مجلة ساحل المعرفة للعلوم الإنسانية والتطبيقية
Sahel Almarifah Journal of Humanities and Applied Sciences
تصدر عن الاكاديمية الليبية فرع الساحل الغربي
المجلد الأول - العدد الثاني – 2025 – الصفحات(36-58)

الرقابة القضائية على سلطة الإدارة في اصدار قراراتها الإدارية

عبدالباسط علي سعد دربال
كلية الشريعة والقانون جامعة الزاوية
الإيميل الأكاديمي: a.dirbal@zu.edu.ly

Judicial oversight of administrative authority in issuing its decisions

Abdulbasit Ali Saed Dirbal
Faculty of Sharia and Law, Al-Zawiya University

Received: 01-10- 2025 Accepted: 01-11- 2025 Published: 30-12- 2025

ABSTRACT

This research examines the administrative authority in issuing its decisions and the role of the judiciary in supervising this authority. The study revealed that such authority oscillates between **restricted competence** and **discretionary competence**. Although the administration enjoys discretionary power that enables it to choose the appropriate time and means to make decisions in pursuit of the public interest, this power is not absolute, as it must always adhere to the **principle of legality** in all elements of the administrative decision. The research also demonstrated that restricted competence obliges the administration to issue specific decisions whenever the legal

conditions are met, making such decisions subject to judicial review, whether the authority is restricted or discretionary. Nevertheless, the administration retains a discretionary power to determine the **appropriateness and proportionality** between the subject matter and the cause of the administrative decision, as well as the timing and manner, of its intervention, without being subject to judicial review as long as it acts within the bounds of legality. However, the evolution of comparative judicial thought has. produced a new trend that allows the administrative judge to examine the **appropriateness and proportionality** between the decision and its cause, as seen in France through the theory of the "**manifest error of assessment**," which grants the judiciary broader authority to review. discretionary power, even when the decision appears lawful, if it entails a clear or obvious error in the assessment between the cause and the subject of the administrative decision. In contrast, Egypt and Libya have adopted this approach to a limited extent, particularly in the fields of **administrative policing and disciplinary. actions**, based on the **theory of excess (abuse)** established by the Egyptian Council of State, in an effort to achieve a balance between administrative authority and the protection of individual rights and public freedoms.
Keywords: Administrative judiciary, discretionary and restricted authority, administrative decision, theory of excess, theory of apparent error.

Keywords: Administrative judiciary, discretionary and restricted authority, administrative decision, theory of excess, theory of apparent error.

ملخص البحث

يتناول هذا البحث دراسة سلطة الإدارة في إصدار قراراتها الإدارية ودور القضاء في الرقابة على هذه السلطة، حيث تبيّن من خلال الدراسة أن هذه السلطة تدور بين الاختصاص المقيَّد والاختصاص التقديري، فالإدارة وإن كانت تتمتع بسلطة تقديرية تُمكِّنها من اختيار الوقت والوسيلة المناسبة لاتخاذ قراراتها تحقيقًا للمصلحة العامة، إلا أن هذه السلطة ليست مطلقة، إذ تلتزم دائمًا بضرورة احترام مبدأ المشروعية في جميع أركان القرار الإداري، كما أوضح البحث أن السلطة المقيَّدة تُلزم الإدارة بإصدار قرارات محددة متى توفرت الشروط القانونية، مما يجعلها في نطاق المشروعية خاضعة لرقابة القضاء الإداري سواء كانت هذه السلطة مقيَّدة أم تقديرية، ومع ذلك تبيّن أن الإدارة تتمتع بسلطة تقديرية تحدد من خلالها مدى ملاءمة وتناسب محل القرار الإداري وسببه، وكذلك في تحديد وقت وكيفية

التدخل لإصدار العديد من القرارات دون أن تخضع لرقابة القضاء الإداري ما دامت تتصرف في حدود المشروعية، إلا أن تطور الفكر القضـائي المقارن أفرز اتجاهاً جديداً يتيح للقاضـي الإداري فحص الملاءمة والتناسـب بين القرار وسـببه، كما هو الحال في فرنسـا من خلال نظرية "الخطأ الظاهر في التقدير"، التي منحت القضـاء صـلاحية الرقابة على السلطة التقديرية في العديد من المجالات التي تشملها مثل هذه القرارات حتى وإن كانت مشروعة أذا ترتب عن هذه القرارات خطأ ظاهر أو واضح في التقدير بين سبب القرار الاداري ومحله، أما في مصر وليبيا فقد تبنّى القضاء هذا الاتجاه في نطاق محدود وفي مجالات محددة تتمثل في الضـبط الإداري والتأديب، اسـتناداً إلى ما عُرف بنظرية الغلو التي ارساها مجلس الدولة المصري في مجال التأديب ، تحقيقاً للتوازن بين سلطة الإدارة وضمان حماية الحقوق والحريات العامة.

الكلمات المفتاحية: القضاء الإداري، السلطة التقديرية والمقيدة، القرار الإداري، نظرية الغلو، نظرية الخطأ الظاهر.

المقدمة

تنقسم تصرفات الادارة عند ممارستها لأوجه نشاطها الى تصرفات مادية ملموسة قد تلزم الادارة بالتعويض إذا ترتب عنها ضرر للغير، وتصرفات قانونية تنقسم بدورها إلى تصرفات تصدر بتوافق إرادة الادارة مع الغير وتسمى مثل هذه التصـرفات بالعقود الادارية، وتصـرفات قانونية تصـدر عن الادارة بإرادتها المنفردة حيث تتخذ هذه التصـرفات شـكل القرارات الادارية التي تعد من أهم مظاهر ممارسـة الادارة لسـلطاتها لتحقيق الاهداف المنشـودة، إذ تتمتع الادارة بسـلطة تقديرية عند اصـدارها لمثل هذه القرارات وإن كانت هذه السـلطة ليسـت مطلقة ،فقد يقيد المشـرع الادارة في بعض الاحيان ببعض القيود القانونية ويلزمها بضـرورة الالتزام والتصـرف وفق هذه القيود، الامر الذي قد يترتب عليه بطلان أو الغاء القرارات الادارية عن طريق القضـاء المختص أذا لم تلتزم الادارة بالقيود التي وضـعها المشـرع، وقد يمنح المشـرع للإدارة سلطة تقديرية للقيام بالتصـرف من عدمه بحسـب ماتراه مناسباً، الا أنها قد تغلو في استعمال سلطتها التقديرية بالرغم من مشروعيتها خاصة فيما يتعلق بسبب القرار ومحله.

عليه فإننا من خلال هذا البحث سـنبين السـلطة المقيدة والتقديرية للإدارة في إصـدار قراراتها، ومتى تكون خاضعة لرقابة القضاء الاداري.

أهمية البحث

تكمن أهمية هذا البحث من ناحية في ابراز الضـمانات القانونية التي وضـعها المشـرع لضـبط استخدام الإدارة لسلطاتها التقديرية، خصوصاً مع تمتعها بصلاحيات واسعة، ومن ناحية اخرى في

التعرف على موقف المشرع من مدى ضرورة التناسب بين القرار الاداري وسبب صدوره حتى وإن كان هذا القرار مشروع.

إشكالية البحث

إذا كان المشرع منح للإدارة سلطة لإصدار قراراتها بإرادتها المنفردة فإن اشكالية البحث تثار هنا بالتساؤل عن ماهية حدود الصلاحيات الممنوحة للإدارة لإصدار قراراتها، فهل يكفي أن يكون القرار مشروعا؟ ام يلزم بالإضافة الي ذلك أن يكون هناك تناسب بين محل القرار وسببه، وهل تخضع القرارات الادارية لرقابة القضاء من ناحية مشروعيتها فقط ام تمتد حتى لرقابة السلطة التقديرية للإدارة لمراقبة وقت اصدار القرار وملائمته لأسباب صدوره.

منهجية البحث

اعتمدنا في هذا البحث على المنهج التحليلي والمقارن، من خلال الاستقراء والمقارنة بين القضاء الاداري في ليبيا وبعض التشريعات المقارنة وتحليلها لفهم أوجه الاتفاق والاختلاف في تنظيم السلطة التقديرية والمقيدة.

خطة البحث: قسم هذا البحث إلى مطلبين ولكل مطلب فرعان، على النحو التالي:

المطلب الأول: - طبيعة سلطة الإدارة في إصدار قراراتها
الفرع الأول: - الاختصاص المقيد لسلطة الإدارة في إصدار قراراتها
الفرع الثاني: - الاختصاص التقديري لسلطة الإدارة في إصدار قراراتها

المطلب الثاني: حدود رقابة القضاء الإداري على اختصاص الإدارة في اصدار قراراتها
الفرع الأول: - مفهوم القرار الإداري واركانه.
الفرع الثاني: - حدود رقابة القضاء الإداري على الاختصاص المقيد والتقديري لسلطة الإدارة في اصدار قراراتها.

المطلب الأول

طبيعة سلطة الإدارة في إصدار قراراتها

تختلف طبيعة سلطة الإدارة في اصدار قراتها الإدارية بحسب الاختصاصات والصلاحيات التي يمنحها لها المشـرع، فقد تكون هذه الصـلاحيات محددة بنصـوص قانونية تلتزم الإدارة بمقتضـاها بضـرورة اصـدار قراراتها الإدارية متى توفرت ظروف ووقائع محدد، وبالتالي فإن سـلطة الإدارة تكون ذات اختصـاص مقيد، وقد يحدد المشـرع للإدارة الإطار العام لإصـدار قراراتها ويترك لها صـلاحية اختيار الوقت والظروف التي تراها مناسـبة لإصـدار قراراتها، وهنا تتمتع الإدارة بسـلطة تمنحها اختصاص تقديري لإصدار قراراتها.

وبالتالي فإننا من خلال هذا المطلب سـنبين الاختصـاص المقيد والتقديري لسـلطة الإدارة في إصدار قراراتها في فرعين متتاليين

الفرع الأول

الاختصاص المقيد لسلطة الإدارة في إصدار قراراتها

أولا: مفهوم الاختصـاص المقيد: يقصـد بالاختصـاص المقيد أن الإدارة لا تكون لها الحرية في الامتناع عن اتخاذ القرار أو في اتخاذ قرار أخر، فالقانون يفرض عليها إصـدار قرار معين في حالة توافر ظروف ووقائع معينة، ويحدد الهدف الذي يتعين على الإدارة أن تعمل على تحقيقه من وراء هذا العمل والوقت الذي يجب أن يباشر فيه هذا العمل ويصف الأستاذ (ميشو) السلطة المقيدة بقوله أن على الإدارة أن تتخذ قرارات فرضـها القانون مقدماً فمهمتها مقصـورة على تطبيق القانون على الحالات التي تصادفها عندما تتحقق أسبابها.

ويقول الأسـتاذ (جيرو) إنه في حالة السـلطة المقيدة لا يترك القانون للإدارة أية حرية في التقدير، بل إنه يفرض عليها بطريقة آمرة التصـرف الذي يجب عليهـا مراعاته[1]، وقارن الأستاذ (فالين) بين عمل الإدارة في هذه الحالة وعمل القاضي فكلاهما يقتصر عمله على مجرد تطبيق القانون عند تحقق الشروط التي يستلزمها المشرع، وأوضح مثال لهذا النوع من السلطة يتوافر عندما يحدد القانـون تفصـيلاً الشـروط اللازمة والتي تكفي للحصـول على رخصـة معينة، ففي هذه الحالة يصـبح عمل الإدارة آلياً تقريباً، إذ أنها بمجرد توافر هذه الشـروط سـتصـبح ملزمة بمنح الرخصـة دون أي تقدير أخر من جانبها[2].

وبذلك يتضـح إن السـلطة المقيدة هي خطاب ملزم وأمر من المشـرع موجه للإدارة لتنفيذ القانون، فالسـلطة المقيدة تعود إلى إرادة المشـرع حينما يضـع النص القانوني وذلك بالاعتماد على أسـلوب صـياغة القاعدة القانونية الثابتة والملزمة، إذ أن تنفيذ الإدارة للنص القانوني المصـاغ بصـياغة ملزمة

وجامدة يفيد بشكل واضح بأن سلطة الإدارة مقيدة ومحددة وغير تقديرية، بحيث يتم التنفيذ من طرف رجل الإدارة بشكل بسيط وسهل والي، ولا يستدعي جهد في البحث والتفكير والاختبار.

وبالتالي فإن المشرع إذا ما حدد للإدارة شروط ممارسة سلطتها ورسم لها حدودها واجبرها على التدخل في حالة توافر هذه الشروط كانت سلطة الإدارة مقيدة، وبعبارة أخرى تكون سلطة الإدارة مقيدة إذا كان المشرع لم يترك لها أي اختيار أو تقدير بالنسبة لجميع أركان القرار الإداري، أي سواءً بالنسبة لسببه أو محله أو شكله أو غايته[3].

بالتالي فإنه يمكن لنا من خلال هذه التعريفات ان نعرف السلطة المقيدة بأنها السلطة التي تلتزم بموجبها الإدارة بضرورة تنفيذ القانون عن طريق اصدار القرارات اللازمة إذا ماتوفرت شروط تنفيذه دون أي تفسير أو تأخير والا اعتبر عدم إصدارها لهذه القرارات بمثابة قرارات ضمنية غير مشروعة لعدم التزامها بتنفيذ القانون.

ثانيا: مبررات تقييد سلطة الإدارة في اصدار قراراتها وصوره/ يعود السبب في ميل المشرع إلى توسيع اللجوء للسلطة المقيدة إلى ضمان استقرار المعاملات من جهة، ومن جهة أخرى فالقاعدة الجامدة تجسد العدل والمساواة والارتياح في معظم الحالات بين الأشخاص لعملهم بها وبطريقة تنفيذها وبأثرها، ولا خلاف في أن السلطة المقيدة تجبر رجل الإدارة على عدم الاستخفاف والاستهتار بحقوق وحريات الأشخاص، فتطبيقه للقواعد القانونية بالطريقة والكيفية التي لم يقرها المشرع يجعل قراره عرضة لرقابة قاضي الإلغاء.

وكذلك فإن القواعد القانونية المنظمة لهذه السلطة تتميز بسهولة التطبيق بالنسبة للموظف المختص بذلك وهي سهولة لازمة نظراً لتعدد الروابط الإدارية وتشابكها وتزايد احتمالات المنازعة بشأنها، فإذا حدد القانون مثلاً إن كل من لديه الكفاءة الفنية والعلمية المتصلة بعمل معين يتولى الوظيفة العامة المخصصة لهذا العمل لكانت الإدارة أمام صعوبة كبيرة في تحديد من هو مثل هذا الشخص، أما مع وجود قاعدة قانونية تحدد هذه الصلاحية والكفاءة بحصوله على شهادة دراسية معينة تؤهله للعمل في هذه الوظيفة، فأن الإدارة لا تحتاج لكثير من العناء للتأكد من حصوله على هذه الشهادة ليعتبر مؤهلاً لشغل الوظيفة، ويتفق الفقه في إن السلطة المقيدة أو المحددة تكون اكبر ضمان لحرية الأفراد وحمايتهم من تعسف الإدارة وعنتها مما يمكن حدوثه عندما تمارس الإدارة سلطتها التقديرية، إذ يكفي صاحب المصلحة هنا أن يثبت الشروط المادية التي يتطلبها القانون حتى تلتزم الإدارة بالاستجابة لطلباته وتخضع لما يريد وفقا للقانون[4].

اما فيما يتعلق بصـور الاختصـاص المقيد لسـلطة الإدارة فنجد إنه يتخذ عدة صـور، ففيما يتعلق بركن المحل مثلا إذا ما اشترط المشرع على الإدارة وجوب منـــــح إجازة البناء لطالبها عند توفر شروط معينة، ففي هذا المثـال ليس للإدارة إلا منح إجازة البناء وما يترتب عليها من آثار قانونية إذا كانت الشروط القانونية المطلوبة متوفرة[5].

ومن امثلة السلطة المقيدة ايضـا ما ذهب إليه الفقه الفرنسـي بخصـوص تراخيص أسلحة الصـيد ، حيث يرى أنه إذا ما اسـتوفى الشـخص الذي يريد الحصـول على الرخصـة الشـروط التي يتطلبها القانون تحتم على الإدارة منح الترخيص له، وليس من حقها بعد توافر الشـروط بحث ملائمة أو عدم ملائمة منح الترخيص المطلوب، ولا يصـــح للإدارة أن تتعلل وتتذرع هنا بأن القانون يشـــترط مثلاً إجراء امتحان لمنح ترخيص لقيادة الســـيارة فيكون لها من باب أولى إجراء ذلك الامتحان في حالة رخصة الصيد، لأن حمل سلاح الصيد دون خبرة أشد خطراً من قيادة السيارة، فلا يجوز للإدارة أن تلجأ إلى القياس وإنما عليها أن تلتزم بأحكام القانون وتتصـرف في الحدود التي يرسـمها لها وإلا عُد تصـرفها باطلاً لمخالفته للقانون، وبالتالي فإن سـلطة الإدارة في عنصـر المحل تكون مقيدة إذا حدد المشـرع المركز القانوني الذي يجب أن يسـتهدف تحقيقه القرار حيث لا يوجد في هذه الحالة مجال للتقدير ويعد قرارها مشوباً بعيب مخالفة القانون إذا لم يتطابق محله مع القواعد القانونية[6].

ومن صـور السـلطة المقيدة الصـياغة القانونية الجامدة في اسـتخدام الأرقام والحسـاب في صـيغة القواعد المحددة لهذه السلطة، مثل احتساب التكليف الضريبي في نطاق القانون الضريبي، فالنصوص تلزم المكلفين بدفع ضـريبة محددة وبنسـب معينة من صـافي الدخل أو الربح تجعل سـلطة الإدارة في تطبيق هذه النصوص مقيدة في آثارها، إذ أن تحقق الربح أو الدخل الخاضع للضريبة يحتم على إدارة الضريبة فرض ما نص عليه القانون من نسبة[7].

ويسـتوي فيما يتعلق بالسـلطة المقيدة للإدارة في اصـدار قراراتها إذا صـدرت هذه القرارات في شكل صـريح أو ضـمني، فإذا كانت الادارة ملزمة بضـرورة إصـدار قراراتها بشـكل صـريح إذا ما ألزمها المشرع بذلك فإن عدم قيامها بهذا القرار يعتبر بمثابة قرار سلبي بعدم الالتزام بإرادة المشرع، فالقرارات الســـلبية كما يعرفها البعض هي امتناع الإدارة عن إصـــدار القرارات الواجب عليها إصـدارها طبقا للقانون، أي ألا يكون إصـدارها من ملائمات الإدارة[8]، في حين يعرفه جانب آخر من الفقه بأنه القرار الذي يفترض المشـــرع وجوده عندما ترفض جهة الإدارة اتخاذه[9] ، ويعرفها البعض الآخر بأنها تعبير عن موقف سلبي للإدارة، فهي لا تعلن عن إرادتها للسير في اتجاه أو آخر بالنسبة للموضـوع الواجب عليها اتخاذ موقف بشـأنه، وإن كانت في ذات الوقت تعلن عن إرادتها الصـريحة

في الامتناع عن إصدار قرار كان يتعين عليها إصداره[10]، فالقرار السلبي هو الذي لا يصدر في شكل الإفصاح الصريح ً عن إرادة جهة الإدارة بإنشاء المركز القانوني أو تعديله أو إلغائه، بل تتخذ الإدارة موقف سـلبيا من التصـرف في أمر كان من الواجب على الإدارة أن تتخذ إجراء فيه طبقا للقانون واللوائح[11]، وهذا ما أشارت إليه (المادة الثانية) من قانون 88لسنة 71 بشان القضاء الإداري في ليبيا بقولها: «يعتبر في حكم القرارات الإدارية رفض السـلطات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار أو إجراء كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للقوانين واللوائح». كما نصـت المادة الثامنة منه على (ويعتبر في حكم قرار بالرفض، فوات وقت يزيد عن سـتين يوماً دون أن تصـدر السـلطات الإدارية قرارا في التظلم المقدم إليها ...) وبذلك يكون رفض الجهات الإدارية الرد على التظلمات الإدارية المقدمة إليها من ذوي الشـأن بمثابة قرار إداري سـلبي قابل للطعن عليه بالإلغاء أمام دوائر القضـاء الإداري[12].

والأمثلة على مثل هذه القرارات كثيرة: منها رفض جهة إدارية معينة تنفيذ حكم قضـائي نهائي صادر عن أحد المحاكم، والقرار الصادر برفض الترخيص لأحد الأفراد بمزاولة عمل معين أو مهنة معينة، كرفض الترخيص بقيادة مركبة آلية أو فتح محل عام[13]، وقد ذهبت المحكمة العليا في ليبيا إلى القول: (وإذا كان الموقف السلبي الذي اتخذته اللجنة إزاء تصرف إداري يدخل في اختصاصها، يعتبر رفضا لطلب الطاعن.... فإنه يجوز الطعن عليه في حد ذاته، إن أصاب صاحب المصلحة ضرر من هذا التأخير[14]) هذا الحكم الذي يتشـابه مع ما جاء في حكم المحكمة الإدارية العليا في مصـر بتاريخ 23/2/2013م بقولها: «امتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم الصـادر من القضـاء هو بمثابة قرار سـلبي خاطئ، يتيح لذوي الشأن الطعن فيه بالإلغاء وطلب التعويض إن كان لذلك محل[15].

الفرع الثاني

الاختصاص التقديري لسلطة الإدارة في إصدار قراراتها

أولا: مفهوم الاختصاص التقديري لسلطة الإدارة في اصدار قراراتها: يكون اختصاص الإدارة في إصـدارها للقرارات الإدارية اختصـاصـا تقديريا في كل مرة لا يحدد فيها المشـرع مسـبقا الظروف والوقائع المادية التي تبرر تدخلها كما لا يحدد لها حلا بعينة، وإنما يترك لها حرية الاختيار بين عدة حلول كلها مشروعة.

بمعنى أخر نكون أمام اختصاص تقديري عندما يترك المشرع لجهة الإدارة الحرية في التدخل أو الامتناع عن التدخل، وفي اختيار وقت التدخل وتقدير خطورة وأهمية الوقائع التي تبرر تدخلها وما

يناسبها من وسائل، فالسلطة التقديرية تظهر عندما تكون الإدارة حرة في اتخاذ القرار أو الامتناع عن اتخاذه أو في اختيار القرار الذي تراه، فالمشرع يكتفي بوضع القاعدة العامة التي تتصف بالمرونة تاركاً للإدارة تقدير ملائمة التصرف، شريطة أن تتوخى الصالح العام في أي قرار تتخذه، وأن لا تنحرف عن هذه الغاية وإلا كان قرارها مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة[16]، وذلك على النقيض من السلطة المقيدة التي يحدد المشرع للإدارة سلفا نوع وطبيعة التصرف الواجب إتباعه وشروط اتخاذه.

وقد قال العميد Bonnar – ترجمها الدكتور سليمان الطماوي" تكون سلطة الإدارة تقديرية حينما يترك لها القانون الذي يمنح هذه الاختصاصات بصدد علاقاتها مع الأفراد الحرية في أن تتدخل أو أن تمتنع عن التدخل، فالسلطة التقديرية هي التي يتركها القانون للإدارة لتحديد ما يصح عمله، وما يصح تركه، وأوضح مثال لهذه السلطة ما تتمتع به الإدارة من حرية في تقدير العقوبة التي توقعها على الموظف حين يثبت ارتكابه لجريمة تأديبية، وهذا النوع من السلطة لازماً لحسن سير الإدارة بحيث لا يمكن أن تكون سلطات الإدارة تقديرية كلها ولا مقيدة كلها[17].

ومن هذه التعريفات يمكن لنا ان نستخلص تعريفا للسلطة التقديرية للإدارة بأنها السلطة التي يمنح فيها المشرع للإدارة سلطة واسعة لتحديد وقت وكيفية اصدار القرارات الإدارية دون المساس بالتشريعات النافدة، أي إنه لا يمكن الحديث عن سلطة تقديرية للإدارة إذا كانت قراراتها مخالفة للقواعد القانونية النافدة، وبالتالي فإن سلطة الإدارة في اصدار القرارات الإدارية دائما مقيدة بضرورة احترام القانون.

ثانيا: تمييز السلطة التقديرية لإدارة عن غيرها من المتشابهات.

- **تمييز السلطة التقديرية عن الظروف الاستثنائية**

تتجسد الوظيفة الأساسية للإدارة في ظل الظروف العادية الحفاظ على النظام العام في الدولة، إلى جانب تأمين سير المرافق العامة بما تتمتع به من وسائل القانون العام وامتيازات السلطة العامة في حدود المبادئ والقواعد القانونية والضوابط التي تتضمنها التشريعات العادية التي تحكم نشاطها المتنوع في الظروف العادية، والأوضاع المقررة سلفاً وفي ظل احترام كامل لمبدأ المشروعية وخضوع أعمال الإدارة لرقابة القضاء الإداري.

وبالتالي فإن فكرة الاختصاص أو السلطة القديرية للإدارة كما سبق بيانه تمنح للإدارة مجالا واسعا لاختيار وقت وكيفية التدخل دون قيد في ظل الظروف العادية، بحسب ما يضمن سير المرفق العام بانتظام، دون الخروج عن مبدأ المشروعية.

إما فكرة نظرية الظروف الاستثنائية فإنها تمثل قيدا قد يرد على مبدأ المشروعية، فاذا حدث ظرف استثنائي يهدد الدولة كلها أو جزءا منها بالاضطراب وتعرض سلامتها للخطر، فإن سلطات الإدارة تتسع عن النطاق القانوني العادي، حتى تستطيع مواجهة هذه الظروف القهرية بما يتناسب معها من الإجراءات غير العادية وهذا ما هو معمول به في العديد الدول منها فرنسا ومصر.

فنظرية الظروف الاستثنائية هي من حيث مصدرها الأصلي نظرية قضائية تجد أساسها في أحكام مجلس الدولة الفرنسي منذ الحرب العالمية الأولى، وقد اعتنقها مجلس شورى الدولة في لبنان وكذلك مجلس الدولة المصري في أحكامه بالذات بمناسبة تطبيق القوانين العرفية أو حالة الطوارئ، وبناء على ما تقدم فإن الأصل في القوانين أنها توضع في الدولة لكي تطبق في الظروف العادية، وأن كانت السلطة الإدارية ملزمة كأصل عام بضرورة احترام مبدأ المشروعية والالتزام بمجموعة القواعد القانونية النافذة في الدولة، إلا أن الدولة قد تجابه بظروف استثنائية غير عادية، كالحروب والأزمات، ويبدو عجز القواعد العادية عن مواجهة هذه الظروف ظاهراً، الأمر الذي يترتب عليه تحرير سلطة الإدارة من الخضوع للقواعد العادية بالقدر اللازم لمواجهة هذه الظروف، بل إن ذلك الاتساع لا يكون فقط من قبيل تقرير الحقوق لجهة الإدارة، وإنما من قبيل الواجب في مثل هذه الظروف السماح للإدارة أن تقوم بالإجراءات السريعة والحازمة والكافية لإعادة الأمور إلى نصابها وتأمين سلامة البلاد[18].

مما سبق يتضح أن نظرية السلطة التقديرية تتفق مع نظرية الظروف الاستثنائية في أن كل منهما يتضمن توسيع دائرة الاختصاصات الممنوحة للإدارة، كما أن الإدارة تظل في الحالتين خاضعة لرقابة القضاء إلغاء وتعويضا، ومقيدة بتحقيق المصلحة العامة، إذ يجوز للقاضي أن يمد رقابته حتى إلى الملائمة، ومع ذلك فإن هناك بعض الفروق الهامة بين النظريتين، تتمثل فيما يلي:

فمن حيث الخضوع للقواعد القانونية العادية فإن الاختصاصات الممنوحة للإدارة بمقتضى نظرية الظروف الاستثنائية تعد أوسع مدى من الاختصاصات التي تتمتع بها الإدارة بناء على نظرية السلطة التقديرية، فالإدارة في حالة الظروف الاستثنائية لها أن تخرج عن القواعد القانونية العادية، وبالتالي اتخاذ الإجراءات الاستثنائية التي تتطلبها لمواجهة الأزمة التي تتعرض لها، أما حالة السلطة التقديرية فإن الإدارة تبقى تتصرف في حدود الشرعية العادية حتى وإن كان لها حرية التصرف في نطاق تلك الشرعية.

أما من حيث النطاق والمدة فإن الاختصاصات التي تتمتع بها الإدارة في ظل الظروف الاستثنائية مرهونة ببقاء استمرار هذه الظروف، وبالتالي فإن اختصاصات الإدارة هنا تكون مؤقتة، أما

الاختصاصات التي تتمتع بها الإدارة في ظل السلطة التقديرية، فإنها لا تتوقف على فترة زمنية معينة كما أنها لا ترتبط بظروف خاصة، فمن حق الإدارة ممارستها سواء في ظل الظروف العادية أو في ظل الظروف الاستثنائية.

- تمييز السلطة التقديرية عن أعمال السيادة

يقصد بأعمال السيادة أو أعمال الحكومة برغم ما يكتنف هذا المفهوم من غموض هو الأعمال التي تقوم بها السلطات الإدارية المركزية(الحكومة) في اعلى مستوياتها والتي تستند إلى باعث سياسي يتعلقة بكيان الدولة الداخلي أو الخارجي، ويطلق على هذه التصرفات المتعلقة بكيان الدولة " أعمال السيادة " وهذا النوع من التصرفات لا تخضع لرقابة القضاء ، فلا تكون محلا لإلغاء أو تعويض أو وقف تنفيذ أو فحص مشروعية[19]، فإذا صدر التصرف عن السلطة التنفيذية بوصفها سلطة حكم، ويكون ذلك حينما يصطبغ العمل بصفة سياسية، فإن هذا التصرف يدخل ضمن أعمال السيادة التي لا تقبل الطعن أمام القضاء بإلغائها. وهذا مانص عليه المشرع الليبي في قانون نظام القضاء رقم 55 لسنة 1976 في المادة 16 منه، وكذلك قانون المحكمة العليا رقم 6 لسنة 2006 في المادة 20 منه ، حيث حصنت أعمال السيادة من رقابة القضاء، وعلى العكس من ذلك فإذا ما أصدرت الإدارة التصرف بوصفها سلطة إدارية كأن يدخل العمل في إطار تسيير النشاط الإداري بالدولة وتنظيم المرافق العامة، فإنه يعد قرارا إداريا يجوز الطعن فيه بالإلغاء، ولا يقبل الدفع بعدم قبول دعوى إلغاءه استنادا لاعتباره ضمن أعمال السيادة[20].

وبالتالي فإنه يمكن القول إن أعمال السيادة وان كانت تتفق مع السلطة التقديرية في كونها قرارات تصدر عن جهة الإدارة، الا أنها تختلف عنها من حيث طبيعة هذه القرارات والسلطة الإدارية التي تصدر عنها، ومدي خضوعها لرقابة القضاء.

فأعمال السيادة هي قرارات تصدر عن الإدارة العليا في الدولة وتكون ذات طابع سياسي ولاتخضع لرقابة المحاكم بكافة أنواعها، اما القرارات الإدارية التي تصدر عن سلطة تقديرية للإدارة فهيا قرارات ذات طابع إداري تصدر عن السلطات الإدارية العليا والدنيا بحسب الاختصاص، وتخضع لرقابة القضاء المختص[21].

- تمييز السلطة التقديرية عن السلطة المقيدة

من خلال دراسة مفهوم الاختصاص المقيد والتقديري لسلطة الادارة في اصدار قراراتها يتضح إن طبيعة سلطة الادارة قد تكون مقيدة وقد تكون تقديرية، فللمشرع في إطار تقرير اختصاصات الإدارة اتباع أحد اسلوبين، إما أن يمنحها اختصاصا أو سلطة مقيدة وقد يمنحها اختصاصا أو سلطة

تقديرية، فإذا كان المشرع قد حدد للإدارة شروط ممارسة الاختصاص ورسم لها حدوده وأجبرها على التدخل في حالة توافر هذه الشروط، كانت سلطة الإدارة في هذه الحالة سلطة مقيدة، أما إذا ترك المشرع للإدارة قدرا من حرية التقدير سواء بالنسبة لاتخاذ الإجراء أو عدم اتخاذه، أو بالنسبة لأسباب اتخاذه بحيث تملك تقدير ملائمة التصرف، واختيار الوقت المناسب لاتخاذه كانت سلطة الإدارة تقديرية"، ويمكن القول بصورة عامة أن السلطة المقيدة لا تخلو من عنصر التقدير، كما أن السلطة التقديرية ليست كذلك بصورة مطلقة بل هي مقيدة بالصالح العام. كما أن الإجراء الإداري الواحد يمكن أن يكون تقديريا في بعض مراحله ومقيداً في مراحل أخرى بحسب إرادة المشرع، وإلى الممارسة العملية لسلطات الإدارة في ظل الرقابة القضائية، وبناء على ذلك فإن سلطة الإدارة التقديرية ليست خروجا على مبدأ المشروعية، وإنما هي التزام بهذا المبدأ شأنها شأن السلطة المقيدة، غير أنه التزام يتصف بالمرونة طبقا لاحتياجات العمل الإداري ومتطلباته وظروف الحال، وذلك كله في حدود القواعد القانونية العامة التي تسمح بهذه المرونة"[22].

فالمشرع قد يلزم الإدارة في بعض الاحيان إذا ما توفرت شروط وقائع معينة التصرف على نحو معين بمقتضى القانون دون أن يكون لها خيار في ذلك، ومن ثم فلا يكون للإدارة حرية الامتناع عن إصدار القرار المتعين إصداره والذي توفرت له أركانه، كما أنها لا تستطيع إصدار قرار آخر محل القرار المتعين إصداره، وتتحقق هذه الحالة في تلك الفروض التي تكون فيها القواعد القانونية قد حددت بطريقة مسبقة تصرف معين بالذات يجب على الإدارة أن تقوم به إذا ما تحققت شروط معينة أو ظروف حددها النص، فهنا تكاد تنعدم حرية الاختيار لدى الإدارة، حيث نجد إن سلطتها مقيدة لأنها ملتزمة بالتدخل وإصدار القرار على النحو الذي حدده القانون طالما تحققت الشروط أو الأوضاع التي نص عليها القانون[23].

وبذلك يتضح أن الاختصاص المقيد والتقديري لسلطة الادارة في إصدار قراراتها يتفقان في التزام كل منهما بضرورة احترام القواعد القانونية النافذة، ويختلفان في أن الاختصاص المقيد يلزم الإدارة بضرورة القيام بالتصرف القانوني وفقا للشروط والاليات التي حددها المشرع، أما الاختصاص التقديري فيمنح للإدارة اختيار الوقت والكيفية المناسبة للتدخل والقيام بالتصرف ولكن في حدود القانون.

المطلب الثاني

حدود رقابة القضاء الإداري على سلطة الإدارة في اصدار قراراتها

قبل أن نتحدث عن حدود رقابة القضاء الإداري على الاختصاص المقيد والتقديري لسلطة الإدارة في إصدار قراراتها، فإننا سنقوم من خلال هذا المطلب ببيان مفهوم القرار الإداري وأركانه والعيوب التي قد تصـــيب أحد الأركان فتجعل منه قراراً معيباً، حتى نتمكن من معرفة حدود رقابة القضـــاء الإداري على الاختصاص المقيد والتقديري لسلطة الإدارة في اصدار قراراتها إذا ما اختل أحد اركانه من الناحية القانونية أو الموضوعية، وذلك في فرعين متتاليين.

الفرع الأول: مفهوم القرار الإداري وأركانه

يعرف القرار الاداري بأنه افصـــاح الادارة عن ارادتها الملزمة بما لها من ســـلطة بمقتضـــى القوانين واللوائح، وذلك بقصـــد احداث اثر قانوني معين متى كان ذلك جائزا وممكنا قانونا وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة[24].

وبالتالي فإن القرار الإداري هو عمل قانوني يصـــدر عن الإدارة بإرادتها المنفردة، ولا يكون صحيحًا ومنتجًا لآثاره القانونية إلا إذا توفرت فيه أركانه وهي خمسة أركان رئيسية تتمثل في:

-ركن الشـــكـل وهو الوعـاء أو المظـهر الخـارجـي الـذي يصـــدر فيـه القرار الإداري. فقد يكون القرار مكتوبًا أو شفهيًا، وإن كانت الكتابة تكون الغالبة في العمل الإداري

-ركن الاختصاص ويعني أن يصدر القرار الإداري عن سلطة أو موظف مختص قانونًا.

-ركن المحل ويقصد به موضوع القرار الإداري أو مضمونه أو نطاقه أو **الأثر** القانوني المباشر الذي يترتب على القرار، أي التغيير الذي يحدثه القرار في المركز القانوني للأشخاص.

-ركن السبب ويقصد به الواقعة أو الحالة القانونية المشروعة التي دفعت الإدارة إلى إصدار القرار.

-ركن الغاية وهو الهدف العام من إصدار القرار بحيث يكون تحقيق المصلحة العامة[25].

وإذا شـــاب هذه الاركان عيب من العيوب التي تؤثر في مشـــروعيته يكون هذا القرار محل للطعن والالغاء من القضاء المختص[26].

واستنادا الى هذه الاركان الخمسة فقد حدد الفقه والقضـاء مجموعة من الأسباب أو العيوب التي قد تصيب أحد هذه الاركان وتجعل القرار قابل للطعن بالإلغاء، وهي خمسة أسباب أو عيوب رئيسية تستند جميعها إلى مبدأ المشروعية وتتمثل في:

1- عيب عدم الاختصاص ويقصد به صدور القرار الإداري من جهة أو شخص لا يملك قانونًا سلطة إصداره.

2 - عيب الشكل والإجراءات ويعني مخالفة القواعد الشكلية أو الإجرائية التي أوجبها القانون لإصدار القرار، ومن أمثلته: عدم توقيع القرار من الجهة المختصـــة، أوعدم تســـبيب القرار إذا كان القانون يشترط بيان الأسباب.

3- عيب مخالفة القانون واللوائح (عيب المحل) ويتحقق عندما يكون محل القرار الاداري مخالفًا للقواعد القانونية.

4- عيب إساءة استعمال السلطة (الانحراف بالسلطة) ويقع عندما يصدر القرار لغرض غير مشروع أو لا يمت للمصـــلحة العامة بصـــلة أو عن الاهداف التي ينص عليها المشـــرع عند تحديده لاختصاصاتها.

5- عيب السبب ويتحقق عندما يكون السبب الذي بني عليه القرار الإداري غير صحيح من الناحية الواقعية أو القانونية، أو أن يكون غير كافٍ لتبرير النتيجة[27].

ومن هذه العيوب نجد أن سـلطة الادارة تكون دائما مقيدة بضـرورة احترام مبدأ المشـروعية في جميع اركان القرار الاداري، وتخضع لرقابة القضاء الاداري إذا ماصدر هذا القرار مخالفا للقواعد القانونية النافذة، وبالتالي فلا مجال للحديث عن السلطة التقديرية للإدارة فيما يتعلق بضرورة التزامها بالقوانين، فإذا ماصدر القرار من شخص غير مختص بإصداره فإن القرار يعتبر كأصل عام معيبا في ركن الاختصـــاص[28] مما يجعل القرار باطلا أو قابلاً للإبطال بحســـب جســـامة عيب عدم الاختصاص.

وكذلك فيما يتعلق بركن الشكل، فإذا حدد القانون شكل معين لصدور القرار الاداري فإن هذا القرار يعتبر غير مشروع إذا صدر دون اتباع الشكلية التي حددها المشرع لصدور القرار، كأن يصدر قرار اداري من مجلس تأديب مشكل بعدد يزيد أو يقل عن العدد الذي حدد المشرع.

وفيما يتعلق بركن الغاية فيجب أن يكون الهدف من القرار تحقيق الغاية أو الهدف الذي حدده المشرع والا اعتبر القرار معيب في ركن الغاية.

وبذلك يتضـــح أن للقاضـــي الاداري الغاء القرارات الادارية غير المشـــروعة المعيبة بعيب الاختصـــاص او الشـــكل او الغاية إذا ما رفعت امامه دعوى الغاء وفقا للإجراءات والمواعيد التي حددها المشرع.

أما فيما يتعلق بركن السبب فإن الادارة وإن كانت حرة في بعض الاحيان في اختيار ما تراه مناسبا من الاسباب لتبرير تدخلها لإصدار قراراتها الادارية فأنها تكون ملزمة دائما بأن تستند على اسباب

صحيحة لا صورية حقيقية لاوهمية، والا اعتبرت هذه القرارات غير مشروعة ويجوز الغائها برفع دعوى امام القضاء الإداراي لعدم مشروعية الأسباب التي بنيت عليها، حيث تمتد سلطة القاضي الاداري فيما يتعلق بركن السبب الى التأكد من مشروعية وجود السبب أو الوقائع التي صدر القرار بموجها، ولا تقف سلطة القاضي عند هذا الحد بل تمتد للنظر في التكييف القانوني للسبب أو الواقعة، فمثلا عند صدور قرار أداري بفصل موظف عن العمل لارتكابه مخالفة إدارية معينة فأن سلطة القاضي لاتقف عند حد التأكد فعلا من أن الموظف ارتكب الفعل المنسوب اليه فقط، بل تمتد للتأكد ايضا من أن هذا الفعل يعتبر مخالفة إدارية توجب التأديب[29].

وتكوم سلطة الادارة مقيدة ايضا فيما يتعلق بركن المحل بضرورة أن يكون محل القرار الاداري مشروعا وإلا اعتبر القرار معيبا في محله[30]، فإذا نص القانون على عدم التعيين في الوظيفة العامة خلال فترة زمنية معينة وقامت الادارة بالتعيين خلال تلك الفترة فإن قرارها يعتبر غير مشروع لعيب في محله المتمثل في قرار التعيين ويجوز الطعن عليه بالإلغاء وفق الإجراءات والمواعيد التي حددها المشرع.

وبذلك يتضح أن سلطة الإدارة في إصدار قراراتها تلتزم دائما بالمشروعية الإدارية في جميع اركان القرار الإداري، سوى كانت هذه السلطة مقيدة أو تقديرية.

الفرع الثاني: حدود رقابة القضاء الاداري على الاختصاص المقيد والتقديري لسلطة الادارة في اصدار قراراتها

تبين لنا من خلال تحديد مفهوم القرار الإداري وأركانه والعيوب التي قد تصيب هذه الأركان فتجعل منه قرار غير مشروع إن جميع تصرفات الإدارة إذا كانت غير مشروعة كأصل عام تخضع للرقابة القضائية، وتكون هذه الرقابة في كلتا السلطتين سواء التقديرية أو المقيدة، حيث يستطيع القضاء إلغائها إذا ما صدرت هذه التصرفات مخالفة لمبدأ المشروعية، فرقابة القاضي هنا هي رقابة مشروعة واضحة ومحددة بنص القانون[31]، فجميع القرارات الادارية يجب أن تصدر بشكل مشروع في جميع أركانها، والا اعتبر قراراتها قابلة للإلغاء أمام القضاء المختص، وهذا ما نص عليه غالبية التشريعات المنظمة للرقابة القضائية على تصرفات الإدارة، من ذلك مانص عليه القانون 88 لسنة 71 بشأن القضاء الإداري في ليبيا فبعد أن بينت المادة الثانية من المنازعات التي تدخل في اختصاص القضاء الإداري حددت الأساس الذي بناء عليه هذا الاختصاص وهو الاخلال بأحد أركان القرار الإداري.

وإذا كان من المتفق عليه إن سـلطة الادارة تكون دائما مقيدة بضـرورة احترام القواعد القانونية والا اعتبر قرارها غير مشروع، فإنها في المقابل قد تتمتع بسلطة تقديرية تمنحها قدرا من الحرية في بعض أركان القرار الإداري لاختيار وقت وكيفية التدخل لإصـدار القرارات الادارية، فقد تلتزم الادارة بالقانون وتتصـرف بموجبه ولكنها قد تضـر بمن صـدر القرار بحقه بسـبب عدم الملائمة والتناسـب بين بعض اركان القرار الاداري بالرغم من مشـروعية، فهل تخضـع مثل هذه القرارات لرقابة القضاء؟

قبل الإجابة على هذا التسـاؤل نود الإشـارة الى أن سـلطة الإدارة تكون دائما مقيدة كأصـل عام بالنسبة لركن الاختصاص والشكل والغاية، وبالتالي فلا مجال للحديث عن السلطة التقديرية بالنسبة لهذه الأركان، أما ركن المحل والسـبب فقد يكون للإدارة قدرا من الحرية في نطاقهما ولكن في حدود القانون.

فمن صور السلطة التقديرية للإدارة في نطاق ركن المحل مثلا العقوبة التأديبية، فقد حدد المشرع مجموعة من العقوبات على سـبيل الحصـر ولكن لم يحدد لكل مخالفة تأديبية عقوبة محدد، والتالي يكون للإدارة سلطة تقديرية في اختيار ما تراه مناسبا من هذه العقوبات اذا ما ارتكب الموظف مخالفة معينة، كذلك الحال بالنسبة لنزع الملكية للمنفعة العامة، والضبط الاداري ،والترقية من درجة وظيفية إلى أخرى وكذلك التعويض حيث نجد ان المشـرع منح للإدارة سـلطة تقديرية في تحديد وقت وكيفية التدخل في هذه المسائل دون المساس بمبدأ المشروعية.

ففيما يتعلق بـالترقيـة مثلا نجـد إن الإدارة غير ملزمـة بضـرورة ترقيـة الموظف بمجرة تحقق الشروط التي وضعها المشرع من مدة وكفاءة، وإنما يكون للإدارة سلطة تقديرية في تحديد وقت منح الترقية بحسب ماتقتضيه دواعي المصلحة العامة، فالترقية وإن كانت حق للموظف الا انها ليست حقا مكتسبا وإنما تخضع للسلطة التقديرية للإدارة[32].

وبالتالي وفي ظل هذه السلطة التقديرية التي تتمتع بها الإدارة، هل يملك القضـاء الإداري رقابته على تناسب أو ملائمة محل القرار الإداري مع سببه في مثل هذه المسائل حتى وإن كانت مشروعة أم إن رقابته تقتصر على مدى رقابة مشروعية القرار الإداري فقط.

اختلفت تشـريعات الدول واحكام المحاكم بها فيما يتعلق بالرقابة على الملائمة والتناسـب بين محل القرار الإداري وسـببه، فعلى مسـتوى التشـريعات بالرغم من إن اغلب الدول لم تنص في تشـريعاتها على صلاحية السلطة القضائية بالرقابة على سلطة الإدارة التقديرية فيما يتعلق بالرقابة على الملائمة والتناسب بين محل القرار الإداري وسببه إذا كانت الإدارة تتصرف في حدود المشروعية، إلا أن هذه

التشـريعات لم تلزم الجهات القضـائية بعدم مد رقابتها على مثل هذا النوع من التصـرفات، فقد تركت هذا الامر الي الاجتهاد القضـائي حيث نجد أن الاحكام القضـائية وإن كانت في البداية تتفق على عدم خضـوع السـلطة التقديرية للإدارة لرقابة القضـاء مادامت تتصـرف في نطاق المشـروعية، إلا أن احكامها اختلفت بعد ذلك فيما يتعلق بحق القضـاء بالرقابة على مثل هذه السـلطة، حيث نجد أن بعض الدول منحت للسـلطة القضـائية صـلاحية الرقابة على السـلطة التقديرية حتى وإن كان تصـرفها في نطاق المشـــروعية وطبقت هذا المبدأ في العديد من المســـائل الإدارية ،في حين نجد أن هناك بعض الدول منحت القضاء هذا الحق في مجالات أو مسائل إدارية محدود[33].

ففي فرنســا مثلا فبالرغم من أن الاحكام القضــائية بها لم تنص على هذا الامر في بادئ الامر، الا أن احكامها تطورت في هذا الشــأن وأصــبحت تمنح للقضــاء صــلاحية الغاء القرارات الإدارية التي يوجد بها عن تناسـب أو ملائمة بين القرار الإداري ومحله بالرغم من مشـروعيته، حيث كانت رقابة مشروعية صحة وجود الأسباب وتكييفها القانوني نقطة الانطلاق لتطور موقف القضاء الفرنسي في هذا الشـــأن، حيث مهد لها حكم Gomel ســنة 1914 من خلال رقابة التكييف القانوني للوقائع، ثم تعزز الاتجاه بحكم Barel سنة 1954 الذي كشـف استعداد القاضـي للتدخل كلما كان تقدير الإدارة غير معقول أو مشـوبًا بتحيز، وقد سـمحت هذه الأحكام بتجاوز الجمود التقليدي لمبدأ اسـتبعاد رقابة الملاءمة بين محل القرار وسـببه، حيت يعتبر القضـاء الفرنسـي أول من فرض رقابته على ملائمة وتناسـب القضـاء الإداري وذلك في مجال الضـبط الإداري وفقا نظرية ابدعها مجلس الدول الفرنسـي تسـمى بنظرية الخطأ الظاهر في التقدير والتي يقصـد يه العيب الذي يشـوب تكييف الإدارة وتقديرها للوقائع المتخذة كسـبب للقرار الإداري، ويبدو بينا وجسـيما على نحو يتعارض مع الفطرة السـليمة، وتتجاوز به الإدارة حدود المعقول في الحكم الذي تحمله على الوقائع ويكون ســـببا لإلغاء قرر ها المشوب بهذا العيب[34]، حيث تعتبر هذه النظرية إحدى أهم مراحل تطور الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في فرنسا، إذ سمحت هذه النظرية لمجلس الدولة الفرنسي بتوسيع نطاق رقابته دون المساس الصـريح بمبدأ الفصـل بين الإدارة والقضـاء، وقد شـكلت أداة وسـط بين رقابة المشـروعية التقليدية واستبعاد رقابة الملاءمة، بما يحقق توازنًا دقيقًا بين فعالية الإدارة وحماية الحقوق والحريات[35].

وقد كان اول تطبيق لهذه النظرية في القضـاء الفرنسـي في مجال الضـبط الإداري سـنة (1961) وذلك بفضـل الخطوات الهامة التي خطاها القضـاء الإداري خاصـة في الآونة الأخيرة، وبالضـبط عام 1960، فقد شــكل هذا التطور ثورة حقيقة في مجال رقابة القضــاء الإداري على الســلطة التقديرية

للإدارة واقتحامه لها، إذ كرّس مجلس الدولة الفرنسي النظرية صراحة في مجال الضبط الإداري سنة 1961 بحكم CE, 1961, Lagran ، حيث اخضع تدابير الضبط لرقابة تقوم على التحقق من تناسب الإجراء مع خطورة الإخلال بالنظام العام، وأقرّ أن الإدارة رغم تمتعها بسلطة تقديرية فإن قراراتها تُلغى إذا شابها خطأ ظاهر وجسيم في التقدير حمايةً للحريات العامة، كما طُبّقت النظرية في تقدير مبالغ التعويض، إذ يتدخل القاضي الإداري إذا كان تقدير الإدارة للتعويض غير متناسب بشكل صارخ مع حجم الضرر، وفي مجال التأديب نجد ان القضاء الفرنسي طبق هذه النظرية بدا من سنة 1978م، حيث نجد أن مجلس الدولة الفرنسي قبل هذا التاريخ يرفض رقابته على القرارات التأديبية، على أساس أن هذا النوع من القرارات يرجع إلى السلطة التقديرية للإدارة التي لا يجوز التعقيب عليها، إلا أن مجلس الدولة اعتبارا من هذا التاريخ خرج عن هذا المبدأ وفرض رقابته في هذا المجال وذلك في حكمه الشهير في قضية ليبون "Lebon" ولقد راقب المجلس تناسب الجزاءات التأديبية مع الوقائع المسببة لها من خلال الالتجاء على فكرة الخطأ الظاهر[36]، وبالإضافة إلى هذه النظرية نجد أن القضاء الفرنسي استحدث نظرية اخري سميت بنظرية الموازنة بين المنافع والضرر، وذلك في مجال نزع الملكية، والتي يقوم القاضي بموازنة النفع الذي سيعود على المجتمع والضرر الذي سيلحق بمالك العقار وتأييد إحداهوما على الاخر، فإذا مارس القاضي رقابة على تقدير الإدارة للمنفعة العامة إذا تبين أن المشروع لا يحقق نفعًا عامًا حقيقيًا أو أن أضراره تفوق منافعه بشكل واضح، اعتُبر ذلك خطأ في التقدير يبرر إلغاء القرار، وهو ما يشكل قيدًا مهمًا على تعسف الإدارة في المساس بحق الملكية[37].

اما في مصر فنجد أن القضاء الاداري فرض رقابته على السلطة التقديرية للإدارة المبالغ فيها في المجال التأديبي، وذلك من خلال تطبيقه لنظرية الغلو التي ابتكرها مجلس الدولة المصري وكان أول تطبيق لها من قبل المحكمة الإدارية العليا في عام 1961 ، في مجال التأديب في الطعن الإداري رقم 563 لسنة 7 بجلسة 11\11\1961م، هذه النظرية التي تعد امتداد لنظرية الخطأ الظاهر، كما طبق القضاء المصري هذه النظرية كذلك في مجال الضبط الاداري على غرار ما فعل القضاء الإداري الفرنسي في تكريسه لرقابة الخطأ الظاهر في التقدير كوجه من أوجه[38]، كما طبق القضاء المصري نظرية الموازنة في مجال نزع الملكية[39].

أما في ليبيا فإن القضاء الإداري بها على غرار شقيقه المصري مر في هذا الشأن بمراحل تطور مختلفة حيث أن قضاء المحكمة العليا كان يقتصر اختصاصه على رقابة مشروعية القرار الإداري

من عدمه دون التطرق لموضوع الملائمة أو التناسب وذلك في بعض الاحكام الصادرة عنه، الا انه تأثر بشقيقه المصري وطبق نظرية الغلو في مجال التأديب ابتداء من عام 1975م وذلك بمقتضي الطعن الإداري رقم 2\12ق بجلسة 13\2\1975م وقد اكدت المحمة العليا هذا الحكم في بعض احكامها اللاحقة[40]، وكذلك الحال فيما يتعلق بتقدير قيمة التعويض على العقارات المنزوع ملكيتها، فقد منح المشرع في قانون التطوير العمراني رقم116لسنة 1972 للجهات القضائية الرقابه على القرارات الصادرة بتقدير قيمة العقار إذا كان هذا التقدير لا يتوافق مع القيمة الحقيقية للعقار[41]، أما في مجال الضبط الإداري فلم نجد في احكام القضاء الليبي ما يؤكد رقابته على مثل هذا النوع من القرارات، وبالتالي فإن مثل هذا التقدير لم يكن باجتهاد قضائي وإنما منه لها المشرع بموجب نصوص القانون.

وبذلك يتضح إن القضاء الإداري في هذه الدول وان كان قد بسط رقابته على السلطة التقديرية للإدارة فيما يتعلق بالتناسب والملائمة الا أنه اختلف فيما يتعلق بالتوسع في هذه الرقابة، ففي فرنسا نجد انه طبق هذه الرقابة في مجالات متعددة سعيا منه لتوفير أكبر قدر من الحماية لمصالح الافراد تجاه السلطات التقديرية الواسعة التي تتمتع بها السلطات الإدارية، وفي مصر نجد إن القضاء المصري قد فرض رقابته في مجالات محددة، أما القضاء الليبي فنجد انه ضيق من مجال تطبيق مثل هذه الرقابة حيث حصرها في مجال التأديب.

الخاتمة

بفضل الله وحمده قمنا من خلال هذا البحث بتناول موضوع الرقابة على سلطة الإدارة في إصدار قراراتها الإدارية، حيث تبين لنا إن هذه السلطة تتخذ أخد اسلوبين، ألأول تكون فيه سلطة الإدارة مقيدة وذلك عندما ينص المشرع على[42] ضرورة إصدار قراراتها في الشكل المحدد بنصوص القانون متى توفرت شروط ووقائع معينة والا اعتبر عدم قيامها بالتصرف بمثابة قرار ضمني بعدم احترام إرادة المشرع.

أما الأسلوب الاخر لسلطة الإدارة في إصدار قراراتها يكون تقديرياً، وذلك عندما يمنح الشرع للإدارة قدار من الحرية في اختيار وقت وكيفية القيام بالتصرف القانوني دون أن يقيدها بشروط معينة.

وقد توصلنا من خلال هذا البحث إلى مجموعة من النتائج والتوصيات نبينها على النحو التالي:

أولا/ النتائج

1 – إن سـلطة الإدارة سـوى كانت مقيدة أو تقديرية تكون دائما ملزمة بضـرورة احترام القواعد القانوني النافذة في جميع اركان القرار الاداري.

2- إنه لا مجال للحديث عن سلطة تقديرية للإدارة فيما يتعلق بركن الاختصاص والشكل والغاية، إذ أن مثل هذه السلطة تمارسها الإدارة في نطاق ركن السبب والمحل والعلاقة بينهما.

3- الأصـل العام إن السـلطة التقديرية للإدارة في إصـدار قراراتها لا تخضـع لرقابة القضـاء إذا ماتصـرفت في حدود القانون، الا أن الاجتهادات القضـائية والفقهية منحت للقضـاء صـلاحية الرقابة على مثل هذا النوع من السلطة حماية لحقوق الافراد.

ثانيا/ التوصيات

1_ إن الإدارة وإن كان المشـرع منحها قدراً من السـلطة التقديرية لاختيار وقت وكيفية القيام بالتصـرفات القانونية فإنه يجب ألا تترك مثل هذه السـلطة دون ضـوابط تبين حدودها، لذلك نوصـي بضرورة وضع ضوابط تشريعية للحد من إساءة استعمال الإدارة للسلطة التقديرية.

2- بما أن الإدارة تتمتع بسـلطات واسـعة دون معقب عليها من القضـاء اسـتنادا إلى نظرية أعمال السـيادة، فإننا نري بضـرورة تعزيز القضـاء لرقابته على السـلطة التقديرية للإدارة في في مختلف المجالات كما فعل نظيره الفرنسـي والمصـري، مع التحفظ على عدم فرض رقابة مطلقة فيما يتعلق بالضـبط الإداري، حيث نرى بأن تمتع الإدارة بسلطة تقديرية دون خضـوعها لرقابة القضـاء خاصـة فيما يتعلق بالصحة العامة.

3- أن يضع المشرع ضوابط يمنح بمقتضاها للقاضي سلطة تقديرية لقياس درجة التناسب أو الملائمة بين المنافع والمضار من إصدار القرار الإداري، بحيث لا يلزم المدعي بضرورة أثبات خطأ الإدارة، خصوصا وأن مثل هذا الخطأ قد يتعلق بالبواعث والنوايا الداخلية لمُصدر القرار مما يصعب اثباته.

والله ولي التوفيق.

[1]د. سليمان محمد الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، الطبعة الثانية ،دار الفكر العربي ، القاهرة،1966، ص49.

[2] د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، الطبعة الخامسة، دار الفكر العربي ، القاهرة ،1984، ص31.

[3] د. محمود محمد حافظ، القضاء الإداري، الطبعة السابعة، دار النهضة العربية، القاهرة ،1979، ص27وما بعدها.

[4] د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، المصدر السابق، ص.32 و د. فهد عبد الكريم أبو العثم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2005 ،ص89.

[5] أ. خضر عكوبي يوسف ، موقف القضاء العراقي من الرقابة على القرار الإداري ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، 1975 ،ص294.

[6] د. فاروق احمد خماس ، محكمة القضاء الإداري في ضوء القانون رقم 106 لسنة 1989 ،مجلة العلوم القانونية ، العددان 1 و2، المجلد 9، 1990، ،ص42.

7 د. سامي جمال الدين ، أصول القانون الإداري (نظرية العمل الإداري)، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، 1993، ص 264وما بعدها.

[8] د. خالد الزبيدي، القرار الاداري السلبي في الفقه والقضاء الاداري – دارسة مقارنة، مجلة الحقوق الكويتية، سنة2005م، ص335.

[9]د. محمد عبدالله الحراري، اصول القانون الاداري الليبي، المركز القومي للبحوث والدراسات العلمية، طرابلس، ص178.

[10] د.حمدي ياسين عكاشة، القرار الاداري منشأة المعارف، الاسكندارية، 1987م، ص277.

[11] د.مازن ليلو، القانون الاداري الليبي، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2005م، ص 410.

[12] د.محمد عبدالله الحراري ، الرقابة على اعمال الإدارة في القانون الليبي، الجامعة المكتبية، الطبعة الخامسة، ، الزاوية ، ليبيا 2010، ص308.

[13] د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الادارية، الطبعة السابعة، دار الفكر العربي، القاهرة، سنة ،2006 ص673.

[14] طعن إداري رقم 11 لسنة 27 قضائية ، بجلسة 23،3،1983ف، مجلة المحكمة العليا، السنة العشرون، العدد الاول، ص90.

[15] حكم المحكمة الادارية العليا بتاريخ 11،2،2012 في الطعن رقم 13229 لسنة 57 قضائية.

[16]د. سعيد عبد المنعم الحكيم – الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم المعاصرة – دار الفكر العربي – القاهرة – 1976 – ص 71.

[17] -سليمان محمد الطماوى، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، 27،28.

[18] محمد رفعت عبدالوهاب القضاء الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، 2005، ص210. أ. لطفي محمد عبدالباسط، دراسة تحليلية لمضمون السلطة التقديرية للإدارة ومدى خضوعها للرقابة القضائية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابي بكر بلقايد، 2016، ص68.

[19]- د.محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الادارية ، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص 22. د. خليفي محمد، الضوابط القضائية للسلطة التقديرية للإدارة ،رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابي بكر بلقايد،2016، ص71.

[21] أنظر تفصـــيلا د.محمد عبدالله الحراري، الرقابة على اعمال الإدارة في القانون الليبي، مرجع ســـبق ذكره، ص134وما بعدها.

[22]- عمر محمد الشوبكي- القضاء الاداري- دارسة مقارنة – مقارنة الطبعة الاولى الاصدار الثالث دار الثقافة للنشر والتوزيع- 2007-ص 27.

[23]-محمد رفعت عبد الوهاب- القضاء الاداري- مرجع سابق ص-2000-2001.

[24] - ورد هذا التعريف في العديد من الاحكام القضـــائية منها الطعن الإداري رقم 1،1 بجلســـة 1954،5،4 قضـــاء المحكمة العليا، القضـاء الإداري والدسـتوري، الجزء الأول، ص(25). وكذلك الطعن الإداري رقم 50،57ق بجلسـة 2006،1،15م.م.ع، السـنة الواحدة والاربعون، العدد الثالث، ص(35).وكذلك الحكم الصـــادر عن محكمة اســتئناف بنغازي في الدعوى رقم 28لسنة 9ق بجلسة 1980،10،29.

[25]- أنظر تفصـــيلا حول هذه الأركان د. نوري محمد معيميد، القرار الإداري بين الســـحب والالغاء، الشـــركة العامة للورق والطباعة ،طرابلس، الطبعة الأولى، 2022، ص77ومابعدها.

[26] أ.زيد طارق خضير عباس، رقابة التناسب في القضـاء الإداري، رسـالة ماجستير، جامعة النيلين، كلية الدراسات العليا، قسم القانون، 2018، ص27.

[27] - انظر تفصـــيلا حول هذه العيوب د.محمد عبدالله الحراري،الرقابة على اعمال الإدارة في القانون الليبي، مرجع سبق ذكره، ص393ةمابعدها.

[28] ظهرت بعض النظريات الفقهية التي تجير صـدور القرار الإداري من شـص غير مختص وفقا لظروف معينة ، من هذه النظريات نظرية الموظف الفعلي و،ونظرية الموظف الظاهر. انظر تفصـــيلا حول هذه النظريات: أبن شـــهرة لويزة، نظرية الموظف الفعلي في القانون الإداري، رسـالة ماجسـتير، كلية الحقوق جامعة غرداية، 2022 ، ص10.-20. وأنظر أيضا: د. محمد أحمد المؤلف، نظرية الموظف الظاهر كأساس لمبدأ حسن النية في القضاء والفقه، مجلة جامعة الزاوية للعلوم القانونية والشرعية العدد 13(الثاني)، ص265-275.

[29] د. محمد عبالله الحراري ، الرقابة على اعمال الإدارة في القانون الليبي، مرجع ســـبق ذكره، مرجع ســـبق ذكره ،ص446.

[30] خليفة الجبراني، القضاء الإداري الليبي،مركز سيما للطباعة والنشر، صرابلس 2005، ص362،

[31]- خليفي محمد، المرجع السابق، ص 60.

[32] انظر في ذلك: د. محمد عبدالله الحراري ، الرقابة على اعمال الإدارة في القانون الليبي، مرجع ســـبق ذكره، ص196. وانظر أيضـــا الطعن الإداري رقم 2\45 بجلســـة 30\12\2001 مجموعة احكام المحكمة العليا، القضـــاء الإداري الجزء الثاني2001، ص857.

[33] د. عبدالعزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، 2002، ص243.

[34]-حاحة عبد العالي، القابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر،2005، ص216.

[35] سالم سامية، رقابة القاضي على ركن السبب في القرار الإداري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر،2018، ص40-50.

[36] أ. سالم سامية،رقابة القاضـي الإداري على ركن السبب في القرار الإداري،رسـالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية ،جامعة محمد خيضر ،2018، ص46.

[37] د. سام سليمان دلة –و محمد ناصر الطنجي، الرقابة القضائية المستحدثة على السلطة التقديرية للإدارة في قرارات نزع الملكيـة من خلال نظريـة الموازنـة بين المنـافع والمضـــــار، بحـث علمي نقلا عنموقع الانترنـت Kwfile:///C:/Users/1/Downloads/MJLE_Volume%2014_Issue%2087._Pages%201-45.pdf ص21- 26

[38] نظر تفصيلا:د. نصر الدين القاضي ،النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة، دار الفكر العربي،2002،ص601. وانظر أيضا: سالم سامية، مرجع سابق، ص 49.

[39] د سام سليمان دله واخرون مرجع سبق ذكره، ص27-31.

[40] اظر تفصيلا: د.نصر الدين مصباح القاضي، مرجع سبق ذكره، ص 816. وانظر أيضا: د.محمد عبدالله الحراري، الرقابة على اعمال الإدارة في القانون الليبي، مرجع سبق ذكره، ص432-460.

[41] المرجع نفسه، ص93-102.