

معايير تمييز السلطة التقديرية للإدارة ونطاقها

محمد طه حسين الحسيني *

مقدمة

تقوم الدول بمهام متعددة من أجل توفير المستلزمات الرئيسة للمجتمع، وقد اتسع دورها لتدخل ميادين لم تكن من قبل قد وطأتها، وهذا ما يتضح بجلاء عند مقارنة المهام التي تضطلع بها الدولة قبل الحرب العالمية الثانية وبعدها، ولذا لم يقتصر دورها على الوظائف التقليدية من الحفاظ على الأمن الداخلي والخارجي وحماية النظام العام وتطبيق القانون بين المتخصصين أمام القضاء فقط بل شمل الميادين الاقتصادية والتجارية والصناعية، ولم تعد إدارتها محصورة في المرافق الخدمية وإنما تجاوزتها إلى العديد من المرافق الأخرى، ومن أجل أن تدير هذه المرافق بكفاءة وقدرة تمكنها من انجاز متطلبات المرفق العام وتحقيق الأهداف المتوخاة من انشاءه تحتاج إلى جملة من الوسائل التي تمكنها من ذلك، ومن أهم هذه الوسائل منحها سلطة واسعة تستطيع من خلالها تقدير ما هو الملاءم من التصرفات التي ينبغي أن تصدر عنها، وهي ما يصطلح عليه في القانون الإداري بالسلطة التقديرية للإدارة في مقابل السلطة المقيدة، فالإدارة عندما تكون أمام واقعة معينة سواء اكانت تلك الواقعة مادية أم قانونية ويفترض أن تتخذ بشأنها قرارا ما يجب أن تعرف هل أنها تتمتع بسلطة مقيدة أم تقديرية من أجل أن يصدر قرارها وفقا لتلك السلطة، وهنا يبرز سؤال مفاده كيف للإدارة أن تميز وهي تواجه واقعة ما وتنوي التصرف بشأنها أنها تتمتع بسلطة تقديرية أم مقيدة؟ هذا من جهة، ومن جهة أخرى إذا كانت الإدارة تتمتع بسلطة تقديرية فما هو نطاق سلطتها هذه؟ وهذا ما سنحاول الاجابة عنه في بحثنا من خلال مبحثين خصصنا احدهما لمعايير تمييز السلطة التقديرية للإدارة، والآخر نستعرض فيه نطاق هذه السلطة، وسنسبقهما بتعريف السلطة التقديرية للإدارة.

المبحث الأول : تعريف السلطة التقديرية

إنَّ من حق الادارة ممارسة سلطتها التقديرية، وهذا ما ذهبت إليه اغلب النظم القانونية، إذ أنها اعترفت للإدارة بذلك، ومن هنا لا تعتبر السلطة التقديرية خروجاً على مبدأ الشرعية، بل هي وسيلة لتطبيق القانون، ولذا فهي لا تتنافى مع مبدأ الشرعية، وإنما تمثل الالتزام بهذا المبدأ، ولا تختلف من هذه الناحية

* مدرس مساعد في الكلية الإسلامية الجامعة / قسم القانون / النجف الاشرف



عن السلطة المقيدة، وإنما يمثلان كفة ميزان واحدة، في حين تمثل نظرية الظروف الاستثنائية الكفة الثانية، وليتبين ذلك بشكل واضح علينا أن نتعرف على المراد من السلطة التقديرية، وسنخصص المطلب الأول للتعريف بها في اللغة، في حين سنطرح في المطلب الثاني تعريفها في الاصطلاح.

المطلب الأول : السلطة التقديرية في اللغة

سنفصل في التعريف اللغوي التعريف بكل لفظة من الفاظ السلطة التقديرية باعتبار أن المصطلح مركب لفظي، ثم نتعرض لتعريفها كمركب.

الفرع الأول : السلطة في اللغة

مصدر "سلط السين واللام والطاء أصل واحد بمعان لغوية متعددة منها القهر ومن ذلك سمي السلطان سلطاناً، والسلطان الحجة والبرهان والسليط من الرجال الفصيح اللسان الذرب والسلطة المرأة الصَّحَابَةُ"^(١)، وتأتي بمعنى القدرة والمُلك ومنه قوله تعالى (هَلَكَ عَنِّي سُلْطَانِيَّةٌ)، أي لا سلطان ولا جاه ولا سلطة ولا قدرة ولا ملك لأحد في ذلك اليوم وهو يوم القيامة"^(٢).

الفرع الثاني : التقدير في اللغة

قدر الشيء مبلغه والتقدير التهذيب ومقدار الشيء مقياسه "والتقدير يأتي على ثلاثة وجوه من المعاني أحدها التروي والتفكير في تسوية أمر وتهينته، والثاني تقديره بعلامات يقطعه عليها، والثالث أن تنوي أمراً بعقدك تقول قدرت أمر كذا وكذا أي نويته وعقدت عليه ويقال قدرت لأمر كذا أقدر له و أقدر قدرا إذا نظرت فيه ودبرته وقايسته"^(٣).

الفرع الثالث : السلطة التقديرية في اللغة

لم تتعرض كتب اللغة إلى تعريف السلطة التقديرية كمركب لفظي، ولكنها تعرضت لبيان التقدير وكذلك السلطة، ومن خلال التعريفين المتقدمين يمكن استنتاج المراد من مركب السلطة التقديرية كما فعل العمري فالسلطة التقديرية عنده هي "مكنة تعين صاحبها للوصول إلي القرار المتفق مع الشرع والنظام من خلال إعمال النظر فيما يعرض عليه"^(٤) وهو كما ترى أقرب للتعريف باصطلاح الفهاء منه بالتعريف اللغوي، فالأقرب أن يقال أن السلطة التقديرية في اللغة بمعنى القدرة على الشيء مشوبة بالتدبر.

المطلب الثاني : السلطة التقديرية في الاصطلاح

تعرض الفقه إلى تعريف السلطة التقديرية، ولم يقتصر تعريفها عليه بل بادر القضاء إلى تعريفها أيضاً، ولذا سنقسم هذا المطلب إلى فرعين، نبين في الأول تعريف الفقه للسلطة التقديرية، ونخصص الثاني لتعريف القضاء لها.

الفرع الأول : تعريف السلطة التقديرية في الفقه

اختلف الفقه في تعريف السلطة التقديرية، ونجد هذا الاختلاف قد رمى بظلاله على فقهاء الغرب والعرب وحتى العراق، ولذا سنستعرض تعريفها في كل منها.

أولاً : تعريف السلطة التقديرية في الفقه الغربي

ذكرت للسلطة التقديرية تعريفات عدة، ومع كثرتها لا نجد الفرق بينها جوهرياً.

فقد عرف العلامة بونار السلطة التقديرية كالآتي "إنَّ سلطة الإدارة تكون تقديرية إذا ترك لها القانون - الذي يمنحها هذه السلطة - الحرية في أن تتدخل أو أن تمتنع وترك لها الحرية أيضاً بالنسبة إلى الزمن، وكيفية وفحوى القرار الذي تقرره"^(٥)، وبعبارة أخرى تكون سلطة الإدارة تقديرية حينما يترك لها القانون الذي يمنحها هذا الاختصاص بصدد علاقتها مع الأفراد، الحرية في أن تتدخل أو تمتنع ووقت هذا التدخل وكيفيته وفحوى القرار الذي تتخذه.

وقد ذهب فالين إلى القول بأنه "لا يمكن أن للإدارة حرية تقدير التزاماتها القانونية بأي حال من الأحوال، بل تكون اختصاصاتها في هذا المجال محدودة، ولا تكون تقديرية إلا في تحديد مناسبة اتخاذ قرار معين أو اتخاذه في صورة بعينها، أو اتخاذه في وقت معين، فهي ملزمة بما هو شرعي، ولكنها حرة فيما هو صالح"^(٦)، أي أنَّ السلطة التقديرية للإدارة تتحقق عندما لا تحدد مناسبة اتخاذ القرار الإداري، ولا تحدد صورة بعينها أو وقت معين لاتخاذه.

ويرى العلامة ديجي أنَّ السلطة التقديرية تتحقق عندما "يملك رجل الإدارة سلطة اتخاذ القرار أو عدم اتخاذه، ويملك تحديد نوع القرار الذي يتخذه وفقاً لمقتضيات الملائمة"^(٧).



ثانيا : تعريف السلطة التقديرية في الفقه العربي

عرّف الدكتور الطماوي السلطة التقديرية بأنها "نوع من الحرية تتمتع بها الادارة لتقدير خطورة بعض الحالات الواقعية التي تحدث، واختيار وقت تدخلها، ولتقدير افضل الوسائل لمواجهة هذه الحالة، وفي هذا المجال هي حرة، ولكنها محاطة دائما بفكرة المصلحة العامة التي تشرف على جميع اعمالها وتهيمن على كل تصرفاتها، وفي نطاق فكرة المصلحة العامة قد يلزمها المشرع بمراعاة هدف محدد ومعين من اهداف المصلحة العامة، فالحدود الخارجية للسلطة التقديرية هي فكرة المصلحة العامة، وعناصرها الداخلية هي اهمية الوقائع ووقت التدخل ووسيلة مواجهة الحالة"^(٨).

ويرى الدكتور محمود سامي أنّ السلطة التقديرية تعني "تمتع الادارة بقسط من حرية التصرف عندما تمارس اختصاصاتها القانونية، بحيث يكون للإدارة تقدير اتخاذ التصرف أو الامتناع عن اتخاذه، أو اتخاذه على نحو معين، أو اختيار الوقت الذي تراه مناسباً للتصرف، أو السبب الملائم له، أو في تحديد محله"^(٩).

ويقول الدكتور الحكيم إنّ "المشرع يكتفي بوضع القاعدة العامة التي تتصف بالمرونة، تاركا للإدارة تقدير ملائمة التصرف، شريطة أن تتوخى الصالح العام في أي عمل تقوم به وان لا تنحرف عن هذه الغاية والا كان عملها مشوبا بعيب اساءة استعمال السلطة"^(١٠).

إما الدكتور الصغير فيذهب إلى أنّه في السلطة التقديرية "يترك للإدارة قدر معين من الحرية من حيث الاختيار بين اتخاذ القرار من عدمه رغم توافر شروطه، مراعاة للظروف و والمعطيات والمقتضيات السائدة بالإدارة" ويمثل له بقرار منح الاوسمة والنياشين، إذ تتمتع الادارة المختصة بتقدير مدى استحقاق الشخص للتكريم، ويجعل من ابرز المجالات التي تظهر فيها السلطة التقديرية هي "الحفاظ على النظام العام، وما يخوله لهيئات الضبط الإداري الوطنية أو المحلية من سلطات من حيث اختيار القرار الملائم والمناسب للظروف المحيطة به"، ويستنتج من هذا أنّ السلطة التقديرية "انما تستند إلى اعتبارات عملية، تمنح الادارة عدة اختيارات لمواجهة الواقع الذي لا يستطيع المشرع أن يتصوره مسبقا، ولا يمكن للقاضي معاشة ملابساته وتفصيله"^(١١).

فالسلطة التقديرية لا تعني باي حال من الأحوال أن يعطى تخويل للإدارة تستطيع بمقتضاه أن تتصرف بحرية مطلقة في اتخاذ قراراتها، لان الادارة عند تمتعها بالسلطة التقديرية عليها أن تستمر في التزامها باقامة قراراتها على اركان صحيحة.



وينحى الدكتور طلبه نفس المنحى في تعريفه للسلطة التقديرية للإدارة، والتي تعني عنده تمتع الإدارة "بقدر كبير من حرية الاختيار في الطرق والوسائل والوقت، في عملية اتخاذ القرار الإداري"^(١٢).

نلاحظ مما تقدم من التعريفات للسلطة التقديرية للإدارة، أنَّ هذه السلطة تتمحور حول حرية الإدارة في ثلاثة جوانب، الأول هو حرية الإدارة في تدخلها، أو عدم تدخلها، أي في أن تتخذ قراراً معيناً أو تمتنع عن اتخاذ القرار، والثاني حرية الإدارة في تحديد وقت هذا التدخل، والثالث حرية الإدارة في اختيار طريقة تدخلها.

ثالثاً : تعريف السلطة التقديرية في الفقه العراقي

عرّفها الدكتور ليلو بأنه "يقصد بالسلطة التقديرية أن تكون الإدارة حرة في اتخاذ القرار أو الامتناع عن اتخاذه، أو في اختيار القرار الذي تراه، أي أنَّ المشرع يترك للإدارة حرية اختيار وقت واسلوب التدخل في إصدار قرارها تبعاً للظروف"، وينبغي أن لا يفهم من تلخيصه الأخير للسلطة التقديرية بقوله تبعاً للظروف، انه ينحى بالسلطة التقدير أو يقصرها على نظرية الظروف الاستثنائية، بل يعنيه ما عناه الكتاب في تعريفهم للسلطة التقديرية، ومما يزيل ما قد يحصل من لبس جراء عبارته الأخيرة قوله والذي يوافق به ما ذكره الدكتور الحكيم "فالمشرع يكتفي بوضع القاعدة العامة التي تتصف بالمرونة تاركا للإدارة تقدير ملائمة التصرف، شريطة أن تتوخى الصالح العام في أي قرار تتخذه، وان لا تنحرف عن هذه الغاية، وإلا كان قرارها مشوباً بعيب اساءة استعمال السلطة"، كما يرى بان السلطة التقديرية تتجلى "في عنصر السبب وهو الحالة الواقعية والقانونية التي تبرر اتخاذ القرار، والمحل وهو الاثر القانوني المترتب عنه حالاً ومباشرة، إما بقية عناصر القرار الإداري وهي الاختصاص والشكل والغاية فإنها تصدر بناء على اختصاص مقيد"^(١٣).

ويظهر رأيه في السلطة التقديرية بشكل اوضح بقوله تمارس "الإدارة اختصاصاً تقديرياً، إذ يترك المشرع للإدارة حرية اختيار وقت واسلوب التدخل في إصدار قراراتها تبعاً للظروف، ومن دون أن تخضع للرقابة"^(١٤) باعتبار أنَّ رقابة القضاء على اعمال الإدارة رقابة مشروعية لا رقابة ملائمة، فتخرج - على رايه - السلطة التقديرية عن رقابة القضاء.

ويذكر الدكتور بدير والدكتور البرزنجي والدكتور السلامي بان "الإدارة في حالة السلطة التقديرية تكون لها حرية الاختيار بين عدة حلول، كل منها جائز ومشروع قانوناً"^(١٥)، ويذهبون إلى أنَّه كلما اتسعت هذه الحرية كلما كانت السلطة التقديرية متسعة تبعاً لها.



الفرع الثاني : تعريف القضاء للسلطة التقديرية

لقد وضع القضاء المصري حدًا للسلطة التقديرية بقوله "تجد - السلطة التقديرية - حدّها الطبيعي في المعاملة القانونية التي اهلتها، وهي المصلحة العامة"^(١٦)، فيرى القضاء المصري أنّ حرية الإدارة في مجال السلطة التقديرية تقف عند المصلحة العامة، وهذا ما التزم به القضاء الإماراتي حيث عرّف السلطة التقديرية بأنها "افصاح الإدارة بالشكل الذي يتطلبه القانون، عن ارادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح، وذلك بقصد احداث أمر قانوني معين، متى كان ذلك ممكنا وجائزا قانونا، وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة"^(١٧).

وقد جاء في قرار لمحكمة العدل العليا تعريفا للسلطة التقديرية حيث نص على "أنّ معنى السلطة التقديرية المعطاة للإدارة هو أن يكون للإدارة سلطة اتخاذ الموقف الذي تراه مناسبا عند تحقق الغرض الذي هدف إليه القانون"^(١٨)، وقد جاء تعبير اتخاذ الموقف الذي تراه مناسبا، جاء مطلقا والمطلق يؤخذ على إطلاقه، لذا بالامكان القول أنّ المحكمة تدرج تحت السلطة التقديرية للإدارة أنّ تتخذ القرار الذي تراه مناسبا من حيث المضمون والوقت، إما الهدف الذي ينبغي على الإدارة السعي إلى تحقيقه من خلال قرارها فهو المصلحة العامة، ولذا نلاحظ أنّ المحكمة لم تحدد السلطة التقديرية للإدارة بحدّ سوى المصلحة العامة، وقد تكرر هذا المعنى في أحكامها حيث جاء في حكم لها ما نصه "ان وجود سلطة تقديرية للإدارة ليس معناه ترك الافراد لمحض رغبات الادارة دونما حد لسلطتها في التقدير وانما معناه ان يكون للإدارة سلطة اتخاذ الموقف الذي تراه مناسبا عند تحقق الحالة التي هدف اليها القانون"^(١٩).

وقد ذهب مجلس الدولة الفرنسي إلى أنّ التقدير في السلطة التقديرية للإدارة هي "من اطلاقات الجهة الإدارية تترخص فيه بمحض اختيارها، فتستقل بوزن مناسبات قرارها، وبتطوير ملائمة أو عدم ملائمة اصداره" وقد اخرجت القرار الصادر عن الادارة بموجب سلطتها التقديرية عن رقابة القضاء فقالت "بما لا معقب عليها في هذا الشأن من محكمة القضاء الإداري ما دام لم يثبت أنّ قرارها يطوي على اساءة استعمال السلطة"^(٢٠).

المبحث الثاني : معايير تمييز السلطة التقديرية للإدارة

مما لا شك فيه أنّ المصدر الذي تستند إليه السلطة التقديرية هو مصدر قانوني، وقد سبق القول أنّ السلطة التقديرية لا تعتبر خروجاً على مبدأ الشرعية وإنما هي عمل تؤديه الإدارة لتطبيق القانون، ولكن القواعد القانونية غالبا ما لا تبين بوضوح وجلاء حدود السلطة التقديرية، وبالتالي يصعب معرفة متى تقوم السلطة التقديرية للإدارة، ومتى لا تقوم، ولذا كانت هناك حاجة ماسة إلى معيار قانوني يبين قيامها



من عدمه، ومن هنا اهتم الفقه بالبحث عن هذا المعيار، وسنحاول فيما يأتي بيان رأي الفقه في المعيار الذي ينبغي تبنيه، ومما لا شك فيه أن هناك تقابل بين السلطة التقديرية والسلطة المقيدة لذ نحتاج كذلك إلى بيان معيار السلطة المقيدة، وسنبحثهما في المطلب الأول، ولأجل اتضاح كل منهما بشكل جليّ سنقوم بالتمييز بينهما وذلك في المطلب الثاني.

المطلب الأول : معيار السلطة التقديرية والمقيدة

سنقسم هذا المطلب إلى فرعين نتعرض في الأول إلى بيان معيار السلطة التقديرية، وفي الثاني نلقي الضوء على معيار السلطة المقيدة.

الفرع الأول : معيار السلطة التقديرية

اختلف الفقهاء في المعيار الواجب اتخاذه في قيام السلطة التقديرية أو عدم قيامها، وكان اختلافهم هذا ناشئاً عن اختلافهم في مصدر التقدير، حيث ذهب البعض إلى أن مصدر التقدير ينحصر في القواعد التشريعية، بينما ذهب آخرون إلى أن مصدر التقدير ينبع من القواعد التشريعية بالإضافة إلى القواعد القضائية، ولذا علينا أن نبين رأي كل من الفريقين.

أولاً : معيار السلطة التقديرية وفقاً لمصدرية القواعد التشريعية لها

سنستعرض في هذا البحث المعيار الذي طرحه كل من الفقه الغربي والفقه العربي وكما يأتي:

١- عند فقهاء الغرب

اعتنق عدد من الفقهاء الغربيين النظرية القائلة بانحصار مصدر السلطة التشريعية في القانون أي القواعد التشريعية فحسب، ومن هؤلاء الفقهاء لون، وبونار وشاتيلان ولو دي بادير ولو دوفيتش وفالين، وربما اهم المعايير هي التي تقدم بها الفقيهان لون وبونار لذا سنتعرض فيما يأتي لبيان رأييهما.

أ - رأي الفقيه الالمانى لون

يخلص هذا الرأي إلى القول بأن "جوهر السلطة التقديرية ينحصر في حق الادارة في الاختيار بين عدة حلول كلها مشروعة"^(٢١) فمتى كانت الادارة غير ملزمة بإتباع خيار بعينه وأتيح لها الاخذ بخيار معين من بين خيارات متعددة نكون أمام سلطة تقديرية للإدارة، وهذا هو مقتضى القاعدة الجوازية التي ذكرها لون حيث أنها "تترك للعضو الذي يخضع لحكمها حرية الاختيار بين اعمال متعددة يعتبر كلا منها عملاً



من أعمال الدولة^(٢٢)، ومن الجدير بالقول انه قسم القواعد إلى قسمين وهما القاعدة الحاسمة أو القاطعة (وهي التي لا تترك لمن يخضع لحكمها أي حرية في تحديد المسلك الذي يتخذه)، والقاعدة الجوازية.

ب - رأي العميد بونار

يذهب العميد بونار إلى "أنّ هناك سلطة تقديرية للإدارة في حالة ما إذا كانت القوانين أو اللوائح قد نصت على اختصاص الادارة بمناسبة علاقة قانونية لها مع الأفراد وتركت لها سلطة التقدير الحرّ لملاءمة اقدامها على التصرف أو عدم اقدامها عليه، وفي حالة اقدامها على التصرف تركت لها تقدير مضمون قرارها المتخذ"^(٢٣)، ويخلص بونار إلى أنّ المعيار يكمن في تحليل القرار الإداري والتعرف على اركانه ومن خلال هذه الاركان يتم التمييز بين الجانب التقديري والتقييدي في تلك الاركان.

٢- المعيار عند الفقهاء العرب

انقسم الفقه العربي تبعاً لانقسام الفقه الغربي في مجال معيار السلطة التقديرية، وقد التزم بعض الفقه العربي بأنّ مصدر السلطة التقديرية هو القانون، في حين ذهب البعض الآخر إلى القول بأنّ المصدر يجمع بين القواعد التشريعية والقواعد القضائية، ومن هؤلاء الدكتور الطماوي حيث ذهب إلى أنّ المصدر هو الأول، ورجّح ما ذهب إليه بونار في معياره للسلطة التقديرية^(٢٤)، ويقوم هذا الرأي على اساسين الأول لا يوجد قرار تقديري صرف، والثاني أنّ التقدير والتقييد في القرار الإداري يرد على عنصر من العناصر التي يتكون منها القرار الإداري ومن هنا تظهر الحاجة في تشخيص التقدير في القرار الإداري إلى تحليله والتعرف على اركانه ومن خلالها يحدد التقدير أو التقييد فيه.

ثانياً : معيار السلطة التقديرية وفقاً لمصدرية القواعد التشريعية والقضائية

لاحظنا فيما تقدم أنّ بعض الفقه يذهب إلى توقف تحديد معيار السلطة التقديرية على مصدرها، وحددوا ذلك المصدر بالقواعد التشريعية، أي بالقواعد القانونية، أما الفريق الثاني والذي سنبحث اتجاهاته في هذا المطلب يرى أنّ قواعد القانون الإداري لا تنحصر في القواعد التشريعية، إذ من المعلوم أنّ من خصائص هذا القانون المهمة كونه قضائياً، بمعنى أنّ القضاء ساهم مساهمة فعالة في وضع قواعده، فكان للقضاء دوراً منشئاً وليس دوراً كاشفاً فحسب، وعليه اعتبروا أنّ مصادره تشمل بالإضافة إلى القواعد التشريعية القواعد القضائية أيضاً، وفيما يأتي سنستعرض بعض النظريات التي سعت إلى وضع معيار للسلطة التقديرية على أساس مصدرية هذه.

١ - في الفقه الغرب

نستعرض هنا نظرية كل من الاستاذين الفرنسي دي لوبادير والألماني آيزنمان:

أ: دي لوبادير

• نظريته

يذهب دي لوبادير إلى أنَّ السلطة التقديرية تتحقق عندما تكون الإدارة "حرة في أن تتخذ هذا القرار أو ذاك، وبعبارة أخرى فإن السلطة التقديرية توجد وتثبت للإدارة عندما لا يكون مسلكها محددا أو منصوصا عليه مقدما بالقانون"^(٢٥).

وعند دي لوبادير أنَّ السلطتين التقديرية والمقيدة كلاهما ترتبط بتقدير الملاءمة، والفارق بينهما بالنسبة إليها يكمن في أنَّه في السلطة التقديرية يكون رجل الإدارة حرا في اختيار الحل الذي يراه أكثر ملاءمة، بينما في السلطة المقيدة يكون رجل الإدارة فاقدا لمثل هذه الحرية، إذ يتعين عليه أن يتخذ اجراءه وفقا لما حددته له قواعد القانون.

والسؤال الذي يطرح هنا على دي لوبادير هو: بأي عنصر تتعلق كلا السلطتين التقديرية والمقيدة؟ يجب دي لوبادير عنه بالقول "أنَّ فكرة السلطة التقديرية أو المقيدة لا تتعلق إلا بعنصر الموضوع في القرار الإداري، وبعبارة أخرى أكثر تحديدا لا تتعلق إلا بعنصر الموافقة بين موضوع القرار واسبابه، ففي حالة السلطة المقيدة يخاطب القانون رجل الإدارة وكأنه يقول له: أنت لا تستطيع أن تتخذ هذا القرار أو ذاك إلا لهذا السبب أو ذاك، أما في حالة السلطة التقديرية فإنَّ القانون يكاد يقول لرجل الإدارة: أنت تستطيع أن تتخذ هذا القرار أو ذاك، وأنت الذي تقدر في أية حالى ينبغي عليك أن تتخذ هذا القرار دون القرار الآخر"^(٢٦).

وفي مجال الرقابة على السلطة التقديرية يذهب دي لوبادير إلى أنَّ القضاء اخذ يفرض رقابته في مجالات يبدو أنها كانت تمثل مجالا لحرية الإدارة في التصرف بشأنها، حيث اخذ القضاء يفرض رقابته على موضوع القرار وتبرير الموضوع بأسبابه، ومن خلال استقراء هذا القضاء يستنتج دي لوبادير أنَّ التشريع ليس هو المصدر الوحيد للسلطة المقيدة بل تنضم إليه السلطة المقيدة بواسطة القاضي، ولكن هل يبقى بعد هذا وجود للسلطة التقديرية؟ يجب دي لوبادير أن لا محل لهذا السؤال، فرقابة القضاء لا تبعث على نفي السلطة التقديرية، فمجلس الدولة الفرنسي عندما يفرض رقابته على قيمة أسباب القرار الإداري في حال عدم وجود قيود تشريعية فهذا يعني أنَّه انشأ حالة جديدة من حالات الاختصاص المقيد، فواقعة



"ممارسة القضاء لرقابته في هذه الحالة انما تعني أنّ اختصاص الادارة لم يكن تقديرية، أما إذا كان الاختصاص تقديرية فإنّ مجلس الدولة سيرفض في هذه الحالة ممارسة رقابته"^(٢٧)، فكانما يمارس مجلس الدولة دورين احدهما منشأ والآخر كاشفاً، فالمنشئ يتحقق عندما يراقب الأسباب في الوقت الذي لا توجد هناك قيود تشريعية على تصرف الادارة، وفي هذه الحالة يمارس مجلس الدولة أو القضاء دوراً منشأ حيث أنّه يقوم بانشاء حالة جديدة من حالات الاختصاص المقيد، أما الدور الثاني الذي يمارسه فيتحقق عندما يرفض مجلس الدولة ممارسة رقابته على القرار الإداري، ففي هذه الحالة يكشف تصرفه هذا عن تمتع الادارة بسلطة تقديرية، والخلاصة أنّ السلطة التقديرية مع التفسير السابق لا تكون منفية، وبعبارة أخرى أنّ "فكرة السلطة المقيدة قضائياً لا تتضمن معنى تقييد سلطة الادارة أو قيام رقابة على السلطة التقديرية من قبل القاضي، وإنما تعني فقط أنّ القاضي يساهم مع المشرّع في تحديد الحالات التي تكون فيها السلطة مقيدة أو تقديرية، إنّ السلطة التقديرية على ذلك عبارة عن قسط من الحرية يتمتع القاضي عن فرض رقابته عليه"^(٢٨).

• تقدير نظرية دي لوبادير

أ - إنّ دي لوبادير يعترف للقضاء الإداري بدور انشائي لقواعد القانون الإداري كما سبق، ويستثمر هذا الدور في تحديد معيار السلطة التقديرية وتمييزها عن السلطة المقيدة، ويمتاز رأي دي لوبادير "بدقة تحديد مجال الملاءمة ومناطقها في القرار الإداري، إذ جعلها في تقدير التناسب بين الاجراء المتخذ وأسبابه المعتمدة"^(٢٩).

ب - يرى دي لوبادير أنّ عدم تحديد التشريع لا يمثل دليلاً على وجود السلطة التقديرية للإدارة فقد يتدخل القاضي ويملئ هذه الثغرة التشريعية فيقوم بانشاء اختصاص مقيد، فيكون هذا اختصاصاً مقيداً قضائياً يصطف بجانب الاختصاص المقيد التشريعي.

ب - آيزنمان

هل بالإمكان تعريف السلطة التقديرية تعريفاً جامعاً دفعة واحدة؟ يجب آيزنمان بأنّه ليس هناك تعريفاً جامعاً لها يمكن اعطاؤه دفعة واحدة، ولذلك يرى أنّ تعريفها يتم على خطوات، ولذا يبدأ تعريف هذه السلطة تعريفاً عاماً، فيعرفها بأنّها "سلطة التصرف تقديرية"^(٣٠)، والنتيجة التي يصل إليها آيزنمان من تعريفه هذا هو أنّ: التقدير = التقدير الحر أو حرية التقرير.



وفي مجال القانون يرى آيزنمان أنَّ رجل الإدارة كلما كانت لديه الحرية في الاختيار بين عدّة قرارات يمكن القول بأنَّ لديه سلطة تقديرية، فرجل الإدارة عندما يتمتع بالتقدير لا يكون مقيدا بإرادة أخرى، فالتقدير عنده يعني (التقييد الذاتي).

وهل يقابل هذا المعنى للسلطة التقديرية أو للتقدير لدى آيزنمان معنى أو فكرة أخرى، يجيب آيزنمان بوجود فكرة أخرى تقابل هذه الفكرة وهي فكرة السلطة المقيدة، فما يقابل التقدير هو التقييد أو الإلزامي أو المثبت أو المحدد، والذي يعني التحديد السابق المنصوص عليه في قاعدة ملزمة، وفي هذه الحالة فإنَّ القرار الذي يتسم بالإلزام لا يفسح مجال لأي حرية أو مجال للإرادة الشخصية لرجل الإدارة فيكون خاضعا لإرادة أخرى غير إرادته، ويستنتج آيزنمان ما يأتي: أنَّ التقديري = غير الملزم، كما أنَّ الملزم = غير التقديري.

من خلال ما تقدم هل يعني آيزنمان بأنَّه إما أن يكون القرار تقديريا بالكامل وإما أن يكون مقيدا بالكامل؟ فيكون لدينا تصنيف ثنائي يتمحور حول طائفتين من السلطات الأولى تقديرية والثانية مقيدة، والجواب كما يذهب إليه البرزنجي أنَّ هذا التصنيف ليس صحيحا ولا يعبر عن الحقيقة لأنَّ هذا التصنيف الثنائي للقرارات الإدارية لا يعبر في واقعه إلا عن الحالات المتطرفة، ذلك أنَّ هناك صنف أو طائفة ثالثة لم يأخذها التصنيف السابق بالاعتبار وهي طائفة من القرارات الإدارية التي هي وسطا بين الطائفتين السابقتين، أي تلك "الأعمال التي تكون في جزء منها تقديرية وفي جزئها الآخر مقيدة، دون أن تنفي الواحدة منهما الأخرى، إذ لا يعني تواجدها إلا المصاحبة في نفس القرار أو اتحادهما في نفس السلطة"^(٣١).

ويرى آيزنمان أنَّ مصدر السلطة التقديرية هو مصدر قانوني فينبغي علينا دائما أن نتصور فكرة السلطة التقديرية مرتبطة بالتنظيم القانوني دون تمييز أو فصل بينهما، وعليه فإنَّ "مصدر التقدير هو عدم وجود التحديد الدقيق بمناسبة نشاط إداري معين أو عدم التحديد الكامل في النظام القانوني"^(٣٢).

مما تقدم تبين أنَّ آيزنمان اخذ النظام القانوني في بيان معيار السلطة التقديرية، فهل يعني بالنظام القانوني ما عناه أمثال برنارد وشاتيلان وبهler وغيرهم وهو القواعد التشريعية؟

الجواب هو أنَّ آيزنمان يختلف معهم في المراد من التنظيم القانوني هنا حيث يذهب إلى أنَّ التنظيم القانوني يشمل جميع القواعد القانونية التي تحكم النشاط الإداري وليس القواعد التشريعية فحسب، فهو بهذا التحديد للنظام القانوني يريد "أن يساوي في القيمة وفي الاثر بالنسبة لتقييد النشاط الإداري بين

القواعد التشريعية والقواعد القضائية، إذ أنَّ تقييد حرية الإدارة في اتخاذ القرار انما هو نتيجة للقواعد التشريعية والقواعد القضائية على حدّ سواء^(٣٣).

ومما تقدم يتضح معيار آيزنمان حيث يرى أنَّ معيار السلطة التقديرية للإدارة تكمن في تخلف التحديد في النظام القانوني (المكون من القواعد التشريعية والقواعد القضائية على حدٍّ سواء)، وبعبارة أخرى، السلطة المقيدة حيث تكون نتيجة للتحديد الكامل في النظام القانوني.

٢ - المعيار في الفقه العربي

نتعرض هنا لبيان المعيار عند الدكتور البرزنجي الذي لا يتردد عند الترجيح بين النظريات المتقدمة من الالتزام بالنظرية التي تقدم بها الأستاذ آيزنمان، حيث أن الدكتور البرزنجي يرى أن تحديد مفهوم السلطة التقديرية يرتبط ارتباطاً أكيدا بحسن إدراك خصائص القانون الإداري من جهة وبتحديد مصادره من جهة أخرى، وهو لا يرى أن آيزنمان جاء بجديد حينما اعترف للقضاء الإداري بدور انشائي لقواعد القانون الإداري حيث أن معظم فقهاء القانون الإداري يعترفون له بذلك، والفارق بينهم أن "قلة قليل منهم استطاعت أن تعمل الدور الانشائي للقضاء الإداري في مفهوم السلطة التقديرية وتحديد معيارها"^(٣٤).

وبذلك لا يكون تصوير السلطة التقديرية على أنها تقتصر على العلاقة القائمة بين الإدارة والمشرع، إذ أنَّ هذا تصور ناقص للمشكلة، ذلك أنَّه "قد يحدث أن يمنح النص التشريعي بوضوح سلطة تقديرية لإدارة في شأن من الشؤون، بحيث لا يستطيع القضاء أن يتدخل فينسخ النص التشريعي ويقلب ما منح المشرع من سلطة تقديرية لرجل الإدارة إلى سلطة مقيدة بشروط معينة تخالف النص التشريعي، غير أنَّ النصوص التشريعية لا تجري باستمرار على هذا المنوال بالنسبة لنشاط الإدارة الذي لا يزال يتشعب ويتسع كل يوم"^(٣٥).

الفرع الثاني : معيار السلطة المقيدة

تعني السلطة المقيدة عدم منح الإدارة الحرية في التدخل وعدمه، أو في اختيار زمن التدخل أو في اختيار كيفية التدخل، وبعبارة أخرى تعني السلطة المقيدة أو الاختصاص المقيد "التحديد السابق والملزِم للتصرف (أي المنصوص عليه بقاعدة ملزمة) بحيث لا تترك أي حرية للإرادة الشخصية لمن يصدر القرار من رجال الإدارة"^(٣٦)، وعليه تكون الإدارة في السلطة التقديرية مقيدة بإرادة أخرى غير إرادة مَنْ قام بإصدار القرار، وبالتالي لا تكون له أية حرية في الاختيار أو التقرير، ومن هنا فإن السلطة المقيدة تعتبر المفهوم المقابل (الضد النوعي) للسلطة التقديرية.



ويترتب على كون مفهوم السلطة المقيدة يقابل مفهوم السلطة التقديرية أن يكون المعيار الذي ذكر للسلطة التقديرية يجري بصورة معاكسة على السلطة المقيدة ، وما جرى من خلاف هناك في الفقه في معيار السلطة التقديرية يجري بعينه في تحديد معيار السلطة المقيدة ، بل حتى الخلاف الذي استند له خلاف المعيارية أي مصدر السلطة التقديرية يمكن بشكل ما أن نقول انه يتمدد إلى السلطة المقيدة.

فعند لون مثلا أن معيار السلطة المقيدة هو إذا كانت القواعد حاسمة أو قاطعة أي أن "لا تترك لمن يخضع لحكمها أي حرية في تحديد المسلك الذي يتخذه"^(٣٧).

وعند بونار تكون السلطة تقييدية أو يكون الاختصاص اختصاصا تقييديا "في حالة ما إذا كانت القوانين أو اللوائح قد نصت على الزام الإدارة على التصرف أو الامتناع عن التصرف أو التصرف بشكل معين أو في وقت معين"^(٣٨).

وعند الدكتور الطماوي نستظهر الاختصاص المقيد من خلال تحليل القرار الإداري والتعرف على أركانه^(٣٩).

ويرى دي لوبادير أن اختصاص الإدارة يكون مقيدا "عندما يتعين عليها - في مواجهة ظروف ووقائع معينة - أن تتخذ قرارا معينا، بعبارة أخرى يكون اختصاص الإدارة مقيدا عندما يكون مسلكها قد تحدد مقدما بقواعد القانون"^(٤٠).

ويرى بهلر أن اختصاص الإدارة يكون مقيدا في مجال الحقوق الشخصية وبالتالي "يقتضي إلا يسمح للإدارة بأن تمسّها إلا في اضيق الحدود"^(٤١).

إن مصدر السلطة التقديرية هو القانون فما لم يضع القانون محددات تكون سلطتها تقديرية، وبالمقابل فإن السلطة المقيدة للإدارة تدور مدار القانون بمعناه الواسع، ومن هنا يبدو أن رأي بونار هو الأقرب لتحديد معيار السلطة المقيدة للإدارة، ولذا لنا أن نقول معه أن سلطة الإدارة تكون مقيدة إذا كانت القوانين أو اللوائح قد نصت على الزام الإدارة على التصرف أو الامتناع عن التصرف أو التصرف بشكل معين أو في وقت معين.

المطلب الثاني : التمييز بين السلطة التقديرية والسلطة المقيدة

هناك عدة فروق مهمة بينهما يمكن تحديدها من حيثيات متعددة وسنستعرض بعضها فيما يأتي:

الفرع الأول : من حيث ممارسة الاختصاص وسحب القرارات الإدارية



أولا : من حيث ممارسة الاختصاص

هناك فرق واضح بينهما من حيث ممارسة الاختصاص فالسلطة المقيدة هي تلك السلطة التي يستطيع المشرع فيها أن يحدد شروطا للإدارة لممارسة الاختصاص ويرسم لها حدودها ويجبرها على التدخل في حالة توافر هذه الشروط، فلا يترك لها الخيار فعند توفر الشروط عليها أن تتدخل وعند عدم توفر الشروط فعليها أن تمتنع عن التدخل وعليه "تكون مهمة الإدارة تكون مقصورة على تطبيق القانون على الحالات التي تصادفها عندما تتحقق أسبابها فلا يترك لها أي حرية تقدير"^(٤٢)، كسلطة الإدارة التقديرية في مجال ترقية الموظف بسبب الأقدمية وبالتالي إذا توفرت هذه الأقدمية فتكون الإدارة مجبر على التدخل وإصدار قرار بالترقية، إما "السلطة التقديرية فهي التي يترك فيها المشرع للإدارة قدرا من حرية التقدير سواء بالنسبة إلى اتخاذ الاجراء أو عدم اتخاذه أو بالنسبة لأسباب اتخاذه بحيث تملك الإدارة في هذه السلطة تقدير ملائمة التصرف واختيار الوقت المناسب لاتخاذه"^(٤٣).

ثانيا : من حيث سحب القرارات الإدارية

في مجال سحب القرارات الإدارية "فانه يجوز للإدارة أن تقوم بسحب القرارات المعيبة غير المشروعة سواء كانت تنظيمية أو فردية على أساس بطلان هذه القرارات وعدم جواز الاحتجاج بتوليد الحقوق المكتسبة"^(٤٤) وتختلف حرية الإدارة في سحب هذه القرارات بين السلطة المقيدة والتقديرية فيشترط "في حال السلطة المقيدة أن يتم السحب خلال المدة المحددة للطعن بالإلغاء في القرار الإداري المعيب إمام القضاء أو في اثناء نظر الدعوى الخاصة بالإلغاء على أن يكون السحب مبنيا على ذات الأسباب وفي حدود الطلبات التي تضمنتها صحيفة الدعوى وبذلك تستطيع الإدارة، إما القرارات التي تصدر بناء على سلطة الإدارة التقديرية فانه يجوز للإدارة أن تسحبها في أي وقت من دون التقيد بشرط المدة"^(٤٥).

الفرع الثاني : من حيث مدى السلطة وارتباطها بالملائمة والمشروعية

أولا : من حيث مدى السلطة

تختلف كل منهما من حيث مدى السلطة إذ أن "السلطة التقديرية هي الأصل في مزاولة الإدارة لنشاطها، والاختصاص المقيد هو الاستثناء بمعنى انه لا يمكن تقييد اختصاص الإدارة إلا - بناء - على نص قانوني وحرية التقدير التي تتمتع بها الإدارة يختلف ضيقا واتساعا بحسب الظروف والاعتبارات، فأحيانا تكون ضئيلة حين يكون اختصاصها مقيدا"^(٤٦).



ثانيا : من حيث الارتباط بفكرة الملائمة والمشروعية

الملاحظ أنَّ السلطة المقيدة للإدارة مرتبطة "بفكرة المشروعية ارتباطا وثيقا، ولذلك فإن الإدارة تخضع في ممارستها للرقابة القضائية، حيث أنَّ مضمون الرقابة على أعمال الإدارة هي التحقق من مدى مراعاة الشروط التي يتطلبها القانون، ويكون للقضاء بالتالي أن يعطل أعمال الإدارة غير المشروعة أي المخالفة لما نصَّ عليه القانون، إما السلطة التقديرية فإنها ترتبط بفكرة الملائمة إذ أنَّ القانون عندما يمنح الإدارة سلطة تقديرية فإنه بذلك يترك لها حرية تقدير ملائمة أعمالها وهي في هذه الحالة لا تخضع كقاعدة عامة لرقابة القضاء إلا في حدود ضيقة على أساس أنَّ القاضي الإداري هو قاضي مشروعية وليس قاضي ملائمة لأنه إذا تعرض لبحث ملائمة القرار العمل يكون بهذا التصرف قد جعل من نفسه سلطة رئاسية على جهة الإدارة وتدخل في صميم عملها وحل محلها في مباشرة وظيفتها مما يُعدُّ خروجاً صريحاً على مبدأ الفصل بين السلطات"^(٤٧).

وهنا تكمن أهمية التفرقة بين السلطة التقديرية والسلطة المقيدة "ذلك أنَّ الرقابة القضائية على مشروعية القرارات الإدارية الصادرة استناداً لسلطة مقيدة تكون أسهل وأيسر من الرقابة على مشروعية القرارات الصادرة عن الإدارة تمارس سلطة تقديرية في إصدارها، ففي حالة السلطة المقيدة يتحقق القضاء من مدى توافر الأسباب التي حددها القانون مسبقاً لصدور القرار الإداري، في حين في السلطة التقديرية فإن القضاء يبسط رقابته على مدى احترام الإدارة في قرارها للغاية التي يهدف إليها المشرع.

الفرع الثالث : من حيث مصدر الحق والانحراف بالسلطة

أولاً : من حيث مصدر الحق

تختلف السلطة التقديرية عن المقيدة من حيث مصدر الحق، فالأولى تعتبر مصدراً له دون الثانية، إذ أنَّ السلطة التقديرية "تجعل القرار الإداري كافياً ولازماً لإنشاء الحق، وهي تعني أنَّ رجل الإدارة قام بعمل إداري خلاق يستحق معه أن ينسب إليه الأثر الذي ترتب على قراره، إما إذا لم يباشر رجل الإدارة أي سلطة تقديرية في إصدار القرار بل قام بتطبيق القانون آلياً في حدود اختصاصه المقيد فإن الأثر الذي يترتب على قراره لا يُعدُّ ناشئاً عن القرار ذاته وإنما يُعدُّ ناشئاً عن القانون مباشرة إذا لم تفصل بين القانون والأثر أي قوة خلاقية يمكن أن ينسب إليها هذا الأثر بصفة مباشرة"^(٤٨).

ثانيا : من حيث عيب الانحراف بالسلطة



المجال الوحيد لهذا العيب هو السلطة التقديرية، إذ يكون للإدارة في سلطتها التقديرية "نوع من حرية التقدير في مناسبة إصدار القرار أو عدم إصداره وفي اختيار وقت التدخل وفي تقدير أهمية بعض الوقائع وما يناسبها من بين الوسائل المشروعة، ومع أن للإدارة حرية في تقدير ملاءمة أعمالها بمقتضى ما لها من سلطة تقديرية إلا أن هذه الحرية ليست مطلقة وإنما هي مقيدة بضرورة استهداف الصالح العام أو الغرض الذي حدده القانون، فإذا انحرفت الإدارة عن هذه الأهداف كان قرارها مشوباً بعيب الانحراف بالسلطة مما يتعين الغاؤه"^(٤٩)، إما بالنسبة للإدارة التي تمارس سلطة مقيدة بالأمر بعكس ما تقدم، إذ لا محل فيها لعيب الانحراف بالسلطة "وذلك لأن القانون هو الذي يحدد في هذه الحالة شروطاً معينة ويلزم الإدارة بالتصرف على نحو معين عند توافرها، فإذا توافرت تلك الشروط وتصرفت الإدارة على النحو الذي رسمه القانون، حتى لو كان القرار في الواقع نابعاً عن هوى في نفس مصدره فإن قرارها يكون صحيحاً لأن الإدارة لم تفعل سوى الالتزام بأحكام القانون والنزول عن أوامره بحيث تستطيع أن تفرض فرضاً لا يقبل اثبات العكس إن اقتصر القرار على تنفيذ الواجبات تنفيذاً دقيقاً، إما إذا لم تلتزم الإدارة حدود القانون ولم تراع شروطه في مباشرة اختصاصها المقيد فإن العيب الذي يشوب قرارها في هذه الحالة هو عيب مخالفة القانون"^(٥٠).

المبحث الثالث : نطاق السلطة التقديرية

إنَّ النطاق الذي يمكن أن تظهر فيها السلطة التقديرية هي عناصر القرار الإداري، والتي تنقسم إلى عناصر المشروعية الخارجية، وعناصر المشروعية الداخلية، ولكن هل تظهر السلطة التقديرية في جميع هذه العناصر أم في بعضها؟ هذا ما سنجيب عنه عند تناول كل عنصر من هذه العناصر، ولذا سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين، نتناول في الأول عناصر المشروعية الخارجية، بينما نخصص الثاني لعناصر المشروعية الخارجية.

المطلب الأول : عناصر المشروعية الخارجية

وهي الاختصاص والشكل، ولذا سنقسم هذا المطلب إلى فرعين نبحت في الأول عنصر الاختصاص، ونخصص الثاني لبحت عنصر الشكل.

الفرع الأول : الاختصاص

ويراد بالاختصاص "القدرة على مباشرة عمل إداري معين، أو تحديد مجموعة الأعمال والتصرفات التي يكون للإدارة أن تمارسها قانوناً على وجه يعتد به"^(٥١).



يذهب الدكتور البرزنجي إلى أنَّ القواعد القانونية الخاصة بالقرار الإداري بصورة عامة لا تخرج عن إحدى اثنتين بالنسبة لعنصر الاختصاص:

أولاً: أنَّ تكفي بتحديد الشخص الإداري المختص بممارسة نشاط معين فقط، أي دون أن تقوم بتحديد الشروط الأخرى المتعلقة بعناصر كل قرار، وفي هذه الحالة تكون سلطة الشخص الإداري تقديرية بأوسع مدى، وقد تنظم بعض عناصر القرار الإداري وتترك البعض الآخر، وفي هذه الحالة تكون سلطته أقل مدى من الأولى.

فإذا اتخذ شخص آخر (غير الذي منحه القانون الاختصاص سواء في الحالة الأولى أم في الحالة الثانية) القرار الإداري فيكون بذلك قد انتهك قاعدة الاختصاص ومن الواضح أنه ليس لهذا علاقة بالسلطة التقديرية.

ثانياً: أن تقوم القواعد القانونية بتحديد الشخص الإداري المختص بممارسة نشاط معين مع تحديد بقية عناصر القرار الإداري، وفي هذه الحالة تكون سلطة الشخص الإداري مقيدة بالكامل، فإذا اتخذ شخص آخر (غير الذي منحه القانون الاختصاص) القرار الإداري فيكون بذلك قد انتهك قاعدة الاختصاص وهذا ليس له علاقة بالسلطة المقيدة.

فعدم الاختصاص معناه عدم تمتع الشخص الإداري بممارسة سلطة معينة سواء أكانت هذه السلطة تقديرية أم مقيدة^(٥٢).

الفرع الثاني : الشكل

وهو المظهر الخارجي الذي تسبغه الإدارة على القرار للإفصاح عن إرادتها والإجراءات التي تتبعها في إصداره.

وفي هذا العنصر يختلف الأمر بين ما إذا حدد القانون شكلاً معيناً للقرار الإداري أو أنه طلب من الإدارة أن تتخذ إجراءات معينة، وبين عدم تحديد القانون شكلاً معيناً له أو اتخاذ إجراء محدد، ففي الحالة الأولى "تكون سلطة الإدارة مقيدة، ويصبح الشكل والإجراء عنصراً من عناصر المشروعية الإدارية"^(٥٣)، وعليه إذا أصدر رجل الإدارة قراره الإداري مخالفاً للشكل أو الإجراءات التي فرضها القانون فإن قراره باطلاً لكونه معيباً في شكله.

وفي الحالة الثانية وهي الحالة التي لا يحدد فيها القانون شكلا معيناً للقرار الإداري أو يفرض اتخاذ الإدارة إجراءات محددة لإصدار قرارها الإداري، فتكون سلطة الإدارة هنا تقديرية "بمعنى أنها تكون حرة في اختيار شكل القرار"^(٥٤)، وفي بعض الأحيان تتجاوز الإدارة الشكل الذي تطلبه القانون ويقف القضاء من هذا السلوك موقف متسامح، وهذا لا يرجع إلى كون القضاء يعترف للإدارة بتمتعها بسلطة تقديرية في مجال الشكل عندما يفرضه القانون، وإنما رغبة منه في عدم عرقلة أعمال الإدارة، بل نفس السبب دفع القضاء في مجال التفريق بين الأشكال الجوهرية وغير الجوهرية للتسامح في تجاوز الإدارة للثانية.

ونخلص إلى أن القانون إذا فرض على الإدارة أن تصدر قرارها وفقاً لشكل معيناً فعليها الالتزام وإلا شاب قرارها عيب الشكل، وتكون لها الحرية في إبراز إرادتها بأي شكل تشاء فيما إذا لم يحدد لها شكلاً معيناً، وبذلك لا يكون للشكل علاقة بالسلطة التقديرية للإدارة.

المطلب الثاني : عناصر المشروعية الخارجية

وهي المحل والسبب والغاية، وسنبحث كل منها في فرع خاص بها.

الفرع الأول : المحل

المراد بالمحل هو المركز القانوني الذي تتجه إرادة مصدر القرار إلى إحداثه، أي هو الأثر القانوني الذي يترتب على القرار الإداري حالاً ومباشرة.

في عنصر المحل يكون "للإدارة حرية التدخل أو الامتناع عن التدخل طالما أن المشرع لم يلزمها بالتدخل عند تحقق بعض الشروط، كما يكون لها سلطة تقديرية واسعة في اختيار وقت التدخل، كذلك اختيار فحوى القرار الإداري طالما كان ذلك ممكناً وجائزاً قانوناً"^(٥٥)، في حين لا يكون رجل الإدارة متمتعاً بسلطة تقديرية وإنما يكون متمتعاً "باختصاص مقيد فيما يتعلق بمحل القرار عندما لا تترك له القواعد القانونية امكانية الاختيار بين عدة حلول، وبعبارة أخرى فإن السلطة التقديرية تبدو متمثلة هنا بقدرة الإدارة في الاختيار بين محلين أو أكثر، إما الاختصاص المقيد فيبدو متمثلاً بعجز الإدارة عن الاختيار أو التصرف لأنها لا تستطيع أن تتخذ إلا إجراء معيناً هو الذي ينطبق مع النص القانوني الذي أوجبه، وإذا لم تلتزم الإدارة هذا التطابق في قرارها كان قرارها مشوباً بعيب مخالفة القانون"^(٥٦)، إما الإدارة عند تمتعها بالسلطة التقديرية فتكون لها الحرية الواسعة في أن تختار بين حلول متعددة، ويكون كل من هذه الحلول جائزاً ومشروعاً قانوناً.



ونخلص مما تقدم أنَّ عنصر المحل يكون ميدانا للسلطة التقديرية، فيمكن أن تظهر هذه السلطة في هذا العنصر كما يمكن أن تظهر السلطة المقيدة فيه.

الفرع الثاني : السبب

السبب كعنصر من عناصر القرار الإداري هو "حالة واقعية قانونية بعيدة عن رجل الإدارة ومستقلة عن ارادته، تتم فتوحى له بأنه يستطيع أن يتدخل وان يتخذ قرارا ما"^(٥٧)، فالسبب إذن يعبر عن حالة واقعية وقانونية تبرر اتخاذ القرار.

وجود السبب المبرر لصدور القرار الإداري في غاية الأهمية "فهو ركن أساسي من أركان القرار الإداري، لا يقوم القرار ولا يكون صحيحا إلا إذا كان قائما على سبب يبرره، وإلا افتقد القرار أساسه القانوني ووقع مخالفا للقانون وكان حقيقيا بالإلغاء"^(٥٨)، والسؤال المهم هو هل تظهر السلطة التقديرية في عنصر السبب؟ للجواب عليه ينبغي أن نفرق بين الأسباب القانونية والاسباب الواقعية للقرار الإداري:

أولاً: الأسباب القانونية

ويقصد بالسبب القانوني "الحالة القانونية التي توحى لرجل الإدارة بالتدخل واتخاذ قرار بخصوصها"^(٥٩)، وعليه فالاسباب القانونية للقرار الإداري "قد تتخذ شكل قاعدة دستورية أو قاعدة تشريعية أو مبدأ من مبادئ القانون العامة أو قاعدة تنظيمية أو قرار إداري أو حكم قضائي أو قاعدة عرفية، بعبارة أخرى فإنها تتمثل بكل قاعدة قانونية مهما كان مصدرها وتشكل الأساس القانوني للقرار"^(٦٠).

يمكن أن تقع الإدارة في مخالفة الأسباب القانونية عندما تتخذ قرارها، ولهذه المخالفة عدّة صور "فقد تتخذ الإدارة قرارها خارج نطاق القانون ... وقد تتخذ قرارها لسبب قانوني لم يعدّ موجودا ... وقد تتخذ قرارها بناء على خطأ في القانون مثال ذلك أن تفصل موظفا على أساس أنّ وظيفته قد الغيت في حين أن الوظيفة لم تلغ قانونا"^(٦١).

وبالنسبة لظهور السلطة التقديرية في الأسباب القانونية يمكن أن يقال "لما كانت الأسباب القانونية للقرار الإداري ما هي إلا كيفية تفسير الإدارة للقانون في الحالة التي اتخذت فيها قرارا استجابة لهذه الأسباب فانه من المنطقي إلا تكون للإدارة سلطة تقديرية في صدور هذه الأسباب القانونية"^(٦٢).



ثانياً: الأسباب الواقعية

والمراد بالأسباب الواقعية "الحالات أو الأعمال أو الوقائع الحالة أو المستقبلية التي يشترط القانون قيامها حتى يمكن للإدارة إصدار قرارها الإداري بشأنها"^(٦٣).

تمتد يد القضاء بالنسبة إلى الأسباب الواقعية إلى رقابته على وجود هذه الوقائع التي دفعت رجل الإدارة إلى اتخاذ قراره، فإذا لم تكن الواقعة التي استندت إليها الإدارة في إصدار قرارها غير موجودة فللقضاء ابطال القرار، وعليه فإنه "لا مجال للسلطة التقديرية"^(٦٤) هنا.

كما تمتد رقابة القضاء إلى صحة التكييف القانوني لها، وهذا يحدّ من سلطة الإدارة في تكييفها القانوني للوقائع، ولكن يقف القضاء أحيانا عند حدّ الرقابة على وجود الوقائع فيترك للإدارة الحرية في عملية اجراء التكييف القانون دون أن يفرض رقابته عليها، فتنتمتع بسلطة تقديرية تجاه الوقائع التي تقرر مدى اهميتها في اتخاذ للقرار كما في حالة توجيه عقوبة انضباطية لموظف بسبب عدم طاعته لرئيسه الإداري^(٦٥).

إما في مجال ملاءمة قرار الإدارة للوقائع والتي تعني مدى التناسب بين الوقائع التي استندت إليها الإدارة لإصدار قرارها ومضمون ذلك القرار، فقد منحت الإدارة سلطة تقديرية واسعة تجاهها، إذ أنّ القاعدة العامة هي "أنّ لجهة الإدارة حرية تقدير اهمية الحالة، والخطورة الناجمة عنها، والتصرف الذي تتخذه حيالها، حيث أنّ ذلك من اطلاقات الإدارة التي لا تخضع فيها لرقابة القضاء"، ولا يفرض القضاء رقابته على الملاءمة إلا في مجالين ضيقين، الأول يتعلق بالضبط الإداري في حالة القرارات المقيدة للحرية، والثاني يتعلق بالقرارات التأديبية في حالة الخطأ الظاهر أو الساطع، ولا يفرض القضاء رقابته على الملاءمة في غير هاتين الحالتين.

الفرع الثالث : الغاية

مما لا شك فيه أنّ كل عمل يصدر عن ارادة يجب أن تكون له غاية وغرض، ولما كان القرار الإداري عملاً قانونياً يصدر عن ارادة الإدارة فيجب أن تكون له غاية "ويجب أن تكون غايته خدمة المجتمع وتحقيق صالحه العام، وتتمثل هذه الخدمة في تسيير المرافق العامة باطراد وانتظام، وحماية النظام بعناصره، الامن العام والصحة العامة والسكينة العامة"^(٦٦).

ويشترط أن يكون القرار الإداري سليماً في غايته وإلا كان مشوباً بعيب اساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها، وقد يقوم القانون بتحديد غاية معينة للقرار الإداري وفي هذه الحالة يجب على الإدارة أن



تستهدف تحقيق هذه الغاية في قرارها، وهذا واضح، ولكن أحيانا لا يحدد القانون غاية معينة على سبيل الحصر، وفي مثل هذه الحالة يجب على الإدارة أن تستهدف المصلحة العامة، ومن هنا يظهر عدم وجود حرية للإدارة في تحديد هدف معين لنفسها خلافا للحالة الأولى أو خلافا للحالة الثانية، وبالتالي يمكن أن يقال بانعدام السلطة التقديرية للإدارة في عنصر الغاية، وهذا ما ذهب إليه الطماوي حيث يقول "إنَّ تحديد غرض العمل الإداري هو عمل المشرع لا رجل الإدارة، وأنه بذلك يدخل ضمن السلطة المحددة لا السلطة التقديرية"^(٦٧)، فسلطة الإدارة اذن في عنصر الغاية سلطة مقيدة ولا وجود للسلطة التقديرية على هذا الرأي.

ويذهب آخرون إلى حصر السلطة المقيدة في مجال تخصيص الاهداف فحسب، أي في حالة تخصيص الاهداف لن تكون للإدارة سلطة تقديرية، ولكن يمكن أن تظهر السلطة التقديرية في عنصر الغاية في غير حالة تخصيص الاهداف إذ فيما عدا حالة تخصيص الاهداف "فان السلطات الإدارية امامها من الاهداف عددا يقل أو يكثر بحسب الأحوال، ولها أن تختار من بين تلك الاهداف ما تشاء ولذا فهي في مثل هذه الحالة تتمتع بسلطة تقديرية في اختيار غرض من عدة اغراض معينة ومحددة ضمن إطار المصلحة العامة"^(٦٨).

الخاتمة

وصلنا من خلال البحث إلى مجموعة من النتائج، يمكن إجمالها بما يأتي:

١. بالرغم من الاختلاف الواسع في الفقه بشأن حقيقة السلطة التقديرية وانعكاس هذا الاختلاف على تعريفه، إلا أنَّها تجتمع حول عامل مشترك بينها وهو أنَّ الإدارة حال تمتعها بالسلطة التقديرية يكون بإمكانها الاختيار الحرّ، وتقدير ملاءمة ما يصدر عنها استجابة للوقائع.

٢. ذهب بعض الفقه إلى أنَّ مصدر السلطة التقديرية يكمن في القواعد التشريعية فحسب، وهذا الفريق يغفل ما للقضاء من أهمية في نشأة قواعد القانون الإداري، بل في نشأة القانون الإداري، وعلى هذا الأساس قيل أنَّ من خصائصه أنَّه قانون قضائي، ومن هنا يكون رأي البعض الآخر من الفقه القائل بمصدرية القواعد التشريعية والقواعد القضائية للقانون الإداري هو الراجح.

٣. على أساس المصدرية المشتركة بين التشريع والقضاء للقانون الإداري، وما يتفرع عنه من اشتراكهما في مصدرية السلطة التقديرية للإدارة، لا تكون لمعايير تمييز السلطة التقديرية التي طرحها اصحاب مصدرية القواعد التشريعية قيمة فقهية.



٤. إنَّ المعيار الراجح لتمييز السلطة التقديرية هو ما طرحه الأستاذ (آيزنمان)، ذلك أنَّ تحديد مفهوم السلطة التقديرية يرتبط ارتباطاً وثيقاً بحسن إدراك خصائص القانون الإداري من جهة، وبتحديد مصادره من جهة أخرى، وهذا ما توافر في معيار (آيزنمان)، فهو وإن لم يأتي بجديد حينما اعترف للقضاء الإداري بدور انشائي لقواعد القانون الإداري إذ أنَّ معظم فقهاء القانون الإداري يعترفون له بذلك، ولكنه استطاع أن يعمل الدور الانشائي للقضاء الإداري في مفهوم السلطة التقديرية وتحديد معيارها، ولذا نتفق مع الدكتور عصام البرزنجي في ترجيحه، كما نتفق معه في الأسباب التي اعتمدها لهذا الترجيح.

٥. يقوم التمييز بين السلطة التقديرية والسلطة المقيدة على حيثيات متعددة، وقد تكون أهمها التفريق بينهما من حيث سحب القرارات الإدارية، ومن حيث الارتباط بفكرة الملائمة والمشروعية، ومن حيث عيب الانحراف بالسلطة.

٦. لا تظهر السلطة التقديرية في جميع عناصر القرار الإداري، حيث لا علاقة بين السلطة التقديرية وبين كل من عنصري الاختصاص والشكل، وبعبارة أخرى، لا علاقة بين السلطة التقديرية وعناصر المشروعية الخارجية، إما عناصر المشروعية الداخلية فهي الميدان الحقيقي للسلطة التقديرية سواء في عنصر المحل أو السبب، إما عنصر الغاية فيمكن القول بمساسها للسلطة التقديرية ولكن في غير حالة تخصيص الأهداف.

الهوامش :

- ١ - ابو الحسين احمد بن فارس بن زكريا الرازي - معجم مقاييس اللغة - ط١ - دار الكتب العلمية - ج ١ - ١٩٩٠ - ص ٥٦٧.
- ٢ - محمد الامين محمد المختار الشنقيطي - اضواء البيان في ايضاح القرآن بالقران - دار الفكر - بيروت - ج ٨ - ١٩٩٥ - ص ٢٠٦.
- ٣ - محمد بن مكرم ابن منظور - لسان العرب المحيط - اعاد بناؤه: يوسف خياط - دار الجبل بيروت - ١٩٨٨ - ج ٣ - ص ١٨٠.
- ٤ - محمد علي العمري - السلطة التقديرية للقاضي في القضاء الاسلامي وتطبيقاتها في المحاكم الشرعية - رسالة دكتوراه - الجامعة الاردنية - كلية الدراسات العليا - ٢٠٠٥ - ص ٢٠.
- ٥ - حمد عمر حمد - السلطة التقديرية للإدارة ومدى رقابة القضاء عليها - ط ١ - اكااديمية نايف العربية للعلوم الامنية - الرياض - ١٤٢٣، ٢٠٠٣ - ص ٩٥.



- ٦ - د. سليمان محمد الطماوي - نظرية التعسف في استعمال السلطة - ط ٣ - مطبعة جامعة عين شمس - القاهرة - ١٩٧٨ - ص ٤٩.
- ٧ - حمد عمر حمد - مصدر سابق - ص ١٣٨.
- ٨ - د. سليمان محمد الطماوي - نظرية التعسف في استعمال السلطة - مصدر سابق - ص ٦٣.
- ٩ - د. محمود سامي جمال الدين - القرارات الإدارية والسلطة التقديرية (دراسة مقارنة بين دولة الإمارات ومصر وفرنسا) - مجلة الشريعة والقانون - جامعة الإمارات - ع ٣ (١٩٨٩) - ص ٣٢٩.
- ١٠ - د. سعيد عبد المنعم الحكيم - الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم المعاصرة - دار الفكر العربي - القاهرة - ١٩٧٦ - ص ٧١.
- ١١ - د. محمد الصغير بعلي - الوجيز في المنازعات الإدارية - دار العلوم للنشر والتوزيع - عنابة - ٢٠٠٥ - ص ١٧.
- ١٢ - د. عبد الله طلبة - الرقابة القضائية على أعمال الإدارة - ط ٢ - مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية - حلب - لا توجد سنة طبع - ص ٢٠٥.
- ١٣ - د. مازن راضي ليلو - الوجيز في القانون الإداري - الأكاديمية العربية في الدنمارك - ٢٠٠٨ - ص ١٨١.
- ١٤ - د. مازن راضي ليلو - القضاء الإداري (دراسة لأسس ومبادئ القضاء الإداري في العراق) - الأكاديمية العربية في الدنمارك - لا توجد سنة طبع - ص ٦.
- ١٥ - د. محمد علي بدير، ود. عصام عبد الوهاب البرزنجي، ود. مهدي ياسين السلامي - مبادئ وأحكام القانون الإداري - المكتبة القانونية - بغداد - ٢٠٠٨ - ص ٤٤٠.
- ١٦ - مجموعة عاصم للأحكام والمبادئ القانونية (الصادرة عن مجلس الدولة) - المجموعة الثالثة والرابعة - لسنة ١٩٤٩ و ١٩٥٠ - القاهرة - ص ٢٦٣.
- ١٧ - حكم المحكمة الاتحادية العليا في دولة الإمارات العربية المتحدة - في ٩ / ٧ / ١٩٧٥ - قضية رقم ٢.
- ١٨ - قرار محكمة العدل العليا الموريتانية رقم ٢٠٠٤/١٣ - والصادر بتاريخ ٢٠٠٤/٣/١٥.
- ١٩ - قرار محكمة العدل العليا الموريتانية رقم ١٩٦٧/٥٩ - الصادر بتاريخ ١٩٦٧/١/١.
- ٢٠ - حمد عمر حمد - مصدر سابق - ص ١١٧.
- ٢١ - سليمان محمد الطماوي - نظرية التعسف في استعمال السلطة - مصدر سابق - ص ٤٧.
- ٢٢ - د. عصام عبد الوهاب البرزنجي - السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية - أطروحة دكتوراه - جامعة عين شمس - ١٩٧١ - ص ٧٠.
- ٢٣ - المصدر نفسه - ص ٧٤.
- ٢٤ - انظر سلمان الطماوي - نظرية التعسف في استعمال السلطة - ص ٥١.
- ٢٥ - د. عصام عبد الوهاب البرزنجي - مصدر سابق - ص ١٠٦.



- ٢٦ - د. عصام عبد الوهاب البرزنجي - مصدر سابق - ص ١٠٦، ١٠٧.
- ٢٧ - المصدر نفسه - ص ١٠٧.
- ٢٨ - د. عصام عبد الوهاب البرزنجي - مصدر سابق - ص ١٠٨.
- ٢٩ - المصدر نفسه - ص ١٠٩.
- ٣٠ - المصدر نفسه - ص ١١٠.
- ٣١ - د. عصام عبد الوهاب البرزنجي - مصدر سابق - ص ١١١.
- ٣٢ - المصدر نفسه - ص ١١٢.
- ٣٣ - المصدر نفسه - ص ١١٢، ١١٣.
- ٣٤ - المصدر نفسه - ص ١٢١.
- ٣٥ - المصدر نفسه - ص ١٢٢.
- ٣٦ - المصدر نفسه - ص ٦١.
- ٣٧ - المصدر نفسه - ص ٦٩.
- ٣٨ - المصدر نفسه - ص ٧٤.
- ٣٩ - انظر سليمان محمد الطماوي - نظرية التعسف في استعمال السلطة - ص ٥١.
- ٤٠ - د. عصام عبد الوهاب البرزنجي - مصدر سابق - ص ١٠٦.
- ٤١ - سليمان محمد الطماوي - النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة - ط ٦ - القاهرة - مطبعة جامعة عين شمس - ١٩٩١ - ص ٤٦.
- ٤٢ - سليمان محمد الطماوي - النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة - مصدر سابق - ص ٣١.
- ٤٣ - حمد عمر حمد - مصدر سابق - ص ١٠٢.
- ٤٤ - عبد الغني بسيوني عبد الله - القانون الإداري - الدار الجامعية - ١٩٨٧ - ص ٤٦٧.
- ٤٥ - حمد عمر حمد - مصدر سابق - ص ١٠٥.
- ٤٦ - المصدر نفسه - ص ١٠٤، ١٠٥.
- ٤٧ - د. محمود سامي جمال الدين - الرقابة على أعمال الإدارة - الإسكندرية - دار المعارف - ١٩٩٢ - ص ١٤٨.
- ٤٨ - حمد عمر حمد - مصدر سابق - ص ١٠٨.
- ٤٩ - د. سعاد الشرقاوي - دروس في دعوى الإلغاء - القاهرة دار النهضة العربية - ١٩٨٠ - ص ١١٠.
- ٥٠ - حمد عمر حمد - مصدر سابق - ص ١١٠.



- ٥١ - د. خالد سمارة الزغبى - الفرار الإداري - ط١ - عمان - ١٩٩٣ - ص ٦٥.
- ٥٢ - انظر د. عصام عبد الوهاب البرزنجي - مصدر سابق - ص ٢٢٤، ٢٢٥.
- ٥٣ - د. محمد علي جواد كاظم ود. نجيب خلف احمد - القضاء الإداري - بغداد - مكتب الغفران للخدمات الطباعية - ٢٠١٠ - ص ٢٨.
- ٥٤ - المصدر نفسه - ص ٢٨.
- ٥٥ - د. محمد علي جواد كاظم ود. نجيب خلف احمد - مصدر سابق - ص ٢٩.
- ٥٦ - د. عصام عبد الوهاب البرزنجي - مصدر سابق - ص ٤٦٣.
- ٥٧ - عبد الغني بسيوني عبد الله - مصدر سابق - ص ٤٢٨.
- ٥٨ - د. عصام عبد الوهاب البرزنجي - مصدر سابق - ص ٢٤٥.
- ٥٩ - حمد عمر حمد - مصدر سابق - ص ١٢٣.
- ٦٠ - د. علي محمد بدير ود. عصام عبد الوهاب البرزنجي ود. مهدي ياسين السلامي - مصدر سابق - ص ٤٣٤.
- ٦١ - حمد عمر حمد - مصدر سابق - ص ١٢٣.
- ٦٢ - المصدر نفسه - ص ١٢٤.
- ٦٣ - د. محمود سامي جمال الدين - القرارات الإدارية والسلطة التقديرية (دراسة مقارنة بين دولة الامارات ومصر وفرنسا) - مجلة الشريعة والقانون - جامعة الإمارات - ع ٣ (١٩٨٩) - ص ٣٤١.
- ٦٤ - د. محمد علي جواد كاظم ود. نجيب خلف احمد - مصدر سابق - ص ٢٩.
- ٦٥ - انظر المصدر نفسه - ص ٢٩.
- ٦٦ - د. ماهر صالح علاوي الجبوري - الوسيط في القانون الإداري - لا يوجد اسم مطبعة - ٢٠٠٩ - ص ٣٥٨.
- ٦٧ - سليمان محمد الطماوي - نظرية التعسف في استعمال السلطة - مصدر سابق - ص ٧٣.
- ٦٨ - انظر د. عصام عبد الوهاب البرزنجي - مصدر سابق - ص ٤٩٢.

المصادر

١. ابو الحسين احمد بن فارس بن زكريا الرازي - معجم مقاييس اللغة - ط١ - دار الكتب العلمية - ج١ - ١٩٩٠.
٢. د. عبد الله طلبه - الرقابة القضائية على اعمال الادارة - ط ٢ - مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية - حلب - لا توجد سنة طبع .



٣. د. مازن راضي ليلو - الوجيز في القانون الإداري - الاكاديمية العربية في الدنمارك - ٢٠٠٨.
٤. د. مازن راضي ليلو - القضاء الإداري (دراسة لأسس ومبادئ القضاء الإداري في العراق) - الاكاديمية العربية في الدنمارك - لا توجد سنة طبع.
٥. د. محمد علي بدير، ود. عصام عبد الوهاب البرزنجي، ود. مهدي ياسين السلامي - مبادئ وأحكام القانون الإداري - المكتبة القانونية - بغداد - ٢٠٠٨.
٦. مجموعة عاصم للأحكام والمبادئ القانونية - المجموعة الثالثة والرابعة - لسنتي ١٩٤٩ و ١٩٥٠ - القاهرة.
٧. قرار المحكمة الاتحادية العليا في دولة الامارات العربية المتحدة - قضية رقم ٢ - الصادر في ٩ / ٧ / ١٩٧٥.
٨. قرار محكمة العدل العليا الموريتانية رقم ٢٠٠٤/١٣ - والصادر بتاريخ ٢٠٠٤/٣/١٥.
٩. قرار محكمة العدل العليا الموريتانية رقم ١٩٦٧/٥٩ - الصادر بتاريخ ١٩٦٧/١/١.
١٠. د. عصام عبد الوهاب البرزنجي - السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية - اطروحة دكتوراه - جامعة عين شمس - ١٩٧١.
١١. سليمان محمد الطماوي - النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة - ط٦ - القاهرة - مطبعة جامعة عين شمس - ١٩٩١.
١٢. محمد الامين محمد المختار الشنقيطي - اضواء البيان في ايضاح القران بالقران - دار الفكر - بيروت - ج ٨ - ١٩٩٥.
١٣. د. محمود سامي جمال الدين - الرقابة على اعمال الادارة - الإسكندرية - دار المعارف - ١٩٩٢.
١٤. د. سعاد الشرقاوي - دروس في دعوى الالغاء - القاهرة دار النهضة العربية - ١٩٨٠.
١٥. د. محمد علي جواد كاظم ود. نجيب خلف احمد - القضاء الإداري - بغداد - مكتب الغفران للخدمات الطباعة - ٢٠١٠.



١٦. د. علي محمد بدير ود. عصام عبد الوهاب البرزنجي ود. مهدي ياسين السلامي - مبادئ وأحكام القانون الإداري - بغداد - الكتبة القانونية - ٢٠٠٨.
١٧. د. ماهر صالح علاوي الجبوري - الوسيط في القانون الإداري - لا يوجد اسم مطبعة - ٢٠٠٩.
١٨. د. محمود سامي جمال الدين - القرارات الإدارية والسلطة التقديرية (دراسة مقارنة بين دولة الامارات ومصر وفرنسا) - مجلة الشريعة والقانون - جامعة الإمارات - ع ٣ (١٩٨٩).
١٩. د. خالد سمارة الزغبى - الفرار الإداري - ط ١ - عمان - ١٩٩٣ .
٢٠. محمد بن مكرم ابن منظور - لسان العرب المحيط - اعاد بناؤه: يوسف خياط - دار الجيل بيروت - ج ٣ - ١٩٨٨.
٢١. محمد علي العمري - السلطة التقديرية للقاضي في القضاء الاسلامي وتطبيقاتها في المحاكم الشرعية - رسالة دكتوراه - الجامعة الاردنية - كلية الحقوق - غير منشورة.
٢٢. حمد عمر حمد - السلطة التقديرية للإدارة ومدى رقابة القضاء عليها - اكااديمية نايف العربية للعلوم الامنية - الرياض - ط ١ - ١٤٢٣، ٢٠٠٣.
٢٣. د. سليمان محمد الطماوي - نظرية التعسف في استعمال السلطة - ط ٣ - مطبعة جامعة عين شمس - القاهرة - ١٩٧٨.
٢٤. د. محمود سامي جمال الدين - القرارات الإدارية والسلطة التقديرية (دراسة مقارنة بين دولة الامارات ومصر وفرنسا) - مجلة الشريعة والقانون - جامعة الإمارات - ع ٣ (١٩٨٩).
٢٥. د. سعيد عبد المنعم الحكيم - الرقابة على اعمال الادارة في الشريعة الإسلامية والنظم المعاصرة - دار الفكر العربي - القاهرة - ١٩٧٦.
٢٦. د. محمد الصغير بعلي - الوجيز في المنازعات الإدارية - دار العلوم للنشر والتوزيع - عنابة - ٢٠٠٥.

