أثر تغير الوقائع على مشروعية القرار الإداري

سند محسن محمود عكور *

DOI:10.15849/ZJJLS.240330.02

* قسم القانون العام ، كلية القانون، جامعة العلوم الإسلامية العالمية .
* للمراسلة: sanadokour@gmail.com

تاريخ استلام البحث:2024/02/05
تاريخ قبول البحث: 2024/04/23

الملخص

تُباشر الرقابة القضائية على الوجود المادي للوقائع وتكييفها القانوني بفرض وجودها، وتمتد إلى عنصر الملاءمة وخصوصاً الموازنة بين المزايا والعيوب الناشئة عن القرار، وتستطيع الإدارة في الظروف الاستثنائية ممارسة سلطات لا تستطيع القيام بها في الظروف العادية حفاظا على مبدأ المشروعيّة، وتكمن إشكاليّة البحث في المدى الذي يمكن لتغير الظروف الواقعية التأثير على إصدار القرار الإداري؟ وقد قُسم البحث إلى مطلبين، الأول: ماهية الظروف الواقعية التي تسبق إصدار القرار الإداري، والثاني: رقابة القضاء الإداري على مشروعية القرار الإداري في حال تغير الظروف الواقعية، وتوصل الباحث لعدة نتائج أهمّها: تباشر الرقابة القضائيّة على الظروف الواقعيّة التي سبقت إصدار القرار الإداريّ، وعنصر الملاءمة، مع التوصية بأن يكون للقاضي استثناءً سلطة رفض طلب الإلغاء متى وجد أسباباً أخرى صحيحة يمكن إسناد القرار إليها، فيقوم باحلال هذه الأسباب الصحيحة للقرار بدل الباطلة وهو ما يسمى بإحلال القاضي لتقديره بدل تقدير الإدارة.

الكلمات الدالة: الظروف الواقعيّة، عنصر السّبب، القرار الإداريّ، إحلال الأسباب، عنصر الملاءمة.

The Impact of Changing Facts on the Legitimacy of Administrative Decisions

Sanad Muhsen Mahmoud Okour*

***Department of Public Law, Faculty of Law, The World Islamic Science and Education University .**

*** Crossponding author: sanadokour@gmail.com**

Recived:05/02/2024

Accepted:23/04/2024

Abstract

Judicial control begins over the physical existence of the facts and their legal adaptation by imposing their existence, and extends to the element of suitability, especially the balance between the advantages and disadvantages arising from the decision. In exceptional circumstances, the administration can exercise powers that it cannot do in normal circumstances in order to preserve the principle of legality. The problem of research lies in the extent to which it can Do changes in actual circumstances influence the issuance of administrative decisions? The research was divided into two topics: the first: what are the realistic circumstances that precede the issuance of the administrative decision**?** The second: The administrative judiciary's oversight of the legality of the administrative decision in the event that the actual circumstances change. The researcher reached several results, the most important of which are: Judicial oversight begins over the realistic circumstances that preceded the issuance of the administrative decision, and the element of suitability, with the recommendation that the judge should have, as an exception, the authority to reject the cancellation request if he finds other reasons. Valid reasons to which the decision can be attributed, so the judge substitutes these valid reasons for the decision instead of the invalid ones, which is called the judge substituting his discretion instead of the administration's discretion**.**

Keywords: realistic circumstances, element of reason, administrative decision, replacement of reasons, element of suitability**.**

المقدمة

لا شك أن الإدارة تماس أنشطتها من خلال ما تتمتع به قانوناً من امتيازات السلطة العامة لإدارة الأنشطة، مثل إصدار القرارات الإدارية وإبرام العقود الإدارية، بيد أن إطلاق هذه الإدارة في ممارسة نشاطاتها دون أية قيود أو رقابة عليها يؤدي إلى تعسف الإدارة، ولضمان عدم تجاوز حدود السلطات الإدارية وهي تقوم بممارسة أعمالها القانونية بموجب القانون والتشريعات، وعدم خرق مبدأ المشروعية.

ويعتبر القرار الإداري من أهم أساليب الإدارة وأكثرها فاعلية وهي بصدد مباشرة أنشطتها وواجباتها التي تهدف إلى إشباع الحاجات العامة، فمن شأنه إحداث آثار قانونية على عاتق المخاطبين به دون أن يتوقف ذلك على قبولهم، حيث يعد القرار الإداري من الأعمال القانونية النهائية الصادرة بإرادة منفردة من سلطة إدارية وطنية الذي يحدث بذاته آثاراً قانونية معينة.

وكقاعدة عامة يستند القرار الإداري في إصداره إلى ركن السبب الذي هو عبارة عن أسباب واقعية أو قانونية، تمنح رجل الإدارة عند وقوع هذه الظروف ممارسة اختصاصه باتخاذ القرار الإداري، وبهذا فإن رجل الإدارة عندما يتدخل للموازنة بين ضرورات العمل الإداري ووظائف الإدارة المتمثلة بتحقيق المصلحة العامة بالسير على سير المرافق العامة بانتظام واستمرار وتحقيق مقتضيات النظام العام بوسائل الضبط الإداري ومن ثم يقوم بإصدار القرارات الإدارية اللازمة لذلك، لهذا فالظروف التي تدعو الإدارة إلى إعادة النظر في قراراتها الإدارية إما أن تكون قانونية أو واقعية أو كليهما، وهما يمثلان السبب الرئيسي في القرار الإداري.

مشكلة الدراسة

- تبرز مشكلة الدراسة في الإجابة على ما يلي: إلى أي مدى يمكن لتغير الظروف الواقعية التأثير على إصدار القرار الإداري؟ وما مدى الرقابة القضائية على الظروف الواقعية التي تسبق إصدار القرار الإداري؟ **وما أثر تغير الوقائع على مشروعية القرار الإداري قبل الإصدار وبعده ؟**

وتتدرج مجموعة من الأسئلة الفرعية في البحث وهي على النحو الآتي:

1. ما هو المقصود بالظروف الواقعية التي تسبق إصدار القرار الإداري؟
2. ما أثر تغير الظروف الواقعية على مشروعية القرارات الإدارية في الظروف العادية؟
3. ما أثر تغير الظروف الواقعية على مشروعية القرارات الإدارية في الظروف الاستثنائية؟
4. ما هي حدود رقابة القضاء الإداري على مشروعية القرار الإداري في حال تغير الظروف الواقعية؟

أهمية الدراسة

1- تتجلى أهمية الدراسة في الوقوف على ماهية الظروف الواقعية التي تسبق اتخاذ القرار الإداري ومفهومها، إذ ينجم عن تغير الظروف الواقعية في التأثير على مشروعية القرارات الإدارية التي تدفع بالإدارة إلى مواءمة قراراتها مع الظروف الواقعية الجديدة، إذ وظيفة الإدارة في الحفاظ على مبدأ المشروعية ومواكبته.

2- تعتبر رقابة القضاء الإداري على سبب القرار الإداري من أهم الضمانات لاحترام الإدارة لمبدأ المشروعية، وبما أن القرار الإداري عمل قانوني، وتعبير عن إرادة الإدارة، فإنه ولا بد أن يصدر عن قصد، فالقرارات الصادرة عن الإدارة يجب ألا تصدر عن الهوى والتحكم وإنما يجب أن تستند إلى أسباب صحيحة وواقعية تبرر اتخاذها، حيث إن سبب القرار لا يرجع لإرادة مُصدر القرار ولا لكيفية تصوره هو شخصياً للظروف والوقائع التي بني عليها قراره، وإنما ينبغي الرجوع لهذه الظروف وتلك الوقائع بطريقة مجردة من حيث وجودها ومدى تفاعلها مع بعضها، وارتباطها بعلاقة سببية مع ضرورة اتخاذ القرار.

الدراسات السابقة

- **أحمد إسماعيل، أثر تغير الظروف الواقعية والقانونية على مشروعية القرارات الإدارية وتطبيقاتها العملية، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 20، العدد الأول، 2004.**

تقوم هذه الدراسة على بحث تغير الظروف الواقعية والقانونية وانتهت إلى أنّه من الواجبات الملقاة على كاهل الإدارة إلزام مطابقة النظام مع المشروعية المتغيرة الجديدة وتحت رقابة القضاء وفي حال الضرورة العمل على تعديل النظام أو إلغائه، وتتميّز دراستي بإبراز رقابة القضاء الإداريّ الأردني على الظروف الواقعيّة التي تسبق إصدار القرار الإداري، والنظر في أحكام محاكم القضاء الإداري الأردني.

- **الطيب حسين محمود، أثر تغير الظروف على مشروعية القرار الإداري، بحوث ومقالات، مجلة العدل، 2009.**

خلص الباحث في هذه الدراسة إلى أن القضاء الإداري قد استقر على أن تغير الظروف الواقعية يؤثر على مشروعية اللوائح الإدارية دون القرارات الإدارية الفردية بحيث يكون للمضرور من اللائحة الإدارية بسبب تغير الظروف الطلب إلى الإدارة في أي وقت في حالة تغير الظروف الواقعية، وتتميّز دراستي عن هذه الدّراسة بتركيزها على مشروعيّة القرار الإداريّ في حالة تغيّر ظروف إصداره في القضاء الأردني، وإبراز أحكام القضاء الإداري الأردني بشكل مفصّل.

منهجية الدراسة

اتبع الباحث المنهج الوصفي التحليلي، الذي يقوم على جمع وتكوين المعلومات من الكتب والوثائق والأبحاث والدراسات القانونية التي تتعلق بذات الموضوع، والاسترشاد بالأحكام القضائية وعرض الآراء الفقهية ومواقف كل من المشرع والقضاء المقارن، وكذلك تحليل بعض النصوص القانونية المتعلقة بتنظيم موضوع الظروف الواقعية التي تسبق اتخاذ القرار الإداري ورقابة القضاء الإداري على مشروعية القرار الإداري.

وقد قسمتُ هذا البحث إلى ما يلي:

المطلب الأول: ماهية الظروف الواقعية التي تسبق إصدار القرار الإداري

الفرع الأول: مفهوم الظروف الواقعية.

الفرع الثاني: أثر تغير الظروف الواقعية وقاعدة تقدير مشروعية القرار منذ صدوره.

المطلب الثاني: الرقابة القضائيّة على تغيّر وقائع إصدار القرار الإداري.

الفرع الأول:الرقابة القضائية على الوجود المادي للوقائع.

الفرع الثاني: الرقابة القضائية على التكييف القانوني للوقائع.

الفرع الثالث: رقابة ملاءمة القرار الإداري للوقائع.

المطلب الأول

ماهية الظروف الواقعية التي تسبق إصدار القرار الإداري

تقوم الإدارة بنشاطات وأعمال مختلفة حسب طبيعة المهام المناطة بها، ومن ضمنها تسيير المرفق العام الذي يقدم خدمة للمواطنين ولكي تقوم الإدارة بهذه النشاطات تحتاج إلى إفصاح عن إرادتها لإحداث أثر قانوني، [1]وهذا الإفصاح في حقيقته عمل قانوني، بما لها من سلطة بمقتضى القوانين والأنظمة لإحداث تغير في الأوضاع القانونية القائمة، وذلك أما بإنشاء مركز قانوني جديد، أو تعديل للمراكز القانونية أو إلغائها، ولكي تقوم الإدارة بأعمالها يجب أن تستند عند إصدار قراراتها الإدارية إلى أسباب قانونية وواقعية وهذه الأسباب تقدر لحظة صدور القرار الإداري؛ وذلك لكي يتسم هذا القرار بالمشروعية أي أنه يجب أن يستند إلى أسباب قانونية كانت سبباً في إصداره وواقعية تبرر للإدارة التدخل[2].

الفرع الأول

مفهوم الظروف الواقعية

يعتبر القرار الإداري من أهم أساليب الإدارة وأكثرها فاعلية وهي بصدد مباشرة أنشطتها وواجباتها التي تهدف إلى إشباع الحاجات العامة، فمن شأنه إحداث آثار قانونية على عاتق المخاطبين به دون أن يتوقف ذلك على قبولهم[3].

كقاعدة عامة إن القرار الإداري يستند في إصداره إلى ركن السبب الذي هو عبارة عن أسباب واقعية أو قانونية، تمنح رجل الإدارة عند وقوع هذه الظروف ممارسة اختصاصه باتخاذ القرارات الإدارية، وبهذا فإن رجل الإدارة عندما يتدخل للموازنة بين ضرورات العمل الإداري ووظائف الإدارة المتمثلة بتحقيق المصلحة العامة بالسير

---

[1] يعرف القرار الإداري في قضاء المحكمة الإدارية الأردنية بأنه إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين والأنظمة بقصد إحداث مركز قانوني معين متى كان ذلك ممكناً وجائزاً قانوناً وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة وعرفه الأستاذ الدكتور حمدي قبيلات بأنه تدخل السلطة الإدارية بإرادتها المنفردة لترتيب أثر قانوني نهائي بمقتضى سلطتها المستمدة من القوانين والأنظمة(انظر د. حمدي قبيلات, القرار الإداري بين النظرية والتطبيق دراسة مقارنة في ضوء أحدث اجتهادات القضاء الإداري, الطبعة الأولى, دار البديل للنشر والتوزيع , عمان,2024 ,ص 32و34 .

[2] أحمد قيس مجيد، أثر تغير الظروف القانونية على مشروعية القرار الإداري" دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير، جامعة كربلاء، كلية القانون، العراق،2021، ص 4

[3]هاني عبد الرحمن غانم، الوسيط في مبادئ القانون الإداري، فلسطين، غزة، مكتبة نيسان، ط1، 2016، ص163.

على سير المرافق العامة بانتظام واستمرار وتحقيق مقتضيات النظام العام بوسائل الضبط الإداري ومن ثم يقوم بإصدار القرارات الإدارية اللازمة لذلك، لهذا فالظروف التي تدعو الإدارة إلى إعادة النظر في قراراتها الإدارية إما أن تكون قانونية أو واقعية أو كليهما، وهما يمثلان السبب الرئيسي في القرار الإداري.

أوّلاً: تعريف الظروف الواقعية

يقوم عنصر السّبب الذي يبنى عليه مشروعية القرار الإداري الظروف الواقعية التي تدفع الإدارة لإصدار قراراتها، وتباشر الرقابة القضائية على الوجود المادي للوقائع، وتكييفها القانوني بفرض وجودها وقد تمتد إلى عنصر الملاءمة في بعض الأحيان وخصوصاً فيما يتعلق بالموازنة بين المزايا والعيوب الناشئة عن القرار. [1]

ويقصد بالظروف الواقعية:" الوقائع المادية التي تمثل السبب الواقعي للقرار الإداري، وتُعد من العناصر الأساسية التي يأخذها القاضي الإداري في اعتباره عند تقدير مشروعية القرار الإداري"[2].

ويقصد بالظروف الواقعية مجموعة الأعمال المادية أو الواقعية الحالية والمستقبلية التي يشترط قيامها حتى يمكن للإدارة إصدار القرار الإداري فالقرار الإداري عندما يصدر إنما ينبني على شيء من الواقع الذي يبرر إصداره، ومن قبيل ذلك الأسباب الواقعية المتمثلة بضرورات سير العمل الإداري فإن السبب الواقعي قد يكون المبرر الذي يدعو الإدارة إلى إنهاء القرار الإداري.

ويعرفه أحد الباحثين" الواقعية أو الوقائع المادية الحالية أو الحالة التي تمثل شرطاً لصدور القرار الإداري، إذ تمثل هذه الوقائع السبب الباعث الدافع لتدخل الإدارة وإصدار القرار"[3].

ويلاحظ أن البعض أشار إلى أن الوقائع المادية قد تكون حالة أو مستقبلية، ولا نتفق مع هذا الرأي؛ لكون القرار الإداري يمكن أن يستند لوقائع لم تقع على أرض الواقع بعد وإلا كان وعداً وليس قراراً مؤثراً. فالظروف الواقعية لا تنصب على أسباب معينة بل تحدث وقائع مادية وعلى أثرها تقوم الإدارة بإصدار القرارات الإدارية، مثل: منزل آيل للسقوط يكون سبباً واقعياً للإدارة لإصدار قرار بهدم المنزل. وتكون سلطة الإدارة في الاستناد للأسباب الواقعية في قراراتها الإدارية سلطة تقديرية[4].

وقد تكون الظروف الواقعية بفعل الإنسان كتقديم طلب أو تكون بفعل الطبيعة كالزلازل والفيضانات والحرائق، أو حصول تصرف يهدد الأمن العام والاستقرار ففي هذه الأحوال يجب على السلطة الإدارية التدخل وأن تتخذ من الإجراءات ما يُجنب المصلحة العامة، ذلك حماية للأفراد من أخطارها. كما أن نظرية الظروف الاستثنائية لها تطبيق في ميدان تغير الظروف الواقعية فتكون بعض القرارات الإدارية المشروعة في الظروف الاستثنائية غير المشروعة في ظل الظروف العادية، وهذا ما نرجأ الحديث عنه في المبحث الثاني من هذا الفصل.

---

[1] أحمد إسماعيل، أثر تغير الظروف الواقعية والقانونية على مشروعية القرارات الإدارية وتطبيقاتها العملية، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 20، العدد الأول، 2004، ص18.

[2] ناهد أحمد فرحات، أثر تغير الظروف الواقعية والقانونية على مشروعية القرارات الإدارية وتطبيقاتها العملية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ص18.

[3] محمود عبد علي الزبيدي، مدى سلطة الإدارة في سحب قراراتها الإدارية المشروعة، بغداد، دار السنهوري، 2020، ص 124.

[4] جواد مطلق محمد العطي، القرار الإداري السلبي وأحكام الطعن فيه" دراسة مقارنة"، دار الفكر والقانون، ط 2015، ص 189.

وسبق القول أن الظروف الواقعية تمثل الوقائع المادية لركن السبب في القرار الإداري، والأنظمة والتعليمات الإدارية كغيرها من القرارات الإدارية تقوم على سبب يبرر إصدارها ومن شأن تغير هذه الأسباب أو الظروف أن تكون اللائحة بلا سبب يبرر وجودها، ولهذا فإن مجلس الدولة الفرنسي قد قرر أنه لكل ذي مصلحة في حالة تغير الظروف الواقعية التي بررت إصدار اللائحة الإداريّة أن يقدم طلباً دون التقيد بميعاد إلى الإدارة يلتمس فيه إلغاء أو تعديل هذه اللائحة وفي حالة رفض طلبه يطعن في قرار الرفض الصريح أو الضمني أمام مجلس الدولة مما يعني أنه في حالة تغير الظروف الواقعية التي استوجبت إصدار اللائحة الإدارية على صاحب المصلحة التقدم في أي وقت إلى السلطة الإدارية مصدرة اللائحة بطلب إلغاء أو تعديل هذه اللائحة[1].

وفي القضاء الأردني جاء في حكم المحكمة الإدارية الأردنية أن القاعدة العامة في القضاء الإداري لا تجيز إلغاء أو سحب القرارات الفردية التي ترتب حقوقاً ومراكز قانونية للأفراد إلا في حالات بينها الفقه والقضاء وهي رضاء صاحب المصلحة وعدم احترام المستفيد من القرار للالتزامات المفروضة عليه بمقتضى ذلك القرار وتغير الظروف المادية التي صدر القرار على أساسها وصدور تشريع جديد يؤثر على الحقوق الشخصية والمراكز القانونية بنصوص صريحة ذات أثر رجعي لمقتضيات الصالح العام وقيام دواع من المصلحة العامة تقتضي إلغاء القرار السليم للحفاظ على الصحة العامة أو الأمن العام أو الاقتصاد الوطني وغيرها من المصالح العامة[2].

ومن قضاء المحكمة الإدارية العليا بمصر في حكمها الذي تقول فيه (أنه وإن كانت الإدارة تملك في الأصل حرية وزن مناسبات العمل وتقدير أهمية النتائج التي تترتب على الوقائع الثابت قيامها إلا أنه حيثما تختلط مناسبة العمل الإداري بمشروعيته ومتى كانت هذه المشروعية تتوقف على حسن تقدير الأمور خصوصاً فيما يتعلق بالحريات العامة وجب أن يكون تدخل الإدارة لأسباب جدية وللقضاء الإداري حق الرقابة على قيام المسوغ أو عدم قيامه فإذا ثبت عدم جدية الأسباب التي تبرر عدم التدخل كان القرار بمنجاة من أي طعن أما إذا ثبت أن الأسباب لم تكن جدية ولم يكن فيها من الأهمية الحقيقة ما يسوغ التدخل لتقييد الحريات كان القرار باطلاً [3].

ثانيا: تعريف الظروف القانونية

تُعرف **تغير الظروف القانونية** على أنها" المتغيرات اللاحقة للقواعد القانونية المعاصرة لصدور القرار، التي لها علاقة به مما يُشكل تناقضاً بين النظام القانوني الجديد والقرار الصادر"[4].

فإن الفرق بين تغير الظروف القانونية وتغير الظروف الواقعية هو أن تغير الظروف الواقعية في الغالب هي الأعم وتكون غير واردة في تقدير وحسبان السلطة الإدارية وقت إصدار القرار الإداري، لا بل ترد مسألة تغير الظروف الواقعية فجأة، ولكن قد يرد أن تتوقع الإدارة بحدوث تغير في الظروف الواقعية، وبالتالي ستتمتع الإدارة بسلطة تقديرية لمواجهة التغير في الظروف الواقعية في اتخاذ الإجراءات المناسبة ومعالجتها، وهذا عكس ما نراه

---

[1] الطيب حسين محمود، أثر تغير الظروف على مشروعية القرار الإداري، بحوث ومقالات، مجلة العدل، 2009، ص 286.

[2].حكم المحكمة الإدارية الأردنية رقم 185لسنة 2017 الصادر بتاريخ 2017/11/22 برنامج قرارك، نقابة المحامين الأردنيين

[3]حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية رقم 1517 مشاراً إليه: حمدي قبيلات، الوجيز في القضاء الإداري، عمان، دار وائل للنشر، طبعة أولى،2011، ص432.

[4] عبد الله سعيد خضير، الإدارة وسلطتها في سحب قراراتها الإدارية" دراسة مقارنة للقانونين المصري والعراقي" رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، 2017، ص 107.

في التغير بالظروف القانونية الذي نجد أن الإدارة تكون على علم به وتتوقعه، وبالتالي تكون سلطتها مقيدة في مواجهة هذه الظروف[1].

الفرع الثاني

تغيّر الظروف الواقعية وأثره على مشروعية القرار منذ صدوره

تأسيساً على ما سبق فإن الظروف الواقعية التي تحدد شروط إصدار القرار الإداري تشكل بواعثه الحقيقية أو الواقعية لصدوره بالمعنى القانوني، والتي تأخذ بالحسبان عند تقدير مشروعيته. وبعضها الآخر من هذه الظروف أو البواعث، قد لا تكون مذكورة بالقواعد القانونية ولا تدخل في زمرة العناصر المكونة لمشروعية القرار، إلا أنها مع ذلك تمارس تأثيراً في القرار بوضعها في القرينة الواقعية التي تقدرها السلطة الإدارية في اتخاذ قرارها. وقيام القرار على السبب الصحيح هو شرط ابتداء واستمرار، حيث يفترض قيام القرار على سبب صحيح حتى يثبت العكس.

ولكن بتطبيق القاعدة التي تقضي بأن مشروعية القرار الإداري إنما تقدر بتاريخ صدور وأنه يتعين للحكم على مشروعية القرار الرجوع إلى القوانين القائمة وقت صدوره وإلى الظروف التي لابسته ومدى تحقيقه للصالح العام وذلك عند صدوره فقط[2].

يتبين أن تغير الظروف أو تلك اللاحقة على صدوره تبقى دون تأثير في القرار أو في مشروعيته.

بناءً على ما سبق ولتوضيح أثر تغير الظروف الواقعية في القرارات الإدارية، فإن الباحث سوف يتعرض إلى دراسة: هل كان تغير الظروف قد نجم عن التحول إلى ظروف استثنائية، أو هل كان تغير الظروف قد حدث في ظروف عادية؟

أولا : أثر تغير الظروف الواقعية على مشروعية القرارات الإدارية في الظروف العادية.

في الظروف العادية ينبغي علينا دراسة ما يحصل إذا كان بصورة لاحقة على صدور القرار الإداري تغيرات في الظروف الواقعية التي كانت أساساً في اتخاذه. وفي هذا الخصوص وحسب الحلول المتقدمة في الفقه والقضاء نميز بين: القرارات الفردية والقرارات التنظيمية" الأنظمة" أو" اللوائح".

1- القرارات الإدارية الفردية

أ- مصير القرار الإداري الفردي المشروع من صدوره

إذا كان القرار الإداري الفردي قد صدر بصورة نظامية وسلمية وعلل منذ صدوره، فإن تغير أو تبدل الظروف الواقعية ليس من شأنه أن يؤثر في مشروعيته.

---

[1] محمد ماهر أبو العينين، ضوابط مشروعية القرارات الإدارية وفقاً للمنهج القضائي، الكتاب الثاني، مطبعة كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 2007، ص 195.

[2] محمد سعيد أحمد إسماعيل،أثر تغير الظروف القانونية والواقعية في القرارات الإدارية،مجلة القضاء الإداري 2015، ص 18.

ومع ذلك، يمكن أن نفكر بأن زوال السبب في القرار يمكن أن يكون له تأثير في صحته بالنسبة للمستقبل. ولكن الأمر حسب الفقه والقضاء ليس كذلك. فالقرار قد لا يكون قد أصيب بعلة عدم المشروعية ابتداءً، ولا يتوقف نفاذه بالنسبة للمستقبل، وليس هناك من إلزام لمتخذ القرار بإلغائه. ولكن مع ذلك، هناك بعض الاستثناءات على هذه القاعدة، منها: عندما يكون هناك نص يخضع القرار لديمومة علته أي" الباعث على اتخاذه"، وكذلك القرارات التي تكون حالة تطبيقها مرتبطة بديمومة الظروف في فترة إصدارها، كالقرارات التي يكون موضوعها تأكيد وضع أو حالة واقعية بدقة، كحالة التحقيقات الإدارية المسبقة بإعلان المنفعة العامة التي لا يمكن أن تقوم كأساس للقرار النهائي ما دامت الظروف التي أكدتها أو تم التأكيد عليها ما بين التأكد وفترة إعلان المنفعة العامة لم تتغير[1].

أما في الحالات الأخرى، فيمكن للإدارة بموجب القواعد العامة وضمن حدود نظرية الحقوق المكتسبة أن ترجع عن القرار الأولي وتعلن إلغاء القرار بناء على تغير الظروف التي تغيرت، ولأن مثل هذه القرارات لم تكسب بعد حقاً ما. وعليه، فإن إلغاء القرارات غير المنشئة للحقوق ممكن دوماً. أما القرارات المنشئة للحقوق فلا يكون إلغاؤها إلا ضمن مدة الاعتراض والطعن.

ب- مصير القرار الإداري الفردي غير المشروع منذ صدوره

كأن يكون القرار الإداري مثلاً قد أُتخذ بناء على تزوير، فهنا تطبق القواعد العامة للقرارات المعيبة. وكذلك في الحالة التي يكون فيها القرار فاقداً علته منذ صدوره، فإن اللامشروعية البدائية لا تغطى بتغطية الباعث بصورة لاحقة.

2- : القرارات الإدارية التنظيمية" اللوائح"

القرارات التنظيمية ويطلق عليه أيضاً اللوائح الإدارية والتشريع الفرعي والتشريع الثانوي والنظم أو الأنظمة ويقصد بها مجموعة القواعد القانونية الصادرة عن السلطة الإدارية في الدولة، ورغم أنه من الناحية الموضوعية تعد تشريعاً، حيث تتضمن قواعد عامة ومجردة تسري على جميع المخاطبين بها إذا توفرت شروط انطباقها عليهم، فهي تخاطب الأفراد بصفاتهم وليس بذواتهم، إلا أنها من الناحية الشكلية تعد قرارات إدارية وهي لا تستنفذ موضوعها بمجرد تطبيقها، بل تظل صالحة للتطبيق على من يستوفي شروط تطبيقها[2].

ولكن السؤال فيما يتعلق بتغير الظروف يطرح لمعرفة هل كان تغير هذه الظروف من شأنه أن يولد إلغاء أو زواله، على الأقل بالنسبة للمستقبل، وهل من الواجب تدخل متخذ القرار لإلغائه، أي هل كانت الإدارة ملزمة بإلغائه أم لا؟ كذلك، لأن تدخل القاضي إذا كان ممكناً دوماً، فإن التساؤل يثور حول معرفة هل كان القاضي يلغي النظام من أساسه أم يلغيه بالنسبة للمستقبل فقط؟

في الواقع إن هذه التساؤلات تطرح بالنسبة للنظام إذا كان مشروعاً "سليماً" منذ صدوره، ولكن بواعثه قد زالت فيما بعد. أما إذا كان النظام فاقداً سببه ابتداءً، فهل يمكن أن يغطي بظهور السبب لاحقاً، وضمن أي مدة؟ الأمر إذن يتطلب معالجة مصير القرار الإداري السليم، ومصير القرار الإداري التنظيمي المعيب:

أ- مصير القرار الإداري التنظيمي السليم

---

[1] محمد سعيد أحمد إسماعيل، أثر تغير الظروف القانونية والواقعية في القرارات الإدارية،مرجع سابق، ص 20.

[2] عادل السعيد أبو الخير، القانون الإداري" القرارات الإدارية" القاهرة، دار الفكر العربي، 1983، ص 69.

المبدأ المقرر في القرارات الإدارية التنظيمية السليمة هو أن تغير الظروف الواقعية لا يولد بصورة آلية إلغاء النظام، وحسب بعض الفقه يجب تدخل السلطة الإدارية المختصة لتقوم بإلغائه. ولكن مع ذلك، فإن التساؤل يطرح لمعرفة إلى من تعود سلطة التدخل:

هل تعود إلى القاضي الإداري أم إلى الإدارة مصدرة القرار، أم الاثنين معاً، وهل هناك إلزام بالإلغاء نتيجة لتغير الظروف الواقعية؟

في الواقع، يفيد الحل القضائي المستخلص بدءاً من القرار المؤرخ بتاريخ 1929/1/26، وبصورة خاصة بدءاً من قرار ديسجول بتاريخ 1930/3/10[1]أن المستفيدين يمكنهم حتى بعد انقضاء مدة الطعن ضد النظام، أن يطلبوا إلى مصدر القرار تعديله أو إلغاءه، متذرعين في طلبهم بتغير الظروف التي حصلت في حينها، وأن هذا الطلب يمكن تقديمه في أي وقت. والمستفيدون لا يستطيعون أن يؤسسوا طعنهم على أسباب أخرى غير تغير الظروف، لأن مدة الطعن تكون قد انقضت قطعاً بالنسبة لهذه الحالة[2].

وإذا كان تغير الظروف يبرر الطلب، فإن مُصدر القرار مُلزم بتقرير التعديل أو الإلغاء.

وفي حال الرفض الصريح أو الضمني، يمكن أن يطعن بهذا القرار أمام القاضي الإداري، الذي يملك إلغاءه وقت الحاجة، فتغير الظروف يفيد بأن لمُتخذ القرار أن يقوم بتعديل النظام أو أن يعمل على إلغائه.

ب- مصير القرار الإداري التنظيمي المعيب منذ صدوره

رجوعاً للقواعد العامة فإن الحل يكون كما هو الحال بالنسبة للقرارات الإدارية الفردية. فالقرار الإداري التنظيمي الخالي من أسبابه(المعيب) منذ صدوره، لا تختفي عدم مشروعيته مع ظهور أحد أسبابه أو بواعثه[3].

ثانيا : تغير الظروف الواقعية على مشروعية القرار الإداري في الظروف الاستثنائية.

1- مفهوم نظرية الظروف الاستثنائية (نظرية الضرورة)

إن الصالح العام يسمو على الصالح الخاص، والحق الأعلى للدولة في حفظ وجودها وحماية استقلالها وأمنها فوق المصالح الفردية، ومن هنا تستطيع الإدارة كفالة استمرار المرافق العامة وحفظ النظام العام حتى بوسيلة كانت تعد غير مشروعة في أي وقت آخر، لا بل لها أن تتخذ قرارات تدخل عادة في النطاق المحجوز للمشرع، وعليه أقر بوجود مشروعية خاصة بأوقات الأزمات[4].

2- أثر تغير الظروف الواقعية في القرارات الإدارية في الظروف الاستثنائية.

---

(1) CE.Ass.2mai1975.Dame Ebri et autres.Rec.280: AJ 1975.311.concl.G.Guillaumeمشار إليه في: هاني عبد الرحمن غانم, القضاء الإداري في ضوء قانون الفصل في المنازعات الإدارية الجديد , مرجع سابق ص 441

(2) خالد المحمد، الرقابة القضائية على الأسباب الواقعية للقرار الإداري، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 33، العدد الثاني، 2017، ص205.

(3) محمد حسنين عبد العال، الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري، القاهرة، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية، ص21.

(4) هاني عبد الرحمن غانم، القضاء الإداري في ضوء قانون الفصل في المنازعات الإدارية الجديد رقم (3) لسنة 2016، مرجع سابق، ص 134.

الظروف الاستثنائية التي تتموضع فيها مشروعية استثنائية، وتتقيد فيها السلطة الإدارية، فإن مقتضى هذا التقيد يكون في الحالات الواقعية الاستثنائية هو دائماً بحدود المصلحة العامة دون غيرها، التي تجد تبريراتها في وجوب الإبقاء والمحافظة على سلامة الدولة وسلامة الشعب.

ولكن عندما تعود الظروف وتصبح عادية، فإن التساؤل يثور من جديد لمعرفة إلى أي حد وضمن أي إطار يؤثر هذا التغير في الظروف الواقعية والقانونية على مشروعية القرارات المتخذة؟ وفي الحالة المعاكسة لتغير الظروف، أي عند الانتقال إلى وضع الظروف الاستثنائية، هل يمكن أن يكون لهذا الوضع الاستثنائي نتائج على القرارات غير النظامية المتخذة في الأحوال العادية؟ وهل يمكن لهذه القرارات أن تصبح مشروعة بسبب الظروف الاستثنائية؟

في الواقع، إن الحلول القضائية التي قدمت في هذا الخصوص، تختلف: هل كان التصرف قراراً فردياً أم تنظيمياً" لائحياً".

أ- القرارات الإدارية الفردية

في القرارات الفردية علينا أن نميز بين القرارات المنشئة للحقوق، والقرارات التي لا تخول أصحابها حقاً ما، والسبب في ذلك هو أن الإدارة قد تجد نفسها مع نهاية الظروف الاستثنائية في وضع جديد، وهذا الوضع الجديد يقودها إلى إلغاء القرار، ولكنها مع ذلك تجد نفسها مضطرة أو مرغمة للاعتراف بالحقوق المكتسبة، بمعنى آخر تجد نفسها ممنوعة من التصرف بموجب نظرية الحقوق المكتسبة[1].

1. القرارات التي لم تولد حقاً

انسجاماً مع المبدأ المتقدم بأن مشروعية القرار الإداري إنما تقدر بتاريخ صدوره، فإن العودة إلى الوضع الطبيعي لا يؤثر في مشروعية القرار المتخذ. من جهة أخرى وانسجاماً مع القواعد الحقوقية فإن الإدارة تستطيع أن تنهي القرار بالنسبة للمستقبل عن طريق إلغائه أي أن تنهي القرارات التي لم يترتب عليها حقوق مكتسبة، كقرار إجراء مسابقة للتعيين بوظيفة ما، قرار ندب أحد الموظفين، قرار شغل طريق عام بصورة مؤقتة... فهذه القرارات لم يتولد عنها حق أو مركز قانوني خاص.

2. القرارات المنشئة للحقوق.

بالنسبة لهذه القرارات تبقى العودة إلى الأحوال العادية دون تأثير في مصير القرار الذي كان سليماً" مشروعاً" عند صدوره، بسبب الوضع الاستثنائي الذي ساد تلك الفترة الاستثنائية، أي حين اتخاذه، ولكن حسب القواعد المشروحة آنفاً، فإن القرار لا يمكن إلغاؤه من قبل الإدارة بموجب نظرية الحقوق المكتسبة. فالقرارات الإدارية الفردية متى صدرت سليمة وترتب عليها حق شخصي أي مركز قانوني خاص، فإنه لا يمكن المساس بها إلا في الأحوال المسموح بها قانوناً.

وهذا يعني أنه يجوز إلغاء القرارات الإدارية الفردية السلمية والمولدة لحق أو لمركز قانوني إذا كان هناك نص قانوني يحدد طريقة وإجراءات إلغائها. أما في الحالة المعاكسة فتجدر الإشارة إلى أنه عندما يتم اتخاذ قرار

[1] أحمد إسماعيل، أثر تغير الظروف القانونية والواقعية في القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 18

بصورة غير نظامية في الأوقات العادية، فإن التحول إلى الظروف الاستثنائية ليس من شأنه أن يجعل القرار مشروعاً.

ب- القرارات الإدارية التنظيمية

بالنسبة للقرارات الإدارية التنظيمية" الأنظمة" يرى بعض الفقهاء أن العودة إلى الظروف العادية من شأنه أن يؤدي إلى إبطال النظام" اللائحة" التي تصبح غير مشروعة.

ومع ذلك فقد اقتصر مجلس الدولة الفرنسي في قرارات laugier et Andraimisera على القول: إن النظام المتخذ في الفترة الاستثنائية يجب أن يتوقف على التطبيق. على أن العودة إلى الظروف العادية، يبدو كما أشار السيد برنارد مفوض الحكومة، لا يولد من تلقاء نفسه إبطال الإجراءات التنظيمية المتخذة في الفترة الاستثنائية، وإنما يجعلها فقط غير مشروعة، ومن ثم يجب أن تتوقف عن التطبيق. أما القرارات الفردية المتخذة بناء على هذه الإجراءات فتكون غير مشروعة ويمكن إلغاؤها[1].

وبالمقابل، عندما قد اتخذ النظام في الأحوال العادية بصورة غير نظامية، فإن التحول إلى الظروف الاستثنائية ليس من شأنه أن يجعل هذه الأنظمة مشروعة.

وقد ساير **الفقه الفرنسي**[2] هذا الاتجاه لمجلس الدولة واعتبر أن الإدارة ملزمة بعدم تطبيق اللائحة التي صدرت لمواجهة ظروف استثنائية بعد زوال تلك الظروف التي بررت إصدارها وإعادة الظروف إلى الأوضاع العادية ويقتصر أثر الإلغاء بالنسبة للمستقبل، **وفي مصر** سار الفقه على نهج الفقه الفرنسي وهو أن اللائحة التي صدرت في ظل الظروف الاستثنائية تفقد سبب وجودها ومشروعيتها نتيجة زوال تلك الظروف وإعادة الظروف إلى الأوضاع العادية وإن تطبيقها في خارج تلك الظروف يعد أمراً غير معقول.[3] و**في الأردن** فإن الإدارة تستطيع في الظروف الاستثنائية أن تمارس من السلطات ما لا يمكنها ممارسته في الظروف العادية إلا أن ذلك لا يعني أنها تتصرف من غير قيد أو ضابط وإنما تبقى تخضع لقيود وضوابط كثيرة يسهر القضاء الإداري على التحقق منها حتى لا يصبح الظرف الاستثنائي وسيلة وذريعة للاعتداء على الحقوق والحريات العامة وخرقاً لمبدأ المشروعية فالإدارة حتى في الظروف الاستثنائية تبقى تتصرف في إطار المشروعية ولكنها مشروعية استثنائية تتسم بشيء من المرونة يسميها الفقه الإداري عادة مشروعية الأزمات[4].

تكون في إطار ظروف استثنائية إذا ما هدد المصلحة العامة خطراً جسيماً أعاق المرافق العامة عن أداء أدوارها بحيث يتعذر هذا الخطر في ضوء قواعد المشروعية العادية لتعذر اتباعها أو لعدم كفايتها وهذه الظروف تبرر الخروج على قواعد المشروعية المطبقة في الظروف العادية حيث إننا لسنا بصدد ظروف عادية وإنما أمام ظروف استثنائية في ظلها يتسع نطاق المشروعية ليصبح أكثر مرونة حتى يتلاءم معها فما يخرج من أعمال

---

(1) أحمد إسماعيل، أثر تغير الظروف القانونية والواقعية في القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص19.

(2) مشار إليه في : دعاء عبد المنعم شفيق،تغير الظروف وأثرها على مشروعية القرارات الإدارية ،بحوث ومقالات , مجلة مصر المعاصرة 2007, ص71 CE.Ass.2mai1975.Dame Ebri et autres.Rec.280: AJ 1975.311.concl.G.Guillaume.

(3) دعاء عبد المنعم شفيق، نظرية تغيير الظروف وأثرها على مشروعية القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص232.

(4) عمر هاشم كساب الخلايلة،مدى رقابة القضاء الإداري الأردني للوقائع المادية التي يقوم عليها القرار الإداري (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص18.

الإدارة عن إطار المشروعية في الظروف العادية يعد مشروعا في ظل الظروف الاستثنائية، ويمتد أثر الظروف الاستثنائية ليشمل مجال الشكل والإجراءات في القرارات الإدارية.

المطلب الثاني

الرقابة القضائيّة على تغيّر وقائع إصدار القرار الإداري

بعد أن ظهرت الرقابة القضائية على ركن السبب، وإن كانت متأخرة في أوائل القرن العشرين على يد القضاء الإداري الفرنسي، الذي سار على نحوه القضاء المصري والأردني، وبعد أن كانت الإدارة حرة في نطاق اختصاصها التقديري في إيجاد الوقائع التي تستند عليها في إصدار قراراتها، دون أن يكون للقضاء حق الرقابة على قراراتها، أصبح الاستناد إلى هذه الوقائع سواء في نطاق اختصاصها التقديري، أو المقيد محل للرقابة القضائية، بل حتى على الوصف القانوني لها[1].

الفرع الأول

الرقابة القضائية على الوجود المادي للوقائع

تعتبر الرقابة على الوجود المادي للوقائع أول خطوات الرقابة على مشروعية القرار الإداري، وأدناها، إذ لا يمكن للقاضي رقابة مشروعية القرارات الإدارية دون البحث في وجودها المادي.

أوّلاً: الرقابة القضائية على الوجود المادي للوقائع وموقف القضاء المقارن منها

عمل القضاء الإداري الفرنسي وتبعه في ذلك القضاء الإداري الأردني والمصري والسوري على فرض رقابته على الوقائع التي استند إليها رجل الإدارة لاتخاذ قراره من حيث وجودها المادي، وللقضاء هنا أن يتحقق من الوجود الفعلي للواقعة المادية التي تكون سبب القرار الإداري في الأحوال كلها، فإذا ثبت للقاضي أن الواقعة التي استندت إليها الإدارة لإصدار قرارها لم تكن قائمة أصلاً، كان القرار معيباً يتحتم الإلغاء[2].

ويكون القرار الإداري في الأحوال والظروف كلها، أي سواء كانت سلطة الإدارة بصدده مقيدة أم تقديرية، مشوباً بعيب السبب، إذا ثبت أن الإدارة قد استندت في تبريره إلى وقائع غير صحيحة من الناحية المادية، وسواء كانت حسنة النية، أي كانت تعتقد بقيام الوقائع التي تدعيها، أم كانت تعلم بعدم توافرها.

ويقرر مجلس الدولة الفرنسي أنه"... إذا ادعت الإدارة مثلاً أن قرارها بفصل موظف كان استجابة لطلبه، وجب أن يتأكد القاضي أولاً من الوجود المادي لهذا الطلب، فإذا تبين للقاضي عدم وجود السبب كان القرار الصادر بفصل الموظف معيباً لانعدام سببه"[3].

---

[1] عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري ومجلس شورى الدولة اللبناني، بيروت، دار الجامعية للطباعة والنشر، 1999، ص 534

[2] محمد محمد بدران، رقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص 92.

[3] خالد المحمد، الرقابة القضائية على الأسباب الواقعية للقرار الإداري، مرجع سابق، ص 209.

وقد كان مجلس الدولة الفرنسي قد استثنى من هذه القاعدة–إلى وقت قريب– قراراته الضبط المتخذة تطبيقاً لنصوص القوانين الاستثنائية أو قوانين الاستعجال والضرورة، ذلك بأنه بالنسبة إلى إجراءات الضبط المتخذة تطبيقاً لهذه القوانين، التي يطلق عليها بعض الفقهاء اصطلاح" إجراءات الضبط العليا"، كان المجلس يكتفي بافتراض أن تكون الإدارة قد استندت في إصدارها إلى وقائع تكفي، مع افتراض صحتها، لتبرير هذه الإجراءات دون أن يقوم المجلس بالتحقق من الوجود الفعلي لهذه الوقائع، وهذه هي حالات إجراءات الضبط التي اتخذتها الإدارة تطبيقاً لنصوص المرسوم الصادر في 14 أكتوبر عام 1944 الخاص بالأشخاص الخطرين على الدفاع الوطني والأمن القومي، وسلك المسلك ذاته في خصوص إجراءات الضبط التي اتخذتها السلطات العرفية في الجزائر تطبيقاً للقانون الصادر في 13 أبريل عام 1955 بإعلان الأحكام العرفية في الجزائر.

إلا أن مجلس الدولة الفرنسي ابتداءً من عام 1958 عدل عن موقفه هذا، وشرع يفرض رقابته ليس فقط للتحقق من أن الواقعة المدعاة تندرج في طائفة الوقائع التي تصلح تبريراً للحكم، وإنما للتأكد من الوجود الفعلي لهذه الوقائع، وكانت بداية هذا التطور حكمه في قضية" **Grange**"[1]، وقد ذهب مفوضو الحكومة في فرنسا إلى القول: إن التحقق من الوجود المادي للوقائع هو أحد عناصر الحد الأدنى من الرقابة، الذي يجب على المجلس القيام به في الحالات جميعها بصدد سائر القرارات الإدارية[2].

إن المحكمة الإدارية الأردنية تملك مراقبة سبب الحكم المطعون فيه والتحقق من كامل البينات المقدمة في الدعوى وفي حال وجدت أن الحكم غير قائم على ما يبرر إصداره فيكون مستوجبا للإلغاء وهذه الحالة[3] .

كما اطردت أحكام مجلس الدولة المصري منذ بداية نشأته على رقابة الوجود المادي للوقائع بوصفها سبباً لأحكامه، فقد جاء في حكم للمحكمة الإدارية العليا بمصر أن" الأصل أن تقرير صلاحية العامل أو عدم صلاحيته تحت الاختيار للوظيفة أمر تستقل به الجهة الإدارية بشرط أن تكون النتيجة التي تصل إليها الجهة الإدارية مستخلصة استخلاصاً من وقائع صحيح نتيجة الدلالة على هذا المعنى، وإلا كان قرارها فاقداً لركن السبب، ومن ثم فإن قرار إنهاء الخدمة دون سند من التقارير الشهرية التي توضع عن العامل، والتي يجب الاستناد إليها، يعد باطلاً وحالة المرض أو منح إجازات خاصة به خلال مدة معينة لا يعد سبباً للقول بعدم انتظام العامل في عمله أو أنه غير منتج، ما دام ثبت من التقارير السابقة ما ينفي ذلك"[4].

ورقابة القضاء للوجود المادي للوقائع هي الحد الأدنى الذي لا يفلت منه إي قرار إداري أياً كان موضوعه، ويشترط لصحة الوقائع المادية التي تستند إليها الإدارة في إصدار قرارها جملة من الشروط يمكن إجمالها في الآتي:

---

[1] في هذا الحكم أخذ مجلس الدولة برأي مفوض الدولة(Chardeau) الذي طالب فيه مجلس الدولة بالعدول عن قضائه السابق، وذلك بمناسبة الطعن في قرار صادر من السلطات الفرنسية في الجزائر، بتحديد إقامة أحد المحامين استناداً إلى القانون الصادر في 16 مارس 1956، وقد أخذ مجلس الدولة برأي مفوض الدولة، وقرر فرض رقابته للتحقق من الوجود المادي لهذه الوقائع، وحكم بإلغاء قرار تحديد إقامة السيد **Grange**، مجموعة أحكام مجلس الدولة الفرنسي لعام 1959، صدر بتاريخ 1959/1/30.

[2] محمد حسنين عبد العال، الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري، القاهرة، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية، ص10.

[3] د.حمدي قبيبلات , الوسيط في القضاء الإداري وفق أحدث اجتهادات المحاكم الإدارية ,دار الثقافة للنشر والتوزيع ,عمان,2022,ص480

[4] المحكمة الإدارية العليا بمصر، في الطعن رقم 1978 لسنة 30 ق، جلسة 1980/11/17، مرجع سابق، ص 93.

أ- يشترط في هذه الوقائع أن تكون محققة الوجود، وقائمة من وقت طلب إصدارها إلى وقت صدورها، وذلك تطبيقاً للقاعدة العامة التي تقضي بأن تاريخ صدور القرار هو الوقت الذي يجب الرجوع إليه لتقدير مشروعية هذا القرار، أو عدم مشروعيته.

ب- يشترط جدية الأسباب المادية ومشروعيتها، إذ قررت المحكمة الإدارية العليا المصرية أنه"... يصبح القرار الصادر بإزالة المباني التي أقامها المطعون ضده-بحسب الظاهر- غير قائم على أساس سليم من الواقع والقانون ويكون مرجح الإلغاء عند الفصل في الموضوع، مما ينفي معه ركن الجدية، فضلاً عن توافر ركن الاستعجال المتمثل في الأضرار التي يتعذر تداركها..."[1].

ت- يشترط في هذه الوقائع أن تكون محددة، ولذلك اتجه الفقه والقضاء في فرنسا ومصر إلى عد القرار الإداري المبني على أسباب عامة أو غامضة أو مجهولة قراراً خالياً من الأسباب.

الفرع الثاني

الرقابة القضائية على التكييف القانوني للوقائع

بعد تناولنا لرقابة الوجود المادي للوقائع، رأينا كيف أن القاضي الإداري مد رقابته عليه، بل اعتبره كما أطلق عليه الفقه رقابة الحد الأدنى.

أولاً: مفهوم الرقابة القضائية على التكييف القانوني للوقائع ومسلك القضاء المقارن منها.

تأسيساً على ما سبق، يمكننا أن نقول: إن رقابة القضاء الإداري لسبب القرار لا تقف عند حد التحقق من الوجود المادي للوقائع المكونة للسبب بل تشمل أيضاً رقابة الوصف القانوني لهذه الوقائع، فالقاضي يتدخل دائماً ليتأكد من وجود هذه الوقائع، فإن تحقق من وجودها فعلاً، انتقل للبحث على التكييف القانوني لها-التوصيف القانوني- أي مدى خضوعها للقواعد القانونية من عدمه[2].

فرقابة التكييف القانوني لا تسعى للبحث ما إذا كانت الوقائع التي تتمسك بها الإدارة موجودة حقيقة أم لا فهذه الحالة تدخل في مجال الصحة المادية للوقائع، ولكن ترد رقابة التكييف أو التوصيف القانوني لها، على مسألة معرفة ما إذا الوقائع الموجودة فعلاً تتسم بالصفات المميزة التي تسمح باتخاذ القرار، أي هل من طبيعتها تبريره، وعليه لو ثبت للقاضي الإداري صحة الوقائع مادياً فهو يبحث متسائلاً: هل أعطت الإدارة لهذه الوقائع الوصف أو التكييف القانوني الصحيح؟[3].

ومثال على ذلك: لو أن الإدارة قامت بتوقيع جزاء تأديبي على موظف لارتكابه مخالفة إدارية أو مالية فالقاضي وفقاً لرقابة التكييف القانوني لا يبحث في مسألة هل ارتكب الموظف هذه المخالفة أم لا، بل يبحث في الوصف والتكييف القانوني الذي أعطته الإدارة لها، بمعنى هل يُشكل فعل الموظف مخالفة أو جريمة تأديبية

---

[1] الطعن رقم 3359/لسنة 34 جلسة 1994/3/27، مرجع سابق، ص 337.

[2] هاني عبد الرحمن غانم، القضاء الإداري في ضوء قانون الفصل في المنازعات الإدارية الجديد رقم (3) لسنة 2016، مرجع سابق، ص 440.

[3] هاني عبد الرحمن غانم، القضاء الإداري في ضوء قانون الفصل في المنازعات الإدارية الجديد رقم (3) لسنة 2016، مرجع سابق، ص 440.

يستوجب العقاب، فإن اتضح للقاضي بأن فعل الموظف لا يُشكل جريمة أو مخالفة تأديبية فإنه يقوم بإلغاء قرار العقوبة التأديبية.

قضت المحكمة الإدارية الأردنية "وحيث إننا نجد وإن كانت صلاحية مدير الدرك في إنهاء الخدمة صلاحية مطلقة إلا أن هذه الصلاحية يجب أن تكون مبنية على سبب مشروع ويبتغى منها الصالح العام للمرفق، ولما كان سبب إنهاء الخدمة يتعلق بعائلة المستدعي وليس بشخصه فيكون القرار والحالة هذه مخالفاً للفقه الإداري والاجتهاد القضائي سيما أنه لا بد لكل قرار إداري من سبب يقوم عليه وأن هذا السبب هو الواقعة القانونية والمادية التي تدفع الإدارة لاتخاذ قرارها وحيث إن السبب الذي بنت الإدارة قرارها عليه غير مشروع لذا يتوجب إلغاء القرار الطعين"[1]

ولقد أقر مجلس الدولة الفرنسي في حكم(كامينو) هذا الموقف حيث بسط رقابته على رقابة التكييف القانوني للوقائع[2].

ولقد استقرت أحكام مجلس الدولة الفرنسي حول صحلايته لرقابة التكييف القانوني للوقائع، فيما يتعلق بالإنشاءات التي ترفض الإدارة منحها الترخيص الملائم، وعند اللزوم ينتقل بتشكيل المحكمة الذي يتولى إجراءات التحقيق إلى الموقع ليتحقق من صحة تقدير الإدارة[3].

وفي فلسطين استقرت أحكام محكمة العدل العليا بصلاحيتها للنظر في الوقائع المادية، وكذلك التكييف القانوني لها ومن ذلك قررت محكمة العدل العليا بأنه" من حق هذه المحكمة البحث في مدى صحة الوقائع المادية التي بني عليها القرار الإداري حتى يتسنى لها تقدير تلك الوقائع وإنزال حكم القانون عليها"[4].

ويكاد يجمع الفقه[5] بأن مجلس الدولة الفرنسي والمصري يمتنعان عن رقابة التكييف القانوني للوقائع في مجال إقامة الأجانب ونشاطهم والقرارات المتصلة بمسائل فنية حيث تقف رقابة القاضي الإداري عند الحد الأدنى وهي الرقابة المادية للوقائع دون الوصف القانوني لها.

وتأكيداً لذلك رفض مجلس الدولة الفرنسي رقابة التكييف القانوني للوقائع في المجال الفني(التقنية) وكذاك في مجال إقامة الأجانب ونشاطهم في الجمهورية الفرنسية. أما في فلسطين فإن الاجتهاد القضائي لمحكمة العدل العليا راقب التكييف القانوني للوقائع حتى في المسائل الفنية، حيث قررت بأن" التكييف هو عمل القاضي وهو من يُقدر قيمة البينات المطروحة"[6].

ولقد ذهب مجلس الدولة المصري إلى أن قيام أحد المأذونين بالزواج ليس فيه مخالفة للقوانين واللوائح وليس فيه مخالفة لأحكام الشرع أو النظام العام، كما لا يُعد ذلك إخلالاً بواجبات وظيفته يبرر توقيع جزاء تأديبي عليه[7]، وذهبت المحكمة الإدارية العليا المصرية إلى أنه "لا يجوز للمحافظ أن يصدر قرار الاستيلاء لمؤقت، إلا

---

[1] حكم المحكمة الإدارية الأردنية رقم 20 لسنة 2016 تاريخ 2016/5/30 برنامج قرارك نقابة المحامين الأردنيين

[2] CE.14janv.1916.Camino.Rec.15.(RD.publ.1917.463.concl.Corneille.note Jeze.s.1922.3.10.concl.Corneille

[3] CE.Ass.2mai1975.Dame Ebri et autres.Rec.280: AJ 1975.311.concl.G.Guillaume

[4] حكم محكمة العدل العليا رقم 2002/94، جلسة 2003/3/27،مجموعة ناظم محمد عويضة، مرجع سابق.

[5] عبد الغني عبد الله بسيوني، القضاء الإداري، القاهرة، الدار الجامعية للطباعة والنشر، د.ط، 1993، ص 246-249.

[6] حكم محكمة العدل العليا بغزة في الطلب رقم 2011/42، جلسة 2014/2/14، مجموعة المستشار أشرف نصر الله وآخرون، ص 126.

[7] المحكمة الإدارية العليا بمصر في الطعن رقم 1134 لسنة 2، جلسة 1987/1/2.

بعد توافر إحدى الحالات الطارئة وفقاً للقانون، أي تلك التي يكون في الوسع توقعها، وعليه فإن احتياج مؤسسة التأمين والمعاشات بمحافظة المنيا لمقر مناسب لمباشرة نشاطها في دائرة المحافظة لا يمكن وصفه بأنه من الحالات الطارئة أو المستعجلة"[1] وانتهت المحكمة حديثاً إلى أن مناط المسؤولية التأديبية هو أن يسند إلى العامل على سبيل اليقين فعل إيجابي أو سلبي يُعد إسهاماً منه في وقوع المخالفة الإدارية المأخذ الإداري على سلوك العامل، وإن استبان أنه لم يقع منه ما يشكل مخالفة تحتم المؤاخذة والعقاب، وجب القضاء ببراءته، ويصبح القرار الصادر بمجازاته في هذه الحالة فاقداً للسبب المبرر له قانوناً[2].

ومع اطراد مجلس الدولة في فرنسا والأردن ومصر على بسط رقابته على التكييف القانوني للوقائع، فإن كلا المجلسين يمتنع عن بسط رقابته في بعض الأحيان على التكييف، وذلك بصدد بعض القرارات الإدارية، بحيث يقتصر دور المجلس على مجرد التحقق من الوجود المادي للوقائع فقط، دون التطرق إلى بحث التكييف الذي أضفته الإدارة عليها، بحيث يترك للأخيرة حرية إجراء عملية التكييف القانوني لها دون رقابة منه[3].

الفرع الثالث

رقابة ملاءمة القرار الإداري للوقائع

الأصل أن دور قاضي الإلغاء يقتصر في نطاق رقابته على سبب القرار الإداري على الوجود المادي للوقائع وصحة تكييفها من الناحية القانونية، فليس له أن يقدر أهمية الوقائع وتناسبها مع القرار الصادر بناءعليها[4].

إن رقابة تقدير وملاءمة سبب القرار الإداري عادة في مجال الضبط الإداري والتأديب الإداري إلا أن القضاء الإداري الأردني قد مارس هذه الرقابة في مجال التأديب أكثر منه في مجال الضبط الإداري إلا أنه إذا كانت رقابتة للخطأ الظاهر في التقدير في مجال الضبط الإداري غير موجودة أو محل خلاف فإن رقابته لذلك في مجال التأديب الإداري واضحة ولا تثير الجدل والخلاف فقد سلم في الرقابة من خلال التناسب بين خطورة المخالفة التأديبية أو الذنب الإداري ونوع وشدة الجزاء المفروض[5] وقد قضت المحكمة الإدارية العليا الأردنية أنه "استقر الاجتهاد القضائي على أن السلطة التأديبية تملك الصلاحية بتقدير خطورة الذنب الإداري وما يناسبه من جزاء دون معقب عليها في ذلك شريطة أن لا يشوب استعمال هذه السلطة غلو في إيقاع العقوبة"[6].

وفي ذلك تقول المحكمة الإدارية العليا المصرية بأنه" إذا لم يفرض المشرع على الإدارة أن تتدخل بقرار خلال فترة معينة فإنها تكون حرة في اختيار وقت تدخلها حتى لو كانت ملزمة أصلاً بإصدار قرار على وجه معين– أساس ذلك أن الوقت المناسب لإصدار القرار لا يمكن تحديده سلفاً في معظم الحالات– القيود التي تحد حرية الإدارة في اختيار وقت تدخلها منها:1– ألا تكون الإدارة مدفوعة في هذا الاختيار بعوامل لا تمت إلى المصلحة

---

[1] حكمها في الطعن 1130 لسنة 26، جلسة 1983/4/2.

[2] الطعن رقم 793 لسنة 43 جلسة 2001/12/23، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، حامد الشريف، الإسكندرية، المكتبة العالمية، ج5، 2009، ص 322.

[3] حمد عمر حمد، السلطة التقديرية للإدارة ومدى مراقبة القضاء عليها، مرجع سابق، ص 125.

[4] ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 437، مشاراً إليه هاني عبد الرحمن غانم، القضاء الإداري في ضوء قانون الفصل في المنازعات الإدارية الجديد رقم (3) لسنة 2016، مرجع سابق، ص 443

[5] د.حمدي قبيلات , الوسيط في القضاء الإداري وفق أحدث اجتهادات المحاكم الإدارية ,مرجع سابق ص484

[6] حكم المحكمة الإدارية الأردنية رقم 137لسنة 2016 تاريخ 2016/4/27 برنامج قسطاس

العامة.2-ألا تسيء اختيار وقت تدخلها فتتعجل إصدار قرارها أو تتراخى في إصداره مما يؤدي إلى الإضرار بالأفراد نتيجة صدور القرار في وقت غير ملائم"[1].

فالأصل أن القضاء الإداري لا يراقب استخدام الإدارة لسلطتها التقديرية ما دام قرارها في حدود القانون ويبتغي تحقيق المصلحة العامة.

ولقد قررت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأنه" ليس للقضاء الإداري سلطة التعقيب على القرار الذي تتخذه الإدارة في هذا الشأن ما دام قد خلا من إساءة استعمال السلطة وابتغى وجه المصلحة العامة"[2].

ولقد قررت محكمة العدل العليا في فلسطين بأن" الأصل في القضاء الإداري أنه لا يجوز له مراقبة ملاءمة القرار الإداري وأن عليه البحث في صحة الوقائع التي بني عليها القرار توصلاً إلى تقدير شرعية القرار"[3].

ولقد برر الفقه موقف القضاء في عدم امتداد رقابته على السلطة التقديرية للإدارة على اعتبار أن القاضي من الناحية العملية لا يستطيع أن يدخل في نطاق رقابة الملاءمة فهو بعيد عن ظروف وملابسات العمل الإداري، وليس خبيراً بالوظيفة الإدارية وبدقائق الأمور التي تتطلبها الحياة اليومية للإدارة لتسيير المرافق العامة[4].

فالسلطة التقديرية للإدارة تندرج في مفهومها بما هو ملائم وما هو غير ملائم، هذا من جانب، أما الجانب الآخر وهو اعتبار قانوني يتمثل في مبدأ الفصل بين السلطات الذي يمنع القضاء من دراسة ملاءمة القرار الإداري حيث سيتدخل في النطاق المحجوز للسلطة الإدارية ويجعل منه سلطة رئاسية على جهة الإدارة، فيكون تدخلاً في صميم عملها وفي ذلك إهدار لمضمون ومقتضى مبدأ الفصل بين السلطات[5].

وإذا كان القاضي الإداري لا يذهب في رقابته إلى حد التحقق مما إذا كان خط الطريق السريع[6] أو تسمية شارع في مدينة موفقاً من قبل الإدارة أم لا أو نقل عاصمة إقليم، إذ إن في ذلك مسألة محض ملاءمة، فرقابة ملاءمة قرار ما تظل دائماً أجنبية عن مشروعيته فلا يستطيع مجلس الدولة الفرنسي تقدير ملاءمة التدابير المعروضة عليه عن طريق طعن تجاوز السلطة، إلا أنه يذهب أحياناً إلى حماية الحقوق والحريات الفردية ضد تعسف الإدارة إلى أبعد من مراقبى المشروعية- احترام الإدارة للقانون- فيراقب السلطة التقديرية للإدارة، أي أنه يتجاوز مراقبة المشروعية إلى مراقبة الملاءمة، ويبرر القضاء ذلك بالقول بأن الملاءمة تعد في بعض الحالات أحد عناصر المشروعية التي يجب التعرض لها لمعرفة مدى مشروعية القرار[7]، ويظهر لنا موقف مجلس الدولة الفرنسي واضحاً عندما قرر بأنه" يترتب على رقابة التكييف القانوني للوقائع نقل الحدود بين الملاءمة والمشروعية،

---

[1] حكمها في الطعن رقم 899 لسنة 30ق.ع جلسة 1985/11/16، المكتب الفني"31" ص 268 القاعدة رقم 35.

[2] حكم المحكمة الإدارية العليا في القضية رقم 1468 لسنة 12 ق، جلسة 4 يونيو 1970، مجموعة المجلس لسنة 12، ص 50.

[3] حكم محكمة العدل العليا رقم 30 لسنة 2003 جلسة 2003/3/11، مجموعة ناظم عويضة، مرجع سابق، ص 60.

[4] قرر مجلس الدولة الفرنسي بأنه لا يدخل في مجال الطعن تجوز السلطة مجال التضييق الفني(التقني) حيث قدر عدم كفاية عدته لرقابة تقدير الإدارة في هذا المجال.

[5] محمد الشافعي أبو راس، القضاء الإداري، مكتبة النصر، دون سنة نشر، ص 69.

[6] قرر مجلس الدولة الفرنسي بأنه" ليس لمجلس الدولة بهيئة قضائية أن يقدر ملاءمة المسار المختار (مسار الشارع). مشاراً إليه هاني عبد الرحمن غانم، القضاء الإداري في ضوء قانون الفصل في المنازعات الإدارية الجديد رقم (3) لسنة 2016، مرجع سابق، ص 445.

[7] ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 65. طارق فتح الله خضر، القضاء الإداري" قضاء التعويض" مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية، دار النهضة العربية، 2005-2006، ص 58

فعندما يقرر القاضي أن تدبيراً ما لا يكون مشروعاً إلا إذا كانت الوقائع التي يقوم على أساسها تستوفي خصائص معينة ثم يبحث هذه الخصائص، فيدخل في المشروعية اعتبارات لم يكن يمكن أن تدخل إلا في الملاءمة"[1]

ولقد توصل القضاء الإداري في فرنسا تحت ستار الغلط في القانون إلى تقليص مدى السلطة التقديرية إلى حد إدخال رقابته داخل هذه السلطة نفسها في آن واحد[2].

حتى عندما يعترف القضاء ببعض السلطة التقديرية ويستبعد بالتالي رقابة التكييف القانوني للوقائع، فهو يتحقق غالباً من أن الإدارة لم ترتكب غلطاً ظاهراً في التقدير[3].

ولقد عرف القضاء المصري هذا التدخل حيث عرف نظرية الغلو في العقوبة في المجال التأديبي التي تعني عدم ملاءمة العقوبة الموقعة على الموظف وعدم تناسبها مع المخالفة التي ارتكبها وقضى بإلغاء قرارات العقوبة التأديبية في مثل هذه الحالات[4].

إلا أن القضاء الإداري في فرنسا وصل إلى أبعد من ذلك ففي حالات أخرى سكتت النصوص عن بيان مضمون التدابير التي تتخذ في بعض الظروف، ولكن القاضي نفسه يعتبر أنه لا يمكن أن تتخذ في مواجهة ظروف معينة إلا التدابير المناسبة لها تماماً وهنا ترتد رقابته على الملاءمة فهو يراقب البواعث ومنطوق القرار والعلاقة بين البواعث ومنطوق القرار وخير مثال هنا رقابة تدابير الضبط الإداري[5].

وعليه أصبح القضاء الإداري يتدخل رويداً ورويداً لبسط رقابته على السلطة التقديرية للإدارة ومن ثم وسعت رقابة القاضي على الأعمال التي توصف بالتقديرية، وهي ترد اليوم ليس فقط على الانحراف بالسلطة، ولكن كذلك على الغلط في القانون، وعدم الصحة المادية للوقائع والغلط الظاهر في التقدير، بل إن رقابة القضاء الإداري تشمل أحياناً نظرية التوازن، حيث قرر مجلس الدولة الفرنسي في عملية نزع الملكية الخاصة من أجل المنفعة العامة بأنه" لا يمكن تقرير المنفعة العامة لعملية ما إلا إذا كان ما تتضمنه من اعتداء على الملكية الخاصة، والتكلفة المالية وبالمساوئ الاجتماعية المحتملة أو المساس بمصالح عامة أخرى التي تضمنتها العملية ليس مبالغاً فيها بالنسبة إلى المنفعة التي تمثلها"[6].

كما ذهبت المحكمة الإدارية العليا المصرية إلى أنه"... من حيث إن المشرع حدد الشروط التي يتعين توافرها فيمن يُقبل بكلية الشرطة ويستمر في الدراسة بها، ومن بين هذه الشروط أن يكون محمود السيرة وحسن السمعة، وهذا الشرط على ما جرى عليه قضاء هذه المحكمة يختلف عن شرط ألا يكون الطالب قد حكم عليه بعقوبة جناية أو بعقوبة مقيدة للحرية في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة، إذ ورد النص على حسن السمعة والسيرة الحميدة عموماً دون تحديد الأسباب التي يترتب عليها فقده، فإن المشرع بذلك يكون قد استهدف من ذلك إفساح

---

(1) CE.4 avr.1914.Gomel.Rec.488(S.1917.3.25.note Hauriou)

(2) دومنيك يويو وبرو سبيرويل، القانون الإداري، ترجمة/ سليم حداد، بيروت، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 2009، ص 107.

(3) ففي قضاء التأديب يبحث القاضي ما إذا كانت الوقائع التي يؤاخذ عليها صاحب الشأن تكون خطأ (رقابة الأسباب)، وبمجرد أن يثبت لديه أن الموظف ارتكب خطأ فعلاً، يترك للإدارة اختيار الجزاء الذي يوقع من بين تلك الجزاءات التي حددها المشرع في سلم الجزاءات فهو لا يبحث في رقابة المنطوق (التكييف القانوني للوقائع) إلا أنه يبحث ذلك في حالة الغلط الظاهر في التقدير بمعنى أن العقوبة غير متناسبة مع الخطأ.

(4) طارق فتح الله خضر، القضاء الإداري" قضاء التعويض"، مرجع سابق، ص 58.

(5) CE.19 mai 1993.Benjamin .Rec. 541.(S.1934.3.1.concl.Michel.note Mestre.D.1933.3.354.concl.Michel)

(6) هاني عبد الرحمن غانم، القضاء الإداري في ضوء قانون الفصل في المنازعات الإدارية الجديد رقم (3) لسنة 2016، مرجع سابق، ص 448.

المجال في تقدير حسن السمعة لجهة الإدارة في تقدير مسئوليتها عن إعداد ضابط الشرطة...، ومن ثم فلا ترتب على جهة الإدارة في تقدير تخلف حسن السمعة في طالب الشرطة متى استمد هذا التقدير من وقائع وأسباب وأدلة تبرره وخلا تقديرها من إساءة السلطة والانحراف بها..."[1].

أما بخصوص سلطة القاضي الإداري في إحلال الأسباب الواقعية فإنه إذا تبين للقاضي الإداري أن الأسباب التي أفصحت عنها الإدارة لإصدار القرار غير حقيقية وهناك أساب أخرى كانت تحت نظر وتصرف الإدارة وأخذتها بعين الاعتبار عند إصدار قرارها فإن القاضي لا يلغي القرار إنما يحل الأسباب الصحيحة والحقيقية ليحكم بمشروعية القرار وفي حالة أخرى يقوم القاضي الإداري بحمل القرار الإداري على الأسباب الصحيحة في حال كان هناك عدة أسباب وتبين عدم صحة بعضها ليأخذ بالسبب الصحيح القائم وقد أخذ مجلس الدولة الفرنسي والقضاء الإداري الأردني والمصري بقاعدة إحلال الأسباب في كثير من القرارات ولكن هناك انتقادات توجهت لقاعدة إحلال الأسباب من قبل الفقه الإداري لاستنادها لاعتبارات عملية وليست قانونية ولأنها تخل بمبدأ الفصل بين السلطات بين القضاء الإداري والإدارة العامة وتتنافى مع طبيعة القضاء الإداري في حماية مبدأ المشروعية[2]

الخاتمة

أولاً: النتائج

- تباشر الرقابة القضائيّة على الظروف الواقعيّة التي سبقت إصدار القرار الإداريّ، والتي بني عليها القرار الإداريّ، وتمتد رقابتها لتشمل عنصر الملاءمة، وتوازن بين مزايا وعيوب إصدار القرار الإداري.
- عدم جواز إلغاء أو سحب القرارات الفردية التي ترتب حقوقاً ومراكز قانونية للأفراد إلا في حالات مُحدّدة، حفاظاً على حقوق الأفراد.
- تمارس الإدارة في الأردن في الظروف الاستثنائية سلطات لا يمكن ممارستها في الظروف العادية وتكون سلطتها خاضعة لقيود وضوابط يراقبها القضاء الإداري حتى لا يصبح الظرف الاستثنائي وسيلة وذريعة للاعتداء على الحقوق والحريات العامة وخرق مبدأ المشروعية.
- إن حرية تدخل الإدارة في اختيار السبب، إذا لم يحدد المشرع سبباً يعينه للتدخل، ليس مطلقاً، إذ يتعين عليه أن يختار السبب الذي يبرر تدخلها، ويحرص القضاء الإداري على تحديد الشروط التي يجب توافرها من الأسباب التي تستند إليها الإدارة في تدخلها.
- تطورت رقابة القضاء الإداري على عيب السبب، من الرقابة على الوجود المادي للوقائع إلى رقابة التكييف القانوني لها، حتى وصلت لمجال رقابة ملاءمة القرار للوقائع.
- تطورت الرقابة القضائية على الظروف الواقعية للقرار الإداري، بموازاة ما شهدته فكرة الملاءمة من تطور، فقد كانت الأخيرة تعني أساساً السلطة المطلقة للإدارة في تقدير الوقائع، وبموازاة هذا التطور غيّر القضاء

[1] الطعن رقم 400 لسنة 47 جلسة 2001/11/28، حامد الشريف، مجموعة المبادئ القضائية التي أقرتها المحكمة الإدارية العليا، ج5، الإسكندرية، المكتبة العالمية، 2009، ص 268.

[2] د.حمدي قبيلات , الوسيط في القضاء الإداري وفق أحدث اجتهادات المحاكم الإدارية ,مرجع سابق ص487و488

الإداري من سياسته إزاء هذه الفكرة، وكلما تقدم في التدخل برقابته بالنسبة إلى الظروف الواقعية ضيّق من مجال الملاءمة الواسع.

ثانياً: التوصيات

- نتمنى على الإدارة قبول طلبات الأفراد بإلغاء القرارات الإدارية التي تغيرت ظروف إصدارها، وأن يكون لها نظرة محيطة بالظروف التي أحاطت إصدار القرار الإداري وسرعة تغيّرها وهذا ينسجم مع مبدأ المشروعيّة.
- نتمنى على القضاء الإداري أن يراعي في حالة تخلف رقابته عن التكييف القانوني للوقائع، الأخذ بعين الاعتبار سلطة الإدارة في اختيار السبب والأثر الملائم لإصدار القرار الإدراي لما لهذا من تأثير كبير على حريات الأفراد وحقوقهم.
- نهيب أن يكون للقاضي استثناءً أن يرفض طلب الإلغاء متى وجد أسباباً أخرى صحيحة يمكن إسناد القرار الإداري إليها، فيقوم القاضي بإحلال هذه الأسباب الصحيحة للقرار بدل الباطلة وهو ما يسمى بإحلال القاضي لتقديره بدل تقدير الإدارة.
- نرجو على السّلطة التّشريعيّة وضع نص يُلزم الإدارة قبول طلبات الإلغاء في حال تغيّر الظروف التي صدر القرار الإداريّ بموجبها، ولو كان بناء على قرار تنظيميّ، وينعكس هذا على تعزيز مبدأ المشروعيّة ويحفظ حقوق الأفراد.

المصادر والمراجع:

الكتب

- توفيق حرز الله، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في فلسطين "دراسة مقارنة"، رام الله، جامعة بيرزيت، 2015.
- جواد مطلق محمد العطي، القرار الإداري السلبي وأحكام الطعن فيه" دراسة مقارنة"، دار الفكر والقانون، ط 2015.
- حمد عمر حمد، السلطة التقديرية للإدارة ومدى مراقبة القضاء عليها، أكاديمية نايف للعلوم الأمنية، ط1، 2003.
- حمدي قبيلات، الوجيز في القضاء الإداري، عمان، دار وائل للنشر، طبعة أولى،2011.
- حمدي قبيبلات , الوسيط في القضاء الإداري وفق أحدث اجتهادات المحاكم الإدارية ,دار الثقافة للنشر والتوزيع ,عمان,2022
- حمدي قبيلات, القرار الإداري بين النظرية والتطبيق دراسة مقارنة في ضوء أحدث اجتهادات القضاء الإداري, الطبعة الأولى, دار البديل للنشر والتوزيع , عمان,2024
- حامد الشريف , مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا, الإسكندرية، المكتبة العالمية، ج5، 2009.

- خالد المحمد، الرقابة القضائية على الأسباب الواقعية للقرار الإداري، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 33، العدد الثاني، 2017.
- دومنيك يويو وبرو سبيرويل، القانون الإداري، ترجمة/ سليم حداد، بيروت، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 2009.
- عبد الغني بسيوني، القانون الإداري، بيروت، دار الجامعية، 1987.
- عبد الغني عبد الله بسيوني، القضاء الإداري، القاهرة، الدار الجامعية للطباعة والنشر، د.ط، 1993.
- عبد الغني بسيوني، القانون القضاء الإداري" دعوى الإلغاء" القاهرة، أبو العزم للطباعة، الطبعة الرابعة، 2009.
- عبد الغني بسيوني، القانون الإداري، الإسكندرية، منشأة المعارف، 2005.
- عصام نعمة إسماعيل، الإلغاء الإجباري للأنظمة الإدارية غير المشروعة، بيروت، مكتبة الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، 2003.
- عادل السعيد أبو الخير، القانون الإداري" القرارات الإدارية" القاهرة، دار الفكر العربي، 1983.
- محمد رفعت عبد الوهاب، أصول القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، 2007.
- ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، 1985.
- محمد محمد بدران، رقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة، القاهرة، دار النشر للجامعات المصرية، 1985.
- محمود عبد علي الزبيدي، مدى سلطة الإدارة في سحب قراراتها الإدارية المشروعة، بغداد، دار السنهوري، 2020.
- محمد الشافعي أبو راس، القضاء الإداري، مكتبة النصر، دون سنة نشر.
- محمد حسنين عبد العال، الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري، القاهرة، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية.
- محمد ماهر أبو العينين، ضوابط مشروعية القرارات الإدارية وفقاً للمنهج القضائي، الكتاب الثاني، مطبعة كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 2007.
- هاني عبد الرحمن غانم، الوسيط في مبادئ القانون الإداري، فلسطين، غزة، مكتبة نيسان، ط1، 2016.
- هاني عبد الرحمن غانم، القضاء الإداري في ضوء قانون الفصل في المنازعات الإدارية الجديد رقم (3) لسنة 2016، فلسطين، غزة، مكتبة نيسان للطباعة والتوزيع، ط1، 2017.

الرسائل الجامعية

الماجستير:

- أحمد قيس مجيد، أثر تغير الظروف القانونية على مشروعية القرار الإداري" دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير، جامعة كربلاء، كلية القانون، العراق،2021.

- صادق محمد على حسن الحسيني، القرار الإداري المضاد " دراسة مقارنة" رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، 2004.
- عبد الله سعيد خضير، الإدارة وسلطتها في سحب قراراتها الإدارية" دراسة مقارنة للقانونين المصري والعراقي" رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، 2017.
- محمد بسيم رشيد أبو حسين، الرقابة القضائية على مشروعية القرار الإداري، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، 2017.

الدكتوراه:

- ناهد أحمد فرحات، أثر تغير الظروف الواقعية والقانونية على مشروعية القرارات الإدارية وتطبيقاتها العملية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس.

الأبحاث

- أحمد إسماعيل، أثر تغير الظروف الواقعية والقانونية على مشروعية القرارات الإدارية وتطبيقاتها العملية، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 20، العدد الأول، 2004.
- الطيب حسين محمود، أثر تغير الظروف على مشروعية القرار الإداري، بحوث ومقالات، مجلة العدل، 2009.