

طبيعة السلطة التقديرية للقرار الإداري في ركن الشكل

معمر إبراهيم المريمي

المقدمة

يشغل القرار الإداري أهمية بين الوسائل القانونية التي تستخدمها الإدارة في تحقيق الأهداف التي يتطلبها القانون، وتتغياها من أعمالها بما يحقق المصلحة العامة التي هي هدف كل تصرف تقوم الإداري

ولتمكين الإدارة من تحقيق هذه الأهداف يستعمل المشرع أحد أسلوبين في تحديد اختصاص الإدارة، فإما أن يفرض عليها بطريقة أمره التصرف الذي يجب مراعاته

بأن يحدد لها القواعد والشروط الواجبة، التي تلزم الإدارة عند تحققها باتخاذ قرار معين، حيث أنها لا تملك أي حرية في القدير، ويكون اختصاصها حينئذ مقيداً، أو أن المشروع يغفل ذكر هذه الشروط متعمداً لغرض منح الإدارة مجالاً من الحرية، تستطيع خلاله تقدير التصرف حسب الظروف والمعطيات المحيطة به، وهو ما يمنح الإدارة سلطة تقديرية في اختيار ما تراه مناسباً في إطار المصلحة العامة، مع ملاحظة أن ممارسة السلطة التقديرية إنما تتم في إطار القانون الذي يحكم نشاط الإدارة وداخل حدوده، وإن السلطة سواء كانت تقديرية أو مقيدة ليست سوى وسيلة لتطبيق القانون على أكمل وجه، وعلى ذلك فقد ظهرت ضرورة التمييز بين الاختصاص المقيد، والسلطة التقديرية، وهي ضرورة لا تتأسس على تعارض أو تناقض بينهما، بل إن هاتين السلطتين تتكاملان عند مباشرة سلطة اتخاذ القرار الإداري، فكل قرار لا يخلو من جانب التقدير والتقييد فهما يتداخلان معاً في كل قرار إداري، لكن من شأن التمييز بينهما أن يحدد مشروعية القرار الإداري على نحو دقيق، وتحديد مدى الرقابة التي يمارسها القضاء على القرار، والقيود والشروط الواجب مراعاتها فيما إذا كان الاختصاص مقيداً أو تقديرياً، فما هو مفهوم هاتين لسلطتين ومعياري تحديدهما؟

وإذا كان الاختصاص المقيد يتجسم فيه أكبر ضمان لحرية الأفراد وحمايتهم من تعسف الإدارة وعنيتها، وهو ما دفع الكثير من الدول إلى توسيع مدى الاختصاص المقيد في تشريعاتها، بتحديد اختصاصات الإدارة سلفاً، إضافة إلى ما يرسيه القضاء من مبادئ في هذا الشأن للعمل على رد عائلة الإدارة ومنعها من التعسف والانحراف.

لكن إذا كانت حرية الأفراد وتحقيق مصالحهم واجبة الرعاية والحماية بعدم تركها عرضة لعبث الإدارة دون قيد، فإن الإسراف في هذا التقييد يترتب عليه أوجع العواقب، لأنه يؤدي إلى شل حركة الإدارة وكبت نشاطها، ويعدم روح الابتكار ولإبداع فيها، ويبت الآلية البغيضة في أرجائها، الأمر الذي يتطلب منح الإدارة قدرًا من حرية التصرف في بعض الجوانب من القرار الإداري، باعتبار المشرع لا يستطيع أن ينظم ويحدد كل عناصر القرار بشكل تفصيلي، إضافة إلى أن الإدارة هي الأقرب لمعالجة الحدث الإداري وأعلم بالمعطيات والظروف المحيطة به، فالإدارة ليست بالآلة الصماء، بل تدار من قبل أفراد مبصرين يواجهون ظروفًا متغيرة، تقتضي في كثير من الأحيان تنوعاً في الاختصاص الذي يمنح لهم، من أجل خلق إدارة إيجابية مبدعة تواكب التطورات والمستجدات وتحقق المصلحة العامة المبتغاة، فما هي المبررات والأساس القانوني للسلطة التقديرية والاختصاص المقيد؟ وما مجالها في القرار الإداري؟

من ذلك نلاحظ الأهمية البالغة التي يحظى بها كل من الاختصاص المقيد والسلطة التقديرية في تحديد طبيعة اختصاص الإدارة، حيث أن كلاً منهما لازمان لكل قرار إداري، فإذا كان الاختصاص المقيد تكمن فيه حماية حقوق الأفراد وحررياتهم، والسلطة التقديرية تمنح الفاعلية للإدارة بما يخدم المصلحة العامة، وهو ما يعني أن الاختصاص المقيد يهدف إلى توفير الضمانات للأفراد على حساب فاعلية الإدارة، في الوقت الذي تكون فيه الإدارة ملزمة ومسؤولة عن ضمان سير المرافق العامة بانتظام واطراد، وتقديم أفضل الخدمات للأفراد بأيسر السبل.

لذا فإن الأمر يقتضي إيجاد نقطة للتوازن بين هاتين السلطتين، فالمحافظة على المصلحة العامة من أن تهدر، وحقوق الأفراد من أن تنتهك، أمر واجب فكلتاها جديرتان بالرعاية، ولا يتحقق هذا التوازن إلا بوجود قضائية فاعلية، تقف إلى جانب المصلحة العامة عندما يتعلق الأمر بسلامة الدولة وأمنها ويتحقق مصالح الجماعة، وترد غائلة الإدارة إن هي أساءت التصرف وتعسفت في استعمال السلطة المخولة لها.

لكن أما وإن اعترفنا للقضاء بالرقابة على أعمال الإدارة، فما هي حدود هذه الرقابة التي يمارسها القضاء؟ وهل هي تدخل في نطاق رقابته للمشروعية أم أنه يمكن أن يتجاوزها إلى رقابة الملائمة التي تجريها الإدارة؟ كل ذلك يقتضي البحث في أشكال هذه الرقابة وحدودها.

من كل ذلك نرى أن هناك مجالاً خصباً للبحث في طبيعة اختصاص الإداري التقديري والمقيد، وحدود الرقابة القضائية على هذا الاختصاص.

ولهذه الأهمية العلمية والعملية التي يحظى بها هذا الموضوع هو الذي دفعنا لخوض غمار البحث لعلنا نضيف لبنة جديدة في صرح هذا البناء القانوني، واستكمال النقص في ما بدأه الذين قبلنا، فأنا هنا لا أدعى السبق في بحث هذا الموضوع، فقد أشبعه بحثاً الكثير من الباحثين، لكن النقص الذي اعتراه عدم وجود بحث شامل ومعمق لهذا الموضوع في مجال الفقه والقضاء بالجمهورية، وهو ما سوف نركز على بحثه خلال صفحات هذه الدراسة، وسوف لن نلجأ إلى إلا من باب المقارنة أو في حالة تعذر وجود الأحكام القضائية التي تعالج الموضوع - خاصة وإن كثيراً من المسائل لم تتح الفرصة بعد لقضاء الإداري الليبي النظر فيها - الأمر الذي يضطرنا إلى الرجوع لأحكام القضاء العربي والفرنسي بالخصوص .

كذلك قد تكون بعض الأحكام للقضاء الإداري الفرنسي ذات أهمية في استنباط مبادئ جديدة، أو تغيير في اتجاه قضائي سائد، مما يدفعنا ذلك لعرض مثل هذه الأحكام أو الإشارة لأهميتها في تأصيل المبادئ، وتحديد الاتجاهات في الفقه والقضاء، كون فرنسا بلد نشأة القانون الإداري وأسهم قضاؤها في خلق وتطوير الكثير من قواعد هذا القانون.

وتعتبر ندرة الكتابات الفقهية، وقلة الأحكام القضائية التي تعالج الموضوع في الواقع الليبي من أهم المشكلات التي اعترضت سبيلنا عند إعدادنا لهذا البحث والتي حاولنا التغلب عليها باللجوء لأراء الفقه وأحكام القضاء الإداري المصري، وقراءة ما بين السطور لبعض الأحكام الحديثة للمحكمة العليا بالجمهورية.

ولتوضيح هذا وذاك، ولسلامة البحث من جانبه الشكلي، قمنا بتقسيمه إلى جانبين، جانب نظري تأصيلي للمبادئ والمفاهيم التي تحكم الاختصاص المقيد والسلطة التقديرية، وجانب عملي تطبيقي متمثل في بحث الرقابة القضائية وتطبيقاتها وحدودها وما استقر عليه القضاء من مبادئ تحكم اختصاص الإدارة المقيد والتقديري.

والبحث في مجملته يدور حول الإجابة على العديد من التساؤلات التي سبق طرحها ومجال بحثها وتطبيقاتها في الفقه والقضاء الإداري، وقد عقدنا لذلك خطة للبحث تتكون.

المبحث الأول

مجال التقييد والتقدير في ركن الشكل للقرار الإداري

يقصد بعنصر الشكل في القرار الإداري، المظهر الخارجي الذي يشترطه القانون على مصدر القرار لإفراغه فيه، أي مجموعة القواعد الشكلية والإجرائية التي ينبغي على الإدارة أتباع عند إصدارها لقراراتها الإدارية، وتعد قواعد الشكل هذه على قدر كبير من الأهمية، فهي تقوم كحاجز وموازن لسلطات الإداري في مجال القرارات الإدارية، مقررة للمصلحة العامة، ومصالحة للأفراد على السواء، إذ هي من ناحية تجنب الإدارة مواطن الزلل، والتسرع، وتمنحها فرصة للتروي، والتمعن، والدراسة المتأنية لموضوع القرار قبل إصداره، كما أنها تحمي الأفراد من تعسف الإدارة وعنتها، فعن طريق هذه القواعد الشكلية يعلم الأفراد بها ولا تؤخذ في غفلة منهم.

وإذا كان الأصل هو عدم تقييد الإدارة بشكل معين عند إصدارها لقراراتها، إلا أنه إذا ألزم القانون الإدارة بصب قراراتها في شكل معين وجب عليها التقييد بذلك وإلا اعتبر قرارها معيباً في شكله. وهذا ما أشارت إليه المحكمة العليا في حكمها بتاريخ 14/3/1964م بقولها إذا كان الأصل في القرارات الإدارية هو عدم تقييدها بشكل معين أو صورة معينة تفصح عن إرادة الإدارة ما لم يوجب القانون إتباع ذلك الشكل أو تلك الصورة في إصدار قراراتها، ذلك لأن القرارات الإدارية لا تحصرها أشكال ولا ألوان، فكما يكون القرار الإداري بالقول، يكون بالكتابة، وهو جائز بالبرق، أو البريد، أو الهاتف، وكما يكون صريحاً يكون ضمنياً، هذا إذا لم ينص القانون على صدور القرار الإداري في شكل خاص، فإذا أوجب القانون ذلك وجب النزول على حكمة " (1)

والسؤال الذي يطرح نفسه هنا أين يكمن جانب التقدير والتقييد في عنصر الشكل في القرار الإداري؟ بمعنى هل الإداري تكون دائماً مقيدة اتجاه هذا العنصر، أما أنها تملك جانباً تقديراً بشأنه؟.

تدور الإجابة على ذلك بين دور المشرع ودور القاضي، فالمشروع قد يلزم الإدارة بصب قراراتها في شكل معين، أو إتباع إجراءات محددة قبل أو عند إصدارها لهذه القرارات، حيث تعتبر هذه القواعد الشكلية والإجرائية التي يوجبها المشرع، من القواعد الجوهرية المتعلقة بالنظام العام، مع ما يربته القانون على ذلك من آثار.

(1) طعن إداري رقم 20 لسنة 6ق - م. م. ع - السنة الثانية العدد الثالث - ص 13.

وفي أغلب الأحوال يتجه المشرع بصورة متزايدة إلى تقييد الإدارة لحماية لمصالح الأفراد ومنعاً لتعسف الإدارة، كاشتراط النشر للقرار قبل العمل به، مما يحتم أن يصدر القرار مكتوباً، أو اشتراط أن يكون القرار مسبباً، أو إجراء التحقيق، وأخذ الرأي، والمشورة المسبقة قبل إصدار القرار، وغيرها من القواعد والإجراءات التي لا توجد الإدارة مناصباً من إتباعها وإلا اعتبر قرارها باطلاً⁽¹⁾.

لكن القضاء الإداري يعمل جاهداً للتخفيف من هذه القيود الشكلية ومنح الإدارة جانباً من حرية التقدير عند إصدار قراراتها، وإعمالاً لهذا النهج ميز بين نوعين من الإجراءات والشكليات، فجعل من الأولى شكليات وإجراءات جوهرية، ومن الثانية شكليات وإجراءات غير جوهرية، حيث يختلف موقف الإدارة اتجاه كل منها وسنعرض لهذين الجانبين، لنرى أياً منها يكون اختصاص الإدارة اتجاهه مقيداً وأياً منها تملك الإدارة سلطة تقديرية حياله.

يعتبر الشكل أو الإجراء جوهرياً يتحتم على الإدارة إتباعه في حالتين:

الحالة الأولى:- عندما يوجب النص القانوني على الإدارة أن تفرغ قرارها في شكل معين، أو إتباع إجراءات محددة عند إصداره.

الحالة الثانية:- عندما يكون الشكل أو الإجراء مقررراً لمصلحة الأفراد والذي من شأن مخالفته الانتقاص من هذه المصالح⁽²⁾.

ومن أبرز الأمثلة على الشكليات والإجراءات الجوهرية الآتي:-

1- شكل القرار في ذاته، ويقصد به إخراج القرار في شكل معين حسب ما ينص عليه القانون، كأن يكون القرار في شكل مكتوب سواء بالنص على ذلك صراحة أو ضمناً، حيث تكون الكتابة في هذه الحالة شرطاً جوهرياً لا تملك الإدارة حياله حرية التقدير أو الاختيار، فاختصاصها هنا مقيداً، كذلك قد

(1) راجع: د. محمد عبد الله الحراري - مبادئ القانون الإداري الليبي - الثاني - مرجع سابق - ص 162 كذلك: د.

سامي جمال الدين - قضاء الملائمة - مرجع سابق - ص 95 وما بعدها.

(2) راجع قرار المحكمة العليا في الطعن الإداري رقم 3 لسنة 7 ق بتاريخ 1965/1/2م - الذي أعتبر أن العيب

الشكلي الذي يعيب القرار الإداري هو الذي يكون من شأنه التأثير على موضوع القرار أو الانتقاص من

الضمانات المقررة لمصالح الأفراد.

يشترط القانون أن يكون القرار مهوراً بأكثر من توقيع، بأن يقترن توقيع مصدر القرار بتوقيع أو توقيعات أخرى إلى جانبه، ويصبح القرار باطلاً إذا صدر القرار وتخلف هذا الشكل⁽¹⁾.

2- أخذ الرأي مقدماً وإتباع إجراءات تمهيدية قبل إصدار القرار، حيث يشترط القانون في بعض الحالات أن تقوم الجهة الإدارية قبل إصدارها القرار، الإداري بأخذ رأي جهة إدارية أخرى، سواء كانت في مرتبة أعلى منها أو ذات صفة استشارية فنية أو رقابية، كأخذ رأي الإدارة العامة للقانون أو الجهاز الشعبي للمتابعة والرقابة الشعبية، حيث تلزم الجهة الإدارية بإجراء هذه الاستشارات بل إصدارها لقراراتها، حيث جزاء مخالفة هذه الشروط البطلان.

كذلك قد يلزم المشرع الجهة الإدارية بإتباع إجراءات معينة، كإجراء التحقيق كتابة مع المخالف، وسماع أقواله، وتحقيق دفاعه قبل إيقاع الجزاء التأديبي عليه، وقد نصت على ذلك الفقرة الأولى من المادة 80 من قانون الخدمة المدنية والمادة الرابعة من القانون رقم 3 لسنة 1985م بشأن قواعد تطهير الأجهزة الإدارية، اللتان تقضي بعدم توقيع العقوبة على الموظف إلا بعد التحقيق معه كتابة، وسماع أقواله وتحقيق دفاعه⁽²⁾، وهي ضمانات ضرورية توفر الاطمئنان والحماية للموظف موضوع المساءلة التأديبية، والتي لا تملك الإدارة إلا التقيد بها.

3- التسبب:- ويعني أن تفصح الإدارة في صلب قرارها عن الدوافع والأسباب التي دعتها إلى لإصداره، فهو إجراء شكلي يتطلبه المشرع.

ويختلف التسبب عن السبب في القرار الإداري، فالسبب هو الحالة الواقعية أو القانونية التي تدفع الإدارة إلى إصدار قرارها، فهو شرط موضوعي وأحد أركان القرار الإداري، ويؤدي تخلفه إلى عدم مشروعية القرار لعيب في سببه، أما التسبب فهو شرط شكلي لصحة القرار يؤدي إغفاله إلى بطلان القرار لعيب في شكله، وإذا كان الأصل أن الإدارة غير ملزمة بتسبب قراراتها، إلا أنه إذا أوجب

(1) أنظر قرار المحكمة العليا في الطعن الإداري رقم 1 لسنة 1ق الصادر بتاريخ 1957/5/4م - في الدعوى المقامه من السيد على الديب بالطعن في القرار الملكي القاضي بحل المجلس التشريعي لولاية طرابلس الغرب حيث كان أحد أسباب طلب إلغاء القرار الملكي أنه جاء خالياً من توقيع رئيس مجلس الوزراء الاتحادي إلى جانب توقيع الملك - في ذلك الوقت - حسبما تنص عليه المادة 85 زمن الدستور آنذاك، هذا وقد قضت المحكمة ببطلان الأمر الملكي المشار إليه وما ترتب عليه من أثار، قضاء المحكمة العليا - الإداري والدستوري - الجزء الأول - ص 9- 35

(2) راجع نص القانون رقم 3 لسنة 1985م المشار إليه الجريدة الرسمية عدد 19 السنة الثالثة والعشرون ص 590.

القانون ذلك، فإن الإدارة تكون ملزمة بتسبب مثل هذه القرارات، حيث يصبح التسبب شكلاً وإجراءً جوهرياً يترتب على إغفاله بطلان القرار، أما في حالة عدم وجو التزام بالتسبب فإن الأمر يكون جوازياً بالنسبة للإدارة، وفي نظر القاضي يكون القرار سليماً من حيث الشكل.

ومن أمثلة وجوب التسبب على لسان المشرع، ما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة 34 من قانون والخدمة المدنية التي أوجبت على لجنة شؤون الموظفين بالجهة الإدارية التي تنظر في طلب تظلم الموظف، من تقدير الكفاءة المتحصل عليه بدرجة متوسط أو ضعيف، حيث يكون لها أن تعتمد تقرير لمتظلم منه أو تعدله حسب ما يتبين لها، على أن يكون قرارها مسبباً كذلك اشترطت المادة 80 فقرة 4 من نفس القانون عند توقيع العقوبة التأديبية على الموظف المخالف، اشترطت أن يكون القرار بتوقيع العقوبة مسبباً.

وقد أكدت هذا الاتجاه المحكمة العليا في قرارها بتاريخ 17/3/1977م حيث قالت "لما كان الأصل أن الإدارة غير ملزمة بأن تفصح عن أسباب قرارها، إلا إذا ألزمتها القانون ببيان الأسباب، وفي هذه الحالة يصبح التسبب شرطاً يترتب على إغفاله بطلان القرار، ولو كان له سبب صحيح في الواقع، أما إذا لم يشترط القانون صراحة تسبب القرار الإداري، فلا تثريب على جهة الإدارة إن هي أغفلت بيان الأسباب التي بُني عليها قرارها" (1).

وبذلك يمثل التسبب ضماناً بالغة الأهمية وللأفراد، لأنه يسمح لهم وللقضاء في ذات الوقت بمراقبة القرار الإداري من حيث سببه، وأن تكون الأسباب مرآة صادقة لما يختلج في نفس الإدارة عند إصدارها لقرار الواجب التسبب، فتفصح عن دوافع إصداره وتضفي الاطمئنان على نفوس المتنازعين، وذلك بتوفير رباط منطقي وثيق بين منطوق القرار وأسبابه ليرتفع القرار عن مظنة الشك والشبهات.

هذه أهم الشكليات والإجراءات الجوهرية التي لا تجد الإدارة أمامها طريقاً إلا التقيد بها وإتباعها، لأنها مقررة لمصلحة الأفراد والتي من شأن مخالفتها الانتقاص من الضمانات الممنوحة لهم، وبذلك فإن الإدارة لا تملك حيالها أي سلطة تقديرية، بل اختصاصها مقيداً في هذا الجانب من عنصر الشكل.

(1) طعن إداري رقم 40 لسنة 23 ق - م. م. ع - السنة الثالثة عشر العدد الرابع - ص 41.

كذلك طعن إداري رقم 5 لسنة 2 ق - م. م. ع - السنة الحادية والعشرون العدد الرابع - ص 14.

المبحث الثاني

الشكليات والإجراءات الغير جوهرية

يعتبر الشكل أو الإجراء ثانوياً غير جوهري متى كان مقررًا لمصلحة الإدارة وحدها، ولم يكن من شأن إغفاله التأثير على طبيعة القرار، أو على الضمانات المقررة للأفراد، وبذلك تملك الإدارة إزاءها سلطة تقديرية واسعة، فهي إن شاءت أتبعته هذه الإجراءات أو أهملتها، بمعنى أن إغفالها لا يؤثر على صحة ومشروعية القرار⁽¹⁾.

ومن أبرز الأمثلة على الشكليات والإجراءات الغير الجوهرية، والتي لا تؤثر على سلامة القرار الإداري في حالة إغفالها، ولا يتم إلغاء القرار من قبل القضاء بالرغم من مخالفته لهذه الشكليات.

1- الشكليات المقررة لمصلحة الإدارة:- إذا كان الأصل أن الشكليات مقررة لمصلحة الأفراد والإدارة على السواء، غير أن المشرع قد يقرر بعض الإجراءات والشكليات لمصلحة الإدارة وحدها، حيث يكون لها حرية إتباعها أو إغفالها، ودون أن يكون للأفراد حق التمسك ببطلان القرار الإداري استناداً لمخالفتها، تأسيساً على أن الشكليات المقررة لمصلحة الإدارة لا يجوز لسواها التمسك بإتباعها، وبذلك إن لم تتراع هذه الشكليات المقررة لصالحها فإن قرارها لا يوصم بعدم المشروعية.

لكن الصعوبة تظهر هنا في إيجاد معيار يحدد الإجراءات والشكليات المقررة لصالح الإدارة، والأخرى المقررة لصالح الأفراد أو المصلحة العامة.

كما أن جانباً كبيراً من الفقه لا يجاري هذه التفرقة، لأن من الصعوبة بمكان التعرف على الشكليات المقررة لمصلحة الإدارة وحدها، ففي أغلب الأحيان نجد المصلحة العامة إلى جواز ملحة الإدارة، فليس هناك خط فاصل بينهما، إضافة إلى أنه ليس هناك مصلحة ذاتية للإدارة، قياسياً على مصالح الأفراد، فمصلحة الإدارة دائماً ترمي إلى تحقيق الصالح العام، عكس الأفراد الذين يسعون إلى تحقيق مصالحهم الخاصة.

فالإجراءات المقرر اتخاذها في حالة ضبط الطالب متلبساً بالغش في الامتحانات، وقبل تقديمه إلى مجلس التأديب، هي مقررة للمصلحة العامة، ولا يمكن الإدعاء بأنها مقررة لمصلحة الإدارة وحدها،

(1) أنظر: د. محمد عبد الله الحراري - أصول القانون الإداري الليبي - الجزء الثاني - مرجع سابق - ص 166.

فمصلحة جميع الطلاب تحقيق تكافؤ حقيق للفرص بينهم، والتي تستلزم عدم المساواة بين من يذاكر لينجح ومن يغش ليحقق نفس الغرض، هي التي تفرض اتخاذ هذه الإجراءات.

كما يضيف أصحاب هذا الرأي سبباً آخر لمعارضتهم في وجود شكليات مقررة لمصلحة الإدارة، بقولهم أن هذا المسلك لا ينسجم مع طبيعة دعوى الإلغاء، كونها دعوة عينية تستهدف مخاصمة القرار الإداري في ذاته، دون النظر إلى مصالح الخصوم في الدعوى (1).

2- الشكليات الثانوية التي لا تؤثر في سلامة القرار موضوعياً: - يعتبر الشكل أو الإجراء ثانوياً إذا لم تؤثر مخالفته على القرار من حيث الموضوع ولا تمس الضمانات المقررة للأفراد، فمثلاً قيام الإدارة بتخفيض المدة المنصوص عليها قانوناً، والتي تخول الموظف المحال لمجلس التأديب لتقديم دفاعه خلالها، إذا تبين أن الموظف قد قدم مذكرة بدفاع قبل ذلك، حيث لم يلحقه أي ضرر من جراء تقصير هذه المدة، وقد أشارت إلى ذلك المحكمة الإدارية العليا بمصر في حكمها الصادر بتاريخ 12/5/1979م حيث قالت " إن قواعد الشكل في إصدار القرار الإداري ليست كأصل عام هدفاً في ذاتها أو طقوساً لا مندوحة من إتباعها تحت جزاء البطلان الحتمي، وإنما هي إجراءات سداها المصلحة العامة ومصلحة الأفراد على السواء ويفرق فيها بين الشكليات الجوهرية التي تتال من تلك المصلحة، ويقدم إغفالها في سلامة القرار وصحته، وغيرها من الشكليات الثانوية، وعليه لا يبطل القرار لعيب شكلي، إلا إذا نص القانون على البطلان لدى إغفال الإجراء، أو كان الإجراء جوهرياً في ذاته يترتب على إغفاله تفويت المصلحة التي عنى القانون بتأمينها" وتستطرد المحكمة فتقول " أما كان الإغفال متداركاً من سبيل آخر دون مساس بمضمون القرار الإداري وسلامته موضوعياً، وضمانات ذوي الشأن، واعتبارات المصلحة العامة الكامنة فيه، فإن الإجراء الذي جرى إغفاله لا يستوي إجراءً جوهرياً يستتبع البطلان" (2)، لكن التمييز بين وجود أشكال وإجراءات جوهرية يتحتم على الإدارة إتباعها والتقيد بها عند إصدارها لقراراتها، وإلا اعتبر قرارها باطلاً، وأخرى غير جوهرية لا يؤثر إغفالها على صحة القرار ومشروعيته، ووجه لهذا التمييز نقاً شديداً من الفقه في مصر، وكان في مقدمة هؤلاء المنتقدين د. سامي جمال الدين، الذي طالب القضاء بالتخلي عن هذه التفرة، بوله أنه مهما كانت

(1) راجع: د. سليمان محمد الطماوي - نظرية القرارات الإدارية - مرجع سابق - ص 286 وما بعدها.

كذلك لمزيد من التفصيل في هذا الشأن راجع: د. سامي جمال الدين - قضاء الملازمة - مرجع سابق - ص 114.

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ 12/5/1979م في القضية رقم 571 لسنة 18ق، نقلاً عن: د. محمد ماهر

أبو العينين - دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري - الكتاب الأول - دار الطباعة الحديثة - القاهرة 1996 -

ص 136.

العلة أو الحكمة من هذا التمييز فإنها لا تنهض أساساً كافيًا لإهدار المشروعية ومخالفة القانون، بحجة عدم جوهرية الشكل أو الإجراء، إذا يتعين على القاضي الإداري، وهو قاضي المشروعية الأول، الالتزام باحترام المشروعية دون تفصي لأهداف المشرع والبحث عن علة التشريعات، وما على الإدارة إن رأت أن هناك أعاقه من شأنها شل عملها نتيجة وجود بعض الشكليات أن تبادر إلى إلغائها إن كانت مقررّة بنص لاتحي، أو طلب ذلك من المشرع إذا كانت مقررّة بنص تشريعي، أو عليها الالتزام بها بدلاً من محاولات الدفع أمام القضاء بثانوية أو عدم جوهرية الشكل، أو الإجراء الذي أغفلته، في محاولة منها لتبرير مخالفتها، وانتهاكها للنصوص القانونية، كما أن القول بوجود شكليات لا قيمة لها يحمل ضمناً اتهاماً غير جائز للمشرع بالعبث، وعدم الجدية عند إصداره للتشريعات⁽¹⁾. نخلص مما تقدم أن ركن الشكل في القرار الإداري تتمحور سلطة الإدارة حياله إلى اتجاهين:

الاتجاه الأول: يمنح الإدارة سلطة تقديرية واسعة في حالة تخلي المشرع عن تحديد أية أنماط أو إجراءات تلزم الإدارة بإتباعها عند إصدارها القرارات الإدارية، وهذا هو الأصل العام حيث أن الإدارة غير ملزمة بإتباع إجراءات، أو صب قراراتها في قوالب وأشكال معينة، حيث يفترض أن تصدر قراراتها مطابقة للقانون، مستهدفة بها المصلحة العامة، وتبقى هذه القرينة قائمة إلى أن يثبت عكسها، حيث يكون قرارها مشروعاً في أي شكل اختارته.

لكن قد يسأل البعض هنا عما إذا يحدد القانون شكلاً أو إجراء معيناً للإدارة، واختارت بنفسها شكلاً أو إجراء اتبعته عند إصدار القرار، فهل تكون ملزمة به وتلتزم أن تأتي به بصورته الصحيحة طبقاً للقواعد المنظمة له، أما أنها لا تلزم بذلك ما دامت قد اختارت الشكل والإجراء بنفسها دون نص من القانون؟

نرى أن الإدارة طالما اختارت إتباع إجراء أو شكل - حتى وإن كانت غير ملزمة به في الأصل فإنه يجب أن تأتي به في صورته الصحيحة وحسب الشروط والقواعد التي يتطلبها لصحة هذا الإجراء أو الشكل، وإلا عد تصرفها غير مشروع، لأنها باختيارها الإجراء أو الشكل وهي غير ملزمة بذلك أصلاً تكون قد انتقلت من مجال التقدير إلى مجال التقييد، وبالتالي تخضع لرقابة المشروعية ويصبح اختصاصها مقيداً.

(1) لمزيد من التفصيل راجع: د. سامي جمال الدين - قضاء الملاءمة - مرجع سابق - ص 120.

كذلك في نفس السياق: د. محمد ماهر أبو العينين - المرجع السابق - ص 140.

فمثلاً إذا كان القانون لا يلزم الإدارة بتسبب قراراتها في بعض الحالات، فإن هي أصد لصحته، فيجب أن يكون تسبباً واضحاً وكافياً لفهم الأسباب التي بني عليها القرار، فإن تختلف هذه الشروط كان الشكل معيباً ونعت القرار بعدم المشروعية.

الاتجاه: يجعل من اختصاص الإدارة مقيداً عندما يحدد المشرع أشكالاً وإجراءات معينة تلزم الإدارة باتباعها عند إصدارها للقرار الإداري، فالإدارة هنا لا تملك مجالاً للتقدير، فهي ملزمة بالتقيد بما نص عليه القانون.

مع ملاحظة أن القضاء يحاول بقدر الإمكان التخفيف من هذا التقيد ومنح الإدارة شيئاً من حرية التقدير، وذلك بأن حاول التمييز بين الإجراءات والأشكال الجوهرية، التي تلزم الإدارة التقيد بها، والإجراءات والأشكال الغير جوهرية التي لا تؤثر على صحة القرار في حالة إغفالها من جانب الإدارة، لكن بالمقابل كما رأينا نجد جانباً من الفقه يعارض هذا التمييز حيث يرى أنه يجب على الإدارة التقيد بالنصوص في حالة وجودها، باعتبار الشكليات المقررة قانوناً هي في حقيقتها ضمانات ضد تعسف الإدارة، وحماية لحرية الأفراد وحقوقهم.

وخلاصة القول في ركن الشكل أن الإدارة مقيدة في حالة وجود النص القانوني، حيث تلزم بإتباع إجراءات وأشكال معينة عند إصدارها لقراراتها، وتملك سلطة تقديرية إذا تخطى المشرع عن تحديد هذه الشكليات حيث تكون لها حرية اختيار الشكل الذي تراه مناسباً، أو حتى عدم أي نوع من الشكليات.

الخاتمة

يعتبر القرار الإداري من الوسائل القانونية التي تستخدمها الإدارة لتحقيق أهدافها بل يعتبر أهمها، حيث يقف القرار الإداري وراء أغلب التصرفات التي تجربها الإدارة، ولا تخرج طبيعة اختصاص الإدارة عند إصدارها لقراراتها عن حالتين: إما أن يكون اختصاصها مقيداً، أو أن تتمتع بسلطة تقديرية، ومن طبيعة هذا الاختصاص التقديرية والمقيد، كانت بداية رحلتنا مع هذا الموضوع

حيث بدأنا هذه الدراسة باتباع مراحل تطور القرارات الإدارية من التقييد إلى التقدير في فصل تمهيدي، حيث رأينا أن هذه القرارات مرت بمراحل عديدة من التقييد الكامل في البداية، إلى القرارات البحثية، التي تحررت فيها الإدارة من كل قيد أو رقابة، ثم القرارات التقديرية حيث أخضع جانب منها للرقابة بشكل محدود في ركني الشكل والاختصاص، وأخيراً منحت الإدارة سلطة تقديرية في بعض جوانب القرار الإداري، وبقاء البعض الآخر اختصاص الإدارة فيه مقيداً، ومن خلال البحث في هاتين السلطتين، يمكن تأكيد الحقائق والنتائج التالية:

1- إذا كنا قد اخترنا عنوان هذا البحث القرار الإداري بين السلطة التقديرية والاختصاص المقيد، فإنه كان لزاماً علينا تحديد ماهية التقدير والتقييد، وبيان مضمونهما، وكذلك فعلنا، فوجدنا أن اختصاص الإداري يكون مقيداً عندما تفرض القواعد التي تحكم نشاط الإداري المسار الذي يجب عليها أن تسلكه عند توافر شروط معينة، فهو الصياغة الجامدة للقاعدة القانونية التي لا تملك معها الإدارة أي اعتبارات للملاءمة.

أما السلطة التقديرية فإنها تتحقق عندما تترك تلك القواعد مجالاً من الحرية للإدارة عند مباشراتها لنشاطها، فتكون حرة في اختيار السبب الملائم لقرارها والمحل المترتب عليه والغاية التي تسعى إليها في إطار المصلحة العامة.

2- وإذا كنا قد أوردنا تعريفين منفصلين لكل من مصطلح التقييد والتقدير إلا أن ذلك لا يعني أنهما على طرفي نقيض، فكلاهما يكمل الآخر، حيث توصلنا إلى أنه لا يوجد قرار إداري تحضي فيه الإدارة بالتقدير الكامل، أو تكون فيه مقيدة بصورة مطلقة، بل إن كل عمل إداري هو مزيج من التقدير والتقييد وهذا التمازج يمكن في فكرة المصاحبة بينهما في أغلب القرارات الإدارية، ولا يعني أنهما متوازنان أو متعادلان في القرار الإداري.

3- كذلك تحريبا للبحث لإيجاد معيار للتمييز بين الاختصاص المقيد، والسلطة التقديرية، فتبين لنا أن هناك ثلاثة اتجاهات لتحديد هذا المعيار، الأول اعتبر مصدر التقييد والتقدير يكمن في إرادة المشرع وحدها، أما الاتجاه الثاني فقد ربط بين طبيعة اختصاص الإدارة - التقديري والمقيد - وبين وجود الرقابة القضائية، بمعنى وجود الرقابة القضائية يرتبط بالاختصاص المقيد، وتختلف هذه الرقابة يعطي الإدارة سلطة تقديرية، أما الاتجاه الثالث فمزج بين القواعد التشريعية والمبادئ التي يرسبها القضاء عند مباشرته للرقابة، وجعل منها معياراً يهتدي به لمعرفة اختصاص الإدارة، وهو ما أطلق عليه التنظيم القانوني، وقد أيدنا هذا الاتجاه واعتبرناه يتفق مع الواقع العملي للقرار الإداري.

4- وتقصياً لدقائق وخفايا كل من السلطة التقديرية والاختصاص المقيد، بحثنا في أساسها القانوني، حيث تبين لنا وجود ثلاث نظريات تؤسس لهذا المجال، أولاًها نظرية تدرج القواعد القانونية، وثانيها نظرية الحقوق الشخصية، وثالثها، نظرية المشروع، وقد لاحظنا من خلال عرض هذه النظريات والانتقادات التي وجهت إليها، بأنه لا يمكن الارتكان إلى إحداها في تفسير الأساس القانوني لسلطة الإدارة، وقد لرأينا في التزام الهيئات الإدارية القائمة على تسيير المرافق العامة، وضرورة تأمين الخدمات التي تقدمها بشكل دائم ومطرد، وقابلية هذه المرافق للتعديل والتغيير حسبما تقتضيه المصلحة العامة، هي المبادئ التي تحكم نشاط الإدارة، وأساس تدخل المشرع والقاضي بتقييد الإدارة أو منحها سلطة تقديرية.

5- وبحثنا في آثار التمييز بين السلطة التقديرية والاختصاص المقيد، في مجال الرقابة التي يمارسها القضاء، وفي ميعاد سحب القرار الإداري من قبل الإدارة، حيث تبين لنا أن مجال الرقابة يتسع في حالة الاختصاص المقيد كونها رقابة على المشروعية، وتضيق هذه الرقابة في حالة السلطة التقديرية، كون هذه الرقابة لا تمتد إلى ملاءمة القرار. أما آثار التمييز فيما يخص سحب القرار الإداري المعيب، فوجدنا إن القضاء الإداري في البداية قد استثنى القرارات المبنية على سلطة مقيدة من قاعدة السحب، وسمح بسحبها خارج قيد الميعاد، السحب، واعتبرناه قضاء محموداً، يحقق الأمان والاستقرار للأوضاع القانونية للأفراد، ويجعلها تستقر بعد فترة من الزمن، ولا تبقى محل شك إلى ما لا نهاية، إضافة إلى أنه من الصعوبة بمكان الزعم أن هذا القرار صادر عن سلطة مقيدة، وذلك قرار صادر عن سلطة تقديرية.

6- وقد بحثنا في مجال السلطة التقديرية والاختصاص المقيد في عناصر القرار الإداري، فقسّمنا هذه العناصر إلى قسمين، يتعلق الأول بكيفية ممارسة الإدارة لسلطتها، ويمثل الشرعية الخارجية للقرار، ويكون في عنصري الاختصاص والشكل، اللذان يغلب عليهما الاختصاص المقيد. والقسم الثاني

ويتمثل في جوهر سلطة الإدارة ذاتها ويتعلق بالشرعية الداخلية للقرار، ويكون في عناصر السبب والمحل والغاية، وعرفنا إن فيهما مجالاً أوسع لسلطة الإدارة التقديرية.

7- وفي الباب الثاني من هذا البحث تطرفنا لمجال الرقابة التي يمارسها القضاء الإداري وحدودها، ووجدنا أن هذه الرقابة مرت بمرحلتين: المرحلة التقليدية، وتشمل الرقابة على ماديات الوقائع، والرقابة على التكييف القانوني والرقابة على تقدير وأهمية هذه الوقائع، والمرحلة الحديثة التي شملت الرقابة على التناسب بين سبب القرار ومحل - الغلو - ، ورقابة الخطأ البين، ورقابة الموازنة بين المنافع والمضار، فإذا انتقلنا من التعميم والتجريد إلى التخصيص والتحديد في هذا الشأن، لوجدنا أن الإدارة تخضع لرقابة القضاء فيما يتعلق بقيام الوقائع من الناحية المادية، وتكييفها القانوني، سواء كان اختصاصها مقيداً أو تقديرياً، لكن القضاء الإداري لم يصل برقابة التكييف القانوني إلى آخر المشوار، حيث امتنع عن ممارسة الرقابة في بعض الحالات، منها إذا تعلق القرار بالمصلحة العليا للدولة وبما يتصل بسلامتها وأمنها في قرارات الضبط الإداري، والقرارات الإدارية ذات الطابع العلمي والفني التي يتطلب الوقوف على حقيقتها مقدرة عملية وفنية متخصصة، أما تقدير أهمية وخطورة الوقائع، فقد رأينا أن القضاء اعتبره مجالاً محجوزاً للإدارة، وعدم جواز البحث في حسن التسنييد أو معقولية التسبب الذي تجريه الإدارة خلال هذه المرحلة.

8- أما أوجه الرقابة القضائية الحديثة المتمثلة في رقابة التناسب - الغلو - ورقابة الخطأ البين، ورقابة الموازنة بين المنافع والمضار، فهي من أوجه الرقابة التي ابتدعتها القضاء الإداري، ليقاوم التقديرات الغير معقولة، والتجاوز في استعمال الإدارة لسلطتها التقديرية، وهي تمثل تجديداً قضائياً حققه هذا القضاء لسد الفراغ في الرقابة القضائية التقليدية، وزيادة لمجال الشرعية وتوسيعها، وإن أساس هذه الرقابة ومشروعيتها يكمن في القواعد والمبادئ التي أرساها القضاء الإداري، انطلاقاً من دوره الإنشائي في بناء قواعد القانون الإداري.

وإن القضاء الإداري الليبي، أخذ بشكل واضح وصريح بأحد أوجه هذه الرقابة، وهي رقابة الغلو، وأرسى مبدأ ضرورة التناسب بين درجة خطورة الذنب الإداري وبين نوع الجزاء ومقداره، وقد أيدنا هذا الاتجاه واعتبرنا الجزاء الممعن في الشدة أو المفرط في الشفقة، كلاهما لا يحقق المصلحة العامة، وإن التوازن والتناسب بين هذا وذلك هو الذي يحمي الأفراد من تعسف الإدارة، ويكفل حسن سير المرافق، العامة بانتظام واطراد.

غير أن هذا القضاء وإن كان لم يستعمل تعبير الخطأ البين، والموازنة بين المنافع والمضار في أحكامه، إلا أنه أعمل مضمون ونتائج هاتين النظريتين في بعض الأحكام، وهو اتجاه وإن كان في بدايته، فإننا نأمل أن نرى اليوم الذي يفصح فيه هذا القضاء صراحة عن أخذه بهذه الأوجه الحديثة في الرقابة القضائية، كونها تحقق موازنة جديدة لمجال السلطة التقديرية، وتجعل من هذه السلطة أكثر توازناً ومعقولية، ويدفع الإدارة إلى إيجاد مبررات قوية وصحيحة لإعمالها قبل أن تقدم عليها.

المقترحات والتوصيات:

لقد اتضح لنا من خلال هذه الدراسة أن القضاء الإداري الليبي لم تكن واضحة لديه العديد من المبادئ والنظريات التي استحدثت في مجال القانون الإداري، إضافة إلى أن هذه النظريات لم تحصن بالبحث والتحليل من جانب الفقه، لذا نطمح إلى تحقيق المقترحات التالية والتي تهدف من ورائها إلى تطوير التشريع وإثراء الفقه وزيادة فاعلية القضاء في هذه الشأن:

1- تطوير نظام القضاء الإداري: إذا كان القانون رقم 88 لسنة 171 اعتبر قفزة نوعية في وقته، غير أن المشرع الليبي لم يتبعها بخطوات أخرى، لتطوير هذا القضاء وجعله أكثر فاعلية، رغم ما صاحب المجتمع من تطور كبير واتساع نشاط الإدارة وشموله العديد من يؤ33 إلى اقتراح تطوير هذا القضاء وجعله أكثر قرباً من المواطنين، بتوسيع قاعدته أفقياً، وذلك بإنشاء دوائر للقضاء الإداري بالمحاكم الابتدائية، لأنها الأكثر انتشاراً وعدداً وتغطي مختلف مناطق الجماهيرية، إذا اقتصر النظام الحالي على وجود هذه الدوائر بمحاكم الاستئناف التي لا تزيد عن خمسة - وهو ما لا يفي بالمطلوب، ويحمل المواطنين أعباء كبيرة عند اللجوء إلى المحاكم، بل قد يدفعهم هذا العبء إلى عدم النزوع إلى هذا القضاء في أغلب الأحوال، إضافة التي أن إنشاء الدوائر المقترحة، يحقق توسعاً عمودياً بإضافة درجة جديدة من درجات التقاضي في المسائل الإدارية، حيث تكون هذه الدوائر بالمحاكم الابتدائية قضاء أول درجة، وتكون الأحكام الصادر عنها قابلة للاستئناف أمام دوائر القضاء الإداري بمحاكم الاستئناف الحالية، ثم تمارس المحكمة العليا دورها، كمحكمة نقض في المرحلة الأخيرة، وهو ما يحقق ضماناً للأفراد بمراجعة الأحكام القضائية أمام محاكم الاستئناف، كما أن ذلك يخلق كفاءات قضائية متخصصة، بأن يتدرج من يجلس للقضاء الإداري في المحاكم الابتدائية بالصعود إلى سلم الدرجات القضائية في نفس التخصص، مما يخلق كوادر قضائية ذات كفاءة عالية ملمة بجوانب القضاء الإداري وتطوراتها.

2- إثراء الفقه القانوني: نظراً لمحدودية وندرة الكتابات الفقهية في مجال القانون الإداري كغيره من فروع القانون الأخرى، واقتصار ما هو موجود منه في معظم الأحيان على ما يقدم من خلال الكتب الدراسية، ويرجع ذلك إلى عدم وجود الوعاء الذي يمكن من خلال تقديم هذه البحوث والكتابات، لذلك نقترح إصدار دورية قانونية تهتم بنشر البحوث، والتحليل القانونية، والتعليق على الأحكام القضائية، واستطلاع وملاحقة كل ما هو جديد في مجال القانون الإداري، وتقع هذه المهمة على عاتق هيئة التدريس الجامعي بكليات القانون بالجامهيرية والعاملين في حقل القانون في المواقع الأخرى.

3- زيادة الوعي القانوني: ونعني بها ضرورة أن تكون هناك رقابة ذاتية من الأفراد على أعمال الإدارة، بعدم السكوت عن تصرفات الإدارة الخاطئة المخالفة للقانون، وإشعارها دائماً بأن تصرفاتها لن تكون في مأمن من الطعن والمخاصمة القضائية، إن هي تتكبت بها السبيل، وأن لا يتولد لدى الأفراد الطعن في أي قرار إداري صادر عن أحد اللجان الشعبية مثلاً لا يعني بحال الطعن في مؤسسة اللجان الشعبية كتنظيم إداري، بل إن الطعن ينصرف إلى القرار الإداري في حد ذاته بغية نصيحة بما يخدم المصلحة العامة.

4- أهمية فهم وتأطير كل من السلطة التقديرية والاختصاص المقيد: إذا كان الاختصاص المقيد يتجسم فيه الضمان والحماية لحقوق الأفراد والسلطة التقديرية تحقق الفاعلية للإدارة، فإن إيجاد نقطة للتوازن بين الضمان والفاعلية في التنظيم الذي يحكم نشاط الإدارة، غاية يجب أن ترتجي من المشرع والقاضي على السواء، ونقترح أن يكون الاختصاص مقيداً كلما تعلق الأمر بالحريات العامة للأفراد والمسائل الثابتة التي لا تتأثر بفعل الزمان والمكان، وتمنح الإدارة سلطة تقديرية في المسائل المتغيرة لتستطيع مواكبة المستجدات والمتغيرات بما يحقق المصلحة العامة.

وفي الختام نقول إذا كان النزوع إلى الكمال غاية ترتجي ومطلباً يستحب التعلق به غير أن ذلك من المستحيل تحقيقه، فالكمال لله وحده، لذلك نأمل أن أكون قد وفقت فيما بدأت فيه بالقدر المستطاع، فليس بالإمكان أبدع مما كان ونرجوا من الناظر الكريم العفو عن الزلل والنسيان فهو من طبيعة الإنسان، فما سمي الإنسان إلا لنسيه وما القلب إلا إنه يتقلب، وما توفيقي إلا بالله عليه توكلت وإليه أنيب.

أهم المراجع

أولاً: كتب التراث:

- * الإمام. أبي عبد الله محمد الأنصاري القرطبي - الجامع لأحكام القرآن - دار الشام للتراث - بيروت - (بدون تاريخ نشر).
- * الإمام. أبي الفضل جمال الدين محمد بن منظور - لسان العرب - دار صادر - بيروت 1978.
- * د. الصادق عبد الرحمن الغرياني - الغلو في الدين - الشركة العامة للورق والطباعة سبها 2000.
- * العلامة. مجد الدين الفيروزبادي - القاموس المحيط - دار عالم الكتب - بيروت 1970.
- * الإمام. محمد مرتضي الزبيدي - تاج العروس - دار ليبيا للنشر - بنغازي 1966.

ثانياً: الكتب القانونية:

- * د. أحمد يسرى - أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي - مترجم - منشأة المعارف الإسكندرية 1991.
- * د. رمضان محمد بطيخ - الاتجاهات المتطورة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي للحد من سلطة الإدارة التقديرية - دار النهضة العربية - القاهرة 1996.
- * د. سامي جمال الدين:
- = القضاء الإداري والرقابة على أعمال الإدارة - الدار الجامعية للنشر - القاهرة 1991.
- = قضاء الملاءمة والسلطة التقديرية للإدارة - دار النهضة العربية - القاهرة 1992.
- * د. سليمان محمد الطماوي :
- = مبادئ علم الإدارة - دار الفكر العربي - الطبعة الخامسة - القاهرة 1972
- = القضاء الإداري - قضاء التأديب - دار الفكر العربي - 1987 .
- * النظرية العامة للقرارات الإدارية - منشورات جامعة عين شمس - الطبعة السادسة القاهرة - 1991.

- * د. طعيمة الجرف - مبدأ المشروعية و خضوع الإدارة للقانون - دار النهضة العربية الطبعة الثالثة - القاهرة 1976.
- * د.صبيح بشير مسكوني :
- = مبادئ القانون الإداري الليبي - المكتبة الوطنية - بنغازي 1974.
- = القضاء الإداري الليبي - منشورات جامعة بنغازي 1974.
- * د. عبد الفتاح حسن - التفويض في القانون الإداري و علم الإدارة - دار النهضة العربية القاهرة 1971.
- * د. فؤاد العطار - مبادئ علم الإدارة- دار النهضة العربية - القاهرة 1974 .
- * د. محمد عبد الله الحراري :
- = أصول القانون الإداري الليبي الجزء الثاني - منشورات جامعة ناصر 1992.
- = الرقابة على أعمال الإدارة- منشورات مجمع الفاتح للجامعات طرابلس 1992.
- * د. محسن خليل -القضاء الإداري - منشأة المعارف - الإسكندرية 1968.
- * د. فؤاد محمد المهنا - مبادئ و أحكام القانون الإداري في ظل الاتجاهات الحديثة منشأة المعارف - الإسكندرية 1975.
- * د. محمد كامل ليله - الرقابة على أعمال الإدارة - الكتاب الثاني - دار النهضة العربية - بيروت 1968.
- * د.محمد ماهر أبو العينين - دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري - الكتاب الأول و الثاني - دار الطباعة الحديثة - القاهرة 1996 .
- * د. مصطفى أبو زيد فهمي - القضاء الإداري و مجلس الدولة- الجزء الأول -دار المطبوعات الجامعية -الإسكندرية -1998 .
- * د.نبيلة عبد الحكيم كامل -دور القاضي الإداري في الرقابة على شرط المنفعة العامة في حالة نزع الملكية - دار النهضة العربية - القاهرة 1992 .
- * د. يوسف التلب - التفويض الإداري بين الشريعة والقانون -منشورات كلية الدعوة الإسلامية - طرابلس (بدون تاريخ نشر)
- ثالثاً :- الدراسات الجامعية :

- * د. أحمد أحمد الموافي - فكرة المنفعة العامة في نزع الملكية الخاصة - رسالة دكتوراه كلية الحقوق جامعة الإسكندرية 1992 - غير منشورة.
- * د. أرحيم سليمان الكبيسي - حرية الإدارة في سحب قراراتها - رسالة دكتوراه - كلية الحقوق جامعة القاهرة 1986.
- * د. ثروت عبد العال أحمد - الرقابة القضائية على ملائمة القرارات الإدارية - رسالة دكتوراه - كلية الحقوق - جامعة القاهرة 1988.
- * د. سليمان محمد الطماوي - نظرية التعسف في استعمال السلطة - رسالة دكتوراه - منشورات جامعة عين شمس - الطبعة الثالثة - القاهرة 1978.
- * د. سيد محمد إبراهيم سليمان - السلطة التقديرية للإدارة و الرقابة الإدارية - رسالة دكتوراه - كلية الحقوق - جامعة القاهرة 1970.
- * د. محمد حسنين عبد العال - فكرة السبب في القرار الإداري و دعوى الإلغاء - رسالة دكتوراه - كلية الحقوق - جامعة القاهرة 1971.
- * د. محمد مصطفى حسن - السلطة التقديرية في القرارات الإدارية - رسالة دكتوراه كلية الحقوق - جامعة عين شمس 1974.
- * د. محمود سلامة جبر - رقابة الغلط البين في تكييف الوقائع - رسالة دكتوراه - كلية الحقوق - جامعة عين شمس 1992.
- * نصر الدين مصباح القاضي - النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة في القانون الإداري للبيبي - رسالة دكتوراه - كلية الحقوق - جامعة عين شمس 1997.
- رابعاً : المقالات والبحوث :-
- * د. أحمد حافظ عطية نجم - السلطة التقديرية ودعاوي الانحراف بالسلطة - مجلة العلوم الإدارية - السنة الرابعة و العشرون - العدد الثاني 1982.
- * د. أيمن محمد حسن - المشروعية الإدارية وحدود الملائمة - مجلة إدارة قضايا الحكومة السنة الثامنة و العشرون - العدد الأول 1984.
- * د. سيد محمد إبراهيم سليمان : =الرقابة القضائية على الملائمة في القرارات التأديبية مجلة العلوم الإدارية - السنة الخامسة - العدد الثاني 1963.
- =رقابة القضاء على الوقائع في دعاوي الإلغاء - مجلة العلوم الإدارية - السنة الثانية عشر - العدد الثاني 1970.

- * الأستاذ عادل بطرس - التفرقة بين القرارات المبنية على سلطة مقيدة و القرارات المبنية على سلطة تقديرية - مجلة مجلس الدولة 1975م.
- * د. عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر - أوجه الطعن في القرار الإداري - مجلة العلوم الإدارية - السنة الثامنة والثلاثون - العدد الأول 1996.
- * د. محمد إسماعيل علم الدين - التزام الإدارة القانوني في ممارسة السلطة التقديرية مجلة العلوم الإدارية - السنة الثالثة عشر - العدد الثالث 1971.
- * د. محمد عبد الجواد حسن - سلطة الإدارة التقديرية واختصاصها - مجلة مجلس الدولة - السنة الرابعة 1953.
- * د. متولي محمد صبحي - حدود رقابة قضايا الإلغاء - مجلة إدارة قضايا الحكومة - السنة الثامنة عشر - العدد الثاني 1974.
- * د. محمد مرغني خيرى إدريس - المغالاة في التساهل - مجلة العلوم الإدارية - السنة السادسة عشر - العدد الثاني 1974.
- * د. محمد سلامة جبر - الرقابة على تكييف الوقائع في قضايا الإلغاء - مجلة إدارة قضايا الحكومة - السنة الثامنة والعشرون - العدد الرابع 1984.
- * د. يحيى الجمل - رقابة مجلس الدولة الفرنسي على الغلط البين - مجلة القانون و لاقتصاد - السنة الحادية و الأربعون - العددان الثالث و الرابع 1971 .
- * خامساً : الدوريات :-
- * مجلة مجلس الدولة - يصدرها مجلس الدولة بجمهورية مصر العربية * مجلة العلوم الإدارية - تصدرها الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية * مجلة إدارة القضايا - تصدرها إدارة قضايا الحكومة بجمهورية مصر العربية .
- * مجلة دراسات قانونية - تصدرها كلية القانون بجامعة قاريونس بالجمهورية.
- * مجلة المحكمة العليا الليبية - و يرمز لها م. م. ع - يصدرها المكتب الفني بالمحكمة العليا بالجمهورية .