مجلة العلوم الشرعية
جامعة القصيم، المجلد(١٢)، العدد(٤)، ص ص ٣٣٨٤- ٣٤٣٢ (جماد الآخر ١٤٤٠هـ / مارس ٢٠١٩م)

النظام القانوني للتراخيص الإدارية في التشريع الأردني

"دراسة مقارنة"

د. عمر عبدالرحمن البوريني

أستاذ القانون الإداري المشارك، المعهد العالي للقضاء، جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية

ملخص:

تعتبر التراخيص الإدارية من أهم الوسائل القانونية التي تستخدمها الإدارة لممارسة نشاطها الضبطي خدمة للمصلحة العامة وحماية للنظام العام، وذلك من خلال تنظيم نشاط الأفراد.

وكما هو معلوم فإن الإدارة تتمتع بصلاحيات في مواجهة المخاطبين بقراراتها، من حيث إلغاؤها أو تعديلها أو حتى سحبها متى اقتضت المصلحة العامة، وتوافرت شروط ذلك، وهذا ما يساق في الوقت نفسه على التراخيص الإدارية، إلا أن هذه الأخيرة تتميز بأحكام وطبيعة خاصة تميزها عن غيرها من القرارات الإدارية. مما يترتب على ذلك وجود ضوابط لا بد على الإدارة احترامها في مجال التراخيص الإدارية حين إصدارها أو مراقبتها، من حيث مواءمتها لحقوق وحريات الأفراد المكفولة دستوريًا وحماية النظام العام من جهة أخرى.

هذا وقد توصلنا إلى النتائج التالية:

- تعتبر التراخيص الإدارية تصريحًا صادرًا عن الإدارة المختصة للسماح بممارسة نشاط معين، عند توافر الشروط القانونية اللازمة لذلك، فهي وسيلة من وسائل الضبط الإداري، تتمثل بقرار إداري صادر عن السلطة العامة، الهدف منها حماية النظام العام، وهي من قبيل الحضر النسبي أو المؤقت، والمتمثل بمنع القيام ببعض الأعمال والنشاطات الضارة بالنظام العام، كاستثناء على الأصل والمتمثل بحرية النشاط الفردي.

مجلة العلوم الشرعية
جامعة القصيم، المجلد(١٢)، العدد(٤)، ص ص ٣٣٨٤- ٣٤٣٢ (جماد الآخر ١٤٤٠هـ / مارس ٢٠١٩م)

- يعتبر الترخيص الإداري قرارًا إداريًا وما يترتب عليه من آثار قانونية، لحامل الترخيص والإدارة من جهة والغير من جهة ثالثة، إلا أنه يختلف عن القرار الإداري في عدم تمتعه بالقوة الملزمة أو بالصفة الآمرة، رغم توافره على الصفة التنفيذية والطبيعة المعدلة للأوضاع القانونية القائمة، بتأثيره على المراكز القانونية للمخاطبين بها، حيث يخرج صاحب الترخيص من دائرة المحظور إلى دائرة المباح، يتحصل بموجبه على مزايا ويترتب في ذمته جملة من الالتزامات تميزه عن غيره.

- على اعتبار أن الترخيص الإداري وسيلة قانونية تستخدمها الإدارة لتنظيم ممارسة الأفراد لحرياتهم الفردية لا بد وأن يكون خاضعًا لجملة من الشروط والضوابط القانونية.

- لا تغدو السلطة التقديرية التي تتمتع بها الإدارة بالخصوص إلا وسيلة جعلها المشرع بيدها لتقدير المادية والقانونية لطالب الترخيص من حيث الموازنة بين المصلحة الخاصة له والمصلحة العامة. فالترخيص لا يعتبر منحة من قبلها تستخدمه كيفما ووقتما تشاء، من حيث منحه أو تجديده أو إلغاؤه، بل تخضع السلطة الإدارية بالخصوص لرقابة القضاء الإداري من حيث الملاءمة التي تجريها بالخصوص، إضافة إلى توافر قرارات الإدارة القاضية بمنح الترخيص على عناصر المشروعية.

الكلمات المفتاحية:

التراخيص الإدارية، السحب، الإلغاء، الرقابة القضائية، المصلحة العامة.

مجلة العلوم الشرعية
جامعة القصيم، المجلد(١٢)، العدد(٤)، ص ص ٣٣٨٤- ٣٤٣٢ (جماد الآخر ١٤٤٠هـ / مارس ٢٠١٩م)

المقدمة

تمارس الإدارة نشاطاتها بموجب أعمال قانونية يترتب عليها آثار يكون من شأنها التأثير على المراكز القانونية للغير إما بالإنشاء أو التعديل أو الإلغاء. ويعتبر النشاط الضبطي أحد هذه الأعمال، حيث يتمثل بالتصرفات الإدارية التي تهدف من خلالها الإدارة إلى حماية النظام العام بعناصره الأساسية. وما التراخيص الإدارية إلا وسيلة تستخدمها الإدارة خدمة للمصلحة العامة، وذلك من خلال تنظيم قطاع مهني معين، كمنح التراخيص المتعلقة بممارسة مهنة محددة أو للبناء أو لاستخدام المال العام... إلخ. وكما هو معلوم فإن الإدارة تتمتع بصلاحيات في مواجهة المخاطبين بقراراتها، من حيث إلغاؤها أو تعديلها أو حتى سحبها متى اقتضت المصلحة العامة ذلك، وهذا ما يساق على التراخيص الإدارية، إلا أن هذه الأخيرة تتميز بأحكام وطبيعة خاصة عن غيرها من القرارات الإدارية، ذلك أن القرار المتعلق بالترخيص يتميز كونه يبقى تحت رقابة الجهة الإدارية طوال فترة سريانه، على اعتبار أن الإدارة عند إصدارها لتلك التراخيص، فإنها تصدرها وفق ضوابط تنص عليها التشريعات النافذة، فمثلما يستمد المتقدم لطلب الترخيص حقه في الحصول على الترخيص، من تلك التشريعات متى استوفى الشروط اللازمة، فإنه كذلك يحق للجهة الإدارية إلغاؤه إذا ما خالف صاحب الترخيص اشتراطات منحه إياه، كالقرارات الصادرة بمنح الترخيص البيئي لنشاط معين، فإذا زالت شروط منح الترخيص أو خالفها حامل الترخيص، فيكون للجهة الإدارية أن تنهض بواجبها في هذه الحالة، وتصدر قرارًا بإلغاء الترخيص، وكذلك الحال في حالة الترخيص الصحي لمباشرة نشاط أو مهنة معينة، فإذا زالت الشروط الصحية للطبيب المرخص له بممارسة مهنة الطب مثلًا كإصابته بأحد الأمراض المعدية، فيكون للجهة الإدارية صلاحية إلغاء الترخيص الممنوح له، إذ إن المقرر في هذا الشأن ضرورة قيام الترخيص على شروطه قبل إصداره واستمرارها أثناء سريانه.

مشكلة الدراسة:

تظهر مشكلة التراخيص الإدارية في تحديد تكييفها القانوني الصحيح، فيما إذا كانت من قبيل القرارات الإدارية أم من طبيعة العقود الإدارية، أم أن لها طبيعة قانونية خاصة بها، كما تتمثل في تحديد نطاق حمايتها القانونية في مواجهة تصرفات الإدارة ومدى تمتع هذه الأخيرة بتحديد حق الحصول على الترخيص، وإلغائه أو تعديل الشروط الناظمة له، وذلك انطلاقًا من تحديد

مجلة العلوم الشرعية
جامعة القصيم، المجلد(١٢)، العدد(٤)، ص ص ٣٣٨٤- ٣٤٣٢ (جماد الآخر ١٤٤٠هـ / مارس ٢٠١٩م)

طبيعة العلاقة بين السلطة والحرية، ومن خلال الموازنة بين المصالح الخاصة من جهة، والمصلحة العامة ومقتضيات حماية النظام العام من جهة أخرى.

أهمية الدراسة:

تبرز أهمية هذه الدراسة من أهمية التراخيص الإدارية ذاتها، من حيث تبيان التكييف القانون الصحيح لها، والآثار الناتجة عن تلك الطبيعة، من حيث صلاحيات الإدارة في مواجهة المرخص له والتزاماته تجاه الغير، والنظام القانوني الذي تخضع له تلك الصلاحيات بالخصوص.

أهداف الدراسة:

تهدف هذه الدراسة إلى تبيان التكيف والأساس القانوني لتمتع الإدارة بصلاحياتها في مجال التراخيص الإدارية والآثار المترتبة على ذلك، وتبيان فيما إذا كانت هذه الصلاحيات جزءًا من صلاحيات الإدارة الضبطية أم التنظيمية، ومدى تأثير ذلك على حقوق وحريات الأفراد المكفولة دستوريًا، ومدى رقابة القضاء الإداري عليها، وذلك من خلال الإجابة على التساؤلات التالية:

ما هي الطبيعة القانونية للترخيص الإداري؟، ما هي الخصائص التي تميز التراخيص الإدارية عن ما يشتبه بها؟، ما هي الضوابط الواردة على صلاحية الإدارة في مواجهة المرخص له؟، وهل يستطيع حامل الترخيص الإداري الاحتجاج بهذا الحق وبمركزه القانوني في مواجهة الإدارة، وما هي الوسائل القانونية لحماية ذلك الحق ومداها؟

الدراسات السابقة

رغم أهمية موضوع التراخيص الإدارية –في نطاق النشاط الإداري، وأثره على حرية الأفراد في ممارسة نشاطاتهم– من حيث تحديد مفهومها وطبيعتها القانونية، ونواعها من جهة، وصلاحيات الإدارة والرقابة عليها من جهة أخرى؛ إلا أنه لم يحظ بأية دراسة متخصصة ذات علاقة بالموضوع في الأردن. وما تم العثور عليه ليس له علاقة بالتشريع والقضاء الإداري الأردني، هكذا بحث الدكتور أيوب منصور الجربوع وعنوانه "التنظيم القانوني للتراخيص الإدارية في ضوء ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية"

مجلة العلوم الشرعية
جامعة القصيم، المجلد(١٢)، العدد(٤)، ص ص ٣٣٨٤- ٣٤٣٢ (جماد الآخر ١٤٤٠هـ / مارس ٢٠١٩م)

والمنشور في المجلة العلمية للإدارة وهو متعلق بشكل أساسي بالنظام والقضاء السعودي. أما بقية الدراسات التي تناولت الموضوع فهي عبارة عن كتب بحثية في مجال التراخيص الإدارية، ومجملها متعلقة بالنظام القانوني المصري.

منهج ونطاق الدراسة:

تقوم الدراسة على أساس المنهج التحليلي الاستنباطي من خلال تحليل النصوص القانونية والأحكام القضائية ذات العلاقة، بالتراخيص الإدارية، وذلك بتحديد ماهية الترخيص الإداري من حيث تعريفة وتحديد طبيعته القانونية وخصائصه، وما يتعلق بالآثار المترتبة على منح التراخيص الإدارية من حيث التزامات المرخص له من جهة، وصلاحيات الإدارة في مواجهته. وذلك من خلال استقراء التشريعات وأحكام القضاء الإداري في الأردن وتحليلها، مع مقارن كل ذلك ببعض الأنظمة القانونية الأخرى، كلما اقتضي سير الدراسة ذلك.

مجلة العلوم الشرعية
جامعة القصيم، المجلد(١٢)، العدد(٤)، ص ص ٣٣٨٤- ٣٤٣٢ (جماد الآخر ١٤٤٠هـ / مارس ٢٠١٩م)

المبحث الأول: ماهية الترخيص الإداري

إن عمليه تنظيم ممارسة الأفراد لحقوقهم وحرياتهم العامة من قبل السلطة الإدارية، لا بد وأن تتمخض عن علاقة بين هذه الأخيرة وطالب الترخيص تتمثل بشكل أساسي على اعتماد هذا الأخير لممارسة نشاطه على مؤهلاته وقدراته الاقتصادية والمالية، دون أن ينتظر من الدولة تقديم أي مساعدة تذكر، حيث يتمثل دورها في إزالة القيود الواردة على ممارسته لهذا النشاط أو ذاك، من خلال استصدار الترخيص اللازم لذلك من لدى السلطة المختصة(١). فطالب الترخيص هدفه الأساسي يتمحور حول إزالة أية عقبة قانونية تحول دون ممارسته لنشاطه، معتمدًا في ذلك على مؤهلاته وقدراته الذاتية، مما يعني بالنتيجة إلزامية الإدارة بمنحه الترخيص وذلك لاعتبارات المصلحة العامة وعملًا بمبدأ المساواة، وحين توافر الشروط القانونية اللازمة لذلك.

فما هو تعريف الترخيص الإداري؟ وما هي خصائصه وطبيعته القانونية؟

المطلب الأول: تعريف الترخيص الإداري:(٢)

تقوم صلاحية الإدارة بخصوص التراخيص الإدارية على فكرتي النظام العام والنفع العام، حيث يستند تحديد مشروعية تصرفات الإدارة على مدى ضرورتها وتناسبها مع الغاية منها، وطبيعة النشاط وأهميته. وعليه فإن الترخيص يعتبر استثناءً على الحرية وقيدًا استثنائيًا على ممارستها، فهو استثناء على الأصل العام والمتمثل بحرية النشاط الفردي، مما يعني عدم وجوب فرض قيود على الحريات المكفولة دستوريًا، إلا بما يتوافق وحماية النظام العام(٣)، مما يعني بأنه لا يجب أن يكون عائقًا لممارستها(٤). ويعد الترخيص

(١)- د. مصطفى أبو زيد فهمي، (القانون الإداري- ذاتية القانون الإداري)، الدار الجامعية، ١٩٩٢، ص١٦١.

(٢) – بخصوص التمييز بين الترخيص الإداري وما يشتبه به من أعمال راجع كل من د. محمد ماهر أبو العينين، (التراخيص الإدارية)، الكتاب الأول، الطبعة الأولى، ٢٠٠٦، ص ٥٧ وما بعدها؛ د. حامد الشريف، (التراخيص الإدارية)، الجزء الأول، دار القانون للإصدارات القانونية، ٢٠١١، ص ٣٠ وما بعدها.

(٣) – د. محمود عاطف البنا، (الضبط الإداري بين الحرية والنظام العام)، مجلة الأمن والقانون، كلية شرطة دبي، العدد الأول، يناير، عام ١٩٩٤، ص ١٤١.

(٤) – د. محمد ماهر أبو العينين، مرجع سابق، ص ٣٥ وما بعدها.

مجلة العلوم الشرعية
جامعة القصيم، المجلد(١٢)، العدد(٤)، ص ص ٣٣٨٤- ٣٤٣٢ (جماد الآخر ١٤٤٠هـ / مارس ٢٠١٩م)

الإداري من أكثر الأساليب المستخدمة من قبل السلطة الإدارية في توجيه ومراقبة وتنظيم النشاط الفردي وممارسة الحريات العامة في المجتمع، فهو ذات طبيعة رقابية ووقائية في الوقت ذاته، وذلك في سياق ممارسة الحريات العامة ومزاولة الأنشطة الصناعية والتجارية، وممارسة حق الملكية العقارية(٥). وعليه فإن استعمال الترخيص الإداري من قبل السلطة الإدارية كوسيلة قانونية قد يضيق ويتسع بالتوافق مع النظامين السياسي والإداري المتبع في الدولة(٦).

وقد ذهب البعض(٧) في تعريفه للترخيص الإداري على أنه إجراء ضبطي وقائي تتمثل ضرورته في الموائمة والموازنة بين حريات الأفراد من ناحية، وبين النظام من ناحية أخرى، فهو بالنتيجة نظام يتفق مع الوظيفة الإدارية للدولة ونشاطها الإداري مما يستوجب صدور الترخيص الإداري بموجب قرار إداري صريح أو ضمني، على اعتبار أنه استثناء على عدم تقييد الحريات الفردية، كما أنه لا يجب أن يتقرر إلا بموجب قانون أو نظام، وأن الحصول عليه يعتبر حقًا لطالبه وليس منحة من السلطة الإدارية المختصة. كما وعرفه البعض(٨) بأنه عبارة عن إذن بالتصرف يقضي بمنح حق ممارسة النشاط المرخص به، فهو قرار يتضمن ضماناً للمرخص له وللغير بشرعية وقانونية العمل المرخص به. فهو استئذان الإدارة بممارسة نشاط معين(٩).

---

(٥) – راجع بخصوص مختلف أنواع التراخيص. د. خالد عبدالفتاح محمد، (الشامل في مختلف أنواع التراخيص، في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا حتى عام ٢٠٠٨)، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، ٢٠١٠.

(٦) – يتخذ الترخيص الإداري مسميات عده كالرخصة والإجازة والإذن المسبق... إلخ، انظر د. محمد ماهر ابو العينين، مرجع سابق، ص ٥٧ وما بعدها.

(٧) – د. محمد الطيب عبداللطيف، (نظام الترخيص والإخطار في القانون المصري)، دراسة مقارنة، جامعة القاهرة، ١٩٥٦. مشار إليه لدى د. محمد ماهر أبو العينين، مرجع سابق، ص ٦٥ وما بعدها.

(٨) – راجع د. محمد جمال عثمان جبريل، (النظام القانوني لإصدار الصحف)، دار النهضة العربية، ١٩٩٩، ص٦٧.

(٩) – د. عصمت عبدالله الشيخ، (النظام القانوني لإصدار الصحف)، دار النهضة العربية، ١٩٩٩، ص ٦٧.

مجلة العلوم الشرعية
جامعة القصيم، المجلد(١٢)، العدد(٤)، ص ص ٣٣٨٤- ٣٤٣٢ (جماد الآخر ١٤٤٠هـ / مارس ٢٠١٩م)

وعليه ووفق المعطيات السابقة يمكن تعريف الترخيص الإداري بأنه التصريح الصادر عن الإدارة المختصة بقرار إداري لممارسة نشاط معين، عند توافر الشروط اللازمة قانونًا لذلك، كوسيلة من وسائل الضبط الإداري(١٠)، بهدف حماية النظام العام، من أي ضرر يلحق به وذلك باتخاذ التدابير الضرورية التي من شأنها منع حدوثه. فهو وسيلة من الوسائل التي تعتمدها السلطة الإدارية لتدخلها في ممارسة النشاط الفردي وتنظيمه وذلك بتمكينها من اتخاذ التدابير الضرورية لمنع خروج ذلك النشاط عن سياق المصلحة العامة والنظام العام.

ويظهر الترخيص الإداري في العديد من النشاطات الإدارية على وجه التحديد النشاط الضبطي للإدارة، حيث إن العديد من النشاطات الفردية يتوقف ممارستها على التوافر على ترخيص من السلطة المختصة، كالحصول على رخصة لإقامة مصنع أو منشأة أو الحصول على رخصة لقيادة المركبة أو الاتجار بالأسلحة النارية، أو لممارسة مهنة محددة. وبالرجوع إلى أحكام محكمة العدل العليا الأردنية لم نقع على تعريف محدد لها للترخيص الإداري، سوى إيراد المصطلح في ثنايا أحكامها من حيث تحديد طبيعة صلاحيات الإدارة بخصوصه أو شروط صحة منحه ورقابته(١١)، في حين نجد أن القضاء المصري قد عرفه وحدد طبيعته القانونية بأنه "تصرف إداري ينشأ بالقرار الصادر بمنحه ويخول المرخص له مجرد مزية وقتية يرتبط حقه في التمتع بها وجودًا وعدمًا بأوضاع وظروف وشروط يترتب على تغيرها أو انقضائها أو الإخلال بها أو مخالفتها جواز تعديل أوصاف هذه الميزة أو سقوط

(١٠) – إن الضبط الإداري هو نشاط وقائي محدد الأهداف وفق ضوابط وحدود قانونية وقضائية تمارسه الإدارة باستخدام أعمال قانونية ومادية لحفظ النظام العام، من شأنه تقييد حقوق وحريات الأفراد. حول موضوع الضبط الإداري راجع د. عادل أبو الخير (الضبط الإداري وحدوده)، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٩٥، ص ٢٠٢ وما بعدها؛ د. محمود عاطف البنا، (الضبط الإداري بين الحرية والنظام العام)، مجلة الأمن والقانون، كلية شرطة دبي، العدد الأول، يناير، عام ١٩٩٤؛ راجع كذلك د. نواف كنعان، (دور الضبط الإداري في حماية البيئة– دراسة تطبيقية في دولة الإمارات العربية المتحدة)، مجلة جامعة الشارقة للعلوم الشرعية والإنسانية، المجلد ٣، العدد ١، فبراير ٢٠٠٦.

(١١) – وهذا ما يساق كذلك على القضاء الإداري السعودي، حيث إن ديوان المظالم لم يتطرق لتعريف الترخيص الإداري. راجع بخصوص ذلك د. أيوب منصور الجربوع، (التنظيم القانوني للتراخيص الإدارية– دراسة تحليلية في ضوء ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية)، المجلة العلمية للإدارة، العدد الخامس، يونيو ٢٠١٢، ص ١١.

مجلة العلوم الشرعية
جامعة القصيم، المجلد(١٢)، العدد(٤)، ص ص ٣٣٨٤- ٣٤٣٢ (جماد الآخر ١٤٤٠هـ / مارس ٢٠١٩م)

الحق فيها بتخلف شرط الصلاحية للاستمرار في الانتفاع بها أو زوال أسباب منحها أو انقضاء الأجل المحدد لها أو تطلب المصلحة العامة إنهائها وبهذا يفترق عن القرار الإداري الذي يكتسب ولو خطأً حصانة تعصمه من السحب أو الإلغاء متى صار نهائيًا بمضي وقت معلوم واستقر به مركز قانوني بحيث لا يجوز الرجوع فيه أو المساس به"(١٢).

واستنادًا إلى ما سبق نجد أن الترخيص الإداري عبارة عن حظر نسبي أو مؤقت، يتمثل في منع القيام ببعض الأعمال والنشاطات الضارة بالنظام العام. كما يوجب الترخيص الإداري –بهذا المعنى– على الإدارة الالتزام بحدوده وضوابطه وغاياته، فعند عدم تحديد التشريع للإجراء واجب التطبيق حيال مخالفة حامل الترخيص لالتزاماته، فإنه ينبغي التقيد بالأغراض والأهداف المقررة للضبط الإداري لاتصاف الإجراء المتخذ بالمشروعية(١٣). وعلى اعتبار أن النشاط الضبطي للإدارة يقوم على مبدأ المواءمة بين المصالح العليا للجماعة والمجالات المتروكة للحريات الفردية والنشاط الخاص، مما يعني قيام الإدارة باتخاذ الإجراءات الضرورية لوقاية النظام العام من أي تهديد للجماعة في أمنها وصحتها وسكينتها(١٤). والترخيص الإداري بهذا المفهوم، لا يخفى على أحد ما لهذا الإجراء من خطورة على حريات الأفراد وحقوقهم، من خلال تقييد الأفراد في ممارستهم لحرياتهم وحقوقهم واعتماد ذلك على موافقة السلطة الإدارية. ذلك أن تدخل السلطة الإدارية باعتبارها سلطة ضبط إداري، إنما تتدخل لتنظيم ممارسة الأفراد لنشاطاتهم وتوجيهها ومراقبتها مستندة في ذلك على النصوص التشريعية التي تؤهلها للقيام بذلك(١٥). وإذا كان الترخيص الإداري

---

(١٢) – محكمة القضاء الإداري المصرية، وارد لدى د. محمد ماهر أبو العينين، مرجع سابق، ص١١٠.

(١٣) – د. محمد ماهر أبو العينين، مرجع سابق، ص ٣٩.

(١٤) – د. محمد ماهر أبو العينين، مرجع سابق، ص ٣٩.

(١٥) – تتمتع السلطة الإدارية الضبطية في سبيل تنظيم ممارسات الحريات الفردية، بأسلوبين رئيسيين: الأول يتمثل في الأسلوب الردعي أو الزجري وذلك عند تجاوز الأفراد للحدود التشريعية الضابطة لممارسة حرياتهم، أما التدبير الثاني فهو وقائي سابق لممارسة الأفراد لنشاطاتهم إذا يتم إخضاع ممارسة النشاط أو الحرية لجملة من الضوابط السابقة، وهذا ما يندرج تحته أسلوب الترخيص الإداري.

مجلة العلوم الشرعية
جامعة القصيم، المجلد(١٢)، العدد(٤)، ص ص ٣٣٨٤- ٣٤٣٢ (جماد الآخر ١٤٤٠هـ / مارس ٢٠١٩م)

بهذه الصورة لا بد وأن تلتزم الإدارة بحدود أغراضه وأهدافه، يستوي ذلك في الظروف العادية أو الاستثنائية ووفق المبادئ والاجتهادات القضائية التي تحكم النشاط الضبطي للسلطة الإدارية.

المطلب الثاني: التكييف القانوني للترخيص الإداري وخصائصه.

الفرع الأول: الطبيعة القانونية للترخيص الإداري.

كما أسلفنا فإن الترخيص الإداري وبشكل عام يعد استثناءً من مبدأ عدم تقييد الحريات الفردية، إلا أنه ولغايات حماية النظام العام من جهة أو لطبيعة النشاط الفردي نفسه، والذي يتطلب ممارسته جملة من الشروط والضوابط من جهة أخرى، لا بد من تنظيم ممارسة تلك الحريات تشريعيًا من خلال تنظيم تدخل السلطة الإدارية لمنحها التراخيص الإدارية.

وعلى اعتبار أن الترخيص الإداري من قبيل أعمال الضبط الإداري الوقائي، فهو نظام ضروري للموازنة بين حقوق الأفراد وحرياتهم العامة من جهة والنظام العام من جهة أخرى(١٦). ولذلك يعتبر الترخيص إحدى وسائل السلطة الإدارية للتدخل في النشاط الفردي، وذلك بتمكين هذه الأخيرة من فرض ما تراه من قيود واحتياطات، لدرء الخطر والضرر على النظام العام. ولخطورة ذلك على حقوق الأفراد وحرياتهم فلا بد وأن يكون في أضيق الحدود ووفق النصوص القانونية التي تجيزه وتسمح به ودون تعسف من الإدارة عند استخدامها لسلطتها التقديرية بالخصوص(١٧)، فلا بد وأن تلتزم بعدم المساس بحقوق الأفراد؛ ذلك أن الإدارة ملزمة بأن يكون الهدف من تصرفها المتعلق بمنح

(١٦) – راجع بخصوص ذلك د. محمد الطيب عبداللطيف، (الترخيص والإخطار في القانون المصري)، – دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٥٦، ص ٤٠٣. وارد لدى، د. حامد الشريف، مرجع سابق، ص٣٦.

(١٧) – يقول د. ماهر أبو العنين بخصوص المقارنة بين سلطة الإدارة التقديرية واختصاصاتها المقيدة بخصوص منح الترخيص " أنه من الأفضل قصر لفظ الترخيص على الحالات التي تكون فيها ممارسة النشاط الفردي خاصة لسلطة الإدارة التقديرية كالترخيص بحيازة المواد المخدرة والمفرقعات ... وما شابه ذلك أما في الحالات الأخرى التي تكون سلطة الإدارة بالنسبة لها مقيدة بالتأكيد فقط من توافر شروط معينه في طالب الترخيص أو في النشاط المطلوب ممارسته، فإنه ينبغي عدم إطلاق لفظ الترخيص عليها وذلك لما يفيده اللفظ المذكور من ضعف مركز الطالب

مجلة العلوم الشرعية
جامعة القصيم، المجلد(١٢)، العدد(٤)، ص ص ٣٣٨٤- ٣٤٣٢ (جماد الآخر ١٤٤٠هـ / مارس ٢٠١٩م)

الترخيص الإداري من عدمه، هو المصلحة العامة وإلا كان تصرفها مشوبًا بعيب إساءة استعمال السلطة[١٨]. فالترخيص الإداري لا يعتبر منة أو منحة من قبل السلطة الإدارية للغير، تستخدمه كيفما ووقتما تشاء من حيث منحه أو تجديده أو إلغاؤه دون قيد أو شرط، بل إن الترخيص الإداري يكون خاضعًا لجملة من الشروط والضوابط القانونية، وما سلطة الإدارة التقديرية بهذا الخصوص إلا وسيلة جعلها المشرع بيدها لتقدير الظروف والوقائع المادية والقانونية لطالب الترخيص من حيث الموازنة بين مصلحته الخاصة والمصلحة العامة دون أن تلتزم بتصرف معين[١٩]، أي إن السلطة التقديرية تتمثل في حرية التقدير، التي يمنحها المشرع لها، لتحديد ما تفعله وما تتخلى عنه، دون أن يحدد لها الأسباب، لممارسة اختصاصاتها"[٢٠]. كما عرفها ميشو"michou" بقوله: "تتمتع السلطة الإدارية، بالسلطة التقديرية في كل مرة تتمكن فيها من التصرف الإداري، بحرية ودون أن تلزم بتصرف إداري مسبق من قبل القانون"[٢١].

إزاء سلطة الإدارة، والفضل في نظرنا اطلاق لفظ "الإذن" على هذه الحالات، وذلك لما يؤدي إليه اللفظ المذكور من معنى العموم والإباحية المقيدة بقيد خفيف استثنائي خلافًا لما يقيده لفظ الترخيص من معنى التقييد الشديد القاسي " brutal" "، مرجع سابق، ص ٦٧.

(١٨) – قرار محكمة العدل العليا الأردنية، رقم ١٧١/ ٩٢، (المبادئ القانونية لمحكمة العدل العليا)، المنشورة في مجلة نقابة المحامين منذ بداية سنة ١٩٩٣ وحتى نهاية سنة ١٩٩٧، إعداد نقابة المحامين الأردنيين ص ١٠٤٣، سوف ننعت هذا المرجع لاحقًا بـ (المبادئ القانونية). راجع بخصوص عيب الانحراف بالسلطة، د. عمر البوريني، عيب الانحراف بالسلطة، أساسه، حالاته في ضوء اجتهاد محكمة العدل العليا الأردنية مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد ٤ سنة ٣١، ص ٣٩٥.

(١٩) – (يستفاد من أحكام نص المادتين العاشرة والحادية عشر من قانون وزارة النقل الأردني رقم ٤٢ لسنة ١٩٧١ أن وزارة النقل هي الجهة الوحيدة التي انيط بها صلاحية منح تراخيص النقل الجوي للأفراد والشركات، إلا أن سلطتها في ذلك سلطة تقديرية من حيث تقيدها بالمصلحة العامة ومراعاتها للقوانين والأنظمة المرعية وفي حدود خطط التنمية) قرار محكمة العدل العليا الأردنية، رقم ١٩٨/ ٩٣، (المبادئ القانونية)، ص ٧٤١. راجع كذلك حكمها قم ٥٤/ ٩٤، (المبادئ القانونية)، ص ١٠٨٧.

(٢٠) – د. أحمد حافظ نجم (السلطة التقديرية للإدارة ودعاوى الانحراف بالسلطة)، مجلة العلوم الإدارية سنة ٢٤، العدد الثاني، ديسمبر ١٩٨٢، ص ٤٦.

(٢١) – د. زين الدين عابدين، (مبادئ القانون الإداري)، مطبعة الإسكان العسكرية، ١١٩٨٦، ص٥٦٢. يؤكد الفقيه "فالين" في صدد تعريفه للسلطة التقديرية، أنه على رجل الإدارة وقبل إقدامه على اتخاذ قراره أن يحاول الإجابة على أسئلة ثلاثة. أولها هل القانون يمنحه هذا الحق؟ وثانيها هل يلتزم باتخاذ هذا القرار؟ فإذا كانت الإجابة بالإيجاب، بخصوص السؤال الأول، وسلبًا للسؤال الثاني، ثار السؤال الثالث، وهو: هل تتحقق المصلحة العامة من وراء اتخاذ هذا القرار؟ وهنا يكمن التقدير وملاءمة القرار، الذي يتوافق مع الشرعية عمومًا، وبالتالي يكون السؤال الأول ذي علاقة بالقانون، أما الثالث فهو مسألة إدارية لا يملك القاضي فرض رقابته عليها. راجع بخصوص ذلك د. عمر عبدالرحمن

مجلة العلوم الشرعية
جامعة القصيم، المجلد(١٢)، العدد(٤)، ص ص ٣٣٨٤- ٣٤٣٢ (جماد الآخر ١٤٤٠هـ / مارس ٢٠١٩م)

وتأسيسًا على ذلك فالمتفحص لطبيعة التراخيص الإدارية يدرك بأنها لا تخرج عن نطاق كونها قرارًا إداريًا فرديًا يخاطب مراكز قانونية، وفق السلطات الممنوحة للجهة الإدارية المختصة(٢٢)، مما يترتب عليه ممارسة نشاط محدد أو ممارسة مهنة أو حتى إنشاء شخص اعتباري(٢٣). وعلى الرغم من اعتبار التراخيص الإدارية قرارات إدارية من قبيل إجراءات الضبط الإداري إلا أنه يختلف عن ذلك؛ فالعملية القانونية المرتبطة به تبدأ بإجراء من قبل طالب الترخيص، تتمثل بتقدمه بطلب للحصول على الترخيص، ومن ثم استجابة ومتابعة من قبل السلطة الإدارية مانحة الترخيص، بعد توافر طلب الترخيص على الشروط القانونية المطلوبة، مما يعني بالنتيجة توافر إرادتين والتقائهما، إرادة طالب الترخيص وإرادة الإدارة المانحة، وهذا المنطق لا يتوافر بالمحصلة في القرارات الإدارية بشكل عام، أو بأية إجراء ضبطي سواء أكان مانعًا أو حاظرًا أو مقيدًا للنشاط الفردي بشكل عام، فإرادة السلطة الإدارية بهذا الخصوص تكون نافذة دون توافر رضى المخاطبين بها، كما هو منطق وطبيعة النشاط الضبطي(٢٤). كما أن التراخيص الإدارية رغم أنها نتيجة التقاء إرادتين، إلا أن ذلك لا يعني بأننا أمام عقد وفق مفهوم العقود في القانون الخاص رغم رضى طالب الترخيص بكافة الالتزامات الناشئة عن

البوريني (السلطة التقديرية للإدارة ومدى رقابة القضاء الإداري عليها)، دراسة مقارنة، كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية، الجامعة اللبنانية، ١٩٩٥، ص١١؛ د. محمد مصطفى حسن، (السلطة التقديرية في القرارات الإدارية)، مطبعة عاطف، ١٩٧٤، ص٤٨.

(٢٢) – نجد أن ديوان المظالم في السعودية يكيف بشكل عام التراخيص الإدارية من قبيل القرارات الإدارية، واستثناءً يعتبرها من قبيل العقود الإدارية. راجع د. أيوب منصور الجربوع، مرجع سابق، ص ١٤.

(٢٣) – وفي صدد تعليقه على عجز النظريات الفقهية عن الإلمام بكافة جوانب الطبيعة القانونية للترخيص الإداري. يقول د. ماهر أبو العينين بهذا الخصوص (فإن الفقه الفرنسي المعاصر والفقه المصري المهتم بهذا الموضوع مستقر على أن الترخيص الإداري هو قرار إداري فردي). مرجع سابق، ص ٦٥.

(٢٤) – وهذا ما يؤكد عليه القضاء الإداري المصري من أن الترخيص بشكل عام ما هو إلا تصرف إداري ينشأ بموجب قرار إداري يمنح صاحب الترخيص مزية وقتية، يرتبط بها التمتع بحقه بشكل مؤقت، حيث أن هذا الحق يكون مرتبطًا – وجودًا وعدمًا – بالظروف والأحوال وشروط يرتبط تغيرها أو الإخلال بها تعديل أوصاف هذه الميزة، وسقوط الحق بها بتخلف شرط الصلاحية للاستمرار في الانتفاع بها، أو زوال علة استمرار منحها أو انقضاء أجل منحها، أو قد تتطلب المصلحة العامة ذلك، وبهذا فإن الترخيص الإداري يختلف عن القرار الإداري الذي يكتسب حصانه من حيث السحب أو الإلغاء بمضي الوقت. راجع د. حامد الشريف، مرجع سابق، ص ٢٦.

مجلة العلوم الشرعية
جامعة القصيم، المجلد(١٢)، العدد(٤)، ص ص ٣٣٨٤- ٣٤٣٢ (جماد الآخر ١٤٤٠هـ / مارس ٢٠١٩م)

هذا التصرف[٢٥]، كما أن هذا التصرف لا يرتقي لأن يكون وفق المفهوم والنظام القانوني الذي تقوم عليه العقود الإدارية[٢٦]. إذا ما استثنينا بعض حالات التراخيص الإدارية المتعلقة باستعمال المال العام استعمالا خاصًا من قبل الغير[٢٧]، وشغل الشواطئ والأرصفة منها والطرقات لبيع الصحف او لشغلها كمقاهي، أو كمواقف عامة للسيارات[٢٨].

وتأسيسًا على ما سبق فإن رغبة طالب الترخيص بتقديمه طلب الحصول على هذا الأخير ما هو إلا سبب للقرار الإداري القاضي بمنحه الترخيص،- كتصرف إرادي من جانب الإدارة- وذلك بتوافر السبب على الوقائع والشروط القانونية الواجب توافرها فيه، والتي تدفع السلطة الإدارية للتدخل ومنحه الترخيص، إذا ما ألزمها القانون بذلك، حيث تكون اختصاصاتها بهذا الخصوص مقيدة لا تقديرية[٢٩]. أما فيما يتعلق بالالتزامات التي يرتبها هذا التصرف على عاتق حامل الترخيص، هي بالمجمل

(٢٥) راجع بخصوص عقد الترخيص في مجال القانون الخاص، د. صالح بن عبداللطيف العامر، (أحكام عقد الترخيص)، دار كنوز إشبيليا، دون تاريخ.

(٢٦) – راجع بخصوص موضوع العقود الإدارية كل من د. محمد سليمان الطماوي، (الأسس العامة للعقود الإدارية) ، دار الفكر العربي، الطبعة الثالثة، ١٩٧٥؛ د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، (الأسس العامة للعقود الإداري)، دار الكتب القانونية، ٢٠٠٥؛ د. محمد عبدالعال السناري، (مبادئ وأحكام العقود الإدارية في مجال النظرية والتطبيق)، دار النهضة العربية، دون تاريخ؛ د.. إبراهيم محمد عبدالحليم، (أثر العقود الإدارية بالنسبة للغير)، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة عين شمس، ١٩٩٤؛ د. أحمد عثمان عياد، (مظاهر السلطة العامة في العقود الإدارية)، دار النهضة العربية، ١٩٧٣.

(٢٧)- يقول د. محمد ماهر أبو العينين، حول الطبيعة القانونية لترخيص شغل المال العام بأنه (تترتب آثار مهمة وخطيرة على تكيف التصرف بالمال العام أو الخاص بين تكيف التصرف على أنه عقد إداري أو على أنه ترخيص إداري، حيث يخضع في الحالة الأولى لشروط العقد وتغل يد جهة الإدارة في التدخل بالقرار الإداري الفردي للحصول على ما تعتقده بأنه حق لها وعليها أن تطبق قواعد العقود الإدارية سواء في التعاقد أو إنهاء العقد، وفي الحالة الثانية يكون لها التدخل مستخدمة سلطتها في إنهاء الترخيص وفق الضوابط المقررة في هذا الخصوص المتعلقة بضرورة ابتغاء الصالح العام). مرجع سابق، ص ١٥٩. حول استعمال المال العام استعمالًا خاصًا، انظر نفس المرجع، ص ١١٩ وما بعدها.

(٢٨) – راجع د. سليمان محمد الطماوي، (مبادئ القانون الإداري دار الفكر العربي)، ١٩٧٩، ص ٦٤ وما بعدها.

(٢٩)- يسلك المشرع تجاه الإدارة أحد سبيلين، فيما يتعلق بنشاطها الذي تقوم به. فإما أن يقيد حريتها بسلوك نهج محدد طبقًا لشروط يحددها مسبقًا، وإما أن يترك لها الحرية فيما ترتئيه وتقدره من عمل. ففي الحالة الأولى، يكون اختصاصها مقيدًا، إذ لا تملك الإدارة حرية تقدير ملاءمة

مجلة العلوم الشرعية
جامعة القصيم، المجلد(١٢)، العدد(٤)، ص ص ٣٣٨٤- ٣٤٣٢ (جماد الآخر ١٤٤٠هـ / مارس ٢٠١٩م)

التزامات قانونية، تتمثل في الشروط التي ينص عليها القانون المختص، مما يعني أنه ليس لإرادة طالب الترخيص أي دور في إنشاء تلك الالتزامات سوى تقديم الطلب والتوافر على الشروط القانونية، ويبقى للإدارة المختصة ووفق صلاحياتها –سواء أكانت تقديرية أو مقيدة– وفق النص القانوني وخطابة الموجة للإدارة بهذا الخصوص، منحه الترخيص من عدمه(٣٠).

وعليه فإن الترخيص الإداري هو تصرف إداري يمنح بموجب قرار إداري ذي طبيعة خاصة، يخضع لقواعد وأحكام مغايرة لتلك التي تخضع لها القرارات الإدارية، وصدوره وفق القواعد القانونية التي تحكمه، ولا يجوز المساس به إلا استثناءً ووفق الحالات التي يحددها القانون أكان سحبه أو تعديله أو إلغاؤه، وتحت الرقابة القضائية(٣١). مما يعني أن الترخيص الإداري ينشئ للمرخص له العديد من الحقوق ويفرض عليه العديد من الالتزامات من حيث حقه بعدم تعديل أو إلغاء أو سحب التراخيص الممنوح له إلا وفق النصوص القانونية الناظمة لذلك، وحقه في الوقت نفسه في مواجه الإدارة قضائيًا في حال منعها له من الاستمرار في مزاولة نشاطه المرخص، أو الإضرار به دون مسوغ قانوني، كما أنه له حق التصرف بهذا الترخيص والسماح للغير باستغلاله إذا ما كان بطبيعة الحال منح

تصرفها، ومدى تحقيقه للمصلحة العامة، على اعتبار أن المشرع قد حدد ذلك سلفًا، فلا يكون لها مجال الاختيار بين: الامتناع، أو الإقدام على هذا العمل أو ذاك عندما تتوافر شروط تطبيق القانون. أما في الحالة الثانية، فيكون للإدارة سلطة تقديرية عند ممارسة نشاطها الإداري دون أن تلتزم بتصرف معين، وذلك عندما يترك القانون لرجل الإدارة حرية تقدير الظروف والوقائع التي تبرر العمل الإداري، وحرية اختيار نوع العمل ووقته، وحرية اختيار الأهداف التي تسعى لتحقيقها. راجع في موضوع السلطة التقديرية والاختصاص المقيد، د. عمر عبدالرحمن البوريني، مرجع سابق، ص ٧.

(٣٠) – ليس بالضرورة أن تكون صلاحيات الإدارة بخصوص منحها للترخيص من عدمه تقديرية، بل من الممكن أن يكون اختصاصها مقيدًا إذا ما ألزمها القانون القيام بتصرف محدد عن توافر الشروط القانونية لذلك' فها هي محكمة العدل العليا الأردنية تصرح بالخصوص (تعتبر صلاحيات وزير التعليم العالي بمنح رخص تأسيس مكتب خدمات جامعية صلاحية مقيده وليست تقديرية عملًا بأحكام المادة السادسة من نظام مكاتب خدمات طلبة مؤسسات التعليم العالي في الخارج رقم ١٣ لسنة ١٩٨٧ الصادر بمقتضى الفقرة السابعة من المادة الثالثة من قانون التعليم العالي رقم ٢٨ لسنة ١٩٨٥م. وعليه فإن توافر الشروط المنصوص عليها بالمادة الرابعة من ذات النظام يتوجب على وزير التعليم العالي منحه رخصة مكتب خدمات جامعية)، قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم ٢١٤/ ٩٣.(مجموعة المبادئ القانونية)، ص ٧٤٣.

(٣١)– حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم ٧٧٨٢ لسنة ٤٦ق. راجع بالخصوص د. حامد الشريف، مرجع سابق، ص ٢٧.

مجلة العلوم الشرعية
جامعة القصيم، المجلد(١٢)، العدد(٤)، ص ص ٣٣٨٤- ٣٤٣٢ (جماد الآخر ١٤٤٠هـ / مارس ٢٠١٩م)

الترخيص غير قائم على معايير واعتبارات شخصيه لحامله، كرخص المهن بمجملها التي تتطلب شروطًا خاصة كالطبيب والمحامي والصيدلاني والمهندس...إلخ(٣٢). كل ذلك إضافة إلى الالتزامات التي يرتبها هذا الترخيص على حامله تجاه الإدارة والغير(٣٣).

وبالنتيجة لا بد من التأكيد أن التراخيص الإدارية لا يمكن اعتبارها نتيجة لتعبير الإدارة عن إرادتها المنفردة على غرار القرارات الإدارية بل لا بد وأن يسبق ذلك كله طلب من صاحب الشأن معبرًا عن إرادته بممارسة نشاط محدد وفق الضوابط القانونية والأحكام التي تنظمه مما يعني أن هناك مسئولية مشتركة وحقوق متبادلة على كلى طرفي العلاقة؛ السلطة الإدارية مانحة الترخيص، وطالب الترخيص أو حامله بهذا المقام(٣٤).

وإذا كانت القرارات الإدارية بمفهومها التقليدي تتوافر على الصفة الآمرة، حيث ترتب آثارها القانونية لحظة صدورها بتأثيرها على المراكز القانونية للمخاطبين بها، إما بالإلغاء أو بالتعديل أو بالإنشاء، فإن الترخيص الإداري يعد من قبيل القرارات الإدارية التي لا تتوافر على الصفة الآمرة، ولكنها مع ذلك تؤثر على المخاطبين بها بشكل مباشر وعلى مراكزهم القانونية، حيث يخرج صاحب الترخيص من دائرة المحظور إلى دائرة المباح يتحصل بموجبه على مزايا كما تترتب في ذمته جملة من الالتزامات، كما سنلاحظ لاحقًا.

---

(٣٢) – "تصرح محكمة العدل العليا الأردنية بأنه (يعتبر مخالفًا لأحكام المادة ١٢ من قانون مزاولة مهنة الصيدلة رقم ٤٢ لسنة ١٩٧٢ القرار القاضي بالموافقة على منح المستدعي ضده الترخيص بفتح صيدلية، إذا كان موظفًا وغير متفرغ، لأن مثل هذا الترخيص لا يمنح إلا لصيدلي مرخص ومتفرغ)، قرار رقم ١٨٠/ ٩٣ (المبادئ القانونية)، ص ٧٤٥

(٣٣) – راجع د. محمد الطيب عبداللطيف، مرجع سابق ص ٣٩٧ وما بعدها

(٣٤)MIREILLE MONNIER. Les decisions implicates d`acceptacion de L`administracion, _ librairie generale de droit et de jurisprudence, Paris, ١٩٩٢, ٢٨.

مجلة العلوم الشرعية
جامعة القصيم، المجلد(١٢)، العدد(٤)، ص ص ٣٣٨٤- ٣٤٣٢ (جماد الآخر ١٤٤٠هـ / مارس ٢٠١٩م)

الفرع الثاني: خصائص الترخيص الإداري.

أكدنا فيما سبق أن الترخيص الإداري ما هو إلا عمل قانوني ضبطي، صادر وفق الإجراءات القانونية، ومن الجهة المخولة بذلك وفق وقائع وشروط قانونية يتوافر عليها طالب الترخيص، مما يعني أنه يتمتع بجملة من الخصائص التي تميزه عن غيره من الأعمال الإدارية الأخرى، نجملها فيما يلي:

أولًا: الترخيص الإداري عمل قانوني.

تنقسم أعمال الإدارة بشكل عام إلى أعمال مادية وأعمال قانونية، ويعرف النوع الأول من هذه الأعمال بأنها تلك الأعمال التي تقوم بها الإدارة بإرادتها أو بغير ذلك دون أن تقصد منها إحداث آثار قانونية. أما النوع الثاني فهو العمل القانوني، الصادر عن السلطة الإدارية والتي تقصد من ورائه إحداث آثار قانونية، عند مخاطبتها الغير ومراكزهم القانونية،(٣٥) مما ينتج عنه إحداث

(٣٥) – لا بد من التأكيد بهذا الخصوص أن الأعمال القانونية بشكل عام تنقسم إلى ثلاثة أقسام أساسية الفئة الأولى منها تلك الأعمال المشرعة (بكسر الراء) والتي تتمثل بأي عمل قانوني يؤدي إلى إنشاء أو تعديل أو إلغاء مراكز قانونية عامة، مما ينتج عنه قواعد تنظيمية عامة، أما الفئة الثانية فهي الأعمال القانونية الذاتية أو الشخصية والتي تتمثل بخطاب يؤثر على المراكز القانونية للأفراد بصفتهم الشخصية وليست الذاتية. أما الفئة الثالثة فهي فئة الأعمال الشّرطية (بفتح الشين)، والتي تتمثل في تطبيق أحكام وتدابير قانونية واردة في الفئة الأولى على حالة شخصية بعينها عند توافر شروط تطبيقها على الفرد بمسعى وبإرادته المنفردة؛ ومن وجهة نظر كل من الفقيهين Jeze و Duguit فإن التراخيص الإدارية تندرج تحت الفئة الثالثة وهي الأعمال الشّرطية.. راجع بخصوص ذلك عزاوي عبدالرحمن، (الرخص الإدارية في التشريع الجزائري)، رسالة دكتوراة، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، ٢٠٠٧، ص ١٩٣ وما بعدها. ويمكن تعريف الأعمال الشّرطية بأنها "الأعمال القانونية التي تسند إلى الفرد أو أفراد معينين مراكز قانونية عامة أو موضوعية، فهي في الحقيقة مكملة للأعمال المشرعة، لأن هذه تنشئ أو تعدل أو تلغي المراكز العامة، وتلك تمنحها للأفراد، فالمراكز القانونية تظل شاغرة حتى تحدد الأعمال الشرطية من يشغلها. وتمتاز هذه الأخيرة عن الأعمال الشخصية بأنها، – وإن تتعلق بفرد معين او أفراد معينين–، لا تمس مراكز قانونية فرديه". راجع د. محمد سليمان الطماوي، (النظرية العامة للقرارات الإدارية)، دار الفكر العربي، ١٩٧٦، ص ١٧٩... يمكن التمثيل على ذلك بخصوص العام للمال العام وطرق استعمالاته، فإن جميع الأفراد يكونوا في مركز قانوني عام وأحد دون تفريق بينهم، وذلك لحماية هذا الأخير وإعادة استعماله مرة أخرى، ففي هذه الحالة نكون أمام أعمال مشرعه، أما في حالة الاستعمال المال

مجلة العلوم الشرعية
جامعة القصيم، المجلد(١٢)، العدد(٤)، ص ص ٣٣٨٤- ٣٤٣٢ (جماد الآخر ١٤٤٠هـ / مارس ٢٠١٩م)

تغير في تلك المراكز إما بالإنشاء أو بالتعديل أو بالإلغاء(٣٦). والترخيص الإداري من طبيعة الصنف الثاني أي إنه عمل قانوني؛ حيث إنه يؤثر بالمراكز القانونية الفردية للمخاطب به، بمنحه أهلية وضمانة ممارسة نشاط محدد وفق الضوابط التشريعية التي استند عليها بالأساس الترخيص الإداري(٣٧)، مما يعني أن الترخيص بشكل عام ما هو إلا تصرف إداري ينشأ بموجب قرار إداري يمنح صاحب الترخيص مزية وقتية، يرتبط بها(٣٨)، كما أنه يشكل ضمانة لصاحب الترخيص أمام الغير، من حيث أحقيته في ممارسة هذا النشاط أو ذاك، وفق التشريعات السارية، وما يتضمن ذلك من منافع مادية أو أدبية، هذا من جهة، ومن جهة أخرى ما يحمله من التزامات قانونية تجاه السلطة مانحة الترخيص أو تجاه الغير. وبهذا المعني يصبح للترخيص الإداري أثر كاشف وآخر منشئ، حيث يظهر الأثر الكاشف عند تثبت الجهات الإدارية المختصة من استيفاء طالب الترخيص على الشروط القانونية الضرورية لمنحه الترخيص وممارسة النشاط المتعلق به، سواء أكانت تلك الشروط والوقائع المادية والقانونية متعلقة بالمنشأة أو بالمهنة المراد ممارستها، أو كانت متعلقة بطالب الترخيص نفسه. أما الأثر المنشئ للترخيص الإداري، ويتمثل بشكل أساسي

العام استعمالًا خاصًا فإننا نكون أمام أعمال شّرطية من حيث إن قرار الترخيص قد منح المرخص له مركزًا قانونيًا خاصًا يتميز به عن غيره، وكل ذلك لا يتأتى إلا من خلال تدخل السلطة الإدارية وتطبيق جملة الأعمال المشّرعة على الوقائع والشروط التي تواجهها بمقتضى طلب يقدمه طالب الترخيص.

LAGGUNE: Le controle de I,Etat sur les enterprise privees industrielles en Algerie genese et mutation) les editions internationals ١٩٩٦, p. ٢٥٥.

انظر: عزاوي عبدالرحمن، مرجع سابق، ص١٩٦.

(٣٦) – راجع بخصوص ذلك د. عبدالغني بسيوني عبدالله، (القانون الإداري) منشأة المعارف، الإسكندرية ٢٠٠٥، ص ٤٦٤ وما بعدها

(٣٧) – تقول المحكمة الإدارية العليا المصرية بالخصوص، (أنه لا خلاف في أن هذه التراخيص تعتبر قرارات إدارية، كما تعتبر عقود الاستغلال المترتبة عليها عقودًا إدارية وبهذا جرى قضاء هذه المحكمة). انظر د. محمد جمال عثمان جبريل، (الترخيص الإداري)، رسالة دكتوراة، جامعة عين شمس، كلية الحقوق، ١٩٩٢، ص ٦١.

(٣٨) – بخصوص اجتهادات القضاء الإداري المصري، انظر د. حامد الشريف، مرجع سابق، ٢٠١١، ص ٢.

مجلة العلوم الشرعية
جامعة القصيم، المجلد(١٢)، العدد(٤)، ص ص ٣٣٨٤- ٣٤٣٢ (جماد الآخر ١٤٤٠هـ / مارس ٢٠١٩م)

في الامتيازات والحقوق التي سوف يتمتع بها حامل الترخيص عن سواه، والالتزامات الملقاة على عاتقه كأثر للترخيص في الوقت نفسه تجاه الإدارة والغير، وفي الوقت نفسه كضمانة للإدارة لمراقبة مدى التزام حامل الترخيص بالشروط المتعلقة بهذا الأخير أو بالنشاط المتعلق به[٣٩]، كما سنرى لاحقًا.

والترخيص الإداري بهذه الصفة يمكن الاحتجاج به في مواجهة الإدارة في حالة الأضرار به كالسحب غير المشروع مثلًا، وفي حالة قيام الإدارة بأعمالها الضبطية الوقائية عند مراقبتها للأنشطة المتعلق بها الترخيص الإداري، وفي مواجهة الغير عند اعتراضه على ممارسة المرخص له للنشاط[٤٠]. فهي بالنتيجة مكنة قانونية ومركز قانوني يميز صاحبة عن الغير.

ثانيًا: صدور الترخيص الإداري بإرادة الإدارة المنفردة.

يعتبر الترخيص الإداري عمل إداري[٤١]، على اعتبار أنه صادر من جهة الإدارة المختصة قانونًا بإصداره سواءً أكانت هذه الجهة مركزية أو لا مركزية، أو قد تكون شبة إدارية كالنقابات المهنية وغيرها[٤٢]. والترخيص الإداري باعتباره قرارًا إداريًا —كما سبق التنويه— فإنه لا بد وأن يكون صادرًا بإرادة الإدارة المنفردة، وفق الضوابط القانونية المعمول بها، بعد قيام المعني به بالإجراءات الملزم بها، وبعد توافره على الشروط التي ينص عليها القانون المعني، فالترخيص الإداري أيًّا كان نوعه هو عمل قانوني يصدر بإرادة الإدارة المنفردة[٤٣]. وهذا العنصر هو أساس التفرقة بينه وبين العقد الإداري، ذلك أن العمل القانوني في العقد لا يظهر

---

(٣٩) – للاستزادة راجع د. محمد جمال عثمان جبريل، مرجع سابق، ص ٧٠ وما بعدها.

(٤٠) – د. محمد جمال عثمان جبريل، مرجع سابق، ص ٧١ وما بعدها.

(٤١) – للتمييز بين العمل الإداري وما يشتبه به من أعمال. راجع كل من د. علي خطار شطناوي، (دراسات في القرارات الإدارية)، منشورات الجامعة الأردنية، ١٩٨٧؛ د. حسين عثمان، (القانون الإداري – أعمال الإدارة العامة)، الدار الجامعية، ١٩٩٠؛ د. جورجي شفيق ساري (المبادئ العامة للقانون الإداري)، الكتاب الأول، دار النهضة العربية، الطبعة الرابعة، ٢٠٠٤.

(٤٢) – انظر د. عبدالغني بسيوني عبدالله، مرجع سابق، ص ٤٦٨

(٤٣) – حكم محكمة العدل العليا الأردنية رقم ١٣٦/ ٩٥، (المبادئ القانونية)، ص ٧٥٣.

مجلة العلوم الشرعية
جامعة القصيم، المجلد(١٢)، العدد(٤)، ص ص ٣٣٨٤- ٣٤٣٢ (جماد الآخر ١٤٤٠هـ / مارس ٢٠١٩م)

أثره إلا إذا تلاقت إرادة الإدارة وإرادة الفرد أو الجهة المتعاقدة معها(٤٤).. في حين أن العمل القانوني في الترخيص الإداري يظهر أثره دون تدخل من جانب الأفراد وبإرادة الإدارة وحدها، وفق الضوابط القانونية المعتبرة.

ثالثًا: الترخيص الإداري ذو طبيعة مؤقتة.

كما هو معلوم فإن التراخيص الإدارية تختلف فيما بينها سواء من حيث تمتع الإدارة بسلطات تقديرية أو مقيده بصددها، أو من حيث أحقية الحصول عليها، أو من حيث إن الترخيص يمنح بصفة دائمة او مؤقتة استنادًا إلى ما يمنحه من حقوق ومزايا والتزامات في الوقت نفسه.

إن الصفة المؤقتة التي يتمتع بها الترخيص الإداري بشكل عام –مع وجود بعض الاستثناءات– تنتج على اعتبار أنه من قبيل إجراءات الضبط الإداري، والتي من آثارها عدم اكتساب الأفراد أية حقوق في مواجهة النظام العام(٤٥)، بل يخول صاحبه مركزًا قانونيًا مؤقتًا يرتبط حق التمتع به وجودًا وعدمًا بأوضاع وظروف وشروط يترتب على تغييرها أو انقضائها أو مخالفتها جواز تعديل أوصاف هذا الترخيص أو سقوط حق التمتع به، بتخلف شروط التمتع به(٤٦)، وعلى اعتبار أن الترخيص بحد ذاته هو وسيلة رقابية مستمرة على ممارسة الأفراد لنشاطاتهم، فهو يتصف بالصفة الوقائية والرقابية من قبل الجهات الإدارية المختصة على النشاط المرتبط به الترخيص، وهذا ما ينطبق على معظم أنواع التراخيص الإدارية التي تمنحها الجهات الإدارية(٤٧)، على غرار

(٤٤) – وهذا ما يساق على تراخيص استغلال المال العام والتي تتمخض في بعض الأحيان عن عقد إداري يمنح بموجبة الطرف الأخر ترخيصًا لاستغلال المال العام، راجع بخصوص تراخيص الانتفاع بالمال العام، د. محمد ماهر أبو العينين، مرجع سابق، ص ١١٩، وما بعدها.

(٤٥) – تنص المادة السادسة من قانون رخص المهن الأردني لسنة ١٩٩٩ على (أ- يعمل بالرخصة لمدة سنة واحدة اعتبارًا من اليوم الأول من شهر كانون الثاني من كل سنة وينتهي العمل بها في اليوم الحادي والثلاثين من شهر كانون الأول من تلك السنة وذلك بغض النظر عن التاريخ الذي صدرت فيه خلالها...).

(٤٦) – د. حامد الشريف، مرجع سابق، ص ٣٤.

(٤٧) – تصرح محكمة العدل العليا بأنه (يستفاد من أحكام المادة (٣٨) من قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية لسنة ١٩٦٦ أن المشرع قد رسم الطريق لمراقبة الإعمار والأبنية وأجاز للجنة المحلية للتنظيم إذا تبين لها أن أي إعمار أو إنشاء جرى بدون رخصة أو خلافًا لمضمونها أو خلافًا

مجلة العلوم الشرعية
جامعة القصيم، المجلد(١٢)، العدد(٤)، ص ص ٣٣٨٤- ٣٤٣٢ (جماد الآخر ١٤٤٠هـ / مارس ٢٠١٩م)

استغلال جزء من المال العام(٤٨)، كالشواطئ والأرصفة، أو كان متعلقًا بنشاط مؤقت كالمسيرات والتجمعات والمظاهرات...إلخ. بالمقابل نجد أن هناك بعض التراخيص الإدارية التي هي بطبيعتها دائمة سواء تعلق الأمر بشروط منحها، أو بالنشاط الفردي المرتبط بها، وهذا ما ينطبق على ممارسة المهن المنتظمة، والمرتبطة بالأساس بحرية ممارسة التجارة والصناعة، على اعتبار أن الترخيص بخصوصها يقوم على الاعتبار الشخصي لحامله؛ لتطلبها جملة من الشروط والمؤهلات العلمية لا بد من التوافر عليها، كمهنة الطب والمحاماة والهندسة وغيرها(٤٩)، مما يعني بأن الترخيص الممنوح له في هذا المجال لا بد وأن يتصف بالديمومة، إلا إذا شابه عوارض مادية أو قانونية تحول دون استمراره، كأن يفقد بعض الشروط الأساسية لممارسة هذه المهنة من حيث اللياقة الصحية مثلًا أو الأخلاقية كأن يحكم عليه بجناية أو جنحة مخلة بالشرف والأمانة(٥٠).

وبالمجمل فالترخيص الإداري ما هو إلا إجراء إداري يخول حامله مركزًا قانونيًا مؤقت، التمتع به مرتبط وجودًا وعدمًا بأوضاع وشروط وضوابط منحه، يترتب على تغيرها أو الإخلال بها أو مخالفتها تعديل أوصاف الترخيص أو حتى إلغائه أو حتى سقوط

للأنظمة والأوامر أو خلافًا لأي مخطط تنظيمي أن يصدر إخطارًا تنفيذيًا للمالك ويقوم بإبلاغه ذلك الإخطار وعلى المالك أن يتقيد بذلك الإخطار ويتوقف عن الإعمار وله الحق بطلب ترخيص الإعمار المخالف)... قرار رقم ٢٢٢/ ٩٣. (المبادئ القانونية)، القسم الثاني، ص ٧٣٥. كما تؤكد محكمة القضاء الإداري المصرية على هذه الخصيصة بقولها (أن الترخيص الإداري " تصرف إداري ينشأ بالقرار الصادر بمنحه ويخول المرخص له مجرد مزية وقتيه يرتبط حقه في التمتع بها وجودًا وعدمًا بأوضاع وظروف وشروط يترتب على تغيرها أو انقضائها أو الإخلال بها أو مخالفتها جواز تعديل أوصاف هذه الميزة أو سقوط الحق فيها بتخلف شرط الصلاحية للاستمرار في الانتفاع بها أو زوال أسباب منحها أو انقضاء الأجل المحدد لها أو تطلب المصلحة العامة إنهائها). انظر د. محمد ماهر أبو العينين، مرجع سابق، ص ١١٠.

(٤٨) – راجع بخصوص تراخيص المال العام، د. محمد ماهر أبو العينين، مرجع سابق، ص ١١٩.

(٤٩) – حكم محكمة العدل العليا الأردنية رقم ١٦٨/ ٩٢، (المبادئ القانونية)، ص٧٤٢.

(٥٠) – تصرح المحكمة الإدارية العليا المصرية على أنه (حتى ولو كان الترخيص مؤقت لا يجوز للجهة الإدارية إزالة المشروع طالما التزم المرخص له بشروط الترخيص، ولم تستدعي الظروف إلغاء الترخيص). راجع د. محمد ماهر أبو العينين، مرجع سابق، ص ١١١. وهذا ما يؤكد علية القضاء الإداري المصري. راجع د. حامد الشريف، مرجع سابق، ص ٢٦.

مجلة العلوم الشرعية
جامعة القصيم، المجلد(١٢)، العدد(٤)، ص ص ٣٣٨٤- ٣٤٣٢ (جماد الآخر ١٤٤٠هـ / مارس ٢٠١٩م)

حق التمتع به[٥١]. وبهذا يختلف الترخيص الإداري عن القرار الإداري الذي يتمتع بحصانة دائمة — من حيث المبدأ — إذا ما كان مشروعًا؛ حصانة من السحب والإلغاء متى أصبح نهائيًا بمضي الوقت المحدد قانونًا أو قضاءً واستقر به مركز قانوني، حيث يصبح من غير الجائز والمشروع المساس به.

وعليه فإن القرار المتعلق بالترخيص يتميز عن القرار الإداري العادي أنه يبقى تحت رقابة الجهة الإدارية طوال فترة سريانه، على اعتبار أن هذا الأخير يصدر وفق ضوابط تشريعية، فمثلما يستمد المتقدم لطلب الترخيص حقه في الحصول على الترخيص، متى استوفى الشروط القانونية؛ فإنه كذلك يحق للجهة الإدارية إلغاؤه إذا خالف صاحب الترخيص شروط منحه إياه، كالقرارات الصادرة بمنح الترخيص المتعلق بالأنشطة البيئية[٥٢]، فإذا ما زالت شروط منح الترخيص أو خالفها الممنوح له الترخيص، فيكون للجهة الإدارية أن تنهض بواجبها في هذه الحالة وتصدر قرارًا بإلغاء الترخيص أو سحبه، وكذلك الحال في حالة الترخيص الصحي لمباشرة نشاط أو مهنة معينة، فإذا زالت الشروط الصحية للطبيب المرخص له بممارسة مهنة الطب كأن يصاب مثلًا بأحد الأمراض المعدية فيكون للجهة الإدارية في هذه الحالة أن تلغي الترخيص الممنوح لذلك الطبيب، إذ إن المقرر في هذا الشأن ضرورة قيام الترخيص على شروطه قبل إصداره وأن تستمر تلك الشروط أثناء سريانه.

---

(٥١) – راجع أحكام القضاء الإداري المصري بالخصوص الواردة لدى حامد الشريف، مرجع سابق، ص ٣٤.

(٥٢) – تنص المادة (٧) من قانون حماية البيئة رقم ٥٢ لسنة ٢٠٠٦ المنشور على الصفحة ٤٠٣٧ من عدد الجريدة الرسمية رقم ٤٧٨٧ بتاريخ ٢٠٠٦/١٠/١٦، على (أن لمقاصد هذا القانون، يمنح الموظف من ذوي الاختصاص الذي يسميه الوزير خطيا بناء على تنسيب الأمين العام صفة الضابطة العدلية وله الحق في الدخول إلى أي محل صناعي أو تجاري أو حرفي أو زراعي أو أي منشأة أو مؤسسة أو أية جهة أخرى يحتمل تأثير أنشطتها بأي صورة من الصور على عناصر البيئة ومكوناتها للتأكد من مطابقتها ومطابقة أعمالها للشروط البيئية المقررة).

مجلة العلوم الشرعية
جامعة القصيم، المجلد(١٢)، العدد(٤)، ص ص ٣٣٨٤- ٣٤٣٢ (جماد الآخر ١٤٤٠هـ / مارس ٢٠١٩م)

رابعًا: افتقار الترخيص الإداري للصفة الإلزامية.

إن التطرق لخاصية الإلزامية في التراخيص الإدارية مرتبطة بشكل أساسي بمجمل العلاقات التي تربط المرخص له بالإدارة وبالغير، كما يتعلق بطبيعة الترخيص الإداري كعمل قانوني بالنظام القانوني القائم، ومدى قدرته كقرار إداري — استثناء — التأثير على الوضع القانوني القائم. لا شك أن القرار الإداري يعتبر عملًا تنفيذيًا ملزمًا للمخاطبين به، باعتباره تنفيذًا لإرادة السلطة العامة، في حين أن القرار الإداري المتضمن الترخيص لممارسة عمل ما أو التمتع بحق محدد، لا يمكن الجزم بتمتعه بهذه الخاصية، بمعنى هل يتمتع الترخيص الإداري بخاصية الإلزام وهل له من القوة القانونية للتأثير في الوضع القانوني القائم وإحداث التغير على غرار القرار الإداري.

إذا كانت القرارات الإدارية بمفهومها التقليدي تتوافر على الصفة الآمرة، حيث ترتب آثارها القانونية لحظة صدورها بتأثيرها على المراكز القانونية للمخاطبين بها، إما بالإلغاء أو بالتعديل أو بالإنشاء، فإن الترخيص الإداري -كإجراء ضبطي- يعد من قبيل الأعمال التي لا تتوافر على الصفة الآمرة، ولكنها مع ذلك تؤثر على المخاطبين بها بشكل مباشر وعلى مراكزهم القانونية، حيث يخرج صاحب الترخيص من دائرة المحظور إلى دائرة المباح، يتحصل بموجبه على مزايا كما تترتب في ذمته جملة من الالتزامات. وعليه فإن الترخيص الإداري وإن كان من حيث المبدأ عملًا شرطيًا، -كما وسبق التنويه - فهو لا يحدث تغيرًا بذاته، لعدم توافره على الصفة التنفيذية، بل إن التغير والآثار التي يحدثها الترخيص الإداري هي نتاج النصوص القانونية التي يرتبط بها وتنظمه وتضع ضوابط منحه وممارسة النشاط المرتبط به(٥٣). وبالمقارنة بين الترخيص والقرار الإداري نجد أن هذا الأخير يتمتع بالقوة التنفيذية، بمعنى أنه يصبح نافذًا وملزمًا للمخاطبين به، في حين أن التراخيص الإدارية لا تتمتع بهذه الصفة فهي تزيل حظر على ممارسة نشاط معين فقط ودون إلزام بممارسته. وبالمفهوم المعاكس نجد أن القرار الذي يتضمن منع الترخيص هو الذي يتضمن القوه التنفيذية، مما يعني على الشخص الذي يصدر بحقه قرار إداري بمنع الترخيص يتضمن القوه التنفيذية في

(٥٣) – د. محمد جمال جبريل" التراخيص الإدارية مرجع سابق، ص ٧٩.

مجلة العلوم الشرعية
جامعة القصيم، المجلد(١٢)، العدد(٤)، ص ص ٣٣٨٤- ٣٤٣٢ (جماد الآخر ١٤٤٠هـ / مارس ٢٠١٩م)

مواجهة المخاطب به، مع عدم أحقيته بممارسة هذا النشاط، كالقرارات الإدارية التي تقضي مثلًا بمنع الترخيص للبناء، أو ممارسة نشاط محدد، في المقابل فإن منح الترخيص للبناء أو لممارسة نشاط معين أو مهنة ما، فعدم تنفيذ قرار الإدارة واستغلال الترخيص الممنوح له لا يرتب على حاملة أية مسئولية، على اعتبار أن لا ضرر لحق المصلحة العامة من هذا التصرف(٥٤).

في المقابل فإن عدم توافر الترخيص الإداري على الإلزام فإنه لا يمكن نفي الصفة التنفيذية عنه فهي تتمثل بداية في تغير الوضع القائم قبل وبعد الترخيص، من حيث إن المرخص له أصبح في وضع قانوني مختلف لما قبل الترخيص، مما يؤهله لممارسة نشاط كان قبل ذلك ممنوعًا عليه، هذا من جهة ومن جهة أخرى، فالقوة التنفيذية للترخيص الإداري تتمثل في ممارسة حامل الترخيص النشاط المرخص له، مما يصبح الغير جزءًا من العملية القانونية، مما يعني أن أي تصرف ينتج عن ذلك الترخيص يؤثر عليهم بطريقة أو بأخرى، يعطيهم الحق بالتصرف القانوني والقضائي ضد هذا الترخيص وحامله، فها هو الفقيه Jean Rivero(٥٥) يؤكد على الطابع التغيري للترخيص الإداري، فهو يرى أن التصرف الإداري بشكل عام يمكن ان يكون له الأثر المعدل للوضع القانوني القائم دون أن يكون له الطابع الآمر وهذا ما ينطبق على التراخيص الإدارية فهذا الأخيرة يكون من شأنها تعديل الوضع القانوني للمرخص له من حيث إزالة العوائق القانونية لممارسة نشاطه أو استعمال حق له.

وعليه فإن الترخيص الإداري ورغم افتقاره للصفة الإلزامية لحامله من حيث أحقيته بممارسة النشاط المرخص له من عدمه، دون تحمله للمسؤولية القانونية على ذلك، فهو يتوافر على الصفة التنفيذية، والأثر المعدل للوضع القانوني القائم.

---

(٥٤) – إن حالة رفض السلطة الإدارية منح ترخيص لعرض فلم سينمائي حفاظًا على الأخلاق العامة يعتبر قرارًا إداريًا تنفيذيًا لتعلقه بالنظام العام، وبالمفهوم المعاكس حين منح الترخيص والسماح بعرض الفلم لعدم تعارضه مع مقتضيات النظام العام، فإنه يحق للمرخص له الامتناع عن عرضه، على اعتبار أن هذا التصرف من قبل الإدارة لا يتوافر على الصفة الإلزامية مما يعني الامتناع هنا لا يضر بالمصلحة العامة. راجع د. محمد جمال جبريل، مرجع سابق، ص ٨١.

(٥٥) – انظر عزاوي عبدالرحمن، مرجع سابق، ص ١٨٧.

مجلة العلوم الشرعية
جامعة القصيم، المجلد(١٢)، العدد(٤)، ص ص ٣٣٨٤- ٣٤٣٢ (جماد الآخر ١٤٤٠هـ / مارس ٢٠١٩م)

المبحث الثاني: الآثار المترتبة على التراخيص الإدارية.

يترتب على التراخيص الإدارية –باعتبار أنها من قبيل أعمال الإدارة القانونية الضبطية– جملة من الآثار القانونية التي تقع على عاتق حامل الترخيص سواء بعلاقته مع الإدارة أو مع الغير. ولا بد من التأكيد قبل الدخول بالتزامات كل من المرخص له والسلطة الإدارية، أن الأثر القانوني والمباشر لمنح الترخيص هو السماح لحامل الترخيص بممارسة النشاط المرخص له، ذلك أن الترخيص الإداري يتمثل في جوهرة إزالة قيد أساسي على حرية الأفراد بممارسة نشاطهم، ذلك أن هذا الحق يبقى معلقًا على إجازة من السلطة الإدارية المختصة. فهو بالنتيجة يدخل ضمن أهداف النشاط الضبطي للإدارة، والتي تقضي ضرورة إجازة أي تصرف يقوم به الأفراد وبما يتوافق مع المصلحة العام.

ولكن ما يعنينا في هذا المقام هي التزامات المرخص له، عند تمتعه بهذا الإذن أو الترخيص، سواء اتجاه مانحة الترخيص، أو اتجاه الغير؛ وإظهار في الوقت نفسة الصلاحيات التي تتمتع بها السلطة الإدارية اتجاهه.

المطلب الأول: التزامات المرخص له.

فرع اول: التزامات المرخص له تجاه الإدارة

إن خضوع السلطة الإدارية لإرادة المشرع، والتزامها بأن تكون كافة تصرفاتها وفق النصوص القانونية[٥٦]، سواء أكانت تتمتع بصلاحيات تقديرية، أو مقيدة[٥٧]، فإن صلاحيات الإدارة تجاه حامل الترخيص لا تخرج من حيث المنطق عن نطاق ذلك، من حيث الدور الوقائي والرقابي الذي تمارسه على حامل الترخيص والنشاط المتعلق به. فصلاحيات الإدارة في هذا الخصوص تتمثل في الرقابة اللاحقة والمستمرة لمدى التزام حامل الترخيص بالشروط القانونية التي بموجبها تم منحه إياه، من حيث تأهيله القانوني،

- [٥٦]Francisco BOHOYO CASTAŃAR, "El principio de legalidad financiera como presupuesto de validez del acto administrativo", Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, ١٩٨٦.P.٣٠
- [٥٧]GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo y FERNANDEZ, Tomas-Ramón "Curso de Derecho Administrativo", Tomo I, Octava Edición, Edi.Civitas, Madrid, ١٩٩٧.P.٤٢٩.

مجلة العلوم الشرعية
جامعة القصيم، المجلد(١٢)، العدد(٤)، ص ص ٣٣٨٤- ٣٤٣٢ (جماد الآخر ١٤٤٠هـ / مارس ٢٠١٩م)

إذا ما كان الترخيص قد تم منحه إياه وفقًا لاعتبارات شخصية كالمؤهل العلمي أو الكفاءة العقلية أو الجسمانية لممارسة النشاط. أو كانت الشروط مرتبطة بوقائع وظروف مادية مرتبطة بمكان وكيفية ممارسة النشاط، كالمنشآت المقلقة للراحة أو مضرة بالصحة والبيئة بشكل عام(٥٨)، مما يؤدي الإخلال بتلك الشروط إلى إلغاء الترخيص أو تعليقه(٥٩). وتتمثل هذه الصلاحية من حيث المبدأ بالرقابة المستمرة والتفتيش المباشر والاطلاع على كل ما له علاقة بالنشاط المرخص(٦٠)، حيث يتمثل هذا بشكل أساسي في الاختصاصات التي يتمتع بها رجال الضابطة الإدارية الذين يتمتعون بصلاحيات ذات طبيعة قضائية عند ممارستهم أعمال الضابطة العدلية، فاختصاصاتهم تتمثل بالرقابة الوقائية السابقة والرقابة اللاحقة الرادعة، وصلاحياتهم في فرض العقوبات المناسبة على المخالفات المرتكبة من المرخص له حيث إنها قد تصل إلى حد إلغاء الترخيص أو تعليق العمل به وسحبه(٦١).

---

(٥٨) – تنص المادة المادة (١٣)، من نظام الرقابة والتفتيش البيئي رقم (٦٥) لسنة ٢٠٠٩، صادر بمقتضى الفقرة (أ) من المادة (٢٥) من قانون حماية البيئة رقم (٥٢) لسنة ٢٠٠٦ على أنه (يجوز القيام بالتفتيش البيئي وفقًا لأحكام هذا النظام على المنشآت الخاضعة لأحكام الترخيص البيئي وفقًا للتعليمات الصادرة بمقتضى القانون للتأكد من مدى التزامها بالمواصفات والاشتراطات البيئية المنصوص عليها في الترخيص البيئي الممنوح لها).

(٥٩) – تؤكد محكمة العدل العليا على ذلك بقولها إن قرار رئيس البلدية برفض تجديد تراخيص مهن المستدعيين او إعطائهم رخصًا جديدة لمزاولة قص الحجر وصناعة الطوب لأنها تشوه المنظر العام لا يكون مخالفًا للقانون) قرار رقم ٧١/ ٨٤، (مجموعة المبادئ القانونية لمحكمة التمييز بصفتها محكمة عدل عليا)، إعداد المحامي موسى الأعرج، ص٩٩٢.

(٦٠) – انظر الفقرة (أ) من المادة السابعة من قانون حماية البيئة رقم (٥٢) لسنة ٢٠٠٦ سالف الذكر.

(٦١) – منحت الفقرة (ب) من المادة السابعة من قانون حماية البيئة قانون حماية البيئة رقم (٥٢) لسنة ٢٠٠٦. وزير البيئة – في الحالات الطارئة أو الخطرة وبناء على تقرير لجنة فنية يشكلها لهذه الغاية – إصدار قرار بإزالة المخالفة على نفقة المخالف أو الإغلاق التحفظي للمنشأة أو المؤسسة أو المحل المخالف أو أي جهة مخالفة أخرى وتحديد مدة لإزالة المخالفة فإذا تخلف عن إزالتها يحال المخالف إلى المحكمة، ويحق للوزير في الحالات الطارئة أو الخطرة وبناء على تقرير لجنة فنية يشكلها لهذه الغاية إصدار قرار بإزالة المخالفة على نفقة المخالف ... قبل صدور قرار من المحكمة.

مجلة العلوم الشرعية
جامعة القصيم، المجلد(١٢)، العدد(٤)، ص ص ٣٣٨٤- ٣٤٣٢ (جماد الآخر ١٤٤٠هـ / مارس ٢٠١٩م)

الفرع الثاني: التزامات المرخص له تجاه الغير.

إضافة إلى الالتزامات التي يرتبها الترخيص الإداري على حاملة تجاه الإدارة فإنه يرتب كذلك الأمر عليه جملة من الالتزامات تجاه الغير. ذلك أن التزامات حامل الترخيص تقوم على محورين أساسيين الأول يقوم على اعتبار الغير كطالب سابق للترخيص، من حيث تخطي الإدارة له بخصوص منحه الترخيص رغم توافره على الشروط القانونية لذلك مما يؤدي بالنتيجة إلى انتهاك مبدأ المساواة، والثاني، المسؤولية عن الأضرار التي قد يلحقها بهم نتاج تعاملهم معه والاستفادة من الخدمات التي يقدمها لهم، وذلك بمقتضى مسؤوليته العقدية أو التقصيرية تجاههم(٦٢). كما أن مسؤولية المرخص له لا تقف فقط عند المتعاملين مع النشاط المسموح له ممارسته، بل تتعدى إلى غير المتعاملين معه، وعلى وجه التحديد الجوار(٦٣)، والمالكين للعقار(٦٤)، وذلك من جراء الممارسات التي يقوم بها المرخص له عند ممارسته لنشاطه فالمسئولية المدنية لا تقوم كما هو معروف فقط على الخطأ والضرر والعلاقة السببية بل تتعدى إلى الأضرار الناتجة عن الأعمال المشروعة(٦٥) استنادًا إلى المسئولية دون خطأ، فأركان المسئولية المدنية تقوم هنا على الضرر والعلاقة السببية دون توافر ركن الخطأ(٦٦). مما يعني أنه يحق للغير بهذا الخصوص التعرض للترخيص نفسه

---

(٦٢) – انظر عزوني عبدالرحمن، مرجع سابق، ٢٩٣ وما بعدها

(٦٣) – (إن الدفع بأن الدعوى مستوجبة الرد لعدم توفر شرط المصلحة يكون في غير محله ذلك أن المستدعين يملكون قطعة الأرض التي تجاور أرض المستدعي ضده الرابع وأن مصلحتهم في إلغاء الرخصة الممنوحة للمستدعي ضده للبناء ضمن الارتداد القانوني متوافر إذ إن من شان القرار المطعون فيه رفع الضرر الذي يلحق بهم). حكم محكمة العدل العليا رقم ٨٠ / ٩٤، (المبادئ القانونية)، ص ٧٣٧.

(٦٤) – تصرح محكمة العدل العليا الأردنية بالخصوص (يعتبر مالك العقار صاحب مصلحة قانونية، بأن يكون استعمال عقاره المؤجر متفقًا ومقتضيات التنظيم، وله مصلحة بيئية واقتصادية بأن لا يستعمل بمهنة تسبب ازعاجًا أو إضرارًا بالعقار أو بالغير، كما يقف عائقًا من الانتفاع به أو يعلوه وله المصلحة بإقامة الدعوى لتوفر صفة المالك المتضرر) حكم رقم ٩١/ ٩٣، (المبادئ القانونية)، ص ٧٤٤.

(٦٥) – انظر د. محمد جمال عثمان جبريل، مرجع سابق، ص ٢٧٢.

(٦٦) – راجع بخصوص المسئولية المدنية كل من د. أنور سلطان، (النظرية العامة للالتزام – مصادر الالتزام)، القاهرة ١٩٦٢، بدون ناشر، د. أمجد محمد منصور، (المسؤولية عن الأضرار الناجمة عن الجمادات)، دار الثقافة والدار العلمية الدولية، عمان- الأردن، ٢٠٠٢

مجلة العلوم الشرعية
جامعة القصيم، المجلد(١٢)، العدد(٤)، ص ص ٣٣٨٤- ٣٤٣٢ (جماد الآخر ١٤٤٠هـ / مارس ٢٠١٩م)

من حيث إنه لم يعد متوافقًا مع الشروط القانونية التي بموجبها تم إصداره، بحيث إنه أصبح النشاط يمارس وفق أوضاع مادية وقانونية تخالف النظام العام، وهذا يساق بشكل أساسي على التراخيص المتعلقة بممارسة الأنشطة البيئية أو تلك المتعلقة بالصحة والسكينة العامة، حتى لو ظهرت تلك الظروف بعد منح الترخيص وممارسة النشاط، كأن يكون المكان والظروف التي منح في ظلها الترخيص كانت مواتية ولم تعد كذلك، كإنشاء وانتشار الأحياء السكنية بجوار المنشأة المرخصة. وهذا ما تؤكد محكمة العدل العليا الأردنية على أنه "يحق للسلطة الإدارية سحب القرار الإداري المخالف للقانون الصادر استنادًا إلى صلاحية مقيده دون التقيد بميعاد ولا يكتسب هذا القرار أية حصانة ضد الإلغاء وعليه بما أن سلطة مدير عام سلطة المصادر الطبيعية بإصدار ترخيص سلطة مقيدة، بمعنى أن إصدار الترخيص مرهون بتوفر الشروط التي نص عليها القانون أو النظام الخاص، وبالتالي يكون القرار الصادر بإغلاق المقلع المرخص لمخالفته مع أحكام المادة (٤/ أ) من نظام المقالع رقم ٨ لسنة ١٩٧١ ولقربة من المناطق الزراعية موافقًا لأحكام القانون" (٦٧).

المطلب الثاني: حدود صلاحية الإدارة في مواجهة المرخص له.

الفرع الأول: تعديل الترخيص الإداري.

تنشأ المراكز القانونية العامة بموجب قاعدة تشريعية، وهي بذلك تكون قابلة للتعديل أو الإلغاء، تبعًا لتعديل أو إلغاء القاعدة القانونية التي أنشأتها، فهي ليست مرتبطة بحقوق ومراكز شخصية ولا ترتب تباعًا حقوق مكتسبة لأصحابها(٦٨). أما المراكز

(٦٧) – قرار رقم ١٠٧/ ٩٤ "المبادئ القانونية"، ص ١٠٩٤.

(٦٨) – يعرف العميد " BONNAR " الحق الشخصي بأنه (قدرة الشخص على المطالبة بشيء له فيه مصلحة، وفقًا لقاعدة قانونية موضوعية، وذلك عن طريق دعوى قضائية. أما مضمون الحق المطالب به، فيجب أن يكون محددًا، إما بواسطة القانون الموضوعي، أو عن طريق عمل قانوني). انظر بخصوص ذلك:

BONNARD.les drouts publics subjectifs des administers- REVUE DE DROIT PUBLIC ١٩٣٢. p٦٩٥

مجلة العلوم الشرعية
جامعة القصيم، المجلد(١٢)، العدد(٤)، ص ص ٣٣٨٤- ٣٤٣٢ (جماد الآخر ١٤٤٠هـ / مارس ٢٠١٩م)

القانونية الشخصية أو الذاتية أو الفردية التي يترتب عليها حقوق شخصية ومراكز قانونية لا يجوز المساس بها، فهي لا تلغي ولا تعدل بمجرد تعديل أو إلغاء القواعد القانونية المتعلقة بها(٦٩)، عملًا بمبدأ عدم سريان القوانين بأثر رجعي، إلا إذا نص المشرع على غير ذلك متى اقتضت المصلحة العامة، ودون المساس بالمراكز القانونية القائمة والحقوق المكتسبة المترتبة عن تلك القواعد القانونية(٧٠). إلا إنه وفي مجال التراخيص الإدارية نجد أن هذا المبدأ لا يطبق على إطلاقه ذلك أن التشريعات الصادرة بتاريخ لاحق على تاريخ منح الترخيص قد تسري على هذا الأخير دون المساس بالحقوق المكتسبة الناتجة عن التشريعات القديمة، حال تطبيق التشريع الجديد؛ بمعنى إنه في حالة صدور قانون جديد فإنه لا يجوز أن يسري على النشاط السابق عليه، وبهذا تؤكد محكمة العدل العليا بقولها "إن الفقرة (ب) من المادة السابعة من قانون رخص المهن رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٣ وتعديلاتها إنما شرعت في الأصل لتطبق على الذين منحوا الترخيص وزاولوا عملهم قبل صدور هذا القانون وبالتالي لحماية أصحاب الحقوق المكتسبة، ولا تتعلق بمنح الرخصة لأول مرة"،(٧١)، إلا أنه يتدارك بعض الحالات المستجدة أو الضوابط والشروط الواردة عليه، مما يعني ضرورة الأخذ بها من قبل حامل الترخيص دون المساس بأصل الترخيص نفسه. كما يحق للإدارة عدم تجديد ترخيص

---

(٦٩) – يقول د. محمد ماهر أبو العينين " وبجانب هذه المراكز القانونية العامة والخاصة توجد "مراكز قانونية مختلطة أو مركبة"، وهي التي ينشأ عنها مركز فردي أو شخصي مستند إلى مركز عام أو موضوعي، أي أنها كالمراكز الفردية الذاتية تعطي للشخص حقوقًا، ولكنها حقوق عامة يجوز تعديلها وإلغاؤها بتعديل وإلغاء المركز الموضوعي العام الذي استندت إليه". مرجع سابق، ص ٨٦.

(٧٠) – يتجه القضاء الإداري الفرنسي إلى الإقرار بفكرة الحقوق المكتسبة في مجال التراخيص الإدارية مما يعني عدم إمكانية سحب الترخيص متى قام على الشروط والضوابط القانونية المنصوص عليها، إلا وفق ظروف محددة". هذا مع وجود تجاه لدى الفقه الفرنسي لا يجاري اجتهاد مجلس الدولة بهذا الخصوص، من حيث إن التراخيص الإدارية – حسب رأيهم – لا تخرج عن كونها تطبيق محدد لتنظيم قانوني محدد، كما أن التراخيص الإدارية لها طبيعة مؤقتة وعارضة، وديمومته مرتبطة بتوافره على الشروط القانونية التي تحكمه. انظر بخصوص ذلك: د. محمد ماهر أبو العينين. مرجع سابق، ص ٨٧٩.

(٧١)– (المبادئ القانونية لمحكمة التمييز بصفتها عدل عليها)، الجزء الثاني، إعداد المحامي موسى الأعرج، ص٦٩٩. ذهبت المحكمة الإدارية العليا في مصر إلى أنه (لا يجوز لجهة الإدارة مانحة الترخيص طبقًا لأحكام القانون رقم ٥٤٣ لسنة ١٩٥٥ في شأن المحال الصناعية والتجارية أن تهدر المراكز القانونية المستقرة المترتبة على الترخيص إلا بناء على أسباب قانونية صحيحة...)، انظر د. محمد ماهر أبو العيني، مرجع سابق، ص ١٠٩.

مجلة العلوم الشرعية
جامعة القصيم، المجلد(١٢)، العدد(٤)، ص ص ٣٣٨٤- ٣٤٣٢ (جماد الآخر ١٤٤٠هـ / مارس ٢٠١٩م)

النشاطات الفردية التي لا تتجاوب مع المستجدات التي أتى عليها القانون الجديد، خدمة للنظام والمصلحة العامة، مع اعتبار أن هذا التصرف من قبل الإدارة مشروع، ودون احتجاج حامل الترخيص بالحق المكتسب، مع إمكانية في الوقت نفسه بقاء النشاط المرخص له على حاله وعدم خضوعه لأحكام التشريع الجديد، إذ ما نص هذا الأخير على ذلك، مع بقاء النشاط الفردي خاضعًا لأحكام الرقابة والتفتيش التي تمارسها الإدارات الضبطية المختصة(٧٢). ولا يمكن بالنتيجة فصل صلاحية الإدارة بتعديل التراخيص الإدارية بخاصية التأقيت التي يتمتع بها الترخيص.

الفرع الثاني: إلغاء التراخيص الإدارية.

تعتمد الإدارة في منحها للتراخيص الإدارية بشكل أساسي على معيارين موضوعي وشخصي، كما قد تعتمد على إحداهما(٧٣). وعند التكلم عن إلغاء التراخيص الإدارية بصفة عامة، لا يمكن إغفال تلك المعايير بشكل عام، حيث نجد أن

(٧٢) – يقول د. محمد ماهر أبو العينين، بخصوص نكران بأن التراخيص الإدارية لا يتولد عنها حقوق مكتسبة، (أنه مهما كانت المحاولات لإثبات أن الترخيص الإداري لا يولد حقًا فإن هذا الاتجاه هو اتجاه تحكمي إلى أبعد حد فالحقيقة أن هناك كثيرًا من التراخيص الإدارية وبصفة خاصة في المجال الاقتصادي تولد حقوقًا للمرخص له، ولذلك فإنه يجب القول بأن الترخيص يمكن إلغاؤه دائمًا وفقًا لمشيئة الإدارة دون محاولات إثبات أنه لا يخلق حقوقًا، فمما لا شك فيه ان الترخيص الإداري ينشئ مركزًا قانونيًا ينبغي حمايته من أي اعتداء لا مبرر له). مرجع سابق، ص ٨٦ وما بعدها.

(٧٣) – يقول د. محمد ماهر أبو العينين، بعد إيراده جملة من المعايير لضبط صلاحيات المشرع في فرض نظام الترخيص والتي تتمثل بوجه نظرة بين المعايير الشخصية والتي تعتمد على شخص الذي صدر له الترخيص وبين المعايير الموضوعية يقول (... فإذا كان النشاط الفردي المراد تنظيمه خليطًا من الطابع الشخصي والموضوعي أو لم يصلح معه معيار واحد من المعايير السالفة الذكر، فإنه يمكن مزجها كلها في معيار عام، يتلخص في ضرورة اتفاق النشاط الفردي مع الصالح العام الذي يشتمل على كفالة النظام العام، وتحقق النفع العام، وذلك تبعًا لدرجة مساس النشاط بعنصرية الشخصي والموضوعي معًا بهذا الصالح العام، فإذا كانت درجة المساس بالصالح العام قريبة ومباشرة جاز للمشرع فرض النظام المذكور إذا أريد به تحقيق النفع العام، وذلك لأن فكرة النفع العام مطاطة وليس لها ضابط معين وقد يترتب على التوسع فيها تضحية مصالح الفرد من أجل المجموع، بالتالي المساس بالنظام القانوني والاجتماعي للدولة. كذلك يجب على المشرع عدم التوسع في فرض نظام الترخيص إذا

مجلة العلوم الشرعية
جامعة القصيم، المجلد(١٢)، العدد(٤)، ص ص ٣٣٨٤- ٣٤٣٢ (جماد الآخر ١٤٤٠هـ / مارس ٢٠١٩م)

انتهاء التراخيص الإدارية بالإلغاء الإداري بشكل عام تقوم إما على أسباب شخصية مرتبطة بحامل الترخيص أو موضوعية لصيقة بالترخيص نفسه وموضوعة(٧٤). هذا مع التأكيد أن الإلغاء بالمجمل يجب أن يكون بحكم قضائي وليس بواسطة الإدارة، على اعتبار أن الترخيص الإداري يترتب عليه حقوق للمرخص له – قد يرتبط بها الغير — ومن شأن هذه الحقوق ألا يكون إلغاؤها أو المساس بها خاضعًا لتقدير الإدارة وإنما للسلطة القضائية(٧٥)، وعليه يمكن أن تنتهي التراخيص الإدارية لأسباب عملية، تتمثل في وفاة المرخص له، أو زوال موضوع الترخيص، كما يمكن أن تنتهي بانتهاء مدة الترخيص المؤقت، وعند تحقق الشرط الفاسخ، وفي حالة إهمال المرخص له الترخيص وعدم استعماله إذا ما نص القانون على ذلك، وأخرى قانونية إما بواسطة الإدارة أو بواسطة القضاء(٧٦). إن جميع هذه الأسباب لا ترتب آثارها، إلا بتصرف تقوم به الإدارة –إذا ما استثنينا الإلغاء القضائي– مما يعني

أريد به كفالة النظام العام وذلك لأن النظام العام محدود النطاق والغايات ويعتبر تقييد النشاط الفردي من أجله استثناء من الأصل العام وإن كان استثناءً ضروريًا ومشروعًا). مرجع سابق، ص ٨١.

(٧٤) – د. محمد ماهر أبو العينين، مرجع سابق، ص ٨٤٤.

(٧٥) تشكل الرقابة القضائية ضمانة أساسية لحقوق الأفراد وحرياتهم، على اعتبار أنها تمارس من قبل سلطة مستقلة عن الجهة الإدارية. كما الرقابة القضائية وعلى الأخص رقابة القضاء الإداري أنجح وسيلة لتأمين احترام مبدأ الشرعية ولمنع الإدارة من التعدي على حقوق الأفراد وحرياتهم، لما يتمتع به ذلك القضاء من خبرة في طبيعة السلطة الإدارية وأعمالها، حيث يأخذ بعين الاعتبار بشكل دائم حماية الحقوق الفردية، وذلك من خلال مراقبته لمشروعية الأعمال التي تقوم بها الإدارة، بل إنه يذهب أبعد من ذلك من خلال مراقبته للملاءمة التي تقوم بها الإدارة لأعمالها خصوصًا إذا ما تعلقت تلك التصرفات بالحقوق الأساسية للأفراد وحرياتهم العامة ومنها حق الأفراد بممارسة نشاطاتهم بما يتوافق وأحكام القانون. هذا من جهة ومن جهة أخرى — وكما هو معلوم — فإن السلطة الإدارية عند ممارسة نشاطها الضبطي لا تستطيع إغلاق أية منشأة إغلاقًا دائمًا دون استصدار حكم قضائي، وذلك لارتباط هذا التصرف بحق أساسي من حقوق الأفراد، فمن باب أولى ألا يتم سحب أو إلغاء الترخيص الإداري والذي يمثل في نهاية المطاف بمنع حاملة من مزاولة النشاط إلا بحكم قضائي.

(٧٦) – راجع بخصوص هذه الأسباب د. محمد ماهر أبو العينين، مرجع سابق، ص٨١٣. ود. حامد شريف، مرجع سابق، ص ٧٦.

مجلة العلوم الشرعية
جامعة القصيم، المجلد(١٢)، العدد(٤)، ص ص ٣٣٨٤- ٣٤٣٢ (جماد الآخر ١٤٤٠هـ / مارس ٢٠١٩م)

ووفقًا لمبدأ مشروعية أعمال الإدارة، خضوعها لرقابة القضاء الإداري(٧٧). ولا ننسى هذا الأخير بأنه يعد من الوسائل الأساسية لإنهاء التراخيص الإدارية، ولكن ما يهمنا في هذا الصدد هي الصلاحيات الإدارية الواردة على التراخيص الإدارية وضوابط ذلك(٧٨).

يتمثل الإلغاء الإداري بشكل عام للقرارات الإدارية في اعتبار أن القرار لم يعد له قيمة قانونية مستقبلًا، دون أن يمس الآثار القانونية المترتبة عن القرار الملغي. وصلاحية الإدارة بإلغاء قراراتها الإدارية ليست مطلقة دون قيود، بل لا بد عند قيامها بهذا التصرف أن تأخذ بعين الاعتبار مبدأ عدم رجعية الأعمال القانونية وسريانها على الوقائع السابقة لها، والالتزام باستقرار المراكز القانونية الفردية.

ويمكن تحديد حالات إلغاء التراخيص الإدارية بحالتين أساسيتين وهما إما بقوة القانون أو بواسطة إجراء صادر من السلطة الإدارية. وتتمثل الحالة الأولى في إلغاء الترخيص الإداري لعدم ممارسة النشاط أو في حالة الوفاة، أو مخالفة شروط الترخيص. أما الحالة الثانية فتتمثل في الإلغاء بسبب تغير الظروف الموجبة للترخيص، أو الإلغاء بسبب الخطأ في تقدير الوقائع الدافعة.

الفقرة الأولى: الإلغاء بقوة القانون.

أولًا: الإلغاء لعدم ممارسة النشاط المرخص.

يمنح القانون الإدارة صلاحيات إلغاء التراخيص الإدارية الصادرة، في حالة عدم ممارسة المرخص له النشاط الذي صدر بخصوصه الترخيص. ويعود ذلك إلى أن الترخيص الصادر قد يكون صدر بناءً على أحكام قانونية وضوابط محددة ووفق ظروف معينة لممارسة النشاط المرخص له قابلة للتغير والتبديل وفق مقتضيات المصلحة العامة، أو لعدم جدية صاحب الترخيص، مما يعني أن المصلحة العامة تقتضي اعتبار الترخيص منتهيًا، وعد اعتباره مستندًا قانونيًا للتمسك به لاحقًا من قبل المرخص له،

(٧٧) – على اعتبار أن التراخيص الإدارية – كما سلف– قد يترتب عليها حقوقًا للمرخص له، مع ارتباط الغير بها وتأثره بها، فالأصل بإلغاء تلك التراخيص لا بد وأن يكون للقضاء، وليس للإدارة. انظر د. محمد ماهر أبو العينين، مرجع سابق، ص ٨٤٣.

(٧٨) – انظر د. محمد الطيب عبداللطيف، (نظام الترخيص الإداري والإخطار)، رسالة دكتوراة، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٥٦، وارد لدى د. محمد ماهر أبو العينين، مرجع سابق، ٨٤٦.

مجلة العلوم الشرعية
جامعة القصيم، المجلد(١٢)، العدد(٤)، ص ص ٣٣٨٤- ٣٤٣٢ (جماد الآخر ١٤٤٠هـ / مارس ٢٠١٩م)

سواء تجاه الإدارة أو الغير(٧٩)، مما يعني تكليفه بإعادة التقدم مرة أخرى للحصول على ترخيص جديد وتضمينه الأحكام القانونية الطارئة.

ولا بد من التأكيد بأن هذه الصلاحية في هذا الخصوص مقيدة، بمعنى لا بد من وجود نص قانوني صريح أو ضمني يمنح الإدارة صلاحية القيام بذلك(٨٠)، وإلا اعتبر قراراها ضربًا من ضروب التعسف في استعمال السلطة مما يستوجب الإلغاء، وعكس ذلك فإن لصاحب الترخيص الحق بالتمسك به(٨١). وكثيرًا ما تنص التشريعات على تضمين تراخيص الانتفاع من المال العام شرطًا فاسخًا بانتهاء الترخيص في حالة عدم استغلاله من قبل صاحب الترخيص(٨٢).

(٧٩) – عزوني عبدالرحمن، مرجع سابق، ص ٣١٥.

(٨٠) – تنص المادة ١٩ من قانون المطبوعات والنشر الأردني رقم (١٠) لسنة ١٩٩٣ على (أن تعتبر رخصة المطبوعة الدورية ملغاة حكمًا في أي من الحالات التالية:١ – إذا لم تصدر المطبوعة الصحفية خلال ستة أشهر من تاريخ منح الرخصة .٢ – إذا توقفت المطبوعة اليومية لمدة ثلاثة أشهر متصلة. ٣ – إذا توقفت المطبوعة غير اليومية التي تصدر بصورة منتظمة مرة في الأسبوع عن إصدار اثني عشر عددًا متتاليًا. ٤ – إذا توقفت المطبوعة غير اليومية التي تصدر بصورة منتظمة في مدة أطول من الأسبوع أربعة أعداد متتالية. ٥ – إذا تنازل مالكها عنها كليًا أو جزئيًا خلافًا لأحكام المادة (١٨) من هذا القانون).

(٨١) – د. محمد ماهر أبو العينين، مرجع سابق، ص ٨٥٥.

(٨٢) – راجع بخصوص تراخيص الانتفاع بالمال العام، د. محمد ماهر أبو العينين، مرجع سابق، ص١١٩ وما بعدها.

مجلة العلوم الشرعية
جامعة القصيم، المجلد(١٢)، العدد(٤)، ص ص ٣٣٨٤- ٣٤٣٢ (جماد الآخر ١٤٤٠هـ / مارس ٢٠١٩م)

ثانيًا: الإلغاء بسبب الوفاة.

تصدر الإدارة التراخيص للغير –كما ذكر سابقًا- إما وفقًا للمعيار الشخصي أو الموضوعي، حيث تراعي عند إصدارها للترخيص أما شخص الصادر له هذا الأخير، أو يكون قائما على اعتبارات موضوعية، مرتبطة بموضوع الترخيص نفسه(٨٣). ففي حالة كون النشاط مرتبطًا بشخص حامل الترخيص يكون للسلطة الإدارية صلاحية التدخل ومنح الإذن لمن يريد ممارسة هذا النشاط أو رفضه تبعًا للشروط الواجب توافرها قانونا في شخص طالب الترخيص، كشرط حسن السلوك والكفاءة المهنية(٨٤)...الخ. وعند انتفاء هذه الشروط في الشخص حامل الترخيص يتحتم على الإدارة إنهاء ذلك الترخيص وإلغاؤه، وهذا ما يساق بطبيعة الحال على الشخص عند وفاته، حيث ينتهي الترخيص ويزول لزوال محله بالأساس وهو حامل الترخيص والذي منح له بداية لاعتبارات شخصية، أما إذا ما كان الترخيص قد صدر بعيدًا عن المعايير الشخصية للمتوفى فإن إلغاءه يكون ضربًا من ضروب التعسف باستعمال السلطة وهذا ما تؤكد عليه محكمة العدل العليا الأردنية بقولها "أوضحت المادة (١١/ ج) من قانون رخص المهن المؤقت رقم ٢ لسنة ١٩٧٢ أنه إذا توفي شخص حصل على رخصة مهن يجوز لورثته أو لأحدهم ممارسة المهنة وتستمر الرخصة حتى انتهاء مدتها ثم تجدد وفق لأحكام القانون وعليه فإن إشغال مورث المستدعين الدكان موضوع الدعوى ثم استمر الورثة بممارسة نشاطهم التجاري في هذا الدكان بموجب رخص المهن الممنوح لهم منذ عام ١٩٨٢ حتى عام ١٩٩٣ بطريق التجديد فيكن رفض طلبهم تجديد الرخصة والمستوفي جميع شروطه القانونية واقعًا في غير محله ومخالفًا لأحكام القانون وحقيقًا بالإلغاء"(٨٥).

---

(٨٣) – تعتبر معظم التراخيص الإدارية المتعلقة بالمحال المقلقة للراحة والمضرة بالصحة العامة، والتي تتصف بالخطورة على النظام العام، لا تقوم على الاعتبارات الشخصية، بل تقوم على الاعتبارات الموضوعية من حيث موضوع الترخيص والظروف والضوابط القانونية المتعلقة به. راجع بخصوص ذلك د. محمد فتح الباب، (التنظيم القانوني لحرية النشاط الصناعي)، دار النهضة العربية، ٢٠٠١، ص ٩٨ وما بعدها.

(٨٤) – د. محمد ماهر أبو العينين، مرجع سابق، ص ٧٦.

(٨٥) – قرار رقم٣٥٠/ ٩٤، (المبادئ القانونية)، ص ٧٥٢.

مجلة العلوم الشرعية
جامعة القصيم، المجلد(١٢)، العدد(٤)، ص ص ٣٣٨٤- ٣٤٣٢ (جماد الآخر ١٤٤٠هـ / مارس ٢٠١٩م)

ثالثًا: مخالفة شروط الترخيص.

بما أن الترخيص يمنح وفق شروط قانونية ونظامية محددة يكون من شأنها تقيد صلاحيات الإدارة في منح الترخيص من عدمه، ففي الوقت نفسه –حماية للنظام العام– تمتلك صلاحية إلغاء الترخيص الممنوح في حالة مخالفة حامله للشروط القانونية التي بموجبها منح الترخيص(٨٦). وعلى اعتبار أن صلاحية إلغاء التراخيص من قبل الإدارة استثناء على الأصل فلا بد أن ينص التشريع على ذلك، تحت بطلان تصرف الإدارة(٨٧)، وفي حالة عدم النص على صلاحية الإلغاء فإن الإدارة عادة تكتفي بتحرير محضر بذلك وإحالة المخالف للقضاء. ولا بد من التأكيد بالخصوص أن المخالفة لا بد وأن تكون لشروط جوهرية استند عليها منح الترخيص، مع تنبيهه بضرورة استيفاء الشروط الضرورية لإضفاء المشروعية على الترخيص، دون إلغائه(٨٨). وبهذا تصرح محكمة العدل العليا الأردنية بأنه "لا يجوز استعمال المكان المطلوب تجديد رخصة المهن له لغير الغاية التي أنشئ من أجلها وبالتالي فإن حصول المستدعي على رخصة مهن لاستعمال القبو العائد للعمارة كمحل تجاري لبيع الملابس المستعملة جعل من استعماله القبو لأغراض تجارية يخالف شروط الترخيص الممنوح لمالك العمارة لإقامة البناء ذلك أن المكان المطلوب تجديد رخصة المهن له هو مرخص إنشائيًا كمواقف سيارات وبالتالي لا يجوز ترخيصه خلاف ذلك"(٨٩).

---

(٨٦) – راجع حكم محكمة العدل العليا رقم ١٠٧/ ٩٤، سالف الذكر، (المبادئ القانونية)، ص٧٥١.

(٨٧) – تصرح محكمة العدل العليا بالخصوص بقولها (القاعدة العامة في القضاء الإداري لا تجيز إلغاء أو سحب القرارات الإدارية الفردية التي ترتب حقوقًا ومراكز قانونية للأفراد إلا في حالات محددة بينها الفقه والقضاء وهي ... وعدم احترام المستفيد من القرار للالتزامات المفروضة عليه بمقتضى ذلك القرار). قرار رقم ٤١١/ ٩٤، (المبادئ القانونية)، ص ٥١٣.

(٨٨) – د. محمد ماهر أبو العينين، مرجع سابق، ص ٨٥٤. يستفاد من أحكام المادة ٣٨ من قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية الأردني لسنة ١٩٦٦ بأنه إذا تبين للجنة المحلية للتنظيم أن أية إضافات على البناء أو إعمار جديد والقيام بأعمال بما يخالف مضمون الترخيص، على اللجنة إخطار المخالف بإزالة المخالفة أو التقدم بطلب ترخيص جديد، وفي حال عدم الامتثال يحال للمحكمة المختصة.

(٨٩) – قرار رقم ٢٢٨/ ٩٥، (المبادئ القانونية)، ص ٧٥٣.راجع كذلك حكمها رقم ١٤٣/ ٩٤، (مجموعة المبادئ)، ص ٧٥٠. هكذا نجد مثلًا أن قانون السياحة الأردني قانون رقم (٢٠) لسنة ١٩٨٨ قد حدد في المادة الثانية عشر حالات وصور المخالفات التي يمكن أن

مجلة العلوم الشرعية
جامعة القصيم، المجلد(١٢)، العدد(٤)، ص ص ٣٣٨٤- ٣٤٣٢ (جماد الآخر ١٤٤٠هـ / مارس ٢٠١٩م)

وفي هذا المقام لا بد لنا من التمييز بين هذه الحالة وحالة توافر الشرط الفاسخ(٩٠). يعتبر هذا الأخير من الشروط التي تقترن بقرارات الإدارة بشكل عام، وبالتراخيص على وجه الخصوص، وذلك لضمان جدية المرخص له، من حيث استعمال محل الترخيص، وتوافره على الشروط القانونية لذلك(٩١). كتعلق استمرار الترخيص ونفاذه على استمرار حالة واقعية أو قانونية، فعند زوالها يزول الترخيص وتنقضي آثاره محددة حيث تمنح الإدارة تراخيصها(٩٢). فالمرخص له يكون في مركز قانوني يميزه عن غيره من حيث الاستفادة من كافة الميزات التي يمنحه إياها الترخيص، فعند عدم ممارسته واستفادته من هذه الميزات يعرض مركزه القانوني للإلغاء، وذلك لتحقق الشرط الفاسخ. وعلى اعتبار أن الترخيص الإداري –كما سبق الإشارة – لا يختلف عن القرارات الإدارية من حيث الطبيعة القانونية –مع خصوصيته–، فإن ما يطبق على القرارات الإدارية من حيث تطبيق الشرط الفاسخ يطبق على التراخيص الإدارية(٩٣).وينطوي تحت

يرتكبها المرخص له مخالفًا التزاماته المنصوص عليها في هذا القانون وواجباته المهنية في أي من الحالات التالية وذلك سواء كانت تلك الالتزامات والواجبات والخدمات متعاقدًا عليها أو كانت من الامور المتعارف عليها، ومنها: أ. إذا تخلف عن القيام بواجباته أو أداء خدماته تجاه عملائه أو أصحاب المهن السياحية الاخرين أو أخل بها أو قصر في أدائها. ب. إذا دخل في منافسة غير مشروعة مع الغير أو مضرة بالاقتصاد الوطني. ج. إذا ارتكب عملًا ماسًا بمصلحة أو سمعة السياحة الوطنية أو المهن السياحية بما في ذلك ممارسة المهنة".

(٩٠) – راجع بخصوص هذا الشرط، د. حسني درويش عبدالحميد، (نهاية القرارات الإدارية عن غير طريق القضاء)، دار الفكر العربي، ١٩٨١، ص ٧٧ وما بعدها.

(٩١) – "اشترطت المادة ٣١/ ١ من قانون المطبوعات لمنح المطبوعة الصحفية الترخيص اللازم لإصدارها أن يكون لها رئيس تحرير مسؤول تتوافر فيه الشروط المنصوص عليها في قانون نقابة الصحفيين... وعليه فإن تسمية الصحيفة رئيس تحرير مسؤول ليس عضوًا في نقابة الصحفيين يعد إخلالًا بالشروط التي اشترطها القانون لأن هذه الشروط يجب أن تبقى متوفرة في جانب الصحيفة على الدوام ..." قرار رقم ١٢٦/ ٩٥، (المبادئ القانونية)، ص ١٢٩٤.

(٩٢) – د. سليمان الطماوي، "النظرية العامة للقرارات الإدارية" مرجع سابق، ص ٥٥١.

(٩٣) – راجع بخصوص القرارات الإدارية د. محمد سليمان الطماوي، مرجع سابق. تقول محكمة العدل العليا (تحظر المادة ٣٥/ ٢ من قانون تنظيم المدن والقرى إصدار أي رخصة مهن أو حرف لأي شخص إلا إذا كان استعمال البناء للغاية التي رخص من أجلها وعليه فإن رفض أمين عمان الكبرى تجديد الترخيص للمستدعية كونها تمارس حرفة بيع الملابس والنوفتيه في بناء رخص لاستعماله (كراج سيارات مسقوف) يكون

مجلة العلوم الشرعية
جامعة القصيم، المجلد(١٢)، العدد(٤)، ص ص ٣٣٨٤- ٣٤٣٢ (جماد الآخر ١٤٤٠هـ / مارس ٢٠١٩م)

خرق الشروط القانونية للترخيص الأضرار التي يلحقها حامل الترخيص بالغير، حيث إن الترخيص يتضمن ضمنًا هذا الشرط وبالتالي يظهر ويتحقق الشرط الفاسخ عند إلحاق المرخص له أضرارًا بالغير، وهذا الحال بالنسبة لكافة التراخيص الإدارية المتعلقة بالمحال والمنشآت المقلقة لراحة أو بالصحة العامة والبيئة بشكل عام.

الفقرة الثانية: الإلغاء بإجراء إداري.

أولًا: الإلغاء بسبب تغير الظروف الموجبة للترخيص.

يجوز للإدارة –استثناءً لقاعدة عدم جواز إلغاء القرار الإداري إلغاء قراراتها القاضية بمنح الترخيص في حالة تغيير الظروف التي أوجبت إصداره بل إن الإدارة تتمتع بهذه الصلاحية حتى لو أنها كانت على علم مسبق باحتمالية تغيير الظروف الموجبة لمنح الترخيص واستمراره(٩٤). ورغم تمتع الإدارة بصلاحيات تقديرية بالخصوص- إلا إن مشروعية هذه الصلاحية مرتبطة بمدى استعمال الإدارة لها وفق الوقائع التي تواجهها وإلى أي مدى تعتبر ملجئة لإصدار مثل هذا القرار، وأن المصلحة العامة تقتضي ذلك(٩٥)، فمتى كانت الظروف الطارئة جديرة بمواجهتها وأنها ليست على درجة كبيرة من الأهمية أو غير جوهرية ليس لها الأثر الكبير على النظام العام، فإن قرارات الإدارة بإلغاء الترخيص بالخصوص محكوم عليه بعدم المشروعية، فالصلاحيات التقديرية التي تتمتع بها الإدارة ما هي إلا امتياز للإدارة تستخدمه لغايات تقدير الظروف والوقائع التي تواجهها تحت الرقابة القضائية

قائمًا على أسباب تبرره قانونًا ذلك لأن صلاحيته بهذا الخصوص صلاحية مقيده بالقانون الذي لا يجيز له إصدار أي رخصة باستعمال أي بناء إلا للغاية التي رخص إنشاؤه من أجلها)، قرار رقم ١٤٣/ ٩٤، (مجموعة المبادئ)، ص ٧٥٠.

(٩٤) – يقول د. محمد ماهر أبو العينين، بهذا الخصوص (إن إلغاء الترخيص وفق تغير الظروف تقرره طبيعة الأشياء وذلك لأن ممارسة النشاط المرخص به بعد تغيير ظروفه يعتبر في الحقيقة ممارسة لنشاط غير مرخص به، خصوصًا وأنه بطبيعته قابل للإلغاء)، مرجع سابق، ص ٨٥١.

(٩٥) – تصرح محكمة العدل العليا بالخصوص بقولها (القاعدة العامة في القضاء الإداري لا تجيز إلغاء أو سحب القرارات الإدارية الفردية التي ترتب حقوقًا ومراكز قانونية للأفراد إلا في حالات محدد بينها الفقه والقضاء وهي ... وتغيير الظروف المادية التي صدر القرار على أساسها). قرار رقم ٤١١/ ٩٤، (المبادئ القانونية)، ص ٥١٣.

مجلة العلوم الشرعية
جامعة القصيم، المجلد(١٢)، العدد(٤)، ص ص ٣٣٨٤- ٣٤٣٢ (جماد الآخر ١٤٤٠هـ / مارس ٢٠١٩م)

ودون تعسف منها(٩٦). فالسلطة التقديرية تظهر عندما لا يعلن القانون عن السبب الذي تباشر الإدارة اختصاصها على ضوئه، وبالتالي يكون لرجل الإدارة حرية تقدير قيمة تلك الأسباب والظروف، أما إذا قام القانون بتحديد السبب، فإن حرية رجل الإدارة تتقلص ولا يكون بالتالي له حرية تقدير قيمة السبب أو ملائمة القرار(٩٧)، فعند أعمال رجل الإدارة لسلطته التقديرية بخصوص تقدير مدة خطورة تغير الظروف الموجبة لإلغاء الترخيص لا بد عليه وتحت طائلة عدم مشروعية تصرفه فبعد تقديره لدوره وتقييم اختصاصه بالنسبة للموضوع المطروح، لا بد عليه من تقدير حقيقة الوقائع الحافزة للتدخل والإجراء المتخذ ومدى تناسبه مع الوقائع المطروحة ومدى جديتها لإلغاء الترخيص بما يتوافق مع المصلحة العامة.(٩٨)

ثانيًا: الإلغاء بسبب الخطأ في تقدير الوقائع الدافعة:

تملك الإدارة –وفق القواعد العامة والمبادئ القانونية– صلاحية إلغاء قراراتها غير المشروعة حتى لو ترتب عنها حقوق مكتسبة وذلك خلال مهلة التقاضي(٩٩)، وعدم المشروعية هذه قد تتمثل بتقديم مستندات مغلوطة أو أن تستند الإدارة على وقائع غير صحيحة. هذا المنطق يطبق في الوقت نفسه على صلاحيات الإدارة عند منحها أو إلغائها للتراخيص الإدارية حيث يجوز للإدارة

---

(٩٦) – راجع قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم ١٩٨/ ٩٣، (المبادئ القانونية)، ص ٧٤١.

(٩٧)BONNARD- Le Pouvoir discretionnaire des autorite`s administratives et le recours pour exes de pouvior- R.D.P ١٩٢٣.P ٣٦٣ – راجع

(٩٨)M- WALINE – Le Pouvir discre`tionnaire de l'administration et sa limitation par le controle juridictionnel. REVUE DU DROIT PUBLIC ١٩٣٠.P.١٩٧ – P. ٢١٥ ets. –

(٩٩) – تنص المادة (٣٨) في فقرتها الثانية من قانون المادة (٣٨) من قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية قانون رقم (٧٩) لسنة ١٩٦٦ المنشور في الجريدة الرسمية عدد ١٩٥٢ الصادر بتاريخ ١٩٦٦/٩/٢٥. على أنه (إذا صدرت رخصة لإعمار أرض أو بناء استنادًا إلى معلومات كاذبة ومضللة فللجنة التنظيم التي أصدرت الرخصة أن تقرر بطلانها وعندها يعتبر أي إعمار أو أبناء جرى بموجب الرخصة التي بطلت أنه جرى بدون ترخيص إيفاء بالمقصود من هذه المادة ويرسل إشعار بقرار اللجنة هذا إلى الشخص الذي صدرت باسمه وتطبق أحكام هذه المادة فيما يتعلق بالإجراءات اللازمة لمراقبة الإعمار والأبنية).

مجلة العلوم الشرعية
جامعة القصيم، المجلد(١٢)، العدد(٤)، ص ص ٣٣٨٤- ٣٤٣٢ (جماد الآخر ١٤٤٠هـ / مارس ٢٠١٩م)

وبدون نص خاص إلغاء الترخيص إذا ما تبين لها وبعد الموافقة على منحه، بأن صاحب الترخيص لم يتوافر على كافة الشروط القانونية الواجب توافرها به لمنحه الترخيص، كشرط السن أو الكفاءة الأخلاقية أو المهنية ... إلخ. وعليه فإن سلطة الإدارة بإلغاء الترخيص إداريًا بسبب تقدير الوقائع المتعلقة بمكان ممارسة النشاط، يقابلها حق طالب الترخيص الاحتفاظ بالموقع، مع تعويض المرخص له(١٠٠). وبهذا تصرح محكمة العدل العليا الأردنية بأن "الترخيص السابق الصادر بناءً على معلومات خاطئة قدمها أحد المراقبين غير جدير بالحماية التي يسبغها القانون على المراكز القانونية السليمة ولا حقًا مكتسبًا للمستدعي، وعليه فصدور مثل هذا الترخيص لا يحول دون استعمال المستدعي ضده (أمين عمان الكبرى) صلاحياته في عدم تجديد هذا الترخيص إذا تبين له عدم توفر الشروط المطلوبة أو فقدان تلك الشروط عملًا بالمادة ٦/ أ من قانون رخص المهن"(١٠١).

الفرع الثالث: سحب الترخيص الإداري.

يقوم مبدأ المشروعية على احترام الإدارة للقانون في جميع تصرفاتها، كما تقتضي المصلحة العامة استقرار الحقوق والمراكز القانونية القائمة، وعليه فقد استقر قضاء محكمة العدل الأردنية(١٠٢) والقضاء الإداري بشكل عام(١٠٣) على عدم جواز سحب القرارات الإدارية المشروعة التي يترتب عليها حقًا للغير، واشتراط أن يتم سحب القرارات الإدارية الفردية غير المشروعة التي يترتب عليها حقًا للغير خلال المدة التي يجوز فيها الطعن بالإلغاء أمام القضاء، أي خلال ستين يومًا من تاريخ صدورها بحيث إذا انقضى هذا الميعاد اكتسب القرار حصانة تمنعه من أي إلغاء أو تعديل. أما بالنسبة للقرارات الإدارية غير المشروعة التي لا يترتب عليها حقًا للغير فيجوز سحبها في أي وقت حسبما تقتضيه المصلحة العامة.

---

(١٠٠) – د. محمد ماهر أبو العينين، مرجع سابق، ص ٨٤٩.

(١٠١) – قرار ٢٢٨/ ٩٥، (المبادئ القانونية)، مرجع سابق، ص ٧٥٣.

(١٠٢) – انظر: حكم محكمة العدل العليا الأردنية رقم ٩٨/ ٩٣، (المبادئ القانونية)، ص ١٠٥٣. وحكمها رقم ٤١١/ ٩٤، نفس المرجع، ص ١١١٨.

(١٠٣) – هكذا تؤكد القضاء الإداري المصرية على ذلك بقولها (القرار المسحوب قد صدر صحيحًا ومتفقًا مع أحكام القانون الأمر الذي لا يسوغ معه سحبه)، انظر: د. محمد ماهر أبو العينين، مرجع سابق، ص٨٧٦.

مجلة العلوم الشرعية
جامعة القصيم، المجلد(١٢)، العدد(٤)، ص ص ٣٣٨٤- ٣٤٣٢ (جماد الآخر ١٤٤٠هـ / مارس ٢٠١٩م)

يقصد بسحب القرارات الإدارية عمومًا إعدامها بأثر رجعي من تاريخ صدورها، وجعلها دون أية قيمة قانونية، حيث إنه لا يجوز سحب القرارات الإدارية المشروعة، كضمانة للحقوق المكتسبة للأفراد، حيث استقر القضاء الإداري(١٠٤) على أن الإدارة لا تملك سحب قراراتها متى صدرت سليمة ووفق القواعد القانونية، إذا ما ترتب عنها حقوقًا مكتسبة للأفراد، غير أن ذلك لا يجري على إطلاقه، فقد أجاز القضاء الإداري سحب القرارات الإدارية المشروعة في حالة عدم ترتيبها حقوقًا للأفراد. أما فيما يتعلق بسحب القرارات الإدارية غير المشروعة، فإذا لم يترتب عنها حقوق مكتسبة للأفراد يمكن إعدام آثارها بالنسبة للماضي والمستقبل(١٠٥). مما يعني لاعتبار القرار موضوع السحب غير مشروع ضرورة أن يكون معيبًا بأحد عيوب القرار الإداري، وهي الشكل والاختصاص ومخالفة القانون، والسبب، والانحراف بالسلطة(١٠٦).

قلنا سابقًا إن التراخيص الإدارية تماثل القرارات الإدارية من حيث الطبيعة القانونية والخصائص التي تتمتع بها، مع خصوصية التراخيص الإدارة من حيث إنها وقتية وعدم توافرها على القوة الملزمة؛ مما يعني أن قواعد وضوابط صلاحية الإدارة بسحب قراراتها

---

(١٠٤) – تصرح محكمة العدل العليا بالخصوص بقولها "القاعدة العامة في القضاء الإداري لا تجيز إلغاء أو سحب القرارات الإدارية الفردية التي ترتب حقوقًا ومراكز قانونية للأفراد، إلا في حالات محدد بينها الفقه والقضاء وهي رضا صاحب المصلحة وعدم احترام المستفيد من القرار للالتزامات المفروضة عليه بمقتضى ذلك القرار وتغيير 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). قرار رقم ٤١١/ ٩٤، (المبادئ القانونية)، ص ٥١٣.

(١٠٥) – (يجوز لوزير الداخلية باعتباره سلطة ترخيص أن يسحب أو يلغي الترخيص الممنوح للمدرب في حالة مخالفته أحكام تعليمات مراكز التدريب السواقة ... وعليه فإن سحب تصريح السواقة الممنوح للمستدعي سحبًا نهائيًا بناءً على التنسيب الصادر من مدير الأمن العام لوزارة الداخلية سحب التصريح لمخالفة المستدعي لأحكام المادة ٣ / ج من تعليمات مركز تدريب السواقة لعام ١٩٩٢ يكون موافقًا لأحكام القانون)، قرار محكمة العدل العليا رقم ٣١٥/ ٩٤، (المبادئ القانونية)، ص ٧٤٠.

(١٠٦) – كما يمكن أن يكون سحب القرار سحبًا كليًا أو جزئيًا إذا تعلق العيب في جزء منه وكان القرار قابلًا للتجزئة. تصرح محكمة العدل العليا على (أنه إذا أخطأت الإدارة في تطبيق القانون عند ممارستها سلطتها المقيدة فيحق لها سحب قراراتها في أي وقت ومتى استبان لها مخالفتها للقانون دون التقيد بالميعاد القانوني لسحب القرارات الإدارية) قرار رقم ١١٨/ ٩٤، (المبادئ القانونية)، ص١٠٨٥.

مجلة العلوم الشرعية
جامعة القصيم، المجلد(١٢)، العدد(٤)، ص ص ٣٣٨٤- ٣٤٣٢ (جماد الآخر ١٤٤٠هـ / مارس ٢٠١٩م)

كنظرية تنطبق على التراخيص الإدارية، إذ يمكن للإدارة أن تسحب الترخيص الصادر منها إذا ما صدر من جهة غير مختصة، أو لعدم استيفائه الإجراءات الجوهرية الواجب اتباعها قانونًا؛ كالمعاينة وأخذ الرأي والحصول على تقارير من الجهات الفنية المختصة، أو قيامه على وقائع غير صحيحة أو الخطأ في تطبيق القانون(١٠٧).

ويترتب على إنهاء الترخيص أو انتهائه جملة من الآثار القانونية، منها عدم أحقية حامل الترخيص ممارسة النشاط المرخص به، على اعتبار أن الوضع يعود إلى ما كان عليه قبل صدور قرار الترخيص، من حيث الحظر على المرخص له من ممارسة النشاط، كما يترتب على ذلك سقوط الحق بالمطالبة المالية عن المدة المتبقية للترخيص(١٠٨).

ورغم أن الاتجاه القضائي لكل من مجلسي الدولة الفرنسي والمصري يقوم على جواز قيام الإدارة بسحب التراخيص الصادرة(١٠٩). إلا أنه يرفض أحيانًا قرار الإدارة بسحب الترخيص الإداري ما دام قد صدر بقرار إداري سليم، فها هي محكمة القضاء الإداري المصرية تصرح "ما دامت الرخصة قد صدرت صحيحة بعد استيفاء الشرائط القانونية وأعمال الإدارة سلطتها التقديرية، فيكون تغييرها أو سحبها نهائيًا قد صدر مخالفًا للقانون"(١١٠).

---

(١٠٧) – راجع حكم محكمة العدل العليا، رقم ١١٨/ ٩٤ سالف الذكر.

(١٠٨) – د. حامد الشريف، مرجع سابق، ص ٨١.

(١٠٩) – تقول محكمة القضاء الإدارية المصرية في حكمها الصادر بتاريخ ٧/ ٢/ ١٩٥٥ بأن ... (المبادئ المسلم بها أن الترخيص الصادر من جهة الإدارة يختلف — من حيث جواز سحبه — عن القرار الإداري ذلك أن القرار الإداري قد يكون نهائيًا وغير قابل للسحب أو الإلغاء بمجرد صدوره في بعض الأحيان،... أما الترخيص الإداري فهو تصرف إداري يتم بالقرار الصادر بمنحه وهذا التصرف مؤقت بطبيعته، قابل للسحب أو الإلغاء بمجرد صدوره في بعض الأحيان، كما يمكن أن يكون قابلًا للسحب في الميعاد.... وترتيبًا على ما تقدم إذا أصدرت الإدارة قرارها بوقف الترخيص الذي منح للمدعي بتصدير البضائع واستبان للمحكمة أن القرار صدر مطابقًا للقانون مستهدفًا المصلحة العامة بعيدًا عن إساءة استعمال السلطة تعين رفض طلب إلغائه أو التعويض عنه). انظر بخصوص ذلك كل من: د. محمد ماهر أبو العينين، مرجع سابق ص ٨٧٧ وما بعدها، ود. حامد الشريف، مرجع سابق، ص٢١.

(١١٠) – حكمها بتاريخ ١٣/ ٥/ ١٩٦١، وارد لدى د. محمد ماهر أبو العينين، مرجع سابق، ص٨٧٨.

مجلة العلوم الشرعية
جامعة القصيم، المجلد(١٢)، العدد(٤)، ص ص ٣٣٨٤- ٣٤٣٢ (جماد الآخر ١٤٤٠هـ / مارس ٢٠١٩م)

أخيرًا وعلى الرغم من أن الترخيص إجراء إداري مؤقت، فلا يجوز سحبه في أي وقت، إلا وفق قواعد السحب الإداري سالفة الذكر، وإذا كان يصدق ذلك فهو ينطبق على تراخيص استغلال المال العام، هذا من جهة ومن جهة أخرى فإن سحب التراخيص يتعارض مع وجود مفهوم للترخيص كتصرف إداري منفصل عن القرار الصادر به وهذا القرار يجوز سحبه وفقًا لضوابط السحب المقررة، فإذا لم تتوافر تحصن القرار وتحصن الترخيص الصادر بناءً عليه فلا يجوز المساس به إلا وفقًا للضوابط التي حددها القانون أو وفقًا للسلطة المقررة للجهة الإدارية كسلطة ضبط إداري وهذا ما يوضح طبيعة العلاقة بين الضبط الإداري والترخيص حيث تظهر هذه العلاقة واضحة في حال تخلف أحد حالات اتخاذ الإجراء المنصوص عليها في القانون المنظم للترخيص وعلى هذا تتدخل الجهة الإدارية لتحقيق أحد أهداف الضبط الإداري(١١١). كما تم التأكيد –ومن خلال التطرق لأحكام القضاء– أن هذا الأخير يسعى بأحكامه دائمًا إلى عدم جواز المساس بالمراكز القانونية التي اكتسبها أصحاب الشأن في تاريخ سابق، فالقوانين تسري على الترخيص بأثر فوري دون المساس بأصحاب هذه المراكز.

(١١١) – د. محمد ماهر أبو العينين، مرجع سابق، ص ١١١.

مجلة العلوم الشرعية
جامعة القصيم، المجلد(١٢)، العدد(٤)، ص ص ٣٣٨٤- ٣٤٣٢ (جماد الآخر ١٤٤٠هـ / مارس ٢٠١٩م)

الخاتمة

ختامًا وبعد دراسة موضوع التراخيص الإدارية حيث قمنا بدايةً بتحديد ماهيتها من حيث تعريفها وتحديد طبيعتها القانونية، والخصائص التي تتصف بها، ثم التطرق لآثارها القانونية سواء تلك المتعلقة بالتزامات المرخص له أمام السلطة الإدارية من جهة أو أمام الغير، هذا إضافة إلى الحقوق التي يستمدها المرخص له من الترخيص الإداري في مواجهة الإدارة والغير، وأخيرًا الرقابة القضائية على الصلاحيات التي تتمتع بها الإدارة بخصوص منح التراخيص الإدارية، سواء بإلغائها أو بسحبها، والآليات التي يتمتع بها القاضي الإداري بخصوص ذلك.

وتأسيسًا على ذلك فقد توصلنا إلى النتائج التالية:

- تبين لنا أن هذه الأخيرة هي عبارة عن تصريح صادر عن الإدارة المختصة للسماح بممارسة نشاط معين، عند توافر الشروط القانونية اللازمة لذلك، فهي وسيلة من وسائل الضبط الإداري، تتمثل بقرار إداري صادر عن السلطة العامة، الهدف منها حماية النظام العام. وهي من قبيل الحضر النسبي أو المؤقت، والمتمثل بمنع القيام ببعض الأعمال والنشاطات الضارة بالنظام العام، كاستثناء على الأصل والمتمثل بحرية النشاط الفردي.

- يعتبر الترخيص الإداري قرارًا إداريًا وما يترتب عليه من آثار قانونية، لحامل الترخيص والإدارة من جهة والغير من جهة ثالثة، إلا أنه يختلف عن القرار الإداري في عدم تمتعه بالقوة الملزمة أو بالصفة الآمرة، رغم توافره على الصفة التنفيذية والطبيعة المعدلة للأوضاع القانونية القائمة، بتأثيره على المراكز القانونية للمخاطبين بها، حيث يخرج صاحب الترخيص من دائرة المحظور إلى دائرة المباح يتحصل بموجبه على مزايا ويترتب في ذمته جملة من الالتزامات، تميزه عن غيره.

- على اعتبار أن الترخيص الإداري وسيلة قانونية تستخدمها الإدارة لتنظيم ممارسة الأفراد لحرياتهم الفردية لا بد وأن يكون خاضعًا لجملة من الشروط والضوابط القانونية.

مجلة العلوم الشرعية
جامعة القصيم، المجلد(١٢)، العدد(٤)، ص ص ٣٣٨٤- ٣٤٣٢ (جماد الآخر ١٤٤٠هـ / مارس ٢٠١٩م)

- لا تغدو السلطة التقديرية التي تتمتع بها الإدارة بالخصوص إلا وسيلة جعلها المشرع بيدها لتقدير المادية والقانونية لطالب الترخيص من حيث الموازنة بين المصلحة الخاصة له والمصلحة العامة. فالترخيص لا يعتبر منحة من قبلها تستخدمه كيفما ووقتما تشاء من حيث منحه أو تجديده أو إلغاؤه، بل تخضع السلطة الإدارية بالخصوص لرقابة القضاء الإداري من حيث الملاءمة التي تجريها بالخصوص، إضافة إلى توافر قرارات الإدارة القاضية بمنح الترخيص على عناصر المشروعية.

التوصيات

- ضرورة تقييد صلاحيات الإدارة وتبسيط إجراءات منح التراخيص الإدارية، على اعتبار أن هذه الأخيرة تشكل استثناءً على ممارسة الأفراد لحقوقهم، وتشكل عائقًا لممارستهم لتلك الحقوق.
- ضرورة إعمال القضاء الإداري رقابته على القرارات الإدارية المتعلقة بالتراخيص الإدارية وإلزام الإدارة بحدود ملاءمة قراراتها بما يضمن حقوق الأفراد.
- ضرورة قيام القضاء الإداري برقابته لتصرفات الإدارة القاضية بأنها الترخيص الإداري، وتطبيق المبادئ القانونية والقضائية ذات العلاقة بذلك، سواء بالإلغاء أو بالسحب، وعلى وجه التحديد إعمال مبدأ الموازنة بين منافع القرار وأضراره.

- لا يمكن الأخذ بالاتجاه القائل بإمكانية تطبيق نظرية سحب القرارات الإدارية بحذافيرها على التراخيص الإدارية من حيث إعدام آثارها بالنسبة للماضي. وإنما لا بد من اعتبار السحب بالخصوص بمثابة إلغاء إداري بحيث يرتب آثاره للمستقبل، على اعتبار أن الترخيص يترتب عليه التزامات وحقوق للغير بموجب علاقاتهم بالنشاط الذي يمارسه المرخص له.

مجلة العلوم الشرعية
جامعة القصيم، المجلد(١٢)، العدد(٤)، ص ص ٣٣٨٤- ٣٤٣٢ (جماد الآخر ١٤٤٠هـ / مارس ٢٠١٩م)

Abstrac

The legal system of the Administrative Licenses

in the Jordanian legislation

"A comparative study"

Dr. Omar Abdul Rahman Bourini
Associate Professor of administrative law
Al- Imam Muhammad bin Saud Islamic University
Higher Judicial Institute. Riyadh

Dr. Omar Abdul Rahman Bourini. Associate Professor of administrative law. Higher Judicial Institute. Al- Imam Muhammad bin Saud Islamic University.

Administrative Licenses considered as one of the most legal tools used by the administration in practicing its adjustment acts to protect the public order as well as the public interest through organizing individual acts.

As known, the administration has full authorities toward its decisions through amendments, cancelation, and withdrawing any decision once necessary.

These authorities applied also at the administrable licensing with some differences as these licensing have a private rules which makes it distinguished than any other rules of administrable decisions.

As a result. this situation reflects some restrictions which must be respected by the administration in the administrable licensing's domain once issued or monitored , through making certain in its compliance with the protected individual legal constitutional rights and the protecting of the Public order on the other hand .

We have reached the following results

- Administrative licenses are a permit issued by the competent administration to allow the exercise of a certain activity, when the necessary legal conditions are available. It is a means of administrative control,

مجلة العلوم الشرعية
جامعة القصيم، المجلد(١٢)، العدد(٤)، ص ص ٣٣٨٤- ٣٤٣٢ (جماد الآخر ١٤٤٠هـ / مارس ٢٠١٩م)

which is an administrative decision issued by the public authority, Which is to prevent some acts and activities harmful to public order, as an exception to the original and the freedom of individual activity.

- Administrative licensing is an administrative decision and its legal consequences for the holder of the license and management on the one hand and the third party, but it differs from the administrative decision in not having the binding force or the ordered power, despite the availability of the executive status and the modified nature of the existing legal conditions. On the legal centers of those who approached them, where the licensee leaves the prohibited department to the Department of the permissible to obtain the benefits and entails a set of obligations, distinguish it from others.

- On the grounds that the administrative license is a legal means used by the administration to regulate the practice of individuals for their individual freedoms must be subject to a set of conditions and legal controls.

- The discretionary power enjoyed by the administration in particular is only a means by which the legislator can make the material and legal assessment of the applicant in terms of balancing between his own interest and the public interest. The license is not considered a grant from the employer, which is used by him in any way and whenever he wishes, in terms of granting, renewing or canceling it. The administrative authority is in particular subject to the administrative judiciary's control in terms of the appropriateness that it conducts in particular, in addition to the availability of the administrative decisions to grant the license to the elements of legality.

Keys Word

Administrative Permissin, revocation, appeale, Judicial Control , Public Interest.

مجلة العلوم الشرعية
جامعة القصيم، المجلد(١٢)، العدد(٤)، ص ص ٣٣٨٤- ٣٤٣٢ (جماد الآخر ١٤٤٠هـ / مارس ٢٠١٩م)

قائمة المراجع:

أولًا: المراجع باللغة العربية:

– د. إبراهيم محمد عبدالحليم، " أثر العقود الإدارية بالنسبة للغير"، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة عين شمس، ١٩٩٤.

– د. أحمد حافظ نجم " السلطة التقديرية للإدارة ودعاوى الانحراف بالسلطة"، مجلة العلوم الإدارية، سنة ٢٤، العدد الثاني، ديسمبر ١٩٨٢.

– د. أحمد عثمان عياد، "مظاهر السلطة العامة في العقود الإدارية"، دار النهضة العربية، ١٩٧٣.

– أحمد محمد أمين "حدود السلطة التشريعية" رسالة دكتوراة، جامعة القاهرة، ٢٠٠١.

– د. أنور سلطان، "النظرية العامة للالتزام – مصادر الالتزام"، القاهرة ١٩٦٢، بدون ناشر.

– د. أمجد محمد منصور، "المسؤولية عن الأضرار الناجمة عن الجمادات"، دار الثقافة والدار العلمية الدولية، عمان– الأردن، ٢٠٠٢.

– د. أيوب منصور الجربوع، "التنظيم القانوني للتراخيص الإدارية– دراسة تحليلية في ضوء ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية"، المجلة العلمية للإدارة، العدد الخامس، يونيو ٢٠١٢.

– د. حامد الشريف، "التراخيص الإدارية"، الجزء الأول، دار القانون للإصدارات القانونية، ٢٠١١.

– د. خالد عبدالفتاح محمد، "الشامل في مختلف أنواع التراخيص، في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا حتى عام ٢٠٠٨"، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، ٢٠١٠.

– د. صالح بن عبداللطيف العامر، "أحكام عقد الترخيص"، دار كنوز إشبيليا، دون تاريخ.

– د. سليمان محمد الطماوي، "مبادئ القانون الإداري"، دار الفكر العربي، ١٩٧٩.

مجلة العلوم الشرعية
جامعة القصيم، المجلد(١٢)، العدد(٤)، ص ص ٣٣٨٤- ٣٤٣٢ (جماد الآخر ١٤٤٠هـ / مارس ٢٠١٩م)

- د. سليمان محمد الطماوي، "النظرية العامة للقرارت الإدارية"، دار الفكر العربي، ١٩٧٦

- د. سليمان محمد الطماوي "الأسس العامة للعقود الإدارية"، دار الفكر العربي، الطبعة الثالثة، ١٩٧٥.

- د. محمد جمال عثمان جبريل، "الترخيص الإداري رسالة دكتوراة"، جامعة عين شمس ،كلية الحقوق، ١٩٩٢.

- د. محمد عبدالعال السناري، "مبادئ وأحكام العقود الإدارية في مجال النظرية والتطبيق"، دار النهضة العربية، دون تاريخ.

- د. محمود عاطف البنا، "الضبط الإداري بين الحرية والنظام العام"، مجلة الأمن والقانون، كلية شرطة دبي، العدد الأول، يناير، عام ١٩٩٤.

- د. محمد فتح الباب، "التنظيم القانوني لحرية النشاط الصناعي"، دار النهضة العربية، ٢٠٠١.

- د. محمد ماهر أبو العينين، "التراخيص الإدارية"، الكتاب الأول، الطبعة الأولى، ٢٠٠٦.

- د. محمد جمال عثمان جبريل، "النظام القانوني لإصدار الصحف"، دار النهضة العربية، ١٩٩٩.

- د. محمد الطيب عبداللطيف، "الترخيص والإخطار في القانون المصري"، - دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كليه الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٥٦.

- د. مصطفى أبو زيد فهمي، "القانون الإداري- ذاتية القانون الإداري"، الدار الجامعية، ١٩٩٢.

- د. محمد مصطفى حسن، "السلطة التقديرية في القرارات الإدارية"، مطبعة عاطف، ١٩٧٤.

- د. زين الدين عابدين، "مبادئ القانون الإداري"، مطبعة الإسكان العسكرية، ١٩٨٦.

- د. زهير الزبيدي "الاختصاص الجنائي للدولة"، الطبعة الأولى، جامعة بغداد ١٩٨٠.

- د. عادل أبو الخير، "الضبط الإداري وحدوده"، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٩٥.- د. عبير حسين " دور القاضي الدستوري في الرقابة على السلطة التقديرية للمشرع"، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩.

مجلة العلوم الشرعية
جامعة القصيم، المجلد(١٢)، العدد(٤)، ص ص ٣٣٨٤- ٣٤٣٢ (جماد الآخر ١٤٤٠هـ / مارس ٢٠١٩م)

– د. عبدالرزاق السنهوري، "مخالفة التشريع للدستور والانحراف في استعمال السلطة التشريعية"، مجلة مجلس الدولة، السنة الثالثة، يناير، ١٩٥٢.

– د. عصمت عبدالله الشيخ، "النظام القانوني لإصدار الصحف"، دار النهضة العربية، ١٩٩٩.

– عزاوي عبدالرحمن، "الرخص الإدارية في التشريع الجزائري"، رسالة دكتوراة، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، ٢٠٠٧.

– د. نواف كنعان، "دور الضبط الإداري في حماية البيئة– دراسة تطبيقية في دولة الإمارات العربية المتحدة"، مجلة جامعة الشارقة للعلوم الشرعية والإنسانية، المجلد ٣، العدد ١، فبراير ٢٠٠٦.

– د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، "الأسس العامة للعقود الإدارية"، دار الكتب القانونية، ٢٠٠٥.

– د. عمر البوريني، عيب الانحراف بالسلطة، أساسه، حالاته في ضوء اجتهاد محكمة العدل العليا الأردنية، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد ٤ سنة ٣١.

– د. عمر البوريني، "السلطة التقديرية للإدارة ومدى رقابة القضاء الإداري عليها"، دراسة مقارنة، كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية، الجامعة اللبنانية، ١٩٩٥.

ثانيًا: المراجع باللغة الأجنبية:

Francisco BOHOYO CASTAŃAR, "El principio de legalidad financiera como presupuesto de validez del acto administrativo", Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, ١٩٨٦.P.٣٠

GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo y FERNANDEZ, Tomas-Ramón "Curso de Derecho Administrativo", Tomo I, Octava Edición, Edi.Civitas, Madrid, ١٩٩٧

BONNARD " Le Pouvoir discretionnaire des autorite`s administratives et le recours pour exes de pouvior" R.D.P ١٩٢٣.

مجلة العلوم الشرعية
جامعة القصيم، المجلد(١٢)، العدد(٤)، ص ص ٣٣٨٤- ٣٤٣٢ (جماد الآخر ١٤٤٠هـ / مارس ٢٠١٩م)

M- WALINE " Le Pouvir discre`tionnaire de l'administration et sa limitation par le controle juridictionnel " . REVUE DU DROIT PUBLIC ١٩٣٠

MIREILLE MONNIER. " Les decisions implicates d`acceptacion de L`administracion, librairie generale de droit et de jurisprudence", Paris, ١٩٩٢, ٢٨.

LAGGUNE " Le controle de I,Etat sur les enterprise privees industrielles en Algerie" (genese et mutation) les editions internationals ١٩٩٦

ثالثًا: التشريعات:

- قانون وزارة النقل رقم ٤٢ لسنة ١٩٧١
- قانون رخص المهن لسنة ١٩٩٩
- قانون المطبوعات والنشر، رقم (١٠) لسنة ١٩٩٣
- قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية لسنة ١٩٦٦
- قانون مزاولة مهنة الصيدلة رقم ٤٣/ ١٩٧٣
- قانون حماية البيئة رقم ٥٢ لسنة ٢٠٠٦
- قانون السياحة قانون رقم (٢٠) لسنة ١٩٨٨
- نظام الرقابة والتفتيش البيئي رقم (٦٥) لسنة ٢٠٠٩