مجلة العلوم الشرعية
جامعة القصيم، المجلد (١٢)، العدد (٣)، ص ص ٢٠٩٨- ٢١٤٢ (ربيع ثاني ١٤٤٠هـ / يناير ٢٠١٩م)

النظام القانوني للتراخيص الإدارية في التشريع الأردني

دراسة مقارنة

د. عمر عبدالرحمن البوريني

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

ملخص البحث: تعتبر التراخيص الإدارية من أهم الوسائل القانونية التي تستخدمها الاداراة لممارسة نشاطها الضبطي خدمة للمصلحة العامة وحماية للنظام العام، وذلك من خلال تنظيم نشاط الافراد.

وكما هو معلوم فإن الإدارة تتمتع بصلاحيات في مواجهة المخاطبين بقراراتها، من حيث الغاؤها او تعديلها او حتى سحبها متى اقتضت المصلحة العامة، وتوافرت شروط ذلك، وهذا ما يساق في الوقت نفسه على التراخيص الإدارية، الا 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 اصدارها او مراقبتها، من حيث مواءمتها لحقوق وحريات الافراد المكفولة دستوريا وحماية النظام العام من جهة أخرى.

هذا وقد توصلنا إلى النتائج التالية

- تعتبر التراخيص الإدارية 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 او المؤقت، والمتمثل بمنع القيام ببعض الاعمال والنشاطات الضارة بالنظام العام، كإستثناء على الاصل والمتمثل بحرية النشاط الفردي.

- يعتبر الترخيص الإداري قراراً إدارياً وما يترتب عليه من آثار قانونية، لحامل الترخيص والإدارة من جهة والغير من جهة ثالثة، الا أنه يختلف عن القرار الإداري في عدم تمتعه بالقوة الملزمة او بالصفة الآمره، رغم توافره على الصفة التنفيذية والطبيعة

مجلة العلوم الشرعية
جامعة القصيم، المجلد (١٢)، العدد (٣)، ص ص ٢٠٩٨- ٢١٤٢ (ربيع ثاني ١٤٤٠هـ / يناير ٢٠١٩م)

المعدلة للاوضاع 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 الإلتزامات، تميزه عن غيره.

- على اعتبار أن الترخيص الإداري وسيلة قانونية تستخدمها الإدارة لتنظيم ممارسة الافراد لحرياتهم الفردية لا بد وأن يكون خاضعاً 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 او تجديده او الغاؤه، بل تخضع السلطة الإدارية بالخصوص لرقابة القضاء الإداري من حيث الملاءمة التي تجريها بالخصوص، اضافة الى 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 (٣)، ص ص ٢٠٩٨- ٢١٤٢ (ربيع ثاني ١٤٤٠هـ / يناير ٢٠١٩م)

النظام القانوني للتراخيص الإدارية في التشريع الأردني
دراسة مقارنة

المقدمة

تمارس الإدارة نشاطاتها بموجب اعمال قانونية يترتب عليها آثاراً يكون من شأنها التأثير على المراكز القانونية للغير اما بالإنشاء او التعديل او الإلغاء. ويعتبر النشاط الضبطي أحد هذه الأعمال، حيث يتمثل بالتصرفات الإدارية التي تهدف من خلالها الإدارة إلى حماية النظام العام بعناصره الاساسية. وما التراخيص الإدارية الا وسيلة تستخدمها الإدارة خدمة للمصلحة العامة، وذلك من خلال تنظيم قطاع مهني معين، كمنح التراخيص المتعلقة بممارسة مهنة محدده او للبناء او لاستخدام المال العام... الخ. وكما هو معلوم فإن الإدارة تتمتع بصلاحيات في مواجهة المخاطبين بقراراتها، من حيث الغاؤها او تعديلها او حتى سحبها متى اقتضت المصلحة العامة ذلك، وهذا ما يساق على التراخيص الإدارية، الا 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 إلغاءه إذا ما خالف صاحب الترخيص اشتراطات منحه إياه، كالقرارات الصادرة بمنح الترخيص البيئي لنشاط معين، فإذا زالت شروط منح الترخيص او خالفها حامل الترخيص، فيكون للجهة الإدارية أن تنهض بواجبها في هذه الحالة، وتصدر قراراً بإلغاء الترخيص، وكذلك الحال في حالة الترخيص الصحي لمباشرة نشاط او مهنة معينة، فإذا زالت الشروط الصحية للطبيب المرخص له بممارسة مهنة الطب مثلاً كإصابته بأحد الأمراض المعدية، فيكون للجهة الإدارية صلاحية الغاء الترخيص الممنوح له، إذ أن 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 اذا كانت من قبيل القرارات الإدارية ام 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 او تعديل الشروط الناظمة له، وذلك انطلاقاً من

مجلة العلوم الشرعية
جامعة القصيم، المجلد (١٢)، العدد (٣)، ص ص ٢٠٩٨- ٢١٤٢ (ربيع ثاني ١٤٤٠هـ / يناير ٢٠١٩م)

تحديد 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 اهمية هذه الدراسة من اهمية التراخيص الإدارية ذاتها، من حيث تبيان التكييف القانون الصحيح لها، والآثار الناتجة عن تلك الطبيعة، من حيث صلاحيات الإدارة في مواجهة المرخص له وإلتزاماته 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 اذا كانت هذه الصلاحيات جزءاً من صلاحيات الإدارة الضبطية ام التنظيمية، ومدى تأثير ذلك على حقوق وحريات الأفراد المكفولة دستورياً، 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 الوارده 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؛ الا أنه لم يحظ بأية دراسة متخصصه، ذات علاقة بالموضوع، في الأردن. وما تم العثور عليه ليس له علاقة بالتشريع والقضاء الإداري

مجلة العلوم الشرعية
جامعة القصيم، المجلد (١٢)، العدد (٣)، ص ص ٢٠٩٨- ٢١٤٢ (ربيع ثاني ١٤٤٠هـ / يناير ٢٠١٩م)

الأردني، هكذا بحث الدكتور ايوب منصور الجربوع وعنوانه " التنظيم القانوني للتراخيص الإدارية في ضوء ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية " والمنشور في المجلة العلمية للإدارة وهو متعلق بشكل أساسي بالنظام والقضاء السعودي. اما 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 اساس 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 إلتزامات 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 (٣)، ص ص ٢٠٩٨- ٢١٤٢ (ربيع ثاني ١٤٤٠هـ / يناير ٢٠١٩م)

المبحث الأول: ماهية الترخيص الإداري

إن عمليه تنظيم ممارسة الافراد لحقوقهم وحرياتهم العامة من قبل السلطة الإدارية، لا بد وان تتمخض عن علاقة بين هذه الأخيرة وطالب الترخيص تتمثل بشكل اساسي على اعتماد هذا الاخير لممارسة نشاطه على مؤهلاته وقدراته الاقتصادية والمالية، دون ان ينتظر من الدولة تقديم أي مساعدة تذكر، حيث يتمثل دورها في ازالة القيود الواردة على ممارسته لهذا النشاط او 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 معتمدا في ذلك على مؤهلاته وقدراته الذاتية، مما يعني بالنتيجة الزامية الإدارة بمنحه الترخيص وذلك لإعتبارات المصلحة العامة وعملاً 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 إستثناءا على الحرية وقيدا إستثنائياً على ممارستها، فهو إستثناء على الاصل العام والمتمثل بحرية النشاط الفردي، مما يعني عدم وجوب فرض قيود على الحريات المكفولة دستوريا، إلا بما يتوافق وحماية النظام العام([٣])، مما يعني بأنه لا يجب ان يكون عائقا لممارستها([٤]). ويعد الترخيص الإداري من أكثر الاساليب 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

---

(١) د. مصطفى ابو زيد فهمي، (االقانون 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 ابو 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 ابو العينين، مرجع سابق، ص ٣٥ وما بعدها.

مجلة العلوم الشرعية
جامعة القصيم، المجلد (١٢)، العدد (٣)، ص ص ٢٠٩٨- ٢١٤٢ (ربيع ثاني ١٤٤٠هـ / يناير ٢٠١٩م)

الحريات العامة ومزاولة الانشطة 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).

و قد ذهب البعض(٧) في تعريفه للترخيص الإداري على أنه اجراء 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 انه إستثناء على عدم تقييد الحريات الفردية، كما أنه لا يجب ان يتقرر الا بموجب قانون أو نظام، وان الحصول على عليه يعتبر حقا لطالبه وليس منحة من السلطة الإدارية المختصة. كما وعرفه البعض(٨) بأنه عبارة عن اذن 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).

وعليه ووفق المعطيات السابقة يمكن تعريف الترخيص الإداري بأنه التصريح الصادر عن الإدارة المختصة بقرار إداري لممارسة نشاط معين، عند توافر الشروط اللازمة قانوناً لذلك، كوسيلة من وسائل الضبط الإداري(١٠)، بهدف حماية النظام

---

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

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

(٧). محمد الطيب عبداللطيف، (نظام الترخيص والإخطار في القانون المصري)، دراسة مقارنة، جامعة القاهرة، ١٩٥٦. مشار اليه لدى د. محمد ماهر ابو 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.

(١٠) إن الضبط الإداري هو نشاط وقائي محدد الاهداف 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 ابو الخير (الضبط الإداري وحدوده)، هيئة 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 الامارات العربية المتحدة)، مجلة جامعة الشارقة للعلوم الشرعية والإنسانية، المجلد ٣، العدد ١، فبراير ٢٠٠٦.

مجلة العلوم الشرعية
جامعة القصيم، المجلد (١٢)، العدد (٣)، ص ص ٢٠٩٨- ٢١٤٢ (ربيع ثاني ١٤٤٠هـ / يناير ٢٠١٩م)

العام، من أي ضرر يلحق به وذلك بإتخاذ التدابير الضرورية التي من شأنها منع حدوثه. فهو وسيلة من الوسائل التي تعتمدها السلطة الإدارية لتدخلها في ممارسة النشاط الفردي وتنظيمة وذلك بتمكينها من إتخاذ 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 ان العديد من النشاطات الفردية يتوقف ممارستها على التوافر على ترخيص من السلطة المختصة، كالحصول على رخصة لإقامة مصنع او منشأه او الحصول على رخصة لقيادة المركبة او الاتجار بالأسلحة النارية، او لممارسة مهنة محدده. وبالرجوع إلى احكام محكمة العدل العليا الأردنية لم نقع على تعريف محدد لها للترخيص الإداري، سوى ايراد المصطلح في ثنايا احكامها من حيث تحديد طبيعة صلاحيات الإدارة بخصوصة او شروط صحة منحه ورقابته(١١)، في حين نجد أن القضاء المصري قد عرفه و حدد طبيعته القانونية بأنه " تصرف إداري ينشأ بالقرار الصادر بمنحه ويخول المرخص له مجرد مزية وقتيه يرتبط حقه في التمتع بها وجوداً وعدماً باوضاع وظروف وشروط يترتب على تغيرها او انقضائها او الأخرل بها او مخالفتها جواز تعديل اوصاف هذه الميزه او سقوط الحق فيها بتخلف شرط الصلاحية للاستمرار في الانتفاع بها او زوال أسباب منحها او انقضاء الأجل المحدد لها او تطلب المصلحة العامة إنهائها وه بهذا يفترق عن القرار الإداري الذي يكتسب ولو خطئاً حصانة تعصمة من السحب او الإلغاء متى صار نهائياً بمضي وقت معلوم واستقر به مركز قانوني بحيث لا يجوز الرجوع فيه او المساس به"(١٢).

واستناداً إلى ما سبق نجد أن الترخيص الإداري عبارة عن حظر نسبي او مؤقت، يتمثل في منع القيام ببعض الاعمال والنشاطات الضارة بالنظام العام. كما يوجب الترخيص الإداري – بهذا المعنى– على الإدارة الإلتزام بحدوده وضوابطه وغاياته، فعند عدم تحديد التشريع للإجراء واجب التطبيق حيال مخالفة حامل الترخيص لإلتزاماته، فانه ينبغي التقيد بالأغراض والأهداف المقررة للضبط الإداري لإتصاف الاجراء المتخذ بالمشروعية(١٣). وعلى إعتبار أن النشاط الضبطي للإدارة يقوم

(١١) وهذا ما يساق كذلك على القضاء الإداري السعودي، حيث أن 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 للادارة، العدد الخامس، يونيو ٢٠١٢، ص ١١.

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

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

مجلة العلوم الشرعية
جامعة القصيم، المجلد (١٢)، العدد (٣)، ص ص ٢٠٩٨- ٢١٤٢ (ربيع ثاني ١٤٤٠هـ / يناير ٢٠١٩م)

على مبدأ المواءمة بين المصالح العليا للجماعة والمجالات المتروكة للحريات الفردية والنشاط الخاص، مما يعني قيام الإدارة بإتخاذ الإجراءات الضرورية لوقاية النظام العام من أي تهديد للجماعة في أمنها وصحتها وسكينتها(١٤). والترخيص الإداري بهذا المفهوم، لا يخفى على أحد ما لهذا الاجراء من خطورة على حريات الافراد وحقوقهم، من خلال تقييد الافراد في ممارستهم لحرياتهم وحقوقهم واعتماد ذلك على موافقة السلطة الإدارية. ذلك أن تدخل السلطة الإدارية بإعتبارها سلطة ضبط إداري، إنما تتدخل لتنظيم ممارسة الافراد لنشاطاتهم وتوجيهها ومراقبتها مستندة في ذلك على النصوص التشريعية التي تؤهلها للقيام بذلك(١٥). واذا كان الترخيص الإداري بهذه الصوره لا بد وان تلتزم الإدارة بحدود اغراضه وأهدافه، يستوي ذلك في الظروف العادية او الإستثنائية ووفق المبادئ والاجتهادات القضائية التي تحكم النشاط الضبطي للسلطة الإدارية.

المطلب الثاني: التكييف القانوني للترخيص الإداري وخصائصه

الفرع الأول: الطبيعة القانونية للترخيص الإداري

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

وعلى اعتبار أن الترخيص الإداري من قبيل اعمال الضبط الإداري الوقائي، فهو نظام ضروري للموازنة بين حقوق الافراد وحرياتهم العامة من جهة والنظام العام من جهة أخرى(١٦). ولذلك يعتبر الترخيص أحدى وسائل السلطة الإدارية

---

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

(١٥) تتمتع السلطة الإدارية الضبطية في سبيل تنظيم ممارسات الحريات الفردية، بأسلوبين رئيسيين الأول يتمثل في الاسلوب الردعي او الزجري وذلك عند تجاوز الافراد للحدود التشريعية الضابطة لممارسة حرياتهم، اما التدبير الثاني فهو وقائي سابق لممارسة الافراد لنشاطاتهم اذا يتم اخضاع ممارسة النشاط او الحرية لجملة من الضوابط السابقة وهذ ما يندرج تحته اسلوب الترخيص الإداري.

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

مجلة العلوم الشرعية
جامعة القصيم، المجلد (١٢)، العدد (٣)، ص ص ٢٠٩٨- ٢١٤٢ (ربيع ثاني ١٤٤٠هـ / يناير ٢٠١٩م)

للتدخل في النشاط الفردي، وذلك بتمكين هذه الأخيره من فرض ما تراه من قيود واحتياطات، لدرء الخطر والضرر على النظام العام. ولخطورة ذلك على حقوق الافراد وحرياتهم فلا بد وان يكون في اضيق الحدود ووفق النصوص القانونية التي تجيزه وتسمح به ودون تعسف من الإدارة عند استخدامها لسلطتها التقديرية بالخصوص([١٧])، فلا بد وان تلتزم بعدم المساس بحقوق الأفراد ذلك أن الإدارة ملزمة بأن يكون الهدف من تصرفها المتعلق بمنح الترخيص الإداري من عدمه، هو المصلحة العامة والا كان تصرفها مشوباً بعيب اساءة استعمال السلطة[(١٨)]. فالترخيص الإداري لا يعتبر منة او منحة من قبل السلطة الإدارية للغير، تستخدمة كيفما ووقتما تشاء من حيث منحة او تجديده او الغاؤه دون قيد او شرط، بل ان الترخيص الإداري يكون خاضعاً 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)].

---

(١٧) يقول د. ماهر ابو 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 او في النشاط المطلوب ممارسته، فإنه ينبغي عدم اطلاق لفظ الترخيص عليها وذلك لما يفيده اللفظ المذكور من ضعف مركز الطالب إزاء سلطة الإدارة، والفضل في نظرنا اطلاق لفظ " الإذن" على هذه الحالات، وذلك لما يؤدي اليه اللفظ المذكور من معنى العموم والاباحية المقيدة بقيد خفيف إستثنائي خلافاً 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، اعداد نقابة المحامين الأردنيين ص ١٠٤٣، سوف ننعت هذا المرجع لاحقاً 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 للافراد والشركات، الا ان 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. احمد حافظ نجم (السلطة التقديرية للإدارة ودعاوى الانحراف بالسلطة)، مجلة العلوم الإدارية سنة ٢٤، العدد الثاني، ديسمبر ١٩٨٢، ص ٤٦.

مجلة العلوم الشرعية
جامعة القصيم، المجلد (١٢)، العدد (٣)، ص ص ٢٠٩٨- ٢١٤٢ (ربيع ثاني ١٤٤٠هـ / يناير ٢٠١٩م)

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).

وتاسيساً على ذلك فالمتفحص لطبيعة التراخيص الإدارية يدرك بأنها لا تخرج عن نطاق كونها قرار إداري فردي يخاطب مراكز قانونية، وفق السلطات الممنوحة للجهة الإدارية المختصة(٢٢)، مما يترتب عليه ممارسة نشاط محدد او ممارسة مهنة او حتى انشاء شخص اعتباري(٢٣). وعلى الرغم من اعتبار التراخيص الإدارية قرارات إدارية من قبيل إجراءات الضبط الإداري إلا انه 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 ارادتين والتقائهما، ارادة طالب الترخيص وإرادة الإدارة المانحه، وهذا المنطق لا يتوافر بالمحصلة في القرارات الإدارية بشكل عام، او بأية اجراء ضبطي سواء اكان مانعاً او حاظراً أو مقيداً للنشاط الفردي بشكل عام، فإرادة

---

(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 إتخاذ قراره أن يحاول الإجابة على أسئلة ثلاثة. اولها هل القانون يمنحه هذا الحق؟ وثانيها هل يلتزم بإتخاذ هذا القرار؟ فإذا كانت الإجابة بالإيجاب، بخصوص السؤال الأول، وسلباً للسؤال الثاني، ثار السؤال الثالث، وهو: هل تتحقق المصلحة العامة من وراء إتخاذ هذا القرار؟ وهنا يكمن التقدير وملاءمة القرار، الذي يتوافق مع الشرعية عموما، وبالتالي يكون السؤال الأول ذي علاقة بالقانون، أما الثالث فهو مسألة إدارية لا يملك القاضي فرض رقابته عليها. راجع بخصوص ذلك د. عمر عبدالرحمن 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، وإستثناءاً يعتبرها ن قبيل العقود الإدارية. راجع د. أيوب منصور الجربوع، مرجع سابق، ص ١٤.

(٢٣) وفي صدد تعليقه على عجز النظريات الفقهيه عن الالمام بكافة جوانب الطبيعة القانونية للترخيص الإداري . يقول د. ماهر ابو العينين بهذا الخصوص (فان الفقه الفرنسي المعاصر والفقه المصري المهتم بهذا الموضوع مستقر على ان الترخيص الإداري هو قرار إداري فردي). مرجع سابق، ص ٦٥.

مجلة العلوم الشرعية
جامعة القصيم، المجلد (١٢)، العدد (٣)، ص ص ٢٠٩٨- ٢١٤٢ (ربيع ثاني ١٤٤٠هـ / يناير ٢٠١٩م)

السلطة الإدارية بهذا الخصوص تكون نافذة دون توافر رضى المخاطبين بها، كما هو منطق وطبيعة النشاط الضبطي[٢٤]. كما ان التراخيص الإدارية رغم انها نتيجة التقاء إرادتين، إلا ان ذلك لا يعني بأننا أمام عقد وفق مفهوم العقود في القانون الخاص رغم رضى طالب الترخيص بكافة الإلتزامات الناشئة عن هذا التصرف[٢٥]، كما أن هذا التصرف لا يرتقي لأن يكون وفق المفهوم والنظام القانوني الذي تقوم عليه العقود الإدارية[٢٦]. اذا ما استثنينا بعض حالات التراخيص الإدارية المتعلقة باستعمال المال العام استعمالا خاصاً من قبل الغير[٢٧]، وشغل الشواطئ والأرصفة منها والطرقات لبيع الصحف او لشغلها كمقاهي، او كمواقف عامة للسيارات[٢٨].

وتأسيساً على ما سبق فإن رغبة طالب الترخيص بتقديمه طلب الحصول على هذا الأخير ما هو إلا سبباً للقرار الإداري القاضي بمنحه الترخيص،- كتصرف ارادي من جانب الإدارة – وذلك بتوافر السبب على الوقائع والشروط القانونية

---

(٢٤) وهذا ما يؤكد علية القضاء الإداري المصري من أن الترخيص بشكل عام ما هو إلا تصرف إداري ينشأ بموجب قرار إداري يمنح صاحب الترخيص مزية وقتيه، يرتبط بها التمتع بحقة بشكل مؤقت، حيث أن هذا الحق يكون مرتبطا – وجودا وعدما – بالظروف والأحوال وشروط يرتبط تغيرها او الأخلال بها تعديل اوصاف هذه الميزه، وسقوط الحق بها بتخلف شرط الصلاحية للاستمرار في الانتفاع بها، او زوال علة استمرار منحها او انقضاء اجل منحها، او قد تتطلب المصلحة العامة ذلك، وبهذا فإن الترخيص الإداري يختلف عن القرار الإداري الذي يكتسب حصانه من حيث السحب او الإلغاء بمضي الوقت. راجع د. حامد الشريف، مرجع سابق، ص ٢٦.

(٢٥) راجع بخصوص عقد الترخيص في مجال القانون الخاص، د. صالح بن عبداللطيف العامر، (أحكام عقد الترخيص)، دار كنوز اشبيليا، 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 عبدالمعم 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. احمد عثمان عياد، (مظاهر السلطة العامة في العقود الإدارية)، دار النهضة العربية، ١٩٧٣.

(٢٧) يقول د. محمد ماهر ابو العينين، حول الطبيعة القانونية لترخيص شغل المال العام بأنه (تترتب آثار مهمة وخطيرة على تكيف التصرف بالمال العام او الخاص بين تكيف التصرف على انه عقد إداري او على أنه ترخيص إداري، حيث يخضع في الحاله 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 او أنهاء العقد، وفي الحالة الثانية يكون لها التدخل مستخدمة سلطتها في انهاء الترخيص وفق الضوابط المقرره في هذا الخصوص المتعلقة بضرورة ابتغاء الصالح العام). مرجع سابق، ص ١٥٩. حول استعمال المال العام استعمالا خاصا، أنظر نفس المرجع، ص ١١٩ وما بعدها.

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

مجلة العلوم الشرعية
جامعة القصيم، المجلد (١٢)، العدد (٣)، ص ص ٢٠٩٨- ٢١٤٢ (ربيع ثاني ١٤٤٠هـ / يناير ٢٠١٩م)

الواجب توافرها فيه، والتي تدفع السلطة الإدارية للتدخل ومنحه الترخيص، اذا ما الزمها القانون بذلك، حيث تكون اختصاصاتها بهذا الخصوص مقيدة لا تقديرية(٢٩). اما فيما يتعلق بالإلتزامات التي يرتبها هذا التصرف على عاتق حامل الترخيص، هي بالمجمل إلتزامات قانونية، تتمثل في الشروط التي ينص عليها القانون المختص، مما يعني أنه ليس لإرادة طالب الترخيص أي دور في انشاء تلك الإلتزامات سوى تقديم الطلب والتوافر على الشروط القانونية، ويبقى للإدارة المختصة ووفق صلاحياتها – سواء اكانت تقديرية او مقيدة – وفق النص القانوني وخطابة الموجة للإدارة بهذا الخصوص، منحه الترخيص من عدمه(٣٠).

وعليه فان 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 إستثناءاً ووفق الحالات التي يحددها القانون أكان سحبة اوتعديلة أو الغاؤه، وتحت الرقابة القضائية(٣١). مما يعني أن الترخيص الإداري ينشئ للمرخص له العديد من الحقوق ويفرض عليه العديد من الإلتزامات من حيث حقه بعدم تعديل او الغاء او سحب التراخيص

---

(٢٩)يسلك المشرع تجاه الإدارة أحد سبيلين،فيما يتعلق بنشاطها الذي تقوم به. فإما أن يقيد حريتها بسلوك نهج محدد طبقاً لشروط يحددها مسبقاً، وإما أن يترك لها الحرية فيما ترتئيه وتقدره من عمل. ففي الحالة الأولى، يكون اختصاصها مقيداً، إذ لا تملك الإدارة حرية تقدير ملاءمة تصرفها، ومدى تحقيقه للمصلحة العامة،على اعتبار أن المشرع قد حدد ذلك سلفاً،فلا يكون لها مجال الاختيار بين: الإمتناع، او الإقدام على هذا العمل او 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 والإختصاص المقيد، د. عمر عبدالرحمن البوريني، مرجع سابق، ص ٧.

(٣٠) ليس بالضرورة ان تكون صلاحيات الإدارة بخصوص منحها للترخيص من عدمه تقديرية، بل من الممكن ان يكون اختصاصها مقيداً اذا ما الزمها 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 عملاً 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 (٣)، ص ص ٢٠٩٨- ٢١٤٢ (ربيع ثاني ١٤٤٠هـ / يناير ٢٠١٩م)

الممنوح له الا وفق النصوص القانونية الناظمة لذلك، وحقه في الوقت نفسه في مواجه الإدارة قضائياً في حال منعها له من الإستمرار في مزاولة نشاطه المرخص، أو الأضرار به دون مسوغ قانوني، كما أنه له حق التصرف بهذا الترخيص والسماح للغير بإستغلاله اذا ما كان بطبيعة الحال منح الترخيص غير قائم على معايير واعتبارات شخصيه لحامله، كرخص المهن بمجملها التي تتطلب شروطاً خاصة كالطبيب والمحامي والصيدلاني والمهندس...الخ(٣٢). كل ذلك اضافة إلى الإلتزامات 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 ارادتها المنفردة على غرار القرارات الإدارية بل لا بد وان يسبق ذلك كله طلب من صاحب الشأن معبرا عن ارادته بممارسة نشاط محدد وفق الضوابط القانونية والأحكام التي تنظمه مما يعني ان هناك مسئولية مشتركة وحقوق متبادلة على كلى طرفي العلاقة؛ السلطة الإدارية مانحة الترخيص، وطالب الترخيص او حاملة بهذا المقام(٣٤).

واذا كانت القرارات الإدارية بمفهومها التقليدي تتوافر على الصفه الآمرة، حيث ترتب آثارها القانونية لحظة صدورها بتأثيرها على المراكز القانونية للمخاطبين بها، اما بالإلغاء او بالتعديل او 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 الإلتزامات، كما سنلاحظ لاحقاً.

---

(٣٢) "تصرح محكمة العدل العليا الأردنية بأنه (يعتبر مخالفاً لأحكام المادة ١٢ من قانون مزاولة مهنة الصيدلة رقم ٤٢ لسنة ١٩٧٢ القرار القاضي بالموافقة على منح المستدعي ضده الترخيص بفتح صيدلية، اذا كان موظفا 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, 1992, 28.

مجلة العلوم الشرعية
جامعة القصيم، المجلد (١٢)، العدد (٣)، ص ص ٢٠٩٨- ٢١٤٢ (ربيع ثاني ١٤٤٠هـ / يناير ٢٠١٩م)

الفرع الثاني: خصائص الترخيص الإداري

اكدنا فيما سبق ان الترخيص الإداري ما هو الا 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.

اولاً: الترخيص الإداري عمل قانوني.

تنقسم اعمال الإدارة بشكل عام إلى اعمال مادية و اعمال قانونية، ويعرف النوع الأول من هذه الاعمال بأنها تلك الاعمال التي تقوم بها الإدارة بإرادتها او بغير ذلك دون أن تقصد منها أحداث آثار قانوية. أما النوع الثاني فهو العمل القانوني، الصادر عن السلطة الإدارية والتي تقصد من ورائه أحداث آثار قانونية، عند مخاطبتها الغير ومراكزهم القانونية،[٣٥]

---

(٣٥) لا بد من التأكيد بهذا الخصوص أن الأعمال القانونية بشكل عام تنقسم إلى ثلاثة اقسام اساسية الفئة الأولى منها تلك الاعمال المشرعه (بكسر الراء) والتي تتمثل بأي عمل قانوني يؤدي إلى انشاء او تعديل او الغاء مراكز قانونية عامة، مما ينتج عنه قواعد تنظيمية عامة، اما الفئة الثانية فهي الاعمال القانونية الذاتية او الشخصية والتي تتمثل بخطاب يؤثر على المراكز القانونية للأفراد بصفتهم الشخصية وليست الذاتية. اما الفئة الثالثة فهي فئة الاعمال الشّرطية (بفتح الشين)، والتي تتمثل في تطبيق احكام وتدابير قانونية وارده 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 الاعمال الشّرطية.. راجع بخصوص ذلك عزاوي عبدالرحمن، (الرخص الإدارية في التشريع الجزائري)، رسالة دكتوراة، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، ٢٠٠٧، ص ١٩٣ وما بعدها. ويمكن تعريف الاعمال الشّرطيه بأنها " الأعمال القانونية التي تسند إلى الفرد او افراد معينين مراكز قانونية عامة أو موضوعية، فهي في الحقيقة مكمل للأعمال المشرعة، لأن هذه تنشئ او او تعدل او 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 للقرارت الإدارية)، دار الفكر العربي، ١٩٧٦، ص ١٧٩... يمكن التمثيل على ذلك بخصوص العام للمال العام وطرق استعمالاته، فإن جميع الافراد يكونوا في مركز قانوني عام وأحد دون تفريق بينهم، وذلك لحماية هذا الأخير وإعادة استعماله مرة أخرى، ففي هذه الحالة نكون أمام أعمال مشرعه، اما في حالة الاستعمال المال العام استعمالا خاصاً فإننا نكون أمام أعمال شّرطية من حيث ان قرار الترخيص قد منح المرخص له مركزا فانونياً خاص 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 1996, p. 255.

- أنظر عزاوي عبدالرحمن، مرجع سابق، ص١٩٦.

مجلة العلوم الشرعية
جامعة القصيم، المجلد (١٢)، العدد (٣)، ص ص ٢٠٩٨- ٢١٤٢ (ربيع ثاني ١٤٤٠هـ / يناير ٢٠١٩م)

مما ينتج عنه أحداث تغير في تلك المراكز اما بالإنشاء او بالتعديل او بالإلغاء[٣٦]. والترخيص الإداري من طبيعة الصنف الثاني أي انه عمل قانوني؛ حيث إنه يؤثر بالمراكز القانونية الفردية للمخاطب به، بمنحه اهلية وضمانة ممارسة نشاط محدد وفق الضوابط التشريعية التي استند عليها بالأساس الترخيص الإداري[٣٧]، مما يعني أن الترخيص بشكل عام ما هو الا تصرف إداري ينشأ بموجب قرار إداري يمنح صاحب الترخيص مزية وقتيه، يرتبط بها[٣٨]، كما أنه يشكل ضمانه لصاحب الترخيص أمام الغير، من حيث أحقيته في ممارسة هذا النشاط أو ذاك، وفق التشريعات السارية، وما يتضمن ذلك من منافع مادية او أدبية، هذا من جهة، ومن جهة اخرى ما يحملة من إلتزامات قانونية تجاه السلطة مانحة الترخيص او 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 او بالمهنة المراد ممارستها، او كانت متعلقة بطالب الترخيص نفسه. اما الأثر المنشئ للترخيص الإداري، ويتمثل بشكل أساسي في الامتيازات والحقوق التي سوف يتمتع بها حامل الترخيص عن سواه، والإلتزامات الملقاه على عاتقه كأثر للترخيص في الوقت نفسه تجاه الإدارة والغير، وفي الوقت نفسه كضمانة للإدارة لمراقبة مدى إلتزام حامل الترخيص بالشروط المتعلقة بهذا الأخير او بالنشاط المتعلق به[٣٩] كما سنرى لاحقاً.

والترخيص الإداري بهذه الصفه يمكن الاحتجاج به في مواجهة الإدارة في حالة الأضرار به كالسحب غير المشروع مثلاً، 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 مكنه قانونية ومركز قانوني يميز صاحبة عن الغير.

---

(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 المترتبه عليها عقوداً إدارية وبهذا جرى قضاء هذه المحكمة) . أنظر د. محمد جمال عثمان جبريل، (الترخيص الإداري)، رسالة دكتوراة، جامعة عين شمس ، كلية الحقوق، ١٩٩٢، ص ٦١.

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

(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.

مجلة العلوم الشرعية
جامعة القصيم، المجلد (١٢)، العدد (٣)، ص ص ٢٠٩٨- ٢١٤٢ (ربيع ثاني ١٤٤٠هـ / يناير ٢٠١٩م)

ثانياً: صدور الترخيص الإداري بإرادة الإدارة المنفردة.

يعتبر الترخيص الإداري عمل إداري[٤١] على اعتبار انه صادراً من جهة الإدارة المختصة قانوناً بإصداره سواءً أكانت هذه الجهة مركزية أو لا مركزية، او قد تكون شبة إدارية كالنقابات المهنية وغيرها[٤٢]. والترخيص الإداري باعتباره قرارا إداريا – كما سبق التنويه – فإنه لا بد وان يكون صادرا 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 أيا 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 أثره الا اذا تلاقت إرادة الإدارة وإرادة الفرد او 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 المعتبره.

ثالثا: الترخيص الإداري ذو طبيعة مؤقتة.

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

---

(٤١) للتمييز بين العمل الإداري وما يشتبه به من اعمال. 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) أنظر د. عبدالغني بسيوني عبدالله، مرجع سابق، ص ٤٦٨

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

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

مجلة العلوم الشرعية
جامعة القصيم، المجلد (١٢)، العدد (٣)، ص ص ٢٠٩٨- ٢١٤٢ (ربيع ثاني ١٤٤٠هـ / يناير ٢٠١٩م)

إن الصفة المؤقته التي يتمتع بها الترخيص الإداري بشكل عام – مع وجود بعض الإستثناءات – تنتج على اعتبار انه من قبيل إجراءات الضبط الإداري، والتي من آثارها عدم اكتساب الافراد أية حقوق في مواجهة النظام العام([٤٥])، بل يخول صاحبه مركزاً قانونيا مؤقتا يرتبط حق التمتع به وجودا وعدما باوضاع وظروف وشروط يترتب على تغييرها او انقضائها او مخالفتها جواز تعديل اوصاف هذا الترخيص او سقوط حق التمتع به، بتخلف شروط التمتع به([٤٦])، وعلى اعتبار أن الترخيص بحد ذاته هو وسيلة رقابية مستمره على ممارسة الافراد لنشاطاتهم، فهو يتصف بالصفة الوقائية والرقابية من قبل الجهات الإدارية المختصة على النشاط المرتبط به الترخيص، وهذا ما ينطبق على معظم انواع التراخيص الإدارية التي تمنحها الجهات الإدارية([٤٧])، على غرار استغلال جزء من المال العام([٤٨])، كالشواطئ و الأرصفة، او كان متعلقاً بنشاط مؤقت كالمسيرات والتجمعات والمظاهرات...الخ. بالمقابل نجد أن هناك بعض التراخيص الإدارية التي هي بطبيعتها دائمة سواء تعلق الأمر بشروط منحها، او 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

---

(٤٥) تنص المادة السادسة من قانون رخص المهن الأردني لسنة ١٩٩٩ على (أ- يعمل بالرخصة لمدة سنة وأحدة اعتباراً 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 احكام المادة (٣٨) من قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية لسنة ١٩٦٦ أن المشرع قد رسم الطريق لمراقبة الاعمار والأبنية واجاز للجنة المحليه للتنظيم اذا تبين لها أن أي إعمار أو إنشاء جرى بدون رخصة او خلافا لمضمونها او خلافا للأنظمة والأوامر او خلافا لأي مخطط تنظيمي ان يصدر اخطار تنفيذيا للمالك ويقوم بإبلاغه ذلك الاخطار وعلى المالك أن يتقيد بذلك الإخطار ويتوقف عن الاعمار وله الحق بطلب ترخيص الاعمار 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 وجوداً وعدماً باوضاع وظروف وشروط يترتب على تغيرها او انقضائها او الأخلال بها او مخالفتها جواز تعديل اوصاف هذه الميزة او سقوط الحق فيها بتخلف شرط الصلاحية للاستمرار في الانتفاع بها او زوال أسباب منحها او انقضاء الأجل المحدد لها او تطلب المصلحة العامة إنهائها). أنظر د. محمد ماهر ابو العينين، مرجع سابق، ص ١١٠.

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

مجلة العلوم الشرعية
جامعة القصيم، المجلد (١٢)، العدد (٣)، ص ص ٢٠٩٨- ٢١٤٢ (ربيع ثاني ١٤٤٠هـ / يناير ٢٠١٩م)

والمؤهلات العلمية لا بد من التوافر عليها، كمهنة الطب والمحاماة والهندسة وغيرها([٤٩])، مما يعني بأن الترخيص الممنوح له في هذا المجال لا بد وان يتصف بالديمومه، الا اذا شابه عوارض مادية او قانونية تحول دون إستمراره، كأن يفقد بعض الشروط الاساسية لممارسة هذه المهنه من حيث اللياقة الصحية مثلا أو الأخلاقية كان يحكم عليه بجناية او جنحة مخله بالشرف والأمانه([٥٠]).

وبالمجمل فالترخيص الإداري ما هو الا اجراء إداري يخول حامله مركزاً قانونياً مؤقت، التمتع به مرتبط وجودا وعدما بأوضاع وشروط وضوابط منحه، يترتب على تغيرها او الأخرل بها او مخالفتها تعديل اوصاف الترخيص او حتى إلغائه او حتى سقوط حق التمتع به([٥١]). وبهذا يختلف الترخيص الإداري عن القرار الإداري الذي يتمتع بحصانة دائمة – من حيث المبدأ – اذا ما كان مشروعاً؛ حصانة من السحب والإلغاء متى اصبح نهائياً بمضي الوقت المحدد قانوناً أو قضاءاً وأستقر 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 إلغاءه إذا خالف صاحب الترخيص شروط منحه إياه، كالقرارات الصادرة بمنح الترخيص المتعلق بالأنشطة البيئية([٥٢])، فإذا ما زالت شروط منح الترخيص او خالفها الممنوح له

---

(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 الغاء الترخيص). راجع د. محمد ماهر ابو العينين، مرجع سابق، ص ١١١. وهذا ما يؤكد علية القضاء الإداري المصري. راجع د. حامد الشريف، مرجع سابق، ص ٢٦.

(٥١) راجع احكام 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 (أ . لمقاصد هذا القانون ، يمنح الموظف من ذوي الاختصاص الذي يسميه الوزير خطيا بناء على تنسيب الامين العام صفة الضابطة العدلية وله الحق في الدخول إلى اي محل صناعي او تجاري او حرفي او زراعي او اي منشأة او مؤسسة او اية جهة اخرى يحتمل تأثير انشطتها بأي صورة من الصور على عناصر البيئة ومكوناتها للتأكد من مطابقتها ومطابقة اعمالها للشروط البيئية المقررة).

مجلة العلوم الشرعية
جامعة القصيم، المجلد (١٢)، العدد (٣)، ص ص ٢٠٩٨- ٢١٤٢ (ربيع ثاني ١٤٤٠هـ / يناير ٢٠١٩م)

الترخيص، فيكون للجهة الإدارية أن تنهض بواجبها في هذه الحالة وتصدر قراراً بإلغاء الترخيص او سحبه، وكذلك الحال في حالة الترخيص الصحي لمباشرة نشاط أو مهنة معينة، فإذا زالت الشروط الصحية للطبيب المرخص له بممارسة مهنة الطب كأن يصاب مثلاً بأحد الأمراض المعدية فيكون للجهة الإدارية في هذه الحالة أن تلغي الترخيص الممنوح لذلك الطبيب، إذ أن المقرر في هذا الشأن ضرورة قيام الترخيص على شروطه قبل إصداره وأن تستمر تلك الشروط أثناء سريانه.

رابعاً: إفتقار الترخيص الإداري للصفة الإلزامية.

إن التطرق لخاصية الالزامية في التراخيص الإدارية مرتبطة بشكل اساسي بمجمل العلاقات التي تربط المرخص له بالإدارة وبالغير، كما يتعلق بطبيعة الترخيص الإداري كعمل قانوني بالنظام القانوني القائم، ومدى قدرته كقرار إداري – إستثناء – التأثير على الوضع القانوني القائم. لا شك ان القرار الإداري يعتبر عملا تنفيذيا ملزماً للمخاطبين به، بإعتباره تنفيذا لإرادة السلطة العامة، في حين ان القرار الإداري المتضمن الترخيص لممارسة عمل ما او 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 وأحداث التغير على غرار القرار الإداري

إذا كانت القرارات الإدارية بمفهومها التقليدي تتوافر على الصفه الآمرة، حيث ترتب آثارها القانونية لحظة صدورها بتأثيرها على المراكز القانونية للمخاطبين بها، إما بالإلغاء او بالتعديل أو بالإنشاء، فإن الترخيص الإداري –كإجراء ضبطي– يعد من قبيل الاعمال التي لا تتوافر على الصفة الآمره، 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 الإلتزامات. وعليه فإن الترخيص الإداري وإن كان من حيث المبدأ عملاً شرّطياً، –كما وسبق التنويه – فهو لا يحدث تغيراً بذاته، لعدم توافره على الصفة التنفيذية، بل أن التغير والآثار التي يحدثها الترخيص الإداري هي نتاج النصوص القانونية التي يرتبط بها وتنظمة وتضع ضوابط منحه وممارسة النشاط المرتبط به([٥٣]). وبالمقارنة بين الترخيص والقرار الإداري نجد أن هذا الأخير يتمتع بالقوة التنفيذية، بمعنى أنه يصبح نافذا وملزما للمخاطبين به، في حين أن التراخيص الإدارية لا تتمتع بهذه الصفه

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

مجلة العلوم الشرعية
جامعة القصيم، المجلد (١٢)، العدد (٣)، ص ص ٢٠٩٨- ٢١٤٢ (ربيع ثاني ١٤٤٠هـ / يناير ٢٠١٩م)

فهي تزيل حظر على ممارسة نشاط معين فقط ودون الزام 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 مواجهة المخاطب به، مع عدم أحقيته بممارسة هذا النشاط، كالقرارات الإدارية التي تقضي مثلاً بمنع الترخيص للبناء، او ممارسة نشاط محدد، في المقابل فإن منح الترخيص للبناء او لممارسة نشاط معين او مهنة ما، فعدم تنفيذ قرار الإدارة واستغلال الترخيص الممنوح له لا يرتب على حاملة أية مسئولية، على اعتبار ان 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 أن المرخص له اصبح في وضع قانوني مختلف لما قبل الترخيص، مما يؤهله لممارسة نشاط كان قبل ذلك ممنوعا عليه، هذا من جهة ومن جهة أخرى، فالقوة التنفيذية للترخيص الإداري تتمثل في ممارسة حامل الترخيص النشاط المرخص له، مما يصبح الغير جزءاً من العملية القانونية، مما يعني أن أي تصرف ينتج عن ذلك الترخيص يؤثر عليهم بطريقة او 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 ان يكون له الطابع الآمر وهذا ما ينطبق على التراخيص الإدارية فهذا الأخيرة يكون من شانها تعديل الوضع القانوني للمرخص له من حيث ازالة العوائق القانونية لممارسة نشاطه او استعمال حق له.

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

---

(٥٤) ان حالة رفض السلطة الإدارية منح ترخيص لعرض فلم سينمائي حفاظا على الأخرق العامة يعتبر قرار إداري تنفيذي لتعلقة 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 ان هذا التصرف من قبل الإدارة لا يتوافر على الصفة الالزامية مما يعني الامتناع هنا لا يضر بالمصلحة العامة. راجع د. محمد جمال جبريل، مرجع سابق، ص ٨١.

(٥٥) أنظر عزاوي عبدالرحمن، مرجع سابق، ص ١٨٧،

مجلة العلوم الشرعية
جامعة القصيم، المجلد (١٢)، العدد (٣)، ص ص ٢٠٩٨- ٢١٤٢ (ربيع ثاني ١٤٤٠هـ / يناير ٢٠١٩م)

المبحث الثاني:الآثار المترتبة على التراخيص الإدارية

يترتب على التراخيص الإدارية – بإعتبار أنها من قبيل اعمال الإدارة القانونية الضبطية–جملة من الآثار القانونية التي تقع على عاتق حامل الترخيص سواء بعلاقته مع الإدارة او مع الغير. ولا بد من التأكيد قبل الدخول بإلتزامات كل من المرخص له والسلطة الإدارية، أن الأثر القانوني والمباشر لمنح الترخيص هو السماح لحامل الترخيص بممارسة النشاط المرخص له، ذلك ان الترخيص الإداري يتمثل في جوهرة إزالة قيد أساسي على حرية الأفراد بممارسة نشاطهم، ذلك أن هذا الحق يبقى معلقً 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 الأذن أو الترخيص، سواء إتجاه مانحة الترخيص، أو إتجاه الغير؛ وإظهار في الوقت نفسة الصلاحيات التي تتمتع بها السلطة الإدارية اتجاهه.

المطلب الأول: التزامات المرخص له.

فرع اول: إلتزامات المرخص له تجاه الإدارة

إن خضوع السلطة الإدارية لإرادة المشرع، وإلتزامها بأن تكون كافة تصرفاتها وفق النصوص القانونية([٥٦])، سواء أكانت تتمتع بصلاحيات تقديرية، او مقيده([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 إلتزام حامل الترخيص بالشروط القانونية التي بموجبها تم منحه إياه، من حيث تأهيله القانوني، اذا ما كان الترخيص قد تم منحه اياه وفقاً لإعتبارات شخصية كالمؤهل العلمي او الكفاءة العقلية او

(٥٦) Francisco BOHOYO CASTAŃAR, "El principio de legalidad financiera como presupuesto de validez del acto administrativo", Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1986.P.30

(٥٧) GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo y FERNANDEZ, Tomas-Ramón "Curso de Derecho Administrativo", Tomo I, Octava Edición, Edi.Civitas, Madrid, 1997.P.429.

مجلة العلوم الشرعية
جامعة القصيم، المجلد (١٢)، العدد (٣)، ص ص ٢٠٩٨- ٢١٤٢ (ربيع ثاني ١٤٤٠هـ / يناير ٢٠١٩م)

الجسمانية لممارسة النشاط. او كانت الشروط مرتبطة بوقائع وظروف مادية مرتبطة بمكان وكيفية ممارسة النشاط، كالمنشآت المقلقة للراحة او مضرة بالصحة والبيئة بشكل عام([٥٨])، مما يؤدي الإخلال بتلك الشروط إلى الغاء الترخيص او تعليقه([٥٩]). وتتمثل هذه الصلاحية من حيث المبدأ بالرقابة المستمرة والتفتيش المباشر والإطلاع على كل ما له علاقة بالنشاط المرخص([٦٠])، حيث يتمثل هذا بشكل اساسي 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 المرتكبه من المرخص له حيث انها قد تصل إلى حد الغاء الترخيص او تعليق العمل به وسحبه([٦١]).

الفرع الثاني: إلتزامات المرخص له تجاه الغير

اضافة إلى الإلتزامات التي يرتبها الترخيص الإداري على حاملة تجاه الإدارة فإنه يرتب كذلك الأمر علية جملة من الإلتزامات تجاه الغير. ذلك أن إلتزامات حامل الترخيص تقوم على محورين اساسيين الأول يقوم على اعتبار الغير كطالبً 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

---

(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 وفقا لأحكام هذا النظام على المنشآت الخاضعة لأحكام الترخيص البيئي وفقا لتعليمات الصادرة بمقتضى القانون للتأكد من مدى إلتزامها 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 اعطائهم رخصا جديدة لمزاولة قص الحجر وصناعة الطوب لأنها تشوه المنظر العام لا يكون مخالفاً للقانون) قرار رقم ٧١/ ٨٤، (مجموعة المبادئ القانونية لمحكمة التمييز بصفتها محكمة عدل عليا)، اعداد المحامي موسى الأعرج، ص٩٩٢.

(٦٠) أنظر 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 او الخطرة وبناء على تقرير لجنة فنية يشكلها لهذه الغاية – اصدار قرار بإزالة المخالفة على نفقة المخالف او الاغلاق التحفظي للمنشأة او المؤسسة او المحل المخالف او اي جهة مخالفة اخرى وتحديد مدة لإزالة المخالفة فاذا تخلف عن ازالتها يحال المخالف إلى المحكمة، ويحق للوزير في الحالات الطارئة او الخطرة وبناء على تقرير لجنة فنية يشكلها لهذه الغاية اصدار قرار بإزالة المخالفة على نفقة المخالف ... قبل صدور قرار من المحكمة.

مجلة العلوم الشرعية
جامعة القصيم، المجلد (١٢)، العدد (٣)، ص ص ٢٠٩٨- ٢١٤٢ (ربيع ثاني ١٤٤٠هـ / يناير ٢٠١٩م)

الخدمات التي يقدمها لهم، وذلك بمقتضى مسؤوليته العقدية او التقصيرية تجاههم([٦٢]). كما ان 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 السببيه بل تتعدى إلى الأضرار الناتجة عن الأعمال المشروعة([٦٥]) استناداً إلى المسئولية دون خطأ، فاركان المسئولية المدنية تقوم هنا على الضرر والعلاقة السببية دون توافر ركن الخطأ([٦٦]). مما يعني أنه يحق للغير بهذا الخصوص التعرض للترخيص نفسه من حيث أنه لم يعد متوافقاً مع الشروط القانونية التي بموجبها تم إصداره، بحيث أنه اصبح النشاط يمارس وفق اوضاع مادية وقانونية تخالف النظام العام، وهذا يساق بشكل اساسي على التراخيص المتعلقة بممارسة الأنشطة البيئية او 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 الاحياء السكنية بجوار المنشأة المرخصة. وهذا ما تؤكد محكمة العدل العليا الأردنية على انه " يحق للسلطة الإدارية سحب القرار الإداري المخالف للقانون الصادر استناداً إلى صلاحية مقيده دون التقيد بميعاد ولا يكتسب هذا القرار اية حصانة ضد الإلغاء

---

(٦٢) أنظر عزوني عبدالرحمن، مرجع سابق، ٢٩٣ وما بعدها

(٦٣) (ان الدفع بان الدعوى مستوجبة الرد لعدم توفر شرط المصلحة يكون في غير محله ذلك ان المستدعين يملكون قطعة الأرض التي تجاور ارض المستدعي ضده الرابع وان مصلحتهم في الغاء الرخصة الممنوحة للمستدعي ضده للبناء ضمن الارتداد القانوني متوافر اذ ان 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، بان يكون استعمال عقاره المؤجر متفقاً ومقتضيات التنظيم، وله مصلحة بيئية واقتصادية بان لا يستعمل بمهنة تسبب ازعاجاً او اضرارا بالعقار او بالغير، كما يقف عائقاً من الانتفاع به أو يعلوه وله المصلحة بإقامة الدعوى لتوفر صفة المالك المتضرر) حكم رقم ٩١/ ٩٣، (المبادئ القانونية)، ص ٧٤٤.

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

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

مجلة العلوم الشرعية
جامعة القصيم، المجلد (١٢)، العدد (٣)، ص ص ٢٠٩٨- ٢١٤٢ (ربيع ثاني ١٤٤٠هـ / يناير ٢٠١٩م)

وعليه بما ان سلطة مدير عام سلطة المصادر الطبيعية بإصدار ترخيص سلطة مقيدة، بمعنى أن اصدار الترخيص مرهون بتوفر الشروط التي نص عليها القانون او 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 موافقاً لإحكام 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 او الإلغاء، تبعا لتعديل او الغاء القاعدة القانونية التي أنشأتها، فهي ليست مرتبطة بحقوق ومراكز شخصية ولا ترتب تباعا حقوق مكتسبة لأصحابها([٦٨]). اما المراكز القانونية الشخصية او الذاتية او الفردية التي يترتب عليها حقوق شخصية ومراكز قانونية لا يجوز المساس بها، فهي لا تلغ ولا تعدل بمجرد تعديل او الغاء القواعد القانونية المتعلقة بها([٦٩])، عملا 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 انه وفي مجال التراخيص الإدارية نجد أن هذا المبدأ لا يطبق على إطلاقه ذلك ان التشريعات

---

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

(٦٨) يعرف العميد " BONNAR " الحق الشخصي بأنه (قدرة الشخص على المطالبة بشيء له فيه مصلحة، وفقاً لقاعدة قانونية موضوعية، وذلك عن طريق دعوى قضائية. أما مضمون الحق المطالب به، فيجب أن يكون محدداً، أما بواسطة القانون الموضوعي، او عن طريق عمل قانوني). أنظر بخصوص ذلك

BONNARD.les drouts publics subjectifs des administers- REVUE DE DROIT PUBLIC 1932. p695

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

(٧٠) يتجه القضاء الإداري الفرنسي إلى الاقرار بفكرة الحقوق المكتسبة في مجال التراخيص الإدارية مما يعني عدم امكانية سحب الترخيص متى قام على الشروط والضوابط القانونية المنصوص عليها، الا وفق ظروف محدده". هذا مع وجود تجاه لدى الفقه الفرنسي لا يجاري اجتهاد مجلس الدولة بهذا الخصوص، من حيث ان

مجلة العلوم الشرعية
جامعة القصيم، المجلد (١٢)، العدد (٣)، ص ص ٢٠٩٨- ٢١٤٢ (ربيع ثاني ١٤٤٠هـ / يناير ٢٠١٩م)

الصادره بتاريخ لاحق على تاريخ منح الترخيص قد تسري على هذا الأخير دون المساس بالحقوق المكتسبة الناتجه عن التشريعات القديمة، حال تطبيق التشريع الجديد؛ بمعنى انه في حالة صدور قانون جديد فإنه لا يجوز أن يسري على النشاط السابق عليه، وبهذا تؤكد محكمة العدل العليا بقولها " أن الفقرة (ب) من المادة السابعة من قانون رخص المهن رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٣ وتعديلاتها انما شرعت في الأصل لتطبق على الذين منحوا الترخيص وزاولو عملهم قبل صدور هذا القانون وبالتالي لحماية اصحاب الحقوق المكتسبة، ولا تتعلق بمنح الرخصة لأول مرة"([٧١])، الا أنه يتدارك بعض الحالات المستجدة او الضوابط والشروط الوارده عليه، مما يعني ضرورة الأخذ بها من قبل حامل الترخيص دون المساس بأصل الترخيص نفسه. كما يحق للإدارة عدم تجديد ترخيص النشاطات الفردية التي لا تتجاوب مع المستجدات التي اتى عليها القانون الجديد، خدمة للنظام والمصلحة العامة، مع اعتبار أن هذا التصرف من قبل الإدارة مشروع، ودون احتجاج حامل الترخيص بالحق المكتسب، مع امكانية في الوقت نفسه بقاء النشاط المرخص له على حاله وعدم خضوعه لإحكام التشريع الجديد، اذ ما نص هذا الأخير على ذلك، مع بقاء النشاط الفردي خاضعاً لأحكام الرقابة والتفتيش التي تمارسها الادارات الضبطية المختصة([٧٢]). ولا يمكن بالنتيجة فصل صلاحية الإدارة بتعديل التراخيص الإدارية بخاصية التأقيت التي يتمتع بها الترخيص.

التراخيص الإداري – حسب رأيهم – لا تخرج عن كونها تطبيق محدد لتنظيم قانوني محدد، كما أن التراخيص الإدارية لها طبيعة مؤقته وعارضه، ودمومته مرتبطة بتوافره على الشروط القانونية التي تحكمة. أنظر بخصوص ذلك د. محمد ماهر ابو العينين. مرجع سابق، ص ٨٧٩.

(٧١)(المبادئ القانونية لمحكمة التمييز بصفتها عدل عليها)، الجزء الثاني، اعداد المحامي موسى الأعرج، ص٦٩٩. ذهبت المحكمة الإدارية العليا في مصر إلى انه (لا يجوز لجهة الإدارة مانحة الترخيص طبقاً لأحكام القانون رقم ٥٤٣ لسنة ١٩٥٥ في شأن المحال الصناعية والتجارية ان تهدر المراكز القانونية المستقرة المترتبه على الترخيص الا بناء عى اسباب قانونية صحيحة...)، أنظر د. محمد ماهر ابو العيني، مرجع سابق، ص ١٠٩.

٧٢)يقول د. محمد ماهر ابو العينين، بخصوص نكران بأن التراخيص الإدارية لا يتولد عنها حقوق مكتسبة، (أنه مهما كانت المحاولات لإثبات أن الترخيص الإداري لا يولد حقاً فإن هذا التجاه هو تجاه تحكمي إلى أبعد حد فالحقيقة أن هناك كثيراً من التراخيص الإدارية وبصفة خاصة في المجال الاقتصادي تولد حقوقاً للمرخص له، ولذلك فإنه يجب القول بأن الترخيص يمكن إلغاؤه دائماً وفقاً لمشيئة الإدارة دون محاولات إثبات انه لا يخلق حقوقاً، فمما لا شك فيه ان الترخيص الإداري ينشئ مركزاً قانونياً ينبغي حمايته من أي إعتداء لا مبرر له). مرجع سابق، ص ٨٦ وما بعدها

مجلة العلوم الشرعية
جامعة القصيم، المجلد (١٢)، العدد (٣)، ص ص ٢٠٩٨- ٢١٤٢ (ربيع ثاني ١٤٤٠هـ / يناير ٢٠١٩م)

الفرع الثاني: الغاء التراخيص الإدارية

تعتمد الإدارة في منحها للتراخيص الإدارية بشكل أساس على معيارين موضوعي وشخصي، كما فد تعتمد على إحداهما([٧٣]). وعند التكلم عن الغاء التراخيص الإدارية بصفة عامة، لا يمكن اغفال تلك المعايير بشكل عام، حيث نجد ان انتهاء التراخيص الإدارية بالإلغاء الإداري بشكل عام تقوم إما على اسباب شخصية مرتبطة بحامل الترخيص او موضوعية لصيقة بالترخيص نفسه وموضوعة([٧٤]). هذا مع التأكيد ان الإلغاء بالمجمل يجب أن يكون بحكم قضائي وليس بواسطة الإدارة، على إعتبار ان الترخيص الإداري تترتب عليه حقوقا للمرخص له – قد يرتبط بها الغير — ومن شأن هذه الحقوق ألا يكون الغاؤها او المساس بها خاضعاً لتقدير الإدارة وإنما للسلطة القضائية([٧٥])، وعليه يمكن أن تنتهي التراخيص الإدارية لأسباب عملية تتمثل في وفاة المرخص له، او زوال موضوع الترخيص، كما يمكن ان تنتهي بانتهاء مدة الترخيص المؤقت،

(٧٣) يقول د. محمد ماهر ابو 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 خليطاً من الطابع الشخصي والموضوعي او لم يصلح معه معياراً وأحداً 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 تبعاً لدرجة مساس النشاط بعنصرية الشخصي والموضوعي معً 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 اذا أريد به كفالة النظام العام وذلك لأن النظام العام محدود النطاق والغايات ويعتبر تقييد النشاط الفردي من اجله إستثناء من الأصل العام وإن كان إستثناءاً ضرورياً ومشروعاً). مرجع سابق، ص ٨١.

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

(٧٥) تشكل الرقابة القضائية ضمانة أساسية لحقوق الأفراد وحرياتهم، على إعتبار إنها تمارس من قبل سلطة مستقلة عن الجهة الإدارية. كما الرقابة القضائية وعلى الأخص رقابة القضاء الإداري أنجع 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 الإعتبار بشكل دائم حماية الحقوق الفردية، وذلك من خلال مراقبته لمشروعية الأعمال التي تقوم بها الإدارة، بل أنه يذهب أبعد من ذلك من خلال مراقبته للملاءمة التي تقوم بها الإدارة لإعمالها خصوصاً اذا ما تعلقت تلك التصرفات بالحقوق الأساسية للأفراد وحرياتهم العامة ومنها حق الأفراد بممارسة نشاطاتهم بما يتوافق وأحكام القانون. هذا من جهة وكن جهة أخرى — وكما هو معلوم — فإن السلطة الإدارية عند ممارسة نشاطها الضبطي لا تستطيع إغلاق أية منشأة إغلاق دائم دون استصدار حكم قضائي، وذلك لإرتباط هذا التصرف بحق أساسي من حقوق الأفراد، فمن باب اولى ألا يتم سحب او إلغاء الترخيص الإداري والذي يمثل في نهاية المطاف بمنع حاملة من مزاولة النشاط إلا بحكم قضائي.

مجلة العلوم الشرعية
جامعة القصيم، المجلد (١٢)، العدد (٣)، ص ص ٢٠٩٨- ٢١٤٢ (ربيع ثاني ١٤٤٠هـ / يناير ٢٠١٩م)

وعند تحقق الشرط الفاسخ، وفي حالة إهمال المرخص له الترخيص وعدم استعماله اذا ما نص القانون على ذلك، وأخرى قانونية اما بواسطة الإدارة او بواسطة القضاء([٧٦]). إن جميع هذه الاسباب لا ترتب آثارها، الا بتصرف تقوم به الإدارة – اذا ما استثنينا الإلغاء القضائي – مما يعني ووفقاً لمبدأ مشروعية اعمال 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 مستقبلاً، 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 الاعمال القانونية وسريانها على الوقائع السابقة لها، والإلتزام باستقرار المراكز القانونية الفردية.

ويمكن تحديد حالات الغاء التراخيص الإدارية بحالتين اساسيتين وهما اما بقوة القانون او بواسطة اجراء صادر من السلطة الإدارية. وتتمثل الحالة الأولى في الغاء الترخيص الإداري لعدم ممارسة النشاط او في حالة الوفاة، او مخالفة شروط الترخيص. اما الحالة الثانية فتتمثل في الإلغاء بسبب تغير الظروف الموجبة للترخيص، او الإلغاء بسبب الخطأ في تقدير الوقائع الدافعه.

الفقرة الأولى: الإلغاء بقوة القانون.

اولاً: الإلغاء لعدم ممارسة النشاط المرخص

يمنح القانون الإدارة صلاحيات الغاء التراخيص الإدارية الصادرة، في حالة عدم ممارسة المرخص له النشاط الذي صدر بخصوصه الترخيص. ويعود ذلك إلى أن الترخيص الصادر قد يكون صدر بناءا على احكام قانونية وضوابط محددة ووفق

---

(٧٦) راجع بخصوص هذه الاسباب د. محمد ماهر ابو العينين، مرجع سابق، ص٨١٣. ود. حامد شريف، مرجع سابق، ص ٧٦.

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

(٧٨) أنظر د. محمد الطيب عبداللطيف، (نظام الترخيص الإداري والإخطار)، رسالة دكتوراة، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٥٦، وارد لدى د. محمد ماهر ابو عينين، مرجع سابق، ٨٤٦.

مجلة العلوم الشرعية
جامعة القصيم، المجلد (١٢)، العدد (٣)، ص ص ٢٠٩٨- ٢١٤٢ (ربيع ثاني ١٤٤٠هـ / يناير ٢٠١٩م)

ظروف معينة لممارسة النشاط المرخص له قابلة للتغير والتبديل وفق مقتضيات المصلحة العامة، او لعدم جدية صاحب الترخيص، مما يعني أن المصلحة العامة تقتضي اعتبار الترخيص منتهياً، وعد اعتباره مستندا قانونيا للتمسك به لاحقا من قبل المرخص له، سواء تجاه الإدارة او الغير([٧٩]) مما يعني تكليفه بإعادة التقدم مرة اخرى 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 او ضمني يمنح الإدارة صلاحية القيام بذلك([٨٠])، وإلا اعتبر قراراها ضرباً من ضروب التعسف في استعمال السلطة مما يستوجب الإلغاء، وعكس ذلك فإن لصاحب الترخيص الحق بالتمسك به([٨١]). وكثيراً ما تنص التشريعات على تضمين تراخيص الإنتفاع من المال العام شرطا فاسخاً بإنتهاء الترخيص في حالة عدم إستغلاله من قبل صاحب الترخيص([٨٢]).

ثانياً: الإلغاء بسبب الوفاة

تصدر الإدارة التراخيص للغير –كما ذكر سابقاً- أما وفقاً للمعيار الشخصي أو الموضوعي، حيث تراعي عند اصدارها للترخيص اما شخص الصادر له هذا الأخير، أو يكون قائما على اعتبارات موضوعية، مرتبطة بموضوع الترخيص نفسه([٨٣]). ففي حالة كون النشاط مرتبطاً بشخص حامل الترخيص يكون للسلطة الإدارية صلاحية التدخل ومنح الإذن لمن

---

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

(٨٠) تنص المادة ١٩ من قانون المطبوعات والنشر الأردني رقم (١٠) لسنة ١٩٩٣ على (أ . تعتبر رخصة المطبوعة الدورية ملغاة حكماً 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 عدداً متتالياً. ٤- إذا توقفت المطوعة غير اليومية التي تصدر بصورة منتظمة في مدة أطول من الأسبوع أربعة أعداد متتالية. ٥- إذا تنازل مالكها عنها كلياً او جزئياً خلافاً لأحكام المادة (١٨) من هذا القانون).

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

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

(٨٣) تعتبر معظم التراخيص الإدارية المتعلقة بالمحال المقلقة للراحة والمضره بالصحة العامة، والتي تتصف بالخطورة على النظام العام، لا تقوم على الإعتبارات الشخصية، بل تقوم على الإعتبارات 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.

مجلة العلوم الشرعية
جامعة القصيم، المجلد (١٢)، العدد (٣)، ص ص ٢٠٩٨- ٢١٤٢ (ربيع ثاني ١٤٤٠هـ / يناير ٢٠١٩م)

يريد ممارسة هذا النشاط او رفضه تبعاً للشروط الواجب توافرها قانونا في شخص طالب الترخيص، كشرط حسن السلوك والكفاءة المهنية([٨٤])...الخ. وعند إنتفاء هذه الشروط في الشخص حامل الترخيص يتحتم على الإدارة انهاء ذلك الترخيص والغائه، وهذا ما يساق بطبيعة الحال على الشخص عند وفاته، حيث ينتهي الترخيص ويزول لزوال محله بالأساس وهو حامل الترخيص والذي منح له بداية لإعتبارات شخصية، اما اذا ما كان الترخيص قد صدر بعيدا عن المعايير الشخصية للمتوفى فان الغاءه يكون ضرباً من ضروب التعسف باستعمال السلطة وهذا ما تؤكد عليه محكمة العدل العليا الأردنية بقولها " اوضحت المادة (١١/ ج) من قانون رخص المهن المؤقت رقم ٢ لسنة ١٩٧٢ انه اذا توفي شخص حصل على رخصة مهن يجوز لورثته او لأحدهم ممارسة المهنه وتستمر الرخصة حتى انتهاء مدتها ثم تجدد وفق لإحكام القانون وعليه فان اشغال 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 واقعا في غير محله ومخالفا لأحكام القانون وحقيقاً بالإلغاء"([٨٥]).

ثالثاً: 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 الغاء الترخيص الممنوح في حالة مخالفة حامله للشروط القانونية التي بموجبها منح الترخيص([٨٦]). وعلى اعتبار ان صلاحية الغاء التراخيص من قبل الإدارة إستثناء على الأصل فلا بد أن ينص التشريع على ذلك، تحت بطلان تصرف الإدارة([٨٧])، وفي حالة عدم النص على صلاحية الإلغاء فإن الإدارة عادة

---

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

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

(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 الغاء او سحب القرارات الإدارية الفردية التي ترتب حقوقا ومراكز قانونية للأفراد الا في حالات محدد بينها الفقه والقضاء وهي ... وعدم احترام المستفيد من القرار للإلتزامات المفروضة عليه بمقتضى ذلك القرار). قرار رقم ٤١١/ ٩٤، (المبادئ القانونية)، ص ٥١٣.

مجلة العلوم الشرعية
جامعة القصيم، المجلد (١٢)، العدد (٣)، ص ص ٢٠٩٨- ٢١٤٢ (ربيع ثاني ١٤٤٠هـ / يناير ٢٠١٩م)

تكتفي بتحرير محظر بذلك وإحالة المخالف للقضاء. ولا بد من التأكيد بالخصوص ان المخالفة لا بد وان تكون لشروط جوهرية استند عليها منح الترخيص، مع تنبيهه بضرورة استيفاء الشروط الضرورية لإضفاء المشروعية على الترخيص، دون الغائه([٨٨]). وبهذا تصرح محكمة العدل العليا الأردنية بأنه " لا يجوز استعمال المكان المطلوب تحديد رخصة المهن له لغير الغاية التي انشئ من اجلها وبالتالي فان حصول المستدعي على رخصة مهن لاستعمال القبو العائد للعمارة كمحل تجاري لبيع الملابس المستعمله جعل من استعماله القبو لأغراض تجارية يخالف شروط الترخيص الممنوح لمالك العمارة لإقامة البناء ذلك ان المكان المطلوب تحديد رخصة المهن له هو مرخص انشائيا كمواقف سيارات وبالتالي لا يجوز ترخيصه خلاف ذلك"([٨٩]).

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

---

(٨٨) د. محمد ماهر ابو العينين، مرجع سابق، ص ٨٥٤. يستفاد من احكام المادة ٣٨ من قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية الأردني لسنة ١٩٦٦ بأنه إذا تبين للجنة المحلية للتنظيم ان اية اضافات على البناء او اعمار جديد والقيام بأعمال بما يخالف مضمون الترخيص، على اللجنة اخطار المخالف بإزالة المخالفة او 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 مثلا أن قانون السياحة الأردني قانون رقم (٢٠) لسنة ١٩٨٨ قد حدد في المادة الثانية عشر حالات وصور المخالفات التي يمكن ان يرتكبها المرخص له مخالفاً إلتزاماته المنصوص عليها في هذا القانون وواجباته المهنية في اي من الحالات التالية وذلك سواء كانت تلك الإلتزامات والواجبات والخدمات متعاقداً عليها او كانت من الامور المتعارف عليها ومنها : أ . اذا تخلف عن القيام بواجباته او اداء خدماته تجاه عملائه او اصحاب المهن السياحية الاخرين او اخل بها او قصر في ادائها. ب. اذا دخل في منافسة غير مشروعة مع الغير او مضرة بالاقتصاد الوطني. ج. اذا ارتكب عملاً ماسا بمصلحة او سمعة السياحة الوطنية او 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 فان تسمية الصحيفة رئيس تحرير مسؤول ليس عضواً في نقابة الصحفيين يعد اخلالا بالشروط التي اشترطها القانون لان هذه الشروط يجب أن تبقى متوفره في جانب الصحيفة على الدوام ..." قرار رقم ١٢٦/ ٩٥، (المبادئ القانونية)، ص ١٢٩٤.

مجلة العلوم الشرعية
جامعة القصيم، المجلد (١٢)، العدد (٣)، ص ص ٢٠٩٨- ٢١٤٢ (ربيع ثاني ١٤٤٠هـ / يناير ٢٠١٩م)

او قانونية، فعند زوالها يزول الترخيص وتنقضي آثاره محدده حيث تمنح الإدارة تراخيصها(٩٢). فالمرخص له يكون في مركز قانوني يميزه عن غيره من حيث الاستفادة من كافة الميزات التي يمنحه اياها الترخيص، فعند عدم ممارسته واستفادته من هذه الميزات يعرض مركزه القانوني للإلغاء، وذلك لتحقق الشرط الفاسخ. وعلى اعتبار ان 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 خرق الشروط القانونية للترخيص الأضرار التي يلحقها حامل الترخيص بالغير، حيث أن الترخيص يتضمن ضمنا هذا الشرط وبالتالي يظهر ويتحقق الشرط الفاسخ عند الحاق المرخص له اضرار بالغير، وهذا الحال بالنسبة لكافة التراخيص الإدارية المتعلقة بالمحال والمنشآت المقلقة لراحة او بالصحة العامة والبيئة بشكل عام.

الفقرة الثانية: الإلغاء بإجراء إداري

اولاً: الإلغاء بسبب تغير الظروف الموجبة للترخيص

يجوز للإدارة – إستثناءاً لقاعدة عدم جواز الغاء القرار الإداري الغاء قراراتها القاضية بمنح الترخيص في حالة تغيير الظروف التي اوجبت إصداره بل أن الإدارة تتمتع بهذه الصلاحية حتى لو انها كانت على علم مسبق باحتمالية تغيير الظروف الموجبة لمنح الترخيص واستمراره(٩٤). ورغم تمتع الإدارة بصلاحيات تقديرية بالخصوص– الا أن مشروعية هذه الصلاحية مرتبطة بمدى استعمال الإدارة لها وفق الوقائع التي تواجهها وإلى أي مدى تعتبر ملجئة لإصدار مثل هذا القرار، وان المصلحة

---

(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 اصدار أي رخصة مهن او حرف لأي شخص الا اذا كان استعمال البناء للغاية التي رخص من أجلها وعليه فإن رفض امين عمان الكبرى تجديد الترخيص للمستدعية كونها تمارس حرفة بيع الملابس والنوفتيه في بناء رخص لاستعماله (كراج سيارات مسقوف) يكون قائما على اسباب تبرره قانونا ذلك لان صلاحيته بهذا الخصوص صلاحية مقيده بالقانون الذي لا يجيز له اصدار أي رخصة باستعمال أي بناء إلا للغاية التي رخص انشاؤه من اجلها)، قرار رقم ١٤٣/ ٩٤، (مجموعة المبادئ)، ص ٧٥٠.

(٩٤) يقول د. محمد ماهر ابو 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، خصوصا وانه بطبيعته قابل للإلغاء)، مرجع سابق، ص ٨٥١.

مجلة العلوم الشرعية
جامعة القصيم، المجلد (١٢)، العدد (٣)، ص ص ٢٠٩٨- ٢١٤٢ (ربيع ثاني ١٤٤٠هـ / يناير ٢٠١٩م)

العامة تقتضي ذلك([٩٥])، فمتى كانت الظروف الطارئه جديرة بمواجهتها وانه ليست على درجة كبيره من الأهمية او غير جوهريه 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 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 ، فان حرية رجل الإدارة تتقلص ولا يكون بالتالي له حرية تقدير قيمة السبب او ملائمة القرار([٩٧])، فعند إعمال رجل الإدارة لسلطته التقديرية بخصوص تقدير مدة خطورة تغير الظروف الموجبة لإلغاء الترخيص لا بد عليه وتحت طائلة عدم مشروعية تصرفه فبعد تقديره لدوره و تقييم اختصاصه بالنسبة للموضوع المطروح، لا بد عليه من تقدير حقيقة الوقائع الحافزة للتدخل و الإجراء المتخذ ومدى تناسبه مع الوقائع المطروحه ومدى جديتها للإلغاء الترخيص بما يتوافق مع المصلحة العامة([٩٨]).

ثانياً: الإلغاء بسبب الخطأ في تقدير الوقائع الدافعه

تملك الإدارة – وفق القواعد العامة والمبادئ القانونية – صلاحية الغاء قراراتها غير المشروعة حتى لو ترتب عنها حقوق مكتسبة وذلك خلال مهلة التقاضي([٩٩])، وعدم المشروعية هذه قد تتمثل بتقديم مستندات مغلوطة او ان تستند الإدارة على

---

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

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

(٩٧) راجع BONNARD- Le Pouvoir discretionnaire des autorite`s administratives et le recours pour exes de pouvior- R.D.P 1923.P 363

98 M- WALINE – Le Pouvir discre`tionnaire de l'administration et sa limitation par le controle juridictionnel. REVUE DU DROIT PUBLIC 1930.P.197 – P. 215 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 او بناء استناد إلى معلومات كاذبة ومضللة فللجنة التنظيم التي أصدرت

مجلة العلوم الشرعية
جامعة القصيم، المجلد (١٢)، العدد (٣)، ص ص ٢٠٩٨- ٢١٤٢ (ربيع ثاني ١٤٤٠هـ / يناير ٢٠١٩م)

وقائع غير صحيحة. هذا المنطق يطبق في الوقت نفسه على صلاحيات الإدارة عند منحها او الغائها للتراخيص الإدارية حيث يجوز للإدارة وبدون نص خاص الغاء الترخيص اذا ما تبين لها وبعد الموافقة على منحه، بان صاحب الترخيص لم يتوافر على كافة الشروط القانونية الواجب توافرها به لمنحه الترخيص، كشرط السن او الكفاءة الأخلاقية او المهنية ... الخ. وعليه فإن سلطة الإدارة بإلغاء الترخيص إدارياً 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 بناءاً على معلومات خاطئة قدمها أحد المراقبين غير جدير بالحماية التي يسبغها القانون على المراكز القانونية السليمة ولا حقاً مكتسبا 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 المطلوبه او فقدان تلك الشروط عملا 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 حقاً للغير، واشتراط أن يتم سحب القرارات الإدارية الفردية غير المشروعة التي يترتب عليها حقاً للغير خلال المدة التي يجوز فيها الطعن بالإلغاء أمام القضاء، أي خلال ستين يوماً من تاريخ

الرخصة أن تقرر بطلانها وعندها يعتبر أي إعمار او 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).

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

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

(١٠٢) أنظر 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 صحيحاً ومفقاً مع احكام القانون الأمر الذي لا يسوغ معه سحبه)، أنظر د. محمد ماهر ابو العينين"، مرجع سابق، ص٨٧٦.

مجلة العلوم الشرعية
جامعة القصيم، المجلد (١٢)، العدد (٣)، ص ص ٢٠٩٨- ٢١٤٢ (ربيع ثاني ١٤٤٠هـ / يناير ٢٠١٩م)

صدورها بحيث إذا انقضى هذا الميعاد اكتسب القرار حصانة تمنعه من أي إلغاء او تعديل. أما بالنسبة للقرارات الإدارية غير المشروعة التي لا يترتب عليها حقاً للغير فيجوز سحبها في أي وقت حسبما تقتضيه المصلحة العامة.

يقصد بسحب القرارات الإدارية عموماً إعدامها بأثر رجعي من تاريخ صدورها، وجعلها دون أية قيمة قانونية، حيث أنه لا يجوز سحب القرارات الإدارية المشروعة، كضمانة للحقوق المكتسبة للأفراد، حيث إستقر القضاء الإداري([١٠٤]) على أن الإدارة لا تملك سحب قراراتها متى صدرت سليمة ووفق القواعد القانونية، إذا ما ترتب عنها حقوقاً مكتسبة للأفراد، غير أن ذلك لا يجري على إطلاقه، فقد أجاز القضاء الإداري سحب القرارات الإدارية المشروعة في حالة عدم ترتيبها حقوقاً 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 لإعتبار القرار موضوع السحب غير مشروع ضرورة أن يكون معيباً بأحد عيوب القرار الإداري، وهي الشكل والاختصاص ومخالفة القانون، والسبب، و الانحراف بالسلطة([١٠٦]).

قلنا سابقاً ان التراخيص الإدارية تماثل القرارات الإدارية من حيث الطبيعة القانونية والخصائص التي تتمتع بها، مع خصوصية التراخيص الإدارة من حيث انها وقتية وعدم توافرها على القوة الملزمة؛ مما يعني ان قواعد وضوابط صلاحية الإدارة

---

(١٠٤) تصرح محكمة العدل العليا بالخصوص بقولها " القاعدة العامة في القضاء الإداري لا تجيز الغاء او سحب القرارات الإدارية الفردية التي ترتب حقوقا ومراكز قانونية للأفراد، الا في حالات محدد بينها الفقه والقضاء وهي رضا صاحب المصلحة وعدم احترام المستفيد من القرار للإلتزامات المفروضة عليه بمقتضى ذلك القرار وتغيير الظروف المادية التي صدر القرار على اساسها وصدور تشريع جديد يؤثر على الحقوق الشخصية والمراكز القانونية بنصوص صريحة ذات أثر رجعي لمقتضيات الصالح العام وقيام دواع من المصلحة العامة تقتضي الغاء القرار السليم للحفاظ على الصحة العامة او الأمن العام او الاقتصاد الوطني وغيرها من المصالح العامة). قرار رقم ٤١١/ ٩٤، (المبادئ القانونية)، ص ٥١٣.

(١٠٥) (يجوز لوزير الداخليه باعتباره سلطة ترخيص ان يسحب او يلغي الترخيص الممنوح للمدرب في حالة مخالفته أحكام تعليمات مراكز التدريب السواقة ... وعليه فان سحب تصريح السواقة الممنوح للمستدعي سحبا نهائيا بناء على التنسيب الصادر من مدير الامن العام لوزارة الداخلية سحب التصريح لمخالفة المستدعي لأحكام المادة ٣ / ج من تعليمات مركز تدريب السواقة لعام ١٩٩٢ يكون موافقا لأحكام القانون)، قرار محكمة العدل العليا رقم ٣١٥/ ٩٤، (المبادئ القانونية)، ص ٧٤٠.

(١٠٦) كما يمكن أن يكون سحب القرار سحباً كلياً او جزئياً إذا تعلق العيب في جزء منه وكان القرار قابلاً للتجزئة. تصرح محكمة العدل العليا على (أنه إذا اخطأة 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 (٣)، ص ص ٢٠٩٨- ٢١٤٢ (ربيع ثاني ١٤٤٠هـ / يناير ٢٠١٩م)

بسحب قراراتها كنظرية تنطبق على التراخيص الإدارية، اذ يمكن للإدارة ان تسحب الترخيص الصادر منها اذا ما صدر من جهة غير مختصة، او لعدم استيفائه الإجراءات الجوهرية الواجب اتباعها قانونا؛ كالمعاينة وأخذ الرأي والحصول على تقارير من الجهات الفنية المختصة، او قيامه على وقائع غير صحيحة او لخطا في تطبيق القانون([١٠٧]).

ويترتب على انهاء الترخيص او انتهائة جملة من الآثار القانونية، منها عدم احقية حامل الترخيص ممارسة النشاط المرخص به، على اعتبار ان 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 ان الإتجاه القضائي لكل من مجلسي الدولة الفرنسي والمصري يقوم على جواز قيام الإدارة بسحب التراخيص الصادره([١٠٩]). إلا أنه يرفض احياناً 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 او سحبها نهائياً قد صدر مخالفاً للقانون"([١١٠]).

أخيراً وعلى الرغم من أن الترخيص إجراء إداري مؤقت، فلا يجوز سحبه في أي وقت، الا وفق قواعد السحب الإداري سالفة الذكر، واذا 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

---

(١٠٧)راجع حكم محكمة العدل العيا رقم ١١٨/ ٩٤ سالف الذكر.

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

(١٠٩) تقول محمكة القضاء الإدارية المصرية في حكمها الصادر بتاريخ ٧/ ٢/ ١٩٥٥ بأن ... (المبادئ المسلم بها ان الترخيص الصادر من جهة الإدارة يختلف – من حيث جواز سحبه – عن القرار الإداري ذلك ان القرار الإداري قد يكون نهائياً وغير قابل للسحب او الإلغاء بمجرد صدوره في بعض الأحيان،... أما الترخيص الإداري فهو تصرف إداري يتم بالقرار الصادر بمنحه وهذا التصرف مؤقت بطبيعته، قابل للسحب او الإلغاء بمجرد صدوره في بعض الأحيان، كما يمكن ان يكون قابلا للسحب في الميعاد.... وترتيبا على ما تقدم اذا أصدرت الإدارة قرارها بوقف الترخيص الذي منح للمدعي بتصدير البضائع واستبان للمحكمة أن القرار صدر مطابقا للقانون مستهدفا المصلحة العامة بعيداً عن اساءة استعمال السلطة تعين رفض طلب الغائه او التعويض عنه). أنظر بخصوص ذلك كل من د. محمد ماهر ابو العينين، مرجع سابق ص ٨٧٧ وما بعدها ود. حامد الشريف، مرجع سابق، ص٢١.

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

مجلة العلوم الشرعية
جامعة القصيم، المجلد (١٢)، العدد (٣)، ص ص ٢٠٩٨- ٢١٤٢ (ربيع ثاني ١٤٤٠هـ / يناير ٢٠١٩م)

سحبه وفقا لضوابط السحب المقررة، فإذا لم تتوافر تحصن القرار وتحصن الترخيص الصادر بناء عليه فلا يجوز المساس به إلا وفقاً للضوابط التي حددها القانون او وفقاً 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 إتخاذ الإجراء المنصوص عليها في القانون المنظم للترخيص وعلى هذا تتدخل الجهة الإدارية لتحقيق أحد اهداف الضبط الإداري([١١١]). كما تم التأكيد – ومن خلال التطرق لأحكام القضاء – أن هذا الأخير يسعى بأحكامه دائماً إلى عدم جواز المساس بالمراكز القانونية التي أكتسبها اصحاب الشأن في تاريخ سابق، فالقوانين تسري على الترخيص بأثر فوري دون المساس بأصحاب هذه المراكز.

١١١ د. محمد ماهر ابو العينين، مرجع سابق، ص ١١١

مجلة العلوم الشرعية
جامعة القصيم، المجلد (١٢)، العدد (٣)، ص ص ٢٠٩٨- ٢١٤٢ (ربيع ثاني ١٤٤٠هـ / يناير ٢٠١٩م)

الخاتمة

ختاماً وبعد دراسة موضوع التراخيص الإدارية حيث قمنا بدايةً بتحديد ماهيتها من حيث تعريفها وتحديد طبيعتها القانونية، والخصائص التي تتصف بها، ثم التطرق لأثارها القانونية سواء تلك المتعلقة بإلتزامات المرخص له أمام السلطة الإدارية من جهة او أمام الغير، هذا اضافة إلى الحقوق التي يستمدها المرخص له من الترخيص الإداري في مواجهة الإدارة و الغير، وأخيراً الرقابة القضائية على الصلاحيات التي تتمتع بها الإدارة بخصوص منح التراخيص الإدارية، سواء بإلغائها أو بسحبها، والأليات التي يتمتع بها القاضي الإداري بخصوص ذلك.

وتأسيساً على ذلك فقد توصلنا إلى النتائج التالية

- تبين لنا ان هذه الأخيره 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 او المؤقت، والمتمثل بمنع القيام ببعض الاعمال والنشاطات الضارة بالنظام العام، كإستثناء على الاصل والمتمثل بحرية النشاط الفردي.

- يعتبر الترخيص الإداري قراراً إدارياً وما يترتب عليه من آثار قانونية، لحامل الترخيص والإدارة من جهة والغير من جهة ثالثة، الا أنه يختلف عن القرار الإداري في عدم تمتعه بالقوة الملزمة او بالصفة الآمره، رغم توافره على الصفة التنفيذية والطبيعة المعدلة للاوضاع 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 الإلتزامات، تميزه عن غيره.

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

مجلة العلوم الشرعية
جامعة القصيم، المجلد (١٢)، العدد (٣)، ص ص ٢٠٩٨- ٢١٤٢ (ربيع ثاني ١٤٤٠هـ / يناير 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 او تجديده او الغاؤه، بل تخضع السلطة الإدارية بالخصوص لرقابة القضاء الإداري من حيث الملاءمة التي تجريها بالخصوص، اضافة الى توافر قرارات الإدارة القاضية بمنح الترخيص على عناصر المشروعية.

التوصيات:

– ضرورة تقييد صلاحيات الإدارة وتبسيط إجراءات منح التراخيص الإدارية، على اعتبار أن هذه الأخيرة يشكل إستثناءا على ممارسة الأفراد لحقوقهم، ويشكل عائقا لممارستهم لتلك الحقوق.

– ضرورة إعمال القضاء الإداري رقابته على القرارات الإدارية المتعلقة بالتراخيص الإدارية وإلزام الإدارة بحدود ملاءمة قراراتها بما يضمن حقوق الافراد.

– ضرورة قيام القضاء الإداري برقابته لتصرفات الإدارة القاضية بأنها الترخيص الإداري، و تطبيق المبادئ القانونية والقضائية ذات العلاقة بذلك، سواء بالإلغاء او بالسحب، وعلى وجه التحديد إعمال مبدأ الموازنة بين منافع القرار وأضراره

– لا يمكن الأخذ بالإتجاه القائل بإمكانية تطبيق نظرية سحب القرارات الإدارية بحذافيرها على التراخيص الإدارية من حيث اعدام آثارها بالنسبة للماضي. وإنما لا بد من اعتبار السحب بالخصوص بمثابة الغاء إداري بحيث يرتب آثاره للمستقبل، على اعتبار ان الترخيص يترتب عليه إلتزامات وحقوق للغير بموجب علاقاتهم بالنشاط الذي يمارسه المرخص له.

مجلة العلوم الشرعية
جامعة القصيم، المجلد (١٢)، العدد (٣)، ص ص ٢٠٩٨- ٢١٤٢ (ربيع ثاني ١٤٤٠هـ / يناير ٢٠١٩م)

د. عمر عبدالرحمن البوريني

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. 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, 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.

مجلة العلوم الشرعية
جامعة القصيم، المجلد (١٢)، العدد (٣)، ص ص ٢٠٩٨- ٢١٤٢ (ربيع ثاني ١٤٤٠هـ / يناير ٢٠١٩م)

- 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.

مجلة العلوم الشرعية
جامعة القصيم، المجلد (١٢)، العدد (٣)، ص ص ٢٠٩٨- ٢١٤٢ (ربيع ثاني ١٤٤٠هـ / يناير ٢٠١٩م)

قائمة المراجع

اولاً: المراجع باللغة العربية

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

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

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

– احمد محمد امين " حدود السلطة التشريعية" رسالة دكتوراة، جامعة القاهره، ٢٠٠١.

– د. انور سلطان، " النظرية العامة للإلتزام – مصادر الإلتزام"، القاهرة ١٩٦٢، بدون ناشر.

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

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

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

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

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

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

– 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.

مجلة العلوم الشرعية
جامعة القصيم، المجلد (١٢)، العدد (٣)، ص ص ٢٠٩٨- ٢١٤٢ (ربيع ثاني ١٤٤٠هـ / يناير ٢٠١٩م)

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

– 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 الامارات العربية المتحدة"، مجلة جامعة الشارقة للعلوم الشرعية والإنسانية، المجلد ٣، العدد ١، فبراير ٢٠٠٦.

مجلة العلوم الشرعية
جامعة القصيم، المجلد (١٢)، العدد (٣)، ص ص ٢٠٩٨- ٢١٤٢ (ربيع ثاني ١٤٤٠هـ / يناير ٢٠١٩م)

– 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.

ثانياً: المراجع باللغة الأجنبية

Francisco BOHOYO CASTAŃAR, "El principio de legalidad financiera como presupuesto de validez del acto administrativo", Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1986.P.30

GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo y FERNANDEZ, Tomas-Ramón "Curso de Derecho Administrativo", Tomo I, Octava Edición, Edi.Civitas, Madrid, 1997

BONNARD " Le Pouvoir discretionnaire des autorite`s administratives et le recours pour exes de pouvior" R.D.P 1923.

M- WALINE " Le Pouvir discre`tionnaire de l'administration et sa limitation par le controle juridictionnel " . REVUE DU DROIT PUBLIC 1930

MIREILLE MONNIER. " Les decisions implicates d`acceptacion de L`administracion, librairie generale de droit et de jurisprudence", Paris, 1992, 28.

LAGGUNE " Le controle de l,Etat sur les enterprise privees industrielles en Algerie" (genese et mutation) les editions internationals 1996

ثالثاً: التشريعات

– قانون وزارة النقل رقم ٤٢ لسنة ١٩٧١

– قانون رخص المهن لسنة ١٩٩٩

– قانون المطبوعات والنشر، رقم (١٠) لسنة ١٩٩٣

مجلة العلوم الشرعية
جامعة القصيم، المجلد (١٢)، العدد (٣)، ص ص ٢٠٩٨- ٢١٤٢ (ربيع ثاني ١٤٤٠هـ / يناير ٢٠١٩م)

- قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية لسنة ١٩٦٦
- قانون مزاولة مهنة الصيدله 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