بحث بعنوان

رقابة المحكمة الإدارية العليا على ملائمة الجزاءات التأديبية

مقدم إلى

كلية الحقوق جامعة المنيا قسم القانون العام (إدارى)

أ.د/ عبد المجيد عبد الحفيظ سليمان

أستاذ بقسم القانون العام بكلية الحقوق – جامعة بنى سويف

الباحث/ فالح مطلق فهيد مصبح العازمى

مقدمـــــة

لقد احتدم الخلاف بين رجال الفقه حول مدى سلطة القضاء الإدارى فى تقدير مدى التناسب بين الخطأ التأديبى والعقوبة المقررة له، فثار التساؤل حول دور القاضى هل يبحث فى مدى تحقق التناسب بين الخطأ والعقوبة المقررة أم أن الأمر يقتصر على قيامه بالتأكد من احترام السلطة التأديبية للنصوص القانونية عند توقيعها للعقوبة التأديبية؟[١]

من ناحية أخرى وبينما يستخدم معظم رجال الفقه مصطلح التناسب باعتباره مرادفاً لمبدأ الملائمة، ويعتبر أن الرقابة على تناسب الجزاءات التأديبية يقصد به البحث فى مدى تحقق ملائمة العقوبة الموقعه مع الخطأ التأديبي،[٢] نجد أن فريقاً آخر يرى أن هناك حدود فاصلة يمكن من خلالها التمييز بين التناسب والملائمة.[٣]

وأخيراً يثور التساؤل حول موقف المحكمة الإدارية العليا وإلى أى مدى كان تطبيقها لرقابة الملائمة بشأن الجزاءات التأديبية.

وعلى هدى ما تقدم فإن الدراسة فى هذا البحث سوف تتناول ماهية الرقابة على الملائمة وتطورها وذلك للوقوف على تعريف رقابة الملائمة، وبيان طبيعتها القانونية ومبرراتها، وذلك فى المبحث الأول بينما نخصص المبحث الثانى لعرض موقف المحكمة الإدارية العليا من الرقابة على الملائمة والتطبيقات القضائية فى هذا الشأن

---

[١] أ.لعلام محمد مهدي، د ور القاضي الاداري في ضمان مبدا التناسب في المجال التاديبي، مجلة الدراسات الحقوقية، العدد السابع – تصدر عن مخبر حماية حقوق الإنسان بين النصوص الدولية والنصوص الوطنية وواقعها في الجزائر كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة الدكتور الطاهر مولاي سعيدة، الجزائر،جوان ٢٠١٧، ص٢٠٩.

[٢] د. عادل الطبطبائى، الرقابة القضائية على مبدأ التناسب بين العقوبة التأديبية والمخالفة الوظيفية ، ص.٧٨؛ د. حسان عبد الله يونس، التطورات القضائية فى الرقابة على مبدأ التناسب فى القرارات التأديبية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس،٢٠١٥م، ص ٥١٢؛ د. سعد نواف العنزى، الضمانات الإجرائية فى التأديب، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه كلية الحقوق، جامعة القاهرة،٢٠٠٥م ، ص.٣١٨، د. نواف كنعان، القضاء الإدارى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن،٢٠٠٩م ، ص.٣٤٦؛ د. رفيق بو مدين ، الوسائل القضائية للرقابة على التناسب فى القرار الإدارى، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بو ضياف، الجزائر، ٢٠١٥م ، ص.١١

[٣] الحميدى بدر الحميدى ، الرقابة القضائية على الملائمة فى القرار الإدارى، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة آل البيت، الأردن، ٢٠١٤م .

المبحث الأول

ماهية الرقابة على ملائمة الجزاءات التأديبية

سيتم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين، حيث نتعرض فى المطلب الأول لتعريف الرقابة على الملائمة وتمييزها عن المصطلحات الأخرى، ثم ننتقل فى المطلب الثانى لبيان طبيعة الرقابة على الملائمة ومبرراتها.

المطلب الأول

مفهوم الملائمة وتمييزها عن المصطلحات الأخرى

نتناول فيما يلى تعريف الرقابة على الملائمة فى اللغة، ثم نبين مفهومها فى الفقه ثم ننتقل لبيان تمييزها عن المصطلحات الأخرى، وذلك كما يلى:

أولاً: تعريف الملائمة فى اللغة:

التلائم فى اللغة بمعنى الاجتماع مع الاتفاق، يقال تلائم الشيئان إذا اجتمعا واتصلا، ويقال التأم الفريقان والرجلان إذا تصالحا واجتمعا، وقولك هذا طعام يلائمنى بمعنى يوافقنى،[١] كذلك تلاءم القوم : اجتمعوا واتفقوا ، و تلاءم الشيء الفاسد : صلح، وتلاءم الكلام : انتظم.[٢]

ثانياً: تعريف الملائمة فى الفقه:

ويراد بالملائمة فى الفقه القانونى مدى توافق العمل القانونى مع الظروف التى احاطت به عند إصداره، فهى العلاقة بين الآدا القانونى وظروف استخدامها واستعمالها.[٣]

وقد عرفها البعض بأنها توافق القرارات مع الظروف الخاصة التى استوجبت إصداره من حيث الزمان والملابسات المصاحبة لذلك، حتى يصبح اصدار القرار ملائما لجميع هذه الظروف.[٤]

وبمفهوم آخر فالملائمة فكرة مادية عملية ينظر فيها إلى مدى التوافق بين صدور القرار وبين مركز قانونى أو حالة معينة، بالنظر للظروف المحيطة بهذا المركز أو الحالة من حيث اعتبارات الزمان والمكان ومجمل الظروف الأخرى.[١]

---

[١] ابن منظور، لسان العرب، اعداد يوسف الخياط، بيروت، لبنان، ص.٣٢٨.

[٢] المعجم الرائد، وراجع أيضاً المعجم الوجيز، مجمع اللغة العربية، طبعة وزارة التربية والتعليم، ١٤٢٠هـ ١٩٩٩م،ص٥٤٨.

[٣] جورجى شفيق سارى، رقابة التناسب فى نطاق القانون الدستورى، دراسة تحليلية تطبيقية، دار النهضة العربية، القاهرة،٢٠٠٠م،ص٢٤

[٤] عصام عبد الوهاب البرزنجى، السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٧١م ، ص.١٦٤.

وفى مجال الجزاءات التأديبية ذهب البعض إلى أن الملائمة هى التعبير عن التناسب بين الجزاء الإدارى الموقع على الموظف مع ما اقترفه من خطأ شكل مساساً بواجبات الوظيفة العامة.[٢]

ومن خلال المفاهيم المتقدمة خلص البعض إلى نتيجة مؤداها أن فكرة الملائمة هى فكرة نسبية، حيث أن الملائمة فى الإجراء لا تتعلق فقط بمزايا مضمونه، بل تتصل كذلك بوقت اتخاذ القرار والظروف المحيطة، بما يعنى أن الملائمة تعتبر معيار لقيمة الاجراء المتخذ بالنسبة لأسس واعتبارات تختلف من شخص إلى آخر، ويترتب على ذلك أن تقدير مدى الملائمة يتوقف على جانب منه على التقدير الشخصى بحت، ويتوقف من جانب آخر على مقتضيات ظروف الزمان والمكان.[٣]

ثالثاً: فى العلاقة بين الملائمة والتناسب فى الجزاءات التأديبية:

ذكرنا فى بداية التقديم لهذا الفصل أن هناك من الفقه من يرى أن الملائمة تختلف فى مفهومها عن التناسب، بيد أن بعض الفقه قد استخدم مصطلح التناسب باعتباره مرادفاً للملائمة، فعرف الملائمة بأنها التناسب بين الإجراء وأسبابه، ويعتبر أن الملائمة فى القرارات الإدارية هى مقدار التناسب بين سبب القرار ومحله، حيث تقوم الملائمة على عنصرى السبب والمحل.[٤]

ولبيان ما مدى العلاقة بين هذان المصطلحان يجب فى المقام الأول أن نبين مفهوم التناسب فى اللغة ومن منظور الفقهاء وذلك حتى يتسنى لنا الوقوف على مدلول كل مصطلح وعلاقة كل منهما بالآخر، وهو ما سنبينه كما يلى:

---

[١] د. د. محمد حسنين عبد العال، الرقابة على التناسب، المرجع السابق، ص.٧٢؛ د. عبد المنصف عبد الفتاح ادريس، رقابة الملائمة فى القضاء الدستورى، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠١١م،ص١٧.

[٢] د. عادل الطبطبائى، الرقابة على التناسب، مرجع سابق، ص.٨٠.

[٣] رفيق بو مدين، الوسائل القضائية للرقابة، مرجع سابق، ص.٣٣.

[٤] د. سعاد الشرقاوى، الانحراف فى استعمال السلطة وعيب السبب، مجلة العلوم الإدارية، مشار إليه بمرجع د. محمد ناصر راشد، مرجع سابق،ص.٢٠؛ ولتفاصيل أوفى حول هذه الآراء راجع د. ثروت عبد العال أحمد، حدود رقابة المشروعية والملائمة فى قضاء الدستورية؛ مرجع سابق؛ ولسيادته أيضاً: الرقابة القضائية على ملاءمة القرارات الادارية ، رسالة دكتوراه، مرجع سابق، ص.٣٣ وما بعدها.

١- تعريف التناسب فى اللغة

كلمة تناسب مشتقة من نسب، ويأتى النسب بمعنى القرابة،[١] يقال تناسب الشَّيئان مُطاوع ناسبَ : تشاكلا ، وتماثلا وتوافقا ، عكسه تعارضا، و تناسَبَتْ أَلْوَانُ اللَّوْحَةِ: تَشَاكَلَتْ ، تَنَاغَمَتْ ، تَوَافَقَتْ ، حَصَلَ بَيْنَهَا انْسِجَامٌ.[٢]

وفى اللغة الفرنسية يعنى التناسب تواجد علاقة أو صلة تامة بين شيئ وآخر، أو علاقة بين الأجزاء بعضها مع والبعض.[٣]

٢- تعريف التناسب فى الفقه

يعرف البعض التناسب بأنه علاقة بين شيئين يتم التعبير عنها بصورة رمزية،[٤] أو ما يعبر عن الصلة التى تتسم بالتوافق والتوازن بين شيئ وآخر،[٥] كما يرى الفقه الفرنسى بأنه تعبير عن حتمية العلاقة والتعادل بين الوسائل المستخدمة من قبل الإدارة والهدف الذى تسعى إليه، بينما يصفه البعض بأنه جوهر السلطة التقديرية المتمثل فى تقدير مدى ملائمة الإجراءات، بمعنى أن التناسب بين الإجراء وسبب القرار الإدارى هو مكمن السلطة التقديرية.[٦]

ويعرف رأى فى الفقه التناسب بأنه صفة لعلاقة منطقية متسقة ترتبط بين عنصرين أو أكثر من عناصر القرار الإدارى أو العمل القانونى العام، بحيث يتعين على مصدر القرار الإدارى عدم اغفاله أو الخروج عليه نزولاً على دواعى المشروعية.[٧]

من جانب آخر قرر بعض الفقه أن التناسب هو الاتساق بين عنصرين من عناصر القرار الإدارى هما السبب والمحل، بمعنى أنه حال ارتكاب الموظف لمخالفة فإن التناسب يعنى أن الجزاء الموقع عليه يتسق تماماً مع حجم المخالفة المرتكبة.[٨]

---

[١] لسان العرب، ابن منظور، المجلد الأول، دار صادر ناشرون، لبنان، دون تاريخ، ص.٧٥٥-٧٥٦.

[٢] المعجم الوسيط.

[٣] نقلاً عن جورجى شفيق سارى، المرجع السابق، ص.٢٧.

[٤] طارق خضر، المرجع السابق، ص٥٨.

[٥] د. خليفة سالم الجهمى، الرقابة القضائية على التناسب، مرجع سابق، ص.٩٥

[٦] على حسين احمد غيلان، الاتجاهات الحديثة فى الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة، دراسة مقارنة رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٠م،ص.١٣٧ وما بعدها.

[٧] د. سامى جمال الدين، الوسيط فى دعوى الالغاء، مرجع سابق، ص٦٣٠.

[٨] محمد فريد سيد، الرقابة القضائية على التناسب، مرجع سابق، ص٨.

تأسيساً على ما تقدم يرى البعض أن رقابة التناسب بأنها امتياز ابتكره القاضى الإدارى لنفسه ليراقب من خلاله سلطة الإدارة التقديرية بغية الحد منها بالقدر الممكن للتوفيق بين المصالح المحمية قانوناً.[١]

فالتناسب في مجال القرارات الإدارية، هو تحقيق التوافق بين سبب القرار ومحله، أو هو اشتراط علاقة تطابق بين الوقائع الثابتة والإجراء المتخذ بشأنها ، ويمكن أن ينشأ التناسب من علاقة تطابق بين وسيلة وهدف في نص معين ، والتناسب بهذا المعنى يمكن أن يتغير تبعا للحالة المتوقعة والمضار المحتملة ، كما يمكن أن ينشأ بعمل حساب ختامي للمنافع والمضار ، ودرجة خطورة الحالة وأهمية الهدف الواجب الوصول إليه والضيق الذي تسببه للأفراد.[٢]

ومن وجهات النظر التى قيل بها لتحديد مدلول التناسب فى المجال التأديبى، ما قال به البعض من أن التناسب هو عدم غلو السلطة المعنية بتحديد الجزاء فى اختياره بمعنى أن تتخير أنسب الجزاءات اللازمة لمواجهة المخالفة التأديبية بالقدر اللازم من المعقولية لردع المخالف وزجر غيره.[٣]

كما عرف البعض التناسب بأنه قيام سلطة التأديب عند اختيار الجزاء بما يتسق وحجم المخالفة المرتكبة مع الأخذ فى الاعتبار للسوابق والظروف المشددة والمخففة والملابسة للمخالفة.[٤]

ويجب التفرقة بين التناسب والسلطة التقديرية، فالتناسب هو توافق بين عنصرى السبب والمحل وهو أحد تصرفات الإدارة التى تلتزم بها عند استخدام سلطتها التقديرية بالإضافة إلى غيره من الأدوات الأخرى، وتبدو اهمية التفرقة بين التناسب والسلطة التقديرية فى أن السلطة التقديرية ليست

---

[١] الحميدى بدر الحميدى، مرجع سابق، ص٤٦.

[٢] د. محمود سلامة جبر ، التطورات القضائية في الرقابة على التناسب بين الخطأ والجزاء ، مجلة هيئة قضايا الدولة المصرية ، القاهرة (يوليو / سبتمبر ١٩٩١) س٣٥ ، ع٣ ، ص ٧٣ ؛ محمد مختار عثمان ، ضوابط السلطة التقديرية في مجال التأديب ، مجلة دراسات قانونية ، تصدرها كلية القانون جامعة قاريونس بنغازي المجلد الثالث عشر (١٩٩٤) س ١٤ ، ص ٥٥.

[٣] د. محمد باهى أبو يونس، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر الاسكندرية، ٢٠٠٠م،ص١١٣؛ سعد نواف العنزى، المرجع السابق،ص٣٢٠؛ حسان عبد الله يونس، المرجع السابق، ص٥٠٥ وما بعدها.

[٤] د. نواف كنعان ، النظام التأديبى للوظيفة العامة، اثراء للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان، الأردن، ٢٠٠٨م،ص.١٥٠؛ لتفاصيل حول هذه الآراء، راجع مايا محمد أبو دان ، الرقابة القضائية على التناسب فى = القرار الإدارى ، دراسة مقارنة بين فرنسا ومصر ولبنان، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، ٢٠١١م، ص.٨ وما بعدها.

مجموعة عناصر لكونها تتحدد فى نطاق النشاط الإدارى الذى تتمتع فيه السلطة الإدارية بحرية التقدير، بينما التناسب يتصل بالعلاقة بين عنصرى السبب والمحل فى القرار الإدارى.[١]

٣- التناسب باعتباره أحد أبرز عناصر الملائمة

على هدى ما قدمناه من تحديد مدلول كل من الملائمة والتناسب يمكن التوصل إلى عدة نتائج أهمها:

في نطاق القرارات الإدارية تعني الملاءمة ، توافق القرار مع الظروف الخاصة التي دعت إلى إصداره والأوضاع السائدة وقت اتخاذه والملابسات المصاحبة لذلك ، حتى يخرج القرار ملاءما لظروف الزمان والمكان والاعتبارات الأخرى المختلفة ، كإصداره في الوقت المناسب ، وبالكيفية المطلوبة ، وأن يكون ملاءما لمواجهة الحالة التي اتخذ من أجلها ، وغير ذلك من الأمور.[٢]

وهو ما يعنى أن الملاءمة بهذه المثابة صفة للقرار الإداري، يكتسبها نتيجة اتخاذه بطريقة يراعى فيها جوانب إصداره المختلفة، وعدد من الأمور والأوضاع تتعلق غالبًا بعناصر ثلاثة هي : تقدير وجوب التدخل أو الامتناع، واختيار وقت هذا التدخل وأخيرا تقدير الإجراء الذي يتناسب مع خطورة وأهمية السبب.[٣]

فالقرار يوصف بأنه ملاءم لاتخاذه في وقت هو كذلك ، أو لاتخاذه بالكيفية التي صدر بها ، أو لاتفاق القرار مع الظروف والأوضاع السائدة ، ويوصف كذلك بالملاءمة لتناسب الإجراء المتخذ مع سبب القرار[٤] وترتيباً على ذلك يمكن القول أن التناسب واحد من أمور عديدة إذا ما روعيت وصف القرار بأنه ملاءم، فالتناسب يشير إلى الصلة الداخلية بين بعض مكونات القرار الإداري أو أركانه وعناصره، وبالتحديد بين سببه ومحله وأحيانا غايته.[٥]

فإذا كان اصطلاح الملاءمة يعني توافق القرار الإداري مع جميع العوامل والظروف المحيطة بإصداره من كافة جوانبه، فإن اصطلاح التناسب لا يعني سوى توافق الإجراء المتخذ – أي محل القرار – مع السبب المصاحب له وأحيانا غايته، وبالتالي فهو ينصب على أحد جوانب الملاءمة في القرار، وليس على جميع جوانبها؛ فالتناسب بهذه المثابة أحد ملاءمات القرار الإداري في مجال

---

[١] محمد راشد ناصر، الرقابة القضائية على التناسب، مرجع سابق، ص.١٩.

[٢] د.محمد فريد الزهيري ، رسالته السابقة ، ص٣١

[٣] رفيق بو مدين، الوسائل القضائية للرقابة، مرجع سابق، ص٤٨-٤٩.

[٤] د.محمد فريد الزهيري ، رسالته السابقة ، ص٣١

[٥] د. خليفة سالم الجهمى، مرجع سابق، ص١٠١.

السلطة التقديرية للإدارة وهو ما يفيد أن التناسب يقتصر على جانب معين من مجموع الجوانب العديدة التي تقوم عليها الملاءمة، والتي يشكل التناسب جزء منها.[١]

فمفهوم الملاءمة أوسع إذن من مفهوم التناسب، بل إن المفهوم الأول يستغرق الثاني ويستوعبه ، باعتباره يندرج في أحد أجزائه أو مكوناته ، ومن ثم فإنهما لا يتطابقان ولا يعد بالتالي أحدهما مرادفا للآخر .

غير أن ذلك لا يعني انعدام أي تأثير متبادل بينهما ، فقد يكون القرار الإداري ملاءم وغير ملاءم في آن واحد، وإن كان يوصف بالنتيجة في مجموعه بعدم الملاءمة فيتصور أن يصدر القرار في الوقت السليم، وبالكيفية المطلوبة، ووفقا للاعتبارات والأوضاع السائدة، فهو لذلك قرار ملاءم من هذه النواحي، ولكن بالنظر لعدم مراعاة مصدر القرار تحقيق التناسب بين أهمية الوقائع والإجراء المتخذ أو الغاية منه، يكون القرار غير ملاءم لعدم مراعاة ذلك، بالرغم من أنه ملاءم لمراعاته النواحي الأخرى.[٢]

وخلاصة ما تقدم أنه لا يوجد تطابق تام بين اصطلاحي الملاءمة والتناسب؛ فالتناسب هو أحد جوانب الملاءمة في القرار الإداري، ويتجلى ذلك في التوافق بين سبب القرار ومحله، بينما الملاءمة هي نتيجة مراعاة جوانب متعددة في القرار الإداري يتعين على الإدارة أخذها في الاعتبار عند ممارسة سلطتها التقديرية، وأن العلاقة بينهما، هي علاقة الكل بالجزء، بحسبان أن التناسب هو أحد أهم جوانب الملاءمة في القرار الإداري.[٣]

وأخيراً تجدر الإشارة إلى أن بعض الفقه قد ربط بين فكرة التناسب وفكرة الغلو فى فى توقيع الجزاء فى المجال التأديبى،[٤] بينما ربط البعض الآخر بين فكرة الملائمة ونظرية الموازنة بين المنافع والمضار.[٥] بينما يرى البعض أن كل من نظريتى الخطأ الظاهر والموازنة بين المنافع والمضار كلاهما من تقنيات المراقبة على التناسب.[٦]

وتعليقاً على ما سلف يمكننا القول بأن القضاء الإدارى مع التطورات التى شهدتها الرقابة القضائية بات يملك سلطة الرقابة على مجمل القرارات والأعمال التى تمارسها جهة الإدارة وهو ما ترتب

---

[١] طارق خضير، المرجع السابق، ص.٥٨-٥٩.

[٢] د.محمد فريد الزهيري ، مرجع سابق، ص.٣٢-٣٤

[٣] د.محمد سيد أحمد محمد ، التناسب بين الجريمة التأديبية والعقوبة التأديبية، مرجع سابق، ص.٢٥٥-٢٥٦.

[٤] د. حسان عبد الله يونس الطائى، التطوورات القضائية فى الرقابة على التناسب، مرجع سابق، ص.٥٠٥ وما بعدها.

[٥] د. خليفة سالم الجهمى، مرجع سابق، ص١٠٣ وما بعدها.

[٦] رفيق بو مدين، المرجع السابق، ص.٧٠ وما بعدها.

عليه الحد من سلطاتها التقديرية، وفيما يخص المجال التأديبى لم يعد هناك مجال للسلطة التقديرية الواسعة بعدما بسط القضاء رقابته على الجزاءات التأديبية سواء كان ذلك من خلال الرقابة على التناسب أو رقابة الملائمة أو الرقابة التقليدية.

رابعاً: تمييز رقابة الملائمة عن أنواع الرقابة الأخرى:

تعرضنا فيما سبق لمفهوم كل من التناسب والملائمة وأبرزنا أهم الفوارق التى تميز رقابة الملائمة على رقابة التناسب، وبقى أن نميزبين الرقابة على الملائمة والرقابة على التكييف القانونى للوقائع.وهو ما سنعرض له فى السطور التالية:

رقابة الملائمة والرقابة على التكييف القانونى للوقائع

على الرغم من بعض التشابه بين الملائمة والرقابة على التكييف القانونى للوقائع إلا أن الفقه قد ميز بين نوعين من التكييف الأول تكييف قانونى للسبب والثانى تكييف قانونى لخطورة السبب، والتكييف القانونى للسبب يعنى اعطاء عمل أو واقعة معينة وصفاً قانونياً، بينما النوع الثانى يدخل عليه عنصر جديد يتمثل فى محل القرار ومن هنا لا يمكن القول باختلاط التكييف القانونى والملائمة عندما لا يحدد القانون بدقة الأسباب الواقعية التى تؤدى إلى اتخاذ القرار.[١]

ويمكن القول أن الرقابة على الوجود المادى للوقائع يعد الحد الأدنى للرقابة التى يقوم بها القضاء، بينما رقابة التكييف القانونى أوسع نطاقاً، بينما رقابة الملائمة أوسع من كلاهما، فالرقابة على الملائمة تعد المستوى الثالث لرقابة القضاء الإدارى على الوقائع المكونة لسبب القرار الإدارى، حيث تنصب رقابته فى هذه الحالة على مدى التناسب بين الوقائع المكونة للسبب ودرجة أهمية وخطورة القرار، وهى من المسائل الداخلة فى نطاق السلطة التقديرية للإدارة حسب الأصل العام.[٢]

المطلب الثانى

طبيعة ومبررات الرقابة على الملائمة فى الجزاءات التأديبية

كانت السلطة التقديرية للادارة فى السابق بعيدة عن رقابة القضاء الإدارى وهو ما أدى إلى امتناع القضاء عن التعرض لمراجعة الإدارة فى تقديرها لأهمية وخطورة المخالفات المنسوبة للموظف ومدى التناسب بينها وبين الجزاء التأديبى، وكان دور القضاء الإدارى يقتصر على فحص مشروعية القرار دون البحث فى مدى ملائمته، بيد أنه ونتيجة مجموعة من التطورات بدأ القضاء

---

[١] طارق خضير، المرجع السابق، ص.٧١.

[٢] د. نواف كنعان، القضاء الإدارى، مرجع سابق، ص.٣٤٦.

الإدارى فى فى بسط رقابته على ملائمة الجزاء للمخالفة المرتكبة والحد من السلطة التقديرية لجهة الإدارة فى هذا الصدد.[١]

طبيعة الرقابة على الملائمة

لم يتفق الفقه على كلمة سواء فيما يتعلق بالطبيعة القانونية للرقابة على الملائمة، حيث ذهب البعض أن التناسب هو وجود ملائمة ظاهرة بين الخطأ الوظيفى ونوع الجزاء الواقع على من ارتكبه، وهو ما يعنى ضرورة وجود معايير واضحة وظاهرة تبين مدى التناسب بين العقوبة والمخالفة التأديبية، بينما يرى البعض الآخر بأن اصدق تعبير عن التناسب هو الملائمة بين المخالفة التأديبية باعتبارها سبب القرار الذى تضمن ايقاع الجزاء، وبين العقوبة التى تمثل محل القرار التأديبى وكذلك النتيجة المرجوة والتى تتمثل فى غاية التأديب، وبالتالى تتحقق الملائمة والتناسب بين السبب والغاية والمحل.[٢]

وهناك من يرى أن الملائمة تعتبر من قبيل المبادئ العامة للقانون، وهو ما يترتب عليه أن تلتزم الإدارة بمراعاته فى كل تصرفاتها، وذلك دون الحاجة إلى نصوص صريحة تتضمنه، وإذا لم تراعى الإدارة التناسب بين سبب القرار ومحله تكون قد انحرفت عن الهدف وأصبح من واجب القضاء بسط رقابته لحماية حقوق الأفراد من هذا العسف.[٣]

أما الاتجاه الثانى فيرى أن التناسب أو الملائمة فى الجزاءات التأديبية ليست من المبادئ العامة للقانون، حيث يقرر أنصار هذا التوجه أن قاعدة التناسب بين الجزاء والمخالفة التأديبية، هى من القواعد القابلة للتطبيق على كل القرارات التأديبية المشوبة بالغلو والشطط ولكنها قاصرة فقط على الفرض أو الحالة الموضوعية وبالتالى فهى تظل قاعدة قضائية خاصة ولا يمكن اعتبارها أحد المبادئ العامة للقانون، ذلك أنه من أهم خصائص هذه القاعدة هو العمومية والتجريد.[٤]

---

[١] د. رمضان صلاح أمين، دور القضاء الإدارى فى رقابة السلطة التقديرية، مرجع سابق، ص٣٩٠؛ طارق خضير، المرجع السابق، ص٨١؛ د. حسام عبد الله يونس، مرجع سابق،ص٥٠٣.د. حنان محمد القيسى، الرقابة القضائية على الملائمة فى القرارات التأديبية،الطبعة الاولى، المركز العربى للدراسات والبحوث العلمية، القاهرة، ٢٠١٧م، ص٧٨.

[٢] فى عرض الرأى راجع طارق خضر، مرجع سابق، ص.٦٢.

[٣] د. سامى جمال الدين، قضاء الملائمة، مرجع سابق، ص٢٥٩؛ د. عادل الطبطبائى، الرقابة القضائية، مرجع سابق، ص.٨٥.

[٤] د. محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص١٤٣.

غير أن الراجح فقها وهو ما نؤيده هو اعتبار التناسب فى الجزاءات التأديبية من قبيل المبادئ العامة للقانون وهو ما يستوجب على الإدارة الالتزام به وعدم مخالفته فيما تجريه من تصرفات أو تصدره من قرارات.

الأساس القانونى للقرقابة على ملائمة الجزاءات التأديبية

مضمون التناسب أو الملائمة هو ألا تغلو السلطة المختصة بتحديد الجزاء في اختياره ولا تتعسف في تقديره، وإنما عليها أن تتخذ ما يكون على وجه اللزوم ضروريا لمواجهة الخرق القانوني أو المخالفة الادارية، وما يترتب على ارتكابها من آثار وما فيه القدر المتقين من المعقولية لردع المخالف، وزجر غيره عن أن يرتكب ذات فعله.

ومن هنا تكون ضوابط أو حدود الجزاء او العقاب موضوعية، ويعتبر كل تجاوز لهذه الضوابط تعسفاً او استبداداً ينبغي رفضه،[١] واذا كان المشرع يلزم الادارة بالتناسب وهي تختار الجزاء فإنه من جهة أخرى يفرض عليها الالتزام بالمعقولية بحيث لا تتقيد بالجزاء المختار فحسب وإنما تلزم أيضا بأن لا تتخذه إلا في حالة وقوع المخالفة المبررة له استناداً الى نص القانون وتلك المعقولية تلزم بان تبذل الإدارة عناية كافية في التقدير حتى لا تتعسف فيه.[٢]

ومما تجدر ملاحظته أنه إذا كان القاضي الإداري قد مضى برقابته الى آفاق جديدة فيبسطها على ملاءمة القرارات الإدارية وصار تبعًا لذلك يراقب مدى التناسب بين القرار ومحله أي بين الجزاء والمخالفة المبررة له،[٣] فالقاضي في رقابته على الإدارة يرد الوضع الى درجة الموازنة إذ كان الجزاء المفروض من الإدارة مغالياً فيه ولا يتناسب مع قدر الخطأ، وذلك بهدف عدم السماح للإدارة أن تستخدم سلطتها في فرض الجزاءات بدون داع او مبرر.[٤]

وهناك شبه اتفاق بين الفقهاء على أن حتمية السلطة التقديرية للإدارة وإن كانت حتمية تفرضها الاعتبارات العملية والقانونية، إلا أن ترك ممارستها من الإدارة دون معقب قد يؤدى للتعسف فى استعمالها بما يشكل مساساً بالحقوق المقررة قانوناً للموظف وهو ما دعى القضاء الفرنسى لسرعة التدخل لفرض رقابته مستنداً إلى نظرية الخطأ البين فى التقدير كوسيلة مبتكرة لممارسة رقابته.[٥]

---

[١] د. محمد زكي أبو عامر، قانون العقوبات، القسم العام، منشاة المعارف، إسكندرية، ١٩٩٣، ص٤٥٤.

[٢] سعد نواف العنزى ، الضمانات الاجرائية فى التأديب، مرجع سابق، ص٣١٧.

[٣] رشا محمد جعفر، الرقابة القضائية على سلطة الادارة في فرض الجزاءات على المتعاقد معها، منشورات الحلبة الحقوقية، لبنان، ٢٠٠٩م،ص.١٢٧

[٤] صام عبد الوهاب البرزنجي، السلطة التقديرية، مرجع سابق، ٤٣٧.

[٥] مليكة مخلوفى ، القرار التأديبى بين السلطة التقديرية للإدارة ورقابة الملائمة، مرجع سابق، ص٢٤٩.

ويمكن القول أن الرقابة على الملائمة أحدث الاتجاهات القضائية لبسط رقابة القضاء على الجزاءات التأديبية للحد من عسف السلطة الإدارية وضمان حقوق الموظف، فبينا ابتدع مجلس الدولة الفرنسى نظرية الخطأ البين، ابتدع القضاء المصرى نظرية الغلو كأساس يستند اليه القضاء لرقابة السلطة التقديرية للإدارة بشأن الجزاءات التأديبية.

وهكذا يمكن القول بأن فكرة التناسب التي ابتدعها القضاء الإداري العربي والمقارن من خلال دوره الخلاق في إنشاء قواعد القانون الإداري، ترتد في جذورها إلى فكرة المساواة القانونية بما تعنيه من حماية قانونية متكافئة في مواجهة التمييز الذي ينقصه التبرير الموضوعي، وبما تستهدفه من إعمال التسوية في المعاملة بين من تتماثل مراكزهم وظروفهم، مما يسوغ معه التقرير بأن التناسب مبدأ فرعي مشتق من مبدأ أعم وأشمل هو مبدأ المساواة أمام القانون، بمفهومه المرن لا الجامد ، الذي يقيم تناسبًا معقولا مرنًا، ويندرج التناسب بهذه المثابة ضمن كتلة قواعد المشروعية الإدارية لا بوصفه نصا قانونيا وإنما بحسبانه أحد مكونات نظرية المبادئ العامة للقانون التي تتشكل باستمرار وتساهم في تطوير أحكام القانون الإداري لتضمن مرونته ومسايرته لما يستجد ويستحدث في الحياة الإدارية.

وفي نطاق التناسب بين العقوبة التأديبية والجريمة التأديبية، فقد تساءل جانب من الفقه، عن الدرجة التي يمكن معها القول بوجود عدم تناسب في هذا الشأن ويمكن الإجابة على ذلك بالقول، بأن بلوغ الخطأ في تقدير العقوبة مدى استثنائياً أو حداً غير عاديًا، يتجاوز المدى أو الحد المسموح به من الأخطاء العادية يشكل درجة عدم التناسب بين العقوبة والجريمة التأديبية، وهو ينم بهذه المثابة عن التباين الشديد بين مقدار العقوبة الموقعة ونوعها، وبين جسامة الجريمة المرتكبة وخطورتها، أو يشير إلى مدى الاختلال والتفاوت الحاصل بينهما في هذا الشأن، مما يتبينه الشخص العادي دون عناء.[١]

ويرى بعض الفقه أنه من اللافت للنظر أن مجلس الدولة المصري كان له فضل السبق في تطبيق نظرية الخطأ الظاهر في أحد مجالات النشاط الإداري ألا وهو مجال التأديب فيما أطلق عليه قضاء الغلو سواءً في الشدة أو في اللين، وذلك منذ قبل ظهور البوادر الأولى لهذه النظرية في قضاء مجلس الدولة الفرنسي، ولكنه لم يقم بتعميم تطبيقها على سائر مجالات النشاط الإداري الأخرى.[٢]

نظرية الغلو وفرض الرقابة على ملائمة الجزاءات التأديبية

---

[١] د. خليفة سالم الجهمى، الرقابة القضائية على التناسب، مرجع سابق،ص.١٠٨.

[٢] د.محمود سلامة جبر ، المرجع السابق ، ص٢٣٥

أمام السلطة التقديرية الواسعة التى تتمتع بها الإدارة بشأن الجزاءات التأديبية فيما يخص اختيار العقوبة المناسبة للمخالفة المرتكبة، لجأ القضاء للبحث عن وسيلة يستطيع من خلالها الموازنة بين السلطة التقديرية للسلطة التأديبية فى اختيار الجزاء،[١]وضمانات حقوق الموظفين فأنشأ نظرية الغلو لتبرير رقابته لتناسب القرارات الصادرة بتوقيع الجزاءات التأديبية،[٢] وبالفعل طور هذه النظرية حتى تمكن من بسط رقابته على الملائمة فى الجزاءات التأديبية.

تعريف الغلو

تشير كلمة غلو فى اللغة العربية إلى التجاوز فى المدى والتشدد فى الحد، والمبالغة فى الأمر، وأصل الغلاء الارتفاع ومجاوزة القدر فى كل شئ.[٣]

ولم يضع المشرع المصرى تعريفاً للغلو كما امتنع القضاء أيضاً عن وضع تعريف محدد لهذا المصطلح على الرغم أنه من ابتدع نظرية الغلو. واكتفت المحكمة الإدارية باستخدام أكثر من مصطلح للدلالة على مفهوم الغلو، ومن بين هذه المصطلحات:(عدم الملائمة الظاهرة، عدم التناسب الظاهر، عدم التناسب البين، المفارقة الظاهرة) دون أن تحاول وضع تعريف محدد لهذا المصطلح ، [٤]وهو ما فتح الباب واسعاً لرجال الفقه للتعبير عن وجهات نظرهم حول المفهوم القانونى للغلو.

ومن هنا ذهب رأى فى الفقه إلى تعريف الغلو بأنه وسيلة قضائية استخدمها مجلس الدولة لمواجهة التعسف من قبل الإدارة فى توقيع الجزاءات التأديبية بما لا يتناسب مع جسامة المخالفة المرتكبة.[٥] ويرى البعض الآخر أن الغلو صورة من صور عدم التناسب الصارخ بين سبب القرار ومحله ومن خلاله تباشر المحكمة رقابتها على ملائمة القرار التأديبى.[٦]

وخلاصة ما تقدم أن القضاء الإدارى فى مصر مثله فى ذلك مثل نظيره الفرنسى قد اتجه إلى ابتداع النظريات ووضع المبادئ التى تساعده على الحد من السلطة التقديرية لجهة الإدارة للحيلولة

---

[١] حول مبررات هذه السلطة الواسعة القانونية والعملية، راجع، مليكة مخلوفى، القرار التّأديبي بين السلطة التقديرية للإدارة ورقابة الملاءمة، المجلة النقدية، العدد الثانى، تصدر بجامعة مولود معمرى، الجزائر،٢٠١٧م.ص٢٥٥ وما بعدها.

[٢] د. حسان عبد الله يونس، المرجع السابق، ص.٥٠٣.

[٣] لسان العرب، ابن منظور، الطبعة الأولى، دار صادر ناشرون، لبنان، ١٩٩٧م،ص.٣٢.

[٤] د. محمود سلامة جبر، المرجع السابق، ص.٥٢٤.

[٥] د. محمد سيد أحمد، التناسب بين الجريمة التأديبية، مرجع سابق، ٤٤٣.

[٦] د. رمضان محمد بطيخ، الاتجاهات المتطورة، مرجع سابق، ص.٢٩١.

بينها وبين التعسف فى استخدام سلطتها وكذلك لوضع قدر من التوازن بين السلطات التقديرية للإدارة وحقوق وحريات الأفراد.

المبحث الثانى
موقف المحكمة الإدارية العليا من الرقابة على الملائمة والتطبيقات القضائية

للوقوف على مسلك المحكمة الإدارية العليا فى رقابة الملائمة لا بد للتعرض للتطورات التى مر بها قضاء هذه المحكمة، ويمكن فى هذا الشأن التمييز بين مرحلتين اتسمت المرحلة الأولى بامتناع القضاء عن النظر فى مدى ملائمة الجزاء والفعل المرتكب على اعتبار أن هذا يدخل فى نطاق السلطة التقديرية لجهة الإدارة، ثم شهدت المرحلة الثانية تحولاً ملحوظاً وبدأ قضاء الإدارية العليا النظر فى مدى ملائمة الجزاءات التأديبية.

تأسيساً على ما أسلفناه فإننا سنقوم بتقسيم هذا المبحث إلى مطلبين يتناول الأول تطور موقف المحكمة الإدارية من رقابة الملائمة، ونخصص الثانى لعرض التطبيقات القضائية للرقابة على الملائمة.

المطلب الأول
تطور قضاء المحكمة الإدارية العليا فى الرقابة على الملائمة

يمكن التمييز بين مرحلتين مر بهما القضاء الإدارى فى مصر فيما يتعلق بالرقابة على الملائمة، وفى المرحلة الأولى والتى تبدأ منذ عام ١٩٤٧ امتنعت خلالها محكمة القضاء الإدارى عن بسط رقابتها على مدى التناسب بين العقوبة والمخالفة التأديبية وقد استمرت محكمة القضاء الإدارى على ذات المسلك حتى عام ١٩٥٥، وسارت المحكمة الإدارية العليا كذلك فى الفترة السابقة عن عام ١٩٦١ على ذات النهج ولم تتحول عنه إلا فى نهاية عام ١٩٦١ حيث بدأت المحكمة الإدارية العليا فى بسط رقابتها على التناسب وملائمة الجزاء للمخالفة المرتكبة من خلال نظرية الغلو.[١]

أولاً: مسلك المحكمة الإدارية العليا فيما قبل عام ١٩٦١م

تميزت هذه المرحلة بتبنى موقف معارض لرقابة الملائمة من قبل قضاء المحكمة الإدارية العليا تأسيساً على أن الإدارة لها السلطة التقديرية فيما يتصل بتناسب العقوبة مع المخالفة المرتكبة،

[١] رفيق بو مدين، الوسائل القضائية، مرجع سابق، ص.٥٠-٥١.

واستقر قضاء المحكمة الإدارية العليا فى هذه المرحلة على حق السلطة التأديبية فى اختيار العقوبة التى تراها مناسبة حسب تقديرها لظروف كل حالة ولم يكن للقاضى حق التعقيب على الجزاء الذى اختارته الإدارة طالما التزمت فيه النصاب الذى حدده لها القانون.[1]

ومن قبيل الأحكام التى صدرت عن المحكمة الإدارية العليا فى هذه الفترة تكريساً لمبدأ السلطة التقديرية للإدارة فى اختيار الجزاء التأديبى:

حيث قضت فى شأن الجزاءات التى تضمنها قانون العمد والمشايخ رقم ١٤١لسنة ١٩٤٧ بأن " إن القرار التأديبي، شأنه شأن أي قرار إداري آخر، يجب أن يقوم على سبب يسوغ تدخل الإدارة لإحداث أثر قانوني في حق الموظف، هو توقيع الجزاء للغاية التي استهدفها المشرع، وهي الحرص على حسن سير العمل تحقيقاً للمصلحة العامة. ولا يكون ثمة سبب للقرار إلا إذا قامت حالة واقعية أو قانونية تبرر التدخل. وللقضاء الإداري – في حدود رقابته القانونية – أن يراقب صحة قيام هذه الوقائع وسلامة تكييفها القانوني، دون أن يتطرق إلى بحث ملاءمة توقيع الجزاء أو مناقشة مقداره، ورقابته القانونية هذه لصحة الحالة الواقعية أو القانونية لا تعني أن يحل القضاء الإداري نفسه محل السلطات التأديبية المختصة فيما هو متروك لتقديرها ووزنها، فيستأنف النظر بالموازنة والترجيح فيما يقوم لدى السلطات التأديبية المختصة من دلائل وبيانات وقرائن أحوال إثباتاً أو نفياً في خصوص قيام أو عدم قيام الحالة الواقعية أو القانونية التي تكون ركن السبب، أو يتدخل في تقدير خطورة هذا السبب وما يمكن ترتيبه عليه من آثار، بل إن هذه السلطات حرة في تقدير هذه الخطورة وتلك الدلائل والبيانات وقرائن الأحوال، تأخذها دليلاً إذا اقتنعت بها أو تطرحها إذا تطرق الشك إلى وجدانها، ولا هيمنة للقضاء الإداري على ما تكون منه الإدارة عقيدتها واقتناعها في شيء من هذا، وإنما الرقابة التي للقضاء المذكور في ذلك تجد حدها الطبعي – كرقابة قانونية – في التحقق مما إذا كانت النتيجة التي انتهى إليها القرار التأديبي في هذا الخصوص مستفادة من أصول موجودة أو أثبتتها السلطات المذكورة وليس لها وجود، وما إذا كانت النتيجة التي انتهى إليها القرار مستخلصة استخلاصاً سائغاً من أصول تنتجها مادياً أو قانوناً. فإذا كانت هذه النتيجة منتزعة من غير أصول موجودة، أو كانت مستخلصة من أصول لا تنتجها، أو كان تكييف الوقائع على فرض قيامها مادياً لا ينتج النتيجة التي يتطلبها القانون، كان القرار فاقداً لركن من أركانه وهو

---

[1] د. حسان عبد الله يونس الطائى، مرجع سابق، ص.٥٥٢.ولتفاصيل راجع د. ثروت عبد العال احمد، الرقابة القضائية على ملائمة القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص.٨٩٧ وما بعدها.

ركن السبب ووقع مخالفاً للقانون، أما إذا كانت النتيجة مستخلصة استخلاصاً سائغاً من أصول ثابتة تنتجها مادياً أو قانوناً، فقد قام القرار على سببه وكان مطابقاً للقانون.[١]

كما قضت فى حكم آخر بأن " – سبب القرار التأديبي بوجه عام هو إخلال الموظف بواجبات وظيفته أو إتيانه عملاً من الأعمال المحرمة عليه. فكل موظف يخالف الواجبات التي تنص عليها القوانين أو القواعد التنظيمية العامة، أو أوامر الرؤساء الصادرة في حدود القانون، أو يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته المنوط بها تأديتها بنفسه بدقة وأمانة، إنما يرتكب ذنباً إدارياً هو سبب القرار يسوغ تأديبه، فتتجه إرادة الإدارة إلى إنشاء أثر قانوني في حقه، هو توقيع جزاء عليه بحسب الشكل والأوضاع المقررة قانوناً، وفي حدود النصاب المقرر. فإذا توافر لدى الجهة الإدارية المختصة الاقتناع بأن الموظف سلك سلوكاً معيباً ينطوي على تقصير أو إهمال في القيام بعمله أو أداء واجباته أو على خروج على مقتضيات وظيفته أو إخلال بكرامتها أو بالثقة الواجب توافرها فيمن يقوم بأعبائها، وكان اقتناعها هذا لوجه المصلحة العامة مجرداً عن الميل أو الهوى، فبنت عليه قرارها بإدانة سلوكه، واستنبطت هذا من وقائع صحيحة ثابتة في عيون الأوراق مؤدية إلى النتيجة التي خلصت إليها، فإن قرارها في هذا الشأن يكون قائماً على سببه ومطابقاً للقانون وحصيناً من الإلغاء"[٢]

وهناك حكم للمحكمة الإدارية العليا تحدثت فى حيثياته عن التناسب ولكنها لم ترسى قضاءها بالغاء الحكم على مبدأ الملائمة أو التناسب بين الجزاء والمخالفة وانما اسست حكمها بالالغاء على عيب مخالفة القانون، حيث جاء فى حيثيات هذا الحكم " جزاء تأديبي – للإدارة ملاءمة تقديره في حدود النصاب القانوني – تقدير الجزاء على أساس ثبوت تهمتين أو عدة تهم – ثبوت انتفاء إحدى هذه التهم أو بعضها – عدم قيام الجزاء على كامل سببه – إلغاؤه ولو كانت الأفعال المنسوبة للموظف لا تقبل التجزئة.

لئن كان للإدارة تقدير الجزاء التأديبي في حدود النصاب القانوني، إلا أن مناط ذلك أن يكون التقدير على أساس قيام سببه بجميع أشطاره، فإذا تبين أنه قدر على أساس تهمتين أو تهم عدة، لم يقم في حق الموظف سوى بعضها دون البعض الآخر؛ فإن الجزاء – والحالة هذه – لا يقوم على كامل سببه، ويتعين إذن إلغاؤه؛ لإعادة التقدير على أساس استبعاد ما لم يقم في حق الموظف وبما

---

[١] القضية رقم ١٥١ لسنة ٣ القضائية، جلسة ١٥/٦/ ١٩٥٧م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الثانية – العدد الثالث (من أول يونيه إلى آخر سبتمبر سنة ١٩٥٧) – صـ ١١٧٣

[٢] القضية رقم ٤٧٨ لسنة ٣ القضائية، جلسة ١/٣/١٩٥٨م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الثالثة – العدد الثاني (من فبراير سنة ١٩٥٨ إلى آخر مايو سنة ١٩٥٨) – صـ ٧٩٨

يتناسب صدقاً وعدلاً مع ما قام في حقه، حتى ولو كانت جميع الأفعال المنسوبة للموظف مرتبطة بعضها مع البعض الآخر ارتباطاً لا يقبل التجزئة؛ إذ ليس من شك في أنه إذا تبين أن بعض هذه الأفعال لا تقوم في حق الموظف، وكان ذلك ملحوظاً عند تقدير الجزاء، لكان للإدارة رأي آخر في هذا التقدير، فلا يجوز أن يكون الموظف ضحية الخطأ في تطبيق القانون.[١]

ويبدو أن هذا الحكم هو ما استند إليه رأى بعض رجال الفقه حين ذهب إلى أن المحكمة الإدارية العليا قد فرضت رقابتها على التناسب منذ نشأتها،[٢] إلا أنه ومع تقديرنا لهذا الرأى ومبرراته فقد سبق وبينا أن مثل هذا الحكم قد استندت المحكمة فى الغاء الجزاء على عيب مخالفة القانون وليس الملائمة.

ثانياً: مسلك المحكمة الإدارية العليا منذ أواخر عام ١٩٦١م

كان للمخالفات الصارخة التى تكشفت أمام المحكمة الإدارية العليا تمثلت فى عدم التناسب البين بين الجزاءات التى قررتها بعض الجهات الإدارية والمخالفات التى نسبت لموظفيها أكبر الأثر فى عدول المحكمة عن مسلكها الرافض لبسط رقابتها على الملائمة والتناسب فى النظام التأديبى.ووجدت أنه لا يمكن التسليم بشرعية العقاب لمجر تقيد السلطات التأديبية بالتعداد التشريعى للجزاءات رغم المغالاة فى التجريم والعقاب من قبل سلطة الإدارة.[٣]

وقد بدأ قضاء المحكمة الإدارية العليا فى التحول إلى بسط رقابتها على ملائمة الجزاءات التأديبية فى نوفمبر ١٩٦١ حيث قضت فى حكمها بأن " الأفعال المكونة للذنب الإداري إذن ليست محددة حصراً ونوعاً وإنما مردها بوجه عام إلى الإخلال بواجبات الوظيفة أو الخروج على مقتضياتها وكل فعل بالذات لم يحدد له ما يناسبه من جزاء. وإنما ترك تحديد ذلك للسلطة التأديبية بحسب تقديرها لدرجة جسامة الفعل وما يستأهله من جزاء في حدود النصاب القانوني المقرر.

ومن حيث أن المحكمة التأديبية بوصفها سلطة تأديبية ينبغي عليها أن تلتزم هذا النظام القانوني وتسند قضاءها إليه في تكييفها للفعل المكون للذنب الإداري وفي تقديرها للجزاء الذي يناسبه، ذلك أنه هو النظام القانوني الواجب التطبيق في هذا الخصوص. فينبغي – إذا هي انتهت من وزن الأدلة إلى ثبوت الفعل المكون للذنب الإداري – أن تقيم الإدانة على أساس رد هذا الفعل إلى الإخلال بواجبات الوظيفة أو الخروج على مقتضياتها وأن تقيم تقديرها للجزاء الذي توقعه على

---

[١] القضية رقم ٩٠٦ لسنة ٣ القضائية، ٩/ ١١/١٩٥٧م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الثالثة – العدد الأول (من أول أكتوبر سنة ١٩٥٧ إلى آخر يناير سنة ١٩٥٨) صـ ٦٦

[٢] د.محمد مرغنى خيرى، المعالاة فى التساهل (التفريط) بمقال بمجلة العلوم الادارية العدد الرابع ١٩٧٤م، مشار اليه بمرجع د. حسان عبد الله ، التطورات القضائية، ص٥٥٤.

[٣] د. محمود جبر سلامة، رقابة مجلس الدولة، مرجع سابق، ص.٥٧٥.

أساس التدرج بحسب درجة جسامة الذنب، فإن هي سارت على السنن المتبع في قانون العقوبات، فلم ترد الفعل المكون للذنب الإداري إلى الإخلال بواجبات الوظيفة أو الخروج على مقتضياتها، وإنما استعارت له وصفاً جنائياً وارداً في قانون العقوبات وعنيت بتحديد أركان الفعل على نحو ما حدده القانون المذكور للوصف الذي استعارته، ثم اختارت لهذا الفعل أشد الجزاءات التي يجيز قانون التوظف توقيعها بمقولة أن هذا الجزاء هو وحده الذي حدده القانون لهذا الفعل. أنها إن فعلت ذلك كان الجزاء المقضى به معيباً لأنه بني على خطأ في الإسناد القانوني. فهذا الجزاء وإن كان من بين الجزاءات التي أجاز قانون التوظف توقعيها، إلا أنه أسند إلى نظام قانوني آخر غير النظام القانوني الواجب التطبيق.

ومن حيث، من ناحية أخرى، أنه ولئن كانت للسلطات التأديبية ومن بينها المحاكم التأديبية سلطة تقدير خطورة الذنب الإداري وما يناسبه من جزاء بغير معقب عليها في ذلك، إلا أن مناط مشروعية هذه السلطة – شأنها كشأن أية سلطة تقديرية أخرى – ألا يشوب استعمالها غلو. ومن صور هذا الغلو عدم الملاءمة الظاهرية بين درجة خطورة الذنب الإداري وبين نوع الجزاء ومقداره. ففي هذه الصورة تتعارض نتائج عدم الملاءمة الظاهرة مع الهدف الذي تغياه القانون من التأديب. والهدف الذي توخاه القانون من التأديب هو بوجه عام تأمين انتظام المرافق العامة، ولا يتأتى هذا التأمين إذا انطوى الجزاء على مفارقة صارخة. فركوب متن الشطط في القسوة يؤدي إلى إحجام عمال المرافق العامة عن حمل المسئولية خشية التعرض لهذه القسوة الممعنة في الشدة. والإفراط المسرف في الشفقة يؤدي إلى استهانتهم بأداء واجباتهم طمعاً في هذه الشفقة المغرقة في اللين. فكل من طرفي النقيض لا يؤمن انتظام سير المرافق العامة، وبالتالي يتعارض مع الهدف الذي رمى إليه القانون من التأديب. وعلى هذا الأساس يعتبر استعمال سلطة تقدير الجزاء في هذه الصورة مشوباً بالغلو. فيخرج التقدير من نطاق المشروعية إلى نطاق عدم المشروعية، ومن ثم يخضع لرقابة هذه المحكمة. ومعيار عدم المشروعية في هذه الصورة ليس معياراً شخصياً وإنما هو معيار موضوعي قوامه أن درجة خطورة الذنب الإداري لا تتناسب البتة مع نوع الجزاء ومقداره. وغني عن البيان أن تعيين الحد الفاصل بين نطاق المشروعية ونطاق عدم المشروعية في الصورة المذكورة مما يخضع أيضاً لرقابة هذه المحكمة.[1]

---

[1] القضية رقم ٥٦٣ لسنة ٧ القضائية، جلسة ١٩٦١/١١/١١م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة السابعة – العدد الأول (من أول أكتوبر سنة ١٩٦١ إلى آخر يناير سنة ١٩٦٢) – صـ ٢٧

وقد ذهب الفقه أن المحكمة الإدارية العليا بما أوردته فى حيثيات هذا الحكم المتقدم قد وضعت الركائز الأساسية التى تقوم عليها رقابة الملائمة والتناسب بشأن الجزاءات التأديبية والتى تمثلت فى[1]:

- ارساء نظرية الغلو فى التقديرات التى تجريها الإدارة فى توقيع الجزاءات التأديبية، كأساس لتطور رقابة القضاء الإدارى فى مجال التأديب.
- اطلاق سلطة القضاء فى الرقابة على مدى التناسب بين المخالفة المرتكبة والجزاء الذى ارتأته جهة الإدارة بما يحقق ضمانة اضافية للموظفين.
- أن أصالة حكم المحكمة الإدارية العليا فى هذا الشأن قد تمثلت فى تعميمه الرقابة على التناسب لجميع القرارات التأديبية دون قصرها على طائفة بعينها.
- وضعت المحكمة من خلال هذا الحكم معياراً موضوعياً لقياس الغلو قوامه عدم التناسب الظاهر بين خطورة الذنب والجزاء الموقع.
- أصبحت المحكمة الإدارية العليا من خلال اقرارها لمبدأ التناسب بين الجزاء والمخالفة محكمة موضوع وقانون فى ذات الوقت وبات بامكانها تخفيف العقوبة.

ويمكن القول أنه منذ صدور هذا الحكم واستقر قضاء المحكمة الإدارية العليا على فرض الرقابة على الملائمة فى المجال التأديبي، وإن كانت هناك أحكام تتسم بالندرة صدرت عن المحكمة قد انحرفت فيها بعض الشئ عن مسلكها إلا أن غالب الأحكام يؤكد على رقابة القضاء على عنصر الملائمة فى الجزاءات التأديبية وتظل الأحكام النادرة التى تناقض هذا التوجه لها طبيعتها الخاصة التى تتصل بملابسات الدعوى وظروفها.

---

[1] د. حسان عبد الله يونس، المرجع السابق، ص.٥٥٧.

المطلب الثانى
التطبيقات القضائية للرقابة على ملائمة الجزاءات التأديبية

تظهر التطبيقات القضائية للمحكمة الإدارية العليا أهم المبادئ التى ارستها هذه المحكمة فى الرقابة على الملائمة، كما تبرز من ناحية أخرى عناصر مراقبة الملائمة التى ارتكز عليها قضاء هذه المحكمة وهو ما نستطيع اجماله فى مجموعة نقاط على النحو التالى:

- **الرقابة على التدرج فى توقيع الجزاءات كعنصر من عناصر الملائمة**

ففى هذا الشأن قضت المحكمة الإدارية العليا بأن " إن القرار التأديبي شأنه شأن أي قرار إداري آخر يجب أن يقوم على سبب يبرره فلا تتدخل الإدارة لتوقيع الجزاء إلا إذا قامت حالة قانونية أو واقعية تبرر تدخلها ولما كان السبب هو ركن من أركان القرار فإن للقضاء الإداري أن يراقب قيام هذه الحالة أو عدم قيامها كركن من أركان القرار وفي نطاق الرقابة القانونية التي تسلط على تلك القرارات التي غايتها التعرف على مدى مشروعيتها من حيث مطابقتها للقانون نصاً وروحاً، فإذا كان الثابت على نحو ما تقدم – أن السبب الذي قام عليه القرار المطعون فيه وهو إخلال المدعي بالتزاماته الجوهرية وخروجه على مقتضى واجبه الوظيفي، أمر ثابت في حقه، فإن القرار المطعون فيه يكون قد قام على سبب يبرره ومطابقاً للقانون.

ومن حيث إن الحكم المطعون فيه بالرغم مما خلص إليه من ثبوت الاتهام المسند إلى المدعي وإلى أنه يشكل خروجاً على مقتضيات واجبه الوظيفي، وأن من حق المؤسسة مجازاته عنه قد انتهى إلى إلغاء قرار فصله استناداً إلى أن هذا الجزاء لا يتناسب مع ما يثبت في حقه بمقولة أن عجز المدعي عن تقديم المستندات الدالة على صرفه المبالغ المسلمة إليه بصفة عهدة أو وجود عجز في هذه العهدة ليس دليلاً مقنعاً على قيام المدعي باختلاس قيمة المبالغ المتبقية في ذمته للمؤسسة وهو لا يعدو أن يكون إهمالاً في المحافظة على عهدته، وإذا كان هذا الإهمال يشكل في حقه مخالفة إدارية تستوجب مجازاته إلا أنه يجب مراعاة التدرج في الجزاء لإعمال التلاؤم بين الجزاء والمخالفة التي استوجبته وإلا خرج الجزاء عن نطاق المشروعية".[1]

- **أن الإدارة لها تقدير الجزاء المناسب مع ضرورة التزامها بتناسبه مع المخالفة المرتكبة**

حيث استقر قضاء المحكمة على أن " تقدير الجزاء في المجال التأديبي متروك إلى مدى بعيد لتقدير من يملك توقيع العقاب التأديبي غير أن السلطة التقديرية تجد حدها عند قيد عدم جواز

---

[1] القضية رقم ٤١١ لسنة ١٤ القضائية، جلسة ١٠/ ١١/١٩٧٣ م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة التاسعة عشرة – (من أول أكتوبر سنة ١٩٧٣ إلى أخر سبتمبر سنة ١٩٧٤) – صـ ٣

إساءة استعمال السلطة – التي تبدو عند ظهور عدم التناسب بين المخالفة التأديبية وبين الجزاء الموقع عنها وهو ما يعبر عنه بالغلو في تقدير الجزاء الذي يصم الإجراء التأديبي بعدم المشروعية ويجعله واجب الإلغاء – التناسب بين المخالفة التأديبية والجزاء الموقع عنها إنما يكون على ضوء التحديد الدقيق لوصف المخالفة في ضوء الظروف والملابسات المشكلة لأبعادها – مؤدى ذلك – أن جسامة العمل المادي المشكل للمخالفة التأديبية إنما ترتبط بالاعتبار المعنوي المصاحب لارتكابها بحيث لا تتساوى المخالفة القائمة على غفلة أو استهتار بتلك القائمة على عمد والهادفة إلى غاية غير مشروعة – إذ لا شك أن الأولى أقل جسامة من الثانية وهذا ما يجب أن يدخل في تقدير من يقوم بتوقيع الجزاء التأديبي على ضوء ما يستخلصه استخلاصا سائغا من جماع أوراق الموضوع".[1]

- **رقابة الملائمة لا تقتصر على التناسب وحسب بل لا بد من مراعاة الظروف المحيطة**

فى هذا الصدد قضت المحكمة الإدارية العليا بأن " ومن حيث إن تقدير الجزاء في المجال التأديبي عند عدم وجود لائحة للجزاءات – متروك إلى مدى بعيد لتقدير من يملك توقيع العقاب التأديبي، سواء كان الرئيس الإداري أو مجلس التأديب أو المحكمة التأديبية، غير أن هذه السلطة التقديرية تجد حدها عند قيد عدم جواز إساءة استعمال السلطة تلك العبارة التي تبدو عند ظهور عدم تناسب بين المخالفة التأديبية وبين الجزاء الموقع عنها وهو ما يعبر عنه بالغلو في تقدير الجزاء، الذي يصم الإجراء التأديبي بعدم المشروعية ويجعله واجب الإلغاء.

ومن حيث إن التناسب بين المخالفة التأديبية وبين الجزاء الذي يوقع عنها إنما يكون على ضوء التحديد الدقيق بوصف المخالفة في ضوء الظروف والملابسات المشكلة لأبعادها فإن مؤدى ذلك أن جسامة العمل المادي المشكل للمخالفة التأديبية إنما ترتبط بالاعتبار المعنوي المصاحب لارتكابها بحيث لا تتساوى المخالفة القائمة على غفلة أو استهتار بتلك القائمة على عمد والهادفة إلى غاية غير مشروعة إذ لا شك أن الأولى أقل جسامة من الثانية، وهذا ما يجب أن يدخل في تقدير من يقوم بتوقيع الجزاء التأديبي على ضوء ما يستخلصه استخلاصاً سائغاً من جماع أوراق الموضوع.

ومن حيث إن مجلس التأديب الذي أصدر القرار المطعون فيه قد استخلص بداءة في حيثيات القرار أن الطاعن إنما قام باتخاذ إجراءات الإعلان المعيب عن استهتار وعدم التزام كامل بأداء

---

[1] الطعن رقم ١٧٣١ لسنة ٣٧ قضائية عليا، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السنة الثانية والأربعون – الجزء الأول (من أول أكتوبر سنة ١٩٩٦ إلى آخر فبراير سنة ١٩٩٧) – صـ ٤٣٧

واجبات وظيفته على الوجه المتطلب، ثم عاد في حيثية لاحقة وأشار إلى أن تصرف المخالف ينبئ عن سوء نية وعن قصده ضياع حقوق الشاكية.

ومن حيث إن الاستخلاص الأول هو ذلك الذي انتهى إليه القرار في حيثيته الأولى من وصم سلوك الطاعن بالاستهتار دون ما انتهى إليه في حيثيتها التالية من وصم سلوكه بالتعمد وذلك لأن مجرد وقوع الخطأ من جانب العامل يعني أنه قد أهمل بيقين ولكنه لا يعني بذاته أنه ابتغى من وراء خطئه هدفاً غير مشروع، ولذلك فإنه يلزم لمساءلة العامل عن خطئه موصوفاً بصفة التعمد أن ترد بأسباب توقيع الجزاء المؤشرات التي تفيد ذلك، وإلا كان الاستخلاص غير سائغ على نحو يجعل توقيع الجزاء غير مستند إلى أساس سليم.

ومن حيث إنه ليس في الأوراق، ولا في أقوال الشهود ما يمكن أن يستظهر منه صفة العمد فيما أقدم عليه الطاعن من إعلان معيب.

ومن حيث إن قرار مجلس التأديب المطعون فيه قد بنى مجازاة الطاعن بالفصل من الخدمة على ما انتهى إليه من أنه قصد ضياع حقوق الشاكية.

ومن حيث إن مقتضى الانتهاء إلى عدم سلامة هذا الاستخلاص لوصف المخالفة ثبوت عدم التناسب البين بين المخالفة وبين الجزاء الموقع عنها، الأمر الذي يقتضي إلغاء قرار مجلس التأديب المطعون فيه وتوقيع الجزاء الذي يتناسب واقعاً وقانوناً مع ما ثبت في حق الطاعن من مخالفة.[1]

- **الغلو فى اختيار العقوبة يجعل قرار الإدارة غير مشروع**

وفى هذا الصدد قضت المحكمة" لما كان قضاء هذه المحكمة قد جرى على أن الأصل أن يقوم تقدير الجزاء على أساس التدرج تبعاً لجسامة الذنب الإداري وعلى أنه كان للسلطات التأديبية ومنها المحاكم التأديبية سلطة تقدير خطورة الذنب الإداري وما يناسبه من جزاء بغير معقب عليه في ذلك فإن مناط مشروعية هذه السلطة ألا يشوب استعمالها غلو ومن صور هذا الغلو عدم الملاءمة الظاهرة بين درجة خطورة الذنب وبين نوع الجزاء ومقداره ففي هذه الحالة يخرج التقدير من نطاق المشروعية إلى نطاق عدم المشروعية، ورقابة هذه المحكمة تمتد كلما تحسست شططاً صارخاً في الجزاء، فإن لم تصل المفارقة في الجزاء إلى هذا الحد الصارخ بأن ما كان ما لابسه هو مجرد شدة فيه فإن المحكمة تقر بمشرعيته وبعبارة أخرى فإن كان الجزاء بحالته ليس فيه خير على حسن سير

---

[1] الطعن رقم ٢٠٥ لسنة ٣٥ القضائية جلسة ١٩٩٠/٥/١٩م، جموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السنة الخامسة والثلاثون – العدد الثاني – (من أول مارس سنة ١٩٩٠ إلى آخر سبتمبر ١٩٩٠) – صـ ١٧٧٤

المرافق العامة ويجافي المصلحة العامة يلغي القرار لعدم التناسب فالمعيار هنا موضوعي وهو موكول عدم تحقيق المصلحة العامة من وراء القرار، فإذا كان القرار بحالته يحقق حسن سير المرافق العامة ومقتضيات المصلحة العامة يغدو قراراً سليماً ولا طعن عليه وإذ تستشعر المحكمة من ملابسات الواقعة وفي ضوء مما هو موكول لأفراد الشرطة – ويندرج فيهم الطاعن من مهام أخصها المحافظة على النظام والأمن وحماية الأرواح والأعراض والأموال على نحو ما سلف بيانه بحيث يوزن مسلكهم طبقاً لرفع مستويات السلوك القويم فالثابت من ظاهر الأوراق أن الطالب وضع نفسه موضع الشبهات وأحاط نفسه بالشكوك وعرض سمعته وسمعة الكلية للاتهامات، وكان حرياً به أن يحافظ على كرامته ويبتعد عن مواطن الزلل والشبهات وأن يبلغ الكلية بما حدث أما وأنه لم يراع ذلك فإن قرار فصله يكون قد استهدف المصلحة العامة ويكون قد أقام على أساس صحيح من الواقع والقانون مما يكون معه غير مرجح الإلغاء وينتفي بذلك ركن الجدية في طلب وقف التنفيذ مما يستوجب رفضه دون حاجة لبحث ركن الاستعجال، وإذ ذهب الحكم المطعون فيه هذا المذهب فإنه يغدو سليماً ولا مطعن عليه، ويكون الطعن على غير أساس جديراً بالرفض.

ومن حيث إن من يخسر الطعن يلزم بالمصروفات إعمالاً لحكم المادة ١٨٤ من قانون المرافعات.[١]

وان كانت المحكمة الإدارية العليا قد فرضت رقابتها على الافراط فى العقاب فإنها كذلك قد فرضت رقابتها على التفريط فى العقاب،[٢] ومن خلال رقابتها على الملائمة والتناسب فإن المحكمة الإدارية العليا يبدو من مسلكها فى فرض الرقابة أنها تسعى لتحقيق المصلحة العامة، وذلك من خلال استخدام رقابة الملائمة فى اقامة قدر من التوازن بين السلطة التقديرية لجهة الإدارة وبين حقوق الموظفين فى التمتع بالضمانات التى قررها لهم القانون.

موقف القضاء الكويتى من رقابة الملائمة

على الرغم من حداثة القضاء الإدارى الكويتى إلا أنه قد استفاد كثيراً من تجارب مجلس الدولة المصرى فى شأن الرقابة على ملائمة الجزاءات التأديبية، حيث اتجه القضاء الإدارى فى الكويت إلى تبنى العديد من المبادئ التى أقرتها المحكمة الإدارية العليا فى هذا الصدد، وقد استعار القضاء الكويتى فكرة الغلو من نظيره المصرى.[٣]

---

[١] الطعن رقم ٢٣١١ لسنة ٣٨ القضائية، جلسة ١٩٩٣/٨/١٥م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الثامنة والثلاثون – الجزء الثاني (من أول مارس سنة ١٩٩٣ إلى آخر سبتمبر سنة ١٩٩٣) صـ ١٦١٧

[٢] د. اسلام احسان، الدفوع التأديبية ، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠١٣م، ص١٠٧.

[٣] د. عادل الطبطبائى، الرقابة على التناسب، مرجع سابق، ص.٩٩ وما بعدها.

وقد استقر قضاء محكمة التمييز فى الكويت على " من المقرر انه ولئن كانت للسلطات التأديبية سلطة تقدير خطورة الذنب الادارى ومايناسبه من جزاء بغير معقب إلا ان مناط مشروعية هذه السلطة لايشوب استعمالها غلو ومن صورة عدم الملاءمة الظاهرة بين درجة خطورة الذنب الادارى وبين نوع الجزاء ومقداره فيخرج التقدير من نطاق المشروعية الى نطاق عدم المشروعية ومعيارها ليس شخصيا وانما هو معيار موضوعى قوامه ان درجة خطورة الذنب الادارى لا تتناسب مع نوع الجزاء ومقداره ومن ثم يخضع لرقابة المحكمة.[١]

وأكدت على ذلك بحكم آخر جاء فيه " ولئن كان لجهة التأديب سلطة تقدير الذنب الادارى وما يناسبه من جزاء بغير معقب عليها فى ذلك الا ان مناط مشروعية هذه السلطة – شأنها كشأن اى سلطة تقديرية اخرى ألايشوب استعمالها غلو والذى من صوره عدم الملاءمة الظاهرة بين درجة خطورة الذنب وبين نوع الجزاء ومقداره فيخرج التقدير من نطاق المشروعية الى نطاق عدم المشروعية ومعيارها ليس شخصيا وانما هومعيار موضوعى قوامه ان درجة خطورة الذنب الادارى لا يتناسب مع نوع الجزاء ومقداره ومن ثم تخضع لرقابة القضاء كما ان من المقرر ان لمحكمة السلطة التامة فى تحصيل فهم الواقع فى الدعوى وفى تقدير ما يقدم إليها من الادلة وترجيح ماتطمئن إليه منها وفى استخلاص ما تراه متفقا مع الواقع المطروح عليها وحسبها ان تبين الحقيقة التى اقتنعت بها وان تقيم قضاءها على اسباب سائغة لها اصلها الثابت فى الاوراق وتؤدى الى النتيجة التى انتهت إليها.[٢]

وفى حكم آخر " المقرر ان اساءة استعمال السلطة او الانحراف بها الذى يبرر الغاء القرار الادارى هومن العيوب القصدية فى السلوك فيلزم ان تكون جهة الادارة قد تنكبت وجه المصلحة العامة التى يرى ان يتغياها القرار الادارى وان تكون قد أصدرت القرار بباعث لايملك لتلك المصلحة بصلة لهذا فان العيب لايفترض بل يجب اقامة الدليل عليه وتقدير ثبوت اساءة استعمال السلطة بهذا المعنى من عدمه هو ممايستقل به قاضى الموضوع حتى كان استخلاصه سائغا ومن المقرر ايضا ان الادارة تستقل بتقدير مناسبة اصدار القرار الادارى من عدمه بمراعاة ظروفه ووزن الملابسات المحيطة به الا أنه يجب أن يكون الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة والا شابه عيب اساءة استعمال السلطة وللقضاء ايضا مراقبة استعمال الجهة الادارية لسلطتها فى التأديب بالتحقق من وقوع المخالفة التى وقع من اصلها الجزاء وتناسب الجزاء على المخالفة التى ارتكبت.[٣]

---

[١] الطعن رقم رقم ٢٤٠ لسنة ١٩٨٨ بتاريخ ١٩٨٩/١٢/٣

[٢] الطعن رقم رقم ١٩٦ لسنة ١٩٩٥ بتاريخ ١٩٩٧/١٠/٣ التجارية.

[٣] الطعن رقم رقم ١٠ لسنة ١٩٩٤ بتاريخ ١٩٩٤/١٥/٥ التجارية

قائمة المراجع

د. احمد فتحى سرور، الحماية الدستورية للحقوق والحريات، الطبعة الأولى، دار الشروق ١٩٩٩م.

د. اسلام احسان، الدفوع التأديبية ، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠١٣م.

د. أنور أحمد رسلان، التحقيق الإدارى والمسئولية التأديبية، مطبعة كلية الحقوق جامعة القاهرة، ١٩٩٩م.

د. بدرية الجاسر، سلطة التأديب فى قوانين التأديب بالكويت مطبوعات جامعة الكويت، ١٩٩٤م.

د. ثروت عبد العال أحمد هريدى:

– القضاء الإداري – دعوي الإلغاء، دار النهضة العربية، ١٩٩٥م

– حدود رقابة المشروعية والملائمة فى قضاء الدستورية، دار النهضة العربية ٢٠٠٠م.

– حدود رقابة المحكمة الإدارية العليا علي أحكام المحاكم التأديبية، دار النهضة العربية، ٢٠٠٣م.

– إجراءات المساءلة التأديبية لأعضاء هيئة التدريس بالجامعات وضماناتها، دار النهضة العربية، ١٩٩٥م.

د. جورجى شفيق سارى، رقابة التناسب فى نطاق القانون الدستورى، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠م.

د. حبيب ابراهيم حمادة الدليمى، حدود سلطة الضبط الإداري في الظروف العادية منشورات الحلبى الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠١٥م

د. حنان محمد القيسى، الرقابة القضائية على الملائمة فى القرارات التأديبية،الطبعة الاولى، المركز العربى للدراسات والبحوث العلمية، القاهرة، ٢٠١٧م.

د. حلمي الدقدوقي، رقابة القضاء على المشروعية الداخلية لأعمال الضبط الإداري دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، سنة ١٩٨٩م.

د. خالد خليل الظاهر، القانون الإدارى، دراسة مقارنة، الكتاب الأول، الطبعة الأولى دار المسيرة للطباعة والنشر والتوزيع، الأردن،١٩٩٨م.

د. خالد محمد مصطفى المولى، السلطة المختصة فى فرض العقوبة الانضباطية على الموظف العام، دراسة مقارنة، دار الكتب القانونية، القاهرة، ٢٠١٢م.

د. خليفة سالم الجهمى، الرقابة القضائية على التناسب بين العقوبة والجريمة فى مجال التأديب، دراسة فى القانون العربى المقارن، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية ٢٠٠٩م.

د. رمضان محمد بطيخ، المسئولية التأديبية لعمال الحكومة والقطاع العام زقطاع الأعمال العام فقهاً وقضاءً، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٩م.

د. سالم بن راشد العلوى، السلطات التأديبية لأعضاء الشرطة فى عمان بين متطلبات الانضباط ومقتضيات الضمان، دراسة مقارنة، دار الفكر العربى، القاهرة، الطبعة الأولى، ٢٠٠٤م.

د. سامى جمال الدين،

– الرقابة على أعمال الإدارة، مؤسسة حورس الدولية، الاسكندرية، ٢٠١٥م.

– قضاء الملائمة والسلطة التقديرية، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، ٢٠٠٢م.

– الوسيط في دعوى الغاء القرارات الادارية، ط١، منشأة المعارف بالاسكندرية ٢٠٠٤م.

د. سعيد الشتيوى، المساءلة التأديبية للموظف العام، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية ٢٠٠٨م.

د.سليمان محمد الطماوى :

– القضاء الإدارى، الكتاب الثالث، قضاء التأديب، دراسة مقارنة، دار الفكر الجامعى، القاهرة، ٢٠١٤م.

– نظرية التعسف فى استخدام السلطة، الطبعة الثالثة، دار الفكر العربى، ١٩٧٨م.

د. طارق فتح الله خضر، القضاء الإدارى، دعوى الالغاء، دار النهضة العربية القاهرة، ١٩٩٨م.

د. طعيمة الجرف، رقابة القضاء على أعمال الإدارة، قضاء الالغاء، دار النهضة العربية، ١٩٨٤م.

د عبد الحميد عبد العظيم عبد السلام ، تأديب الموظف العام فى مصر، تأديب العاملين المدنيين بالدولة وأعضاء هيئة قضايا الدولة وأعضاء هيئة التدريس بالجامعات، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤م.

د. عبد الفتاح خالد، موسوعة المبادئ التى قررتها المحكمة الإدارية العليا فى التأديب من عام ١٩٨١ إلى ١٩٨٩ الطبعة الأولى، دار الكتب القانونية، القاهرة، ١٩٩٤م.

د.عبد القادر الشيخلى، النظام القانونى للجزاء التأديبى، دار الفكر للنشر والتوزيع عمان، الأردن،١٩٨٣م.

عبد العزيز عبد المنعم خليفة، (أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري)، مصر، دار الفكر العربي، ٢٠٠٢م.

د. عبد العليم مشرف، دور سلطات الضبط الإدارى فى تحقيق النظام العام وأثره على الحرية العامة، " دراسة مقارنة" ، دار الثقافة العربية، مصر، ٢٠١٦م.

د – عبد الغني بسيوني عبد الله، النظرية العامة في القانون الإداري–دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقاتها في مصر–. منشأة المعارف، الإسكندرية ٢٠٠٣م.

د. على جمعة محارب، التأديب الإدارى فى الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ٢٠١٠م.

د. علي خطار شنطاوي–موسوعة القضاء الإداري–الجزء الثاني–دار الثقافة للنشر والتوزيع–الأردن–ط١–٢٠٠٨.

د. فهمى محمد اسماعيل عزت، سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء، دراسة مقارنة، عالم الكتب، ١٩٨٠م.

د. فؤاد محمود عوض، تأديب الموظف العام فى الفقه الاسلامى والقانون الوضعى دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠٠٦م.

د. محمد أنس قاسم جعفر، الدعوى الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة ٢٠٠١م.

د. محمد باهى أبو يونس، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر الاسكندرية، ٢٠٠٠م.

د. محمد حسنين عبد العال، الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإدارى،الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩١م.

د. محمد رفعت عبد الوهاب–القضاء الإداري –الكتاب الثاني–منشورات الحلبي –لبنان–ط١–٢٠٠٥م.

د. محمد زكي أبو عامر، قانون العقوبات، القسم العام، منشاة المعارف، الإسكندرية ١٩٩٣م

د. محمد عبيد الحساوى، الضبط الإدارى، سلطاته وحدوده، دار النهضة العربية القاهرة، ٢٠٠٣م.

د محمد محمد بدران: مضمون فكرة النظام العام ودورها في مجال الضبط الاداري دراسة مقارنة في القانونين المصري والفرنسي، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٢م

د. محمد سعد فودة، النظرية العامة للعقوبات الإدارية، دراسة فقهية قضائية مقارنة دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠١٠م.

د. محمد ماهر أبو العينين، ضوابط مشروعية القرارات الادارية وفقاً للمنهج القضائى الكتاب الأول، الطبعة الأولى، المركز القومى للاصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٣م.

أ. محمد ناصر راشد محمد، الرقابة القضائية على التناسب فى القرار الإدارى، دراسة مقارنة وتطبيقية، دون دار نشر، ٢٠١٦م.

د. محمود عاطف البنا، الوسيط فى القضاء الإدارى ، الطبعة الثانية، مطابع الطوبجى التجارية، القاهرة، ١٩٩٩م.

د. مجدى مدحت النهرى، قواعد واجراءات تأديب الموظف العام، دار النهضة العربية القاهرة، ١٩٩٧م.

د. مليكة الصروخ، سلطة التأديب فى الوظيفة العامة بين الإدارة والقضاء، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، عالم الكتب، القاهرة، ١٩٨٤م.

د. نواف كنعان:

– القضاء الإدارى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن،٢٠٠٩م.

– النظام التأديبى للوظيفة العامة، اثراء للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان الأردن، ٢٠٠٨م

د. نوفان العقيل العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام، دراسة مقارنة، دار الثقافة عمان، الأردن، ٢٠٠٧م

الدوريات:

د. أحمد حافظ نجم، السلطة التقديرية للإدارة ودعاوى الإنحراف بالسلطة، مجلة العلوم الإدارية،عدد ديسمبر،١٩٨٢م.

د. احمد كمال الدين موسى، العقوبة التأديبية فى النظام السعودى والمقارن، مجلة الإدارة العامة، معهد الإدارة العامة، الرياض،العدد ٣٨، السنة ٢١، ١٤٠٣هـ

آمال يعيش تمام، التطورات القضائية فى الرقابة على الملائمة بين قضاء الالغاء وقضاء التعويض، مخبر أثر الاجتهاد القضائى على حركة التشريع، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر

د. عادل الطباطبائى ، الرقابة القضائية على مبدأ التناسب بين العقوبة التأديبية والمخالفة الوظيفية، مجلة الحقوق ، تصدر عن مجلس النشر العلمى، جامعة الكويت المجلد٦، العدد.٣، الكويت، ١٩٨٢.

د. عثمان عبد الملك الصالح، التنظيم الدستورى للرقابة القضائية على أعمال الإدارة فى الكويت ومحاولات وضعه موضع التنفيذ، مجلة الحقوق، يصدرها مجلس النشر العلمى، جامعة الكويت، المجلد١٠، العدد.٢، يونيو ١٩٨٦م.

د. على خطار شطناوى، الرقابة القضائية على الظروف الخارجية لإصدار القرار الإدارى، مجلة الحقوق، العدد ٣ السنة ٢٥ تصدر عن مجلس النشر العلمى، جامعة الكويت، ٢٠٠١م.

د. ماهر صالح الجبوري، غلط الادارة البين في تقدير الوقائع ومعياره ورقابة القضاء عليه، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون – جامعة بغداد، المجلد التاسع، العدد الاول والثاني ١٩٩٠م.

أ. مايا محمد أبو دان ، الرقابة القضائية على التناسب فى القرار الإدارى، دراسة مقارنة بين فرنسا ومصر ولبنان، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، ٢٠١١م

د. محمد مختار عثمان ، ضوابط السلطة التقديرية في مجال التأديب ، مجلة دراسات قانونية ، تصدرها كلية القانون جامعة قاريونس بنغازي ، المجلد الثالث عشر، السنة ١٤، ١٩٩٤م.

د. محمود سلامة جبر، التطورات القضائية في الرقابة على التناسب بين الخطأ والجزاء ، مجلة هيئة قضايا الدولة المصرية ، س٣٥ ، ع٣ ، القاهرة، يوليو ١٩٩١م.

مليكة مخلوفى، القرار التّأديبي بين السلطة التقديرية للإدارة ورقابة الملاءمة، المجلة النقدية، العدد الثانى، ٢٠١٧، تصدر بجامعة مولود معمرى، الجزائر.

د. نوال ايراين، دور القاضى الإدارى فى ملائمة الوقائع القانونية مع القرار الإدارى الملتقى الدولى الثامن التوجهات الحديثة للقضاء الادارى ودوره فى ارساء دولة القانون الجزائر ٦ _ ٧ مارس ٢٠١٨م.

الرسائل العلمية:

أحمد بناتى موافى، الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإدارى الصادرة فى الظروف العادية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة، الجزائر ٢٠١٤م.

اسلام اسماعيل أبو السعود، الرقابة القضائية على الجزاءات التأديبية فى قانون الخدمة المدنية الفلسطينى،رقم ٤ لسنة ١٩٩٨ وتعديلاته،رسالة ماجستير، كلية الشريعة والقانون، الجامعة الاسلامية، غزة، ٢٠١٦م.

الحميدى بدر الحميدى، الرقابة القضائية على الملائمة فى القرار الإدارى، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة آل البيت، الأردن، ٢٠١٤م.

د. أنور حمدان الشاعر، المسئولية التأديبية للقضاة وأعضاء النيابة العامة فى التشريع الفلسطينى، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ٢٠١٥م.

بدر محمد القعيسى، ضمانات تأديب الموظف العام فى القانون الأردنى والمصرى رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة مؤتة، الأردن، ٢٠١٤م.

جاسم كاظم كباشي العبودي، سلطة القاضي الاداري في تقدير عيوب الالغاء في القرار الاداري،رسالة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٥م.

د.ثروت عبد العال احمد ، الرقابة القضائية على ملاءمة القرارات الادارية ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة اسيوط ، سنة ١٩٩١م.

د. حسان عبد الله يونس الطائى، التطورات القضائية فى الرقابة على مبدأ التناسب فى القرارات التأديبية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس،٢٠١٥م.

د. خالد سيد محمد، حدود الرقابة القضائية على سلطة الإدارة التقليدية، رسالة دكتوراه كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ٢٠١١م.

رفيق بو مدين، الوسائل القضائية للرقابة على التناسب فى القرار الإدارى، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بو ضياف، الجزائر، ٢٠١٥م.

د. رمضان صلاح أمين على نجم، دور القضاء الإدارى فى رقابة السلطة التقديرية للإدارة، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ٢٠١٦م.

د. سعد نواف العنزى، الضمانات الإجرائية فى التأديب، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه كلية الحقوق، جامعة القاهرة،٢٠٠٥م.

د. سعدية عزيز دفار، الرقابة القضائية على تكييف الوقائع فى مجال تأديب الموظفين دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية القانون، الجامعة المستنصرية،العراق، ٢٠١٠م

صفاء فتيتى، الرقابة القضائية على مبدأ التناسب فى الجزاءات التأديبية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد لخيضر ، بسكرة، الجزائر ٢٠١٤م.

د. صلاح أحمد السيد جودة، الرقابة القضائية على التعيين فى الوظائف العامة، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ٢٠٠٧م.

د. عبد المنصف عبد الفتاح ادريس، رقابة الملائمة فى القضاء الدستورى، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠١١م.

طارق خضير عباس، رقابة التناسب فى القضاء الإدارى، دراسة تحليلية مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة النيلين، السودان، ٢٠١٨م.

فهيد مناحى حمد العجمى، مبدأ الشرعية فى المخالفات والجزاءات التأديبية، دراسة مقارنة بين قانونى الخدمة المدنية فى الكويت والامارات العربية ،رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة عمان العربية، ٢٠١٣م.

د.عصام عبد الوهاب البرزنجى، السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٧١م.

د. على حسن على عبد الجيد، الغلو فى الجزاء وأثره على مدى صحة القرار الإدارى رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ٢٠١٥م.

محمد فريد سيد سليمان، الرقابة القضائية على التناسب فى القرار الإدارى، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، ١٩٨٩م.

محمد سلطان الكعبى، الضمانات التأديبية للموظف العام،دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة الامارات العربية المتحدة، ٢٠١٨م.

د. محمد سيد أحمد محمد، التناسب بين الجريمة التأديبية والعقوبة مع التطبيق على ضباط الشرطة والموظف العام، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة أسيوط، ٢٠٠٨م.

د. محمود سلامة جبر : نظرية الغلط البين في قضاء الالغاء، رسالة دكتوراه مقدمة الى كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٩٢م.

مصطفى مخاشف، السلطة التقديرية فى اصدار القرارات الإدارية، رسالة ماجستير كلية الحقوق، جامعة ابو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، ٢٠٠٨م.

د. يحيى رمضان على العريفى، الضمانات التأديبية المقررة للموظف العام فى التشريع المصرى والليبي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠١٦م.