بسم الله الرحمن الرحيم

تسبيب القرارات الإدارية

(دراسة مقارنة بين الأردن، عُمان ومصر)

إعداد الطالب

محمد بن مرهون بن سعيد المعمري

المشرف

الأستاذ الدكتور علي خطّار شطناوي

قدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات درجة الماجستير في القانون

كلية الدراسات العليا

الجامعة الأردنية

مارس 2002

المنارة للاستشارات

www.manaraa.com

قرار لجنة المناقشة

نوقشت هذه الرسالة وأجيزت بتاريخ [illegible] 2002.

أعضاء لجنة المناقشة		التوقيع
الأستاذ الدكتور علي خطار شطناوي	- رئيساً ومشرفاً	---------
الأستاذ الد تور نعمان أحمد الخطيب	- عضواً	---------
الدكتور بشار جميل عبد الهادي	- عضواً	---------
الدكتور محمد عبد الفتاح ياغي	- عضواً	---------

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الإهداء

إلى كل هؤلاء أهدي هذه الرسالة:

موطن الأ- رار ومفخرة التاريخ سلطنة عمان

باني عمان ومفجر طاقاتها مولانا السلطان المعظم قابوس بن سعيد يحفظه الله.

معالي الفريق هلال بن خالد المعولي المفتش العام للشرطة والجمارك بسلطنة عمان لدعمه المستمر

لمنتسبي شرطة عُمان السلطانية

والى

والديّ يحميهما الله ويحفظهما ربِ أرحمهما كما رباني صغيرا

زوجتي الغالية ورفيقة مشواري عرفانا بمواقفها وتشجيعها المستمر

أولادي الأحباء عبد العزيز، مريم، فاطمة، عفراء، سلطان، القلوب النابضة بالدفء

والى

تلك الإنسانة التي وقفت معي وغمرتني بمشاعرها الصا ...

والى

كل من له فضل علي منذ المهد و- تى اللحد

أقول

عرفانا وجميلا مني بفضلكم اهدي اليكم هذه الرسالة وان كنت قد اصبت فيها فمن الله وإن أخطأت

فمن نفسي

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

شكر وتقدير

الحمد لله الذي أسبغ عليّ من نعمائه الكثير ووفقني لإكمال هذه الدراسة، وفي هذا المقام أجدني عاجزاً عن تقديم الشكر لأستاذي الجليل الأ تاذ الدكتور علي خطّار شطناوي الذي أشرف على هذه الرسالة منذ أن كانت فكرة حتى تبلورت بالصورة التي هي عليها الآن، وإن كان هناك من كلمة أقولها في هذا المقام فهي دعواتي الصادقة له بمزيد من النجاح والرقي في مسيرته العلمية والعملية وأن يوفقه الله ليستفيد من بحر لمه الكثيرون.

كما لا يسعني إلا أن أتقدم بخالص التقدير والشكر لأساتذتي الأجلاء الاستاذ الدكتور نعمان احمد الخطيب و الدكتور بشار جميل عبد الهادي والدكتور محمد عبد الفتاح ياغي أعضاء لجنة المناقشة لتكرمهم مشكورين بالموافقة على مناقشة هذه الرسالة على الرغم من ثرة مشاغلهم فجزيل الشكر لهم على ما قاموا به من جهد صادق وخالص. كما أنحني عرفاناً وجميلاً لكل من مد لي يد العون والمساعدة وساهم في إخراج هذه الرسالة سواء بكلمة طيبة أم بنصيحة قيّمة.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

متمنياً للجميع توفيق الله جلت قدرته، وأخيراً فلكل شيء وإذا ما تم نقصان

"رب أوزعني أن أشكر نعمتك التي أنعمت عليّ وعلى والديّ وأن أعمل صالحاً ترضاه" صدق الله العظيم

نسأل الله التوفيق والنجاح.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الفهرس

قرار لجنة المناقشة ..... ب
الإهداء ..... ج
شكر وتقدير ..... د
الفهرس ..... و
مستخلص ..... ح
المقدمة 1
موضوع الدراسة 4
أهمية الدراسة 4
أهداف الدراسة 6
مشكلة الدراسة 7
تساؤلات الدراسة: 7
صعوبات الدراسة 8
منهج الدراسة 8
الفصل التمهيدي تعريف القرار الإداري عناصره وشروطه 11
المبحث الأول تعريف القرار الإداري وتبيان عناصره 11
المبحث الثاني شروط صحة القرار الإداري 38
الفصل الأول المفهوم القانوني لتسبيب القرارات 57
المبحث الأول تعريف تسبيب القرارات الإدارية 58
المبحث الثاني شروط صحة تسبيب القرارات الإدارية 90
المبحث الثالث أنواع تسبيب القرارات الإدارية 107

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الفصل الثاني مدى التزام الإدارة بتسبيب قراراتها الإدارية، وأثر التسبيب على الإدارة،الأفراد و لقضاء الإداري 118
المبحث الأول المبدأ العام عدم التزام الإدارة بتسبيب قراراتها الإدارية 118
المبحث الثاني الاستثناءات الواردة على مبدأ عدم التزام الإدارة بتسبيب قراراتها الإداريّ 128
المبحث الثالث أهمية تسبيب القرار ات الإدارية وأثرها على الأفراد والإدارة والقضا: .. 159
الفصل الثالث تسبيب القرارات الإدارية في التشريع والقضاء الأردنِ المصري والعماني 172
المبحث الأول تسبيب القرارات الإدارية في التشريع والقضاء الأردني 172
المبحث الثاني تسبيب القرارات الإدارية في التشريع والقضاء المصري 185
المبحث الثالث تسبيب القرارات الإدارية في التشريع والقضاء العُماني 194
الخاتمة والتوصيات 207
المراجع 219
Abstract 232

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

مستخلص

إعداد الط ب محمد بن مرهون بن سعيد المعمري

إشراف الاستاذ الدكتور علي خطار شطناوي

تناولت هذه الدراسة تسبيب القرارات الإدارية دراسة مقارنة بين (المملكة الأردنية الهاشمية، سلطنة عمان وجمهورية مصر العربية). وقد بينت هذه الدراسة تعريف القرار الإداري، وتبيان عناصره، ثم ح لت عناصر القرار الإداري من حيث عنصر الاختصاص والمحل والغاية والسبب والشكل.

ثم تطرقت هذه الدراسة إلى الموضوع الرئيسي وذلك بتعريف تسبيب القرارات الإدارية وشروطه وأنواعه. تلا ذلك بيان مدى التزام الإدارة بتسبيب قراراتها وانعكاس التسبيب وأثره على الأفراد والإد رة والقضاء.

وقد اتضح للباحث من خلال هذه الدراسة المقارنة بين كل من التشريع الأردني والمصري والعماني، إن معظم هذه التشريعات أفادت بأن الإدارة غير ملزمة بتسبيب قراراتها ما لم يوجد نص صريح يلزمها بتسبيب قراراتها، إلا أن ذلك لا يمنعها أن تسبب قراراتها إذا أ دت ذلك طوعاً واختياراً.

المنارة للاستشارات

www.manaraa.com

كما أن القضاء الإداري قد يفرض على السلطة الإدارية قيوداً ذات منبع قضائي خالص فيلزم الإدارة بتسبيب قراراتها، وفي هذه الحالة يؤدي تخلف التسبيب إلى إلغاء القرار لعيب في الشكل.

وقد توصلت هذه الدراسة إلى توصيات عدة من أهمها:

جعل الأصل سبيب القرارات الإدارية في كل الحالات ما لم تعف الإدارة من هذا الشكل بنص خاص أو على الأقل أن يكون التسبيب واجباً ليس في حالات فردية معينة ولكن في حالات عادية نوعية كالقرار الذي ينهي او يمس مركزاً مكتسباً كقرار السحب، وكذلك القرار الذي يصدر بالمخالفة للمستقر عليه في نشاط الإدارة والقرار الذي يصدر بالمخالفة لفحوى الملف المتصل به والقرار الضار بصاحب الش ... الخ.

مراعاة شروط معينة بالقرار المسبب حتى يكتسب المشروعية منها أن يكون مكتوباً باللغة العربية الفصحى و إعلان الاعتبارات الواقعية والقانونية التي تشكل أساس ، وصياغته بإيجاز و إجمال ليس فيه إخلال، وأن يكون واضحاً وجلياً، وأن يتم تبليغه لصاحب الشأن وأن يكون مباشراً ومفصلاً مع الوضع في الاعتبار عدم اشتراط أن يرد التسبيب في صلب القرار وإنما يجوز أن يكون ملحقاً به.

ضرورة النظر في إعداد قانون خاص بتسبيب القرارات ا دارية.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

المقدمة

إن خضوع الإدارة للقانون يعكس مستوى متقدماً من التحضر والديمقراطية، إذ إنه يجسد الرغبة العامة في حماية الأفراد من تعسف واستبداد الإدارة فيما لو تركت تتصرف وتعمل دون إخضاعها لأي قواعد قانونية موضوعة مسبقاً، وبالتالي، فإن خضوع الإدارة للق ون مسألة أساسية وجوهرية لتحقيق مقتضيات حريات الأفراد وفاعلية الجهاز الإداري في أي دولة.

والقرار الإداري ليس حقاً شخصياً يمارس وفق أهواء العاملين في الإدارة فيتصرفون ويتخذون القرارات الإدارية ويأتون الأعمال المادية حسب أهوائهم واجتهاداتهم الشخصية البحتة، ل إن رجل الإدارة يجب إن تستند تصرفاته إلى أسباب واقعية وقانونية تسوّغ له القيام بها، وبالتالي، فإن الالتزام بمبدأ المشروعية والتطبيق الكامل لقواعده العامة ونصوصه النافذة نصاً وروحاً دون استثناء أو تمييز يعد ضمانة مهمة وحيوية لحقوق وحريات الأفراد من تعسف ا دارة تجاههم.

ولعل الرقابة القضائية على أسباب القرارات الإدارية في دعوى الإلغاء تعد ضمانة ضرورية وأساسية لتحقيق مشروعية تصرفات الإدارة وخضوعها لحكم القانون.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ذلك أن إعلان الأسباب القانونية والواقعية في صلب القرار الإداري يسهل الرقابة القضائية على تلك الأسـ ب التي أصبحت تشكل ركناً قائماً بذاته ومستقلاً عن بقية الأركان الأخرى، وبالتالي، فان الرقابة القضائية تقتضي أن يكون القضاء الإداري ملماً بسبب القرار حتى يتمكن من بسط رقابته عليه.

إن من أقسى أنواع التعسف والجور أن تقوم الإدارة بإصدار قرارات إدارية تنطوي على مساس بحقوق وحريات الأفراد، دون أن يعلم الأشخاص بالأسباب الواقعية والقانونية التي دفعت الإدارة لإصدار قراراتها. ومن هذا المنطلق فإن تسبيب القرارات الإدارية يعد من أنجع الضمانات لحماية حريات وحقوق الأفراد من تعسف وظلم الإدارة، إذ إنه من خلال تسبيب القرارات لإدارية يستطيع المعني بالقرار فهم الأسباب الواقعية والقانونية التي دفعت رجل الإدارة لإصدار قراره، وبالتالي، تقدير مدى نجاح الطعن المقدم مسبقاً.

ويكاد يجمع الفقه والقضاء الإداريان على أن الإدارة غير ملزمة بتسبيب قراراتها الإدارية ما لم يوجد نص صريح يلزمها تسبيب قراراتها، إلا أن ذلك لا يمنعها أن تسبب قراراتها إذا أرادت ذلك طوعاً واختياراً.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

كما أن القضاء الإداري في بعض الأحيار - يفرض على السلطة الإدارية قيوداً ذات منبع قضائي خالص، فيلزم الإدارة بتسبيب قراراتها، وفي هذه الحالة يؤدي تخلف التسبيب إلى إلغاء القر ر لعيب في الشكل.

ويختلف التسبيب عن أسباب القرار الإداري من حيث أن مشروعية الأسباب تندرج ضمن المشروعية المادية، بينما تندرج مشروعية التسبيب ضمن المشروعية الخارجية، كما أن ركن السبب ركن لازم لقيام القرار الإداري وشرط أساسي لمشروعيته، بينما التسبيب عنصر غير ا زم لمشروعية القرار الإداري، الا في حالة النص على ضرورة تسبيبه.

ولتسبيب القرارات الإدارية فوائد ومزايا لا تقتصر على الإدارة المصدرة للقرار، بل تمتد لتشمل الأشخاص والقضاء الإداري.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

موضوع الدراسة

تتمحور هذه الدراسة على موضوع تسبيب القرارات الإدارية دراسة مق رنة بين المملكة الأردنية الهاشمية وجمهورية مصر العربية وسلطنة عمان.

وقد ألمح الفقه والقضاء الإداريان على أن الإدارة غير ملزمة بتسبيب قراراتها الإدارية ما لم يوجد نص صريح يلزمها بتسبيب قراراتها.

ومن خلال تسبيب القرارات الإدارية يستطيع المعني بالقرار فهم ا سباب الواقعية والقانونية التي دفعت رجل الإدارة لإصدار قراره، وبالتالي، تقدير مدى نجاح الطعن المقدم مسبقاً.

أهمية الدراسة

لموضوع هذه الدراسة أهمية نظرية وعملية لعدة أسباب أهمها:

لم يفرد لموضوع تسبيب القرارات الإدارية حتى تاريخ إعداد هذه الرسالة أي دراسة قا ونية مستقلة سواء في المملكة الأردنية الهاشمية أو في جمهورية مصر العربية أو سلطنة عمان وإن ما يتوافر حول هذا الموضوع لا يتجاوز مقالات محدودة في بعض المجلات العلمية المتخصصة.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

عدم توفر مثل هذه الدراسة في مكتبة القانون العام، مع شدة الحاجة إليها من جانب دولة تية كسلطنة عمان التي لم تظفر بما يلزمها من دراسات قانونية.

تكمن أهمية هذه الدراسة كذلك في كون سلطنة عمان دولة حديثة بدأ تطبيق نظامها الأساسي(دستورها) في سنة 996 م، وأن نظامها القانوني لا يزال بحاجة إلى دراسة في جميع الموضوعات.

جاءت هذه الدراسة ومحكمة القض ء الإداري بسلطنة عمان حديثة النشأة سنة 999 م، لم تتطرق لموضوع تسبيب القرارات الإدارية في أحكامها حتى تاريخ إعداد هذه الدراسة.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

أهداف الدراسة

تهدف هذه الدارسة إلى تحقيق جملة من الأهداف نلخصها فيما يلي -

دراسة تسبيب القرارات الإدارية بصفة عامة وفي المملكة ا ردنية الهاشمية وجمهورية مصر العربية وسلطنة عمان بصفة خاصة.

دراسة الصيغة القانونية لتسبيب القرارات الإدارية.

دراسة التطور التاريخي لتسبيب القرارات الإدارية.

دراسة مزايا وعيوب تسبيب القرارات الإدارية.

دراسة مدى إلزامية الإدارة بتسبيب قراراتها الإدارية.

دراسة أهمية التسبيب بالنسبة للإدارة والأفراد والقضاء.

دراسة الجزاء المترتب على إغفال تسبيب القرارات الإدارية.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

مشكلة الدراسة

تكمن مشكلة الدراسة في أن تسبيب القرارات الإدارية من المواضيع التي لم تعط أهمية بالبحث كموضوع مستقل من مواضيع القانون العام واتفاق الفقه والقضاء الإداريان حول عدم إلزام الإدارة بتسبيب قراراتها، وبالتالي، فإن الخروج عن ما استقر عليه الفقه والقضاء قد يلاقي معارضة من جانب البعض، كما أن تسبيب القرارات الإدارية من شأنه إن يفرض قيوداً على السلطة التقديرية للإدارة، وبالتالي، سيلاقي أيضاً مقاومة من جانب السلطة الإدارية.

تساؤلات الدراسة:

تنهض هذه الدراسة بالإجابة على جملة من التساؤلات هي على النحو التالي -

ما ماهية القرار الإداري، وعناصره، وشروطه؟

ما مفهوم تسبيب القرارات الإدارية والتمييز بينها وبين أسباب القرارات؟ وما شروطه وأنواعه؟

ما مدى إ زام الإدارة بتسبيب قراراتها الإدارية؟

ما أهمية تسبيب القرارات الإدارية، وأثرها على الأفراد والإدارة والقضاء؟

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

صعوبات الدراسة:

تكمن صعوبات الدراسة في عدد من المسائل أهمها:

من حيث الطبيعة القانونية للتسبيب؛ إذ يرى بعض الفقهاء أن تسبيب القرارات الإدارية يدخل ضمن عيب الشكل والبعض الآخر يجعله ضمن عيب السبب.

قلة المراجع المتعلقة بهذا الموضوع، حيث لا تتناول كتب القانون الإداري موضوع تسبيب القرارات الإدارية، إلا باعتباره جزئية من جزئيات عيب الشكل أو السبب وليس كموضوع مستقل.

حساسية موضوع تسبيب القرارات الإدارية لتعارضه مع مصالح السلطة الإدارية.

منهج الدراسة

تقوم هذه الدراسة على أساس المنهج النظري والوصفي والتحليلي من خلال التشريعات القانونية التي نظمت موضوع تسبيب القرارات الإدارية في كل من المملكة الأردنية الهاشمية التي نشأت فيها هذه الدراسة وسلطنة عُمان التي سيسعى لباحث إلى تطبيق دراسته فيها كونها بدله الأول وجمهورية مصر العربية التي تعد مرجع البلدان العربية في هذا المجال مع عدم إغفال جانب المقارنة مع أنظمة الدول الأخرى، كلما كان ذلك ضرورياً للدراسة.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

خطة الدراسة

يرى الباحث تقسيم هذه الدراسة على النحو التالي:

الفد ل التمهيدي

تعريف القرارات الإدارية عناصرها وشروطها

المبحث الأول: تعريف القرارات الإدارية وتبيان عناصرها.

المبحث الثاني: شروط صحة القرارات الإدارية.

الفصل الأول

المفهوم القانوني لتسبيب القرارات الإدارية

المبحث الأول: تعريف تسبيب القرارات الإدارية.

المبحث ثاني: شروط صحة تسبيب القرارات الإدارية .

المبحث الثالث: أنواع تسبيب القرارات الإدارية.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الفصل الثاني

مدى التزام الادارة بتسبيب قراراتها، وأثر التسبيب على الإدارة، والأفراد والقضاء الإداري

المبحث الأول: المبدأ العام عدم التزام الإدارة بتسبيب قراراتها الإدا ية.

المبحث الثاني: الاستثناءات الواردة على مبدأ عدم التزام الإدارة بتسبيب قراراتها.

المبحث الثالث: جزاء عدم تسبيب القرارات الإدارية.

الفصل الثالث

تسبيب القرارات الإدارية في التشريع والقضاء الأردني والمصري والعماني

المبحث الأول: تسبيب القرارات الإدارية في التشريع والقضاء الأردني.

المبحث الثاني: تسبيب القرارات الإدارية في التشريع والقضاء المصري.

المبحث الثالث: تسبيب القرارات الإدارية في التشريع والقضاء العماني.

الخاتمة والنتائج والتوصيات والمراجع.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الفصل التمهيدي

تعريف القرار الإداري عناصره وشروطه

المبحث الأول تعريف القرار الإداري وتبيان عناصره

مقدمـــة

تمثل العقود في الغالب الأعم وسيلة الأفراد عند ممارستهم لأوجه نشاطهم الخاص، فيبرمون هذه العقود فيما بينهم جرياً وراء مصالحهم الخاصة، لكن الإدارة بسعيها لتحقيق الصالح العام تبرم نوعاً آخر من العقود ، فتلجأ إلى هذه الوسيلة القانونية باعتبارها امتيازاً مهماً وخطيراً في آن واحد، وبجانب هذه الوسيلة القانونية هناك وسيلة القرارات الإدارية التي تستطيع الإدارة من خلالها، وبما لها من سلطة أن تلزم الأفراد بإرادتها المنفردة، دون أن يتوقف ذلك على قبولهم أو رضاهم.

ويختلف نظام العقود الإدارية عن نظام العقود المدنية، فالعقود التي تبرمها الإدارة تهدف إلى تحقيق الصالح العام، وبذا تختلف من حيث نظامها القانوني عن العقود التي يبرمها الأفراد مع بعضهم البعض، أو تلك العقود التي تبرمها الإدارة لتحقيق مصالحها الخاصة.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وتستخدم الإدارة العامة وهي تمارس صلاحياتها وتقوم بنشاطاتها المتنوعة أساليب متنوعة لتحقيق أهدافها فقد تستخدم وسائل بشرية (الموظفين العامين)، ووسائل مادية (الأموال العامة) ووسائل قانونية (العقود الإدارية والقرارات الإدارية)، ويُعد القرار الإداري الوسيلة القانونية الأساسية في مباشرة الإدارة لأوجه نشاطاتها المختلفة، لما لهذه الوسيلة من أهمية بالغة باعتبارها المحور الذي تدور حوله العديد من مبادئ القانون الإداري ونظرياته، فضلاً عن كونه المجال الرئيسي لممارسة الرقابة القضائية على أعمال الإدارة.

ولو عدنا لأعمال الإدارة القانونية لوجدنا أن أغلبها يتم بموجب قرارات إدارية، فالحياة الوظيفية للموظف العام تتم بقرارات إدارية بدءاً بالتعيين، والترقية، والندب، والإعارة حتى التأديب والإحالة للمعاش وغيرها من طرق إنهاء الخدمة الوظيفية، وكذلك الحال بالنسبة لعلاقات الأفراد بالإدارة فتتم في كثير من الأحيان على شكل قرارات إدارية.

يترتب على وصف العمل القانوني الذي تجريه الإدارة بأنه قرار إداري - العديد من النتائج والآثار القانونية؛ لذا نرى أهمية تحديد التصرف من خلال الرجوع إلى التعاريف المتعددة له، وذلك من خلال مطلبين؛ أولهما تعريف القرار الإداري، وثانيهما تبيان عناصره.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

المطلب الأول تعريف القرار الإداري

تتولى السلطة التنفيذية مهمة وضع إرادة المشرّع موضع التنفيذ، من خلال الأعمال المادية والقانونية التي تقوم بها، وكما بيّنا، فإن القسم الغالب من التصرفات القانونية لهذه السلطة يتم من خلال القرار ا داري.

وفي تعريف هذا التصرف القانوني ونعني به القرار الإداري - وردت تعاريف متعددة صادرة عن الفقه والقضاء، ونرى أنه من الضروري التطرق إلى بعض منها للوصول الى معرفة العناصر التي يتألف منها القرار الإداري.

أوا - التعريف الفقهي للقرار الإداري.

تختلف التعار ف الفقهية باختلاف الزاوية التي ينظر من خلالها هذا الفقيه أو ذاك إلى هذا التصرف القانوني.

ولهذا، تعدّدت وتنوّعت تعاريف القرار الإداري، علما بأن بعضها يبتعد عن كونه تعريفاً جامعاً مانعاً .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وسنحاول في ما يأتي التعرض إلى ما نعتقده أفضل التعاريف الجامعة والما نعة.

فقد عرّف الدكتور سليمان الطماوي رحمه الل - القرار الإداري بالنظر إلى طبيعتة الذاتية بأنه:

" إفصاح عن إرادة منفردة بقصد إحداث أثر قانوني ' .) .

وعرّف الدكتور محمد إسماعيل علم الدين القرار الإداري بأنه: "ممارسة سلطة البتّ أو التقرير بصفة قاطعة من جانب واحد، والتي تمارسها الإدارة بمقتضى وظيفتها في المحافظة على الصالح العام وإدارة المرافق العامة، أو يمارسها شخص من أشخاص القانون الخاص بناء على نص قانوني للقيام بمهمة تتعلق بالصالح العام' :)

ويضيف بأن "القرار الإداري على هذه الصورة يكفل مرونة التشريع ويحرر لتطور القانوني من الإطارات والأشكال التقليدية للقانون الإداري، فالملاحظ أن الاتجاهات التشريعية الحديثة تتجه نحو تدخل الدولة المستمر بالتنظيم في كافة المجالات مع ترك مهمة التنفيذ الى هيئات متخصصة منبثقة عن الأفراد' ؛).

الطماوي ، الوجيز في القانون الإداري ، ص83 .

:) علم الدين ، تطوير فكرة القرار الإداري، ص78 .

؛) علم الدين، تطوير فكرة القرار الإداري، ص78 .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ويعرّفه الدكتور محمود سامي جمال الدين بأنه: "تعبير عن الإرادة المنفردة لسلطة إدارية في إحداث أثر قانوني معين" ( ) ويفتقد هذا التعريف إلى بعض العناصر الأساسية للقرار الإداري، أهمها التركيز على أن هذا التصرف عمل قانوني.

وعرّفه الدكتور محمد فؤاد مهنا بأنه: "عمل قانوني من جانب واحد يصدر بإرادة إحدى السلطات الإدارية في الدولة ويحدث آثاراً قانونية بإنشاء وضع قانوني جديد أو تعديل أو إلغاء وضع قانوني قائم" ( ).

ونرى أن هذا التعريف يجمع كل مفردات القرار الإداري، علما بأنه من الممكن إطلاق وصف القرار الإداري الصادر عن غير الجهة الإدارية إذا ما أراد المشرع ذلك، فالأعمال القانونية التي تصدر عن سلطة عامة أخرى غير السلطات الإدارية والأعمال القانونية التي تصدر عن الأفراد والجماعات والهيئات الخاصة كالمؤسسات ذات النفع العام والجمعيات الخاصة تعد قرارات إدارية بإرادة المشرّع.

( ) جمال الدين ، المبادئ الأساسية والقانون الإداري، ص30 .

( ) مهنا ،القرار الاداري، ص .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وأضاف الدكتور عبد الغني بسيوني إلى ء اصر القرار الإداري أن يكون نهائياً وصادراً عن سلطة إدارية وطنية [1]

كما جاء تعريف الدكتور ماجد راغب الحلو مماثلاً للتعريف الذي أورده الدكتور محمود سامي جمال الدين حيث عرفه بأنه "إفصاح عن إرادة منفردة يصدر عن سلطة إدارية ويرتب اثاراً قانونية" [2].

ويبدو واضحاً أن الدكتور الحلو والدكتور جمال الدين مركزان على المعيار الشكلي عند تعريفهما للقرار الإداري، بصرف النظر عن إحتواء القرار على قاعدة عامة مجردة لا تفترق عن القانون من الناحية الموضوعية.

ومن الفقه اليمني عرّف د. خالد عمر باجنيد القرار بأنه: "اختيار تصرف قانوني، أحادى الجانب وملزم بسماته السلطوية ومحكوم بطابعه التنظيمي ، وتصدره الإدارة المختصة بصيغة النفاذ وبمقتضى القوانين واللوائح" [3].

وعرّف الفقه السوري القرار الإداري النافذ بأنه: "كل عمل حقوقي رصيد الطرف صادر عن سلطة ادارية مختصة بقصد إحداث آثار حقوقية" [4] .

---

[1] بسيوني ، القانون الاداري، ص45 .

[2] الحلو ، القضاء الاداري ، ص71 .

[3] باجنيد، القانون الاداري اليمني، ص65 .

[4] سيوفي ، أعمال ومحاضرات في الحقوق ، ص 61

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ويلاحظ على جميع التعاريف الفقهية السابقة عدم إتفاقها على تحديد عناصر موحدة للقرار الإداري إذ تعددت وصُبّت في عبارات مختلفة تبعاً لإختلاف الزاوية التي يُنظر إليها من قبلهم للقرار الإداري، وكل هذه التعاريف لم تقدم حلولاً عملية للصعوبات التي يعاني منها القضاء الإداري، فالقاضي الإداري عند الطعن بالإلغاء في أي قرار يتحتم عليه أن يفصل في أمرين: هل القرار المطعون فيه قرار إداري؟ وهل هو قرار إداري يقبل الطعن فيه بالإلغاء أم لا (0) ؟.

ثانياً - التعريف القضائي للقرار الإداري

فإذا اختلف الفقه في تعريف القرار الإداري فإن القضاء الإداري اختلف أيضاً في تعريفه للقرار الإداري، فقد عرّفته محكمة العدل العليا الأردنية بأنه "إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين والأنظمة، وذلك بقصد إحداث أثر قانوني معين متى كان ذلك ممكناً وجائزاً قانوناً ، ن يكون الباعث على إصداره استيفاء مصلحة عامة' 1) .

(0 علم الدين ، تطوير فكرة القرار الإداري ، ص 142 .

(1) عدل اعليا : 6/78 مجلة نقابة المحامين الأردنيين 978 م، ع6 ، السنة 26 ، ص 970 ، عدل اعليا 6/77 مجلة نقابة المحامين الأردنيين ، 1980 م، ع5 ، السنة 8 ، ص595 .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وعرفته أيضاً ..... إن القرار الإداري هو إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين والأنظمة وذلك بقصد إحداث وتعديل مركز قانوني حتى كان ذلك ممكناً أو جائزاً قانو .. ' 2)

وعرفته: "يشترط لقبول الدعوى أمام محكمة العدل العليا أن يوجه الطعن ضد قرار إداري، وحيث استقر الاجتهاد على أن القرار القابل للطعن بدعوى الإلغاء هو إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من صلاحية بمقتضى القوانين والأنظمة بقصد إحداث أو تغيير مركز قانوني معين متى كان ذلك مد .. ' 3).

وقضت ايضاً "استقر الاجتهاد على أن القرار الإداري هو إفصاح الادارة أثناء ممارستها وظيفتها عن ارادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين والانظمة بقصد تحقيق أثر قانوني معين متى كان ذلك مم .. ' 4).

---

12) عدل اعليا : 120 /98 ، مجلة نقابة المحامين الأردنيين،999 م، ع(، 0 ، السنة 7 ، ص2904

13) عدل اعليا : 103 /99 مجلة نقابة المحامين الأردنيين ، 000 م ع(، 0 ، ص029 .

14) عدل اعليا : 112 /99 مجلة نقابة المحامين الأردنيين ، 000 م ع(، 0 ، ص049 .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ومن خلال التعاريف التي أوردتها محكمة العدل لعليا يتبين انها تبنّت المعيار الشكلي عند تعريفها للقرار الاداري.

كما عرفّته محكمة القضاء الإداري في مصر في أول حكم لها بأنه: "كل إفصاح من جانب الإدارة العامة يصدر صراحة، أو ضمناً من إدارة هذه المصلحة في أثناء قيامها بأداء وظائفها المقررة لها قانوناً في حـ ود المجال الإداري، ويقصد منه إحداث اثر قانوني ويتخذ صفة تنفيذية' 5)

وتواترت هذه التعريفات في أحكام محكمة القضاء الإداري في مصر فقد عرّفت القرار الإداري بأنه "إفصاح جهة الإدارة في الشكل الذي يحدّده القانون عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة عامة بمقتضى القـ انين واللوائح وذلك بقصد إحداث اثر قانوني معين متى كان ممكناً وجائزاً قانوناً وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة..' 6).

وقد أيدت المحكمة الإدارية العليا المصرية هذين التعريفين منذ إنشائها عاـ 955 ، وسارت عليه في أحكامها، حتى أصبح قضاء مستقراً، فقد عرفّت ا قرار الإداري

5) محكمة القضاء الإداري المصرية دعوى رقم 1 لسنة ق تاريخ 9 /ا /947 ، ص4ا .

6) محكمة القضاء الإداري المصرية دعوى رقم 146 /ا ق. بتاريخ 8! /! /54 السنة ، ص77' .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

بأنه: "إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح بقصد إحداث أثر قانوني معين ابتغاء مصلحة عامة". 7)

وقد تبنّت المحكمة الاتحادية العليا بدولة الإمارات العربية المتحدة تعريف محكمة القضاء الإداري المصرية، حيث عرفت القرار الإداري بأنه: "إفصاح الإدارة في الشكل الذي يتطلبه القانون، عن إرادتها الملزمة، بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح، وذلك بقصد إحداث أثر قانوني معين، متى كان ذلك ممكناً وجائزاً قانوناً، وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة ' 8).

ومما يؤخذ على تع يف المحكمة الاتحادية العليا بدولة الامارات العربية المتحدة أنه لم يقتصر على تحديد المقصود بالقرار الإداري بتبيان عناصره فحسب، بل تعدى ذلك إلى بيان شروط مشروعيته، في حين أن هذه الشروط يجب أن تخرج عن ماهية القرار في ذاته.

7) المحكمة الإدارية العليا المصرية دعوى رقم 790 لسنة 7! ق، لم نشر.

8)المحكمة الاتحادية العليا الإماراتية القضية رقم 2 لسنة 2 ، بتاريخ (/ / 975 م، لم ينشر.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

أما المحكمة العليا الليبية، فقد عر ت القرار الإداري بقولها: "إن الأمر أو العمل هو إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح، وذلك بقصد إحداث مركز قانوني معين متى كان ممكناً وجائزاً، وكان الباعث عليه إبتغاء مصلحة عامة' 9).

وعرّف ديوان المظالم في المملكة العر ية السعودية القرار الإداري في العديد من أحكامه بأن: "القرار الإداري يتم بمجرد إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى الأنظمة واللوائح بقصد إحداث أثر قانوني يكون جائزاً وممكناً نظاه - وبهذه الأركان يتوافر وجود القرار الإداري سواء أكان ا ثر المقصود به فورياً أو كان تنفيذه متراضياً لوقت لا حصر فيه، فذلك لا يؤثر في وجود القرار وفي وجوب تنفيذه في الوقت المحدد لذلك". 0!)

---

9) المحكمة العليا الليبية، مجموعة القضاء الإداري والدستوري، الجزء الأول، جلسة 5 ابريل 954 م، ص١ .

0!) مجموعة المبادئ الشرعية والنظامية التي قررتها هيئات ولجان ودو ئر الديوان القرار رقم ١ /١ /398 هـ في القضية رقم 23 لعام 8 و13 بالمملكة العربية السعودية ، في المدة من سنة 397 هـ وحتى سنة 399 هـ،
ص 27١ .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وعرّفت دائرة الاستئناف المستعجل بالمحكمة الكلية في الكويت بأن المراد بالقرار الإداري الممنوع على المحاكم تأويله أو وقف تنف ذه هو "كل إفصاح من جانب الجهة الادارية يصدر معبراً عن إرادتها أثناء قيامها بأداء وظيفتها المقررة لها بمقتضى السلطة المخولة لها قانوناً متى كان الباعث على ذلك تحقيق مصلحة عامة ..." (1)

وعرّف قانون الوظائف العامة والموظفين لولاية كاليفورنيا القرار الإداري ب نه :

(Regulation means a rule, regulation, order or standard, having the force of law, adopted by an employee or agency of the United States or of a public entity pursuant to authority vested by constitution, statute, charter or ordinance in such employee or agency to implement, interpret, or make specific the law enforced or administrated by the employee or agency) .(2)

---

1) مغاوري ، تطور القانون الإداري الكويتي ، ص 4 .

2) يقصد بعبارة القرار الإداري القاعدة أو النظام او الأمر او اللائحة ا ي لها قوة القانون والتي يتخذها موظف او هيئة في الولايات المتحدة الأمريكية أو كيان عام استناداً إلى صلاحية يسندها الدستور أو التشريع أو البراءة أو القانون لأي موظف أو هيئة كتلك من أجل تنفيذ أو تفسير أو تحديد القانون الذي ينفذه أو يطبقه الموظف أو الهيئة. هو ل ، الطعن في القرار الإداري الأمريكي ، ص 20 – 21 .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

أما في سلطنة عمان ولحداثة محكمة القضاء الإداري التي أنشئت بموجب المرسوم السلطاني رقم 99/91 بتاريخ 21 نوفمبر 1999 م فلم تعرّف القرار الإداري حتى تاريخ إعداد هذه الرسالة، ولكن الباحث يعتقد بأنها لن تخرج عن التعاريف التي ساقتها محكمة القضاء الإداري المصرية، أو مجلس الدولة المصري باعتباره المثال للمحاكم العربية أو التعاريف التي أوردتها محكمة العدل العليا.

وما يؤخذ على التعريفات القضائية السابقة أنها أغفلت أن تعريف أي تصرف قانوني لا بد أن يكون جامعاً مانعاً، ذلك أن أهميته تكمن في مقدرته على إحتواء جميع عناصر هذا التصرف.

ويعرف الباحث القرار الإداري بأنه: "عمل قانوني أحادي الجانب تصدره الإدارة بإرادتها المنفردة، ويترتب عليه آثار قانونية".

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

المطلب الثاني عناصر القرار الإداري

من خلال التعاريف الفقهية والقضائية التي تم عرضها نستطيع التعرف على العناصر التي يتألف منها القرار الإداري. ولن يكون كذلك إذا ما فقد التصرف أحد هذه العناصر.

تمثلت عناصر القرار الإداري كما وردت في التعاريف فيما يلي:

- عمل قانوني.
- عمل صادر عن سلطة ادارية.
- عمل صادر عن إرادة منفردة.
- أن يكون إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين والأنظمة.
- ترتيب القرار الإداري لآثار قانونية معينة.

وسنتناول كل عنصر من عناصر القرار الإداري على النحو التالي -

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

القرار الإداري عمل قانوني

حتى تتمكن الإدارة من القيام بالأعمال المنوطة بها، وتنفيذها بالشكل الصحيح، فلا بد لها من القيام بالعديد من الأعمال القانونية (إفصاحها عن إرادتها بهدف إحداث آثار قانونية معينة) وعلة ذلك "أن مفهوم الإدارة يقتضي القيام بأعمال قانو ية تحدد الحقوق والالتزامات المتبادلة لكافة أشخاص القانون العام والخاص والقيام بعدد كبير من العمليات سواء أكانت مادية أم ذهنية' 3!).

وباعتبار القرار الإداري عملاً قانونياً، يهدف إلى إحداث آثار قانونية معينة، فقد تكون هذه الآثار، إما إنشاء مراكز قانونية عامة 4) أو مراكز قانونية لأشخاص، أو تعديلاً في هذه المراكز أو إلغاء لها، وبالتالي، يختلف القرار الإداري باعتباره عملاً قانونياً عن العمليات المادية، والتي يقصد بها الأعمال التي تأتيها الإدارة دون أن تقصد من ورائها إحداث آثار قانونية، ولكن القانون يرتب عليها أحـ اماً معينة،

3!) شطناوي، دراسات في القرارات، ص7 .

4!) المركز القانوني هو مجموعة الحقوق والواجبات، أما المركز القانوني العام هو الذي يكون واحداً بالنسبة الى جميع من تتماثل ظروفهم (مثل مركز الموظف في القانون العام). أما لمركز القانوني الشخصي فهو الذي يختلف مضمونه من شخص لاخر.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وقد تكون تلك الأعمال تنفيذاً لتصرفات قانونية، وقد تكون أعمالاً لا تستند إلى إجراء قانوني، ولكنها تتم عند قيام الإدارة بنشاطها المتنوع 5)، التي تقع بدون إرادة من جانب عضو من أعضاء السلطة الادارية، أو عامل من عمالها في صورة خطأ أو إهمال يحدث ضرر للأفراد كحوادث القطارات مثلاً التي تقع بخطأ من موظفي السكك الحديدية، وكذلك الأعمال الإرادية التي لا يقصد منها إحداث أثر قانوني معين.

ويتحقق الأثر القانوني للقرار الإداري بمجرد صدوره، وبالتالي، لا يحتاج إلى تصديق جهة أخرى تعلو الجهة الإدارية المختصة بإصد ره، ذلك أن القرار الإداري لا يحتاج إلى وصفه بالنهائية، لأنه لا يقوم ولا يتحقق ما لم يولّد بذاته آثاراً قانونية دون توقف على أي إرادة أخرى، وإلا كان على الأكثر من الإجراءات التمهيدية التي تسبق إصدار القرار واتخاذه من جانب كافة السلطات المشتركة في إصدار هذا القرار 6؛).

5؛) شطناوي، دراسات في القرارات، ص7 .

6؛) جمال الدين، أصول القانون الإداري، ص61؛ .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وقد أوضحت المحكمة الإدارية العليا لمجلس الدولة المصري المقصود بنهائية القرارات الإدارية، حيث قالت: "ليس يكفي لتوافر صفة النهائية للقرار الإداري أن يكون صادراً من صاحب الاختصاص بإصداره، بل ينبغي أن يقصد مُصدرُه الذي يملك إصداره تحقق أثره القانوني فوراً ومباشرة بمجرد صدوره، وألا يكون ثمة سلطة إدارية للتعقيب عليه، وإلا كان بمثابة اقتراح أو إبداء رأي لا يترتب عليه الأثر القانوني للقرار الإداري النهائي". 7!)

وتنطوي بعض التصرفات المادية على قرارات إدارية حقيقية 8)، فسكوت الإدارة مدة معينة يعد قراراً ضمنياً بالموافقة او الرفض، إذ يحدّد المشرع في بعض الأحيان مهلة زمنية معينة لصاحب الاختصاص الوظيفي لاتخاذ قرار إداري معين، بحيث يعد مضي هذه المرحلة الزمنية دون القيام بالإجراء قراراً إدارياً ضمنياً، فالقرار السلبي هو القرار الضمني الذي يستفاد من سكوت الإدارة عن إجراء تصرف هي ملزمة به قانوناً، وهكذا لا يشترط في القرار الإداري أن يكون ايجابياً، بل يمكن أن يكون سلبياً، أي متمثلاً في امتناع الإدارة عن إصدار قرار إداري يوجب عليها القانون إصداره 9!).

7!) المحكمة الإدارية العليا المصرية 24! /9 جلسة 0! /1 /66 ،مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة، السنة 2 ، القاعدة 4 ، ص60! .

8!) شطناوي، دراسات في القرارات، ص7 .

9) شطناوي، صمت الإدارة العامة، مجلة دراسات، ص48! .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

كما أن مضي المهلة الزمنية لا يعني بالضرورة قراراً سلبياً بالرفض، ا لمشرع هو الذي يحدد ماهية سكوت الإدارة ودلالته، فقد يرى فيه قراراً ضمنياً بالرفض. ومن أمثلة ذلك الفقرة (أ) من المادة 51) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم) لسنة 1998 التي تنص على أنه: "يجب أن تكون الاستقالة التي يقدمها الموظف خطيّة، كما تكون الموافقة عليها (أو رفضها) خطية أيضاً، وتقدم إلى المرجع المختص بتعيين المماثل للموظف في الدرجة والراتب، فإذا لم يصدر القرار بقبولها خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمها تعد مرفوضة، وقد يرى المشرّع في المقابل صمت الإدارة عن اتخاذ القرار خلال المهلة الزمنية المحددة قرا اً ضمنياً بالموافقة، ومن أمثلة ذلك نص المادة 1) من نظام اللوازم العامة رقم 2) لسنة 1993 م والتي تنص على أنه: "على الجهة المختصة بتصديق قرارات إحالة العطاءات اتخاذ القرار اللازم بشأنها خلال مدة أقصاها خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمها، وإلا تعتبر مصدقة حـ ماً.

فإذا كانت الإدارة تتمتع بهامش من حرية التصرف خلال مهلة زمنية حددها المشرع، فقد تجد نفسها ملزمة باتخاذ قرار معين في تاريخ محدد بدقة، بحيث يعد إحجامها عن اتخاذه في ذلك التاريخ قراراً إدارياً ضمنياً بالإيجاب أو الرفض. ومن أمثلة ذلك نص الفقرة (أ) من الما دة 16)

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

من نظام الخدمة المدنية: "يكون الموظف المعين في الخدمة المدنية لأول مرة تحت التجربة لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد لسنتين آخريين تبدآن من تاريخ مباشرته للعمل في وظيفته، وتعتبر خدمته منهية بانتهاء تلك المدة إلا إذا صدر قرار بتثبيته في الخدمة من المرجع المختص بالتعيين".

ونص المادة 1) من قانون محكمة العدل العليا رقم 2) لسنة 992 م والتي رأت في حكم القرار الإداري رفض الجهة المختصة اتخاذ القرار أو امتناعها عن اتخاذه، إذا كان يترتب عليها اتخاذه بمقتضى التشريعات المعمول بها"، وبالتالي، يؤدي مضي فترة زمنية وهي واقعة مادية إلى ظهور قرار إداري معين.

القرار الإداري عمل صادر عن سلطة إدارية

مدلول عبارة الإدارة "على مجلس الوزراء والوزراء والدوائر الرسمية والموظفين، بل تنسحب على جميع أشخاص القانون العام، لذلك، فإن القرارات الصادرة عن المجالس البلدية والقروية في الأردن وموظفي البلديات في حدود اختصاصاتهم تعتبر قرارات إدارية".

فقد استقر اجتهاد محكمة العدل العليا الأردنية على أن النقابات المهنية كنقابة الأطباء والمهندسين تعدّ من أشخاص القانون العام، لأن إنشاءها يتم بأداة تشريعية، وأغراضها وأهدافها ذات نفع عام،

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ولها على أعضائها سلطة تأديبية، ولهؤلاء الأعضاء دون سواهم حق احتكار مهنتهم، واشتراك أصحاب المهن في نقاباتهم أمر حتمي، ولهذا فالقرارات الصادرة بإحالة أعضاء المهنة إلى مجلس تأديبي، أو القرارات الصادرة عن المجلس التأديبي بحصر أعضاء النقابة تخضع لرقابة محكمة العدل العليا، إلا إذا نص القانون الخاص على تحصين أي من هذه القرارات.

ولا تعدّ الشركات العادية أو الشركات المساهمة شخصاً من أشخاص القانون العام، ولو كانت الحكومة مساهمة في تلك الشركات، وبالتالي، فإن القرارات الصادرة عنها لا تعدّ قرارات إدارية خاضعة للطعن أمام محكمة العدل العليا (10).

وفي مصر فإن أشخاص القانون كما هو مستقر في الفقه والقضاء تشمل الأشخاص العامة التالية -

الدولة: والسلطات الإدارية التي تتبع الدولة كشخص معنوي عام وتشمل الهيئات الإدارية التابعة للسلطة التنفيذية.

الأشخاص العامة المحلية وهي الوحدات المحلية التي نظمها القانون رقم (43) لسنة 1979 م بشأن قانون الإدارة المحلية (11).

---

(10) ندة ، القضاء الاداري، ص64 -65.

(11) نظم القانون رقم 43 لسنة 76 بشأن الإدارة المحلية المصري الأشخاص العامة المحلية على النحو التالي "المحافظات والمراكز والمدن والأحياء والقرى".

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ا الأشخاص العامة المرفقية وهي أشخاص معنوية يتخصص كل منها في إدارة مرفق من المرافق العامة، أهمها المؤسسات العامة 2ا) أو الهيئات العامة مثل الهيئة العامة للبر ... الخ وهناك أشخاص عامة رفقية أخرى قررت وجودها أحكام مجلس الدولة ومن أهمها نقابات المهن الحرة مثل نقابات الأطباء، الصياد ... الخ والغرف التجارية والبنك العقاري الزراعي وبعض الهيئات الدينية مثل مشيخة الطرق الصوفية 3) مع ملاحظة أن بعض الأعمال الدينية لا تعدّ قرارات إدارية.

وعليه، فا ن الأعمال التي تأتيها الإدارة العامة باعتبارها فرداً عادياً تستبعد من دائرة القرارات الإدارية، وتستبعد كذلك الأعمال الصادرة عن أشخاص القانون الخاص أو المؤسسات الأهلية ذات النفع العام.

"ولا يكفي أن يصدر القرار عن سلطة عامة، بل يجب أن يكون صادراً عن سلطة عا ة وطنية". 4ا)

2ا) ابو يونس، أحكام القانون الإداري، ص21ا .

3ا) أبو يونس، أحكام القانون الإداري، ص221 .

4ا) شطناوي، دراسات في القرارات، ص4ا .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ا القرار الإداري عمل صادر عن إرادة منفردة

لا تعدّ التصرفات القانونية التي تأتيها الادارة دائماً قرارات إدارية، ولكي تكون كذلك، فلا بد أن تتم من جانب واحد، فالعقود الإدارية تصرفات قانونية، ومع ذلك فإنها لا تعد قرارات إدارية والسبب يرجع إلى أنها لا تعبر عن إرادة الإدارة وحدها، بل عن إرادة مزدوجة بين الإدارة والمتعاقد معها، كونها تخلق حقوقاً والتزامات متبادلة فيما بينهم.

فإذا عُدّ كل من القرار الإداري والعقد الإداري من الأعمال أو التصرفات القانونية، فإن ما يميز القرار الإداري أنه عملٌ يصدر بالإرا ة المنفردة للإدارة أو عمل، يصدر من جانب واحد هو الجهة الإدارية.

وينتج عن ذلك ان العقد الإداري لا يجوز الطعن فيه بالإلغاء أمام مجلس الدولة، ولا يمكن ان يكون موضوعاً لدعوى الإلغاء 5؛)، إنما دعواه من دعاوي القضاء الكامل.

وإذا كان القرار الإداري يتميز بأنه عمل يصدر بالإرادة المنفردة، أو من جانب واحد إلا إن ذلك لا يعني بالضرورة صدوره من شخص واحد، فقد يصدر من اكثر من شخص كأن تكون السلطات الإدارية ذات تكوين جماعي

5؛) أبو يونس، أحكام القانون الإداري، ص19؛ .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

بحيث يحدد القانون أن إصدار القرار من اختصاص تلك السلطة الإدارية الجماعية التكوين بأغلبية أعضائها مثال ذلك القرارات الصادرة من مجلس الوزراء، وهنا لا يهم تعدد أشخاص الهيئة التي أصدرت القرار لان القرار لا يعبر عن الإرادات الفردية ولكنه يعبر عن إرادة واحدة لا تتجزأ وهي إرادة مجلس الوزراء باعتبار أن الوزراء يمثلون جميعاً إرادة واحدة هي إرادة السلطة الإدارية في مواجهة المخاطبين بأحكام هذا القرار وهي إرادة ملزمة لهم ولا تتوقف على قبولهم لأحكامه (16).

واذا تطلب القانون اشتراك إرادة من تتجه إليه أحكام القرار الإداري قبل صدوره، كما لو استلزم القانون "تقديم طلب مثلاً" للحصول على جنسية الدولة فإن ذلك لا يعني اتفاق ارادتين سواء كان قرار الإدارة بالقبول أم بالرفض إذ يعتبر هذا الطلب من قبيل الوقائع التي تدفع الإدارة لاتخاذ قرارها بشأنه تعبيراً عن ارادتها المنفردة وبغض النظر عن إرادة مقدم الطلب.

وإذا اشترط القانون موافقة من شمله القرار الإداري بآثاره، فإن مثل هذه الموافقة لا تعني بأي حال اتفاق إرادة الإدارة ومن شمله القرار الإداري بآثاره إذ تبقى موافقة الإدارة على تعيين هذا الموظف على سبيل المثال عمل قانوني من جانب الإدارة وحدها.

---

(16) شطناوي، دراسات في القرارات، ص12 .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

"ويعتبر القرار الإداري باعتباره تعبيراً عن إرادة منفردة من جانب الإدارة العامة امتيازاً من امت ازات القانون العام التي تتمتع بها أساساً الإدارة نظراً لما يستهدفه نشاطها الإداري من تحقيق للمصلحة العامة وإشباع الحاجات العامة للأفراد' 7ا)". فقد قضت محكمة العدل العليا الأردنية: "أن الفقرة الثالثة من المادة العاشرة من قانون تشكيل المحاكم النظامية تشترط في دعوى الإلغاء أن يكون القرار المطعون به قراراً إدارياً، وقد استقر اجتهاد الفقه والقضاء على أن القرار لا يعتبر قراراً إدارياً خاضعاً للطعن أمام محكمة العدل العليا، ما لم يكن صادراً عن سلطة إدارية أو مؤسسة عامة أو شخص من أشخاص القانون العام، وبذا لا يجوز الط ن بعدم مشروعية القرارات الصادرة عن الهيئات الأهلية ذات النفع العام كالقرارات الصادرة عن الاتحاد الأردني لكرة القدم، أو عن أشخاص القانون الخاص كالقرار الصادر عن إدارة فندق عالية، أو عن مجلس إدارة النقابة العامة لأصحاب السيارات ومكاتب التكسي والسفريات الداخ ية والخارجية، أو القرارات الصادرة عن مجلس إدارة شركة مساهمة، والقرارات الصادرة عن لجان الإشراف على اليانصيب الخيري 8ا)

7ا) ابو يونس، أحكام القانون الإداري، ص21ا .

8ا) شطناوي، دراسات في القرارات، ص 2 –3ا .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

: يتعين أن يكون إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين والأنظمة

(9

يجب أن تكون السلطة التي تعبر عنها مستم ة من القوانين والأنظمة 0)، فقد قضت محكمة العدل العليا الأردنية بأنه: "تبين لنا فيما يتعلق بالدفع بعدم الاختصاص الذي أورده مساعد رئيس النيابة العامة في لائحته الجوابية أن القرار المطعون فيه يعتبر قراراً إداريا بالمعنى المنصوص عليه في المادة 0) من قانوز تشكيل المحاكم النظامية لأنه يتضمن إفصاح سلطة إدارية عامة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة عامة، بمقتضى النظام بقصد إحداث مركز قانوني معين فإن هذه المحكمة مختصة بنظر الدعوى بطلب إلغائه' 1).

وبالتالي، فإن الإجراءات التي تتخذها الإدارة استناداً لسلطاتها ا عاقدية لا تعدّ قرارات إدارية قانونية قابلة للطعن فيها بدعوى الإلغاء.

وفي الأردن "تلجأ محكمة العدل العليا إلى تحديد الصلاحية التي يتمتع بها مُصدر القرار، هل هي مستمدة من القوانين والأنظمة أم مستمدة من عقد مبرم بين الإدارة وأحد الأفراد؟ فتقرر أن العمل يعد ة اراً إداريا إذا كانت سلطة الإدارة مستمدة من القانون

---

9) شطناوي، دراسات في القرارات، ص 4 .

0)المرجع السابق، ص4 .

1)المرجع السابق، ص4 .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

أو النظام كالقرارات الصادرة استناداً لنظام استخدام الأطباء في القوات المسلحة، أو قرارات مجلس الوزراء بتفويض الأراضي وسجلها الصادرة استناداً لأحكام قانون استصلاح الأراضي الحرجية رقم 4') لسنة 972 م، ونظام بيع وتأجير ومبادلة الأراضي الحرجية رقم 4') لسنة 972 م أو القرارات الصادرة بحجب الخدمة الهاتفية عن المشتركين استناداً لأحكام المادة 8ا) من نظام الهاتف رقم 0ا) لسنة 983 م.

ويتعين أن يكون تعبير الإدارة عن إرادتها الذاتية وليس تنفيذاً لإرادة سلطة أخرى، وبذ لا يعتبر قراراً إداريا رفض دائرة الأراضي والمساحة برفع إشارة الحجز على الأرض بناء على قرار صادر عن المحكمة الكنسية، إذ إنه يعبر عن إرادة أخرى ولا يستحدث بذاته أثراً وإنما يعتبر إجراء تنفيذياً لقرار صدر عن جهة أخرى' 2ا).

ا ترتيب القرار الإداري لآثار قانونية معينة

يشترط القضاء الإداري الفرنسي في القرار المطعون فيه بالإلغاء أن ينتج عنه بالضرورة ضرر لرافع دعوى الإلغاء 3ا) بمعنى يجب أن يكون القرار المطعون فيه عملاً إدارياً تم اتخاذه بالإرادة المنفردة وألا يكون قد تم سحبه أو الغاؤه.

2ا) العدل العليا، ا /12 / 5ا ، مجلة نقابة المحامين الاردنيين، حكم مشار اليه في شطناوي، دراسات في القرارات، ص5ا .

3ا) بسيوني، القانون الإداري ص53 .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وبما أن القرار الإداري يؤثر . لى النظام القانوني ويعود على حقوق الأفراد والتزاماتهم، فإن هذا التأثير يكون على صورتين: الأولى حينما يعدّل القرار الإداري النظام القانوني عن طريق إحداث حقوق أو فرض التزامات جديدة والثانية عندما يعدل النظام القانوني دون إحداث حقوق أو فرض التزامات جديدة كات اذ موقف معين إزاء النظام القانوني [4])

ويتعين لقبول الدعوى شكلاً أن يكون القرار الإداري محل الطعن من شأنه إحداث أثر قانوني معين، فقد قضت محكمة العدل العليا الأردنية أن "قرار محافظ العاصمة بتضمين ثمن الحيوان المسروق بموجب قانون منع سرقة الحيوانات قرار إدا ي لمحكمة العدل العليا صلاحية النظر في الطلبات التي تقدم للطعن فيه' [5]).

وقضت في حكم آخر "أن قرار رئيس البلدية بمنح المستدعي ضدهم ترخيصاً بإقامة منجرة ميكانيكية في منطقة سكنية هو قرار إداري خاضع للطعن أمام محكمة العدل العليا' [6]).

---

[4]) شطناوي، دراسات في القرارات، ص[6] .

[5])العدل العليا، [9] /[3] ، مجلة نقابة المحامين الاردنيين، 953 م، ع[1] ، السنة ، ص[45] .

[6]) العدل العليا، [5] /'[3] ، مجلة نقابة المحامين الاردنيين ، 974 م، ع ، [!] ، السنة 2 ، ص[4] .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

المبحث الثاني شروط صحة لقرار الإداري

تفيد دراسة عناصر القرار الإداري الحكم على مشروعيته، بمعنى هل هذا العمل الذي ثبت أنه قرار إداري، مشروع أم غير مشروع؟ وللحكم على مشروعية قرار اداري ما بأنه مشروع أو غير مشروع، جرى المشرّع والفقه والقضاء على تحليله إلى عدة عناصر، يجب أن تكون جه عها صحيحة قانوناً، وإلا كان القرار غير مشروع [7]).

ويجب عدم الخلط بين أركان القرار الإداري، وبين شروط صحته، فأركان القرار الإداري لازمة لتحقيق كيانه ولتحقيق طبيعته كقرار إداري بحيث إذا تخلف ركن منها لا نكون إزاء قرار إداري، بينما شروط الصحة لا تتعلق بكيان لقرار وماهيته، وإنما بمشروعيته أو عدم مشروعيته، أي بموافقته للقانون او مخالفته له.

وشروط صحة القرار الإداري أو مشروعيته تتحد في خمسة شروط أو عناصر أساسية هي:

الاختصاص، المحل، الغاية، السبب، الشكل، وتلك الشروط ستكون موضع دراستنا في المطالب الخمسة التالية:

---

[7]) حسن، مبادئ ا انون الإداري، ص49 –50 .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

المطلب الأول ركن الاختصاص

تُعَدَ فكرة الاختصاص من الأفكار الرئيسة في القانون العام، بل أساسه 8)وهي مشروطة لمصلحة الإدارة نفسها حتى يستطيع رجل الإدارة إتقان الأعمال التي يكلف بأدائها من جهة، ومن جهة أخرى، تحديد مسؤولية الموظف في حالة الخطأ أو الإهمال.

و يام الموظف الإداري بأعماله المنوط به أداؤها شرط من شروط صحة القرار الإداري الذي يصدره، فإذا تجاوز الموظف أو خرج عن اختصاصه وأصدر قراراً من اختصاص غيره، وإن كان هذا القرار من القرارات التي تدخل في ولاية الجهة الإدارية التابع لها، كان قراره معيباً وإن لم فقد ركناً من أركانه. 9)

وتحدّد القواعد القانونية اختصاصات موظفي الإدارة والهيئات الإدارية فتعنى بتحديد العمل أو التصرف موضوع الاختصاص والذي سينصرف إليه القرار الإداري مثل موضوعات: حماية الأمن العام، إبعاد الأجانب، إبرام العقود، تعيين الموظفين. ثم تتولى ة اعد الاختصاص تعيين الشخص أو الأشخاص الإدارية التي تملك الصلاحية القانونية في التعبير عن إرادة الإدارة في شأن هذا الموضوع،

---

8) الطماوي، مباديء القانون الاداري، ص48 .

9) حلمي ، القرار الاداري اركانه وشروط صحته، ص07 .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وقد يشترك في هذه الصلاحية أكثر من موظف أو جهة بحيث يمكن لكل منهم أن يمارس هذا الاختصاص، أو يشتركون جميعاً في إصدار القرار فلا يصح لوا د منهم ممارسة الاختصاص وحده دون موافقة الآخرين.

وأخيراً، تعنى قواعد الاختصاص القانونية بتحديد الأفراد المخاطبين بأحكام القرار الإداري والذي ينصرف إليهم آثار القرار فيحملهم بالحقوق والالتزامات. (0)

ويعني الاختصاص كركن من أركان القرار الإداري - "القدرة القانونية على مباشرة عمل إداري معين جعله المشرع من سلطة هيئة أو فرد آ ... والجهة المختصة بإصدار القرار هي الجهة التي جعل لها المشرع صلاحية إصداره (1)".

وقد عرّفت محكمة القضاء الإداري في مصر عيب عدم الاختصاص بأنه: "عدم القدرة على مباشرة عمل قانوني معين جعله المشرع من سلطة هيئة أو فرد آخر (2).

وعرفه بعض الفقهاء بأنه: "القدرة أو المكنة القانونية التي تخوّل لهيئة عامة اتخاذ قرارات إدارية معينة (3)

---

(0) جمال الدين، المبادئ الأساسية في القانون الإداري، ص40 -41 .

(1) كنعان ، القانون الإداري، ص51 .

(2) محكمة القضاء الاداري المصرية ، قضية رقم 1867 لسنة 8 القضائية مجموعة أحكام السنة 1 ، ص72 ، قضاء إداري القضية رقم 867 / 7 ، مجموعة أحكام السنة1 ، 957 م، ص72 .

(3) الجرف، القانون الإداري، ص61 .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ويتجسد عيب عدم الاختصاص في صورتين، الأولى صورة عدم الاختصاص الإيجابي بأن يصدر القرار الإداري من الجهة أو العضو في اختص ص لم يسند إلى أي منهما بموجب القانون. أما الثانية فهي صورة عدم الاختصاص السلبي، بأن تمتنع جهة إدارية أو عضو إداري عن اتخاذ قرار إداري معين اعتقاداً منها أنه لا يدخل في نطاق اختصاصها، في حين أنها تكون مختصة به في حقيقة الأمر (4) .

وكما سبقت الإشارة، فإن ع ب عدم الاختصاص يتعلق بالنظام العام مما يترتب على ذلك عدة أمور في غاية الأهمية منها وجوب تصدي القاضي الإداري لعدم الاختصاص من تلقاء نفسه وعدم جواز تنازل الإدارة عن اختصاصها المقرر لها قانوناً، أو أن تفويضه إلا بالإجازة من القانون نفسه. (5)

ولا يبيح الاستعج ل أن تخالف الإدارة قواعد الاختصاص إلا في حالة الظروف الاستثنائية وذلك عند توافر شروطها القانونية. بالإضافة إلى ما سبق فإن الإدارة لا تستطيع بأي حال من الأحوال الاتفاق مع الأفراد على تعديل قواعد الاختصاص في حالة إبرام عقد من العقود. (6)

---

(4) بسيوني ، القانون الإداري، ص58 .

(5) حلمي، موجز مبادئ القانون الإداري، ص65 .

(6) قواعد الا ختصاص ليست مقررة لصالح الإدارة فتتنازل عنها كلما شاءت، إنما شرعت لتضع قواعد قانونية ملزمة للإدارة تحقيقا للصالح العام وهذا ما أكدته محكمة القضاء الإداري في مصر، جلسة 1/ /2 /1953 م في القضية رقم 1422 لسنة 15 القضائية، مجموعة أحكام السنة الثامنة، ص93 .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

كذلك لا يجوز بإجراء لاحق على صدور القرار الإداري تصحيح عيب عدم الاختصاص .

ولسلامة مشروعية ركن الاختصاص فلا بد من توافر أربعة عناصر سيتم ذكرها تباعاً، وهي:

عنصر الاختصاص المكاني

ويقصد به ممارسة الموظف الإداري اختصاصه داخل النطاق الجغرافي المعين له. فإذا تجاوز موظف ما النط ق المكاني المحدد له لمباشرة اختصاصه، فإن قراراته تكون مشوبة بعيب عدم الاختصاص المكاني. وحالات عدم الاختصاص التي ترجع إلى هذا العنصر نادرة في العمل، لأن الحدود المكانية لمزاولة الاختصاصات الإدارية تكون عادة من الوضوح بدرجة كافية (7). إلا أن المشكلة تكمن حول القرارات التي يصدرها العضو الإداري وهو بعيد عن محل عمله. وقد استقر الفقه والقضاء في فرنسا على صحة القرارات التي يصدرها رئيس الدولة وهو بعيد عن إقليمها (8). كما قضى مجلس الدولة الفرنسي بصحة القرارات التي يصدرها العمدة وهو بعيد عن منطقة عمله مالم يكن في إجا ة. (9) إلا أن القانون قد يشترط في حالات وجوب صدور القرار في المكان الرسمي المعد لذلك وعلى الأخص في حالة اللجان والمجالس.

---

(7) . لمي، القرار الإداري ص17 .

(8) المرجع السابق ص17 .

(9) المرجع السابق ص17 .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ا عنصر الاختصاص الزمني

على صاحب الاختصاص ممارسة اختصاصه خلال المدة الزمنية التي يثبت فيها هذا الاختصاص طبقاً للقانون. 0) وتنحصر غالباً هذه الفترة بين بداية تعيين مصدر القرار في وظيفته وتاريخ انتهاء اختصاص ... ويكون القرار الإداري معيباً بعيب عدم الاختصاص الزمني إذا صدر قبل أن يتقلد مصدر القرار لمهام عمله، أو عقب انتهاء وظيفته ، أو إذا صدر القرار بعد المعياد الذي حدده القانون لإصداره. 1ا)

ولسلامة عنصر الاختصاص الزمني فلا بد من توافر شرطين أساسيين هم -

صدور القرار خلال الفترة التي يكون فيها مصدر القرار مختصاً قانوناً.

وتتحقق هذه الحالة في حالة صدور قرار إداري من قبل موظف إداري قبل أن يتم تعيينه بصفة رسمية، أو بعد قيامه بإصدار قرار بعد إ هاء الرابطة الوظيفية بأية وسيلة من الوسائل المحدّدة قانوناً لإنهاء الرابطة الوظيفية كالفصل أو الإحالة للمعاش، أو الاستيد ... الخ.

()ا) جريس ، ميسون، 999 - عيب السبب في القرار الإداري: دراسة مقارنة وتطبيقية في الأردن رسالة ماجستير - الجامعة الأردنية عمار ص 11 .

1ا) كنعان، القانون الاداري الاردني، ص61 -262

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ففي هاتين الحالتين عُدّ القرار الإداري الصادر من الموظف معيباً بعيب عدم الاختصاص الزمني.

: صدور القرار ضمن المدة الإلزامية ا حددة قانوناً لإصداره:

يحدّد المشرع أحياناً مدة زمنية يتعين خلالها قيام الموظف الإداري بإصدار قراره وإلا اعتبر القرار معيباً بعيب عدم الاختصاص الزمني.

ويهدف المشرع من تحديد مدة يتم اصدار القرار خلالها حث الإدارة لاتخاذ القرار خلالها على وجه السرعة و د قضت محكمة العدل العليا الأردنية في حكمها .. أن الدفع بأن المجلس التأديبي أصدر قراره النهائي بعد مدة تزيد على تسعين يوماً المنصوص عليها في المادة 44 أ) من نظام الخدمة المدنية يجعل قراره باطلا، هو دفع مستوجب الرد لأن حصر المدة المنصوص عليها في المادة ا ذكورة أعلاه هو أجراء تنظيمي لا يترتب عليه البطلان 2). وفي حكم آخر قضت بأنه "إذا كان السبب المستند إليه في طلب إلغاء القرار المشكو منه هو عدم الاختصاص الذي يصل إلى حد اغتصاب السلطة، فإن مثل هذا الطعن لا يعتبر مقيداً بمدة معينة ولا يحتج ضده بالتباطؤ في إقامة الدعوى لأن الطعن في القرارات الإدارية التي تعتبر مكونة لحالة غصب السلطة لا يستهدف مجرد إلغاء القرار وإنما يرمي إلى تقرير العلاقة' 3).

---

2) ا دل العليا 11 /4 ، مجلة نقابة المحامين الأردنيين ، 995 م، ع1 ، 2 ، ص159 .

3) العدل العليا 8 / 5 ، مجلة نقابة المحامين الأردنيين ، 955 م، ع2 ، السنة ، ص54 .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وبالتالي، فان انقضت المدة دون ان يصدر القرار عدّ القرار معيباً بعيب عدم الاختصاص الزمني.

ا عنصر الاختصاص الشخصي

عادة يتم تحديد الاختصاص بقانون، أو بناء على قانون، وعلى الموظف الإداري المختص بإصدار قرار إداري ما الالتزام بحدود الاختصاص المرسوم له.

وعنصر الاختصاص الشخصي يختلف بحسب صفة ووضع الموظف الإداري الذي يصدر القرار والذي قد يكون موظفاً واحداً، وقد يكون أكثر من موظف.

ومن القواعد المسلم بها أنه عندما ينظم المشرع اختصاصاً مشتركا بين عدة موظفين، أو هيئات، يتوجب على كل منهما أن يمارس اختصاصه في الحدود التي لا تتعارض مع اختصاص الاخر بحيث اذا اصدر أحدهما قراراً، يمتنع على الآخر إلغاؤه، إذا رأى أنه قرار غير مشروع، وذلك لأن اختصاص كل منهما مواز لاختصاص الآخر، ولا يُعدُ أحدهما سلطة رئاسية للآخر (4).

وقد يمارس مصدر القرار اختصاصه، دون أن يستند إلى عنصر الاختصاص الشخصي كما هو الحال في (الموظف الفعلي) (5).

---

(4) العدل العليا 30/3 ، مجلة نقابة المحامين الأردنيين ، 963 م، ع10،9،8،7 ، السنة1 ، ص193 .

(5) فوزي ، المبادئ العامة في القانون الإداري ص 214 – 215 .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ذاك أن الموظف الفعلي ليس موظفاً قد تم تعيينه بأداة تملك قانون سلطة التعيين في حد مرافق الدولة على سبيل الدوام ، بل إنه لم يعيّن على الإطلاق ومع ذلك مارس مهاماً وظيفية او عيّن بقرار مشوبٍ بأحد العيوب التي يمكن أن تلحق بالقرارات الإدارية ويكون من شأنها أن تجعل هذا التعيين معيباً .

ومع ذلك، فان القضاء قد عدّ التصرفات التي يقوم بها هذا الموظف شرعية، ففي الظروف العادية غير الاستثنائية اعتبرت تصرفات الموظف الفعلي مشروعة استناداً إلى أن التصرفات تعد مشروعة إذا كان ظاهر الحال يوحي بأننا أمام موظف عام معيّن تعييناً سليماً .

مثال ذلك موظف في أحد مكاتب التوثيق يتعامل مع الجمهور ويوقع لهم على معاملات إدارية فالجمهور في هذه الحالة يعتقدون بأنهم أمام موظف عام يمارس واجباته الوظيفيه، ففي هذه الحالة أضفى القضاء المشروعية على ما يقوم به هذا الموظف من تصرفات دواماً لسير المرافق العامة .

أما في الظروف الاستثنائية غير العادية فقد عد القضاء أن ما يصدره الموظفون الفعليون من قرارات في ظل الظروف الاستثنائية مشروعة طالما توجد ظروف استثنائية تجعل السلطة المختصة في حالة استحالة أن تمارس اختصاصاتها ووظائفها .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ولا تؤثر المشاركة على عنصر الاختصاص الشخصي إذا صدر القرار استناداً إلى الاختصاص المشترك بين الرئيس وا رؤوس.

: عنصر الاختصاص الموضوعي

يقوم الموظف الإداري في بعض الأحيان بإصدار قرار إداري في موضوع معين، داخل في اختصاص موظف آخر، أو هيئة أخرى وفي هذه الحالة يكون هذا القرار مشوباً بعيب عدم الاختصاص من حيث الموضوع.

وتتخذ هذه المخالفة صوراً متعددة كاعتداء السلطة الأدنى على اختصاص السلطة الأعلى، اعتداء السلطة الرئاسية على سلطة أدنى، الاعتداء على اختصاص سلطة إدارية موازية، اعتداء السلطة المركزية على اختصاص العينات اللامركزية والاعتداء على صلاحية السلطة القضائية أو السلطة التشريعية (6).

(6) كنعان، القضاء الإداري في الأردن، ص58 -59.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

المطلب الثاني ركن المحل

هو "الا ثر القانوني الذي يترتب على القرار، أو موضوعه' 7ا). وقد عرفّته محكمة القضاء الإداري في مصر بأنه: "المركز القانوني الذي تتجه إرادة مصدر القرار إلى إحداثه، والأثر القانوني الذي تتجه إرادة مصدر القرار إلى إحداثه، والأثر القانوني الذي يترتب عليه حالاً ومباشرة وهذا الأثر هو إنشاء حالة قانونية معينة، أو تعديلها أو إلغاؤ .. ' 8ا).

ويشترط في محل القرار الإداري شرطان أساسيان هم -

أن يكون محل القرار الإداري ممكنا 9ا) فإذا استحال هذا المحل قانوناً أو واقعاً، فإن القرار الإداري يصبح منعدماً.

أن يكون محل القرار الإداري جائزاً قانوناً، ويقصد بهذا الشرط أن يكون القرار الإداري مستنداً إلى القواعد القانونية السارية، أو إلى مبدأ من المبادئ القانونية العامة كمبدأ احترام الحريات العامة

7ا) حسن، مبادئ القانون الإداري، ص57 .

8ا) محكمة القضاء الإداري بمصر 34ا /54 ، مجموعة مجلس الدولة 954 م، السنة الثامنة قاعدة 00! ، ص101 .

9ا) يقصد به أن يكون ، مكناً من الناحية القانونية والواقعية.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وقد قضت محكمة العدل العليا الأردنية بأنه: "إذا أصدر مجلس الوزراء قراره بإحالة موظف على التقا د بالإستناد إلى المادة 12 من قانون التقاعد التي توجب إحالته إذا أكمل الستين من عمره وليس بالاستناد إلى المادة 5) التي تجيز إحالته إذا أكمل خمس عشرة سنة خدمة مقبولة للتقاعد، وإذا تبين بأنه لم يكمل الستين سنة من عمره بتاريخ القرار المطعون فيه، فيكون هذا قرار حقيقاً بالإلغاء لأنه مبني على واقعة غير صحيحة". 0')

المطلب الثالث ركن الغاية 1')

غاية القرار الإداري هي الهدف الذي تسعى إليه الإدارة من وراء إصدارها لأي قرار إداري، وهذا الهدف لا بد وأن يكون مصلحة عامة، وإلا كان معيبا في غايته. ذلك أن السلطات التي تتمتع بها الإدارة ليست إلا وسائل لتحقيق غاية مهمة هي المصلحة العامة 2').

0') العدل العليا 0 /5 ، مجلة نقابة المحامين الأردنيين ، 966 م، ع ، السنة 4 ،ص80 .

1') يطلق العميد ديجي لفظ **الغرض** كمرادف للفظ الغاية ويقول "انه أمر نفساني بحت، فهو التصور المتولد في ذهن العضو الإداري، بأنه يتحقق عن طريق القرار هدفاً معيناً أو رغبة معينة مشار اليه في " أنور حلمي، القرار الإداري، ص26 .

2') كنعان، القانون الإداري، ص76 -77 .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

فإذا ما صدر قرار إداري وابتغت الإدارة من ورائه مصلحة خاصة كان هذا القرار معيباً في غايته.

وقد عرّفت محكمة القضاء الإداري في مصر عيب الغاية بقولها إن العيب أو التعويض عنه يجب أن يشوب الغا ة منه ذاتها، بأن تكون الجهة الإدارية قد أصدرته لباعث لا يتعلق بالمصلحة العامة.

فغاية القرار التأديبي على سبيل المثال تتمثل في ردع الموظف المخالف حتى لا يعود إلى ارتكاب المخالفة مرة أخرى، وزجر غيره ممن تسول لهم أنفسهم ارتكاب مثل هذه المخالفة أو غيرها.

أما ذا كانت الغاية في مثالنا السابق هي الانتقام والتشفي فإن القرار الإداري يكون في هذه الحالة معيباً في غايته.

ويمكننا أن نحدّد حالتين لركن الغاية أولهما استهداف القرار الإداري لمصلحة عامة وثانيهما وجوب استهداف القرار الإداري تحقيق الغاية أو الهدف الذي حدده قانون 3′).

3′) في أحيان "لا يكتفي المشرع بتحقيق المصلحة العامة بمفهومها الواسع بل يخصص هدفاً معيناً يجعله نطاقاً لعمل إداري معين، وفي هذه الحالة يجب ألا يستهدف القرار الإداري المصلحة العامة فحسب، بل أيضا الهدف الخاص الذي عينه القانون لهذا القرار عملاً بقاعدة "تخصيص الأهداف" التي تقيد القرار الإداري بالغاية المخصصة التي رسمت له، فإذا خرج القرار على هذه الغاية – ولو كان هدفه تحقيق المصلحة العامة ذاتها – كان القرار مشوباً بعيب الانحراف ووقع باطلاً" كنعان، القانون الإداري ص78 –79!.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ويعد إساءة استعمال السلطة هو تعبير قانوني لا يقصد به التعبير عن الغرض أو سوء النية حصر 4). ذلك أن انحراف الإدارة صاحبة السلطة عن أهداف القانون بسائق دافع لا يمت للصالح العام بصلة حسنت فيه الإدارة في هذا الدافع أو ساءت، تعمّدت الانحراف فيه أو انحرفت خطأ لا فرق في ذلك بين أن يكون الدافع غرضاً شخصياً، أو مصلحة للغير، أو دافعاً سياسياً، أو غيرة على المصلحة العامة، يعد إساءة لاستعمال السلطة 5).

وحسن النية أو سوئها سيان في عيب إساءة استعمال السلطة، فالمهم فيه مخالفة القانون روحاً لا نصاً 6). وللانحراف ثلاث صور إما أن يكون لتحقيق أهداف بعيدة عن المصلحة العامة وإما أن يكون خروجاً على مبدأ تخصيص الأهداف، وأخيراً قد يأخذ صورة الانحراف في الإجراءات 7).

---

4) العدل العليا 1 /2، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 953 م، ع ، السنة الأولى، ص7

5) العدل العليا 17 /3، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، السنة الثانية، 954 م، ص1 .

6) العدل العليا 17 /3، مجلة نقابة المحامين الأردنيين،954 م، العدد الأول ، السنة 3 ، ص1 .

7) الشرقاوي، الانحراف في استعمال السلطة، مجلة العلوم الإدارية، ص44 .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

المطلب الرابع ركن السبب

السبب هو الواقعة، أو الوقائع التي تسبق القرار وتدفع رجل الإدارة إلى إصداره، ، بالتالي، فإنه يجب أن توجد حالة واقعية، أو قانونية سابقة على كل قرار إداري وخارجة عنه تبرر إصداره، وتمثل السبب الباعث لإتخاذه، ولا يكون القرار الإداري صحيحاً إلا إذا كان لديه سبب صحيح. (78

ويشترط في ركن السبب في القرار الإداري حتى يكون صحيحاً أن يكون له وـ ود فعلي أو مادي، كما يشترط، أيضاً، إن يتوافر في هذا القرار الوصف الذي يتطلبه القانون ولنأخذ على سبيل المثال قيام موظف ما بارتكاب جريمة تأديبية، فيشترط أولاً أن تكون الوقائع المسندة إلى هذا الموظف قد قام بارتكابها فعلاً وحقيقة من الناحية المادية و الواقعية ، وثانياً أن تكون لتلك الوقائع وصف الجريمة التأديبية.

أما إذا كانت الأسباب متحققة من الناحية المادية أو الفعلية، إلا أنها لا تمثل مخالفة تأديبية، ففي هذه الحالة يكون القرار التأديبي معيباً وغير صحيح لتخلف الوصف القانوني السليم.

78) العدل العليا 7 /30 ، مجلة نقابة المحامين الأردنيين ، 981 م، ع ، ص240 .
العدل العليا 20 /2 ، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 983 م ، ع ، ص52 .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

للتعرف على مدى صحتها من الـ جهة الواقعية ومدى مطابقتها للقانون وما إذا كانت الإدارة في مباشرتها لسلطاتها قد انحرفت فيها أم أنها سلكت بها طريقة الجادة حتى إذا ظهر أنها غير صحيحة واقعياً أو منطوية على مخالفة للقانون أو خطأ في تطبيقه أو تأويله كان القرار معيباً وحق للمحكمة أن تقضي بإلغ ئه 9').

كما قضت في حكم حديث لها بأن: ".. وجود السبب عند إصدار أي قرار إداري أمر مفروغ منه إذ لا يتصور أن تصدر الإدارة أي قرار بدون داع أو موجب، كما يقتضي أن يكون الداعي والموجب لإصدار القرار الإداري هو تحقيق المصلحة العامة التي يجب على رجل الإدارة أن يهدف ليها في كل قرار يصدره، وحيث الاطمئنان إلى أن المصلحة العامة تقتضي بإحالة أي موظف على التقاعد لا يمكن أن تتوفر لرجل الإدارة ما لم يطلع على طريقة سير الموظف في وظيفته ويستوثق من ذلك ولا يتم ذلك إلا بدراسة ملف خدمة الموظف والمذاكرة بشأنه مذاكرة وافية' 0{).

9') العدل العليا ا /9i ، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 959 م، ع ، ! ، السنة السابعة ص .

0{) العدل العليا 3ا /000! ، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، السنة 001 م، ع ، ! ، ، ص4{ .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وفي حكم آخر فرضت رقابتها على صحة السبب ومطابقته للواقع بقولها: "إن القرار الإداري إذا خلا من السبب الذي قام عليه فيفترض فيه أنه صدر صحيحاً وإذا أفصح عن السبب فلمحكمة العدل العليا أن تتحقق من صحته ومدى مطابقته للواقع والقانون باعتبارها محكمة قضاء إداري وهذا القضاء هو الذي يحمي حقوق الأفراد وحرياتهم من عسف الإدارة، فإذا ثبت عدم صحة الوقائع التي استند إليها القرار المطعون فيه فإنه يكون منطوياً على مخالفة للقانون لانعدام الأساس القانوني الذي يقوم عليه، وعليه استناد مجلس الوزراء إلى ملف المستدعي في إحالته على التقاعد وخلو ملف المستدعي من أي شائبة يمكن الاستناد إليها للقول بعدم كفاءته كانت تتراوح بين درجة جيد جداً وممتاز يجعل من قرار إحالته على التقاعد مخالفاً للقانون (1).

كما قضت بـ "استقر الفقه والقضاء على أنه يشترط لصحة القرار الإداري أن يكون مستنداً إلى سبب صحيح يبرره من حيث الواقع والقانون، وحيث إن القرار الطعين المتضمن تسفير العمال غير الأردنيين (المستدعين) بداعي عدم وجود تصاريح عمل لديهم خلافاً لأحكام المادة 2)

(1) العدل العليا 23 /97 مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 998 م، السنة 6، ع1، ص38.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

من قانون العمل، وبالرغم من أن المستدعين قاموا بتجديد تصاريح العمل الخاصة بهم قبل صدور القرار الطعين فيكون القرار بترحيلهم من البلاد لا يستند إلى سبب صحيح من الواقع ومخالفاً للقانون ويستوجب الإلغاء (12).

المطلب الخامس ركن الشكل والإجراءات

المقصود بالشكل المظهر الخارجي للقرار الإداري أو طريقة تعبير الإدارة عن إرادتها الملزمة في القرار الصادر. في حين تعني الإجراءات الخطوات التي تتبعها الإدارة عند إصدارها لقرار إداري ما في مرحلة تحضيره وإعداده حتى صدوره إلى الملأ.

والقاعدة العامة عندما ترغب الإدارة في إصدار قرار إداري، فإنها غير ملزمة في الإفصاح عن إرادتها في شكل معين، إلا إذا نص القانون صراحة على خلاف ذلك. أما إذا لم يتدخل القانون في هذا الشأن فللإدارة مطلق الحرية ما دامت ترمي إلى إحداث أثر قانوني، ينطوي على قرار إداري.

(12) العدل العليا 97/99 مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 999 م، السنة 6، ع1، 0، ص1058.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وقد يوجب القانون من جهة الإدارة أن تتخذ بعض الإجراءات التمهيدية او التحضيرية السابقة على اتخاذ القرار، فإذا خالفت الإدارة القانون ولم تلتزم بما يتطلبه من أشكال أو إجراءات فإنه يمكن لذوي المصلحة طلب إلغاء القرار لعدم مشروعيته بالنظر لما شابه من عيب في شكله.

وفي ذلك تقول محكمة العدل العليا الأردنية: "إذا فرض المشرع على الإدارة قبل إصدار قرار معين استشارة فرد أو هيئة من الهيئات، فإنه يتعين عليها القيام بهذه الشكلية قبل إصدار القرار ولو كان الرأي بحد ذاته غير ملزم للإدارة، وإن إغفاله يشكل إهداراً لضمانات كفلها القانون من إيجاد رأي بجانب الوزير ليستعين به كضمان من الضمانات التي قررها المشرع لصالح الأفراد وينبني على ذلك بطلان القرار الإداري الذي لم يراع ما ذكر". (13)

(13) العدل العليا (2/)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 983 م، ع ، ص81 .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الفصل الأول

المفهوم القانوني لتسبيب القرارات

لم تُعْنَ التشريعات الحديثة بإبراز النصوص التي توجب على الإدارة تسبيب قراراتها، إذ عدّت عدم التسبيب الأصل. والاستثناء حالتان: أولهما التسبيب متى يطلبه القانون صراحة وثانيهما قيام الإدارة تسبيب قراراتها بمحض إرادتها ففي هاتين الحالتين يصبح التسبيب إلزاماً.

ودراسة المفهوم القانوني لتسبيب القرار الإداري يقتضي منا أن نَعْرض لبيان تعريف تسبيب القرار الإداري بالمبحث الأول، وشروط التسبيب في المبحث الثاني، وأنواعه في المبحث الثالث.

لذا فإن هذا فصل نستعرضه في ثلاثة مباحث متتالية:

المبحث الأول - تعريف تسبيب القرارات الإدارية.

المبحث الثاني - شروط صحة تسبيب القرارات الإدارية.

المبحث الثالث - أنواع تسبيب القرارات الإدارية.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

المبحث الأول تعريف تسبيب القرارات الإدارية

إن دراسة ماهية تسبيب القرار ا داري وشروطه، وأنواعه أمر ضروري لفهم فكرة تسبيب القرار الإداري، إذ إنه من خلال تعريف التسبيب لغة وقانوناً سنتمكن من الوقوف على معرفة الفرق بين أسباب القرارات الإدارية وتسبيبها.

لذلك سوف ندرس في هذا المبحث من خلال مطالب ثلاثة -

المطلب الأول - تعريف تسبيب ا قرارات الإدارية لغة.

المطلب الثاني - حتمية وجود ركن السبب وتعريف تسبيب القرارات الإدارية فقهاً وقضاءاً.

المطلب الثالث - أنواع تسبيب القرار الإداري.

المطلب الأول

تعريف التسبيب في اللغة

الكلام عن ماهية التسبيب يقتضي منا أن نعرض لمدلول هذا الاصطلاح، والقاعدة أن لكل تعبير معين مدلولاً لغوياً وآخر يتصل بفرع العلم الذي يدرس من خلاله 4( ).

4( ) الكيك محمود، بدون سنة نشر، رقابة محكمة النقض على تسبيب الأحكام الجنائيه، رسالة دكتوراه جامعة الاسكندرية، مصر، ص7(.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

يقول الزمخشري: انقطع السبب أي الحبل، ومالي إليه سبب، طريق، والأسباب الوُصل وجرى في سبب الصِّبا.

وقال مُصرف بن الأعلم العقيلي فَزِع الفؤادَ وطالما طاوعته

وجر ت في سبب الصِّبا ما تنزعُ 5)

وسبّب الله لك سبَب خيرٍ، وسبّبت للماءِ مجرًى. سويتَه.

وأما عن السبب فقد ورد في لسان العرب أن معناه (السبب كل شيء يتوصل إلى غيره وقوله تعالى "وتقطعت بهم الأسباب" أي: المودة وأسباب السماء. نواصيها، وأسباب السموات: أبوابها. والس بُ، من مقطعات الشعر: حرف متحرك وحرفٌ ساكن، وهو على ضربين: سببان مقرونان، وسببان مفروقان، وقطع الله به السبب أي الحياة 6).

5) الزمخشري، أساس البلاغة، ص95 .

6) ابن منظور، لسان اللسان: تهذيب لسان العرب ج ، ص69 .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وقد ظهر لفظ يسبّب(notiver) لأول مرة في فرنسا كإصطلاح لغوي في القرن الثامن عشر. 7) وكان يقصد به تضمين الحكم الأسباب(motifs) الضرورية التي أدت إلى وجوده، وقد اكتسب هذا اللفظ منذ ميلاده مدلولاً قانونياً 8( ).

وإذا كانت الاصطلاحات السابقة (أسباب، يسبب و مسبب) قد ظهرت منذ عدة قرون كما يقول الدكتور عزمي عبد الفتاح 9). فإن اصطلاح التسبيب (motivation هو إصطلاح حديث لم يظهر إلا في القرن العشرين ويقول: "إن الأصل اللغوي لكلمة يسبب motiver هو اشتقاقها من كلمتين الأولى يحرّك أو يدفع mouvoir والثانية كلمة أسباب motifs وهي ما يدفع الشخص إلى اتخاذ إجراء ما. ومن الكلمتين معاً تكونت كلمة notiver . أما لفظ الأسباب motifs فقد ظهر في القرن الرابع عشر كإصطلاح له مدلول عام اقتصادي او اجتماعي أو نفسي ... الخ.

7.)عزمي، تسبيب الأحكام، ص4 – 5 .

8.) نفس المرجع السابق ، ص4 .

9.) نفس المرجع السابق، ص4 .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وهذا المدلول الأخير لكلمة أسباب هو السائد في الفكر الانجلوسكسوني والجرماني في مجال نظرية أسباب الأحكام. أما في الفكر اللاتيني فيتخذ هذا الاصطلاح مدلولاً آخر حيث يقصد به الأسباب القانونية والأسباب الواقعية التي يرتكز عليها الحكم أو القرار، أما العوامل النفسية أو الاقتصادية والاجتماعية فهي مجرد دوافع nobile ". [10]

أما إصطلاح التسبيب فهو لا يختلف في جوهره عن اصطلاح مسبب فكلاهما اصطلاح مركب يتضمن عرض الأسباب والوصول إلى نتائج معينة [11].

وتطوّرت المفاهيم القانونية لفكرة التسبيب، وكان لهذا المدلول مفاهيم متعددة عبر العصور المختلفة، إلا إنها انصبت جميعها على فكرة تسبيب الأحكام وليست القرارات.

إذ إن فكرة القرار الإداري ظلت فكرة بسيطة وواضحة لمدة طويلة في القضاء الإداري الفرنسي [12]. ذلك أن مجلس الدولة في فرنسا ظل أمداً طويلاً يربط بين فكرة

---

[10] عزمي، تسبيب الأحكام ، هامش ، ص5 .

[11] المرجع السابق، ص5 –6 .

[12] علم الدين، تطوير فكرة القرار الإداري، ص43 .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

القرار الإداري والسلطة الإدارية [13].

فلم يكن يتصور إطلاقاً آنذاك قيام هيئة خاصة أو شخصاً عادياً بإصدار قرارات إدارية قابلة للطعن فيها بالإلغاء أمام مجلس الدولة. وهكذا قامت رابطة وثيقة بين فكرتي القرار الإداري والسلطة الإدارية [14].

إلا أن هذه الفكرة البسيطة الواضحة للقرار الإداري تزعزعت منذ الحرب العالمية الثانية، بعد ظهور هيئات جديدة مهنية واقتصادية أوكل إليها المشرع بممارسة مهام تتعلق بالصالح العام [15]. كما أضيف إليها عدداً من امتيازات السلطة العامة وخاصة سلطة التقرير أو البت من جانب واحد.

---

[13] علم الدين، تطوير فكرة القرار الإداري، ص43 .

[14] المرجع السابق ص43 .

[15] المرجع السابق ص43 .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

المطلب الثاني حتمية وجود ركن السبب في القرار الإداري، وتعريف التسبيب فقهاً وقضاءً

بداية وقبل الخوض في تعريف تسبيب القرار الإداري قانوناً لا بد لنا أن نقف وقفةً قصيرة نستعرض خلالها حتمية وجود ركن السبب في القرار الإداري، ونشأة وتطور عيب السبب في القر ر الإداري 6) ، وأخيراً التعرض للخلاف الفقهي حول استقلالية عيب السبب بالمقارنة مع أوجه الإلغاء الأخرى.

الفرع الأول: حتمية وجود ركن السبب في القرار الإداري.

تعد أسباب القرار الإداري ركناً لازماً من أركانه ويتعين لمشروعية القرار أن تتوافر أسبابه باعتبارها ر ناً لازماً لقيامه من الناحية القانونية 7)، وفي هذا الصدد تقول محكمة العدل العليا الأردنية: "أما قول وكيل المدعى عليه لم يشترط القانون تسبيب القرار الإداري فإن ذلك لا يعني حرية الإدارة المطلقة في هذا الصدد بل لا بد من أن يقوم القرار الإداري على سبب يسوغه في الواقع والقانون، وإن كان قولاً صحيحاً إلا إن عبء إثبات أن القرار قد بني على سبب غير قانوني أو واقعي صحيح يقع في مثل هذه الحالة على عاتق المدعي' 8).

---

6) عبد العال، فكرة السبب، ص5 وما بعدها.

7) شطناوي، الرقابة قضائية على الظروف الخارجية لإصدار القرار، مجلة الحقوق، ص02 .

8) العدل العليا، 7 /4' ، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 974 م، ع8' ، السنة 2 ، ص29 .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وأدرجت التعبيرات التالية في أحد احكامها: "وإن نصت على أن من حق مجلس الأمانة إحالة الموظف إلى التقاعد إذا أ مل مدة خمسة عشر عاماً خدمة مقبولة للتقاعد دون أن يرد فيها ما يوجد على المجلس أن يسبب قراره، إلا أن وجود السبب عند إصدار أي قرار إداري مفروغ منه، إذ لا تتصور أن تصدر الإدارة أي قرار بدون داع أو موجب' 9ا).

وتقول: "استقر الفقه والقضاء على أنه يشترط لصحة القرار الإداري أن يكون مستنداً إلى سبب صحيح يبرره من حيث الواقع والقانون، وحيث إن القرار الطعين قد انهار كون المستدعين جددوا تصاريح عملهم قبل صدور القرار فيكون القرار الطعين المتضمن تسفير العمال غير الأردنيين (المستدعين) بداعي عدم وجود تصاريح عمل لديهم خلافاً ا حكام المادة 2) من قانون العمل، بالرغم من أن المستدعين قاموا بتجديد تصاريح العمل الخاصة بهم قبل صدور القرار الطعين، فيكون القرار بترحيلهم من البلاد لا يستند إلى سبب صحيح من الواقع ومخالفاً للقانون ويستوجب الإلغاء ' 00.)

9ا) العدل العليا، 5! /4' ، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 974 م، ع12،1 ، السنة 2 ، ص281 .

00) العدل العليا، 7ا /9ا ، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 999 م، ع1 ، 0 ، السنة 7 ، ص3058

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وتؤكد في حكم آخر على ما سبق ذكره: يفترض في قرار الإحالة على الاستيداع شأن كل قرار إداري آخر لا يلزم القانون مصدره تسبيبه أن يقوم كل سبب أو أسباب تبرر إصداره صدقاً وحقاً، أي في الواقع والقانون استناداً لقرينة السلامة المفترضة ولصاحب الشأن أن يثبت العكس بكافة طرق الإثبات بما فيها القرائن' 01.). وتقول في حكم حديث لها" يفترض بقرار الإحالة على التقاعد شأن كل قرار إداري آخر لا يلزم القانون مصدره تسبيبه أن يقوم على سبب أو أكثر تبرر إصداره صدقاً وحقاً (أي في الواقع والقانون استناداً لقرينة السلامة المفترضة) ولصاحب الشأن أن يثبت العكس بمختلف طرق الإثبات بما فيها القرائن' 02.).

وتأسيساً على الأحكام المشار إليها آنفاً يمكننا القول إنه يتعين قانوناً أن يقوم أي قرار إداري على سبب قانوني موجود مادياً وصحيحاً قانوناً حتى لو لم تكن الإدارة ملزمة بتسبيبه.

وتقول محكمة العدل العليا الأردنية في هذا الشأن: "يفترض في رار الإحالة على الاستيداع شأن كل قرار إداري آخر لا يلزم القانون تسبيبه أن يقوم على سبب يبرر صدوره صدقاً وحقاً انسجاماً مع قرينة السلامة والصحة المفترضة في كل قرار إداري،

---

01) العدل العليا 86/17 ، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 998 م، ع1 ، السنة 6 ، ص1269 .

02) العدل العليا، 1/1 /99 ، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، قرار رقم 5، 999 ، لم ينشر. قضية رقم 121/99 قرار رقم 4، لم ينشر وانظر العدل العليا، 4/0 /99 مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ق 15/1 /99 ، لم ينشر.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ولمحكمة العدل العليا أن تبسط رقابتها على انقضاء قرينة السلامة، وفي دعوانا هذه نجد أن لقرار المشكو منه لم يقم على سبب يبرر صدوره، سيما وأن ملف خدمة المستدعي وهو الوعاء الطبيعي لسيرته الوظيفية قد جاء خلواً من أي شائبة، الأمر الذي تستخلص منه محكمتنا بأن قرار التنسيب بإحالة المستدعي على الاستيداع لم يكن مستنداً لسبب يبرره ولم يهدف لتحقيق مصلحة عامة وأن قرار مجلس الوزراء المبني على هذا التنسيب غير المبرر حقيق بالإلغاء' 03.).

وتتميز أسباب القرار الإداري بأنها سابقة على إصداره، وبذا يتوقف إصدار القرار على حدوث وقائع معينة تعد الشرط الأساسي لإصدار القرار؛ لذا يتعين أن تكون الوقائع سابقة لإصدار القرار أو على أقل تقدير قائمة وموجودة عند إصدار القرار، بحيث يعد وجودها شرطاً أساسياً لمشروعية القرار نفسه' 04.).

كما تتميز بأنها خارجية وموضوعية ومستقلة عن مصدر القرار 05)، وبهذا تختلف عن بواعث إصداره التي تتمثل في الغاية التي يستهدف مصدر القرار تحقيقها، فهي عنصر شخصي لصيق بمصدر القرار.

---

03) العدل العليا: ن/18، مجلة نقابة المحامين الاردنيين، 999 م، ع ، ! ، السنة 7 ، ص18، والعدل العليا: 17/99 مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 998 م، ع1 ، السنة 6 ، ص269.

04) شطناوي، الرقابة القضائية على الظروف الخارجية لإصدار القرار، مجلة الحقوق، ص104.

05)شطناوي، الرقابة القضائية على الظروف الخارجية لإصدار القرار، مجلة الحقوق، ص104.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الفرع الثاني: نشأة وتطور عيب السبب في القضاء الإداري المقارن.

إن أوجه الطعن بالإلغاء في دعوى تجاوز السلطة لم تظهر كلها دفعة واحدة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي، وإنما كانت ثمرة تطور تاريخي طويل 06). فمجلس الدولة الفرنسي كان لا يحكم با لغاء إلا بناء على عيب عدم الاختصاص، بعد ذلك ظهر وجه الطعن بالإلغاء لعيب مخالفة الشكل، وتركز الطعن بهذين السببين من سنة 790 م) ولغاية سنة 864 م) 07). ولم يبسط مجلس الدولة الفرنسي بشأن دعوى تجاوز السلطة، رقابته على الوقائع إلا في تاريخ حديث نسبياً يرجع إلى أوائل القرن الماضي 08). إذ كان يقصرها على الجانب القانوني للنزاع فقط، قياساً على قضاء محكمة النقض.

ومن منطلق تقدير مجلس الدولة لمهمته في الرقابة على أعمال الإدارة فقد أقر لنفسه سلطة فحص الوقائع المؤسسة عليها القرارات الإدارية المطعون بها أمامه.

---

06) جريس ميسون، 999 م،عيب السبب في القرار الإداري، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، ، جامعة الأردنية، الأردن ص3! .

07)جريس ميسون، 999 م،عيب السبب في القرار الإداري، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، الأردن ص3! .

08) عبد العال، فكرة السبب، ص! .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وقد فرض ا جلس رقابته على الوقائع في أول حكم له عام 907 م) بمقتضى حكم (MONOD . 09)

وعلى وجه صريح بمقتضى حكم أساسي صدر في 3 ا 910 م تحت عنوان (DESSAN) 10).

وقد فرض مجلس الدولة الفرنسي رقابته على الوجود المادي للوقائع التي بنت عليها الإدارة فقط في الحالات التي تكون فيها الوقائع شرطاً فرضه القانون لتدخل الإدارة 11)

على أن قضاء المجلس قد تطور بعد ذلك، باتجاه مراقبة الوجود المادي للوقائع، وذلك في جميع الحالات، متى كانت الوقائع شرطاً يلزم توافره لتدخل الدولة. ومن الأمثلة على ذلك حكم (CAMINO) والذي ألغى فيه مجلس الدولة لقرار الصادر بفصل عمدة إحدى القرى بحجة إنه لم يسهر على توفير الاحترام اللازم لجنازة تمت في قريته 12).

---

09) حكم مجلس الدولة الفرنسي 8! /ز /907 م (MONOD) مجموعة 616 مشار اليه في كتاب خليل، القضاء الاداري، ص06ز .

10) حكم مجلس الدولة الفرنسي 3 /ز /910 م (Dessay ؛ مجموعة 05. ؛ مشار اليه في جريس،999 م، عيب السبب في القرار الاداري، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، الجامعة الاردنية، الاردن، ص3! .

11) عبد العال، فكرة السبب، ص0 .

12) عبد العال، فكرة السبب، ص0 .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

و الدكتور محمد حسنين عبد العال في هذا الشأن وفي تعليق له على هذا الحكم "أن المجلس إذا كان قد بسط رقابته على الوقائع، إلا أن جميع الحالات التي قرر فيها ذلك كانت تدخل ضمن حالات الاختصاص المقيّدة، بل كانت هذه الوقائع شرطاً استلزم المشرع تحققه لجواز تدخل الإد ... ولذلك أعتبر المجلس بان تخلف هذا الشرط يجعل القرار معيباً بعيب مخالفة القانون، لأن القانون نفسه هو الذي يزودنا بالرابطة التي تربط بين القرار وهذه الوقا ع التي استند إليها' 13) ثم توالت بعد ذلك مجموعة من الأحكام في مجال رقابة المجلس على سبب القرار الإداري 14.).

ويلاحظ أن مجلس الدولة في حكم (SARRIL) قد استخدم ولأول مرة صيغة "السبب القانوني" وبالتالي، إستقر قضاء المجلس على استخدام فكرة السبب في هذا المعنى 15.). ي الحالة الواقعية أو القانونية السابقة على القرار، وفي جميع الحالات التي تبين للمجلس فيها عدم قيام هذه الحالة في الواقع أو القانون فإنه كان يحكم بإلغاء القرار، وذلك لقيامه على سبب قانوني غير موجود 16.).

---

13)المرجع السابق، ص10،11 .

14) لمزيد من التفاصيل، المرجع السابق، ص11 وما بعدها.

15)المرجع السابق ص18،19 .

16) عبد العال، فكرة السبب، ص9 .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ويرى الدكتور محمد حسنين عبد العال أن امتناع مجلس الدولة الفرنسي عن استخدام مصطلح السبب القانوني لا يعد عدولاً منه عن مبادئه التي تمثلت في ضرورة ربط صحة القرار الإداري بالحالة الواقعية أو القانونية السابقة عليه بوصفها سبباً للقرار دون أن يعنى ببحث نيات رجل الإدارة وبواعثه عند إصداره 17). ويخالفه في هذا الرأي الـ كتور عصام البرزنجي بقوله: "غير أن مجلس الدولة لم يعد يعتمد على هذه الفكرة " فكرة السبب القانوني" في تأصيل رقابته على الوقائع ولم يذكر هذه العبارة في أحكامه إلا نادراً 18).

وفيما يتعلق بتطور عيب السبب في القضاء المصري فالمادة الثالثة من القانون رقم 122) سنة 1946 بشأن إنشاء مجلس الدولة نصت على أوجه الطعن بالإلغاء في القرار الإداري بقوله "يشترط في الطلبات المنصوص عليها أن يكون مرجع الطعن عدم الاختصاص، أو وجود عيب في الشكل، أو مخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها، أو تأويلها، أو إساءة استعمال السلـ ة" وقد أخذت بهذا النص قوانين مجلس الدولة المتعاقبة 19).

---

17) نفس المرجع السابق، ص8!.

18) البرزنجي، السلطة التقديرية للادارة، ص16!.

19) محكمة القضاء الاداري المصرية 818 /5 ! -3 /2 /953 م، السنة ، ص120!.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وكان للتطور الذي مر به قضاء مجلس الدولة الفرنسي أثره على مجلس الدولة المصري والذي استفاد منه استفادة كبيرة، فقد قرر وفي أحكامه الأولى على حقه في فرض رقابته على الوقائع التي بنت عليها الإدارة قرارها، ذ قرر: "أن القرار المطعون فيه قد بنى على تقرير النائب العام عن حوادث حريق القاهرة، وقد انتزعت أسبابه انتزاعاً من عناصر غير صحيحة وغير ثابتة ولا سند لها من الأوراق وقد استخلصت النتيجة التي انتهى إليها القرار بإدانة المدعي استخلاصاً غير سائغ نظراً للظروف وا لابسات التي أحاطت بتلك الحوادث، ومن ثم كان القرار المطعون فيه باطلاً لبطلان الأساس الذي قام عليه وصدر على خلاف القانون ويتعيّن لذلك إلغاؤ 20.). وقد باشرت محكمة القضاء الإداري رقابتها على الوقائع بخصوص حالات تمارس فيها الإدارة اختصاصاً مقيداً، وقررت إلغاء لقرار كلما ثبت عدم قيام هذه الوقائع، لوقوع الخطأ في تطبيق القانون بسبب الخطأ في فهم الوقائع' 21.)

---

20) محكمة القضاء الإداري المصرية 57! /! ا – 5 /1. /49 مشار إليه في جريس ميسون،999. م، عيب السبب في القرار الإداري، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية ، الأردن، ص9! .

21) محكمة القضاء الإداري المصرية، 57! /! ا – 5 /1. /9! ، مشار إ ه في جريس، ميسون 999. م، عيب السبب في القرار الإداري، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، الجامعة الاردنية، الأردن، ص9! .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وقد برزت فكرة السبب وتضمّنت أحكام المجلس لأول مرة تعريف السبب بوصفه ركناً في القرار الإداري فعرّفت السبب بأنه: "الحالة الواقعية أو القانونية التي تسوّغ تدخل رجل الإدارة بسلطته الملزمة" 22).

وتأسيساً على ما تقدّم نخلص إلى أن محكمة القضاء الإداري قد فرضت رقابتها على الوقائع سواء في حالات الاختصاص المقيد أو في الحالات التي لا يلزم فيها المشرع الإدارة مراعاة وقائع معينة، وقررت أن كل قرار إداري يجب أن يستند إلى وقائع معينة تدفع الإدارة إلى التدخل، وهذه الدوافع هي سبب القرار، فإذا ثبت عدم صحتها حق للمحكمة إلغاء القرار لفقدانه أحد أركانه وهو ركن السبب 23.).

22) محكمة القضاء الاداري المصرية، 386 /5 ا – 3 /2 /3 ، السنة ، ص19 ، محكمة القضاء الاداري المصرية، 784 /6 ق، 3 /5 /54 السنة 3 ص586 .

23) جريس يسون 999 م، عيب السبب في القرار الاداري، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير الجامعة الاردنية الاردن، ص9 .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

كما أكدت المحكمة الإدارية العليا المصرية منذ نشأتها 24)، على المبادئ التي قررتها محكمة القضاء الإداري، فقضت في حكم لها بقولها: "السبب هو الحالة الواقعية أو القانونية التي تسوّغ تدخل الإدارة لإصدار القرار لإحداث مركز قانوني معين يكون الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة، وللقضاء الإداري أن يراقب صحة قيام هذه الوقائع، وصحة تكييفها القانوني، إلا أن للإدارة حرية تقدير أهمية هذه الحـ لة والخطورة الناجمة عنها وتقدير الجزاء الذي تراه مناسباً في حدود النصاب القانوني المقرر، ورقابة القضاء الإداري لصحة الحالة الواقعية أو القانونية التي تكوّن ركن السبب تجد حدها الطبيعي في التحقق، مما إذا كانت النتيجة التي انتهى إليها القرار في هذا الشأن مستـ لصة استخلاصاً منتزعة من غير أصول موجودة أو كانت مستخلصة من أصول لا تنتجها أو كان تكييف الوقائع على فرض وجودها مادياً لا ينتج النتيجة التي يتطلبها القانون كان القرار فاقداً لركن من أركانه وهو ركن السبب ووقع مخالفاً للقانون، أما إذا كانت النتيجة مستخلصة استـ لاصاً سائغاً من أصول تنتجها مادياً أو قانونياً فقد قام القرار على سبب وكان مطابقاً للقانون' 25.).

24) أنشأت بموجب القانون رقم (65) لسنة 955 م.

25) المحكمة الادارية العليا المـ صرية 59 /ا ا – 5 /1 /55 الـ سنة ، ص43 مـ شار اليه في جريس ميسون999 م، عيب السبب في القرار الاداري، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، الجامعة الاردنية، الاردن، ص9 –0ا .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

والملاحظ أن أحكام هذه المحكمة جاءت موافقة لما استقرت عليه محكمة القضاء الإداري بمصر ومجلس الدولة الفرنسي.

وبالرغم من عدم النص صراحة على عيب السبب في التشريع ا ردني كوجه خاص للإلغاء. إلا أن المادة 0 ا و) من قانون تشكيل المحاكم النظامية 26) نصت على أنه: "تنظر محكمة التمييز بصفتها محكمة عدل ... ويشترط في جميع الطلبات الواردة في البنود السابقة أن يكون مرجع الطعن عدم الاختصاص أو مخالفة القوانين أو الأنظمة أو ا طأ في تطبيقها أو إساءة استعمال السلطة". كما نصت المادة 0) من قانون محكمة العدل العليا المؤقت 27). على أنه: "ويشترط أن تستند أي دعوى تقدم إلى المحكمة إلى سبب أو أكثر من الأسباب التالية:

عدم اختصاص الشخص الذي أصدر القرار.

ب. مخالفة القرار لأحكام القوانين و الأنظمة المعمول بها أو الخطأ في تطبيق تلك الأحكام.

ج. اقتران القرار أو إجراءات إصداره بعيب في الشكل.

---

26) المادة (0 /ا و) من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (6!) لسنة 995 م.

27) المادة (0) من قانون محكمة العدل العليا المؤقت رقم (1) لسنة 989 م.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

- إساءة استعمال السلطة في إصدار القرار.

وتنص المادة 0) من قانون محكمة العدل العليا الحالي 28) على ما يلي:

(ويشترط أن تستند الدعوى على سبب أو أكثر من ا سباب التالية:

عدم الاختصاص.

ب مخالفة الدستور أو القوانين أو الأنظمة أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها.

ج اقتران القرار أو إجراءات إصداره بعيب الشكل.

- إساءة استعمال السلطة.

والملاحظ انه لا يوجد بتلك القوانين نص يشير إلى وجود وجه للإلغاء يدعى "عيب السبب" كما هو الحال بالنسبة لأوجه الإلغاء الأخرى.

28) المادة (0) من قانون محكمة لعدل العليا الحالي رقم (2) لسنة 992 م.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

إلا أنه وبالرغم من عدم النص صراحة على عيب السبب كركن مستقل كما أشرت سابقاً، إلا أن قضاء محكمة العدل العليا مستقر على فرض رقابته على الوقائع التي بنت عليها الإدارة قرارها ومنذ أحكامها الأولى حيث قضت "أن أسباب القرار تكون خاضعة لرقابة المحكمة لتعرف مدى صحتها من الوجهة الواقعية ومدى مطابقتها للقانون، وما إذا كانت الإدارة في مباشرتها لسلطاتها قد انحرفت فيها أم أنها سلكت بها طريق الجادة حتى إذا ظهر أنها غير صحيحة واقعياً أو أنها تنطوي على مخالفة أو خطأ في تطبيق القانون أو تأويله كان القرار معيباً" 29) وقد استمرت محكمة العدل العليا في رفض رقابتها على الوقائع في الكثير من أحكامها 30.).

ويرى الباحث من وجهة نظره أن وجود ركن السبب مهم وأساسي في القرار الإداري وأمر جوهري من منطلق أن رقابة القضاء الإداري تنصب في معظمها على التحقق من وجود سبب للقرار الإداري، إذ يجب أن لا تصدر الإدارة قراراً ما إلا لسبب دفعها إلى ذلك مع وجوب أن يكون هذا السبب صحيحاً من الناحية الواقعية والقانونية.

---

29) العدل العليا ، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 959 م، ع ، ص .

30) العدل العليا ، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 959 م، ع ، ص .

العدل العليا ، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 996 م، ع، 8، ، ص7 58 .

لعدل العليا 28 ، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 995 م، ع ، ، ص .

العدل العليا ، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 995 م، ع ، 2 ، ص .

العدل العليا ، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 994 م، ع، ، ص .

العدل العليا ، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 995 م، ع ، ، ص .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وفي هذا الصدد يقترح الباحث على المشرع الأردني النص صراحة على عيب السبب كوجه مستقل من أوجه الإلغاء على غرار أوجه الإلغاء الأخرى، عدم الاختصاص، عيب الشكل، عيب المحل وعيب الغاية، المشار إليها صراحة في النصوص السابقة واعتباره ركناً مستقلاً وقائماً بذاته في القرارات الإدارية.

أما في سلطنة عمان فالمادة ( ) من القانون رقم (1 999 م) بشأن إنشاء محكمة القضاء الإداري (31) والتي نصت على أنه: "تختص محكمة القضاء الإداري دون غيره - بالفصل في المنازعات الإدارية الآتية:

الدعاوى الخاصة بالرواتب والمعاشات والمكافآت وما في حكمها المستحقة للموظفين العموميين أو لورثتهم.

الدعاوى التي يقدمها الموظفون العموميون لمراجعة القرارات الإدا ية النهائية الصادرة بإحالتهم إلى التقاعد أو بفصلهم بغير الطريق التأديبي.

الدعاوى التي يقدمها الموظفون العموميون بمراجعة الجزاءات التأديبية الموقعة عليهم.

الدعاوى التي يقدمها ذوو الشأن بمراجعة القرارات الإدارية النهائية.

31) أنشأت بموجب المرسوم السلطاني رقم (1 /9) الصادر بتاريخ 21 نوفمبر 999 م على أن يعمل بهذا المرسوم بعد ستة أشهر من تاريخ نشره.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الدعاوى التي يقدمها ذوو الشأن بمراجـ ة القرارات النهائية الصادرة من لجان إدارية ذات اختصاص قضائي، وذلك فيما عدا القرارات الصادرة من اللجنة المنصوص عليها في المادة 5) من قانون تنظيم الجنسية العمانية الصادر بالمرسوم السلطاني رقم ؛ 83).

دعاوى التعويض عن القرارات المنصوص عليها في البنود السابـ ة، سواء رفعت بصفة أصلية أو تبعية.

الدعاوى المتعلقة بالعقود الإدارية.

المسائل الأخرى التي تنص القوانين على اختصاص المحكمة بها.

كما نصت المادة) من القانون نفسه على أنه: "يتعين أن يكون سند الدعوى في الحالات المنصوص عليها في البنود) و ؛) و) و) من المادة) ، عدم الإختصاص، أو عيباً في الشكل، أو مخالفة القوانين أو اللوائح، أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها، أو إساءة استعمال السلطة.

ويعدّ في حكم القرارات الإدارية رفض السلطات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للقوانين و للوائح.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

والملاحظ أن المشرع العماني نهج الطريق نفسه الذي سلكه المشرعان المصري والأردني من حيث عدم النص صراحة على عيب السبب كوجه مستقل من أوجه الإلغاء على غرار أوجه الإلغاء الأخرى، عدم الاختصاص، وعيب الشكل، وعيب المحل، وعيب الغاية المشار إليها صراحة في نص ا ادة ( ) آنفة الذكر.

ولا نستطيع التكهن عما إذا كانت محكمة القضاء الإداري بسلطنة عمان لحداثة نشأتو - ستقوم بفرض رقابتها على الوقائع سواء في حالات الاختصاص المقيد أم في الحالات التي لا يلزم المشرع الإدارة مراعاة وقائع معينة.

وفي هذا الصدد نقترح على المشرع لعماني النص صراحة على عيب السبب كوجه مستقل من أوجه الإلغاء وذلك على غرار أوجه الإلغاء الأربعة المنصوص عليها بالمادة ( ) المشار إليها سابقاً.

الفرع الثالث: الخلاف الفقهي حول استقلالية عيب السبب بالمقارنة مع أوجه الإلغاء الأخرى.

جرى القضاء في مصر والأردن على إلغاء القرارات الإدارية في بعض الأحوال لفقدان السبب، الأمر الذي دعا الفقه إلى البحث عن السبب الحقيقي وراء ذلك الإلغاء مثيراً تساؤلاً عما إذا كان فقدان السبب يعد وجهاً جديداً من أوجه الإلغاء

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وذلك في الدول التي تفتقد لنصوص تشريعية في هذا الشأن، أم في دول أ. رى تحدد أوجه الطعن بالإلغاء تشريعاً على النحو الذي رددته المادة) من قانون مجلس الدولة المصري رقم 5) لسنة 959 م بقولها: "ويشترط أن يكون مرجع الطعن عدم الاختصاص، أو وجود عيب في الشكل، أو مخالفته في القوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها وتأويلها، أو إ. اءة استعمال السلطة" والنص ذاته في المادة 0) من قانون مجلس الدولة المعدل الحالي رقم 7.) لسنة 972 م.

وكذلك نص المادة 0) من قانون محكمة العدل العليا الأرد. ... ويشترط أن تستند الدعوى على سبب أو اكثر من الأسباب التالية:

- عدم الاختصاص

ب. مخالفة الدستور أو القوانين أو الأنظمة أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها.

ج. اقتران القرار أو إجراءات إصداره بعيب الشكل.

- إساءة استعمال السلطة.

ونص المادة 0) من قانون محكمة العدل العليا المؤقت: "ويشترط أن تستند أي دعوى تقدم إلى المحكمة إلى سبب أو أكثر من الأسباب التالية:

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

عـ م اختصاص الشخص الذي أصدر القرار.

بـ مخالفة القرار لأحكام القوانين والأنظمة المعمول بها أو الخطأ في تطبيق تلك الأحكام.

جـ اقتران القرار أو إجراءات إصداره بعيب في الشكل.

د إساءة استعمال السلطة في إصدار القرار.

وكذلك نص المادة ( ) من القانون رقم (11 / 1999 م) بش ن إنشاء محكمة القضاء الإداري بسلطنة عمان والتي نصت على "يتعين أن يكون سند الدعوى في الحالات المنصوص عليها في البنود ( )، ( )، ( ) و ( ) من المادة ( )، عدم الاختصاص، أو عيباً في الشكل، أو مخالفة القوانين أو اللوائح، أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها، أو إساءة استعمال السلطة.

وقد اختلف الفقه حول تحديد عيب السبب بين باقي أوجه الإلغاء الأخرى.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

فقد أنكر (ديجي) 32). فكرة السبب في القرار الإداري مستنداً على فكرة الاختصاص المقيد لتفسير قضاء مجلس الدولة الخاص بالرقابة على سبب القرار الإداري، موضحاً أن القاضي عندما يحكم بإلغاء القرار لعدم قيام الوقائع التي استلزمها المشرع أو القضاء لمباشرة اختصاص الإدارة، إنما هو إلغاء بسبب عدم وجود الأسباب التي حددها القانون للتدخل وبالتالي عدم اختصاص الإدارة باتخاذ القرار وليس لعدم صحة الباعث الملهم، أما في غير حالات الاختصاص المقيد فإن القاضي يلجأ إلى فكرة الغاية لتبرير الرقابة على الوقائع.

وقد انتقدت هذه النظرية بسبب تجاهلها للعلاقة بين القرار الإداري والوقائع الموضوعية السابقة عليه. فالوقائع الموضوعية لا يقتصر دورها على مجرد فكرة الإيحاء بفكرة القرار وإنما تمثل أساس القرار وسبب وجوده.

كما أن هذه النظرية تخلط بين هذه الوقائع ذات الطبيعة الموضوعية والغاية ذات الطبيعة الشخصية والتي تتصل بقصد مصدر القرار.

32) جريس، ميسون، 999 م، عيب السبب في القرار الإداري، رسالة ماجستير، الجامعة الاردنية، عمان، ا ردن، ص8ا .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

كما أن نظريته تخالف أحكام مجلس الدولة التي استندت صراحة إلى فكرة السبب في إلغاء القرار الإداري وليس إلى فكرة الغاية من ناحية، وتعمل على توسيع فكرة الاختصاص من ناحية أخرى.

ويرى جانب 33) من الفقه أن عيب السبب لا يجوز اعتباره وجهاً للإلغاء على غرار أوجه الإلغاء موضحاً أن أوجه الإلغاء جاءت بالقانون على سبيل الحصر ولم يرد عيب السبب من بينها وعلى ذلك لا يجوز استحداث وجه آخر للإلغاء لم ينص المشرع عليه.

وهناك فريق آخر أخذ بفكرة السبب على أساس وجه مخالفة القانون وتزعم أصحاب هذا الرأي الفقيه (هوريو) حيث رأى أن فكرة مجاوزة السلطة لا تطابق فكرة المشروعية وأنها أوسع منها مدى وأبعد حداً 34.).

---

33) طلبة، القانون الاداري، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، ص284 وما بعدها، ابو راس، القضاء الإداري، ص100 .

34)جريس، ميسون، 999 م، عيب السبب في القرار الإداري، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، الأردن، ص12 .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

حيث يتمثل مبدأ المشروعية من وجهة نظره في خضوع الإدارة للقانون واا لتزام لمصادره، أما مبدأ مجاوزة السلطة فهو خضوع الإدارة لقواعد الآداب والسلوك الإداري التي هي أبعد مدى من القانوز 35.).

إلا أن الفقيه (هوريو) عدل عن وجهة نظره السابقة بسبب ملاحظته تكرار مجلس الدولة للإشارة إلى فكرة السبب القانوني؛ مما يدل على أنه يتبنى فكرة جديدة يفسر بها رقابته على الوقائع؛ لذلك تبنّاها وعدّ إدراج الخطأ في الوقائع يقع تحت وجه مخالفة القانوز 36.).

وقد أكمل الفقيه (فيدل) ما بدأه (هوريو) وعرضها عرضاً جديداً محاولاً سد ما بها من نقص وإزالة ما أحاطها من غموض 37.).

أما أصحاب الرأي الثالث فيرون أن عيب السبب وجه مستقل من أوجه الإلغاء وقائم بذاته، وذلك على أساس الربط بين أركان القرار الإداري وأوجه الإلغاء المختلفة وإسناد كل وجه من هذه الأوجه إلى مشروعية كل ركن من أركان القرار الإداري.

---

35)جريس ميسون 999 م، ع ب السبب في القرار الاداري، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير الجامعة الاردنية الاردن، ص12 .

36) البرزنجي، 971 م، السلطة التقديرية للادارة والرقابة القضائية، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، القاهرة، ص120 .

37)جريس، ميسون، 999 م، عيب السبب في القرار الإداري، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، الأردن، ص13 .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

إذ إن السبب يعدّ ركناً فعالاً من أركان القرار الإداري بحيث لا يمكن أن تقوم أي قرار إداري دون سبب (أي دون حالة واقعية أو قانونية تكون علة وجوده وإصداره) ومن أنصار هذا الرأي العميد (بونار) إذ قام بتحليل القرار الإداري إلى عناصر وبين الشروط الواجب توافرها لمشروعيته، ومن ثم جعل السبب عنصراً رئيسياً فيه 38.).

ثم تلا ذلك بالبحث عن ، لطة الإدارة التقديرية إزاء سائر عناصر القرار، ومن ثم قام بتطبيق النتائج التي توصل إليها في تحليله على قضاء مجلس الدولة لبيان مدى فاعلية أو قصور هذا القضاء في رقابته على شرعية القرار الإداري 39.).

أما في مصر فقد ذهب بعض الفقهاء الى تفسير نص المادة ا) من ق ون مجلس الدولة رقم 7.) لسنة 1972 م والتي تنص على أنه: "يشترط أن يكون مرجع الطعن عدم الاختصاص أو وجود عيب في الشكل، او في مخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها وتأويلها، أو إساءة استعمال السلطة" إلى القول بأن هذا النص يتضمن ذكر عيب السبب إلى جانب أوجه الإلغاء الأخرى

38)جريس ميسون 999 م، عيب السبب في القرار الإداري، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير الجامعة الاردنية الاردن، ص7ا .

39)المرجع السابق،ص7ا .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

لى أساس أن عبارة: "مخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها وتأويلها" يتضمن ذكر عيبين مستقلين، يختلف كل منها عن الآخر، فيدل المقطع الأول من العبارة على عيب مخالفة القانون، بينما يدل المقطع الثاني على عيب السبب.

ويرى الباحث من وجـ ة نظره أن ركن السبب ركن قائم ومستقل بذاته، وذلك لعدم إمكانية تصور صدور قرار إداري دون تحقق الحالة الواقعية أو القانونية لإصداره، وبالتالي، فإن السبب ركن فعّال من أركان القرار الإداري، وشرط لازم لمشروعيته، وحيث أن مشروعية السبب تكون ركناً قائماً بذاته ومستـ لة عن باقي أركان القرار الإداري فإن عدم مشروعية السبب يعدّ وجهاً من أوجه الإلغاء مثله مثل باقي الأوجه الأخرى، وأن عدم النص عليه كوجه مستقل في التشريعات (الأردنية، المصرية و العمانية) ليس لعدم كونه وجهاً من أوجه الإلغاء، وإنما سبب قصور تشريعي واختلاف واضعي التشريعات في تحديدهم أو في نظرتهم لركن السبب.

الفرع الرابع: مفهوم التسبيب فقهاً وقضاءً.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

بعد أن انتهينا من استعراض التطور التاريخي لركن السبب بشيء من الإيجاز سوف استعرض مفهوم تسبيب القرار الإداري فقهاً وقضاء.

التعريف الفقهي لتسبيب القرار الإداري

عرّف الفقيهان فيدل (VEDEL) وديلفولفية (DELVOLVE) تسبيب القرارات الإدارية بصفة عامة: "بأنه التزام قانوني تفصح الإدارة بمقتضاه عن الأسباب القانونية والواقعية التي دفعتها إلى إصدار قرارها الإداري" (40).

أما الأستاذ باكتو (PACTEAU) فيعرّف تسبيب القرار الإداري بأنه "الإعلان الذي يتضمنه القرار للأسباب القانونية والواقعية التي بررت إصدار القرار" (41).

ويعرّفه الدكتور علي خطّار شطناوي بأنه: "القرار الذي يتضمن في صلبه الاعتبارات القانونية والواقعية التي حملت رجل الإدارة على إصداره" (42).

---

(40) فيدل، ديلفولفية، ورد تعريفهما في شحادة، النظام القانوني لابعاد الأجانب، ص40.

(41) نفس المرجع السابق، ص41.

(42) شطناوي، تسبيب القرارات الإدارية، مجلة دراسات، ص091 – 3092.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وعرّفه الدكتور الديداموني مصطفى أحمد بأنه: "ذكر أو بيان الأسباب التي قام عليها القرار الإداري، وبصفة خاصة في المحرر المكتوب' 43).

ويعرّف الباحث تسبيب القرار الإداري بأنه: "مظهر خارجي من مظاهر شروط صحة ركن الشكل بالقرار الإداري، تقوم الإدارة من خلاله بذكر الأسباب الواقعية والقانونية التي دفعتها لإص ار القرار، ويترتب على إغفاله في الحالات الوجوبية بطلان القرار الإداري ".

ب تعريف تسبيب القرار الإداري قضاء

أكدت المحكمة الإدارية العليا بمصر على التسبيب بقولها: "وجوب التفرقة بين تسبيب القرار الإداري كإجراء شكلي قد يتطلبه القانون وبين وجوب قيامه على سبب يبر ر · التسبيب لا يكون لازماً إلا حيث يوجبه القانور - السبب يجب أن يكون قائماً وصحيحاً سواء كان التسبيب لازماً أم غير لازم' 44).

وأكدت عليه أيضاً بقولها ... ولئن كانت الإدارة غير ملزمة بتسبيب قرارها،

43) مصطفى، الإجراءات والأشكال، ص63 .

44) المحكمة الإدارية العا - الطعن رقم 8ا /4 ق - 2 /' /8 - ا /6 م، ص729 .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ويفترض في هذا القرار غير المسبب أنه قام على سببه الصحيح ومن يدعي العكس أن يقيم الدليل على ذلك' 45.).

كما أكدت عليه محكمة العدل العليا الأردنية بقولها: "إذا اشترط القانون تسبيب القرارات الإدارية يصبح هذا الإجراء شكلاً أساسياً في القرار ويترتب على إهماله بطلانه' 46.).

وقضت أيضاً: "يجب التفريق بين تسبيب القرار الإداري كإ- راء شكلي يتطلبه القانون وبين وجوب قيامه على سبب يبرره، فالتسبيب لا يكون لازماً إلا حيث يوجبه القانون، أما السبب فيجب أن يكون صحيحاً سواء كان التسبيب لازماً أم غير لازم' 47.)

إما محكمة القضاء الإداري في عمان فلم تعرّف تسبيب القرارات الإدارية لحداثة نشأتها؛ إذ أنشئت بموجب المرسوم السلطاني رقم 1ا 99 بتاريخ 21 نوفمبر 999 م، وبالتالي، لا يمكننا التكهن بما سيسفر عنه تعريفها لتسبيب القرارات الإدارية، ولكن الباحث يعتقد بأنها لن تخرج عن اجتهاد مجلس الدولة المصري كونه المثال للمحاكم الإدارية العربية.

---

45) المحكمة الإدارية العا - حكم رقم 31 ح القضاة، جلسة 7. /ا/953. م، مجموعة المبادئ القانونية التي اقرتها المحكمة الإدارية العليا، ص55ا .

46) العدل العليا 7. /5' ، مجلة نقابة المحامين الاردنيين، 976 م، ع' ، ص187. .

47) عدل عليا 25. /4ا ، مجلة نقابة المحامين الاردنيين 985 م، ع ' ، ، ص080. .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

المبحث الثاني ش وط صحة تسبيب القرارات الإدارية

لا بد من توافر شروط معينة لكي يكتسب التسبيب صفة المشروعية، وتفي الإدارة بالتزامها القانوني 48). وهو ما نطلق عليه شروط صحة تسبيب القرارات الإدارية. فصياغة القرار الإداري لا تماثل حتماً صياغة الحكم القضائي 49). فالإدارة قد تست ير أسلوب الأحكام أو حتى عبارات الأحكام القضائية إلا أنها في أحيان كثيرة لا تلتزم بهذا الأسلوب أو بهذه العبارات، فليس لزاماً عليها عرض الوقائع فالأسباب كما هو معمولٌ بها في صياغة الحكم القضائي. وسأتناول في هذا المطلب شروط صحة تسبيب القرارات الإدارية وهذه شروط هي -

أولاً: كتابة التسبيب

مما لا شك فيه أن الكتابة في عصرنا الحاضر تمثل أهمية كبيرة في توثيق مختلف العلوم، وتساهم بشكل فاعل في إثراء الفكر الإنساني. والذي لولاها لتلاشت علوم شتى بسبب عدم كتابتها.

48) شطناوي، تسبيب قرارات الإدارية، مجلة دراسات، ص104 .

49) حسن، التسبيب كشرط شكلي، مجلة العلوم الإدارية، ص84 .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وكتابة المواضيع القانونية تؤدي بلا شك إلى إثراء الفكر القانوني لرجال القانون. وتأسيساً على ما سبق، نستطيع القول بأن التسبيب القانوني المكتوب له أهمية كبرى فمن خلاله يستطيع المعني بالقرار دراسته وفهمه والتمعن فيه، ومن ثم تقرير ما إذا كانت الأسباب الواقعية والقانونية التي يقوم عليها القرار مشروعة أم لا، وبالتالي ، تقدير مدى نجاح الطعن القضائي مقدماً. فالمعني بالقرار لن يقدم طعناً قضائياً لمخاصمة مشروعية قرار ما إذا كانت نسبة نجاحه ضئيلة، نظراً لما ينطوي عليه تقديم الطعن من وقت وجهد ومال وبطء في إجراءات التقاضي 50.).

كما أن كتابة التسبيب تؤدي إلى تسهيل مهمة القضاء ذ من خلاله يستطيع القاضي الإداري مراقبة ودراسة مشروعية الأسباب الواقعية والقانونية التي يقوم عليها القرار الإداري المطعون به بحثاً دقيقاً وموضوعياً، باعتبار أن القرار المسبب شفهياً لو افترضنا ذلك - سيكون عائقاً أمام القاضي لمراقبة مشروعية الأسباب الواقعية والقانونية. كما أن كتابة التسبيب ستنعكس بالإيجاب على الإدارة لتمكنها في حالة كتابة القرار الإداري من دراسته دراسة موضوعية، ومراجعته مرات عديدة، والتأني قبل إصداره؛ مما يؤدي إلى احترام مبدأ المشروعية، وخلق عدد معين من قواعد الأداء الإداري.

---

50) شطناوي، تسبيب القرارات الإدارية، مجلة دراسات، ص1093 .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وتأسيساً على ما قدم فإن اشتراط أن يكون التسبيب مكتوباً شرط منطقي يقبله العقل والمنطق السليم، وقد حرص المشرع الفرنسي في المادة) من قانون التسبيب الصادر في 1 979 م على تحديد مضمون التسبيب القانوني إذ نصت على أنه: "يتعين أن يكون التسبيب الذي يقتضيه هذا القانون مكتوباً ." 51.).

أما في مصر والأردن وعند تفسير أحكام محكمة القضاء الإداري والمحكمة الإدارية العليا بمصر ومحكمة العدل العليا الأردنية المتعلقة بتسبيب القرارات الإدارية لم نقف على أي حكم اشترط وجوب أن يكون التسبيب مكتوباً، وما أراه أن السبب يكمن في عدم تصور أن يكون سبيب القرارات الإدارية شفهياً وإن كان هذا الطرح قد يكون صحيحاً إلا أنه من المناسب قيام محكمة القضاء الإداري والمحكمة الإدارية العليا بمصر، ومحكمة العدل العليا الأردنية ومحكمة القضاء الإداري بعمان حديثة النشأ - إلى التنبه إلى ذلك عند عرض الطعون المتعلقة بـ لقرارات الإدارية.

ثانياً: إعلان الاعتبارات الواقعية والقانونية التي تشكل أساس القرار الصادر

51) شطناوي، تسبيب القرارات الإدارية، مجلة دراسات، ص104 -105.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

يجب أن يتضمن تسبيب القرارات الإدارية الأسباب الواقعية والقانونية التي حملت مُصْدِر القرار على إصداره وأصبحت تشكل أساسه القانوني 52).

ويقصد بالأسباب الواقعية للقرار لعناصر الواقعية التي يستند إليها مُصدر القرار عند إصداره لقراره الإداري، إذ إن ممارسة معظم الصلاحيات الإدارية تقتضي قيام حالات واقعية عملياً فممارسة تلك الصلاحيات مشروطة بقيام تلك الحالات الواقعية 53).

أما الأسباب القانونية فيقصد بها الأسس القانونية التي يـ وم عليها القرار الإداري 54)، وبالتالي يتعين أن يتضمن التسبيب القانوني كافة الأسباب الواقعية والقانونية التي تشكل أسباب القرار الإداري، لذلك استقر القضاء الإداري في مصر والأردن على أن التسبيب العام المرسل يعد تسبيباً غير مشروع.

ففي مصر قضت محكمة القضاء الإ دري في حكم مطول لها بأن "قرار إداري اشتراط تسبيبه تسبيباً كافٍ - تسبيبه يشوبه القصو - مخالفته للقانون" وجاء في هذا الحكم، أن "المادة 7) من القانون رقم 33) لسنة 951 م

52) شطناوي، تسبيب القرارات الادارية، مجلة د اسات، ص105 .

53)المرجع السابق، ص105 .

54)المرجع السابق، ص105 .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

لخاص بمزاولة مهنة المحاسبة والمراجعة تنص على ما يأتي: "تقرر اللجنة بعد التحقق من توا ر الشروط في الطالب قيد اسمه في السجل وإذا رأت اللجنة عدم توافر الشروط في الطالب وجب عليها أن تؤجل الفصل في طلبه وأن تعلن الطالب بالحضور أمامها بكتاب موصى عليه مصحوب بعلم الوصول لسماع أقواله قبل الفصل في الطلب، ويجب أن يكون قرار اللجنة برفض الطلب مسبباً" و لتسبيب حسبما استهدفه القانون يجب أن يكون كافياً منتجاً في فهم الواقع في شأن الطالب كما انتهى إليه القرار في إنزال حكم القانون على مقتضى هذا الفهم؛ ذلك أن القانون فصل الشروط التي يجب توافرها في طالب القيد كما فصّل الأحكام المترتبة على تخلف هذه الشروط وأثره في قرار اللجنة، فقد يكون تخلف الشروط مؤقتاً يمكن استدراكه فيما بعد ويجوز تجديد الطلب عند توافر - وقد يكون تخلف الشروط مانعاً نهائياً. ومن هنا نتبين الحكمة التشريعية من تسبيب القرار تسبيباً كافياً حتى يتبين كل طالب مركزه فيتدارك ما فاته إن كان إلى ذلك سبيل . ولما كان قرار اللجنة المطعون فيه قد اكتفى بتسبيبه

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

بمجرد القول بعدم توافر الشروط المطلوبة في (المادة 1) من القانون وهو تسبيب يشوبه القصور المخل الذي لا يمكن أن يتبين منه ما سلف إيضاحه، فمن ثم يكون القرار قد خالف القانون خليقاً بالإلغاء' 55.).

وقضت أيضاً: "قرار إداري. قرار لجنة القيد في جدول المحاسبين وجوب تسبيبه تسبيباً كافياً' 56.).

أما في الأردن فقد قضت محكمة العدل العليا: "أن مجرد ذكر بنود المادة القانونية لا يعد تسبيباً للقرار؛ إذ إن ذكرها لا يوضح الأسباب التي من أجلها صدر القرار المشكو منه بصورة جلية فهمها من صدر القرار ضده، ويعتبر القرار بهذا الشكل الذي أثبتناه آنفاً فهو حقيقة بالإلغاء' 57.).

---

55) محكمة القضاء الإداري، الدعوى رقم 82 /ق ا – ا/2 /953 م السنة ص353 مشار إليه في عكاشة، القرار الإداري، ص08ا .

56) محكمة القضاء الإداري، الدعوى رقم 736 /ق ا – 7 /! /54 السنة 3 /6ق ص725 مشار إليه في نفس المرجع السابق، ص01ا .

57) العدل العليا، 2 /2ا ، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 983 م، العدد ا ، السنة ص94ا .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وتأسيساً على ما تقدم يتعين أن يتضمن التسبيب كافة الأسباب القانونية والواقعية التي تشكل أساس القرار الإداري.

ثالثاً: صياغة التسبيب بإيجاز وإجمال ليس فيه إخلال

سيؤ ي بلا شك صياغة أسباب القرار الإداري بإيجاز وإجمال ليس فيه إخلال، واستنتاج هذه الأسباب استنتاجاً مقبولاً من أصول ثابتة في الأوراق، ومن أقوال المدعي نفسه، وتفصيل عناصرها بإيجاز وتكييفها تكييفاً قانونياً إلى عدم الإخلال بحق المدعي في الدفاع عن نفسه، ومن ثم ي ون القرار الإداري قراراً سليماً ولا غبار عليه. وفي هذا الشأن قضت محكمة القضاء الإداري بمصر بأن: "تسبيب صياغة أسباب القرار بإيجاز وإجمال ليس فيه إخلا - والأسباب مستنتجة استنتاجاً مقبولاً من أصول ثابتة في الأوراق - القرار الصادر على أساسها قرار مقبول' 58).

ابعاً: أن يكون التسبيب واضحاً وجلياً

يقصد بوضوح التسبيب تمكن صاحب الشأن من فهم واستيعاب الأسباب الواقعية والقانونية التي حملت مصدر القرار على إصداره بمجرد القراءة الأولى للقرار 59).

---

58) محكمة القضاء الإداري الدعوى رقم 115 / -4! /ز /4ز ، السنة ، ص589 . مشار اليه في عكاشة ص12ز .

59) شطناوي، تسبيب القرارات الإدارية، مجلة در سات، ص106ز .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وقد قضت محكمة القضاء الإداري في مصر أنه: "كلما ألزم الشارع جهة الإدارة بتسبيب قراراتها وجب ذكر الأسباب واضحة وجلية حتى إذا ما وجد فيها الموظف مقنعاً تقبلها واتخذ منها العظة والعبرة، وإلا فله أن يسلك إحدى طريقين؛ إما التظلم الإداري للجهات الرئيسية، وأما التظلم القضائي لهذه المحكمة، حيث تكون لها الرقابة على مدى استخلاص تلك الأسباب من الواقع ومدى مطابقتها للقانون، وما إذا كانت الإدارة في مباشرتها قد انحرفت فيها أم أنها سلكت بها طريق الجاد - وقرار الوزير المطعون فيه، على ما به من تجهيل إذ كتم الأسباب إن وجدت واستبقاها لنفسه مكتفياً بالقول إن لديه ما يمنع المدعي من الترقيه على الرغم ما شهد به ملف الخدمة وهو الوعاء الطبيعي لحياة الموظف وصحيفة أحواله من حسن الخلق والكفاية، هذا القرار يكون قد وقع مجافياً للقانون حقيقاً بالإلغاء' 60.).

أما في الأردن فقد قضت محكمة العدل العليا: "أن مبادئ الفقه الإداري قد استقرت على أنه كلما الزم الشارع جهة لإدارة بتسبيب قراراتها وجب عليها أن تذكر الأسباب واضحة وجلية، وإلا فيكون القرار مجافياً للقانون وباطلاً' 61.).

---

60) محكمة القضاء الإداري، الدعوى رقم 75 /ز ا – ' /ز /951 م، السنة ، ص1026 . مشار اليه في عكاشة القرار الإداري، ص11ز .

61) العدل العليا ز /9ز ، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 959 م، ع2، ، السنة ، ص .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

كما قضت أيضاً "من حيث الموضوع، فبالنسبة للسبب الأول المتعلق بأن القرار المطعون فيه الصادر عن مجلس النقابة بتاريخ 0 : 986 م لم تفصح فيه الإدارة بص رة جلية وواضحة عن الأسباب التي اعتمدت عليها في إصدار هذا القرار، فمن حيث أن مجلس النقابة ضمن هذا القرار العبارة (بعد اطلاعه على توصية مجلس الشعبة الميكانيكية رقم 22 تاريخ ا : 1986 م قرر رفض تسجيل المدعي لعدم استيفائه الشروط المنصوص عليها في القانون، وقد أ ضح مجلس الشعبة الميكانيكية السبب الذي استند إليه قرار مجلس النقابة لكون المستدعي خريج كلية الزراعة وليس كلية الهندسة التطبيقية، وأيد ذلك وكيل المستدعي ضدهما فيكون هذا السبب غير وارد). 62)

خامساً: يجب أن يتم تسبيب القرار وقت تبليغه لصاحب الشأن

يتعين أن يك ن تسبيب القرار وقت تبليغه لصاحب الشأن، فإذا صدر القرار غير مسبب في صورة أو أخرى كان معيباً في شكله ولا يصحح هذا العيب ذكر أسباب القرار بعد ذلك عند إخطار صاحب الشأن به، وبذا يعد التسبيب اللاحق غير مشروع.

62) العدل العليا 2/ 6، مجلة نقابة المحامين الأر نيين، 987 م، ع 10، السنة ، ص463 .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

فقد قضت محكمة العدل العليا بأن: "المادة 5) من قانون التقاعد المدني تجيز لمجلس الوزراء إحالة أي موظف أكمل عشرين سنة خدمة مقبولة للتقاعد دون أن تلزمه ببيان الأسباب، ولهذا فإن عدم ذكر التسبيب في قراره لا يعيبه. إلا أن الإدارة وقد بيّنت في المحاكمة سبب إحالة المستدعين على التقاعد فإن الأسباب التي تذكر فيما بعد تعدّ جزءاً من القرار وتصبح هي والقرار خاضعين لرقابة محكمة العدل العليا شأنها شأن القرار الذي يصدر مسبباً ابتداء' 63.).

سادساً: أن يكون التسبيب مباشراً

يقصد بكون التسبيب مباشراً أن يستقي صاحب الشأن التسبيب فقط من قراءة العمل المشار فيه إلى التسبيب دون الرجوع إلى وثيقة أخرى تتخذ لمعرفة الشروط التي على أساسها سن العمل، وإلا فإن التسبيب غير صحيح 64.).

سابعاً: أن يكون التسبيب مفصلاً

63) العدل العليا رقم 7 /5' ، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 976 م، ع8،7 السنة 4 ، ص187 .

64) مصطفى، الإجراءات والأشكال، ص85 .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

بمعنى ذكر الأسباب مفصلة، أما الاستشهاد بسبب فيأخذ صورة عامة أو صورة غير واضحة أو الإحالة إلى الأسباب الواردة في النص الواجب التطبيق هذا يعد تسبيباً لا يفي بالغرض الذي تقرر من أجله.

وعلى ذلك لا يكون تسبيباً صحيحاً الإحالة إلى أسباب وردت في قرار آخر او في مذكرة متعلقة بموضوع مستقل وإن تشابه مع الحالة المعروضة 65.).

وعلة ذلك أن مصدر القرار عندما يحيل إلى أسباب بعيدة عنه فإنه لا يتعرف في الـ اقع من الأمر في ضوء أسباب حاضرة يعيشها ويلمسها ويحس به 66.).

ومن المحتمل أن يكون التماثل بين الحالتين اللتين يتصدى لهما تماثلاً ظاهراً وأن ثمة فوارق دقيقة تقوم بين الحالتين ربما تنكشف له لو أنه سبب قراره الجديد 67.).

ومن باب أولى فإن الإحالة بصفة عامة إلى الملف وما يحتويه من أوراق لا يعد تسبيباً وقد عبّرت محكمة القضاء الإداري بمصر عن ذلك بوضوح في أحد أحكامها لمناسـ ة تطبيق المادة ') من القانون الملغي رقد 34! 2 لعاء 955 م الخاص بنظام هيئة البوليس.

---

65)المرجع السابق، ص88. .

66)مصطفى، الإجراءات والأشكال، ص88. .

67) حسن، التسبيب كشرط شكلي، مجلة لعلوم الإدارية، ص87. .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

إذ إن المادة) تنص على "أن مداولات المجلس الأعلى للبوليس سـ ية وقراراته مسببة' 68.). وذهبت المحكمة إلى أنه: "لا تعتبر إحالة القرا - في مجال الترقية بالاختيار إلى القانون والملفات والوظائف التي تقلدها المرشحون للترقية تسبيباً، وإنما يقوم التسبيب في هذا المجال بذكر الأسباب التي دعت المجلس إلى تفضيل من رقوا وترجيحهم على من تخطو في الترقية، أو بالقليل بذكر الأسباب التي حملته على تخطي من تخطاه في الترقية، وأن تكون هذه الأسباب أو تلك واردة في صلب القرار حتى يخرج القرار حاملاً بذاته كل أسبابه، أما الإحالة إلى أوراق أو وثائق أخرى فلا تكفي لقيام التسبيب' 69.).

ثامناً: كتابة التـ بيب باللغة العربية الفصحى

اللغة العربية هي لغة الدولة الرسمية بمصر والأردن وعُمان واشتراط أن يكون التسبيب مكتوباً باللغة العربية الفصحى منطقي ومقبول يقبله العقل والمنطق السليم وأهمية كتابة التسبيب باللغة العربية لا تقتصر على المعني بالقرار، وإنما تمتد لتشـ ل الإدارة والقضاء،

---

68) يقابلها الآن المادة السادسة من القانون رقم 1ن /964 م الخاص بهيئة الشرطة والتي نصت أيضاً على "أن تكون مداولات المجلس الاعلى للشرطة سرية وقراراته مسببة".

69) محكمة القضاء الإداري 9! / /8ن ، 1 /4ن /55 . مشار إليه في حسن، التسبيب كشرط شـ ي، مجلة العلوم الإدارية، ص87 .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

إذ إن كتابة التسبيب باللغة العربية سيسهل الأمر على الآخرين للتمعن فيه وفهمه واستيعابه، وخاصة إذا وضعنا في اعتبارنا أن عدداً كبيراً من موظفي الجهات الإدارية والمعنيين بالقرار والقضاة لا يجيدون فهم المصطلحات القانونية باللغات الأجنبية.

وقد يتساءل البعض أن من بين موظفي الدولة موظفين لا يتحدثون اللغة العربية فما هي اللغة التي سيكتب بها تسبيب القرار الإداري؟ وللإجابة على هذا السؤال نقول بأن القرار الإداري المسبب يجب كتابته باللغة العربية الفصحى ومن ثم ترجمته إلى اللغة التي يتحدث بها صاحب العلاقة.

وترجمة القرار للغة التي يتحدث بها صاحب العلاقة أو يفهمها تحقق ضمانه مهمة وتحفظ حقه في التقاضي لو لم تكن الأسباب الواقعية والقانونية التي قام عليها القرار مشروعة، وبالتالي، سيتمكن من تقدير مدى نجاح الطعن القضائي مقدماً.

وحقيقة قد يكون هذا الطرح مخالفاً لحكم محكمة العدل العليا الأردنية والتي قضت بأن: "كتابة القرار المشكو منه بلغة أجنبية لا يجعله باطلاً ما دام انه قد أبلغ للمستدعى باللغة العربية".

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ومع تقديرنا لهذا الحكم وأنه صدر لخصوصية معينة إلا أنه في حقيقة الأمر يبدو مستغرباً صدوره باعتبار أن المادة ( ) من الدستور الأردني قضت بأن "أن الإسلام دين الدولة واللغة العربية لغتها الرسمية" وبالتالي، لا بد أن تكون جميع القرارات مكتوبة باللغة العربية وإلا تعارضت مع نص دستوري وحبذا لو تبنت محكمة العدل العليا مبدأً وهو وجوب كتابة أصل القرار المشكو منه باللغة العربية وترجمته بلغة صاحب الشأن. ونتمنى من محكمة القضاء الإداري بعمان تبني هذا المبدأ نفسه.

تاسعاً :لا يتعين أن يرد التسبيب في صلب القرار

ليس شرطاً أن يتم تسبيب القرار الإداري في صلب القرار بل يمكن أن يكون ملحقاً بالقرار الإداري عن طريق رسالة توضيحية مرفقة بالقرار الإداري نفسه؛ لذا لا يعد التسبيب عن طريق الإحالة مشروعاً كتسبيب القرار التأديبي بالإحالة على الرأي الاستشاري الذي قامت به اللجنة المتساوية الأعضاء، أو تسبيب قرار أبعاد الأجانب بالإحالة إلى قرار الاتهام الجنائي 70).

عاشراً : يجب تسبيب كل حالة واقعية وقانونية على حدة في حالة شمول القرار عدة أشخاص.

---

70) شطناوي، تسبيب القرارات الإدارية، مجلة دراسات، ص106 .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

عند صدور قرار إداري مشتمل على عدة أشخاص، فيجب على الإدارة مصدرة القرار أن توضح الأسباب الواقعية والقانونية التي دفعتها لإصدار قرارها لكل منهم على حدة، وأن لا يشملهم تسبيب جماعي وذلك حتى يتمكن كل منهم من معرفة ا سباب الواقعية والقانونية التي دفعت الإدارة لإصدار قرارها، وبالتالي، تقديره لمدى نجاح الطعن من جهة، ومن جهة أخرى، إن تسبيب القرار لكل صاحب شأن سيسهل عمل القاضي من حيث تأكده من الأسباب الواقعية والقانونية التي حملت الإدارة على اتخاذ قرارها.

أحد عشر: يجب أن يكون التسبيب بالقدر الذي تحتمله طبيعة القرار الإداري

قضت محكمة القضاء الإداري بـ "التسبيب لا يكون إلا بالقدر الذي تحتمله طبيعته أو يتسع له، وعلى هذا الأساس فإن التسبيب قد يلزم لقرار تخطي الضابط في الترقية حينما تكون واجبة قانوناً بحكم أقدميته عند حلول دوره هو غير التسبيب الذي يلزم للقرار بعدم اختيار الضابط في الترقي إلى المناصب العليا من رتبة لواء فما فوق' 71).

71) المحكمة الإدارية العليا، حكم مشار إليه في عكاشة القرار الإداري، ص87 .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

كما ذهبت المحكمة العليا بمصر إلى أن تسبيب القرار قد يكون ضمنياً حيث تخلص وقائع هذه القضية في أن لجنة شؤون الموظفين بإحدى القرارات رشحت خمسة موظفين ا ترقية إلى الدرجة الثانية بالأقدمية، وعند عرض المحضر على الوزير المختص قرر اعتماد ترقية الأربعة الأولين، أما بالنسبة للمرشح الخامس فقد أشّر الوزير بما يفيد استثناءه من الاعتماد وأمر بإعادة عرض حالته على لجنة شؤون الموظفين لبحثها من جديد خلال مدة حددها.

فثار التساؤل عما إذا كان هذا التصرف يعدّ من واجب الوزير اعتراضاً مسبباً في مفهوم المادة 8) من نظام موظفي الدولة السابق. فانتهت المحكمة العليا إلى أنه يعدّ اعتراضاً مسبباً رغم أن هذا الاعتراض لا يحمل بذاته أي سبب، لأنه: "ولئن كان القانون يشترط تسبيب الوزير ا عتراضه" إلا أن المحكمة من ذلك هي أن تكون اللجنة على بينة من أسباب الاعتراض، حتى تستطيع إعادة فحص الحالة على هدى ذلك.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ومن ثم فإذا بان للمحكمة أن الأسباب التي من أجلها اعترض الوزير كانت قائمة بالموظف وظاهرة من ملف خدمته دون أن تتبينها اللجنة، وأنها لما انع دت بعد ذلك وتكشفت لها الحقيقة وافقت الوزير على اعتراضه، فوضعت الأمر في نصابه الصحيح بقرارها الثاني الصادر بناء على الاعترا .. "[72]

وهذا الحكم لا يمكن التسليم به، فالإدارة غير ملزمة بتسبيب قراراتها في الأصل وفقاً لما استقر عليه قضاء محكمة القضاء الإداري وا حكمة الإدارية العليا بمصر مالم يفرضه القانون، فكيف يمكن أن يكون التصريح ضمنياً وهي في الأصل لها حق السكوت؟

72) حكم المحكمة الإدارية العليا رقم 5! /ا /959 م، ا /102،1145 ، مشار اليه في عكاشة، القرار الادا ي، ص88 .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

المبحث الثالث أنواع تسبيب القرارات الإدارية

تختلف أنواع تسبيب القرارات الإدارية باختلاف الزاوية التي ينظر منها إلى التسبيب، فإذا نظرنا إليه من زا ية مدى إلزاميته نجد أنه إما أن يكون تسبيباً اختيارياً أو إلزامياً يتقرر بنص تشريعي. وإذا نظرنا إلى مصدره فنجده لا يخرج عن مصدرين؛ إما القضاء أو القانون. ومن حيث الوقت الذي يجب أن تقوم من خلاله الإدارة بتسبيب قراراتها إما أن يكون في صلب القرار أو لاحقاً على إصداره.

ومن خلال هذا المبحث سوف أستعرض أنواع تسبيب القرارات الإدارية

المطلب الأول تسبيب القرار الإداري من حيث مدى إلزاميته

الفرع الأول: التسبيب الاختياري

تلجأ الإدارة أحياناً إلى تسبيب قراراتها من تلقاء نفسها ودون أي التزام قانوني بغية إقناع الأفراد المخاطبين بأحكامها بمشروعية قراراتها. فقد قضت محكمة العدل العليا الأردنية "أن المادة 5) من قانون التقاعد المدني تجيز لمجلس الوزراء إحالة أي موظف أكمل عشرين سنة خدمة مقبولة للتقاعد

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

دون أن تلزمه ببيان الأسباب، ولهذا فإن عدم ذكر التسبيب في قراره لا يعيبه، إلا ن الإدارة وقد بينت في المحاكمة سبب إحالة المستدعين على التقاعد، فإن الأسباب التي تذكر فيما بعد تعدّ جزءاً من القرار وتصبح هي والقرار خاضعين لرقابة محكمة العدل العليا شأنها شأن القرار الذي يصدر مسبباً ابتداءً 73). ويبدو من هذا الحكم أن الأصل أن الإدارة غير ملزمة بتسبيب قراراتها إلا إذا تطلب القانون تسبيبها عندئذ يتعين عليها في هذه الحالة تسبيبها وإلا كانت معيبة بعيب شكلي، إلا أن الإدارة وقد بينت في المحاكمة سبب إحالة المستدعين على التقاعد فإن الأسباب التي تذكر فيما بعد تعدّ جزءاً من القرار، وتصبح هي والقرار خاضعين لرقابة محكمة العدل العليا شأنها شأن القرار الذي يصدر مسبباً ابتداءً.

كما قضت محكمة القضاء الإداري بمصر: "قرار إداري - عدم التزام الإدارة ببيان أسباب - إذا ذكرت أسباباً للقرار خضعت لرقابة المحكمة - يحق للمحكمة الحكم بإلغائه إن كانت الأسباب غير صحيحة و مخالفة للقانون" وجاء في هذا الحكم أنه وإن كانت الإدارة غير ملزمة ببيان أسباب قراراتها إلا حيث يوجب القانون ذلك عليها

73) العدل العليا 7 /75 ، مجلة نقابة المحامين الأردنيين،976 م، ع' ، ، ص187 .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

إلا أنها إذا ذكرت أسباباً لقراراتها، سواء أوجب القانون ذلك عليها أو لم يوجبه، فإن هذه الأسباب تكون خاضعة لرقابة محكمة القضاء الإداري لتع ف مدى صحتها من الوجهة المادية، وهل تطابق القانون نصاً وروحاً؟ فإذا استبان لها أنها غير صحيحة مادياً أو أنها تنطوي على مخالفة للقانون أو على خطأ في تطبيقه أو تأويله أو على إساءة استعمال السلطة كانت تلك القرارات باطلة، ولمحكمة القضاء الإداري أن تحكم بإلغائه لانعدام الأساس الذي يجب أن يقوم عليه أو لفساده. 74)

وسلكت المحكمة الإدارية العليا المسلك نفسه؛ إذ قضت: "بأنه ولئن كانت الإدارة غير ملزمة بتسبيب قرارها بالإحالة إلى المعاش أو بالعزل بالتطبيق للفقرة الرابعة من المادة 07) من ذلك القانون أو بالفصل بالتطبيق للفقرة السادسة من هذه المادة إلا أنها إذا ما ذكرت أسباباً لقرارها

74) محكمة القضاء الإداري – الدعوى رقم 19 / 1 – 7 /1/947 – السنة ص 7 و 1 حكم مشار اليه في صادق، المبادئ العامة في القضاء الإداري المصري، ص47 –48.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

فإنها تكون خاضعة لرقابة القضاء الإداري للتحقق من مدى مطابقتها أو عدم مطابقتها للقانون وأثر ذلك في النتيجة التي انتهى إليها القرار، ولما كان القرار المطعون فيه لم يصدر من مجلس تأديب فإنه لا لمزم أن يسبقه تحقيق تسمع فيه أقوال المطعون عليه، وبذلك تسقط حجته في هذا الشأن. كما أنه ولئن كان هذا القرار لا يلزم تسبيبه إلا أنه ما دام قد بني على الأسباب التي ذكرتها المذكرة المقدمة من السيد وزير الأشغال، فإن هذه الأسباب تخضع لرقابة القضاء الإداري 75.) .

و لاحظ أن القضاء المصري والأردني نهجا الأسلوب نفسه من حيث خضوع القرارات المسببة اختيارياً من قبل الإدارة لرقابة محكمة القضاء الإداري.

ويأمل الباحث في هذا الصدد أن تخضع جميع القرارات الصادرة من قبل الإدارة لرقابة محكمة القضاء الإداري سواء أكانت مسببة اختيار أو إجبارياً ينطوي ذلك على أهمية كبيرة باعتباره ضمانة قضائية تحقق غايات التسبيب.

75) المحكمة الإدارية العل - طعن رقم 159 لـ1 جلسة ا /1 /955 م. م ، ص3. حكم مشار اليه في صادق، المبادئ العامة في القضاء الإداري ص48 -49.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الفرع الثاني: التسبيب الإجباري

استقر الفقه والقضاء الإداري بمصر والأردن على أن الإدارة غير ملزمة بتسبيب قراراتها، إلا إذا فرض عليها المشرع ذلك، فيتعين عليها احترام هذا الالتزام القانوني، بحيث يعد غياب التسبيب في هذه الحالة عدم مشروعية شكلية تعيب القرار الإداري غير المسبب بعيب الشكل ويجعله عرضة للإلغاء القضائي فيما لو طعن فيه بدعوى تجاوز حدود السلطة لدى القضاء الإداري [76].

فقد قضت محكمة العدل العليا الأردنية ... والأصل أن الإدارة غير ملزمة بتسبيب قراراتها إلا إذا تطلب القانون تسبيبها عندئذ يتعين عليها في هذه الحالة تسبيب قراراتها وإلا كانت معيبة بعيب شكلي' [77].

وفي حكم آخر قضت بأنه "إذا اقتضى القانون أن تصدر القرارات الإدارية في شكل معين، فإن تخلف أحد عناصر هذا الشكل - وهو التسبيب في هذه القضية - يعيب القرار الإداري' [78].

---

76) شطناوي، القضاء الإداري الأردني، ص184 .

77) العدل العليا 9 /5' ، مجلة نقابة المحامين الأردنيين،1976 م، ع 3 ،4 السنة 4 ، ص148 .

78) العدل العليا 1 /76 مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 977 م، ع ' ، 8 السنة 5 ، ص163 .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وقضت أيضاً "إذا أوجب المشرع في القرار أن يكون مسبباً فالسبب والحالة هذه يصبح ركناً من أركان القرار وشرطاً لازماً لصحته لما في ذلك من ضمان لحقوق الأفراد، وهنا يجب التفريق بين تسبيب القرار الإداري كإجراء شكلي يتطلبه قانون وبين وجوب قيامه على سبب يبرره، فالتسبيب لا يكون لازماً إلا حيث يوجبه القانون، أما السبب فيجب أن يكون قائماً وصحيحاً سواء أكان التسبيب لازماً أم غير لازم، لما في ذلك من إتاحة الفرصة لتمكين المحكمة من مراقبة مشروعية القرار وبسط هيمنتها على صحة التحقق ن أن مثل هذا القرار قد استمد شرعيته من الأسباب التي بني عليها طالما أن القانون قد أراد من هذه الأسباب أن تكون صخرة تبنى عليها المشروعية وذلك لضمان عدم الانحراف أو الزوغ عن العادة التي أرسى قواعدها الثابتة قانون ساري المفعول، وذلك إعمالاً لما استقر عليه الـ قه والقضاء 79.).

وقضت في حكم آخر: "استقر اجتهاد الفقه والقضاء على أن الإدارة لا تكون ملزمة ببيان الأسباب إلا إذا أوجب عليها القانون ذلك' 80.).

---

79) العدل العليا 4ا /75 مجلة نقابة المحامين الاردنيين 976 م، ع ا ، ا ، السنة 4 ، ص55ا .

80) العدل العليا 9ا /80 مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ع الأول، السنة 9ا ، 981 ، ص48ا .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وقضت "يفترض في كل قرار إداري حتى لو صدر خالياً من ذكر أسبابه أن يكون في الواقع مستندا إلى دواعي قامت لدى الإدارة حين أصدرته، وإلا كان القرار باطلاً لفقدانه ركناً أساسياً هو سبب وجوده ومبرر إصداره وإذا تكشفت هذه الدواعي على أنها كانت السبب الذي دعا الإدارة إلى إصداره كان للمحكمة بمقتضى رقابتها القضائية أن تتحرى مدى صحتها، أما إذا كان القانون قد ألزم الإدارة بأن يكون قرارها معللاً ومسبباً، فإن هذه الأسباب تكون محل رقابة لمعرفة مدى صحتها من الناحية الواقعية ومدى مطابقتها للقانون نصاً وروحاً" 81)

أما في مصر، فقد قضت محكمة القضاء الإداري: "قرار إداري اشتراط تسبيبه تسبيباً كافٍ - تسبيبه تسبيباً يشوبه القصو - من مخالفته للقانون 82).

وفي حكم آخر للمحكمة نفسها "قرار إداري - نص الشارع على وجوب تسبيبه - وجوب ذكر الأسباب واضحة وجلية - رقابة المحكمة" 83).

---

81) العدل العليا 49/ 6، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 997 م، ع1 ، السنة 5 ، ص351 .

82)محكمة القضاء الإداري، الدعوى رقم 182 /5 - 0/2 /53 السنة ص 353 مشار اليه في عكاشة، القرار الإداري ص 07 .

83)محكمة القضاء الإداري، الدعوى رقم 75 / 7 - 5/ ص1026 مشار إليه في عكاشة ، القرار الإداري، ص08 .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

المطلب الثاني تسبيب القرار الإداري من حيث مصدره

الفرع الأول: التسبيب القانوني (المفروض بنص تشريعي)

أشرنا في موضع سابق من هذه الرسالة إلى أن المشرع قد يفرض على السلطة الإدارية وجوب تسبيب قراراتها في حالات معينة ومنعاً من تكرار ما تمت الإشارة إليه فسنكتفي بذكر بعض الحالات التي ألزم المشرع الأردني الإدارة بتسبيب قراراتها على سبيل الحصر وهي -

القرارات التأديبية الصادرة عن المجالس التأديبية .

قرارات حل المجالس البلدية.

بعض القرارات الصادرة في ميدان الضبط الإداري.

قرارات لجنة معادلة الشهادات.

أما في مصر، فقد استلزم المشرع أن يكون القرار الصادر من السلطة الإدارية مسبباً مثال ذلك -

قرار لجنة قيد المحاسبين برفض طلب القيد في الجدول.

قرار مجلس الب ليس الأعلى بتخطي ضابط في الترقية.

قرار الوزير بالاعتراض على اقتراحات لجنة شؤون العاملين.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

قرار لجنة شؤون العاملين بالتعديل في التقارير السنوية المقدمة عن العاملين المدنيين.

قرار الوزير او وكيل الوزارة او رئيس مصلحة بتوقيع جزاء تأديب على احد العاملين.

القرار الصادر برفض التظلم الوجوبي.

وغير هذه الحالات الكثير مما ورد في قوانين ولوائح متفرقة 84). ويمكننا القول بأن إلزام المشرع الإدارة بتسبيب بعض قراراتها الإدارية في بعض الحالات يعد خروجاً على المبدأ المعمول به في مصر والأردن من أنه لا تسبيب بدون نص تشريعي صريح يقضي بذلك.

مع قناعة الباحث بوجوب أن يكون الأصل هو تسبيب القرارات الإدارية ما لم تعف الإدارة من هذا الشكل بنص خاص أو بالأقل أن يكون التسبيب واجباً وليس في حالات فردية معينة ولكن في حالات عادية نوعية كالقرار الذي ينهي أو يمس مركزاً مكتسباً كقرار السحب.

الـ رع الثاني: التسبيب القضائي

قد يتدخل القضاء الإداري سواء في مصر أو الأردن في بعض الحالات بإلزام الإدارة بتسبيب قراراتها، وكما سبقت الإشارة إليه في موضع سابق من هذه الرسالة فإن هناك فرقاً بين إلزام القضاء للإدارة بتسبيب قراراتها في بعض الحالات

84) حسن، التسبيب كشرط شكلي في القرار الإداري، مجلة العلوم الإدارية، ص79 .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وبين طلب الإفصاح عن السبب الذي دفع الإدارة لإصدار قرارها، فالتسبيب شرط شكلي في القرار بينما طلب الإفصاح عن السبب هو أحد إجراءات الدعوى الإدارية وتخلف التسبيب يؤدي إلى إلغاء القرار لعيب في الشكل، بينما رفض الإفصاح عن السبب يؤدي إلى إلغاء القرار لانعدام السبب.

المطلب الثالث تسبيب القرار الإداري من حيث وقت التسبيب

الفرع الأول: التسبيب في صلب القرار:

ليس المقصود في هذه الحالة أن يرد التسبيب في القرار نفسه، وإنما يمكن أن يكون ملحقاً به عن طريق رسالة توضيحية ترفق بالقرار الإداري ليتحقق العلم بالقرار وبأسبابه في الوقت ذاته؛ حيث لا يعدّ الالتزام بالتسبيب مستوفياً شروطه إذا تم بغير ذلك.

وبالتالي، فإن الإحالة إلى الملف وما يحتوي من أوراق لا يعد تسبيباً، وقد عبرت محكمة القضاء الإداري بمصر عن ذلك بوضوح في أحد أحكامها، لمناسبة تطبيق المادة ( ) من القانون الملغي رقم 34 لعام 955 م الخاص بنظام هيئة البوليس.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

إذ أن المادة) تنص على "أن مداولات المجلس الاعلى للبوليس سرية وقراراته مسببة' 85).

وذهبت المحكمة إلى أنه: "لا تعتبر إحالة القرا - في مجال الترقية بالاختيار إلى القانون والملفات والوظائف التي تقلدها المرشحون للترقية تسبيباً، وإ ا يقوم التسبيب في هذا المجال بذكر الأسباب التي دعت المجلس إلى تفضيل من رقوا وترجيحهم على من تخطو في الترقية، أو بالقليل بذكر الأسباب التي حملته على تخطي من تخطاه في الترقية، وأن تكون هذه الأسباب أو تلك واردة في صلب القرار حتى يخرج القرار حاملاً بذاته كل أ، بابه، أما الإحالة إلى أوراق أو وثائق أخرى فلا تكفي لقيام التسبيب' 86).

الفرع الثاني: التسبيب اللاحق:

ليس شرطاً أن يتم تسبيب القرار الإداري في صلب القرار بل يمكن أن يكون ملحقاً بالقرار الإداري عن طريق رسالة توضيحية مرفقة بالقرار الإداري نفسه، لذا لا يعد الت بيب عن طريق الإحالة مشروعاً كتسبيب القرار التأديبي بالإحالة على الرأي الاستشاري الذي قامت به اللجنة المتساوية الأعضاء، أو تسبيب قرار أبعاد الأجانب بالإحالة إلى قرار الاتهام الجنائي 87).

---

85) يقابلها الآن المادة السادسة من القانون رقم 1، /964 م الخاص بهيئة الشرطة والتي نصت أيضاً على "أن تكون مداولات المجلس الاعلى للشرطة سرية وقراراته مسببة".

86) محكمة القضاء الإداري 9؛ / /8، ، 1 /4، /55 مشار إليه في حسن، التسبيب كشرط شكلي، مجلة العلوم الإدارية، ص87 .

87) شطناوي، تسبيب القرارات الإدارية، مجلة دراسات، ص106، .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الفصل الثاني مدى التزام الإدارة بتسبيب قراراتها الإدارية، وأثر التسـ ـب على الإدارة،الأفراد والقضاء الإداري

سنبين خلال هذا الفصل مدى التزام الإدارة بتسبيب قراراتها، والاستثناءات الواردة على عدم إلزام الإدارة بالتسبيب، وأثر التسبيب على الإدارة، الأفراد، والقضاء الإداري، وذلك على امتداد المباحث الثلاثة التالية.

المبحث الأول المبدأ العام عدم التزام الإدارة بتسبيب قراراتها الإدارية

أن الفقه والقضاء ألمح بأن الإدارة غير ملزمة بتسبيب قراراتها ما لم يوجد نص صريح يلزمها بالتسبيب ، إلا أن ذلك لا يمنعها أن تسبب قراراتها إذا أرادت ذلك طوعاً واختياراً.

ففي فرنسا قرّر مجلس الدولة الفرنسي في قضية السير (DELAHYE) أنه "في غياب النص التشريعي أو اللائحي المخالف فقرارات اللجان المشتركة في موضوع القيد في قائمة شهر الأطباء لا تلزم ببيان الأسباب التي قامت عليها" 88).

88) مصطفى، الإجراءات والأشكال ص64 .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وفي حكم آخر قرر مجلس الدولة الفرنسي أنه في غياب كل قيد يلزم الإدارة بالإفصاح عن سباب قرارها فإنها لا تكون ملزمة بتسبيب قرارها' 89.).

والقضاء الإداري في فرنسا استقر على أن إجراءات حل الجمعيات يعد إجراء بوليسياً وأياً كان الرفض فيه، فإنه لا يكون مسبباً' 90.).

وسلك القضاء العادي في فرنسا مسلك عدم إلزام الإدارة بالتسبيب في حالة عدم وجود نص صريح يقرر ذلك، فقد قضت محكمة النقض الفرنسية في حكم لها: "أن ممارسة مرفق المديرية لسلطاتها لا يتعيّن أن تكون مسببه مالم يحدّد القانون ذلك، وأنه يكفي في موضوع القرارات أن تتخذ في حدود سلطاتها' 91.).

أما في مصر، فقد سلك القضاء المصري مسلك نظيره الفرنسي بشأن عدم إلزام الإدارة بتسبيب قراراتها مالم يوجد نص صريح يلزمها بذلك.

---

89) المرجع السابق ص64. .

90) مصطفى، الاجراءات والاشكال، ص64. .

91)المرجع السابق، ص64. .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

فقد قضت المحكمة الإدارية العليا بأن: "الجهة الإدارية ليست ملزمة بذكر الأسباب لقرارها إن لم يلزمها القانون بذكر هذه الأسباب" 92).

وكذلك حكمها رقم 1 ا م) والذي جاء فيه : "الأصل أنه لا إلزام على ا دارة بتسبيب القرار الإداري - القرار غير المسبب يفترض قيامه على سببه الصح .. " 93).

وحكمها: "الأصل أن الإدارة غير ملزمة بتسبيب القرار الإداري - قيامها بتسبيب - خضوع الأسباب لرقابة القضاء الإداري" 94).

وقضت أيضاً بأنه: "من المسلمات أن الجهة الإدارية غير ملزمة إبداء أسباب لقرارها ولكنها إن أقامت قرارها على أسباب معينة فإن للقضاء في سبيل أعمال رقابته على هذه القرارات أن يمحص هذه الأسباب ليبين ما إذا كانت تتفق وحكم القانون أم أنها تخالفه" 95).

---

92) المحكمة الإدارية العليا القضية 586 /7 ق2 جلسة 2! /ا /965 م، ص167 . حكم مشار اليه في مصطفى، الإجراءات والأشكال، ص65 .

93) المحكمة الإدارية العليا الطعن رقم 1ا / ا -7 /ا /6 - /7 ، ص55ا .

94) المحكمة الإدارية العليا الطعن رقم 519 /! ا - 5 /! /956 - ! /5! /215 حكم مشار إليه في عكاشة، القرار الإداري، ص14ا .

95) المحكمة الإدارية العلـ - الطعن رقم 790 /5 ا - 1ا /ا /965 م، حكم مشار إليه في عكاشة، القرار الإداري، ص14ا .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وذهب القضاء الإداري المصري إلى أن هناك قرارات لا تلزم الإدارة بتسبيبها عدم النص على التسبيب وهي 96) -

قرار المحافظ بالمعارضة في إصدار جريدة طبقاً للمرسوم بالقانون رقم 0 936 م بشأن المطبوعات.

قرار وزير الداخلية بإحالة أحد ضباط الشرطة إلى الاستيداع في ظل قانون البوليس رقم 6 1912.

قرار الفصل بغير الطريق التأديبي طبقاً لنص البند الرابع من المادة 07) من القانون رقم 10 951) ونص البند الرابع من المادة 7) من القانون رقد 6 964 م.

قرار الفصل الصادر تطبيقاً للمرسوم بقانون رقم 81 952 م في شأن فصل الموظفين بغير الطريق التأديبي.

96) حسن، التسبيب كشرط شكلي، مجلة العلوم الإدارية، ص77 - 78 .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وقد تعرض مبدأ عدم التزام الإدارة بتسبيب قراراتها في حالة عدم وجود نص يلزمها بذلك للنقد من جانب بعض الفقهاء 97). باعتبار أن الأشكال الأكثر شيوعاً لتعسف الإدارة رفضها تسبيب قراراتها، والرفض بدون إبداء الأسباب يعد من الأشكال الإدارية الأكثر رعونة 98).

كما أن "التسبيب رد فعل عن العمل الإداري ودعوى تجاوز حد السلطة ودعوى (الإلغاء) يمكن انعدام جدواها بدون التسبيب، وأنه يحسن في الإعلان عن الإرادة بيان أسباب هذه الإرادة لكل الخصوم باعتبار أن القرار الإداري تصرف قانوني من جانب واحد، وذلك حتى يتمكن الرد على هذه الإرادة من الطرف الآخر 99)".

إلا أن تمكن قاضي الإلغاء من إل م الإدارة بإعلان عن الأسباب التي أقامت عليها قرارها في حالة عدم التزامها بالتسبيب، حيث إن الإدارة ملزمة بالإعلان عن هذه الأسباب عندما يطلب القاضي منها ذلك 00!).

---

97) مصطفى، الإجراءات والأشكال، ص67 .

98)المرجع السابق، ص67 .

99)المرجع السابق، ص68 .

00)المرجع السابق، ص68 .

المنارة للاستشارات

www.manaraa.com

إلا أن طلب الأسباب يتوقف على أمور عدة منها مدى خطورة الادعاء، وما إذا كانت هناك فائدة ترجى من ا علان عن هذه الأسباب من عدمه، إضافة إلى أن صاحب الشأن يمكنه إثبات الأسباب الحقيقية التي قام عليها القرار في حالة عدم ذكر هذه الأسباب لأنه يقع عليه عبء الإثبات. كما من حقه أن يأتي بأسباب أخرى خلافاً للأسباب التي ذكرتها الإدارة في حالة ذكرها أسباب لقرارها، و لقاضي فحص جدية الأسباب التي يقدمها المدعي [01].

وبدوري أؤيد النقد الذي وجه لمبدأ عدم التزام الإدارة بتسبيب قراراتها وذلك للأسباب التالية - نشاط الإدارة في الوقت الحاضر امتد وتشعب ليشمل نواحي كثيرة من أنشطة المجتمع كانت فيما سبق مقصورة على الأفراد، مما أدى ذ لك إلى الزيادة الملحوظة في استخدام الإدارة للقرارات الإدارية لتحقيق أهدافها. ومن هذا المنطلق فإن تسبيب الإدارة لقراراتها يحقق فوائد جمة لا تقتصر على الإدارة متخذة القرار فحسب، وإنما للأفراد وللقضاء الإداري لا سيما وأن الإدارة هي الطرف الأقوى "وأن القرار يخ ل لها من المميزات ما لا يتوافر للتصرفات القانونية الأخرى' [02].

---

01) مصطفى، الاجراءات والأشكال ، ص68 .

02) المرجع السابق، ص68 -69 .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

عدم تسبيب الإدارة لقراراتها سيؤدي إلى صعوبة بسط الرقابة القضائية على القرارات الإدارية غير المسببة، وبالتالي، لن يتمكن بسهولة من إخضاع ركن السبب لرقابته للتحقق من قيام الأسباب من الناحية المادة والتكييف القانوني للوقائع بغرض إثباتها.

عدم التسبيب يطلق سلطة الإدارة التقديرية، وبالتالي، سيؤدي ذلك إلى استعمال سلطاتها دون معقب عليها، وستكون لها الكلمة الأخيرة بدون منازع أو رقيب أو حسيب.

عدم قيام الإدارة بتسبيب قراراتها سيزيد من عبء الإثبات على صاحب الشأن باعتبار أن جميع الأدلة ستكون تحت يد الإدارة وحدها، فيما لو امتنعت بغير مبرر مشروع - عن تقديم تلك الأدلة أو عجزت عن ذلك لفقدانها أو هلاكها بغير قوة قاهرة وخاصة إذا كان دفاع صاحب الشأن مشتقاً من الأوراق المتضمنة للدليل ومنحصرة فيه.

ولا يمكننا القول بأن إلزام الإدارة بتسبيب قراراتها من شأنه أن يحدث تعقيداً للإجراءات والأشكال وبطئاً في تقديم الخدمات، إذ إن الإدارة أصبحت تملك من الوسائل الفنية (آلات، عمالة فنية مدربة) ما يمكنها من إنجاز هذه الإجراءات والانتهاء منها في وقت يسير بالإضافة إلى أن أسباب القرار الإداري تكون دائماً في ذهن مصدر القرار عند إصداره لقراره،

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ومن ثم فإنه لا يكلف مشقة إذا ما دونها أثناء إعداده لقرارد 03). كما قد يقول قائل أن عدم ذكر أسباب بعض القرارات الإدارية كالقرارات التأديبية مثلاً يخلق نوعاً من الحماية لصاحب الشأن ولأسرته؟ ونقول للرد على مثل هذا الدفع أنه وإن كان فيه نوع من الصحة إلا أن سلبياته أكثر من إيجابياته فالتشهير من وجهة نظري بشخص أقل ضرراً من السكوت عن خطأ يمس التنظيم الإداري بأكمله. كما أن ذلك سيحد من عبث من تسوّل لهم أنفسهم المساس بحسن سير العملية الإدارية وسيغمض عيون المو٠ فين عن انتهاك سلوك مشابه.

أما في الأردن فقد استقر قضاء محكمة العدل العليا الأردنية على أن الإدارة غير ملزمة قانوناً بتسبيب قراراتها إلا إذا وجد نص صريح يلزمها بذلك، فقد قضت: "وليس في هذا القانون ما يوجب على المجلس بيان الأسباب التي دعت إلى الإحالة على التـ اعد. وقد استقر اجتهاد الفقه والقضاء على أن الإدارة لا تكون ملزمة ببيان الأسباب إلا إذا أوجب عليها القانون ذلك' 04!).

---

03) مصطفى، الإجراءات والأشكال ص69 .

04!) العدل العليا 9ز /0! ، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 981 م سنة 29 ع4 ، ص48! .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وحكمها: "وحيث لم توجب المادة 0) من قانون التقاعد سالفة الذكر على مجلس الوزراء أن يسبّب قراره بإحالة الموظفين على التقاعد، فلا يعتبر القرار المطعون فيه معيباً "شكلاً" لخلوه من ذكر سببه' 05!).

كما نصت على أن: "الأصل أن الإدارة غير ملزمة بتسبيب قراراتها إلا إذا تطلب القانون تسبيبها، عندئذ يتعين عليها في هذه الحالة تسبيب قراراتها وإلا كانت معيبة بعيب شكلي' 06!).

ويبنى على ذلك أن المبدأ المعمول به في الأردن هو لا تسبيب بدون نص تشريعي صريح يقضي بذلك إلا أن المشرع الأردني ألزم الإدارة بتسبيب قراراتها الإدارية في بعض الحالات على سبيل الحصر وسيتم ذكرها في موضعها. وبذا لا تعدّ القرارات الإدارية غير المسببة قرارات غير مشروعة إذا لم يكن هناك نص تشريعي يلزمها صراحة بتسبيبه 07!).

وفي سلطنة عمان وكما ذكرنا فإن محكمة القضاء الاداري حديثة النشأ - لم تتطرق في أحكامها إلى تسبيب القرارات الإدارية حتى تاريخ إعداد هذه الدراسة.

وتأسيساً على ما سبق يقترح الباحث على المشرع الأردني والمصري والعماني

05!) العدل العليا 7 /75 ، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 976 م، السنة 4 ، ع8، ، ص88! .

06!) العدل العليا 9 /5' ، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 976 م، ع23! ، السنة 4 ، ص187 .

07) شطناوي، دراسات في القرارات الإدارية، ص10! ، 11! .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

) جعل الأصل تسبيب القـ رات الإدارية في كل الحالات ما لم تعف الإدارة من هذا الشكل بنص خاص أو على الأقل أن يكون التسبيب واجباً ليس في حالات فردية معينة ولكن في حالات عادية نوعية كالقرار الذي ينهي أو يمس مركزاً مكتسباً كقرار السحب، وكذلك القرار الذي يصدر بالمخالفة للمستقر عليه في شاط الإدارة والقرار الذي يصدر بالمخالفة لفحوى الملف المتصل به والقرار الضار بصاحب الشـ ... الخ.

) إعداد قانون مكتمل للإجراءات الإدارية على غرار ما هو معمول به في بعض الدول الغربية كالنمسا والولايات المتحدة الأمريكية؛ إذ إن العمل الإداري بالوطن العربي في - اجة ماسة إلى تعديل أنظمته وتشريعاته ذات العلاقة بالتطوير الإداري بما يتناسب ومتطلبات التنمية والتطوير، بحيث تكون شمولية ومتكاملة، ووجوب استمرارية العمل على تحديثها وتعديلها حسب المستجدات التي تواجه هذه المؤسسات، وبذلك نستطيع التغلب على القوانين والأنظمة ا قانونية التقليدية.

) النظر في إعداد قانون خاص بتسبيب القرارات الإدارية على غرار ما هو معمول به في فرنسا على أن يشتمل هذا القانون تعريف تسبيب القرارات الإدارية، شروط التسبيب وأنواعه، وبيان القرارات واجبة التسبيب، وجزاء القصور في التسبيـ ... إلخ.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

المبحث الثاني الاستثناءات الواردة على مبدأ عدم التزام الإدارة بتسبيب قراراتها الإدارية

المطلب الأول التسبيب الواجب تشريعاً

يفرض المشرع على السلطة الإدارية وجوب تسبيب قراراتها في حالات معينة.

ففي مصر استلزم المشرع أن يكون القرار الصادر من السلطة الإدارية مسبباً [108].

فقد كان قانون موظفي الدولة رقم [210] لسنة 1951 م يوجب أن يكون القرار الصادر بتوقيع عقوبتي الإنذار والخصم من المرتب مسبباً، وذلك في المادة [105] منه، واستوجب قانون العاملين المدنيين رقم [46] لسنة 1964 م تسبيب القرار الصادر بتوقيع العقوبة التأديبية، وكذلك قانون العاملين المدنيين رقم [58] لسنة 1971 م.

---

[108] عبد الفتاح زهرة، بدون سنة نشر، التأديب في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة الإسكندرية، مصر، ص189.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وبالنسبة لمجالس التأديب التي كانت في مصر قبل العمل بنظام المحاكم التأديبية كان قانون موظفي الدولة، ينص على أن تكون قرارات مجلس التأديب مسببة، وذلك بالمادة 91) معدّلة بالقانون رقم 3') لسنة 957 م.

وأخذ بذلك الحكم القانون رقم 17) لسنة 958 م) الذي أعاد تنظيم النيابة الإدارية، وأنشأ المحاكم التأديبية، ونص في المادة 8) على أن تصدر الأحكام مسببة وأخذ بنص الحكم قانون مجلس الدولة رقم 47) لسنة 1972 م بالمادة 3) منه 09!).

كذلك ألزم المشرع المصري الإدارة بتسبيب قرار تها الإدارية كما هو الحال في نظام الإدا ة المحلية الصادر بالقانون رقم 34) لسنة 960 م حيث قررت المادة 39) من اللائحة التنفيذية لهذا القانون أنه: "فيما عدا الحالات التي يكون التصديق فيها من اختصاص رئيس الجمهورية أو اللجنة الوزارية للإدارة المحلية يجب على السلطة التي تملك التصديق أن تصدق على كل قرار أو أن ترفضه جملة، كما يجب أن يكون القرار الصادر برفض التصديق مس .. ' 10!).

09!) المرجع السابق ص 89 -90!.

10) مصطفى، الإجراءات والأشكال، ص73 .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وما تنص عليه المادة 47) من القانون رقم 2) لسنة 1975 م بإصدار قانون الحكم المحلي من أن "يصدر بحل المجلس المحلي للمحافظة أو لغيرها وحدات الحكم المحلي قرار مسبب من مجلس الوز اء بناء اقتراح مجلس المحافظ .. "

وما تنص عليه المادة 7) من القانون رقم 33) لسنا 951 م بمزاولة مهنة المحاسبة والمراجعة على أن "تقرر اللجنة بعد التحقق من توافر الشروط في الطالب قيد اسمة في السجل وإذا رأت اللجنة عدم توافر الشروط في الطالب وجب عليها أن تؤ ل الفصل في طلبه وأن تعلن الطالب بالحضور أمامها بكتاب موصى عليه مصحوباً بعلم الوصول لسماع أقواله قبل الفصل في الطلب، ويجب أن يكون قرار اللجنة برفض الطلب مس .. ' 11).

وما تنص عليه المادة التاسعة من القانون رقم 25) لسنة 955 م بفرض مقابل التحسين من ضرورة تـ بيب القرارات الصادرة من لجنة مقابل التحسين' 12).

---

11) حكم محكمة القضاء الإداري، الدعوى رقم 70 /16 ق، جلسة 1 /1 /965 م، مجموعة المبادئ القا ونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في خمس سنوات، من أول أكتوبر 1961 حتى آخر سبتمبر 966 م، ص47 ، مشار إليه في مصطفى، الإجراءات والأشكال، ص73 .

12) مصطفى، الإجراءات والأشكال، ص73 .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وما تنص عليه المادة 1) من القانون رقم 40) لسنة 944 م من أن قرار مجلس البوليس الأعلى بتخطي ضابط في الترقية يتعين أن يكون مسبباً 13!).

وهناك نصوص أخرى في موضوعات متنوعة تلزم الإدارة بالتسبيب سيتم ذكرها عندما يأتي الحديث عن التطبيقات القضائية للتسبيب.

أما في الأردن فقد تمت الإشارة سابقاً إلى أن قضاء محكمة العدل العليا الأردنية قد استقر على أن الإدارة غير ملزمة قانوناً بتسبيب قراراتها إلا إذا وجد نص صريح يلزمها بذلك. إلا أن المشرع الأردني ألزم الإدارة بتسبيب قـ راتها الإدارية في بعض الحالات ، وهذه الحالات هي:

القرارات التأديبية الصادرة عن المجالس التأديبية:

أوجبت أنظمة الموظفين المتتابعة أن تصدر مجالس تأديب الموظفين قراراتها التأديبية متضمنة الأسباب التي بنيت عليها، وذلك في نصوص تقضي بأن على المجلس التأديبي أن صدر قراره النهائي متضمناً الأسباب والعلل التي بني عليها مستخلصة من البينات المقدمة في الدعوى، ومستندة إلى الأحكام القانونية والنظامية المعمول به 14!)،

13) حسن، التسبيب كشرط شكلي، ص78 .

14!) كنعان، تسبيب القرار التأديبي، مجلة وئتة للبحوث والدراسات، ص38 .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وأن يبين في قراره النهائي الظروف الطارئة التي اضطرته إلى التأخر في الفصل في أي دعوى إذا كان قد أصدر قراره فيما بعد انقضاء تلك المدة 15؛).

ويلاحظ بعض الباحثين 16.) أن التشريعات الوظيفية العامة الأردنية لم تتضمن أي نص يلزم السلطات الرئاسية بتسبيب قراراتها الصادرة بتوقيع الجزاء على الموظف.

وفي هذا الصدد يقول الدكتور نواف كنعان: " أن الربط بين تسبيب القرار التأديبي ذي يشكل ضمانة هامة في التأديب الوظيفي وبين سلطة التأديب التي تصدره، فإذا كانت سلطة التأديب هي الرئيس الإداري فلا إلزام عليه بالتسبيب.. وأن هذا الربط يؤدي إلى عدم شمول ضمانة التسبيب لجميع القرارات التأديبية وقصر تطبيقها على قرارات تأديبية دون قرارات أخرى.. ذلك أن القرارات التأديبية التي تصدر عن السلطات الإدارية الرئاسية أولى بالتسبيب من تلك التي تصدرها مجالس التأديب لضمان قيام مثل هذه القرارات على وقائع قانونية وواقعية سائغة تبرر الجزاء التأديبي، فضلاً عن أن تسبيب القرارات التأديبية الرئاسية يشكل وسيلة وقاية لمنع تعسف السلطة الرئاسية عند إصدار قراراتها التأديبية 17؛)".

15؛) المادة (44. أ) من نظام الخدمة المدنية رقم /998 م.

16.) شطناوي، تسبيب القرارات الإدارية، مجلة دراسات ص101؛ . كنعان، تسبيب القرار التأديبي، مجلة مؤتة للبحوث والدراسات، ص38. .

17؛) كنعان، تسبيب القرار التأديبي، مجلة مؤتة للبحوث و لدراسات، ص38 –39. .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ويشاطره في هذا الرأي أستاذنا الدكتور علي خطّار شطناوي بقوله: ".. للأسف الشديد لم يتطلب المشرع تسبيب القرارات التأديبية الصادرة عن السلطة التأديبية الرئاسية بل قصرها على القرارات الصادرة عن المج لس فقط، وبذا لا يعد تسبيب القرارات التأديبية ضمانة قانونية كاملة، كما أن هذه التفرقة لا تقوم على أساس منطقي ومعة ... ويقترح أن يعمم المشرع الالتزام بالتسبيب على كافة القرارات التأديبية بلا استثناء' 18) ويشاطر الباحث أساتذته فيما ذهبوا إليه فإن كان تسبيب القا ارات التأديبية الصادرة عن مجالس التأديب واجباً، فمن باب أولى أن يكون تسبيب القرارات الصادرة من السلطات الرئاسية واجباً، ايضاً، إذا ما وضعنا في الاعتبار أن من يقوم بتوقيع الجزاء شخص واحد تحكمه ظروف العمل والميول الشخصية والعديد من الاعتبارات الأخرى على عكس مجالس التأديب التي تتكون في الغالب من أكثر من شخص.

18.) شطناوي، تسبيب القرارات الإدارية، مجلة دراسات، ص101 .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

كما أن المشرع الأردني بقانون محكمة العدل العليا رقم 2 12) بالبند (نص على اختصاص المحكمة في النظر بإلغاء القرارات النهائية الصادرة بحق الموظفين من قبل السلطات التأديبية. (19

وحسناً فعل المشرع العماني إذ نص في المادة ( ) من القانون رقم 1 999) بشأن إنشاء محكمة القضاء الإداري عندما قال "تختص محكمة القضاء الإداري - دون غيره - بالفصل في المنازعات الإدارية التالية -

(الدعاوى التي يقدمها الموظفون العموميون بمراجعة الجزاءات التأديبية الموقعة عليهم.

إذ إن هذه الفقرة لم تميز بين الجزاءات التأديبية الموقعة من قبل السلطات الرئاسية أو عن مجالس التأديب.

---

19)المشرع الأردني في قانون محكمة العدل العليا المؤقت رقم 1 /89

قصر في المادة التاسعة فقرة (أ) البند ( ) اختصاص المحكمة في الطعون في القرارات التأديبية الصادرة عن المجالس التأديبية دون غيرها.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ا قرارات حل المجالس البلدية:

نصت المادة (أ) من قانون البلديات رقم (9) لسنة 955 م (20) على "مدة دورة المجلس أربع سنوات اعتباراً من تاريخ تسلمه مهامه بمقتضى المادة (2) من هذا القانون، ويجوز حل المجلس قبل انتهاء مدة دورته بقرار يصدره مجلس الوزراء بناء على تنسيب وزير الداخلية، ويشترط أن يتضمن قرار حل المجلس تعيين موعد انتخاب المجلس الذي يليه، ولا يكون قرار الحل خاضعاً لأي طريق من طرق الطعن".

ا بعض القرارات الصادرة في ميدان الضبط الإداري (21)

أوجب المشرع الأردني في ميدان الضبط الإداري تسبيب بعض القرارات الصادرة في هذا المجال. ففي قانون المسكرات رقم (5) (2 م) (22).

(20) قانون البلديات رقم (9) /55 نشر بالجريدة الرسمية الأردنية سنة 955 م العدد 225 .

(21) الضبط الاداري، "مجموعة القيود والضوابط التي تفرضها هيئات الضبط الإداري على حريات ونشاطات الأفراد بهدف حماية النظام العام" شطناوي، مبادئ القانون الإداري، ص(11) .

(22) قانون المسكرات رقم (5) /52 نشر بالجريدة الرسمية الأردنية سنة 953 م، العدد 131 .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

أوجبت المادة) منه على تسبيب قرارات رفض منح رخصة صنع المسكرات بقولها: "تصدر رخصة صنع المسكرات من سلطة المكوس د من الشروط التي تقررها، وللوزير المختص أن يرفض أي طلب لإصدار أية رخصة مع بيان أسباب الرفض".

كما ألزم المشرع الأردني تسبيب إجراءات الضبط الإداري خصوصاً قرارات مجلس الوزراء أو وزير الإعلام برفض ترخيص إصدار مطبوعة صحفية أو مطبوعة متخصصة 23). فقد نصت المادة 0:) من قانون المطبوعات رقم 0 3 م على "يقدم طلب الحصول على رخصة إصدار مطبوعة صحفية إلى الوزير وعلى مجلس الوزراء بناء على تنسيب الوزير إصدار قراره بشأن الطلب في مدة لا تزيد على ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمه على أن يكون قرار المجلس برفض الطلب معللاً".

ونصت الماد ة 3: أ) من القانون نفسه على أنه: "يقدم طلب الحصول على رخصة إنشاء مطبعة أو دار للنشر أو دار للتوزيع أو دار للدراسات والبحوث أو دار لقياس الرأي العام أو دار للترجمة

23) شطناوي، تسبيب القرارات الإدارية مجلة دراسات، ص 101: .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

أو مكتب للدعاية والإعلان إلى مدير عام دائرة المطبوعات والنشر على النموذج الذي يعده لهذه الغ ية، وعلى وزير الإعلام بناء على تنسيب المدير أن يصدر قراره في مدة لا تزيد على ثلاثين يوماً من تاريخ تقديم الطلب على أن يكون قرار الرفض معللاً".

كما قضت محكمة العدل العليا في حكم لها 24): "لدى الإطلاع على المادة 6) من قانون الجمعيات والهيئات الاجتماعية نجد، ا تنص: للوزير بناءً على تنسيب المدير العام والاستئناس برأي الاتحاد المختص أن يأمر بحل أي جمعية خيرية أو هيئة اجتماعية أو اتحاد إذا اقتنع أنها خالفت: أ) نظامها الأساسي ب) لم تنفذ الغايات المنصوص عليها في نظامها أو توقفت عن أعمالها مدة ستة أشهر أو قصرت في قيام بها ج) رفضت أن تسمح للمسؤولية بحضور جلساتها أو تفتيش محلها أو سجلاتها ومستنداتها د)تصرفت بأموالها على غير الأوجه المحددة لها هـ) قدمت إلى المراجع الرسمية المختصة بيانات غير صحيحة، وخالفت بوجه الإجمال أي حكم من أحكام هذا القانون، إذا اقترع على ذلك أعض ء هيئتها العمومية الذين يحق لهم التصويت".

24!) العدل العليا: 2 /2! ، مجلة نقابة المحامين الأردنيين 983 م، ع ا ، السنة1 ، ص94ا .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ويعد هذا الحكم استثناء قضائياً بجانب الالتزام التشريعي بتسبيب قرارات حل الجمعيات والهيئات الاجتماعية 25). والواضح أن قرار حل الجمعية المبينة في المادة 6) المشار إليها أعلاه قد قصده المشرّع حتى يكون القرار ركناً مز أركان القرار الإداري ولا بد من تحقق السبب بشروطه التي فرضها المشرع حتى يكون القرار شرعياً ويحقق الغاية منه كضمانة للأفراد 26!). والمشرع الأردني حدد أسباب قرار حل الجمعية أو الهيئة الاجتماعية أو الاتحاد بحيث يتعين على الوزير أن يبين قراره على أحد الأسباب الا اردة بالمادة 6) من قانون الجمعيات ولم يشترط المشرع على الوزير أن يسبب قرار الحل صراحة وهناك بالطبع اختلاف يعد واضحاً بين أسباب القرار وتسبيبه.

إلا أن محكمة العدل العليا هي التي فرضت على الإدارة تسبيب قرار الحل وبينت هذا الاجتهاد القضائي على إرادة المشرع التي نرى أنها انصرفت إلى أسباب القرار، وهذا بالطبع ينطوي على أهمية كبيرة باعتباره ضمانة قضائية إضافية تحقق غايات التسبيب التي سبق وأن تم ذكرها.

25.)شطناوي، القضاء الاداري الاردني ص181 .

26.)المرجع السابق، ص181 .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

: قر ات لجنة معادلة الشهادات

أوجب المشرع تسبيب القرارات الصادرة عن لجنة معادلة الشهادات، فقد قضت محكمة العدل ا علیا بأنه: "بعد الاستماع إلى أقوال المطعون فيه نجد أن المادة ' أ) من نظام معادلة الشهادات أوجبت على رئيس اللجنة العليا عند تقديم طلب لمعادلة الشهادات أن يحيل الطلب إلى إحدى اللجان المتخصصة لدراسته، وأناط النظام بهذه اللجنة المتخصصة صلاحية دراسة الطلب، و فع نتائج دراستها وتوصياتها بشأنه إلى اللجنة العليا، كما نصت المادة الرابعة من التعليمات رقم :) لسنة 986 م الصادرة بموجب المادة 1) من نظام معادلة الشهادات على الأسس الواجب اتباعها عند معادلة الشهادات.

وتتلخص هذه الأسس في وجوب الأخذ بعين الاعتبار اعتراف لجهة المسؤولة في بلد مؤسسة التعليم التي منحت الشهادة من تلك المؤسسة وبشهاداتها، وبنظام المؤسسة التي منح الشهادة المقدمة للمعادلة، وبشروط الالتحاق بتلك المؤسسة ومدة الدراسة فيها لنيل الشهادة المقدمة للمعادلة،

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وبالخطة الدراسية ونظم الامتحانات التي تتم بموجبا منح تلك الشهادة، ونصت المادة المشار إليها على وجوب الأخذ بعين الاعتبار الحقوق والامتيازات التي يتمتع بها حامل الشهادة في البلد الذي توجد فيه المؤسسة التعليمية التي منحت الشهادة ومعادلة تلك الشهادة بالشهادات المناظرة لها في بعض الدول الأخرى [27].

ونخلص في النهاية إلى أن المشرع الأردني ألزم الإدارة بتسبيب بعض القرارات الإدارية في بعض الحالات خروجاً على المبدأ المعمول به وهو "لا تسبيب بدون نص تشريعي صريح يقضي بذلك".

المطلب الثاني التسبيب الواجب قضاء

على الرغم من أن المشرع المصري والأردني أخذا بمبدأ لا تسبيب بدون نص تشريعي صريح يقضي بذلك، إلا أن القضاء الإداري يفرض على السلطة الإدارية قيوداً ذات منبع قضائي خالص [28].

---

[27] العدل عليا 4/7، مجلة نقابة المحامين الأردنيين 988 م، العدد 1، السنة 7، ص1629.

[28] حسن، التسبيب كشرط شكلي، مجلة العلوم الادارية، ص79.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وهذا المسلك ليس بمسلك غير مألوف في القضاء الإداري فالمعروف أنه قضاء خلاّق ومنشئ للقواعد القانونية في مجال القانون العام بصفة عامة والقانون الخاص بصفة خاصة [29].

وهنا يتعين علينا التمييز بين إلزام القضاء للإدارة بتسبيب قراراتها في بعض الحالات وبين فرض آخر يقترب منه وهو الفرض الذي لا يوجب القاضي تسبيب القرار كشرط شكلي.

فالقرار غير المسبّب يكون في نظر القاضي سليماً من ناحية الشكل، إلا أن القاضي لكي يتمكن من نظر دعوى الإلغاء يطلب من الجهة مصدرة القرار الإفصاح عن الأسباب التي دعتها لإصدار قرارها. وهنا يوجد فرق بين الصورتين فالتسبيب شرط شكلي في القرار، بينما طلب الإفصاح عن السبب هو أحد إجراءات الدعوى الإدارية، وتخلف التسبيب يؤدي إلى إلغاء القرار لعيب في الشكل، بينما يؤدي رفض الإفصاح عن السبب إلى إلغاء القرار لانعدام السبب [30].

وفي هذا الشأن قضت محكمة القضاء الإداري المصرية بأن "عدم التزام جهة الإدارة بتسبيب القرارات الإدارية لا يعنيان عدم قبول الدفع قبل هذه القرارات وبطلانها شكلا . ولكن الإدارة ملتزمة ببياز أسباب القرار أمام المحكمة المختصة عند نظر الدعوى، وامتناعها عن بيان الأسباب يجعل القرار غير قائم على سبب يبرره" [31].

---

29) مصطفى، الإجراءات والأشكال، ص76 .

30) حسن - التسبب كشرط شكلي، مجلة العلوم الإدارية ص80 -81 ، مصطفى، الإجراءات والأشكال، ص76 - 77 .

31) محكمة القضاء الإداري - الدعوى رقم 13 /6/ - ! /3 - السنة ! ص41 . حكم مشار اليه في عكاشة، القرار الإداري، ص43 .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

كما قضت المحكمة الإدارية العليا بمصر بأنه يجب "الالتزام بضمانة تسبيب الجزاء التأديبي، ولو لم يرد بها نص باعتبارها الحد الأدنى من الضمانات واجب توافرها في كل محاكمة تأديبية وتمليه العدالة المجردة وضمير الإنصاف والأصول العامة في المحاكمات وتستلزمه المبادئ الأولية المقررة في القوانين الخاصة بالإجراءات، سواء في المحاكمات الجنائية، أو التأديبية، ذلك لأن القرار التأديبي هو في الواقع من الأمر قضاء عقاري في خصوص الذنب الإداري، كذلك يجب تسبيب القرار التأديبي بما يكفل الاطمئنان إلى صحة وثبوت الوقائع المستوجبة لهذا الجزاء، والتي كونت فيها السلطة عقيدتها واقتناعها واستظهار الحقائق وأدلة الإدانة بما يفيد توافر أركان الجريمة التأديبية وقيام القرار على سببه المبرر له ويتيح للقضاء أعمال رقابته على ذلك كله من حيث صحة تطبيق القانون على وقائع الإتهام، ولا سيما إذا تعددت التهم المنسوبة إلى الموظف، واختلف مركز كل منها من حيث ثبوتها أو مدى جسامتها، أو استحقاقها للجزاء' 32!).

32!) المحكمة الإدارية العليا، جلسة 1! /! /959 م قاعدة 375 مشار إليه في عبد الوهاب زهوه، بدون سنة نشر، التأديب في الوظيفة العامة، رسالة دكتوراه، جامعة الإسكندرية، مصر، ص90 -91! .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وعلى الرغم مما توصلت إليه المحكمة والذي ؛ زم الإدارة بتسبيب القرار التأديبي إلا أن هناك حكم آخر مناقض قررت فيه أنه "لا يلزم تسبيب القرار الصادر بالتأديب الخاص بطلاب الجامعات في ظل لائحة النظام الدراسي والتأديبي الصادر بقرار مجلس الوزراء الصادر بتاريخ 3 0 954 م.

وربما يرجع سبب الاختلاف في الحكم لى أن المحكمة عَدَلت عن رأيها الأخير بعدم إلزامية تسبيب القرار الصادر بالتأديب الخاص بطلاب الجامعات لخصوصية الموضوع آنذاك 33!).

ويثار تساءل حول الأساس الذي يقوم عليه إلزام القضاء للإدارة بتسبيب قراراتها، ما هي أساسه وسنده؟ وما هي الحجج والأسانيد؟ وقد أورد دكتور الديداموني مصطفى أحمد تفسيرات عدة لهذا الإلزام أوردها كما هي -

التفسير الأول: استند القضاء في إلزام الإدارة بالتسبيب في حالة عدم النص إلى جسامة الإجراء والأهمية الخاصة له فتفسير إرادة المشرع تسمح للقاضي في حالة التأكد من خطورة الإجراءات أن تفرض على لإدارة أن تسبب الأعمال التي اتخذتها بالنسبة للموجه إليه القرار، ولكن أخذ على هذا التفسير ما يلي -

33!) المحكمة الإدارية العليا، جلسة 4 /! /956 م، حكم مشار إليه في مصطفى، الإجراءات والأشكال، ص79 .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

انه توجد صعوبة في تحديد متى يعتبر الإجراء مهما ومتى يعدّ غير مهم ويبدو أن الأهمية التي قصدها هذا التفسير تتركز أساساً على الشخص الذي يوجه إليه الإجراء وهذا ا مر ليس كافيا، فمن المسلم به أن إجراءات البوليس على سبيل المثال توجه إلى شخص صاحب الشأن، ومع ذلك فإن الإدارة لا تكون ملزمة بتسبيبها.

أنه في حالة خطورة وأهمية الإجراء المتخذ فإنه يطبق بشأنه مبدأ نقض الإجراءات، ومع ذلك فإن القانون الوضعي لا يلزم الإدارة بتس يبها.

التفسير الثاني: ذهب تفسير ثان إلى تفسير مسلك القضاء بالاستناد إلى طبيعة الأشياء، وهذا التفسير عرضه الأستاذ Auby et drago فقد قرر أن هناك من الأعمال ما يظهر التسبيب بالنسبة لها كضرورة ذلك، لأن تسبيبها يكون الوسيلة الوحيدة بالنسبة للقاضي لتحليل شرعيتها.

وهذا الاتجاه هو المستفاد ضمنا من مذكرات مفوّض الحكومة الأستاذ etourneur حول حكم arel) فقد قرر أنه عندما يحدّد المشرع سلطات السلطة المختصة بحدود معينة يرسمها في قواعد يتعين اتباعها الالتزام بتسبيب القرارات هنا تفرضه حتمية العمل حتى يسمح لقاضي دعوى تج وز حد السلطة بفرض رقابته ومعرفة ما إذا كانت حدود الشرعية قد احترمت، وما إذا كانت القواعد القانونية قد طبقت تطبيقاً صحيحاً وفي غياب التسبيب فالرقابة في دعوى تجاوز حد السلطة تكون غير مفيدة.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وقد أخذ على هذا التفسير الآتي:

التسبيب ليس الوسيلة الوحيدة لتقدير صحة العمل الإداري، فإذا كان التسبيب يعد من العناصر الضرورية للرقابة على صحة العمل إلا أنه يمكن للقاضي دائماً أن يبحث عن طريق آخر غير التسبيب عما إذا كان العمل صحيحاً من عدمه فوجود قاعدة التسبيب يكون أكثر ملاءمة لأصحاب الشأن منه للقاضي إلا أنه ليس في عدم وجوده أثر على رقابة القاضي.

هذا التفسير سطحي وهذا ما صرح به الأستاذ Latournerie طبيعة الأشياء لا تكشف عن الواقع شيئاً إلا في كشف النظام لأصحاب الشأن ولكنها لا تكشف عن أساس الإلزام القضائي.

التفسير الثالث: ذهب أصحاب هذا الرأي إلى محاولة الربط بين طبيعة العمل الإداري والالزام القضائي بالتسبيب، وذلك لاستخلاص أساس الإلزام القضائي، فقرر أن الملاحظ أن العمل الذي ألزم القضاء الإداري بتسبيبه صادر من تنظيمات ذات طبيعة وسط بين التنظيمات الإدارية والتنظيمات القضائية، فإذا كان لا يمكن القول بأنها تنظيمات إدارية مطلقة مثل التنظيمات التقليدية فإنه لا يمكن القول أيضا بأنها منظمات قضائية لاختلاف تشكيلها عن تشكيل المنظمات الأخيرة، وعلى ذلك فإنه يمكن أن نطلق عليها منظمات شبه قضائية، وبالتالي، فإن العمل الصادر عنها يعد عملا شبه قضائي، ولما كان تسبيب العمل القضائي واجباً في كل حالات، فإن الطبيعة شبه القضائية للعمل يترتب عليها إضفاء صفة الإلزام بالتسبيب عليه، وهذا هو الأساس في إلزام القضاء للإدارة بتسبيب قراراتها الصادرة من هذه المنظمات.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

واستطرد هذا الرأي قائلاً أنه إذا كانت هذه الفكرة لتفسير أساس الإلزام القضائي قائمة لتفسير مس ك القضاء في هذا الشأن إلا أنه منذ سنة 1970 عمل القضاء على تطوير أحكامه في هذا الشأن فلم يكتف بعد الإلزام بالتسبيب للقرارات الصادرة من التنظيمات التي يطلق عليها التنظيمات شبه القضائية بل مدة إلى تنظيمات أخرى ذات طبيعة ونظام خاص "التنظيمات المهنية الجماعية Organismes Profession's Collegiaux .

وبذلك لم يعد كافيا معيار الطبيعة شبه القضائية للعمل بل يتعين أن يقف بجانبه في تفسير أساس الإلزام القضائي بالتسبيب عنصر آخر هو طبيعة النظام الخاص بالمنظمة.

ويعرض الدكتور الديداموني مصطفى رأيه ويقول: "إن فكرة العمل شبه القد ائي على نحو ما سبق ذكره عند مناقشة الإجراءات فكرة قصد بها حماية أصحاب الشأن المتعاملين مع الإدارة وهي لا تعد في رأينا أساساً عاما لتفسير أساس الإلزام القضائي بالتسبيب يؤكد ذلك على نحو ما ذهب إليه الرأي الثالث من أن القضاء الإداري لم يقف بإلزام الإدارة بتس يب القرارات الصادرة من المنظمات شبه القضائية بل مَدّ هذا الإلزام إلى منظمات أخرى ذات طبيعة وتنظيم خاص. ولذلك فإنه يتعين البحث حول تفسير آخر لأساس الإلزام القضائي بالتسبيب حيث أن المسلم به أن الإلزام القضائي بالتسبيب هو إجراء استثنائي وأن الذي يحكمه هو إرا ة القاضي ورغبته في استخدام رقابة أكثر أو أقل ضيقا أو اتساعا على القرارات الإدارية.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

والقاضي في مسلكه بفرض الإلزام على الإدارة بالتسبيب يستند إلى المبادئ العامة للقانون التي يعمل على كشفها من التنظيم القانوني يؤكد ذلك ويدعمه تطور قضاء مجلس الدولة الفرنسي في هذا الشأن وما أشارت إليه المحكمة الإدارية العليا في مصر إلى ذلك والقضاء في تطوره هذا يساير ما قد يطرأ على المبادئ العامة للقانون من تطور.

وإذا كانت الإدارة تلزم في بعض الحالات بتسبيب قراراتها فإنه لا يكفي أن تذكر الإدارة في المحرر أسباب القرار بل يتعين أن يكون هذا التسبيب كافيا بدرجة يحقق الحكمة والغاية منه. ويرى الباحث من وجهة نظره أنه لا يوجد أي أساس يقوم عليه الإلزام القضائي إلا إرادة القاضي ورغبته في فرض رقابته على الوقائع المادية والقانونية للقرار الذي تصدره جهة الإدارة، وذلك من أجل الحد من سلطاتها ا لقديرية، وحماية للأفراد من تعسف الإدارة.

كما أضافت محكمة العدل العليا استثناء آخر هو إلزام الإدارة بتسبيب قراراتها بسحب القرارات غير المشروعة، حيث قضت أن: "القاعدة العامة في القضاء الإداري لا تجيز إلغاء أو سحب القرارات الإدارية الفردية التي ترتب حقوقاً ومم كز قانونية للأفراد إلا في حالات محددة بينها الفقه والقضاء

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

هي رضا صاحب المصلحة وعدم احترام المستفيد من القرار للالتزامات المفروضة عليه بمقتضى ذلك القرار وتغيّر الظروف المادية التي صدر القرار على أساسها وصدور تشريع جديد يؤثر على الحقوق الشخصية والمراكز الـ انونية بنصوص صريحة ذات أثر رجعي لمقتضيات الصالح العام وقيام دواع من المصلحة تقتضي إلغاء القرار السليم للحفاظ على الصحة العامة أو الأمن العام أو الاقتصاد الوطني وغيرها من المصالح العامة، وعليه، فإن (عدم) قيام 34) سبب من هذه الأسباب يستدعي إلغاء قرار المجلس لبلدي بتعديل أوضاع الموظفين المستدعين تحقيقاً للمصلحة العامة، فيكون قرار لجنة البلدية بإلغاء قرار المجلس البلدي مخالفاً للقوانين والأنظمة مستوجباً الإلغاء". 35)

34) على ما يبدو إن هناك خطأ مطبعي وقع أثناء طباعة الحكم 11 /94 المنشور بمجلة نقابة المحامين والصحيح "وعليه فإن عدم قيام".

35) العدل العليا، 11 /4 ، مجلة نقابة المحامين الأردنيين،995 م، ع 1 ، 2 ، ص318 .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

المطلب الثالث جزاء عدم تسبيب القرارات الإدارية

يشمل هذا التعبير، عدم تسبيب القرار الإداري أصا متى فرضه المشرع، أو تطلبه القضاء ويدخل في ذلك صدور القرار غير مسبب مع تسبيبه عند إبلاغه لصاحب الشأن، والتسبيب اللاحق، والتسبيب بالإحالة، والتسبيب الناقص، والتسبيب المكتوب بغير اللغة العربية، والتسبيب العام المرسل، والتسبيب المبهم والغامض وذلك كله في حالة كون التسبيب واجباً.

الفرع الأول: جزاء عدم التسبيب

يعدّ القرار الإداري غير المسبب قراراً غير مشروع وعرضة للالغاء إذا طعن بعدم مشروعيته استناداً لهذا العيب الشكلي أمام القضاء الإداري [36].

36) شطناوي، تسبيب القرارات الادارية، مجلة دراسات، ص107 .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ويكون السبيل أمام صاحب الشأن لمعالجة ذلك القصور؛ إما التظلم الإداري 37) من قرار إداري معيب شكلاً يمس مركزه القانوني، وقد يكون هذا التظلم وجوبياً قبل رفع الدعوى في بعض الحالات كحالة القرار الإداري غير المسبب بتوقيع الجزاء التأديبي 38) وقد يكون جوازياً. والطريق الثاني في حالة عدم إنصافه من قبل الإدارة اللجوء إلى طريق الدعوى أ م القاضي الإداري يقيمها صاحب الشأن طالباً إلغاء القرار.

ولا يعد الدفع بقصور تسبيب القرار في القانون الفرنسي من النظام العام فهو ليس من الدفوع التي تجوز إثارتها في أية حالة تكون عليها الدعوى وحتى أمام محكمة عليا، أو تكون للقاضي إثارتها والأخذ بها من تلقاء نفسه لو لم يتمسك بذلك صاحب الشأن فيه 39).

---

37) المقصود به عدم رضا صاحب الشأن بالقرار الذي علم به بواسطة النشر او ا لإعلان او العلم اليقيني فبادر بكتابة اعتراضه ذا على شكل تظلم وارسله للإدارة مصدره القرار او لرئيسها طالب إعادة النظر فيه وسحبه او إلغائه" فودة، النظام القانوني للميعاد في دعوى الإلغاء ص67 ، ولمزيد من التفاصيل عن التظلم الإداري راجع الحسني، محمد، 001 م، التظ م الإداري دراسة مقارنة وتطبيقية مقارنة، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، الأردن، ص4 -5 .

38) حسن، التسبيب كشرط شكلي، مجلة العلوم الإدارية، ص90 .

39)المرجع السابق، ص90 -91 .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

أما في مصر فالأمر يختلف بعض الشيء، إذ إن هيئة المفوضين تؤدي دائماً وظيفتها أمام القاضي الإداري أياً كانت درجته، وتملك هذه الهيئة حسب رأي المحكمة الإدارية العليا إبداء أي دفع أو دفاع له أثره في إنزال حكم القانون على المنازعة الإدارية ولو لم يبده ذوو الشأن. (40) فيكون لمفوض الدولة بجانب صاحب الشان أن يتمسك ببطلان القرار لعدم تسبيبه. وإذا انتهى القاضي إلى أن القرار المطعون فيه قاصر في تسبيبه، قضى بإلغائه، لعيب في الشكل، إلا أن هذا الإلغاء لا يمنع الإدارة مصدرة القرار من العودة إلى إصداره من جديد مسبباً.

كما أن ذكر الأسباب أمام المحكمة لا يصحح القرار الإداري بأثر رجعي بل لا بد من صدور قرار جديد يتضمن ذكر الأسباب التي أغفلها القرار الإداري غير المسبب، وبالتالي، إذا صدر قرار تأديبي غير مسبب بشأن أحد الأشخاص وتم فصله من عمله وطعن المعني بالقرار وحكمت المحكمة ببطلان القرار الإداري لعدم تسبيبه

(40) المحكمة الإدارية العليا، ا /46/ /64 بتاريخ 8 / /958 م حكم مشار اليه في حسن، الند يب كشرط شكلي، مجلة العلوم الإدارية، ص91 .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

فيتوجب على الإدارة أن ترجع إلى نقطة البداية، وبالتالي، يعود الموظف إلى وظيفته ويستحق رواتبه التي أوقف صرفها وعلاواته وتحسب المدة التي انقطع فيها عن عمله ضمن سنوات خدمته وتحتسب لأغراض معاش التقاعد.

ويبنى على ما تقدم أن عدم تسبيب القرار الإداري يعد مخالفة قانونية تلحق عدم المشروعية بالقرار وتؤدي إلى إلغائه في الحالات التي تلزم الأحكام التشريعية الإدارة بتسبيبه وتعدّ هذه الشكلية شكلية جوهرية وليست ثانوية [41].

فقد قضت المحكمة الإدارية العليا بمصر بـ "وجوب التفرقة بين تسبيب القرار الإداري كإجراء شكلي قد يتطلبه القانون وبين وجوب قيامه على سبب يبرر - التسبيب لا يكون لازماً إلا حيث يفرضه القانون السبب يجب أن يكون قائماً وصحيحاً سواء أكان التسبيب لازماً أم غير لازم. [42]

41.) شطناوي، تسبيب القرارات الإدارية، مجلة دراسات، ص101.

42) المحكمة الإدارية العليا الطعن رقم 8 / 2 / 8 - 6 ص1729 مشار إليه في عكاشة، القرار الإداري ص16.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

أما في الأردن فإن محكمة العدل العليا قضت بأن الإدارة غير ملزمة بذكر سبب تدخلها إلا حيث يحتم عليها القانون ذلك فيصبح التسبيب عنصراً من عناصر الشكلية الجوهرية التي يترتب على إغفالها بطلان القرار من ناحية الشكل (43).

كما قضت في حكم آخر "بالرجوع إلى أحكام المادة (2) من القانون المذكور والتي استند إليها القرار المطعون فيه نجد أنها عدلت الحالات التي تنقطع فيها رابطة التوظف بين الموظف والإدارة ومنها حالة الاستغناء عن الخدمة، وهذه الحالة وردت في المادة (3) من قانون الأمن العام حيث أفرد القانون حكماً خاصاً للاستغناء عن الخدمة، وذلك بوجوب الاستناد إلى أسباب مقنعة وعادلة، حيث توصية مدير الأمن العام المرفوعة لوزير الداخلية جاءت خلوا من ذكر الأسباب التي ألزمها القانون بالاستناد إليها، وحيث إن الفقه والقضاء الإداريين استقرا على انه إذا الزم القانون الإدارة بوجوب تسبيب قراراتها،

---

(43) العدل العليا 9/5، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 976 م، ع1، 1، السنة 24، الجزء الأول ص148.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

فيجب التقيد بهذا الإل م وإلا كان قرارها مخالفاً للقانون، هذا فضلاً عن أنه من المبادئ المستقرة، إن كل قرار إداري أياً كانت السلطة التي يصدر عنها مقيدة أم تقديرية يجب أن يقوم على سبب يدعوا إلى إصداره وهذا السبب هو ركن من أركان القرار وشرط لصحته. واستناداً إلى ذلك يكون قرار مجلس لوزراء المطعون فيه المستند إلى تنسيبات وزير الداخلية والمعطوفة على توصية مدير الأمن العام التي خلت من ركن السبب والتسبيب مخالفاً للقانون. (44!

وبالتالي، فإن إغفال التسبيب، يعد مخالفة قانونية تلحق عدم المشروعية بالقرار وتؤدي إلى إلغائه في الحالات التي يلزم المشرع فيها الإدارة بتسبيب قراراتها، وتعدّ هذه الشكلية شكلية جوهرية وليست ثانوية 45!).

44!) العدل العليا 27 /6! ، مجلة نقابة المحامين الأردنيين 988 م، ع ، ، ، السنة 6 ، ص09!.

45) شطناو: – تسبيب القرارات الإدارية مجلة دراسات ص107!.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الفرع الثاني: التعويض عن تحقق عيب التسبيب

استقر الفقه والقضاء على أن عيوب مخالفة القانون والانحراف بالسلطة من العيوب التي تستلزم التعويض عند تحققها، بينما استقر على أن عيب عدم الاختصاص وعيب الشكل الذي قد يشوب القرار الإداري فيؤدي إلى إلغائه لا يصلح ليكون أساساً للتعويض مالم يكن العيب مؤثراً في موضوع القرار (46).

كما أنه من المسلم به أن القضاء بالتعويض ليس من مستلزمات القضاء بالإلغاء (47). ولكن إذا تحقق عيب فقدان السبب بالقرار الإداري فإنه يترتب عليه حق صاحب الشأن في الحصول على التعويض متى توافرت شرائطه المقررة قانوناً (48). فقد قضت محكمة القضاء الإداري بمصر بأن: "قرار فصل حق للحكومة للصالح العام - الإدارة غير ملزمة بتسبيب قراراتها افتراض انه للصالح العام - على الموظف يقع عبء إثبات سوء استعمال السلطة حقه في التعويض إذا كان الفصل في وقت غير لائق أو بغير مبرر شرعي" .

---

(46) انظر أحكام المحكمة الإدارية العليا الطعن رقم 43، 748 /9 ق ، 1/ /66 حكم مشار اليه في عكاشة، القرار الاداري، ص522 .

(47) عكاشة، القرار الإداري، ص22 .

(48) الزعبي، ركن السبب في القرار الإداري، مجلة أبحاث اليرموك، ص42 .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وفي الأردن فإن قضاء التعويض لم يدخل في قضائها إلا حديثاً وذلك بعد أن أقره قانون محكمة العدل العليا الجديد رقم 2) لسنة 992 م حيث نص في المادة ا ب) على أنه: "تختص المح مة في طلبات التعويض عن القرارات والإجراءات المنصوص عليها في الفقرة (أ) من هذه المادة سواء رفعت إليها بصفة أصلية أو تبعية".

كما قضت محكمة العدل العليا بأنه: "استقر الاجتهاد على أن إلغاء القرار الإداري لعيب شكلي سواء فيما يتعلق بمخالفة الشكل أو عيب الاختصاص لا ينهض سبباً للحكم بالتعويض، ذلك أن القضاء بالتعويض ليس من مستلزمات القضاء بالإلغاء بل لكل من القضائين أساسه الخاص الذي يقوم عليه كما أن مسؤولية الإدارة عن أعمالها غير المشروعة تستلزم أن يكون هناك خطأ من جانب الإدارة وان يصيب الفرد ضرر نتيجة هذا الخطأ، و ن تقوم علاقة سببية بين الخطأ والضرر في حين لا تتحقق مسؤولية الإدارة عن التعويض بمجرد إلغاء قراراتها المشوبة بعيب الشكل

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

أو الاختصاص بخلاف أوجه عدم المشروعية الأخرى كمخالفة القانون مخالفة جسيمة أو عيب الانحراف ذلك أن العيوب الشكلية التي تشوب القرار الإداري تؤدي إلى إلغائه لا تصلح لأن تكون أساساً مبرراً للتعويض بشكل تلقائي وأنها لا بد من توفر الشروط الأخرى لترتيب استحقاق التعويض

وأهم هذه الشروط التثبت من جسامة مخالفة الإدارة للمشروعية وهذه نقطة واقعية تختلف من دعوى إلى أخرى تقررها المحكمة حسب استقرائها لظروف كل دعوى على ضوء الأوراق الثابتة في تلك الدعوى بحيث تتوصل المحكمة إلى تقرير الموازنة المطلوبة بين المصالح الخاصة والمصالح العامة مع وضع النتائج العلمية لإقرار مبدأ التعويض بحيث لا يؤدي أي حكم من أحكام المحكمة بالتعويض إلى إهدار المصلحة العامة التي هي مصلحة الجميع ومصلحة رافع الدعوى بالوقت نفسه، فإذا كان القرار الملغي سليماً في مضمونه محمولاً على أسباب تبرر إصداره رغم مخالفة الشكل او الاختصاص فإنه لا يكون ثمة محل لمساءلة الجهة التي أصدرته والقضاء عليها بالتعويض لأن القرار سيصدر على أية حال بذات المضمون من ا رجع المختص بعد مراعاة الشكل وعليه وحيث أن العيب الشكلي الذي شاب القرارين الإداريين الملغيين سبب المطالبة بالتعويض

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وهما حل هيئة المديرين للشركة المستدعية الأولى وتشكيل لجنة لادارة الشركة كانت لهما، أسباب تبرر صدورهما بالواقع والقانون بعد أن تلقى المستدعى ض ه (وزير الصناعة والتجارة) عدة شكاوى من مجموعة مساهمين بالشركة ضد هيئة المديرين المحلولة ذلك لو أنهما صدرا وفق الأوضاع الشكلية المطلوبة ستكون النتيجة هي عدم وجود ما يوجب مسؤولية المستدعي ضده بتعويض الضرر المدعى حصوله، وبذلك يكون المطالبة بالتعويض مستوجبة ا رد' 49!).

49!) العدل العليا56ئ /9/ ، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 000! م، ع ا ، 10 السنة 8 ، ص052ئ ، 053ئ .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

المبحث الثالث أهمية تسبيب القرار ات الإدارية وأثرها على الأفراد والإدارة والقضاء

أصبح خضوع الدولة للقانون من المسلمات المجمع عليها في معظم الدول 50). وتعني فكرة الدولة القانونية خضوع المحكومين في تصرفاتهم بحكم القانون وأحكامه، وكذلك خضوع السلطات العامة في الدولة لحكم القانون عند مباشرتها للاختصاصات المخولة لها.

والإدارة باعتبارها إحدى هذه السلطات، يجب عليها أن تحترم مجموعة القواعد القانونية المقررة في الدولة، وأن تمارس نشاطاتها ضمن حدودها. والتزام الإدارة بالخضوع للقانون والعمل ضمن نطاقه يطلق عا ه مبدأ الشرعية، أو مبدأ سيادة القانون 51!).

(50!)عبد الفتاح زهوة، بدون سنة نشر ، التأديب في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراة، جامعة الاسكندرية، مصر ص47 .

51!) خليل، القضاء الإداري اللبناني، ص(.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وتسبيب القرارات الإدارية من وجهة نظر الباحث - إحدى صور خضوع السلطة العامة في الدولة لحكم القانون عند مباشرتها للاختصاصات المخولة لها، إن لم تكن الصورة الرئيسة، وذلك لانطواء تسبيب القرارات الإدارية على مزايا متعددة ومتنوعة من ناحية الإدارة ذاتها، والأفراد والقضاء الإداري الذي يمارس رقابته على مشروعية أسباب القرار الإداري [52].

والتسبيب يعني حلول الاستدلال (raisonnement) محل التأكيدات (affirmation) ويصبح القرار وسيلة للإقناع [53] وليس مجرد ممارسة للسلطة التي يتمتع بها جل الإدارة، وبذلك يلعب التسبيب دوراً أساسياً في تحقيق التوازن القانوني والأخلاقي في المجتمع [54].

وسوف أتناول في هذا المبحث وبالتحديد في مطلبه الأول أهمية التسبيب بالنسبة للأفراد ، وفي الثاني أهمية التسبيب بالنسبة للإدارة، وفي المطلب الثالث والأخير أهمية ا سبيب بالنسبة للقضاء.

52.) شطناوي، تسبيب القرارات الإدارية ، مجلة الدراسات، ص1093 .

53.) عزم - تسبيب الاحكام، ص12 .

54.) المرجع السابق ص12 .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

المطلب الأول أهمية التسبيب بالنسبة للأفراد

يعد تسبيب القرارات الإدارية من أهم الضمانات المهمة لحماية حقوق الأفراد وحرياتهم، بحيث يعدّ التسبيب شكلية جوهرية يترتب على تخلفها بطلان القرار الإداري، فقد قضت محكمة العدل العليا الأردنية بما يلي: "وحيث إن من المسلم به أن الإدارة ليست ملزمة بأن تذكر سبب تدخلها، إلا حيث يحتم عليها القانون ذلك فيصبح التسبيب عنصراً من العناصر الشكلية الجوهرية، التي يترتب على إغفالها بطلان القرار من ناحية الشكل' 55!).

كما قضت محكمة القضاء الإداري بمصر على "قرار إداري - عدم التزام الإدارة ببيان أسباب - إذا ذكرت أسبابا للقرار خضعت لرقابة المحكمة - يحق للمحكمة الحكم بإلغائه إن كانت الأسباب غير صحيحة أو مخالفة للقانون".

55!) العدل عليا، 9 /5' ، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 976 م، العدد ا ، ا ، السنة 4 ، ص48ا .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وهذا الحكم يبيّن أن الإدارة وإن كانت غير ملزمة ببيان أسباب قراراتها إلا حيث يوجب القانون ذلك عليها، إلا نها إذا ذكرت أسباباً لقراراتها، سواء أوجب القانون ذلك عليها أو لم يوجبه، فإن هذه الأسباب تكون خاضعة لرقابة محكمة القضاء الإداري لتعرف مدى صحتها من الوجهة المادية وهل تطابق القانون نصاً وروحاً، فإذا استبان لها أنها غير صحيحة مادياً أو أنها تنطوي على مخالفة للقانون أو على خطأ في تطبيقه أو تأويله أو على إساءة استعمال السلطة كانت تلك القرارات باطلة، وحق لمحكمة القضاء الإداري أن تحكم بإلغائها لإنعدام الأساس الذي يجب أن يقوم عليه أو لفساده' 56!).

بالإضافة إلى أن التسبيب يؤدي إلى احترام حقوق المعنيين بالقرار، ذلك لحق الذي يعد مبدأ عاماً وحقاً يقرره القانون الطبيعي 57). فمظاهر هذا الحق لا تقتصر على مبدأ علم المعني بالقرار الصادر بحقه فقط، وحياد رجل الإدارة، ولكنها تشمل أيضا تسبيب القرار باعتباره وسيلة غير مباشرة لتحقيق حق الدفاع 58.). كما أن تسبيب القرارات الإدارية يؤ ي إلى إقناع الرأي العام بعدالة قرارات الإدارة، وبالتالي، تكسب القرارات الإدارية ثقة المعنيين بها. 59.)

56.) محكمة القضاء الإداري بمصر - القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، الدعوى رقم و 1. / ا – بتاريخ 7. /ا /47 السنة الأولى ص197 و رقم 16. /ا ا –5! /ا / 953. م السنة ص44' .

57.) عز. ي، تسبيب الأحكا ص2! .

58.)المرجع السابق، ص5! .

59.) عزمي، تسبيب الأحكام، ص2! .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ويؤدي التسبيب كذلك إلى تقليل دعاوى تجاوز حدود السلطة المقدمة الى القضاء الإداري؛ إذ يتمكن الأفراد بعد إلمامهم بالأسباب الواقعية والقانونية التي يقوم عليها القرار من تقديرهم لمدى نجاح هذه الطعون القضائية مقدماً، وعندئذ لن يقدموا طعناً قضائياً لمخاصمة مشروعية القرار الإداري الصادر بحقهم، إذا كانت نسبة نجاح هذا الطعن ضئيلة، لما ينطوي عليه تقديم الطعن من تحملهم لأعباء مالية وجهد مضنٍ وبطء في إجراءات التقاضي، بالتالي، سيعدل الأفراد عن تقديم دعاوى تجاوز حدود السلطة، إذا كانت الأسباب الواقعية والقانونية مشروعة. (60)

وبذا يخلق تسبيب القرارات الإدارية ثقة متبادلة بين الأفراد والادارة، ويمد جسور التواصل والثقة بصفة دائمة ومنتظمة ويؤدي بذلك أثراً نفسياً مهماً بالنسبة للكافة وللمعنيين بالقرار بصفة خاصة لاقتناعهم بعدالة تلك القرارات.

(60) شطناوي – تسبيب القرارات الإدارية مجلة دراسات، ص1093.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

المطلب الثاني أهمية تسبيب القرارات الإدارية بالنسبة للإدارة

لا تقل أهمية تسبيب القرارات الإدارية بأي حال من الأحوال لرجل الإدارة عن أهميتها بالنسبة للأفراد وللقضاء الإداري أيضاً.

فالتسب ب الإجباري يؤدي إلى الحد من السلطة التقديرية للإدارة، وهي تلك الحرية التي تتمتع بها الإدارة في مواجهة كل من الأفراد والقضاء لتختار في حدود الصالح العا - وقت تدخلها، ووسيلة التدخل، وتقدير خطورة بعض الحالات التي تواجهها في الحياة العملية [61] .

والأصل أن الإدا ة ليست ملزمة بتسبيب قراراتها، وحكمة ذلك تتحصل في افتراض أن هذه القرارات صدرت استنادا إلى أسباب صحيحة، كالقرارات التي تصدر في شأن الترقية بالاختيار؛ ففي هذه الحالة، على المدعي أن يثبت العكس، والتسبيب هنا يلعب دوراً مهماً في الحد من السلطة التقديرية للإدارة [62] .

---

61) الطماو - استبعاد المشرع لبعض القرارات، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية ، ص16 .

62) العطار، القضاء الإداري ص99 .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

فعند استشعارها بأن قراراتها تخضع لرقابة المحكمة، فلا شك أنها سوف تفصح عن الأسباب القانونية والواقعية لتلك القرارات من تلقاء نفسها بغية إقناع الأشخاص المخاطبين بأحكامها وبمشروعيتها.

كما أن التسبيب ضمانة لعدم إصدار القرارات بناء على هوى أو ميل شخصي من جانب رجل الإدارة، فهو بذلك يعد ضمانة لما قد يحدث من تحكم من قبل رجل الإدارة، بالإضافة إلى أنه وسيلة فاعلة لحمايته؛ مما قد يقع عليه من ضغوط، وبالتالي، يسهم ذلك في تحقيق ضمانة ذات أهمية كبرى لرجل الإدارة.

ويؤدي تسبيب القرارات الإدارية إلى تعديل السلوك الإداري، فتتعود الإدارة على احترام مبدأ المشروعية، واعتبار التسبيب سنداً وأساساً قانونياً لصلاحيتها وسلطاتها بدلاً من اعتباره قيداً على ممارسة تلك الصلاحيات (63).

(63) : طناوي، تسبيب القرارات الإدارية، مجلة دراسات، ص1094 .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ويحمل التسبيب الإجباري الإدارة صاحبة القرار على التأكد من أن رجل الإدارة قد اطلع على كافة خلفيات قراره وجميع المستندات والأوراق المتعلقة بهذا القرار، وأنه استخلص الوقائع الصحيحة من واقع إثبات يجيزه المشرّع، تم صحيحاً في مواجهة أصحاب الشأن [64]).

بالإضافة الى التحقق من أن رجل الإدارة قد فهم كل ما أحاط بخلفيات قراره من مسائل قانونية، وأنه كيّفها التكييف القانوني الصحيح بعد التحقق من توافر شرائطه وأنه قد أرسى عليها الآثار القانونية الصحيحة [65]).

ناهيك عن أن التسبيب لا يشكل عبئاً ثقيلاً للإدارة طالما أن أي قرار إداري يتوجب أن يستند إلى أسباب موجودة مادياً وصحيحة من الناحية القانونية [66]).

---

64) أبو الوفا، تسبيب القرارات، ص1 .

65) المرجع السابق، ص1 .

66) شطناوي، تسبيب القرارات الإدارية، مجلة دراسات، ص3094 وما بعدها.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

المطلب الثالث أهمية التسبيب بالنسبة للقضاء الإداري

من المسلم به أن مبدأ الشرعية يقتضي سيادة حكم القانون، وسيادة حكم القانون لا تتحقق الا بتمكين المحاكم من السهر على تلك المهمة، عن طريق رقابة مشروعية أعمال الإدارة [67]. فالتسبيب يسهل مهمة القضاء الإداري من حيث تمكينه من مراقبة مشروعية الأسباب الواقعية والقانونية التي يقوم عليها القرار الإداري، إذا كان يجهل أسبابه، وبالتالي، متى استطاع مراقبة مشروعية القرار فإنه سيسيطر على صحته، "لهذا يتعين أن يكون بمقدور القضاء إلزام الإدارة بالإفصاح عن أسباب قراراتها، وهو ما عبّر عنه مفوّض مجلس الدولة السيد (Letourneur) في تقريره المقدم إلى مجلس الدولة في قضية (Barel) - بقوله : "وإلا فإن الرقابة التي يمارسها القضاء الإداري على أسباب القرار ستكون نظرية، مجردة عن كل قيمة عملية،

---

[67]) الطماوي، مشكلة استبعاد المشرع لبعض القرارات الإدارية، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، ص36 .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وأن القول بأن قاضياً تجاوز حدود السلطة يراقب الوجود المادي والقانوني لأسباب القرارات المطروحة عليه سيصبح نوعاً من التظاهر أو النفاق، إذا كان في وسع الإدارة باختيارها أن تمتنع عن الإفصاح عن سبب قرارها. فمثل هذا الحل لا يمكن قبوله، لأنه ما دمنا قد سلمنا بوجود الرقابة فيجب أن تمارس بطريقة فعّالة' 68؛).

وهو ما أكدته محكمة العدل العليا لأردنية في وجوب التفريق بين تسبيب القرار الإداري كإجراء شكلي يتطلبه القانون وبين وجوب قيامه على سبب يبرره، فالتسبيب لا يكون لازماً إلا حيث يوجبه القانون. أما السبب فيجب أن يكون قائماً وصحيحاً سواء أكان التسبب لازماً أم غير لازم 69؛).

وقضت أيضاً المحكمة الإ رية العليا بمصر على المبدأ نفسه؛ إذ قررت: "وجوب التفرقة بين تسبيب القرار الإداري كإجراء شكلي قد يتطلبه القانون وبين وجوب قيامه على سبب يبرره فالتسبيب لا يكون لازماً إلا حيث يوجبه القانون والسبب يجب أن يكون قائماً وصحيحاً سواء أكان التسبيب لازماً أم غير لا م.

68.) شطناوي – تسبيب القرارات الإدارية مجلة دراسات، ص094؛ .

69؛) العدل العليا، 4؛ /87 مجلة نقابة المحامين الأردنيين 989 م، ع؛ ، السنة 7 ، ص629 .

العدل عليا ؛ /82 مجلة نقابة المحامين الأردنيين 983 م، العدد ؛ ، السنة 1 ، ص81 .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وفي هذا الحكم قررت المحكمة التفرقة بين وجوب تسبيب القرار الإداري كإجراء شكلي قد يتطلبه القانون وبين وجوب قيامه على سبب يبرره صدقاً وحقاً كركن من أركان انعقاده، فلئن كانت الإدارة غير ملزمة بتسبيب قرارها إلا إذا أوجب القانون ذلك عليها وعندئذ يتعين تسبيب رارها وإلا كان معيباً بعيب شكلي، أما إذا لم يوجب القانون تسبيب القرار فلا يلزمها ذلك كإجراء شكلي لصحته، بل ويحمل القرار على الصحة كما يفترض فيه ابتداء قيامه على سبب صحيح، وذلك كله حتى يثبت العكس - لئن كان ذلك كذلك، إلا أن القرار الإداري، سواء أكان لازماً تـ ـبيبه كإجراء شكلي أم لم يكن هذا التسبيب لازماً، يجب أن يقوم على سبب يبرره صدقاً وحقاً أي في الواقع وفي القانون، وذلك كركن من أركان إنعقاده، باعتبار القرار تصرفاً قانونياً، ولا يقوم أي تصرف قانوني بغير سببه، والسبب في القرار الإداري هو حالة واقعية أو قانونية تحمل الإدارة على التدخل بقصد إحداث أثر قانوني هو محل القرار، ابتغاء وجه الصالح العام الذي هو غاية القرار 70!).

70!) المحكمة الإدارية العليا بمصر الطعن رقم 8ز /ا ، -2 /'/958 - ؛ /577 ص729 .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

كذلك فإن التسبيب ضروري لاستعمال الحق في الطعن في القرارات الإدارية فعن طريق الأسباب الواقعية والقانونية يستطيع المعني بالقرار معرفة ما شاب القرار من عيوب، كما يسهل على محكمة الطعن مراقبة القرار الإداري المطعون فيه 71). واستخلاص الأسس والمبادئ التي دعت المسؤولين لإصدار تلك القرارات، واهتداء القضاة عند نظرهم بالطعون المقدمة من المخاطبين بالقرار الإداري ومطابقتها مع الوقائع للوصول إلى حكم مسبب تسبيباً قانونياً سليماً خالياً من العيوب التي قد تشوبه وتؤدي إلى نقضه.

وتأسيساً على ما سبق يملك القضاء الإداري إلزام الإدارة بالإفصاح عن سبب قرارها الإداري، حتى ولو لم يكن هناك نص تشريعي صريح يلزمها بالتسبيب، ويتعين على الإدارة أن تكشف عن هذه الأسباب إلى القضاء لإداري إذ طلب منها' 72؛).

71) عزمي، تسبيب الأحكام، ص3؛ .

72) شطناوي – تسبيب القرارات الإدارية، مجلة دراسات، ص094؛ .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وحقيقة القول أن أهمية تسبيب القرارات الإدارية لا تقتصر على الأفراد والإدارة والقضاء الإداري فقط، كما سبقت الإشارة إليه، بل تتعدى كل ذلك لتعم بنفعه الفكر القانوني حيث أن التسبيب يؤدي إلى إثراء الفكر القانوني وتقدمه لأن الفقه يحلل أحـ ام القضاء كي يعرف التفسير القضائي للتشريع ويصل الفقه إلى هذا التفسير عن طريق التسبيب. ومن جهة أخرى، فإن التحليل العلمي لأحكام القضاء يؤدي إلى تقدم القانون وتطوره، ويسمح باستخلاص وتوضيح القواعد القانونية سواء وردت في التشريع أو غيره من مصادر القانون؛ مما يـ اهم في سد النقص في القانون وتحديثه. 73[ )

73) عزمي، تسبيب الأحكام، ص4[.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الفصل الثالث

تسبيب القرارات الإدارية في التشريع والقضاء الأردني المصري والعماني

المبحث الأول تسبيب القرارات الإدارية في التشريع والقضاء الأردني

المطلب الأول

تسبيب القرارات الإدارية في التشريع الأردني

استقر الف ه في الأردن على أن الإدارة غير ملزمة بتسبيب قراراتها، إلا إذا فرض عليها المشرع ذلك، وعندئذ يتعين عليها احترام هذا الالتزام القانوني، بحيث يعد غياب التسبيب في هذه الحالة عدم مشروعية شكلية تعيب القرار الإداري غير المسبب بعيب الشكل ويجعله عرضة للالغاء القضائي فيما لو طعن فيه بدعوى تجاوز حدود السلطة لدى القضاء الإداري.

أما في الأردن فقد تمت الإشارة سابقاً إلى أن قضاء محكمة العدل العليا الأردنية قد استقر على أن الإدارة غير ملزمة قانوناً بتسبيب قراراتها إلا إذا وجد نص صريح يلزمها بذلك. إلا أن المشرع الأردني ألزم الإدارة بتسبيب قراراتها الإدارية في بعض الحالات على سبيل المثال، وهذه الحالات هي:

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

القرارات التأديبية الصادرة عن المجالس التأديبية:

أوجبت أنظمة الموظفين المتتابعة أن تصدر مجالس تأديب الموظفين قراراتها التأديبية متضمنة الأسباب التي بنيت عليها، وذلك في نصوص تقضي بأن على المجلس التأديبي أن يصدر قراره النهائي متضمناً الأسباب والعلل التي بني عليها مستخلصة من البينات المقدمة في الدعوى، ومستندة إلى الأحكام القانونية والنظامية المعمول بها [74]، وأن يبين في قراره النهائي الظروف الطارئة التي اضطرته إلى التأخر في الفصل في أي دعوى إذا كان قد أصدر قراره فيما بعد انقضاء تلك المدة [75].

ويلاحظ بعض الباحثين [76] أن التشريعات الوظيفية العامة الأردنية لم تتضمن أي نص يلزم السلطات الرئاسية بتسبيب قراراتها الصادرة بتوقيع الجزاء على الموظف.

---

[74] كنعان، تسبيب القرار التأديبي، مجلة مؤتة للبحوث والدراسات، ص38 .

[75] المادة (44 أ) من نظام الخدمة المدنية رقم /998 م.

[76] شطناوي، تسبيب القرارات الإدارية، مجلة دراسات ص101 . كنعان، تسبيب القرار التأديبي، مجلة مؤتة للبحوث والدراسات، ص38 .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وفي هذا الصدد يقول الدكتور نواف كنعان: " إن لربط بين تسبيب القرار التأديبي الذي يشكل ضمانة هامة في التأديب الوظيفي وبين سلطة التأديب التي تصدره، فإذا كانت سلطة التأديب هي الرئيس الإداري فلا إلزام عليه بالتسبيب.. وأن هذا الربط يؤدي إلى عدم شمول ضمانة التسبيب لجميع القرارات التأديبية وقصر تطبيقها على قرارات تأديبية دون قرارات أخرى.. ذلك أن القرارات التأديبية التي تصدر عن السلطات الإدارية الرئاسية أولى بالتسبيب من تلك التي تصدرها مجالس التأديب لضمان قيام مثل هذه القرارات على وقائع قانونية وواقعية سائغة تبرر الجزاء التأديبي، فضلاً عن أن تسبيب القرارات | تأديبية الرئاسية يشكل وسيلة وقائية لمنع تعسف السلطة الرئاسية عند إصدار قراراتها التأديبية 77!)".

ويشاطره في هذا الرأي أستاذنا الدكتور علي خطّار شطناوي بقوله: ".. للأسف الشديد لم يتطلب المشرع تسبيب القرارات التأديبية الصادرة عن السلطة التأديبية الرئاسية بل قصرها على القرارات الصادرة عن المجالس فقط، وبذا لا يعد تسبيب القرارات التأديبية ضمانة قانونية كاملة، كما أن هذه التفرقة لا تقوم على أساس منطقي ومعقول

77!) كنعان، تسبيب القرار التأديبي، مجلة مؤتة للبحوث والدراسات، ص38 –39 .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ويقترح أن يعمم المشرع الالتزام بالتسبيب على كافة القرارات التأديبية بلا استثناء' 78!)

ويشاطر الباحث أساتذته يما ذهبوا إليه فإن كان تسبيب القرارات التأديبية الصادرة عن مجالس التأديب واجب، فمن باب أولى أن يكون تسبيب القرارات الصادرة من السلطات الرئاسية واجباً أيضاً إذا ما وضعنا في الاعتبار أن من يقوم بتوقيع الجزاء شخص واحد تحكمه ظروف العمل والميول الشخصية والعديد من الاعتبارات الأخرى على عكس مجالس التأديب التي تتكون في الغالب من أكثر من شخص.

: قرارات حل المجالس البلدية:

نصت المادة (أ) من قانون البلديات رقم 9!) لسنة 955 م 79). على "مدة دورة المجلس أربع سنوات اعتباراً من تاريخ تسلمه مهامه بمقتضى المادة 2) من هذا القانون، ويجوز حل المجلس قبل انتهاء مدة دورته بقرار يصدره مجلس الوزراء بناء على تنسيب وزير الداخلية، ويشترط أن يتضمن قرار حل المجلس تعيين موعد انتخاب المجلس الذي يليه، ولا يكون قرار الحل خاضعاً لأي طريق من طرق الطعن".

78!) شطناوي، تسبيب قرارات الإدارية، مجلة دراسات، ص101! .

79!) قانون البلديات رقم 9! /55 نشر بالجريدة الرسمية الأردنية سنة 955 م العدد 225 .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ا بعض القرارات الصادرة في ميدان الضبط الإداري 80!):

أوجب المشرع الأردني في ميدان الضبط الإداري تسبيب بعض القرارات الصادرة في هذا المجال. ففي قانون المسكرات رقم 5 2 م) 81). أوجبت المادة) منه على تسبيب قرارات رفض منح رخصة صنع المسكرات بقولها: "تصدر رخصة صنع المسكرات من سلطة المكوس ضمن الشروط التي تقررها، وللوزير المختص أن يرفض أي طلب لإصدار أية رخصة مع بيان أسباب الرفض".

كما ألزم المشرع الأردني تسبيب إجراءات الضبط الإداري خصوصاً قرارات مجلس الوزراء أو وزير الإعلام برفض ترخيص إصدار مطبوعة صحفية أو مطبوعة متخصصة 82). فقد نصت المادة 0) من قانون المطبوعات رقم 0 3 م على أنه: "يقدم طلب الحصول على رخصة إصدار مطبوعة صحفية إلى الوزير وعلى مجلس الوزراء بناء على تنسيب الوزير إصدار قراره بشأن الطلب في مدة لا تزيد على ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمه على أن يكون قرار المجلس برفض الطلب معللاً".

---

80) الضبط الاداري، "مجموعة القيود والضوابط التي تفرضها هيئات الضبط الإداري على حريات ونشاطات الأفراد بهدف حماية النظام العام" شطناوي، م دئ القانون الإداري، ص11 .

81!) قانون المسكرات رقم 5 /52 نشر بالجريدة الرسمية الأردنية سنة 953 م، العدد 131 .

82) شطناوي، تسبيب القرارات الإدارية مجلة دراسات، ص 101 .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ونصت المادة 3: أ) من القانون نفسه على أنه: "يقدم طلب الحصول على رخصة إنشاء مطبعة أو دار للنشر أو دار للتوزيع أو دار للدراسات والبحوث أو دار لقياس الرأي العام أو دار للترجمة أو مكتب للدعاية والإعلان إلى مدير عام دائرة المطبوعات والنشر على النموذج الذي يعده لهذه الغاية ، وعلى وزير الإعلام بناء على تنسيب المدير أن يصدر قراره في مدة لا تزيد على ثلاثين يوماً من تاريخ تقديم الطلب على أن يكون قرار الرفض معللاً".

كما قضت محكمة العدل العليا في حكم لها 83) ما يأتي: "لدى الإطلاع على المادة 6) من قانون الجمعيات والهيئات الاجتماعية نجدها تنص: للوزير بناءً على تنسيب المدير العام والاستئناس برأي الاتحاد المختص أن يأمر بحل أي جمعية خيرية أو هيئة اجتماعية أو اتحاد إذا اقتنع أنها خالفت: أ) نظامها الأساسي ب) لم تنفذ الغايات المنصوص عليها في نظامها أو توقفت عن أعمالها مدة ستة أشهر أو قصّ ت في القيام بها ج)

83!) العدل العليا: 2 /2! ، مجلة نقابة المحامين الأردنيين 983 م، ع ا ، السنة 1 ، ص94!ا .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

رفضت أن تسمح للمسؤولية بحضور جلساتها أو تفتيش محلها أو سجلاتها ومستنداتها د)تصرفت بأموالها على غير الأوجه المحددة لها هـ) قدمت إلى المراجع الرسمية المختصة بيانات غير صحيحة، وخالفت بوجه الإجمال أي حكم من أحكام هذا القانون، إذا اقترع على لك أعضاء هيئتها العمومية الذين يحق لهم التصويت.

ويعد هذا الحكم استثناء قضائياً بجانب الالتزام التشريعي بتسبيب قرارات حل الجمعيات والهيئات الاجتماعية 84). والواضح أن قرار حل الجمعية المبينة في المادة 6) المشار إليها أعلاه قد قصده المشرّع حتى يكون القرار ر ناً من أركان القرار الإداري ولا بد من تحقق السبب بشروطه التي فرضها المشرع حتى يكون القرار شرعياً ويحقق الغاية منه كضمانة للأفراد 85؛). والمشرع الأردني حدد أسباب قرار حل الجمعية أو الهيئة الاجتماعية أو الاتحاد بحيث يتعين على الوزير أن يبني قراره على أحد الأس اب الواردة بالمادة 6) من قانون الجمعيات ولم يشترط المشرع على الوزير أن يسبب قرار الحل صراحة، وهناك بالطبع اختلاف يعد واضحاً بين أسباب القرار وتسبيبه.

84)شطناوي: القضاء الاداري الاردني، ص81؛ .

85)المرجع السابق، ص81؛ .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

إلا أن محكمة العدل العليا هي التي فرضت على الإدارة تسبيب قرار الحل وبينت هذا الاجتهاد القضائي على إرادة المشرع التي نرى أنها انصرفت إلى أسباب القرار، وهذا بالطبع ينطوي على أهمية كبيرة باعتباره ضمانة قضائية إضافية تحقق غايات التسبيب التي سبق وأن تم ذكرها.

قرارات لجنة معادلة الشهادات:

أوجب المشرع تسبيب القرارات الصادرة عن لجنة معادلة الشهادات فقد قضت محكمة لعدل العليا "بعد الاستماع إلى أقوال المطعون فيه نجد أن المادة أ) من نظام معادلة الشهادات أوجبت على رئيس اللجنة العليا عند تقديم طلب لمعادلة الشهادات أن يحيل الطلب إلى إحدى اللجان المتخصصة لدراسته، وأناط النظام بهذه اللجنة المتخصصة صلاحية دراسة الطلب، رفع نتائج دراستها وتوصياتها بشأنه إلى اللجنة العليا، كما نصت المادة الرابعة من التعليمات رقم) لسنة 986 م الصادرة بموجب المادة 1) من نظام معادلة الشهادات على الأسس الواجب اتباعها عند معادلة الشهادات

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وتتلخص هذه الأسس في وجوب الأخذ بعين الاعتبار اعتراف الجهة المسؤولة في بلد مؤسسة التعليم التي منحت الشهادة من تلك المؤسسة وبشهاداتها، وبنظام المؤسسة التي منح الشهادة المقدمة للمعادلة، وبشروط الالتحاق بتلك المؤسسة ومدة الدراسة فيها لنيل الشهادة المقدمة للمعادلة، وبالخطة الدراسية ونظم الامتحانات التي تتم بموج ها منح تلك الشهادة، ونصت المادة المشار إليها على وجوب الأخذ بعين الاعتبار الحقوق والامتيازات التي يتمتع بها حامل الشهادة في البلد الذي توجد فيه المؤسسة التعليمية التي منحت الشهادة ومعادلة تلك الشهادة بالشهادات المناظرة لها في بعض الدول الأخرى ' 86!).

ونخلص في النهاية إلى أن المشرع الأردني ألزم الإدارة بتسبيب بعض القرارات الإدارية في بعض الحالات خروجاً على المبدأ المعمول به وهو "لا تسبيب بدون نص تشريعي صريح يقضي بذلك". وحقيقة القول فإن هذا التضييق من جانب المشرع الأردني يجعل الاستثناء هو التسبيب مستغرباً، وخ صة في ظل اتساع أعمال الإدارة العامة ونتمنى على المشرع الأردني

86!) العدل عليا 4/ 7/ ، مجلة نقابة المحامين الأردنيين الأردنيين، 988 م، العدد ا ، السنة 7 ، ص1629 .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

) جعل الأصل تسبيب القرارات الإدارية في كل الحالات ما لم تعف الإدارة من هذا الشكل بنص خاص أو بالأقل أن يكون التسبيب واجباً ليس في حالات فردية معينة ولكن في حالات عادية نوعية كالقرار الذي ينهي أو يمس مركزاً مكتسباً كقرار السحب، وكذلك القرار الذي يصدر بالمخالفة للمستقر عليه في نشاط الإدارة والقرار الذي يصدر بالمخالفة لفحوى الملف المتصل به والقرار الضار بصاحب الش ... الخ.

) إعداد قانون مكتمل للإجراءات الإدارية. إذ إن العمل الإداري بالوطن العربي في حاجة ماسة إلى تعديل أنظمته وتشريعاته ذات العلاقة بالتطوير الإداري بما يتناسب ومتطلبات التنمية والتطوير، بحيث تكون شمولية ومتكاملة، ووجوب استمرارية العمل على تحديثها وتعديلها حسب المستجدات التي تواجه هذه المؤسسات وبذلك نستطيع التغلب على القوانين والأنظ ة القانونية التقليدية.

) النظر في إعداد قانون خاص بتسبيب القرارات الإدارية على أن يشتمل هذا القانون تعريف تسبيب القرارات الإدارية، شروط التسبيب وأنواعه وبيان القرارات واجبة التسبيب، وجزاء القصور في التسبي ... الخ.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

المطلب الثاني تسبيب القرارات الإدارية في القضاء الأردني

قد يلزم القضاء الإداري باعتباره قضاء خلاّق الإدارة بتسبيب قراراتها الإدارية حتى ولو لم يفرض المشرع عليها ذلك بغرض الوقوف على الأسباب الواقعية والقانونية التي دفعتها لإصدار قرارها ، وبالتالي، فإن امتناع الإدارة عن التسبيب يعد مخالفة شكلية ي تب عليها إلغاء القرار الإداري.

فقد قضت محكمة العدل العليا الأردني ... والأصل أن الإدارة غير ملزمة بتسبيب قراراتها إلا إذا تطلب القانون تسبيبها عندئذ يتعين عليها في هذه الحالة تسبيب قراراتها وإلا كانت معيبة بعيب شكلي' 87!).

وفي حكم آخر قضت بأنه: "إذا اقتضى لقانون أن تصدر القرارات الإدارية في شكل معين، فإن تخلف أحد عناصر هذا الشكل - وهو التسبيب في هذه القضي - يعيب القرار الإداري' 88!).

87!) العدل العليا 9 /5' ، مجلة نقابة المحامين الأردنيين،1976 م، ع 3 ،4 السنة 4 ، ص48! .

88!) العدل العليا 1! /76 مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 977 م، ع ' ، 8 السنة 5 ، ص63! .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وقضت أيضاً: "إذا أوجب المشرع في القرار أن يكون مسبباً فالسبب والحالة هذه يصبح ركناً من أركان القرار وشرطاً لازماً لصحته لما في ذلك من ضمان لحقوق الأفراد، وهنا يجب التفريق بين تسبيب القرار الإداري كإجراء شكلي يتطلبه القانون وبين وجوب قيامه على سبب يبرره، فالتسبيب لا يكون لازماً إلا حيث يوجبه القانون، أما السبب فيجب أن يكون قائماً وصحيحاً سواء أكان التسبيب لازماً أم غير لازم، لما في ذلك من إتاحة الفرصة لتمكين المحكمة من مراقبة مشروعية القرار وبسط هيمنتها على صحة التحقق من أن مثل هذا القرار قد استمد شرعيته من الأسباب التي بني عليها طالما أن القانون قد أراد من هذه الأسباب أن تكون صخرة تبنى عليها المشروعية وذلك لضمان عدم الانحراف أو الـ وغ عن العادة التي أرسى قواعدها الثابتة قانون ساري المفعول، وذلك اعمالاً لما استقر عليه الفقه والقضاء 89!).

وقضت في حكم آخر "استقر اجتهاد الفقه والقضاء على أن الإدارة لا تكون ملزمة ببيان الأسباب إلا إذا أوجب عليها القانون ذلك' 90!).

89!) العدل العليا 4! /75 مجلة نقابة المحامين الاردنيين 976 م، ع! ، ا ، السنة 4 ، ص55! .

90!) العدل العليا 9! /80 مجلة نقابة المحامين الأردنيين،981 م، ع الأول، السنة 9 ، ص48! .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وقضت: "يفترض في كل قرار إدا ي حتى لو صدر خالياً من ذكر أسبابه أن يكون في الواقع مستندا إلى دواعي قامت لدى الإدارة حين أصدرته، وإلا كان القرار باطلاً لفقدانه ركناً أساسياً هو سبب وجوده ومبرر إصداره وإذا تكشفت هذه الدواعي على أنها كانت السبب الذي دعا الإدارة إلى إصداره كان للمحكمة بمة ضى رقابتها القضائية أن تتحرى مدى صحتها، أما إذا كان القانون قد ألزم الإدارة بأن يكون قرارها معللاً ومسبباً فإن هذه الأسباب تكون محل رقابة لمعرفة مدى صحتها من الناحية الواقعية ومدى مطابقتها للقانون نصاً وروحاً" 91!).

91!) العدل العليا 49! /6! ، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 997 م، ع1 ، السنة 5 ، ص351! .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

المبحث الثاني تسبيب القرارات الإدارية في التشريع والقضاء المصري

المطلب الأول التسبيب في التشريع المصري

يفرض المشرع على السلطة الإدارية وجوب تسبيب قراراتها في حالات معينة.

استلزم المشرع المصري أن يكون القرار الصادر من السلطة الإدارية مسبباً [92].

فقد كان قانون موظفي الدولة رقم [10] لسنة 951 م يوجب أن يكون القرار الصادر بتوقيع عقوبتي الإنذار والخصم من المرتب مسبباً، وذلك في المادة [5] منه، واستوجب قانون العاملين المدنيين رقم [6] لسنة 964 م تسبيب القرار الصادر بتوقيع العقوبة التأديبية، وكذلك قانون العاملين المدنيين رقم 58 لسنة 971 م.

وبالنسبة لمجالس التأديب التي كانت في مصر قبل العمل بنظام المحاكم التأديبية كان قانون موظفي الدولة ينص على أن تكون قرارات مجلس التأديب مسببة وذلك بالمادة 91 معدّلة بالقانون رقم [3] لسنة 957 م.

---

[92] عبد الفتاح زهوة، بدون سنة نشر، التأديب في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة الإسكندرية، مصر، ص[89].

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وأخذ بذلك الحكم القانون رقم 17) لسنة 958 م) الذي أعاد تنظيم النيا ة الإدارية، وأنشأ المحاكم التأديبية، ونص في المادة 8) على أن تصدر الأحكام مسببة وأخذ بنص الحكم قانون مجلس الدولة رقم 47) لسنة 1972 م بالمادة 3) منه 93؛).

كذلك ألزم المشرع المصري الإدارة بتسبيب قراراتها الإدارية كما هو الحال في نظام الإدارة المحلية الـ ادر بالقانون رقم 34) لسنة 960 م حيث قررت المادة 39) من اللائحة التنفيذية لهذا القانون بأنه: "فيما عدا الحالات التي يكون التصديق فيها من اختصاص رئيس الجمهورية أو اللجنة الوزارية للإدارة المحلية يجب على السلطة التي تملك التصديق أن تصدق على كل قرار أو أز ترفضه جملة، كما يجب أن يكون القرار الصادر برفض التصديق مس .. ' 94؛).

وما تنص عليه المادة 47) من القانون رقم 2؛) لسنة 1975 م بإصدار قانون الحكم المحلي من أن "يصدر بحل المجلس المحلي للمحافظة أو لغيرها وحدات الحكم المحلي قرار مسبب من مجلس الوزراء بناء اة اح مجلس المحافظ .. "

93؛)عبد الفتاح زهوة، بدون سنة نشر، التأديب في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة الإسكندرية، مصر، ص 89 –90؛ .

94؛) مصطفى، الإجراءات والأشكال، ص73 .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وما تنص عليه المادة 7) من القانون رقم 33) لسنا 951 م بمزاولة مهنة المحاسبة والمراجعة على أن: "تقرر اللجنة بعد التحقق من توافر الشروط في الطالب قيد اسمة في السجل وإذا رأت اللجنة عدم توافر الشروط في الطالب وجب عليها أن تؤجل الفصل في طلبه وأن تعلن الطالب بالحضور أمامها بكتاب موصى عليه مصحوباً بعلم الوصول لسماع أقواله قبل الفصل في الطلب، ويجب أن يكون قرار اللجنة برفض الطلب مس .. ' 95؛).

وما تنص عليه المادة التاسعة من القانون رقم 25) لسنة 955 م بفرض مقابل التحسين من ضرورة تسبيب القرا ت الصادرة من لجنة مقابل التحسين' 96؛).

وما تنص عليه المادة 1) من القانون رقم 40) لسنة 944 م من أن قرار مجلس البوليس الأعلى بتخطي ضابط في الترقية يتعين أن يكون مسبباً 97؛).

كذلك استلزم المشرع أن يكون القرار الصادر من السلطة الإدارية مسبباً مثال ذلك -

قرار جنة قيد المحاسبين برفض طلب القيد في الجدول.

قرار مجلس البوليس الأعلى بتخطي ضابط في الترقية.

95؛) حكم محكمة القضاء الإداري، الدعوى رقم 70 /16 ق، جلسة 1 /1/965 ، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في خمس سنوات، من أول أكتوبر 1961 حتى آخر سبتمبر 966 ، ص47 ، مشار إليه في مصطفى، الإجراءات والأشكال، ص73 .

96؛) مصطفى، الإجراءات والأشكال، ص73 .

97؛) حسن، التسبيب كشرط شكلا ، ص78 .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

قرار الوزير بالاعتراض على اقتراحات لجنة شؤون العاملين.

قرار لجنة شؤون العاملين بالتعديل في التقارير السنوية المقدمة عن العاملين المدنيين.

قرار الوزير او وكيل الوزا ة او رئيس مصلحة بتوقيع جزاء تأديب على احد العاملين.

القرار الصادر برفض التظلم الوجوبي.

كما تنص المادة 0،) من القانون رقم (7،) لسنة 1978 بشأن العاملين المدنيين بالدولة من أنه .. يشترط فيمن يعين في إحدى الوظائ ...

ومع ذلك فإذا كان الحكم مشمولاً بوقف تنفيذ العقوبة جاز تعيين العامل بعد موافقة السلطة المختصة، وإذا كان قد حكم عليه لمرة واحدة فلا يحول دون التعيين إلا إذا قدرت لجنة شؤون العاملين بقرار مسبب من واقع أسباب الحكم وظروف الواقعة أن تعيين العامل يتعارض مع مقتضيات الوظيفة أو طبيعة الع ..".

وتنص المادة 9،) من القانون سالف الذكر على أنه: "لا يجوز توقيع جزاء على العامل إلا بعد التحقيق معه كتابة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه ويجب أن يكون القرار الصادر بتوقيع العقوبة مسبباً". كما نصت المادة ا) من القانون رقم 09) لسنة 971 م، في شأن هيئة الشرطة على ... لا يجوز ت قيع عقوبة على الضابط الا بعد التحقيق معه كتابة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه ويجب أن يكون القرار الصادر بتوقيع العقوبة مسبباً".

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وما تنص عليه المادة 4) من القانون رقم 7) لسنة 972 م بشأن مجلس الدولة من أن "ميعاد رفع الدعوى أمام المحكـ ... وينقطع سريان هذا الم عاد بالتظلم إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو الهيئات الرئاسية ويجب أن يبت في التظلم قبل مضي ستين يوماً من تاريخ تقديمه، وإذا صدر القرار بالرفض وجب إن يكون مسبباً ويعتبر مضي ستين يوماً على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه السلطات المختصة بمثابة رفـ .. ".

وما نصت عليه المادة 1) من القانون رقم 6) لسنة 1964 بشأن العاملين المدنيين بالدولة من أن للجنة شؤون العاملين أن تناقش الرؤساء في التقارير السنوية المقدمة منهم عن العاملين ولها أن تعتمدها أو تعدلها بناء على قرار مسبب.

وما تنص عليه المادة) من القانون رقم 36) لسنة 954 م بتنظيم المناقصات والمزايدات وإذا رأت استبعاد عطاء أو أكثر يجب أن يكون رأيها مسببا كما يجب أن يكون قرار اللجنة بالاستبعاد مسببا إذا كان العطاء المستبعد هو أقل عطاء ، وكذا ما تنص عليه المادة 8) من القانون رقم) لسنة 1983 بشأن تنظيم المناقصات والمزايدات.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وغير هذه الحالات الكثير مما ورد في قوانين ولوائح متفرقة [98]. ويمكننا القول إن إلزام المشرع الإدارة بتسبيب بعض قراراتها الإدارية في بعض الحالات يعد خروجاً على المبدأ المعمول به في مصر من أنه لا تسبيب بدون نص تشريعي صريح يقضي بذلك.

مع قناعة الباحث بوجوب أن يكون الأصل هو تسبيب القرارات الإدارية ما لم تعف الإدارة من هذا الشكل بنص خاص أو على الأقل أن يكون التسبيب واجباً وليس في حالات فردية معينة ولكن في حالات عادية نوعية كالقرار الذي ينهي أو يمس مركزاً مكتسباً كقرار السحب.

المطلب الثاني تسبيب القرارات الإدارية في القضاء المصري

أكدت المحكمة الإدارية العليا بمصر على التسبيب بقولها: "وجوب التفرقة بين تسبيب القرار الإداري كإجراء شكلي قد يتطلبه القانون وبين وجوب قيامه على سبب يبرر - التسبيب لا يكون لازماً إلا حيث يوجبه القانون - السبب يجب أن يكون قائماً وصحيحاً سواء كان التسبيب لازماً أم غير لازم" [99].

---

[98] حسن، التسبيب كشرط شكلي في القرار الإداري، مجلة العلوم الإدارية، ص79.

[99] المحكمة الإدارية العليا - الطعن رقم 8/4 ق - 2/8 - 6/ م، ص729.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وأكدت عليه أيضاً بقولها ... ولئن كانت الإدارة غير ملزمة بتسبيب قرارها، ويفترض في هذا القرار غير المسبب أنه قام على سببه الصحيح ومن يدعي العكس أن يقيم الدليل على ذلك' 00؛).

وفي هذا الشأن قضت محكمة الـ ضاء الإداري المصرية بأن "عدم التزام جهة الإدارة بتسبيب القرارات الإدارية لا يعنيان عدم قبول الدفع قبل هذه القرارات وبطلانها شكا · ولكر - الإدارة ملتزمة ببيان أسباب القرار أمام المحكمة المختصة عند نظر الدعوى، وامتناعها عن بيان الأسباب يجعل القرار غير قائم لى سبب يبرره' 01؛).

كما قضت المحكمة الإدارية العليا بمصر بوجوب "الالتزام بضمانة تسبيب الجزاء التأديبي، ولو لم يرد بها نص باعتبارها الحد الأدنى من الضمانات الواجب توافرها في كل محاكمة تأديبية وتمليه العدالة المجردة وضمير الانصاف والأصول العامة في المحاكمات و ستلزمه المبادئ الأولية المقررة في القوانين الخاصة بالإجراءات، سواء في المحاكمات الجنائية، أو التأديبية، ذلك لأن القرار التأديبي هو في الواقع من الأمر قضاء عقاري في خصوص الذنب الإداري،

00؛) المحكمة الادارية العا - حكم رقم 31 ح القضائية، جلسة 7 /؛ /3؛ م، مجموعة المبادئ القانونية التي اقرتها المحكمة الادارية العليا، ص55؛ .

01؛) محكمة القضاء الإدار: - الدعوى رقم 13' /26/ ؛ - ! /؛ /3 - السنة ' ص41! . حكم مشار اليه في عكاشة، القر ر الإداري، ص43؛ .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

كذلك يجب تسبيب القرار التأديبي بما يكفل الاطمئنان إلى صحة وثبوت الوقائع المستوجبة لهذا الجزاء والتي كونت فيها السلطة عقيدتها واقتناعها واستظهار الحقائق وأدلة الإدانة بما يفيد توافر أركان الجريمة التأديبية وقيام القرار على سببه المبرر له ويتيح للقضاء أعمال رقابته على ذلك كله من حيث صحة تطبيق القانون على وقائع الإتهام، ولا سيما إذا تعددت التهم المنسوبة إلى الموظف، واختلف مركز كل منها من حيث ثبوتها أو مدى جسامتها، أو استحقاقها للجزاء[102].

وعلى الرغم مما توصلت إليه المحكمة، والذي يلزم الإدارة بتسبيب القرار التأديبي إلا أن هناك حكماً آخر مناقضاً قررت فيه أنه: "لا يلزم تسبيب القرار لصادر بالتأديب الخاص بطلاب الجامعات في ظل لائحة النظام الدراسي والتأديبي الصادر بقرار مجلس الوزراء الصادر بتاريخ 3 0 954 م.

[102] المحكمة الإدارية العليا، جلسة 1: /1/959 م قاعدة 375 مشار إليه في عبد الوهاب زهوه، بدون سنة نشر، التأديب في الوظيفة العامة، رسالة دكتوراه، جامعة الإسكندرية، مصر، ص90 -91.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وربما يرجع سبب الاختلاف في الحكم الى أن المحكمة عَدَلت عن رأيها الأخير بعدم إلزامية تسبيب القرار الصادر بالتأديب الخاص بطلاب الجا عات لخصوصية الموضوع آنذاك 03( ).

إلا أن القضاء الإداري المصري ذهب إلى أن هناك قرارات لا تلزم الإدارة بتسبيبها لعدم النص على التسبيب وهي 04( ) -

قرار المحافظ بالمعارضة لإصدار جريدة طبقاً للمرسوم بالقانون رقم 0! 936 م بشأن المطبوعات.

قرار وزير الداخلية بإحالة أحد ضباط الشرطة إلى الاستيداع في ظل قانون البوليس رقم 6 1912.

قرار الفصل بغير الطريق التأديبي طبقاً لنص البند الرابع من المادة 07) من القانون رقم 10! 951) ونص البند الرابع من المادة 7) من القانون رقد 6! 964 م.

قرار الفصل الصادر تطبيقاً للمرسوم بقانون قم 81 952 م في شأن فصل الموظفين بغير الطريق التأديبي.

03( ) المحكمة الإدارية العليا، جلسة 4 /! /956 م، حكم مشار إليه في مص طفى، الإجراءات والأشكال، ص79 .

04( ) حسن، التسبيب كشرط شكلي، مجلة العلوم الإدارية، ص77 – 78 .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

المبحث الثالث تسبيب القرارات الإدارية في التشريع والقضاء العُماني

المطلب الأول التسبيب في التشريع العُماني

يقوم التشريع الوضعي في كل دولة بدور فاعل في بناء القوانين والأنظمة المختلفة بما فيها القاذ ن الإداري، بيد أن أهميته في تكوين أحكام تلك القوانين تفوق أهميته في بناء قواعد القانون الإداري، نظراً لعدم وجود تقنين شامل لمبادئ القانون الإداري، بحيث يعد مصدراً أساسياً له، بل هناك تشريعات متفرقة تتصدى لبعض الأمور الداخلة في اختصاص القانون الإداري ولا ت طي جميع الموضوعات التي يمكن أن يشملها النشاط الإداري للدولة، نظراً للتطورات السريعة المستمرة التي تطرأ على ذلك النشاط ولا سيما في الوقت الحالي وما يتسم به من تدخل الدولة واتساع ميدان نشاطها وازدياد مرافقها العامة.

وبصدور النظام الأساسي للدولة بسلطنة عمان قد 01. 1996 م وما يتضمنه من بعض القواعد التي تتعلق بالقانون الإداري، وهي التي تتناول نشاط الإدارة وحدودها إذ نصت المادة 7ز) من النظام الأساسي على أنه: "ينظم القانون الفصل في الخصومات الإدارية بواسطة دائرة أو محكمة خاصة يبين القانون نظامها وكيفية ممارستها للقضاء الإداري".

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وكما سبقت الإشارة إليه في موضع سابق من هذه الرسالة، فإن أهمية تسبيب القرارات الإدارية لا تقتصر على الإدارة فحسب، بل تتعدى لتعم الأفراد والقضاء الإداري معاً.

والتشريع العماني كغيره من التشريعات العربية نص باستحياء في بعض القوانين على تسبيب بعض القرارات الإدارية، ففي قانون الخدمة المدنية رقم (0 م وتعديلاته نصت المادة 6(على عدم جواز توقيع عقوبة على الموظف إلا بعد التحقيق معه كتابة وتحقق دفاعه، ويجب أن يكون القرار الصادر بتوقيع العقوبة معللاً.

أما المواد 87)، 90)، 93) و 02) من المرسوم السلطاني رقم 2(4( ) بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية، فقد نصت على ما يلي:

المادة 87): على "السلطة المختصة بتوقيع العقوبة أن تصدر خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ عرض أوراق التحقيق عليها، قراراً مسبباً بحفظ التحقيق أو توقيع عقوبة مما يدخل في اختصاصها أو اتخاذ إجراءات إحالة الموظف إلى مجلس التأديب المختص وتسلم صورة من قرار الجزاء للموظف".

المادة 90): "يصدر قرار إحالة الموظف إلى مجلس التأديب من رئيس الوحدة ويتضمن بياناً محدداً بالأفعال المنسوبة إليه".

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

المادة 93): " على رئيس مجلس التأديب أن يحدد موعداً لنظر محاكمة الموظف فور إحالتها إليه من رئيس الوحدة، ويتولى المجلس إبلاغ الموظف بالتاريخ المحدد لنظر المحاكمة، ويجب أن يتضمن طلب الإبلاغ تحديداً واضحاً للمخالفة الموجهة إليه".

المادة 01): "على مجلس التأديب أن يصدر قراره التأديبي في أسرع وقت م كن ويجب أن يكون القرار مكتوباً ومسبباً ويخطر الموظف بصورة من القرار".

والملاحظ على النصوص القانونية الواردة بقانون الخدمة المدنية ولائحته التنفيذية أنها قصرت تسبيب القرارات الإدارية على القرارات التأديبية الصادرة بحق مرتكبي المخالفات الإدارية دون سواها من القرارات الإدارية الأخرى.

ويرى الباحث من وجهة نظره أن قَصر تسبيب القرارات بالقانونين المشار إليهما آنفاً على تسبيب القرارات التأديبية لا يحقق الغاية المرجوة من التسبيب؛ إذ إن عدم تسبيب القرارات المتعلقة بالأوضاع الوظيفية الأخرى كالتعيين والنقل، والإعارة، لاستيداع، والمنصوص على أحكامها بقانوني الخدمة المدنية ولائحته التنفيذية يحرم الموظف من حقه في الوقوف على الأسباب الواقعية أو القانونية التي دفعت الإدارة لإصدار قرارها،

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

كما أن عدم تسبيب تلك القرارات من شأنه إفساح المجال لعسف الإدارة وعدم تأنيها في إصدار قراراتها الإدارية، أضف إلى ذلك أنه في ظل وجود محكمة القضاء الإداري - حديثة النشأة - فإن عدم تسبيب القرارات الإدارية سيشكل عبئاً على تلك المحكمة بالنسبة للفصل في الخصومات التي تختص بها وفق ما وردت بالمادة ( ) وهي:

الدعاوى الخاصة بالرواتب والمعاشات والمكافآت وما في حكمها المستحقة للموظفين العموميين أو لورثتهم.

الدعاوى التي يقدمها الموظفون العموميون بمراجعة القرارات الإدارية النهائية الصادرة بإحالتهم الى التقاعد أو بفصلهم بغير الطريق التأديبي.

الدعاوى التي يقدمها الموظفون العموميون بمراجعة الجزاءات التأديبية الموقعة عليهم.

الدعاوى التي يقدمها ذوو الشأن بمراجعة القرارات الإدارية النهائية.

الدعاوى التي يقدمها ذوو الشأن بمراجعة القرارات النهائية الصادرة من لجان إدارية ذات اختصاص قضائي، وذلك فيما عدا القرارات الصادرة من اللجنة المنصوص عليها في المادة (15) من قانون تنظيم الجنسية العمانية الصادر بالمرسوم السلطاني رقم (38/83).

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

دعاوى التعويض عن القرارات المنصوص عليها في البنود السابقة، سواء رفعت بصفة أصلية أو تبعية.

الدعاوى المتعلقة بالعقود الإدارية.

المسائل الأخرى التي تنص القوانين على اختصاص المحكمة بها حيث لن تتمكن محكمة قضاء الإداري من فرض رقابتها على الوقائع المادية أو القانونية التي أحاطت بإصدار القرار الإداري بالصيغة الحالية للمادة أعلاه.

حيث جاءت خالية من النص صراحة على اختصاصها في نظر الأوضاع الوظيفية التي سبقت الإشارة إليها، ويتمنى الباحث على المشرع العماني التوسع في تفسير البند الرابع من المادة (ز) ليشمل اختصاص المحكمة بالنظر في مختلف الأوضاع الوظيفية.

أما في قانون مكافحة المخدرات والمؤثرات العقلية الصادر بالمرسوم السلطاني رقم 7 9 م فلم يشترط تسبيب قرار رفض منح الترخيص أو خفض الكمية المطلوبة أو طلب أي بيانات إضافية يراها ضرورية لإصدار ترخيص التعامل في المواد المخدرة أو المؤثرات العقلية للجهات المنصوص عليها في المادة (١) من القانون نفسه.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

حيث نصت المادة 8) على أنه: "يصدر الترخيص المنصوص عليه في المواد 8،9،15،) من هذا القانون من الوزير أو من يفوضه بعد سداد الرسم ا قرر، وذلك بناءً على طلب يقدم إلى الجهة الإدارية متضمناً البيانات التي يصدر بتحديدها قرار من الوزير، ومرفقاً به الأوراق والمستندات التي يعنيها القرار، ويكون الترخيص سارياً لمدة سنة قابلة للتجديد ويعتبر لاغياً في جميع الحالات إذا لم يستعمل خلال تسعين يوماً من تاريخ صدوره.

ويجوز للوزير أو من يفوضه رفض منح الترخيص أو خفض الكمية المطلوبة أو طلب أية بيانات إضافية يراها ضرورية لإصدار الترخيص.

ويرى الباحث أن منح الوزير أو من يفوضه رفض منح الترخيص أو خفض الكمية المطلوبة للجهات الجائز لها التعامل في المواد المخدرة و المؤثرات العقلية دون تسبيب قرار الرفض أو خفض الكمية من شأنه حرمان تلك الجهة من معرفة سبب رفض طلبها، ويحرمها من حقها في الطعن في القرار الصادر بحقها.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ويقترح الباحث على المشرع العماني أن يعدل نص المادة 8) لتصبح على النحو التالي: "يصدر الترخيص المنصوص ء يه في المواد 8،9،15،) من هذا القانون من الوزير أو من يفوضه بعد سداد الرسم المقرر، وذلك بناء على طلب يقدم إلى الجهة الإدارية متضمناً البيانات التي يصدر بتحديدها قرار من الوزير، ومرفقاً به الأوراق والمستندات التي يعنيها القرار، ويكون الترخيص سارياً لمدة س ة قابلة للتجديد ويعدّ لاغياً في جميع الحالات إذا لم يستعمل خلال تسعين يوماً من تاريخ صدوره.

ويجوز للوزير أو من يفوضه رفض منح الترخيص أو خفض الكمية المطلوبة أو طلب أية بيانات إضافية يراها ضرورية لإصدار الترخيص، على أن يكون قرار الرفض أو خفض الكمية مسبباً".

كما لم تشترط المادة 1) من قانون إقامة الأجانب رقد 6 5 م أن يكون قرار إبعاد الأجنبي من سلطنة عمان مسبباً إلا أن المادة نفسها بينت الأحوال التي يجوز للمفتش العام للشرطة والجمارك أن يلغي إقامة الأجنبي، ويأمر بإبعاده من السلطنة والأحوال هي -

إذا قام بأي نـ اط أو عمل من شأنه الإضرار بأمن السلطنة أو سلامتها أو تعريض كيانها السياسي أو الاقتصادي أو المالي للخطر، أو كان يخالف النظام العام أو الآداب.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

إذا قام بأي نشاط من شأنه إلحاق الضرر لمصالح السلطنة مع الدول الأخرى.

إذا كان منتمياً أو مشايعاً لأي حزب غير مرغوب فيه.

إذا كان ممن حملوا السلاح في الداخل أو الخارج ضد القوات النظامية للسلطنة، أو ممن عملوا في صفوف أعدائها.

إذا لم تكن له وسيلة عيش ظاهرة ومشروعة.

ويشمل قرار الإبعاد زوج الأجنبي وأولاده الأجانب المرافقين المكلف بإعالتهم.

أما في قانون المطبوعات والنشر الصا ر بالمرسوم السلطاني رقم 9: 84 فلم تشترط في المادة 1) منه تسبيب قرار وزير الإعلام، أو من يفوضه بحظر استيراد أية مطبوعات مخالفة للنظام أو تتنافى مع الآداب العا .. "

أما نص المادة 7:) من القانون نفسه فلم يشترط تسبيب قرار رفض إصدار صحيفة.

ويرى الباحث وج ب تعديل نص المادتين أعلاه ليصبح التسبيب واجباً في الحالتين، حتى يتمكن المعني بالقرار فهم الأسباب الواقعية والقانونية التي دفعت جهة الإدارة لإصدار قرارها، وكذلك يقلل الدعاوى المعروضة على محكمة القضاء الإداري.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

أما قانون الأسلحة والذخائر الصادر بالمرسوم السلطاني رقم (6 0) فلم تشترط المادة 6 ( ) منه تسبيب قرار رفض المفتش العام للشرطة والجمارك طلب ترخيص الاتجار بالأسلحة وذخائرها أو اصلاحها، أو تقصير مدته، أو إلغائه.

ويتمنى الباحث على المشرع تعديل نص هذه المادة ليجعل قرار رفض ترخيص الاتجار بالأسلحة وذخائرها أو اصلاحها، أو تقصير مدة الترخيص، أو إلغائه مسبباً.

كما نصت المادة 9 ( ) من لائحة التحقيق والمحاكمة لرجال شرطة عمان السلطانية رقم 0 95 : "يجب أن يكون التحقيق مع رجل الشرطة كتابة، ويجوز أن يكون التحقيق شفاهة في بعض الجرائم الانضباطية البسيطة ويثبت مضمونه في لقرار الصادر بالعقوبة".

ومن خلال استعراض الباحث لعدد من القوانين يتبين لنا أن المشرع العماني سلك الطريق نفسه الذي سلكه المشرع المصري. وجعل الأصل عدم إلزام الإدارة بتسبيب قراراتها إلا انه لم ينص صراحة على وجوب إلزام الإدارة بتسبيب بعض قراراتها على سبيل المثال كما فعل المشرع الأردني.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ويأمل الباحث من المشرع العماني :

النص صراحة على وجوب أن يكون الأصل هو تسبيب القرارات الإدارية ما لم تعف الإدارة من التسبيب بنص خاص، أو على الأقل أن ينص صراحة على وجوب تسبيب الإدارة لكافة قراراتها المتعلقة بالأوضاع الوظيفية.

ضر رة قيام المشرع بإعطاء الصلاحية لمحكمة القضاء الإداري لمراقبة مشروعية القرارات الصادرة عن الإدارة في الظروف الاستثنائية.

تعديل قانون محكمة القضاء الإداري رقم 1 9 م لينص صراحة على اختصاص المحكمة في نظر قضايا أوضاع الوظيفة العامة، كالتعيين، النقل، الترفيع، لانتداب، الإعارة، والإنابة.

المسارعة إلى إنشاء الجهة القضائية التي تختص بالفصل في المنازعات المتعلقة بمدى تطابق القوانين واللوائح مع النظام الأساسي للدولة تفعيلاً لنص المادة 70) من النظام الأساسي للدولة التي نصت على أنه: "يعين القانون الجهة التي تختص بـ فصل في المنازعات المتعلقة بمدى تطابق القوانين واللوائح مع النظام الأساسي للدولة وعدم مخالفتها لاحكامه، ويبين صلاحياتها والإجراءات التي تتبعها".

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ضرورة تسبيب قرارات الإبعاد الإداري لأنها من القرارات الفردية التي لا تكون في صالح الفرد. مع الأخذ بعين الإعتبار أن يكون التسبيب واضحاً وجلياً ومفهوم العبارات، وذلك ليتفهم المبعد الاعتبارات والمبررات الواقعية والقانونية التي دفعت الإدارة لإصدار قرارها.

مسارعة الجهات المختصة بإصدار القوانين غير القائمة والتي يستلزمها النظام الأساسي للدولة، وتعديل القوانين القائمة بما يتماشى وأحكام النظام الأساسي تفعيلاً لنص المادة 8') من النظام الأساسي للدولة.

المطلب الثاني التسبيب في القضاء العماني

كان القضاء في سلطنة عمان منذ عاء 1970 م ولغاية 999 م يأخذ طابع القضاء الموحد، فضلاً عن عدم وجود جهة متخصصة في فض النزاعات الإدارية.

وبتاريخ 21 نوفمبر 999 م صدر المرسوم السلطاني رقم 01 99 بإنشاء محكمة القضاء الإداري وإصدار قانونها على أن يعمل بهذا القانون بعد ستة أشهر من تاريخ نشره.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وعلى الرغم من أن الكثير من القضايا التي عرضت على هذه المحكمة منذ إنشائها وحتى تاريخ الإنتهاء من هذه الرسال - لم تتطرق محكمتنا لموضوع ركن السبب أو تسبيب القرارات الإدارية، وكان يأمل الباحث الوقوف على أحكام هذه المحكمة حتى نستطيع إعطاء القارئ ما قد تسفر عنه أحكامها وإن كان الباحث يعتقد بأن أحكام هذه المحكمة كما سبقت الإشارة في موضع سابق من هذه الرسال - لن تخرج عز أحكام محكمة القضاء الإداري ومجلس الدولة بمصر، وأحكام محكمة العدل العليا الأردنية، ويتمنى الباحث منها أز -

) تفرض رقابتها على الأسباب الواقعية أو القانونية التي دفعت الإدارة لإصدار قرارها من جهة، ومن جهة أخرى إلزام الإدارة بتسبيب قراراتها الإدارية حتى تتـ كن من الوقوف على الأسباب الواقعية أو القانونية حماية للأفراد من تعسف الإدارة.

) تعديل المشرع النص التشريعي الخاص بدعوى الطعن بالإلغاء بالقرار الإداري الواردة بالمادة

) ويقترح الباحث الصيغة التالية -

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ويشترط أن تستند الدعوى على سبب أو اكثر من الأسباب الا لية:

عدم الاختصاص

مخالفة الدستور والقوانين والأنظمة أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها.

اقتران القرار أو إجراءات إصداره بعيب في الشكل.

إساءة استعمال السلطة.

عدم استناد القرار إلى سبب صحيح يبرر إصداره

إضافة نص خاص بقانون محكمة القضاء الإداري يقضي بضرورة تسبيب جهة الإدارة لقرار

رفض التظلم الإداري.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الخاتمة والتوصيات

يتضح من خلال ما تقدم بحثه في هذه الدراسة، أن موضوع تسبيب القرارات الإدارية من المواضيع ذات الأهمية البالغة، إذ إن نشاط الإدارة في الوقت الحاضر امتد وتشعب ليشمل نواحي كثيرة من أنشطة المجتمع كانت فيما سبق مقصورة على الأفراد؛ مما أدى ذلك إلى زيادة ملحوظة في استخدام الإدارة للقرارات الإدارية لتحقيق أهدافها.

إن اصطلاح التسبيب إصطلاح حديث لم يظهر إلا في القرن العشرين؛ إذ إن الاصل اللغوي لكلمة يسبب هو اشتقاقها من كلمتين الأولى يحرك والثانية كلمة أسباب ومن الكلمتين معاً تكونت كلمة تسبيب بعد ذلك تطورت المفاهيم القانونية لفكرة التسبيب وكان لهذا المدلول مفاهيم متعددة عبر العصور المختلفة الا أنها انصبت جميعها على فكرة تسبيب الأحكام وليست القرارات وإذا كانت التشريعات العربية المقارنة لم تتعرض لتسبيب القرارات الإدارية بشكل واف، وانما تناولته باستحياء شأنه شأن أي موضوع عابر على الرغم من أهميته ليس للإدارة فحسب، وإنما تمتد هذه الأهمية لتعم بفوائدها الجمة على الأفراد والقضاء معاً.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وقد عرف الفقه والقضاء تسبيب القرارات الإدارية بتعاريف مختلفة واجمعوا على وجوب التفر ة بين تسبيب القرار الإداري كاجراء شكلي يتطلبه القانون وبين وجوب قيامه على سبب يبرره بحيث لا يكون التسبيب لازماً إلا حيث يوجبه القانون، أما السبب فيجب إن يكون قائماً وصحيحاً سواء أكان التسبيب لازماً أم غير لازم.

ويمكننا القول إن الفقه والقضاء في الدول التي تناولتها الدراسة قد استقرا على أن الإدارة غير ملزمة بتسبيب قراراتها ما لم يوجد نص صريح يلزمها بتسبيب قراراتها، إلا أن ذلك لا يمنعها بالطبع أن تسبب قراراتها إذا أرادت ذلك طوعاً واختياراً.

كما أن القضاء الإداري باعتباره قضاء خلاقاً ومنشئا للقواعد القانونية في مجال القانون العام بصفة عامة والقانون الخاص بصفة خاصة، يفرض على السلطة الإدارية قيوداً ذات منبع قضائي خالص، فيلزم الإدارة بتسبيب قراراتها وفي هذه الحالة يؤدي تخلف التسبيب إلى الغاء القرار لعيب في الشكل.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

كما أن هناك شروطاً معينة لا بد من توافرها لكي يكتسب التسبيب صفة المشروعية، وتفي الإدارة بالتزامها القانوني، وهو ما نطلق عليه شروط صحة تسبيب القرارات الإدارية، فكتابة التسبيب باللغة العربية الفصحى وإعلان الاعتبارات الواقعية والقانونية التي تشكل أساس القرار الإداري وصياغة التسبيب بإيجاز واجمال ليس فيه إخا ل وأن يكون التسبيب واضحاً وجلياً وأن يتم التسبيب وقت تبليغه لصاحب الشأن وأن يكون مباشراً ومفصلاً وان يتم تسبيب كل حالة على حدة وبالقدر الذي تحتمله طبيعة القرار الإداري جميعها شروط لا بد من توافرها في التسبيب ليكتسب صفة المشروعية.

وتختلف أنواع تسبيب القرا ات الإدارية باختلاف الزاوية التي ينظر منها إلى التسبيب فإذا نظرنا إليه من زاوية مدى إلزاميته نجد أنه إما إن يكون تسبيباً اختيارياً أو إلزامياً يتقرر بنص تشريعي، وإذا نظرنا إلى مصدره فنجده لا يخرج عن مصدرين؛ إما القضاء أو القانون ومن حيث الوقت الذي يجب أن تقوم من خلاله الإدارة بتسبيب قراراتها إما أن يكون في صلب القرار أو لاحقاً على إصداره.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وقد أجمع الفقه والقضاء على أن الإدارة غير ملزمة بتسبيب قراراتها ما لم يوجد نص صريح يلزمها بذلك، إلا أن ذلك لا يمنعها من أن تسبب قرارها إذا أرادت ذلك طوعاً واختياراً.

وقد وصل الباحث إلى أن القضاء الإداري المصري قد ذهب إلى أن هناك قرارات متناثرة لا تلزم الإدارة بتسببها لعدم النص على التسبيب وهي:

قرار المحافظ بالمعارضة في إصدار جريدة طبقاً للمرسوم بالقانون رقم 0: 936 م بشأن المطبوعات.

قرار وزير الداخلية بإحالة أحد ضباط الشر ة إلى الاستيداع في ظل قانون البوليس رقم 6 1912.

قرار الفصل بغير الطريق التأديبي طبقاً لنص البند الرابع من المادة 07) من القانون رقم 10: 951) ونص البند الرابع من المادة 7) من القانون رقد 6 964 م.

قرار الفصل الصادر تطبيقاً للمرسوم بقانون رقم 81 952 م في شأن فصل الموظفين بغير الطريق التأديبي.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

أما المشرع الأردني فقد إلزام الإدارة بتسبيب قراراتها الإدارية في بعض الحالات على سبيل المثال، وهذه الحالات هي القرارات التأديبية الصادرة عن المجالس التأديبية وقرارات حل المجالس البلدية وبعض القرارات الصادرة في ه ـدان الضبط الإداري، وأخيراً قرارات لجنة معادلة الشهادات.

كما قد يفرض المشرع على الإدارة تسبيب قراراها أو يطلبه القضاء وفي هذه الحالة تصدر الإدارة هذا القرار إلا أنها تصدره غير مسبب مع تسبيبه عند إبلاغه لصاحب الشأن. كذلك التسبيب اللاحق والتسبيب بالإحالة وا سبيب الناقص والتسبيب المكتوب بغير اللغة العربية والتسبيب العام المرسل والتسبيب المهم والغامض، وذلك كله في حالة كون التسبيب واجباً.

وبالتالي، فإن هذا القصور في التسبيب يعد مخالفة قانونية تلحق عدم المشروعية بالقرار وتؤدي إلى الغائه في الحالات التي يلزم المشـ ع فيها الإدارة بتسبيب قراراتها وتعدّ هذه الشكلية شكلية جوهرية وليست ثانوية.

كما يتوجب على الإدارة إن تحترم مجموعة القواعد القانونية المقررة في الدولة وأن تمارس نشاطاتها ضمن حدودها والتزام الإدارة بالخضوع للقانون والعمل ضمن نطاقه يطلق عليه مبدأ الشرعية أو مبدأ سيادة القانون

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وتسبيب القرارات الإدارية من وجهة نظر الباحث - إحدى صور خضوع السلطة العامة في الدولة لحكم القانون عند مباشرتها للاختصاصات المخولة لها إن لم تكن الصورة الرئيسة، وذلك لانطواء التسبيب على مزايا متعددة ومتنوعة من ناحية الإدارة ذاتها والأفراد والقضاء الإداري الذي يمارس رقابته على مشروعية أسباب القرار الإداري، فالتسبيب يؤدي إلى احترام حقوق المعنيين بالقرار، كما يؤدي إلى تقليل دعاوى تجاوز حدود السلطة المقدمة إلى القضاء، اذ يتمكن الأفراد بعد إلمامهم بالأسباب الواقعية والقانونية التي يقوم عليها الـ رار بتقدير مدى نجاح الطعون القضائية مقدماً.

أما أهميته بالنسبة للإدارة فإن التسبيب يحد من سلطة الإدارة التقديرية، الإضافة إلى كونه ضمانة لعدم إصدار قرارات إدارية بناء على هوى أو ميل شخصي من جانب رجل الإدارة ويؤدي التسبيب إلى تعديل السلوك الإداري، فتتعود الـ دارة على احترام مبدأ المشروعية.

أما أهميته بالنسبة للقضاء الإداري فالتسبيب يسهل مهمة القضاء الإداري من حيث تمكينه من مراقبة مشروعية الأسباب الواقعية والقانونية التي يقوم عليها القرار الإداري.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

التوصيات

يقترح الباحث من خلال هذه الدراسة، التوصيات التالية:

أولاً: بالنسبة للمشرع والقضاء العماني

إضافة فقرة جديدة لنص المادة (12) من قانون الخدمة المدنية تلزم الإدارة بتسبيب قرار رفض التظلم، لأن ذلك من شأنه أن يؤدي إلى تلمس الأسباب الواقعية والقانونية التي دفعت الإدارة إلى إصدار قرار الرفض.

ضرورة تدخل المشرع لتعديل النص التشريعي الخاص بدعوى الطعن بالإلغاء بالقرار الإداري

ويقترح الباحث الصيغة التالية:

ويشترط إن تستند الدعوى على سبب أو أكثر من الأسباب التالية -

عدم الاختصاص

ب - مخالفة الدستور والقوانين والأنظمة أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها.

ج - اقتران القرار أو إجراءات إصداره بعيب في الشكل.

د - إساءة استعمال السلطة.

ه - عدم استناد القرار إلى سبب صحيح يبرر إصداره.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ا - جعل الأصل تسبيب القرارات الإدارية في كل الحالات ما لم تعف الإدارة من هذا الشكل بنص خاص أو بالأقل أن يكون التسبيب واجباً ليس في حالات فردية معينة ، كن في حالات عادية نوعية كالقرار الذي ينهي أو يمس مركزاً مكتسباً كقرار السحب، وكذلك القرار الذي يصدر بالمخالفة للمستقر عليه في نشاط الإدارة والقرار الذي يصدر بالمخالفة لفحوى الملف المتصل به والقرار الضار بصاحب الش ... الخ.

ء - إعداد قانون مكتمل للإجراءات لإدارية إذ إن العمل الإداري بالوطن العربي في حاجة ماسة إلى تعديل أنظمته وتشريعاته ذات العلاقة بالتطوير الإداري بما يتناسب ومتطلبات التنمية والتطوير، بحيث تكون شمولية ومتكاملة، ووجوب استمرارية العمل على تحديثها وتعديلها حسب المستجدات التي تواجه هذه المؤسسات وبذلك نستطيع التغلب على القوانين والأنظمة القانونية التقليدية.

ا - النظر في إعداد قانون خاص بتسبيب القرارات الإدارية على أن يشتمل هذا القانون على تعريف تسبيب القرارات الإدارية، شروط التسبيب وأنواعه وبيان القرارات واجبة التسبيب، وجزاء القصور في التسبيب ... خ.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

أ- ضرورة قيام المشرع بإعطاء الصلاحية لمحكمة القضاء الإداري لمراقبة مشروعية القرارات الصادرة عن الإدارة في الظروف الاستثنائية.

ب- تعديل قانون محكمة القضاء الاداري رقم 1 لسنة 1999 لينص صراحة على اختصاص المحكمة في نظر قضايا أوضاع الوظيفة العامة كالتعيين والنقل، لترفيع، الانتداب، الإعارة والانابة.

ج- المسارعة إلى إنشاء الجهة القضائية التي تختص بالفصل في المنازعات المتعلقة بمدى تطابق القوانين واللوائح مع النظام الأساسي للدولة تفعيلاً لنص المادة (70) من النظام الأساسي للدولة التي نصت على أنه: "يعين القانون الجهة التي تختص بالفصل في المنازعات المتعلقة بمدى تطابق القوانين واللوائح مع النظام الأساسي للدولة وعدم مخالفتها لأحكامه، ويبين صلاحياتها والإجراءات التي تتبعها.

د- ضرورة تسبيب قرارات الإبعاد الإداري لأنها من القرارات الفردية التي لا تكون في صالح الفرد. مع الأخذ بعين الاعتبار أن يكون التسبيب واضحاً وجلياً ومفهوم العبارات، وذلك ليتفهم المبعد الاعتبارات والمبررات الواقعية والقانونية التي دفعت الإدارة لإصدار قرارها.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

0 - مسارعة الجهات المختصة بإصدار القوانين غير القائمة والتي يستلزمها النظام الأساسي للدولة، وتعديل ال وانين القائمة بما يتمشى وأحكام النظام الأساسي تفعيلاً لنص المادة 8) من النظام الأساسي للدولة.

I - ضرورة قيام المشرع بإعطاء الصلاحية لمحكمة القضاء الإداري لمراقبة مشروعية القرارات الصادرة عن الإدارة في الظروف الاستثنائية.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ثانياً: التوصيات الخاصة بالمش ع الأردني والمصري

- ضرورة تدخل المشرعيين الأردني والمصري لتعديل النص التشريعي الخاص بدعوى الطعن بالإلغاء بالقرار الإداري ويقترح الباحث الصيغة التالية:

ويشترط إن تستند الدعوى على سبب أو أكثر من الأسباب التالية -

- عدم الاختصاص

ب - مخالفة الدستور والقوانين والأنظمة أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها.

ج - اقتران القرار أو إجراءات اصداره بعيب في الشكل.

- إساءة استعمال السلطة.

ه - عدم استناد القرار إلى سبب صحيح يبرر إصداره.

جعل الأصل تسبيب القرارات الإدارية في كل الحالات ما لم تعف الإدارة من هذا الشكل بنص خاص أو بالأقل أن يكون التسبيب واجباً ليس في حالات فردية معينة ولكن في حالات عادية نوعية كالقرار الذي ينهي أو يمس مركزاً مكتسباً كقرار السحب، وكذلك القرار الذي يصدر بالمخالفة للمستقر عليه في نشاط الإدارة والقرار الذي يصدر بالمخالفة لفحوى الملف المتصل به والقرار ضار بصاحب الش ... الخ.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

إعداد قانون مكتمل للإجراءات الإدارية ، إذ إن العمل الإداري بالوطن العربي في حاجة ماسة إلى تعديل أنظمته وتشريعاته ذات العلاقة بالتطوير الإداري بما يتناسب ومتطلبات التنمية والتطوير، بحيث تكون شمولية ومتكاملة، ووجوب استمرارية العمل لى تحديثها وتعديلها حسب المستجدات التي تواجه هذه المؤسسات وبذلك نستطيع التغلب على القوانين والأنظمة القانونية التقليدية.

- النظر في إعداد قانون خاص بتسبيب القرارات الإدارية على أن يشتمل هذا القانون تعريف تسبيب القرارات الإدارية، شروط التسبيب وأنواعه وبيان القرارات واجبة التسبيب، وجزاء القصور في التسبي ... الخ.

- إن قانون محكمة العدل العليا رقم 2 2 قد خلا من النص صراحة على ضرورة تسبيب القرار الإداري في حالة رفض الإدارة للطلب المقدم إليها، وهذا الوضع يقاس عليه أيضاً حالة رفض التظلم ويتمنى الباحث أن يعدل نون محكمة العدل العليا لينص صراحة على ضرورة تسبيب القرار في حالة رفض التظلم.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

المراجع

أولاً الكتب المستقلة

القرآن الكريم

ابو راس، محمد الشافعي، القضاء الإداري، مكتبة نصر 980 م.

ابن منظور، جمال الدين محمد بن مكرم بن منظور، لسان اللسان: تهذيب لسان العرب: الجزء الأول، دار الكتب العلمية، بيروت، الطبعة الأولى 993 م.

أبو زيد، محمد عبد الحميد، المرجع في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة 999 م.

أبو يونس، محمد باهي، أحكام القانون الإداري، القسم الخاص، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية 996 م.

أ- مد، الديداموني مصطفى، الإجراءات والأشكال في القرار الإداري، دراسة مقارنة في النظام الفرنسي والمصري والعراقي، الهيئة المصرية العامة للكتاب، مصر 993 م.

إسماعيل، خميس السيد، دعوى الإلغاء ووقف تنفيذ القرار الإداري وقضاء التنفيذ واشكالاته والصيغ القانونية أمام مجلس الدولة مع المبادئ العامة للقضاء المستعجل، الطبعة الأولى، 992 993 م.

المنارة للاستشارات

www.manaraa.com

باجنيد، خالد عمر، القانون الإداري اليمني، جامعة عدن، اليمن، بدون سنة نشر.

الجبوري، ماهر صالح علاوي، القانون الإداري، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، جامعة الموصل، العراق 989 م.

الجبوري، محمود خلف، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الأولى 998 م.

جيرة، عبد المنعم، آثار حكم الإلغاء، دراسة مقارنة في القانونين المصري والفرنسي، مصري، الطبعة الأولى 971 م.

الجمال، أحمد عبد القادر، القانون ا داري المصري والمقارن من الوجهة الفقهية والتطبيقية والجزائية، الجزء الأول، مكتبة النهضة المصرية، القاهرة، الطبعة الأولى 955 م.

حافظ، محمود محمد، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة السابعة 979 م.

حسن، عبد الفتاح، مبادئ القاذ ن الإداري، مكتبة الجلاء الجديدة، المنصورة، مصر 979 م.

حلمي، محمود، موجز مبادئ القانون الإداري، دار الاتحاد العربي للطباعة، مصر، الطبعة الأولى، 977 م.

المنارة للاستشارات

www.manaraa.com

الحلو، ماجد راغب، القضاء الإداري، مبدأ المشروعية، تنظيم القضاء الإداري، اختصاص القضاء الإداري، ولاية القذ اء الإداري، قضاء الإلغاء، قضاء التعويض، قضاء التأديب، الطعن في الأحكام، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر 985 م.

رسلان، انور أحمد، القانون الاداري، التنظيم والنشاط الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 993 م.

الزمخشري، جار الله ابي القاسم محمود بن · مر، أساس البلاغة معجم في اللغة والبلاغة، مكتبة لبنان، لبنان، الطبعة الأولى 996 م.

السناري، محمد عبد العال، القرارات الإدارية في المملكة العربية السعودية، دراسة قانونية تحليلية مقارنة، معهد الإدارة العامة، الرياض 994 م.

شحادة، موسى مصطفى، النظام القانوني لإبعاد الأجانب من دولة الإمارات العربية المتحدة وانعكاساته الأمنية، مركز بحوث الشرطة، شرطة الشارقة، الشارقة، الإمارات 001 م.

شطناوي، علي خطّار، القضاء الإداري الأردني، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، المركز العربي للخدمات الطلابية، الطبعة الأولى 995 م.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

شطناوي ، علي خطّار، دراسات في القرارات الإدارية، منشورات الجامعة الأردنية، عمادة البحث العلمي، عمان 998 م.

شطناوي، علي خطار، دراسات في الوظيفة العامة، منشورات الجامعة الأردنية، عمادة البحث العلمي، عمان 998 999 م.

صادق، سمير، المبادئ العامة في القضاء الإداري ا صري مع أحدث آراء الفقهاء وفتاوى قسم الرأي، دار الفكر الحديث للطبع والنشر، مصر، بدون سنة نشر.

طلبة، عبد الله، القانون الإداري، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، المطبعة الجديدة، دمشق، 980 م.

الطماوي، سليمان محمد، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة م ارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة الثالثة 966 م.

الطماوي، سليمان محمد، مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 973 م.

عبد الباسط، محمد فؤاد، وقف تنفيذ القرار الاداري، الطابع الاستثنائي لنظام الوقف، محل الوقف وشروطه، حكم الوقف ، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، بدون سنة نشر.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

العطار، فؤاد، القضاء الإداري، مقارنة لأصول رقابة القضاء على أعمال الإدارة وأعمالها ومدى تطبيقاتها في القانون الوضعي، دار النهضة العربية، مصر، بدون سنة نشر.

عبد الفتاح، عزمي، تسبيب الاحكام وأعمال القضاة في الم اد المدنية التجارية، المطبعة العربية الحديثة، القاهرة، الطبعة الأولى 983 م.

عبد الله، عبد الغني بسيوني، القانون الإداري، الضبط الإداري، المرافق العامة، الأموال العامة، القرارات الإدارية، العقود الإدارية 988 م.

عبد الله، عبد الغني بسيوني، ولاية القضاء الإ اري على أعمال الإدارة، قضاء الإلغاء، منشأة المعارف، الإسكندرية 983 م.

عبد العال، محمد حسنين، فكرة السبب في القرار الإداري ودعوى الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون سنة نشر.

عبد الوهاب، محمد رفعت، القانون الإداري، الدار المصرية الحديثة، الاسكندرية الطبعة الأولى، 981 م.

عصفور سعد، خليل، محسن، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، الطبعة الأولى، 981 م.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

عكاشة، حمدي ياسين، القرار الاداري في قضاء مجلس الدولة، شرح وتحليل لموضوع القرارات الإدارية في ضوء أحكام محكمتي القضاء الإداري والإدارية العليا، ه شأة المعارف، الإسكندرية، مصر 987 م.

عيد، ادوارد، رقابة القضاء العدلي على أعمال الإدارة، ه 973 م.

القيسي، إعاد علي حمود، القضاء الإداري وقضاء المظالم، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الأولى 999 م.

القيسي، إعاد علي حمود، الوجيز في القانون الإداري، ذا بة القانون الإدار - التنظيم الإداري، النشاط الإداري، عمال وأعمال السلطة الإدارية، أموال السلطة الإدارية، دار وائل للنشر، الطبعة الأولى 998 م.

كنعان، نواف، القانون الإداري الأردني، الكتاب الثاني: الوظيفة العامة، القرارات الإدارية، العقود الإدارية، الأموال العامة، الطبعة الأولى 996 م.

محفوظ، عبد المنعم، القانون الإداري، دراسات تأصيلية مقارنة في تنظيم ونشاط الإدارة، الكتاب الأول في : التنظيم الإداري، مكتبة عين شمس، الطبعة الأولى، بدون سنة نشر.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

مدني، السيد محمد، القانون الإداري الليبي، دار النهضة العربية، ال اهرة، 964 965 م.

مغاوري، فكري أحمد، تطور القانون الإداري الكويتي مع عرض اتجاهات أحكام القضاء والمبادئ التي قررتها إدارة الفتوى والتشريع، مطبعة حكومة الكويت، بدون سنة نشر.

مهنا، محمد فؤاد، مبادئ وأحكام القانون الإداري في جمهورية مصر العربية، مؤسسة شباب لجامعة، مصر، بدون سنة نشر.

نده، حنا إبراهيم، القضاء الإداري في الأردن 972 م.

هيكل، السيد خليل، الطعن في القرار الإداري الأمريكي، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون سنة نشر.

وصفي، مصطفى كمال، أصول إجراءات القضاء الإداري، طبقاً للقانون 47 لسنة 2 ، مطبعة الأ انة، مصر، الطبعة الثانية 978 م.

المنارة للاستشارات

www.manaraa.com

ثانياً الأبحاث العلمية في المجلات المتخصصة

إبراهيم، السيد محمد، حدود الرقابة القضائية على صحة السبب في القرار الإداري، مجلة العلوم الادارية، جمهورية مصر العربية، العدد الثاني، السنة الرابعة 992 م، ص 29 135.

برنامج الإدارة والريادة، القانون الإداري، جامعة القدس المفتوحة، المقرر رقم 271 ص 12 - 328.

حسن، عبد الفتاح، التسبيب كشرط شكلي في القرار الإداري، مجلة العلوم الإدارية، جمهورية مصر العربية، العدد الثاني 966 م، ص 70 197.

حسن، عبد الفتاح، القرار الإداري، مجلة العلوم الإدار ة، جمهورية مصر العربية، العدد الأول، سنة 966 م، ص 37 142.

حلمي، محمود، القرار الإداري أركانه وشروط صحته، مجلة العلوم الإدارية، جمهورية مصر العربية، العدد الثاني 967 م، ص 07 140.

خير الدين، عبد العزيز، العيب الشكلي في القرار الإداري وأثره بالنسبة إلى دعوي التعويض والإلغاء، مجلة مجلس الدولة، ص 8 43.

الزعبي، خالد، ركن السبب في القرار الإداري، مجلة أبحاث اليرموك، سلسلة العلوم الإنسانية والاجتماعية، المجلد 4 ، العدد 1 998 م، ص 21 143.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

السيوي، عمر محمد، القرار المطلوب إلغاؤه في القانون الإداري الليبي، منشورات الجامعة الليبية، كلية الحقوق، ليبيا، المجلد الثاني، السنة الثانية 972 م.

شطناوي، علي خطار، تسبيب القرارات الإدارية في فرنسا والأردن، دراسة مقارنة، مجلة دراسات، (العلوم الإنسانية) المجلد 22 (أ) العدد 26 995 م ص 089 3114.

شطناوي، علي خطار، اختصاص محكمة لعدل العليا بنظر مشروعية الانظمة، مجلة دراسات (العلوم الإنسانية) المجلد 22 (أ) العدد 26 995 م، ص 807 2831.

شطناوي، علي خطار، صمت الإدارة، مجلة دراسات الاردن، العد ، المجلد 7،2000 م، ص 27 - 129.

شطناوي، علي خطار، الرقابة القضائية على الظروف الخارجية لإصدار القرار الاداري، مجلة الحقوق، الكويت، العد 001 م، ص 99 308.

الطماوي، سليمان، مشكلة استبعاد المشرع لبعض القرارات الإدارية من رقابة القضاء الإداري، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، جمهورية مصر العربية، العدد الأول والثاني، السنة الثالثة، يناير 961 م، ص 24.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الغويري، أحمد عودة، ضمانات التأديب الرئاسية في ظل نظام الخدمة المدنية الأردني رقم ( ) لسنة 988 م، دراسة مقارنة، مجلة مؤتة للبحوث والدراسات، المجلد العاشر، العدد الأول، 997 م ص 1: 115.

صدقي، عبد الحميد، مدى رقابة محكمة القضاء الإداري على سلطة الإدارة ا تقديرية، مجلة مجلس الدولة، مصر، السنة 954 م، ص 85: 396.

علم الدين، محمد اسماعيل، تطوير فكرة القرار الإداري، مجلة العلوم الإدارية، جمهورية مصر العربية، العدد الثاني اغسطس 968 م، ص 37 82.

كنعان، نواف، تسبيب القرار التأديبي كضمانة أساسية من ضمانات التأديب الو يفي، مجلة مؤتة للبحوث والدراسات، المجلد السابع، العدد السادس 992 م، ص 28 172.

محمود حلمي، عيوب القرار الإداري، مجلة العلوم الإدارية، مصر، 2 170 ، ص 93 139.

مهنا، محمد فؤاد، القرار الإداري في القانون الإداري المصري والفرنسي، بحث في تحديد طبيعة القرارات لإدارية ونظامها القانوني، مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، الإسكندرية، جمهورية مصر العربية، ع 3 ، السنة 957 958 م ص 17.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ثالثاً: الرسائل الجامعية

البرزنجي، عصام عبد الوهاب، 971 م، السلطة التقديرية للادارة والرقابة القضائية، رسالة دكتوراه جامعة عبد شمس، القاهرة.

البشتاوي، مهند سعد توفيق 994 م، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، عمان، الاردن.

جريس، ميسون، 999 م، عيب السبب في القرار الإداري، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، الأردن.

الحسني، محمد بن عبد الله 001 م، التظلم الإداري، دراسة مقارنة وتطبيقية مقارنة، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، الأردن.

الكيك، محمود، بدون سنة نشر، رقابة محكمة النقض على تسبيب الأحكام الجنائية، رسالة دكتوراه، جامعة الإسكندرية، مصر.

عبد الفتاح، زهوة، بدون سنة، التأديب في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة الإسكندرية، مصر.

المنارة للاستشارات

www.manaraa.com

رابعاً: الدوريات

مجلة نقابة المحامين، نقابة المحامين الأردنيين، عمان.

مجموعة مجلس الدولة المصري.

مجموعة المبادئ الشرعية والنظامية التي قررتها هيئات ولجان ودوائر الديوان في المملكة العربية السعودية.

خامساً: القوانين ، لأنظمة:

النظام الأساسي العماني رقد 01 996 م.

قانون الخدمة المدنية العماني رقم) لسنة 980 م.

اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية بسلطنة عماز i2 984 م.

قانون محكمة العدل العليا الأردنية 2 992 م.

قانون محكمة القضاء الإداري بسلطنة عُمان رقم 1) لسنة 999 م.

نظام الخدمة المدنية الأردني رقم) لسنة 998 م.

المنارة للاستشارات

www.manaraa.com

قانون تشكيل المحاكم النظامية الأردني رقم 6) لسنة 995 م.

قانون المسكرات الأردني رقد 15 لسنة 952 م.

قانون البلديات الأردني رقد 29 لسنة 955 م.

قانون هيئة الشرطة المصري رقد 51 لسنة 964 م.

قانون المطبوعات والنشر العماني رقد 9 984 م.

قانون الأسلحة والذخائر بسلطنة عمان رقد 6 990 م.

قانون مكافحة المخدرات والمؤثرات العقلية بسلطنة عمان رقد 7 999 م.

قانون إقامة الأجانب بسلطنة عماز 6 995 م.

لائحة التحقيق والمحاكمة لرجال شرطة عمان السلطانية رقد 0 995 م

المنارة للاستشارات

www.manaraa.com

Abstract

Causing Administrative Decisions

A Comparative Study Between the Hashemite Kingdom of Jordan, the Sultanate of Oman and the Arab Republic of Egypt

This study has dealt with the subject of causing administrative decisions, a comparative study between the Hashemite Kingdom of Jordan, the Sultanate of Oman and the Arab Republic of Egypt.

The study has defined the administrative decision, showing its elements then analyzing the administrative decision elements in terms of the elements of competence, venue, end, cause and form.

The study then moved onto the main subject by defining causing administrative decision, its conditions and types. This was followed by showing the extent to which the administration complies with causing its decisions and the reflection of causing and its impact on personnel, administration and judiciary.

www.manaraa.com

Through this comparative study between the Jordanian, Egyptian and Omani legislation, the researcher has found that all such legislation concurred in that the administration is not bound by causing its decisions unless there is an explicit provision obligating it to causing its decisions, yet this does not prevent it from causing its decisions, if it wishes to do so, willingly voluntarily

Moreover, the administrative judiciary may impose on the administrative authority restrictions of pure judicial origin, thus obligating the administration to cause its decisions in which case, the lack of causing will lead to canceling the decision due to defect in the form.

The study reached a number of recommendations, most important of which are the following:

To make the fundamental thing causing administrative decisions in all cases unless the administration is relieved from such form by a special provision or at least that causing be mandatory, not only in certain individual cases but also in qualitative ordinary cases like the decision which terminates

www.manaraa.com

or touches an accrued position such as the drawing decision. the decision issued in violation of what has been agreed-upon in the administration activity and the decision issued in violation of the content of the file related thereto and the decision detrimental to the interested party...etc. although I am content that this suggestion will face strong opposition from the administrative authority due to its own reasons.

To observe certain conditions pertaining to the causing decision in order to acquire legitimacy therefrom. These condition include that the decision is to be written in classical Arabic and that the actual and legal considerations that constitute its basis be revealed and to formulate it briefly and concisely without imperfection. The decision should also be clear and evident, should be communicated to the concerned person and should be direct and elaborate, taking into consideration that no stipulation is to be made as to citing the causing in the body of the decision but it may be appended to it.

It is necessary to draft a special law for causing administrative decisions.

www.manaraa.com