وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة سـرت كلية القانون

مكتب الدراسات العليا قسم القانون العام

تسبيب القرارات الإدارية في ضوء أحكام القانون الليبي

قدمت هده الرسالة استكمالاً لمتطلبات الاجازة العليا (الماجستير) الموافق الاربعاء بتاريخ 19-01-2022م بقسم القانون العام ـ كلية القانون

جامعة سرت

إعـــداد الطالبـــة :-

خديجة رمضان محمد أبوخريص

إشـــــــــــراف :-

د. فـــرج مفتـــاح طلوبـــة

العام الجامعي 2021 – 2022م

جامعة سرت

كلية القانون　　قسم القانون العام

تسبيب القرارات الإدارية في ضوء احكام القانون الليبي

إعداد الطالبة/ خديجة رمضان محمد

إشراف/

د. فرج مفتاح اطلوبة

لجنة المناقشة والحكم/		التوقيع
1- د. فرج مفتاح اطلوبة	مشرفاً ورئيساً	.....
2- د. عمر عبد الله عمر	ممتحناً داخلياً	.....
3- د. محمد عثمان عبد السيد	متحناً خارجياً	.....

يعتمد

أ.د. خليفة صالح إحواس

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

أَنتُمْ قَدَّمْتُمُوهُ لَنَا فَبِئْسَ الْقَرَارُ

صدق الله العظيم

سورة ص الآية 59

الإهـــــداء

إلى روحه الطاهرة . . . . . أبي

إلي . . والدتي . . بارك الله في عمرها وأمدها الله بالصحة والعافية

إلـى من ينافس الغيث في العطايا ويسبقُ الحياء في السجايا

زوجي الغالي

إلى من تُسعد عيني برؤياهم ويطرب قلبي بنجواهم

إخوتي

إلى كل من مد لي يد المساعدة في سبيل إنجاز هذا العمل المتواضع

شكـــر و تقـــــدير

اللهم لك الحمد كما ينبغي لجلال وجهك وعظيم سلطانك، ولك الشكر والمنة أن يسرت لي السبل ووفقتني لإتمام هذا العمل ، والصلاة والسلام على سيد المرسلين وخاتم النبيين محمد وعلى آله وصحبه آجمعين .

عملاً بقول النبي صلَى الله عليه وسلم **(لا يشكر الله من لا يشكر الناس)**، و بمزيد من العرفان والامتنان والاعتراف بالفضل والتقدير أتقدم بالشكر **للدكتور فرج مفتاح اطلوبة**، على تفضله بالإشراف على هذه الرسالة ، الذي لم يبخل بجهد أو نصيحة فقد كانت لتوجيهاته الأثر البالغ في ظهورها على هذه الصورة، كما كان لما بذله من جهد ووقت ، وصبر وسعه صدر الدور الإيجابي للوصول إلي آخر محطة في مسيرة بحثنا هذا فجزاءه الله عني خير الجزاء.

كما أتوجه بالشكر وفائق الاحترام والتقدير لعضوي لجنة المناقشة والحكم ، على قبولهما مناقشة هذا البحث وعلى ما بذلاه من جهد ووقت لتقديم الملاحظات المثمرة .

والشكر موصول لجامعتنا (جامعة سرت) عامة ، وكلية القانون خاصة من أعضاء هيئة تدريس وموظفين ، جزاهم الله عني خير الجزاء .

وأخيراً ... شكر خاص لكل من مد لي يد العون في سبيل إنجاز هذا العمل .

الباحثة

خديجة رمضان محمد أبوخريص

ملخص البحث

دراسة تسبيب القرارات الإدارية وفقاً للقضاء الليبي، يتطلب إلقاء الضوء على القرار الإداري موضوع التسبيب، وتناولت مفهوم القرار الإداري ، مع بيان خصائصه وأنواعه وبيان مشكلة تسبيب القرار الإداري ، حيث عرضنا في المبحث التمهيدي القرار الإداري وعيب الشكل ، من خلال تحديد ، عن مدلول القرار الإداري لغة واصطلاحاً، وكذلك تحديد مفهوم الشكل في القرار الإداري ذلك لأن ركن الشكل يدخل ضمن تسبيب القرار الإداري، حينها تناولت تحديد مفهوم الشكل من الناحية اللغوية والاصطلاحية، وذلك وفق أحكام المحكمة العليا وأحكام القضاء.

ثم يعقب ذلك البدء في تناول الموضوع الرئيسي للرسالة حيث في الفصل الأول نتحدث عن ماهية تسبيب القرار الإداري ، وتستهدف إلى إبراز أهميته التي تنطوي على فوائد ومزايا متعددة للإدارة مصدرة القرار ذاتها، والأفراد والقضاء الإداري الذى يتولى رقابته وتكمن مشكلة موضوع الدراسة في أن تسبيب القرارات الإدارية من المواضيع التي لم تحظ باهتمام كاف ومستقل كغيرها من مواضيع القانون الإداري ، وقد تناولت في ذلك تحديد مدلول التسبيب في اللغة وفي الشريعة الإسلامية، كما وفق أحكام القضاء وأحكام المحكمة العليا، ودوائر القضاء الإداري الليبي، وكذلك تناولت بيان لأهمية التسبيب، وتحديد شروط صحته، وتوضيح مدى رقابة القضاء والقانون على مشروعية القضاء على مشروعية القرار من حيث تسبيبه.

أما في الفصل الثاني فقد خصصت الحديث فيه بنفس الخطة الدراسية للفصل الأول ، حيث بدأت الحديث فيه على مبحثين الأول: تحدثت حول موقف القضاء من تسبيب القرارات الإدارية، وذلك في المطلب الأول حول موقف القاضي الإداري من تسبيب القرارات في حالة الاختصاص المقيد، وفي المطلب الثاني حول الاختصاص التقديري، ثم بينت مفهوم القصور في التسبيب وحالاته ، والجزاء المترتب على الإخلال في قصور التسبيب،.

الباحثة

خديجة رمضان محمد أبوخريص

مقدمـــــة

تســـبيب القـــرارات الإداريـــة فـــي ضـــوء أحكـــام القضـــاء الليبـــــي

تقـــديم:

الحمد لله الذى أكمل لنا الدين، وأتم علينا النعمة، ورضي لنا لإسلام ديناً، والصلاة والسلام على سيد الخلق ، ومعلم البشرية محمد (ﷺ)الذى بعثه الله رحمة للعالمين.

وبعد:-

تحتل القرارات الإدارية مكاناً بارزاً في مجال ممارسة الوظيفة الإدارية، بل وفي موضوعات القانون الإداري قاطبة، إذ تعد من أهم مظاهر امتيازات السلطة العامة التي تتمتع بها الجهات الإدارية والتي عن طريقها تستطيع التعبير عن إرادتها المنفردة والملزمة وسلطتها الأمرة ، وذلك بما تصدره من أوامر للأفراد بما تمنحه لهم من حقوق وما تفرضه عليهم من واجبات[1]

و لقد لعبت قواعد الشكل أهمية كبيرة في تحقيق العدالة ، حيث أصبح من الواجب إيجاد وسيلة تقلل من غلو الإدارة وتحمي الأفراد من تعسفها الإدارة واستبدادها فيما لو تركت تتصرف وتعمل دون إخضاعها لأي قواعد قانونية موضوعة مسبقاً، إذ تتخذ الإدارات الحكومية مئات القرارات يومياً لذا كان لابد من وسيلة تلبي شعار الشفافية التي تنادي بها الاتجاهات الحديثة ، وهو ما يلزمها تسبيب القرارات الإدارية، فالتسبيب التزام قانوني تعلن الإدارة بمقتضاه الأسباب القانونية والواقعية التي دفعتها إلى إصدار القرار، وشكل الأساس القانوني الذي بني عليه، وتعد مشكلة تسبيب القرارات الإدارية من الموضوعات التي اهتمت بها كتابات الفقه الإداري الحديث في إطار الاهتمام العالمي بحقوق الإنسان.

---

[1] د. محمد عثمان عبد السيد، القرار الإداري المنعدم في القانون الليبي، دراسة مقارنة مع الفقه والقضاء الفرنسي والمصري، منشور جامعة الجبل الغربي، سنة 2012،2013م، ص7.

ولاشك أن التسبيب يشكل ضمانة قانونية مهمة لحماية حقوق الأفراد وحرياتهم ، فهو يخلق نوعاً من الثقة المتبادلة بين الإدارة والأفراد، ويمد جسور هذه الثقة بصفة دائمة ومنتظمة ، إذ إنه من خلال تسبيب القرارات الإدارية يستطيع المعني بالقرار فهم الأسباب الواقعية والقانونية التي دفعت رجل الإدارة لإصدار قراره، وكذلك يسهل مهمة القضاء الإداري عند معرفتها للأسباب التي أدت إلى إصدار القرار.

ويختلف التسبيب عن أسباب القرار الإداري من حيث إن مشروعية الأسباب تندرج ضمن المشروعية المادية ، في حين تندرج مشروعية التسبيب ضمن المشروعية الخارجية، كما أن ركن السبب لازم لقيام القرار الإداري، وشرط أساسي لمشروعيته، بينما التسبيب عنصر غير لازم لمشروعية القرار الإداري إلا في حالة النص على ضرورة تسبيبه.[1]

وقد استقر الرأي فقهاً وقضاءً على أن التسبيب يدخل ضمن المشروعية الشكلية للقرار، أي عنصر الشكل والإجراء في القرار الإداري.

1/ أهميــة موضوع الدراســة:

إن تسبيب القرارات الإدارية يعد أحد الموضوعات المهمة في مجال الرقابة على القرارات الإدارية، فهو لا يعد ضمانة للمخاطبين بالقرار فحسب، بل وفي الوقت نفسه يعد من أهم الوسائل التي يعتمد عليها القاضي الإداري في ممارسته على مشروعية القرار الإداري. وفى دراستي هذه حاولت البحث في القانون الليبي لمعرفة ما جرى عليه العمل في هذا القانون.

وبناءً على ذلك فإن تسبيب بعض القرارات الإدارية يعد أهم ضمانات الأفراد؛ لأنه يتيح للقضاء مراقبة مشروعيتها، فضلاً عن أن معرفة الأسباب التي دعت الإدارة لاتخاذ قراراها مما

1- د. محمد عبدالله الدليمي، الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الليبي، رقابة القضاء الإداري، دار الكتب الوطنية، الطبعة الأولى، 2002، ص215.

يسهل عليهم الطعن فيه أمام القضاء، كما أن التسبيب يعد وسيلة لمراجعة الإدارة لقرارها قبل صدوره، إضافة إلي أن إلزام الإدارة بإصدار أي قرار تشابهت أسبابه بالقرار المسبب مستقبلاً.

وعلي الرغم من أن الإدارة لا تلتزم من حيث المبدأ بتسبيب قراراتها، إلا إذا أوجب القانون ذلك إلا أنه يجب أن يكون لها سبب مشروع عند إصدار قراراتها، وهذا لا يعني عدم مشروعيتها، لأنها تتمتع بقرينة قانونية، حيث تفترض بأنها مشروعة ومبنية على أسباب صحيحة إلى أن تثبت عكس ذلك، وانه وفقاً لمبدأ (لا تسبيب إلا بنص) أعتقد أن الإدارة في ليبيا غير ملزمة بتسبيب قراراتها إلا في نطاق ضيق جداً يتعلق بالقرارات التأديبية ، وأن الإدارة غير ملزمة بتسبيب قراراتها إلا إذا ألزمها القانون بذلك ،**وهنا تبرز أهمية الموضوع فيما يأتي:** خضوع الإدارة لرقابة القضاء للتحقق من مدى مطابقة أو عدم مطابقة السبب للقانون، لأن معرفة الأفراد للأسباب التي دعت الإدارة لإتخاد قرارها يسهل عليهم الطعن فيه أمام القضاء، ومن أهم الاعتبارات التي تقضي وجود تسبيب القرارات الإدارية:

1- إن تسبيب القرارات الإدارية وسيلة لحماية الحقوق والحريات للأفراد.

2- يضيف الشفافية على الأعمال الإدارية.

3- يعد ضمانة أكبر لعدم إصدار رجل الإدارة القرار بناءً على هوى، أو ميل شخصي من جانبه.

4- هو وسيلة لحماية رجل الإدارة مما قد يقع عليه من ضغوط .

5- من شأنه أن يسهل عملية الطعن.

6- يسهل رقابة القاضي على أعمال الإدارة.

7. يعد حماية وضمانة حقوق الأفراد وحرياتهم وبذلك ينقل عبء الإثبات من الفرد إلى الإدارة خلافاً للمبدأ الذي مفاده أن عبء الإثبات يقع على المدعي ويترتب على مخالفة هذه الإجراءات بطلان القرارات الإدارية، كما وهي قيود يقصد المشرّع منها الحد من حرية الإدارة وسلطانها.

8. تحمي الأفراد من تحكم الإدارة واستبدادها وتحيزها، وتمثل أيضاً حدوداً لا يجوز للإدارة مخالفتها وإلا عدت قراراتها مشوبة عليه، فهو يبين ألة الرقابة علي أعمال الإدارة

2/ الدراسات السابقة لموضوع الدراسة :-

تعتبر الدراسات والأبحاث التي تناولت تسبيب القرارات الإدارية كثيرة والتي تعرضت لجميع جزئياتها، أما مسألة التسبيب في القانون الليبي فثمة بعض الكتب والرسائل العلمية التي تناولت هذه المسألة، ونتمنى أن تكون هذه الدراسة نقطة انطلاق لدراسات أخرى تضيف ما شابها من نقص ومن أمثلة هذه الدراسات:

1- أ. بلال عماري، تسبيب القرارات الإدارية، رسالة ماجستير، جامعة محمد بوصياف، المسلة، الجزائر، سنة 2016م، بحث منشور عن طريق الإنترنت.

2- د، خالد أحمد إبزيم، تسبيب القرارات الإدارية بين الفاعلية وغياب النص القانوني، عضو هيئة تدريس بكلية القانون جامعة سبها، مجلة الجامعي، العدد26،

3- د. سمية محمد كامل، تسبيب القرارات الإدارية، رسالة دكتوراه، جامعة سيدي بلعباس، الجزائر، سنة2017-2018م.

4- د. سمية محمد كامل، الشكل في القرارات الإدارية، دراسة مقارنة ، الطبعة 1، منشورات الحلبي الحقوقية، لنان، سنة 2014م.

5- د. سعد علي بشير، تسبيب القرارات الإدارية، دراسة مقارنة، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، بحث منشور عن طريق الإنترنت.

6- زينب سالم مسعود جابر، الرقابة القضائية علي ركن السبب في القرار الإداري، دراسة مقارنة بين القانون الليبي والقانون المصري، رسالة ماجستير، جامعة الفاتح، كلية القانون، طرابلس،2011م.

7- أ. رائد محمد يوسف العدوان، نفاد القرارات الإدارية، دراسة مقارنة بين الأردن ومصر، رسالة ماجستير، قسم القانون العام، جامعة الشرق الأوسط، 2012-2013م، بحث منشور عن طرق الإنترنت.

8- د. عبدالله رمضان بنيني، نطاق دعوي الإلغاء، دراسة مقارنة، كلية القانون، جامعة الزاوية، ليبيا، مجلة البحوث العلوم القانونية والشرعية ، بحث منشور سنة 2005م.

9- ودراسة نعيمة عمر عبد الغزير، الرقابة على ملائمة العقوبات التأديبية وآثرها على ضمانات الموظفين، رسالة ماجستير ، كلية القانون، جامعة طرابلس، 2005م.

10- د. محمد نجيب الكبتي، صنع القرارات الإدارية، مجلة البحوث القانونية ، مجلة علمية دورية تصدر عن كلية القانون جامعة مصراته، سنة2013م.

11- أ. مزود فلة، دور التسبيب في تكريس مبدأ الشفافية في القرارات الإدارية، مجلة البحوث القانونية، المجلد 4، العدد1، بحث منشور عن طريق الإنترنت، سنة النشر 2021م.

12- د. محمد عثمان عبد السيد، رقابة دوائر القضاء الإداري الليبي علي عيب الشكل في القرار الإداري، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق، قسم القانون العام، جامعة عين شمس، مصر، 2015م.

لذلك نجد هذه الدراسات لم تتطرق لتسبيب القرار الإداري في القانون الليبي بشيء من التفصيل ، فلهذا اختارت الباحثة دراسة تسبيب القرارات الإدارية لما لها من أهمية في ضمان حقوق الأفراد من تعسف الإدارة لها، وأن التسبيب يجب أن يكون واضحاً حتى يتمكن الشخص من فهم المبررات القانونية التي جعلت الإدارة لإصدار القرار، وفهم أن التسبيب لا يكون إلا إذا تضمن القرار الأسباب القانونية التي دعت مصدر القرار على إصداره.

3/ إشكالية موضوع الدراسة :-

موضوع تسبيب القرارات الإدارية من الموضوعات بالغة الأهمية التي تتضمن المسائل الجديرة بالعناية، حيث يمكن أن يؤدي البحث فيها إلى نتائج مفيدة، ومقترحات جدية تشكل مساهمة إيجابية بسيطة في كشف القواعد القانونية الحقيقة التي يجب أن تطبق على تصرفات الإدارة ونشاطها، وبالتالي فإن الرقابة القضائية على تسبيب القرارات الإدارية أثارت تساؤلاً عن مدى سلطة القاضي في ممارسته على مشروعية القرار الإداري؛ فالتسبيب قد يكون وجوبياً يتطلبه القانون أو القضاء، أو اختياري تقوم به الإدارة من تلقاء نفسها، لذا ارتأت الباحثة الإجابة من خلال هذه الدراسة عن التساؤلات الآتية:

هل الإدارة ملزمة ببيان أو تسبيب كل قراراتها؟ وإذا كانت ملزمة في بعض القرارات بالتسبيب فمتي تكون لها حرية أو سلطة تقديرية في ذلك؟ وهل أوجب القانون تسبيب كل القرارات الإدارية؟ أم أن هناك حالات ترك فيها القانون سلطة تقديرية للإدارة ؟ وما هو الجزاء القانوني المترتب علي مخالفة الإدارة لشرط التسبيب؟ وما هو موقف القانون الليبي والمقارن من تسبيب القرارات الإدارية؟

4/ منهـج الدراسة :-

اتبعت الباحثة في هذه الدراسة المنهج الوصفي التحليلي، وذلك من خلال تقديم وصف دقيق للظاهرة محل الدراسة ، بالإضافة إلي المنهج المقارن وذلك من خلال دراسة تسبيب القرار الإداري، لبيان أوجه النقص والقصور فيها في ضوء أحكام القضاء الليبي والمقارن.

5/ أهداف الدراسة :-

تهدف الدراسة إلي الوقوف على أهداف التسبيب :

1/ التعريف بالقرار الإداري في الفقه والقضاء

2/ التعريف بعيب الشكل وبيان صوره وحالاته

3/ التعريف بالتسبيب في القرارات الإدارية وبيان أهميته

4/ تحديد موقف القضاء أو دوره في تسبيب القرارات الإدارية

5/ وتهدف الباحثة من خلال هذه الدراسة علي أن الهدف من التسبيب:

أ / حماية وضمانة حقوق الأفراد وحرياتهم، وبذلك ينقل عبء الإثبات من الفرد إلى الإدارة خلافاً للمبدأ الذي مفاده أن عبء الإثبات يقع على المدعي ويترتب على مخالفة هذه الإجراءات بطلان القرارات الإدارية، كما تعد قيوداً يقصد المشرّع منها الحد من حرية الإدارة وسلطانها.

ب / حماية الأفراد من تحكم الإدارة واستبدادها وتحيزها، وتمثل أيضاً حدوداً لا يجوز للإدارة مخالفتها وإلا عدت قراراتها مشوبة عليه، فهو يبين ألة الرقابة علي أعمال الإدارة

ج / تعد وسيلة لضمان مشروعية القرارات الإدارية

6/ خطة البحث:-

الفصل التمهيدي: القرار الإداري وعيب الشكل.

المبحث الأول: مفهوم القرار الإداري.

المبحث الثاني: مفهوم عيب الشكل وطبيعته القانونية .

الفصل الأول: ماهية تسبيب القرارات الإدارية.

المبحث الأول:. مفهوم التسبيب وأهميته.

المبحث الثاني: أنواع التسبيب وشروط صحته.

الفصل الثاني : دور القضاء في تسبيب القرار الإداري المعيب في تسبيبه.

المبحث الأول: جزاء القصور في تسبيب القرار الإداري .

المبحث الثاني: موقف القضاء الإداري من سلطة الإدارة في تسبيب القرارات الإدارية.

الخاتمة(الاستنتاجات/ التوصيات)

قائمة المصادر والمراجع .

الفهرس.

الفصل التمهيدي

القرار الإداري وعيب الشكل

الفصل التمهيدي

القرار الإداري وعيب الشكل

من المستقر عليه فقهاً وقضاءً أنه لابد لكل تصرف قانوني من سبب يستند عليه، والقرار الإداري باعتباره نوعاً من التصرفات الصادرة عن الإدارة يعد تعبيراً عن إرادتها المنفردة، لابد له من سبب يبرره، ومن هذا المنطلق يفترض التفرقة بين السبب والتسبيب في القرار الإداري، فالسبب هو الحالة الواقعية القانونية المادية التي عند وقوعها تفرض على جهة الإدارة التدخل لإصدار قرارها بشأنها سواء كانت تمارس اختصاصاً تقديرياً أو مقيداً، أما تسبيب القرار الإداري فهو شرط شكلي من شروط صحة القرار وليس ركناً من أركان القرار[1]

وبناءً عليه سنقسم هذا الفصل عن مبحثين، في المبحث الأول نتعرض للقرار الإداري وعيب الشكل ،أما في المبحث الثاني سنحدد حالات بطلان القرارات الإدارية لعيب في شكلها، وفق الخطة التالية:

المبحث الأول: مفهوم القرار الإداري وعيب الشكل

المطلب الأول: تعريف القرار الإداري

المطلب الثاني: مفهوم الشكل في القرار الإداري

المبحث الثاني: حالات بطلان القرارات لعيب في شكلها

المطلب الأول: الأشكال التي تؤثر علي مشروعية القرار الإداري

المطلب الثاني: الأشكال التي لا تؤثر علي مشروعية القرار الإداري

---

(1)–د. أشرف عبد الفتاح أبو المجد، تسبب القرارات الإدارية أمام قاضي الإلغاء، مرجع سابق، ص32.

المطلب الأول
مفهوم القرار الإداري (خصائصه – أنواعه)

يعد القرار الإداري أهم امتيازات الإدارة ، حيث تمارس عن طريقه أغلب نشاطاتها التي ترتب الحقوق وتفرض الالتزامات بإرادتها المنفردة حيث سنتعرض في هذا المطلب لثلاثة فروع الأول نحدد تعريف القرار الإداري ، بينما الفرع الثاني سنعرض للشروط الواجب توفرها في القرار الإداري، بينما نعرض في الفرع الثالث لأنواع القرارات الإدارية علي النحو التالي:

الفرع الأول: تعريف القرار الإداري

أولاً: تعريف القرار الإداري في اللغة

قرار (اسم) مصدر قرَ ، القرار: مستقر ثابت[1]، ﴿**اللَّهُ الَّذِي جَعَلَ لَكُمُ الْأَرْضَ قَرَارًا**﴾[2]، القرار: المكان المنخفض يجتمع فيه الماء إلى ربوة ذات قرار ومعين، أهل قرار، أهل الحضر، أهل القرار: أهل السلطة والرأي، لا قرار له: غير ثابت من لا يستقر على رأي، دار القرار الآخرة، القرار: يمضيه من يملك إمضاءه، أمر يصدر عن صاحب النفوذ[3].

ثانياً: تعريف القرار الإداري في الفقه والقضاء

وما تجدر الإشارة إليه أن المشرع لم يهتم بمسألة تعريف القرار الإداري في القانون رقم (88) لسنة 1971م، وإنما ترك ذلك لدوائر القضاء الإداري بمحاكم الاستئناف في سلطة إلغاء القرارات والتعويض عنها، لكي يتمكن من تعريف مناسب وملائم مع التطور المستمر للوظيفة الإدارية.

---

(1)– ابن منظور، لسان العرب، دار الحديث، القاهرة، المجلد الخامس، سنة 2003م، مادة قرّ، ص 103.

(2)– سورة غافر، الآية 64.

(3)– ابن منظور، لسان العرب، المرجع السابق،ص103

إن المشرع العربي لم يتعرض لتعريف القرار الإداري شأنه في ذلك شأن المشرع الفرنسي الذي أخذ عنه، وهو ما دعي رجال الفقه والقضاء للتصدي لهذه المسألة، وذلك بمحاولة وضع تعريف للقرار الإداري ، إلا انهم لم يتفقوا علي وضع تعريف جامع مانع للقرار الإداري ،حيث تعددت التعاريف واختلفت وتنوعت وافرغت في محتويات مختلفة ، وانتقد بعضها وسلم البعض الأخر من الانتقاد، وما علينا إلا أن نتطرق إلي بعض التعاريف التي جاء بها الفقه والقضاء الليبي والمقارن.

حيث عرف الفقيه (هوريو) القرار الإداري بأنه" إعلان للإدارة بقصد إحداث أثر قانوني إزاء الأفراد يصدر عن سلطة إدارية في صورة تنفيذية أي صورة تؤدي إلي التنفيذ المباشر"[1].

أما الأستاذ(فيدل) فيعرفه بأنه: " تصرف قانوني صادر عن الإرادة المنفردة للإدارة بقصد تغيير الوضع القانوني القائم عن طريق فرض الالتزامات أو منح الحقوق"[2]

و عرفه الأستاذ (ستاسينوبولص) بأنه" إعلان عن الإرادة يصدره عضو إداري يحدد فيه بالإرادة المنفردة الحكم القانوني بشأن حالة فردية معينة"[3]

أما في الفقه العربي فقد عرّف الدكتور سليمان الطماوي القرار الإداري بأنه: "إفصاح عن إرادة ملزمة بقصد إحداث أثر قانوني، وذلك إما بإصدار قاعدة تنشئ، أو تعدل، أو تلغي حالة قانونية عامة أو موضوعية"[4]

كما عرّفه الدكتور ماجد راغب الحلو بأنه: "إفصاح عن إرادة منفردة يصدر عن سلطة إدارية ويرتب آثار قانونية" [5]

---

(1) أشار إليه د، محمد ماهر أبو العينين، دعوى الإلغاء، الكتاب الأول، شروط قبول دعوى الإلغاء، دار أبو المجد للطباعة، الطبعة السادسة، 2006م، 21، وكذلك د، محمد عبدالله الدليمي، الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الليبي، مرجع سابق، ص 229.
(2) أشار إليه د، مصطفي أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة ، قضاء الإلغاء، دار المطبوعات الجامعية، الطبعة العاشرة، 1999م، ص485.
(3) نفس المرجع السابق ، نفس الصفحة.
(4) - د، سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، دار الفكر العربي، الطبعة الخامسة، 1984م، ص31.
(5) - د، ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1985م، ص70.

وعرفه الدكتور عبد الغني بسيوني فعرّفه بأنه: "عمل قانوني نهائي يصدر عن سلطة إدارية وطنية ، بإرادتها المنفردة ، وتترتب عليه آثار قانونية معينة"[1]

وأما الدكتور خليفة أحواس فقد عرّفه بأنه : "عمل قانوني نهائي يصدر من سلطة إدارية وطنية بإرادتها المنفردة وتترتب عليه آثار قانونية معينة"[2]

ويعرّفه 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".[3]

كما عرفه الدكتور مصطفى أبو زيد حينما يقول : "عمل قانوني تصدره الإدارة بإرادتها المنفردة بقصد إحداث تعديل في المراكز القانونية القائمة إما في الحقوق أو في الالتزامات"[4]

كما تناولت المحكمة العليا الليبية تعريف القرار الإداري في أول حكم صدر لها في 5 أبريل 1954م، وقد جاء متطابقاً مع تعريف المجلس الدولة المصري له بأنه "إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح وذلك بقصد إحداث أثر قانوني معين متى كان ذلك ممكناً وجائز قانوناً وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة" [5]

(1) د. عبد الغني بسيوني ، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، الطبعة الثالثة، 2006ف، ص483.

(2) أ. د. خليفة صالح أحواس، القانون الإداري الليبي الحديث، مكتبة طرابلس العلمية العالمية، الطبعة الأولى، 2020م، ص 174.

(3) د. محمد فؤاد مهنا، القانون الإداري في ضل النظام الإشتراكي الديموقراطي التعاوني، الطبعة الثانية، 1967ف، ص109.

(4) د. مصطفي أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة ، قضاء الإلغاء، دار المطبوعات الجامعية ، الطبعة العاشرة ، 1999ف، ص485.

(5) طعن إداري رقم 1/1 ق ، قضاء المحكمة العليا، القضاء الإداري والدستوري، ج 1، ص25، مجلة المحكمة العليا.

كما عرّفته المحكمة العليا الليبية في حكم أخر صادر في الطعن الإداري رقم (34) لسنة (54) قضائية بتاريخ 2008/2/3م بقولها: "إنه إفصاح الإدارة في الشكل الذي يتطلبه القانون عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة عامة بمقتضى القوانين واللوائح، وذلك بقصد إحداث مركز قانوني معين، ابتغاء مصلحة عامة"[1]

وتابعتها في ذلك دوائر القضاء الإداري بمحاكم الاستئناف بنغازي حيث عرفت القرار الإداري بأنه هو: (كل ما تفصح به الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح وذلك بقصد إحداث مركز قانوني معين ، متى كان ممكناً وجائزاً قانوناً ، وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة)[2]

وتأكيداً لما سبق نبيّن أن هناك تطابق بين الدائرة الإدارية مع محكمة استئناف بنغازي حول تعريف القرار الإداري بأنه "إفصاح الإدارة المختصة في الشكل الذي يتطلبه القانون عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة عامة بمقتضى القوانين واللوائح بقصد إحداث مركز قانوني معين متي كان ممكناً وجائزاً قانوناً ابتغاء مصلحة عامة، وأن القرار لكي يصدر صحيحا ومشروعاً لابد من توافر أركانه الخمسة وهي الاختصاص، والشكل، والمحل، والغاية، ويترتب على تخلف إحداها عدم مشروعية القرار،

والواضح من هذه التعريفات المختلفة للقرار الإداري أنها تتفق من حيث الجوهر على أن القرار الإداري ليس في حقيقته سوى عمل إرادي قانوني يصدر من جانب واحد لغرض إحداث أثر قانوني معين بإنشاء مركز قانوني أو تعديله أو إلغائه، وبالتالي يتضح:

---

(1)- طعن إداري رقم 34 لسنة 54 ق بتاريخ 2008/2/3م، مجموعة أحكام المحكمة العليا، الجزء الثاني، 2007-2008م، ص38.

(2)- د، محمد عبدالله الحراري، أصول القانون الإداري الليبي، الجزء الثاني، وسائل مباشرة الإدارة الشعبية ووظائفها، المركز القومي للبحوث والدراسات العلمية 1995م، ص 144.

1- إن تعريف القرار الإداري لا يتسم بالدقة في التعبير، حيث إنه يتحدث عن إفصاح الإدارة ولا ينطبق معنى الإفصاح إلا على القرارات التي تصدرها الإدارة صراحة، في حين أنه لا يتضمن القرارات الإدارية الضمنية التي تحوز على القيمة القانونية نفسها التي للقرارات الإدارية الصريحة[1]

2- إن تعريف القرار الإداري لم يقتصر على ذكر الأركان فحسب، وإنما تعدى ذلك ليشمل شروط صحته التي تخرج عن ماهية القرار، فالقرار الإداري يُعدّ موجوداً بتوفر أركانه، حتى ولو لحقه عيب يتعلق بشروط صحته، ويجعله قابلاً للإلغاء، كما أن هذا التعريف ينطبق علي التصرفات الإدارية التي تجريها الإدارة من دون تتضافر بشأنها إرادة جهة أخري ، وبالتالي يخرج من هذا التعريف العقود الإدارية مثلاً، إضافة إلي كون التعريف يقتصر علي تعريف القرار الإداري وليس المشروع وليس المعيب، أضف إلي أنه تعريف طويل بعكس ماجري عليه القضاء الفرنسي.

ومما تقدم يتضح لنا من خلال التعريفات أن القرار الإداري ما هو إلا تعبير عن الإرادة المنفردة لسلطة إدارية بقصد إحداث أثر قانوني معين، يكون ذلك في حالة كون القرار فردياً أو تنظيمياً مكتوباً أو شفهياً صريحاً أو ضمنياً ايجابياً أو سلبياً.

(1)- د، عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 483.

الفرع الثاني

شروط القـرار الإداري

ونقصد به مشتملاته في ضوء التعريف القضائي كما سبق وإن اشرنا ، حيث يشترط لوجود القرار الإداري الصحيح عناصر لا يقوم بدونها، فكل قرار إداري في ضوء ما تقدم يجب أن تتوافر فيه الشروط الآتية:

أولاً: صدور التصرف من جهة إدارية وطنية.

يشترط في القرار الإداري أن يكون صادراً من سلطة إدارية وطنية سواء كانت داخل حدود الدولة أم خارجها، دون النظر إلي مركزية السلطة أو عدم مركزيتها ، والعبرة في تحديد ما إذا كانت الجهة التي أصدرت القرار وطنية أم لا، ليس بجنسية أعضائها، وإنما بمصدر السلطة التي تستمد منها ولاية إصدار القرار[1]

وأن القرارات نوعان من التصرفات قانونية، ومادية، وبالتالي فإن القرار الإداري تصرف قانوني، وهو ما كان واضحاً من خلال تعبيرها عن إرادتها المنفردة والملزمة، وقد كانت تهدف من خلال التغيير في المركز القانوني كإلغاء وتعديل أو إنشاء المصلحة العامة، وأن هذا التصرف قد يتم بعمل إيجابي ، او بفعل سلبي، وهو ما نصت عليه المادة الثانية من القانون رقم 88 لسنة 1971م، " يعتبر في حكم القرارات الإدارية رفض السلطات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار أو إجراء كان من الواجب عليها اتخاذها وفقاً للقوانين واللوائح"[2]

(1) د، عبد الله رمضان بنيني، نطاق دعوي الإلغاء، دراسة مقارنة، كلية القانون، جامعة الزاوية، ليبيا، مجلة العلوم القانونية والشرعية، مقال منشور سنة2005ف.

(2) المادة الثانية من القانون رقم 88 لسنة 1971م، صدر بتاريخ 31 اكتوبر 1971م

ولكي نكون اما قرار إداري ينبغي أن يصدر هذا القرار من شخص له الصفة الإدارية وقت إصداره، ولا عبرة بتغيير صفته بعد ذلك، وقد استقر الفقه والقضاء الليبي والمقارن علي وجود معيارين للتمييز بين القرار الإداري وبين القرارات الأخرى:

1/ المعيار الشكلي: وفقاً للمعيار الشكلي يتم الرجوع إلي الهيئة التي أصدرت العمل أو الإجراءات التي اتبعت في اصداره دون النظر إلي موضوعه، فإذا كان صادراً من السلطة التشريعية فهو عمل تشريعي، أما إذا كان صادراً من إحدي الهيئات الإدارية بوصفها فرعاً من فروع السلطة التنفيذية فهو عمل إداري، ومن ثم يمكن تعريف القرار الإداري وفق هذا المعيار بانه كل عمل صادر من فرد او هيئة تابعة للإدارة أثناء أداء وظيفتها.

2/ المعيار الموضوعي:

يعتمد المعيار الموضوعي علي طبيعة العمل وموضوعه بصرف النظر عن الجهة التي أصدرته أو الإجراءات التي اتبعت في إصداره، وبالتالي إذا تمثل العمل في قاعدة مجردة وانشاء مركزاً قانونياً عاماً اعتبر عملاً تشريعياً، أما إذا تجسد في قرار فردي يخص فرداً أو أفراد معنيين بذاتهم، ولنشاء مركزاً قانونياً خاصاً اعتبر عملاً إدارياً[1]

ومن ثم استبعدت دوائر القضاء الإداري الليبي القرارات الصادرة عن جهات غير تنفيذية أو جهات لا تتمتع بالشخصية الاعتبارية العامة ، كالسلطة التشريعية، أو السلطة القضائية، والشركات والمنشآت العامة، فقراراتها ليست قرارات إدارية وموظفوها ليسو بموظفين عامين ، ولا يختص القضاء الإداري بالفصل في دعواهم، إلا إنه تمشياً مع القضاء الإداري المقارن ،أخذت دوائر القضاء الإداري الليبي استثناء بالمعيار الموضوعي ، حيث اعتبرت القرارات الصادرة عن المحاكم في شأن موظفيها وكذلك القرارات التي لا تصطبغ بالطابع القضائي ، قرارات إدارية،

(1) د، عبد الله رمضان بنيني، مرجع سابق، ص66، وكذلك د، خليفة صالح احواس، مرجع سابق،ص195.

وكذلك الأمر فيما يخص القرارات الوظيفية التي تصدر عن السلطة التشريعية في شأن موظفيها، كالتعين، والنقل، والترقية، وغيرها مما هو منصوص عليه في المادة الثانية من القانون رقم 88 لسنة 1971م.[1]

ثانياً : صدور القرار بالإرادة المنفردة للإدارة.

ليس كل إفصاح من جانب جهة الإدارة عن إرادتها هو بمثابة قرار إداري، بل يجب أن يكون الإفصاح قد صدر عنها باعتبارها سلطة آمرة، وهذا يدل على أن التصرفات القانونية أحادية الجانب الصادرة عن الجهة الإدارية العامة ليست جميعها قرارات إدارية، فلكي تأخذ هذه التصرفات وصف القرارات الإدارية و جائز الطعن فيها بالإلغاء لابد أن تكون للإدارة عند إصدارها لها صفة السلطة العامة متبعة أساليب القانون العام، وأن تستهدف تحقيق المصلحة العامة .[2]

ويجب ان يصدر القرار الإداري من جانب الإدارة وحدها ، وهو ما يميز القرار الإداري عن العقد الإداري ، الذي يصدر باتفاق إرادتين سواء أكانت هاتين الإرادتين لشخصين من أشخاص القانون العام أم كان أحدهما لشخص من أشخاص القانون الخاص، والقول بضرورة أن يكون القرار الإداري صادراً من جانب الإدارة وحدها ليكتسب صفة القرار الإداري ، لا يعني أنه يجب أن يصدر من فرد واحداً فقد يشترك في تكوينه أكثر من فرد كل منهم يعمل في مرحلة من مراحل تكوينه، لأن الجميع يعملون لحساب جهة إدارية واحدة[3]

وهذا ما أكدته دائرة القضاء الإداري بمحكمة استئناف طرابلس في أحد أحكامها بأنه (من المقرر فقهاً وقضاءً أن لجهة الإدارة أن تسلك في شراء ما يلزمها من عقارات مسلك الأفراد،

(1) المادة الثانية من القانون رقم 88 لسنة 1971م مرجع سابق.
(2) د، محمد عبدالله الحراري، أصول القانون الإداري الليبي، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص 151.
(3) د، عبدالله رمضان بنيني، مرجع سابق، ص70.

وتتبع الوسائل التي يتبعونها، كما لها أن تؤجر وأن تبيع كما يبيعون ويؤجرون، وهي عندما تباشر هذه التصرفات فإن جميع ما تقوم به من أعمال الإدارة وتتخذه من تصرفات وإجراءات تخضع لأحكام القانون المدني، فلا علاقة للقانون الإداري بذلك، ومن ثم لا يجوز الطعن على هذه التصرفات ولا تكون مما يدخل في اختصاص القضاء الإداري.[1]

ولا تدخل في سياق دعوى الإلغاء القرارات الإدارية التي تصدر عن الهيئات الخاصة كالشركات العامة أو المنشآت العامة، والأعمال التي تصدر عن السلطة التشريعية أو القضائية.[2]

ولتأكيد ما سبق يجب أن يكون التصرف القانوني الذي هو محل الطعن صادراً من سلطة إدارية وطنية لا أجنبية، إذ لا يجوز الطعن أمام القضاء الإداري بالقرارات الصادرة من سلطة أجنبية أو دولية ، وهذا ما أكدت عليه المحكمة الإدارية العليا في مصر على أنه من المقرر فقهاً وقضاء أن اختصاص القضاء الإداري في الفصل في طلبات إلغاء القرار الإداري أن يكون صادراً من جهة وطنية تطبق بها قوانين البلاد ولا تكون أجنبية[3]

وتأكيداً على ذلك فإن القضاء الإداري الليبي رفض طلب إلغاء القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية التي تمثل الاحتلال الإيطالي أو القرارات الصادرة عن المنظمات الإقليمية والدولية العاملة في ليبيا كمنظمة الأمم المتحدة[4]

---

(1)– حكم دائرة القضاء الإداري بمحكمة استئناف طرابلس في الدعوي الإدارية رقم34 لسنة 72م، 73/8/30م.

(2)– أشار إليه د، محمد عبد الله الحراري، أصول القانون الإداري الليبي، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص233.

(3)– ينظر: د، محمد عبد الله حمود الدليمي، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في القانون الليبي، رقابة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص232.

(4)-د، صبيح بشير مسكوني، مبادئ القانون الإداري الليبي، دراسة مقارنة، الطبعة الثانية، بنغازي، سنة 1982، ص 308.

ثالثاً: صدور التصرف من جهة الإدارة بقصد إحداث آثار قانونية

ويشترط لوجود القرار الإداري أن يكون صادراً من جهة إدارية من شأنها أن تحدث أثراً قانونياً بأن تنشئ أو تعدل أو تلغي في المراكز القانونية، وهذا ما أشارت إليه المحكمة العليا عندما عرفت القرار الإداري على أنه (إفصاح الإدارة عن إرادتها بقصد إحداث مركز قانوني معين).[1]

وينصرف ذلك إلى محل القرار الإداري الذي يجب أن يختلف عن محل العمل المادي الصادر عن الإدارة، والأثر القانوني الذي هو محل القرار الإداري يتعلق بإنشاء أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني شخصي أو تنظيمي، ما لم يكن ذلك قائماً فلا مجال للحديث عن وجود القرار الإداري فتعيين موظف، أو فصله، أو منحه رخصة مزاولة مهنة تعد قرارات إدارية لما لها من تأثير في مركز شاغلها، أما عدا ذلك فلا يعدو أن يكون عملاً مادياً لا ينتج أي أثر قانوني يرقى لمصاف القرارات الإدارية و لتأكيد ذلك رفضت المحكمة العليا في ليبيا اضفاء صفة القرار الإداري على إجراء منحت بموجبه جهة الإدارة لأحد الأفراد شهادة إدارية غير مطابقة للحقيقة ونصت في قرارها الصادر بتاريخ 1970/1/11م، بأنه (إذ تبين من مقارنة الشهادة التي أعطيت للطاعن بإثبات قيده في جدول أطباء الأسنان بأصلها في الجدول نفسه، وأنها مخالفة لما ثبت بالجدول، وانها كانت عديمة الجدوى لا تعدو أن تكون عملاً مادياً خاطئاً لا يكسب صاحبه أي حق ولا ينشئ له مركزاً قانونياً لا ترقى إلى مرتبة القرارات الإدارية).[2]

(1)- طعن إداري رقم 17/7ق، م.م.ع، ع4، ص36.
(2)- نقلاً عن د، خليفة صالح أحواس، القانون الإداري الليبي الحديث، مرجع سابق، ص 196.

ويتضح مما سبق أن الإدارة عندما تصدر القرار الإداري يجب أن يكون بإرادتها المنفردة وهو وحده يكون محلا للطعن بالإلغاء، وأن العمل القانوني المتكون من إرادتين كالعقود التي تبرمها الإدارة مثلا لا تصح أن تكون محلا لدعوى الإلغاء، وإنما دعوى القضاء الكامل باستثناء القرارات المنفصلة حيث يجوز الطعن فيها بالإلغاء أمام دوائر القضاء الإداري لأنها مستقلة عنها ولا يشترط أن يكون التصرف من شخص واحد بل قد يكون من عدة اشخاص في تكوين العمل القانوني ما داموا يعملون طرفا واحدا ولحساب جهة ادارية واحدة مثل القرارات التي يصدرها مجلس الجامعة أو البلدية .

الفرع الثالث

أنواع القرارات الإدارية

إن القرارات الإدارية تختلف من حيث الأثار أو الشكل أو من حيث مدي خضوعها للرقابة القضائية إلي عدة أنواع وهي القرارات التنظيمية والقرارات الفردية، والقرارات الأساسية والقرارات الروتينية.

أولاً/ القرارات التنظيمية (اللائحية) والفردية.

القرارات الإدارية التنظيمية هي تلك القرارات التي تحتوي علي قواعد عامة مجردة تسري علي جميع الأفراد الذين تنطبق عليهم الشروط التي وردت في القاعدة وعموميه المراكز القانونية التي يتضمنها القرار التنظيمي، ولا تعني أنها تنطبق علي كافة الأشخاص في المجتمع ، فهي تخاطب فرد أو فئة معينة، في المجتمع معنيين بصفاتهم لا بذواتهم، والقرارات التنظيمية هي حقيقتها تشريع فرعي يقوم إلي جانب التشريع العادي كتطبيق القرارات التنظيمية علي الأنظمة والتعليمات الخاصة بالمرور.[1]

ويعتمد هذا التصنيف علي المخاطبين بالقرار، فيكون القرار لائحياً إذا كان يخاطب الأفراد بأوصافهم لا بذواتهم، فهي قرارات موجهة لأفراد غير محددين ، حيث يسري القرار علي كل من توافرت فيه الشروط التي حددت في القرار، وتصدر عادة هذه القرارات من السلطات الإدارية العليا في الدولة، وتظهر هذه القرارات في شكل لوائح تنفيذية ، والتي توضح ألية تنفيذ القوانين

(1) أ، رائد محمد يوسف العدوان، نفاذ القرارات الإدارية بحق الأفراد، رسالة ماجستير في القانون العام، دراسة مقارنة بين الأردن ومصر، جامعة الشرق الأوسط، بحث منشور عن طريق الإنترنت، 2012-2013، ص27.

الصادرة عن المشرع، وكذلك تظهر القرارات اللائحية كلوائح تنظيمية عندما تبين وتحدد البناء الهيكلي للوحدات الإدارية واختصاصاتها الإدارية والمالية والفنية، وكذلك تظهر في شكل لوائح مستقلة عندما تنظم موضوعات لم يسبق للمشرع تنظيمها ، وفوض الإدارة العليا في تنظيمها ، أما القرارات الفردية ، فهي التي يخاطب فيها مصدر القرار فرداً أو أفراد معنيين بذواتهم، وذلك بقصد الإنشاء أو التعديل أو الإلغاء في مراكزهم القانونية كقرارات التعين أو التأديب أو النقل، وتصدر مثل هذه القرارات من مختلف المستويات الإدارية.[1]

ثانياً/ القرارات الأساسية والقرارات الروتينية

وهي أهم نوع القرارات ويقصد بها بالقرارات الأساسية، وهي القرارات التي تتعلق بكيان المنظمة وسياستها، وأهدافها العامة التي تسعي إلي تحقيقها، ويطلق عليها أحياناً القرارات الاستراتيجية، ومن أمثلتها القرارات المتعلقة بالتخطيط الشامل ، أو بتعبير في التوجيهات والسياسات العامة، أو إعادة هيكلة المنظمة بالإضافة والتوسع أو الخفض والتضييق.

أما القرارات الروتينية فهي القرارات المتكررة اليومية، والتي لا تحتاج لبحث ودراسة معمقة كونها لا تؤثر في التنظيم تأثيراً مباشراً، حيث تصدر بشكل تلقائي وفوري ، وعادة تتعلق بالأعمال ذات الطابع الكتابي وليس الفني ومن أمثلتها قرار منح إجازة لأحد العاملين، منح التراخيص مزاولة نشاط ، أو منح تصريح خروج أثناء ساعات الدوام الرسمي.[2]

---

[1] د. محمد نجيب أحمد الكبتي، صنع القرارات الإدارية، مجلة البحوث القانونية، مجلة علمية دورية محكمة تصدر عن كلية القانون ، جامعة مصراته، سنة 2013ف، ص14.

[2] المرجع السابق ، ص14

المطلب الثاني

عيب الشكل في القرار الإداري

يتحقق هذا العيب عندما يصدر القرار الإداري من دون مراعاة الإدارة للشكل أو الإجراءات التي نص عليها القانون، ويتحقق هذا العيب بالمظهر الخارجي للقرار، لذا سنتناول في هذا المطلب مفهوم الشكل لغةً واصطلاحا في الفرع الأول، أما في الفرع الثاني سنبين صوره، ثم سنوضح في الفرع الثالث عن تغطية عيب الشكل .

الفرع الأول: مفهوم الشكل

أولاً: مفهوم الشكل لغةً

1/ شكل (اسم)، الجمع : أشكال وشكول، الشكل: الأمر الملتبس المشكل، الشكل: هيئة الشيء وصورته، مسائل شكلية: يهتم فيها بالشكل دون الجوهر، الشكل والمضمون[1].

ومما سبق يتضح أن الشكل في اللغة يتمثل في الشكل والمضمون، أي اللفظ والمعنى، وبالتالي فإنه يقصد به هيئة الشيء ومضمونه.

ثانياً: مفهوم الشكل فقهاً

أما مفهوم الشكل من الناحية الفقهية فهو الإطار الخارجي الذي يصدر به القرار أو القالب الذي تعبر به الإدارة عن إرادتها، أو هو المظهر الخارجي للقرار الإداري، أما الإجراءات فهي الخطوات التي يجب أن يمر بها القرار في مرحلة إعداده وقبل صدوره بصفة نهائية، إذا فإن ركن الشكل هو: مجموعة القواعد الإجرائية والشكلية التي أوجب القانون على رجل الإدارة مراعاتها قبل إصدار القرار الإداري.[2]

---

(1)- ابن منظور، لسان العرب، مادة شكل، المجلد الخامس، مرجع سابق، ص 82-83.

(2)- د. أحمد مصطفى الديداموني، الإجراءات والأشكال في القرار الإداري، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، القاهرة، الطبعة الأولى ، 1993م ، ص28.

ويقصد – أيضاً– بالشكل أو الإجراءات "أن ينص المشرع على صدور القرار وفق قالب معين ، أو أن يسبق صدوره قيام الإدارة بإجراء محدد".[1]

وكذلك يقصد به : "أنه المظهر الخارجي الذي يتخذه القرار الإداري وذلك بإفصاح الإدارة عن إرادتها"[2]

ويعد عيب الشكل سبباً من أسباب أوجه إلغاء القرار الإداري ، وذلك عند تجاوز السلطة الإدارية الشروط والإجراءات التي يوجب القانون إتباعها في إصدار قراراتها[3].

وقد عرّف الدكتور سليمان الطماوي عيب الشكل بأنه: "عدم احترام القواعد الإجرائية أو الشكلية المقررة في القانون لإصدار القرارات الإدارية سواء بإهمال تلك القواعد بصورة كلية أو جزئية"[4]

وقد عرفت المحكمة العليا الليبية عيب الشكل واعتبرته متعلقاً بالنظام العام في الطعن رقم 6 لسنة 8 قضائية، والصادر بتاريخ 12/26/ 1964م، بقولها((من المسلم به في الفقه والقضاء الإداريان أن القرار الإداري قد يصيب عيوب تؤدي إلي إلغائه، وعيب الشكل هو احد عيوب، وقد فسر هذا العيب بما استقر عليه القضاء انه عدم احترام القواعد الإجرائية أو الشكلية المحددة لإصدار القرارات الإدارية، في القوانين واللوائح سواء كان ذلك بإهمال تلك القواعد كلية أو بمخالفتها جزئياً، وأن عيب الشكل الذي أصاب القرار والذي انتهت المحكمة إلي أنه يعدم القرار والذي أصابه متعلقاً بالنظام العام، فلا يؤثر فيه تنازل الطاعنة عنه مع تمسكها بالفصل في الموضوع، وإلا كان التنازل عن الطعن جميعه))[5]

أما المحكمة العليا فقد عرفت العيب في الشكل في الطعن الإداري رقم 129/ 58 قضائية بتاريخ 2016/6/14م بقولها: (إن عدم احترام القواعد الإجرائية والشكلية المحددة

---

(1)– د. عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 302.

(2)– د، فؤاد العطار، مبادئ القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1970م، ص 584.

(3) د. عمر محمد السيوي، الوجيز في القضاء الإداري، دار ومكتبة الفضيل، بنغازي، ليبيا، بدون طبعة، 2013م، ص251.

(4). د. سليمان الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 135.

(5) طعن إداري رقم 6 لسنة 8قضائية، الصادر بتاريخ 1964/12/26م.

لإصدار القرارات الإدارية في القوانين واللوائح سواء كان ذلك بإهمال تلك القواعد كلية أو بمخالفتها جزئياً فقد يشترط القانون للقرار شكلاً معيناً أو اتخاذ إجراءات تمهيدية قبل إصدار القرار ، فكلما كانت الشكليات مقررة لصالح الفرد جاز له التمسك بها مادامت تؤثر في القرار من حيث الموضوع أو تنقص من ضمانات الأفراد[1]

وتأكيداً لما سبق فإن مفهوم الشكل فقهياً هو المظهر الخارجي للقرار الإداري ، أما الإجراءات فهي الخطوات التي تسبق القرار، أو المراحل التي يمر بها القرار الإداري، ولهذا فإن للشكل والإجراءات أهمية كبيرة في مجال القرارات الإدارية ، فهما من حيث المصلحة العامة تجعل الإدارة تتخذ قراراتها الإدارية بتروٍي وتدبر الأمر الذي يضمن إصدار قرارات مدروسة وصحيحة، أما من حيث المصلحة الخاصة فإن هذه القواعد تؤدي إلى ضمان احترام الحقوق والحريات العامة للأفراد؛ لأن هذه القواعد تمنع الإدارة من إصدار قرارات سريعة تمس تلك الحقوق والحريات.

ومن ثم يتضح لنا الحالات التي يمكن أن يعد فيها القضاء الإداري باطلاً لعيب في شكله، وكذلك بيان الإجراءات والشكليات التي لا يؤدي إغفالها إلى بطلان القرار الإداري.

(1)- طعن إداري رقم 129 لسنة 58ق بتاريخ 2016/6/14م،

الفرع الثاني

صــور عيــب الشــكل

ويتخذ الشكل عدة صور وهي:

أولاً: التسبيب

القاعدة هي أن الإدارة غير ملزمة بتسبيب قراراتها وبوضوح، أي أن تذكر صراحة الباعث علي اتخادها لقراراتها، وخلافاً للأحكام القضائية التي يتعين علي المحاكم أن تذكر فيها دائماً أسباب الحكم ، ويعد التسبيب أحد أهم عناصر الشكل الذي يمثل المظهر الخارجي الذي تسبغه الإدارة علي القرار، وبالتالي فهو ليس مجرد روتين أو قواعد شكلية لا قيمة لها، وإنما هي ضمانات للأفراد ، والإدارة في الوقت ذاته، وتقوم الإدارة من خلاله بذكر الأسباب القانونية والواقعية التي دفعتها لإصدار القرار، متي ما تم فرضه عن طريق القانون أو القضاء، ويترتب علي إغفاله خاصة إذا تطلبه القانون اعتبار القرار الإداري معيباً بأحد عيوب عدم المشروعية، مما يعطي للمخاطب به الحق في التظلم في عدم مشروعيته إدارياً أمام الجهة الإدارية للقرار، وربما مخاصمته أمام القضاء الإداري المختص والمطالبة بإلغائه.[1]

وقد قضت المحكمة العليا في الطعن الإداري رقم (389) لسنة 57 قضائية بتاريخ 2016/2/9م بقولها :(إنه كان من المسلم به أن الإدارة غير ملزمة أن تذكر سبب تدخلها، وأن الأصل المقرر هو افتراض سلامة القرارات الإدارية غير مسببة، إلا أن الوضع يختلف عندما يشترط القانون وجوب قيام سبب، أو أسباب معينة لإصدار قرار معين، إذ يصبح التسبيب حينئذ

(1) د، مزود فلة، دور التسبيب في تكريس مبدأ المشروعية في القرارات الإدارية، مجلة البحوث القانونية، المجلد 4، العدد1، بحث منشور عن طريق الأنترنت، 2021ف، ص170.

شرطاً شكلياً يبطل تخلفه القرار وتصبح الإدارة ملزمة بتحديد الوقائع التي يقوم عليها قراراها، وأن القضاء الإداري يختص برقابة هذه الوقائع وتقديرها). [1]

إلا أنه عندما يشترط القانون وجوب تسبيب قرارات معينة، فإنه يجب في الإدارة ان تقوم بتسبيب قراراتها والا وقعت معدومة، وهذا ما قضت به المحكمة العليا في قراراها الصادر بتاريخ 5/ 9/ 1966م، بقولها((بتعين تسبيب القرارات التي أوجب المشرع تسبيبها بصورة آمرة في القانون، وأن مخالفة النصوص الآمرة يكون باطلاً بطلاناً مطلقاً لتعلقه بالنظام العام، والحكمة التي أرادها المشرع من وجوب تسبيب القرارات الإدارية، تكم في أن تكون الأسباب الصادرة عن الإدارة صادقة لما يختلج في نفسها عند إصدارها القرار الواجب التسبيب، فتصبح الأسباب ناتجة عن دوافع اصداره، وتفضي الاطمئنان علي نفوس المتنازعين، وذلك يوفر رباط منطقي وثيق بين منطوق القرار وأسبابه، وبذلك يرتفع القرار عن مظلة الشك والشبهات، أما إذا جاء القرار خالياً من الأسباب الواقعية بالنسبة لما يتصل باللجنة التي أصدرته، أو تسبيبه فإن إحدى هذه الشوائب يعدم القرار أحد أركانه الأساسية فتجعله هو والعدم سواء) [2]

ويتضح من خلال ما تقدم ان التسبيب هو بسط لأسباب القرار عند إصداره ولهذا فإن الإدارة تكون ملزمة بتسبيب قراراتها مالم يلزمها القانون بذلك ، فإذا كان القرار غير مسبب فإنه يجب أن يبنى على سبب دائماً، ومعنى ذلك إذا اشترط القانون تسبيب القرارات الإدارية يصبح هذا الإجراء شكلاً أساسياً للقرار يترتب على إهماله بطلانه ويعد التسبيب غاية في الأهمية؛ لأنه من أنجع الضمانات للأفراد، فهو يتيح لهم وللقضاء مراقبة مشروعية الإدارة في تصرفاتها، وذلك من خلال وضوحه بحيث يمكن تفهمه ومراقبته.

---

[1] – طعن اداري رقم389 لسنة 57ق بتاريخ 2016/2/9م.

[2] طعن انتخابي رقم 74/73 بتاريخ 1966/5/9م، أشار إليه د، محمد عثمان عبد السيد ، مرجع سابق،ص220.

ثانياً: الكتابة

إن العيب الشكلي الذي يصيب القرار الإداري هو الذي يكون من شانه التأثير على موضوع القرار أو الانتقاص من الضمانات المقررة لصالح الأفراد وقد استقر القضاء الإداري على أنه لا ينبغي التشديد في التمسك بالقيود الشكلية إلى حد يعطل نشاط الإدارة.[1]

وعليه فإن القرارات الإدارية التي لا يبطلها عيب الشكل هي القرارات التي تشوبها مخالفات شكلية، أو إجرائية لا تؤثر في ضمانات الأفراد الجوهرية، أو تلك التي تؤثر في طبيعة القرار الإداري ذاته، ويلاحظ أن الشكل الذي يتخذه القرار الإداري هو القرار الكتابي غير أن الصيغة الشفوية لا تعيبه.[2]

والكتابة ليست عنصرا من عناصر صحة القرار الإداري من حيث المبدأ، فالأصل أن القضاء الإداري مستقر على أن جهة الإدارة غير مقيدة بشكل معين تفصح فيه عن إرادتها الملزمة ما لم يحتم القانون إتباع شكل معين صراحة أو ضمناً، إذن ان صدور القرار الإداري في شكل مكتوب هو في الأصل أمر متروك قضاء لتقدير جهة الإدارة، فهي تملك الخيار بين الشكل الشفوي أو الكتابي للقرار الإداري، والقانون بمعناه الواسع هو وحده الذي يملك تقدير الإدارة في هذا المجال، إذ حينما يتطلب النص التشريعي صراحة أو ضمنا أي بصورة مباشرة أو غير مباشرة عنصر الكتابة، فهنا تتحول سلطة الإدارة التقديرية إلى مقيدة ويتعين عليها احترام الشكل الكتابي متى قدرت وقررت إصدار القرار الإداري.[3]

---

(1)–د. محمد عبد الله الحراري، الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الليبي، رقابة دوائر القضاء الإداري، مرجع سابق، ص217.

(2)– د. صبيح بشير مسكوني، القضاء الإداري في الجمهورية العربية الليبية، مرجع سابق، ص600.

(3)– د.رأفت فوده، أصول وفلسفة قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، 2011م، ص588.

وما تجدر الإشارة إليه أن الأصل في القرار الإداري عدم تقييده بشكل معين أو بصورة معينة، فقد يكون مكتوباً أو شفهياً، وقد يكون صريحاً وقد يكون ضمنياً إلا إذا أوجب القانون أن يصدر في شكل كتابة، وبالتالي فعلي السلطة الإدارية الالتزام بذلك، وهذا ما ذهبت إليه المحكمة العليا في حكمها الصادر بتاريخ 1970/4/12م على اعتبار العرف الإداري ملزماً للإدارة في إصدار القرار مكتوباً.[1]

ثالثاً: قواعد تشكيل اللجان الإدارية.

قد يوجب القانون في بعض القرارات الإدارية ذات الخطورة على حقوق الأفراد وحرياتهم ضرورة صدورها من هيئة أو لجنة خاصة، وينص على وجوب توافر نصاب قانوني معين في تشكيلها وانعقاد جلساتها واتخاذها لقراراتها، وذلك كما هو الحال بالنسبة للجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي ولجان التأديب في هذه الحالة تكون قواعد تشكيل وانعقاد هذه اللجان من الإجراءات الجوهرية المتعلقة بالنظام العام، ومن ثم تكون القرارات الصادرة عنها بالمخالفة لهذه القواعد الإجرائية باطلة بطلاناً مطلقاً أي معدومة لعيب في شكلها ومن هذه الحالات:[2]

صدور القرار من لجنة ذات اختصاص قضائي أو من لجنة تأديبية دون أن يذكر فيها أسماء أعضائها أو أسماء الخصوم أو من لجنة منعقدة بنصاب أقل من الذي حدده المشرع، أو يزيد عن النصاب القانوني المقرر له.[3]

---

(1)- طعن إداري رقم 4/ 15ق، م.م.ع، ص26.

(2)- د. محمد عبد الله الحراري، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في القانون الليبي، مرجع سابق، ص165.

(3)- طعن إداري رقم 28، س30ق، م.م.ع، س22، ع1، ص26.

ومما سبق يتضح أن الأشكال غير الجوهرية لا تؤثر على مشروعية القرار الإداري؛ لأنها أشكال قانونية مقررة لمصلحة الإدارة وحدها، وأن القانون لم يوجب الإدارة على الالتزام بها عند إصدارها للقرارات الإدارية، وأنه لم يرتب على إهمالها بطلان القرار الإداري معنى ذلك أنها لا تأثير لها على فحوى القرار ومضمونه، ومن أمثلتها عدم نشر القرار الإداري، وإغفال الإدارة إلى النصوص القانونية التي دعتها أو التي استندت فيها لإصدار القرار.

رابعاً: الإذن المسبق

لقد فرض القانون على جهة الإدارة بعض الحالات قبل إصدار أي قرار إداري، وهو أن تأخذ رأي جهة أخرى من الجهات العامة كإدارة القانون مثلاً أو الجهاز الشعبي للمتابعة، حينئذ تلتزم الإدارة باستطلاع هذا الرأي وإلا عُدّ قراراها باطلاً لعيب في شكلها حتى وان كان هذا الرأي غير ملزم في حد ذاته، وفي هذه الحالة يتعين على الإدارة ليس فقط استطلاع رأي هذه الجهة قبل إصدار قرارها بل يجب أن تتقيد بفحوى الرأي في حد ذاته وإلا عُدّ قراراها باطلاً أي معدوماً.[1]

ومن ثم يتضح أن القضاء الإداري عُدّ هذا العيب الذي يصيب القرارات الإدارية من النظام العام، حيث أجاز للقاضي أن يثيره من تلقاء نفسه، كما قرر أن التنازل صاحب الشأن عنه أو التصديق الجهة الإدارية التي يتبعها مصدر القرار المعيب به، ليس من شأنه إزالة عيب الشكل في القرار الإداري.

(1) طعن إداري رقم40، لسنة 23ق، م.م.ع، س13، ع4، مرجع سابق، ص41.

الفرع الثالث

تغطية عيب الشكل

ويقصد بها الإبقاء على القرار الإداري على الرغم من عدم مشروعيته الشكلية التي تشوب القرار[1]، **ولنا أن نتساءل هل يجوز للإدارة تغطية عيب الشكلية بإجراء لاحق؟**

الأصل كما قضى مجلس الدولة الفرنسي عدم جواز إصدار أي إجراء جديد ما لم يستوف الشكلية المطلوبة، غير أن مجلس الدولة الفرنسي قبل حالة إتمام الشكلية بعد إهمالها في ظروف استثنائية[2].

فإذا كان التسبيب واجباً قانوناً أو التزاماً فرضه القاضي الإداري فإن مخالفته تصيب القرار الإداري، أما إذا كان اختيارياً فإن غيابه لا يصيب القرار وإن كان يضعه موضع الشبهات ذلك أن قرينة السلامة التي تمتع بها القرار الإداري قرينة بسيطة تقبل إثبات عكسها وذلك لأن التسبيب يدخل ضمن عيب الشكل ومعناه التعبير الشكلي عن أسباب القرار لهذا عرض الفقه والقضاء الإداريان عدة وسائل يمكن من خلالها تصحيح عيب الشكل أو الإجراء الجوهري الذي أغفلته جهة الإدارة علي النحو الاتي: [3]

---

(1)– د. ماجد راغب الحلو، دعاوي القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، الطبعة الأولى، 1985م، ص346.

(2)– د. مصطفي أبو زيد فهمي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص758 .

(3)– د. عمر محمد السيوي، الوجيز في القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 259.

1: الاستيفاء اللاحق للشكل والإجراء

اختلف آراء الفقهاء حول مدى الاعتراف للإدارة بالتصحيح اللاحق لعيب الشكل الذي لحق بالقرار الإداري ، فالرأي الذي يقول بعدم جواز تصحيح الأشكال أو الإجراءات المعيبة في القرارات الإدارية كانت حجتهم فيه أن الاعتراف للإدارة بالتصحيح اللاحق لعيب الشكل والإجراء يعني أن يكون للإجراء الصحيح أثر رجعي، وفي ذلك إخلال بالمبدأ الذي استقر في الفقه والقضاء وهو مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية بشكل عام..... كما أن جواز التصحيح اللاحق لعيب الشكل والإجراءات يؤدي إلى إهدار الحكمة التي توخاها المشرع من تقرير الأشكال والإجراءات في القرارات الإدارية حيث يدفع جهة الإدارة إلى عدم التروي في إصدار قراراتها اعتماداً على إمكانية التصحيح فيما بعد بإجراء لاحق، ويترتب على ذلك إهدار ضمانات الأفراد التي تنطوي عليها الإجراءات في القرارات الإدارية[1]

وأن دوائر القضاء الإداري الليبي تؤيد ما ذهب إليه الرأي الأول من عدم جواز عيب الشكل أو الإجراء وذلك لقوة المبررات التي قدمها لدعم رأيه ولأنه يحقق الحكمة التي توخاها المشرع من تقرير الأشكال والإجراءات في القرارات الإدارية.

ولم تتردد دائرة القضاء الإداري بمحاكم استئناف طرابلس حيث أكدت المحكمة على أن هذا العيب يتعلق بالنظام العام وان اعتماد اللجنة الشعبية العامة(سابقًا) للمحافظة على القرار المطعون فيه ليس من شأنه ان يزيل عيب الشكل الذي لحق بهذا القرار [2]

---

(1) من أنصار هذا الرأي، د. محسن خليل، القضاء الإداري قضاء الإلغاء والتعويض، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1992م، ص 495.

(2) – طعن إداري رقم 27 لسنة 59ق، بتاريخ 2016/8/23ف، مقر المحكمة العليا طرابلس .

2: وجود السبب الأجنبي.

قد يتعذر على الإدارة مراعاة الأشكال والإجراءات المطلوبة لإصدار القرار الإداري نتيجة لوجود سبب أجنبي خارج عن إرادتها، سواء كان السبب يرجع لصاحب الشأن، أو يرجع للغير للاستحالة المادية، كأن يرفض صاحب الشأن تدوين أقواله في التحقيق، أو يرفض توكيل محام للدفاع عنه أو حدوت ظروف قاهرة يتعذر إتمام الأشكال والإجراءات المطلوبة[1]

3: قبول صاحب الشأن

وقع الخلاف حول الأثر المترتب على القرار الإداري في حالة قبول صاحب الشأن القرار المعيب بعيب الشكل؟، حيث يرى البعض أن قبول صاحب الشأن بعيب الشكل لا يؤدي إلى تصحيح القرار الإداري لأن الأصل في الشكليات والإجراءات أنها مقررة للصالح العام، ومع ذلك يجوز لصاحب الشأن التنازل عنها، لان التنازل قد يتم تحت ضغط الإدارة وتأثيرها، أو لعدم إدراك الأخر والحكمة من الإجراء الناقص[2]

ومفاد ذلك أن صاحب القرار يتنازل عن الشيء الذي هو في صالحه رغم عنه، وذلك نتيجة لضغط من الإدارة، أما بعضهم الآخر فذهب إلى أن قبول الشأن للعيب يكفى لاعتبار القرار صحيحاً وعدم تعرضه للإلغاء[3]

---

(1)- د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص400، محمد عبدالله الدليمي، الرقابة الإدارية على أعمال الإدارة في القانون الليبي، رقابة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص279.

(2)- د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص398-399.

(3)- د. عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 316.

فنجد المحكمة العليا الليبية قد حسمت هذا الأمر بقولها: بأن هذا العيب الذي أصاب القرار متعلقاً بالنظام العام، فلا يؤثر فيه تنازل الطاعن مع تمسكها بالفصل في الموضوع إلا إذا كان التنازل عن الطعن جميعه [1].

ويتضح للباحثة من خلال ذلك أن القرار الإداري يُعدّ نافذاً بمجرد صدوره من جهة الإدارة المختصة طبقاً لنص القانون التي تملك إحداث الأثر القانوني مباشرة بمجرد صدوره، وألاَ تكون هناك ثمة سلطة إدارية للتعقيب عليه، وأن يلتزم رجل الإدارة حدود اختصاصه وأيضاً يجب أن يصدر قراراته وفقاً للشكليات والإجراءات التي حددها المشرّع، لأن تلك الشكليات لابد أن تكون بمقتضى القوانين والأنظمة (اللوائح) تحقيقاً للمصلحة العامة والخاصة للأفراد.

[1] – طعن إداري رقم 8/6ق، م.م.ع، س1، ع4، ص 7.

المبحث الثاني

حالات بطلان القرارات الإدارية لعيب في شكلها

تمهيد وتقسيم:

درج القضاء الإداري علي التمييز بين ما إذا كانت المخالفة في الشكل والإجراءات قد تعلقت بالشروط الجوهرية التي تمس بمصالح الأفراد، وبين ما إذا كانت المخالفة متعلقة بشروط غير جوهرية لا يترتب علي إهدارها مساس بمصالحهم، حيث سنعر ض في هذا المبحث ، للأشكال التي لا تؤثر علي مشروعية القرار الإداري في المطلب الأول، بينما نعرض للأشكال التي تؤثر علي مشروعية القرار الإداري وفقاً للتقسيم التالي:

المطلب الأول: الأشكال التي لا تؤثر علي مشروعية القرار الإداري.

المطلب الثاني: الأشكال التي تؤثر علي مشروعية القرار الإداري

المطلب الأول

الأشكال التي لا تؤثر علي مشروعية القرار الإداري

بالرغم من أن عيب الشكل كغيره من العيوب القانونية الأصل فيه أن بفقد القرار مشروعيته أياً كان الشكل الناقص، هو ما لم يجري عليه القضاء، فعيب الشكل لا يعيب دائماً القرار الإداري، وإذ ثمة حالات يكون فيها القرار مشروعاً رغم عدم الإلتزام الكامل بالأشكال المقررة ذلك:" اللجوء بصفة مطلقة ودائمة إلي إلغاء كل التصرفات الإدارية المعيبة لمخالفة الشكل يؤدي إلي عرقلة إجراءات الإدارة خصوصاً متي كانت معقدة تعقيداً لا مسوغ له، ومن ثم وجب النظر في الأمر بطريقة أكثر اعتدالاً وتحقيقاً للأغراض التي شرع من أجلها الشكل، وتأسيساً علي ذلك يتعين القول بأن عيب الشكل لا يستتبع حتماً البطلان بقوة القانون، على قاضي الإلغاء أن يبحث نفس الاعتبارات التي يبحثها القاضي المدني في مثل هذه الحالات ، وهي مصلحة الخصم الذي شرع الشكل لمصلحته".[1]

وهذه الشكليات لم يوجب القانون على الإدارة الالتزام بها عند إصدار قراراتها الإدارية، ولم يرتب على إهمالها، أو مخالفتها بطلان القرار الإداري، ذلك لأن هذه شكليات ليس لها أي تأثير على مضمون القرار أو محتواه، ومن أمثلة هذه الشكليات عدم نشر القرار الإداري، وإغفال الإدارة الإشارة إلى النصوص القانونية التي استندت إليها في صلب القرار الإداري، وعدم ذكر صفات أعضاء اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي في صلب القرارات الإدارية .[2]

---

[1] محكمة القضاء الإداري في مصر بتاريخ 1957/4/28م، السنة 11 قاعدة 267، ص389، نقلاً عن د، برهان زريق، عيب الشكل في القرار الإداري، الطبعة الأولي، سنة 2017م، بحث منشور عن طريق الإنترنت.

[2] د. محمد الحراري، الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الليبي، مرجع سابق، ص 432.

ومن الشكليات المقررة بمقتضى القوانين واللوائح، لا يترتب على تخلفها أي أثر من ذلك ما استقر عليه القضاء الإداري الفرنسي من أن عدم دعوة أعضاء لجنة معينة وإعلامهم بموعد انعقاد اللجنة وحضور أعضاء بغير دعوة لا يترتب عليه إبطال القرار، وإن اشترط القانون دعوتهم إذ ان الغرض من هذا الشرط هو إعلام الأعضاء بموعد الحضور، وهو ما يتوافق مع ما قضى به مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 1953/6/19م في قضية (Boudoin) من أنه إذا تطلب القانون أن يحاط المتهم علماً بأسماء أعضاء مجلس التأديب قبل المحاكمة لممارسة حقه في رد بعض الأعضاء، وأعلنته الإدارة بأسماء الأعضاء المنتخبين فقط دون الأعضاء بحكم وظائفهم، فإن الإجراء يُعدّ سليماً .[1]

ولقد جعل مجلس الدولة المصري القرارات المخالفة للشكليات والإجراءات الجوهرية معدومة غير منتجة لأي أثر، أما الشكليات والإجراءات غير الجوهرية والتي لا تعد من أركان القرار الإداري فغن تخلفها لا يترتب عليه انعدام، وبهذا المعني قضي مجلس الدولة المصري في حكمه الصادر بتاريخ1960/4/26م، بقولها(إن الأصل في التصرف القانوني أنه لا يولد معدوماً لعيب في الشكل إلا إذا كان الشكل معتبراً بحكم القانون ركناً لقيام هذا التصرف، والقرار الإداري هو تصرف قانوني، أما إذا كان الشكل ليس ركناً بل مجرد شرط متطلب في القرار، فإذا كان هذا الشكل جوهرياً كان لا معدى له عن استيفائه وفقا لما نص عليه القانون، أما في ذات القرار وإما بتصحيح لاحق، أما إذا كان غير جوهري فلا يعتبر مؤثراً في صحة القرار وسلامته)[2]

(1) د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 756.

[2] الطعنان الإداريان 1/3،4ق بجلسة 1960/4/26م الموسوعة النموذجية في القضاء الإداري، المجلد الثاني،ص346،345، أشار إليه د. محمد عثمان عبد السيد، القرار الإداري المنعدم في القانون الليبي، مرجع سابق،ص181.

مما تقدم يتضح إن قواعد الشكل والإجراءات يتم تحديدها عن طريق القوانين واللوائح ومن المقرر فقهاً وقضاءً أن إتباع هذه الشكليات ومراعاة تلك الإجراءات ، إنما هو لأجل ضمان حريات الأفراد ورعاية حقوقهم ، وحماية لهم من تعسف الإدارة أو خطئها وأن الشكليات والإجراءات الجوهرية يؤدي إغفالها إلى بطلان القرار الإداري ، أما الشكليات والإجراءات غير الجوهرية لا يؤثر إغفالها في صحة القرار الإداري.

المطلب الثاني

الشكليات الجوهرية المؤثرة في مشروعية القرار الإداري

وهي الشكليات التي يفرضها المشرع أو القضاء، لأنها تؤثر في مصالح الأفراد ويترتب على مخالفتها بطلان القرار الإداري وتتمثل في الآتي:

1- حالات بطلان القرارات الإدارية لعيب في شكلها:

يمكن إجمال الحالات التي عَدّ فيها القضاء الإداري القرارات الإدارية باطلة لعيب في شكلها في النقاط الأتية :

أ- القرارات الإدارية الواجب إفراغها في شكل معين

الأصل في القرارات الإدارية عدم تقيدها بشكل معين أو صورة معينة، فالقرارات الإدارية لا تحصره ألوان ولا أشكال، ولكن إذا نص القانون علي ضرورة صدور القرار في شكل معين ، فإنه يجب احترامه، وإلا عيب القرار في شكله بل ورتب القضاء انعدامه.[1]

وهي تلك التي يوجب فيها القانون إفراغ القرار الإداري في شكل معين بالذات أو إنجازه بمقتضى إجراءات معينة، ومن أمثلة الإجراءات المقررة ما جاء في أحد أحكام المحكمة العليا ما يلي: (الأصل في القرارات الإدارية عدم تقيدها بشكل معين أو صورة معينة تفصح بها الإدارة ما لم يوجب القانون إتباع ذلك الشكل أو تلك الصورة في إصدار قراراتها؛ وذلك لأن القرارات الإدارية لا تحصرها أشكال ولا ألوان ، كما يكون القرار الإداري بالقول يكون بالكتابة وهو جائز بالبرق أو بالبريد أو الهاتف، وكما يكون صريحا يمكن ظناً يكون ضمنياً، هذا كله إذا لم ينص

[1] الطعن الإداري رقم 6/20ق، المجموعة المفهرسة،ج1، أشار إليه د، محمد عثمان عبد السيد، مرجع سابق،ص218.

القانون على صدور الأمر الإداري، في شكل خاص، فإذا أوجب القانون ذلك وجب النزول على حكمه وإلا عيب القرار في شكله."[1].

ومن أمثلة الإجراءات المقررة أيضاً اتخاذ إجراءات تمهيدية قبل إصدار القرارات الإدارية ، ومنها على سبيل التطبيق ما نصت علية لائحة تنظيم التعليم العالي، رقم 501 لسنة 2010م، في شأن ترقية أعضاء هيئة التدريس المواد (177-178-197-180)، حيث إنه إضافة لتمضية المدة، يشترط إنجاز عدد بحوث علمية منشورة في مجلات أو دوريات محكمة وفق كل درجة علمية ويترتب على تخلف هذا الشرط الجوهري بطلان أي قرار ترقية يصدر لعيب في شكله.[2]

يستفاد من ذلك أنها كلما اشترط القانون شكلاً معيناً في إصدار القرار الإداري عدَ هذا الشكل إجراءً جوهرياً يترتب على إغفاله من قبل الإدارة بطلان قرارها، كما لو اشترط القانون صدور القرار كتابة فإن صدوره على غير هذه الصورة يصمه بعيب جسيم يؤدي إلى بطلانه، بل غلي انعدامه، وقد يشترط القانون في القرار الإداري أن يقترن توقيع مصدره بتوقيعات أشخاص آخرين حددهم القانون و في هذه الحالة إذا صدر القرار خالياً من هذه التوقيعات فإنه يكون باطلاً بطلاناً مطلقاً بل منعدما ، وهذا ما قررته المحكمة العليا في قرارها الصادر بتاريخ1954/5/4م، والمشار إليه بقولها ((إن الأمر الملكي بالحل المجلس التشريعي لولاية طرابلس لم يقترن بتوقيع رئيس الوزراء أو الوزراء المختصين، متي كان ذلك فإن الأمر يكون باطلا بطلانا مطلقا ومنعدما، نظراً لإهدار الأوضاع الشكلية والدستورية والقانونية اللازمة

(1)- طعن إداري رقم 20 لسنة 6ق، بتاريخ 1966/2/19م، م.م.ع، السنة الثانية، العدد الثالث، مرجع سابق، ص 13.

(2) - لائحة تنظيم التعليم العالي رقم 501 لسنة 29/ نوفمبر/ 2010ف،

لإصداره)) وأكدت المحكمة العليا عذا القضاء في حكم لها صدر بتاريخ 2004/4/28م، جاء فيه ((لما كان القرار رقم 714 لسنة 1974م، الخاص بلائحة الإجراءات أمام لجان الفصل في المنازعات الناشئة عن تطبيق القانون الاجتماعي قد نص علي أن تكون قرارات هذه اللجان مسببة وموقعة من رئيس اللجنة وأمينها، ولما كان القرار الإداري المطعون فيه الصادر من لجنة المنازعات الضمانية فرع بنغازي... لا يحمل توقيع رئيس اللجنة التي أصدرته ومن ثم يكون معدوما، وهذا ما كان علي المحكمة المطعون في قضائها التصدي له من تلقاء نفسها)) [1]

يعتبر التوقيع أحد الشكليات التي يجب أن يتحقق في القرار خلال توقيع مصدره عليه الذي قد يكون فرديا ، أو مجموعة أفراد، وكذلك في بعض الحالات قد يشترط القانون اقتران توقيع مصدر القرار بتوقيع أو توقيعات أخري إلي جانبه، وإلا اعتبر القرار غير مشروع ، وهو ما اكدته المحكمة العليا بقولها(ان الأمر الملكي الصادر بالحل لم يقترن بتوقيع رئيس الوزراء المختصين، متي كان ذلك فإن المر يكون باطلاً بطلانا مطلقاً ومنعدماً نظراً لإهدار الزاوضاع الشكلية والقانونية اللازمة لإصداره) [2]

وشددت عليه المحكمة العليا عن الدائرة المدنية عليه في أكثر من حكم لها ، حيث قضت بانعدام القرار الإداري إذا خلا من التوقيع ، أي توقيع مصدر القرار، أو التوقيعات المجاورة، في رقم(1208/ 58ق، بتاريخ 2016/11/20م، فالتوقيع على القرار هو الإجراء الذي يكتمل به القرار ولا عبرة بقرار غير موقع عليه، فهناك التوقيع الأصلي والتوقيع المجاور.[3]

---

[1] الطعن الإداري رقم 100/ 47ق بتاريخ 2004/3/28م، م، م،ع، السنة التاسعة والثلاثون، العدد الثالث والرابع، ص43، أشار إليه د. محمد عثمان عبد السيد، مرجع سابق، ص219.

[2] طعن إداري رقم 1 لسنة 1 ق، أشار إليه د. محمد نجيب الكبتي، الجوانب الإجرائية والشكلية في تأديب اعضاء هيئة التدريس الجامعي، مجلة جامعة سرت العلمية ،المجلد السابع، العدد الثاني، 2017م،ص147.

[3] حكم المحكمة العليا الليبية في الطعن المدني، رقم 1208/ 58ق، بتاريخ 2016/11/20م.

التوقيع الأصلي يعد من البيانات الأساسية والجوهرية في تكوين الشكل المكتوب ، كما أن لهذا التوقيع أثارا مهمة في حياة القرار الإداري ، وأنه وإن كانت النصوص القانونية التي تفرض التوقيع ، إلا أنه يمكن القول بأن القضاء الإداري أخد في بعض تطبيقاته القضائية بعين الاعتبار للقواعد التي تحكم التوقيع[1]

حيث أكدت المحكمة العليا في الطعن الإداري رقم 16/ 65ق بتاريخ 2019/5/8م، ان تشكيل مجلس التأديب خالف ضوابط تشكيله ،وإهدار الإجراءات التي تتبع أمامه، وهي قواعد جوهرية تتعلق بالنظام العام ، حيث أن القرار الصادر عن المجلس خلا من توقيع العضو الحاضر بصفته المحامي العام، ويبدو أن دائرة القضاء الإداري بمحكمة الاستئناف المطعون في حكمها لم تنتبه إلي أن عيب الشكل من النظام العام، وبالتالي كان من الواجب أن تتصدي له من تلقاء نفسها حتي ولو لم يثر الدفاع أو الخصوم أو النيابة العامة

التوقيع المجاور، يقصد به أن يذيل القرار الإداري بتوقيعين في آن واحد، أحدهما للمختص بإصداره، والثاني المختص بتنفيذه او المسئول سياسياً عنه متى نص القانون علي ذلك ، وهي قاعدة أساسية في النظم البرلمانية ، حيث لا بد من ظهور توقيع الوزير المسئول عن تنفيذ القرار، حتي في الحالات التي ليست من اختصاصه التقريري، فالفرض هنا أن القرار يحمل توقيعين أو أكثر ، أحدهما لمصدره والثاني للمسئول عن تنفيذه[2]

وهذا ما أكدته المحكمة العليا الليبية حيث ذهبت إلي انعدام القرار الإداري لخلوه من التوقيع المجاور، وهو مرسوم ملكي صادر عن الملك، وكان الدستور في ذلك الوقت يستوجب توقيع رئيس الوزراء بجانب توقيع الملك، بقولها" إن إرادة الملك في حل المجلس التشريعي لولاية طرابلس، هي أمر من شئون الدولة يجب أن يكون الإفصاح عنها بالشكل الذي رسمه دستور

---

[1]د. محمد عثمان عبد السيد، رقابة دوائر القضاء الإداري الليبي علي عيب الشكل في القرار الإداري، .مرجع سابق ص214

[2] د. محمد عثمان عبد السيد ، رقابة دوائر القضاء الإداري الليبي علي عيب الشكل في القرار الإداري، مرجع سابق،ص221.

الدولة الليبية ، وهو دستور سنة 1951م المادة (85) والقانون الأساسي لولاية طرابلس المادة (36) والإدارة السليمة في ذلك هي مرسوم ملكي يوقعه رئيس الوزراء إلي جواز توقيع الملك ، ومن ثم يكون المجلس التنفيذي حين عرض علي الملك الحل متعدياً حدود اختصاصاته معتدياً علي حقوق غيره، كما أن الأمر الملكي الصادر بالحل لم يقترن بتوقيع رئيس الوزراء ، أو الوزراء المختصين، متي كان ذلك فإن هذا الأمر يكون باطلاً بطلاناً مطلقاً ومنعدماً نظراً لإهدار الأوضاع الشكلية الدستورية والقانونية اللازمة لإصداره"[1]

وبناءً على ما سبق يتضح أن المحكمة العليا الليبية جعلت الإجراءات التمهيدية من الإجراءات الجوهرية يترتب علي إغفالها بطلان القرار الإداري حتي ولو لم ينص عليهما القانون، أو اللوائح وبالتالي فإن إلغاء القرارات الإدارية لا يكون من النظام العام ، إلا إذا كان القرار مشوباً بعيبي الاختصاص أو الشكل في القضاء الإداري الليبي.

ب- القرارات الإدارية الواجب تسبيبها:

إن الإدارة غير ملزمة بتسبيب قراراتها إلا حينما يكون ثمة نص يقضي بذلك، فالأصل أن المحكمة لا تبسط رقابتها على أسباب القرار الإداري إلا بناء على نص، أو إذا قامت الإدارة بإرادتها بإبداء الأسباب التي أدت إلى إصدار قراراها، ويرى الدكتور عمر محمد الشوبكي أن الإدارة ملزمة بإبداء الأسباب الموجبة لاتخاذ قرارها إذا طلبت منها المحكمة ذلك. [2]

---

[1] المحكمة العليا الليبية في الطعن رقم 1 لسنة 1ق بتاريخ 1954/4/5م، أشار إليه د، محمد عثمان عبد السيد، مرجع سابق،ص223.

[2] د. عمر الشوبكي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 298.

وفي هذا المعنى أكدت المحكمة العليا بقرارها بتاريخ 1977/3/17م، أنه (لما كان الأصل أن الإدارة غير ملزمة بأن تفصح عن أسباب قرارها إلا إذا ألزمها القانون ببيان الأسباب، وفي هذه الحالة يصبح التسبيب شرطاً يترتب على إغفاله بطلان القرار، ولو كان له سبب صحيح في الواقع)[1].

والملاحظة الجديرة بالذكر هنا هي: أنه إذا نص القانون على وجوب تقديم الأسباب فإنها تصبح من الشكليات الجوهرية، ويترتب على عدم ذكرها إلغاء القرار، وفي حالة عدم وجود نص فإن عدم توضيح الأسباب يصبح من الشكليات التي يمكن تداركها ومناقشة الأسباب من قبل القاضي لا يدخل في عيب الشكل بل يدخل في عيب السبب، فالتسبيب هو إفصاح الإدارة عن الأسباب القانونية والواقعية التي دفعتها لاتخاذ القرار الإداري، ويتم ذلك بذكر تلك الأسباب في صلب القرار، ويشترط في التسبيب أن يكون واضحاً وكافياً بحيث يسمح للقضاء فحص مشروعية القرار الإداري، وللمحكمة كامل السلطان في تقدير الدليل الذي يقدمه المدعي في هذا الصدد، كما لها إذا رأت لذلك وجهاً أن تطلب بيان المبررات التي بني عليها القرار.

وما يجدر الإشارة إليه إن للتسبيب أهمية كبيرة في مجال القرارات الإدارية، فهو من جهة يوفر قدراً معيناً من الضمانات للأفراد، لأنه يكشف عن الأسباب الواقعية والقانونية التي تقف وراء إصدار القرار الإداري، ومن جهة أخرى فهو أساس للرقابة القضائية على القرار الإداري.[2]

(1)–أ. د. خليفة صالح أحواس، القانون الإداري الليبي الحديث، مرجع سابق، ص 201.

(2)– د. محمد ماهر أبو العينين، دعوى الإلغاء، الكتاب الثاني، أسباب إلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 15.

حيث قضت المحكمة العليا في الطعن الإداري رقم (8) لسنة (27) قضائية بتاريخ 1983/5/18م بقولها: (إنه وإن كان من المسلم به أن الإدارة ليست ملزمة بأن تذكر سبب تدخلها، وأن الأصل المقرر هو افتراض سلامة القرارات الإدارية غير المسببة، إلا أن الوضع يختلف عندما يشترط القانون وجوب قيام سبب، أو أسباب معينة لإصدار قرار معين إذ يصبح التسبيب حينئذ شرطاً شكلياً يبطل تخلفه القرار وتصبح الإدارة ملزمة بتحديد الوقائع التي يقوم عليها قرارها، وإن القضاء الإداري يختص برقابة هذه الوقائع وتقديرها).[1]

ج- القرارات الإدارية التي يتعين اتخاذ إجراءات تمهيدية سابقة لصدورها

يلزم المشرع في بعض الأحيان جهة الإدارة قبل إقدامها على إصدار بعض القرارات الإدارية باتخاذ إجراءات تمهيدية تسبق إصدارها، بحيث يتحقق للموظف كافة الضمانات التي كفلها له القانون، ففي مجال التأديب على الإدارة أن تحترم جميع الإجراءات الجوهرية في هذا النطاق، والسماح له بالاطلاع على الملف، وإتاحة الفرصة لإبداء دفاعه في التهمة الموجهة إليه عند محاكمته تأديبياً[2].

فمثلا يحدد إجراءات التحقيق قبل إحالته إلى المجلس التأديبي، ويحدد ضماناته التي تكفل محاكمة عادلة للمتهم، وذلك بإعلان الموظف بالوقائع المنسوبة له، وبيان وصف التهمة، والاطلاع على ملف الدعوى، وإحاطته علما بكافة الأدلة التي توضح ارتكابه للمخالفة حتى يتمكن من الدفاع عن نفسه، وهو ما أوضحته المحكمة الإدارية العليا في المادة (79) من القانون المصري رقم (18) لسنة 2015م، بشأن نظام العاملين المدنيين بالدولة بقولها: (إنه من الضمانات الجوهرية التي حرص المشرع على مراعاتها في التحقيق الإداري المواجهة، وذلك

(1)- طعن إداري رقم 8 لسنة 27ق، بتاريخ 1983/5/18م، م.م.ع، السنة العشرون، العدد الثالث، مرجع سابق، ص 30.

(2)- د. خليفة الجبراني ، القضاء الإداري الليبي الرقاة على أعمال الإدارة ، مرجع سابق ، ص 35.

بإيقاف العامل على حقيقية التهمة المسندة إليه، وإحاطته علماً بمختلف الأدلة التي تشير إلى ارتكابه المخالفة حتى يستطيع أن يدلي بأوجه دفاعه)[1].

يستفاد من ذلك: أنه حتى يصدر القرار الإداري صحيحاً في بعض القرارات الإدارية، يجب أن يسبقه اتخاذ إجراءات تمهيدية، ولابد من توفير الضمانات السابقة على صدور القرار بتوفير كل مقومات التحقيق القانوني الصحيح وضماناته، من حيث وجوب استدعاء الموظف وسؤاله ومواجهته بما هو منسوب إليه، وتمكينه من الدفاع عن نفسه لنفي ارتكاب الخطأ وتبرئة ساحته من التهمة المنسوبة إليه، وإتاحة الفرصة له لمناقشة شهود الإثبات، وسماع من يريد استشهادهم من شهود النفي، وغير ذلك من مقتضيات الدفاع.

وقد صدر عن دائرة القضاء الإداري بمحكمة استئناف بنغازي بتاريخ 2017/5/11م، في الدعوى الإدارية رقم 2012/308م، حيث جاء في هذا الحكم أن تشكيل مجلس التأذيب خالف ضوابط تشكيله واهدر الإجراءات التي تتبع أمامه وهي قواعد جوهرية تتعلق بالنظام العام.[2]

وكذلك في الطعن المدني الصادر بتاريخ 2016/11/2، رقم 58/1208ق الصادر عن محكم استئناف الخمس ، حيث قضت بأنه في شكل الطعن فإن ما دفع به محامي المطعون بعدم قبوله غير سديد ذلك ان قضاء هذه المحكمة جرى علي ان نص المادة 342 من قانون المرافعات بأن يشمل التقرير بالطعن على البيانات المتعلقة بأسماء الخصوم وصفاتهم وموطن كل منهم، إنما قصد به إعلام ذوي الشأن إعلاماً كافياً بهذه الأسباب[3]

(1)- اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الصادر بقانون رقم 18/ لسنة 2015م، مصر بتاريخ 2015/11/8م.

[2] طعن إداري رقم 16/ 65ق بتاريخ 2019/5/8م، المحكمة العليا ،طرابلس.

[3] طعن مدني رقم 58/1208ق، الصادر بتاريخ 2016/11/20م.

وقد أوضحت المادة (156) من القانون رقم 12 لسنة 2010م، على انه" لا يجوز توقيع عقوبة على الموظف إلا بعد التحقق معه كتابة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه" ويستفاد من ذلك أنه لكي يصدر القرار الإداري صحيحاً في بعض القرارات الإدارية يجب أن يسبقه اتخاذ إجراءات تمهيدية، ولا بد من توفير الضمانات السابقة علي صدور القرار بتوفير كل مقومات التحقيق القانوني الصحيح وضماناته[1]

د- **القرارات الإدارية التي يتوقف إصدارها على أخذ الرأي مقدماً**

قد يفرض المشرع على الإدارة أخذ رأي جهة معينة في بعض الأحوال، وتطلب رأيها في مسألة معينة قبل إصدار قرار معين، كأن تكون تلك الجهة جهة إدارية عليا أو مجلسا استشاريا أو لجنة من اللجان، وقد يكون هذا الرأي مجرد استشارة للإدارة دون أن يلزمها القانون اتباعه، وقد يكون في الأحوال التي نص عليها القانون ملزما لها؛ ولهذا يجب على الإدارة إتباع هذا الطريق وإلا كان قرارها بدون أخذ رأي الجهة التي حددها القانون باطلاً.[2]

وتأسيساً على ذلك: قضت المحكمة العليا الليبية في حكمها الصادر في 1977/3/17م بقولها: "ومن حيث إنه يجوز للمشرع بدلاً أن يعهد إلى اللجنة بإصدار القرار أن ينشئ لجنة، ويوجب على مصدر القرار أن يستطلع رأيها قبل إصدار القرار، وقد يجعل المشرع رأي اللجنة ملزماً، وفي هذه الحالة يتعين على مصدر القرار أن يتقيد برأي اللجنة ويترتب على مخالفة رأيها بطلان القرار ويذهب رأي أخر لانعدامه" .[3]

---

[1] المادة (156) من القانون علاقات العمل رقم 12 لسنة2010م.

[2] د.عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص603 -604، محمد عبدالله الدليمي، مرجع سابق، ص271.

[3] طعن إداري رقم 40 لسنة 23ق، بتاريخ 1977/3/17م، م.م.ع، السنة الثالثة عشر، العدد الرابع،ص41، أشار إليه د. محمد الدليمي، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في القانون الليبي، مرجع سابق، ص 271.

وتأكيداً لما سبق يتضح أن القانون قد يشترط لصدور قرار معين من جهة الإدارة أخذ رأي جهة عامة دون أن يكون هذا الرأي ملزما للجهة الإدارية التي يتعين عليها أخده، فلها الأخذ به أو لا، ولكن يقع عليها معرفته وبالتالي فإن الإجراء –هنا – يكون جوهري وقد يوجب القانون على الإدارة الأخذ بالرأي في اصدار قرارها مثل، أخد رأي لجان شؤون الموظفين كقرارات التعيين والترقية والإحالة للمعاش.

هـ – القرارات الصادرة من لجان إدارية مشكلة تشكيلاً خاصاً

قد يشترط القانون لصحة قرار إداري صادر عن إحدى الهيئات او اللجان الإدارية أن تكون هذه اللجنة مشكلة التشكيل القانوني الصحيح، بمعني يجب ان يتم تشكيلها من الأعضاء المنصوص عليهم في القانون، وأن يكتمل النصاب القانوني عند إصدار هذه القرارات، وأن يتم انعقاد هذه اللجان وفق المنصوص عليه في القانون، وأن تتبع الإجراءات اللازمة عند مداولة والتصويت [1]

وهذا ما أكدته المحكمة العليا الليبية في القرار الصادر لها بتاريخ 1984/6/3م، والذي جاء فيه انه" من المقرر في الفقه والقضاء الإداري أن القواعد الخاصة بتشكيل المجالس التأديبية والإجراءات التي تتبع أمامها تعتبر من القواعد الجوهرية المتعلقة بالنظام العام، ويترتب على إغفالها كلياً أو جزئياً بطلان تشكيل هذه المجالس وبطلان القرارات التي تصدرها ولو لم يرد بذلك نص في القانون" وانتهت المحكمة في هذا الحكم إلى بطلان القرار الصادر من مجلس التأديب حيث كان عدد الأعضاء فيه أكثر من العدد المنصوص عليه قانوناً، أي أن هذه الحالة تتعلق بالنصاب القانوني لمجلس التأديب[2]

---

[1] د. صبيح بشير مسكوني، القضاء الإداري ، مرجع سابق،ص402.

[2] طعن إداري رقم 28/ 30ق، م،م،ع، السنة الثانية والعشرون،ص224.

وقد تسنى للمحكمة العليا التعرض لعديد من حالات وجوب انعقاد لجنة معينة بشكل صحيح؛ لكي تكون القرارات الصادرة عنها مشروعة، وإلا جاز الطعن فيها بالإلغاء نظراً لأن قواعد انعقاد مثل هذه الهيئات من النظام العام، تتعلق بإجراء جوهري، ومن ثم فإن انعقادها دون تحقيق النصاب القانوني يؤدي إلى بطلان الانعقاد، ومن ثم بطلان جميع الإجراءات والقرارات التي صدرت عنها.[1]

وباستقراء أحكام القضاء الإداري في هذا الخصوص ، يتبين أن هذا القضاء قرر بطلان القرار الإداري في الحالات الآتية:

– صدور القرار من لجنة إدارية ذات اختصاص قضائي، أو من لجنة تأديبية دون ذكر أسماء أعضاء اللجنة، أو أسماء الخصوم.

– صدور القرار من لجنة إدارية ذات اختصاص قضائي، أو لجنة تأديبية بنصاب يزيد عن النصاب الذي نص عليه القانون.

– صدور القرار من اللجنة الإدارية ذات اختصاص قضائي، أو لجنة تأديبية بنصاب أقل من النصاب الذي حدده المشرع.[2]

(1) د. صبيح مسكوني، القضاء الإداري في الجمهورية العربية الليبية، مرجع سابق، ص 402.

(2) د. محمد الحراري، الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الليبي، مرجع سابق، ص 232.

هذه هي معظم الحالات التي قرر فيها القضاء الإداري بطلان القرارات الإدارية لعيب في شكلها وتستطيع دائرة القضاء الإداري أن تثيره من تلقاء نفسها، ولا يؤثر فيه تنازل صاحب الشأن عنه ولا تصديق الجهة الإدارية التي يتبعها مصدر القرار، لأن هذا العيب من النظام العام وهذا ما أكدته المحكمة العليا الليبية في أحكامها حتى بعد أن ألغت القرارات المطعون فيها لعيب في شكلها: (إن هذا العيب الذي أصاب القرار متعلق بالنظام العام فلا يؤثر فيه تنازل الطاعنة عنه مع تمسكها بالفصل في الموضوع ، وإن اعتماد اللجنة الشعبية للقرار المطعون فيه ليس من شأنه أن يزيل عيب الشكل الذي لحق بهذا القرار)[1].

(1) – طعن إداري رقم 3 لسنة 7ق، م.م.ع ، السنة الأولى، العدد الثالث، ص 18.

الفصل الأول

ماهية تسبيب القرارات الإدارية

الفصل الأول

ماهية تسبيب القرارات الإدارية

تمهيد وتقسيم:

أن إلزام الإدارة بتسبيب قراراتها في صلب القرار الإداري ضمانة حقيقية في مجال إقرار حقوق الأشخاص وحرياتهم العامة وحمايتها من أي شكل من أشكال التعسف الإداري، لذا كان من المتوجب على الإدارة أن تعمل علي جعل الأفراد محل اعتبار قبل اتخاد قراراتها، ويمثل التسبيب ضمانة في غاية الأهمية للأفراد بحيث يسمح لذوي الشأن بالاطلاع علي اسباب القرار الإداري، وإحاطتهم بكافة جوانب وظروف وملابسات اتخاد القرارات التي تعنيهم.

وهو بذلك يعتبر إجراًء جوهرياً وأساسياً متي تدخل المشرع وألزم الإدارة به ، ويترتب عن إغفاله بطلان القرار لعيب عدم المشروعية الخارجية ، وبذلك فإنه يمثل وجه من أوجه الطعن بالإلغاء أمام القاضي الإداري المعروف بعيب الشكل[1] لذا سنقسم هذا الفصل إلى مبحثين وفقاً للاتي

المبحث الأول: مفهوم التسبيب وتمييزه عن غيره من المفاهيم

المبحث الثاني: أنواع التسبيب وشروط صحته.

[1] بلال عماري ، تسبيب القرارات الإدارية ، رسالة ماجستير، جامعة محمد بوصياف، المسلة، سنة 2016م، بحث منشور في الإنترنت

المبحث الأول

مفهوم التسبيب وأهميته وتمييزه عن غيره من المفاهيم

سبق وان أشرنا إلي أن إلزام الإدارة بتسبيب قراراتها يدخل في صلب القرار الإداري ويعد ضمانة حقيقية في مجال إقرار حقوق الأشخاص وحرياتهم العامة، إلا انه رغم هذه الأهمية فإن الأصل العام لا يلتزم الإدارة بتسبيب القرارات الإدارية إلا بموجب نص قانوني، لذا فإننا سنوضح ماهية التسبيب لغة واصطلاحا، كما سنبين مفهومه في القضاء الإداري، مع بيان أهميته والتمييز بينه وبين الأفكار القانونية المشابهة له في خلال مطلبين على النحو التالي:

المطلب الأول: ماهية التسبيب

المطلب الثاني: أهمية التسبيب وتمييز التسبيب

المطلب الأول

مــاهية التســـبيب

أولاً: تعريف التسبيب لغة

يقصد بالتسبيب لغة كل شيء يتوصل به إلي غيره .[1]

والسبب يكون أيضاً بمعني الطريق، ومنه قوله تعالي ﴿وآتيناه من كل شيء سبباً فاتبع سبباً﴾[2]

ويقول الزمخشري" انقطع السبب أي الحبل، ومالي سبب والأسباب الوصل وجري في سبب الصبا، وسبب الله لك سبباً، وسبب الماء مجري سويته" [3]

وورد في لسان العرب، القول بأنه: كل شيء يتوصل به إلى غيره، وقوله تعالى: ﴿ **وَتَقَطَّعَتْ بِهِمُ الأَسْبَابُ** ﴾ [4]

أي المودة وأسباب السماء نواصيها، وأسباب السماوات: أبوابها، والسبب من مقطعات الشعر: حرف متحرك وحرف ساكن، وهو على ضربين: سببان مقرونان، وسببان مفروقان، وقطع الله به السبب أي الحياة [5]

---

[1]– بلال عماري ، مرجع سابق، ص8.

[2] سورة الكهف الآية (83)-

[3] جار الله أبي القاسم محمود بن عمر الزمخشري، أساس البلاغة، معجم في اللغة والبلاغة، الطبعة الأولى، مكتبة لبنان، سنة 1966م، ص 159، نقلاً عن د. سمية محمد كامل، الشكل في القرارات الإدارية، دراسة مقارنة،ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان ،2014م، ص88، نقلا عن بلال عماري ، مرجع سابق،ص8.

[4] – سورة البقرة، الآية 166.

[5] – ابن منظور جمال الدين محمد بن مكرم بن منظور، لسان العرب، تهذيب لسان العرب، الجزء الأول، مادة سبب، مرجع سابق، ص 122.

والأصل اللغوي للكلمة (motive) في الفكر اللاتيني هو اشتقاقها من كلمتين الأول يحرك أو يدفع (mouvoir) والثانية كلمة (motifs) وهي ما يدفع الشخص لاتخاذ إجراء ما، وقد ظهر التسبيب لأول مرة في فرنسا كاصطلاح لغوي، وكان يقصد به تضمين الحكم بالأسباب الضرورية[1]

ثانياً: تعريف التسبيب في الشريعة الإسلامية

إن التسبيب يُعدّ من الأمور الاجتهادية التي يترك أمر تقديرها لولاة الأمر، فإذا تم الإلزام به كان أمراً واجباً الإتباع، وأنه واجب على القاضي أن يبين أسباب حكمه [2]

كما في قوله تعالى : ﴿**وأعدو لهم ما استطعتم من قوة ومن رباط الخيل ترهبون به عدو الله وعدوكم وآخرين من دونهم لا تعلمونهم الله يعلمهم وما تنفقوا من شيء في سبيل الله يوف إليكم وأنتم لا تظلمون**﴾ [3] ، وكذلك في قوله تعالى:﴿**إن الله يحب المتوكلين**﴾ [4]

ويتضح من خلال ذلك أن في الآية الأولي أمر التمكين لهذا الدين يحتاج إلي جميع أنواع القوي، علي اختلافها وتنوعها، لذلك اهتمام القرآن الكريم اهتماماً كبيراً بإرشاد الأمة للأخذ بالأسباب القوة وأوجب الله تعالي علي الأمة الأخذ بأسبابها، وذلك في (ماستطعتم– رباط الخيل– وما تنفقوا)، أما في الآية الثانية فالإنصاف بالتوكل سبب لدخول الجنة.

ويتضح أن القرآن الكريم حافل بالآيات التي توجب علي المسلمين الأخذ بالأسباب في شتي مناحي الحياة، فإن التسبيب في الشريعة الإسلامية يتطلب من القاضي صفة العدالة ، وهذه العدالة لابد لها من ضمانات لتحقيقها والتحقق من توافرها.

---

[1] بلالا عماري، مرجع سابق، ص8 نقلا عن سمية محمد كامل المرجع السابق،ص89.
[2] د. أشرف عبد الفتاح أبو المجد، تسبيب القرارات الإدارية أمام قاضي الإلغاء، مرجع سابق، ص81.
[3] سورة الأنفال ، الآية 60.
[4] سورة آل عمران، الآية 159.

ثالثاً: تعريف التسبيب اصطلاحاً

لقد سبقت الإشارة في البداية إلي أن التسبيب يعتبر إجراءً جوهرياً يترتب علي إغفاله بطلان القرار لعيب عدم المشروعية الخارجية، وبذلك فإنه يمثل وجه من أوجه الطعن بالإلغاء أمام قاضي الإداري المعروف بعيب الشكل[1]

وبناءً عليه فإن التسبيب قد حضي اهتمام الفقه الإداري الحديث، والذي قدم له مفاهيم تتحذ في مضمونها وتختلف في صياغتها ، وقد أوردت التشريعات الليبية وفي القضاء المقارن تعريفات عديدة للتسبيب وتمت الإشارة إليها فيما سبق .

1 . تعريف التسبيب في الفقه العربي

عرف الدكتور سليمان الطماوي السبب مسترشداً بأحكام محكمة القضاء الإداري المصري علي أنه" الحالة الواقعية أو القانونية البعيدة عن رجل الإدارة والمستقلة عن إرادته تتم فتوحي بأنه يستطيع أن يتدخل وأن يتخذ قراراً ما"[2]

ويعرف الدكتور عبد العزيز عبد المنعم خليفة التسبيب" ذكر أو إعلان الأسباب القانونية والواقعية التي يرتكز عليها الحكم أو القرار"[3]

وقد عرّف التسبيب بأنه بسط لأسباب القرار الإداري عند إصداره، والأصل أن الإدارة لا تلتزم بتسبيب قراراتها ما لم يوجهها القانون بذلك وهذا يعني أن القرار لو كان غير مسبب فإنه يجب أن يبنى دائماً على سبب [4]

---

[1] د. سامي جمال الدين ، الدعوي الإدارية والإجراءات أمام القضاء الإداري، دعاوي الإلغاء، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1991م، ص264.

[2] د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري الليبي، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، 1992م، نقلا عن د. خالد ابزيم، مرجع سابق،ص111.

[3] د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بالإلغاء القرار الإداري، ط1، دار الفكر الجامعي، مصر، 2002م، ص116.

[4] د. فهد عبد الكريم أبو العشم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان- الأردن، 2005م، ص363.

كما عرّف الدكتور أشرف عبد الفتاح أبو المجد التسبيب بأنه: (التعبير الشكلي عن أسباب القرار) [1]

وكذلك يعرف التسبيب أنه (إجراء شكلي لا يرقى بمرتبة ركن في القرار فإذا كان التسبيب واجباً قانونياً أو التزاماً فرضه القاضي الإداري فإن مخالفته تعيب القرار الإداري، أما إذا كان التسبيب أمراً اختيارياً فإن غيابه لا يعيب القرار وإن كان يضعه موضع الشبهات، ذلك أن قرينة السلامة التي يتمتع بها القرار الإداري قرينة بسيطة تقبل إثبات عكسها. [2]

ويعرف التسبيب بأنه "هو إفصاح الإدارة عن الأسباب القانونية والواقعية التي دفعتها لاتخاذ القرار الإداري، ويتم بذلك ذكر تلك الأسباب في صلب القرار". [3]

يعرف بأنه "إفصاح الإدارة في صلب قراراها عن الدوافع والأسباب التي دعتها إلى إصدارها وبذلك فإنه شرط شكلي لصفة القرار يؤدي إغفاله إلى بطلان لعيب في شكله". [4]

2 . تعريف التسبيب في القضاء الإداري

سبق وإن أشرنا عزوف المشرع سواء في القانون الإداري المصري أو القانون الإداري الليبي، أو في التشريع المقارن بصفة عامة عن وضع تعريف جامع مانع للتسبيب، ولعل ذلك يعد مسلكاً حسناً لأن مهمة وضع التعريفات من اختصاص الفقه والقضاء، فإذا رجعنا إلى القضاء الإداري بصفة عامة الذي لا ينكر دوره أحد في ملف المبادئ القانونية في مجال القانون

---

[1] د، أشرف عبد الفتاح أبو المجد، تسبيب القرارات الإدارية أمام قاضي الإلغاء، مرجع سابق، ص80.

[2] د. محمد عبد اللطيف، تسبيب القرارات الإدارية، دار النهضة العربية بالقاهرة، سنة 1993م، ص 7.

[3] د. محمد عبدالله محمود الدليمي، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في القانون الليبي رقابة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 215.

[4] د. محمد عبدالله الحراري، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في القانون الليبي، رقابة دوائر القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 183.

الإداري لوجدناه قد تناول التسبيب في عدد من أحكامه ليضع التعريف المناسب طبقاً لأحكام القوانين وتطورها بما يتلاءم مع النظم الإدارية[1]

وسنعرض أهم الأحكام التي تناولت التسبيب في كل من القضاء الليبي والمصري وذلك على النحو الآتي:

عرفت المحكمة العليا الليبية التسبيب في الطعن الإداري رقم (112) لسنة (114) قضائية بتاريخ 2005/4/24م بقولها : " لما كان الأصل أن الإدارة غير ملزمة بأن تفصح عن أسباب قرارها إلا إذا ألزمها القانون ببيان الأسباب، وفي هذه الحالة يصبح التسبيب شرطاً يترتب على إغفاله بطلان القرار حتى ولو كان له سبب صحيح في الواقع[2]

وقضت في حكمها الصادر بتاريخ 1984/6/3م بأنه "من المتفق عليه فقهاً وقضاءً أن القانون إذ لم يشترط صراحة تسبيب القرار الإداري فإنه لا تتريب على جهة الإدارة إن أغفلت بيان الأسباب التي بني عليها قرارها"[3]

وذهبت محكمة القضاء الإداري المصرية إلى أنه " إذا كانت الجهة الإدارية غير ملزمة بتسبيب قراراتها وبالتالي فإن قراراتها في هذا الشأن يفترض فيها أنها قامت على سببها المبرر ما لم يقم المدعي الدليل على انحراف جهة الإدارة بسلطتها"[4]

---

(1) د. أشرف عبد الفتاح أبو المجد، تسبيب القرارات الإدارية أمام قاضي الإلغاء، مرجع سابق، ص100.

(2) طعن إداري رقم 112، لسنة 114ق، بتاريخ 2005/4/24م، مجموعة أحكام المحكمة العليا، الطبعة الأولى، 2007م، ص 294.

(3) طعن إداري رقم 3، لسنة 25ق، بتاريخ 1984/6/3م، م.م.ع، العدد 3 ، ص 16.

(4) حكم الإدارية العليا في 1978/2/5م، مجموعة 1980/65، نبذ 79، ص 20179، أشار إليه أشرف عبد الفتاح أبو المجد، تسبيب القرارات الإدارية أمام قاضي الإلغاء، مرجع سابق، ص100.

هذا كما أكدت محكمة القضاء الإداري في حكم آخر بأنه (إذا كان السبب هو أساس القرار المدني يستند إليه وعنصر من عناصر الرقابة عليه، فإن التسبيب هو أساس الرقابة على القرار وعنصر في القرار)[1]

يتضح مما سبق أنه أن الإدارة يجب أن تستند إلى سبب صحيح في الواقع والقانون في إصدارها لقراراتها، إلا أنها غير ملزمة بالإفصاح عن هذا السبب في صلب قرارها، إلا إذا ألزمها القانون بذلك.

والجدير بالذكر أن المشرع والقضاء الإداري الليبي لم يلزم الإدارة بتسبيب قراراتها كأصل عام، إلا أنه استثنى من هذا الأصل القرارات التأديبية، فقد أوجب تسبيبها ضماناً لحقوق الأفراد عند تعسف الإدارة إذ نص قانون العمل في مادته (156)على أنه (يجب أن يكون القرار الصادر بتوقيع العقوبة مسبباً) كما نصت المادة 47 من اللائحة التنفيذية لقانون العمل رقم 12 لسنة 2010م، على أنه: (وفي جميع الأحوال يجب أن يكون القرار الصادر بتوقيع العقوبة مسبباً)[2]

وكذلك في القانون رقم 6 لسنة 2006م، بشأن نظام القضاء في المادة 93 منه، حيث نصت علي أنه "يجب ان يكون الحكم في الدعوي التأديبية مشتملاً علي الأسباب التي بني عليها وأن تتلي اسبابه عند النطق به، ويكون الحكم نهائياً ولا يجوز الطعن عليه بأي طريق"[3] فكل هذه المواد من تلك القوانين ألزمت الإدارة بتسبيب قراراتها[4]

---

(1)- حكم الإدارية العليا في 1958/7/12م، الطعن رقم 58، الموسوعة الإدارية الحديثة، ص544-545، أشار إليه أشرف عبد الفتاح أبو المجد، تسبيب القرارات الإدارية أمام قاضي الإلغاء، مرجع سابق، ص99.

(2) المادة رقم 47 من اللائحة التنفيذية لقانون العمل رقم 12 لسنة 2010م،

(3) القانون رقم 6 لسنة 2006م، بشأن القضاء الإداري، المادة 93.

(4) القانون رقم 19لسنة2013م بشأن إعادة تنظيم ديوان المحاسبة في المادة 46،القانون رقم 7 لسنة 2012م، بشان جهاز المخابرات الليبية في المادة 55، القانون رقم 24 لسنة 2010م، بشان أحكام الجنسية الليبية في المادة 14

ومن أهمية التسبيب كذلك ما أكدته المحكمة العليا الليبية في التحقق من أن السلطات التأديبية، قد أطلعت على كل وقائع الدعوى واستخلاص الصحيح منها، وتبصر الموظف بما نسب إليه وعوقب بسببه، أو يعلم بأنه ظلم فيتظلم بالطعن أمام القضاء ليتحقق من صحة العقوبة أو عدم صحتها عن طريق بسط رقابتها على الوقائع المادية أو القانونية التي بني عليها القرار أو الحكم التأديبي [1]

[1] – طعن اداري رقم 46 لسنة42ق بتاريخ 1998/3/22م، م،م،ع، السنة الحادية عشر، العدد الأول ص 18.

المطلــب الثانــي

أهميــة وتمييز التسبيــب

إن أهمية تسبيب القرارات الإدارية يدخل في نطاق دراسة الإجراءات الإدارية غير القضائية ويعتبر التسبيب من أهم الوسائل الفنية التي تضمن تحقيق الوضوح الإداري، وهو أساس الرقابة القضائية، فمن خلاله يستمد القاضي الإداري معلوماته عن ظروف وملابسات اتخاذ القرار الإداري، وبالتالي يستطيع الوقوف على مدى صحة القرار، أو عدم صحته بمعنى أنه يحقق فوائد كثيرة لكل المتعاملين أو المتصلين بالقرار الإداري سواء أكانوا أفراداً مخاطبين به أم تتعلق بمصالحهم ومراكزهم القانونية، وذلك على النحو الآتي

أولاً: التسبيب كضمانة لحقوق الأفراد في مواجهة الإدارة

يعد تسبيب القرارات الإدارية من أهم الضمانات لحماية حقوق الفراد وحرياتهم، إذ بواسطته يتحقق علمهم بأسباب القرارات الصادرة بحقهم، كما يعد التسبيب شكلية جوهرية يترتب علي تخلفها بطلان القرار الإداري، كما تسبيب القرارات الإداري يؤدي علي احترام حقوق المعنيين بالقرار، وذلك الحق يعد مبدأ عام يقرره القانون الطبيعي، ومظاهر هذا الحق لا تقتصر علي مبدأ علم المعني بالقرار الصادر بحقه فقط ، بل تعد وسيلة غير مباشرة لكافلة حق الدفاع، بالإضافة إلي أن التسبيب يؤدي إلي اقناع الرأي العام بعدالة القرارات الإدارية، وبالتالي كسب ثقة المعنيين[1]

[1] د، سعد علي بشير، تسبسب القرارات الإدارية، دراسة مقارنة، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، ص59، نقلاً عن سمية محمد كامل ، مرجع سابق، ص92-93.

ثانياً: التسبيب وسيلة لضمان مشروعية القرارات الإدارية

إن للتسبيب أهمية غير مباشرة للقاضي، فعندما تذكر الإدارة أسباب القرار الذي أصدرته، ويطلع عليها صاحب الشأن فقد يقتنع بها، ومن ثم تهدأ نفسه وتستقر، الأمر الذي لا يدفعه إلى رفع دعوى قضائية مما يخفف وارد القضايا للمحاكم فلا يصل إلى المحاكم إلا القضايا الجديرة بالبحث، وعندما يتعرض القاضي لبسط رقابته على القرار الإداري تظهر فائدة التسبيب، فعرض الأسباب يساعده على تركيز رقابته، ومن ثم أحكامه[1]

ثالثاً: التسبيب وألية الرقابة علي أعمال الإدارة

إن تسبيب القرار يكون ضرورياً في القرارات الصادرة بإلغاء قرارات إدارية سابقة، أو بإنهاء مراكز قانونية موجودة، ذلك أن المصلحة العامة هي الهدف من كل قرار إداري سواء كان منشاءً، أو معدلاً لمركز قانوني، أو منهياً له، وإلغاء القرار الإداري بعد إصداره يدعو إلى التساؤل عن سبب هذا الإلغاء، وكيف تخول مقتضى الصالح العام فأصبح داعياً إلى إنهاء المركز القانوني بعد أن كان داعياً إلى إنشائه؛ لذلك كان من الواجب أن يكون قرار الإلغاء مسبباً، وإضافة إلى ذلك تظهر أهمية تسبيب القرار في حالة عدول الإدارة عن اتجاه معين إلى اتجاه آخر في تغيير القرار ، وعلى الأخص إذا ما كان الاتجاه الجديد في غير مصلحة صاحب الشأن الموجه إليه القرار ضمنى الملائم أن يسبب كل قرار ضرراً بصاحب الشأن الموجه إليه، ولو لم يشترط القانون ذلك [2]

---

[1] د، خليفة علي الجبراني، القضاء الإداري الليبي، الرقابة على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص 35.

[2] المرجع السابق،ص35.

وكذلك له أهمية إذا ما أخذت الإدارة برأي يخالف رأي جهة استشارية ويشترط القانون أخذ رأيها قبل إصدار القرار، إذا كان هذا الرأي غير ملزم، أما إذا كان رأي الجهة الاستشارية ملزماً فيتعين على الإدارة الأخذ به، وإلا كان القرار غير مشروع؛ ولهذا فإن الإدارة ملزمة بتسبيب قراراتها إذا اشترط القانون لصدور القرار سبباً معيناً أو أسباباً محصورة، ففي هذه الحالة يجب ذكر السبب الذي أباح إصدار القرار، فالقرار الصادر بإنهاء خدمة العامل في الجهاز الإداري يجب أن يذكر فيه سببه لتؤكد الإدارة أن سبب القرار هو ضمن الأسباب التي حصرها القانون لإنهاء الخدمة[1]

فالتسبيب يجعل الإدارة تراقب نفسها بنفسها، الأمر الذي يترتب عليه تجنب اتخاذ القرارات المتسرعة ومن ثم يعرف التسبيب بالأسباب الحقيقية التي دفعت الإدارة إلى إصدار القرار فيمنع بذلك الشائعات حول هذه الأسباب[2].

ولقد أوضح المجلس الدستوري الفرنسي أهمية التسبيب وذلك في قراره الصادر في 6 نوفمبر 1999م، والذي جاء فيه: (أنه يتنبه على الإدارة أن تضع نصب أعينها أن مهمتها الأساسية هي تحقيق الصالح العام مع مراعاة تحقيق ذلك في إطار من الوضوح الإداري كقيمة دستورية مفروضة على الإدارة، فبالرجوع إلى ما جاء في المادة (8) من إعلان حقوق الإنسان والتي تضمنت الحقوق الأساسية نجد أنه لا يتصور تطبيقها إذا كان المواطن لا يعرف على الوجه الأكمل المعايير والأسس التي تستند إليها الإدارة في التعامل معه[3]

(1) د. محمود حلمي، القرار الإداري أركانه وشروط صحته، مقال بمجلة العلوم الإدارية، ع2، 1984م، ص125-126.

(2) المرجع السابق،ص125.126.

(3) د. أشرف عبد الفتاح أبو المجد، تسبيب القرارات الإدارية أمام قاضي الإلغاء، مرجع سابق، ص113.

رابعاً: تمييز التسبيب عن غيره من المفاهيم المشابهة

1/ التسبيب والسبب

في البداية يجب أن نلاحظ الفرق بين السبب والتسبيب في القرار الإداري فالسبب هو الحالة القانونية أو الواقعية التي تدفع الإدارة لاتخاذ القرار، أما التسبيب فهو إفصاح الإدارة عن الأسباب القانونية والواقعية التي دعتها لاتخاذ القرار الإداري، ويتم ذلك بذكر أو بيان الأسباب التي قام عليها القرار الإداري في صلب القرار وهو يعد من البيانات الشكلية في القرار الإداري[1]

وقد عرّف الدكتور شريف يونس حلمي خاطر السبب بأنه (الحالة القانونية أو الواقعية التي تدفع جهة الإدارة لإصدار القرار الإداري)[2]

أما الدكتور محمد عبد الله الحراري فقد عرفه بأنه (الحالة الواقعية أو القانونية الخارجية التي تملي على الإدارة إصدار قرارها لإحداث مركز قانوني)[3]

إذاً فالسبب ركن من أركان القرار الإداري، وغيابه يجعل القرار باطلاً لأنه كأصل عام يجب أن يستند كل قرار إداري إلى أسباب صحيحة وموجودة)، أما التسبيب فهو إجراء شكلي لا يرقي لمرتبة ركن في القرار فإذا كان التسبيب أمراً اختيارياً، فإن غيابه لا يصيب القرار لكنه يضعه محل شبهة، ذلك أن قرينة السلامة التي يتمتع بها القرار الإداري قرينة بسيطة تقبل إثبات عكسها، وبالتالي فإن الرقابة على السبب لا تقتضي بالضرورة وجود التسبيب، فكون الإدارة غير

(1)- د. أحمد مصطفى الدايداموني، الإجراءات والأشكال في القرار الإداري، مرجع سابق، ص163، وكذلك محمد عبدالله محمود الدليمي، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في القانون الليبي، مرجع سابق، ص215.

(2)- د. شريف يونس حلمي خاطر، القرار الإداري، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006م، ص 72.

(3)- د. محمد عبدالله الحراري، أصول القانون الإداري الليبي، ج2، مرجع سابق، ص 168.

ملزمة بتسبيب قراراتها هذا لا يعني أنها غير ملزمة بالاستناد إلى أسباب صحيحة في إصدارها لقراراتها[1]

وقد يصدر القرار بدون ذكر التسبيب كإجراء شكلي وفاقداً للسبب الدافع لإصداره، فيكون القرار قابلاً للإبطال لتخلف شرط التسبيب كإجراء شكلي وركن السبب كشرط لصحة القرار الإداري.

فركن السبب ركن يجب توفره في حالة ذكر التسبيب أو عدم ذكره، فالقرار الإداري يجب أن يقوم على سبب حقيقي وواقعي يبرره، وإن كانت جهة الإدارة غير ملزمة ببيان أسباب قراراتها إلا في الحالات التي يتطلب فيها القانون ذلك.

ولقد دعت المحكمة الإدارية العليا في مصر إلى ضرورة التمييز ما بين وجوب تسبيب القرار الإداري كإجراء شكلي قد يتطلبه القانون، وما بين وجوب قيامه على سبب يبرره صدقاً وحقاً، فإذا كانت الإدارة غير ملزمة بتسبيب قراراتها، إلا إذا أوجب عليها القانون ذلك، فإن القرار الإداري يجب أن يقوم على سبب يبرره سواء تم ذكر الأسباب أو لا، وذلك باعتبار أن القرار الإداري تصرف قانوني يجب أن يقوم على سبب يبرره[2]

ولقد أوضحت المحكمة العليا الليبية هذا الفرق في الطعن الإداري رقم (112) لسنة (114) قضائية بتاريخ 2005/4/24م بقولها: (لما كان الأصل أن الإدارة غير ملزمة بأن

(1) د. أشرف عبد الفتاح أبو المجد، تسبيب القرارات الإدارية أمام قاضي الإلغاء، مرجع سابق، ص 74-75.

(2)- نقلا عن د، شريف يونس حلمي خاطر، القرار الإداري، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 74.

تفصح عن أسباب قرارها إلا إذا ألزمها القانون ببيان الأسباب، وفي هذه الحالة يصبح التسبيب شرطاً يترتب على إغفاله بطلان القرار حتى ولو كان له سبب صحيح في الواقع)[1]

وبناءً على ما سبق يتضح الفارق بين السبب والتسبيب، فالسبب هو المبرر لإصدار القرار، أما التسبيب فهو ذكر السبب أو الإفصاح عنه في صلب القرار، فقد يكون القرار الإداري صحيحاً وسليماً فيما يتعلق بسببه، ولكنه غير مشروع فيما يتعلق بشكله، وذلك عندما تغفل جهة الإدارة ذكر الأسباب التي دعتها إلى اتخاذ قرارها في الحالات التي يلزمها القانون وإن كانا يشتركان في الأثر المترتب على تخلف أياً منهما وهو بطلان القرار بذلك ففي هذه الحالة يصبح التسبيب شرطاً شكلياً في القرار الإداري وترتب على إغفاله عدم مشروعية القرار حتى ولو كان للقرار سبب مشروع، لذلك أصبح إلزام الإدارة بذكر السبب من أنجح الضمانات للأفراد، لأنه يسهل مهمة القاضي الإداري في رقابته على مشروعية الإدارة، فمثلاً لو أصدرت الإدارة جزاء تأديبي على موظف فسبب هذا القرار هو ارتكابه لمخالفة ما وسببه هو ذكر هذه المخالفة في القرار، والغاية منه هو تأديب المخالف وردعه لمنعه من العودة ومنع غيره من الإقدام عليها لضمان سير المرافق العامة بانتظام وباضطراد[2]

والأصل أن الإدارة غير ملزمة بتسبيب قراراتها على أساس أن القرار الإداري صدر بناءً على سبب موجود وصحيح، ولكن القانون قد يلزم الإدارة بتسبيب القرار، فيجب في هذه الحالة أن يذكر أسباب القرار في صلب القرار، وإلا كان قرارها معيب بعيب الشكل، أما إذا لم يشترط

---

(1)- طعن إداري رقم (112) لسنة 114ق، بتاريخ 2005/4/24م، مجموعة أحكام المحكمة العليا، الطبعة الأولى، 2007م، مرجع سابق، ص294.

[2] د. عبد الوهاب البنداري، العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، دار الفكر العربي، القاهرة، 1996م، ص350، وكذلك في المعنى محمود حلمي، القرار الإداري وأركانه وشروط صحته، مرجع سابق، ص35، 124.

القانون ذكر الأسباب فمن الممكن الإحالة إلى الأوراق الموجودة في الملف حيث قضت المحكمة العليا في حكمها الصادر في 1984/6/3م بقولها (من المتفق عليه فقهاً وقضاءً أن القانون إذا لم يشترط صراحة تسبيب القرار الإداري فإنه لا تتريب على جهة الإدارة إن أغفلت بيان الأسباب التي بني عليها قرارها[1]

وكذلك قضت في حكم آخر بتاريخ 1983/5/18م بقولها (إنه وإن كان من المسلم به أن الإدارة ليست ملزمة بذكر سبب تدخلها وأن الأصل المقرر هو افتراض سلامة القرارات الإدارية غير المسببة، إلا أن الوضع يختلف عندما يشترط القانون وجوب قيام سبب أو أسباب معينة لإصدار قرار معين، إذ يصبح التسبيب حينئذٍ شرطاً شكلياً يبطل تخلفه القرار وتصبح الإدارة ملزمة بتحديد الوقائع التي يقوم عليها قرارها، وأن القضاء الإداري يختص برقابه هذه الوقائع وتقديرها[2]

ويتضح مما سبق:

1- أن السبب يختلف عن التسبيب، فالسبب هو الواقعة المادية والقانونية التي تملي على الإدارة إصدار القرار، أما التسبيب فهو إفصاح المجلس التأديبي أو الرئيس الإداري في صلب القرار عن الأسباب والدوافع التي دعته لاتخاذ القرار، فالسبب هو ركن من أركان القرار الإداري، أما التسبيب هو إجراء شكلي يترتب على مخالفته قيام عيب في شكل القرار لا في سببه، أي أن

---

[1] طعن إداري رقم 3 لسنة 25ق بتاريخ 1984/6/3م، م.م.ع، السنة الحادية والعشرون، العدد الثالث، مرجع سابق، ص16.

[2] طعن إداري رقم 8 لسنة 27 ق، بتاريخ 1983/5/18م، م.م.ع، السنة العشرون، العدد الثالث، مرجع سابق، ص30.

التسبيب عيب في شكل القرار لا في سببه، فتسبيب القرار في إجرائه الشكلي لا يتطلب دائماً، ولكن قيام القرارات على سبب يبررها صدقاً وحقاً كركن من أركان انعقاده يجب أن يتوافر دائماً.

2- أن جهة الإدارة غير ملزمة بذكر هذه الأسباب وفي هذه الحالة تحمل قراراتها على القرينة العامة التي تقضي بافتراض وجود الأسباب الصحيحة لهذه القرارات، وعلى من يدعي العكس إثبات ذلك.

3- إذا اشترط القانون تسبيب القرارات الإدارية حينئذ يصبح هذا الإجراء التسبيب شكلاً أساسياً في القرار، وشرطاً من شروط صحته، ويترتب على إغفال التسبيب أو على عدم سلامته قابلية القرار للإبطال بل وإلي انعدامه، وذلك بعكس تخلف عنصر السبب ،حيث يترتب عليه قابلية القرار للبطلان وليس للانعدام .

4- أن الإدارة غير ملزمة ببيان سبب قرارها، حيث يفترض أن كل قرار إداري قائم على سببه ما لم يلزمها القانون بذكر أسباب قرارها أو يكون ذكر هذه الأسباب لازماً كشكل جوهري لصحة القرار، أو أن تذكره جهة الإدارة من تلقاء نفسها، وفي هذه الحالة تخضع تلك الأسباب لرقابة القضاء الإداري ولا تستطيع ادعاء غيره أمام القاضي الإداري.

5- أن التسبيب لا يكون إلا بالقدر الذي تحتمله طبيعة القرار أو تتبع له.

6- أن جزا ء تخلف السبب هو القابلية للبطلان في حين جزاء تخلف التسبيب الانعدام، ويترتب علي ذلك أن يصبح القرار المعيب بعيب السبب أو الانعدام الأسباب محصناً من الطعن القضائي والسحب الإداري، إذا لم يطعن صاحب الشأن عليه ،أو تسحبه الإدارة خلال مدة الستون يوماً ، أما القرار المعيب في شكله وكان تسبيبه معيباً في حالات الوجوب ، فإن القرار يكون منعدماً ولا يتحصن من الطعن القضائي أو السحب الإداري بفوات المدة

وتأسيساً على ذلك فإن الرأي فقهاً وقضاءً قد استقر على أن السبب ركن من أركان القرار الإداري لا يقوم القرار الإداري إلا بقيام سببه أي أن أسباب القرار تنصرف إلى المشروعية الموضوعية أو المادية ، أما التسبيب فيندرج في المشروعية الشكلية للقرار الإداري، ويتضح من خلال ذلك أن التسبيب جزء أساسي في القرار، لأنه يتعلق بالجانب الشكلي والمشروعية الخارجية له من مضمون مبدأ الشفافية وهو كذلك أساس قوي للرقابة على القرار من كافة الأطراف المعنية به بطريق مباشر أو غير مباشر، أما السبب فهو أساس القرار وأحد عناصره الموضوعية وهو لذلك يعد عنصراً في الرقابة عليه.

وإن الرقابة القضائية على الأسباب لا تتضمن حتماً وجود التسبيب كعنصر شكلي سابق على الرقابة القضائية، إلا أن هذه تقتضي من الناحية الموضوعية إلزام الإدارة بالإفصاح عن أسباب اتخاذ القرار وهو ما يعني إلزام الإدارة بالتسبيب في مرحلة الطعن القضائي لإمكانية ممارسة القضاء لوظيفة وإصدار حكم عادل في موضوع الطعن على القرار الإداري.

وأن التسبيب اصطلاحا والذي نقصده إنما يعني "التزام الإدارة بالإفصاح عن الأسباب القانونية والواقعية وتوضيح تلك الأسباب المبررة لإصدار القرار، وبيان الرد على الطلبات المهمة والآراء الاستشارية وآراء المعنيين ونتائج استطلاعات الرأي أو التحقيقات باعتبار أن التسبيب يتعلق بالجانب الشكلي للقرار الإداري، وأن هذا الأخير هو أحد أعمال الإدارة التي يجب أن تخضع لمبدأ الشفافية، فإن تسبيب القرارات الإدارية باعتبارها جزءاً من مضمون مبدأ الشفافية تخضع بالتبعية لباقي عناصر مضمون مبدأ الشفافية وحق كافة المواطنين في معرفة تسبيب القرار الإداري وليس فقط للمخاطبين أو المعنين بتلك القرارات، ومن ناحية أخرى فإنه يجب بالتأكيد على أن تسبيب القرارات الإدارية بما يعنيه من إفصاح وتوضيح للأسباب القانونية

والواقعية المبررة لاتخاذ القرار إنما يعني في الواقع توضيح لدراسة الجدوى التي قامت بها السلطة الإدارية قبل اتخاذ القرار لكي تتأكد من سلامتها من كافة الاعتبارات بما يحقق في النهاية الهدف وبما يجعل هذا الهدف متفقاً مع المشروعية وأسباب القرار، والتي تعد في واقع الأمر دراسة جدوى القرار وتشمل الجوانب القانونية والفنية والاقتصادية والاجتماعية والإدارية والتقنية، وقد تجتمع هذه الأسباب كدافع للسلطة الإدارية لأتخاد القرار وقد تقتصر أسباب القرار على بعضها دون الآخر.

2/ التسبيب والمواجهة

يقصد بالمواجهة "إعطاء الفرصة لذوي الشأن ممن صدر القرار في مواجهتهم من تقديم ملاحظاتهم سواء كانت كتابية أو شفهية"[1]

أي (إحاطة الموظف بالمخالفة المنسوبة إليه، واطلاعه على الأدلة التي تشير إلى ارتكابها للإدلاء بدفاعه، وإشهاره أن الإدارة تتجه نحو مؤاخذته إذا ما ترجحت لديها أدلة إدانته)[2]

وكذلك عرّفه بعض الفقهاء على أنه "إجراء فردي يقيم على تقييم وضعية الأفراد المعنيين به بحيث لا يمكن أن يتخذ القرار بدون أن يتم السماع المسبق للشخص الذي من الممكن ان تتعرض حقوقه الشخصية أو المعنوية للأذى"[3]

فمبدأ المواجهة يُعدّ من أصول الدفاع، ومن المبادئ الأساسية في توقيع العقوبة التأديبية وتحقيق العدالة في المساءلة التأديبية، ولا تعني المواجهة الحق في نقض الإجراءات، كما أنه لا

(1) د. أشرف عبدالفتاح أبو المجد ، تسبيب القرارات الإدارية أمام قاضي الإلغاء، مرجع سابق ، ص 98.

(2)- د، شريف يوسف حلمي خاطر، القرار الإداري، مرجع سابق، ص 74.

(3) د، سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 79.

يشترط فيها الحضورية بمعنى أنها لا تعني حضور ذي الشأن وإعلانه بالقرار الصادر وتمكينه من إبداء ملاحظاته مواجهة، فقد تتم المواجهة عن طريق المراسلة أو بالكتابة[1]

كما تُعدّ المواجهة أيضاً ضمانة جوهرية لحق الدفاع، ويجب أن تتسم بالصراحة والوضوح في سماع أقوال المتهم وتحقيق دفاعه[2]

يُعدّ التسبيب ضمانة احتياطية للمواجهة، لذا لا يجب إلزام الإدارة بتسبيبها، وإلا لن تكون هناك أي فائدة من ذلك، فإذا كانت المواجهة تتضمن علم ذوي الشأن بأسباب القرار حتى يتمكنوا من إبداء ملاحظاتهم عليه فإن شرط التسبيب لن تكون منه أي فائدة[3]

غير أن الراجح هو ما ذهب إليه غالبية الفقه الإداري الحديث من أن التسبيب يُعدّ ضمانة إضافية إلى جانب المواجهة، ذلك أن العلم الفعلي بأسباب القرار لا يكون بدلاً عن الالتزام بالتسبيب الشكلي، وهذا ما استقر عليه قضاء المحكمة الإدارية العليا في مصر، فقد اشترطت المحكمة في كل قرار تأديبي أن يصدر بعد تمكين الموظف من الدفاع عن نفسه وتحقيق دفاعه وأن يكون مسبباً، وقد اعترفت المحكمة صراحة بأن التحقيق السابق لا يعوض ولا يغني عن التسبيب[4]

(1) د، أحمد مصطفى الدايداموني، الإجراءات والأشكال في القرار الإداري، مرجع سابق، ص 122.
(2) د، أشرف عبد الفتاح أبو المجد، تسبيب القرارات الإدارية أمام قاضي الإلغاء، مرجع سابق، ص 104.
(3) المرجع السابق،ص104.
(4) حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر في الطعن رقم 58 لسنة 4قضائية بتاريخ12-7-1958م، نقلا عن د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 83.

أما عن الارتباط الشكلي بين التسبيب والمواجهة فإنه راجع إلى القرارات التأديبية ذات الصفة القضائية؛ لذلك يجب أن تتوافر فيها جميع الضمانات اللازمة للموظف نظراً لحضوره الإجراءات في ذاته، فكلما كان الإجراء الذي ستتخذه الإدارة خطيراً، فهي ملزمة بالتسبيب والمواجهة معاً حتى في خارج نطاق التأديب أما التسبيب فهو الذي يمكن ذوي الشأن من الوقوف على حقيقة الأسباب ومدى الترابط بينها وبين مضمون القرار[1]

ومن خلال التعريفات يتضح بأن المواجهة تُعدّ قاعدة إجرائية من شأنها منح الأفراد وسيلة دفاع حقيقية في مواجهة الإدارة، وذلك من أجل ضمان حماية حقيقية لحقوقهم الأساسية.

وتنحصر القرارات الخاضعة للمواجهة في طائفتين:

القرارات التأديبية أو الجزاءات التأديبية

حيث استقر القضاء الإداري على أن الإجراءات التحضيرية للقرارات التأديبية كالتحقيق مع الموظف المتهم وإعلانه بالوقائع المنسوبة إليه وإحالته إلى التأديب، وبيان وصف التهمة، وزمان ومكان المحاكمة التأديبية وتمكينه من الدفاع عن نفسه بمثابة إجراءات جوهرية يترتب على إغفال أي منها بطلان القرار التأديبي[2]

وهذا ما أكدته المحكمة العليا الليبية في أحد قراراتها بأنه (من الأصول العامة التي لا تقبل جدلاً أن التحقيق والتأديب الإداري له أصول وضوابط تمليها قاعدة أساسية، هي ضرورة تحقيق الضمان وتوفير الاطمئنان للموظف موضوع المساءلة التأديبية، فلا يجوز مساءلته إلا بعد تحقيق تكون له مقومات التحقيق القانوني الصحيح وكفالاته وضماناته من حيث وجوب استدعاء الموظف وسؤاله ومواجهته بما هو مأخوذ عليه، وتمكينه من الدفاع عن نفسه وهو أمر

(1) د. أشرف عبد الفتاح أبو المجد، تسبيب القرارات الإدارية أمام قاضي الإلغاء، مرجع سابق، ص 105.
(2)– طعن إداري رقم 7 لسنة 19ق،بتاريخ 1974/1/10م م.م.ع، س10، ع3، ص 70.

تقتضيه العدالة والأصول العامة كمبدأ عام في كل محاكمة جنائية أو تأديبية دون الحاجة للنص عليه)[1]

وكذلك في القانون رقم (12) لسنة 2010م بشأن علاقات العمل في المادة (118) منه والتي تنص على أنه لا يجوز توقيع أي جزاء على الموظف إلا بعد ابلاغه بالمخالفة المنسوبة إليه و التحقيق معه كتابة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه[2]

وفي الجزاءات التأديبية لا يجوز اشتراط المواجهة إلا إذا نص المشرع عليها بنص خاص ، ومن أمثلة هذه النصوص في التشريع المصري منها القانون رقم 56 لسنة 1954م بشان الضريبة على العقارات والتي تم تعديلها بالقانون رقم 103 لسنة 2012م، وبالقانون رقم 117 لسنة 2014م،وكان أخرها القانون رقم 23 لسنة 2020م، والتي أوجبت اخطار المتظلم بميعاد تحقيق شكواه أو نظرها أمام مجلس المراجعة، وتمكينها من إبداء وجهة نظره أمام المجلس.[3]

ولمزيد من الإيضاح حول ذلك يلزم البحث عن أنواع التسبيب وشروط صحته.

(1) طعن إداري رقم 7 لسنة 19ق،بتاريخ 1974/1/10م، م.م.ع، س10، ع3، مرجع سابق، ص 70 .
(2)- المادة (118) من قانون علاقات العمل رقم (12) لسنة 2010م صدر في سرت، بتاريخ 2010/1/28م.
(3) د. أشرف عبد الفتاح أبو المجد، تسبيب القرارات الإدارية أمام قاضي الإلغاء، مرجع سابق، 87.

المبحث الثاني

أنواع التسبيب وشروط صحته

يقدم التسبيب ضمانة مهمة لحماية مبدأ المشروعية من أي اختراق أو تجاوز، فيعتبر بذلك شرط شكلي، فيقع لازماً علي الإدارة الإفصاح والتعبير الكتابي في صلب القرار عن السباب التي اعتمدتها لإصدار قرارها، ولكي ينتج التسبيب أثاره الإيجابية اتجاه الفراد بحماية حقوقهم وحرياتهم العامة، غلى جانب عدم النظر إليه كمجرد شكل خارجي مفرغ من مضمونه، ويجب أن ينصب المظهر الخارجي للتسبيب بشروط تجعله سليما وصحيحا تطهره من كل العيوب التي من شأنها أن تشوبه، نتيجة لتخلف شرط من شروط صحته، لذلك يقع على الإدارة لزاما على التقيد بهده الشروط واحترامها والعمل على تطبيقها، وبالتالي فإن فاعلية التسبيب وأهميته لا ينبغي النظر إليه على أنه مجرد شكل يجب أن يستوفيه القرار الإداري، وانما يجب أن يتماشى مع وجوده، بحيث يمكن ان يكون محل رقابة مشروعية سلوك الإدارة أثناء ممارسة اختصاصاتها، وهو ما سنوضحه من خلال بيان مطلبيين علي النحو التالي:

المطلب الأول: أنواع تسبيب القرارات الإدارية

المطلب الثاني: شروط صحة التسبيب

المطلب الأول

أنواع تسبيب القرارات الإدارية

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

أولاً: تسبيب القرارات الإدارية من حيث مدى إلزاميته

تلجأ الإدارة أحياناً إلي تسبيب قراراتها من تلقاء نفسها دون أي التزام قانوني في بغية إقناع الأفراد المخاطبين بأحكامها بمشروعية قراراتها، وهنا نكون أمام التسبيب الاختياري، فقد قضت محكمة العدل العليا الأردنية" ان المادة (15) من قانون التقاعد، 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 يصيبه، إلا أن الإدارة بينت في المحاكمة سبب احالة المستدعين إلي التقاعد، فإن الأسباب فيما بعد تعد جزء من القرار وتصبح هي والقرار خاضعين لرقابة محكمة العدل العليا شأنها في ذلك شان أي قرار يصدر مسبباً، حيث أن الإدارة غي ملزمة بتسبيب قراراتها إلا إذا تطلب القانون ذلك ويعتبر هنا عيب شكلي.[1]

[1] د، سعد علي بشير، تسبيب القرارات الإدارية، مرجع سابق،ص55.

وقد سلكت محكمة القضاء الإداري المصري نفس المسلك الذي ذهب إليه محكمة العدل العليا الأردنية، فيما يتعلق بالتسبيب الإجباري، فقد استقر الفقه العربي علي أن الإدارة غير ملزمة بتسبيب قراراتها إلا إذا فرض عليها المشرع.[1]

وفي هذا الاتجاه ذهب القضاء الإداري الفرنسي إلى أن التسبيب في هذه الحالة يحدث نفس آثار التسبيب الوجوبي، فالإدارة وقد تناولت عن إمكانية مقررة لها، فإن القاضي حينئذ يأخذ في الاعتبار هذا التسبيب كأساس للرقابة.[2]

أما في مصر فقد أقر القضاء الإداري بأن التسبيب الجوازي لا يُعدّ مطلقاً معادلاً للتسبيب الوجوبي، وإنما يُعدّ في الأساس مجرد وسيلة للرقابة على الأسباب، لأن القاضي يظل مع ذلك رافضاً إجراء رقابة على التسبيب نفسه كعنصر شكلي. [3]

وقد أخذت دوائر القضاء الإداري الليبي بالاتجاه نفسه الذي أخذ به القضاء الإداري المصري حيث أكد علي أنه وإن كانت الإدارة غير ملزمة ببيان أسباب قراراتها إلا حيث يوجب عليها إلا أنها ذكرت أسباباً لقرارتها، 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 أنها غير صحيحة مادياً أو أنها تنطوي على مخالفة للقانون أو على خطأ في تطبيقه أو تأويله أو على إساءة استعمال السلطة كانت تلك

---

[1] حكم محكمة القضاء الإداري المصري جلسة 1968/4/24م، مجموعة المبادئ القانونية التي أقرتها محكمة القضاء الإداري ص204، أشار إليه د. سعد علي بشير، مرجع سابق،ص55.

[2] د. أشرف عبد الفتاح أبو المجد، تسبيب القرارات الإدارية أمام قاضي الإلغاء، مرجع سابق، ص 257.

[3] د. محمد عبد اللطيف، تسبيب القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص

القرارات باطلة ولمحكمة القضاء الإداري أن تحكم بإلغائه لانعدام الأساس الذي يجب ان يقوم عليه أو لفساده[1].

ثانياً: تسبيب القرارات الإدارية من حيث مصدرها

الأصل أن الإدارة غير ملزمة بتسبيب قراراتها إلا إذا أوجب القانون عليها ذلك، أو فرض عليها التسبيب بموجب حكم قضائي.

1- التسبيب القانوني

وفيه يمكننا القول بأنه إذا نص القانون على وجوب تسبيب الإدارة لقرار ما فإن هذه الشكلية تصبح جوهرية، حيث إن تخلفها يعيب القرار واجب الإلغاء، فمن النصوص التي تفرض وجوب التسبيب ما يأتي:

حيث نصت المادة (156) من القانون رقم (12) لسنة 2010م، على أنه (لا يجوز توقيع عقوبة على الموظف إلا بعد التحقيق معه كتابة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه، ومع ذلك يجوز للوزير عند توقيع عقوبة الإنذار أو الخصم من المرتب لمدة لا تتجاوز عشرة أيام أن يجري التحقيق شفاهه، وبعد مواجهة الموظف بالمخالفة التي وقعت، وفي هذه الحالة إذا عوقب بدون ذكر الأسباب التي استندت عليها الإدارة كان قراراها باطلاً لعدم وجود الأسباب)[2]

وقد كان موقف المشرع الفرنس من التسبيب ، حيث أصدر القانون رقم(587) لسنة 1979م، والصادر بتاريخ 11 يوليو 1979م، بشأن تسبيب القرارات الإدارية التي تلحق ضرر بالأفراد ، ولتحسين العلاقة بين الإدارة والجمهور وهذا القانون أشار إلي كل أو معظم نصوصه علي أن

---

(1) طعن إداري رقم 7 لسنة 19ق، بتاريخ 1974/1/10م، مرجع سابق، وفي حكم آخر صادر من المحكمة العليا بتاريخ 1983/5/7م، أشرنا إليه سابقاً، طعن إداري رقم 247 لسنة 33ق، بتاريخ 1983/5/7م، م.م.ع، السنة العاشرة، العدد الأول، ص 14.

(2)- المادة 156 من القانون رقم 12 لسنة 2010م.

التسبيب يجب أن يكون مكتوباً وأن يشمل علي الاعتبارات الواقعية والأسانيد القانونية التي يقوم عليها. [1]

وهو ما قضت به المحكمة العليا في قراراها الصادر في 4 مايو 1966م، بقولها(يتعين تسبيب القرارات التي أوجب المشرع تسبيبها بصورة آمرة في القانون، وأن مخالفة النصوص الآمرة يكون باطلاً بطلان مطلقاً لتعلقه بالنظام العام ،لكي تكون الأسباب مرآة صادقة لما يختلج في نفس اللجنة عند نظرها في الاعتراضات وإصدارها القرار الواجب التسبيب، فتفصح الأسباب عن دوافع إصداره وتضفي الاطمئنان على نفوس المتنازعين، وذلك بتوافر رباط منطقي وثيق بين منطوق القرار وأسبابه، وبذلك يرتفع عن مظنة الشك والشبهات، أما إذا جاء القرار خالياً من الأسباب الواقعية بالنسبة لما يتصل باللجنة التي أصدرته أو بتشكيلها أو باختصاصها أو لما يتصل بإصداره أو تحريره أو تبليغه أو تسبيبه، فإن إحدى هذه الشوائب تعدم القرار أحد أركانه الأساسية فتجعله والعدم سواء)، وهذا الحكم هو نفسه الحكم الذي قضي بانعدام القرارات الخالة من التسبيب او شابها قصور فيه[2]

أما إذا تطلب القانون تسبيب القرارات الصادرة بالترقية، فإن إحالة القرارات إلى القانون وإلى الملفات والوظائف التي تقلدها المرشحون للترقية لا يعد تسبيباً، وإنما يقوم التسبيب في هذا المجال بذكر الأسباب التي حملته على تخطي من تخطاه في الترقية وأن تكون هذه الأسباب أو

---

[1] القانون رقم 587 لسنة 1979م، والصادر بتاريخ 11 يوليو/1979م.أشار إليه د. أشرف عبد الفتاح أبو المجد ، تسبيب القرارات الإدارية ، مرجع سابق،ص249.

[2] طعن انتخابي رقم 74/73، م،م،ع، يوليو، 1966م، أشار إليه د، عمر محمد السيوي، مرجع سابق،ص254.

تلك واردة في صلب القرار حتى يخرج القرار حاملاً كل أسبابه، أما الإحالة إلى أوراق أو وثائق أخرى فلا تكفي لقيام التسبيب.[1]

وتشير دائرة القضاء الإداري في حكمها الصادر في الدعوى رقم 68 لسنة 72 بجلسة 1974/2/3م، إلى أن التسبيب الذي يستوجبه القانون ليس لازماً فحسب بل يقتضي أن يكون كافياً وواضحاً ومنتجاً في فهم الواقع ومؤدياً إلى النتيجة التي انتهى إليها القرار، وإذا لم تكن عبارات الأسباب واضحة ومبهمة ولا تنهض بالدليل الذي قصده الشارع من التسبيب، فإن المحكمة لن تتمكن من تطبيق القانون، وبالتالي فإن القرار يبطل لقصوره في التسبيب.[2]

2- التسبيب القضائي

قد يتدخل القضاء الإداري في بعض الحالات بإلزام الإدارة بتسبيب قراراتها حتى في ظل عدم وجود النص القانوني الذي يلزمها بذلك ولم تكتف دائرة القضاء الإداري بشأن رقابتها على أسباب القرار الإداري، وإنما عملت على تقرير التسبيب في حالات معينة حنى ولو لم يرد نص فيها:

وكذلك نص المادة رقم (157) من القانون رقم (12) لسنة 2010م، على أنه كل موظف ينقطع عن عمله بغير إجازة مرخص له فيها يحرم من مرتبه عن مدة الانقطاع مع عدم الإخلال بالمسؤولية التأديبية، فإذا قدم عذراً عن تغيبه وقبله وكيل الوزارة أو رئيس المصلحة استحق مرتبه كاملاً عن مدة غيابه متى كان له رصيد من الإجازات السنوية تخصم من تلك المدة .[3]

---

[1] د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص652.

[2] – طعن إداري رقم 68، لسنة72 بجلسة 74/2/3م، أشار إليه محمد عبدالله الحراري، مرجع سابق، ص 421.

[3] – المادة (157) من القانون رقم 12 لسنة 2010م. .

وأشارت المحكمة العليا إلى ضمانة التسبيب في حكمها الصادر بتاريخ 1998/3/22م بقولها (مما يتعين معه توافر قدر من الضمانات الجوهرية التي يجب أن تتحقق في كل مساءلة تأديبية كحد أدنى، وإن لم يرد عليه نص، ومن بين هذه الضمانات تسبيب القرار الصادر بالجزاء بما يكفل الاطمئنان إلى صحة الوقائع المستوجبة لهذا الجزاء وثبوتها، والذي كون المجلس التأديبي منها عقيدته واقتناعه واستظهار أدلة الإدانة بما يفيد أركان المخالفة، التأديبية وقيامه على سببه المبرر له وحتى يتيح للقضاء وأعمال رقابته من حيث صحة تطبيق القانون)[1]

وتطبيقاً لذلك أشارت المحكمة العليا على إلى ضمانة التسبيب، وهي تتمثل في التحقق من أن السلطات التأديبية، قد أطلعت على كل وقائع الدعوى واستخلاص الصحيح منها، وتبصير الموظف بما نسب إليه وعوقب بسببه، أو يعلم بأنه ظلم فيتظلم بالطعن أمما القضاء ليتحقق من صحة العقوبة أو عدم صحتها عن طريق بسط رقابتها على الوقائع المادية أو القانونية التي بني عليه القرار أو الحكم التأديبي.[2]

وبالتالي نلاحظ أن المحكمة العليا الليبية بتاريخ 1966/5/9م، وكذلك أيضاً بتاريخ 1966/5/25م، قضت علي ضرورة أن تقوم الإدارة بتسبيب قراراتها حتي وإن خلا النص عليها قانوناً لما توفره ضمانة التسبيب من صيانة وحماية حقوق الأفراد.[3]

وقد أيد القضاء الإداري المصري والليبي ومجلس الدولة الفرنسي في الأخذ عدم وجوب تسبيب القرارات الإدارية مالم يوجد نص يوجب بذلك ، بل أنهما أصبحا أشد إخلاصاً منه في تبنيه، فقضاء المحكمة الإدارية العليا المصرية مستقر منذ أمد بعيد حتي الأن علي أنه " إذا لم

---

[1] طعن إداري رقم 46 لسنة 42، بتاريخ 1998/3/22م، م.م.ع، السنة الحادية عشر، العدد الأول، مرجع سابق، ص 18.

[2]- المرجع السابق،ص18.

[3]- شبكة التشريعات الليبية أحكام المحكمة العليا ، القضاء الإداري.

يوجب القانون علي الإدارة تسبيب قرارها، فلا يلزمها ذلك كإجراء شكلي لصحته، بل ويحمل القرار علي صحة كما يفترض فيه ابتداء قيامه علي سبب صحيح حتي يثبت العكس".[1]

وهو ما تردده المحكمة العليا الليبية بقولها بأنه" وقد يشترط القانون تسبيب بعض القرارات الإداري حينئذ يصبح هذا الإجراء شكلاً أساسياً في القرار يترتب علي إهماله بطلانه، أما إذا لم يلزم المشرع الإدارة بذلك فليس عليها حرج من إخفاء تلك الأسباب، وقد جري قضاء هذه المحكمة علي أن الإدارة غير ملزمة ببيان أسبابها إلا حيث يوجب عليها القانون ذلك"[2]

ولهذا فإن الهدف من التسبيب هو حماية وضمانة لحقوق الأفراد، وبذلك ينقل عبء الإثبات من الفرد إلى الإدارة خلافاً للمبدأ الذي مفاده أن عبء الإثبات يقع على المدعي، ويترتب على مخالفة هذه الإجراءات بطلان القرارات الإدارية، فهي قيود يقصد المشرع منها الحد من حرية الإدارة وسلطتها، فضلاً عن حماية الأفراد من تحكم الإدارة واستبدادها وتحيزها، وتمثل – أيضاً– حدوداً لا يجوز للإدارة مخالفتها، وإلا عدت قرارتها مشوبة.

وبهذا نكون قد قدمنا قد قدمت تعريفاً محدداً لماهية التسبيب كإجراء شكلي قد يتطلبه القانون على وجه الإلزام أو تحتمه الأخلاق الإدارية، ونلاحظ أن التسبيب لا يرقى لمرتبة ركن في القرار، فإذا كان التسبيب واجباً قانونياً أو التزاماً فرضه القاضي الإداري فإن مخالفته تعيب القرار الإداري، أما إذا كان التسبيب اختيارياً، فإن غيابه لا يعيب القرار وإن كان يضعه موضع الشبهات.

---

[1] الحكم الصادر بتاريخ 12-7-1958م، في الطعن رقم 58/2ق، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة العليا ص1169، أشار إليها د. خليفة سالم الجهمي، تراجع بعض المبادئ التقليدية في قضاء الإداري الفرنسي ، بحث منشور عن طريق الإنترنت.

[2] المجموعة المفهرسة لمبادئ المحكمة العليا بتاريخ1964/5/16م، للمستشار عمر عمرو ص366، رقم280

وبالتالي فإذا كان السبب واجباً توافره في أي قرار إداري، فإن التسبيب ليس كذلك، حيث إنه يعد مجرد قاعدة شكلية غير ملزمة في جميع الأحوال، وكذلك بيان أهميته على اعتبار أن التسبيب من أهم الوسائل الفنية التي تضمن تحقيق الوضوح الإداري، وأنه أساس الرقابة القضائية فمن خلاله يستمد القاضي الإداري معلوماته عن ظروف وملابسات اتخاذ القرار، فهو خير عون للقاضي عند ممارسته لرقابته على السبب وإساءة استعمال الإجراءات وأن التسبيب يحقق فوائد كثيرة لكل المتصلين أو المتصلين بالقرار الإداري سواء كانوا أفراد مخاطبين به أو متعلق بمصالحهم ومراكزهم القانونية[1].

ولهذا فإن التسبيب يعد إجراءات شكلية تتعلق بأسباب القرار الإداري وهي تتضمن إلزام الإدارة بشرح وتفسير الأسباب التي دعتها لاتخاذ القرار وهو بهذا يتفق مع مفهوم السلطة المقيدة ولكن هذا لا يعني تطابقها، بمعنى أنه قد توجد حالات للسلطة المقيدة لا تلتزم فيها الإدارة بالتسبيب، وكذلك القول نفسه يتعلق بالسطلة التقديرية، فالتسبيب يحقق فوائد أكثر وضوحاً في مجال السلطة القديرية.

---

[1] طعن إداري رقم 3 لسنة 25ق، بتاريخ 1984/6/3م، م.م.ع، السنة الحادية والعشرون، العدد الثالث، مرجع سابق، ص 18.

ثالثاً: تسبيب القرار الإداري من حيث وقت تسبيبها

1- التسبيب في صلب القرار الإداري

تسبيب القرار الإداري قد يكون في صلب القرار الإداري ، وهذا لا يمنع أن يكون ملحقاً عن طريق رسالة توضيحية ترفق بالقرار ليتحقق العلم بالقرار وأسبابه في ذات الوقت، والا لا يعد التسبيب مستوفاً لشروطه، كما هو الحال في الإحالة إلي ملف آخر.[1]

حيث قضت المحكمة العليا في حكمها الصادر في 1984/6/3م بقولها (من المتفق عليه فقهاً وقضاءً أن القانون إذا لم يشترط صراحة تسبيب القرار الإداري، فإنه لا تترتب على جهة الإدارة إن أغفلت بيان الأسباب التي بني عليها قرارها). [2]

وكذلك قضت في حكم آخر بتاريخ 1983/5/18م بقولها (إنه وإن كان من المسلم به أن الإدارة ليست ملزمة بذكر سبب تدخلها وأن الأصل المقرر هو افتراض سلامة القرارات الإدارية غير المسببة، إلا أن الوضع يختلف عندما يشترط القانون وجوب قيام سبب أو أسباب معينة لإصدار قرار معين إذ يصبح التسبيب حينئذ شرطاً شكلياً يبطل تخلفه القرار وتصبح الإدارة ملزمة بتحديد الوقائع التي يقوم عيها قرارها وأن القضاء الإداري يختص برقابة هذه الوقائع وتقديرها). [3]

وبالتالي فإن غياب التسبيب يجعل القرار باطلاً، لأن التسبيب إجراء شكلي لا يرقى لمرتبة الركن في القرار، فإذا كان التسبيب واجباً قانونياً أو التزاماً فرضه القاضي الإداري، فإن مخالفته تغيب القرار الإداري، أما إذا كان التسبيب أمراً اختياراً فإن غيابه لا يصيب القرار وإن

---

[1] د، سعد علي بشير، مرجع سابق،ص56.

[2] طعن إداري رقم 3 لسنة 25ق بتاريخ 1984/6/3م، م.م.ع، السنة الحادية والعشرون، العدد الثالث، مرجع سابق، ص16.

[3] طعن إداري رقم 8 لسنة 27ق بتاريخ 1983/5/18م، م.م.ع، السنة العشرون، العدد الثالث، مرجع سابق، ص30.

كان يضعه موضع الشبهات، ذلك أن قرينة السلامة التي يتمتع بها القرار الإداري قرينة بسيطة تقبل إثبات عكسها.[1]

إذا كان السبب أساس القرار الذي يستند إليه وعنصراً من عناصر الرقابة عليه، فإن التسبيب هو أساس الرقابة على القرار وعنصراً في القرار؛ ولهذا فإنه يجب أن نفرق بين وجوب تسبيب القرار الإداري كإجراء شكلي قد يتطلبه القانون وبين وجوب قيامه على سبب يبرره، فإن كانت الإدارة غير ملتزمة بتسبيب قرارها إلا إذا أوجب القانون ذلك عليها وعندئذ يتعين عليها تسبيب قرارها، 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 حتى يثبت العكس [2]

وهو ما عبرت عنه محكمة القضاء الإداري بمصر بوضوح في إحدى أحكامها بقولها (لا تُعدّ إحالة القرار في مجال الترقية بالاختيار إلى القانون والملفات والوظائف التي تقلدها المرشحون للترقية تسبيباً، وإنما يقوم التسبيب في هذا المجال 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 الأوراق أو وثائق أخرى فلا تكفي لقيام التسبيب[3]

---

[1] د، أشرف عبد الفتاح أبو المجد، تسبيب القرارات الإدارية أمام قاضي الإلغاء، مرجع سابق، ص82.

[2] د، محمد عبد اللطيف، تسبيب القرارات الإدارية مرجع سابق، ص7.

[3] د، عبد الفتاح حسن، التسبيب كشرط شكلي في القرار الإداري، مرجع سابق، ص 187.

2- التسبيب اللاحق

ليس شرطاً أن يتم تسبيب القرار الإداري في صلب القرار، إذ قد تتوافر ظروف معينة يحددها القانون تمنع الإدارة من إدراج أسباب قرارها ضمن القرار نفسه، فتلجأ الإدارة إلى إعلام صاحب الشأن خلال مدة معينة بالأسباب التي دفعتها إلى إصدار ذلك القرار، عن طريق رسائل توضيحية مثلا، ومما تجدر الإشارة إليه أن قانون 79-587 في فرنسا قد أشار إلي إمكانية استخدام التسبيب اللاحق للقرارات الإدارية التي يكون التسبيب فيها ملزما بموجبه وذلك في ثلاث حالات هي الاستعجال المطلق، والقرارات الضمنية، القرارات التي تكتنفها السرية علي أن يتم إعلام صاحب الشأن بأسباب هذه القرارات خلال المدة التي يحددها القانون ذاته .[1]

ومما تقدم يمكن القول أن غياب التسبيب يجعل القرار باطلاً لأن التسبيب إجراء شكلي لا يرقي لمرتبة الركن في القرار الإداري، فإذا كان التسبيب واجباً أو التزاما فرضه القاضي الإداري ، فإن مخالفته تغيب القرار الإداري، اما إذا أمراً اختيارياً فإن غيابه لا يصيب القرار وان كان يضعه موضع الشبهات.

---

[1] د، سمية محمد كامل، مرجع سابق،ص64 .

المطلب الثاني

شروط صحة التسبيب

لا يكفي في تسبيب القرار أن تتوافر فيه عناصر تطلبها القانون، وإنما أيضاً هناك شروط لصحته لابد من توافرها، وهي شروط صحة خارجية، وأخرى داخلية، نوردها وفقاً للأتي:

أولاً: الشروط الخارجية

1/ أن يرد التسبيب في صلب القرار الإداري

ويقصد به أن يرد التسبيب في ذات السند، لأنه يجب أن يجتمع فيه شروط صحته دون الحاجة إلى دليل من الخارج[1].

والتسبيب في صلب القرار هو التسبيب المباشر ويقصد به أن يكون القرار مباشراً، إذا تضمن القرار ذاته الأسباب التي بني عليها، وبعبارة أخرى أن يتضمن في ذاته بيان الاعتبارات الواقعية أو القانونية التي استند إليها رجل الإدارة عند إصدار القرار، ومن الضروري أن يتضمن القرار الإداري على الأسباب التي أدت إلى حدوث النتيجة التي توصل إليها بشرط أن تكون هذه الأسباب واردة في صلب القرار، وحتى يكون من السهل معرفتها والرقابة على مدى صحتها، وبالتالي إذا تذرعت الإدارة بسبب من الأسباب فلا يكتفي القاضي بالتأكد من صحته، وإنما يتأكد

---

[1] د. نبيل إسماعيل عمر، تسبيب الأحكام القضائية في قانون المرافعات المدنية والتجارية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2001م، ص 41.

أيضاً من مدى إمكانية حمل القرار عليه، وما إذا كان السبب جدياً منتجاً لأثره في اتخاذ العقوبة من عدمه[1]

ولتوضيح ذلك يجب التطرق إلى أن التسبيب المباشر يستبعد فكرة الشفوي وفكرة التسبيب بالإحالة.

أ/ التسبيب المباشر يستبعد فكرة القرار الشفوي

إن اشتراط التسبيب المباشر يعني اشتراط أن يتضمن القرار في ذاته الاعتبارات الواقعية والقانونية التي دفعت رجل الإدارة لاتخاذه، وهذا ما ينتج عنه استبعاد فكرة القرار الشفوي أصلاً، فالتسبيب والقرار الشفوي فكرتان متناقضتان دائماً، وفي هذا الصدد المشرع الفرنسي في المادة الثالثة من القانون رقم(587) بتاريخ 11 يوليو 1979م، على أن التسبيب يجب أن يكون مكتوباً، وأن يشمل على الاعتبارات الواقعية والأسانيد القانونية التي يقوم عليها.[2]

ولقد استقر قضاء المحكمة العليا الليبية على أن "يكفي لصحة القرار الإداري قيامه على سبب يبرره في الواقع والقانون".[3]

وفي حكم آخر تقول المحكمة نفسها" أن للقضاء الإداري في حدود رقابته القانونية أن يبحث صحة الوقائع التي بني عليها القرار الإداري ومدى صحة سلامة تكييفها القانوني"[4]

ومن تطبيقات القضاء الليبي في إلغاء القرارات الإدارية لعدم صحة الأسباب التي بنيت عليها من الناحية الواقعية نذكر منها على سبيل المثال وليس الحصر:

---

[1] د. أشرف عبد الفتاح أبو المجد، تسبيب القرارات الإدارية أمام قاضي الإلغاء، مرجع سابق، ص248.

[2] د، أشرف عبد الفتاح أبو المجد، تسبيب القرارات الإدارية أمام قاضي الإلغاء، مرجع سابق، ص249.

[3]– طعن إداري رقم 29/10ق م.م.ع، السنة الحادية والعشرون، العدد الثالث، ص9.

[4] طعن إداري رقم 25/41ق م.م.ع، السنة التاسعة والعشرون، العدد الثاني، ص17.

1- قرار جهة الإدارة باعتبار أحد موظفيها مستقبلاً مؤسسة قرارها على عدم التحاق الموظف بعمله الجديد الذي نقل إليه بالرغم من إعلانه بقرار نقله، فقد ألغت المحكمة العليا هذا القرار بعد أن تحققت من أن السبب الذي أدعته جهة الإدارة غير صحيح من ناحية الوجود المادي لأنه لم تجد في ملف الموظف ما يفيد إخطاره باستلام عمله الجديد[1]

2- قرار جهة الإدارة بإحالة أحد موظفيها إلى التقاعد مؤسسة قرارها على هذا الموظف قد تم إحالته إلى اللجنة الطبية التي قررت عدم لياقته صحياً، فعند فحص حيثيات دعوى القرار المطعون فيه تبين للمحكمة بعدم وجود أدلة مادية تفيد ما تذرعت به الإدارة في قرارها، بل ولم تفلح بتقديم أدلة واقعية تفيد بأن الموظف فعلاً قد تم فحصه من قبل اللجنة الطبية[2]

ومما تقدم تلاحظ الباحثة هنا أن الاتجاه السائد هو أن القرار الإداري إذا لم تذكر أسبابه وكانت الإدارة غير ملزمة بتسبيبه يحمل على الصحة وتظل قائمة إلا إذا أثبت عكس ذلك، فحينئذ ينتقل عبء الإثبات على عاتق الإدارة التي يجب أن تثبت أن أسباب قرارها مشروعة، وإلا حُكِم بعدم مشروعيتها، أما عن أحكام القضاء الإداري الليبي فلم تلزم الإدارة بذكر أسباب قرارها في حالة تمتع الإدارة بسلطة تقديرية وهذا هو الأصل.

وفي الأردن استقر قضاء محكمة العدل الأردنية على فرض رقابته على الوجود المادي للوقائع التي بني عليها القرار الإداري، فأقرت المحكمة لنفسها الحق في بحث الوقائع المادية

---

[1] طعن إداري رقم 11/15ق، م.م.ع، السنة السابعة، العدد الأول، مرجع سابق، ص9.

[2] طعن إداري رقم 16/26ق، م.م.ع، السنة السابعة، العدد الثاني، ص78.

لمعرفة مدى تطابقها مع القانون أو مخالفتها واشترطت لصحة القرار أن يكون مؤسساً على وقائع صحيحة لا على مجرد الشكاوى والشائعات[1]

وبناءً على ما سبق يمكننا القول إنه إذا تبيّن للمحكمة أن القرار قد استند على واقعة غير صحيحة قضت بإلغاء القرار لعدم صحة السبب وقضاء محكمة العدل العليا الأردنية غني بالأحكام القضائية في هذا المجال فقد قضت (إذا قرر الخبراء أن البناء مماثل للأبنية الواقعة في نفس المنطقة، وأنه بحالة مقبولة ولا يشكل خطراً على السلامة العامة أو على ساكنيه، فيكون السبب الذي استند إليه القرار المطعون به والصادر عن اللجنة المحلية للتنظيم والمتضمن وجوب إخلاء البناء الذي يشغله المستدعون مخالفاً للواقع، وبالتالي مخالفاً للقانون وحقيقاً بالإلغاء)[2]

ب/ التسبيب المباشر يستبعد فكرة التسبيب بالإحالة

التسبيب بالإحالة هو أن يحيل مصدر القرار إلى وثيقة أخرى غير القرار تتضمن أسباب قراره، ولقد رفض القضاء الإداري الفرنسي هذا النوع من التسبيب في كثير من أحكامه إذ قرر أن الإحالة إلى رأي المحقق لا يكون التسبيب الذي يتطلبه القانون، واعتبر أن مجرد الإحالة إلى رأي مجلس التأديب لا يغني عن التسبيب القرار التأديبي، ويتمثل الحكم في عدم جواز التسبيب بالإحالة، وعدم مشروعيته في أن التسبيب الشخصي الذي يتولاه مصدر القرار يؤكد أنه قام بفحص الأسباب القانونية والواقعية فحصاً دقيقاً وموضوعياً وجدياً قبل أن يصدر قراره[3]

---

[1] حكمها رقم 44 لسنة 85 قضائية، مجلة نقابة المحاميين، السنة الثالثة والثلاثون، العدد التاسع، ص403.

[2] حكمها رقم 90 لسنة 65 قضائية، مجلة نقابة المحاميين، السنة الرابعة عشر، العدد الثالث، ص308.

[3] د. علي خطار شنطاوي، موسوعة القضاء الإداري، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، الجزء الثاني، الطبعة الأولى، سنة 2004م، ص 769.

أما القضاء الإداري المصري فلم يكن مستقراً في موقفه إزاء التسبيب بالإحالة إذ جاءت بعض أحكامه متماشية مع مبدأ الذي أخذ به القضاء الفرنسي، مؤكدة على وجوب التسبيب المباشر أي أن ترد أسباب القرار الإداري في صلبه في حين أجازت أحكام أخرى التسبيب بالإحالة إلى أوراق أو وثائق أو تحقيقات أخرى، مما حمل بعض الفقهاء إلى وضع ضوابط جواز التسبيب أو عدم جوازه، حيث عُدّت أن الأصل هو التسبيب المباشر واستثناء بجواز التسبيب بالإحالة، توجد العديد من أحكام القضاء الإداري المصري التي تؤكد علي عدم كفاية وصحة إحالة أسباب القرار إلي وثائق أو أوراق أخري غير القرار المعني بالتسبيب، ومنها الحكم الصادر بتاريخ 1955/2/6م، وايضاً الحكم الصادر بتاريخ وكذلك الحكم الصادر بتاريخ1956/3/4م،وايضاً الحكم الصادر بتاريخ 1958/1/29م، وذلك بتوافر الشروط الآتية:

– أن تكون الأسباب المحال إليها مسبباً تسبيباً كافياً.

– أن يتطابق القرار الإداري مع النتيجة التي خلص إليها.

– أن يعلن مصدر القرار أنه تنبى الأسباب الواردة في القرار المحال إليه.

– أن يستطيع صاحب الشأن التأكد من خلالها من التناسق بين هذه الأسباب وبين القرار الإداري[1].

كما ان المحكمة العليا قد سارت علي هذا المنوال، وقضت بعدم صحة الإحالة إلي أوراق أو وثائق أخري، أو محاضر التحقيق للاستدلال علي تسبيب القرار، وأن المحكمة العليا الليبية كانت قد اعتدت بتسبيب سابق لقرار استئنافي لتضيفه علي قرار مستأنف.

[1] د. أشرف عبد الفتاح أبو المجد، تسبيب القرارات الإدارية أمام قاضي الإلغاء، مرجع سابق، ص279.

2/ أن تكون أسباب القرار جدية وكافية وواضحة

وعندما اشترط المشرع تسبيب القرار الإداري إنما قصد إحاطة من بخاطبه علماً بالأسباب التي بني عليها، والأسباب التي دفعت رجل الإدارة إلى إصداره حتى يكون بإمكانه الطعن فيه بالإلغاء والمطالبة بالتعويض عنه، ولذلك يجب أن يكون هذا التسبيب كافياً وجدياً ومنتجاً في فهم النتيجة التي انتهى إليها القرار، أي يجب أن يتضمن الدليل والبرهان على أن ما نسب للموظف كان حقيقياً، وهو ما يستوجب أن يكون التسبيب منطقياً أي متماشياً مع النتائج التي توصل إليها، وبالتالي لا يكفي لصحة العقوبة التأديبية أن يكون التسبيب قائماً، بل يجب أن يكون كاملاً وشافياً يحقق الهدف منه، بحيث يشمل على كافة الروابط التي تتيح للإدارة التقريب بين الاعتبارات الواقعية والقانونية للقرار، فإن جاء ناقصاً اعتبر كما لو كان معدوماً مما يؤدي إلى بطلان القرار[1]

وتأسيساً على ذلك يشترط القضاء الإداري الليبي في التسبيب لكي يؤدي الغرض منه أن يكون تسبيباً واضحاً وكافياً في فهم أسباب القرار بقدر تستطيع معه المحكمة من مراقبة مشروعية القرار الإداري من حيث سلامة وصحة الوجود المادي للوقائع وسلامة تكييفها القانوني، أما إذا جاءت اعتبارات الأسباب التي أوردها القرار ما قضي به ولا تحقق الغرض الذي قصده الشارع من تسبيب القرارات، ولا تتمكن معه المحكمة من تطبيق القانون فإن القرار يبطل لقصور في تسبيبه[2]

والمفروض في التسبيب أن يكون على شيء من الوضوح والتأصيل والجدية، فإذا بني القرار على أسباب عامة أو غامضة أو مجهولة كان القرار خالياً من الأسباب، ولهذا قضت

---

[1]–د. محمد عبدالله الحراري، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في القانون الليبي، رقابة دوائر القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 164، وأيضا: طعن إداري رقم 8/1ق، م.م.ع، السنة السابعة، العدد الأول، ص41.

[2]– طعن إداري رقم 3/1ق، بتاريخ 1970/3/8م، م.م.ع، السنة السادسة، العدد الأول، ص 64.

محكمة القضاء الإداري في مصر بأن القول "بعدم توفر الشروط المنصوص عليها في القانون قول مرسل لا يمكن الاعتماد عليه لسكون سبباً للقرار بالمعنى الذي يقصده القانون، لذلك يتعين أن يكون التسبيب مفصلاً، وإلا فلن يحقق الغرض الذي وضع من أجله فمصدر القرار التأديبي يلزم تسبيبه ولا يمكن الاستشهاد بتسبيب يأخذ صورة عامة أو يكون غير واضح".[1]

وقد قضى القضاء الإداري الفرنسي لاعتبارات المنفعة العامة بإمكانية الاكتفاء بالتسبيب الموجز أي بناء القرار التأديبي على أسباب مختصرة ما دامت قد استنتجت استنتاجاً مقبولاً من أصول ثابتة في الأوراق، إذ ليس بالضرورة ذكر مل التفاصيل التي أدت إلى اتخاذ هذا القرار، وإنما يجب أن تكون الأسباب كافية وواضحة بحيث يمكن للقاضي من مراقبة مشروعيتها، فإهمال الموقف الجسيم في القيام بواجباته من الأسباب الكافية لتبرير عقوبة العزل، ولكن رغم ذلك قد يؤدي التسبيب الموجز في حالات معينة إلى غموض القرار وعدم كفاية التسبيب بحيث لا يُعدّ هذا الأخير كافياً بمجرد ترديد نصوص القانون دون بيان مدى انطباقها على وقائع الاتهام، وهذا ما قضي به مجلس الدولة الفرنسي في حكمه الصادر في 31 أغسطس 1979م بانه (حيث قرر أن التسبيب يجب أن يكون واضحاً ومحدداً، وأنه يجب عدم اللجوء إلى صياغة عامة ومبهمة، كأن يحيل القرار إلى القوانين واللوائح السائدة)[2]

وبناءً على ما سبق يمكننا القول إنه لا يجوز أن يكون مضمون التسبيب مختلفاً بحسب موضوع القرار الذي يجب أن يكون مسبباً وإلا سيكون التسبيب بمثابة التزام بدون مضمون، وكذلك أن يكون التسبيب ليس لمصلحة ذي الشأن وإنما هو أيضاً التزام مفروض على الإدارة بحيث عليها أن تقوم ببحث كل حالة بحثاً جاداً وكافياً.

---

[1] د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة قضاء الإلغاء، مرجع سباق، ص 342.

[2] مشار اليه د. عبد الفتاح حسن، التسبيب كشرط شكلي في القرار الإداري، مرجع سابق، ص 175-176،

ثانياً: الشروط الداخلية للتسبيب

إن عناصر التسبيب في الحقيقة هي عناصر صحة داخلية تتعلق بمضمون التسبيب، حيث يجب في التسبيب تحديد الوقائع، وكذلك بيان الأسس القانونية المعتمد عليها، وتحديد التسبيب المحدد والملابس، ويجب أن يكون التسبيب كما أشرنا سابقاً كافياً أي تجمع فيه الإدارة جميع عناصر الاعتبارات الواقعية والقانونية، ويجب أن يتضمن التسبيب عنصر الاستدلال وهو ما يمثل حلقة الوصل بين الاعتبارات القانونية والواقعية[1]

1/ العناصر القانونية للقرار

والمقصود بها الاعتبارات القانونية التي استند عليها القرار الإداري، والتي تتمثل في نصوص تشريعية أو لائحية أو حتى مبادئ قانونية عامة[2]

وهي التي تعني بأن النص أو القاعدة المنطبق وصفاً على الواقعة المرتكبة والقانون – هنا – يتمثل في كل ما يعد التزام بواجبات الوظيفة، وكل ما لا يشكل إخلالاً بسمعة الوظيفة وكرامتها سواء كان مصدره التشريع أو العرف أو الشريعة، سواء وجدت هذه القاعدة في الدستور أو التشريع العادي أو اللائحة، وقد تباينت أحكام المجلس الدولة الفرنسي في اشتراط بيان الأساس القانوني في التسبيب، كما اختلف الفقه الفرنسي بين من يقصر التسبيب على الأسباب الواقعية وبين من يضيف إلى ذلك اشتراط ذكر السبب القانوني[3]

فمثلاً في مجال تأديب الموظفين، لا يكفي أن تكون الأفعال المنسوبة للموظف قد وقعت بالفعل وصحيحة من حيث وجودها المادي، بل يجب أن تكون مطابقة للوصف القانوني الذي حدده المشرع، أي أن ترقى هذه الأفعال إلى مرتبة المخالفات التأديبية المعاقب عليها قانوناً،

---

[1] د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة قضاء الإلغاء، مرجع سباق، ص 511.

[2] د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، 1976م، ص 652.

[3]– د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 652.

فمثلاً إذا كانت الأفعال التي صدرت من الموظف لا تكون جريمة تأديبية معاقب عليها، فالإدارة لا تستطيع إعطاء وصف الجريمة لهذه الأفعال، بل تكون مقيدة بالوصف الذي حدده القانون، بمعنى أن الإدارة لا تتمتع بسلطة تقديرية في تحديدها إذا ما كان الفعل المرتكب يشكل جريمة تأديبية ومن ثم يستوجب عقاب الموظف أم لا، ولكن القوانين واللوائح هي التي تحدد ما يُعدّ جريمة تأديبية، وما لا يُعدّ، وعلى الإدارة أن تتقيد بالوصف الذي حدده القانون أو اللائحة، مثال ذلك لو أن قراراً إدارياً بفصل أحد الموظفين طعن فيه بالإلغاء لعيب في سببه، فعلى دائرة القضاء الإداري أن تتحقق أولاً فيما إذا كان الموظف قد ارتكب فعلاً الوقائع المنسوبة إليه، فإذا تأكدت من ارتكابه لها انتقلت بعد ذلك للتحقيق فيما إذا كانت الإدارة قد كيفت هذه الوقائع التكييف القانوني السليم، أي فيما إذا كانت هذه الوقائع تكون فعلاً جريمة تأديبية أم أنها مجرد وقائع لا ترقى إلى مرتبة الجرائم التأديبية[1]

وكذلك قضت محكمة القضاء الإداري المصري في الطعن الإداري رقم (1346) لسنة (5) قضائية بقولها (إن اختصاص القضاء الإداري لا يقف عند التحقق من صحة الوقائع المادية التي أسس عليها القرار، بل يمتد إلى تكييف هذه الوقائع إذا ارتبطت بالقانون باعتبارها من العناصر التي يقوم عليها القرار[2]

فالوجود المادي للأسباب شرط وعنصر جوهري لصحة التسبيب، والقول بأن التسبيب متحقق، فقد قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأنه (يجب أن تصدر الأحكام مسبب والمراد بالتسبيب المعتبر هو تحرير الأسانيد والحجج المبنى عليها الحكم والمنتجة له سواء من

---

[1] د. محمد عبدالله الحراري، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في القانون الليبي، مرجع سابق، ص 228-229.

[2]- طعن إداري رقم 1346 لسنة 5 قضائية، مجموعة مجلس الدولة المصري لأحكام القضاء الإداري، السنة السابعة، ص 132، أشار إليه ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 412.

حيث الوقائع أو القانون، ولكي يتحقق الغرض من التسبيب يجب أن يكون فيه بيان مفصل بأن يشتمل الحكم على بيان الواقعة المستوجبة للعقوبة متضمناً أركان المخالفة والظروف التي وقعت فيها والأدلة التي استخلصه منها حتى يتضح وجه استدلاله بها وسلامة المأخذ إلا إذا كان قاصراً[1]

كما قرر مجلس الدولة الفرنسي أن لا يكفي مصدر القرار أن يوقع جزءً تأديبياً على موظف مستنداً في ذلك إلى الخطأ الذي ارتكبه الموظف، بل يجب عليه أن يحدد الأفعال المنسوبة إليه تحديداً نافياً للجهالة[2]

ومن خلال ما سبق ذكره يتضح أنه لا يكفي أن تكون الوقائع التي استندت إليها الإدارة لإصدار القرار موجوده وسليمه في ذاتها، وإنما يجب أيضاً أن تتضمن الحقائق التي يتطلبها القانون، وهذا يعني أن الإدارة إذا لم تراع الشروط والتكييف القانوني لهذه الوقائع فإن قرارتها تكون قابلة للإبطال نتيجة التكييف غير الصحيح للوقائع، معنى ذلك إذا نسبت الإدارة إلى الموظف أموراً معينة وعاقبته على أساسها، فإنه لا يكفي أن تكون تلك الوقائع صحيحة، بل يجب أن تكون مكونة للمخالفات التأديبية التي تستوجب توقيع العقاب.

ولهذا يجب وضع الإشارات في موضعها الحقيقي في نظرية تسبيب القرارات الإدارية فهي جزءاً لا يتجزأ من التسبيب، ومن ثم فإنها تخضع للنظام القانوني للتسبيب ويؤيد القضاء الإداري المصري هذا الرأي ويميزه فيه ما بين حالتين:

---

[1]–نقلا عن د. أشرف عبد الفتاح أبو المجد، تسبيب القرارات الإدارية أمام قاضي الإلغاء، مرجع سابق، ص268–269.

[2] نقلا عن د. أشرف عبد الفتاح أبو المجد، تسبيب القرارات الإدارية، مرجع سابق،ص268–269.

الحالة الأولى:

إذا كان التسبيب اختيارياً فقد كانت الإدارة غير ملزمة بتسبيب قرارها فإنها غير ملزمة بذكر الإشارات في ديباجة القرار، وإذا وردت إشارة في قرارها فإنها تخضع للنظام القانوني المقرر لها والسابق بيانه، وهو ما يفسر القضاء الإداري الذي يقرر أنها شكلاً ضرورياً لصحة القرار، وأنها ذات قيمة ارشادية ولا يكفي وحدها لتكييف القرار.

الحالة الثانية:

إذا كان التسبيب وجوبياً فإن الإشارات تكون جزءاً لا يتجزأ من التسبيب في حالة التي تساهم فيها حتماً وبالضرورة في التسبيب بأن تكون ذات صلة بموضوع القرار، أما إذا كانت الإشارة مجرد إضافة لا لزوم لها فإنها لا تكون عنصراً في التسبيب.[1]

وبالتالي فإن غياب التسبيب يجعل القرار باطلاً، لأن التسبيب إجراء شكلي جوهري فإذا كان التسبيب ملزماً واجباً قانوناً أو التزاماً فرضه القاضي الإداري فإن مخالفته تعيب القرار الإداري، أما إذا كان التسبيب أمراً اختياراً فإن غيابه لا يصيب القرار وان كان يضعه موضع الشبهات، ذلك أن قرينة السلامة التي يتمتع بها القرار الإداري قرينة بسيطة تقبل إثبات عكسها، وهذا ما أشارت إليه المحكمة العليا في حكمها الصادر بتاريخ 1983/5/18م.[2]

2/ العناصر الواقعية للقرار

وهي تمثل أول عنصر من عناصر التسبيب في بيان الواقعة أو الوقائع التي استند إليها القرار، بحيث يستطيع الموظف معرفة أسباب القرار بحقه بمجرد اطلاعه عليه ، لأنه من الصعب تطبيق الوصف القانوني السليم دون تحديد الأفعال الايجابية أو السلبية التي تشكل

---

[1] د. محمد عبد اللطيف، تسبيب القرارات الإدارية مرجع سابق، ص 152.

[2]- طعن إداري رقم 27/8ق، بتاريخ 1983/5/18م، م.م.ع، السنة العشرون، العدد الثالث، مرجع سابق، ص30.

الركن المادي للخطأ التأديبي، فلا يمكن معاقبة الموظف إلا إذا كانت الواقعة تشكل إخلالاً بمقتضيات الوظيفة، حيث يترتب على ذلك عدم حواز تطبيق أوصاف الخطأ الجاني على الموظف المعني، كما لا يجوز إعمال التكييف القانوني للجرائم وتطبيقها على التكييف التأديبي للخطأ الذي يرتكبه الموظف[1]

ويقصد به أيضاً إدراج حالة واقعية معينة داخل إطار فكرة قانونية، أي بعد قيام الحالة الواقعية وصحة ثبوتها مادياً، يجب أن تكون مطابقة للوصف القانوني الذي أعطاه المشرع إياها، حيث لا تستطيع أن تضفي من عندها أوصافاً قانونية للوقائع غير التي جاء بها المشرع، وإلا أصبح تصرفها مشوباً بعدم المشروعية قابلاً للطعن للإلغاء[2]

وهذا ما أشارت إليه المحكمة العليا في الطعن الإداري رقم (7) لسنة (19) قضائية بتاريخ 1974/1/10م، حيث قضت فيه (إن القضاء الإداري في حدود رقابته القانونية أن يراقب صحة الوقائع وصحة تكييفها القانوني للتحقق إذا ما كانت النتيجة التي انتهى إليها القرار الإداري مستخلصة استخلاصاً سائغاً من أصول تنتجها مادياً أو قانونياً، فإذ كانت منتزعة من أصول غير موجودة أو كانت مستخلصة من أصول لا تنتجها، أو كان تكييف الوقائع على فرض وجودها لا ينتج النتيجة التي يتطلبها القانون كان القرار فاقداً للتسبيب ووقع مخالفاً للقانون)[3]

فالواقعة أو الوقائع، هي المخالفة أو المخالفات التي ارتكبها الموظف والتي من أجلها أحيل إلى التحقيق، واستحق الجزاء التأديبي إن ثبت ارتكابه لها، وإيراد هذه المخالفة عند تسبيب

---

[1]– د. أشرف عبد الفتاح أبو المجد، تسبيب القرارات الإدارية أمام قاضي الإلغاء، مرجع سابق، ص 264.

[2]– د. سامي جمال الدين، الدعاوي الإدارية والإجراءات أمام القضاء الإداري، الكتاب الأول، دعاوي الإلغاء، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1991م، ص 327.

[3] طعن إداري رقم 19/7ق، بتاريخ 1974/1/10م، م.م.ع، السنة العاشرة، العدد الثالث، مرجع سابق، ص70.

قرار الجزاء يجب أن يكون واضحاً ومحدداً، فلا يسوغ لمصدر القرار أن يضمنه عبارات عامة دون أن يحدد الواقعة بشكل كاف ودقيق كأن يقول (لم ينأ بنفسه عن مواطن الشبهات)[1]

فمثلاً حكم بإلغاء القرار الصادر بنزع المليكة للمنفعة العامة، فإنه يجب أن يحدد المشروع الذي يعتبر القيام به من أعمال المنفعة العامة والذي يبرر اللجوء إلى نزع الملكية[2]

3/ الاستدلال

وحتى يتحقق التسبيب أهدافه التي يتطلع بها، ويكون ملما وكاملا بجميع جوانبه، فإنه يجب أن يتضمن الحلقات الضرورية للاستدلال كافة، التي مكنت الإدارة من الانتقال من تقريب الاعتبارات الواقعية إلى القرار نفسه، وبذلك يعتبر الاستدلال أمرا ضروريا خصوصا في مجال السلطة التقديرية لنه يعتبر عائقا كبيرا في التزام الإدارة بتسبيب قرارتها. [3]

وهناك حالات يكون التسبيب ضرورياً ولو لم يشترط القانون ذلك في الأحوال الآتية: [4]

1- في القرارات الصادرة بإلغاء قرارات إدارية سابقة، أو بإنهاء مراكز قانونية موجودة، وذلك أن المصلحة العامة هي الهدف من كل قرار إداري سواء كان منشأ، أو معدلاً لمركز قانوني أو منهياً له.

---

[1]- د. أشرف عبد الفتاح أبو المجد، تسبيب القرارات الإدارية أمام قاضي الإلغاء، مرجع سابق، ص 264.

[2] د. محمد عبد اللطيف، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في القانون الليبي، رقابة دوائر القضاء الإداري، القرارات الإدارية مرجع سابق، ص 165.

[3] -د. محمد عبد اللطيف ، المرجع السابق ، ص 157.

[4] زينب سالم مسعود جابر، الرقابة القضائية على ركن السبب في القرار الإداري، دراسة مقارنة بين القانون الليبي والقانون المصري، رسالة ماجستير، جامعة الفاتح، كلية القانون، طرابلس ، 2011م ، ص 90.

2- يجب تسبيب القرار في حالة عدول الإدارة عن اتجاه معين إلى اتجاه آخر في تفسير القانون، وعلى الأخص إذا ما كان اتجاه الجديد في غير مصلحة صاحب الشأن الموجه إليه، ولو لم يشترط القانون ذلك.

3- يجب تسبيب القرار إذا ما أخذت الإدارة برأي يخالف جهة استشارية يشترط القانون أخذ رأيها قبل إصدار القرار، إذا كان الرأي غير ملزم، أما إذا كان رأي الجهة الاستشارية ملزماً فيتعين على الإدارة الأخذ به وإلا كان قرارها غير مشروع.

4- الإدارة ملزمة بتسبيب قرارتها إذا يشترط القانون لصدور القرار سبباً معيناً أو أسباباً محصورة ففي هذه الحالة يجب ذكر السبب الذي أباح إصدار القرار، فالقرار الصادر بإنهاء خدمة العامل في الجهاز الإداري يجب أن يذكر فيه سبب، لتؤكد الإدارة أن سبب القرار هو أحد الأسباب التي حصرها القانون لإنهاء الخدمة.

ومن خلال ما سبق ذكره يتضح للباحثة أنه لا يكفي أن تكون الوقائع التي أسندت إليها الإدارة لإصدار القرار موجوداً وسليماً في ذاتها، وإنما يجب أيضاً أن تتضمن الحقائق التي يتطلبها القانون، وهذا يعني أن الإدارة إذا لم تراع الشروط والتكييف القانوني لهذه إذا نسبت الإدارة إلى الموظف أموراً معينة وعاقبته على أساسها، فإنه لا يكفي أن تكون تلك الوقائع صحيحة، بل يجب أن تكون مكونة للمخلفات التأديبية التي تستوجب توقيع العقاب.

4/ التسبيب المحدد والملابِس

التسبيب المحدد: هو الذي يبين العناصر الواقعية للقرار على وجه التحديد.

التسبيب الملابِس: هو التسبيب الذي يأخذ في الاعتبار ظروف الحالة التي يصدر فيها القرار، وكذلك المركز الشخصي لصاحب الشأن[1]

وعلى ذلك أن يكون التسبيب متضمناً أيضاً العناصر الواقعية ومشيراً إلى الظروف والملابسات التي أحاطت بمركز ذي الشأن عند إصدار القرار، ويحرص القضاء الإداري الليبي على رقابة كفاية التسبيب، ومثال ذلك ما أسبق الإشارة إليه من أن التسبيب في مجال التأديب يكون محدداً إذا حدد وبدقة المخالفة المنسوبة إلى الموظف، ويكون ملابساً إذا تبين الظروف التي تتعلق بزمان ومكان المخالفة، ووجوب أن يقرر أسباب القرار في عبارات واضحة لا يشوبها أي قصور، وإن اشتراط كون التسبيب محدداً وملابِساً يعني استبعاد نوعين من التسبيب، الأول: وهو التسبيب المبهم، والثاني التسبيب النمطي، ويعني استبعاد التسبيب المبهم أي ذكر الأسباب غامضة، ويُعدّ تسبيباً مبهماً ذكر مصدر القرار التأديبي اذ اضطر أن يضع نهاية لوضع يتعارض مع سير المرفق العام[2]

ويقصد بالتسبيب النمطي، ذلك النوع الذي تستخدم فيه الإدارة صياغة واحدة بشأن حالات متشابهة، وبل في كثير من الأحيان قد تلجأ إلى استخدام صياغة مطبوعة معدة سلفاً تتضمن هذا التسبيب الموحد[3]

وخلاصة القول أنه إذا كان التسبيب مباشراً ومعاصراً ومحتوياً للعناصر القانونية والواقعية ومحدداً وملابِساً، فإنه لا يشترط لصحة التسبيب أن يظهر على نحو معين، فلا يشترط أن يصاغ التسبيب بصياغة معينة فكل ما يفيد في تحديد الاعتبارات القانونية والواقعية للقرار يُعدّ تسبيباً له، وعلى ذلك لا يشترط في صياغة تسبيب القرارات الإدارية أن تتم على غرار صياغة

---

(1) د. عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، القاهرة، 1979م، ص 515.

(2) أشار اليه د. أشرف عبد الفتاح أبو المجد، تسبيب القرارات الإدارية أمام قاضي الإلغاء، مرجع سابق، ص 276.

(3) المرجع السابق، ص276.

تسبيب الأحكام القضائية، وأن توافر للتسبيب شروطه الخارجية والداخلية كما سبق شرحه، فلا يشترط إخطار ذي الشأن بالقرار الذي يتضمن تسبيباً مطابقاً للقانون، وأن الإخطار بلا شك أمر خارج عن التسبيب لا يختلط به ولا يؤثر فيه.

ويمكن لنا أن نستخلص مما تقدم أن القضاء الإداري امتنع في حالات استثنائية عن رقابته للتكييف القانوني للوقائع، واقتصر دوره على مجرد التحقق من الوجود المادي له دون أن يتطرق إلى بحث صحة التكييف الذي أضافته الإدارة عليها عندما يتعلق الأمر بالمصلحة العليا للدولة، أو القرارات ذات الطابع العلمي والفني، ففي هذه الحالات يجد القاضي نفسه عاجزاً عن مباشرة الرقابة عليها، فيلجأ – مثلاً– في حالة القرارات ذات الطابع العلمي إلى الاستعانة برأي خبير من أهل العلم، ثم الاعتماد عليهم دون أن يكون له دور من الناحية الفعلية، وبذلك يكون للإدارة في هاتين الحالتين قدر كبير من السلطة التقديرية حيث يمتنع فيها القضاء الإداري عن القيام برقابة التكييف القانوني، وأن الحكمة من اشتراط التسبيب تتمثل في التحقق من أن السلطات التأديبية قد اطلعت على كل وقائع الدعوى واستخلاص الصحيح منها، وتبصر الموظف بما نسب إليه وعوقب بسبب، أو يعلم بأنه ظلم فيتظلم بالطعن أمام القضاء ليتحقق من صحة العقوبة أو عدم صحتها عن طريق بسط رقابته على الوقائع المادية أو القانونية التي بني عليها القرار أو الحكم التأديبي.

الفصل الثاني

موقف القضاء الإداري من تسبيب القرارات الإدارية

الفصل الثاني

موقف القضاء الإداري من تسبيب القرارات الإدارية

تمهيد وتقسيم :

رغم كون الرقابة الإدارية تحقق ضمان سير المرافق العامة واحترام القانون ، وكفالة تنفيذ القوانين واللوائح والقرارات الإداري ، إلا أنها غير كافية لضمان حماية فعالة لحقوق الأشخاص وحرياتهم وبالتالي تساهم رقابة القاضي الإداري علي أعمال الإدارة بصفة عامة، علي القرارات الإدارية بصفة خاصة في إلزام الإدارة علي احترام القانون ، وبالتالي إرساء دولة القانون، إذ إلزام الإدارة بتسبيب قراراتها يساهم كثيراً في عملية الرقابة القضائية[1]

حيث سنقسم هذا الفصل إلى مبحثين وفقاً للآتي:

المبحث الأول: أثر القصور في تسبيب القرارات الإدارية

المبحث الثاني: موقف القضاء الإداري من تسبيب القرارات الإدارية

[1] حدة راقع، تسبيب القرارات الإدارية كضمانة للحقوق ورقابة قضائية فعالة، رسالة ماجستير، قسم الحقوق جامعة زيان عاشور بالجلفة، الجزائر ، سنة2015-2016م، رسالة منشورة عن طريق الانترنت

المبحث الأول

أثر القصور في تسبيب القرارات الإدارية

إن المشرع عندما اشترط تسبيب القرار الإداري قصد من يخاطبه علماً بالأسباب التي بني عليها والأسباب التي دفعت الإدارة إلي إصداره، حتي لا يكون بإمكان الطعن فيه بالإلغاء، والمطالبة بالتعويض عنه، لذلك يجب ان يكون هذا التسبيب كافياً ومنتجاً وجدياً، في فهم القرار التي توصل إليه، ولهذا لابد أن نتطرق لأثر القصور في التسبيب لابد من توضيح مفهومه، وكذلك حالاته، ثم بيان الجزاء المترتب عنه، وذلك في المطلبين وفقاً للآتي :

المطلب الأول: مفهوم القصور في التسبيب

المطلب الثاني: جزاء الإخلال في التسبيب

المطلب الأول

مفهوم القصور في التسبيب

القصور في التسبيب هو العرض غير الكامل للوقائع، وهذا يعني أن الأسباب موجودة شكلاً، ولكنها غير كافية من الناحية الموضوعية لتحقيق الغاية التي كان يهدف إليها المشرع من خلال اشتراطه للتسبيب[1]

وإذا اشترط المشرع ضرورة تسبيب القرار الإداري، فإنه يجب أن تكون الأسباب واضحة، ومحددة وبالتالي فإن بناء القرار على أسباب عامة أو مبهمة يجعل هذا القرار معيباً في شكله لتخلفه شروط التسبيب الصحيح[2]

وتتعدد حالات القصور في التسبيب تبعاً لما تتطلبه الطبيعة القانونية للتسبيب من وجوب استيفائه لبيانات جوهرية معينة فيما يتعلق ببيان الواقعة بياناً كافياً أو الأدلة التي عول عليها في إثبات الواقع ومضمونها، ولهذا فإن حالات القصور في التسبيب تنقسم علي قسمين:

الأول / أن يكون اثباتاً غير محدد للواقعة والأدلة التي استند إليها.

الثاني/ أن يكون إثباتاً ناقصاً لها[3]

أولاً: الإثبات غير المحدد للواقعة وأدلتها

ويقصد بهذا العيب أن القاضي لم يحدد هذه الأسباب تحديداً كافياً، ولم يبحث بحثاً جذرياً واقع النزاع، الأمر الذي تعجز معه المحكمة العليا عن مراقبة صحة تطبيق القاضي، لأنه لم يبيّن وجه الرأي الذي كونه عن هذه الوقائع والأساس الذي اعتمد عليه في حكمه [4]

---

1 د. خليفة سالم الجهمي، الرقابة القضائية على التناسب بين العقوبة والجريمة في مجال التأديب دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2009م، ص132.

2- د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص118.

3- مفتاح قزيط، تسبيب الأحكام، بحث منشور على الموقع الإلكتروني، WWW.aladwl.gov.ly

[4] – مفتاح قزيط، المرجع السابق

ويتنوع هذا العيب إلى عدة صور منها:

1/ غموض الأسباب أو إبهامها، ويعني ذلك عدم وضوحها على نحو يكفي، لكي يستبين من وجه الرأي في الدعوى والأساس الذي أخذت به المحكمة[1]

2/ الاكتفاء بذكر النص القانوني دون تحديد الوقائع الذي يبرر الإشارة إليه فإذا اقتصر الحكم في أسبابه على إيراد القاعدة دون أن يقول كلمة في وصف الوقائع التي ثبت لديه وقوعها وما إذا كانت هذه الوقائع يسري بشأنها النص الذي ذكره فإن الحكم على هذا النحو يكون معيباً مستوجباً نقضه[2]

3/ أن ترد أسباب الحكم بشكل عام ومجمل ويحدث ذلك عندما يكتفي الحكم بالتأكيد على أمر دون أن يفسر في الواقع هذا التأكيد كأن يكتفي الحكم بذكر أن المدعى عليه لم يقدم دفوعاً جادة أو أنّه لم يلتزم بالضمان، أو أنّ الطلبات التي طلبها المدعى ليست مبررة أو لا تقوم على أساس دون أن يذكر الحكم أسباباً أخرى تفسر ما أخذ به[3]

ثانياً: الإثبات الناقص للواقعة وأدلتها

ويتحقق ذلك عندما يصدر القاضي حكمه ولم يبحث العناصر الواقعية للنزاع وأدلته بحثاً كافياً بحيث يكون كافياً للتحقيق من صحة الحكم[4].

من خلال ما تقدم يتضح لنا أن القصور في التسبيب كسبب للطعن في القرار الإداري هو عدم كفاية أسباب الحكم من الناحية الواقعية، بمعنى أن الحكم لم يتضمن بيانات كافية لموضوع الدعوى، وطلبات الخصوم فيها وما طرأ على هذه الطلبات من تغيير أو تعديل، بحيث يبين للمطلع من فهم الصحيح للواقع في الدعوى.

---

[1] د. علي حمودة، النظرية العامة في تسبيب الحكم الجنائي في مراحله المختلفة، دراسة مقارنة، بدون مكان النشر، الطبعة الأولى، سنة 2003م، ص316.

[2] – د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص316.

[3] – د.عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع سابق، ص316.

[4] د. مفتاح قزيط، مرجع سابق، بحث منشور على الموقع الإلكتروني.

المطلب الثاني

جزاء الإخلال أو القصور في التسبيب

رتب القضاء الاداري جزاءً على الإخلال بالتسبيب سواء في حالة تخلفه، أو حالة عدم الالتزام بالعناصر والشروط المطلوبة لصحنه، فقد أصبح عنصر التسبيب في العقوبات الإدارية أمراً مطلوباً من الناحية القانونية، فجميع القوانين التي نظمت العقوبات الإدارية سواء في مصر أو في فرنسا أو في ليبيا ، اشترطت أن يكون القرار التأديبي مسبباً[1]

وقد عدّت المحكمة الإدارية العليا المصرية أن الإدارة يجب عليها أن تقوم بتسبيب قراراتها إذا فرض عليها القانون ذلك، وإلا فإن قرارها سيكون معيباً من الناحية الشكلية[2]

ويرى الفقه المصري أن الجزاء المترتب على إغفال شكلية التسبيب يرجع إلى أهمية التسبيب كضمانة تكفل للأفراد ممارسة حقوقهم وحرياتهم، كما أنه يؤثر على مضمون القرار لأن التسبيب يعني التطرق لكل حالة على حدة، وهو دليل على أن القرار صدر بعد التفكير المطلوب لذلك فالتسبيب يُعد من أكثر الضمانات الممنوحة للأفراد نجاحاً، لأنه يسمح لهم وللقضاء بمراقبة مشروعية القرار الصادر عن الإدارة لذلك فإن أفضل جزاء على عدم التقيد به هو إلغاء القرار الذي لا يكون مسبباً[3]

ولكن موقف القضاء الفرنسي مختلف فهو يتسم بالتباين، وعدم الثبات، حيث اشترط مجلس الدولة الفرنسي في القرارات الإدارية، أن تتضمن الأسباب والاعتبارات القانونية في

---

[1] د. محمد باهي أبو يونس، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2000م، ص186.

[2] د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بالإلغاء القرار الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص117.

[3] أشار إليه د. أشرف عبد الفتاح أبو المجد، تسبيب القرارات الإدارية أمام قاضي الإلغاء، مرجع سابق، ص348-349.

القرارات الإدارية التي تشكل أساس القرار، وفي موقف آخر له يتعلق بحل مجلس بلدي كان أقل تشدداً رغم أن تسبيبه اقتصر على التباين في الآراء بين أعضائه، مما أدى إلى إعاقة سير عمل البلدية[1].

بما أن تسبيب القرار الإداري يعني إحاطة الإدارة المخاطب بالقرار بدوافع إصداره، وإن كانت الإدارة غير ملزمة به كأصل عام، إلا أن المشرع ألزمها بتسبيب بعض قراراتها كالقرارات التأديبية، فإن صدور القرار متجاهلاً تلك الشكلية ترتب بطلانه[2]

وتأسيساً على ذلك يشترط القضاء الإداري الليبي في التسبيب لكي يؤدي الغرض منه أن يكون تسبيباً واضحاً وكافياً في فهم أسباب القرار بقدر تستطيع معه المحكمة من مراقبة مشروعية القرار الإداري من حيث سلامة وصحة الوجود المادي للوقائع وسلامة تكييفها القانوني، (أما إذا جاءت اعتبارات الأسباب التي أوردها القرار ما قضى به ولا تحقق الغرض الذي قصده الشارع من تسبيب القرارات ولا تتمكن معه المحكمة من تطبيق القانون، فإن القرار يبطل لقصور في تسبيبه)[3]

أولاً: الإخلال بالتسبيب يؤدي إلى إلغاء القرار لعيب في الشكل

إن التسبيب أياً كان مصدر إلزاميته أي سواء كان مفروضاً بنص تشريعي، أو لائحي، أو بحكم قضائي، فإن التسبيب يكون للقرار بمثابة شكلية جوهرية يترتب على إهمالها أو القصور في تحقيقها إلى بطلان القرار الإداري، وذلك أن عدم مشروعية القرار الإداري بسبب الإخلال

---

[1] المرجع سابق ، ص348.

[2] د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المسؤولية الإدارية في مجال العقود الإدارية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2007م، ص171.

[3] طعن إداري رقم 1 لسنة 3 قضائية، بتاريخ 70/3/8م، م.م.ع، السنة السادسة، العدد الأول، مرجع سابق، ص64.

بالتسبيب بشروط صحة غير كافي في الحالات التي يكون فيها المخالفة ناشئة عن الإخلال بالتسبيب كافياً لإلغاء القرار[1]

ولهذا فإن المحكمة العليا تؤكد في حكمها الصادر 1983/5/18م بقولها(ولئن كانت الإدارة غير ملزمة بتسبيب قراراتها إلا إذا أوجب القانون ذلك عليها عندئذ يتعين عليها تسبيب قرارها وإلا كان ذلك معيباً بعيب شكلي، أما إذا لم يوجب القانون عليها تسبيب القرار فلا يلزم ذلك كإجراء شكلي لصحته[2]

كما أكدت المحكمة العليا في العديد من قراراتها التي ذكرناها بأن جزاء تخلف التسبيب يعدم القرار، أي أن الجزاء هو الانعدام وليس البطلان فحسب، ولهذا فإن القضاء المصري برر على أن الجزاء المترتب على إغفال شكلية التسبيب يرجع إلى أهمية التسبيب لضمانة تكفل للأفراد ممارسة حقوقهم وحرياتهم، كما أنه يؤثر على مضمون القرار، لأنه يعني بحث كل حالة على حدة أي أن القرار يصدر بعد التفكير المطلوب[3]

ويتضح من خلال ذلك أن التسبيب يُعد من أكثر ضمانات الأفراد نجاحاً، لأنه يسمح لهم وللقضاء على السواء بمراقبة مشروعية تصرف الإدارة لذا كان الملائم تقرير جزاء الإلغاء مستنداً على مخالفة الإدارة لهذا الالتزام.

ثانياً: عدم مشروعية القرار غير المسبب والذي لا تتوافر فيه شروط التسبيب

أن المشرع عندما اشترط تسبيب القرار الإداري إنما قصد من يخاطبه علماً بالأسباب التي بني عليها، والأسباب التي دفعت الإدارة إلى إصداره حتى لا يكون بإمكانه الطعن فيه

---

[1]–د، أشرف عبد الفتاح أبو المجد، تسبيب القرارات الإدارية أمام قاضي الإلغاء، مرجع سابق، ص349.

[2]طعن إداري رقم 3 لسنة 25ق بتاريخ 1989/6/3م، م.م.ع السنة الواحدة والعشرون، العدد الثالث، مرجع سابق، ص16.

[3]–د، سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص766.

بالإلغاء والمطالبة بالتعويض عنه، لذلك يجب أن يكون هذا التسبيب كافياً وجدياً ومنتجاً في فهم النتيجة التي انتهى إليها القرار[1]

فنجد أن القضاء الفرنسي لم يكن أقل من الفقه الفرنسي في تطبيق جزاء الإخلال بالتسبيب حيث نص أن المشرع قرر وجود طائفتين من القرارات وهما القرارات الضمنية، والقرارات الصادرة في حالة الاستعجال المطلق، وقرر أن عدم التسبيب أي منها لا تؤدي إلى عدم مشروعيتها، وبالتالي فإنه بمفهوم المخالفة يمكن أن نستنتج أنه فيما يتعلق بالقرارات الأخرى– غير هاتين الطائفتين– فإن عدم التسبيب يؤدي إلى عدم مشروعيتها، ولهذا فإن التسبيب وجب أن يكون مشروعاً أي مطابقاً للقانون، وينطبق هذا الشرط فيما لو كانت جهة الإدارة مقيدة بأسباب محددة بنص في القانون، وكانت سلطتها تقديرية في اختيار سبب قرارها، فإذا ما حدد القانون سبباً أو أسباباً في إصدار القرار فإنه يجب على جهة الإدارة أن تلتزم بالأسباب حال إصدارها لقراراتها، وإلا كان قراراها معيباً لقيامه علي سبب غير مشروع[2]

وبالتالي فإذا أغفلت جهة الإدارة الإجراءات الشكلية المنصوص عليها لصدور القرار كلياً أو بعضها فإن ذلك يؤدي إلى بطلان القرار بمعنى أنه إذا اتخذت الإدارة إجراءات لإصدار القرار، ولكنها لم تتبع الإجراءات على وجه الصحيح لها، كما أرادها المشرع فإنه لا يترتب على ذلك بطلان القرار إلا إذا كان من شأنها التأثير في الهدف الذي تقرر من أجله تلك الشكليات[3]

---

[1] د. محمد عبد الله الحراري، الرقابة القضائية على الأعمال الإدارية في القانون الليبي، مرجع سابق، ص164.

[2] د. أشرف عبد الفتاح أبو المجد، تسبيب القرارات الإدارية أمام قاضي الإلغاء، مرجع سابق، ص265.

[3] د. عمر محمد الشوبكي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص312.

ثالثاً: سلطة القاضي في التعرض للمشروعية الخارجية مع المشروعية الداخلية

وهي أنه إذا صدر القرار غير المسبب في الحالة التي يكون فيها التسبيب واجباً، فإن القرار يكون واجب الإلغاء دون ان يقوم القاضي بطبيعة الحال بدفع رقابته أكثر للأمام أي دون أن يتعرض للموضوع مع افتراض سلامة القرار من الناحية الموضوعية[1]

كما يجوز للقاضي التعرض لموضوع القرار إذا كان معيباً من الناحية الموضوعية أيضاً[2]

وقد انتهى الفقه إلى هذه النتيجة بشكل مباشر فإذا كان عدم التسبيب يؤدي إلى إلغاء القرار لعيب شكلي – في غالب الأحيان– إلا أنه وفي حالات أخرى إذا كان هذا العيب يترجم عدم توافر ركن السبب ففي مثل هذه الحالات يلغي القرار موضوعاً[3]

وفي تعريف المحكمة العليا في الطعن الإداري رقم (112) لسنة 14 قضائية بتاريخ 2005/4/24م، بقولها (لما كان الأصل أن الإدارة غير ملزمة بأن تفصح عن أسباب قرارها إلا إذا ألزمها القانون ببيان الأسباب وفي هذه الحالة يصبح التسبيب شرطا يترتبً على إغفاله بطلان القرار حتى ولو كان له سبب صحيح في الواقع[4]

أما في مصر فإن المحكمة الإدارية العليا تبسط رقابتها على جوانب المشروعية الداخلية بافتراض عدم المشروعية الشكلية فهي تقرر في حكم لها من حيث أنه وإن كان عيب

1– د. محمد باهي أبو يونس، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر والتوزيع، الإسكندرية، 2000م، ص186.

2– د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص363.

3– د. محمد عبد الله محمدو الدليمي، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في القانون الليبي، رقابة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص215.

4– طعن إداري رقم 112، لسنة 14 قضائية، بتاريخ 2005/4/24م، مجموعة المحكمة العليا، الطبعة الأولى، 2007م، ص294.

الاختصاص الذي شاب القرار المطعون فيه يكفي بذاته للحكم بإلغائه، إلا أن المحكمة ترى استكمالاً لبحث كافة جوانب النزاع أن تنظر في الأسباب التي قام عليها[1]

رابعاً: بطلان القرار بسبب الإخلال بالتسبيب

كما أشرنا في السابق إلى أن التسبيب عنصر من عناصر الشكل، الذي يحدد مشروعية الخارجية للقرار الإداري، وضمانة معاصرة لإصداره وأسلوباً للتقييد الذاتي للإدارة التي تكون ملزمة دائماً بالبحث عن العناصر الواقعية والقانونية لتبرير قراراتها لتعزيز وتقوية لغة التخاطب متى كشفت عن دوافع اتخاذها لقراراتها.[2]

حيث أن كثير من الأحكام القضاء الإداري سواء في ليبيا أو في مصر تفصح عن أن تخلف التسبيب يؤدي إلي بطلان القرار، بل وإلي انعدامه في أحكام القضاء الإداري الليبي، أما في فرنسا فقد اصدر المشرع قانوناً خاصا بالتسبيب، حيث اشترط مجلس الدولة الفرنسي أن تتضمن الأسباب والاعتبارات القانونية في القرارات الإدارية التي تشكل أساس القرار[3]

ونجد الدكتور محمد عبد اللطيف في تحليله يرفض أولاً تعميم الرأي بشأن مدى جسامة المخالفة الناشئة عن الإخلال بالتسبيب، ويقترح التمييز بين فرضيتين: [4]

الفرض الأول:

وينظر فيه إلى التسبيب في حد ذاته كعنصر في شكل القرار، بل وعند التدقيق نجده عنصراً للقرار نفسه وبالتالي فإنه يفترض وجود القرار، وبالتالي فإن الإخلال بالتسبيب لا يعني أن القرار قد فقد صفته كعمل قانوني ليهبط إلى مستوى العمل المادي ، وهذه الحالة يفترض أن القرار صحيح فيما يتعلق بالمشروعية الداخلية بالإضافة إلى صدوره من جهة مختصة.

---

1 د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، ص332.
(2) د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، مرجع سابق،ص746.
(3) د، أشرف عبد الفتاح أبو المجد، مرجع سابق،ص348.
(4) د. محمد عبد اللطيف، تسبيب القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص189 – 190.

الفرض الثاني:

وينظر فيه إلى أن التسبيب أنه وإن كان عنصراً في شكل القرار إلا أنه يمارس وظيفة مؤكدة وهي تسهيل ممارسة القاضي للرقابة على القرار، ومن ثم فإن الإخلال بالتسبيب يؤدي إلى انعدام القرار. [1].

أما في دوائر القضاء الإداري الليبي فنجد أن المحكمة العليا حيث قضت في حكمها الصادر 1983/5/18م، بقولها(إنه وأن كان من المسلم به أن الإدارة ليست ملزمة بذكر سبب تدخلها، وأن الأصل هو افتراض سلامة القرارات الإدارية غير المسببة إلا أن الوضع عندما يشترط القانون وجوب قيام سبب أو أسباب معينة لإصدار قرار معين، إذ يصبح التسبيب حينئذ شرطاً يبطل تخلف القرار وتصبح الإدارة ملزمة بتحديد الوقائع التي يقوم عليها قرارها وأن القضاء الإداري يختص برقابة هذه الوقائع وتقديرها [2]

وبالتالي فإذا كان التسبيب واجباً قانوناً أو التزاماً فرضه القاضي الإداري فإن مخالفته تعيب القرار الإداري، أما إذا كان التسبيب اختيارياً فإن غيابه لا يعيب القرار، وإن كان يضعه موضع الشبهات، وذلك أن قرينة السلامة التي يتمتع بها القرار الإداري قرينة بسيطة تسهل إثبات عكسها، وإن المشرع والقضاء الليبي لم يلزم الإدارة بتسبيب قراراتها كأصل عام إلا أنه استثنى من هذا الأصل القرارات التأديبية، فقد أوجب تسبيبها ضماناً لحقوق الأفراد ضد تعسف الإدارة إذ ينص قانون العمل على أنه يجب أن يكون القرار الصادر بتوقيع العقوبة مبيناً، وقد ذهبت المحكمة العليا إلى ضمانة التسبيب في حكمها الصادر 1998/8/22م، حيث أشارت إلي ضمانة التسبيب وحكمتها في ذلك في التحقيق من أن السلطات التأديبية قد أطلعت على كل وقائع الدعوى واستخلاص الصحيح منها وتبرئ الموظف مما نسب إليه وعوقب بسببه أو يعلم

---

[1] د. محمد عبد اللطيف تسبيب القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص189 – 190.

[2] طعن إداري رقم 8 لسنة 27ق بتاريخ 1983/5/18م، م.م.ع سبقت الإشارة إليه، ص30.

أنه ظلم فيتظلم بالطعن أمام القضاء ليتحقق من صحة العقوبة أو عدم صحتها عن طريق بسط رقابتها على الوقائع المادية أو القانونية التي بني عليها القرار أو الحكم التأديبي[1]

وبناءً على ما سبق يمكننا القول إن مخالفة التسبيب في حالة كونه شكلية جوهرية، وإن كانت تعيب القرار إلا أنها لا تنزل به إلى مصاف الأعمال المادية، إنما تقتصر على إلحاق البطلان به في الحالات التي يرد فيها نص أو يرى القاضي عند عرض المنازعة عليه أن غياب التسبيب كان مقترناً بعيب آخر ساهم كل منهما في انعدام القرار وتحويله إلى عمل مادي، وبالتالي فإن الأصل أن إغفال التسبيب يؤدي إلى بطلانه، فحسب بل يؤدي إلى إنعدامه.

ويتضح مما سبق أن عدم التزام الإدارة بتسبيب قراراتها يجعل القرار يتسم بعدم المشروعية لإصابته بعيب من عيوب التسبيب والمتمثلة في عيب انعدام الوقائع المادية، وعيب الخطأ في التكييف القانوني للوقائع المادية وعيب القصور في التسبيب، وأن القاضي الإداري عند إعمال رقابته على التسبيب لا يكتفي – فقط – بالتأكيد من وجود التسبيب بل يقوم بفحص مدى التزام الإدارة باحترام أحكام التسبيب الصحيح، وإلا كان قرارها باطلاً.

حيث تُعدّ الرقابة القضائية أهم صور الرقابة على أعمال الإدارة، لأن القضاء هو الجهاز الأقدر لتحقيق التوازن بين المصلحة العامة، ومصالح الأفراد وحرياتهم من أن تنتهك، كما أن القضاء هو المؤهل حقا لحماية حقوق الأفراد من عسف الإدارة، لا سيما إذا توافرت لرجال القضاء الضمانات الكفيلة باستقلالهم في أداء وظائفهم.

1– طعن إداري رقم 46 لسنة 42ق بتاريخ 1998/3/22م، م.م.ع، سبقت الإشارة إليه، ص18.

المبحث الثاني

موقف القضاء الإداري من سلطة الإدارة في تسبيب القرارات الإدارية

تمهيد وتقسيم :

تباشر الإدارة سلطتها التقديرية من القاعدة القانونية المرنة التي تطبقها في ضوء القانون وبالتالي تخضع لمبدأ المشروعية وسيادة القانون، وليست سلطة تحكمية أو تعسفية أو مطلقة، بل في حدود القاعدة القانونية المرنة التي تتسع لتشمل الاختصاص التقديري ، ومع ذلك فإن السلطة ليست مطلقة من كل قيد ، لأن الإدارة تتقيد في مباشرة عملها للقانون الذي لا يمنحها حرية مطلقة بل يمنحها هذه الحرية بقدر معلوم ، وعندئذ تصبح متمتعة بسلطة تقديرية، ويقابل هذه السطلة التقديرية، السلطة المقيدة وهي التي حددها القانون من الظروف والوقائع التي يجب توفرها لإمكان مباشرة العمل الإداري ، وبالتالي فإن فرض بعض القيود علي حرية تصرف الإدارة لا يخل بسلطتها التقديرية[1].

لتوضيح موقف القضاء منها وهو ما سنتناوله من خلال مطلبين على النحو التالي:

المطلب الأول: موقف القاضي من تسبيب القرارات الإدارية في حالة الاختصاص المقيد.

المطلب الثاني: موقف القاضي الإداري من تسبيب القرارات الإدارية في حالة الاختصاص التقديري.

[1] د. محمد أحمد ابراهيم المسلماني، الوسيط في شرح القانون الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية،ص467.

المطلب الأول

موقف القاضي من تسبيب القرارات الإدارية في حالة الاختصاص المقيد

يمثل التسبيب أهمية كبيرة ليس لذي الشأن وحده، وانما للإدارة مصدرة القرار وكذلك للقاضي الإداري الذي يعرض عليه القرار بمناسبة فحصه لدعوى مرفوعة أمامه، ويكون ذلك بالنسبة لجهة الإدارة عندما يفرض عليها القانون تصرف معين بتوافر الوقائع والشروط التي يحددها، بمعني توجد سلطة مقيدة في كل مرة توجد الإدارة في وضع يملي عليها القانون باتخاذ نعين بصدد حالة أو واقعة، ومثال ذك ما تضمنته لائحة تنظيم العالي رقم(501) لسنة2010م، بشأن قواعد وشوط منح إجازة التفرغ العلمي لأعضاء هيئة التدريس بحسب ما نصت عليه المواد(207..214)، حيث قيد المشرع سلطة الجامعة في منح إجازة التفرغ العلمي بتحقق وقائع وشروط لها علاقة بالمدة الزمنية المطلوبة والدرجة العلمية لعضو هيئة التدريس وموافقة القسم المختص ، وهي لا تملك الخروج عن ذلك ويتوجب عليها الالتزام به[1]

حيث سنبين التسبيب والرقابة على مشروعية القرار موضحين وسائل الحماية القضائية التي كفلها المشرع ، ثم سنبين التسبيب والمسؤولية الإدارية وذلك من خلال الإخلال بعيب الشكل والمسؤولية الإدارية ، وذلك من خلال الفروع التالية:

الفرع الأول: التسبيب والرقابة على مشروعية القرار

إن التسبيب يقوم بالرقابة على مشروعية القرار الإداري سواء كان القصد منه الجوانب الشكلية أم الموضوعية من القرار الإداري، فالالتزام بالتسبيب سواء كان مصدره القانون أم الالتزام

[1] لائحة تنظيم التعليم العالي رقم (501) لسنة 2010م، أشار إليه أ، د، خليفة صالح احواس،ا لقانون الإداري الليبي الحديث، كلية القانون ، جامعة سرت، مكتبة طرابلس العلمية العالمية، طبعة الثانية ، سنة 2020م،ص211.

القضائي يرقى بالتسبيب لدرجة الشكليات الجوهرية والتي يعد القرار باطلاً عند إهمالها، ولهذا سنتطرق في هذا الفرع إلى الآتي:

أولاً: دور التسبيب في الرقابة القضائية على السبب

إن التسبيب ما يتضمنه من اعتبارات قانونية وواقعية تشكل كل منها أساس القرار الإداري، ويعد ذلك أساساً فنياً للرقابة على القرار الإداري ويؤدي دوراً يتناسب مع درجة الرقابة التي يمارسها القاضي على السبب، ويتحدد طبيعة القرار لإداري من حيث سلطتها التقديرية أو المقيدة بحسب الحالات التالية:[1]

1/ يكون اختصاص الإدارة مقيدا فيما يتعلق بالتكييف القانوني للوقائع بفرض ثبوتها وتمسكها بها، ومعني ذلك يجب ترقي الأفعال الناجمة عن الواقعة المادية(الغش) مثلا ترقي إلي مرتبة المخالفات التأديبية المعاقب عليها قانونا، فالتكييف القانوني غير سليم للواقعة التي حدثت فعلا يجعل القرار معيب في سببه.

2/يكون اختصاص الإدارة تقديريا، ومن ثم فلا يخضع قرارها بالخصوص لرقابة القضاء، متي كان يتعلق بتحديد الخطورة المحتمل نشؤها عن الوقائع الثابت قيامها والمكيفة تكييفا سليما .

3/ تكون سلطة الإدارة مقيدة بالنسبة لصحة الحالة المادية والقانونية التي بموجبها اصدرت الإدارة قرارها.

1/ أهمية التسبيب للرقابة على ملائمة القرار الإداري

فالتسبيب يكون بوجه خاص ضرورياً للقاضي، حينما يمارس رقابة الحد الأقصى والتي تسمح له أن يراقب ملاءمة القرار، وذلك لكونه لا يبحث فقط عما إذا كان من شأن الوقائع تبرير

---

[1] أ،د، خليفة صالح احواس، مرجع سابق،ص213.

القرار، ولكنه يبحث أيضاً عما إذا كانت هذه الوقائع تبرز مضمون القرار، لأنه يقوم بتقدير أهمية الوقائع وصولاً لتقدير مشروعية القرار، وتبدو أهمية التسبيب في هذا المجال واضحة للأفراد أو ذوي الشأن، ولقاضي الموضوع خصوصاً في مجالات الضبط الإداري حيث يقوم برقابة هذه القرارات فيما يجاوز ما هو ضروري للمحافظة على النظام العام[1]

ويكون اختصاص الإدارة مقيداً إذا ما نص القانون على ألا يصدر قرار معين إلا بناء على شروط معينة، حينئذ النص القانوني يقيد سلطة الإدارة بحيث لا تصدر قراراً إلا إذا قامت الأسباب التي نص عليها، فيجب التحقق من وجودها، فهي تمثل عنصراً من عناصر المشروعية التي تخضع لرقابة القضاء الإداري، للتأكد من صحتها من الناحية الواقعية ومبدأ المشروعية يعني إخضاع أعمال الإدارة للقانون للتأكد من صحتها ومدى مطابقتها للشروط التي وضعها المشرع[2]

وهذا لا يعني عندما تتقيد سلطة الإدارة بنصوص قانونية لإصدارها القرارات أن تكون مشروعة وصحيحة، بل تخرج الإدارة عن ذلك بإصدارها لقرارات غير مشروعة، فالكشف عن هذه القرارات غير المشروعة سهل وميسر في حالة سلطة الإدارة مقيدة، وعلى صاحب المصلحة إثبات الشروط التي يتطلبها القانون، والتى جاء قرار الإدارة مخالفاً لها ويُعدّ الخطأ في الواقع أحد صور مخالفة الإدارة للقواعد القانونية، وهو يعني أن الإدارة قد طبقت القانون رغم عدم توفر الشروط التي نص عليها القانون في الواقع، أو أنها امتنعت عن تطبيقه في تقدير القرار عند تحقق الشروط التي يتطلبها القانون[3]

1د. محمد عبد الله الحراري، أصول القانون الإداري الليبي، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص168.

2 د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة وقضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص763.

3 د. صبيح بشير مسكوني، القضاء الإداري في الجمهورية العربية الليبية، مرجع سابق، ص406.

ويبدو واضحاً أن العلاقة بين فكرة المشروعية والاختصاص المقيد للإدارة هي أساس الرقابة التي يجبرها القضاء على ما تصدره من قرارات ومدى التزامها بالشروط التي نص عليها المشرع في التصرف الإداري ، وأشارت المحكمة العليا إلى مضمون العلاقة بين فكرة المشروعية والاختصاص المقيد في حكمها الصادر بتاريخ 1964/5/9م بقولها (إنه حيث يحدد القانون الأسباب التي بني عليها القرار الإداري يكون اختصاص الإدارة مقيداً ولا يكون قراراها سليماً إلا إذا وجدت الأسباب التي حددها القانون، ويجري القضاء في هذه الحالة على الرقابة على الأسباب من حيث وجودها أو عدم وجودها)[1]

وكذلك في حكم لها أيضاً بتاريخ 1982/5/5م بقولها (إن القرار الإداري يجب أن يقوم على سبب يبرره في الواقع والقانون وللقضاء الإداري في حدود رقابته القانونية أن يبحث صحة الوقائع التي استند إليها القرار الإداري)[2]

وحتى يتمكن القضاء من بسط رقابته على الوقائع التي استندت عليها الإدارة في إصدارها لقرارها في حالة الاختصاص المقيد عليها أن تقوم بتسبيب قراراها، وتؤكد المحكمة العليا على ذلك في حكمها الصادر بتاريخ 1983/5/18م، يقولها (من المتفق عليه أنه وإن كان من المسلم به أن الإدارة غير ملزمة بأن تذكر سبب تدخلها وأن الأصل المقرر هو افتراض سلامة القرارات الإدارية غير المسببة، إلا أن الوضع يختلف عندما يشترط القانون وجود قيام سبب أو أسباب معينة لإصدار قرار معين، إذ يصبح التسبيب حينئذ شرطاً شكلياً يبطل القرار، وتصبح

1- طعن إداري رقم 14 لسنة 9ق، بتاريخ 1964/5/9م، م.م.ع، السنة الأولى، العدد الثالث، مرجع سابق، ص9.

2- طعن إداري رقم 19 لسنة 25ق، بتاريخ 1982/5/5م، م.م.ع، السنة التاسعة عشر، العدد الثاني، ص18.

الإدارة ملزمة بتحديد الوقائع التي يقوم عليها قرارها، وأن القضاء الإداري يختص برقابة قيام هذه الوقائع وتقديرها)[1]

وبالتالي فإن التسبيب يساعد كثيراً على إخضاع الإدارة للالتزام الذي مؤداه ضرورة بحث كل حالة على حدى سواء في مجال السلطة التقديرية أو في مجال السلطة المقيدة ،أي بحث الظروف الخاصة بكل موضوع على استقلال، ولا يجوز لها إصدار قرار استناداً إلى سبب عام غير محدد، وإن الاعتبارات القانونية والواقعية التي يتضمنها التسبيب، والتي تشكل كل منها أساس للقرار الإداري، هي بدورها أساس الرقابة على القرار الإداري، وتؤدي دوراً يتناسب مع درجة الرقابة التي يمارسها القاضي على السبب[2]

ثانياً: دور التسبيب في الرقابة القضائية على الانحراف بالسلطة

تعددت التعريفات التي قيلت بشأن فكرة الانحراف بالسلطة، وأذكر منها أهم ما قدمه الفقه الفرنسي، وعلى رأسهم الفقيه (بونارد) بأنه نوع من عدم المشروعية وتتمثل في كون القرار الذي يتسم بالمشروعية في جميع عناصره ويستهدف غرضاً آخراً خلاف ذلك الذي كان يجب عليه تحقيقه[3].

وقد عرّف الفقيه الفرنسي (جورج فيدل) بأنه يتمثل في واقعة إحدى السلطات الإدارية لسلطتها لتحقيق هدف أخر خلاف الهدف المعهود به إليها[4]

---

1. طعن إداري رقم 8 لسنة 27ق، بتاريخ 1983/5/18م، م.م.ع، السنة العشرون، العدد الثالث، مرجع سابق، ص30.
2. د. أشرف عبد الفتاح أبو المجد، تسبيب القرارات الإدارية أمام قاضي الإلغاء، مرجع سابق، ص412.
3. مشار إليه د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب للإلغاء القرار الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2001م، ص65.
4. مشار إليه د. علي خطار شنطاوي، موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص771.

أما الفقه المصري فنجد أن العميد الدكتور سليمان الطماوي يقر بأن الانحراف بالسلطة هو عيب في الاختيار فالإدارة بدل من أن تختار الهدف المحدد لاختصاصها سلطتها تسعى إلى تحقيق غرض آخر[1].

وبالتالي فإن الانحراف بالسلطة يتكون من عنصرين وهما[2]:

1/ العنصر الإيجابي: ويمثل العنصر الأهم في كون القرار الإداري مشوباً بعيب في ركن واحد فقط من أركانه وهو ركن الغرض.

2/ العنصر السلبي: ويتمثل في كون أن القرار الإداري المشوب يعيب الانحراف هو عمل قد سلمت جميع أركانه الأخرى وهو العنصر الذي يزيد من خطورة هذا العيب، حيث إنه يعطي للقرار مظهراً خارجياً سليماً تماماً من الوجهة الشرعية، ولكنه يخفي وراءه قصداً وسوء نية، أو على الأقل إهمالاً وتقصيراً من جانب رجل الإدارة.

وبالتالي فإن الدور المحدود الذي يلعبه التسبيب في التحقق من مدى إساءة استعمال السلطة يرجع إلى أنه من غير المتصور أبداً أن تفضح الإدارة في حالة الانحراف بالسلطة من تلقاء نفسها عن حقيقة الدوافع التي من أجلها أصدرت القرار، وإنما على العكس فإنها لا تكف عن التذكير في قراراتها أنها صدرت تحقيقاً للمصلحة العامة ويضاعف من ذلك عادة أن إساءة السلطة قد لا يكشف عنها إلا ظروف لاحقة على القرار نفسه، ومثال ذلك فإذا منحت الإدارة في منطقة أثرية حق منح الحفر إلا بترخيص منها حفاظاً على ما بالمنطقة من آثار، فإنه لا يجوز لهذه الإدارة أن تصدر قرار بفرض رسوم دخول إلى هذه المنطقة، رغم أن فرض الرسوم فيها مصلحة للخزانة العامة وهي مصلحة عامة تحقق هدف الصالح العام[3]

1- د. سليمان محمد الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، مرجع سابق، ص82.

2- د. أشرف عبد الفتاح أبو المجد، تسبيب القرارات الإدارية أمام قاضي الإلغاء، مرجع سابق، ص379.

3- د. خليفة الجبراني، القضاء الإداري الليبي، الرقابة على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص373.

حيث استقر القضاء الليبي اعتبار قرارات نقل الموظفين مشوبة بإساءة استعمال السلطة إذا كان الهدف منها تفويت دورهم في الترقية وهذا لا يتبين إلا بعد صدور القرارات اللاحقة للترقية[1]

ثالثاً: دور التسبيب في الرقابة على الانحراف بالإجراءات

يمكن تعريف الانحراف بالإجراء: بأنه يتحقق عندما تستخدم الإجراء لتحقيق نتيجة معينة بينما يكون استعمال إجراء آخر هو وحده الذي يسمح لها قانوناً بتحقيق هذه النتيجة[2]

وينطوي الانحراف بالإجراء على إحلال مزدوج بالقانون بمعناه الواسع، فهو من ناحية يتضمن إخلالا بالنص الذي أنشأ الإجراء الذي استعملته الإدارة، ومن ناحية أخرى إخلالا بالنص الذي يقرر الإجراء الواجب الإتباع، ويتصف الانحراف بالإجراء بعدم المشروعية لما يؤدي إليه من تعديل في شروط ومجال تطبيق القانون على خلاف إدارة المشروع، كما أنه غالباً ما يكون مصحوباً بالاستناد إلى أسباب غير حقيقية، أو إغفال بعض الشكليات، وبالتالي فإن كل قرار يتخذ بناء على إجراء يعطي لأصحاب الشأن ضمانات أقل من الضمانات التي يكفلها الإجراء الواجب الإتباع، وهو قرار باطل للانحراف بالإجراء[3]

فنلاحظ أن الفقه المصري استخدم تعبيراً آخراً للانحراف بالإجراء منها استخدام وسيلة غير قانونية لتحقيق الغرض أو إساءة استعمال الإجراء أو عيب الانحراف المتصل بالإجراء، مع ملاحظة أن الفقه المصري يرى الانحراف بالإجراء صورة من صور الانحراف بالسلطة[4]

1- د. محمد عبد الله الحراري، الرقابة على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص170.

2- د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف الإسكندرية، 2008م، ص421.

3- د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص677.

4- د. فؤاد العطار، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1968م، ص182.

ويتضح مما سبق أن التسبيب يقوم بدور كبير في الكشف عن إساءة استعمال الإجراءات. والذي يتحقق إذا تعمدت الإدارة إخفاء الهدف الذي يسعى إلى تحقيقه، وذلك بإتباع إجراءات أكثر بساطة من تلك التي كان يجب اتخاذها، وإساءة استعمال الإجراءات صورة من صور إساءة استعمال السلطة، وذلك لأن القاضي لا يراقب مشروعية الإجراء ذاته ولكنه يراقب مدى تناسب الإجراء مع الهدف.

وقد تحاط القرارات الإدارية بقواعد إجرائية شديدة بهدف حماية المصلحة العامة، والمصلحة الخاصة على حد سواء، فإتباع الإدارة لتلك القواعد الإجرائية تقي الإدارة من أن تتخذ قرارات سريعة مما يؤدي إلى التأني وعدم العجلة في إصدارها، وهذا ما ينعكس على فاعلية الجهاز الإداري وحسن سير المرافق العامة، فلا يكفي أن تلتزم الإدارة حدود اختصاصه كي يكون القرار سليماً بل يجب أن يصدر القرار وفق للإجراءات التي حددها المشرع ووفقاً للشكل المرسوم له، فقواعد الشكل والإجراءات وضعت لحماية المصلحة العامة والمصلحة الخاصة للأفراد، وبالتالي فمخالفتها تؤدي إلى بطلان الإجراء المتخذ دون الحاجة إلى نص على ذلك لأن الإخلال بقواعد الشكل والإجراءات وهو إخلال بالضمانات المقررة للأفراد.

الفرع الثاني: التسبيب والمسئولية الإدارية

أولاً: عدم التلازم بين عيب الشكل وتقرير المسئولية الإدارية

وقد عرفت المحكمة العليا الليبية عيب الشكل واعتبرته متعلقاً بالنظام العام في الطعن رقم 6 لسنة 8 قضائية والصادر بتاريخ 12/26/ 1964م، بقولها((من المسلم به في الفقه والقضاء الإداريان أن القرار الإداري قد يصيب عيوب تؤدي إلي إلغائه، وعيب الشكل هو احد عيوب، وقد فسر هذا العيب بما استقر عليه القضاء انه عدم احترام القواعد الإجرائية أو الشكلية المحددة لإصدار القرارات الإدارية، في القوانين واللوائح سواء كان ذلك بإهمال تلك القواعد كلية أو

بمخالفتها جزئياً، وأن عيب الشكل الذي أصاب القرار والذي انتهت المحكمة إلي أنه يعدم القرار والذي أصابه متعلقاً بالنظام العام، فلا يؤثر فيه تنازل الطاعنة عنه مع تمسكها بالفصل في الموضوع، وإلا كان التنازل عن الطعن جميعه)[1]

إن عيب الشكل لا يرتب المسئولية الإدارية دائماً، فالرأي السائد في الفقه والقضاء أنه لا تلازم بين عيب الشكل والمسئولية الإدارية، وأن عيب الشكل الذي يشوب القرار الإداري فيؤدي إلى إلغائه يصلح مع ذلك أساساً للتعويض، وأن الحماية القضائية المقررة للتسبيب غير قائمة في نطاق التعويض، مما يجعل هذا الاتجاه في حاجة إلى رؤية جديدة سواء لعيب الشكل بصفة عامة، أو للتسبيب بصفة خاصة، وفيما يلي سوف تتطرق الباحثة لهذا الموضوع وذلك من خلال الحالات التي يرتب فيها عيب الشكل المسئولية الإدارية وذلك في الآتي:

أن القضاء سواء أكان في فرنسا أو مصر لا يحكم بالتعويض الأضرار الناشئة عن القرارات الإدارية غير المشروعة إلا إذا كان وجه عدم المشروعية جسيماً.

وبالتالي فإن القضاء الإداري الليبي عدّ العيب الشكل الذي يصيب القرارات الإدارية من النظام العام ، حيث أجاز للقاضي أن يثيره من تلقاء نفسه، كما قرر أن تنازل صاحب الشأن عنه أو التصديق الجهة الإدارية التي يتبعها مصدر القرار المعيب به ليس من شأنها إزالة عيب الشكل في القرار الإداري [2]

---

[1] طعن إداري رقم 6 لسنة 8ق بتاريخ 26/ 12/ 1964م، أشار إليه د، محمد عثمان عبد السيد، مرجع سابق،ص217.

[2] – د. محمد عبد الله الحراري، الرقابة علي أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص216،وكذلك أصول القانون الإداري،ج2، مرجع سابق،ص166.

ولهذا فإن دوائر القضاء الإداري قد فرقت بين الشكليات يؤدي تجاهلها إلى مضمون القرار وتلك التي لا يؤثر تخلفها إلى مضمون القرار، وبالتالي فإن الشكلية لا تكون مؤثرة في مضمون القرار إلا في الحالات الآتية:

1/ أنه جاء في أحد أحكام المحكمة العليا الليبية حيث قضت بإلغاء قرار فصل تلميذ إلا أنه رفض التعويض لأن الأفعال المنسوبة إلى التلميذ تبرر القرار الصادر بفصله[1]

أما في الحالات التي ترتب مخالفة الشكل تغييراً في موضوع القرار فإن مسئولية الإدارة تتعقد ومن ذلك فصل أحد الموظفين من غير استشارة مجلس التأديب مقدماً[2]

وصدور قرار الاستيلاء دون أن تسبقه محاولة الاتفاق مع ذوي الشأن[3]

2/ إذا كانت الإدارة تتمتع فيما يتعلق بمضمون القرار بسلطة تقديرية، ومن ثم فليس من المؤكد أن الإدارة كانت ستقوم بتغيره إذا كانت قد اتبعت الشكليات المقررة، وذلك أن القضاء الإداري إذا كان قد سمح للإدارة في بعض الحالات في بعض الحالات بالخروج عن قواعد الشكل، فإن ذلك لا يعني اعترافاً منه بالسلطة التقديرية للإدارة بالنسبة لعنصر الشكل في القرار الإداري، بل أن ذلك هو لغرض التمييز بين الأعمال الجوهرية وغير الجوهرية، أو التمييز بين قواعد الشكل المقرر لمصلحة الإدارة وكذلك لمصلحة الأفراد[4]

3/ إذا كانت الإدارة ملزمة بإصدار القرار، أو بعبارة أخرى كانت الإدارة تمارس سلطة مقيدة بصدد إصدار القرار، أي أنه يستلزم في كثير من الأحوال إتباع إجراءات معينة ينص عليها

1- طعن إداري رقم 40 لسنة 23ق، م.م.ع، السنة الثالثة عشر، العدد الرابع، مرجع سابق، ص41.

2- طعن إداري رقم 20 لسنة 6ق، بتاريخ 1966/2/19م، م.م.ع، السنة الثانية، العدد الثالث، مرجع سابق، ص13.

3- د. محمد عبد الله الحراري، الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الليبي، المركز القومي للبحوث والدراسات العلمية، الطبعة الرابعة، 2003م، ص208.

4- د. عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص205.

المشرع أو تقتضيها المبادئ العامة للقانون وفقاً لما يراه القضاء الإداري باعتبارها ضمانات أساسية لازمة لحماية الأفراد، وينتج عن عدم اتباع هذه الإجراءات بطلان القرار الإداري، أما إذا لم يشترط القانون منها فإن القرار يكون صحيحاً ولو لم تتبع الإدارة في إصداره أية إجراءات، أما عن المظهر الخارجي للقرار الإداري فإن الإدارة غير مقيدة في الإفصاح عن إرادتها في بإفراغ قرارها في صيغة معينة، أو بشكل معين، فسلطة الإدارة تتمتع بحرية تقديرية إفراغ القرار في الشكل الذي تراه مناسباً، ما لم يحتم القانون إتباع شكل خاص بالنسبة لقرار معين، فقد يكون القرار الإداري مكتوباً، وقد يكون شفوياً صريحاً أو ضمنياً كما يكون مسبباً أو غير مسبب[1]

ثانياً: عدم التلازم بين الإخلال بالتسبيب والمسئولية الإدارية

في ضوء ما تقدم نلاحظ أن القرار الذي يشوبه عيب في السبب قد يكون محلاً لدعوى الإلغاء دون التعويض، وذلك ما لم يكن معيباً بعيوب أخرى، وبالتالي فإن عيب الشكل بصفة عامة، وعدم التسبيب القرار بصفة خاصة يشكل مع السبب ركن الخطأ في المسئولية، بل إن الحكم يقرر صراحة على عدم مسئولية الإدارة إذا كان القرار سليماً في موضوعه، وإذا كان الضرر سيصيب الفرد بناء على القرار نفسه فيما لو صدر صحيحاً من الجهة المختصة وفقاً للشكل المطلوب[2]

وقد ذهب الاتجاه الحديث نحو الربط بين عيب الشكل والمسئولية الإدارية وحجتهم أن أسانيد اللازم بين عيب الشكل والمسئولية الإدارية وبالرغم من استقرار الفقه على قبول التلازم

1–د. محمد عبد الله الدليمي، مرجع سابق، ص44.

2–د. محسن خليل، القضاء الإداري ورقابته على الأعمال الإدارة، مرجع سابق، ص495.

بين عيب الشكل والمسئولية الإدارية، إلا أننا نجد اتجاهاً حديثاً يري أن عيب الشكل كافة بذاته لقيام ركن الخطأ في المسئولية الإدارية واعتمده الفقه المصري في ذلك[1]

وتبريرهم في ذلك إلى الحجج الآتية:

عدم ملائمة تطبيق فكرة الخطأ الجسيم في مجال القرارات الإدارية غير المشروعة، ومرجع ذلك أن هذه الفكرة اقتبسها الفقه والقضاء من المجال الذي تقررت فيه أصلاً، وهو الوظائف ذات الظروف أو ذات الطبيعة الخضرة مثل النشاط الطبي[2]

نشاط مرفق مكافحة الحرائق، والضبط الإداري، وهذه الأنشطة تتعلق بالأفعال المادية الصادرة عن العاملين في المرفق[3]

وبالتالي فإن اقتباس فكرة الخطأ الجسيم من هذا المجال ومحاولة تطبيقها في مجال القرارات الإدارية غير المشروعة أمر لا يقبله المنطق نظراً لاختلاف المجالين فالخطأ المادي قد يكون يسيراً أو جسيماً، ومن المنطقي أن يشترط القضاء الخطأ الجسيم أحياناً غير أنه في مجال المشبفاقبيثقلر6ع7هـ7صضصسروعية فإن الأمر يختلف ويؤكد هذا الاتجاه القضاء المصري للتخلي عن التمييز بين الخطأ الجسيم، فيما يتعلق بعيب مخالفة القانون[4]

قيام علاقة السببية بين الخطأ والضرر:

أنه لا يمكن ترتيب المسئولية الإدارية على المخالفة الشكلية للقانون نظراً لانفصال رابطة السببية بين العيب ذاته وبين القرار، متى كان في وسع جهة الإدارة أن تقيد إصدار القرار من

1- د. أحمد مصطفى الدايداموني، الإجراءات والأشكال في القرار الإداري، مرجع سابق، ص54، وأيضاً رأفت فؤاد، دروس في قضاء المسئولية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1991م، ص179.

2- د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص174.

3- د. الدايداموني مصطفى، أثر عيب الإجراءات والشكل في المسئولية الإدارية، مجلة العلوم الإدارية، 1992م، العدد الأول، ص54.

4- د. سليمان محمد الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص174.

جديد بالمضمون نفسه، مع مراعاة قواعد الشكل والاختصاص، وهذا على عكس مخالفة القانون وذلك لأن تصحيح المخالفة الشكلية لا يخرج عن أمرين:

1/ إما أن يرد التصحيح على مخالفة غير موجودة، وبالتالي لا يكون لهذا التصحيح أي معنى، لأن المخالفة لن تؤدي إلى إلغاء القرار.

2/ إما أن يرد التصحيح على مخالفة جوهرية فإننا لا نكون بصدد تطهير للقرار من عدم مشروعية، ولكننا نكون بصدد قرار جديد بمضمون القرار الأول ذاته، وهو بالتالي يحدث أثره بالنسبة للمستقبل فقط وليس للماضي، وبالتالي يضل الخطأ قائماً والضرر واقعاً ولا يوجد ما يمنع قيام علاقة السببية بين الخطأ والضرر[1]

ثالثاً: التلازم بين مخالفة التسبيب والمسئولية الإدارية

القول بأن أنصار الاتجاه الحديث ينادي بالتلازم بين مخالفة التسبيب والمسئولية الإدارية كنتيجة للتلازم بين عيب الشكل والمسئولية الإدارية، بل يذهبون لتقرير أن هذا الارتباط يأتي أيضاً لأن التسبيب في حد ذاته ليس مجرد شكلية جوهرية في بعض الأحيان ولا تُعدّ ضمانة مهمة للأفراد فحسب، بل إنه يُعد نظاماً مقرراً للمشروعية ذلك أن التسبيب حينما يفرض على الإدارة فإنه يُعد وسيلة مهمة لضمان سلامة القرارات الإدارية موضوعياً، وخصوصاً من حيث دراسة الاعتبارات الواقعية لكل حالة على حدة، وهذا ما أشارت المحكمة العليا إلى ضمانة التسبيب في حكم لها بتاريخ 1998/3/22م، بقولها (مما يتعين معه توافر قدر من الضمانات الجوهرية التي يجب أن تتحقق في كل مساءلة تأديبية كحد أدنى، وإن لم يرد عليه نص، ومن بين هذه الضمانات تسبيب القرار الصادر بالجزاء بما يكفل الاطمئنان إلى صحة الوقائع المستوجبة لهذا الجزاء وثبوتها، الذي كون المجلس التأديبي منها عقيدته واقتناعه واستظهار أدلة

1–د، أشرف عبد الفتاح أبو المجد، تسبيب القرارات الإدارية أمام قاضي الإلغاء، مرجع سابق، ص356.

الإدانة بما يفيد أركان المخالفة التأديبية وقيامه على سبب المبرر له، وحتى تتيح للقضاء وأعمال رقابته من حيث صحة تطبيق القانون[1]

إن التسبيب ليس فقط عنصراً شكلياً في القرار، ولكنه يؤدي أيضاً دوراً موضوعياً، فهو يبدو نظام مقرر لحماية المشروعية وليس فقط لمصلحة المخاطبين بالقرار[2]

ومما سبق يتضح مدى قصور الحماية القضائية للتسبيب إلى حد جعل القاعدة السابقة هي عدم تلازم التسبيب والمسئولية الإدارية حيث نؤيد الاتجاه الحديث الذي يتمثل في اعتبار مخالفة التسبيب صالحة في حد ذاتها لتكوين ركن الخطأ في المسئولية الإدارية، أو بعبارة أخرى تقرير المسئولية الإدارية عن مخالفة التسبيب وحده دون الحاجة إلى وجود عيوب أخرى لتقريرها.

1- طعن إداري رقم 46 لسنة 42ق بتاريخ 1998/3/22م، م.م.ع، السنة الحادية عشر، العدد الأول، ص18.
2- د. عبد الفتاح حسن، التسبيب كشرط شكلي في القرار الإداري، مرجع سابق، ص175- 176.

المطلب الثاني

موقف القاضي الإداري من تسبيب القرارات الإدارية في حالة الاختصاص التقديري

القاعدة العامة في القانون هي أنه لا تسبيب إلا بنص، وبالتالي سيتم الحديث إلى دور القاضي الإداري في توجيه الإجراءات، وكذلك إلى مدى سلطة القاضي في إلزام الإدارة بالإفصاح عن أسباب القرار وذلك على النحو الآتي:

الفرع الأول: دور القاضي الإداري في توجيه الإجراءات

يُعد حق اللجوء إلى القضاء الدعامة الأساسية لحماية الحقوق والحريات العامة وهو مبدأ ذو طابع دستوري، وبالتالي ينطبق على النشاط الإداري، ولقد اتبعت العديد من النظم القانونية مبدأ ازدواجية القضاء والذي ينفرد بمقتضاه القضاء الإداري بنظر الدعوى الإدارية ومن أمثلة هذه النظم وعلى سبيل المثال، النظام القانوني الفرنسي، إلا أنه ومما تجدر الإشارة إليه، أنه من الناحية الإجرائية ولا سيما ما يتعلق بالإثبات في النزاعات الإدارية، فإنه لا توجد نصوص تنظمها وتحدد آلياتها، وبالرغم من ذلك تتميز الإجراءات أمام القضاء الإداري بطبيعة خاصة تجعلها مختلفة عن غيرها من الإجراءات التي تتبع سواء أمام القضاء المدني والتجاري، أو أمام القضاء الجنائي، وتتضح ملامح هذه الطبيعة الخاصة من خلال الخصائص العامة التي تتسم بها إجراءات التقاضي أمام القضاء الإداري على فحص ما يقدم إليه من أوراق، ولا يحكم بناء على عقيدته التي يكونها من فحص ما يقدم إليه من مستندات الدعوى، بل هو يتدخل في مجريات الدعوى[1]

1- د، سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص421.

مظاهر الدور الإيجابي للقاضي الإداري في توجيه الإجراءات

تعد سلطة القاضي الإداري في إحلال السبب هي مظهر حقيقي يعكس الدور الإيجابي الذي يقوم به في توجيه الإجراءات أثناء نظر المنازعة الإدارية، كما تعد سلطته في تقدير مدى كون السبب دافعاً أم ثانوياً أم مظهراً لآخر بعكس ذلك الدور الإيجابي ومع ذلك يوجد بعض الخلط بين هذين المظهرين على النحو الآتي:

1/ سلطة القاضي الإداري في تقدير الأسباب الدافعة والثانوية

ويقصد بهذه السلطة : صلاحية القاضي الإداري عندما يستنتج من فحصه للوجود المادي أو القانوني للسبب عدم صحة بعض الأسباب التي أسست عليها الإدارة قرارها في الإبقاء على هذا القرار ورفض الحكم بإلغائه إذا اتضح له أن الأسباب المعيبة لم تلعب سوى دور ثانوياً في إصدار القرار[1]

وهذا يقتضي من القاضي التفرقة بين الأسباب الرئيسة (الدافعة)، والأسباب الثانوية (غير الدافعة) فكثيراً من الأحيان أن تؤسس الإدارة قراراتها على مجموعة من الأسباب ويتضح بعد ذلك عدم صحة بعضها، وفي هذه الحالة يحكم المجلس بالإلغاء إذا تبين له أن الاسباب غير صحيحة، قد لعبت دوراً رئيساً في إصدار القرار، أما إذا تبين له أن هذه الأسباب لم تلعب سوى دوراً ثانوياً وأن الاسباب الأخرى الصحيحة كانت كافية لحمل مصدر القرار على اتخاذه ومع التجاوز عن هذه الأسباب الثانوية المعيبة، فإن المجلس يمتنع عن الحكم بالإلغاء[2]

والقاضي الإداري يستخلص الطابع الدافع أو الثانوي للتسبيب وهو يمارس في هذا المجال قدراً من الحرية والتصرف أوسع من القدر الذي يملكه عادة بالنسبة لأوجه الطعن بالإلغاء

1- د، محمد حسنين عبد العال، فكرة السبب في القرار الإداري ودعوى الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، 1971م، ص86.

2- د، علي خطار شنطاوي، المرجع السابق، ص876.

الأخرى والتي تؤدي إلى إلغاء القرار عند ثبوت عدم صحة أو قانونية العنصر المطعون فيه من القرار، فالأصل أن جميع الأسباب التي تستند إليها الإدارة تعد أسباباً رئيسة بحيث يكفي عدم صحة بعضها لإبطال القرار، ولذا فإن الطابع الثانوي للتسبيب يجب أن يظهر بوضوح[1]

يُعدّ القضاء الإداري في مجال التأديب مجالاً خصباً لبسط رقابتها على التكييف القانوني للأفعال المنسوبة إلى الموظف، أو البحث فيما إذا كانت هذه الأفعال تشكل مخالفة تأديبية تستوجب توقيع الجزاء على الموظف من عدمه الأخطاء الإدارية، لأن الأخطاء الإدارية لا يستطيع أن يحددها المشرع بشكل حصري، ولكن يضع أوصافاً ذات مدلول عام كاعتبار كل تصرف يضر بمرفق عام أو بسمعة الموظف أو الأخلاق الإدارية أو الوظيفة العامة تعد من قبيل الأخطاء التأديبية، يراقب القاضي صحة تقدير الوصف الذي أسبغته الإدارة على تلك الوقائع التي استندت إليها في قرارها[2]

وقد أخذ القضاء الإداري الليبي بالاتجاه الذي انتهجه القضاء المصري في عدم الحكم بالإلغاء إذا ثبت أن التهم الباقية كافية لتبرير الجزاء وهذا ما أكدته المحكمة العليا الليبية في حكمها الصادر بتاريخ 1974/1/10م، بقولها(إن القضاء الإداري في حدود رقابته القانونية أن يراقب صحة الوقائع وصحة تكييفها القانوني للتحقق إذا ما كانت النتيجة التي انتهى إليها القرار الإداري مستخلصة استخلاصاً سائغاً من أصول تنتجها مادياً أو قانونياً، فإذ كانت منتزعة من أصول غير موجودة أو كانت مستخلصة من أصول لا تنتجها، أو كان تكييف الوقائع على

1- د. محمد حسنين عبد العال، فكرة السبب في القرار الإداري ودعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص87.

2- د. محمود سلامة جبر، الرقابة على التكييف الوقائع في قضاء الإلغاء، بحث منشور بمجلة إدارة القضايا الحكومة، السنة الثامنة والعشرون، العدد الرابع، 1985م، ص128، وكذلك شهاب بن أحمد بن علي الجابري، انتهاء خدمة الموظف والرقابة القضائية على القرارات الصادرة بشأنها، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، كلية الحقوق، سنة 2007م، ص575.

فرض وجودها لا ينتج النتيجة التي يتطلبها القانون كان القرار فاقداً للتسبيب ووقع مخالفاً للقانون)[1]

2/ سلطة القاضي الإداري في إحلال السبب

يقصد بهذه السلطة " تلك المكنة التي تتيح للقاضي الإداري اكتشاف سبب جديد يصلح لتأسيس القرار، ويحل هذا السبب الصحيح محل السبب المعيب الذي ذكرته الإدارة في قرارها"[2]

وتتحقق هذه الحالة عندما يبنى القرار على أساس قانوني آخر غير ذلك الأساس الذي كان يتعين على الإدارة مصدر القرار اختياره أساساً قانونياً لقرارها، ولكن إذا كان القرار يقوم على عدة أسباب وثبت عدم صحة بعضها فإن القاضي الإداري في هذه الحالة لا يقوم بإلغاء القرار مباشرة، بل يتطرق إلى البحث في هذه الاسباب كل على حدة، فإن وجد أن الأسباب الصحيحة كافية لتبرير صدور القرار وصالحة لأن تكون أساساً قانونياً له، فعندئذٍ يستبعد القاضي الأسباب المعيبة هذه ليقوم بإحلال الأسباب الصحيحة مكانها، وأن هذه الحالة هي الميدان الخصب لممارسة القاضي الإداري سلطته التقديرية والمسماة إحلال السبب[3]

فقد تستند الإدارة في قرارها إلى سبب خاطئ لا يصلح لتأسيسه ومع ذلك يمتنع القضاء الإداري عن إلغاء القرار، ويقوم بنفسه بالبحث عن سبب صحيح يصلح سنداً للقرار بدلاً من السبب المعيب الذي ذكرته الإدارة، وهنا يبرز الدور الإنشائي الإيجابي الذي يمارسه القاضي الإداري بمناسبة رقابته على ركن السبب في القرار الإداري، فهو لا يقتصر على البحث بين

1- طعن إداري رقم 7 لسنة 19ق، بتاريخ 1974/1/10م.

2-د. أشرف عبد الفتاح أبو المجد، مرجع سابق، ص422.

3- د. محمد عبد الله حمود الدليمي، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في القانون الليبي، مرجع سابق، ص228.

الأسباب التي تمسكت الإدارة بها، بل يقوم بدور أكثر جراءة بالبحث عن السبب الصحيح الذي يصلح أن يستند عليه القرار الإداري، [1]

وتأكيدا لذلك قضت محكمة استئناف بنغازي في الدعوى الإدارية رقم 6 لسنة 27قضائية بتاريخ1979/1/27م، بأنه " وإن كانت جهة الإدارة حرة في اختيار الأسباب التي تبرر تدخلها إلا انها متى أصبحت في قرارها عن السبب الذي دعاها إلى اتخاذه وجب عليها التزام ذلك السبب، ومن حيث جواز إحلال السبب أخر محله في حالة استبعاده إذا كان للقرار سبب حقيقي أخر يمكن حمله بدلا من السبب المفصح عنه[2]

وبهذا نستنتج أن قضائنا الليبي أخد بقاعدة منح حرية مطلقة بإحلال السبب الصحيح محل السبب الخاطئ الذي تذرعت به الإدارة مع اشتراط أن يكون السبب مستخلصاً من وقائع مادية تتجه وفق ما ينص عليه القانون.

ونلاحظ أن القضاء الإداري حتى يمكن من بسط رقابته على الوقائع التي استندت إليها الإدارة في إصدار قراراها في حالة الاختصاص المقيد، عليها أن تقوم بتسبيب قراراها، وتؤكد محكمتنا العليا في ذلك حكمها الصادر بتاريخ 1983/5/18م، بقولها(من المتفق عليه أنه وإن كان من المسلم به أن الإدارة غير ملزمة بأن تذكر سبب تدخلها، وأن الأصل المقرر هو افتراض سلامة القرارات الإدارية غير المسببة، إلا أن الوضع يختلف عندما يشترط القانون وجوب قيام سبب أو أسباب معينة لإصدار قرار معين، وإذ يصبح التسبيب حينئذ شرطاً شكلياً يبطل القرار،

1- د. أشرف عبد الفتاح أبو المجد، تسبيب القرارات الإدارية أمام قاضي الإلغاء، مرجع سابق، ص424.

[3] طعن اداري رقم 27/6ق، مجلة المحكمة العليا، العدد الثالث، ص21.

وتصبح الإدارة ملزمة بتحديد الوقائع التي يقوم عليها قرارها، وأن القضاء الإداري يختص برقابة هذه الوقائع وتقديرها)[1]

الفرع الثاني: أساس موقف القاضي من سلطة الإدارة في تسبيب القرارات الإدارية في حالة الاختصاص التقديري في القضاء الليبي والمقارن

إن البحث عن الأساس القانوني الذي يستند إليه القاضي في إلزام الإدارة بالإفصاح عن الوقائع التي استندت إليها كأسباب لقراراتها أمر يكتنفه صعوبة بالغة ذلك أن ذكر هذه الوقائع بل وماهية هذه الوقائع في حد ذاته ليس شرطاً قانونياً، يلزم تحققه عند اتخاذ القرار، وبعبارة أخرى لو كان الأمر يتعلق هنا بسلطة مقيدة للإدارة في اختيار وقائع بذاتها وذكرها في صلب قرارها، أما حينما يسكت المشرع عن تحديد الوقائع وعن إلزام الإدارة بالتسبيب، فإن السؤال يثور بطبيعة الحال هو أساس إخضاع ذكر تلك الوقائع للرقابة القضائية،

فلقد تصدى مجلس الدولة الفرنسي في أحكامه لتأصيل الرقابة على الوقائع في حالة الاختصاص التقديري، وإن كان هذا الموقف يعد غريباً من جانب المجلس الفرنسي الذي يؤثر على الدوام أن تأتي أحكامه موجزة بعيدة عن التأصيل أو عرض النظريات، أو تضمين المبادئ العامة، حتى يطلق العنان في تطوير قضائه، وتغيير اتجاهاته بما يتلاءم وما قد يطرأ على ساحة العمل الإداري من متغيرات، ويمكن قبل عرض تبرير مجلس الدولة الفرنسي لهذه الرقابة أن نبرر هنا لجوء المجلس إلى التفصيل في هذه الأحكام بأنه جاء نتيجة الحاجة الماسة إلى تبرير الرقابة القضائية في حالة الاختصاص التقديري، والدليل على صحة ذلك أن هذا التأصيل

1- طعن إداري رقم 8 لسنة 27ق بتاريخ 1983/5/18م، م.م.ع، السنة العشرون، العدد الثالث، مرجع سابق، ص70.

اختفى مباشرة بعد ذلك لتعود أحكام المجلس الفرنسي إلى أصلها السابق من الإيجاز والبعد عن التطويل أو تضمين المبادئ[1]

ولهذا فإن مجلس الدولة الفرنسي وجد الأساس القانوني لرقابته على السبب في حالة الاختصاص التقديري في فكرة السبب القانوني، معتبراً أن الوقائع المدعاة من قبل الإدارة، والتي تستند عليها في هذا القرار ، هي بمثابة السبب القانوني له، فإذا لم تكن هذه الوقائع موجودة أصلاً أو كانت على فرض وجودها غير صحيحة، أو كانت موجودة وصحيحة، ولكن الإدارة امتنعت عن ذكرها بالرغم من إلزام القضاء لها بذكرها كان مفتقراً للسبب الصحيح وبالتالي وجب إلغاؤه[2]

ويتضح من خلال ما سبق أن الواقع القانوني يؤكد بطريقة لا تدع مجالاً للشك أن مبادرة أي إصلاح تشريعي يجب أن تأتي من القضاء، وهو ما نرجو أن يقدم عليه قضاؤنا المعاصر، وذلك بالتوسع في إلزام الإدارة بالإفصاح عن أسباب قراراتها بهدف تهيئة المناخ الملائم للتدخل التشريعي وتقرير مبدأ التسبيب.

فنجد أن القضاء المصري ممثلاً في محكمة القضاء الإداري يتذبذب بين الاستناد علي عيب مخالفة القانون في بعض الأحيان وبين عيب إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها في أحيان أخرى، وذلك إلى أن استقر المطاف بها نهاية الأمر بإلحاق العيوب التي تصيب ماديات

1- د. ثروت بدوي، الوجيز في القانون الإداري ، دار النهضة العربية، القاهرة، 1966م، ص71.

2- د. نبيل إسماعيل عمر، تسبيب الأحكام القضائية في قانون المرافعات المدنية والتجارية، مرجع سابق، ص328.

وقائع القرارات الإدارية بوجه الطعن بالإلغاء لمخالفة القانون، وهذا مستقراً عليه في هذا الخصوص[1]

وبالتالي فإن الموقف الفقهي والقضائي حول أساس الرقابة على أسباب القرار، وتكييف العيب الذي يصيب هذا الأساس من ناحيتين:

1/ إن فكرة فساد أو تخلف الأساس القانوني للقرار ليس لها علاقة بأسباب القرار الواقعية، إذ ترتبط هذه الفكرة فقط بالأسباب القانونية للقرار.

2/ إن القول بأن تكييف العيب الذي يلحق بالسبب بأنه عيب يلحق بوجه الطعن بالإلغاء لمخالفة القانون سواء أكانت سلطة الإدارة بشأنه مقيدة أم تقديرية أو إلحاقه بأوجه الطعن بالإلغاء للانحراف بالسلطة[2] إذا كانت الإدارة تتمتع بشأنه بسلطة تقديرية أنه لا يستقيم مع الوقائع وذلك لحجتين:

أ/ أن السبب ركن مستقل في القرار الإداري وهو يختلف بذلك عن ركن الغاية، لذا فإن المنطق يقتضي أن يكون العيب الذي يلحق بركن الغاية مختلفاً عن العيب الذي يلحق بركن السبب، وأن عيب السبب والغاية هما ركنان مستقلان ومنفصلان، أي يصيبهما عيب واحد هو الانحراف بالسلطة.

ب/ صعوبة إثبات عيب الانحراف مما دعا مجلس الدولة المصري للنظر إليه كعيب احتياطي لا يجوز اللجوء إليه إلا إذا تعذر إلغاء القرار على أساس عيب آخر، وبالتالي فإن عيب السبب يلحق بوجه الطعن بالإلغاء لمخالفة القانون أو عيب مخالفة القانون بمعناه الاصطلاحي الذي

1- د. عصام عبد الوهاب البرنجي، السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، سنة 1971م، ص334.

2- د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص145.

حدد الفقه بأنه (العيب الذي يشوب محل القرار، وذلك حتى تصبح أوجه الطعن بالإلغاء مرادفة لما قد يشوب أركان القرار الإداري من عيوب)[1]

ونجد محكمة القضاء الإداري المصرية تمسكت من إنشائها بالرقابة القضائية على مادية الوقائع المبررة لصدور كل قرار إداري، ومن قضاء المحكمة الإدارية العليا في هذا الشأن ما قضت به؟ ولما كان طلب الاستقالة هو ركن السبب في القرار الإداري الصادر بقبولها، فيلزم لصحة هذا القرار أن يكون الطلب قائماً لحين صدور القرار مستوفياً شروط صحته شكلاً وموضوعاً[2]

وفي هذا تقول محكمة القضاء الإداري المصري " إذا اتضح أن التهم التي قام عليها القرار المطعون فيه غير صحيحة إما لعدم صحة واقعها أو لعدم مسئولية المدعى شخصياً عنها فيكون القرار المذكور والحالة هذه، قد انعدم أساسه القانوني الذي يجب أن يقوم عليه، وبالتالي وقع مخالفاً للقانون وأصبح حقيقياً بالإلغاء"[3]

أما القضاء الليبي فهو يرى بأن الرقابة القضائية التي مارسها القضاء الإداري على تسبيب قرارات الإدارة إلى التأكد من صحة الوقائع التي استندت إليها الإدارة في إصدار قرارها، وتكييفها القانوني وملائمة هذه القرارات الصادرة من الإدارة للواقعة وتجدر الإشارة إلى أن رقابة القضاء استغرقت بعض الوقت حتى وصلت إلى ما هي عليه الآن، وخاصة بعد اتساع سلطة القاضي على القرارات التقديرية لجهة الإدارة، حيث أكدت المحكمة العليا في حكمها الصادر بتاريخ 1983/5/5م، بقولها "أن القرار الإداري يجب أن يقوم على سبب يبرره في الواقع وفي

1–د، محمد حسنين عبد العال، فكرة السبب في القرار الإداري ودعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص360.

2– حكمها في القضية رقم 580 لسنة 10 قضائية، بتاريخ 1959/4/25م، مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا، لسنة 1959م،

3– حكمها في الطعن رقم 516 لسنة 3 قضائية، بتاريخ 1951/4/25م، مجموعة أحكام محكمة القضاء الإداري لسنة 1951م، ص78.

القانون ، وأن القضاء الإداري في حدود رقابته القانونية أن يبحث عن صحة الوقائع التي استند عليها القرار الإداري"[1] وعليه فإن الدراسة ستكون مركزة في الآتي:

أولاً الرقابة على الأسباب القانونية للقرار الإداري.

وثانياً يتطرق إلى فحص الأسباب الواقعية للقرار الإداري.

أولاً: الرقابة القضائية على الأسباب القانونية في القرار الإداري

لم يكن القضاء الإداري سواء في فرنسا أو مصر أو ليبيا يحكم بإلغاء القرار الإداري إلا لعيب عدم الاختصاص، ومن عيب الشكل ثم ظهرت دعوى إلغاء القرار الإداري المشوب بالانحراف بالسلطة، وهو ما يعرف بعيب الغاية، فلم يكن القضاء الإداري يفرض رقابته على تسبيب القرار الإداري، ولكنه في مرحلة لاحقة فرض رقابته على تسبيب القرارات الإدارية من حيث الوجود المادي للوقائع، والتكييف القانوني لها، فقد فرض رقابته على الأسباب القانونية من حيث تخلف الأساس القانوني للقرار، أو الخطأ في تطبيق القانون، حيث أكدت المحكمة العليا بقولها" إن القرار التأديبي كأي قرار إداري أخر يجب أن يقوم على سبب يسوغ تدخل الإدارة لإحداث أثر قانوني في حق الموظف هو توقيع الجزاء ، ولا يكون ثمة سبب للقرار إلا إذا قامت حالة واقعية أو قانونية تسوغ هذا التدخل وللقضاء في حدود رقابته القانونية أن يراقب صحة هذه الوقائع وصحة تكييفها القانوني" وهذا ما سنحاول تبيانه في دراسة الرقابة القضائي على ملائمة القرارات الإدارية وأساسها القانوني. "[2]

---

[1] الطعنان الإداريان أرقام 41/19،لسنة 25ق، م،م،ع، السنة التاسعة عشر،ص17، نقلا عن د، محمد أحمد الكبتي، القرار الإداري بين السلطة التقديرية والاختصاص المقيد في القانون الليبي، كلية القانون، جامعة مصراته، دار الشعب، مصراته،2004/2003م،ص177.

[2] طعن إداري رقم 7لسنة 19ق م،م،ع، السنة العشرة، العدد الثالث، ص70، وكذلط طعن إداري رقم 8لسنة 27ق، م،م،ع، السنة العشرون، العدد الثالث، ص30، نقلا عن د، محمد أحمد الكبتب، مرجع سابق،ص194.

1/ الرقابة القضائية على انعدام الأساس القانوني للقرار

يقصد بالأساس القانوني للقرار مجموعة القواعد التي تبين حدود سلطات الإدارة، والحالات الواقعية الفردية التي تطبق بشأنها الإدارة قراراتها، وهذا هو ما يدفع القاضي في حالة النزاع إلى البحث في الأساس القانوني للقرار المطعون فيه من ناحية، وإلى استخدام سلطته التقديرية في إحلال السبب الصحيح محل السبب الباطل من ناحية أخرى [1]

ويقصد بالأساس القانوني للقرار النص القانوني الذي يستند إليه نشاط الإدارة، كما يقصد به أحياناً القيود والضوابط القانونية بالمقارنة مع النظام القانوني [2]

أما تخلف الأساس القانوني للقرار فيقصد به أن السبب القانوني الذي أقيم عليه القرار الإداري لم يوجد بعد، أو لم يعد موجوداً، وهذا من شانه أن يجعل القرار الإداري مفتقراً لقيمته القانونية [3]

وتطبيقاً لذلك قررت المحكمة العليا الليبية في قرارها الصادر بتاريخ 1983/05/05م، أن " القرار الإداري يجب أن يقوم على سبب يبرره في الواقع والقانون وأن القضاء الإداري في حدود رقابته القانونية أن يبحث في صحة الوقائع القانونية التي أستند عليها القرار الإداري" [4]

وتتمثل الرقابة القضائية على الأساس القانوني للقرار في الإجابة على تساؤلين مهمين: هل الأسباب القانونية التي يستند إليها القرار موجودة وقائمة أم لا؟ وهل هذه الأسباب على افتراض وجودها وقيامها مشروعة أم لا؟

---

[2] – د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية، مرجع سابق، ص241.

[3] – د. علي خطار شطناوي، مرجع سابق، ص876.

[4] – د. محمد عبد الله الحراري، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في القانون الليبي (رقابة دوائر القضاء الإداري) ، مرجع سابق، ص224.

[4] – طعن إداري رقم 25/19ق، مجلة المحكمة العليا، السنة التاسعة عشر، العدد الثاني، ص17.

إن القاضي الإداري يتصدى في بحثه عن الإجابة لهذه التساؤلات إلى مراعاة الظروف الواقعية للقرار ومن هذا ما قضت به محكمتنا العليا بقولها" للقاضي الإداري في حدود رقابته القانونية أن يراقب صحة قيام هذه الوقائع وصحة تكييفها القانوني، للتأكد مما إذا كانت النتيجة التي انتهى إليها القرار مستخلصة استخلاصاً سائغاً من أصول تنتجها مادياً أو وقانونياً، فإذا كانت مستخلصة من أصول لا تنتجها أو كان تكييف الوقائع على فرض وجودها لا ينتج النتيجة التي يتطلبها القانون، كان القرار فاقداً لركن من أركانه هو ركن السبب ووقع مخالفاً للقانون"[1]

والقول بعدم صحة الأساس القانوني الذي استند عليه القرار الإداري، يتحقق عندما يبنى القرار على أساس قانوني آخر غير ذلك الأساس الذي كان يتعين على الإدارة مصدر القرار اختياره أساساً قانونياً لقرارها، بالتأكيد جواب السائل عن مصير هذه القرارات سيكون الإلغاء القضائي، ولكن إذا كان القرار يقوم على عدة أسباب وثبت عدم صحة بعضها فإن القاضي الإداري في هذه الحالة لا يقوم بإلغاء القرار مباشرة، بل يتطرق إلى البحث في هذه الأسباب كل على حدة فإن وجد أن الأسباب الصحيحة كافية لتبرير صدور القرار وصالحة لأن تكون أساساً قانونياً له، فعندئذٍ يستبعد القاضي الأسباب المعيبة ليقوم بإحلال الأسباب الصحيحة مكانها[2] وتجدر الإشارة إلى أن هذه الحالة هي الميدان الخصب لممارسة القاضي الإداري سلطته التقديرية والمسماة بسلطة إحلال السبب.

2/ الرقابة القضائية على ملائمة القرار الإداري

عند الحديث عن رقابة القضاء الإداري لقرارات الإدارة، يقال بأنه يجريها بشكل عميق جداً، بحيث تشمل الوجود المادي والتكييف القانوني لها، وهذا القول يدفع إلى الاعتقاد بأن

1- طعن إداري رقم 19/7ق، مجلة المحكمة العليا، السنة العاشرة، العدد الثالث، ص70.

2- د، محمد عبد الله حمودة الدليمي، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في القانون الليبي، رقابة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص228.

مباشرة القاضي الإداري لهذه الرقابة تكون بالنسبة لكل القرارات الإدارية، ولكن في واقع الأمر، وفي حالات استثنائية توجد أحكام رفضت كل رقابة لأسباب القرار الإداري القانونية والواقعية، ومع هذا كله فإن القضاء الإداري في فرنسا، ومثله في مصر، وليبيا أخذ يراقب مدى ملائمة تقدير الإدارة للتصرف الذي اتخذته، فقد طوّر القضاء الإداري رقابته على سلطة الإدارة عند إصدارها لقراراتها، فلم يقف برقابته عند حد التحقق من الوجود المادي للوقائع وتكييفها القانوني، وإنما جعلها تشمل مدى ملائمة هذه القرارات للظروف الواقعية التي اتخذت في ظلها[1]

فالقاضي يبحث هنا عن ملائمة القرار الإداري ومدى التناسب بين محله وسببه، وإذا كان القضاء في مصر وليبيا قد بسط رقابته على ملائمة قرارات الإدارة فإن الوضع مختلف تماماً بالنسبة للمشرع الفرنسي، فقد درج مجلس قضاء الدولة الفرنسي على الامتناع عن مراقبة ملائمة قرارات الإدارة حيث يرفض عادة فحص ملائمة القرار، وفي هذا المعنى يقرر المجلس عادة في أحكامه " أن أوجه الطعن الأخرى المتعلقة بملائمة القرار لا يمكن لمجلس الدولة مناقشتها في الطعن بمجاوزة السلطة" أي عيب الانحراف بالسلطة .

فقد تعرض القضاء الإداري الليبي لعنصر الملائمة في مراقبة القرار الإداري فقد قضت المحكمة العليا الليبية في حكم لها " من المستقر عليه فقهاً وقضاءً أن السلطة التي تمارسها الإدارة إما أن تكون سلطة مقيدة محددة الأوضاع ولا تخرج عليها ضماناً لحقوق الأفراد، وإما أن تكون مطلقة تتصرف بحرية واختيار، فيكون لها في هذه الحالة سلطة تقديرية تقدر بها ملائمة إصدار القرار الإداري من عدمه ومراعاة الظروف ووزن الملابسات ضماناً لحسن سير العمل الإداري"[2]

1- د. عاشور سليمان صالح شوايل، مسئولية الإدارة عن أعمال وقرارات الضبط الإداري، منشورات جامعة قاريونس، بنغازي، الطبعة الأولى، 1997م، ص305.

2- طعن إداري رقم 20/10ق، مجلة المحكمة العليا، السنة الحادية عشر، العدد الأول، ص50.

ونلاحظ مما سبق إلى أن رقابة ملائمة قرارات الإدارة تجد أساسها في القاعدة القانونية التي أنشأها القاضي الإداري من خلال ممارستها لدوره الإنشائي، وبالتالي فإن الملائمة في قرارات الإدارية أصبحت هنا موضوع تنظيم قانوني تنظيم قانوني وذلك من خلال القاعدة التي وضعها القضاء الإداري، حيث شعر القضاء الإداري بأنه إذا ترك هذا الأمر لسلطات الإدارة فإن ذلك قد يترتب عليه التضحية بحقوق وحريات الأفراد بحجة الحفاظ على النظام العام.

ثانياً/ الرقابة القضائية على الأسباب الواقعية في القرار الإداري

أن الرقابة التي استطاع القضاء الإداري فرضها على تصرفات الإدارة عند مباشرتها لأعمالها، وهي رقابة الأسباب القانونية، إلا أن هذه الرقابة لا تمثل الوجه الوحيد الذي استطاع القضاء الإداري فرضه على الإدارة، وإنما استطاع أن يفرض وجهاً ثانياً من الرقابة، وذلك من خلال مد رقابته على الوجود المادي للوقائع التي استندت إليها الإدارة عند إصدارها لقرارها، وإلى التأكد من سلامة الوصف الذي أسبغه الإدارة على هذه الوقائع أي الرقابة على التكييف القانوني لوقائع القرار.

وعليه فإن الرقابة القضائية سوف تكون من خلال دراسة الرقابة على الوجود المادي للوقائع؛ لننتهي إلى استعراض رقابة القضاء الإداري على التكييف القانوني للوقائع.

1/ الرقابة على الوجود المادي للوقائع

يُعد التحقق من الوقائع المادية للقرار الإداري الوجه الأول من أوجه الرقابة القضائية، فإذا تبيّن أن هذه الوقائع لا وجود لها، كان القرار الإداري مشوباً بعيب السبب، وبالرغم من أن الإدارة تتمتع بسلطة تقديرية واسعة في اتخاذ القرارات فإن ذلك لا يحول دون صلاحية القضاء الإداري في ممارسة رقابته عليها للتأكد من وجودها وصحتها.

وعموماً في إطار الرقابة القضائية على القرار الإداري فإن قاضي الإلغاء أول ما يقوم به هو التحقق من سلامة الوجود المادي للوقائع باعتبار أن تلك الوقائع القانونية تعتبر هي حجر الأساس الذي يقوم عليه القرار، وبالتالي فإن القاضي يجوز له أن يصدر حكمه ببطلان القرار إذا ما تبين له عدم صحة الماديات التي استندت عليها الإدارة في تصرفاتها[1]

فكل قرار إداري يجب أن يتصل بالضرورة بحالة مادية في عالم الواقع، وعندما يصدر رجل الإدارة قراراً ما، فإنما يأخذ في اعتبار حالة مادية معينة، فإذا كان صدور القرار يعني ظاهراً أن هذه الحالة موجودة بالفعل، ومن ثم ظهر بعد البحث والتقصي أنها لم تكن موجودة، يكون من الواضح أن رجل الإدارة الذي أصدر القرار قد أقامه على حالة أخرى غير تلك التي ينبغي أن يقوم عليها[2]

والخطأ في الواقع يمكن أن يقع فيه أي قرار إداري، سواءً كان إصدار القرار بناءً على سلطة تقديرية أو مقيدة، إلا أن الفارق هنا هو أنه في حالة السلطة المقيدة في القرار الإداري يجب على الإدارة أن يصدر قرارها عند توافر السبب المحدد لها، لتدخلها وإصدار قرارها، وفي هذه الحالة وإذا لم يتوافر السبب المحدد فإنها لا تستطيع إصدار قرارها، فإذا ما صدر فإن القرار هنا يفتقد الأساس المادي الذي ينبغي أن يستند عليه وبالتالي وقوعه باطلاً[3]

ورقابة القضاء الإداري لقيام الوقائع تجد حدها الطبيعي كرقابة قانونية في التحقق مما إذا كانت الواقعة التي استند إليها رجل الإدارة مستمدة من أصول موجودة أو غير موجودة وما

1- أ. عبد الله فرحات محمد، الرقابة القضائية على سلطة الإدارة التقديرية في القضاء الليبي والمقارن، رسالة ماجستير، غير منشورة، أكاديمية الدراسات العليا، طرابلس، سنة2009م، ص59.

2- د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية، مرجع سابق، ص328.

3- أ. عبد الله فرحات محمد، مرجع سابق، ص60.

إذا كانت مستخلصة استخلاصاً سائغاً من أصول تنتجها مادياً وقانونياً ويترتب على قيام هذه الأصول وغيابها صحة القرار وبطلانه[1]

فإن دوائر القضاء الإداري يستطيع مراقبة الوجود المادي للأسباب فإذا ما تحقق من أن الإدارة استندت في اتخاذها لقرارها المطعون فيه على وقائع ليس لها وجود مادي، فإنه يحكم بإلغاء القرار[2]

فقد استقر قضاء المحكمة العليا الليبية على أن: " يكفي لصحة القرار الإداري قيامه على سبب يبرره في الواقع والقانون....." [3]

وفي حكم آخر تقول المحكمة نفسها: " أن للقضاء الإداري في حدود رقابته القانونية أن يبحث صحة الوقائع التي أستند عليها القرار الإداري ومدى سلامة تكييفها القانوني" [4]

وحتى يتمكن القضاء من بسط رقابته على الوقائع التي استندت عليها الإدارة في إصدار قرارها في حالة الاختصاص المقيد عليها أن تقوم بتسبيب قرارها، وتؤكد محكمتنا العليا على ذلك في حكمها الصادر بتاريخ 1983/5/18م، بقولها:(من المتفق عليه أنه وإن كان من المسلم به أن الإدارة غير ملزمة بأن تذكر سبب تدخلها، وأن الأصل المقرر هو افتراض سلامة القرارات الإدارية غير المسببة إلا أن الوضع يختلف عندما يشترط القانون وجوب قيام سبب أو أسباب معينة لإصدار قرار معين، وإذ يصبح التسبيب – حينئذ– شرطاً شكلياً يبطل القرار، وتصبح

1– طعن إداري رقم 27/8ق، مجلة المحكمة العليا، السنة العشرون، العدد الثالث، ص30.

2– د، محمد عبد الله الحراري، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في القانون الليبي (رقابة دوائر القضاء الإداري) ، مرجع سابق، ص230.

[3] – طعن إداري رقم 29/10ق، مجلة المحكمة العليا، السنة الحادية والعشرون، العدد الثالث، ص9.

[4] – طعن إداري رقم 25/41ق، مجلة المحكمة العليا، السنة التاسعة عشر، العدد الثاني، ص17.

الإدارة ملزمة بتحديد الوقائع التي يقوم عليها قرارها، وأن القضاء الإداري يختص برقابة قيام هذه الوقائع وتقديرها) [1]

ثم أصبح القاضي لا يلغي القرار إذا وجد عدة أسباب وكان من بينها سبب صحيح قام عليه القرار وهو ما يعرف بتعدد الأسباب فعدم صحة السبب أو الأسباب التي دعتها الإدارة لقرارها لا يلغي القرار، إذا وجدت أسباب أخرى حقيقة تكفي لحمل القرار عليها، حيث يقوم القاضي بإلغاء السبب الباطل ليحل محله السبب الصحيح[2]

ومن تطبيقات القضاء الليبي في إلغاء القرارات الإدارية لعدم صحة الأسباب التي بنيت عليها من الناحية الواقعية نذكر منها على سبيل المثال وليس الحصر:

1/ قرار جهة الإدارة باعتبار أحد موظفيها مستقيلاً مؤسسة على عدم التحاق الموظف بعمله الجديد الذي نقل إليه بالرغم من إعلانه بقرار نقله، فقد ألغت الحكمة العليا هذا القرار بعد أن تحققت من أن السبب الذي أدعته جهة الإدارة غير صحيح من ناحية الوجود المادي لأنه لم تجد في ملف الموظف ما يفيد إخطاره باستلام عمله الجديد [3]

2/ قرار جهة الإدارة بإحالة أحد موظفيها إلى التقاعد مؤسسة قرارها على أن هذا الموظف قد تم إحالته إلى اللجنة الطبية التي قررت عدم لياقته صحياً، فعند فحص حيثيات دعوى القرار المطعون فيه تبين للمحكمة بعدم وجود أدلة مادية تفيد ما تذرعت به الإدارة في قرارها بل ولم تفلح بتقديم أدلة واقعية تفيد بأن الموظف فعلاً قد تم فحصه من قبل اللجنة الطبية [4]

---

[1] – طعن إداري رقم 8 لسنة 1983/5/18م، سبق ذكره ، ص30.

[2] أ، محمد نجيب الكبتي، القرار الإداري بين السلطة التقديرية والإختصاص المقيد، رسالة ماجستير، غي منشورة ، كلية القانون، جامعة الفاتح،سنة2001،ص121.

[3] – طعن إداري رقم 11/15ق، مجلة المحكمة العليا، السنة السابعة، العدد الأول، ص9.

[4] – طعن إداري رقم 16/26ق، مجلة المحكمة العليا، السنة السابعة، العدد الثاني، ص78.

ومما سبق نلاحظ أن الاتجاه السائد يقف مع أن القرار الإداري إذا لم تذكر أسبابه وكانت الإدارة غير ملزمة بتسبيبه يحمل على الصحة وتظل قائمة إلا إذا أثبت عكس ذلك، فحينئذٍ ينتقل عبء الإثبات على عاتق الإدارة التي يجب أن تثبت أن أسباب قرارها مشروعة، وإلا حكم بعدم مشروعيتها أما عن أحكام القضاء الإداري الليبي فلم تلزم الإدارة بذكر أسباب قرارها في حالة تمتع الإدارة بسلطة تقديرية وهذا هو الأصل.

وبالتالي فإن تبين للمحكمة أن القرار قد استند على واقعة غير صحيحة قضت بإلغاء القرار لعدم صحة السبب وقضاء محكمة العدل العليا الأردنية غني بالأحكام القضائية في هذا المجال فقد قضت " إذا قرر الخبراء أن البناء مماثل للأبنية الواقعة في نفس المنطقة، وأنه بحالة مقبولة ولا يشكل خطراً على السلامة العامة أو على ساكنيه، فيكون السبب الذي استند إليه القرار المطعون به والصادر عن اللجنة المحلية للتنظيم والمتضمن وجوب إخلاء البناء الذي يشغله المستدعون مخلفاً للواقع وبالتالي مخالفاً للقانون وحقيقياً بالإلغاء[1]

2/ الرقابة على التكييف القانوني للوقائع

من خلال دراسة الرقابة على الوجود المادي للوقائع فيما، تستخلص أن القضاء الإداري الليبي والمقارن، استطاع فرض رقابته علي الوجود المادي لقرارات الإدارة، ولكن هل اكتفي القضاء الإداري في مجال رقابته على وقائع القرار الإداري بمراقبة الوجود المادي فقط؟ أم أنه استطاع أن يمد رقابته حتي على التكيف القانوني لهذه الوقائع؟

ويقصد بالتكييف القانوني هو إدراج واقعة معينة داخل فكرة قانونية، أو إعطاء الواقعة الثابتة لدى الإدارة اسماً وعنواناً يحدد موضعها داخل نطاق قاعدة القانون التي يراد تطبيقها، أو إدخالها ضمن الطائفة القانونية من المركز أو الحالات المشار إليها في قاعدة القانون، وإذا كانت

1- حكمها رقم90 لسنة 65 قضائية، مجلة نقابة المحاميين، السنة الرابعة عشر، العدد الثالث، ص308.

عملية التكييف تقتضي إجراء مقابلة بين الحالة الواقعية ونصوص القانون، فإنه يجب ألا نفصل ما تتضمنه هذه العملية من جهد إنشائي خلاف يبعد بها عن أن تكون مجرد عمل آلي يتم بملاحظة مطابقة الوقائع للنصوص[1]

ويعد القضاء الإداري في مجال التأديب خصباً لبسط رقابته على التكييف القانوني للأفعال المنسوبة إلى الموظف والبحث فيما إذا كانت هذه الأفعال تشكل مخالفة تأديبية تستوجب توقيع الجزاء على الموظف من عدمه؛ لأن الأخطاء الإدارية لا يستطيع أن يحددها المشرع بشكل حصري، ولكن يضع أوصافاً ذات مدلول عام كاعتبار كل تصرف يضر بمرفق العام أو بسمعة الموظف أو الأخلاق الإدارية أو الوظيفة العامة تعد من قبيل الأخطاء التأديبية ويراقب القاضي صحة تقدير الوصف الذي أسبغته الإدارة على تلك الوقائع التي استندت إليها في قرارها[2]

وقد أخذ القضاء الإداري الليبي ذاته الذي انتهجه القضاء المصري في بسط رقابته على التكييف القانوني لوقائع حيث قضت المحكمة العليا في حكمها الصادر بتاريخ 1974/1/10م، بقوله: (للقضاء الإداري في حدود رقابته القانونية أن يراقب صحة قيام هذه الوقائع وصحة تكييفها القانوني للتحقق مما إذا كانت النتيجة التي انتهى إليها القرار مستخلصة استخلاصاً سائغاً من أصول تنتجها مادياً أو قانونياً)[3]

1- انظر في الشأن: د. محمود سلامة جبر، الرقابة على التكييف الوقائع في قضاء الإلغاء، بحث منشور بمجلة إدارة قضايا الحكومة، السنة الثامنة والعشرون، العدد الرابع، سنة 1984م، ص114.

2- د. عاشور صالح شوايل، مسؤوليه الإدارة عن أعمال وقرارات الضبط الإداري، مرجع سابق،ص300.

3- طعن إداري رقم 7 لسنة 19ق بتاريخ 1974/1/10م، وفي حكم آخر صادر من المحكمة العليا بتاريخ 1983/5/7م، حيث قالت: (إن الإدارة ذكرت أسباباً لقرارها فيجب أن تكون خاضعة لرقابة القضاء الإداري للتحقق من مطابقتها للقانون وهي الرقابة التي تجد حدها الطبيعي في التحقق مما إذا كانت النتيجة مستخلصة استخلاصاً سائغاً من أصول تنتجها مادياً أو قانونياً فإذا كانت مستخلصة من غير أصول موجودة أو كانت مستخلصة من أصول لا تنتجها أو كان تكييف الوقائع بفرض وجودها لا يتيح النتيجة التي يتطلبها القانون

كذلك في مجال تأديب الموظفين فإن لمحاكم الاستئناف دوائر القضاء بعد أن تتأكد من صحة قيام الوقائع المتمثلة في الأفعال التي ارتكبها الموظف أن تراقب كذلك صحة التكييف القانون الذي أسبغته الإدارة على هذه الأفعال لتتحقق من أنها تندرج فعلاً داخل إطار الفكرة القانونية التي تضمنها النص، بمعنى هل تكون الفعال الوقائع جريمة تأديبية معاقب عليها قانوناً أم لا؟ وقد عقبت المحكمة العليا في حكم إحدى هذه الدوائر بتاريخ 1973/11/29م، والذي تتلخص وقائعه في أن مجلس التأديب بوزارة التربية والتعليم أصدر قراراً تأديباً يقضي بفصل أحد المدرسين من وظيفته بتاريخ 1971/2/26م، لأنه في أثناء قيامه بعملية المراقبة للامتحانات بإحدى المدارس بالعاصمة طرابلس قام بالآتي:

1/ أهمل في تأدية العمل المكلف به مما تسبب في ضياع ورقة إجابة أحد الطلبة.

2/ لم يؤد العمل المنوط به بدقة وأمانة، بأن طلب من زميله المراقب السماح للطلبة بالغش، وعدم القيام بالملاحظة في اللجنة على الوجه المطلوب حيث قال له: بحبحها معهم واحنا كنا طلبة زيهم.

طعن المدرس في قرار الفصل أم القضاء الإداري بمحكمة الاستئناف طرابلس طالباً إلغاء القرار لعيب في سببه، حيث إن مجلس التأديب لم يكيف الوقائع المنسوبة إليه تكييفا قانونياً سليماً، وبتاريخ 1972/2/28م أجابت محكمة القضاء الإداري الطاعن على طلبه، وقضت بإلغاء قرار الفصل، وما ترتب عليه من آثار، مما جاء في حيثيات الحكم (أنه كانت الوقائع المنسوبة للطاعن قد حدثت بالفعل إلا أنها لا ترقى إلى مستوى الجرم التأديبي، أي لا تكون هذه الأفعال جريمة تأديبية يعاقب عليها القانون، بمعنى أن الإدارة في تكييفها للوقائع قد جانبت الصواب وابتعدت عن متن الشطط مما يجعل قرارها عرضة للإلغاء).[1]

[1] طعن إداري رقم 247 لسنة 33ق بتاريخ 1983/5/7م، م.م.ع، السنة العاشرة، العدد الأول، ص14.

وهكذا بعد أن كيفت محكمة القضاء الإداري الوقائع المنسوبة إلى المدرس التكييف الصحيح والسليم ألغت القرار التأديبي المطعون فيه، لأن هذا التكييف الذي انتهت إليه محكمة القضاء الإداري لم يؤد إلى النتيجة نفسها التي انتهى إليها مجلس التأديب[1]

وعند الطعن على هذا الحكم أمام المحكمة العليا من قبل الجهة المطعون ضدها، أكدت المحكمة عليه بقولها: (عن القرار التأديبي كأي قرار آخر يجب أن يقوم على سبب يبرر تدخل الإدارة لإحداث أثر قانوني في حق الموظف هو توقيع الجزاء، ولا يكون ثمة سبب للقرار إلا إذا قامت حالة واقعية أو قانونية تبرر هذا التدخل، وللقضاء في حدود رقابته القانونية أن يراقب صحة هذه الوقائع، وصحة تكييفها القانون[2]

وسبق للمحكمة العليا التي أكدت ذلك في اتجاه سابق بقولها: (وحيث إن الحكم المطعون فيه بعد أن أثبت الواقعة كما استخلصها من الأوراق استخلاصاً سائغاً قام بأعمال رقابته على تكييف الواقعة للتحقق مما إذا كانت تكون ذنباً إدارياً أم لا، وانتهى في منطق سليم وأسباب مبررة إلى أن الواقعة كما كشفت عنها التحقيقات لا تكون جريمة تأديبية، ومن ثم يتعين رفض الطعن[3]

مع وضوح الاختصاص المقيد للإدارة فإن الاختصاص التقديري ليس مطلقاً فهو محاط بسياج المصلحة العامة، الأمر الذي يجب أن تراعيه الإدارة في كل تصرفاتها القانونية وإلا عد قرارها باطلاً ما نص عليها قانون القضاء الإداري رقم (88) لسنة 1971م، وفي ذلك تؤكد المحكمة العليا بالطعن الإداري رقم (10) لسنة (11) قضائية ، (إذا كان المراد بالحق المطلق

1- أشار إليه د.محمد عبد الله الحراري، الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الليبي، مرجع سابق، ص229-230.

2- طعن إداري رقم 7 لسنة 19ق بتاريخ 1974/1/10م، (سبقت الإشارة إليه).

3- طعن إداري رقم 7 لسنة 19ق بتاريخ 1974/1/10م، (سبقت الإشارة إليه).

للإدارة في الفصل موظفيها بلا حاجة على محاكمة تأديبية هو تفرد بتقدير صلاحية الموظف واستمرار استعانتها به، أو عدم استمراره، إلا أن هذا ليس معناه أن تستعمله على هواها فسلطتها وإن كانت مطلقة من حيث موضوعها إلا أنها مقيدة من حيث غايتها التي يلزم أن تقف عند تجاوز السلطة والتعسف في استعمالها)[1]

خلاصة القول ترى الباحثة إن القضاء الإداري امتنع في حالات استثنائية عن رقابته للتكييف القانوني للوقائع واقتصر دوره على مجرد التحقق من الوجود لها، دون أن يتطرق إلى بحث صحة التكييف الذي أضافته الإدارة عليها عندما يتعلق الأمر بالمصلحة العليا للدولة، أو القرارات ذات طابع العلمي والفني، ففي هذه الحالات يجد القاضي نفسه عاجزاً عن مباشرة الرقابة عليها فيلجأ مثلاً في حالة القرارات ذات الطابع العلمي والفني إلى الاستعانة برأي الخبراء من أهل العلم، ثم الاعتماد عليهم دون أن يكون له دور من الناحية الفعلية، وبذلك يكون للإدارة في هاتين الحالتين قدر كبير من السلطة التقديرية حيث يمتنع فيها القضاء الإداري عن القيام برقابة التكييف القانوني

1- أ، د، خليفة صالح احواس، مرجع سابق، ص216.

الخاتمـــة

الحمد لله الذي بنعمته تتم الصالحات ، وصل الله عليه وسلم وبارك على سيدنا محمد وعلى آله وصحبه أجمعين، ومن سار على نهجهم، واهتدى بهديهم إلى يوم الدين.

تناولت خلال هذه الدراسة مشكلة تسبيب القرارات الإدارية وفقاً القانون الليبي، حيث قمنا قمت بإلقاء الضوء على القرار الإداري موضوع التسبيب، وتناولت مفهوم القرار الإداري ، مع بيان خصائصه وأنواعه وبيان مشكلة تسبيب القرار الإداري .

حيث عرضنا في المبحث التمهيدي القرار الإداري وعيب الشكل ، من خلال تحديد ، عن مدلول القرار الإداري لغة واصطلاحاً، وكذلك تحديد مفهوم الشكل في القرار الإداري ذلك لأن ركن الشكل يدخل ضمن تسبيب القرار الإداري، حينها تناولت تحديد مفهوم الشكل من الناحية اللغوية والاصطلاحية، وذلك وفق أحكام المحكمة العليا وأحكام القضاء، ثم تناولت في الفصل الأول ماهية تسبيب القرار الإداري الذي هو حول موضوع الرسالة، وتستهدف إلى إبراز أهمية تسبيب القرارات الإدارية التي تنطوي على فوائد ومزايا متعددة للإدارة مصدرة القرار ذاتها، والأفراد والقضاء الإداري الذى يتولى رقابته وتكمن مشكلة موضوع الدراسة في أن تسبيب القرارات الإدارية من المواضيع التي لم تحظ باهتمام كاف ومستقل كغيرها من مواضيع القانون الإداري ، وقد تناولت في ذلك تحديد مدلول التسبيب في اللغة وفي الشريعة الإسلامية، كما وفق أحكام القضاء وأحكام المحكمة العليا، ودوائر القضاء الإداري الليبي، وكذلك تناولت بيان لأهمية التسبيب، وتحديد شروط صحته، وتوضيح مدى رقابة القضاء والقانون على مشروعية القضاء على مشروعية القرار من حيث تسبيبه.

أما في الفصل الثاني فقد قسمت الحديث فيه على مبحثين الأول: تحدثت حول موقف القضاء من تسبيب القرارات الإدارية، وذلك في المطلب الأول حول موقف القاضي الإداري من

تسبيب القرارات في حالة الاختصاص المقيد، وفي المطلب الثاني حول الاختصاص التقديري، ثم بينت مفهوم القصور في التسبيب وحالاته ، والجزاء المترتب على الإخلال في قصور التسبيب،.

حيث توصلنا في ختام الدراسة المتواضعة إلى عدة نتائج، وتوصيات نوصى بها وفقاً للآتي:

أولاً: النتائج

1/ رتب القضاء الإداري جزاء الانعدام علي القرارات الإدارية التي شابها قصور في التسبيب، لا سيما القضاء الإداري الليبي، فهي تمثل ضمانة لحقوق الأفراد في مواجهة الإدارة، وكذلك تعتبر ضمانة كمشروعية القرارات الإدارية، وأيضا ضمان آلية الرقابة علي أعمال الإدارة.

2/ للتسبيب فوائد وأهمية كبيرة لدى كل من الأفراد والإدارة والقضاء .

3/ أن المشرع الليبي لم يلزم الإدارة بالتسبيب إلا استثناء في قرارات التأديب، كما هو الحال لذى المشرع المصري ، أما المشرع الفرنسي فقد أصدرها قانون سنة 1979م، أما دوائر القضاء الإداري بمحاكم الاستئناف المدنية ودوائر القضاء الإداري بالمحكمة العليا فقد اكدت على إلزامية التسبيب في قرارات التأديب والتعيين والترقية، وقرارات اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي .

4/ إن التسبيب لا يكون منتجاً إن كان منتزعاً من أصول لا أساس لها من الواقع أو القانون(وهمية)، أو من أصول غير موجودة، ولكن لا تنتجها بحكم المنطق، والتسبيب غير المنتج هو ذلك التسبيب الذي يمثل تناقضاً ما بين الأسباب التي يحتويها القرار والنتيجة التي توصل إليها .

5/ أن التسبيب يجب أن يكون واضحاً لتمكين القضاء من بسط رقابته عليه، فالعبارات التي لا تتسم بالدقة لا تفي بالغرض المقصود بالتسبيب.

6/ إن تسبيب القرار يسهل مهمة القاضي الإداري من بسط رقابته على أعمال الإدارة، وتأسيساً على ذلك أن الرأي فقهاً وقضاءً استقر على أن التسبيب يدخل ضمن المشروعية الشكلية للقرار.

ثانياً: التوصيات

1/ وجوب إصدار قانون خاص بتسبيب القرارات الإدارية.

2/ إلزام مبدأ التسبيب، وذلك من خلال حركة إصلاحية شاملة نحو صياغة تقنين شامل للإجراءات الإدارية على أن يكون إقرار مبدأ التسبيب أو خطواتها، ويكون ذلك بوجود رقابة قضائية غير تقليدية تضمن فرض الالتزام بالتسبيب وفاعليته، بحيث لا يقتصر دور القاضي على إلزام الإدارة بالتسبيب كقيد شكلي، بل لابد من أن يكون لهذا الالتزام مضمون.

3/ حرية الإدارة في اختيار الشكل الذي تراه مناسبا طالما لم يلزمها القانون بشكل معين ،أو صيغة معينة، حيث يعتبر التسبيب من الشكليات المهمة للأفراد والإدارة والقضاة، حيث ألزم الإدارة بمقتضاه تسبيب قراراتها التي تسبب ضرر للأفراد ولما للتسبيب من فوائد عملية للجميع

4/ احترام مبدأ المشروعية ، واحترام ضمانات الأفراد.

5/ إلزام الإدارة بتوضيح الجدوى من قرارها بما يحقق الهدف منه، فإن اقتصر قرار الإدارة بنقل موظف ما فعلى الإدارة توضيح ذلك، وتوضيح الاعتبارات القانونية والواقعية التي استندت عليها

6/ نوصي المشرع الليبي بضرورة التشديد على الإدارة من خلال اشتراط تسبيب القرارات الإدارية لا سيما القرارات التي تمس حقوق الأفراد بشكل مباشر.

ثبت المصادر والمراجع

أولاً: القرآن الكريم

ثانياً : المعاجم اللغوية

1/ ابن منظور جمال الدين محمد بن مكرم بن منظور، لسان العرب، لسان العرب، دار الحديث، المجلد الخامس، 2003م.

2/ أحمد بن محمد علي المغربي الفيومي، المصباح المنير في غريب الشرح الكبير للرافعي، الجزء الأول، كلية الآداب، جامعة فؤاد، مصر،

3/ الزمخشري جار الله أبي القاسم محمود بن عمر، أساس البلاغة في اللغة، الطبعة الأولى، مكتبة لبنان، سنة 1966م.

4/ جار الله أبي القاسم بن عمر الزمخشري، معجم في اللغة والبلاغة ، مكتبة لبنان ، الطبعة الأولى، سنة1966م.

5/ محمد بن أبي بكر عبد القادر الرازي، مختار الصحاح، دار المعارف، مصر، 1996م.

ثالثاً: المصادر والمراجع

1/ د، أحمد مصطفى الديداموني، الإجراءات والأشكال في القرار الإداري، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، الطبعة الأولى، 1993م.

3/ د، أشرف عبد الفتاح أبو المجد، تسبيب القرارات الإدارية أمام قاضي الإلغاء، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2006م.

4/ د، السيد فهد عبد الكريم أبو العثم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان الأردن، 2005م.

5/ د، ثروت بدوي، الوجيز في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة،سنة1966م.

6/ د حسين حمودة المهدوي، شرح أحكام الوظيفة العامة، الدار الجماهيرية للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، 2002م

7/ د، حسن صادق المرصفاوي، أصول الإجراءات الجنائية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1996م.

8/ د، حسين عثمان محمد عثمان، قانون القضاء الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، الطبعة الأولى، 2006م.

9/ أ، د، خليفة صالح احواس، القانون الإداري الليبي الحديث، مكتبة طرابلس العلمية العالمية، الطبعة الأولى، 2020/2019م.

10/ أ، د، خليفة صالح احواس، القانون الدستوري، مجلس الثقافة العام، سرت، بدون طبعة، 2008م.

11/ د، خليفة على الجبراني، القضاء الإداري الليبي، الرقابة على أعمال الإدارة ، مطبعة سيما، طرابلس، الطبعة الأولى، 2005م.

12/ د، خليفة سالم الجهمي، الرقابة القضائية على التناسب بين العقوبة والجريمة في مجال التأديب، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2009م.

13/ د، رأفت فؤاد، أصول وفلسفة قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، 2011م.

14/ د، رأفت فؤاد، دروس في قضاء المسئولية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1991م.

15/ د، سامي جمال الدين، الدعاوي الإدارية والإجراءات أمام القضاء الإداري، الكتاب الأول، دعاوي الإلغاء، منشأة المعارف، الإسكندرية،1991م.

16/ د، سامي جمال الدين، القضاء الإداري (الرقابة على أعمال الإدارة)، منشأة المعارف، الإسكندرية ، بدون طبعة، 2003م.

17/ د، سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، الكتاب الأول، القاهرة، دار الفكر العربي، 1976م.

18/ د، سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التأديب، الكتاب الثالث، القاهرة، دار الفكر العربي، 1987م.

19/ د، سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، القاهرة، دار الفكر العربي، 1976م.

20/ د، سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، القاهرة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1977م.

21/ د، سليمان محمد الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة الخامسة، 1984م.

22/ د، شريف يونس حلمي خاطر، القرار الإداري، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006م.

23/ د، صبيح بشير مسكوني، القضاء الإداري في الجمهورية العربية الليبية، منشورات جامعة قاريونس، بنغازي، 1974م.

24/ د، صبيح بشير مسكوني، مبادئ القانون الإداري الليبي، دراسة مقارنة، الطبعة الثانية، بنغازي، 1982م.

25/ د، عاشور سليمان صالح شوايل، مسؤولية الإدارة عن أعمال وقرارات الضبط الإداري، منشورات جامعة قاريونس، بنغازي، الطبعة الأولى، 1997م.

26/ د، عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوي لإلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، المركز القومي للإصدارات القانونية ، القاهرة، الطبعة الأولى، 2008م.

27/ د، عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المسئولية الإدارية في مجال العقود الإدارية، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية، 2007م.

28/ د، عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2001م.

29/ د، عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، الطبعة الثالثة، 2006م.

30/ د، عبد الفتاح حسن، التسبيب كشرط شكلي في القرار الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1964م.

31/ د، عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1979م.

32/ د، عبد الوهاب البنداري، العقوبات التأديبية للعامين المدنيين بالدولة والقطاع العام، دار الفكر العربي، القاهرة ، 1996م.

33/ د، علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، الجزء الثاني، الطبعة الأولى، 2004م.

34/ د، على محمود على حمودة، النظرية العامة في تسبيب الحكم الجنائي في مراحله المختلفة، دراسة مقارنة، دون ذكر دار نشر، دون ذكر مكان النشر، الطبعة الأولى، 2003م.

35/ د، عمر محمد السيوي، الوجيز في القضاء الإداري، دار ومكتبة الفضيل، بنغازي، 2003م.

36/ د، عمر محمد الشوبكي، القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، الطبعة الأولى، 2006م

37/ د، فؤاد العطار، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1968م.

38/ د، فؤاد العطار، مبادئ القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1970م.

39/ د، فهد عبد الكريم أبو العثم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2005م.

40/ د، ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2000م.

41/ د، ماجد راغب الحلو، دعاوى القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، الطبعة الأولى، 1985م.

42/ د، مازن ليلو راضي، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية، بدون طبعة، سنة2005م.

43/ د، محمد أنس جعفر، التعويض في المسئولية الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1987م.

44/ د، محمد باهي أبو يونس، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر والتوزيع، الإسكندرية، 2000م.

45/ د، محمد حسنين عبدالعال، فكرة السبب في القرار الإداري ودعوى الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، 1971م.

46/ د، محمد عبد اللطيف، تسبيب القرارات الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1993م.

47/ د، محمد عبد الله الحراري، أصول القانون الإداري الليبي، الجزء الثاني، وسائل مباشرة الإدارة الشعبية ووظائفها، المركز القومي للبحوث والدراسات العلمية، 1995م.

48/ د، محمد عبد الله الحراري، الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الليبي، المركز القومي للبحوث والدراسات العلمية، 2003م.

49/ د، محمد عبدالله الحراري، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في القانون الليبي (رقابة دوائر القضاء الإداري)، المكتبة الجامعية ، الزاوية، الطبعة الخامسة، 2010م.

50/ د، محمد عبد الله حمود الدليمي، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في القانون الليبي، رقابة القضاء الإداري، دار الكتب الوطنية، الطبعة الأولى، 2002م.

51/ د، محمد فؤاد مهنا، القانون الإداري العربي في ظل النظام الاشتراكي الديمقراطي التعاوني، المجلد الثاني، 1967م.

52/ د، محمد ماهر أبو العينين، دعوى الإلغاء، الكتاب الأول، شروط قبول دعوى الإلغاء، دار أبو المد للطباعة، الطبعة السادسة، 2006م.

53/ د، محمد محمد عبده إمام، القضاء الإداري (مبدأ المشروعية وتنظيم مجلس الدولة)، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، الطبعة الأولى، 2007م.

54/ د، محمود حلمي، القضاء الإداري، لقضاء الإلغاء، القاهرة، دار الفكر العربي، 1977م.

55/د، محمود عمر معتوق علي، مبدأ المشروعية وتطبيقاته في النظام الجماهيري، دراسة مقارنة، بدون ناشر، بدون نشر، الطبعة الأولى، 2004م-2005م.

56/ د، مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، قضاء الإلغاء، دار المطبوعات الجامعية، الطبعة العاشرة، 1999م.

57/ د، محمد عثمان عبد السيد، القرار الإداري المنعدم في القانون الليبي، دراسة مقارنة مع الفقه والقضاء الفرنسي والمصري، منشورات جامعة الجبل الغربي، نالوت، سنة 2013/2012م.

58/ د، نبيل إسماعيل عمر، تسبيب الأحكام القضائية في قانون المرافعات المدنية والتجارية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2001م.

59/ د، نصر الدين مصباح القاضي، أصول القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة ، الطبعة الأولى، سنة 2008م.

ثالثاً: الرسائل العلمية (الماجستير– الدكتوراه)

1/أ، بوقريط عمر، الرقابة على تدابير الضبط الإداري، رسالة ماجستير، غير منشور، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منثوري، الجزائر، 2007م.

2/ أ. بلال عماري، تسبيب القرارات الإدارية، رسالة ماجستير، جامعة محمد بوصياف، المسلة، الجزائر، سنة 2016م، بحث منشور عن طريق الإنترنت.

3/ أ، زينب سالم جابر، الرقابة القضائية على ركن السبب في القرار الإداري، رسالة ماجستير، جامعة الفاتح ،كلية القانون، طرابلس، 2011م

3/د، سمية محمد كامل، تسبيب القرارات الإدارية ،رسالة دكتوراه، جامعة بلعباس، جزائر ،سنة 2014م.

4/ د. سمية محمد كامل، الشكل في القرارات الإدارية، دراسة مقارنة ، الطبعة 1، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، سنة 2014م

5/ د، شهاب بن أحمد بن على الجابري، انتهاء خدمة الموظف العام والرقابة القضائية على القرارات الصادرة بشأنه، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، كلية الحقوق، 2007م.

6/ عبد الله فرحات محمد، الرقابة القضائية على سلطة الإدارة التقديرية في قضاء الليبي والمقارن، رسالة ماجستير، غير منشورة، أكاديمية الدراسات العليا، طرابلس، 2009م.

7/ د، عصام عبد الوهاب البرزنجي، السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، 1971م.

8/ أ، مقري آمال، الطعن بالنقض في الحكم الجنائي الصادر بالإدانة، رسالة ماجستير، الجزائر، 2010-2011م.

9/أ، نصر الدين مصباح القاضي، النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة في القانون الليبي، دراسة موازنة مع القانون المصري والشريعة الإسلامية، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، كلية الحقوق، دار الفكر العربي، 1997م.

10/ أ، نعيمة عمر العزير، الرقابة القضائية على ملائمة العقوبات التأديبية وأثرها على ضمانات الموظفين، دراسة موازنة بين القانونين الليبي والمصري، رسالة ماجستير، جامعة الفاتح، كلية القانون، 2005م.

11/ أ. رائد محمد يوسف العدوان، نفاد القرارات الإدارية، دراسة مقارنة بين الأردن ومصر، رسالة ماجستير، قسم القانون العام، جامعة الشرق الأوسط، 2012-2013م، بحث منشور عن طرق الإنترنت.

12/ د، محمد عثمان عبد السيد، رقابة دوائر القضاء الإداري الليبي علي عيب الشكل في القرار الإداري، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس ، مصر، سنة 2015م.

رابعاً: المجلات والدوريات ومنها (الأبحاث- والمقالات)

1/ الجريدة الرسمية، سنة 2012م، السنة الأولى، العدد الأول.

2/ مجلة معهد القضاء، طرابلس، سنة 2004م، العدد الأول.

3/ الجريدة الرسمية، سنة 1971م، السنة الأولى، العدد الأول،

4/ الجريدة الرسمية، سنة1982م، السنة العشرين، العدد الثاني والعشرين.

5/ مدونة التشريعات، سنة 2010م، العدد السابع، السنة العاشرة.

6/ مجموعة أحكام المحكمة العليا، الجزء الثاني، سنة 2007-2008م.

7/ مجلة العلوم القانونية الليبية.

8/ مفتاح قزيط، تسبيب الأحكام القضائية، بحث منشور على الموقع الإلكتروني، www.aldal.gov.ly .

9/ بحث منشور على الموقع الإلكتروني، منتديات الحقوق والعلوم القانونية، قسم البيداغوجي، منتدى السنة الثالثة، قانون الإجراءات المدنية والتجارية www.droit-dz.com.

10/ د، خالد أحمد إبزيم، تسبيب القرارات الإدارية بين الفاعلية وغياب النص القانوني، عضو هيئة تدريس بكلية القانون جامعة سبها، مجلة الجامعي، العدد26،

11/ محمود حلمي، القرار الإداري أركانه وشروط صحته، مقال بملجة العلوم الإدارية، العدد الثاني، 1984م.

12/ محمود سلامة جبر ، الرقابة على التكييف الوقائع في قضاء الإلغاء، بحث منشور بمجلة إدارة قضايا الحكومة، سنة الثامنة والعشرون، العدد الرابع، 1985م.

13/ يوسف شباط، موعد الطعن في دعوى الإلغاء ودوره في توطيد سيادة القانون، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية ، المجلد الخامس عشر، العدد الأول، 1999م.

14/ د. سعد علي بشير، تسبيب القرارات الإدارية، دراسة مقارنة، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، بحث منشور عن طريق الإنترنت

15/ د. عبدالله رمضان بنيني، نطاق دعوي الإلغاء، دراسة مقارنة، كلية القانون، جامعة الزاوية، ليبيا، مجلة البحوث العلوم القانونية والشرعية ، بحث منشور سنة 2005م.

16/ د. محمد نجيب الكبتي، صنع القرارات الإدارية، مجلة البحوث القانونية ، مجلة علمية دورية تصدر عن كلية القانون جامعة مصراته، سنة2013م.

17/ أ. مزود فلة، دور التسبيب في تكريس مبدأ الشفافية في القرارات الإدارية، مجلة البحوث القانونية، المجلد 4، العدد1، بحث منشور عن طريق الإنترنت، سنة النشر 2021م.

الفهـــرس

ت	الموضوع	رقم الصفحة
1	الآية.	
2	الإهداء .	
3	الشكر والتقدير.	
4	المقدمة .	5
5	الفصل التمهيدي القرار الإداري وعيب الشكل	13
6	المبحث الأول: مفهوم القرار الإداري(خصائصه–انواعه) .	14
7	المطلب الأول: مفهوم القرار الإداري	14
8	أولاً: تعريف القرار الإداري .	14
9	ثانياً: شروط القرار الإداري.	19
10	ثالثاً: أنواع القرارات الإدارية .	25
11	المطلب الثاني: مفهوم عيب الشكل في القرار الإداري وحالاته .	27
12	أولاً : مفهوم عيب الشكل .	27
13	ثانياً: صور عيب الشكل .	30
14	ثالثاً: تغطية عيب الشكل.	35
15	المبحث الثاني: حالات بطلان القرارات الإدارية لعيب الشكل.	39
16	أولاً: الأشكال التي لا تؤثر في مشروعية القرار الإداري .	40
17	ثانياً: الشكال الجوهرية المؤثرة في مشروعية القرار الإداري.	43
	الفصل الأول ماهية تسبيب القرارات الإدارية	56
	المبحث الأول: مفهوم التسبيب.	57
	أولاً: تعريف التسبيب لغة.	58
	ثانياً: تعريف التسبيب اصطلاحاً.	60
	المطلب الثاني :أهمية وتمييز التسبيب عن غيره من المفاهيم.	65
	أولاً: أهمية التسبيب.	65
	ثانياً: تمييزه عن غيره من المفاهيم	68
	1/التسبيب والسبب	69
	2/ التسبيب والمواجهة	74

	المبحث الثاني: أنواع التسبيب وشروط صحته.	78
	المطلب الأول: أنواع تسبيب القرارات الإدارية.	79
	أولاً: تسبيب القرارات الإدارية من حيث مدى إلزاميته.	79
	ثانياً: تسبيب القرارات الإدارية من حيث مصدرها	81
	ثالثاً: تسبيب القرارات الإدارية من حيث تسبيبها	87
	المطلب الثاني : شروط صحة التسبيب	90
	أولا: الشروط الخارجية.	90
	ثانياً: الشروط الداخلية.	97
	الفصل الثاني موقف القضاء الإداري من تسبيب القرارات الإدارية	107
	المبحث الأول: أثر القصور في تسبيب القرارات الإدارية.	108
	المطلب الأول: مفهوم قصور تسبيب القرارات الإدارية .	109
	المطلب الثاني: جزاء أو الإخلال القصور في التسبيب.	111
	المبحث الثاني: موقف القضاء الإداري من سلطة الإدارة في تسبيب القرارات الإدارية.	119
	المطلب الأول: موقف القاضي من تسبيب القرارات الإدارية في حالة الاختصاص المقيد.	120
	المطلب الثاني: موقف القاضي من تسبيب القرارات الإدارية في حالة الاختصاص التقديري.	134
	الخاتمة .	156
	قائمة المصادر والمراجع	159
	الفهرس.	169