

عنوان البحث
السبب في القرار الإداري والرقابة عليه أمام القضاء الإماراتي
دراسة تحليلية

الباحثة / نعيمة محمد الديواني
دكتوراه القانون العام - كلية القانون - جامعة الشارقة
والسيد الأستاذ الدكتور / سام سليمان دله
أستاذ القانون العام - والمستشار القانوني لجامعة الشارقة

ملخص

يعتبر سبب القرار الإداري الحالة الواقعية أو القانونية والدافع نحو اتخاذه، وافتقاد السبب يؤدي إلى بطلان القرار، كون السبب هو المحرك الأساسي للإدارة، وبالتالي يتطلب أن يتضمن ذلك السبب شروطاً أساسية بحيث أن يكون حقيقياً لا وهمياً، وأن يكون مشروعاً، وعدم توافر هذه الشروط يمكن لأصحاب المصلحة رفع دعوى الإلغاء من خلال في حال رغبتهم، وبالتالي تُفعل دور الرقابة القضائية على القرار الإداري.

تتجلى مشكلة البحث في تسليط الضوء على مدى الرقابة القضائية على ركن السبب، باعتباره أكثر العيوب التي يقوم من خلالها أصحاب المصلحة للطعن في مشروعية القرار الصادر ضدهم، مع العلم بأن القرارات الإدارية لا تخضع جميعها لرقابة القضاء حتى وإن كان القرار معيباً وقابلاً للإلغاء عند الطعن فيه، وذلك لأسباب عديدة، سواء كانت لظروف تتعلق بمن صدر في حقه القرار أو أخرى تتعلق بالنظام القضائي بالدولة، فكانت أهم التوصيات في هذه الدراسة العمل على تعزيز ضمانات حقوق ومصالح الصادر في حقه قرارات من خلال التعديل على التشريعات والإجراءات الناظمة التي تحقق هذه الضمانات من تعسف الإدارة، بالإضافة إلى تعزيز الرقابة الإدارية (الذاتية والرئاسية) على متخذ القرار من خلال إنشاء لجان داخلية وإدارات مختصة بالتدقيق على أسباب تلك القرارات قبل صدورها.

الكلمات الدالة: السبب، الرقابة، القضاء الإداري

The reason for the administrative decision and its oversight before the UAE judiciary

Abstract:

Reason for administrative decision is factual or legal status and motive behind it. Lack of reason leads to annulment of decision since reason is main driver for the administration. Therefore, reason requires basic conditions to become real, not delusive, and legitimate. Inexistence of conditions enables stakeholders, if they wish, to file revocation case. consequently, judicial oversight over administrative decision is activated.

Research problem is manifested in highlighting extent of judicial oversight over reason, as it is the most common defect through which stakeholders challenge decision's legality issued against them. However, for several reasons, not all administrative decisions are subject to judicial oversight, even if decision is defective and subject to revocation when challenged. whether reasons are circumstances related to the person against whom decision was issued or other reasons related to judicial system in the state. In this study, the most important recommendations were to work on strengthening guarantees of rights and interests of the person, against whom decisions were issued, through amendment of legislations and regulatory procedures which achieve these guarantees from the arbitrariness of the administration, and strengthening (self and presidential) administrative oversight over decision-maker, by establishing internal committees and departments specialized in auditing decisions' reasons before issuance.

Keywords: reason, control, administrative judiciary

المقدمة

لا شك أن القرار الإداري بما يتمتع من قوة نفاذ باعتباره فعل قانوني صادر بإرادة منفردة عن الإدارة يستطيع تغيير (إنشاء وإلغاء وتعديلاً) المركز القانوني لمتلقيه، كذلك بما هو ممنوح للإدارة من سلطات باللجوء إلى تنفيذه، يُشكل أهم امتيازات السلطة العامة الممنوحة للإدارة، ولكن كل ذلك مقرون بأن الإدارة ستتخذ قراراتها في إطار مبدأ المشروعية، ولا سيما أنها بُنيت على أسباب مشروعة بهدف تحقيق المصلحة العامة.

وبمقابل هذه السلطة التي منحها المشرع للإدارة، فإنه منح ذوي المصلحة بالطعن أمام القضاء، لمراقبة مدى التزام الإدارة في قراراتها بمبدأ المشروعية، ومن ضمن ذلك رقابته على مشروعية أسباب القرارات الإدارية.

وهذا ما دفعنا للبحث في سبب القرار وحدود وضوابط مشروعيته، حيث سنركز خصوصاً على مدى رقابة القضاء على ركن السبب، سواء أكانت رقابة واسعة، أم ضيقة. فركن السبب يُعتبر المحرك الرئيسي للسلطة المختصة في اتخاذ القرار الإداري، والباعث لما يترتب عليه من **أثار** قانونية جديدة سواء أكانت إنشاء مركز قانوني جديد، أو تعديله، أو إلغاء مركز قانوني سابق.

وبالنظر إلى التطور المستمر في التقنيات القانونية التي يلجأ إليها القضاء الإداري في توسيع رقابته على أركان القرار الإداري ولاسيما ركن السبب، بحيث لم تعد رقابته تنحصر بوجود الأسباب والتكليف القانوني للوقائع فحسب، بل امتدت إلى رقابة مدى تناسب (وحتى وملاءمتها كما يقول البعض) القرارات الإدارية مع الأسباب الباعثة لاتخاذها. ومع أن موضوع هذه الدراسة من الموضوعات التي طرقت سابقاً، لا زالت موضوعاً ومجالاً خصباً للبحث والدراسة في إطار النظام القانوني الإماراتي، الذي تتطور اجتهادات القضاء فيه بما يتوافق ويتناسق مع الأنظمة القانونية المقارنة.

إشكالية البحث

- إن ركن السبب يعتبر من أهم الأركان التي يقوم القرار الإداري، فهو يمثل الدافع في اتخاذ الإدارة لقرارها، أي المبرر المادي (الوقائع) والقانوني الذي منح الإدارة سلطة التصرف من عدمه في مواجهة حقوق ومصالح متلقي القرار. ولذلك نرى أن تسليط الضوء على مدى الرقابة القضائية على هذا الركن مهم جداً، باعتباره من أكثر العيوب التي يلجأ إليها أصحاب المصلحة للطعن في مشروعية قرارات الإدارة، وكذلك باعتباره الركن الأكثر الذي يثير نقاشاً وجدلاً في الفقه حول حدود رقابة القضاء على الإدارة.
- كذلك، فإن الاتجاهات التي تبنتها المحكمة الاتحادية العليا في دولة الإمارات العربية المتحدة والمحكمة الإدارية العليا المصرية في شأن الرقابة **على** سبب القرار ولاسيما عند ممارسة الإدارة لسلطتها التقديرية، لا تزال في إطار التطور والتوسع المستمرين، بهدف ضمان حماية أوسع لحقوق الطاعنين، وتعزيز مكانة مبدأ المشروعية باعتباره الأساس في بناء دولة القانون.

أهمية البحث

- تحوز المنازعات الإدارية المتعلقة بالقرار الإداري أهمية خاصة ومرتفعة بالنظر لتوسع سلطة الإدارة وتدخلها في العديد من المجالات، مما يرتب أثاراً والتزامات قانونية تؤثر بشكل مباشر على الأنشطة المالية والاقتصادية والاجتماعية في الدولة، وغالباً ما يكون تفسير الأسباب التي أدت لاتخاذ القرار الإداري مجال خلاف ونزاع بين الإدارة ومتلقيه.
- هذا الأمر يستوجب تسليط الضوء على سبب القرار ومدى الرقابة عليه، وبيان أهم الممارسات القضائية المطبقة في هذا المجال، مع بيان الأنظمة المقارنة في هذا المجال، خصوصاً وأن الاجتهادات القضائية في النظام القانوني الإماراتي تستند وتستوحى العديد من التقنيات القانونية من الأنظمة المقارنة وخصوصاً المصري والفرنسي.

منهجية البحث

اعتمدت الباحثة على المنهج التحليلي، حيث تناولت المادة العلمية المتعلقة بموضوع الدراسة، وتحليلها وفق المنهج البحثي المذكور، والاستفادة من الأحكام والاجتهادات القضائية المختلفة، بما يحقق الهدف من البحث ويثريه.

خطة البحث

المبحث الأول: السبب في القرار الإداري

المطلب الأول: مفهوم ركن السبب

المطلب الثاني: شروط السبب في القرار الإداري

المطلب الثالث: السبب وتسبب القرارات الإدارية

المبحث الثاني: مدى الرقابة القضائية على السبب

المطلب الأول: رقابة المشروعية على وجود الأسباب

المطلب الثاني: رقابة القضاء على التكيف القانوني للوقائع

المطلب الثالث: رقابة القضاء على تناسب القرارات الإدارية

المبحث الأول السبب في القرار الإداري

يمكن التأكيد بأنه لا يوجد هناك سلطة تقديرية "مطلقة" لجهة الإدارة بدون أي نوع من "التقييد". أي لا يوجد قرارات تقديرية وإنما مجرد سلطة تقديرية تمنح الإدارة سلطة قد تتسع أو تضيق، ولكن تبقى في نطاق المشروعية، وبالتالي يمكننا القول إن الإدارة تبقى في جميع الأحوال مقيدة بمبدأ المشروعية الإدارية. وبناءً عليه فإن كل الأعمال الإدارية قد تجمع بين قدر من السلطة التقديرية وبين الاختصاص المقيد في ذات الوقت، وسبب ذلك يكمن في أن نطاق السلطة التقديرية لجهة الإدارة يختلف (اتساعاً وضيقاً) في كل عمل إداري تقوم به، سواء أكان هذا العمل في نطاق سلطتها التقديرية أم في نطاق سلطتها المقيدة^(١). وترتكز السلطة التقديرية للإدارة على تقديرها للأسباب التي دفعتها لاتخاذ قرارها، ولذلك من المهم لنا بدايةً تحديد مفهوم السبب وشروطه بالإضافة إلى توضيح الفرق بين سبب القرار الإداري وتسببها وما هو دور التسبب في القرار الإداري.

المطلب الأول: مفهوم السبب

المطلب الثاني: شروط صحة السبب في القرار الإداري

المطلب الثالث: السبب وتسبب القرارات الإدارية

(١) راجع: د. محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، دار الكتاب الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٩م، ص ١٠٩، د. طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، ١٩٩٣م، ص ٧٩، د. إبراهيم عبد العزيز شيجا، مبادئ وأحكام القضاء الإداري اللبناني، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٩٦م، ص ١٤٥.

المطلب الأول

مفهوم السبب في القرار الإداري

عرف المشرع سبب أو دافع القرار الإداري بأنه الحالة القانونية التي تسبق صدور القرار وتدفع رجل الإدارة لاتخاذها^(٢)، ومنه على سبيل المثال، السبب في توقيع الجزاء التأديبي على الموظف المخالف لواجباته الوظيفية والذي يتمثل في المخالفة التي يرتكبها، كما أن السبب في قرار تعيين موظف يتمثل في خلو هذه الوظيفة، وحاجة الإدارة إلى شغلها تحقيقاً للمصلحة العامة، والسبب في قرار الضبط الإداري المحافظة على النظام العام... الخ.

وبناءً عليه، يمكن القول إن "سبب القرار الإداري هو الحالة الواقعية أو القانونية التي تسبق القرار وتدفع الإدارة لإصداره^(٣)، وبذلك يعد عنصر خارجي موضوعي يبرر للإدارة التدخل بإصدار القرار وليس عنصرًا نفسيًا داخليًا لدى من أصدر القرار".

وبالرغم من ذلك، فإن المبدأ لا يزال أن الإدارة غير ملزمة قانوناً بتسبب قراراتها إلا إذا ألزمتها المشرع بذلك، استناداً إلى قرينة المشروعية التي تفترض أن قرارات الإدارة تصدر بناءً على سبب مشروع. وبالتالي على صاحب الشأن إثبات العكس إذا ما أراد لكن إذا أفصحت الإدارة عن هذا السبب من تلقاء ذاتها فإنه يجب أن يكون صحيحاً وحقيقياً^(٤).

(٢) راجع: د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، دار الثقافة للنشر، عمان، ١٩٩٧ ص ٤٤٨، د. طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون، مرجع سابق، ص ١٢٤، د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب للإلغاء القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠١م، ص ٣٨.

(٣) راجع: د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أسباب قبول دعوى الإلغاء للقرار الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١١م، ص ١٤٧، د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، المرجع السابق، ص ٤٤٨، د. نواف كنعان.

(٤) راجع في ذلك: د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، المرجع السابق، ص ٤٤٨، د. طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون، المرجع السابق، ص ١٢٤ وما بعدها، د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب للإلغاء القرار الإداري، المرجع السابق، ص ٣٨.

و يتعين علينا التوضيح بأن سبب القرار الإداري قد يحدده القانون بشكل صريح فنكون بصدد سلطة مقيدة فعلى سبيل المثال قد يحدد القانون شروطاً لمنح ترخيص في مزاولة نشاط معين ، فإن الإدارة في هذه الحالة تكون مقيدة بتحقيق تلك الشروط وعند توافرها تصبح الإدارة ملزمة بإصدار قرار بمنح الترخيص ، وفي هذه الحالة تكون **القرارات الإدارية الصادرة صحيحة في الغالب حيث إنه** لا يوجد مجال لتقدير الإدارة في هذا الشأن، أما في حال لم يحدد القانون أسباباً محددة و ترك الأمر لتقدير الإدارة فإننا نكون بصدد سلطة تقديرية مثل واجب الإدارة بالحفاظ على الامن العام وعند حدوث أي أمر يزعزع الأمن فإن الإدارة تتخذ ما تراه مناسباً من القرارات في الحال للحفاظ على الأمن العام ، وتلك القرارات التي أصدرتها يراقب عليها القضاء و يبحث في أسبابها فإذا ما تبين بأنها أصدرت بدون سبب يبررها تكون قرارات معيبة في سببها و بالتالي إلغاء القرار **الإداري** لوجود عيب في السبب^(٥).

وجدير بالذكر أن أسباب القرار الإداري أو دوافعه تتميز بأنها خارجية، وموضوعية، ومستقلة عن مصدر القرار الإداري، وهذا ما استقرت عليه أحكام المحكمة الاتحادية العليا في دولة الإمارات العربية المتحدة، حيث قضت بأنه: " ويتعين على جهة الإدارة أن تلتزم حكم القانون في تصرفاتها وأن تستند إلى سبب مشروع في إنهاء خدمات مستخدميهما، وهو الحالة الواقعية أو القانونية التي تدفع الإدارة إلى اتخاذ قرار الإنهاء، وهذا السبب ليس عنصراً شخصياً أو نفسياً لدى متخذ القرار، وإنما هو عنصر موضوعي خارجي من شأنه أنه يبرر صدور هذا القرار " ^(٦).

وأوضحت المحكمة الاتحادية العليا في دولة الإمارات العربية المتحدة في حكم آخر مفهومها لسبب القرار الإداري أنه: "من المقرر قانوناً أنه يتعين على جهة الإدارة أن تلتزم حكم القانون في تصرفاتها وأن تستند إلى سبب مشروع في إنهاء خدمات مستخدميهما وهو الحالة الواقعية أو القانونية التي تدفع الإدارة إلى اتخاذ قرار الإنهاء، وهذا السبب ليس عنصراً شخصياً أو نفسياً لدى متخذ القرار وإنما هو عنصر موضوعي خارجي من شأنه أن يبرر صدور هذا القرار، وضرورة وجوده " ^(٧).

(٥) راجع: د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أسباب قبول دعوى الإلغاء للقرار الإداري، المرجع السابق، ص ١٤٧، د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، المرجع السابق، ص ٤٤٨، د. طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون، المرجع السابق، ص ١٢٤، د. عبدالعزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب للإلغاء للقرار الإداري، المرجع السابق، ص ٣٨ ، د. إسماعيل إبراهيم البدوي، القضاء الإداري ، دراسة مقارنة، دار التأليف للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٥، وطبعة ١٩٩٩م ، ص ١١٦.

(٦) المحكمة الاتحادية العليا، في الطعن رقم ٣٩٠ لسنة ٢٠٠٧ إداري، في جلسة ٢٠٠٧/١٢/٣٠م.

(٧) محكمة الاتحادية العليا في الطعن رقم ٣٥٤ لسنة ٢٥ ق، نقض مدني، في جلسة ٣٠ مارس سنة ٢٠٠٤م.

ونستخلص من الأحكام السابقة بأن السبب هو الذي حمل الإدارة إلى إصدار القرار الإداري، رغم أن ذلك السبب خارج عن إرادتها، وأن تخلف السبب يشكل عيباً في صحة القرار الإداري.

وذكرت المحكمة الاتحادية العليا كذلك أنه " لما كانت محكمة الموضوع قد انتهت في حدود سلطتها في استخلاص الواقعة ووزن البيّنات الدالة إلى سلامة قرار إنهاء خدمة الطاعن لصدوره وفق أحكام القانون وقيامه على سبب صحيح بريئاً من شبهة تعسف الإدارة أو انحرافها وإذا كان هذا الاستخلاص سائغاً له أصله الثابت في الأوراق ويكفي لحمل قضاء الحكم فإن ما يثيره الطاعن لا يعدو أن يكون جدلاً موضوعياً يراد به الأخذ بنتيجة مخالفة لما اقتنعت به المحكمة الأمر الذي لا تُقبل إثارته أمام محكمة النقض " (٨)

وقضت المحكمة الاتحادية العليا بدولة الإمارات العربية المتحدة بأنه "يتعين أن تلتزم الإدارة حكم القانون في تصرفاتها بأن تستند إلى سبب مشروع في إنهاء عقود مستخدميها، لما كان ذلك ... وكانت الجهة المستأنفة قد انحرقت بقرارها بإنهاء خدمة المستأنف عليه عن المسار الصحيح في القانون وتكتبت الطريق إليه، إذ خلت الأوراق من سبب مشروع أو مبرر قانوني لإصدار القرار " (٩).

ويستخلص من الأحكام السابقة استقرار أحكام القضاء الإماراتي على تأكيد أن مشروعية سبب القرار الإداري يعتبر الركيزة الأهم الذي يقوم عليها القرار، فإذا كان سبب القرار غير مشروع فإنه يعتبر قراراً معيباً في سببه، حيث إنه قام على سبب غير موجود أساساً، أو أن يكون السبب موجوداً، ولكن لا يشكل دافعاً أو مبرراً كافياً لقيام الإدارة باتخاذ ذلك القرار، وبالتالي وجب الغاءه.

وكذلك أكد القضاء على وجوب ملائمة السبب مع محل القرار، وتوضيحاً لذلك في حال ارتكاب الموظف خطأ إدارياً يستوجب جزاء الإنذار فإن مُصدر القرار لا يجوز له إصدار قرار بنهاية خدمة ذلك الموظف حتى وإن كان القرار صادر من صاحب الاختصاص.

وفي هذا الصدد قررت المحكمة الاتحادية العليا "أنه لما كان من المقرر قانوناً أنه يتعين على جهة الإدارة أن تلتزم حكم القانون في تصرفاتها، وأن تستند إلى سبب مشروع في إنهاء خدمات مستخدميها، وهو الحالة الواقعية أو القانونية التي تدفع الإدارة إلى اتخاذ قرار الإنهاء " (١٠).

(٨) محكمة الاتحادية العليا في الطعن رقم ٢٥٨ لسنة ١٤ القضائية في جلسة ١٥ من يونيو سنة ١٩٩٣م.

(٩) المحكمة الاتحادية العليا الصادر في الدعوى رقم ٢٠١ لسنة ١٠ ق (الدائرة المدنية) بتاريخ ٧ / ٢ / ١٩٨٩م، راجع د. ماجد راغب الحلو، القرار الإداري والحد الفاصل بين بطلانه وانعدامه، بحث منشور في مجلة العدالة القانونية، وزارة العدل بدولة الإمارات العربية المتحدة، أبو ظبي، العدد ٦٥، السنة الثامنة عشرة، يناير ١٩٩١م، ص ٢٠.

(١٠) المحكمة الاتحادية العليا في الطعن رقم ١٥٢ لسنة ١٣ القضائية، في جلسة ٣١ ديسمبر سنة ١٩٩١م. وراجع أيضاً حكم محكمة أبوظبي الاتحادية الاستئنافية في الاستئناف المقيد بالرقم ٤٨٣ لسنة ٢٠٠٢م بتاريخ ٢٩ / ١٢ / ٢٠٠٢م.

ثم أضافت المحكمة الاتحادية العليا في نفس الحكم السابق ضرورة "وجود السبب المشروع المبرر لصدور قرار إنهاء الخدمة وذكرت (لما كانت المادة (٨٠) من القانون الاتحادي رقم (١٢) لسنة ١٩٧٦م في شأن قوة الشرطة والأمن قد بينت بيان حصر أسباب إنهاء خدمة منتسبي القوة كما بينت المادة (٨٩) من ذات القانون الأداة التي يتم بها إنهاء الخدمة والحقوق المالية التي يستحقها هؤلاء في حالة إنهاء الخدمة قبل استكمال مدتها المقررة قانوناً ولأسباب لا يعتبر من انتهت خدمته مسؤولاً عنها، ونصت صراحة على وجوب مراعاة ما تقضي به المادة (١٦) من القانون المذكور بالنسبة لمن هم في رتبة مقدم فما فوق الذين يعينون بمرسوم اتحادي بمعنى أن يكون إنهاء الخدمة بالنسبة لهم بذات الطريقة التي عينوا بها، وما تنص عليه المادة (٦٨) التي لا تجيز إنهاء خدمة أي من منتسبي القوة لأسباب صحية ما لم يستنفد كافة إجازاته المرضية والسنوية المستحقة بموجب هذا القانون ، إضافة إلى ما تقضي به المادة (٨٨) سالف الذكر، ومؤدى جماع ما تقدم أن المقتن حدد على سبيل الحصر أسباب انتهاء خدمة منتسبي القوة وبين كيفية الإنهاء والحقوق المالية المترتبة على ذلك. ومن ثم فإن إنهاء خدمة أي من هؤلاء يجب أن يستند إلى أحد الأسباب التي ذكرت على سبيل الحصر في المادة (٨٨) من القانون رقم (١٢) لسنة ١٩٧٦م، لما كان ما تقدم وكان الحكم المطعون فيه قد ذهب إلى أن الفقرة ب من المادة (٨٩) من القانون المذكور تخول إنهاء الخدمة لغير تلك الأسباب رغم أن هذه الفقرة تبين على ما سلف البيان الحقوق المالية التي يستحقها من أنهيت خدمته قبل استكمال مدتها المقررة قانوناً ولأسباب لا يعتبر مسؤولاً عنها فإنه يكون قد أخطأ في تطبيق القانون" (١١)

وأكدت المحكمة الاتحادية العليا على هذا القضاء عندما ذكرت "وحيث إن هذا النعي غير مقبول، ذلك بأن المقرر أن للجهة الإدارية سلطة اتخاذ القرارات بما يلائم إصدارها متى كانت مبنية على وقائع صحيحة مستقاة من مصادر ثابتة في الأوراق وأنه يكفي أن يصدر القرار عن المرجع المختص بإصداره ضمن الحدود والصلاحيات المقررة له قانوناً وأن يكون مستوفياً لمقوماته..... وتقدير توافر السبب المشروع من عدمه من سلطة محكمة الموضوع متى أقامت قضاءها على أسباب سائغة لها معيها في الأوراق بما يكفي لحمله، ومن المقرر أن الفصل بغير الطريق التأديبي يقوم على ما يتجمع لدى جهة الإدارة من أسباب مستقاة من ملف خدمة الموظف أو من الأوراق الأخرى أو من معلومات الرؤساء عنه ويعتبر صحيحاً متى كان مبنياً على وقائع صحيحة مستفادة من مصادر ثابتة في الأوراق ويعتبر غير مشروع مشوب بعيب إساءة استعمال السلطة الذي يبرر إلغاءه أو التعويض عنه إذا استهدف غير المصلحة العامة أو غير الأهداف المخصصة إذا نص القانون عليها ، فإذا لم تبين الإدارة السبب المبرر لإصدار القرار وأوجه المصلحة التي

(١١) المحكمة الاتحادية العليا في الطعن رقم ١٥٢ لسنة ١٣ القضائية، في جلسة ٣١ ديسمبر سنة ١٩٩١م. وراجع أيضاً حكم محكمة أبوظبي الاتحادية الاستئنافية في الاستئناف المقيد بالرقم ٤٨٣ لسنة ٢٠٠٢م بتاريخ ٢٩ / ١٢ / ٢٠٠٢م.

ابتغيت تحقيقها من ورائه فإن ذلك يزحزح قرينة الصحة المفترضة في القرار مما يصمه بعدم المشروعية التي تستوجب القضاء بإلغائه " (١).

لما كان ذلك وكان الحكم الابتدائي المؤيد بالحكم المطعون فيه قد التزم هذا النظر وعيب القرار الإداري المطعون فيه أنه لم يستند إلى مقتضيات الصالح العام إذ لم يثبت أن المدعى غير صالح للبقاء في الوظيفة وفق أحكام القانون، وكانت محكمة الاستئناف بما لها من سلطة تحصيل فهم الواقع ووزن البيّنات الدالة على سلامة القرار الإداري - وفي الحالة الأخيرة لصدوره مشوّبًا بتعسف الإدارة وإساءة استعمال السلطة قد استخلصت من الأوراق ، دون تجاوز سلطتها التقديرية، أن القرار الإداري المطعون فيه صدر باطلاً مخالفاً للقانون لم يراع مقتضيات المصلحة العامة ورتب على ذلك قضاءها بتأييد الحكم المستأنف وكان ذلك بأسباب سائغة تكفي لحمله لا سيما وأن الإدارة لم تقدم دليلاً بأن إلغاء ودمج بعض الوظائف إن كان يستند إلى ثمة قانون أو يبتغى تحقيق المصلحة العامة فيكون النعي على القرار المطعون فيه - أيًا كان وجه الرأي فيه - غير منتج أمّا ما تثيره الطاعنة بالسبب الرابع فإنه فضلاً عن أنه غير صحيح فإنه وارد على غير محل من قضاء الحكم المطعون ومن ثم غير مقبول" (٢)

وكذلك قضت محكمة أبو ظبي الاتحادية الاستئنافية "إنه من المقرر قانوناً أن القرار الإداري هو إفصاح الجهة الإدارية المختصة في الشكل الذي يتطلبه القانون عن إرادتها الملزمة لما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح بقصد إحداث أثر قانوني معين يكون ممكناً وجائزاً قانوناً ابتغاء مصلحة عامة، ويشترط لصحة القرار الإداري أن يكون صادرًا من جهة مختصة بإصداره، ومشروعية المحل وهو الأثر القانوني الذي يهدف مصدره إلى إحداثه، فيتعين أن يكون مشروعاً وهو لا يعد كذلك إذا خالف قانوناً فلا يجوز أن يخالف القرار الإداري نصاً تشريعياً أو لائحة أو حكماً قضائياً، ويكون السبب غير مشروع إذا أخطأ القرار الإداري في تفسير قانون أو لائحة، والشرط الثالث لصحة القرار الإداري أن يستند إلى سبب صحيح ومشروع يتفق وأحكام القانون ذلك أن الجهة الإدارية وهي تصدر قراراً إدارياً فإنما تبغي به المصلحة العامة ولا يكون ذلك إلا بالترام حدود القانون واللوائح. ولما كان من واجب المحاكم التحقق من قيام القرار الإداري بمقوماته القانونية وإن ظهر لها سلامة صدوره غير مشوب بعيب ينحدر به إلى درجة العدم، كان عليها أن تعمل تطبيقه وإن تبين لها أنه مشوب بمخالفة للقانون بما يجرده عن صفته الإدارية وتسقط عنه الحصانة المقررة للقرارات الإدارية ويكون للمحاكم أن تتدخل لحماية مصالح الأفراد مما قد يترتب عليه من آثار" (٣).

(١) المحكمة الاتحادية العليا في الطعن رقم ٧٧٢ لسنة ٢٥ قضائية عليا نقض مدني، حكم سبق الإشارة إليه.

(٢) المحكمة الاتحادية العليا في الطعن رقم ٧٧٢ لسنة ٢٥ قضائية عليا نقض مدني، حكم سبق الإشارة إليه.

(٣) محكمة أبو ظبي الاتحادية الاستئنافية في الاستئناف المقيد بالرقم ٥١٠ لسنة ٢٠٠٢م بتاريخ ١٧ / ١٢ / ٢٠٠٢م.

وبناءً عليه، فإن عنصر السبب في القرار الإداري يؤدي دور مهم في تحقيق فاعلية رقابة القضاء على القرارات الإدارية، وبالأخص من حيث ملاءمتها، حيث تتأثر هذه الملائمة إلى حد كبير بالدافع الذي حمل الإدارة على اتخاذ القرار، وكيف يمكن لها تبريره، ويتسع نطاق الرقابة القضائية على سبب القرار ليشمل الرقابة على وجود الوقائع، وأيضاً الرقابة على تكييفها ومدى ملائمة القرار للوقائع^(١). وبعد تحديدنا لمفهوم السبب وفق أحكام المحكمة الاتحادية العليا بدولة الامارات، والتي أكدت على أهمية سبب القرار الإداري ومشروعيته وملاءمته مع الوقائع، فإننا سوف نوضح الشروط الواجب توافرها في سبب القرار الإداري على ضوء أحكام المحكمة الاتحادية العليا أيضاً.

(١) انظر: د. عبد الوهاب عبدول، "مساهمات المحاكم العليا في تعزيز مبدأ استقلال القضاء، نموذج المحكمة الاتحادية العليا بدولة الإمارات العربية المتحدة"، ورقة بحث مقدمة إلى المؤتمر الثاني لرؤساء المحاكم العليا في الدول العربية، الدار البيضاء، ١٧-١٨/٩/٢٠١١م، ص ١٢.

المطلب الثاني

شروط صحة السبب في القرار الإداري

استقرت أحكام القضاء على ضرورة توافر شرطين أساسيين في لصحة سبب القرار الإداري، وهما^(١):

الشرط الأول: يجب أن يكون سبب القرار موجوداً وقائماً حتى تاريخ اصدار الإدارة ذلك القرار، وينقسم هذا الشرط إلى شقين الأول أن تكون تلك الحالة القانونية واقعة فعلاً، ومثال ذلك قيام موظف بمخاطبة زميله بطريقة غير لائقة وهذا التصرف يشكل مخالفة إدارية حيث إنه خالف أخلاقيات العمل وخرج عن التصرف المعتاد للموظف العام، مما دفع الإدارة لإصدار قرار بمخالفة ذلك الموظف بسبب تصرفه غير اللائق في حق زميله، وفي حال تخلف ذلك السبب يكون القرار معيباً في سببه.

والشق الثاني يجب أن تستمر وجود الأسباب حتى صدور القرار، فإذا وجدت الظروف الموضوعية لإصدار القرار إلا أنها زالت قبل إصداره فإن القرار يكون معيباً في سببه، بالإضافة بأنه لا يتم الأخذ بالسبب الذي لم يكن موجوداً قبل اتخاذ القرار، ولكنه تحقق بعد اتخاذه، ولكن يمكن أن يكون سبباً لقرار جديد، حيث إن مشروعية القرار تلزم بالرجوع إلى تاريخ إصداره، كتقديم موظف استقالته بعد صدور قرار بإنهاء خدمته لسبب آخر كانقطاعه عن العمل مدة معينة وفي هذه الحالة فإن خدمة الموظف انتهت بسبب انقطاعه عن العمل و ليس لطلب الاستقالة لان الطلب الاخير جاء بعد صدور قرار انهاء الخدمة.

(١) راجع في ذلك: د. رمزي طه الشاعر، تدرج البطلان في القرارات الإدارية، ط٣، القاهرة، ١٩٩٩م، ص٧١، د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أسباب قبول دعوى الإلغاء للقرار الإداري، المرجع السابق، ص١٤٧، د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، المرجع السابق، ص ٤٤٨.

الشرط الثاني: مشروعية السبب، حيث تظهر أهمية هذا الشرط في سلطة الإدارة المقيدة، حيث أن المشرع يحدد أسباباً مسبقة بحيث تستند إليها الإدارة عند إصدار البعض من قراراتها، فإذا ما استندت الإدارة في إصدار قراراتها إلى أسباب غير تلك التي نص عليها المشرع فإن ذلك القرار يصبح مستحقاً للإلغاء وذلك لعدم مشروعية سببه فعند إصدار قرار إنهاء خدمة موظف يجب على الإدارة الاستناد إلى الأسباب التي نص عليها القانون فإذا اتخذت الإدارة غير تلك الأسباب المحددة فإن قرارها قد صدر دون الاستناد على سبب مشروع حتى وإن وجدت أسباب أخرى ولكن غير منصوص عليها، بل إن القضاء الإداري قد استقر على التأكيد بأنه حتى في مجال السلطة التقديرية لا يكفي أن يكون السبب موجوداً، بل يجب أن يكون السبب صحيح ومبرر لإصدار القرار الإداري.

وقد أكدت المحكمة الاتحادية العليا، في دولة الإمارات العربية المتحدة، في قضائها بهذه الشروط والضوابط في شأن ركن السبب في القرار الإداري من خلال العديد من أحكامها، فقد بينت من حيث المبدأ بأن: " سبب القرار الإداري عبارة عن مجموعة العناصر الواقعية أو القانونية التي تسمح للإدارة بالتصرف واتخاذ القرار، فهو مبرر صدوره " (١).

وأكدت المحكمة الاتحادية العليا في دولة الإمارات العربية المتحدة في حكم آخر لها بأن: "من المقرر في قضاء هذه المحكمة، أنه يتعين على جهة الإدارة أن تلتزم حكم القانون في تصرفاتها، وعليها أيضاً أن تستند إلى سبب مشروع في إنهاء خدمات مستخدميها، وهو ما يسمى بالحالة الواقعية أو القانونية التي تدفع جهة الإدارة إلى اتخاذ قرار الإنهاء، ويلاحظ أن هذا السبب ليس عنصر شخصي أو نفسي لدى متخذ القرار، وإنما عنصر موضوعي خارجي من شأنه أن يبرر صدور هذا القرار الإداري" (٢).

ويجب الإشارة إلى أن جهة الإدارة لا تمتلك أي سلطة تقديرية في صحة الوقائع التي اتخذت على أساسها القرار الإداري، بالإضافة إلى عدم تدخلها في التكيف القانوني لتلك الوقائع عند ثبوت صحتها، كون جهة الإدارة لا تملك في هذا الشأن سوى اختصاص مقيد وتخضع فيه لحكم القانون، وبالرغم من ذلك فإن جهة الإدارة تمتلك سلطة تقديرية في التعرف على مدى الخطر الذي يمكن أن يترتب على تلك الوقائع التي استلزمت إصدار القرار الإداري، وبناء عليه فإنه لها سلطة التقدير بإصدار تلك القرارات أو عدم إصداره وفق تقديرها للأمر، وباعتبارها في وضع يسمح لها أكثر من غيرها بتقدير الأمور

(١) المحكمة الاتحادية العليا، في الطعن رقم ٧٧٢ لسنة ٢٥ قضائية عليا مدني، في جلسة ١٩/١٢/٢٠٠٤م.

(٢) المحكمة الاتحادية العليا، في الطعن رقم ٣٨٨ لسنة ٢٩ قضائية عليا إداري، في جلسة ٢٨/١٠/٢٠٠٧م.

تقديرًا صائبًا بقدر الإمكان. وبالتالي فمن الأفضل أن نترك لجهة الإدارة حرية تقدير الأهمية التي يمكن أن تترتب على هذه الوقائع، ما دام هدفها في نهاية الأمر يتمثل في تحقيق المصلحة العامة^(١).

ومن أمثلة ذلك، إذا ثبت ارتكاب موظف ما لأحد الأفعال المسائل عليها تأديبياً والمحددة بموجب القانون، فإن الإدارة لا تملك سلطة تقديرية في تحديد الفعل المرتكب هل يشكل مخالفة تأديبية أم لا، وعليه هل يستوجب عقاب الموظف أم لا، لأن التشريع هو من يحدد ما يعتبر جريمة تأديبية من عدمه، إلا أن الإدارة تملك أن تصدر قرار إداري بتوقيع عقوبة أو جزاء تأديبي على الموظف المخالف أو لا تصدره، كما تملك جهة الإدارة أن تصدر قرار إداري بتوقيع عقوبة على الموظف المخالف يكون أخف مما قدرته التشريعات لذلك الفعل^(٢)، ذلك أن جهة الإدارة قد ترى إن إصدار هذا القرار الإداري قد يعرض سير المرفق العام للضرر، أو يهدد النظام العام، وبالتالي تفضل عدم إصداره، كأن تقرر عدم معاقبة الموظف أو عدم إحالته للقضاء، على الرغم من ثبوت صحة الأفعال التي ارتكبها، إذا رأت أن هناك مصلحة عامة أولى بالحماية تستوجب معها إعفاء الموظف من العقاب، ولو لفترة مؤقتة^(٣).

ولكن، والرغم مما تقدم، إلا أن السلطة التقديرية للإدارة فيما يتعلق بعنصر السبب، يستوجب أن تكون تحت رقابة القضاء وذلك من أجل ضمان عدم تعسفها في استخدام سلطتها التقديرية^(٤).

وبناءً عليه نستطيع أن نستخلص أن جهة الإدارة لا تتمتع بسلطة تقديرية بشأن صحة الوقائع التي يقوم عليها ركن السبب في إصدار القرار الإداري، أو في التكييف القانوني لتلك الوقائع، بل أن اختصاصاتها مقيدة في هذه المسائل. وبالمقابل تتمتع بسلطة تقديرية بشأن تقدير النتائج التي قد تترتب على الوقائع، وهي سلطة تقديرية تخضع لرقابة القضاء لضمان عدم تعسفها في استخدامها^(٥).

(١) راجع: د. رمزي طه الشاعر، تدرج البطلان في القرارات الإدارية، ط٣، مرجع سابق، ص٧١، د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أسباب قبول دعوى الإلغاء للقرار الإداري، المرجع السابق، ص١٤٧، د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، المرجع السابق، ص٤٤٨، ولفس المؤلف، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٨م، وطبعة ٢٠٠٨م ص١٦٣، د. طعيمه الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون، المرجع السابق، ص١٢٤.

(٢) راجع: د. خالد سمارة الزعبي، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر، عمان، ١٩٩٩م، ص١١٢، د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب للإلغاء للقرار الإداري، المرجع السابق، ص٣٨.

(٣) راجع: د. خالد سمارة الزعبي، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، المرجع السابق، ص١١٣، د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب للإلغاء للقرار الإداري، المرجع السابق، ص٣٨.

(٤) يرى بعض الفقه الذي ينكر على السبب استقلاليته، أن العيب الذي يشوب ركن السبب في ظل السلطة المقيدة هو عيب مخالفة القانون، أما في ظل السلطة التقديرية فإن العيب الذي يقابل ركن السبب هو الانحراف بالسلطة. أنظر: د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب للإلغاء للقرار الإداري، المرجع السابق، ص٣٨.

(٥) راجع: د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أسباب قبول دعوى الإلغاء للقرار الإداري، المرجع السابق، ص١٤٧، د. خالد سمارة الزعبي، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، المرجع السابق، ص١١٢.

مما تقدم، نرى من الأهمية بمكان من البحث وسبر اتجاه القضاء الإماراتي في مدى رقابته على السبب في القرار الإداري ولاسيما في ضوء أحكام المحكمة الاتحادية العليا في هذا الصدد. وبعد أن تعرفنا على مفهوم سبب القرار وشروط صحته كان لا بد لنا من القاء الضوء على مصطلح ينتشابه مع السبب وهو تسبیب القرار، ومن خلال المطلب التالي سوف نتعرف على تسبیب القرار وما هو الفرق بينه وبين السبب ومدى تأثيره على القرار الإداري.

المطلب الثالث

السبب وتسبیب القرارات الإدارية

الأصل أن لكل قرار إداري سبب حمل الإدارة لإصداره ويمكن أن تكون عدة أسباب مجتمعة ويجب أن تكون تلك الأسباب واقعية وقانونية كما ذكرنا سابقاً في شروط السبب في القرار الإداري، أما التسبیب يتعلق بجوانب المشروعية الخارجية ويتعلق بالإجراءات، حيث إن هناك اتجاه تشريعي متصاعد لإلزام الإدارة بتسبیب قراراتها، ولاسيما القرارات ذات الطبيعة السلبية تجاه متلقي القرار، ورغم التشابه بينهما لفظياً ولكنهما يختلفان تماماً عن بعضهما فكل مصطلح له فكرة وهدف مختلف عن الآخر، فالسبب أحد أركان القرار الإداري و المحرك نحو إصدار القرار و تخلف السبب يؤدي إلى الغاء ذلك القرار، أما التسبیب فهو الحالة التي تلتزم فيها الإدارة بالإفصاح عن تلك الأسباب التي دفعتها إلى إصدار القرار.

الفرع الأول

مفهوم السبب وتسبیب القرار الإداري

بداية سوف نتعرف على مفهوم سبب القرار الإداري وتسببيه، وما هي أوجه الاختلاف بينهما، وقد تطرقنا في بداية البحث حول مفهوم السبب بشكل مفصل ونخلص إلى أنه: مجموعة من الوقائع القانونية التي تحدث دون تدخل الإدارة، تبرر لرجل الإدارة التدخل واتخاذ قرار نحو إحداث أثر قانوني في إطار القانون أو تحقيق مصلحة عامة، وبالتالي فإنه يفترض أن لكل قرار إداري سبب يبرر صدوره حتى وإن لم يتم ذكره.

أما التسبب فهي مقدمات وأحداث تؤدي إلى نتائج ويشترط فيها الصحة والمنطقية قد عرف التسبب بأنه: "مجموعة من الأسانيد والمقدمات التي كونت قناعة عند مصدر القرار من خلال استناده القانوني، والتي برر النتيجة التي انتهى إليها عند اصدار القرار"^(١)

وفي تعريف آخر هو "إفصاح عن العناصر الواقعية والقانونية التي استند إليها القرار سواء كان الإفصاح واجباً قانونياً، أو بناء على التزام قضائي أو جاء تلقائياً من الإدارة"^(٢).

وأيضاً عرف بأنه "إيراد الحجج الواقعية والقانونية التي بني عليها القرار الإداري"^(٣) وأخيراً عرف بأنه "التزام قانوني تعلن الإدارة بمقتضاه الأسباب القانونية والواقعية التي حملتها على اصدار القرار الإداري، وشكلت الأساس القانوني الذي بني عليه"^(٤)

وبناء على المفاهيم التي أشرنا إليها نستنتج بأن التسبب القرار **يتعلق بجوانب المشروعية الخارجية** **وبالإجراءات، حيث إن هناك اتجاه تشريعي متصاعد لإلزام الإدارة بتسبب قراراتها، ولاسيما القرارات ذات الطبيعة السلبية تجاه متلقي القرار،** بالإضافة إلى أنه يجب على الإدارة الالتزام بهذا التسبب ويكون وجوباً إذا ما نص القانون على وجوده في القرار الصادر، وتخلف التسبب في هذه الحالة ينشأ عنه عيب من عيوب القرار الإداري وهو عيب في ركن الشكل، و تأييداً لذلك فقد عرف د. أشرف عبدالفتاح التسبب بأنه " التعبير الشكلي عن أسباب القرار الإداري ومن ثم فالتسبب ينتمي إلى المشروعية الخارجية للقرار الإداري، فإذا كانت عناصر المشروعية الخارجية للقرارات الإدارية تشمل مسائل الاختصاص و الاجراءات و الأشكال فإن التسبب بلا شك يعبر عن أحد مظاهر الشكل الذي يظهر فيه القرار"^(٥) ونستخلص مما سبق بأن المبدأ العام في تسبب القرارات الإدارية أنه ليس وجوبياً حيث أن الإدارة يفترض أن تصدر قراراتها مع قرينة الصحة و السلامة من العيوب، و بالتالي فإن الإدارة لا تسبب القرارات إلا في حال وجود نص قانوني يلزمها بذلك، و إذا وجد الإلزام فليس لها اصدار قرار دون تسبب وإذا أهملت التسبب يصبح القرار الإداري معيباً في شكله و يؤدي إلى الغاء القرار لانقضاء ركن من اركانه وهو الشكل، فالمشرع في هذه الحالة اشترط شكل و اطار محدد من أجل تطبيق هدف محدد أو لضمان المصلحة العامة، فيتوجب على الإدارة الالتزام بالاطار الذي حدده القانون.

١ (راجع: د. عادل مستاري، الأحكام الجزائية بين الإقناع والتسبب، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بكرة ٢٠٠٥/٢٠٠٦ ص ١٠١.

٢ (راجع: د. داود عبد الرزاق الباز، نفاذ القرار الإداري المعتمد بالاعتماد المالي، الطبعة الأولى، جامعة الكويت، ٢٠٠٧ ص ٤٣.

٣ (راجع: د. محمد بن مرهون المعمر، تسبب القرارات الإدارية، الطبعة الثانية، دار وائل للنشر ٢٠٠٢ ص ٦٧.

٤ (راجع: د. علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، الطبعة الثالثة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن ٢٠١١ ص ٧٦١.

٥ (راجع: د. أشرف أبو المجد، موقف قاضي البغاء من سلطة الإدارة في تسبب القرارات الإدارية، دراسة مقارنة بين النظام القانوني الفرنسي والمصري مع أحدث الأحكام القضائية والآراء الفقهية الفرنسية والمصرية ذات الصلة، الشركة العربية المتحدة للتسويق والتوريدات، ٢٠٠٩ م ص ٧٣.

الفرع الثاني

الفرق بين السبب وتسبب القرار الإداري

من خلال الفرع السابق تعرفنا على مفهوم السبب وتسبب القرار الإداري وتبين لنا بوجود علاقة بينهما فالأصل وجود السبب الذي يدفع الإدارة للتحرك نحو اصدار قرار والتسبب هو التعبير الشكلي عن أسباب القرار الإداري التي استند اليها متخذ القرار، وسوف نوضح أوجه الاختلاف بينهما.

أولاً: في حال وجود نص قانوني يلزم بتسبب القرار فيجب أن يذكر التسبب في صلبه، وإذا لم يلزم القانون فإن الإدارة ليست ملزمة بتسبب القرار، أما عن وجود سبب للقرار الإداري فإنه يعتبر شرطاً لازماً لصحة القرار وتخلف السبب في القرار يؤدي إلى الغائه، ولا تملك الإدارة سلطة تقديرية في وجود سبب القرار لأنه يجب أن يكون هناك سبب لكل قرار إداري قد استندت عليه الإدارة لإصداره^(٦).

ثانياً: في حال ترك الإدارة تسبب القرار الإداري الذي ألزمها القانون بتسببه فإن القرار يصبح معيباً بعيد الشكل حيث يعتبر مظهراً خارجياً أراد المشرع الالتزام به، ولكن الإدارة أهملته مما يستوجب الغاءه.

أما إذا أصدرت الإدارة قراراً دون سبب يبرره فإن ذلك يؤثر في مشروعيته وبالتالي يصبح قابلاً للإلغاء لعدم توفر سبب يستند عليه، وبناء عليه فإن تخلف التسبب الواجب يؤثر في صحة القرار من حيث الشكل أما تخلف السبب فإن العيب عدم توفر سبب مشروع وبالتالي فهما عيبان مستقلان عن بعضهما تماماً، وأن القضاء يمكن أن يلغي القرار الإداري بتوفر أحدهما^(٧).

ثالثاً: يعتبر التسبب جزء من مضمون الشفافية فهو أساس الرقابة على القرارات الإدارية، حيث أن القضاء عند النظر لدعوى الإلغاء يطلع على التسبب لفحص مشروعية القرار هل الأسباب التي استندت عليها الإدارة كانت كافية لحمله أم لا، بالإضافة فإن علم من صدر بحقه القرار بالأسباب يؤدي إلى تقبل آثار القرار لوجود التسبب، وبالتالي تقلل الدعوى المرفوعة إلى القضاء بإلغاء القرار الإداري. أما عن السبب فهو ركن من أركان القرار الإداري فهو محل للرقابة بذاته فإذا تخلف سبب القرار فهو قرار معيب في سببه ومصيره الإلغاء^(٨).

ونستخلص بأن سبب القرار الإداري هو أساس مشروعيته فهو الذي يحرك الإدارة بتدخل لاتخاذ قرار وإصداره بشكل معين إذا ألزمها القانون بذلك، وبعد أن تعرفنا في هذا المبحث على مفهوم السبب وشروطه

٦ (راجع: منى رمضان بطيخ، مسؤولية الإدارة عن أوجه بطلان السبب والغاية في القرار الإداري، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، مصر ٢٠١٤م ص ٣٥.

٧ (راجع: د. محمد ماهر أبو العينين، تطور القضاء، المجلد الثاني، المركز القومي للإصدارات القانونية، مصر ٢٠١٥م ص ٢٧٧.

٨ (راجع: د. الدايداموني مصطفى أحمد، الإجراءات والأشكال في القرار الإداري، الهيئة المصرية للكتاب، القاهرة، ١٩٩٢م ص ١٧٦.

والفرق بينه وبين تسبيب القرار فإننا سوف ننتقل في المبحث التالي للتعرف على الرقابة القضائية على سبب القرار الإداري ما هي جوانب القرار التي يقوم القضاء بالرقابة عليها.

المبحث الثاني

مدى الرقابة القضائية على السبب في القرار الإداري

لا شك بأن الرقابة القضائية تتسع باطراد مستمر على القرار الإداري من كافة الجوانب نحو مزيد من الضمانات التي تعزز صون مصالح وحقوق متلقي القرارات الإدارية. هذا الاتجاه القضائي في معظم دول العالم الساعية إلى تعزيز مبدأ المشروعية ودولة القانون، يواكبه القضاء الإماراتي حديث النشأة نسبياً في هذا المجال. وبالنظر لما تملكه الإدارة من امتيازات مضافاً إليها سلطة تقديرية قد تتسع في العديد من المجالات، ولاسيما في تقديرها لأسباب اتخاذ قراراتها، فإن القضاء الإماراتي حذو القضاء الإداري الفرنسي والمصري أيضاً في مستويات ونطاق رقابته للسبب القرار الإداري، سواء تعلق الأمر بالرقابة على الوجود المادي (المطلب الأول)، أو على صحة التكييف القانوني للوقائع (المطلب الثاني)، وامتدت أيضاً على مدى تناسب القرار مع الأسباب الدافعة لاتخاذها (المطلب الثالث).

المطلب الأول

الرقابة على الوجود المادي للوقائع

ينبغي أن يكون كل قرار إداري مستند إلى سبب صحيح يبرر إصداره، ولا سيما من حيث الوقائع، وإلا اعتبر هذا القرار باطلاً، لأنه فقد ركن أساسي من أركانه وهو سبب وجوده، ومبرر إصداره، بالرغم من أن تسبب القرار الإداري ليس شرطاً لازماً، إلا إذا أوجبه القانون بشكل صريح^(١).

ويقوم القاضي بدايةً بإعمال رقابته على الوقائع التي استندت إليها الإدارة في إصدارها للقرار من حيث وجودها، فإذا ما وجد عدم تحققها أو اختلافها عن تلك التي استند إليها القرار لحظة إصداره، يلغي القرار على أساس أنه مشوب بعيب انتفاء السبب، وتمثل الرقابة على الوجود المادي للوقائع الحد الأدنى من الرقابة القضائية على ركن السبب، ويشترط لصحة الوقائع التي تستند إليها الإدارة في إصدار قرارها أن تكون متحققة الوجود وقائمة عند إصدار القرار، ولا يعتد بأي تاريخ سابق أو لاحق على هذا التاريخ^(٢). ويفترض في القرارات الإدارية غير المسببة أنها قامت على أسباب صحيحة، وعلى من يشكك بها أو يدعى العكس ذلك أن يقدم دليلاً على ادعائه، وفي حال اشتراط المشرع تسبب القرار، فإن هذا الاجراء يصبح شرطاً أساسياً في صحة القرار ويترب على تركه بطلان^(٣).

(١) راجع في ذلك: د. محسن خليل، مبدأ المشروعية وتنظيم القضاء الإداري، مطبعة التوني، الإسكندرية، ١٩٩٩، ص ٩٦، د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب للإلغاء القرار الإداري، المرجع السابق، ص ٧٧، د. الدايداموني مصطفى، الإجراءات والأشكال في القرار الإداري، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٩٤م، ص ٥٤، د. محمد عبد العال السناري، دعوى التعويض ودعوى الإلغاء، مطبعة الإبراء، القاهرة، ٢٠٠٨م، ص ٥٣٩، د. عبد الناصر عبد الله أبو سمهدانة، إجراءات الخصومة الإدارية، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٤م، ص ٣٤١، د. محمد أنور حمادة، القرارات الإدارية ورقابة القضاء، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٣م، ص ٢٧١، د. محمد كامل عبيد، الرقابة على أعمال الإدارة في النظام القانوني لدولة الإمارات، دراسة مقارنة في النظم القانونية المعاصرة والنظام القانوني لدولة الإمارات العربية المتحدة، دبي، كلية شرطة دبي، ١٩٩٩م، وطبعة ٢٠٠١، ص ٩٣، د. محمد مرهون بن سعيد المعمر، تسبب القرارات الإدارية، دار وائل للنشر، عمان، ٢٠٠٢م، ص ١٣٣، د. خالد سيد محمد حماد، حدود الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٣م، ص ٦١٨.

(٢) راجع في ذلك: د. عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، بعض أوجه الطعن في القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، مجلة العلوم الإدارية، السنة ٣٧، العدد (٢)، القاهرة، ديسمبر ١٩٩٥م، ص ١١٥، د. محمد حسنين عبد العال، فكرة السبب في القرار الإداري ودعوى الإلغاء، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة القاهرة، ١٩٩٦م، ص ٦، و لنفس المؤلف، الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩١م، ص ٢٧، د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، مبادئ وأحكام القضاء الإداري اللبناني، مرجع سابق، ص ١١٩، د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب للإلغاء القرار الإداري، المرجع السابق، ص ٧٧.

(٣) راجع: د. محسن خليل، مبدأ المشروعية وتنظيم القضاء الإداري، المرجع السابق، ص ٩٦، د. محمد كامل عبيد، الرقابة على أعمال الإدارة في النظام القانوني لدولة الإمارات، المرجع السابق، ص ٩٣، د. محمد مرهون بن سعيد المعمر، تسبب القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص ١٣٣، د. خالد سيد محمد حماد، حدود الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة، المرجع السابق،

ونؤكد على أنه لا يكفي لصحة القرار الإداري أن تكون الوقائع التي يستند إليها تكون موجودة، بل يستوجب أن تبقى تلك الوقائع قائمة إلى حين إصداره، مع ضرورة أن تكون هذه الوقائع محددة ودقيقة، حيث لا يُعد سنداً صحيحاً للقرار الإداري من خلال الوقائع الغامضة أو المرسلة دون تحديدها، كما يشترط في تلك الوقائع أن تكون مشروعة.

وتشمل الرقابة على الوجود المادي على جميع القرارات الإدارية- على عكس الرقابة على التكييف القانوني للسبب والرقابة على الملائمة، وذلك نظراً لأن الرقابة على الوجود المادي تشكل أولى مراحل الرقابة القضائية على ركن السبب في القرار الإداري، ويجب أن تقوم الوقائع بشكل صحيح وثابت لصحة القرارات الإدارية، وإلا انعدم أساسها^(١)، وبالتالي كانت مخالفة للقانون. ومن الأمثلة على ذلك: إذا قامت جهة الإدارة بتوقيع جزاء تأديبي على أحد الموظفين بحجة أنه ارتكب مخالفة للواجبات الوظيفية، إلا أن هذه المخالفة لا وجود لها من الأساس، فإن القرار الإداري الصادر بحق الموظف العام بتوقيع الجزاء التأديبي عليه يكون باطلاً، وذلك لاستناده على وقائع مادية لا أساس لها قانوناً^(٢).

ونلاحظ أن الفقه الإداري قد استقر على أن القرار يكون واجباً للإلغاء، في حال إذا أثبت القضاء بأن الإدارة استندت في تبرير هذا القرار إلى وقائع مادية غير صحيحة، سواءً أكانت جهة الإدارة حسنة النية أو اعتقدت بالخطأ بوقوع الوقائع التي تحتج بها، أو أن جهة الإدارة كانت على علم بعدم وجود هذه الوقائع، ففي كلا الحالتين يصبح مصير القرار الإداري الإلغاء بسبب استناده على وقائع مادية غير صحيحة^(٣).

وبفرض القاضي رقابته على الوجود المادي للوقائع، والتي استندت إليها الإدارة في إصدار قرارها الإداري، حيث إن هذه الوقائع المادية هي بمثابة الأساس الذي يقوم عليه القرار، بل هي السبب أو الدافع

ص ٦١٩ د. إبراهيم عبد العزيز شبحا، مبادئ وأحكام القضاء الإداري اللبناني، المرجع السابق، ص ١٢٠، د. أعاد علي حمود القيسي، القضاء الإداري وقضاء الإلغاء دار وائل للنشر، عمان، ١٩٩٠م، ص ٢٢٤.

(١) راجع: د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب للإلغاء القرار الإداري، المرجع السابق، ص ٧٧، د. الدايداموني. مصطفى: الإجراءات والأشكال في القرار الإداري، المرجع السابق، ص ٥٤، د. محمد عبد العال السناري، دعوى التعويض ودعوى الإلغاء، المرجع السابق، ص ٥٣٩، د. عبد الناصر عبد الله أبو سهدانة، إجراءات الخصومة الإدارية، المرجع السابق، ٢٠١٤، ص ٣٤١، د. خالد سيد محمد حماد، حدود الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة، المرجع السابق، ص ٦٢٠.

(٢) راجع: د. محمد عبد العال السناري، دعوى التعويض ودعوى الإلغاء، المرجع السابق، ص ٥٣٩، د. عبد الناصر عبد الله أبو سهدانة، إجراءات الخصومة الإدارية، المرجع السابق، ص ٣٤١، د. محمد أنور حمادة، القرارات الإدارية ورقابة القضاء، المرجع السابق، ص ٢٧١.

(٣) راجع: د. عبد الناصر عبد الله أبو سهدانة، إجراءات الخصومة الإدارية، المرجع السابق، ص ٣٤١، د. محمد أنور حمادة، القرارات الإدارية ورقابة القضاء، المرجع السابق، ص ٢٧١، د. محمد كامل عبيد، الرقابة على أعمال الإدارة في النظام القانوني لدولة الإمارات، المرجع السابق، ص ٩٣، د. خالد سيد محمد حماد، حدود الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة، المرجع السابق، ص ٦٢١.

لإصداره، وعليه فإن القرار الإداري يكون باطلاً، إذا ما ثبت عدم صحة ما استندت إليه الإدارة في إصداره من الوقائع.

وقد استقرت أحكام المحكمة الاتحادية العليا بدولة الإمارات العربية المتحدة على رقابة الوقائع المادية التي تسبب بها الإدارة قراراتها الإدارية، حيث قضت بأن: "القرار الصادر بتوقيع جزاء تأديبي، كأى قرار إداري آخر، ذلك أنه يجب لكي يقوم هذا القرار على سبب يبرره، وعليه فلا تتدخل الإدارة بتوقيع الجزاء التأديبي، إلا إذا قامت حالة واقعية أو قانونية تسوغ تدخلها، وللمحكمة أن تقوم بالرقابة على صحة تلك الوقائع" (١).

وبشكل أوضح تؤكد المحكمة الاتحادية العليا بدولة الإمارات العربية المتحدة: "وأنه من الأمور المستقر عليها أن رقابة القضاء الإداري لصحة الحالة الواقعية التي تكون ركن السبب تجد حدها الطبيعي في التحقق مما إذا كانت النتيجة التي انتهى إليها القرار في هذا الشأن مستخلصة استخلاصاً سائغاً من أصول موجودة أو مستخلصة من أصول لا تنتجها أو كانت عملية تكييف الوقائع على فرض وجودها مادياً، لا ينتج عنها النتيجة التي يتطلبها القانون، كان القرار فاقد لركن من أركانه، وهو ركن السبب، ويعتبر القرار الإداري وقع مخالفاً للقانون، أما إذا كانت النتيجة مستخلصة استخلاصاً سائغاً من أصول تنتجها مادياً وقانوناً، فقد قام القرار الإداري على سببه، وبالتالي كان مطابقاً للقانون" (٢).

والجدير بالذكر أن لجهة الإدارة أن تستند -أثناء إصدارها لقرار إداري ما - على عدة أسباب التي لا يكون قد حددها القانون، ولا يؤدي بالضرورة الدفع بثبوت عدم صحة بعض هذه الأسباب إلى إلغاء القرار الإداري، حيث إنه إذا اتضح أن ما بقي من هذه الأسباب والتي ثبت صحتها، كانت كافية لتبرير اتخاذ القرار الإداري فقضاء المحكمة الاتحادية العليا بدولة الإمارات في هذا الشأن مستقر على أن: "وإذا كان القرار الإداري المطعون فيه، قد تم إسناده إلى ثلاث أسباب، فإن ثبوت سببان جوهریان منها يكونان

(١) المحكمة الاتحادية العليا، في الطعن رقم ١٤٦ لسنة ٦ قضائية عليا، في جلسة ١٣/١١/١٩٨٥م، وقضت في حكم آخر لها صادر في ٣٠ ديسمبر سنة ٢٠٠٧م أنه "من المقرر في قضاء هذه المحكمة أن القرار الإداري يجب أن يقوم على سبب يبرره، وأن السبب في القرار الإداري هو الحالة الواقعية أو القانونية التي تؤدي إلى تدخل الإدارة بإصدار القرار...."، راجع: مجموعة الأحكام الصادرة عن المحكمة الاتحادية العليا، السنة (٢٨)، العدد (٢)، مطبوعات جامعة الإمارات العربية المتحدة.

(٢) المحكمة الاتحادية العليا، في الطعن رقم ١٩ لسنة ٢٠١٠م، في جلسة ١٢/٤/٢٠١٠م، وقد عبرت في حكم آخر لها عن ضرورة أن يقوم القرار الإداري على سبب مشروع في جلسة ١١ مايو سنة ٢٠١٠م، في الطعن رقم (١٨).

كافيان لإزالة تلك الإنشاءات، ولا يجعل هذا القرار غير صحيح، وعليه يكون موجب للبطلان، بسبب عدم ثبوت السبب الثالث^(١).

ويتضح من الحكم السابق أن المحكمة الاتحادية العليا في دولة الإمارات العربية المتحدة قد تبنت معيار كفاية الأسباب المبررة لاتخاذ القرار الإداري، بغض النظر عن تمييز المحكمة بين الأسباب الرئيسية، والأسباب الثانوية، حيث يكون القرار الإداري معيباً بعبء السبب، وبالتالي يكون قابلاً للإلغاء، في حال إذا تبين أن أسبابه غير صحيحة، وقد قامت بدور رئيسي في إصداره، أما إذا تبين أن هذه الأسباب كانت قانونية وذات أهمية بالغة، في حين كانت الأسباب الأخرى كافية لحمل شخص مصدر القرار على اتخاذه، فإن القاضي يتجاوز تلك الأسباب القانونية المعيبة، ويمتنع عن الحكم بإلغاء القرار لعيب السبب.

والجدير بالذكر أن المحكمة الاتحادية العليا في دولة الإمارات لم تأخذ بالمعيار الذاتي، والذي يقوم بالتمييز بين الوقائع الثانوية والوقائع الرئيسية بقوة أثر كل منهما في دفع الإدارة إلى اتخاذ القرار، وهذا الأمر يعد في غاية الصعوبة، حيث يرى بعض الفقه^(٢) أن الخطأ في أي واقعة من الوقائع التي تم اتخاذ الإدارة القرار بناء عليها من شأنه أن يُلقي بظلال الشك على صحة تقدير الإدارة لكافة الوقائع المادية التي احتجت بها، وبالتالي يجب إلغاء القرار، وفي الحقيقة يؤدي ذلك إلى احترام القضاء لحرية الإدارة في تقديرها عند ملائمة القرار وتناسبه مع الوقائع، ولكن يشترط استناده إلى أسباباً صحيحة.

ويلاحظ أنه في بعض الأحيان قد تكتشف المحكمة أن الأسباب التي تم بناء القرار المطعون فيه قد استندت إلى أسباب غير صحيحة، وبناءً عليه يقوم القاضي الإداري في البحث عن سبب يكون صالح لتأسيس القرار الإداري عليه، ونجد أن في هذه الحالة يكون السبب الذي اكتشفه القاضي الإداري، ولم يتم ذكره من جانب الإدارة أو لم تنتبه إليه. وفي ذلك يرى البعض أن القاضي الإداري عليه أن يقوم بفرض رقابته على السبب الصحيح الذي دعا الإدارة لإصدار قرارها، وبالتالي لا يعد هذا الأمر من قبيل إحلال السبب، إذ أن القاضي الإداري لم يقدم من عنده سبباً جديداً أو أنه اكتشفه لتأسيس القرار عليه بموجب أوراق الدعوى، كما أن الإدارة لم تنتبه إليه، بل يفرض القضاء الإداري رقابته على سبب قد تنتهت إليه جهة الإدارة وأخذته بعين الاعتبار، وقامت بإصدار قرارها بناء عليه^(٣).

وترى الباحثة بأن القاضي الإداري لا يملك إحلال الأسباب باكتشاف سبب جديد حيث إن هذا العمل يؤدي إلى إخراج القاضي عن حدود سلطته التي تقتصر على التحقق من مشروعية السبب الذي حددته الإدارة

(١) المحكمة الاتحادية العليا في الطعن رقم ١٠٩ لسنة ٢٠٠٧م إداري، في جلسة ٢٤/٦/٢٠٠٧م.

(٢) راجع: د. محمد كامل عبيد، الرقابة على أعمال الإدارة في النظام القانوني لدولة الإمارات، المرجع السابق، ص ٩٣، د. محمد أنور حمادة، القرارات الإدارية ورقابة القضاء، المرجع السابق، ص ٢٧١.

(٣) راجع: د. خالد سيد محمد حماد، حدود الرقابة القضائية على سلطة الإدارة التقديرية، المرجع السابق، ص ٦٢٧.

وأُسست قرارها عليه، فلو أن القاضي الإداري قام بإحلال الأسباب فإنه سيخرج بذلك العمل عن حدود سلطته القضائية التي تتمحور في فحص مشروعية القرار ليمارس عملاً من صميم اختصاص الإدارة العامة.

ويرى الفقه أنه يجب أن يكون سبب القرار قائم ومؤكّد، فلا يكفي احتمال وقوعه مستقبلاً سبباً لإصدار القرار، إذ أن الاحتمال قد يكون في حكم العدم، إذا لم يحدث هذا التوقع، وعليه لا يصلح سنداً لقرار قد صدر بالفعل^(١).

وجدير بالإشارة إن وجود سلطة تقديرية للإدارة، ليس معناه ترك الأفراد لمحض رغباتها بدون وضع حدّاً لسلطتها التقديرية، وإنما نقصد بذلك أن تكون للإدارة سلطة اتخاذ الموقف الذي تراه مناسباً وقت تحقق الحالة التي هدف إليها القانون، حيث إنه في بعض الأحيان نجد أن المشرع لا يقيد سلطة الإدارة بقيام سبب محدد كأساس لتبني عليه قرارها، وبالتالي تكون حرية جهة الإدارة محاطة بضرورة اختيار سبباً من الأسباب التي تبرر بموجبه اتخاذها للقرار، وإلا يعتبر هذا القرار غير مشروع لانعدام ركن السبب فيه^(٢).

وفي هذا الشأن قضت المحكمة الاتحادية العليا بدولة الإمارات العربية المتحدة بأنه: " من المقرر في قضاء هذه المحكمة أن للإدارة سلطة اتخاذ القرارات بما يلاءم إصدارها ومتى كانت مبنية على وقائع صحيحة ومستقاة مما هو ثابت بأوراق الدعوى، وهو سبب القرار المبرر لصدوره، والذي يتكون من مجموعة من العناصر الواقعية والقانونية بشكل تسمح لجهة الإدارة التصرف باتخاذ القرار"^(٣).

إن تُعد الرقابة على الوجود المادي للوقائع الحد الأدنى في رقابة القاضي الإداري على سبب القرار وأساس للبحث في مستوى أعلى من الرقابة وبالتحديد الرقابة على التكييف القانوني للوقائع أو مدى تناسب القرارات الإدارية مع تلك الوقائع.

(١) راجع: د. محمد كامل عبيد، الرقابة على أعمال الإدارة في النظام القانوني لدولة الإمارات، المرجع السابق، ص ٩٤، د. محمد أنور حمادة، القرارات الإدارية ورقابة القضاء، المرجع السابق، ص ٢٧٢.

(٢) راجع: د. محمد مرهون بن سعيد المعمرى، تسبب القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص ١٣٤، د. محمد أنور حمادة، القرارات الإدارية ورقابة القضاء، المرجع السابق، ص ٢٧٢، د. محمد كامل عبيد، الرقابة على أعمال الإدارة في النظام القانوني لدولة الإمارات، المرجع السابق، ص ٩٥.

(٣) المحكمة الاتحادية العليا، في الطعن رقم ١٤٠ لسنة ٢٠١٢م إداري، في جلسة ٢٧/٥/٢٠١٢م.

المطلب الثاني

رقابة القضاء على التكيف القانوني للوقائع

إذا انتهى القضاء في إطار فحصه لمشروعية القرار في سببه إلى التأكد من الوجود المادي للواقعة القانونية أو الحالة الواقعية التي استندت إليها الإدارة في إصدارها له، وجب عليها الانتقال إلى مرحلة جديدة من مراحل الرقابة على ركن السبب، وهي مرحلة فحص مدى سلامة التكيف القانوني الذي أسبغته الإدارة على الوقائع، حيث تتوقف سلامة القرار في سببه على صحة مطابقة هذا الوصف للقانون.

ومن ثم فالتكيف القانوني للوقائع يقصد به قيام القاضي بإجراء مقابلة بين الواقعة التي استندت إليها الإدارة في إصدارها للقرار ونصوص القانون، على سبيل المثال بالنسبة لقرار الجزاء التأديبي بعد أن يتأكد القاضي من ارتكاب الواقعة محل المسائلة التأديبية فإن بحثه يتجه لمعرفة ما إذا كانت تلك الواقعة تشكل وفقا للقانون ذنبا تأديبيا فيصح قرار الجزاء، حيث يثبت القاضي من ملائمته مع الواقعة، أم أن الواقعة تعتبر فعلا من الأفعال المباحة التي لا عقاب عليها فيبطل الجزاء.

ويقصد بالتكيف^(١) إدراج حالة واقعية معينة داخل إطار فكرة قانونية، أو إخضاع الوقائع لقاعدة قانونية معينة، أو بمعنى آخر الوصف القانوني للوقائع، والهدف من تقييد السلطة التقديرية للإدارة عن طريق الرقابة القضائية على التكيف^(٢) أو الوصف القانوني للوقائع التي تستند إليها الإدارة هو التأكد مما

(١) راجع في ذلك: د. محسن خليل، مبدأ المشروعية وتنظيم القضاء الإداري، المرجع السابق، ص ٩٨، د. محمود سامي جمال الدين، رقابة القاضي الإداري على السلطة التقديرية للإدارة، المرجع السابق، ص ١٢٨، د. محمد مرهون بن سعيد المعمرى، تسبب القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص ١٣٥، د. يعقوب يوسف الحمادي، القضاء ومراقبة السلطة التقديرية للإدارة، المرجع السابق، ٢٠١٢، ص ٩٢، د. محمد أنور حمادة، القرارات الإدارية ورقابة القضاء، المرجع السابق، ص ٢٧٣، د. محمد كامل عبيد، الرقابة على أعمال الإدارة في النظام القانوني لدولة الإمارات، المرجع السابق، ص ٩٥، د. خالد سيد محمد حماد، حدود الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة، المرجع السابق، ص ٦٢٥.

(٢) راجع: د. أشرف أبو المجد، موقف قاضي الإلغاء من سلطة الإدارة في تسبب القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ٥٩، د. زكي محمد النجار، فكرة الغلط البين في القضاء الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٧م، ص ١٤، جورج فيدل، و بيار دلفولفييه، القانون الإداري، الجزء الثاني، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، ٢٠٠١م، ص ٢٤٠، د. رضا عبد الله حجازي، الرقابة القضائية على ركن السبب في إجراءات الضبط الإداري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة القاهرة، ٢٠٠١م، ص ٤١، د. محمد حسنين عبد العال، فكرة السبب في القرار الإداري ودعوي الإلغاء، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة القاهرة، ١٩٩٦م، ص ٦، ولنفس المؤلف، الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩١م، ص ٧ و ص ٥٢، د. محمد فريد الزهيري، المرجع السابق، ص ١٥٩، د. خالد سيد محمد حماد، حدود الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة، المرجع السابق، ص ٦٢٦.

إذا كان هذا التكييف أو الوصف متفقاً مع ما قصد إليه المشرع، وإلا كانت غير صالحة لأن تكون أساساً لهذا القرار أو دافعاً مشروعاً لاتخاذها.

وجدير بالإشارة إن القضاء يقوم بالرقابة على التكييف القانوني للوقائع التي قد استندت إليها الإدارة وهي بصدد إصدارها لقرارها، وبالتالي فإذا ما وجد أن هذه الوقائع لا تأخذ الوصف القانوني الصحيح لها، فإن القاضي يقضى بعدم مشروعية هذا القرار لعدم مشروعية السبب. ويُرجع الفقه علة ذلك إلى عدم استيفاء الوقائع المسببة للشروط التي جاءت بالقواعد القانونية، ومن أمثلته: " المخالفات التأديبية، شرط الخبرة في الابتكار، تقدير الحالة المرضية " (١).

وبناءً عليه إذا قامت جهة الإدارة بنسبة أموراً معينة لموظف ما، وقامت بمعاقبته على أساسها، فلا يكفي أن تكون هذه الوقائع صحيحة، بل يجب أن تكون الوقائع مكونة لوصف المخالفة التأديبية والتي تستوجب توقيع الجزاء بحقه.

وقد قضت المحكمة الاتحادية العليا بدولة الإمارات العربية المتحدة في هذا الشأن بأن: " شأن القرار التأديبي شأن أي قرار آخر، فيجب أن يقوم على سبب يبرره وكان السبب الذي قام عليه القرار الإداري المطعون فيه يتمثل في إخلال الطاعن بالتزاماته الوظيفية الجوهرية، وخروجه عن مقتضى واجبه الوظيفي، وهو أمر ثابت في حقه، فإن القرار المطعون فيه يكون قد قام على سبباً يبرره، ويكون بالتالي صدر في إطار القانون، وعليه فإن ما نسب إلى الموظف الطاعن من إخلاله بواجباته الوظيفية ... لا يعد من المخالفات البسيطة، بل يتعداه إلى ما يمكن أن يوصف بالإهمال وعدم الدقة المؤدية إلى الإخلال بالواجبات الوظيفية لرجل التعليم، بل الخروج عن قواعد منظومة التربية والتعليم، ويقتضي مجازاته بأقصى الجزاءات ... ومن ثم فإنه لا يكون ثمة عدم تناسب بين ما نسب في حقه وبين جزاء الفصل من الخدمة الذي أوقعته الإدارة بحقه، ولا محل بالتالي بأن ما قام به الطاعن كان له ارتباط مع ما قام به مدير... وأن الإدارة لم تتخذ أي إجراء في حق هذا الأخير، ذلك أن تصرف جهة الإدارة بمقتضى قراراتها لإنشاء مركز قانوني أو تعديله أو إلغائه، إنما يكون لفرد محدد يتولى قاضي الإلغاء مراقبة هذا القرار... ولما كان

(١) راجع: د. يعقوب يوسف الحمادي: القضاء ومراقبة السلطة التقديرية للإدارة، المرجع السابق، ص ٩٢، د. محسن خليل، مبدأ المشروعية وتنظيم القضاء الإداري، المرجع السابق، ص ٩٨، د. محمود سامي جمال الدين، رقابة القاضي الإداري على السلطة التقديرية للإدارة، المرجع السابق، ص ١٢٨، د. محمد مرهون بن سعيد المعمري، تسبب القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص ١٣٥، د. طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون، المرجع السابق، ص ١٦٣، د. محمد أنور حمادة، القرارات الإدارية ورقابة القضاء، المرجع السابق، ص ٢٧٣، د. محمد كامل عبيد، الرقابة على أعمال الإدارة في النظام القانوني لدولة الإمارات، المرجع السابق، ص ٩٥، د. خالد سيد محمد حماد، حدود الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة، المرجع السابق، ص ٦٢٧.

القرار المطعون فيه اقتصر على وضعية الطاعن وحده، فإن ما يثيره بخصوص مدير الذي لم ترتبط حالته بوضعية الطاعن يصبح لا أساس له"^(١).

والقضاء يقوم ببسط رقابته على التكيف القانوني للوقائع، بهدف التحقق من مدى صحة وسلامة وصفها القانوني، وأن سبب القرار -بوجه عام - يتمثل في إخلال الموظف العام بواجباته الوظيفية أو قيامه بعمل أسلوب معين يعتبر من الأعمال المحظورة عليه، فكل موظف يقوم بمخالفة الواجبات الوظيفية التي تنص عليها اللوائح أو القوانين، أو يقوم بالخروج على مقتضى الواجب في تأدية أعماله المنوط به، أو أنه سلك مسلكاً يشكل إهمال أو تقصير في القيام بواجباته الوظيفية، أو يخرج على مقتضياتها^(٢).

وبعد أن يتأكد القاضي من ارتكاب من شمله القرار للواقعة التي نسبته إليه جهة الإدارة، يتجه بحثه لمعرفة ما إذا كانت تلك الواقعة تشكل ذنب تأديبي يبرر اتخاذها لقرار الجزاء التأديبي، أم أنها على العكس من ذلك أعمال سائغة لا عقاب عليها فيبطل قرار الجزاء التأديبي، وعملية التكيف القانوني للوقائع تتطلب إجراء موازنة بين الحالة الواقعية، والنصوص القانونية، ويجب ألا تغفل ما تتضمنه هذه العملية من جهد كبير ولا يمكن أن يكون مجرد عمل إجرائي بسيط، حيث يتم من خلال هذه العملية مطابقة الوقائع للنصوص القانونية^(٣).

ومن المستقر عليه في القضاء هو إعطاء القاضي سلطة رقابته للتكيف القانوني للوقائع كإحدى مراحل الرقابة القضائية على ركن السبب في القرار، وقد أوضحت ذلك بجلاء المحكمة الإدارية العليا المصرية لموقفها من الرقابة على التكيف القانوني الذي أسبغته جهة الإدارة على الواقعة التي كانت أساس لقرارها، حيث قضت في هذا الشأن بأن: "وإذا أقامت الإدارة قرارها على أسباب معينة، فإن للقضاء

(١) المحكمة الاتحادية العليا، في الطعن رقم ٤١٥ لسنة ٢٠١٢م إداري، في جلسة ٢٠١٢/١٢/٥م.

(٢) انظر: د. محسن خليل، مبدأ المشروعية وتنظيم القضاء الإداري، المرجع السابق، ص ٩٨، د. يعقوب يوسف الحمادي، القضاء ومراقبة السلطة التقديرية للإدارة، المرجع السابق، ص ٩٢، د. طعيمه الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون، المرجع السابق، ص ١٦٣، د. محمد أنور حمادة، القرارات الإدارية ورقابة القضاء، المرجع السابق، ص ٢٧٣، د. محمد كامل عبيد، الرقابة على أعمال الإدارة في النظام القانوني لدولة الإمارات، المرجع السابق، ص ٩٥، د. خالد سيد محمد حماد، حدود الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة، المرجع السابق، ص ٦٢٧.

(٣) راجع: د. طعيمه الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون، المرجع السابق، ص ١٦٣، د. يعقوب يوسف الحمادي، القضاء ومراقبة السلطة التقديرية للإدارة، المرجع السابق، ص ٩٢، د. محمد أنور حمادة، القرارات الإدارية ورقابة القضاء، المرجع السابق، ص ٢٧٣، د. محمد كامل عبيد، الرقابة على أعمال الإدارة في النظام القانوني لدولة الإمارات، المرجع السابق، ص ٩٥، د. خالد سيد محمد حماد، حدود الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة، المرجع السابق، ص ٦٢٨.

الإداري في سبيل إعمال رقابته على القرار الإداري أن يُحص هذه الأسباب لمعرفة ما إذا كانت تتفق مع حكم القانون أم أنها تخالفه^(١).

ويبين من هذا الحكم أن الوقائع التي تستند إليها الإدارة في إصدارها للقرار الإداري، يجب عليها أن تكون قد استوفت كافة الشروط المطلوبة وفقاً للقانون لكي يكون القرار سليماً ومشروعاً. ونلاحظ بأن القاعدة التي استقر عليها القضاء على نحو ما سبق في قضاء المحكمة الإدارية المصرية من خضوع جميع القرارات الإدارية لرقابة القضاء على تكييفها القانوني، إلا أنه يرد على هذه القاعدة استثناءً هاماً يتمثل في انحسار هذه الرقابة على بعض القرارات الإدارية، حيث تقف الرقابة عليها عند حد التأكد من الوجود المادي للوقائع فقط، وذلك لاعتبارات تقتضيها الطبيعة الخاصة لهذه القرارات، ومن أهم هذه القرارات: (قرارات الضبط الخاصة بإبعاد الأجانب)، ذلك أن جهة الإدارة قد تصدر قرارها بإبعاد أحد الأجانب عن الدولة، وذلك لأسباب تتعلق بالحفاظ على الأمن العام، وفي حالة ما تم الطعن على هذا القرار بالإلغاء، فإن نطاق رقابة القاضي على مشروعيته تقتصر على التأكد فقط من أن هذا الشخص الأجنبي قد ارتكب ما نسب إليه من عدمه، أي أن الرقابة القضائية على قرار الإبعاد لا يمتد لبحث ما إذا كان ما ارتكبه الشخص الأجنبي يمثل إخلالاً بالأمن العام من عدمه، إذ يدخل هذا الوصف في السلطة التقديرية للإدارة التي لا تخضع في ممارستها لها لرقابة القضاء^(٢).

وترى الباحثة بأن هذا النوع من القرارات يعتبر استثناء على القاعدة العامة، وذلك لاعتبارات تقتضيها هذه الحالات الخاصة التي قد يكون لها تأثير على الأمن العام والمصلحة العامة، حيث إنه من الضروري بأن يرجع التقدير فيها لجهات أخرى في الدولة.

وبالرغم من أهمية اتساع رقابة القاضي الإداري للتكييف القانوني للوقائع، فإن القضاء وفي سعيه لتعزيز مبدأ المشروعية، فإنه يمد رقابته أيضاً إلى تناسب القرارات الإدارية.

(١) المحكمة الإدارية العليا بمصر، في الطعن رقم ١١٦٣ لسنة ٣٧ ق عليا، في جلسة ١٩٩٩/٥/٢٤ م.

(٢) راجع: د. محمود سامي جمال الدين، رقابة القاضي الإداري على السلطة التقديرية للإدارة، المرجع السابق، ص ١٢٨، د. طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون، المرجع السابق، ص ١٦٣، د. يعقوب يوسف الحمادي، القضاء ومراقبة السلطة التقديرية للإدارة، المرجع السابق، ص ٩٢، د. محمد أنور حمادة، القرارات الإدارية ورقابة القضاء، المرجع السابق، ص ٢٧٣، د. محمد كامل عبيد، الرقابة على أعمال الإدارة في النظام القانوني لدولة الإمارات، المرجع السابق، ص ٩٥، د. خالد سيد محمد حماد، حدود الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة، المرجع السابق، ص ٦٣١.

المطلب الثالث

رقابة القضاء على تناسب القرارات الإدارية

يعتبر اقتصار الرقابة القضائية لركن السبب في القرار على التأكد من الوجود وقائع مادية أو القانونية التي قد استندت إليها جهة الإدارة في إصدارها للقرار، بمثابة الحد الأدنى للرقابة القضائية، والذي تخضع له كافة القرارات الإدارية، بالإضافة إلى رقابة التكيف القانوني للقرار، والذي يشكل أصلاً عاماً تخضع له أغلب القرارات، وإن كان يستثنى من الخضوع لها طائفة معينة من القرارات ذات الطبيعة الخاصة على نحو ما سبق بيانه، إلا أن القضاء أثناء رقابته على مشروعية القرارات، قد ذهب أبعد من هذا الأصل بأن أخضع بعض القرارات الإدارية لما يسمى بـ "الملائمة" أو "التناسب"، والتي تهدف إلى موازنة مدى تناسب سبب القرار الإداري ومحلّه^(١).

وعلى الرغم من أن عنصر الملائمة أو التناسب (على سبيل المثال بين نوع ومقدار الجزاء التأديبي الواقع على الموظف العام المخالف وبين جسامة الفعل) يندرج في نطاق السلطة التقديرية لجهة الإدارة، إلا أن حدود مشروعية استعمال هذه السلطة تتوقف على عدم الغلو في استعمالها، أو الانحراف في استعمالها^(٢). وفي هذا الشأن قضت المحكمة الاتحادية العليا بدولة الإمارات العربية المتحدة بأن: "من المقرر في فقه القانون الإداري أنه، ولئن كان لجهة الإدارة سلطة في تقدير مدى خطورة المخالفة الوظيفية، وما يناسبها من جزاء تأديبي بغير معقباً عليها في ذلك، إلا أن المشروعية في هذه السلطة شأنها شأن أي سلطة أخرى، بحيث ألا يشوب في استعمالها الغلو عند استعمالها للتقدير المخول لها في ذلك، والذي يتجلى في عدم الملائمة الظاهرة بين درجة خطورة المخالفة وبين مقدار ونوع الجزاء التأديبي، وفي هذه الصورة تتعارض نتائج عدم الملائمة الظاهرة مع الهدف الذي رسمه القانون من وراء نظام التأديب، حيث إذا انطوى الجزاء التأديبي على مفارقة صارخة قد تؤدي إلى إحجام الموظفين العموميين على تحمل المسؤولية في أداء وظائفهم وواجباتهم خشية التعرض للقسوة البالغة في الشدة من جانب جهة الإدارة، مما يتعارض

(١) راجع في ذلك: د. أحمد أحمد موافي، بعض ملامح الاتجاهات الحديثة في الرقابة القضائية على السلطة التقديرية، المرجع السابق، ص ٥٢. د. محمود سامي جمال الدين، القضاء الإداري والرقابة على أعمال الإدارة، المرجع السابق، ص ١٧١، ولنفس المؤلف، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤، ص ٧١، د. يعقوب يوسف الحمادي، القضاء ومراقبة السلطة التقديرية للإدارة، المرجع السابق، ص ٩٩، د. خليفة سالم الجهمي، الرقابة القضائية على التناسب بين العقوبة والجريمة في مجال التأديب، المرجع السابق، ص ٥٣.

(٢) راجع: د. محمود سامي جمال الدين، القضاء الإداري والرقابة على أعمال الإدارة، المرجع السابق، ص ١٧٢، د. يعقوب يوسف الحمادي، القضاء ومراقبة السلطة التقديرية للإدارة، المرجع السابق، ص ١٠٠، د. خليفة سالم الجهمي، الرقابة القضائية على التناسب بين العقوبة والجريمة في مجال التأديب، المرجع السابق، ص ٥٤.

مع الهدف الذي يرمي إليه المشرع من أنظمة التأديب. وعلى هذا الأساس يعتبر استعمال السلطة التقديرية الممنوحة لجهة الإدارة في تحديد الجزاء التأديبي في هذه الصورة مشوباً بالغلو والانحراف، وبناءً عليه يكون قد خرج التقدير من نطاق المشروعية إلى نطاق عدم المشروعية^(١).

و يتبين لنا من الحكم السابق بأن المحكمة الاتحادية العليا قد بسطت رقابتها على السلطة التقديرية الممنوحة لجهة الإدارة بشأن التعرف على مدى خطورة المخالفة الوظيفية الواقعة على الموظف العام المخالف لواجباته الوظيفية، وما يناسب تلك المخالفة من جزاء ومقدراه، وذلك على أساس أن مشروعية تلك السلطة التقديرية متوقفة على ألا يشوبها غلو في التقدير من جانب الإدارة، وبناءً على ذلك فإن رقابة القضاء على الغلو في تقدير الجزاء التأديبي يندرج ضمن رقابة المشروعية، مما يستوجب النظر في مدى ملائمة القرارات الإدارية، وتناسبها للوقائع بهدف التحقق من مشروعيته. وبناءً عليه تمثل رقابة التناسب (الذي يحقق التوافق بين سبب القرار ومحلّه) الرقابة القصوى من طرف القاضي على السلطة التقديرية للإدارة. وفي الواقع بأنه بالرغم من قلة الأحكام القضائية المتعلقة برقابة الملائمة أو التناسب أمام القضاء الإماراتي، إلا أن هذا الحكم المشار إليه أعلاه يؤكد من حيث المبدأ اتجاه القضاء الإماراتي من توسيع نطاق رقيبته على مشروعية القرارات الإدارية لجهة عيب السلام من خلال ما سماه "عدم الملائمة الظاهرة". وهذا ما يتوافق مع اتجاه القضاء الإداري الفرنسي من خلال رقيبته على "الخطأ البين في التقدير" وكذلك القضاء الإداري المصري في رقيبته على "الغلو في السلطة التقديرية"^(٢).

(١) المحكمة الاتحادية العليا، في الطعن رقم ٣٢٠ لسنة ٢٠١٢م إداري، في جلسة ١٧/١٠/٢٠١٢م.

(٢) د. زكي محمد النجار: فكرة الغلط البين في القضاء الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٧م

الخاتمة

انطلاقاً مما تقدم يفترض القرار الإداري أن يسند إلى سبب صحيح يبرر اتخاذه، أي يكون السبب الدافع للإدارة نحو اتخاذ ذلك القرار، حتى ولو كان كانت الإدارة غير ملزمة بتسبيب قراراتها. ففي غياب السبب أو شابهه عيب سيجعل من القرار الإداري خارج نطاق المشروعية.

وقد ذهب المحكمة الاتحادية العليا في الإمارات التي تبني الاتجاهات الأساسية في مد رقابتها على كافة أوجه السبب في القرار الإداري سواء أكانت رقابة الحد الأدنى المتعلقة بالوجود المادي للوقائع أو تعلق برقابة أوسع على التكييف القانوني، بل مدت رقابتها إلى رقابة التناسب.

هذا الاتجاه القضائي يؤكد السير المستمر نحو تعزيز مبدأ المشروعية الذي يعتبر أحد أركان دولة القانون، وكذلك تقديم المزيد من الضمانات لمتلقي القرارات الإدارية.

النتائج

- إنَّ جهة الإدارة لا تتمتع بسلطة تقديرية بشأن صحة الوقائع التي يقوم عليها ركن السبب في إصدار القرار الإداري، أو في التكييف القانوني لتلك الوقائع، بل أن اختصاصاتها مقيدة في هذه المسائل. وبالرغم من أنها تتمتع بسلطة تقديرية بشأن تقدير النتائج التي قد تترتب على الوقائع، فإن سلطتها التقديرية تخضع لرقابة القضاء لضمان عدم تعسفها.

- يعتبر تسبيب القرار الإداري جزء من تعزيز شفافية عمل الإدارة ومن متطلبات الحوكمة الجيدة، إضافة لذلك فإن التسبيب يعزز من مدى رقابة المشروعية على القرار الإداري.

- عند تعدد أسباب القرار الإداري، فإن للقاضي أن يبحث في الأسباب التي دفعت الإدارة لإصداره. وهذا ما يمكن القاضي من فحص مشروعية الأسباب التي استندت إليها الإدارة، إضافة لسلطته في البحث في أسباب أخرى قد تكون حملت الإدارة على إصدار القرار، وبالتالي تتيح فحصاً واسعاً لمشروعية القرار.

- يندرج الغلو في تقدير الجزاء التأديبي ضمن رقابة القضاء على مشروعية القرار الإداري، وهذا يستوجب النظر في مدى ملاءمة وتناسب محل القرار مع الوقائع التي دفعت لاتخاذه.

- إنَّ السبب في القرار الإداري هو المجال الأوسع الذي يمكن للقضاء من خلال العديد من التقنيات القانونية تحقيق فاعلية الرقابة على الإدارة، وخصوصاً عندما يمتد إلى رقابة التناسب من خلال " عدم الملائمة الظاهرة".

التوصيات

- العمل على تعزيز ضمانات حقوق ومصالح متلقي القرارات من خلال التعديل على التشريعات الناظمة التي تحقق هذه الضمانات من تعسف الإدارة.
- توظيف كافة الممكنات التشريعية اللازمة لتوفير البيئة المناسبة والوعي الإداري اللازم للسلطات والجهات المختصة بأهمية وآلية اتخاذ القرار الإداري.
- **أهمية مراجعة الهياكل التنظيمية في الإدارات العامة، بحيث يتم ضمان فحص لمشروعية القرارات الإدارية قبل صدورها، ليس فقط في ضوء أحكام التشريعات واللوائح وإنما في ضوء اجتهادات القضاء.**
- تعزيز الرقابة الإدارية (الذاتية والرئاسية) على متخذ القرار من خلال إنشاء لجان داخلية وإدارات مختصة بالتدقيق على أسباب تلك القرارات قبل صدورها.
- تطبيق أفضل الممارسات الإدارية الحديثة والاتجاهات القضائية المقارنة للتعرف على أفضل الإجراءات والتقنيات القانونية المتبعة في الرقابة على القرار الإداري، لماله من أثر وإضافة قيمة في السياق القانوني والقضائي الإماراتي.
- تأهيل متخذي القرار من خلال خضوعهم إلى برامج تدريبية حول الممارسات الإدارية الفضلى من الناحيتين القانونية والإدارية.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: المراجع العامة:

١. د/ إبراهيم عبد العزيز شبحا: مبادئ وأحكام القضاء الإداري اللبناني، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٩٦م.
٢. د/ داود عبد الرزاق الباز، نفاذ القرار الإداري المعتمد بالاعتماد المالي، الطبعة الأولى، جامعة الكويت، ٢٠٠٧م.
٣. د/ سليمان الطماوي: القضاء الإداري، الكتاب الثالث، دار الثقافة للنشر، عمان، ١٩٩٧.
٤. د/ علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، الطبعة الثالثة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن ٢٠١١م.
٥. د/ محسن خليل: مبدأ المشروعية وتنظيم القضاء الإداري. مطبعة التوني، الإسكندرية، ١٩٩٩.
٦. د/ محمد عبد العال السناري: دعوى التعويض ودعوى الإلغاء. مطبعة الإسراء، القاهرة، ٢٠٠٨.
٧. د/ محمد فؤاد عبد الباسط: القانون الإداري، دار الكتاب الجامعي، الإسكندرية،
٨. د/ محمد كامل عبيد، الرقابة على أعمال الإدارة، دراسة مقارنة في النظم القانونية المعاصرة والنظام القانوني لدولة الإمارات العربية المتحدة، دبي، كلية شرطة دبي، ١٩٩٩م، وطبعة ٢٠٠١.
٩. د/ محمد ماهر أبو العينين، تطور القضاء، المجلد الثاني، المركز القومي للإصدارات القانونية، مصر ٢٠١٥م.
١٠. د/ محمود سامي جمال الدين: القضاء الإداري والرقابة على أعمال الإدارة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٥.
١١. د/ محمود سامي جمال الدين: الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية – دراسة مقارنة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤.

ثانياً: المراجع المتخصصة:

١. د/ أشرف أبو المجد: موقف قاضي الإلغاء من سلطة الإدارة في تسبيب القرارات الإدارية، دراسة مقارنة بين النظام القانوني الفرنسي والمصري مع أحدث الأحكام القضائية والآراء الفقهية الفرنسية والمصرية ذات الصلة، الشركة العربية المتحدة للتسويق والتوريدات، ٢٠٠٩م.
٢. د/ أعاد علي حمود القيسي، القضاء الإداري وقضاء الإلغاء دار وائل للنشر، عمان، ١٩٩٠م.
٣. د/ خالد سمارة الزعبي: القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر، عمان، ١٩٩٩م.
٤. د/ خالد سيد محمد حماد: حدود الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة، دراسة مقارنة، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٣م.
٥. د/ الدايداموني مصطفى أحمد: الإجراءات والأشكال في القرار الإداري، الهيئة المصرية للكتاب، القاهرة، ١٩٩٤/١٩٩٢م.

٦. د/ رمزي طه الشاعر: تدرج البطلان في القرارات الإدارية، دراسة مقارنه، القاهرة، التيسير للطباعة، الطبعة الثالثة، ٢٠٠٠م، وطبعة ١٩٩٩م.
٧. د/ زكي محمد النجار: فكرة الغلط البين في القضاء الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٧م.
٨. د/ سليمان الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٨م، وطبعة ٢٠٠٨م.
٩. د/ طعيمة الجرف: مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، ١٩٩٣م.
١٠. د/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة: الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠١م.
١١. د/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أسباب قبول دعوى الإلغاء للقرار الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١١م.
١٢. د/ عبد الناصر عبد الله أبو سمهدانة: إجراءات الخصومة الإدارية، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٤م.
١٣. د/ محمد أنور حمادة: القرارات الإدارية ورقابة القضاء، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٣م.
١٤. د/ محمد حسنين عبد العال: الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩١م.
١٥. د/ محمد مرهون بن سعيد المعمرى: تسبب القرارات الإدارية، دار وائل للنشر، عمان، ٢٠٠٢م.
١٦. د/ منى رمضان بطيخ، مسؤولية الإدارة عن أوجه بطلان السبب والغاية في القرار الإداري، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، مصر ٢٠١٤م.
١٧. د/ يعقوب يوسف الحمادي: القضاء ومراقبة السلطة التقديرية للإدارة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٢م.

ثالثاً: الدوريات العلمية:

١. د/ رضا عبد الله حجازي: الرقابة القضائية على ركن السبب في إجراءات الضبط الإداري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة القاهرة، ٢٠٠١م.
٢. د/ عادل مستاري: الأحكام الجزائية بين الإقناع والتسبيب، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة ٢٠٠٥/٢٠٠٦م.
٣. د/ عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر: بعض أوجه الطعن في القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، مجلة العلوم الإدارية، السنة ٣٧، العدد (٢)، القاهرة، ديسمبر ١٩٩٥م.
٤. د/ عبد الوهاب عبدول: مساهمات المحاكم العليا في تعزيز مبدأ استقلال القضاء، نموذج المحكمة الاتحادية العليا بدولة الإمارات العربية المتحدة، ورقة بحث مقدمة إلى المؤتمر الثاني لرؤساء المحاكم العليا في الدول العربية، الدار البيضاء، ١٧-١٨/٩/٢٠١١م.

٥. د/ ماجد راغب الحلو: القرار الإداري والحد الفاصل بين بطلانه وانعدامه، بحث منشور في مجلة العدالة القانونية، وزارة العدل بدولة الإمارات العربية المتحدة، أبو ظبي، العدد ٦٥، السنة الثامنة عشرة، يناير ١٩٩١م.
٦. د/ محمد حسنين عبد العال: فكرة السبب في القرار الإداري ودعوي الإلغاء، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة القاهرة، ١٩٩٦م.

رابعاً: الرسائل العلمية:

خامساً: الأحكام القضائية:

١. أحكام المحكمة الاتحادية العليا الإماراتية.
٢. مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية.
٣. محكمة أبو ظبي الاتحادية الاستئنافية.

الفهرس

١	ملخص
٢	ملخص
٣	مقدمة
٤	مشكلة البحث
٤	أهمية البحث
٤	منهجية البحث
٥	خطة البحث
٦	المبحث الأول: ماهية ركن السبب في القرار الإداري
٧	المطلب الأول: مفهوم ركن السبب في القرار الإداري
١٣	المطلب الثاني: شروط السبب في القرار الإداري
١٦	المطلب الثالث: السبب وتسبب القرارات الإدارية
١٩	المبحث الثاني: مدى الرقابة القضائية على ركن السبب
١٩	المطلب الأول: الرقابة على الوجود المادي للوقائع
٢٥	المطلب الثاني: رقابة القضاء على التكيف القانوني للوقائع
٢٩	المطلب الثالث: رقابة القضاء على تناسب القرارات الإدارية
٣١	الخاتمة:
٣٢	النتائج:
٣٢	التوصيات:
٣٣	المصادر والمراجع: