مشروعية القرار الإداري

الباحث/ إسلام أحمد ماهر عبد الغفار شرف

باحث لدرجة الدكتوراه– كلية الحقوق– جامعة الزقازيق

تحت إشراف

أ.د. محمد صلاح عبد البديع

أستاذ القانون الدستوري والإداري– كلية الحقوق– جامعة الزقازيق

(ISSN: 2537- 0758)

مشروعية القرار الاداري

الباحث/ إسلام أحمد ماهر عبد الغفار شرف

ملخص البحث

أول ما يتميز به القرار الإداري أنه عمل قانوني، والعمل القانوني هو عبارة عن تعبير عن الإرادة بقصد ترتيب أثر قانوني معين، وهذا الأثر قد يتمثل في إنشاء مركز قانوني عام أو شخصي أو تعديله أو إلغائه.

ويترتب علي اعتبار القرار الإداري عملاً قانونياً يؤثر إيجابياً أو سلبياً في المراكز القانونية للأفراد، وجوب استبعاد الأعمال المادية للإدارة سواء كانت إدارية أو غير إرادية، من عداد القرارات الإدارية، أي أن الأعمال المادية لا يجوز الطعن فيها بالإلغاء لأنها ليست من قبيل القرارات الإدارية، ولا تحدث أثراً قانونياً مباشراً في المراكز القانونية القائمة، وأنه لا يحول دون اعتبار القرار الإداري صادراً بالإرادة المنفردة للإدارة، أن يشترك عدة أفراد أو جهات إدارية في إصدار القرار اداري، لأنهم يمثلون إرادة واجدة هي إرادة السلطة الإدارية في مواجهة المخاطبين بأحكام هذا القرار. كما أن تطلب القانون اشتراك إرادة من تتجه إليه أحكام القرار قبل إصداره كتقديم طلب للحصول علي رخصة قيادة أو جنسية دولة مثلاً، أو اشتراط القانون موافقة من شلمه القرار الإداري بآثاره، كاستلزام القانون الموافقة علي قرار التعيين بالوظائف العامة مثلاً دون قرار التكليف أو التجنيد، كل ذلك لا يؤثر في كون القرار الإداري قد صدر بالإرادة المنفردة لجهة الإدارة دونما تدخل إرادة من صدر القرار في مواجهته، لأن الطلب في الحالة الأولي لا يمثل سوي عنصر السبب الذي دفع الإدارة إلي التدخل لإصدار القرار، وموافقة صاحب الشأن في الحالة الثانية تعتبر شرطاً لسريان قرار التعيين فقط

Legitimacy of the administrative decision

Abstract:

The first thing that distinguishes an administrative decision is that it is a legal act, and a legal act is an expression of will with the intention of arranging a specific legal effect, and this effect may be represented in establishing a general or personal legal status or amending or canceling it. The consideration of an administrative decision as a legal act that positively or negatively affects the legal

status of individuals entails the necessity of excluding the material actions of the administration, whether administrative or involuntary, from the number of administrative decisions, meaning that material actions may not be challenged by cancellation because they are not administrative decisions, and do not have a direct legal effect on existing legal statuses, and that it does not prevent the administrative decision from being considered issued by the sole will of the administration, that several individuals or administrative bodies participate in issuing the administrative decision, because they represent a single will, which is the will of the administrative authority in confronting those addressed by the provisions of this decision. The law also requires the participation of the will of the person to whom the provisions of the decision are directed before issuing it, such as submitting an application to obtain a driving license or the nationality of a country, for example, or the law requires the approval of the person to whom the administrative decision applies with its effects, such as the law requiring approval of the decision to appoint to public positions, for example, without the decision to assign or conscript, all of this does not affect the fact that the administrative decision was issued by the sole will of the administrative body without the intervention of the will of the person against whom the decision was issued, because the request in the first case represents only the element of the reason that prompted the administration to intervene to issue the decision, and the approval of the person concerned in the second case is considered a condition for the validity of the appointment decision only.

مقدمة

تقوم الإدارة بممارسة نشاطها المتعلق بالأعمال القانونية باعتبارها سلطة عامة– عن طريق استخدام أحد أسلوبين:

الأول: يصدر من جانب واحد وهو جانب الإدارة ويسمي القرارات الإدارية.

الثاني: يتم عن طريق اتفاق بين الإدارة وشخص آخر (طبيعي أو اعتباري) ويطلق عليه العقود الإدارية.

وغني عن البيان أن القرارات الإدارية تعتبر من أهم موضوعات القانون الإداري القاطبة، ويرجع ذلك إلي أن أغلب اختصاص القضاء الإداري في مصر يكاد يكون

(ISSN: 2537- 0758)

قائماً علي فكرة القرار الإداري، كما أن القرار الإداري يعتبر من اهم عناصر العملية الإدارية، بل يمكن القول بأن القرار الإداري يمثل جوهر عمل المسئولين في المصالح الإدارية المختلفة.

ويلاحظ في هذا الصدد أن المشروع هو الذي يمنح الإدارة السلطة في إصدار القرارات الإدارية، **وقد يسلك في هذا الخصوص أحد أسلوبين:**

فإما أن يحدد للإدارة الطريق الذي تلجأ إلية في إصدار قرارتها وشرط تدخلها ولا يترك لها أي مجال للتقدير، أي أن المشروع يلزم الإدارة بالتصرف علي نحو معين، ومن ثم تكون سلطة الإدارة هنا سلطة مقيدة لا يجوز لها أن تتجاوز الحدود التي رسمها لها المشروع وإلا كان قرارها باطلاً. وإما أن يترك المشروع للإدارة قدراً من الحرية في مجال إصدار قراراتها، فتكو لها حرية اتخاذ القرار من عدمه وفقاً لما تراه محققاً للمصلحة العامة، وهنا تكون سلطة الإدارة تقديرية. وكلا الأسلوبين أمر ضروري للإدارة، فالسطة المقيدة أمر يقتضيه تطبيق مبدأ المشروعية بالمعني الحرفي، كما أنها لازمة لضمان حقوق الأفراد وحرياتهم. والسلطة التقديرية أمر تستلزمه ضرورة المرونة والتطور في مجال نشاطها حتي لا توصل كل قرارتها بالآلية مما يشل حركتها ويحول بينها وبين تحقيق أهدافها.

وتجدر الإشارة هنا إلي أن السلطة التقديرية تعتبر هي الأصل في مزاولة الإدارة لنشاطها، في حين أن الاختصاص المقيد هو الاستثناء، ومؤدي ذلك أنه لا يجوز تقييد اختصاص الإدارة إلا علي أساس نص قانوني. وعلي أية حال يمكن القول بأن أي تصرف للإدارة إلا علي أساس نص قانوي. وعلي أية حال يمكن القول بأن أي تصرف للإدارة لا يخلو من وجود جانب من السلطة التقديرية فيه، غاية الأمر أن هذه السلطة قد تصل أحياناً في إطلاقها إلي حد بعيد، وقد تنكمش وتتضاءل لجد شديد بحيث تطغي عليها فكرة الاختصاص المقيد.

مشكلة البحث:

يسود في بعص الدول ومنها فرنسا حيث فرض المشرع الفرنسي التسبيب الوجوبي للقرارات الإدارية وفقاً لقانون ١١ يوليو ١٩٧٩، وذلك في إطار سياية عامة تهدف إلي تحسين العلاقة بين الإدارة والأفراد.

ويثور التسأول في هذا الصدد عن المدلول التسبيب وتميزه عن غيره من الأفكار الأخري الي قد تختلط به كالسبب والمواجهة والتوجيهات، وما هي القرارات الإدارية محل التسبيب الوجوبي وفقاً لقانون ١١ يوليو ١٩٧٩؟

وهناك تسأول آخر علي درجة كبيرة من الأهمية، مؤداه: هل يقتصر الالتزام بتسبيب القرارات الإدارية علي الإلزام التشريعي؟ أم يمتد ليشمل الإلزام القضائي بالتسبيب؟ وأخيراً إذان كان مفروضاً علي الإدارة الالتزام بالتسبيب الوجوبي لقرارتها الإدارية سواء كان مصدر هذا الالتزام المشروع أو القضاء، بيد أنها خالفت هذا الالتزام وأصدرت القرارت دون تسبيب علي الإطلاق أو كانت مسببة ولكن التسبيب غير كاف، فما هو الجزاء الذي يمكن تصوره في حالة الإخلال بواجب التسبيب الوجوبي للقرارات الإدارية؟

اهمية البحث:

من المسلم به أن القرار الإداري له خصائصه الذاتية التي تميزه عن غيره من الأعمال التي تمارسها السلطة الإدارية. فالقرار الإداري يتميز بأنه عمل قانوني نهائي يصدر منجانب الإداة بإرادتها المنفردة من ناحية، كما أنه يصدر من الإدارة كسلطة إدارية وطنية من ناحية ثانية، وأنه أخيراً يرتب آثاراً قانونية معينة.

المبحث الاول

شروط صحة أو مشروعية القرار الإداري

إذا توافرت الخصائص السالفة الذكر في القرار الصادر عن الإدارة، أصبح هذا القرارا قراراً إدارياً كامل التكوين ثابت الأركان، متمتعاً بما يترتب علي هذه الصفة من نتائج تتمثل في قابلية القرار الإداري للتنفيذ المباشر من ناحية، وقابليته للطعن فيه بالإلغاء أمام القضاء الإداري من ناحية أخري.

وبعبارة أخري إذا لم تتوافر هذه الخصائص في القرار الإداري الصادر من الإدارة، فيترتب علي ذلك عدم وجود القرار الإداري أو انعدامه ومن ثميفقد هذا القرار طبيعته القانونة ويتحول إلي مجرد عمل مادي، أي أن هذه الخصائص تعتبر عناصر وجود للقرار الإداري أوتشكل أركانه الأساسية والتي إن تخلفت انعدام القرار الإداري.

وإلي جانب عناصر وجود القرار الإداري، توجد عناصر أو شروط أخري يجب توافرها لكي يصدر القرار صحيحاً ومنتجاً لآثاره، أي يكون القرار مشروعاً، وهذه الشروط

(ISSN: 2537- 0758)

يطلق عليها شروط صحة أو مشروعية القرار الإداري، وعلي ذلك إذا تخلقت هذه الشروط فإن ذلك لا يؤثر في وجود القرار الإداري، وإن كانت تؤدي إلي قابلية هذا القرار للبطلان نتيجة لمخالفة الشروط التي يقرها القانون[١].

يقصد بالاختصاص كشروط من شروط صحة أو مشروعية القرار الإداري، أن يصدر هذا الأخير من الموظف أو الجهة الإدارية المختصة قانوناً بإصداره، فإذا صدر القرار من شخص غير مختص أو جهة إدارية غير مختصة بإصداره، فإنه يكون مشوباً بعيب عدم الاختصاص وجديراً بالطعن فيه بالإلغاء أمام مجلس الدولة. والقاعدة العامة في هذا الشأن أن المشرع هو الذي يحدد لكل موظف إداري اختصاصه، ومن ثم لا يجوز لرجل الإدارة أن يمارس إلا الأعمال المسندة إليه من قبل المشرع.

وفكرة الاختصاص تتحدد بالعناصر الآتية:

عنصر شخصي: أي أن الاختصاص شخصي، فصاحب الاختصاص سواء أكان فرداً أم هيئة، يلتزم بأن يمارس بنفسه الأعمال التي أسندها إليه المشرع دون إمكانية نقلها إلي الغير إلا في الأحوال التي يجيز فيها القانون التفويض في الاختصاص أو الحلول فيه.

عنصر موضوعي: وذلك بتحديد الأعمال أوالموضوعات التي لا يجوز لموظف معين أن يقوم بغيرها، فإذا ما تعداها إلي غيرها من الأعمال كان قراره مشوباً بعيب عدم الاختصاص من حيث الموضوع، وكان بالتالي حرياً بالإلغا.

عنصر مكاني: أي أن رجل الإدارة يمارس اختصاصه في نطاق جغرافي أو مكاني معين، فإذا تجاوز هذا النطاق وأصدر قراراً يدخل في نطاق اخصاص إقليم آخر، كان هذا القرار مشوباً بعيب عدم الا ختصاص المكاني، وكتن بالتالي حقيقاً بالإلغاء.

أحياناً بعنصر زماني: فالمسلم به أن الموظف لا يشغل وظيفه بصفة أبدية، وإنما يشغل الوظيفة بصفة مؤقتة، أي لترة زمنية محددة لأن الوظيفة يمكن أن تنتهي بأحد

---

[١] راجع: د. سامي جمال الدين. أصول القانون الإداري.المرجع السابق، ص٥٨٠-٥٨١، د. رأفت فودة. المرجع السابق، ص١٦.

-G.Vedel: Droit Adm., Themis ،P.U.F.,6eed, 1976, p.189 et s.
-M. Waline: op.cit., p. 445 et s.

الأسباب التي نص عليها القانون كالاستقالة أو الفصل من الخدمة أو الإحالة إلي المعاش، كما أن الموظف قد ينقل من وظيفة إلي أخري أو يرقي إلي وظيفة أعلي. وبناءً علي ذلك لايجوز للموظف أن يباشر اختصاص وظيفته إلا خلال المدة التي يتولي فيها مهام هذه الوظيفة، فإذا انتهت هذه المدة زالت عنه صفته الوظيفية وامتنع عليه بالتالي مباشرة اختصاصات الوظيفة، وإلا كان عمله مشوباً بعيب عدم الاختصاص الزمني[٢].

ويلاحظ في هذا الصدد أن عيب عدم الاختصاص الذي يشوب القرار الإداري قد يكون جسمياً ينحدر به إلي حد العدم، ويسمي هذا العيب بغضب السلطة، ولذلك فإن القرار الإداري في هذه الحالة يكون منعدماً لأنه يفقد مقومات القرار الإداري ويصبح عديم الأثر قانوناً، لأن عيب اغتصاب السلطة هو عيب يشوب ركن الإدارة في القرار الإداري[٣]. وتجدر الإشارةإلي أن عيب عدم الاختصاص يتعلق بالنظام العام، وبترتب علي ذلك عدة نتائج هامة: **تتخلص فيما يلي:**

- للمحكمة أن تتصدي لعيب عدم الاختصاص من تلقاء نفسها، حتي ولو لم يثره أو يتمسك به أحد الخصوم.
- يجوز إبداء الدفع بعيب عدم الاختصاص في أية مرحلة تكون فيها الدعوي.
- لا يجوز الاتفاق علي تعديل قواعد الاختصاص لأنها شرعت لتحقيق الصالح العام.

---

[٢] راجع: ي تفصيل عيب عدم الاختصاص ما يلي: أ.د. سعاد الشرقاوي. دروس في دعوي الإلغاء– دار النهضة– العربية– ١٩٨٠، ص٦٢– ٧٠، د. عبدالمنعم محفوظ، د. ماهر عبدالهادي، د. الشافعي أبو راس. أصول القانون الإداري. مكتبة النصر ١٩٨٥، ص٤٠٩، ٤١٠، د. محمد حسنين عبدالعال. مبادئ القانون الإداري. دار النهضة العربية ٢٠٠١/٢٠٠٢، ص ١٣٣ وما بعدها، د. مصطفي محمود عفيفي. الوسيط في مبادئ القانون الإداري المصري و المقارن، الكتاب الثاني، نشاط وأساليب ووسائل الإدارة العامة، الطبعة الرابعة– بدون دار نشر وسنة نشر، ص٢٧٨، ٢٨٠، د. نبيلة عبدالحليم كامل، د. جابر جاد نصار. الوسيط في القانون الإداري، دار النهضة العربية، ٢٠٠٤، ص١٩٩–٢٠٠، المستشار الدكتور/ عبدالفتاح عبدالحليم عبدالبر. بعض أوجه الطعن في القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة– مجلة العلوم الإدارية– السنة السابعة و الثلاثون– العدد الثاني. ديسمبر ١٩٩٥، ص٨٢–٨٨.

[٣] راجع: د. سامي جمال الدين. أصول القانون الإداري، المرجع السابق، ص٥٩٥–٥٩٦، وحكم المحكمة الأدارية العليا الصادر في ١٩٦٩/١١/٢٩ مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة، ص٢٠٤٥.

(ISSN: 2537- 0758)

- القرار المعيب بعيب عدم الاختصاص لا يجوز تصحيحه بإجراء لاحق علي صدوره.
- أن الاستعجال لا يبرر للإدارة أن تخالف قواعد الاختصاص إلا في حالة واحدة تتمثل في الظروف الاستثنائية إذا توافرت الشروط القانونية اللازمة لتطبيقها[٤].

الأصل العام أن الإدارة لا تتقيد بإتباع أشكال معينة أو إجراءات محددة عند إصدار قراراتها الإدارية، ومن ثم فإن القرار الإداري قد يكون شفوياً أو مكتوباً.

واستثناءً من هذا الأصل العام، قد يفرض المشرع علي الإدارة إتباع إجراء محدد أو شكل معينعند إصدار القرار، وفي هذه الحالة يتعين علي الإدارة مراعاة هذا الشكل أو ذلك الإجراء وإلا كان قرارها باطلاً، إذا كان المشروع قد نص علي البطلان كجزاء علي مخالفة قواعد الشكل والإجراءات المقررة. أما إذا سكت المشرع عن ذكر جزاء البطلان، فإن الفقه والقضاء الإداري قد استقرا علي التمييز بين نوعين من الأشكال:

الأول: الأشكال الجوهرية، وهي التي تقررت لمصلحة الأفراد وتعتبر ضمانة لهم في مواجهة الإدارة، كما إذا تطلب القانون أخذ رأي فرد أو هيئة قبل إصدار القرار، أو إذا تطلب القانون ضرورة تسبيب الإدارة لقراراتها، في هذه الحالة إذا لم تراع الإدارة هذه الإجراءات كان قرارها باطلاً لعيب في الشكل.

الثانية: الأشكال غير الجوهرية أو الثانوية، وهي التي تقررت لصالح الإدارة وحدها، ومخالفة هذه الأشكال لا يترتب عليها بطلان القرار[٥].

---

[٤] راجع: أ.د. عطف البنا. المرجع السابق، ص٢٣١، راجع: د.أنس جعفر. الدعاوي الإدارية، المرجع السابق، ص٨٧-٨٨، د. عبدالغني بسيوني عبدالله. المرجع السابق، ص٤٧٤، د. عبدالمنعم محفوظ، د.ماهر عبدالهادي، د. الشافعي أبو راس. المرجع السابق، ص٤١٠، المستشار. حمدي ياسين عكاشة. موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، الجزء الأول، ٢٠٠١، ص٥٧٤-٥٧٥.

[٥] راجع أ.د. عاطف البنا. المرجع السابق، ص ٢٤١ وما بعدها، أ.د. سعاد الشرقاوي. المرجع السابق، ص٧١-٨٦، د. عبدالمنعم محفوظ، د. ماهر عبدالهادي، د. الشافعي أبو راس. المرجع السابق، ص٤١٢، د. محمد حسنين عبدالعال. المرجع السابق، ص ١٥٠ وما بعدها، د. مصطفي عفيفي. المرجع السابق، ص ٢٧١- ٢٧٢، د. نبيلة عبد الحليم كامل، د. جابر نصار. المرجع السابق، ص ٤٨١- ٤٨٧، د. عبدالفتاح عبدالحليم عبدالبر. المرجع السابق، ص ٨٩- ٩٤، المستشار. حمدي ياسين عكاشة. المرجع السايق، ص ٤٩٧ وما بعدها، وراجع الأحكام الآتية:

لقد أظهرت التجربة الإدارية والممارسة العملية للأداء الإدارى الأهمية البالغة لتسبيب القرارات وبينت أن إضفاء صبغة العدالة على القرار الإدارى لا تتسنى ولا تبرز إلا من خلال وجود هذا التسبيب وبإنعدامه تنعدم شرعية القرارات الإدارى وقانونيتها ويهدر إعتبارها، ذلك لأن التسبيب هو الوسيلة المؤثرة في إقناع الخصوم والدليل الذي يبرهن على سلامة القرارات الإدارى وموافقتها للقانون والعدالة، ومن أهم الضمانات التى تحمى الأفراد من تعسف الإدارة، وتجلى ذلك فى إحاطة صاحب الشان بدوافع وأسباب إصدار القرار، والإدارة عند مباشرتها لاختصاصاتها المخولة يجب أن تحترم مجموعة من القواعد القانونية المقررة لها فى الدولة وتسبيب القرارات الإدارية هى إحدى صور خضوع السلطة العامة فى الدولة لحكم القانون عند مباشرتها لوظائفها، وذلك لانطواء تسبيب القرارات الإدارية على مزايا متعددة، ومتنوعة من ناحية الإدارة ذاتها، والأفراد، والقضاء الإدارى الذى يمارس رقابته على مشروعية أسباب القرار الإدارى[٦].

اهمية التسبيب بالنسبة للجهة الصادرة

الجهة الصادرة هى الجهة المصدرة للقرارات والمقصود بها جهة الإدارة، وتبرز أهمية التسبيب للإدارة انطلاقا من أن التسبيب يقدم صورة واضحة للظروف والملابسات والوقائع التي دعت لاتخاذ القرار مما يسهل على رجل الإدارة فيما بعد عن طريق الرجوع إلى أسباب القرار الصادرة فيما قبل مهمته في إصدار قرار آخر جديد.ومن هذا المنطلق، يعتبر التسبيب للإدارة بمثابة الذاكرة الحية التي تمدها بتجارب سابقة لمواقف مماثلة لما تواجهه، ومن ثم تستطيع الإدارة من خلال استعراض هذه الذاكرة اختيار أفضل البدائل المعروضة عليها في هذا الموقف. ومن هنا يمكننا القول إن التسبيب يعتبر مرجعاً عملياً لرجل الإدارة الذي يستطيع أن يراجع نفسه قبل اتخاذ قرار معين بالرجوع إلى تقديرات سابقة في مواقف مماثلة، ثم يخرج بنتيجة معينة هي الإقدام على اتخاذ القرار أو العدول عنه، بالإضافة إلى العمل على تناسق السلوك الإداري والمواقف المتشابهة. وما يؤكد أهمية التسبيب للإدارة هو مساهمته الفعالة على التقليص من

- حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في ١٩٧٩/٥/١٢ قضية رقم ٥٧١ لسنة ١٨ق، مجموعة١٥ سنة ص ٢٠٤٤.
- حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في ٢٠٠٢/٤/٢- مجموعة المبادئ القانونية- إبريل- يونيو٢٠٠٢- مبدأ رقم ٢، ص٦.
- حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في ١٩٧٠/٦/٤، الدعوي رقم ٩١٠، السنة ٢٢ق، ص٣٤٠.

[٦]- سليمان محمد الطماوى، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، مطبعة عين شمس، القاهرة، ١٩٨٤، ص١٩٧.

(ISSN: 2537- 0758)

احتمالية صدور قرارات خاطئة من قبل السلطة الإدارية، حيث يدعو التسبيب رجل الإدارة إلى التأني والتروي والتفكير العميق والمنطقي في الظروف والملابسات التي تحيط بالبدائل المقترحة للقرارات، ويضمن سلامة التقدير الإداري في لحظات الغضب والإنفعال، مما يوفر للقرار الإداري عناصر النجاح ويساعده على تحقيق أهدافه، وهو ما عبر عنه الفقيه "Ewald Eisenberg" بقوله "إن الالتزام بالتسبيب يدعو الإدارة إلى التمهل وعدم الإستعجال والتروي وإعمال التفكير المنطقي في الظروف والملابسات التي تحيط بالبدائل المقترحة للقرار، ومن ثم يعمل التسبيب على حماية الإدارة من اتخاذ قرارات متسرعة أو مخطئة قد تكون عواقبها وخيمة على الإدارة"[٧].

وتجدر الإشارة إلى أن الأصل عدم التزام الإدارة بتسبيب قراراتها، والحكمة فى ذلك أنه يفترض صدور هذه القرارات استناداً إلى أسباب صحيحة، كالقرارات التى تصدرفى شان الترقية بالاختيار ففى هذه الحالة، على المدعى أن يثبت العكس، ويلعب التسبيب دوراٍ مهماً فى الحد من السلطة التقديرية للإدارة، فعند استشعار الادارة بأن قراراتها تخضع لرقابة المحكمة، فلا شك انها سوف تفصح عن الأسباب القانونية، والواقعية لتلك القرارات من تلقاء نفسها بغية إقناع الاشخاص الآخرين المخاطبين بأحكامهت وبمشروعيتها.

فطالما لم تصدر القرارات وليدة لأهواء، أو أغراض شخصية بعيدة عن المصلحة العامة، وإنما صدرت بعد بحث واستنتاج معقول، باعتبار الإدارة ليست مجرد أكثر من وكيل عن الشعب فى إدارة شئونه، وإدارة موارده العامة المؤتمن عليها، ولذلك فإن التسبيب يمكن أن يقال عنه بأنه كشف حساب للمراجعة، والاستيثاق من معقولية التصرف، ومايصاحبه من أوجه صرف للأموال العامة[٨].

ومن فوائد تسبيب القرارات للجهة الصادرة، إن في تسبيب الأحكام إقناعا للخصوم، وبيانا أن منطوق هذا الحكم جاء استنادا إلى أدلة وبراهين؛ "فيكون أسرع في التصديق، وأدعى للقبول، فإن النفوس إلى قبول الأحكام المعقولة أميل منها إلى قهر التحكم[٩]".

---

[٧]– أشرف عبد الفتاح أبو المجد، موقف قاضي الإلغاء من سلطة الإدارة في تسبيب القرارات الإدارية (دراسة مقارنة)، ٢٠٠٥، ص١٤٠

[٨]– سامى محمد الطوخى، شفافية أعمال الإدارة مدخل رقابى للاصلاح الادارى (دراسة مقارنة بالتطبيق على تسبيب القرارات الادارية)، ص٦٦٩

[٩]– روضة الناظر وجنة المناظر، موفق الدين عبدالله بن قدامة، مؤسسة الريان، ط٢، ٢٠٠٢م، ج٢، ص٢٦٩.

ومن خلال عرض ماسبق، يرى الباحث أن التسبيب وسيلة تربوية للإدارة، لأنه عن طريق التسبيب المنظم لقراراتها سوف يترسخ لديها الفقه الذى ستطبقه، فتجئ قراراتها المستقبلية متناسقة مع قراراتها الماضية، وهذا عنصر مهم خصوصاً إذا كانت الإدارة تمارس اختصاصاً تقديرياً.

للتسبيب أهمية فى الرقابة على مشروعية القرار الإدارى من تسهيل مهمة القضاء فى الرقابة على عنصر السبب، كما أن لأسباب الحكم أهمية كبيرة تتمثل في حمل القضاة على بذل الجهد في فحص القضايا لتصدر أحكامهم بشكل عادل و موافق للقانون، وهو بذلك ينعكس إيجاباً على سمعة القضاء وسمعة الدولة و هيبتها حيث أن هيبة الدولة مستمدة من هيبة القضاء فإذا زالت هيبة القضاء زالت هيبة الدولة. وعليه فإن التسبيب هو ركن في العمل القضائي إي هو أحد مقومات صحته بإعتباره الجزء الذي يسبق المنطوق فهو الأسانيد الواقعية و الحجج القانونية فلا بد من وجوده في الحكم وإلا كان الحكم معيباً[١٠].

ويعتبر التسبيب الوسيلة التي من خلالها يستطيع القاضي أن يبرر عدالة البشر في تطبيق عدالة القانون، كون الحكم القضائي عمل بشري غير منزه، كما أن للتسبيب دور هام فى احترام مجموعة من المبادئ الأساسية التي يرتكز عليها التقاضي كحق الدفاع و مبدأ المواجهة بين الخصم فلايسمح للقاضى أن يقضى بعلمه الشخصى، فضلاً عن كون التسبيب التزاماً قانونياً تبقى ذمة القاضي مشغولة به إلى أن يتم تنفيذه بالطريقة التي حددها القانون.

المبحث الثاني
شروط السبب للقرار الإداري

يقصد بمحل القرار الإداري موضوع القرار أو فحواه، والذي يتمثل في الآثار القانونية التي يحدثها القرار مباشرة، سواء أكان ذلك بأنشاءمركز قانوني جديد أم بتعديل أو إلغاء في مركز قانوني قائم.

ويتنوع الأثر الذي يحدثه القرار الإداري بحسب نوع القرار وما إذا كان قراراً تنظيمياً أم قراراً فردياً. بالنسبة للقرار التنظيمي فإن الأثر يكون بإنشاء أو التعديل أو إلغاء مركز قانوني عام، في حين ينصب هذا الإنشاء أو التعديل أو الإلغاء علي مركز قانوني ذاتي يتعلق بالقرار الإداري الفردي.

---

[١٠]– هادى حسن الكعبى، ٢٠١٤، ، مجلة المحقق الحلي للعلوم السياسية و القانونية، العدد الثانى، السنة السادسة، جامعة بابل، ص١٤٢.

(ISSN: 2537- 0758)

ويشترط في محل القرار الإداري أن يكون ممكناً من جهة، وأن يكون جائزاً قانوناً من جهة أخري.

فمن ناحية يتعين ألا يكون محل القرار الإداري مستحيلاً سواء من الناحية الواقعية أو القانونية، فإذا كان المحل مستحيلاًكان القرار منعدماً. ومن ناحية أري يجب أن يكون محل القرار جائزاً قانوناً، ومن ثم إذا كان غير جائز قانوناً فيكون من المستحيل تحقيقه قانوناً، وبالتالي يصبح القرار الإداري معيباً بعيب المحل جديراً بالإلغاء. ويلاحظ في هذا والصدد، أن رقابة القضاء الإداري لمحل القرار رقابة داخلية تنصب علي مضمون القرار وفحواه للتأكد من احترام الإدارة للقواعد القانونية الموضوعية، حيث إن مخالفة القرار الإداري لهذه القواعد تتخذ صوراً متعددة، فقد تكون مخالفة مباشرة وصريحة لخروج الإدارة الصريح علي نص قانوني قائم، وقد تكون المخالفة نتيجة لخطأ الإدارة في تفسير النصوص القانونية، وقد تتمثل المخالفة في صورة الخطأفي تطبيق القاعدة القانونية[١١].

وأخيراً يتعين لصحة القرار الإداري ومشروعيته أن يستهدف تحقيق المصلحة العامة، والتي من أجلها منحت الإدارة سلطة إصدار القرارات الإدارية.

وفي ضوء ما تقدم، إذا استهدفت الإدارة من وراء إصدار القرار الإداري تحقيق غاية تبتعد عن المصلحة العامة ولا تمت لها بصلة، فإن قراره في هذه الحالة يكون مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة وقابلاً للطعن فيه بالإلغاء أمام لبقضاء الإداري.

ويلاحظ في هذا الصدد أنه لما كان مفهوم المصلحة العامة واسعاً وغير محدد، فإن المشرع كثيراً ما يتدخل ليحدد للإدارة أهدافاً معينة تلتزم بتحقيقها، بحيث لو سعت الإدارة إلي تحقيق أهداف غير تلك التي حددها لها المشرع، فإن قراراتها تكون مشوبة بعيب إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها، حتي ولو كات الإدارة تستهدف تحقيق المصلحة العامة، وهو ما يعرف بقاعدة تخصيص الأهداف، ومن أبرز المجالات التي حدد القانون للإدارة أهدافاً خاصة تستهدفها في قراراتها، ولا تحيد عنها، مجال الضبط الإداري، حيث حدد المشرع الهدف الذي يتعين علي سلطات الضبط الإداري أن تسعي إلي تحقيقه، وهو المحافظة علي النظام العام بمدلولاته الثلاثة، الأمن العام، و الصحة

---

[١١] راجع: د. مصطفي عفيفي. المرجع السابق، ص٢٧٦– ٢٧٧، د. عبدالغني بسيوني عبدالله. المرجع السابق، ص٤٩٤– ٤٩٦، د. محمد حسنين عبدالعال. مبادئ القانون الإداري، المرجع السابق، ص١٥٧ وما بعدها، د. أنس جعفر. الدعاوي الإدارية، المرجع السابق، ص٩٦–٩٨.

العامة، و السكينة العامة[١٢]. وأخيلاً يتعين علي الإدارة الالتزام بالإجراءات المحددة لها في سبيل تحقيق الهدف الذي تسعي إليه، فإذا خرجت الإدارة علي ذلك وتعمدت استعمال إجراء إداري محل إجراء آخر كان ينبغي عليها ممارسته في سبيل الوصول إلي هدفها، فإنها بذلك تكون قد انحرفت وأساءت استعمال سلطتها في نطاق الإجراءات الإدارية، ومن أمثلة ذلك أن تلجأ الإدارة إلي الاستيلاء المؤقت علي العقارات بدلاً من السير في إجراءات نزع الملكية للمنفعة العامة، تفادياً منها لطول ودقة هذه الإجراءات[١٣].

تنقسم القرارات الإدارية من حيث التكوين إلي قرارات بسيطة و أخري مركبة. والقرارات البسيطة هي تلك القرارات التي تصدر بصفة مستقلة، وتكون قائمة بذاتها، وتستند إلي عملية قانونية واحدة، أي أنها لا ترتبط بعمل قانوني آخر. ومن أمثلة هذه القرارات القرار الصادر بتعيين شخص في إجدي الوظائف العامة، أو القرار الصادر بترقية أحد الموظفين أو إنهاء خدمته.

اما القرارات المركبة في تلك القرارات التي لا تصدر بصفة مستقلة بل تصاحب أعمالاً إدارية أخري، وقد تكون سابقة أو معاصرة أو لاحقة علي عمل إداري آخر مع وجود صلة الارتباط بينها جميعاً. مثال ذلك القرار الصادر بإرساء المناقصة أو المزايدة علي أحد الأفراد تمهيداً لإبرام العقد الإداري، وكذلك القرار الصادر بمنح امتياز لأحد الأفراد و المصاحب لعقد أشغال عامة تم إبرامه مع هذا الشخص.

أما القرارات المركبة في تلك القرارات التي لا تصدر بصفة مستقلة بل تصاحب أعمالاً إدارية أخري، وقد تكون سابقة أو معاصرة أو لاحقة علي عمل إداري آخر مع وجود صلة الارتباط بينها جميعاً. مثال ذلك القرار الصادر بإرساء المناقصة أو المزايدة

---

[١٢] راجع: أ.د. عاطف البنا. المرجع السابق، ص٢٦٩ وما بعدها، د. سامي جمال الدين. أصول القانون الإداري. المرجع السابق، ص٦٠٦ وما بعدها، أ.د. سعاد الشرقاوي. المرجع السابق، ص١١٢-١٢٥، د، مصطفي عفيفي. المرجع السابق، ص٢٨١، د. محمد حسنين عبدالعال. المرجع السابق، ص١٦٢، وما بعدها، د. محمد سعيد أمين. المرجع السابق، ص٥٣٧ وما بعدها، د. عبدالفتاح عبدالبر. المرجع السابق، ص ٩٨-١٠٣، د.فتحي فكري. وجيز دعوي الإلغاء طبقاً لأحكام القضاء، بدون دار نشر. ٢٠٠٣/٢٠٠٤، ص ٢٧٥-٢٨١.

[١٣] راجع: أ.د. عاطف البنا. المرجع السابق، ص ٢٧٥، ٢٧٦، د. عبدالغني بسيوني عبدالله. المرجع السابق، ص ٥٠٠، ٥٠١، د.فتحي فكري. المرجع السابق، ص٢٨٢.

(ISSN: 2537- 0758)

علي أحد الأفراد تمهيداً لإبرام العقد الإداري، وكذلك القرار الصادر بمنح امتياز لأحد الأفراد والمصاحب لعقد أشغال عامة تم إبرامه مه هذا الشخص.

وأهمية هذا التقسيم تتمثل في أن القضاء الإداري في كل من فرنسا و مصر يسمح بفصل القرار الإداري الذي يسهم في تكوين العملية القانونية المركبة، والطعن فيه مستقلاً بقصد إلغائه، فإذا ما حكم ببطلانه انعكس ذلك علي العملية المركبة التي ساهم فيها القرار الباطل(١٤).

تنقسم القرارات الإدارية من هذه الزاوية إلي قرارات منشئة وأخري كاشفة. ويقصد بالقرارات المنشئة تلك القرارات التي يترتب عليها إنشاء مركز قانوني جديد، أو إحداث تغيير في المراكز القانونية القائمة سواء بالتعديل أو الإلغاء. وهي تشكل الغالبية العظمي من القرارات الإدارية، ومن أمثلها قرار التعيين في الوظيفة العامة وقرار فصل موظف من الخدمة وقرار منح رخصة أو امتياز.

أما القرارات الكاشفة أو المقررة، فهي تلك القرارات التي لا تحدث تغييراً في المراكز القانونية العامة أو الخاصة، بل يقتصردورها علي تأكيد أو تقرير مركز قانوني قائم من قبل. ومن أمثلة هذه القرارات، القرار الصادر بفصل موظف لسبق الحكم عليه بعقوبة جناية أو بعقوبة مقيدة للحرية في جريمة مخلة بالشرف، والقرار الصادر برفض تظلم علي أساس مشروعية القرار المتظلم منه، والقرار الصادر تأكيداً لقرار إداري سابق. وتتضح أهمية التمييز بين القرارات المنشئة والقرارات الكاشفة من ناحيتين:

الأولي: من حيث مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية.

الثانية: من حيث جواز سحب القرار وموعده(١٥).

الثالثة: تقسيم القرارات الإدارية من حيث أثرها علي الأفراد:

تنقسم القرارات الإدارية من هذه الناحية إلي قرارات نافذة في حق الإفراد، وأخري غير نافذة في حقهم.

---

(١٤) راجع في تفصيل ذلك.د. سليمان الطماوي. النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق، ص٤١٩-٤٢٢، د. محمود حافظ. القرار الإداري، المرجع السابق، ص٧٤-١٢٢.

(١٥) راجع في تفصيل ذلك: أ.د. سليمان الطماوي. النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق، ص٤٤٨-٤٥١، د.محمود حافظ. القرار الإداري، المرجع السابق، ص١٧١-١٧٧، د.أنس جعفر. القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص٥١، د. محمد سعيد أمين. المرجع السابق، ص٥٤٣، ٥٤٤، د. عبدالغني بسيوني عبدالله. المرجع السابق، ص٥٠٤، ٥٠٥.

والقرارات النافذة في حق الأفراد هي تلك القرارات التي تكون ملزمة لهم ويقع عليهم واجب احترامها وإلا أجبروا علي ذلك قهراً، وتندرج غالبية القرارات الإدارية في هذه الطائفة.

أما القرارات غير النافذة في حق الأفراد، فهي تلك القرارات التي تكون غير ملزمة لهم، ولا يحتج بها عليهم، ويقتصر أثرها القانوني علي الإدارة فقط، ومثالها الإجراءات الداخلية أو إجراءات التنظيم الداخلي ومن أهمها المنشورات والتعليمات و الأوامر المصلحية والتي يقع علي عاتق الموظفين دون الأفراد العاديين، واجب احترامها، وإلا تعرضوا لتوقيع الجزاءات التأديبية عليهم حال مخالفتهم لها.

وفائدة هذا التقسيم تتخلص في أن الطعن بالإلغاء لا يجوز إلا بالنسبة للقرارات النافذة في حق الأفراد فقط، ومن ثم لا يجوز الطعن بالألغاء في الإجراءات الداخلية سواء من الأفراد العاديين أو من الموظفين المخاطبين بها[١٦].

الرابعة: تقسيم القرارات الإدارية من حيث خضوعها لرقابة القضاء:

تنقسم القرارات الإدارية من حيث خضوعها لرقابة القضاء إلي طائفتين:

الأولي: القرارات التي تخضع لرقابة القضاء، وهذا هو الأصل العام، تطبيقاً لمبدأ المشروعية، الذي يعني خضوع جميع أعمال السلطة التنفيذية لرقابة القضاء، سواء إلغاءً أو تعويضاً أو تعويضاً فقط حسب النظام القضائي الذي تعتنقه الدولة وما إذا كان مزدوجاً أو موحداً.

الثانية: القرارات التي لا تخضع لرقابة القضاء استثناءً من مبدأ المشروعية، وهي تلك القرارات المتعلقة بأعمال السيادة أو الحكومة، أو القرارات التي لا تخضع للرقابة القضائية بناءً علي نص تشريعي خاص[١٧].

---

[١٦] راجع في تفصيل ذلك:

أ.د. سليمان الطماوي. النظريات العامة للقرارات الإدارية. المرجع السابق، ص٤٤٢، ٤٤٧، د. محمود حافظ، القرار الإداري. المرجع السابق، ص١٦٠، ١٧١، د. عبدالمنعم محفوظ، د. ماهر عبدالهادي، د.الشافعي أبو راس، المرجع السابق، ص٤١٧، ٤١٨، د. محمد سعيد أمين. المرجع السابق، ص٥٤٢– ٥٤٣، د. عبدالغني بسيوني عبدالله. المرجع السابق، ص٥٠٥، ٥٠٦.

[١٧] راجع في تفصيل ذلك: أ.د. سليمان الطماوي. المرجع السابق الإشارة إليه، ص٤٢٢–٤١١، د. محمود حتفظ. المرجع السابق الإشارة إليه، ص١٢٣–١٥٨، د. أنس جعفر. القرارات الإدارية،

(ISSN: 2537- 0758)

الخامسة: تقسيم القرارات الإدارية من حيث المدي و العمومية:

وأخيراً تنقسم القرارات الإدارية من حيث مداها وعموميتها إلي قرارات فردية وأخري تنظيمية.

والقرارات الفردية هي تلك القرارات التي تصدرها الإدارة بصدد فرد معين بالذات أو أفراد معينين بذواتهم، أو حالة أو حالات محددة بذاتها، كما أنها تستنفد موضوعها أو مضمونها بمجرد تطبيقها. ومن أمثلتها القرار الصادر بتعيين أحد الأفراد في إحدي الوظائف العامة، والقرار الصادر بمنح رخصة، والقرار الصادر بتوقيع جزاء تأديبي علي أحد الموظين.

أما القرارات التنظيمية أو اللائحية، فهي تلك القرارات التي تتضمن قواعد عامة مجردة ملزمة تطبق علي عدد غير محدد من الحالات أو الأفراد، إذا توافرات شروط تطبيقها، وهي لا تستنفد موضوعها بمجرد تطبيقها علي حالة معينة أو فرد معين، بل تظل قابلة للتطبيق كلما توافرت الشروط اللازمة لذلك. ومن أمثلة القرارات التنظيمية اللوائح بجميع أنواعها، سواء أصدراتها الإدارة في الظروف العادية أو الاستثنائية.

أما عدم التسبيب فيترك الفرد في شك عريض، وفي متاهة مظلمة لا يستطيع أن يحدد لنفسه نقطة الارتكاز التي يبدأ منها الدفاع عن نفسه، فيتخبط مكرهاً في اتجاهات مختلفة ومتباينة تقطع أنفاسه وتستنفد قواه من جهة، وتفقد الثقة في شرعية النشاط الإداري من جهة أخرى، علاوة على ذلك فإن انعدام التسبيب يصعب على الفرد البحث في سند دعواه، حيث إنه لا يستطيع أن يطعن في قرار يجهل الأسباب والدوافع التي حركت الإدارة لإصدار قرارها.

ويُمَكِّن التسبيب الفرد من التحقق من صحة الوقائع وتكييفها القانوني، فمتى علم صاحب الشأن أن تلك الوقائع لا مبرر لها أو أنها لا ترتكز على أساس قانوني صحيح بادر بالطعن في القرار حولها، ثم إنه من شأن الإفصاح عن تلك الوقائع وأساسها القانوني تسهيل إقامة الدليل أمام القضاء الإداري وذلك لأنه هناك علاقة وطيدة بين التعليل كشرط شكلي وحق الدفاع في التعليل يمكن المعني بالأمر من المعرفة المسبقة للاعتبارات الواقية والقانونية التي أسند عليها في اتخاذ القرار وترتيب وتهيئة الأدلة المفندة لها، علاوة على ترتيب وسائل الطعن، لذلك فالتعليل يساعد على حماية حقوق

المرجع السابق، ص٢٨ ومابعدها، د. عبدالغني بسيوني عبدالله. المرجع السابق، ص٥٠٧ وما بعدها، د. مصطفي عفيفي. المرجع السابق، ص٢٩٧ وما بعدها.

الأفراد بشكل مباشر أو عن طريق المحامي، هذا الأخير سوف يتمكن من وسيلة التعليل التي تساعده على اختيار وسيلة الطعن الناجمة على ضوء أسباب الطعن، ويسهل عليه مهمة إثبات تلك الوسائل، لذلك فالتعليل من شأنه يسهل للمعني بالأمر أو لمحاميه مهمة الإثبات والدفاع. ومن خلال ما سبق ذكره، يمكن القول إن القرار الإداري كلما كان معللاً كلما كان مفهوماً، وإن من شأن ذلك تسهيل مهمة الدفاع والإثبات بالنسبة للطاعن، أما بالنسبة للإدارة فالتسبيب يشكل وسيلة إقناع والرضوخ لتنفيذه بكل طواعية.

إن إساءة استعمال السلطة هي وجه لعدم مشروعية القرار الإداري، وهو متصل بغاية إصداره ويقع عندما يخالف القرار الإداري هدف تحقيق المصلحة العامة، كما في حالة استهداف رجل الإدارة مصلحة بعيدة عن المصلحة العامة، كاستعمال السلطة بهدف الانتقام أو التشفي من أجل تحقيق مصلحة خاصة. ويقع هذا العيب أيضاً إذا خالفت الإدارة الهدف الذي حدده المشرع لإصدار هذا القرار حتى وإن حققت المصلحة العامة، فلا يكفي لمشروعية القرار الإداري تحقيق المصلحة العامة وإنما ينبغي أيضاً الالتزام بما حدده المشرع من أهداف، حيث أن تجاهل قاعدة تخصيص الأهداف من شأنه إبطال القرار الإداري، وهذه القاعدة يخضع لها.

كما– قلنا– في المثال السابق القرار التأديبي حيث يجب أن يهدف القرار إلى تحقيق مصلحة المرفق وضمان سيره بانتظام وباضطراد، إضافة إلى تحقيق هدف الردع العام. أما إذا كان الهدف من وراء القرار التأديبي التنكيل بالموظف أو الانتقام منه اعتبر قراراً باطلاً لكونه معيباً يعيب الانحراف بالسلطة، حيث إن السلطة التأديبية لم تمنح حق توقيع الجزاء لكي تجعل منه أداة تستخدمها ضد من لا يعجبها من الموظفين لما يؤدي ذلك من إشاعة للفوضى داخل الإدارة، وفقدان الموظفين للثقة في رؤسائهم، الأمر الذي ينعكس بالسلب على الأداء الوظيفي والذي بدوره يؤثر على مصالح المتعاملين مع الإدارة، ومن تطبيقات الانحراف بالسلطة عن الهدف المخصص نذكر منها: إلغاء مجلس الدولة الفرنسي قرارا بفصل موظف نظراً لإلغاء الوظيفة، في حين أنها كانت تهدف إلى توقيع جزاء تأديبي، حيث ذهب إلى أن القرار المطعون فيه لا يمثل قرارا بفصل لإلغاءالوظيفة، ولكنه يمثل قرار عزل ومن ثم فإن الجهة الإدارية استبعدت الطاعن من وظيفته على نحو غير مشروع وبالتالي تكون قد ارتكبت خطأ من طبيعة تبرر قيام مسؤوليتها.

ولكن يبقى دور التسبيب في الكشف عن مدى إساءة استعمال السلطة محدوداً فمن غير المعقول أن تفصح الإدارة في حالة استعمال السلطة من تلقاء نفسها عن حقيقة

(ISSN: 2537- 0758)

الدوافع التي من أجلها أصدرت القرار، بل على العكس من ذلك فإنها تبقى دائماً تذكر في قراراتها أنها صدرت لتحقيق المصلحة العامة. فرغم صعوبة الرقابة على عيب إساءة استعمال السلطة خصوصاً وأن إثبات الإنحراف يقع على عاتق المدعي بحكم أن هذا العيب يعتبر خفيا ومستترا ومستقرا في بواعث الإدارة الخفية ودوافعها الباطنية، ولكن ومع ذلك تسهل رقابته بإبرازه والكشف عنه في صلب القرار الإداري من خلال قاعدة إلزامية التسبيب.

كذلك فإن تسبيب الأحكام مهم بالنسبة لإقناع الرأي العام بعدالة القضاء، فمن خلال اطلاعهم على أسباب الأحكام، يمكنهم هذا من الثقة بعدالة القاضي، والتأكد من صحة حكمه؛ مما يؤدي إلى الثقة في المرفق القضائى، ويعكس عدالته واستقلاله؛ فيعود إيجابا على سمعة القضاء، ويسهم في جلب الاستثمارات الأجنبية؛ من خلال التأثير إيجابا على سمعة الدولة[١٨].

ومن هنا، فإن التسبيب ليس مجرد وسيلة إقناع بمشروعية القرار الإداري، بل هو أيضاً ضمان للآمان القانوني للفرد تجاه السلطة الإدارية، ذلك أنه يمنح للفرد قناعة بأن الإدارة تتصرف في إطار الشرعية، فالتعليل كذلك يحد من السلطة العامة للإدارة ويجنبها إصدار قرارات تعسفية وتحكمية .لذلك يبقى التعليل آلية فعالة لحماية الحقوق والحريات، إذا بقدر ما تعلل الإدارة قراراتها بقدر ما تصبح سلطة الإدارة مقيدة والسلطة المقيدة هي الأسلوب الإداري في حماية الأفراد وحرياتهم، لأنه يحدد للإدارة الدائرة التي ينبغي التصرف في إطارها[١٩].

ومن خلال وقوف الفرد على الاسباب الحقيقية التى استندت اليها الادارة لإصدار القرار يستطيع الفرد بعد ذلك أن يحدد موقفه تجاه هذا القرار، فيكون لدى الفرد خياران:

-إما أن يقتنع بفحوى هذا القرار لقوة منطق أسبابه، ومثال ذلك المرشح الذى رفض تعيينه فى إحدى الوظائف العامة يهمه أن يعرف سبب الرفض هل هو سوء سيرته الشخصية، أو سبق الحكم عليه جنائياً، وهو بذلك يستفيد من معرفة سبب الرفض إذا اراد معالجة هذا العيب حتى لايمثل سبباً لرفضٍ جديد فى المستقبل فيسعى إلى الإبتعاد

---

[١٨]- سبيب الأحكام، يوسف المصاورة، مرجع سابق، ص ٥٣.

[١٩]- محمد قصري، تعليل القرارات الإدارية ضمانة للحقوق والحريات ورقابة قضائية فعالة، مجلة القضاء الإدارى، العدد الخامس، السنة الثالثة، ٢٠٠٤، ص٢٥-٢٦

عن ما من شأنه أن ينعته بسوء السيرة، أو يسعى لرد اعتباره فى الحكم الجنائى الصادر ضده[٢٠].

كما قضت محكمة القضاء الإدارى بمصر على أنه "ولئن كانت الإدارة غير ملزمة ببيان أسباب قراراتها إلا حيث يوجب القانون ذلك عليها، إلا أنها ذكرت أسباباً لقراراتها، سواء اوجب القانون ذلك عليها، أو لم يوجبه، فإن هذه الأسباب تكون خاضعة لرقابة محمكة القضاء الإدارى لتعرف مدى صحتها من الوجهة المادية، فإذا استبان لها أنها غير صحيحة مادياً، أو أنها تنطوى على مخالفة للقانون، أو على خطأ فى تطبيقه، أو تأويله، أو على إساءةاستعمال السلطة كانت تلك القرارات باطلة، وحق لمحكمة القضاء الإدارى أن تحكم بإلغائها لانعدام الأساس التى يجب أن يقوم عليه أو لفساده"[٢١].

وترتيباً على ذلك فإن من فوائد التسبيب عند الخصوم أنه يؤدى إلى احترام حقوق المعنيين بالقرار ذلك الحق الذى يعد مبدأعاماً، وحقاً يقرره القانون الطبيعى، حيث أن مظاهر هذا الحق لاتقتصر على مبدأ علم المعنى بالقرار الصادر بحقه فقط وحياد رجل الإدارة، ولكنها تشمل أيضاً تسبيب القرار باعتباره وسيلة غير مباشرة لتحقيق حق الدفاع، إذ يتمكن الأفراد بعد المامهم بالأسباب الواقعية، والقانونية التى يقوم عليها القرار، واطمئنانهم النفسى من تقديرهم لمدى نجاح هذه الطعون القضائية مقدماً، وعندئذٍ لن يقدموا طعناً قضائياً لمخاصمة مشروعية القرار الإدارى الصادر بحقهم إذا ماكانت نسبة نجاح هذا الطعن ضئيلة، وبالتالى سيعدل عن تقديم دعاوى تجاوز حدود السلطة إذا كانت الأسباب الواقعية والقانونية مشروعة[٢٢].

أن التسبيب يمكن الخصم عند عدم القناعة بالحكم من الاعتراض عليه، والطعن فيه، ومن جهة أخرى فإن التسبيب ضمانة هامة لإعمال المبادئ المقررة لمصلحة الخصوم واحترامها، فعن طريق أسباب الحكم يتمكن الخصوم من التأكد من أن الإجراءات التي اتخذها القاضي في الدعوى لا تتضمن أية مخالفة لحق الدفاع، أو لمبدأ

---

[٢٠]– اشرف عبدالفتاح ابو المجد، تسبيب القرارات الإدارية أمام قاضى الإلغاء، دراسة مقارنة، مجلة دراسات، الجامعة الأردنية، عمان– الأردن، المجلد الثانى والعشرون (أ) العدد السادس ١١٩٥م ص١٦٤–١٦٥.

[٢١]– حارث بن عبدالله بن احمد وآخرين، تسبيب القرارات الإدارية:دراسة مقارنة، ٢٠١٧، رسالة جامعية لنيل درجة الماجستير، جامعة السلطان قابوس كلية الحقوق، ص٤٤.

[٢٢]– حمدى ياسين عكاشة، القرار الإدارى فى قضاء مجلس الدولة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر ١٩٩٨، ص٥١٠

(ISSN: 2537- 0758)

المواجهة بين الخصوم، أو مبدأ حياد القاضى التى تُعد بلا شك مبادئ رئيسيى يرتكز عليها القاضي؛ تحقيقا للعدالة والمساواة بين الخصوم[٢٣].

وتظهر أهمية التمييز بين هذين النوعين من القرارات من حيث النظام القانوني الذي يخضع له كل نوع منهما، فالقرارات التنظيمية تختص بأحكام معينة تختلف عن تلك التي تطبق علي القرارات الفردية[٢٤].

السادسة: تقسيم القرارات الإدارية من حيث وجودها القانوني وطريقة تنفيذها:

تنقسم القرارات الإدارية من حيث وجودها القانوني إلي قرارات صريحة وأخري ضمنية، ومن حيث طريقة تنفيذها يمكن تقسيمها إلي قرارات إدارية أساسية وقرارات إدارية متكررة يومياً[٢٥].

السابعة: تقسيم القرارات الإدارية من حيث الجهة أو الشخص الذي أصدر القرار:

تنقسم القرارات الإدارية من حيث الجهة أو الشخص الذي أصدر القرار إلي قسمين:

الأول: القرارات التي تصدر من أعضاء السلطة المركزية، ومن أمثلتها القرارات الجمهورية وقرارات مجلس الوزراء والقرارات الوزراية التي يصدرها كل وزير في نطاق وزراته، كما تمثل قرارات ممثلي السلطة المركزية في الأقاليم كقرارات المحافظ في نطاق المحافظة.

الثاني: القرارات التي تصدر من الهيئات والوحدات الإدارية اللامركزية، سواء كانت محلية أم مرفقية، كالقرارات التي تصدرها المجالس المحلية للمحافظات ومجالس المراكز والمدن والأحياء و القري، وكذلك القرارات التي تصدرها الهيئات العامة[٢٦].

---

[٢٣]– أسباب الحكم المرتبطة بالمنطوق، أحمد هندي، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٥، ص٣٨.

[٢٤] راجع في تفصيل ذلك: أ.د. سليمان الطماوي. المرجع السابق الإشارة إلية مباشرة، ص٤٥٢ وما بعدها، د. محمود حافظ، المرجع السابق الإشارة إلية، ص١٧٨ وما بعدها، أ.د. ثروت بدوي. تدرج القرارات الإدارية ومبدأ الشرعية– دار النهضة العربية– ١٩٧٠، ص٧٦–٧٨، د.أنس جعفر. القرارات الإدارية. المرجع السابق، ص٤١وما بعدها، د. مصطفي عفيفي. المرجع السابق، ص٢٩١ وما بعدها، د. عبدالغني بسيوني عبدالله. المرجع السابق، ص٥١١–٥١٢، د. خالد سمارة الزعبي. المرجع السابق، ص١١٠ وما بعدها.

[٢٥] راجع في تفصيل ذلك: أ.د. أنس جعفر. القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص٢٥–٥٧.

[٢٦] راجع: أ.د. ثروت بدوي. المرجع السابق، ص٣٧–٧٤، د. عبدالمنعم محفوظ، د. ماهر عبدالهادي، د. الشافعي أبو راس. المرجع السابق، ص٤١٥، د. محمد سعيد أمين. المرجع السابق، ص٥٤١، د. خالد سمارة الزعبي. المرجع السابق، ص١٠٢–١٠٩.

الثامنة: تقسيم القرارات الإدارية من حيث مدي استمرار تنفيذها:

أخيراً يمكن تقسيم القرارات الإدارية من حيث مدي استمرار تنفيذها إلي قرارات ذات أثر حال ومباشر، وقرارات مستمرة التنفيذ[٢٧].

والغالبية العظمي من القرارات الإدارية تعتبر قرارات ذات أثر حال ومباشر، أي أنها تستنفد مضمونها بمجرد تطبيقها مرة واحدة، أما القرارات المستمرة فهي تلك القرارات التي لا تستنفد مضمونها بمجرد تطبيقها، بل تظل قائمة منتجة لاثارها في المستقبل.

الخاتمة والنتائج

غني عن البيان أن القرارات الإدارية تعتبر من أهم موضوعات القانون الإداري القاطبة، ويرجع ذلك إلي أن أغلب اختصاص القضاء الإداري في مصر يكاد يكون قائماً علي فكرة القرار الإداري، كما أن القرار الإداري يعتبر من اهم عناصر العملية الإدارية، بل يمكن القول بأن القرار الإداري يمثل جوهر عمل المسئولين في المصالح الإدارية المختلفة.

١- قد يترب علي قيام الإدارة بإصدار قرارتها الإدارية المساس بحقوق وحريات الأفراد التي كفلها الدستور والقانون، لذلك وجب علي الإدارة في هذا الشأن احترام مبدأ المشروعية وعدم مخالفة أحكام القوانين و اللوائح المعمول بها في الدولة، وإلا كانت قرارتها الصادرة منها غير مشروعة لمخالفة القانون، وخضعت بالتالي لرقابة القضاء الإداري إلغاءً وتعويضاً.

٢- إن المنطق يفرض علينا أن نتناول الاتجاه السائد في بعض الدول ومنها مصر وهو عدم التزام الإدارة بتسبيب قراراتها الإدارية إلا إذا كان هناك نص يلزمها بذلك، ومن ثم يثور التساؤل عن مضمون مبدأ عدم التسبيب الوجوبي للقرارات الإدارية.

٣- ان المقصود بالقرار الإداري وذلك ببيان أركانه فحسب وهي التي من شأنها انعقاد القرار الإداري، بل تعدي ذلك حيث اهتم التعريف اهتماماً واضحاً بسرد شروط صحةالقرار الإداري أو بالأحري شروط مشروعيته، وهذه الشروط الأخيرة يجب أن تخرج عن ماهية القرار في ذاته.

٤- ان القرار الإداري عملاً قانونياً يؤثر إيجابياً أو سلبياً في المراكز القانونية للأفراد، وجوب استبعاد الأعمال المادية للإدارة سواء كانت إدارية أو غير إرادية، من عداد القرارات الإدارية، أي أن الأعمال المادية لا يجوز الطعن فيها بالإلغاء لأنها ليست من قبيل القرارات الإدارية، ولا تحدث أثراً قانونياً مباشراً في المراكز القانونية القائمة

---

[٢٧] راجع في هذا التقسيم. د. حسني درويش عبدالحميد. نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء، رسالة دكتوراه، حقوق عين شمس، ١٩٨١، ص٣٢-٣٥.

(ISSN: 2537- 0758)

مراجع البحث

- حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في ١٩٧٩/٥/١٢ قضية رقم ٥٧١ لسنة ١٨ق، مجموعة١٥ سنة.
- حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في ٢٠٠٢/٤/٢- مجموعة المبادئ القانونية- إبريل- يونيو٢٠٠٢- مبدأ رقم ٢.
- حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في ١٩٧٠/٦/٤، الدعوي رقم ٩١٠، السنة ٢٢ق
- حسني درويش عبدالحميد. نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء، رسالة دكتوراه، حقوق عين شمس، ١٩٨١.
- يوسف محمد: تسبيب الأحكام وفقا لقانون أصول المحاكمات المدنية ط ٢. عمان دار الثقافة للنشر والتوزيع.٢٠١٠، ص٢١.
- سامى الطوخى، شفافية أعمال الإدارة، مدخل رقابى للإصلاح الإدارى، دراسة مقالارنة بالتطبيق على تسبيب القرارات الادارية- رسالة دكتوراه- حقوق بنى سويف، ٢٠٠٥
- عبدالله بن سعد آل خنين- عضو هيئة كبار العلماء، تسبيب الاحكام القضائية فى الشريعة الإسلامية- دار بن فرجون، ٢٠١٣
- مصطفى ابو زيد فهمي، القضاء الاداري ومجلس الدولة، الطبعة الرابعة، منشأة المعارف، الاسكندرية، لسنة ١٩٩٨م.