**كلية الحقوق**

**قسم القانون العام**

**بحث للنشر**

# تسبيب القرارات الإدارية، ماهيته، ونطاق إلزاميته

# "دراسة مقارنة بين القانونين الفلسطيني والمصري"

**تحت إشراف**

**الأستاذ الدكتور/ وليد محمد الشناوي**

**عميد كلية الحقوق**

**إعداد الباحثة**

**كرامة على حمادنة**

## مقدمة

يفترض أن تسعى الإدارة العامة لتحقيق المصلحة العامة وهذا الأمر لا يمكن تحققه دون وجود إدارة أو حكم رشيد يرى في نفسه مفوضا عن الأفراد في تسيير شؤونهم، فيجب عليها السعي بالقدر الكافي لتحقيق المصلحة العامة وتقديم الخدمات لأكبر قدر ممكن من المواطنين واستخدام الامتيازات التي تتمتع بها في خدمة المواطنين لا سلاحا عليهم.

وعند الحديث عن الامتيازات الممنوحة للإدارة تعتبر القرارات الإدارية من أهم مظاهر السلطة التي تتمتع بها الإدارة وأكثرها خطراً، فهي وسيلة مهمة في إدارة المرافق العامة، وتسعى من خلالها لتحقيق اهداف وغايات الافراد، فان حيث تصدر بمشيئة الإدارة المنفردة بما لها من سلطات وامتيازات بمقتضى اللوائح والقوانين بهدف إحداث أثر قانوني معين اما انشاء او تعديل او الغاء، تشكل تهديداً حقيقياً على المساس بحقوق الأفراد وحرياتهم، إذا ما جانبت فيها الإدارة الصواب.

فمن هذا المنطلق فإن تسبيب القرارات الإدارية يعد من أنجح الضمانات لحماية حقوق وحريات الأفراد من تعسف الإدارة، فيستطيع المخاطب بالقرار فهم الأسباب الواقعية والقانونية التي دفعت الإدارة لإصدار القرار والتي بلا شك لديها أسباب ودوافع لقراراتها سليمة من وجهة نظرها، ويجعل الإدارة تتريث أكثر عند إصدار قراراتها، فلا يصدر

الموظف المختص القرار إلا بعد الإلمام بالموضوع بشكل كافٍ يمكنه من إصدار القرار وهو مقتنع بصحته وخلوه من العيوب التي قد تجعله عرضة للإلغاء أمام القضاء، إلا أن الفقهاء والقضاة الاداريون في الأنظمة العربية أجمعوا على أن الإدارة غير ملزمة بتسبيب قراراتها الإداري ما لم يوجد نص واضح بهذا الخصوص، والتسبيب يعد مظهرا خارجيا للقرار، فهو يبين حقيقة قيام الإدارة بدراسة جدوى إصدار القرار من عدمه، ومدى استهدافه للمصلحة العامة، و مدى وجود أسباب سليمة تبرر إصداره.[1]

موضوع الدراسة وأهميتها:

وتتجلى أهمية موضوع الدراسة في مساعدة جهات الاختصاص على تقييم جهة مصدرة القرار في مدى مشروعيته وصحته، والأهداف التي يسعى إلى تحقيقها، فهو يعد من الموضوعات المهمة والحديثة عمليا، فتسعى هذه الدراسة لحث المشرع على سن قوانين تتعلق بالإجراءات الإدارية التي تستوجب التسبيب لحماية حقوق المواطنين، كما تظهر أهميتها كونها دراسة مقارنة لموضوع تسبيب القرار الإداري في فلسطين ومصر.

إشكالية الدراسة:

إن المبدأ العام هو حرية الإدارة في تسبيب قراراتها ما لم يوجد نص قانوني يفرض عليها ذلك، وهذا يمثل امتياز تتمتع به الإدارة، إلا أن إعمال هذا المبدأ يمكن ان يؤدي الى المساس بحقوق الأفراد وحرياتهم، لأنه يفقد الأفراد ضمانة جوهرية من

[1] وهيبة بلباقي، تسبيب القرارات الإدارية في الإجراءات القضائية والإدارية، رسالة دكتوراه، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، ٢٠١٩، ص١٠

ضـماناتهم تجاه قرارات الإدارة الصـادرة في مواجهتهم ولاسـيما الضـارة، إضـافة إلى أن هذا المبدأ يتعارض مع مبدأ الشفافية الإدارية ووجوب وضوح القرارات الإدارية

وتتزايد هذه الإشـــكالية في نطاق القانون الفلســـطيني والمصـــري حيث لم يلزما الإدارة بتســـبيب قراراتها إلا في نطاق ضـــيق جداً، وبالتالي فإن الإشـــكالية المطروحة تتمثل في توضـــيح مدى أهمية التســـبيب في الإجراءات الإدارية باعتباره ضـــمانة هامة للحقوق والحريات.

أهداف الدراسة:

تهدف هذه الدراســـة الى توضـــيح مفهوم تســـبيب القرارات الإدارية وتمييزه عن مفهوم السبب، وبيان مدى أهمية التسبيب بالنسبة للإدارة والأفراد والقضاء، ومدى التزام الإدارة بتسبيب قراراتها الإدارية.

منهج الدراسة:

لتحقيق الأهداف المرجوة فسوف تنحو الدراسة إلى اتباع منهج وصفي تحليلي مقارن.

## المبحث الأول

## ماهية تسبيب القرارات الإدارية

يعد التسـبيب أحد مظاهر الشـكل في القرار الإداري ، وهو ضـمان شـكلي لا بد من توافره [٢]، وذلك إسـتثناءً من القاعدة العامة التي تمنح الإدارة حرية تسـبيب قراراتها، إذ أن الإدارة - كأصـــل عام – غير ملزمة بتســـبيب قراراتها الإدارية إلا إذا ألزمها القانون بذلك، فإذا

[٢] د. عبد الفتاح حسن، التسبيب كشرط شكلي في القرار الإداري، تعليق على حكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ ١٩٦٣/٣/٣٠، مجلة العلوم الإدارية، العدد الثاني، ١٩٦٦، ص١٧٢-، د. الديداموني، مصطفى أحمد، الإجراءات والأشكال في القرار الإداري، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ١٩٩٢، ص١٣١، مشار إليه لدى، سرمد، جواد كاظم، التسبيب في القرارات الإداري (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، جامعة المنصورة، ٢٠١٦، ص٤٩

أصـــدرت جهة الإدارة قرارها مســـببا امتثالا لحكم القانون أو تبرعا منها ؛ فإنه يكون من حق الطاعن مناقشـــة هذه الأســـباب، كما يكون من حق القاضـــي الإداري فرض رقابته عليها، فمعنى تسبيب القرار هو الإفصاح عن الأسباب التي دعت جهة الإدارة إلى إصدار قرارها ، بمعنى أن يذكر في صلبه الأسباب التي اتخذ القرار على أساسها ، فإذا ما أوجب القانون تسبيب القرار لزم أن يكون هذا التسبيب كافيا غير غامض أو مغتصب حتى يؤدي الغرض منه، فالتسبيب ليس شكلا قصد لذاته ، إنما هو وسيلة لبلوغ غاية حسن تطبيق الجزاء التأديبي تمكينا للعقوبة لتصل إلى غايتها المرجوة[٣].

ولتوضيح مفهوم التسبيب يعالج هذا المبحث مطلبين أساسيين: المطلب الأول: تعريف تسبيب القرار الإداري، والمطلب الثاني: الأهمية المتزايدة للتسبيب وشروط صحته.

## المطلب الأول

## تعريف تسبيب القرارات الإدارية

أولا: التعريف اللغوي للتسبيب

التسبيب في اللغة العربية مصدر كلمة سبب والسبب بمعنى الحبل، وهو كل شيء يتوصل به، الى غيره[٤]، وقد يكون بمعنى الطريق[٥]، ومنه قوله تعالى (وآتيناه من كل شـــيء ســـبباً

[٣]د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات التأديب في التحقيق الإداري والمحاكم التأديبية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٣، ص٢٣٤

[٤]ابن منظور، لسان العرب، المجلد الأول، دار صادر، بيروت، ص ٤٥٨، محمد بن أبي بكر الرازي، مختار الصحاح، دار الجيل، بيروت، ٢٠٠١، ص ٣٠٠

[٥] المنجد في اللغة –دار المشرق –الطبعة العشرون –بيروت-ص ٣١٧.

فأتبع سبباً)[٦]، والسبب هو ما يوصل إلى الشيء، فالباب موصل إلى البيت، والحبل موصل إلى الماء، والطريق موصل إلى ما تريد[٧].

ثانيا: التعريف الفلسفي والمنطقي

فالتسبيب فلسفياً هو عبارة عن مقدمات تؤدي إلى نتائج محددة تترتب عليها، وحتى تكون النتائج صحيحة ومطابقة للواقع، لابد وأن تكون المقدمات صحيحة أيضاً، وعليه تكون الأسباب الكاملة والسائغة، هي الدعامة الأساسية التي تستند إليها النتيجة، وهي التي ترتبط بالمقدمة بعلاقة منطقية تبدو واضحة في القياس والاستقراء[٨]

فالمقدمات (الواقعة والنص القانوني الذي تخضع له) سبب النتيجة ومتى اجتمعت في الفعل لزمت عنهما النتيجة، فكلمة سبب في لغة المنطق تطلق على القدرة الفعلية على تفهم الأمور وفق قواعد التفكير الصحيحة بما يترتب عليه في النهاية صحة القرار الذي توصل إليه، وأسباب الحكم وفقاً لقواعد المنطق هي مجموعة المقدمات والأسانيد المنطقية التي تقود الى النتيجة التي انتهى إليها القاضي.[٩]

---

[٦] سورة الكهف – آية (٨٤-٨٥)

[٧] والتسبيب هو لفظ مرادف إلى لفظ التعليل، والسبب لفظ مرادف إلى لفظ العلة، والمسبب لفظ مرادف إلى لفظ المعلول، فارتباط السبب بالمسبب كارتباط العلة بالمعلول حيث لا مسبب بدون سبب ولا معلول دون علة، انظر في ذلك محمد صالح القوزي، حيثيات الأحكام الجنائية وتسبيبها، بحث منشور، مجلة القضاء والتشريع، السنة ٢٣، العدد ٢، ١٩٨١، ص ٢٢

[٨] مراد وهبي، المعجم الفلسفي، ط٣، ص ١٩٧٩، ص٢٨٨، انظر ذلك: محمد أمين الخرشة، رسالة ماجستير، جامعة مؤتة، ٢٠٠٥، ص ٣٣

[٩] د. علي محمود علي حمود – النظرية العامة في تسبيب الحكم الجنائي في مراحله المختلفة – دراسة مقارنة – الطبعة الثانية -٢٠٠٣ –ص ٢٥.

فاصطلاح التسبيب لا يختلف في جوهره عن اصطلاح سبب فكلاهما اصطلاح مركب يتضمن عرض الأسباب والوصول إلى نتائج معينة[١٠]، والتسبيب في المنطق يعتبر أداة إقناع وتبرير، أي أنه عبارة عن مقدمات تؤدي إلى نتائج محددة.[١١]

ثالثا: التعريف الفقهي والقضائي

المقصود بكلمة تسبيب هو تضمين الحكم الأسباب الضرورية التي أدت إلى وجوده[١٢]، والمقصود بكلمة يسبب هو احتواء الحكم، او القرار على الاسباب الواقعية والقانونية التي أدت إلى صدوره، وتطور هذا المفهوم للتسبيب عبر العصور من مفهوم إلى أخر حتى وصل إلى مفهومه الحالي[١٣]

تناول التسبيب تعريفات عديدة سنذكر بداية المدلول التشريعي للتسبيب، حيث لم يبين المشرع المصري أو الفلسطيني مدلول التسبيب، لكن اقتصر في النص على وجوب اشتمال القرار أو الحكم على الأسباب الواقعية والقانونية.[١٤]

وقد استقر الفقه الإداري على أن الإدارة غير ملزمة بتسبيب قراراتها إلا إذا أستوجب القانون ذلك، وعندئذ فإنه يترتب على الإدارة التزام قانوني بتسبيب قراراتها[١٥]

يقصد بتسبيب القرار أو الحكم، إيراد الحجج الواقعية والقانونية المبني هو عليها والمنتجة هي له. أو هو يعني بيان الادلة الواقعية والحجج القانونية التي بنت عليها المحكمة

---

[١٠] عزمي عبد الفتاح، تسبيب الأحكام وأعمال القضاة في المواد المدنية والتجارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٨، ص ١٤

[١١] يوسف محمد المصاروة، تسبيب الأحكام وفقا لقانون أصول المحاكمات المدنية الأردني، رسالة ماجستير مقدمة إلى الجامعة الأردنية، منشورات دار المنظومة، ٢٠٠٠، ص ٦

[١٢] عزمي عبد الفتاح، مرجع سابق، ص١٤

[١٣] محمد علي الكيك، أصول تسبيب الأحكام الجنائية في ضوء الفقه والقضاء، د ن، ١٩٨٨، ص٣٨

[١٤] علي محمود علي حمود مرجع سابق، ص ٢٨.

[١٥] حمدي قبيلات، الوجيز في القضاء الإداري، دار وائل للنشر، عمان، ط١، ٢٠١١، ص٢١١

حكمها[١٦].لبيان ما يقوم عليه استدعاء الدعوى والواقعة أو العمل القانوني مقدار التعويل وبيان ظروف الدعوى وملابساتها، ودحض الدفوع التي أوردها الخصم والمؤثرة والمجدية في النزاع وبيان الأسباب التي حملت جهة الفصل في النزاع للأخذ بهذا المنحى دون غيره، وقبولها البينة بحكم الواقعة في قرار حكمها[١٧]

وقد عرفه علي خطار شطناوي، بأنه التزام قانوني تعلن الإدارة بمقتضاه الأسباب القانونية والواقعية التي حملتها على إصدار القرار الإداري، وشكلت الأساس القانوني الذي بني عليه، ويعرف أيضا انه الإعلان الذي يتضمنه القرار للأسباب القانونية والواقعية التي بررت إصداره[١٨]

وعرفه أشرف عبد الفتاح أبو المجد بأنه: " الإفصاح عن العناصر القانونية والواقعية التي استند إليها القرار الإداري، سواء كان الإفصاح واجبا قانونيا أو بناء على التزام قضائي أو جاء تلقائيا من الإدارة، ويعني هذا المبدأ أن الإدارة تلتزم حين إصدارها للقرار الفردي أن يتضمن هذا القرار في ذاته الأسباب التي دعت إلى اتخاذه[١٩]

أما المعنى الذي اعتمده الفقه الإداري المعاصر للتسبيب هو الإفصاح عن العناصر القانونية والواقعية التي استند إليها القرار الإداري سواء كان الإفصاح واجبا قانونيا، او بناء على إلزام قضائي، أو جاء تلقائيا من الإدارة، ويجب أن يكون التسبيب في الوثائق

---

[١٦] د. ممدوح طنطاوي، الأدلة التأديبية، منشأة المعارف بالإسكندرية، الطبعة الثانية ٢٠٠٣، ص ٢٥٨.

[١٧]عبد الرحمن العلام، تعليل الأحكام، مجلة القضاء-العدد الرابع س-١٢-١٩٥٤ ص٧، مشار إليه بيداء إبراهيم قادر، التنظيم القانوني لتسبيب العقوبات الانضباطية" دراسة مقارنة "، رسالة ماجستير، العراق، جامعة النهرين، ٢٠٠٨، ص٦

[١٨] علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، الطبعة الثالثة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠١١، ص ٨٦٦

[١٩] أشرف عبد الفتاح أبو المجد، موقف قاضي الإلغاء من سلطة الإدارة في تسبيب القرارات الإدارية، الشركة العربية للتسويق والتوريدات، القاهرة، ٢٠٠٨، ص٧٣

ذاتها التي تحتوي على القرارات الإدارية؛ اي يجب ان يرد في القرار ذاته الأسـباب التي دعت رجل الإدارة لاتخاذ القرار وأن يتم إخطار ذوي الشـأن بهذه الأسـباب، وبهذا المعنى ينتمي التسـبيب الى المشـروعية الخارجية للقرار، والتي تشـمل المسـائل المتعلقة بالاختصـاص والإجراءات والشـكل، والتسـبيب بلا شـك يعتبر أحد مظاهر الشـكل الذي يظهر فيه القرار مثل الكتابة، التوقيع، التاريخ و الإشارات. [٢٠]

أما تعريف تسـبيب القرار الإداري قضـاءً، فإن القضـاء الإداري لم يعطي تعريفا جامعا مانعا للتسـبيب، وقضـت محكمة القضـاء المصـرية "إن المقصـود بالتسـبيب في بعض أحكامها هو ايضـاح وجهة نظر اللجنة في الطلب الذي ترفضـه، حتى يكون صـاحب الأمر على بينة من أمره ولم يحدد موقفه على أسـاس هذا الإيضـاح، على يستكمل أوجه النقص، أما القول إجمالا بعدم توافر الشـروط المنصـوص عليها في القانون فهو قول لا يصـح أن يكون سببا لقرار الرفض بالمعنى الذي يقصده القانون[٢١]،

ونصـت في قرار آخر لها عن التسـبيب بقولها" وجوب التفرقة بين تسـبيب القرار الإداري كإجراء شـكلي يتطلبه القانون، وبين وجوب قيامه على سـبب يبرره – التسـبيب لا يكون لازما إلا حين يوجبه القانون-السـبب يجب أن يكون قائما وصـحيحا سـواء كان التسـبيب لازما أم غير لازم[٢٢]

---

[٢٠] سامي الطوخي، مرجع سابق، ص١٨. للمزيد انظر: حكم محكمة القضاء الإداري، رقم دعوى/**6** ٩٥٩ ق -٢٥/٦/١٩٥٣ -س٧ص٧٧٩، مشار إليه عكاشة حمدي، موسوعة القرار الاداري في قضاء مجلس الدولة، ج١، ٢٠٠١، ص ٤٩٨.

[٢١] حكم مشار إليه في: مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة" قضاء إلغاء"، دار الجامعة الجديدة للنشر، لسنة ٢٠٠٤، ص ٦٨٠٩

[٢٢] محمد بن مرهون المعمري، تسبيب القرارات الإدارية دراسة مقارنة الاردن، عمان، مصر، رسالة ماجستير مقدمة إلى الجامعة الاردنية، ٢٠٠٢، ص٧٢

أما محكمة العدل العليا الفلسطينية فقد عرفت التسبيب على أنه مظهر خارجي ولا يكون لازما إلا إذا نص القانون على ذلك.[٢٣]

وبناءً على ما سبق ذكره وطرحه فإن تسبيب القرار الإداري يتقارب مع تسبيب الأحكام القضائية من حيث التزام القاضي ببيان الأسباب الواقعية والمنطقية التي أدت إلى الحكم المنطوق، وتشتمل على بيان الأدلة والواقعة والرد على الطلبات الهامة والدفوع الجوهرية التي يتقدم بها الخصوم للمحكمة[٢٤]

ونخلص مما سبق أن النظام القضائي في مصر وفلسطين مستقر على مبدأ عدم التزام الإدارة بتسبيب قراراتها، إلا إذا وجد نص صريح يلزم الإدارة بالتسبيب، وأن التسبيب للقرارات الإدارية مظهر من المظاهر الخارجية لصحة القرار وشرط لصحة ركن الشكل في القرار الإداري، ويترتب البطلان للقرار إذا تم إغفال التسبيب في الحالات الوجوبية فقط.

## المطلب الثاني

## أهمية التسبيب وشروط صحته

للتسبيب أهمية إيجابية بالنسبة للأفراد وللإدارة وللجهة القضائية التي تراقب مشروعية هذا القرار، حيث يحقق فوائد كثيرة لكل المتعاملين أو المتصلين بالقرار الإداري سواء كانوا أفرادا مخاطبين به أو تتعلق به مصالحهم ومراكزهم القانونية، أو جهات قضائية تراقب هذه القرارات ويحقق وظائف عديدة ، يمكن من خلالها تحقيق الإصلاح الإداري ،

---

[٢٣] حكم محكمة العدل العليا المنعقدة في رام الله رقم ٥ لسنة ١٩٩٧، تاريخ الفصل فيه ٨/٩/١٩٩٨، منشورات المقتفي، جامعة بيرزيت.

[٢٤] علي محمود حمودة، النظرية العامة في تسبيب الحكم الجنائي في مراحله المختلفة، رسالة دكتوراه، مقدمة الى كلية حقوق جامعة القاهرة، ١٩٩٣، ص ٢٨-٢٧، للمزيد انظر: حكم محكمة الاستئناف رام الله رقم ٢٥ لسنة ٢٠٠٦

والرشـــاد الإداري ، باعتبارهما الطريق والبيئة الأكثر ملاءمة لإحداث التنمية وتحقيق العدالة ، وكذلك تبرز أهمية التســـبيب من حيث طمأنينة المتقاضـــين من ناحية ، ورقابة جهات القضاء العليا من ناحية أخرى[٢٥]، لهذا فإن المشرع نفسه قد سحب ضمانة التسبيب إلى القرارات الإدارية الصـــادرة في مجال التأديب اســـتثناء من الأصـــل العام الذي يعفي جهات الإدارة من تسبيب قراراتها.

أولا: أهمية التسبيب بالنسبة للإدارة

يعد التســـبيب مهما للإدارة، فالتســـبيب الإجباري قيد على حرية الإدارة في إصـــدار قراراتها، فهو يحد من ســـلطتها التقديرية التي تمارســـها الإدارة في مواجهة الأفراد، والقضـــاء، وتلتزم الإدارة بحدود ســـلطتها وتحقيق الصـــالح العام[٢٦]، ويرجع ســـبب حرية الإدارة في تسبيب قراراتها إلى أن الأصل في لإصدار قراراتها تكون مبنية على سبب أو أسباب صحيحة، وأيضا تعتبر رقابة القضاء قيدا على حرية الإدارة، لذا تقوم الإدارة من تلقاء نفســـها ببيان الأســـباب الواقعية والقانونية لقراراتها لبيان أنها على حق، وأن القرار صحيح[٢٧].

فالتسبيب يساعد في معرفة ما كان يدور في ذهن الإدارة، وما استقرت عليه من حكم وما دفعهم لإصدار قراراتهم وهذا يساعد في إظهار الشفافية الإدارية، وبنفس الوقت فإنه يلزم الإدارة وبشكل غير مباشر دراسة قراراتها بتأنٍ قبل إصدارها، فيكون التسبيب هنا كاشف عن عمل الإدارة ومدى ابتعادها عن الفساد، ويبعدها كذلك عن مظنة سوء التقدير والظلم،

[٢٥] د. محمد عصفور، تأديب العاملين في القطاع العام، ط١، بدون ناشر القاهرة، ١٩٧٢، ص٢٤٧.
[٢٦] يوسف بن محمد بن ابراهيم المهوس، تسبيب الحكم القضائي بين الفقه الإسلامي والنظام القضائي السعودي، رسالة ماجستير، جامعة الأمير نايف للعلوم الأمنية، ٢٠٠٤، ص٩٣
[٢٧] فؤاد العطار، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٣، ص٥٩٩

ويقوي أيضا العلاقة بين الإدارة والجمهور[٢٨]، وسوف نستعرض أهمية التسبيب للجهة الإدارية في النقاط التالية:

١-إن التسبيب يلزم السلطة الإدارية ببيان الأسباب التي أدت بها إلى اتِّخاذ قرارها بالجزاء، مما يدفعها على التريث والتفكير بالأمر، ويحول دون التحكم والتعجل في إصدار القرار، وبالتالي فهو ضمانة السلامة في لحظات الانفعال الشخصي[٢٩] وبالتالي يحول دون إصدار الإدارة لقراراتها بناء على الميول الشخصي لمن يمثلها، وإنما تتجه لإصدار قراراتها بناء على أسباب صحيحة بعيدة عن الشك، ويؤدي إلى احترام مبدأ المشروعية من اعتباره سندا قانونيا لصلاحيات الإدارة، وليس قيدا على ممارسة تلك الصلاحيات[٣٠]

٢-إن التسبيب يضمن إطلاع السلطات التأديبية -رئاسية كانت أم قضائية -على كل وقائع القضية، وما تضمه من أوراق أو مستندات، وهذا يدفعها إلى التبصر والعلم بما أبداه الموظف المتهم من دفوع وما قدمه من طلبات تحقق دفاعه عن نفسه وتبعد التهمة عنه[٣١]، ويوضح أيضا أن رجل الإدارة قد اطلع على كل الأمور المتعلقة بالقرار قبل صدوره، وانه استخلص القرار بناء على وقائع صدرت قام بدراستها وتحليلها وتمحيصها، وأنه على علم بالمسؤولية القانونية التي تحيط قراراه وتكييفه القانوني[٣٢]

---

[٢٨] د. سعد بشير الخشان، وآخرون، تسبيب القرارات الإدارية" دراسة مقارنة"، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية الجزائر، بتاريخ ٢٠١٦/٦/١٥، ص٤٩-٦٧

[٢٩] د. محمود حلمي، القضاء الإداري، دار الفكر العربي، ط١ ،١٩٧٤، ص ٣٥٧

[٣٠] علي خطار شطناوي، تسبيب القرارات الإدارية في فرنسا والأردن، مجلة الدراسات (العلوم الإنسانية)، الجامعة الأردني، عمان، مجلد ٢٢، العدد ٦، ١٩٩٥، ص٣١٠٤

[٣١] د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات التأديب في التحقيق الإداري والمحاكم التأديبية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٣، ص٢٣٢.

[٣٢] سعد نواف العنزي، الضمانات الإجرائية في التأديب، دار المشروعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٧، ص٣٧٠

٣-إن الالتزام بالتسبيب يدعو الموظف المختص بإصدار القرار إلى بذل العناية الكافية لإخراج قراره بعيد ا عن العيوب التي تنال منه، وربما تعرضه للإلغاء، لذلك فإن، ولا يأتي التصرف (القرار) إلا فيما يكون لديها اقتناع حقيقي وكاف بصحته وصحة النتائج التي ينتهي إليها القرار الإداري، وهو ما يمكن الإدارة من صياغة أسباب قوية لقرارها[٣٣]

٤-إن التسبيب ضمانة نجد مصدرها في القانون الطبيعي الذي من قواعده أن من يحوز سلطة فلا بد من وجود وسيلة أخرى معها تضمن عدم استبدادها وتعسفها، ولن يأتي هذا إلا بالتسبيب[٣٤]، كما أن رجل الإدارة بمجرد أن يفكر بأنه ملزم بتسبيب قراراته، وأنه سيكون خاضع لعدة أنواع من الرقابة يجعله يتريث في إصدار القرار.

٥-إن التزام الإدارة بالتسبيب سيدفعها إلى دراسة قراراتها بعين فاحصة تمحص فيها الواقع بشكل دقيق حتى تصدر مبرأة من كل شائبة تؤد ي إلى بطلانها بما يستتبعه من إخراج للإدارة[٣٥]

٦-التسبيب يضمن تناسق السلوك في المواقف المتشابهة، ذلك أنه متى ما سببت الجهة المعنية قرارها فإنها تكون قد ألزمت نفسها بإصدار القرار ذاته إذا ما ظهرت مستقبلا ذات الأسباب، ويجعل من متخذ القرار رقيبا على نفسه، وبالتالي يجنبه من أي خطأ قد يقع منه أو أي ضغط يتعرض له[٣٦]

---

[٣٣] دعاء عبد المنعم شفيق، نظرية القرار الإداري المضاد -دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الزقازيق، ٢٠٠٣، ص ١٩٦

[٣٤] علي محمود علي حمود، النظرية العامة في تسبيب الحكم الجنائي في مراحله المختلفة - دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٣، ص٨٢

[٣٥] د. عماد ملوخية، الضمانات التأديبية للموظف العام في النظام الإداري الإسلامي والمقارن - دراسة فقهية وقضائية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٢، ص ٢٩٧

[٣٦] د. عبد الفتاح حسن، التسبيب كشرط شكلي في القرار الإداري، تعليق على حكم المحكمة الإدارية العليا في ٣٠/٣/ ١٩٦٣، مجلة العلوم الإدارية، العدد الثاني ١٩٦٦، ص ١٧٥

٧-عدم وجود قيد على الإدارة بتسبيب قراراتها يؤدي إلى زيادة السلطة التقديرية للإدارة، مما يؤدي إلى ظهور الفساد الإداري أحيانا، وبما ان معطيات العصر الحديث قد فرضت وجوب الشفافية الإدارية، فإن تسبيب القرار الإداري يعد من أهم وسائل تحقيق الشفافية الإدارية[٣٧].

ثانيا: أهمية التسبيب بالنسبة للقضاء:

يعد التسبيب وسيلة مهمة لتيسير مهمة القضاة في فرض رقابته على قرارات وأعمال الإدارة عند الطعن على هذه الأعمال من ذوي الشأن أمام المحكمة المختصة، حيث إن التسبيب يسير لها التقدير الصحيح للقرار المطعون عليه، وينبه القاضي إلى نقاط معينة قد لا تستوقف نظره فيما لو جاء القرار خاليا من الأسباب[٣٨]

فالتسبيب يعد ضمانة للخصوم ؛ لأن القاضي يدون اقتناعه على الأوراق بتسلسل سائغ ومنطقي، وفيه كذلك إخطار للخصم بأسباب المنطوق حتى إذا رضي به قبله، أو رأى فيه أمرا تظلم منه ، وفي هذا تقول محكمة النقض المصرية ": إن تسبيب الأحكام من أعظم الضمانات التي فرضها القانون على القضاة، إذ هو مظهر قيامهم بما عليهم من واجب تدقيق البحث ، وإمعان النظر لبيان الحقيقة التي يعلنونها فيما يفصلون فيه من الأقضية، وبه وحده يسلمون من مظنة التحكم والاستبداد، لأنه كالعذر فيما يقدمونه بين يدي الخصوم والجمهور، وبه يرفعون ما قد يرونه على الأذهان من الشكوك والريب ، فيدعون الجميع إلى عدلهم[٣٩].

---

[٣٧] بهمن أحمد محمد، تسبيب القرارات الإدارية في قضاء محكمة العدل العليا، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة اليرموك، ٢٠١٢، ص٩٠

[٣٨] يحيى الجمل، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٦، ص ٧٧

[٣٩] د. عزمي عبد الفتاح، تسبيب الأحكام وأعمال القضاة في المواد المدنية والتجارية، دار النهضة العربية، ٢٠٠٨، ص ١٧٦

وسأتطرق لأهمية التسبيب بالنسبة للقاضي على النحو التالي:

١. للتسبيب دور مهم في إثبات مشروعية أو عدم مشروعية القرار المطعون فيه من قبل ذوي الشـــأن أمام القضـــاء، فالقاضـــي الإداري يمكن أن يفرض على جهة الإدارة أن تبين أسـباب قرارها حتى في حالة عدم الالتزام بالتسـبيب المعاصـر للقرار قبل مرحلة التقاضـي، وإن على الإدارة دائما أن تكشـف للقاضـي كما طلب عن تلك الأسباب[٤٠]

٢. التسبيب وسيلة لتثبيت عدالة الإدارة في إصدار قراراتها الإدارية، فبيان الأسباب هو الوسـيلة التي يكشـف بها القاضـي من إن جهة الإدارة قد أخذت قراراتها بعين فاحصـة تمحصـت فيها الواقع بشـكل دقيق حتى صـدورها مبرأةً من كل شـائبة تؤدي إلى بطلان قرارها، فالتســـبيب بالنسبة للقضاة يظهر عما إذا كانت الإدارة قد قاموا بما عليهم من واجب تدقيق البحث، وإمعان النظر حتى يبعد عن الإدارة أي اتهام[٤١]

٣. أن التسـبيب يضـمن أن القاضـي قد أطلع على كل وقـــائع القضـــية وجميع المســتندات والأوراق المقدمة فيها، واتصــل علمه بجميع ما أبداه الخصــوم من دفوع أو طلبات، كما يتحقق من أن القاضـي قد اسـتخلص الوقائع الصـحيحة في الدعوى من واقع إثبات يجيزه المشرع، وأنه أتمها صحيحا في مواجهة أصحاب

[٤٠] د. محمد باهي أبو يونس، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، ٢٠٠٠، ص ١٩٨

[٤١] د. مغاوري محمد شاهين، المسائلة التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، بدون ناشر، ١٩٧٤، ص ٩٢

الشـــأن وأنه قد كيفها التكييف الصـــحيح بعد التحقق من توفر شـــروطه، وأنه قد رتب عليها الآثار القانونية الصحيحة[٤٢]

٤. إن تسـبيب القرارات الإدارية يؤدي إلى تقليص حجم المنازعات الإدارية أمـــام القضـــاء الإداري، فهو يمنع الإدارة من التسـرع والخطأ لعلمها المسـبق بوجوب تبريـــر تصرفاتها وقراراتها، مما يقلل من القرارات الخاطئة، فيقلل من حـــالات التنازع أمام القضاء[٤٣].

فالإدارة عندما تســـبب قرارها إلزاما أو طواعيةً تكون في هذه الحالة مهمة القاضـــي في فرض رقابته، فلا مشـكلة في هذا الموضـوع، لكن المشـكلة تثور عندما تمتنع الإدارة عن ذكر الأسباب التي بنت عليها قرارها، سواء في صلب القرار أو أمام القضـاء الإداري، إذ أن عبء إثبات عدم صـــحة هذه الأســـباب يقع على عاتق المدعي، اســـتنادا إلى قاعدة المعروفة (البينة على من ادعى)، إضـــافة إلى أن الأصـــل في القرارات الإدارية أنها تقوم على قرينة الصحة، وعلى من يدعي العكس إثبات ما يدعيه من أسباب البطلان .[٤٤]

إلا أن إعمال هذه القاعدة بشكل مطلق في مجال دعوى الإلغاء يجعل منها دعوى صـورية أو وهمية ؛ لأنها تؤدي إلى أن تغل يد القاضـــي في فرض رقابة حقيقية على مشـــروعية قرارات الإدارة، والوصـــول إلى حكم عادل ذلك؛ لأن المدعي قد يجد نفســـه في كثير من الأحيان عاجزا عن إثبات دعواه في عدم مشـــروعية الســـبب الذي اســـتندت إليه الإدارة، حيث أن الطاعن لا يملك في الغالب المســـتندات والأوراق التي في حوزة الإدارة، كما أنه

---

[٤٢] د. عزمي عبد الفتاح، مرجع سابق، ص ١٦٨.
[٤٣] د. سامي الطوخي، مرجع سابق، ص ٦٨٩
[٤٤] د. محمد حسنين عبد العال، فكرة السبب في القرار الإداري ودعوى الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٤، ص ٩٢

لا يســـتطيع أن يجبر الإدارة على تقديم ما في جعبتها من مســـتندات تؤيد دعواه، وتجعل القاضي الإداري يستجيب لطلبه و يحكم بإلغاء القرار[٤٥] .

ثالثا: أهمية التسبيب بالنسبة للمعنيين بالقرار

ان الحكومة وإداراتها تقوم بتســـيير وإدارة مرافق الشـــؤون العامة لصـــالح وحســـاب المواطنين لإشباع حاجاتهم من السلع والخدمات و تعمل على إيجاد بيئة تنظيمية عامة من شـأنها تحقيق التنمية المسـتدامة في كافة المجالات[٤٦]، ويعد تسـبيب القرارات الإدارية من أهم الضـــمانات لحماية حقوق الأفراد وحرياتهم، إذ بواســـطته يتحقق علمهم بأســـباب القرارات الصـــادرة بحقهم، حيث يؤدي إلى احترام حقوق المعنيين بالقرار، ويعد وسـيلة غير مباشـرة لكفالة حق الدفاع، هذا بالإضـافة الى ان التسـبيب يؤدي الى اقناع الرأي العام بعدالة القرارات الإدارية وبالتالي كسب ثقة المعنيين بها.[٤٧]

ويعد التســبب ضــمانة مهمة لا يمكن التنازل عنها، فهو يقدم لذي الشــأن توضــيحا كافيا لظروف وملابسـات اتخاذ القرار، ويحيطهم علما بالعناصـر القانونية والواقعية التي دفعت رجل الإدارة لاتخاذه، وهو بذلك يتيح الفرصـة لذي الشأن بأن يحدد موقعه من القرار، فإما يقتنع بـه والا فلـه الطعن فيـه بعد أن يضـــع يده عن طريق ما ينقله التســـبيب على موطن العيب الذي يصيب القرار[٤٨]

[٤٥] سرمد جواد كاظم، التسبيب في القرارات الإدارية (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، جامعة المنصورة، ٢٠١٦، ص٧٦

[٤٦] د. سامي الطوخي، الرقابة القضائية على تسبيب القرارات الإدارية، دراسة تطبيقية مقارنة، ط١، دار القضاء، أبو ظبي، ٢٠١٣، ص١٦

[٤٧] سمية كامل، مرجع سابق، ص ٩٢، ٩٣

[٤٨] أشرف عبد الفتاح أبو المجد، تسبيب القرارات الإدارية أمام قاضي الإلغاء، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٧، ص١٠٦

والتسبيب من شأنه الإحاطة علما بأسباب القرار الإداري وبالاعتبارات الواقعية والقانونية التي كانت وراء إصداره، فهو من هذا المنطق يسهل عملية الإثبات عند الطعن القضائي، ويسهل إقامة الدليل أمام القضاء الإداري ذلك أن هناك علاقة وطيدة بين التسبيب كشرط شكلي والسبب كركن موضوعي وحق الدفاع في التسبيب يمكن المعني بالأمر بالمعرفة المسبقة للاعتبارات الواقعية والقانونية التي أسند عليها في اتخاذ القرار وترتيب وسائل الطعن[٤٩]

فالتسبيب وسيلة لإقناع الخصوم بصحة وعدالة الحكم، إذ يوفر ضمانة طبيعية للأفراد تثبت الاطمئنان إلى نفوسهم من أن الجهة المختصة بالفصل في الموضوع قد ألمت بوجهة نظرهم الإلمام الكافي الذي مكَّنها من أن تفصل فيها، سواء بما يتفق مع وجهة نظرهم أم بما يخالفها[٥٠]، وأيضا يوفر للموظف المعاقب فرصة الاطمئنان إلى مشروعية العقوبة التي قد جوزي بها بسبب الأخطاء التي نسبت إليه ، وأبدى دفاعه عنها ، وذلك استنادا إلى أن التسبيب يلزم السلطة الإدارية ببيان الأسباب التي أدت إلى اتِّخاذ قرارها ، فمن خلال التسبيب يبصر الموظف بما نسب إليه وعوقب بسببه ، فيرضى عنه ويتوب عما فرط في حق الوظيفة والمصلحة العامة ، أو يعلم بأنه ظُلم وجوزي بعقوبة لم يقترف جريمتها ، فيتظلم من ذلك بالطعن أمام القضاء الذي بدوره يتحقق عن طريق التسبيب من صحة أو عدم صحة العقوبة من خلال بسط رقابته على الوقائع المادية والقانونية التي يبن عليها القرار الإداري أو الحكم التأديبي ، والتحقق من أن السلطات الإدارية لم تُخل بحق الدفاع لأصحاب الشأن في القضية التأديبية[٥١]

---

[٤٩] محمد قصري، تعليل القرارات الإدارية ضمانة للحقوق والحريات ورقابة قضائية فعالة، مرجع سابق، ص٥٥

[٥٠] د. محمود محمود مصطفى، شرح قانون الإجراءات الجنائية، مطبعة جامعة القاهرة، طبعة ١١، ١٩٧٦، ص٥٠٣

[٥١] د. عمر سعيد رمضان، أصول المحاكمات الجزائية في التشريع اللبناني، الدار المصرية للطباعة، ١٩٧٧، ص٨٢٥

**شروط صحة التسبيب**

نظرا للدور الكبير الذي يلعبه التسبيب كأحد عناصر المشروعية الخارجية للقرارات الإدارية ونظرا لما له من أهمية كبرى ووظائف عديدة في تحقيق الشفافية الإدارية، ولتحقيق الغاية المرجوة منه، ذهب العديد من الفقهاء إلى وجوب تماثل شكل التسبيب وشروطه في القرار الإداري بشكل الحكم القضائي[٥٢]، فالأحكام تستوجب لزوما عرض الوقائع فالأسباب فالمنطوق، وهو ما لا يتوافر غالبا في القرارات الإدارية، إلا أن الإدارة قد تستعير في قرارها أسلوب الأحكام أو حتى عباراتها ولكنها لا تلتزم بذلك، ولا شك أن اقتداء الإدارة بالقاضي هو أمر محمود، بل وهو الأصل في هذا المجال، ولكن تعقيدات العمل الإداري قد يجعل مثل هذا القيد عبئا لا تحتمله الإدارة، وتضيق به عند التطبيق .

فإذا كانت الإدارة ملزمة بتسبيب قراراتها فإن مصدر هذا الالتزام قد يكون نصا قانونيا، أو اجتهادا قضائيا، ولا يكفي للإدارة أن تبدي أية أسباب في القرار الإداري وبالشكل الذي تريده[٥٣].

- الشروط الشكلية للتسبيب

أولا: يجب أن يكون التسبيب مكتوبا

يجب أن يكون التسبيب مكتوبا باعتباره شكل من أشكال القرار الإداري وبذلك يستطيع المعني بالقرار دراسته وفهمه وتحليله والتمعن فيه ومن ثم الوقوف على الأسباب الواقعية والقانونية التي يقوم عليها القرار إذا كانت مشروعة أو غير مشروعة، وبالتالي تقدير

[٥٢] د. سامي الطوخي، الاتجاهات الحديثة في الرقابة على التسبيب الوجوبي للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص٢٨٧

[٥٣] د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، ط١، القاهرة، المركز القومي للإصدارات القانونية، ٢٠٠٨، ص٢٢٢

مدى نجاح الطعن القضـائي مقدما، فالمعني بالقرار لن يتوجه الى القضـاء إذا كانت نسـبة النجاح ضئيلة؛ مما يوفر الوقت والجهد والمال وتفادي البطء في إجراءات التقاضي[٥٤]

فكتابة التسـبيب تؤدي الى تسـهيل مهمة القضـاء حيث تمكن القاضـي من مراقبة ودراسـة مشـروعية الأسـباب القانونية والواقعية التي يقوم عليها القرار الإداري المطعون فيه بحثا دقيقا وموضـوعيا، وكذلك فأن كتابة التسـبيب يسـهل على الإدارة مراجعته عدة مرات وكذلك دراسته بشكل موضـوعي قبل إصـداره للتأكد من تحقيق مبدأ المشـروعية وانشـاء مبادئ عامة تستعين بها الإدارة عند صدور اي قرار اداري من خلالها[٥٥]

فيجب أن يكون التسـبيب مكتوبا، حيث لا يوجد تسـبيب شـفوي والأصـل أن يتم الإفصـاح عن الاعتبارات القانونية والواقعية في القرار نفسـه، حتى يتمكن المخاطب من التعرف على أسباب القرار بمجرد قراءته، وإن كان القضـاء قد أجار الخروج على هذا الأصـل[٥٦]، واشـتراط أن يتضـمن القرار نفسـه بيان الاعتبارات القانونية والواقعية يفترض بداهة ضـرورة أن يكون القرار مكتوبا، ومن ثم فانه يستبعد أن يكون القرار شـفويا، إن التسـبيب والقرار الشفوي فكرتان متناقضتان لا يمكن أن يجتمعا في آن واحد[٥٧]

حيث أن اسـتبعاد القرار الشـفوي لا يعني بالضـرورة اشـتراط الكتابة الورقية، إذ أن واقع التقدم التكنولوجي الـذي نعيشـه الآن يـدعونـا إلى إعـادة التفكير في الكثير من القواعـد القانونيـة التي تحكم العمل الإداري عمومـا، والقرارات الإداريـة وتسـبيبهـا بوجه خاص، ومن ثم يجب أن يكون القرار الإداري وتسـبيبه في أي شـكل مدون يمكن من التدليل على

---

[٥٤] سعيد، المعمري محمد بن مرهون، تسبيب القرارات الإدارية دراسة مقارنة الأردن، عمان، مصر، رسالة ماجستير مقدمة إلى الجامعة الأردنية، ٢٠٠٢، ص٧٥

[٥٥] سمية كامل، الشكل في القرارات الإدارية دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٣، ص١١٢

[٥٦] د. محمد محمد عبد اللطيف، القرار الإداري-الأصول النظرية والمشكلات العملية، مرجع سابق، ص٣١٢

[٥٧] د، محمد عبد اللطيف، مرجع سابق، ص١٣١

صحة هذا التدوين سواء كان ذلك في شكل كتابة إلكترونية أو تصوير فيديو وصوتي وبشرط أن يكون التسبيب ومنطوق القرار على ذات الوسط المدون فيه[٥٨]

وفي مصر فقد اشترط القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٧٢ بشأن الفصل بغير الطريق التأديبي أن يكون القرار مكتوبا وعند الاطلاع على أحكام محكمة العدل العليا في فلسطين، نجد أنها لم تشترط الى وجوب ان يكون التسبيب مكتوبا؛ ولعل السبب في ذلك عدم تصور أن يكون هناك قرارات ادارية شفوية عند وجوب التسبيب قانونا، و تستطيع الإدارة أن تستفيد من تسبيب الأحكام القضائية لكن ليس بشكل مطلق؛ بسبب زحام العمل الإداري وتعقيداته مما يكرس عبئا على الإدارة و تقيدها عند التطبيق[٥٩] ، وكذلك يشترط أن يكون تسبيب القرارات الإدارية مكتوب باللغة العربية باعتبارها اللغة الرسمية في الدول العربية

ثانيا: يجب أن يكون التسبيب مباشرا للقرار

ويقصد بالتسبيب المباشر للقرار هو التسبيب الوارد في صلب القرار نفسه أو في متنه، أي أن التسبيب يكون مباشرا إذا تضمن القرار ذاته الأسباب التي بني عليها، أو بعبارة أخرى أن يتضمن القرار في ذاته بيان الاعتبارات الواقعية أو القانونية التي استند إليها رجل الإدارة عند إصداره للقرار الإداري[٦٠]، ولا يشترط فيه صياغة معينة، وبذلك يستبعد تسبيب القرار الشفوي، بمعنى أنه يجب أن تكون الحالة القانونية أو الواقعية التي استند إليها القرار قد وجدت بالفعل من ناحية، وأن يستمر وجودها حتى الوقت الذي صدر

[٥٨] د. سامي الطوخي، الاتجاهات الحديثة ي الرقابة على التسبيب الوجوبي للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص٣٠٧

[٥٩] سمية كامل، مرجع سابق، ص١١٣

[٦٠] أنيس فوزي عبد المجيد، شروط صحة التسبيب الوجوبي للقرارات الإدارية، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد ٢٧، العدد الثاني، دمشق، ٢٠١١ ص٣٩٠

فيه القرار الإداري، فالعبرة في تقرير مشروعية السبب هي بالوقت الذي صدر فيه القرار الإداري [٦١]

ومباشرة التسبيب تعني أن يعرف صاحب الشأن الأسباب القانونية والواقعية التي بني عليها القرار الإداري، دون الرجوع إلى وثيقة أخرى لمعرفة الشروط التي على أساسها سن العمل، وإلا فيكون التسبيب غير صحيح، بمعنى آخر أن يكون التسبيب كتابة، ويتضمن الأسباب القانونية والواقعية في صلب القرار حتى يتمكن من يطلع عليه من معرفة هذه الأسباب[٦٢]

ويجب ان يكون التسبيب مفصلا حتى يفي بالغرض الذي تقرر من أجله، ولا يمكن الاستشهاد بسبب يأخذ صورة عامة او ان يكون غير واضح أو إحالة الى الأسباب الواردة في النص الواجب التطبيق، وعليه لا يكون التسبيب سليم في حالة الإحالة إلى أسباب وردت في قرار آخر أو في مذكرة متعلقة بموضوع مستقل وان تشابهت مع الحالة المعروضة، ويشترط في التسبيب أن يكون مفصلا وهذا لا يمنع أن يكون بإيجاز بما لا يخل بالمعنى المقصود[٦٣]

فإذا كان تسبيب القرارات الإدارية استبعد أن يكون القرار شفويا، فإنه كذلك استبعد التسبيب بالإحالة، ويقصد بالإحالة أن يحيل مصدر القرار إلى وثيقة أخرى غير القرار تتضمن أسباب قراره، وواضح أن فكرة التسبيب والإحالة متناقضتان تماما، وقد استبعد مجلس الدولة المصري التسبيب بالإحالة، ومن بين أحكامه ما قضت به محكمة القضاء الإداري ": إن تسبيب القرار – عندما يستوجبه القانون – هو إجراءً شكليا جوهريا يترتب على إغفاله بطلان القرار. " إذ أن التسبيب يعتبر في هذه الحالة من الضمانات

---

[٦١] د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظرية العامة في القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٣، ص ١٣١

[٦٢] د. طارق فتح الله خضر، القضاء الإداري، دعوى الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٩، ص١٦٢.

[٦٣] د. مصطفى الديداموني، الإجراءات والأشكال في القرار الإداري، مرجع سابق، ص١٨٨

الأساسية المقررة للخصوم إذ يمكنهم من مراقبة مشروعية القرار، وتدارك الخطأ الذي شابه، وذلك عن طريق الطعن فيه. ومن أجل هذا استقر الرأي قضاءً على أن التسبيب يجب أن يكون كافيا ومنتجا في فهم الواقع وأن يحتوي القرار على أسبابه في صلبه دون الإحالة إلى وثيقة أخرى أو قرار آخر[٦٤]

وبما أن الأصل العام أو القاعدة العامة للقاضي الإداري في مصر هي أن يكون التسبيب مباشرا فإنه يجوز اللجوء للتسبيب بالإحالة، ولكن في نطاق ضيق، وبتحديد شروطه حالاته، وليس فقط بمجرد الإشارة إلى الوثيقة المحال إليها، مما حمل بعض الفقهاء إلى وضع ضوابط أو شروط تحكم جواز التسبيب بالإحالة ومنها:[٦٥]

١. أن تكون الأسباب المحال إليها مسببة تسبيبا كافيا

٢. إن التسبيب قصد به أن يكون ضمانة للأفراد ضد التسرع والتعسف، وهذه الضمانة سوف تتحقق إذا كان القرار المطعون فيه قد أسس بصفة أصلية على قرار سببته الإدارة بشكل واضح

ومع الاحترام لهذا الرأي، لكن لا يمكن الاتفاق معه، فالقول بذلك من شأنه إعطاء الإدارة مزيدا من التحرر في هذا المجال، في حين أن التسبيب من الضمانات الجوهرية في القرارات الإدارية، فالتسبيب بالإحالة يتناقض مع الحكمة التي يقوم عليها التسبيب الوجوبي، وقد قررت محكمة القضاء الإداري في مصر أن التسبيب بالإحالة غير جائز وذلك من خلال قولها " ان الإحالة إلى وثائق وملفات لا يعد تسبيبا، أن التسبيب يعني

---

[٦٤] حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بتاريخ ١١مايو١٩٦٥، طعن رقم ١٧٠ /١٦ ق، مجموعة المبادئ القانونية التي أقرتها محكمة القضاء الإداري في خمس سنوات، مبدأ رقم ٤٢٣، ص٥، مشار إليه لدى سرمد جواد كاظم، مرجع سابق، ص ٨٩

[٦٥] فهمي، مصطفى أبو زيد، القضاء الإداري ومجلس الدولة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٤، ص٣٤٢

حالة يتم فيها ذكر جميع الأسباب التي دعت الإدارة إلى إصدار القرار فضلا عن ضرورة ذكر الأسباب بشكل واضح وصريح في صلب القرار[٦٦]

ونخلص مما سبق طرحه أن التسبيب لا يكون سليما إذا تمت الإحالة إلى أسباب أخرى وردت في قرار آخر، أو في مذكرة متعلقة بموضوع منفصل، حتى وإن تشابه مع الحالة المطروحة، كون مصدر القرار عندما يحيل إلى أسباب أخرى بعيدة عنه لا يتصرف في الواقع مع الأمر في ضوء أسباب حاضرة يلمسها ويعيشها ويحس بها

ثالثا: أن يكون التسبيب معاصرا لصدور القرار الإداري

يقصد بالتسبيب المعاصر للقرار الإداري، أن تتوافر الأسباب القانونية والواقعية التي تشكل سبب القرار الإداري وقت إصداره فيكون هناك تزامن بين إصدار القرار والإفصاح عن أسبابه، ومن ثم يتعين أن يكون التسبيب معاصرا للحظة صدوره[٦٧]

حيث يجب أن يكون القرار مسببا لحظة إصداره، فإذا صدر القرار غير مسببا في صورة أو أخرى كان معيبا في شكله، ولا يغطي هذا العيب ذكر أسباب القرار بعد ذلك عند إخطار صاحب الشأن به، ولا يصحح القرار المسبب عودة الإدارة في إصدار قرار تكميلي مشير إلى أسبابه، وقد يعتبر هذا القرار التكميلي قرارا جديدا سليما في شكله ويرتب أثر ه من تاريخ صدوره[٦٨]

وعلى ذلك يكون القرار الإداري معيبا في سببه إذا كان السبب قائما، لكن سقط قبل إصدار القرار أو، لم يظهر فعلاً إلا بعد صدوره، وعلى العكس من ذلك يكون القرار

---

[٦٦] حكم محكمة الإدارية العليا المصرية رقم ١٨١٥، س٤٠، في جلسة ١٩٩٦/٦/٩، مشار إليه في، كامل سمية، مرجع سابق، ص١١٥

[٦٧] مصطفى أحمد الديداموني، مرجع سابق، ص ١٨٧

[٦٨] عليوة مصطفى فتح الباب، القرار الإداري الباطل والقرار المعدوم، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى،١٩٩٧، ص ١٤٢

صحيحا في سببه متى كان هذا السبب قائما عند إصداره، ولو سقط السبب في تاريخ لاحق؛ كأن يصدر قرار بإبعاد الأجنبي عن البلاد لارتكابه فعل يشكل جريمة عند صدور قرار الإبعاد ثم سقوطه[٦٩]، كما أن تخلف التسبيب وقت صدور القرار، قد يكون فرصة للإدارة لتضمين القرار أسباب مفتعلة وغير حقيقية، ومن ثم فإن التسبيب المعاصر يقلل من إصدار الإدارة لقرارات غير مبنية على أسبابها الحقيقية[٧٠].

- الشروط الموضوعية للتسبيب

أولا: يجب أن يكون التسبيب واضحا ومحددا

والمقصود بأن يكون القرار الداري واضحا ومحددا أن يستطيع المخاطب بالقرار فهم واستيعاب الأسباب القانونية والواقعية التي دفعت الإدارة لإصدار قرارها، وذلك من خلال استخدام الإدارة لعبارات واضحة لا غموض، ولا لبس فيها[٧١]

ولا يجوز للإدارة أن تسبب قراراتها من أجل استيفاء الشكل فقط، وإنما يكون التسبيب من أجل تحقيق الأهداف المتوخاة من وراء ذلك، وهي إحاطة المعني بأسباب القرار، ولهذا يجب أن يكون التسبيب محددا وواضحا بالقدر الذي تبدو فيه الأسباب واضحة للمعني بالأمر[٧٢]

---

[٦٩] عليوة مصطفى فتح الباب، المرجع السابق، ص ١٤٣

[٧٠] مصطفى أحمد الديداموني، الإجراءات والأشكال في القرار الإداري، مرجع سابق، ص ١٨٧

[٧١] نوفان العقيل العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام، دراسة مقارنة، دار الثقافة، عمان، ٢٠٠٧، ص٢٠٨

[٧٢] د. مصطفى أبو زيد فهمي، ص٣٤٢، مشار إليه في د. ضامن حسن العبيدي، الضمانات التأديبية للموظف العام في العراق، رسالة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩١، ص ٢٦٥

وتأكيدا لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا أنه: " كلما ألزم المشرع صراحة في القوانين واللوائح جهة الإدارة بتسبيب قراراتها وجب ذكر هذه الأسباب التي بني عليها القرار واضحة جلية، حتى إذا ما وجد فيها صاحب الشأن مقنعا تقبلها، وإلا كان له أن يمارس حقه في التقاضي[٧٣]

وقضت محكمة العدل الفلسطينية" إذا كانت الإدارة ملزمة قانوناً بتسبيب قرارها ولم تفعل كان القرار معيباً من حيث الشكل ولا يكفي أن يكون تسبيب القرار الإداري بمجرد عبارات غامضة ومبهمة بل يجب أن تكون الأسباب واضحة جلية تدل على عدالتها كي تتمكن محكمة العدل العليا من بسط رقابتها على القرار من الناحيتين الواقعية والقانونية"[٧٤]

ونتيجة لذلك، فإن القرار الإداري غير المسبب تسبيبا كافيا يكون في حكم القرار غير المسبب، ويأخذ بالتالي حكم القرار غير المسبب من حيث عدم مشروعيته[٧٥]

<u>ثانيا: في حال تعدد الأشخاص المشمولين بالقرار الإداري يجب تسبيب كل حالة واقعية وقانونية على حدة</u>

بمعنى أنه على الإدارة أن تبين وتوضح الأسباب القانوني والواقعية التي دفعتها لإصدار القرار لكل واحد من المخاطبين به، وان لا تقوم الإدارة بتسبيب القرار بشكل جماعي،

---

[٧٣] حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بتاريخ ٢ مايو١٩٩٣، طعن رقم ٨٦١ لسنة ٣٨ قضائية، الموسوعة الإدارية، الجزء ٣٥، قاعدة رقم ٣٤٥، ص ١٠٠٣

[٧٤] حكم محكمة العدل العليا الفلسطينية المنعقدة في رام الله، رقم ١٩ لسنة ١٩٩٧، تاريخ الفصل ٢٠٠٣/٣/١٢، منشورات المقتفي

[٧٥] عليوة مصطفى فتح الباب، مرجع سابق، ص١٤٠

وذلك حتى يكون كل شـــخص من الأشـــخاص المعينين بالقرار على بينة من أمره حتى يتمكن من الطعن بالقرار أو يقتنع به فلا يطعن[٧٦]

ثالثا: يجب ان يكون التسبيب مشروعا

بمعنى أنه يجب على الإدارة عندما تصـــدر قرارها أن يكون مبنيا على اليقين لا الشـــك، وأن يســـتند على أمور ثابتة ومؤكدة ومرتبطة بالواقع، وما يشـــوب مشـــروعية القرار الإداري، ويشكل عيبا في التسبيب وجود فساد في الاستدلال والاسترشاد عند صدور الحكم، ويقصد بالاستدلال استنباط امر من أخر، وهو تسلسل منطقي ينتقل من مبادئ وأمور أولية إلى مبادئ وأمور جديدة، بحيث تكون متوافقة مع بعضها[٧٧]

نخلص مما تقدم أن التسبيب لا يقوم إلا إذا توافرت فيه الشروط الشكلية والموضوعية التي سبق ذكرها، فهي ليست مجرد شروط، وإنما تشكل جزءا لا يتجزأ من القرار لكي تصل الإدارة لتسبيب صحيح يتفق مع الواقع والقانون، مما يتيح لصاحب الشأن معرفة الاســباب التي بني عليها القرار واقتناعه بها وبصـــحة ما نســـب إليه، ويتمكن من تدارك الأمر للدفاع عن نفسه من خلال الطعن بالقرار المخاطب به إذا لم يقتنع بصحة الاسباب، وتوافر هذه الشـــروط يمكن القضـــاء الإداري من بســـط رقابته على مشـــروعية القرارات الإدارية.

---

[٧٦] نوفان العقيل العجارمة، مرجع سابق، ص٢٠٩

[٧٧] محمد بن مرهون المعمري، تسبيب القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص٧٦

## المبحث الثاني

## نطاق إلزامية تسبيب القرار الإداري

نظرا لتطور الدولة الحديثة وتعاظم متطلبات المجتمع وجدت السلطة الإدارية نفسها أمام ضرورة استصدار العديد من القرارات الإدارية لتسيير شؤون الأفراد والمؤسسات في المجتمع، وبما انها صاحبة الامتياز والسيادة والممثلة للدولة وجب عليها إيجاد وسائل واستحداث نظم تحمل صفة الشفافية والمساءلة للحفاظ على الثقة بينها وبين الأفراد الممثلة لهم[٧٨]، فالأصل أن الإدارة غير ملزمة بتسبيب قراراتها إلا في حالة وجود نص صريح، سواء كان هذا النص أمرا قضائيا أو نصا شرعيا نظاميا يدل على وجوب تسبيبها للقرار الصادر وبناءً على ذلك تعطى للإدارة الصلاحية بالتمسك بالسرية وعدم تسبيب قراراتها للمعنيين دون تدخل قضائي، فنستخلص أن تسبيب القرار الإداري هو الاستثناء ولا يكون إلا بنص، وعدم تسبيب القرار الإداري هو القاعدة العامة والأصل وعدم التسبيب هنا يكون بدون نص[٧٩].

### المطلب الاول

### مدى تقيد الإدارة بالتسبيب

المنطق القانوني السليم يقتضي القول بأن مبدأ المشروعية يستلزم حتى يكون القرار مشروعا أن يصدر مستندا إلى أساس قانوني يستمد منه قوته القانونية، وقد قدمنا بأن الأصل العام بشأن تسبيب القرار الإداري هو أن الإدارة غير ملزمة بهذا التسبيب عند إصدار ها لقراراتها الإدارية ؛ أي أن تذكر الباعث على اتِّخاذها له، ومع ذلك فقد يوجب

---

[٧٨]سعد علي البشير، وآخرون، تسبيب القرارات الإدارية " دراسة مقارنة "/ مرجع سابق، ص١٧

[٧٩]لمى بنت محمد بن عبد الله بودي، تسبيب القرار الإداري في المملكة العربية السعودية، مقالة، مجلة بحوث كلية الآداب، المجلد ٣٠، العدد ١١٩، ٢٠١٩، ص٨٤٩-٨٦٨

القانون أو الأنظمة تسبيب القرارات الإدارية، ومع أن هناك تباينا في مواقف قوانين الدول، بعضها يوجبه بنص تشريعي يجعل من التسبيب الأصل العام، ومنها من لا يوجبه بنص تشريعي ، إنما يوجبه القضاء.

إذا كان الأصل العام عدم التزام الإدارة بتسبيب قراراتها، فإن هذا الأصل لا يؤخذ به، إذ نص القانون خلاف ذلك، فيكون التسبيب واجبا عندما يفرضه المشرع ويصبح إجراء شكليا جوهريا في القرار يترتب على إهماله بطلان القرار، فمخالفة التسبيب في هذه الحالة تعتبر مخالفة للقانون[٨٠]

وقد أشار المشرع المصري إلى التسبيب الوجوبي للقرارات الإدارية في نصوص عديدة وعلى سبيل الاستثناء، وسنعرض بعضا من هذه النصوص فيما يلي:

أولاً: قوانين الوظيفة العامة: -

حرص المشرع على ضرورة التزام الإدارة بتسبيب قراراتها في العديد من مجالا ت الوظيفة العامة، ومن أمثلة ذلك ما يلي:

أ-في مجال التحقيق مع العاملين وتأديبهم: نصت القوانين المتعاقبة على ضرورة صدور قرار التأديب مسببا، إذ نجد من بين هذه النصوص ما جاء بنظام قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ والذي نص على أنه: (لا يجوز توقيع جزاء على العامل إلّا بعد التحقيق معه كتابة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه، ويجب أن يكون القرار الصادر بتوقيع الجزاء مسببا[٨١]

أما بخصوص المشرع الفلسطيني فقد وضح إجراءات توقيع العقوبة التأديبية في فلسطين وفقا للمادة (٦٩) من قانون الخدمة المدنية رقم (٤ )لسنة ١٩٩٨" تكون الإحالة للتحقيق

---

[٨٠] د. محمد، عبد اللطيف، مرجع سابق، ص .٩٤

[٨١] المادة ٧٩ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨، بشأن قانون العاملين المدنيين بالدولة.

على مخالفة تأديبية ممن يملك سـلطة توقيع العقوبة على الموظف، وفيما عدا عقوبة التنبيه أو لفت النظر لا يجوز توقيع عقوبة على الموظف إلا بعد احالته الى لجنة للتحقيق وسـماع أقواله، ويتم اثبات ذلك بالتسـجيل في محضـر خاص ويكون القرار الصـادر بتوقيع العقوبة مسـببا[٨٢]، والمادة ٩٢ وفقا لقرار مجلس الوزراء رقم (٤٥) لسـنة ٢٠٠٥، باللائحة التنفيذية رقم (٤٥) لسنة ٢٠٠١، " تخطر اللجنة المختصة بتشكيل لجنة التحقيق الموظف كتابة بالجزاء الموقع عليه وأسباب توقيعه"

ب - في مجال قياس كفاية الأداء: في ظل القانونين الملغيين رقم ٤٦ لسـنة ١٩٦٤ من المادة ( و ،)٣١ رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ من المادة (٣٧ )كان المشرع ينص على إلزام لجنة شئون العاملين بتسبيب قرارها عند تعـديل درجة تقارير كفاية الموظفين ، بيد أن المشرع في القانون الحالي رقم ٤٧ لسـنة ١٩٧٨ معدلا بالقانون رقم ١١٥ لسـنة ١٩٨٣ لم ينص على ضـرورة تسـبيب قرار تخفيض مرتبة الكفاية الذي يقوم به رئيس المصـلحة أو لجنة شؤون العاملين، ومن ثم فإن إغفال التسبيب في هذه الحالـة لا يترتب عليه بطلان القرار، وقد رأت المحكمة الإدارية العليا تفسـيرا لذلك أن قيام رئيس المصـلحة بتخفيض عناصـر التقرير ليس بذاتـه إفصـاحا عن الأسـباب التي أدت إلى تخفيض مرتبة التقرير، فبهذه الأسباب تظل كامنة إلى أن يفصح عنها رئيس المصلحة بمناسبة الطعن في القرار، ولـو كان التفسير الذي تعتنقه المحكمة الإدارية العليا سليما[٨٣]

كما اشـترط المشـرع في المادة(٢٨) من القانون رقم ٤٧ لسـنة ١٩٧٨ ضـرورة أن يكون تقرير الكفاية بمرتبتي ممتاز وضـعيف مسـببا، وقد اسـتهدف المشـرع ضـمان موضـوعية

---

[٨٢] حكم محكمة العدل العليا المنعقدة في رام الله، رقم (٦٦) لسنة (١٩٦٦)، تاريخ الفصل ١٠/٧/٢٠٠١، منشورات المقتفي

[٨٣]حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بتاريخ ١٢مايو١٩٨٥، طعن رقم ٢٩٨ لسنة ٣٠ قضائية، مجموعة المبادئ القانونية التي أقرتها المحكمة الإدارية العليا (١٩٨٥-١٩٨٦)، نقابة المحامين، ص١٨٢

التقريـــر في حالة التقدير بمرتبة ممتاز، وضـمان حماية الموظف في حالة التقدير بمرتبة ضعيف حتـــى يمكنه أن يتبين أوجه الضعف فيعمل على تحسين أدائه مستقبلا، وأن يتبين حقيقة الأسـباب وراء هذا التقدير، فيسـتطيع التظلم منها والطعن عليها بالإلغاء إذا تبين له عدم صحتها[٨٤]

ثانيا: قوانين التنظيمات المهنية: -

فرض المشرع في مصر ضرورة تسبيب القرارات الصادرة من التنظيمات المهنيـــة، ويرجع سـبب ذلك إلى ما تملكه هذه التنظيمات من سـلطات مهمة في مواجهة أعضـائها، حيـــث يكون في مقدورها أن ترفض الانضـمام إليها، كما تملك توقيع الجزاء علـــى الأعضاء الذين يرتكبون أخطاء أثناء ممارسة المهنة.

وذلك ما جاء صراحةً في قانون المحاماة رقم ١٧ لسنة ١٩٨٣، الذي نص علـــى أنـــه: (تصـــدر اللجنة قرارها بعد التحقق من توفر شـــروط القيد، وذلك خلال ثلاثين يوما من تاريخ تقديم الطلب وإذا كان قرارها برفض القيد تعين أن يكون مســببا، ويخطر به طالب القيد خلال خمسة عشر يوما من تاريخ صدوره بخطاب مسجل مصحوب بعلم الوصول[٨٥]

أما بالنسبة للمشرع الفلسطيني فنجده نص في قانون تنظيم مهنة المحاماة الفلسطيني رقم ٣ لسـنة ١٩٩٩ في المادة ١٣ على الانتسـاب لنقابة المحامين وشـروطها، وآلية القبول والانتساب، ولم يذكر أو لم يشترط أن يكون رفض القيد في سجل المحامين مسببا، وإنما اكتفى بـإعطـاء الحق لمن يتم رفض طلبـه الاعتراض أو التقـدم بطلـب لنقض القرار الصادر[٨٦]

---

[٨٤] سامي محمد الطوخي، مرجع سابق، ص ٦٣٢-٦٣٣.
[٨٥] نص المادة ١٨ من القانون رقم ١٧ لسنة ١٩٨٣، بشأن المحاماة.
[٨٦] قانون رقم ٣ لسنة ١٩٩٩ بشأن تنظيم مهنة المحاماة

وبشأن القيد في نقابة المهندسين نص القانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٧٤ علـى أنـه: (.... ويجب أن يكون قرار اللجنة برفض القيد مسببا في هذه الحالة، تسلم صورة من قرارها إلـى الطالب، ترسل إليه بكتاب موصى عليه بعلم الوصول خلال أسبوع من تاريخ صدور القرار[٨٧]، أما المشرع الفلسطيني فلم يتطرق للحديث عن تسبيب قرار رفض القيد في سجل نقابة المهندسين ولم يشترط تسبيب قرار الرفض

ثالثا: قوانين الحريات العامة: -

لعل من أهم النصوص التي تفرض التسبيب في مجال الحريات العامة المادة (٥٤) من الدستور المصري الحالي والتي نصت على أنه: (الحرية الشخصية حق طبيعي، وهي مصونة لا تُمس، وفيما عدا حالة التلبس، لا يجوز القبض على أحد، أو تفتيشه، أو حبسه، أو تقييد حريته بأي قيد إلا بأمر قضائي مسبب يستلزمه التحقيق).

وهذا أيضا ما تم النص عليه في القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة ٢٠٠٣، في المادة ١١ منه حيث نصت على:" لا يجوز القبض على أحد أو تفتيشه أو حبسه أو تقييد حريته بأي قيد او منعه من التنقل إلا بأمر قضائي وفقاً لأحكام القانون، ويحدد القانون مدة الحبس الاحتياطي، ولا يجوز الحجز أو الحبس في غير الأماكن الخاضعة للقوانين الصادرة بتنظيم السجون"[٨٨]

ونص القانون رقم ٣٩٤ لسنة ١٩٥٤ على أن (: لوزير الداخلية أو من ينيبه عنه رفض الترخيص أو تقصير مدته أو قصره على أنواع معينة من الأسلحة أو تقييده بأي شرط

[٨٧] نص المادة ٤ من القانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٧٤، بشأن نقابة المهندسين.
٨٨ القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة ٢٠٠٣

يراه، وله سحب الترخيص مؤقتا أو إلغاؤه، ويكون قرار الوزير برفض منح الترخيص أو سحبه أو إلغائه مسببا[٨٩]

كذلك ما نصت عليه المادة (١٢) من القانون رقم ٤٥٣ لسنة ١٩٥٤ على أنه: (في حالة وجود خطر داهم على الصحة العامة أو على الأمن العام نتيجة لإدارة محل من المحال التي تسري عليها أحكام هذا القانون، يجوز لمدير عام إدارة الرخص -بناء على اقتراح فرع الإدارة الذي يقع في دائرته المحل -إصدار قرار مسبب بإيقاف إدارة المحل كليا أو جزئيا، ويكون هذا القرار واجب النفاذ ونجد أيضا أن المشرع الفلسطيني في القانون رقم ٢ لسنة ١٩٩٨ بشأن الأسلحة النارية والذخائر اشترط تسبيب قرار رفض الترخيص وهذا ما نصت عليه المادة ٨ حيث جاء فيها:"للوزير أو من ينيبه رفض الترخيص أو تقصير مدته أو تقييده بأي شرط يراه، وله رفض الترخيص أو سحبه مؤقتاً أو الغاؤه، ويكون قرار الوزير في جميع هذه الحالات مسببا بالطريق الإداري)

رابعا: القرارات الصادرة برفض التظلُّم الإداري -:

أوجب قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢: (ميعاد رفع الدعوى أمام المحكمة ... وينقطع سريان هذا الميعاد بالتظلم إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الهيئات الرئاسية ويجب أن يبت في التظلم قبل مضى ستين يوما من تاريخ تقديمه، وإذا صدر القرار بالرفض وجب أن يكون مسببا، ويعتبر مضى ستين يوما على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه السلطات المختصة بمثابة رفض[٩٠]

إلا أن هذا التسبيب - وفقا لنص المادة أعلاه - محدود من حيث فائدته، فذلك يرجع إلى أن عدم مشروعية القرار الصادر برفض التظلم في حالة عدم التسبيب، لا تنعكس على

[٨٩]نص المادة ٤ من القانون رقم ٣٩٤ لسنة ١٩٥٤، بشأن إحراز وحيازة سلاح بدون ترخيص
[٩٠] نص المادة ٢٤ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢.

القرار محل التظلم، فرفض التظلم لا يعني سوى أن الإدارة تتمسك بذات الأسباب التي بني عليها قرار المتظلم منه، ومن ثم لا يكون القرار الأول باطلا للسبب الناشئ عن عدم تسبيب قرار رفض التظلم ، ومن ناحية أخرى، فمن المقرر أنه يجوز رفع الدعوى قبل صدور القرار بالفصل في التظلم، سواء كان صريحا أو ضمنيا، دون أن يترتب على ذلك عدم قبول الدعوى شكلا، مما يقلل كثيرا من الفائدة التي تعود على المدعي من تسبيب قرار رفض التظلم، فالأولى هو تسبيب القرار المتظلم منه ، لا قرار رفض التظلم[٩١]

وهنا يمكننا القول بأن النصوص القانونية التي تنص على وجوب التسبيب نصوص متفرقة ، لا تسمح باستنباط مبدأ عام يفرض على الإدارة التسبيب، كما أن المشرع حتى في الحالات التي ألزم فيها بالتسبيب، نص فقط على وجوب أن يكون القرار معللا أو مسببا دون أن يحدد شكل أو مضمون هذا التسبيب، مما يجعل السبب مجرد شكلية خالية من أي مضمون وبالتالي لا يحقق الغاية من التسبيب، وترى الباحثة ان الاقرب للصواب أن يكون تسبيب القرارات الادارية إلزاميا؛ ما لم يرد استثناء كقاعدة عامة، كذلك لا بد من إعداد قانون مكمل للإجراءات الإدارية على غرار ما هو معمول به في بعض الدول الغربية كالولايات المتحدة والنمسا في تشريعها، لأن معظم تشريعات الدول العربية بحاجة ماسة الى تعديل حتى تواكب التطور الاداري

[٩١] د. فؤاد أحمد عامر، ميعاد رفع دعوى الإلغاء في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا ومحكمة القضاء الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠١، ص١٩٢

## المطلب الثاني

## التكريس القانوني لمبدأ عدم التسبيب

يقصد بمبدأ عدم تسبيب القرارات الإدارية، ان الإدارة غير ملزمة بتسبيب قراراتها إلا إذا كان هناك نص تشريعي أو لائحي يلزمها بذلك.

وحيث أنه لا تسبيب بدون نص فيعني ذلك انه بإمكان الادارة التمسك بقاعدة السرية و التي تعطيها الصلاحية في مواجهة المواطنين ومنظمات المجتمع المدني المعنية بقراراتها طالما ان هذه القرارات ما زالت بعيدة عن ساحة القضاء ومحلا للطعن فيها بالإلغاء لسبب من أسباب عدم المشروعية، والنتيجة ان الادارة تلزم المخاطبين بالقرار بوجوب الإذعان له وتنفيذه بما لها من سلطة و امتياز التنفيذ المباشر للقرارات الإدارية دون أن يملك هؤلاء المخاطبين مطالبة الإدارة بالإفصاح عن أسباب قرارها او توضيحه اليهم قبل عملية الخضوع له وتنفيذه[٩٢]، لكن هذا لا يمنع الإدارة من أن تفصح عن الأسباب طوعا واختيارا.

حيث أنه هذه القاعدة لا زالت مستقرة في القضاء المصري والفلسطيني، حيث بتطبيق هذه القاعدة بشكل عام تقوم بخلق بيئة خصبة للانحراف والتجاوز الإداري في بعض الأحيان، على خلاف كثير من الدول التي أصبح التسبيب لديها التزاما قانونيا والتزاما دستوريا ومقررا حتى إذا لم يرد نص قانوني يلزم به.[٩٣]

فقاعدة " لا تسبيب بدون نص" والتي تتمسك بها الإدارة في مواجهة الأفراد المخاطبين بالقرار الإداري هي في الواقع نتيجة منطقية لقاعدة أخرى أكبر وهي سرية أنشطة

---

[٩٢] د. سامي الطوخي، مرجع سابق، ص٦٠٠

[٩٣] د. سامي الطوخي، مرجع سابق، ص١٥٥

وأعمال الإدارة بصـــقة عامة، وما اقتضـــته من إضـــفاء نطاق من التعتيم على مســـتندات ووثائق ومعلومات الحكومة بصـفة عامة، والإدارة بصـفة خاصـة، وعدم أحقية الأفراد في معرفـة مـا يـدور في المنظمـات العـامـة في الـدولـة وبـالتـالي عـدم أحقيتهم في الاطلاع والوصول إلى وثائق الإدارة.

جدير بالذكر أن الإدارة إذا لم تكن ملزمة بإجراء التســـبيب إلا إذا ورد نص خاص يلزمها بذلك، لأن التســبيب هو الاســتثناء ولا يتقرر إلا بنص، وعدم التســبيب هو القاعدة العامة، فإن عدم تسـبيب قراراتها ليس من شـأنه أن يحول بينها وبين إجراء هذا التسـبيب إذا رأت وجها لذلك، أي أنه يمكننا القول بأن الإدارة لا يمكنها إعفاء نفســـها من التســـبيب إذا كان وجوبيا، لكنها يمكن أن تقوم بـه إذا كـان جوازيـا، فلتســـبيب حينمـا لا يكون وجوبيا يظـل جوازيا[٩٤]

ويثـار التســـاؤل هنا عما إذا كان لجوء الإدارة الى التســـبيب في الحالة التي لا يكون فيها وجوبيا، يعكس نوعا من الإحســاس بالالتزام، بحيث يحدث التســبيب الاختياري من جانب الإدارة نفس الآثار التي يحدثها التسبيب الوجوبي؟

ونجيب عن هذا التســـاؤل بأنه قد ذهب جانب من الفقه إلى التســـبيب في هذه الحالة يترتب عليه ذات النتائج المترتبة على التســبيب الوجوبي، فالإدارة وقد تنازلت عن إمكانية مقررة لها، فإن القرار أصـبح مسـببا، ولا يمكن أن يتحول إلى قرار غير مسـبب، والقاضـي حينها يأخذ هذا التســبيب في الاعتبار كأســاس للرقابة، مع ملاحظة أن أخذ التســبيب الاختياري بالاعتبار كأســاس للرقابة لا يعني اعتبار هذا التســبيب مســاويا للتســبيب لوجوبي، لأن

[٩٤] د. محمد عبد اللطيف، تسبيب القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص٢٦

القاضي يظل مع ذلك رافضا إجراء رقابة على التسبيب نفسه كعنصر شكلي، ومن ثم فإن عدم كفايته لا تؤثر على البطلان خلافا للتسبيب الوجوبي[٩٥]

وقد اعتنق القضاء الإداري في مصر هذا الاتجاه، فأكدت ذلك المحكمة الإدارية في حكم لها صدر بتاريخ ١٩٥٦/٢/١٥ أنه" إذا كانت الإدارة غير ملزمة بتسبيب قراراها، وقامت بالتسبيب من تلقاء نفسها، فتكون قراراتها المسببة اختياريا خاضعة لرقابة القضاء الإداري"

وقد ذهب رأي في الفقه إلى أن هذا الحكم واضح تماما في أن أثر التسبيب، حينما لا يكون وجوبيا، هو أنه ليس عنصرا في القرار، وإنما هو أساس للرقابة على الأسباب فقط[٩٦]

وهذا ما أدى في كثير من الأحوال إلى عدم تسبيب الكثير من القرارات المهمة التي كان واجبا على المشرع والقاضي الإداري ضمن الصلاحيات الممنوحة له على جعل تسبيبها إلزاميا، وسأقوم بذكر بعضها على النحو التالي:

- **تغيب مبدأ تسبيب القرارات الإدارية بالنسبة لبعض القرارات الإدارية المهمة**

كما تم ذكره سابقا في أطروحتي هذه، فإن التسبيب لم يكن وجوبيا لكافة القرارات الإدارية في مصر وفلسطين، وإنما جعل كلا المشرعين قرارات معنية فقط واجبة التسبيب، أي أنها تشكل إستثناء على الأصل، وهو عدم إلزام الإدارة بتسبيب القرارات الإدارية، وبالرغم من ذلك هناك استثناءات أخرى سأتطرق الحديث عنها على مبدأ التسبيب الوجوبي منها، حيث لم يجعل المشرع تسبيبها وجوبيا بالرغم من أهميتها، ومنها:

أولا: القرارات التي تكتنفها السرية

[٩٥] د. محمد عبد اللطيف المرجع السابق، ص٢٧
[٩٦] د. محمد عبد اللطيف المرجع السابق، ص ٢٧

تعرف السـرية بأنها: حالة عدم العلم الكافي، أو غياب المعلومات الكاملة لدى بعض الأشخاص الذين لا يصرح لهم بالاطلاع على هذه المعلومات، وللسرية ثلاثة صور، وهي: عدم تمكين ذوي الشأن من الاطلاع، ورفض الطلب الذي يتقدم به الغير للمعرفة، والسكوت أو الصمت الإداري[٩٧]

وكانت السرية تغلف معظم أعمال السلطة الإدارية سواء كانت هذه الأعمال مادية أم قانونية، عن طريق وقوف الإدارة موقفا سلبيا حيال ذكر الأسباب التي دفعتها للقيام بتلك الأعمال، بغض النظر عن الباعث لذلك، بذريعة أن السرية هي التي تمكنها من أداء عملها بنجاح واقتدار في سبيل الصالح العام[٩٨]

وهذه السرية، إن كان يمكن تبريرها فيما يتصل بالمعلومات المتعلقة بأعمال الحرب والأمن القومي، وحرمة الحياة الخاصة، وكذلك امتدت للقرار الإداري الذي بموجبه تنشئ الإدارة حقوق وواجبات، يرد ذلك أن الإدارة تمثل الصالح العام الواجب تغليبه على المصالح الفردية، الأمر اذي منع المشرع من جعل التسبيب للقرارات الإدارية ملزما للإدارة، وجعله مرهونا بوجود نص قانوني يلزم الإدارة بذلك، وبهذا أصبح لقاعدة السرية سيادة على أعمال السلطة الإدارية حتى لو كان متعلقا بالقرارات الصادة عنها والماسة بحقوق وحريات الأفراد[٩٩]

وبرغم تطور الأنظمة القانونية واتجاهها نحو الالتزام بمبدأ التسبيب الوجوبي، إلا أن السرية وأهميتها تجعل تلك النظم تستثني السرية من الخضوع للتسبيب الوجوبي، وهذا

---

[٩٧] أشرف عبد الفتاح أبو المجد، تسبيب القرارات الإدارية أمام قاضي الإلغاء، مرجع سابق، ص٣٠٣

[٩٨] أنيس فوزي عبد المجيد، الاستثناءات الواردة على مبدأ التسبيب الوجوبي، مجلة الشريعة والقانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة، كلية القانون، عدد٥٠، ٢٠١٢، ص٣٢٦

[٩٩] ماجد راغب الحلو، السرية في أعمال السلطة التنفيذية، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٩٣، ص٧٩

يعني تعارض مفهوم التسبيب الإلزامي مع مفهوم السرية[١٠٠]، وتستند السرية الإدارية إلى عدة مبررات[١٠١]، منها:

١. ضمان السرية لفاعلية النشط الإداري، وممارسة الإدارة لأعمالها بحرية واستقلالية لتحقيق المصلحة العامة.

٢. السرية التي يحميها القانون، وتجوز دون تسبيب هي التي تتعلق بالدفاع القومي، أي بأمور الدولة الحساسة، وللقاضي في الأمور السرية أن يطلب إعلامه طبيعة الموضوع بشكل عام، وليس بما ورد في الوثائق السرية والمعلومات التي بداخلها.[١٠٢]

واستند النظام القانوني المصري إلى حجج عدة منها سيادة السرية الإدارية، حيث نصت المادة ٣٣٩ من قانون العقوبات المصري على الحماية الجنائية للسرية الإدارية، حيث شكلت السرية الإدارية عائقا أمام تطور مبدأ التسبيب الوجوبي في التشريع المصري، الذي تمسك بحماية السرية الإدارية في القوانين التي قرر فيها حق الأفراد في الاطلاع على الملفات الإدارية[١٠٣]

أما بالنسبة لموقف المشرع الفلسطيني من القرارات الإدارية التي تكتنفها السرية وحماية السرية الإدارية وجدت الباحثة أنه لم يتطرق للنص صراحة على موضوع السرية الإدارية وقياسا على موقف المشرع الفلسطيني من تسبيب القرارات الإدارية من القرارات الإدارية فتكون غير واجبة التسبيب إلا إذا وجد نص خاص يلزم بتسبيبها.

---

[١٠٠] محمد عبد الواحد الجميلي، من السرية إلى الشفافية الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠، ص٢١٢

[١٠١] أشرف عبد الفتاح أبو المجد، تسبيب القرارات الإدارية أمام قاضي الإلغاء، مرجع سابق، ص٢٩١

[١٠٢] أنيس فوزي عبد المجيد، الاستثناءات الواردة على مبدأ التسبيب الوجوبي، مرجع سابق، ص٣٢٠-ص٣٩١

[١٠٣] أنيس فوزي عبد المجيد، الاستثناء الوارد على مبدأ التسبيب الوجوبي، مرجع سابق، ص٣٢٦

ثانيا: الاستعجال المطلق

ويقصد بها الحالة التي تصدر فيها الإدارة قرارتها بشكل سريع، أو أن تقوم بعمل ما على وجه السرعة، لأن التأخير في القيام بالأعمال التي تتطلب السرعة يترتب عليه نتائج ضارة، ففي حالة وجوب التسبيب فالتسبيب هنا يقف عائقا أمام عمل الإدارة[١٠٤]، وحتى لا يكون الاستعجال سببا لتهرب الإدارة من التسبيب فلا بد من أن يكون هذا الاستعجال موصوفا بالاستعجال بالمطلق، وتحديد الافعال التي تخضع للاستعجال، والتي تبرر عدم الالتزام بالتسبيب، وللقضاء الإداري صلاحية تحديد ما إذا كان القرار الصادر في حالة استعجال مطلق أم لا[١٠٥].

فإذا تم تقديم طعن بقرار إداري، وتبين للقضاء مشروعية القرار، لا بد من البحث في عدم المشروعية الخارجية للقرار من عدم كفاية الأسباب، وبيان إذا ما تم اتخاذ القرار في ظرف استعجال مطلق، ولكي يكون القرار الإداري غير المسبب مقبولا لصدوره في حالة استعجال مطلق، لا بد من توافر ثلاثة شروط، وهي[١٠٦]:

١. التحقق من توافر صفة المطلق لظرف الاستعجال الذي تذرعت به الإدارة، فلا يرتب الاستعجال آثاره القانونية إلا إذا كان مطلقا.

٢. يجوز للإدارة التي تواجه ظرفا مستعجلا أن تصدر قرارتها الإدارية دون تسبيبها، لكن عليها أن تعلم ذوي الشأن وتبلغهم لاحقا بسبب الاستعجال

---

[١٠٤] أشرف عبد الفتاح أبو المجد، تسبيب القرارات الإدارية أمام قاضي الإلغاء، مرجع سابق، ص١٩٥

[١٠٥] بهمن أحمد محمد، تسبيب القرارات الإدارية في قضاء محكمة العدل العليا، مرجع سابق، ص١٢٧

[١٠٦] أشرف عبد الفتاح أبو المجد، تسبيب القرارات الإدارية أمام قاضي الإلغاء- مرجع سابق، ص٢٣٣

٣. يجب أن تقدر الإدارة الأمور التي تحتاج إلى اســـتعجال مطلق، فعليها التقدير للحالة، ومن ثم مواجهة هذه الحالة بقرارات حاسمة.

حيث يترتب على الاستعجال المطلق إعفاء الإدارة من تسبيب القرار الإداري، كاستثناء على التسبيب الوجوبي، حيث يجب إطلاع ذوي الشأن على الأسباب، حيث أن الاستعجال المطلق يمنح الجهة الإدارية مهلة إضـــافية للإعلان عن الأســـباب، لكنه لا يعفيها من الإفصاح عنها بالمطلق[١٠٧]

وقد سمح القضاء الإداري للإدارة بالخروج على الشكل والإجراءات في حالة الاستعجال المطلق، حتى في ظل غياب النص القانوني الذي يجيز ذلك، وهو ما يمكن وصـــفه بعدم المشروعية لو تم في ظل الظروف العادية[١٠٨]

ثالثا: القرارات الضمنية

تمثل القرارات الإدارية الضمنية التي تترتب على سكوت الإدارة خلال فترة زمنية معينة عن البت في طلبات الأفراد شـــكلا من أشـــكال القرارات الإدارية ذات الطبيعة الخاصـــة بوصفه قرارا يفترضه المشرع افتراضا، لا وجود مادي له في الواقع[١٠٩]

وبالنظر إلى أن القرار الإداري لا يتجسـد في شـكل أو مظهر خارجي، فإن تسـبيبه يغدو أمر غير وارد، لأن التسبيب يفترض صدور قرار إداري صريح ومكتوب الامر الذي لا يتحقق في القرار الضمني، لإن الإدارة لم تصدر أي قرار بل اكتفت بالتزام جانب الصت

---

١٠٧ أشرف عبد الفتاح، تسبيب القرارات الإدارية أمام قاضي الإلغاء، مرجع سابق، ص٢٢٨

١٠٨ محمد عبد الواحد الجميلي، مرجع سابق، ص٢١٢

١٠٩ خالد الزبيدي، القرار الإداري الضمني في الفقه والقضاء الإداري-دراسة مقارنة في ضوء قضاء محكمة العدل العليا، مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، الجامعة الأردنية، مجلد ٣٥ العدد ١، ٢٠٠٨، ص١٨٢

أو السكوت، فالتسبيب يتنافى مع طبيعة القرارات الضمنية سواء كانت بالرفض أم الموافقة[١١٠]

وهنالك أوجه شبه بين القرار الضمني والقرار السلبي، فالإدارة في كلا القرارين لا تفصح عن إرادتها من خلال سلوك إيجابي، وإنما تسلك سلوكا سلبيا، وتوجد اختلافات جوهرية بين القرار الضمني والقرار السلبي على النحو التالي[١١١]:

١. القرار الضمني يتمثل في حالة سكوت أو صمت الإدارة، أما القرار السلبي فيتمثل في حالة رفض أو امتناع الإدارة عن اتخاذ القرار

٢. قد يكون القرار الضمني بالرفض أو الموافقة بحسب ما يقتضي النص القانوني، أما القرار السلبي فيكون دائما بالرفض

٣. سكوت الإدارة أمر يجيزه القانون، فيحق لها أن تلتزم الصمت تجاه الطلب المقدم لها، أما الرفض الإدارة أو الامتناع فهو مرفوض وغير مشروع

٤. سكوت الإدارة في القرار الضمني نابع من سلطة تقديرية ممنوحة للإدارة، فإن شاءت اصدرت قرارا صريحا وإن شاءت سكتت، أما القرار السلبي فنابع من سلطة واختصاص مقيد

٥. لا يقبل الطعن بالقرار الضمني بالتعويض لأن واقعة السكوت منسجمة مع القانون، في حين أن القرار السلبي يمكن الطعن فيه بالتعويض لأن سكوت الإدارة وامتناعها فيه يشكل مخالفة للقانون

---

[١١٠] محمد السيد عبد المجيد البيدق، نفاذ القرارات الإدارية وسريانها في حق الأفراد، جامعة القاهرة، رسالة دكتوراه، ٢٠٠٢، مشار إليه لدى خالد الزبيدي، المرجع السابق، ص١٩٠

[١١١] خالد الزبيدي، المرجع السابق، ص١٩٢

٦. رفض الإدارة المنشـــأة للقرار الســـلبي غير مقيد بمهلة محددة، في حين أن القرار الضمني مقيد بمهلة

٧. الطعن بالقرار الضـــمني مقيد بمهلة محددة، أم القرار الســـلبي فغير مقيد بمهلة، ويكون الطعن مفتوحا طالما أن الإدارة ممتنعة عن اتخاذ القرار

٨. القرارات الضمنية بالرفض يجوز للإدارة إلغاؤها أو سحبها في أي وقت سواء كانت مشـروعة أم معيبة، لأنها لا تولد حقوقاً لأصـحاب الشـأن، بينما لا يجوز إلغاء أو سـحب القرارات الضـمنية بالموافقة السـليمة وذلك ضـماناً لاسـتقرار المعاملات وحماية لحقوق الأفراد التي تترتب على القرار الضمني، أما القرارات الضمنية بالموافقة غير المشروعة فيحق للإدارة إلغاؤها أو ســـحبها خلال ميعاد الطعن القضـــائي فقط، وذلك تطبيقاً للقواعد العامة في إلغاء وســـحب القرارات الفردية، أما القرار الســـلبي فبما أن ميعاد الطعن فيه مفتوح، ولكونه لا يولد حقوقاً لأصـحاب الشـأن، فإن للإدارة الحق في إلغائه أو سـحبه في أي وقت ما دامت حالة الرفض أو الامتناع مستمرة

٩. يختلف القرار الضـــمني في تكييفه القانوني عن القرار الســـلبي إذ يذهب رأي في الفقه إلى أن القرار الضمني هو مجرد واقعة معينة هي واقعة سكوت الإدارة، أما القرار السلبي فهو تصرف قانوني تتجه فيه إرادة الجهة الإدارية إلى إحداث أثر قانوني معين

قضـت محكمة القضـاء الإداري المصـري بأنه" لا بد أن يكون هناك قرار صـادر من جهة الإدارة وتظلم صـاحب الشـأن من هذا القرار وسـكوت من جانب السـلطات المختصـة عن الإجابة عن هذا التظلم ففي هذه الحالة يعتبر مضـــي ســـتين يوماً من تاريخ التظلم بمثابة قرار إداري حكمي بالرفض ويحق للمتظلم خلال السـتين يوماً التالية أن يلجأ إلى القضـــاء الإداري بـالطعن في القرار المذكور، أمـا القرارات الســـلبيـة التي تســـتخلص من امتنـاع الإدارة عن إصـــدار القرار الذي كان واجباً عليها اتخاذه، فلا يشـترط مضـــي المدة، وإنما

يكفي أن تقف جهة الإدارة موقفاً سلبياً لكي يؤخذ من موقفها هذا القرار السلبي بالرفض، حيث يوجب القانون أو اللوائح عليها اتخاذ قرار إيجابي في المسألة"[١١٢]

وقضت محكمة العدل العليا الفلسطينية " أنه قد استقر الفقه والقضاء على أن تفصح الإدارة عن إرادتها المنفردة صراحة أو ضمناً فيطلق على القرارات التي تعبر الإدارة عن إرادتها صراحة بالقرارات الصريحة أو الإيجابية ويطلق على الطائفة الثانية تسمية القرارات الضمنية ويحدد المشرع في أغلب الأحيان مهلة زمنية معينة لصاحب الاختصاص الوظيفي لاتخاذ قرار إداري معين بحيث يعد مضي هذه المهلة الزمنية دون القيام بالإجراء قراراً إدارياً ضمنياً فالقرار الرسمي السلبي هو القرار الضمني الذي يستفاد من سكوت الإدارة عن إجراء تصرف هي ملزمة به قانوناً لهذا تنص المادة ١/٢٨٤ من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية لسنة ٢٠٠١(يكون ميعاد تقديم الاستدعاء إلى محكمة العدل العليا ستين يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه أو تبليغه إلى صاحب الشأن وفي حالة رفض الإدارة أو امتناعها عن اتخاذ أي قرار يبدأ الميعاد من تاريخ انقضاء ثلاثين يوماً على تقديم الطلب إليها )[١١٣]

نخلص مما تقدم أن القرارات التي لا تعبر عنها الإدارة صراحة تعد قرارات ضمنية، يفهم من صمتها بأن موقفها هو الرفض، غير أن هذا القرار غير معلن، وكذلك نجد ان القضاء المصري والفلسطيني استقرا على عدم وجوب التسبيب للقرارات الضمنية.

## الخاتمة

[١١٢] حكم محكمة القضاء الإداري المصرية ١٩/٢٤، مشار إليه لدى خالد الزبيدي، القرار الإداري الضمني في الفقه والقضاء الإداري-دراسة مقارنة في ضوء قضاء محكمة العدل العليا، مرجع سابق، ص١٩٤

[١١٣] قرار محكمة العدل العليا المعقدة في رام الله رقم ٢٠١٨/١٢، تاريخ الفصل ٢٠١٩/١/٢٨، منشورات المقتفي

**أولا: النتائج: وفي نهاية البحث تستنتج الباحثة ما يلي:**

١. التسبيب للقرارات الإدارية مظهر من المظاهر الخارجية لصحة القرار وشرط لصحة ركن الشكل في القرار الإداري، حيث تقوم الإدارة بذكر الأسباب القانونية والواقعية التي دفعتها لإصدار القرار، ويترتب البطلان للقرار الإداري إذا تم إغفال التسبيب في الحالات الوجوبية فقط وهو بهذا يختلف عن السبب

٢. التسبيب في الدول موضوع الدراسة (مصر وفلسطين) ليس وجوبيا إلا إذا وجد نص خاص يوجب التسبيب وهذا في حالات محددة فقط، أو إذا طلب القضاء ذلك

٣. على الرغم من قيام المشرع المصري والفلسطيني بفرض تسبيب بعض القرارات الإدارية إلا أن هذا الالتزام غير كاف لفرض مبدأ التسبيب ضمن المنظومة القانونية في هذين البلدين، إذ ال زالت السرية والتعتيم اللذان يكرسهما مبدأ عدم تسبيب القرارات الإدارية هو السمة الغالبة في تسير الإدارة فيهما وهو ما يخل إلى حد كبير بضمانات حماية حقوق وحريات الأفراد فيهما

٤. هناك مجموعة من الشروط الواجب توافرها حتى يكتسب التسبيب صفة المشروعية، كأن يكون القرار مكتوبا، مباشرا، معاصرا لصدور القرار، مفصلا، ومبينا للأسباب القانونية والواقعية

**ثانيا: التوصيات: وبناء على النتائج السابقة توصي الباحثة بما يلي:**

١. وضع قانون للإجراءات والأشكال الإدارية في الدول محل الدراسة، يتضمن جميع الإجراءات والأشكال الإدارية غير القضائية، وعلى رأسها تعميم مبدأ التسبيب الوجوبي للقرارات الإدارية الفردية الضارة

٢. تعديل النصوص القانونية المنظمة لتسبيب القرارات الإدارية بحيث يصبح التسبيب إلزاميا وذلك لأهمية التسبيب المتزايدة، وتوعية العاملين في مجال السلطة الإدارية بأهمية التسبيب وتدريبهم

٤. أقترح على القاضي الإداري المصري والفلسطيني التراجع عن مبدئه المكرس في العديد من أحكامه والمتمثل في أن لا تسبيب إلا بنص وذلك عن طريق فرض استثناءات حقيقية على هذا المبدأ المنتقد بالنظر إلى دوره المفترض في حماية حقوق وحريات المتعاملين مع الإدارة.

## قائمة المراجع والمصادر

**أولا: المصادر الشرعية واللغوية:**


١. المنجد في اللغة –دار المشرق –الطبعة العشرون –بيروت-ص ٣١٧.
٢. سورة الكهف – آية (٨٤-٨٥)
٣. ابن منظور، لسان العرب، المجلد الأول، دار صادر، بيروت، ص ٤٥٨، محمد بن أبي بكر الرازي، مختار الصحاح، دار الجيل، بيروت، ٢٠٠١


**ثانيا: الكتب القانونية:**


١. أشرف عبد الفتاح أبو المجد، تسبيب القرارات الإدارية أمام قاضي الإلغاء، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٧
٢. أشرف عبد الفتاح أبو المجد، موقف قاضي الإلغاء من سلطة الإدارة في تسبيب القرارات الإدارية، الشركة العربية للتسويق والتوريدات، القاهرة، ٢٠٠٨
٣. حمدي قبيلات، الوجيز في القضاء الإداري، دار وائل للنشر، عمان، ط١، ٢٠١١
٤. حمدي ياسين عكاشة، موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثاني، ٢٠٠١
٥. سامي الطوخي، الاتجاهات الحديثة في الرقابة على التسبيب الوجوبي للقرارات الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٦
٦. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات التأديب في التحقيق الإداري والمحاكم التأديبية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٣
٧. علي محمود علي حمود، النظرية العامة في تسبيب الحكم الجنائي في مراحله المختلفة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، مصر، الطبعة الثانية، ٢٠٠٣
٨. سامي الطوخي، الرقابة القضائية على تسبيب القرارات الإدارية، دراسة تطبيقية مقارنة، ط١، دار القضاء، أبو ظبي، ٢٠١٣
٩. سعد نواف العنزي، الضمانات الإجرائية في التأديب، دار المشروعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٧
١٠. سمية كامل، الشكل في القرارات الإدارية-دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٣
١١. طارق فتح الله خضر، القضاء الإداري، دعوى الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٩

١٢. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، ط١، القاهرة، المركز القومي للإصدارات القانونية، ٢٠٠٨
١٣. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظرية العامة في القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٣
١٤. عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٤
١٥. عزمي عبد الفتاح، تسبيب الأحكام وأعمال القضاة في المواد المدنية والتجارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٨
١٦. علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، الطبعة الثالثة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠١١
١٧. عليوة مصطفى فتح الباب، القرار الإداري الباطل والقرار المعدوم، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، مصر،١٩٩٧
١٨. عماد ملوخية، الضمانات التأديبية للموظف العام في النظام الإداري الإسلامي والمقارن -دراسة فقهية وقضائية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٢
١٩. عمر سعيد رمضان، أصول المحاكمات الجزائية في التشريع اللبناني، الدار المصرية للطباعة، ١٩٧٧
٢٠. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٤
٢١. فؤاد أحمد عامر، ميعاد رفع دعوى الإلغاء في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا ومحكمة القضاء الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠١
٢٢. فؤاد العطار، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٣
٢٣. ماجد راغب الحلو، السرية في أعمال السلطة التنفيذية، الدار الجامعية، بيروت،١٩٩٣
٢٤. محمد باهي أبو يونس، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، ٢٠٠٠
٢٥. محمد حسنين عبد العال، فكرة السبب في القرار الإداري ودعوى الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٤
٢٦. محمد عبد اللطيف، تسبيب القرارات الإدارية، دار النهضة، القاهرة، ١٩٩٦
٢٧. محمد عبد الواحد الجميلي، من السرية إلى الشفافية الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠

٢٨.محمد عصفور، تأديب العاملين في القطاع العام، ط١، بدون ناشر القاهرة، ١٩٧٢
٢٩.محمد علي الكيك، أصول تسبيب الأحكام الجنائية في ضوء الفقه والقضاء، د ن، ١٩٨٨
٣٠.محمد ماهر أبو العينين، المبادئ القضائية الحديثة للمحكمة الإدارية العليا في مصر، دار روائع القانون، مصر، ٢٠١٥
٣١.محمد ماهر ابو العينين، تطور قضاء الإلغاء، المجلد الثاني، المركز القومي للإصدارات القانونية، مصر، ٢٠١٥
٣٢.محمد ماهر أبو العينين، ضوابط مشروعية القرارات الإدارية، الكتاب الأول، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، مصر، ٢٠١٣
٣٣.محمود حلمي، القضاء الإداري، دار الفكر العربي، ط١ ،١٩٧٤
٣٤.محمود فؤاد مهنا، حقوق الأفراد إزاء المرافق العامة والمشروعات العامة، مطبعة الشاعر، الإسكندرية، ١٩٧٠
٣٥.محمود محمود مصطفى، شرح قانون الإجراءات الجنائية، مطبعة جامعة القاهرة، طبعة ١١، ١٩٧٦
٣٦.مصطفى أحمد الديداموني، الاجراءات والأشكال في القرار الإداري، الهيئة المصرية للكتاب، مصر، ١٩٩٢
٣٧.مصطفى محمود عفيفي، المبادئ العامة للإجراءات الإدارية غير القضائية، بدون دار نشر، مصر،١٩٩٠
٣٨.مغاوري محمد شاهين، المسائلة التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، بدون ناشر، ١٩٧٤
٣٩.ممدوح طنطاوي، الأدلة التأديبية، منشأة المعارف بالإسكندرية، الطبعة الثانية ٢٠٠٣
٤٠.نواف كنعان، القضاء الإداري في الأردن، الطبعة الأولى، بدون دار نشر، الأردن، ١٩٩٩
٤١.نوفان العقيل العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام، دراسة مقارنة، دار الثقافة، عمان، ٢٠٠٧
٤٢.يحيى الجمل، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٦

**ثالثا: الرسائل العلمية:**

١. بهمن أحمد محمد، تسبيب القرارات الإدارية في قضاء محكمة العدل العليا، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة اليرموك، ٢٠١٢،
٢. بيداء إبراهيم قادر، التنظيم القانوني لتسبيب العقوبات الانضباطية" دراسة مقارنة "، رسالة ماجستير، العراق، جامعة النهرين، ٢٠٠٨
٣. دعاء عبد المنعم شفيق، نظرية القرار الإداري المضاد -دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الزقازيق، ٢٠٠٣
٤. رضا عبد الله حجازي، الرقابة القضائية على ركن السبب في إجراءات الضبط الإداري -دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ٢٠٠١
٥. سرمد جواد كاظم، التسبيب في القرارات الإدارية (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، جامعة المنصورة، مصر،٢٠١٦
٦. سمية كامل، تسبيب القرارات الإدارية، رسالة دكتوراه، جامعة جيلالي ليابس، الجزائر، ٢٠١٧
٧. ضامن حسن العبيدي، الضمانات التأديبية للموظف العام في العراق، رسالة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩١
٨. ليث حسن علي، النظام القانوني الشكل والإجراءات في القرار الإداري (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٨٣
٩. محمد بن مرهون المعمري، تسبيب القرارات الإدارية دراسة مقارنة الاردن، عمان، مصر، رسالة ماجستير مقدمة إلى الجامعة الاردنية، ٢٠٠٢
١٠. وسن مازن القرعان، الرقابة القضائية على تسبيب القرار الإداري، الجامعة الأردنية، عمان، رسالة دكتوراه، ٢٠١٥
١١. وهيبة بلباقي، تسبيب القرارات الإدارية في الإجراءات القضائية الإدارية، رسالة دكتوراه، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، ٢٠١٩
١٢. مصطفى أحمد الديداموني، الإجراءات والأشكال في القرار الإداري، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ١٩٩٢
١٣. محمد أمين الخرشة، تسبيب الاحكام الجزائية، رسالة ماجستير، جامعة مؤتة، عمان، ٢٠٠٥
١٤. يوسف محمد المصاروة، تسبيب الأحكام وفقا لقانون أصول المحاكمات المدنية الأردني، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، ٢٠٠٠

**رابعا: الابحاث والمقالات:**

١. أنيس فوزي عبد المجيد، الاستثناءات الواردة على مبدأ التسبيب الوجوبي، مجلة الشريعة والقانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة، كلية القانون، عدد٥٠، ٢٠١٢
٢. أنيس فوزي عبد المجيد، شروط صحة التسبيب الوجوبي للقرارات الإدارية، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد ٢٧، العدد الثاني، دمشق، ٢٠١١
٣. خالد الزبيدي، القرار الإداري الضمني في الفقه والقضاء الإداري-دراسة مقارنة في ضوء قضاء محكمة العدل العليا، مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، الجامعة الأردنية، مجلد ٣٥ العدد ١، ٢٠٠٨،
٤. سعد بشير الخشان، وآخرون، تسبيب القرارات الإدارية" دراسة مقارنة"، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية الجزائر، ٢٠١٦
٥. عبد الفتاح حسن، التسبيب كشرط شكلي في القرار الإداري، مجلة العلوم الإدارية، جامعة الكويت، العدد ٢، السنة الثامنة،١٩٦٦
٦. علي خطار شطناوي، تسبيب القرارات الإدارية في فرنسا والأردن، مجلة الدراسات (العلوم الإنسانية)، الجامعة الأردني، عمان، مجلد ٢٢، العدد ٦، ١٩٩٥
٧. لمى بنت محمد بن عبد الله بودي، تسبيب القرار الإداري في المملكة العربية السعودية، مجلة بحوث كلية الآداب، المجلد ٣٠، العدد ١١٩، ٢٠١٩، ص٨٤٩-٨٦٨
٨. محمد مصطفى حسن، مدى التزام الإدارة بإيضاح الأسباب أمام القضاء الإداري، مجلة إدارة قضايا الحكومة، العدد الأول، السنة الخامسة والعشرون، يناير، ١٩٨١