

# عدم الملاءمة كأساس لإلغاء القرارات الإدارية المستندة إلى السلطة التقديرية

إعداد

فواز بن فاحس فهيد العنزي

دكتوراه في القانون الإداري من كلية الأنظمة

والدراسات القضائية بالجامعة الإسلامية بالمدينة المنورة

ملخص:

تتناول هذه الورقة البحثية نظرية عدم الملائمة كأساس لإلغاء القرارات الإدارية المستندة إلى السلطة التقديرية وقسمنا هذه الورقة إلى ثلاثة مباحث، أعتمد الباحث في دراسة هذا الموضوع وتحليل عناصره وبسط مختلف مشكلاته الفرعية على المنهج التأصيلي المقارن، والمنهج التحليلي، وتوصلنا إلى نتيجة مهمة مفادها أن حدود سلطة القاضي الإداري فيما يتعلق بملائمة القرار الإداري المطعون بسببه تدور حول الرقابة على مشروعية القرار الإداري ومجالها دعوى الإلغاء، فلا يملك إلا إلغاء القرار الإداري لعدم مشروعيته، فإذا رأى الإبقاء عليه لمشروعيته حكم برفض الدعوى.

المقدمة: وضع القضاء الإداري هذا المبدأ (عدم الملائمة) تحقيقاً لمهمته الأساسية، بوصفه قضاء مشروعية، وأن اقتحام مجال الملاءمة في القرارات الإدارية يعوق ممارسة النشاط الإداري المنوط لجهة الإدارة، لكنه لم يتقيد بهذا المبدأ بإطلاقه، وإنما ظهر شيئاً من المرونة بحسب طبيعة القرارات المطعون فيها أمامه، استجابة لدواعي المشروعية، فالقاضي الإداري معني بحماية حقوق الأفراد وحررياتهم تجاه مؤسسات الدولة، ومنوط به ضبط الممارسات التي تدل على تجاوز ظاهر لمبادئ العدالة التي تُعد أولى درجات المشروعية وأهمها، لذا استثنى القضاء الإداري بعض القرارات الإدارية من تطبيق ذلك المبدأ، كقرارات الضبط الإداري وتأديب الموظفين وأخضعها لرقابة الملاءمة لخطورتها على حريات الأفراد التي يتعين عدم المساس بها إلا عند الضرورة القصوى في حفظ النظام العام. (1)

<sup>10</sup> قضى الحكم رقم (72/د/5 لعام 1427هـ) في القضية رقم (1/3233/ق لعام 426هـ)، بأن القرارات الإدارية التي لم ينص النظام على إلزام جهة الإدارة باتخاذ قرار معين وإنما ترك لها الحرية في اتخاذ القرار أو عدم اتخاذه وتوقيت القرار ومداه وهو ما يعرف بالسلطة التقديرية لجهة الإدارة فإنه فيما عدا القرارات المتعلقة بالحقوق والحرريات العامة والقرارات الصادرة بإيقاع العقوبات التأديبية على الموظفين، فإن النظر في مدى ملائمة القرار للأسباب التي دفعت الإدارة إلى إصداره هو مدى

## المبحث الأول: المقصود بعدم الملاءمة في القرارات الإدارية

للقوف على على المقصود بعدم الملاءمة، يقسم هذا المبحث إلى مطلبين، يبين في الأول المقصود من عدم ملاءمة القرارات الإدارية، وفي الثاني التطبيقات القضائية لعدم ملاءمة القرارات الإدارية.

### المطلب الأول: مفهوم عدم ملاءمة القرارات الإدارية.

بداية لا بد من توضيح مفهوم الملائمة لتحديد مفهوم نقيضها وهو عدم الملاءمة، هي أصل كلمة لام ولأم الشيء لأما أي وافقه ولاعم فلاناً أي وافقه ويقال التأم الرجلان أي اتفقا وتلاعم الشيطان أي اجتمعا واتصلا وتلائم الكلام أي اتسق وانتظم. (2)

والملائمة في القرار الإداري كما يعرفها جانب من الفقه الإداري تعني أن التصرف كان مناسباً أو موافقاً أو صالحاً من حيث الزمان والمكان والظروف والاعتبارات المحيطة، يطلق هذا الاصطلاح على ما يوافق مركزاً معيناً أو حالة معينة بالنظر لما يحيط هذه الحالة من اعتبارات الزمان والمكان والظروف المحيطة، فالملائمة ليست المجال الذي تتصرف فيه الإدارة بحرية ولكنها تعني أن التصرف الذي أجرته الإدارة في مجال السلطة التقديرية قد راعت فيه بعض الأمور بحيث أصبح هذا التصرف ملائماً. (3)

إن العنصر الجوهرية في ملائمة القرارات الإدارية هو البحث عن التوازن بين السلطة العامة التي تتمتع بها الإدارة، وحماية الحقوق والحريات التي يتمتع بها الأفراد بغاية حماية هذه الحقوق من أي تغول من طرف الإدارة على الأفراد، وهنا لعب القضاء الإداري دوراً أساسياً في مد نطاق رقابته على أعمال وتصرفات الإدارة من خلال إخضاع السلطة التقديرية التي تتمتع بها الإدارة لرقابة القاضي الإداري للبحث في مدى ملائمة القرار التي تتخذها بالإعتماد على السلطة التقديرية التي منحها المنظم.

---

صحة تقدير الإدارة لهذه الأسباب وما إذا كانت هذه الأسباب تبرر هذا القرار يخرج عن رقابة الديوان القضائية" مشار لهذا الحكم لدى الصمغاني، السلطة التقديرية

للقاضي الإداري، الرياض، دار الميمان، للنشر والتوزيع، 1436هـ ص 104.

<sup>20</sup> الحلو، ماجد راغب وعبد الوهاب، محمد رفعت، القضاء الإداري، الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، 2004، ص 177.

<sup>30</sup> البرزنجي، عصام عبد الوهاب، السلطة التقديرية والرقابة القضائية، القاهرة، دار النهضة العربية، ص 164.

فإذا تمتعت الإدارة بسلطة تقديرية فإن معنى ذلك أن القانون قد منحها الحرية في مباشرة نشاطها دون أن يضع شروطاً وقيوداً تكبل حريتها، الأمر الذي يعطي للإدارة حرية تقدير ملائمة أعمالها، ويؤدي إلى الإرتباط بين فكرة الملائمة والسلطة التقديرية واتصالهما الوثيق معاً. (4)

ويرى جانب من الفقه الإداري بأن حرية التقدير ترتبط بما يتم تقديره، وهو ملائمة التصرف أو القرار الإداري تحقيقاً للصالح العام، كما أن حق الاختيار بين القرارات التي يجوز اتخاذها لا يمكن أن يعني الاختيار العشوائي أو بحسب الهوى، وإنما يتحتم أن يكون الاختيار للقرار الأكثر ملائمة للصالح العام كذلك، فالقانون يخول الإدارة العامة حرية الاختيار على أساس الملائمة التي يترك لها أمر تقديرها في ضوء الصالح العام، وذلك حتى لا تكون السلطة التقديرية سلطة مطلقة أو تحكمية. (5)

والأصل أن القاضي الإداري لا يبسط رقابته على السلطة التقديرية للإدارة، بحيث يكون دوره هو التحقق من وجود الوقائع المادية التي استندت عليها لاتخاذ قراراتها وسلامة التكيف القانوني لهذه الوقائع وعدم خروج محل القرار على ما ينص عليه القانون، ولكن القاضي الإداري لم يبق حبيس هذه الرقابة الآلية بل أصبح تدريجياً يغوص في صلب القرار الإداري ويبحث في مدى ملائمته وتناسبه مع الوقائع المادية خصوصاً في مجال الضبط الإداري والسلطة التأديبية.

ومن أهم الحالات التي تعرض لها مجلس الدولة الفرنسي في خصوص رقابة الملائمة، القصة المشهورة باسم *comel* حيث فوض رئيس الجمهورية في اتخاذ كافة التدابير التشريعية والتنظيمية لتنفيذ الإعلان الحكومي الصادر في 19/3/1962 وذلك بمناسبة أحداث الجزائر، واستناداً إلى هذا التفويض التشريعي أصدر رئيس الجمهورية أمراً بإنشاء محكمة خاصة لمحاكمة مرتكبي الجرائم المرتبطة بأحداث الجزائر، ولكن النصوص الخاصة بتنظيم إجراءات المحاكمة أمام هذه المحكمة تضمنت انتقاصاً للحقوق والضمانات الأساسية للدفاع، والواضح أن لرئيس الجمهورية سلطة تقديرية واسعة في تحديد فحوى الأوامر والقرارات التي يصدرها استناداً إلى التفويض التشريعي سالف الذكر وليس للقضاء الإداري أن يراقب مدى ملائمة فحوى هذه القرارات للوقائع أو الأسباب التي تستند إليها وتقتصر مسؤولية رئيس الجمهورية في هذا الشأن على مسؤوليته السياسية أمام البرلمان، ولكن مجلس الدولة الفرنسي أخضع رقابته ملائمة الأوامر والقرارات الصادرة من رئيس الجمهورية استناداً إلى هذا التفويض التشريعي وأقر مجلس الدولة في هذه

<sup>40</sup> محسن، خليل، القضاء الإداري، القاهرة، دار النهضة العربية، 1982، ص 94.

<sup>50</sup> القباني، بكر، والبنّا، محمود عاطف، الرقابة القضائية لأعمال الإدارة، القاهرة، مكتبة القاهرة الحديثة، 1970، ص 58.

الدعوى بهيئة جمعية عمومية للقسم القضائي عدة مبادئ في غاية الأهمية يهمننا منها أنه إذا كان لرئيس الجمهورية سلطة إنشاء محكمة خاصة لمحاكمة مرتكبي الجرائم المرتبطة بأحداث الجزائر إلا أن تنظيم هذه المحكمة لا يجوز أن يتضمن نصوصاً تنتقص من حقوق وضمانات الدفاع الأساسية إلا كان لا غنى عنها لتحقيق تنفيذ الإعلان، وينتهي المجلس من البحث إلى أنه يتضح من التحقيق أن الأمر الصادر عن رئيس الجمهورية فيما تضمنه من انتقاص خطير لحقوق الدفاع الأساسية لم يكن ضرورياً لتطبيق الإعلان الحكومي الصادر في 19/3/1962 وتضمن الحكم إلغاء أمر رئيس الجمهورية بتشكيل المحكمة العسكرية بناءً على طلب المحكوم عليهم بالإعدام (6).

فمن خلال هذا الحكم الذي صدر عن مجلس الدولة الفرنسي، والسياق الذي صدر فيه الحكم والمرتبط بحالة الحرب التي تعرفها فرنسا في علاقتها بمستعمراتها الجزائر وهي ظروف استثنائية تعطي الصلاحية المطلقة لرئيس الدولة لمواجهة هذه الظروف، لكن مع ذلك اعتبر القضاء الإداري الفرنسي أن إحداث محكمة عسكرية يجرّد المتهمين من أهم الضمانات للمحاكمة العادلة ألا وهو حق الدفاع.

إن السلطة التقديرية التي تتمتع بها الإدارة لم تعد خارج رقابة القاضي الإداري ولم تعد الإدارة قادرة على الدفع بها أمام القاضي الإداري لتأكيد مشروعيتها قراراتها، لأن المنظم عندما منح السلطة التقديرية للإدارة لم تكن غايته في ذلك هو إطلاق يدها لكي تعبت بحقوق وحرّيات الأفراد بل كانت غايته هي تحقيق المصلحة العامة.

وتطبيقاً لذلك علينا أن نبحث في الغاية من تقرير السلطة التقديرية للإدارة هل هي تحقيق المصلحة العامة وفقاً لتقدير أو تحديد الإدارة، أن القانون قد حدد غاية هذه السلطة وفقاً لقاعدة تخصيص الأهداف، وهذا يجعل من المتوجب على الإدارة أن اتخاذ قراراتها الإدارية المستندة إلى سلطتها التقديرية أن تكون ابتغاء المصلحة العامة، وأن تنتقي الغرض الذي يحقق هذه المصلحة، فإذا تعارضت الأغراض أو الأهداف التي يمكن تحقيقها من اتخاذ القرار، فإن المنطق المجرد يعطي للقضاء التدخل في هذا الأمر إذا لم يحدد المشرع هدفاً مخصصاً لبعض التصرفات أو

<sup>60</sup> يسرى، أحمد، مبادئ مجلس الدولة الفرنسي، الإسكندرية، منشأة المعارف، 1991، ص 380.

القرارات التي تتخذها الإدارة فيتولى القضاء هذه المهمة بأن يحدد الهدف المخصص لمثل هذه القرارات. (7)

والمنظم كما سبقت الإشارة إلى ذلك لا يستطيع أن يحدد بكل دقة كل الأهداف التي على الإدارة تحقيقها والوصول إليها، بل يترك المجال واسعا للإدارة بتحديد أسلوب وطريقة تحقيق المصلحة العامة، بحيث يكون مناط القرارات الإدارية التي تتخذها الإدارة في هذا الإطار محكوما بالمصلحة العامة، والقاضي الإداري يلعب دوراً أساسياً في البحث في ملائمة هذه القرارات مع الغاية التي حددها المنظم.

والملائمة نقيضها عدم الملاءمة، فالملائمة شرطاً للمشروعية في القرار الإداري، وتقوم على إيجاد التناسب بين الإجراء المتخذ والغرض منه، لذلك فلا يمكن أن يكون هنالك تناقض بينهما، فالملاءمة ليست أمراً خارجاً عن القانون، وإنما هي فكرة متكاملة معه. (8)

ولتحديد مفهوم عدم ملائمة القرارات الإدارية، يذهب جانب من الفقه الإداري المصري إلى أنه استناداً إلى أن السلطة التقديرية وهي بغير جدال سلطة قانونية، فإنه يلزم أن تتم مباشرتها وفقاً للقانون، وأن الغاية تحقق التي استهدفها القانون من تحويل الإدارة تلك السلطة، وهذه الغاية هي الملائمة، فهي الهدف الذي من شأنه تحقيق المصلحة العامة المبتغاة من هذه السلطة التقديرية والتي يتعين على الإدارة الالتزام بتحقيقها، فإذا لم تسفر هذه المباشرة لتلك السلطة عن تحقيق الملاءمة فهنا يمكن القول بأن مباشرة الإدارة لسلطتها التقديرية قد تمت على نحو مخالف للقانون، ويحق للقضاء الإداري أن يراقب في هذه الحالة مدى تحقق الغاية من قرار الإدارة الذي صدر استناداً إلى سلطتها التقديرية أي الملائمة، دون أن يكون من شأن ذلك المساس بهذه السلطة لأنه في هذه الحالة يراقب الجوانب القانونية المحيطة بتلك السلطة وليس الجوانب التقديرية التي تتضمنها هذه السلطة. (9)

## المطلب الثاني: التطبيقات القضائية لعدم ملاءمة القرارات الإدارية المستندة

### للسلطة التقديرية.

<sup>70</sup> جمال الدين، سامي، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، الاسكندرية، منشأة المعارف، 2004، ص 736.

<sup>80</sup> المرجع نفسه، ص 736.

<sup>90</sup> الظاهر، خالد، أحكام تأديب الموظفين، الرياض، معهد الإدارة، 2005، ص 284.

إن القضاء الإداري هو الذي يعطي الحياة للنصوص النظامية من خلال تطبيقها على المنازعات التي تعرض عليه، وهو الذي أنشأ مجموعة من المبادئ في مجال القانون الإداري الذي يحكم أعمال وتصرفات الإدارة، كمبدأ التناسب بين المخالفة التأديبية والعقوبة التأديبية، بحيث لا يمكن الحديث عن مراقبة ملائمة تصرفات الإدارة التي تتخذها في إطار سلطتها التقديرية دون أن نتعرض على التطبيقات القضائية في كل من فرنسا مهد القضاء الإداري ومصر والمملكة العربية السعودية.

### أولاً: التطبيقات القضائية في فرنسا.

الأحكام القضائية التي صدرت عن مجلس الدولة الفرنسي في مجال مراقبة الملائمة بين الخطأ التأديبي والجزاء التأديبي هي متعددة ومتنوعة ولكن سوف نستعرض أهمها والمتوفرة بين أيدينا. وقد ألغى مجلس الدولة الفرنسي العقوبة التأديبية التي صدر على مدير للخدمات بغرف الزراعة وذلك لعدم تناسبه والمخالفة المرتكبة.(10)

وجاء في قرار آخر لمجلس الدولة (11) والمتعلق بإلغاء قرار صادر عن المجلس الأعلى للقضاء الفاصل في قضية تأديبية بالنسبة لأحد القضاة، ورد في حيثياته الأخيرة ما يلي: "حيث أنه وحتى ولو كانت هذه الأفعال التي لم يناع في ماديتها ذات طابع يبرر عقوبة تأديبية فإن المجلس الأعلى للقضاء قد ارتكب بالرغم من هذا خطأ صارخاً في التقرير بتسليط العقوبة الأشد المنصوص عليها في النصوص المطبقة على المعني.(12)"

ففي هذا الحكم اعتبر مجلس الدولة الفرنسي أن الإدارة رغم تمتعها بحق تقدير الظروف المادية التي أملت عليها إصدار العقوبة التأديبية، فإنه في نفس الوقت اعتبر أنه كان هناك غلو من طرفها في اختيارها العقوبة الأشد بما لا يتلائم مع جسامه المخالفة التأديبية.

وحيثما نتحدث على مبدأ التناسب بين المخالفة التأديبية والعقوبة التأديبية، لا يعني ذلك أنه ليس من حق الإدارة توقيع العقوبات الأشد على المخالفات الجسيمة، بل أن من مهامها الحفاظ على الإنضباط الوظيفي للموظفين وشرف المنصب الذي يشغلونه وعلى الأهداف العامة التي يبتغيها

<sup>10</sup>حاجه، عبد العالي، الرقابة على تناسب القرار الإداري ومحلله في دعوى الإلغاء، مجلة المنتدى القانوني، العدد الخامس منشور على الشبكة .

<sup>11</sup>قرار مجلس الدولة الفرنسي المؤرخ في 27/7/1998 تحت رقم 172994.

<sup>12</sup> نقلاً عن بعلي، محمد الصغير، القرارات الإدارية، عنابة، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2005، ص47.

المرفق العام، وبالتالي يحق للإدارة أن تصدر العقوبة الأشد في المخالفات الجسيمة والقاضي الإداري هنا يعتبرها ملائمة ومشروعة.

وقد اعتبر مجلس الدولة الفرنسي في أحد قراراته (13) على أنه: "وحيث ترتيباً على ذلك فإن المستأنف يكون قد ارتكب خطأ مهنيًا ثانيًا مما يُبرر تسليط عليه عقوبة تأديبية خلافاً لادعاءاته وحيث من جهة أخرى فإنه من الثابت فقهاً وقضاءً أن رقابة القضاء الإداري لا تمتد إلى تقدير نسبة درجة العقاب المُسلط، إلا إذا تبين له عدم التلازم الواضح بين نسبتي الخطأ والعقوبة وهو أمر غير محقق في قضية الحال إلى خطورة الخطأ الثابت في حق المستأنف وحيث بات على ضوء ما تقدم أن العقوبة المسلطة على العارض قائمة على أساس سليم من الواقع والقانون. (14) " ومن خلال الأحكام السابقة يظهر أن القاضي الإداري الفرنسي حاول التوفيق بين حق الإدارة في توقيع العقوبات التأديبية على الموظف الذي يخالف الواجبات الوظيفية وأخلاقيات المرفق العمومي لضمان الإنضباط والإحترام في صفوف العاملين، وحق الموظف المخالف للأظمة في عدم غلو الإدارة في العقوبة التأديبية التي توقع عليه تطبيقاً لمبدأ التناسب بين الجريمة التأديبية والعقوبة التأديبية.

### ثانياً: التطبيقات القضائية في مصر.

لم يكن القضاء الإداري المصري يبسط رقابته على السلطة التقديرية للإدارة في مجال تأديب الموظف، إذ ظل يعتبر ذلك من صميم عمل الإدارة ولا يملك حق التعقيب على ما تصدره من قرارات في هذا الشأن، إلا أنه لم يستطع أن يستمر في التغطي عن حالات الغلو وعدم التناسب بين الجريمة التأديبية والعقوبة التأديبية.

وقد كانت بداية هذا القضاء في حكمها الصادر في 11 نونبر 1991م والتي صاغت فيه لأول مرة نظريتها الشهيرة بشأن الغلو في الجزاءات التأديبية، وجاء في الحكم: لئن كانت السلطة التأديبية ومن بينها المحاكم التأديبية سلطة تقدير خطورة الذنب الإداري وما يناسب من جزاء بغير معقب في ذلك إلا أن مناط مشروعية هذه السلطة- شأنها كشأن أي سلطة تقديرية أخرى- ألا يشوب استعمالها غلو، ومن صور الغلو، عدم الملاءمة الظاهرة بين درجة خطورة الذنب الإداري وبين الجزاء ومقداره، ففي هذه الصورة تتعارض نتائج عدم الملائمة الظاهرة مع الهدف الذي يبتغيه

<sup>130</sup> قرار مجلس الدولة الفرنسي غير منشور رقم 371 صار بتاريخ 1999/7/26

<sup>140</sup> بعلي، محمد الصغير، القرارات الإدارية، عنابة، المرجع السابق، ص 48.

القانون، فركوب متن الشطط في القسوة يؤدي إلى إحجام عمال المرافق العامة عن تحمل المسؤولية خشية التعرض إلى هذه القسوة الممعة في الشدة، والإفراط الممعن في الشفقة يؤدي إلى استهانتهم بأداء واجباتهم طمعا في هذا الشفقة المغرقة في اللين، وبالتالي يتعارض مع الهدف الذي يرمي إليه القانون من التأديب. (15)

ففي هذا الحكم الذي صدر عن القاضي الإداري المصري، نلاحظ أن القاضي حاول أن يجد توازنا بين الشدة والقسوة التي قد توصم بها بعض القرارات التأديبية وتؤدي إلى غلوها وخروجها على غاية القانون في ردع المخالفات التأديبية، وبين اللين الذي قد يطبع تعامل السلطة التأديبية مع المخالفات التأديبية مما يؤدي إلى التسبب في عمل عمال الإدارة التي قد تضيع معه المصلحة العامة.

### ثالثا: التطبيقات القضائية في المملكة العربية السعودية

ديوان المظالم السعودي لم يخرج على ما استقر عليه القضاء الإداري في الأنظمة المقارنة، بحيث درج على مراقبة السلطة التقديرية للإدارة والبحث في ملاءمتها، سواء في مجال القرارات التأديبية أو في مجال نقل الموظفين وترقيتهم.

وقد اعتبر ديوان المظالم في مجال نقل الموظفين، أن قيام المدعى عليها بنقل المدعي لعدم صلاحيته لوظيفة الإرشاد الديني لوجود مخالفات علمية عليه، نقل المدعي على ذات المسمى بمقر الجهاز بالرياض لا يعد للمصلحة العامة إذ أن تقرير عدم صلاحيته للوعظ والإرشاد يعني عدم صلاحيته لها سواء في الطائف أو الرياض أو غيرها من المدن، ويمكن تبرير القرار بالمصلحة العامة لو كان المدعي لم يناسب للإرشاد في منطقة معينة فينقل لمنطقة أخرى، أو بسبب نقص عدد المرشدين أو زيادتهم في جهة معينة: مؤدى ذلك إلغاء قرار نقل المدعي. (16)

بهذا القرار يكون القاضي الإداري السعودي قد راقب مشروعية القرار الإداري من زاوية عدم استهدافه المصلحة العامة وأن السلطة التقديرية التي تتمتع بها مقيدة بما ينص عليه النظام.

<sup>150</sup> جبر، محمد سلامة، التطورات القضائية في الرقابة على التناسب بين الخطأ والجزاء، مجلة هيئة قضاء الدولة السنة 35 العدد 1 القاهرة مارس 1991 ص 97.

<sup>160</sup> رقم القضية 1/591/ق لعام 1430 مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية 1431 ص 225.



وفي حكم آخر اعتبر ديوان المظالم أن قيام الجهة بتكليف المدعي للعمل بإدارة المحفوظات والوثائق دون أن تبين مدى مطابقة الشروط المشار إليها على قرار المهمة الموكولة له ومدى ملائمتها ومجانسة عمل المدعي الأصلي: مؤدى ذلك إلغاء قرار تكليف المدعي. (17)

وديوان المظالم في رقابته على الملاءمة بأنه لا يحل نفسه محل الإدارة في تقدير الجزاء، وهذا ما أكده ديوان المظالم حيث ذهب إلى الديوان لا يحل محل الإدارة عند نظر دعوى الإلغاء، وإنما يقتصر في هذا الخصوص على الحكم بالإلغاء أو الرفض، ولا يكون له أن يتناول القرار ذاته بالتعديل أو الإضافة، وإذا قضت الدائرة في الحكم محل التدقيق بإلغاء عقوبة الخصم من الراتب الموقعة عن مخالفة عدم حضور الاجتماع، ثم تجاوز في ذلك إلى الحكم بمعاقبة المدعي بالإنذار عن مخالفة عدم حضور التحقيق، فإنها تكون بذلك قد تجاوزت الاختصاص المحدد للديوان في نظر قضاء الإلغاء. (18) "

## المبحث الثاني : عناصر الملاءمة في القرارات الإدارية

إن من أهم عناصر الملاءمة التقدير، ووجوب التدخل أو الامتناع واختيار وقت التدخل، وتقدير الإجراء الذي يتناسب مع أهمية وخطورة السبب. (19)

وفيما يخص الرقابة القضائية على ملاءمة القرار الإداري، نجد أن القضاء الإداري سواءً في فرنسا أو مصر، كان يتمتع في البداية كقاعدة عامة عن ممارسة هذا النوع من الرقابة على اعتبار أن تقدير مدى أهمية وخطورة الأسباب الواقعية، وتقدير مدى تناسبها مع الإجراء الإداري المتخذ استناداً إليها، هي من المجالات المتروكة لسلطة الإدارة التقديرية، إلا أن هذا الامتناع لم يؤخذ على إطلاقه بل أورد عليه استثناءً بالنسبة لطائفتين من القرارات: الأولى القرارات الضبطية المتصلة بالحريات العامة، أما الثانية فهي القرارات المتعلقة بالجزاءات التأديبية، ويعود السبب في ذلك لحساسية تلك القرارات واتصالها بمصالح وحقوق وحريات جوهرية للأفراد بحيث يتعين على القضاء الإداري بوصفه حامي حقوق الأفراد وحرياتهم والدفاع عنها، ضد أي محاولة من قبل الإدارة العامة للمساس بها وتقييدها. (20)

<sup>17</sup>○ القضية رقم 1/4414/1 ق 1429هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية 1431، مرجع سابق، ص 274.

<sup>18</sup>○ حكم ديوان المظالم رقم 75/ت/2 لعام 1413هـ في القضية رقم 3/28 ق لعام 1412هـ.

<sup>19</sup>○ سامي، جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 258.

<sup>20</sup>○ الحلو، ماجد راغب وعبد الوهاب، محمد رفعت، القضاء الإداري، الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، 2004، ص 177.

ويرى الباحث أن المجال الخصب للسلطة التقديرية للإدارة هو مجال الضبط الإداري وتأديب الموظف، لأن المنظم في مختلف الأنظمة القانونية حاول أن يمد الإدارة بالوسائل القانونية التي تمكنها من القيام بوظائفها الإدارية من أجل الحفاظ على النظام العام، بأبعاده الثلاث الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة، وفي نفس الوقت منح لها السلطة التقديرية والحرية اللازمة لتمكين من القدرة على التحرك ومواجهة المخاطر التي قد تهدد النظام العام.

كما أن الوسائل البشرية التي تحتاج إليها وتوضع رهن إشارتها من موظفين تملك عليهم سلطة نقلهم حسب حاجيات المرفق العام وضمان استمرار خدماته، وممارسة سلطة التأديب عليهم في حالة المخافات التأديبية، فهذه السلطات التي تتمتع بها الإدارة وتصدر بشأنها عددا من القرارات الإدارية يجب أن تكون ملائمة وتبتغي المصلحة العامة وأن لا تتحرف بها خارج الغاية التي حددها لها المشرع، نظرا لأن هذا النوع من القرارات يمس حقوق الأفراد ويقيد حرياتهم، والقاضي الإداري عندما وسع من نطاق رقابة المشروعية فهدفه هو التأكد من ملائمة القرارات التي تصدرها مع متطلبات المصلحة العامة وحقوق الأفراد.

وإذا كانت رقابة الملائمة على القرارات الإدارية ذات منشأ قضائي في فرنسا، من اجتهاد مجلس الدولة الفرنسي، فإنه في المملكة العربية السعودية تجد لها مصدراً أو أساساً نظامياً، حيث نص نظام تأديب الموظفين على ضرورة مراعاة تناسب العقوبة المفوضة من قبل الإدارة مع درجة جسامة المخالفة المرتكبة من قبل الموظف، على أن يراعى في ذلك السوابق والظروف المخففة أو المشددة الملازمة للمخالفة.(21)

فوجود النص القانوني يعد أهم من الناحية القانونية على وجود السند القضائي، وذلك لأن الأول يقيد الآخر وليس العكس، فالقاضي الإداري وإن كان لا يجد اجتهاداً قضائياً يقضي باحترام ومراعاة عنصر الملائمة في اتخاذ القرارات الإدارية إلا أنه ملزم القيام بهذه المهمة (تقدير الملائمة)، تطبيقاً لإرادة المشرع واحتراماً للنصوص القانونية وعدم مخالفتها، إلا أنه لا يقوم بهذه المهمة كرقابة ملائمة بحيث يقضي - في حالة عدم التناسب - بعدم الملائمة بين القرار المتخذ والواقعة المسندة أي بعدم التطابق بين ركني المحل، والسبب دون أن يلغي تصرف الإدارة المعيب

<sup>210</sup> المادة (34) من نظام تأديب الموظفين في المملكة العربية السعودية الصادر المرسوم الملكي رقم م/7 بتاريخ 1391/2/1هـ، والمنشور بملحق جريدة أم القرى، العدد رقم 2365 بتاريخ 1391هـ.

ولكنه يقوم بعملية التناسب والملائمة كعنصر من عناصر رقابة المشروعية وليست خارجة عنها،  
والتالي يعلن - في حالة عدم التناسب - إلغاء القرار الإداري ( محل الطعن). (22)

ويرى الباحث أن المنظم السعودي قد سيج السلطة التقديرية للإدارة في مجال السلطة التأديبية التي  
تتمتع بها، عندما نص على أن العقوبة التأديبية يجب أن تتناسب مع الجريمة التأديبية وأن الجهة  
التأديبية عليها أن تراعي السجل الإداري للموظف وسوابقه والظروف المنتجة للمخالفة التأديبية،  
وعلى أساس هذه العناصر تقرر درجة العقوبة التأديبية، وبالتالي تصبح هذه العناصر مصدرا من  
مصادر المشروعية التي يعتمد عليها القاضي الإداري في بسط رقابته على القرارات التأديبية، وأن  
أي استبعاد لها والتشديد في العقوبة يعد غلو من طرف الإدارة.

وجاء بحكم لديوان المظالم أن " ما استقر عليه القضاء من السلطة التأديبية سلطة تقدير خطورة  
الذنب الإداري وما يناسبه من جزاء بغير معقب عليها في ذلك بشرط ألا يشوب استعمالها  
غلو (23)، وفي حكم آخر جاء فيه " وإذا كان على القاضي التأديبي أن يراعي في توقيع العقوبة أن  
يكون اختيارها مناسباً مع درجة المخالفة، مع اعتبار السوابق والظروف المخففة والمشددة وفقاً  
لنص المادة (34) من نظام تأديب الموظفين. (24) "

يتبين أن موقف ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية ما زال يفنقر في أحكامه القاضية  
بالرقابة على ملائمة القرارات الإدارية إلى الكثير من التطور، وذلك لانحصار المشرع فقط في  
القرارات التأديبية، مع أن هناك مجال قد تكون أكثر أهمية، أو لا تقل عن مجال تأديب الموظفين،  
خصوصاً ما يتعلق منها بالحريات والحقوق الفردية، مثل مجالات الضبط الإداري، وذلك من خلال  
مد رقابته وللتأكد من مدى تناسب الوسائل الضبطية المستخدمة من قبل سلطات الضبط الإداري  
مع خطورة الوقائع المبررة لتدخلها، بحيث يشترط أن تتناسب شدة الوسيلة مع خطورة الوقائع على  
النظام العام. (25)

<sup>22</sup> هذا ما أخذ به القضاء الإداري المصري حيث اعتبر في أحد أحكامه بان التناسب بين الذنب الإداري والجزاء الإداري الذي تم توقيعه بناء عليه يعد عنصراً من  
عناصر مشروعية قرار توقيع الجزاء التأديبي، ومن ثم إذا وجد هذا التناسب كان القرار مشروعاً وبعبارة أخرى كان قرار إلقاء الجزاء غير مشروع، حكم المحكمة الإدارية المصرية في  
الطعن رقم 563 لسنة 7 ق س 7، ص 27 والذي يعد أول حكم قضائي وضع أساساً " لنظرية الغلو".

<sup>23</sup> حكم ديوان المظالم رقم 100/ت/4 لعام 1410 هـ في القضية رقم 189/2/ق لعام 1407 هـ.

<sup>24</sup> حكم ديوان المظالم رقم 280/ت/لعام 1427 هـ في القضية رقم 1/2922/ق لعام 1426 هـ، مجموعة الأحكام الإدارية، المجلد الثاني، لعام 1427 هـ، 772.

<sup>25</sup> الدغيفر، فهد، رقابة القضاء على قرارات الإدارة العامة: وولاية الإلغاء أمام ديوان المظالم، القاهرة، دار النهضة العربية، 1419 هـ، ص 232، شفيق، علي، الرقابة  
القضائية على أعمال الإدارة في المملكة العربية السعودية، دراسة تحليلية مقارنة، مركز البحوث، الرياض، معهد الإدارة العامة، 2002، ص 146.

فالقاضي الإداري السعودي لا يريد أن يقحم نفسه في مجال الملائمة والتناسب للقرارات الإدارية الصادرة مكتفياً برقابته على صحة الوجود المادي للوقائع المسندة وعلى صحة تكييفها القانوني فقط، فهو يرفض ممارسة الرقابة خارج إطار تأديب الموظفين، فهو يفضل عدم التدخل وترك الأمر لتقدير الإدارة للظروف المواتية، تملية اعتبارات سياسية يتأثر به الفكر القانوني للقاضي، معتبر نفسه قاضي مشروعية وليس ملائمة، فهو يرفض على سبيل المثال أن يفرض رقابته على ملائمة قرار إداري يقضي برفض منح الجنسية معتبراً إياها من قبيل أعمال السيادة.(26)

وعطفاً على ما سبق تؤكد هيئة تدقيق القضايا بديوان المظالم من خلال أحد أحكامها على التمسك والتشبث بهذا النهج معلنة ما يلي: "ومن حيث إنه وقد انقضى الأساس النظامي الذي يلزم الوزارة أن تطلب منح المدعي مكافأة ما، وكانت المسألة من بعد مناطها سلطة الوزير التقديرية على النحو المتقدم، فإن ديوان المظالم ليس له أن يحل نفسه محل الوزير المختص، ولا تتسع ولايته لتقدير مدى ملائمة منح المدعي مكافأة ما لقاء ما كلف به من أعمال إضافية، وبالتالي لا يجوز إلزام الوزارة بشئ في هذا الخصوص.(27)"

وبنظرة تفحصية نجد أن القاضي الإداري السعودي غير مدرك لطبيعة سلطة الإدارة التقديرية التي هي واجب عليها وليست حقاً لها، وإصرار القاضي السعودي بأن ممارسته لرقابة الملائمة على القرارات الإدارية بمثابة تدخل في سلطة الإدارة التقديرية، تخلياً عن جانب كبير من رقابته، مما يؤدي إلى خلل كبير وتمادي الإدارة في سلطتها التقديرية، كونها تعمل بدون رقيب أعلى منها، ما يقودنا إلى القول بوجود حلقة مفقودة ويجعل تصرف القضاء منعماً نظاماً كون ممارسة القضاء الإداري السعودي لرقابته على السلطة التقديرية للإدارة، وكون هذه الرقابة لا تشكل تدخلاً أو اعتداءً على صلاحياتها، مما يحدو بالإدارة عدم أخذ الحيطة والحذر في ملائمتها لقراراتها كونها تعلم مسبقاً، ما دامت لا تتعسف في استعمال سلطتها وهو القيد الوحيد الذي أدرجه القضاء الإداري السعودي على ممارسة الإدارة لسلطتها التقديرية، لأن عنصر الملائمة يتعلق بركن السبب لا الغاية.

<sup>26</sup> شفيق، علي، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في المملكة العربية السعودية، دراسة تحليلية مقارنة، مركز البحوث، الرياض، معهد الإدارة العامة، 2002، ص146.

<sup>27</sup> قرار هيئة تدقيق القضايا بديوان المظالم رقم 41/ ت لعام 1402هـ ( قرار غير منشور).

أضف إلى ما تقدم يجد الباحث أن هناك فقر واضح في الفقه الإداري السعودي، والذي يشكل المساعد الأساس للمشرع سواء بالتحليل أو الانتقاد مما يثير مبادئ ونظريات القضاء الإداري، خصوصاً إذا ما قمنا بمقارنه ما يلعبه الفقه الإداري في التشريعات المقارنة، ويساعد بشكل كبير في تطور القضاء الإداري، وبالتالي التغلب على الكثير من المشاكل القائمة أو التي من الممكن أن تظهر في المستقبل، حتى تكون الإدارة متوخية الحذر دائماً بضوابط الملائمة وحتى لا يكون مصير قراراتها الإلغاء.

## المبحث الثالث: وجوب تسبب القرارات الإدارية التي يشترط فيها

### الملائمة

إن القاعدة الأساسية في التقاضي عموماً أن يصدر الحكم مسبباً<sup>(28)</sup>، ولتوضيح وجوب تسبب القرارات الإدارية التي يشترط فيها الملائمة، نقسم الحديث في هذا المطلب على ثلاثة مطالب، نبين في الأول تعريف التسبب، والثاني يفرد لموقف القضاء الإداري من التسبب، ويختتم المطلب بحالات إلزام الإدارة بالتسبب نتناولها تباعاً.

#### المطلب الأول: تعريف التسبب.

إن مصدر كلمة التسبب في اللغة العربية هو كلمة سبب، ويقول الزمخشري انقطع السبب أي الحبل ومالي إليه سبب، الطريق وأسباب الوصل وسبب الله لك سبب خير وسبب للملء مجرى أي سواه.<sup>(29)</sup>

أما في الاصطلاح الفقهي فيعرف التسبب بأنه: " إيراد الحجج الواقعية، والقانونية التي بني عليها القرار الإداري<sup>(30)</sup>، كما يقصد به مجموعة الحجج الواقعية والقانونية التي استخلص منها الحكم أو القرار منطوقه.<sup>(31)</sup>

وقد ظهر لفظ السبب كأصل لكلمة التسبب في القرن الرابع عشر كاصطلاح له مدلول عام اقتصادي أو اجتماعي أو نفسي، وهو مدلول كلمة أسباب السائد في الفكر الأنجلوسكسوني

<sup>28</sup> الطماوي، سليمان محمد، قضاء التأديب، القاهرة، دار الفكر، ص 661.

<sup>29</sup> الزمخشري، جار الله أبي القاسم، أساس البلاغة، بيروت، مكتبة لبنان، 1996، ص 195.

<sup>30</sup> الشواربي، عبد الحميد، تسبب الأحكام المدنية والجنائية، الإسكندرية، منشأة المعارف، 1996، ص 90.

<sup>31</sup> الخرشنة، محمد أمين، تسبب الأحكام الجزائية بين الإقناع والتسبب، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2001 ص 61.

والجرماني في مجال نظرية أسباب الأحكام. أما في الفكر اللاتيني فيتخذ مدلولاً آخر يقصد به الأسباب الواقعية والقانونية التي يرتكز عليها الحكم أو القرار أما العوامل النفسية والاقتصادية والاجتماعية فهي مجرد دوافع.(32)

ويرى الباحث أن التسبب هو إفصاح الإدارة في صلب القرار الإداري على الأسباب الواقعية والقانونية التي دفعت الإدارة إلى التحرك لإصدار قرارها.

كما عرفه علي خطار الشطناوي(33) بأنه: "التزام قانوني تعلن الإدارة بمقتضاه الأسباب القانونية والواقعية التي حملتها على إصدار القرار الإداري، وشكلت الأساس القانوني الذي بني عليه، ويعرف أيضاً على أنه الإعلان الذي يتضمنه القرار للأسباب القانونية والواقعية التي بررت إصداره.(34)

وحيثما نقول الأسباب القانونية يعني وجود حالة قانونية تدفع الإدارة إلى إصدار القرار كوقوع مخالفة تأديبية تستوجب القرار، هنا المخالفة هي السبب الذي هو حالة قانونية ولسيت مادية، أما الأسباب الواقعية فهي أسباب مادية منفصلة عن الإدارة ولها وجود ملموس هي التي دفعت الإدارة إلى إصدار القرار، كانتشار وباء، أو وجود اضطرابات أمنية، في هذه الحالات هذه الأسباب المادية هي التي تكون مبرراً لإصدار القرار .

وهنا يجب عدم الخلط بين السبب كركن من أركان القرار الإداري، والتسبب كأحد الجوانب الشكلية التي يجب أن يتضمنها القرار الإداري، فكل قرار إداري لابد له من أسباب واقعية أو قانونية تشكل أساس إصداره ومبرر اتخاذه، أما التسبب فهو تعبير الإرادة الصريح في صلب القرار عن الأسباب التي ألزمتها باتخاذ القرار الإداري، فانتفاء السبب الذي دفع الإدارة إلى اتخاذ القرار يعرضه للإلغاء لعيب السبب، وعدم ذكر الأسباب في القرار يعرضه كذلك للإلغاء لعيب في الشكل.

كما يقصد بتسبب القرار الإداري الكشف عن الأسباب(الاعتبارات الواقعية والنظامية التي أوجت بالقرار) في صلب القرار ذاته، وبشكل واضح لا غموض فيه، ولا تجزئ في هذا الخصوص الإشارة إلى وثيقة أو قرار آخر.(35)

<sup>32</sup> وهيبه، بلبقي، علاقة التسبب بركن السبب في القرارات الإدارية، مجلة دفاتر السياسة والقانون العدد 18 سنة 2018 .

<sup>33</sup> الشطناوي، علي خطار، موسوعة القضاء الإداري، عمان، دار الثقافة، 2011، ص 761.

<sup>34</sup> المعمري، محمد بن مرهون، تسبب القرارات الإدارية، ط2، عمان، دار وائل للنشر، 2002، ص 67.

<sup>35</sup> الدغيش، فهد، رقابة القضاء، مرجع سابق، ص 256.

ونستخلص من التعريفات المتقدمة للتسبيب ما يلي: (36)

يكون التسبيب واجباً قانونياً إذا فرضه المشرع على الإدارة بموجب نص قانوني.

التسبيب ينتمي إلى المشروعية الخارجية للقرار الإداري، فإذا كانت عناصر المشروعية الخارجية للقرارات الإدارية تشمل مسائل الاختصاص والإجراءات والشكل، فإن التسبيب بلا شك يعتبر أحد مظاهر الشكل الذي يظهر فيه القرار.

التسبيب يجب أن يكون مكتوباً وذلك بأن يتضمن القرار في صلبه بيان الاعتبارات والأسباب القانونية والواقعية التي تشكل الأساس الذي من أجله صدر القرار وأنتج آثاره القانونية.

التسبيب يندرج ضمن العناصر المكتوبة للشكل، وهو يدخل ضمن الشكليات المتعلقة بالمظهر الخارجي للقرار.

يترتب على اغفال التسبيب في الحالات الموجبة قانوناً بطلان القرار الإداري.

#### المطلب الثاني: موقف القضاء الإداري من التسبيب.

الأصل أن الإدارة غير ملزمة بتسبيب القرار، وإن فعلت وضمنت القرار أسبابه خضعت تلك الأسباب لرقابة القضاء الإداري، ويستثنى من هذا الأصل حالة فيما أوجب القانون تسبيب القرار فلا يلزمها كإجراء شكلي لصحته، بل ويحمل القرار على الصحة كما يفترض فيه ابتداءً قيامه على سبب صحيح لئن كان ذلك إلا أن القرار الإداري سواء أكان لازماً تسبيبه إجراء شكلي، إلا أنه يجب أن تقوم على سبب يبرره، وإن كان يفترض فيه ابتداءً قيامه على سبب صحيح حتى يثبت العكس. (37)

وهذا ما استقر عليه رأي القضاء الإداري في فرنسا، حيث قضى مجلس الدولة الفرنسي " أنه في غياب النص التشريعي أو اللائحي المخالف لقرارا للجان المشتركة في موضوع القيد في قائمة شهر الأطباء لا تلزم بيان الأسباب التي قامت عليها" وفي حكم آخر قضت : أنه في غياب كل قيد يلزم الإدارة بالإفصاح عن أسباب قراراتها فإنها لا تكون ملزمة بتسبيب قرارها(38) وفي مصر

<sup>36</sup> وهيبه، بلباقي، مرجع سابق، ص5.

<sup>37</sup> حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر في الطعن رقم 7/58 ق-12/1958-3/176/1729 القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، عكاشة، ياسين،

<sup>38</sup> وهيبه، بلباقي، علاقة التسبيب بركن السبب في القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص5.

حكمت المحكمة الإدارية العليا بأنه" من المسلمات أن الجهة الإدارية غير ملزمة بإبداء أسباب لقرارها ولكنها إن قامت قرارها على أسباب معينة فإن القضاء في سبيل أعمال رقابته على هذه القرارات أن يمحس هذه الأسباب لتبين ما إذا كانت تتفق وحكم القانون أم أنها تخالفه.(39)

وفي السعودية يقول ديوان المظالم:" وقد استقر القضاء الإداري على أن جهة الإدارة وإن كانت غير ملزمة بتسبيب قرارها، إلا أنها إذا ذكرت أسباباً له، فإنها تكون خاضعة لرقابته للتحقق من مدى مطابقتها أو عدم مطابقتها للنظام(40) "،وفي حكم آخر لها قضى بأنه" لا إلزام على جهة الإدارة بتسبيب قراراتها ما يلزمها النظام بذلك، هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإنه في حال قيام الإدارة قرارها فإنه يكون مشمولاً بالنظر القضائي من جهة سلامته النظامية.(41) "

### المطلب الثالث: حالات إلزام الإدارة بالتسبيب.

وإذا كان الأصل في مجال القرارات الإدارية عدم إلزام الجهة الإدارية ببيان الأسباب التي دعتها لإصدار قرار ما - كما سبق البيان- إلا أن هذا الأصل عليه استثناء يتمثل في إلزام الإدارة بالتسبيب في حالتين هما:

#### أولاً: حالة ورد النص على التسبيب:

المنظم السعودي قد يلجأ في بعض الأحيان إلى إلزام الإدارة بتسبيب قراراتها من خلال النص على ذلك في الأنظمة المختلفة ومن ذلك على سبيل المثال ما جاء في نظام الجنسية السعودي" من أنه يجوز بمرسوم مسبب بناء على طلب وزير الداخلية سحب الجنسية السعودية ممن تجنس بها طبقاً لأحكام المواد (8، 9، 10) من هذا النظام خلال الخمس سنوات الأولى من تجنسه في الحالتين التاليتين:

إذا حكم عليه بحكم جنائي أو عوقب بالسجن لجريمة أخلاقية لمدة تزيد عن سنة.

<sup>39</sup> حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر طعن رقم 1790 لسنة 6 ق جلسة 1965/3/31، الموسوعة الإدارية الحديثة، إشراف نعمي عطية وأحمد الفكهاني،

ج19، ص 543.

<sup>40</sup> الحكم رقم 3/325/ت/3 لعام 1409هـ في القضية رقم 3/22 ق لعام 1404هـ.

<sup>41</sup> حكم ديوان المظالم رقم 1/7/42 لعام 1435هـ، المؤيد لحكم الاستئناف رقم 2/289 لعام 1435هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام 1435هـ،

ص3114.



إذا ثبت قيامه أو اشتراكه في أي عمل بالأمن العام في المملكة أو ثبت عنه صدور ما يجعله من غير المرغوب فيه في البلاد. (42)

**ثانياً: التسبب لوجود مبدأ قضائي:**

يتدخل القضاء الإداري المقارن في بعض الحالات ويلزم جهة الإدارة بتسبب قراراتها الإدارية، وهذا المسلك يتوافق مع ما يتصف به القضاء الإداري من أنه قضاء منشئ للقواعد القانونية بسبب عدم اكتمال تقنين القانون الإداري بيد أنه يتعين عدم الخلط بين إلزام القضاء للإدارة بتسبب قراراتها في بعض الحالات، وبين الفرض الذي لا يوجب فيه القاضي تسبب القرار كشرط شكلي ذلك أن القرار غير المسبب هو قرار صحيح من حيث الأصل، في نظر القاضي، ولكن حتى يتمكن القاضي من نظر دعوى الإلغاء بأنه يطلب من مصدر القرار الإفصاح عن الأسباب التي دعت له لإصدار ذلك القرار. (43)

وتنص المادة (44)(27) من نظام المرافعات أمام ديوان المظالم على أنه: "ويجب أيضاً أن تشمل نسخة الحكم عرضاً مجملاً لوقائع الدعوى، ثم طلبات أطراف الدعوى وملخصاً وافياً لدفعهم ودفاعهم الجوهري، ثم أسباب الحكم ومنطوقه..."

وهنا نلاحظ أن المنظم السعودي ألزم القاضي الإداري أن يقوم بتعليل الأحكام القضائية وبيان مختلف الدفوعات المقدمة من طرف الأطراف المتنازعة، إلا أنه لم يشر إلى تسبب القرارات الإدارية كأوجه من أوجه الطعن في القرارات الإدارية في نظام المرافعات الإدارية، ولكنه أشار إلى السبب كأوجه من أوجه الطعن في القرارات الإدارية النهائية في الفقرة الثانية من المادة الثالثة عشر من نظام ديوان المظالم هذا من جهة، ومن جهة ثانية فإن نظام المرافعات أمام ديوان المظالم عبر بشكل صريح وواضح على إلزام وزارة الخدمة المدنية بتسبب قرارها برفض التظلم عندما نص في المادة الثامنة التي تضمنت الأحكام المنظمة للتظلم أمام وزارة الخدمة المدنية أو الجهة العسكرية التابع لها الموظف، بما قوله "ويجب أن يكون قرار وزارة الخدمة المدنية برفض التظلم مسبباً".

<sup>42</sup> المادة (22) من نظام الجنسية السعودية بالمرسوم الملكي رقم 5604/2/8 بتاريخ 2/22/1374هـ.

<sup>43</sup> السنائي، عامر سعد صلاح، التسبب في القرار الإداري وتطبيقاته في المملكة العربية السعودية، بحث تخرج في برنامج دبلوم دراسات الأنظمة، الرياض، معهد الإدارة العامة، 1423هـ، ص 114.

<sup>44</sup> مرسوم ملكي رقم: (م/ 3) وتاريخ: 22 / 1 / 1435 هـ. المتعلق بالمرافعات أمام ديوان المظالم

هنا المنظم السعودي ميز بين التسبب الوارد في الفقرة أعلاه والسبب الواردة في المادة السابعة(45)، من نظام المرافعات الإدارية والخاص بالدعاوى التأديبية عندما أكد على ضرورة أن تتضمن صحيفة الدعوى المخالفة المنسوبة للموظف، فهذه الأخيرة هي السبب التي دفع الإدارة إلى توقيع العقوبة التأديبية في حق الطاعن.

وقد اعتبر ديوان المظالم في أحد أحكامه، أما تبني المدعى عليها قرارها بإبعاد المدعي وأسرته عن البلاد على دعاوى لم تثبت أمام الدائرة بمستند يؤكد صحتها ودون وجود أي مخالفة تثبت بحق المدعي تستوجب ذلك فإن ذلك يعد مخالفة جوهرية لركن السبب والذي لا بد من توافره في القرار الإداري وإلا أصبح القرار معيباً متعيماً إغاؤه.(46)

من خلال هذا الحكم والأحكام المماثلة فإن الإدارة لا بد أن تستند على سبب دفعها إلى اتخاذ القرار الذي هو الحالة الواقعية أو القانونية التي توحى لها بالتدخل، وعدم وجودها يوصم القرار بعدم المشروعية، وهو ما أكده ديوان المظالم حينما اعتبر أن منع المدعية وبناتها من السفر من أجل الضغط على زوجها لتسليم نفسه، وإن كان يهدف إلى غاية صحيحة ، إلا أنه لا يجوز أن تتعدى الإجراءات المتخذة بحقه إلى ما لا علاقة لهن بالإتهامات الموجهة إليه طبقاً لنظام وثائق السفر فإنه لا يجوز المنع من السفر إلا بحكم قضائي أو بقرار يصدره وزير الداخلية لأسباب محددة تتعلق بالأمن ولمدة معلومة.(47)

في هذه الحالة فإنه طبقاً لنظام وثائق السفر فإن الإدارة التي هي هنا وزارة الداخلية ملزمة بتسبب قرار المنع من السفر وتحديد مدة المنع، فإذا لم تفصح في القرار على سبب المنع كان قرارها معيباً شكلاً لعدم ذكر الأسباب في متن القرار وبشكل واضح وصريح.

ويرى الباحث أن حتى الأحكام القضائية الصادرة عن محاكم ديوان المظالم ملزمة بتعليل أحكامها والقرارات التي تصدر عنها، لأن التعليل هو وسيلة بناء الحكم القضائي وإقناع الأطراف المتخاصمة بوجاهة وعدل منطوق ما تصدره من أحكام.

<sup>450</sup> المادة السابعة: ترفع الدعوى التأديبية بإيداع صحيفتها وجميع أوراق التحقيق لدى المحكمة المختصة. ويجب أن تتضمن الصحيفة اسم الموظف، وصفته، ومقر عمله، والمخالفة المنسوبة إليه، ومكان وقوعها، وأدلتها، والنصوص النظامية المطلوب تطبيقها .

<sup>460</sup> رقم حكم الاستئناف 182/س/2 لعام 1432، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام 1432 هـ ص 675.

<sup>470</sup> المرجع نفسه، ص720.

لذلك فإن اجتهادات الديوان فإنها في مجملها ليست إلا تطبيقاً للمبادئ العامة المقررة في هذا الشأن، ففي حكم للديوان أشير إلى ضرورة اتساق الأسباب مع المنطوق ورد ما نصه: "...وإنه يكفي لسلامة الحكم أن يكون مقاماً على أسباب يستقيم معها، بحيث يتفق منطوق الحكم في نتيجته مع الأسباب التي قام عليها. وحسب الحكم السديد أن يورد الأسباب التي يقيم عليها قضاءه(48)"...، وفي حكم آخر للديوان ذكر فيه مبدأ التفرقة بين الأسباب الجوهرية والأسباب غير الجوهرية وأن القاضي ليس ملزماً بتتبع كل الأسباب والحجج بل أن له عدم الإجابة على بعضها ما دام ذلك لا يؤثر على مسار الحكم، ولقد جاء في نص الحكم ما يلي "...وكل ما أورده من أسباب في هذا الصدد كان تحت نظر الدائرة، وتكفل الحكم محل التدقيق بالرد عليها بقضاء صحيح قائم على أسانيد مستخلصة استخلاصاً سائغاً من أصول تنتجها مادياً، ولا يقبل من المدعي ورفقائه القول بأن الحكم المعترض عليه - محل التدقيق - لم يثبت كافة أوجه دفاعهم واقتصر على بعض منها.. مردود بما جرت عليه ضوابط تسبب الأحكام من أن المحكمة أن تورد الأدلة الواقعية والحجج التي استند إليها الخصوم في ثنايا أسباب الحكم. كما أنه يكفي لسلامة الحكم أن يكون قائماً على أسباب يستقيم معها، ولا يلزم أن يتعقب حجج الخصوم في مناحي أقوالهم استقلالاً ثم يقيدتها تفصيلاً الواحد تلو الآخر.(49)

وفي حكم آخر أشير فيه إلى إمكان اقتضاب التسبب دون إخلال به، فضلاً عن بطلان الحكم إذا شاب التسبب عيب جوهري جاء ما نصه: "ولئن كان صحيحاً أن تناول الدائرة مقتضب إلى حد ما إلا أنها أقامت ما خلصت إليه من قضاء على أسباب سائغة وأسانيد صحيحة..." ومن ثم فلم يقع من الدائرة في حكمها محل الاعتراض والتدقيق مخالفة جوهرية أو عيب شكلي أو إجرائي يؤدي إلى بطلان ذلك الحكم، ولا يلزم في هذا المقام أن تتعقب الدائرة كل جزئية يثيرها دفاع أحد الطرفين، وإنما يكفي أن يخلص ما قدمه كل طرف من أطراف النزاع من أسانيد وأوجه للدفاع. ولما كانت هذه المبادئ من المبادئ المستقرة في الفقه والقضاء، فإن ما ينسبه المعترض إلى الحكم المعترض عليه من مخالفات إجرائية يكون في غير محله وعلى غير أساس سليم من النظام.(50)....

<sup>48</sup> الحكم رقم 32/ت/3 لعام 1411هـ في القضية رقم 1/2992/ق لعام 1409 هـ.

<sup>49</sup> الحكم رقم 48/ت/1411/3 في الاعتراض المقدم في القضية رقم 1/830/ق/1409هـ.

<sup>50</sup> الحكم رقم 60/ت/3 لعام 1411 في القضية رقم 1/1111/ق لعام 1408، وفي الإحالة في مجال تسبب الحكم ورد في حكم للديوان ما يلي: "المادة (31) من قواعد المرافعات... تشترط في الحكم أن يكون مشتملاً على أسبابه والأسانيد التي بني عليها، ومن ثم فإن خلو الحكم تماماً من الأسباب أو قصورها إلى حد يعدم الارتباط بينهما وبين منطوقه يعد عيباً جسيماً ينحدر به إلى درجة البطلان... فيجب أن يكون كل حكم مستوفياً في ذاته وأسبابه وتبعاً لذلك لا تصلح الإحالة في تسبب حكم إلى ورقة أخرى ولو كانت أسباب حكم مودع في ملف الدعوى..."

وعلى ما تقدم يثير الدكتور فهد الدغيثر -يتفق معه الباحث- ملاحظتين في مجال التسبب على الوجه التالي:

الملاحظة الأولى: لا يميل الديوان في دعاوى الإلغاء إلى الإسهاب في التسبب إلا عند الاقتضاء، ومع ذلك فهو غير مفرط في الاقتضاب، خلافاً لمجلس الدولة الفرنسي. فالمنهج الذي يتبعه الديوان يمكن تصويره فيما يلي: استعراض ما أورده كل خصم في الحدود اللازمة لينتقل بعد ذلك إلى العيب الذي ينعاه صاحب الشأن على القرار فاحصاً ومفنداً ما قاله هذا الخصم أو ذاك بشأن الركن الذي يدعي أنه معيب لينتهي بعد ذلك إلى المنطوق.

الملاحظة الثانية: لا تخلو أحكام الديوان في ثانياً التسبب في دعوى الإلغاء من آثارة مسائل فقهية بصورة واضحة وأمثلة ذلك كثيرة، في تعريف القرار الإداري، تعريف السبب باعتباره أحد أركان القرار الإداري، التعرض لعيب الشكل والإجراء بطريقة تسمح باستنباط معيار التفرقة بين الشكل الجوهرى والشكل الثانوي. (51)

بقي أن نشير إلى أن أهمية تسبب الأحكام تأتي من أجل طمأنينة المتقاضين من ناحية، ومن ناحية أخرى لإعمال رقابة الجهات القضائية عليها، فكما أن المحكمة تبني حكمها على الأسباب التي توردها في حكمها، كذلك فإن الأطراف في الدعوى تستطيع أن تبني طعنها على تلك الأسباب سلباً أو إيجاباً. فقد جاء بحكم لديوان المظالم أنه " ليس بلازم أن تتعرض الدائرة صراحة في حكمها لكل ما يثيره المتهم من أوجه دفاع، بل عليها أن تستظهر وجه الحقيقة بحكم غير متناقض الأسباب وقائم على أسباب كافية ومبررة لما يقضي به. (52) "

وفي ختام هذه الدراسة نبرز أهم ماتوصلت إليه من نتائج وتوصيات وهي كالتالي :

#### أولاً: النتائج:

تردد موقف ديوان المظالم وغموضه بخصوص قبول ممارسة رقابة الملائمة، فموقفه غير واضح، فهو يعلن عدم اختصاصه ولائياً بهذه الرقابة في جميع الحالات باستثناء المجال التأديبي، ويتضح ذلك من خلال اعتبار ممارسة الرقابة على ملائمة القرارات تدخل في سلطة الإدارة التقديرية.

الحكم رقم 25/ت/1412/3 هـ في القضية رقم 430/3/ق لعام 1409 هـ.

<sup>51</sup>الدغيثر، فهد، رقابة القضاء على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص 364.

<sup>52</sup>حكم ديوان المظالم رقم 133/ت/ لعام 1415 هـ مجموعة المبادئ النظامية التي أقرتها هيئة التدقيق في المواد الجزائية عن الفترة من 1410/1/16 هـ-

1416/6/30 هـ.

حدود سلطة القاضي الإداري فيما يتعلق بملائمة القرار الإداري المطعون بسببه تدور حول الرقابة على مشروعية القرار الإداري ومجالها دعوى الإلغاء، فلا يملك إلا إلغاء القرار الإداري لعدم مشروعيته، فإذا رأى الإبقاء عليه لمشروعيته حكم برفض الدعوى.

#### ثانياً: التوصيات:

العمل على توسيع مدى الرقابة القضائية على مدى ملائمة القرارات الإدارية للوقائع التي يقوم عليها قرارات الإدارة في النظام السعودي وخصوصاً فيما يتعلق بالقرارات التي تصدر عن الإدارة والمستندة لسلطتها التقديرية والمتعلقة بالحقوق والحريات العامة.