وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة بغداد / كلية الادارة والاقتصاد
قسم المحاسبة

السبب والتسبيب في القرار الاداري

الباحث
أ.م.د محمود خليل خضير

١٤٤٥هـ ٢٠٢٣م

المقدمة

سبب القرار الاداري انما هو حالة من القانون والواقع تسبق القرار فتثير لدى رجل الادارة الفكرة في اصدار قرار او تلزمه بإصدار قراراً والسبب بهذا الاعتبار يشكل شرطاً لإصدار القرار.

بعبارة اخرى فإن اسباب القرار الاداري –فقد لا يكون له سبب وحيد بل مجموعة العناصر القانونية والواقعية التي تقود الادارة الى التصرف. فالإدارة عندما تتخذ قرارها فإنما تقيمه في وقت واحد وغالباً على اساس من قاعدة قانونية او مبدأ من مبادئ القانون العامة وحالة واقعية معينة، فيكون بذلك قرارها نتيجة هاتين المجموعتين من الاسباب.

المطلب الاول

تعريف السبب في القرار الاداري

يعرفه كتاب القانون الاداري بأنه (عبارة عن حالة معينة او عمل قانوني او مادي يثير القرار ويشكل سبب وجوده) او انه (الوقائع التي ينبغي وجودها مقدماً لتبرر قانونا القرار المتخذ، وعدم وجودها يعني ان القرار قد وقع معيبا بعيب عدم صحة سببه القانوني)، أو انه (حالة قانونية او واقعية بعيدة عن رجل الادارة ومستقله عن ارادته، تتم فتوحي له بأنه يستطيع ان يتدخل او ان يتخذ قرار ما). او انه (حالة واقعية او قانونية تحمل الادارة على التدخل بقصد احداث اثر قانوني هو محل القرار ابتغاء وجه الصالح العام الذي هو غاية القرار). ومما يلاحظ على هذه التعريفات الاخيرة، انها تعرف السبب في القرار على انه اما ان يكون حالة قانونية او حالة واقعية.

وهذا كما نرى غير دقيق فالحالة القانونية هنا انما يقصد بها الاسباب القانونية للقرار. وهي القواعد القانونية او الاعمال القانونية التي تشكل الاساس القانوني للقرار والتي تشكل الشرط الاساسي في ممارسة الادارة لنشاطها. فقبل البحث في الاسباب الواقعية لابد من البحث اولاً في القاعدة القانونية التي تحكم نشاطها هل هي موجودة وهل هي شرعية وهل اصابت الادارة ام اخطأت في تفسيرها ..الخ .

هذا الى ان القاعدة القانونية بحد ذاتها دون اشتراط قيام حالات معينة من الواقع قد تكون كافية في حالات كثيرة سبباً لإصدار القرار. مثال ذلك اصدار الادارة للأنظمة والتعليمات لتسهيل تنفيذ القوانين، عندما تلزمها قواعد القانون بإصدارها دون اشتراط قيام اسباب اخرى من الواقع غير ان الامر يختلف بالنسبة للقرارات الفردية. اذ ان الغالبية العظمى من هذه القرارات انما تصدرها الادارة وهي تستند في ذلك الى القواعد القانونية التي تنظم نشاطها الى جانب استنادها الى قيام حالات معينة من الواقع. مثال ذلك القرارات التأديبية، فإلى جانب استناد الادارة في اصدار قرارها الى قواعد قانونية معينة، فأنها تستند الى كذلك الى حالات واقعية معينة هي الاخطار التي يرتكبها العاملون.

المطلب الثاني

الاشكال التي تظهر بها اسباب القرار الاداري

اسباب القرار الاداري -كما بينا- تتكون من مجموعتين، اسباب قانونية واسباب واقعية وكل من المجموعتين تتخذ اشكالاً متعددة.

فالأسباب القانونية للقرار قد تتخذ شكل قاعدة دستورية او قاعدة تشريعية او مبدأ من مبادئ القانون العامة، او قاعدة تنظيمية او قرار اداري او حكم قضائي او قاعدة عرفية. بعبارة اخرى فإنها تتمثل بكل قاعدة قانونية مهما كان مصدرها وتشكل الاساس القانوني للقرار.

اما الاسباب الواقعية او الفعلية فمن الممكن تصنيفها على الشكل التالي:

١- الاسباب التي تكون على شكل عمل معين، ومثالها الطلب الذي يتقدم به الموظف لإحالته على التقاعد. فهذا الطلب هو السبب الذي يشكل وجوده شرطاً لكي تتخذ الادارة قرارها بإحالة هذا الموظف على التقاعد.
٢- الاسباب التي تتخذ شكل حالة معينة وهي عبارة عن مجموعة من الاعمال الحالة او المستقبلية، والذي يشكل وجودها بالفعل او توقع وجودها فيما بعد شرطاً لاتخاذ القرار، كأن يقع تهديد للنظام العام فيشكل هذا التهديد شرطاً لكي تتخذ سلطات الضبط الاداري اجراءً مناسباً تحمي به الامن الذي هدد بالفعل او وشك ان يهدد.
٣- الاسباب التي تتخذ شكل صفة معينة في شيء من الاشياء او فرد من الافراد كما هي الحالة للأبنية المائلة الى الانهدام، او بالنسبة لتوفر شروط التوظف في المتقدم لشغل وظيفة، او توفر صفة الحاجة او العوز في المتقدم لطلب الاعانة الاجتماعية...الخ.

المطلب الثالث

التمييز بين مفهومي السبب في القانون المدني والقانون الاداري

الافراد في مجال القانون المدني كما هو معروف، احرار في التصرف على اساس من اسباب شخصية وذاتية، تبدو لهم جديرة –بحسب تقديرهم- لكي تدفعهم او تثير لديهم الفكرة لاتخاذ ما يشاؤون من التصرفات. على ان لا تكون هذه الاسباب منافية للنظام العام والآداب العامة. لذلك فان النظرية الحديثة في السبب في مجال القانون المدني تعرفه على انه الباعث الدافع الموجه للملتزم في ان يلتزم ولا يشترط فيه الا ان يكون مشروعاً. هذا الى انه في مجال القانون المدني استعملت تعبيرات السبب والغرض كمرادفات، وكلها يقصد بها التعبير عن الفكرة الذاتية او الشخصية التي تخالج صاحب التصرف وتدفعه لاتخاذ هذا التصرف او ذاك على اساس من مبدأ سلطان الارادة السائد في مجال القانون المدني.

اما في مجال القانون الاداري فلا اثر لمبدأ سلطان الارادة او استقلال الارادة. لذلك كان على الادارة دائما ان تتصرف على اساس من اسباب قانونية وواقعية لها وجود موضوعي خارج ارادة جهة الادارة او عضو الادارة وتكون في نفس الوقت مبررة للقرار المتخذ. فعندما تتخذ احدى سلطات الضبط الاداري مثلاً، اجراءً ضبطياً، فلا يجوز لرجل الادارة الممثل لسلطة الضبط ان يدخل في اعتباره، ما قد يشعر به او ما يخالج نفسه من مشاعر الغضب او الحقد او الرحمة او المصلحة الخاصة، بل عليه فقط ان يتأكد ما اذا كان هناك بالفعل ما يهدد صفو الامن او النظام، ومن ثم يحدد القرار الذي ينبغي اتخاذه ويتفق مع هدف التحرز من خطورة هذا التهديد القائم او الذي يوشك ان يقع. هذا الى انه من الضروري التمييز في مجال القانون الاداري بين السبب والغرض في القرار الاداري. فالسبب في القرار، عبارة عن مجموعة من العناصر الموضوعية القانونية. والواقعية التي تقوم عليها التصرف، وتكون مستقلة بشكل مطلق عن المشاعر النفسية والذاتية لمن يصدر عنه التصرف، بمعنى اخر ان السبب يمثل العلة او الموجب في اتخاذ القرار. في حين ان الغرض يمثل الاثر النهائي من القرار. ان السبب يمثل نقطة البداية او نقطة الحركة، في حين ان الغرض يمثل نقطة النهاية او نقطة الوصول.

وبينما يشكل السبب جواب ان نسأل بماذا تحركت فكرة معينة؟ فإن الغرض يمثل جواب ان نسأل لماذا نتصرف؟.

المطلب الرابع

تسبيب القرار الاداري وحالات عدم شرعيته

الاصل ان الادارة غير ملزمة بتسبيب قراراتها، بمعنى انها غير ملزمة بذكر السبب في صلب قرارها، الا اذا تطلب القانون هذا التسبيب وعندها اذا تجاهلت الادارة هذا التسبيب كانت قراراتها معيبة بعيب شكلي غير انه يستلزم القانون تسبيباً صريحاً او لم يستلزم، فان كل قرار اداري ينبغي ان يقوم او يرمى على اسباب معينة تبرره. وعلى ذلك اذا لم يستلزم القانون تسبيب القرار فان هذا القرار يحمل من حيث المبدأ على قرينه الصحة من حيث اسبابه الا اذا امكن اثبات العكس.

هناك حالات كثيرة تجعل السبب في القرار غير مشروع ومن ثم يكون ذلك مدعاة لطلب ابطال القرار. وتتمثل حالات عدم شرعية الاسباب القانونية للقرار في اتخاذ القرار خارج مجال تطبيق القانون او عدم صحة الاساس القانوني للقرار او ان لا يكون الاساس القانوني القرار قد وجد بعد او ان الاساس القانوني للقرار لم يعد موجوداً وكذلك في حالة الخطأ في القانون.

اما حالات عدم شرعية الاسباب الواقعية او الفعلية فتتمثل بعدم الوجود المادي للوقائع التي استندت اليها الادارة في اصدار قرارها او عدم صحة تكييفها القانوني او عدم صحة تقدير اهميتها وخطورتها.