IUGJSLS
Vol 28, No 2, 2020, pp 236 -267
ISSN 2616-2148
مجلة الجامعة الإسلامية للدراسات الشرعية والقانونية

تاريخ الإرسال (2018-11-29)، تاريخ قبول النشر (2018-12-18)

التحليل القانوني للقرار الإداري السلبي ومدى جواز وقف تنفيذه (دراسة مقارنة: فرنسا، مصر، الأردن)

اسم الباحث الأول: د. محمد حسين المجالي

[1] اسم الجامعة والبلد : قسم القانون كلية الحقوق جامعة الزيتونة

* البريد الالكتروني للباحث المرسل:

E-mail address: Moh.almajali@zuj.edu.jo

الملخص:

تناولت هذه الدراسة، الموسومة بعنوان: (التحليل القانوني للقرار الإداري السلبي ومدى جواز وقف تنفيذه)، الماهية المميزة للقرار الإداري السلبي، بحسبان أن هذا القرار يتمثل في رفض أو امتناع الإدارة عن إصدار قرار كان من الواجب عليها قانوناً إصداره، بالإضافة الى البحث في مدى جواز وقف تنفيذ هذا النوع من القرارات وقد بينت الدراسة الماهية المميزة للقرار الإداري السلبي، وذلك من خلال بيان مفهوم القرار السلبي، والخصائص المميزة له، وكذلك الأمر تم عرض ضوابط سلبية القرار الإداري، والمتمثلة بامتناع الإدارة عن إصدار القرار الإداري على الرغم من أن سلطتها مقيدة في هذا الشأن، وإلزام القانون أو النظام لها بإصدار ذلك القرار، مع عدم تحديد المشرع ميعاد معين للإدارة يتم من خلاله إصدار القرار وتعرضت الدراسة إلى الذاتية المستقلة للقرار الإداري السلبي من خلال بعض المسائل القانونية المتعلقة بأركان هذا القرار، والتي يختص بها هذا الأخير دون سواه، ثم أبرزنا في المبحث الثاني من بحثنا إشكالية قانونية غاية في الأهمية وتتعلق بمدى جواز وقف تنفيذ القرار الإداري السلبي وفقاً لآخر التطورات التشريعية الناظمة لتلك المسألة في التشريعات محل المقارنة (فرنسا، مصر، الأردن). وحيث خلصنا الى جواز وقف تنفيذ القرار السلبي في فرنسا تشريعا وقضاءً، وأوصينا المشرعين الأردني والمصري بذلك في خاتمة البحث.

كلمات مفتاحية: القرار الإداري السلبي، وقف تنفيذ القرار الإداري السلبي.

Legal analysis of the negative administrative decision and the extent of its applicability
(Comparative study: France, Egypt, Jordan)

Abstract:

This study, entitled: "Legal reflections on the independent self of the negative administrative decision and the extent to which it is permissible to suspend its implementation, is characteristic of the negative administrative decision." This decision is the refusal or the administration's abstention from issuing a decision that it was legally required to issue.

The independent self-study revealed the negative administrative decision, through the statement of the concept of negative decision, and its distinctive characteristics, as well as the negative administrative decisions were presented, namely, the administration's failure to issue the administrative decision, although its authority is restricted in this regard, The system of administration by issuing that decision, with the legislator not specifying a specific date for the administration through which a decision was issued and the study was subjected to independent self-determination of the negative administrative decision through some legal issues related to the elements of this decision, which is exclusive to the latter and then highlighted in the second In this paper, a very serious legal question arises as to the extent to which the implementation of a negative administrative decision may be suspended according to the latest legislative developments governing this issue in the legislations under comparison (France, Egypt, Jordan). As we concluded that the implementation of the negative decision in France could be stopped by legislation and legislation, Jordanian and Egyptian legislators recommended that we conclude the research.

Keywords: negative administrative decision, suspension of implementation of the negative administrative decision.

المقدمة:

يعد القرار الإداري مظهراً هاماً من مظاهر الامتيازات التي تتمتع بها الإدارة، بحسبانها سلطة عامة تسعى إلى تحقيق المصلحة العامة، غاية أنها أداة فعالة لإنجاز نشاطها الإداري في معظم مجالات العمل الإداري. ويصدر القرار الإداري بالإرادة المنفردة للإدارة ونتيجة لذلك؛ هي في الأصل غير ملزمة بإصداره في صيغةٍ معينة، أو بشكل معين، فقد يصدر شفوياً أو مكتوباً، أو صريحاً، أو ضمنياً، إيجابياً، أو سلبياً، مسبب أم غير مسبب، ما لم ينص المشرع على شروط وأشكال معينة للقرار الإداري.

وغالبا ما تفصح الإدارة عن هذه القرارات بشكل إيجابي أياً كانت مضامينها، قبولاً كان أم رفضاً، ليحدد المخاطبين بأحكامها مراكزهم القانونية، وليتخذوا مواقفهم اتجاهها، وإذا كان ذلك هو الأصل؛ فإن الإدارة قد تلتفت عن ذلك أحياناً، وتقف موقفاً لا تستبين معه إرادتها، سواء كان ذلك بشكل صريح متخذاً صورة الرفض، أم امتناعاً حين تلتزم الصمت، أو إهمالاً ، فلا ترد بأي وجهٍ كان، وهي في جميع تلك الحالات تتخذ موقفاً سلبياً، يترتب عليه آثار خطيرة، وهذا الموقف السلبي درج الفقه والقضاء على تسميته بالقرار الإداري السلبي.

مشكلة البحث:

يمكن صياغة إشكالية البحث الرئيسية بالعبارة التالية:

مدى جواز وقف تنفيذ القرار الاداري السلبي من قبل قاضي الالغاء أثناء نظر الدعوى وقبل الفصل فيها؟

ويتفرع عن التساؤل الرئيس عدة من التساؤلات الفرعية الأخرى، من أبرزها:

1. ما هو المقصود بالقرار الاداري السلبي ؟
2. هل سلطة الإدارة إزاء ذلك القرار هي سلطة تقديرية أم مقيدة؟
3. ما هي ضوابط سلبية القرار الإداري؟
4. هل يتقيد الطعن ضد القرار الإداري السلبي بميعاد الطعن المقرر قانوناً في التشريعات محل المقارنة؟
5. هل لأركان القرار الإداري السلبي خصوصية معينة؟ أم أنه يتبع للأركان العامة للقرار الإداري؟

أهمية الدراسة:

تبرز أهمية الموضوع من خلال ارتباطه بمسائل غاية في الأهمية، ومنها مخالفة الإدارة لأحكام القانون وعدم احترام مبدأ المشروعية وذلك عند اتخاذها موقف سلبي حول اتخاذ بعض القرارات الإدارية التي ترتب حقوقاً للأفراد بمقتضى القوانين والأنظمة، والتي تلزم الإدارة على إصدارة تلك القرارات.

بالإضافة لما تقدم؛ تبرز أهمية الموضوع أيضاً من خلال بيان كيفية مواجهة الأفراد للإدارة في حال سكوتها واتخاذها موقف سلبي بالامتناع عن إصدار القرار الإداري، وذلك من خلال الطعن ضد تلك القرارات وطلب وقف تنفيذها قضائياً.

أهداف الدراسة:

تهدف هذه الدراسة إلى بيان التحليل القانون للقرار الإداري السلبي من خلال ماهيته المتميزة، والمتمثلة بالخصائص المميزة لذلك القرار وضوابط سلبيته، وبيان مدى جواز طلب وقف تنفيذ ذلك القرار، وما هي الشروط الشكلية والموضوعية لذلك.

الدراسات السابقة:

ثمة عدة من الدراسات السابقة والتي تمت الصلة بموضوع البحث ومن أهم تلك الدراسات:

أولاً: العنزي، سعد الشتيوي، الرقابة القضائية على القرار الإداري السلبي، (2010)، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، الكويت، 3(1)، 235–285.

حيث تناول الباحث مفهوم القرار الإداري السلبي في الفصل الأول، والطعن على القرار الإداري السلبي في الفصل الثاني، وإن ما يميز دراستنا عن البحث السابق، أننا تطرقنا لبيان موقف المشرع الأردني وشراح القانون الإداري من موضوع القرار الإداري

السلبي، كما أن دراستنا لم تكن موسعة؛ إنما اختصت ببيان الذاتية المستقلة للقرار الإداري السلبي وبيان مدى جواز وقف تنفيذه وفقاً لأحداث التشريعات في الدول محل المقارنة (فرنسا، مصر، الأردن)، وثمة آراء فقهية عديدة وأحكام قضائية حديثة ونصوص تشريعية ناظمة للمسألة لم يتعرض لها الباحث في بحثه.

ثانياً: الزبيدي، خالد، القرار الإداري السلبي في الفقه والقضاء الإداري، (2006)، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، 30(3)، 335-404.

تناول الباحث في بحثه مفهوم القرار الإداري السلبي، وبيان أركانه بطريقة ثم الطعن على ذلك القرار، وإن ما يميز بحثنا أنه يدرس الأحكام المتعلقة بالقرارات السلبية في ظل قانون القضاء الإداري الأردني رقم (27 لسنة 2014)، بينما تناول الباحث في بحثه قانون محكمة العدل العليا الأردنية الملغي، بالإضافة إلى أننا تعرضنا لموقف المشرع الفرنسي بالتفصيل وبيان الأحكام الواردة في تقنين العدالة الإدارية الفرنسي، والذي لم يتم التطرق له في أي دراسة من الدراسات السابقة.

ثالثاً: العلوان، علي يوسف محمد، الإشكاليات القانونية لوقف تنفيذ القرارات الإدارية، (2015)، مجلة الزرقاء للبحوث والدراسات الإنسانية، جامعة الزرقاء الخاصة، الأردن، 15(2)، 167-181.

وتناول الباحث الشروط الشكلية والموضوعية لطلب وقف تنفيذ القرار الإداري، وما يميز بحثنا أن دراستنا لموقف المشرع الأردني بُنيت في ضوء قانون القضاء الإداري الأردني الحالي (2014/27).

بالإضافة إلى أننا تطرقنا إلى إشكالية غاية في الأهمية تتمثل بمدى جواز وقف تنفيذ القرار الإداري السلبي وفقاً لأحدث التشريعات والأحكام القضائية الناظمة لتلك المسألة، مع بيان تفصيلي لموقف المشرع الفرنسي وفقاً لتقنين العدالة الإدارية الفرنسي الحالي.

ولا ريب أننا قد جنينا فائدة من الأبحاث السابقة، وتعمقنا بها حتى ظهر لنا بعض التأملات القانونية التي قمت ببيانها في البحث، بالإضافة إلى بيان موقف المشرع الأردني وفقاً لقانون القضاء الإداري الأردني الحالي، وعرض موقف المشرع الفرنسي دون إشارة أو استناد على تشريعات أصبحت في طي النسيان وتم إلغاؤها من عدة سنين مضت.

منهجية الدراسة:

اتبع الباحث المنهج التحليلي المقارن، وذلك بتحليل النصوص القانونية في قانون القضاء الاداري رقم 27 لعام 2014 والمتعلقة بموضوع البحث، غاية الفهم السليم للقرار الإداري السلبي وطلب وقف تنفيذه، وذلك بالمقارنة بتقنين العدالة الإدارية الفرنسي الحالي، وقانون مجلس الدولة المصري لعام 1972، وسبب اختيارنا للتشريع الفرنسي وأحكام مجلس الدولة، هو أن ذلك الأخير يعتبر نموذجاً متكاملاً قوامه النضوج التشريعي في معالجة جميع إشكاليات البحث، وذلك لسد الثغرات التشريعية في القانون الأردني، أما عن اختيار التشريع المصري؛ فالسبب الكامن وراء ذلك وجود خلفية قانونية جيدة حول قانون مجلس الدولة المصري بحسبان أنني قد أكملت مرحلة الدكتوراه في القانون العام من جامعة عين شمس في الجمهورية المصرية العربية.

خطة البحث: ارتأينا تقسيم هذا البحث على النحو التالي:

المبحث الأول: ماهية القرار الاداري السلبي

المطلب الأول: مفهوم القرار الإداري السلبي وخصائصه

المطلب الثاني: ضوابط سلبية القرار الإداري

المبحث الثاني: مدى جواز وقف تنفيذ القرار الإداري السلبي

المطلب الأول: الرأي القائل بعدم جواز وقف تنفيذ القرار الإداري السلبي

المطلب الثاني: التطورات التشريعية الحديثة حول جواز وقف تنفيذ القرار الإداري السلبي

المبحث الأول

ماهية القرار الإداري السلبي

أن نظرية القرار الإداري هي أهم نظريات القانون الإداري[1]، فالقرار الإداري هو لسان حال الإدارة والمترجم الحقيقي لإرادتها صراحة وضمناً[2]، وبذلك يعتبر هذا الأخير محور العملية الإدارية.

ولا يخف على أحد أن الإدارة العامة تقوم بتسيير شؤون الدولة عبر مسارات قانونية عديدة من أهمها أعمالها القانونية التي تصدر بإرادتها المنفردة والملزمة بمقتضى سلطتها العامة لإحداث آثار قانونية معينة اتجاه المخاطبين بأحكامها[3]، والأصل أن تفصح الإدارة عن هذه القرارات بشكل إيجابي أياً كانت مضامينها، وإذا كان ذلك هو الأصل؛ فإن الإدارة قد تلتفت عنه أحياناً وتقف موقفاً لا تستبين معه إرادتها، ولبيان هذا الموقف السلبي من قبل الإدارة، أو ما يطلق عليه القرار الإداري السلبي، وللإحاطة بذاتيته، آثرنا تقسيم هذا المبحث على النحو التالي:

المطلب الأول: مفهوم القرار الإداري السلبي وخصائصه.

المطلب الثاني: ضوابط سلبية القرار الإداري.

المطلب الأول

مفهوم القرار الإداري السلبي وخصائصه

يُعرف القرار الإداري بأنه: "إعلان الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين والأنظمة بقصد إنشاء أو تعديل أحد المراكز القانونية، متى كان ذلك ممكناً وجائزاً قانوناً، ويستوي أن يكون إعلان الإدارة لإرادتها صريحاً أو ضمنياً[4].

ويقصد بالقرار الإداري السلبي – بحسبانه صورة من صور القرارات الإدارية – بأنه: "امتناع جهة الإدارة عن إصدار قرار معين يوجب القانون عليها إصداره وفقاً للقوانين والأنظمة"[5]، وعرفه البعض بأنه: "رفض أو امتناع جهة الإدارة عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها قانوناً اتخاذه وفقاً للقوانين والأنظمة"[6]، ويتضح من هذا التعريف أن القرار الإداري السلبي يظهر في حالتين؛ الأولى: رفض جهة الإدارة إصدار القرار دون افصاحها عن ذلك صراحةً ؛ والثانية: امتناع جهة الإدارة عن إصدار القرار كان من الواجب عليها قانونا اتخاذه .

والقرار الإداري السلبي يتجسد في حالة التعبير عن موقف سلبي للإدارة، فهي لا تعلن عن إرادتها للسير في اتجاه أو آخر، بالنسبة لموضوع الأمر الواجب عليها اتخاذ موقف بشأنه، وإن كانت في ذات الوقت تعلن عن إرادتها الصريحة في الامتناع عن إصدار قرار كان يتعين عليها إصداره[7].

وبعد التبصر في المفاهيم السابقة؛ نرى أن القرار الإداري السلبي هو الوجه المقابل للقرار الإيجابي من حيث الإعلان عن الإرادة، فإذا كانت الإدارة في القرار الإيجابي تعلن صراحة عن إرادتها قبولاً كان أم رفضاً؛ فإنه في القرار السلبي تلوذ بالرفض دون

---

(1) حمادة، القرارات الإدارية ورقابة القضاء، ص7. وتتبع أهمية هذه النظرية على أساس أن للإدارة مجموعة من الامتيازات الآمرة التي تنفرد بها دون غيرها من الأفراد العاديين أو أشخاص القطاع الخاص، بل تباشرها في مواجهتهم بما يكفل تحقيق المصلحة العامة و تأديتها لوظيفتها بحيث تملك إصدار القرارات الإدارية بإرادتها المنفردة وتلزم بها الأفراد وتحدد مراكزهم القانونية دون اشتراك منهم. راجع في هذا المعنى: عطاالله، الرقابة على تنفيذ عقود الأشغال العامة، ص2.

(2) عبداللطيف، قانون القضاء الإداري، الكتاب الثاني، دعوى الإلغاء، ص58.

(3) الحلو، القانون الإداري، ص498.

(4) جعفر، النشاط الإداري، ص95.

(5) الجمل، القضاء الإداري، ص340.

(6) شطناوي، القانون الإداري الأردني، الكتاب الثاني، ص199.

(7) راجع ي هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم (2825 لسنة 61 ق)، تاريخ (2008/3/27)، منشورات موقع: www.atefsalem.com

أن تعلن عن نيتها في اتخاذ القرار أو بالصمت، مما يجعل المخاطبين بحكم القانون لا يقدرون على تحديد مراكزهم القانونية؛ قبولاً كان أم رفضاً.

وأن التفرقة بين القرار الإيجابي والقرار السلبي، من السهولة بمكان، بحيث كما هو معلوم أن القرار الإداري يتخذ من الغالب بصورة إيجابية ، إلا أن ذلك لا يعني أن لا تفصح جهة الإدارة عن رفضها أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الوجب عليها اتخاذه قانوناً، وبذلك فإن القرار الإيجابي يكون على العكس من ذلك تماماً، فهو ذلك القرار الذي تفصح فيه الإدارة عن إرادتها بصورة إيجابية، بحيث يستطيع ذوو الشأن التعرف على وجود القرار عبر دلائل ظاهرة للعيان، ومؤشرات خارجية لا تدع مجالاً للظن أو التخمين سواء صدر القرار بالموافقة على طلبات ذوي الشأن أو رفض تلك الطلبات صراحةً ، وقد يتمثل المظهر الإيجابي في قيام الإدارة بتنفيذ القرار مباشرة دون التعبير عنه بالوسائل المعروفة لديها[8].

وفي الاتجاه ذاته، يختلف امتناع الإدارة عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها قانوناً اتخاذه، عن امتناع الإدارة عن القيام بأعمال مادية، فإن كان التصرفان يتحدان في أن جوهرهما هو امتناع الإدارة عن القيام بعمل إيجابي أو رفضها القيام به؛ فإن هنالك فرقاً بين القرار الإداري السلبي وامتناع الإدارة عن القيام بأعمال مادية، فهذه الأخيرة لا ترقى إلى درجة القرار الإداري، ومن ثم لا يجوز الطعن فيها بالإلغاء أمام القضاء الإداري، من حيث أن القرار السلبي قرار إداري، قد يكون غير مشروع؛ بما يُحقق لذوي الشأن الطعن عليه بالإلغاء[9].

ويذهب البعض إلى أن القرار الإداري السلبي ينبثق أساساً من فكرة السكوت في القانون الإداري، حيث أن السكوت قد يعبر عن موقفٍ معين تعنيه الإدارة حيال هذا الصمت، فإما أن يعبر السكوت عن موافقتها عن قرارٍ ما، أو رفضها لذلك القرار دوا تبيان ذلك صراحةً ، ويستدل على ذلك من الظروف والملابسات التي تعتبر من القرائن القانونية أو القضائية الدالة على اتجاهٍ معين لإرادة الجهة الإدارية، وسكوتها عن عدم إصدار قرار في الوقت الذي ألزمها المشرع بإصدار هذا القرار، وهذا السكوت يترتب عليه ما يعرف قانوناً بالقرار السلبي أو السكوت الإداري المجرد[10].

وبناءً على ما تقدم؛ نرى باعتقادنا أن ذاتية القرار الإداري السلبي تتمثل في التعبير عن موقف الإدارة السبي، فهي لا تعلن عن إرادتها في السير في اتجاه معين بالنسبة لموضوع الأمر الواجب عليها قانوناً اتخاذ موقف بشأنه، فالقرار السلبي هو القرار الذي يستخلص من رفض الجهة الإدارية المختصة دون تبيان ذلك صراحةً أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان واجباً عليها إصداره إعمالاً لصحيح حكم القانون، مما يحمل في حيثياته المعنى السلبي للسكوت في القانون الإداري وتصرفات الإدارة الفردية بشكل خاص.

أما عن التعريف القضائي للقرار الإداري السلبي؛ والمستخلص من بعض أحكام القضاء الإداري؛ قضت محكمة القضاء الإداري المصرية في أحد أحكامها بأنه: "وفقاً لحكم المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة فيما نصت عليه في فقرتها الأخيرة من

(8) قضت محكمة القضاء الإداري المصرية في هذا الاتجاه بأن الدفع المبدى من الجهة الإدارية بعم قبول الدعوى لانتفاء القرار الإداري، بادعاء خلو الأوراق من أية قرار صدر من الجهة الإدارية بتحديد شعار معين للشرطة، فإنه وفي مجال الرد على هذا الدفع فإن المستقر عليه فقهاً وقضاءً أن القرار الإداري تتوافر مقوماته وخصائصه إذا ما اتجهت الإدارة أثناء قيامها بوظائفها إلى الإفصاح عن إرادتها الذاتية الملزمة بما لديها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح بقصد إحداث أثر قانوني معين، وهو بذلك يفترق عن العمل المادي الذي لا تقصد به جهة الإدارة تحقيق آثار قانونية معينة إلا ما كان منها وليد إرادة المشرع مباشرة لا إرادة جهة الإدارة. راجع في هذا المعنى: حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في الدعوى رقم (4240 لسنة 56 ق) تاريخ 2004/1/13)، منشورات موقع: www.atefsalem.com

(9) العنزي، الرقابة القضائية على القرار الإداري السلبي، ص18.

(10) إن السكوت المجرد هو الموقف السلبي الذي يتخذه من يوجه إليه الإيجاب، فهو حالة سلبية غير مصحوبة بلفظ أو إشارة أو فعل أو شيء ينبئ عن الإرادة ويدل عليها. راجع تفصيل فكرة السكوت في القانون الإداري: جبريل، السكوت في القانون الإداري في التصرفات الإدارية الفردية، ص6 وما بعدها.

أنه يعتبر في حكم القرارات الإدارية رفض السلطات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للقوانين واللوائح، ومن ثم يقوم القرار الإداري السلبي بوجود إلزام قانوني أو لائحي على الجهة الإدارية باتخاذ قرار معين وامتناعها عن ذلك، وبالتالي فإن تحقق هذا الإلزام هو جوهر وسند نشوء ذلك القرار السلبي حال تقاعس الجهة الإدارية عن القيام بهذا الالتزام"[11].

وقضت أيضاً في ذات الاتجاه؛ بأن القرار السلبي هو تعبير عن موقف سلبي للإدارة، بحيث لا علن عن إرادتها للسير في اتجاه أو آخر بالنسبة لموضوع الواجب عليها اتخاذه، ولقد حرص الفقه والقضاء الإداري على إباحة الطعن في القرارات السلبي شأنها في ذلك شأن القرارات الإيجابية، وأكدت القوانين المتتابعة التي نظمت مجلس الدولة المصري هذه القاعدة بالنص عليها صراحة فنصت الفقرة الأخيرة من المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة رقم (47 لسنة 1972) على أنه: "يعتبر في حكم القرارات الإدارية رفض السلطات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرارات كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للقوانين واللوائح، وإن مناط اعتبار امتناع الإدارة عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه، هو أن تكون ثمة قاعدة قانونية عامة تقرر حقاً أو مركزاً لاكتساب هذا الحق أو المركز القانوني، بحيث يكون تدخل الإدارة لتقريره أمراً واجباً عليها[12].

وبين مجلس الدولة الفرنسي أن القرار السلبي يتحقق عند سكوت الإدارة عن اتخاذ القرار الواجب عليها اتخاذه، وهو ما يؤدي إلى ولادة قرار إداري بالرفض، وهذا القرار يجوز الطعن عليه أمام القضاء الإداري[13].

ويستخلص من بعض أحكام القضاء الإداري الأردني[14]، أن القرار السلبي هو القرار الذي يتعين أن يكون ثمة التزام على الجهة الإدارية باتخاذه، فترفض وتمتنع عن اتخاذه بحكم القانون، فهو ذلك القرار المستمر بالامتناع عن إصدار قرار سليم لتنفيذ حكم الإلغاء الادر في الدعوى، هو أيضاً امتناع المستدعى ضدها (الإدارة) عن إصدار قرار في الطلب المقدم إليها، بحيث يعتبر في حكم القرار الإداري القابل للطعن بالإلغاء لدى المحكمة الإدارية رفض الجهة المختصة اتخاذ القرار أو امتناعها عن ذلك وفقاً لحكم الادة (7/ب) من قانو القضاء الإداري الأردني.

والمعنى المستفاد من الأحكام السابقة؛ أن سكوت الإدارة عن اتخاذ القرار الإداري يعد بحكم القانون قراراً سلبياً، قابلاً للطعن ضده بعدم المشروعية، شريطة أن يكون ثمة التزام قانوني على الإدارة بإصدار القرار الإداري في الموضوع محل القرار، والذي من المفترض أن صاحب الشأن قد طلب منها إصداره، ولكنها تجاهلت هذا الطلب وامتنعت عن إصدار القرار الإداري، أي أن إرادة المشرع هي وحدها التي تضفي على السكوت وصف التعبير السلبي، مما يجعل منه قراراً إدارياً بشروط وضوابط معينة.

---

(11) حكم محكمة القضاء الإداري المصري في الدعوى رقم (5257 لسنة 60ق)، تاريخ 2007/4/24، منشورات على الموقع الإلكتروني: www.atefsalem.com

(12) حكم محكمة لقضاء الإداري في الدعوى رقم (10104 لسنة 65 ق)، تاريخ (2011/5/21)، منشورات موقع إلكتروني: www.Atefsalem.com
وفي ذات المعنى قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأن القرار السلبي يكون عندما تمتنع جهة الإدارة عن اتخاذ إجراء معين كان من الواجب عليها اتخاذها بحكم القانون، بمعنى أنه يتعين لقيام القرار السلبي أن يكون ثمة التزام على الجهة الإدارية باتخاذ قرار معين، فإذا لم يكن إصدار مثل هذا القرار واجباً عليها؛ فإن امتناعها عن إصداره لا يشكل قراراً سلبياً فيما يقبل الطعن عليه بالإلغاء.
انظر حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم (1920 لسنة 37 ق)، تاريخ (1993/8/31)، مجموعة مجلس الدولة، المكتب الفني، المجلد (2/38)، القاعدة (172)، ص1681.

(13) C.E. 5'eme et 4'eme sous – sections reunites 29 November 2006, N°.279140, jus Luminum N° 2095.

(14) راجع الأحكام التالية:
- حكم المحكمة الإدارية في الدعوى رقم (426 لسنة 2015) تاريخ (2015/12/2).
- حكم المحكمة الإدارية في الدعوى رقم (292 لسنة 2014) تاريخ (2015/4/15).
جميع الأحكام منشورة على موقع قسطاس الإلكتروني: www.qistas.com

ويتضح أيضاً من الأحكام السابقة أنها تحمل في حيثياتها تكراراً للنصوص القانونية الواردة في قوانين مجلس الدولة والقضاء الإداري، مما يفهم منه وجود أكثر من حالة للقرار الإداري السلبي، الأولى تتمثل في الامتناع عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها قانوناً اتخاذه، والأخرى هي الرفض الصريح عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه، وبذلك تستبين حالتي القرار السلبي رفضاً وامتناعاً، مما يعني أن الصورة المجردة للقرار السلبي هي الامتناع، والصورة الإيجابية هي الرفض[15].

وللقرار الإداري السلبي مجموعة من السمات والخصائص من أبرزها ما يلي:

أولاً: القرار الإداري السلبي قرار مستمر.

من أبرز خصائص القرار الإداري السلبي أنه قرار مستمر، ويقصد بالقرار الإداري المستمر بأنه: "القرار الذي يحدث آثاراً بصفة متجددة وقائمة إلى أن تنتهي بطريق أو بآخر من طرق انقضاء القرارات الإدارية المقررة قانوناً، كما عُرِّف أنه: القرار المرتبط بتوافر حالة قانونية معينة، وتظل حالة الاستمرار القانونية قائمة ما دام القرار مستمر[16].

ومن أبرز الأمثلة على القرارات الإدارية المستمرة؛ القرار الصادر بوضع اسم شخص في قوائم الممنوعين من السفر والقرار بالامتناع عن رفع اسمه من القوائم حال طلبه ذلك، والقرار الصادر بالتحفظ على شخص، والقرار الصادر برفض العدول عن التحفظ، والقرار الصادر بشطب اسم المتعهد من سجل المتعهدين والقرار الصادر بالامتناع عن إعادة إدراج اسمه[17].

وتكمن أهمية القرارات المستمرة بأنها تعطي لصاحب الشأن مدة أطول من القرارات المنجزة للطعن عليها، فما دامت مستمرة الأثر؛ فالحالة القانونية التي تبيح لذوي الشأن الطعن في الأثر المترتب عليها ما زالت قائمة[18].

ويتعين لاكتساب القرار الإداري صفة الاستمرارية؛ توافر شرطان، الأول أن يكون هنالك استمرارية في إحداث الأثر القانوني والثاني أن لا يكون إحداث الآثار القانونية للقرار مقيدة بفترة زمنية معينة، وبذلك ينتج القرار المستمر عن موقف سلبي تتخذه الإدارة بالامتناع عن اتخاذ إجراء معين ألزمها القانون باتخاذه[19].

وعلى ما تقدم؛ يتضح لنا أن القرار الإداري السلبي يعتبر قراراً مستمراً بطبيعته، غاية أن امتناع الإدارة عن اتخاذ قرار معين، يلزمها به القانون هو أمر مستمر ما دامت جهة الإدارة ممتنعة عن اتخاذ هذا القرار، فالقرار الإداري السلبي يبقى مستمراً ما بقيت جهة الإدارة ممتنعة عن تطبيق حكم القانون.

ثانياً: عدم قابلية القرار الإداري السلبي للتسبيب

يقصد بتسبيب القرار الإداري: "الإفصاح عن الأسباب الواقعية والقانونية التي تبرر اتخاذ القرار، بحيث يكون القرار معللاً إذا أفصح في صلبه عن الأسباب التي استند إليها مصدر القرار[20]، وعُرِّف أنه: "إفراغ الأسباب الواقعية والقانونية في صلب القرار الإداري وقت اتخاذه"[21]، والمبدأ العام يقضي بأن لا لزوم لتسبيب القرار الإداري أو تعليله إلا بناءا على نص قانوني وعندها

(15) العنزي، نايف، القرار الإداري المستمر في ضوء أحكام التشريع والقضاء الأردني، ص224.

(16) خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، ص138.

وعرفته محكمة العدل العليا الأردنية بأنه: "القرار الذي ينتج عن امتناع جهة الإدارة عن اتخاذ موقف معين أو إصدار قرار محدد إذا لم يحدد المشرع للإدارة مدة معينة يتعين عليها خلالها اتخاذه ففي مثل هذه الحالة يعتبر امتناع الإدارة بمثابة قرار إداري مستمر لا يتقيد الطعن فيه بميعاد ورفع دعوى الإلغاء إذ ينتج ميعاد جديد عن كل طلب يقدمه صاحب الشأن، وعرفته محكمة القضاء الإداري المصرية بأنه: نوع من القرارات تعرف بالقرارات المستمرة أثرها متجدد ويترتب عليها مد ميعاد الطعن. مشار إلى تلك الأحكام لدى: العنزي، نايف، القرار الإداري المستمر في ضوء أحكام التشريع والقضاء الأردني، ص225.

(17) العنزي، سعد، الرقابة القضائية على القرار الإداري السلبي، ص257.

(18) أبوالعينين، دعوى الإلغاء، الكتاب الأول، ص139.

(19) شطناوي، القرار الإداري المستمر، ص223.

(20) قصري، تعليل القرارات الإدارية ضمانة للحقوق والحريات ورقابة قضائية فعالة، ص15.

(21) عبداللطيف، تسبيب القرارات الإدارية، ص68.

يصبح إجراء التعليل شرطاً شكلياً والإخلال به عيباً يفضي إلى عدم مشروعية القرار الإداري، وبذلك فإن التسبيب هو التزام قانوني تعلن الإدارة بمقتضاه الأسباب القانونية التي حملتها على إصدار القرار الإداري وشكلت الأساس القانوني الذي بُني عليه القرار[22].

وفي نفس السياق، استقر القضاء الإداري على أن القرار الإداري سواء كان لازماً لتعليله كإجراء شكلي أم لم يكن لازماً؛ يجب أن يقوم القرار على سبب يبرره سواء في الواقع أو في القانون[23].

(22) Chapus (R), Droit administratif general, IF, montchrestien 15eed, 2001, p.392.

(23) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا الأردنية رقم (141 لسنة 2018) تاريخ (2018/7/11)، منشورات موقع قسطاس الإلكتروني؛ وحكمها رقم (139 لسنة 2018، تاريخ (2018/6/27)، منشورات موقع قسطاس الإلكتروني؛ حيث أوردت تلك الأحكام مبدأ مفاده: "استقر الفقه والقضاء على أن لكل قرار إداري سبب صحيح يستند إليه وعلى مدعي العكس تقديم الدليل على أن القرار الإداري يقوم على سبب مخالف للقانون".

ومما تقدم، يسوغ لنا القول بأن الصفة القانونية التي يمكن أن يكتسب فيها القرار شرعيته تستوجب وجود السبب بالضرورة كركن من أركان القرار الإداري، ولكن لا تستوجب بالضرورة وجود التسبيب، فالإدارة غير ملزمة بالتعليل إلا إذا أوجب القانوني عليها ذلك، وعندئذٍ يتوجب عليها تعليل قرارها وإلا كان معيباً بعيب شكلي(24).

وبما أن القرار السلبي هو مجرد افتراض قانوني قرره المشرع لغايات إلزام الإدارة على اتخاذ القرارات الواجب عليها قانوناً اتخاذها؛ فإن ركن السبب أو شكلية التسبيب من الصعوبة بمكان أن تظهر في هذا النوع من القرارات، ولكن إذا ما تم الطعن في رفض الإدارة أو امتناعها؛ فإن للقاضي الإداري أن يستوضح من الإدارة، ويطلب منها بيان أسباب امتناعها أو رفضها اتخاذ القرار، فإذا ما وجد أن هذا الامتناع أو الرفض مبني على أسباب مشروعة رد الطعن، وعكس ذلك يحكم بإلغاء القرار الإداري السلبي(25).

ثالثاً: القرار الإداري السلبي غير قابل للإعلان

الأصل المقرر هو أن القرارات الإدارية لا يمكن الاحتجاج بها في مواجهة الأفراد إلا إذا علموا بها بإحدى وسائل العلم بالقرار الإداري المقررة قانوناً، وهي النشر أو الإعلان أو العلم اليقيني(26).

ويترتب على ذلك أن القرار الإداري لا يكون نافذاً في مواجهة الأفراد المخاطبين بأحكامه إلا من تاريخ علمهم به، سوء كان هذا العلم يقينياً بجميع عناصر القرار ومحتوياته بواسطة الإعلان، أو كان علماً افتراضياً بواسطة النشر في الجريدة الرسمية، وذلك حسب نوع القرار الإداري؛ فردياً أم تنظيمياً، فالقرارات التنظيمية التي تحتوي على قواعد عامة ومجردة وملزمة؛ تطبق على عدد غير محدد من الأفراد في حال توافر شروط تطبيقها ونشرها، أما القرارات الفردية التي تخاطب فردًا أو أفراداً معينين بذواتهم؛ فلا بد فيها من الإعلان(27).

ومن المفترض أن العلم بالقرار الإداري يقتضي وجوده المادي، لكي يتمكن الأفراد من العلم بمضمونه، لذلك فإن القرار الإداري السلبي غير قابل للإعلان لأنه ليست له وجود مادي؛ إذ يقوم على محض افتراض من المشرع بوجود إرادة ضمنية للإدارة بالرفض(28).

---

(24) لا بد من عدم الخلط بين مفهوم السبب ومفهوم التسبيب في القرار الإداري، فالتسبيب يقوم في جوهره على ذكر أو بيان الأسباب التي قام عليها القرار الإداري وهو يعد من البيانات الشكلية في القرار وبصفة خاصة في المحرر المكتوب، وإذا كان الأصل أو المبدأ العام أن الإدارات غير ملزمة بتسبيب قراراتها إلا إذا أوجب القانوني ذلك، وفي هذه الحالة يتعين على الإدارة ذكر أسباب تدخلها وهنا يعتبر التسبيب عنصراً من العناصر الشكلية الجوهرية التي يترتب على إغفالها بطلان القرار الإداري لعيب الشكل. راجع في هذا المعنى: البشير، تسبيب القرارات الإدارية دراسة مقارنة، ص53.

(25) الزبيدي، القرار الإدجاري السلبي في الفقه والقضاء الإداري (دراسة مقارنة)، ص352.

(26) يقصد بالعلم اليقيني: "علم صاحب الشأن بمضمون القرار الإداري وبمحتوياته علماً يقينياً نافياً للجهالة وشاملاً لمحتويات القرار بما يسمح له أن يحدد دمركزه القانوني من القرار، فإن هذا العلم يقوم مقام النشر أو التبليغ، وهذا مفاد تلك النظرية، والتي ابتدعها مجلس الدولة الفرنسي وذلك من خلال بيان مفهومها ووضع شروطها وأحكامها، ومن أهم مزايا تلك النظرية أنها تضفي حماية وافية على حقوق الأفراد، إذ تعمل على استقرار النظرية أنها تضفي حماية وافية على حقوق الأفراد، إذ تعمل على استقرار المراكز القانونية وعدم بقائها معلقة فترة طويلة من الزمن، بالإضافة إلى أن هذه النظرية تطبق على الإدارة وتطبق أيضاً على الأفراد.

راجع في هذا المعنى تفصيلاً: الشطناوي، نظرية العلم اليقيني في قضاء محكمة العدل العليا الأردنية، ص301، 302.

(27) فوزي، المبسوط في القانون الإداري، ص898.

(28) جبريل، السكوت في القانون الإداري، ص116.

رابعاً: عدم قابلية القرار السلبي للاقتران بأجل أو التعليق على شرط

إذا كان القاعدة العامة أن القرارات الإدارية تسرى من تاريخ صدورها بالنسبة للادارة ومن تاريخ العلم بها بالنسبة للأفراد، فإنه في هذه الحالة يجب التمييز بين القرارات الإدارية البسيطة والقرارات المعلقة على شرط؛ فالقاعدة هنا لا تجري على إطلاقها بالنسبة للقرارات المعلقة شرط واقف، وذلك لأن آثار هذا القرار لا تتحقق إلا بتحقق هذا الشرط، ولا يجوز للأفراد التمسك بها إلا من تاريخ تحقق هذا الشرط[29].

وقد تعمد الإدارة إلى تأجيل آثار قراراتها إلى المستقبل، وذلك بأن تعلقها على مدة معينة بانتهائها تنتهي آثار هذا القرار، أو يبدأ بتحقيق آثاره بعد انتهاء المدة، ومن الأمثلة على القرارات الإدارية المقترنة بأجل واقف؛ قرار الترقية المقترن بأجل، ففي هذه الحالة تقوم الإدارة بإرجاء آثار القرار الإداري إلى تاريخ لاحق لصدوره، فيصدر في تاريخ معين، ويتوقف نفاذه إلى تاريخ آخر محدد مستقبلاً[30].

ونخلص بالقول أنه إذا كان القرار الإداري الصريح يمكن تعليق آثاره على شرط أو تحقيق أجل معين؛ فإن القرار السلبي لا تقبل طبيعته أن يقترن بشرط أو يعلق على أجل، غاية أن القرار السلبي ليس له وجوده مادي إنما يتمثل باتخاذ جهة الإدارة موقفاً سلبياً بعدم إصدار قرار كان من الواجب عليها قانوناً اتخاذه.

المطلب الثاني

ضوابط سلبية القرار الإداري

حتى تكتمل الفكرة حول الذاتية المتميزة للقرار الإداري السلبي؛ لا بد من إبراز ضوابط سلبية القرار الإداري، فكما علمنا في بداية البحث، أن القرار الإداري السلبي يتمثل بامتناع أو رفض الإدارة عن إصدار قرار كان من الواجب عليها قانوناً إصداره، ومن التعريفات السابقة؛ يمكن لنا القول أن ضوابط سلبية القرار الإداري تتمثل بالنقاط التالية:

أولاً: رفض الإدارة أو امتناعها عن إصدار القرار.

لا يمكن الحديث عن وجود قرار سلبي؛ إلا اذا كان هناك امتناعاً وهذا الامتناع هو مجرد (السكوت) عن اتخاذ قرارٍ ما، هو ما عبر عنه تقنين العدالة الإدارية الفرنسي[31]، وقانون مجلس الدولة المصري[32]، وقانون القضاء الإداري الأردني[33]، بأنه رفض الإدارة أو امتناعها عن إصدار قرار كان من الواجب عليها قانوناً إصداره.

(29) عكاشة، موسوعة القرارات الإدارية في قضاء مجلس الدولة، ص229.

(30) عكاشة، موسوعة القرارات الإدارية في قضاء مجلس الدولة، ص231.

(31) انظر المادة (21) من تقنين العدالة الإدارية الفرنسي رقم (321 – 2000) والصادر بتاريخ (2000/avril/12).
Loi N° 2000 – 321 du 12/9/2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec Les administrations.
والتي جاء فيها:
"Les silence grade pendant plus de deux mois par L'autorite administrative sur une demande vaut décision de rejet".

(32) انظر المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة المصري رقم (47 لعام 1972) سبقت الإشارة إليها.

(33) انظر المادة (7/ب) من قانون القضاء الإداري الأردني رقم (27 لسنة 2014).

فالقول بسلبية القرار الإداري؛ يرتكز على امتناع الإدارة عن إصدار قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للقوانين والأنظمة، وعلى ضوء ذلك يعتبر قيام الإدارة بالإفصاح عن إرادتها صراحةً في هذا الصدد؛ لا يجعل القرار الإداري الصادر عنها قراراً سلبياً[34].

وهذا الضابط يتمثل بوقوف الإدارة المختصة موقفاً سلبياً، فالإدارة لا تفصح عن إرادتها في التدخل واتخاذ القرار الواجب عليها قانوناً اتخاذه.

وإن فكرة القرار السلبي نشأت في فرنسا كرد فعل على صمت الإدارة وسكوتها إزاء الطلبات المقدمة إليها، وتجاهلها لهذه الطلبات بعدم اتخاذ قرار بشأنها؛ مما يؤدي بالنتيجة إلى حالة من إنكار العدالة، فضلاً عن إهدار الحقوق والحريات العامة للأفراد، وإلحاق الضرر بمصالحهم وحرمانهم من مباشرة حق التقاضي أمام القضاء الإداري؛ لعدم وجود تعبير أو إفصاح صرح عن إرادة الإدارة[35].

ويستوي في الامتناع أن يكون عن إصدار قرار فردي أو قرار تنظيمي، ومثال الامتناع الفردي؛ امتناع الإدارة عن إنهاء خدمة موظف تغيب عن المدة المحددة قانوناً دون إذن سابق أو عذرٍ مقبول، ولم يتم اتخاذ الإجراءات التأديبية بحقه، والأصل أن الإدارة ملزمة باتخاذ قرار بإنهاء خدماته[36].

وفي السياق ذاته؛ نورد حكماً لمحكمة القضاء الإداري المصري جاء فيه: "... ومناط اعتبار امتناع الإدارة عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها قانوناً اتخاذه وفقاً للقوانين واللوائح، هو أن تكون ثمة قاعدة قانونية عامة تقرر حقاً أو مركزاً قانونياً لاكتساب هذا الحق أو المركز القانوني، بحيث يكون تدخل الإدارة لتقريره أمراً واجباً عليها، وأن يثبت بيقين أنه قد طلب منها اتخاذ القرار الواجب عليها اتخاذه، وعندئذٍ يكون تخلفها عنه بمثابة امتناع عن أداء هذا الواجب بما يشكل قراراً سلبياً"[37].

ثانياً: أن تكون الإدارة ملزمة قانوناً بإصدار القرار

أعلن المجلس الدستوري الفرنسي أنه طبقاً للمبادئ القانونية العامة في فرنسا؛ فإن سكوت الإدارة عن اتخاذ قرار ينشأ عنه قرار إداري سلبي، وهذا المبدأ لا يمكن أن يتقرر إلا بنص تشريعي[38]، وإن ذلك ما يفسر موقف القضاء المستمر في رفض إسباغ قيمة قانونية على موقف الإدارة السلبي دون وجود نص قانوني يمنحه مثل هذه القيمة، بحيث أن مبدأ سكوت الإدارة لا يمكن أن يخضع للافتراض، وأنه لا يمكن أن يجد مصدره إلا في نص يقرره[39].

فلا يسوغ لنا القول بوجود قرار إداري سلبي دون أن يستند هذا القرار إلى زمن قانوني يقرره، لذلك لا يمكن أن يكون العرف أساساً للقرار الإداري السلبي، ذلك لأن العرف يتطلب تكرار الفعل أو التصرف مع توافر الركن المعنوي، وهذه الطبيعة المركبة للعرف لا تتفق مع طبيعة القرارات الإدارية التي تتطلب اتخاذ تصرف قانوني أو التعديل فيه، إذ لا يمكن التمييز في هذه الحالة بين ما إذا كان هذا الموقف الذي تتخذه الإدارة قد كون قراراً إدارياً سلبياً أم أنه مجرد تصرف واحد لا يكون في حد ذاته عرفاً، ويتضح من ذلك؛ أن طبيعة العرف القانونية لا تصلح أساساً لتكوين قرارات إدارية سلبية، على الرغم من طبيعة العرف ذاتها تقوم على الإدارة المفترضة[40].

---

(34) العنزي، سعد الشتيوي، الرقابة القضائية على القرار الإداري السلبي، ص249.

(35) جمال الدين، قضاء الملائمة والسلطة التقديرية للإدارة، ص55.

(36) راجع حكم محكمة القضاء الإداري المصرية رقم (240 لسنة 13 ق) تاريخ (1970/1/11)، مجموعة مجلس الدولة لأحكام القضاء الإداري، السنة 14، ص250.

(37) راجح حكم محكمة القضاء الإداري المصرية رقم (10104 لسنة 65 ق) تاريخ (2011/5/21)، منشورات موقع إلكتروني www.Atefsalem.com

(38) Favoreu (L.), Les grandes decisions du conseil constitutinnel, 19e edition, Paris, Dalloz, 2007, P.1035.

(39) Debbasch (ch), contentieux administratif, 5emeéd, Dalloz, 1999, P.371.

(40) La ferriére (E), traite de La jurisdiction administrative T2,2emeed, Berger Levrault, 1996, P.429.

ولتحقيق مضمون هذا الضابط، يرى البعض[41]، ممن تناولوا هذا الموضوع بالدراسة، أنه يجب أن تكون سلطة الإدارة مقيدة[42]، حتى يتحقق القرار الإداري السلبي، بيد أن البعض الآخر لا يجعل من السلطة المقيدة وحدها ضابطاً لسلبية القرار الإداري، ويقررون بإمكانية قيام القرار السلبي حتى في ظل السلطة التقديرية[43].

والرأي الراجح في مسألة طبيعة السلطة الإدارية كضابط لسلبية القرار الإداري، يذهب إلى تلازم وجود القرار السلبي والسلطة المقيدة، ويعتنق الباحث هذا الرأي، لا سيما وأن رفض الإدارة أو امتناعها عن إصدار قرار كان من الواجب عليها قانوناً اتخاذه يترتب عليه أنه في حال كان اختصاص الإدارة تقديرياً فلا إلزام على الإدارة في إصدار القرار، وبالتالي لا يكون سكوتها في هذه الحالة بمثابة قرار سلبي، فيرى البعض[44]، في هذا السياق أن امتناع الإدارة عن اتخاذ قرار وكانت سلطتها مقيدة وألزمها القانون باتخاذه نكون أمام قرار إداري سلبي غير مشروع، أما إذا كانت سلطة الإدارة تقديرية في اتخاذ القرار وامتنعت عن اتخاذه فنكون أمام قرار إداري ضمني.

وبناءً على ما تقدم، يتضح لنا أن هنالك فروق معينة بين القرار الإداري السلبي والقرار الإداري الضمني[45]، فالقرار الإداري السلبي يكون متلازماً مع سلطة الإدارة المقيدة، أما القرار الإداري الضمني فتكون سلطة الإدارة تقديرية في اتخاذ القرار، هذا بالإضافة إلى أنه في حال القرار الضمني يجب أن يحدد المشرع للإدارة ميعاد معين من الزمن لاتخاذه القرار خلاله؛ فإن مضت تلك المدة دون اتخاذ القرار يعتبر ذلك رفضاً ضمنياً، بينما في القرار السلبي يلزم القانون أو النظام الإدارة باتخاذ القرار دون تحديد ميعاد معين لذلك[46].

ويتفق كل من القرارات أنهما معرضين للطعن بالإلغاء أمام القضاء الإداري، فاقترن القرار الإداري الضمني بالسلطة التقديرية للإدارة لا يحول دون الطعن عليه أمام القضاء إذا توافرت فيه شروط الطعن[47].

ثالثاً: عدم تحديد ميعاد معين للإدارة لإصدار قرارها

مقتضى هذا الشرط هو ألا يكون المشرع قد حدد مدة معينة للإدارة كي تصدر القرار خلالها، وبهذا يتميز القرار الإداري السلبي عن القرار الإداري الضمني، والذي يفترض المشرع فيه أن تبت الإدارة في الطلبات والتظلمات المقدمة إليها خلال فترة

(41) الزبيدي، القرار الإداري السلبي في الفقه والقضاء الإداري، ص343.

(42) لا يملك الإدارة في حالة الاختصاص المقيد حرية الاختيار أو تقدير الملاءمة للقرار في أي من عناصره، فعندما يمنح القانون بجلا الإدارة سلطة معينة أو يزوده باختصاص معين، فإنه يسلك أحد طريقين بحيث يستطيع من ناحية أن يفرض على الإدارة بطريقة آخرة وعلى سبيل الإلزام الهدف المعين الذي يجب أن تسعى إليه، وأن يحدد لها الأوضاع التي تتخذها للوصول إلى هذا الهدف، فبهذه الطريقة يملي القانون مقدماً على رجل الإدارة مضمون القرار اذا يجب اتخاذه وتسعى سلطاته حينئذٍ مقيدة. راجع في هذا المعنى تفصيلاً: جمال الدين، العمل الشرطي و السلطة التقديرية للإدارة، ص56.

(43) راجع هذا الرأي: حماد، حدود الرقابة القضائية على سلطة الإدارة التقديرية، ص336. وتعني السلطة التقديرية للإدارة تمتع تلك الأخيرة بقسط من حرية التصرف عندما تمارس اختصاصاتها القانونية، بحيث يكون للإدارة تقدير اتخاذ التصرف أو الامتناع عند اتخاذه على نحو معين أو اختيار الوقت الذي تره مناسباً للتصرف أو السبب الملائم له أي في تحديد محله، فللإدارة سلطة تقدير أهمية السبب الذي يدعوها للتدخل، أو تحديد الشكل الذي تراه مناسباً في إصدار القرار، أو تحويل محل القرار وفقاً لما تقدره من أسباب، فالسلطة التقديرية يمكن أن تقع على كافة أركان القرار الإدارة مدار ركن الاختصاص.
للتفصيل حول هذا المعنى: سلامة، القرار الإداري السلبي – دراسة مقارنة بالفقه الإسلامي، ص113.

(44) البنا، الوسيط في القضاء الإداري، ص182.

(45) يقصد بالقرار الضمني: "أنه القرار الذي يرتبه القانون على سكوت الإدارة في البت في طلبات الأفراد خلال فترة زمنية معينة بالرفض أو القبول، فهو ذلك الموقف الذي تكشف ظروف الحال دون إفصاح صريح بأن الإدارة تتخذه حيال موقف معين، ويعد هذا النوع من القرارات قرار رفض حكمي، يتمثل في سكوت الإدارة عن الرد على الأفراد بخصوص طلب مقدم منهم، ويستمر في سكوت الإدارة عن الرد على الأفراد بخصوص طلب مقدم منهم، ويستمر السكوت مدة معينة يحددها القانون، فيعتبر القانون هذا السكوت بمثابة قرار ضمني بالرفض.
راجع في ذلك تفصيلاً: البيدق، نفاذ القرارات الإدارية، وسرياناتها في حق الأفراد، ص31 وما بعدها.

(46) راجع في تلك الفروق تفصيلاً: العنزي، سعد الشتيوي، الرقابة القضائية على القرار الإداري السلبي، ص243 وما بعدها.

(47) خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، ص732.

محددة بنص القانون أو النظام، أما في حال سكوت الإدارة عن البت في الطلبات ومضى المدة التي حددها المشرع دونما أي قرار تم اتخاذه؛ نكون أمام قرار إداري ضمني[48].

وفي السياق ذاته؛ لا يشترط مضي مدة معينة حتى يسوغ لنا القول أننا أمام قرار إداري سلبي، فهذا القرار يجد أثره في كل لحظة من لحظات امتناع الإدارة عن إصداره، ويبقى الطعن به قائماً طيلة قيام حالة الامتناع، فالقرار السلبي ذاتيته المستقلة من خلال كونه لا يخضع لميعاد الطعن المقرر للقرارات الإدارية الإيجابية، وقد اعتبر مجلس الدولة المصري أن القرارات السلبية للإدارة تشكل استثناء على انقضاء ميعاد الطعن بالإلغاء، متفقاً في حكمه مع مجلس الدولة الفرنسي[49].

ومما تقدم نجد أن ضوابط سلبية القرار الإداري تتمثل بامتناع الإدارة – سواء أكانت عضواً إدارياً أم مجلس أم لجنة – عن إصدار قرار كان القانون أو النظام يلزمها بذلك، مع ضابط عدم تحديد ميعاد زمني معين للإدارة لاتخاذ ذلك القرار، وأن لا يكون الامتناع بسبب صاحب الشأن، فعند اجتماع ما تم ذكره؛ نكون أمام قرار إداري سلبي.

وحتى تكتمل الذاتية المستقلة للقرار الإداري السلبي؛ كان لزاماً علينا أن نبرز بعض المسائل المتعلقة بأركان القرار محل البحث؛ دون التطرق للمفاهيم العامة لتلك الأركان، وذلك بغية البقاء ضمن الإطار الدقيق للبحث، وهذه المسائل نوردها في النقاط التالية:

أ. تتحدد فكرة ركن الاختصاص من خلال عدة عناصر يكون كل منها مؤثراً في صحة الاختصاص، وتتمثل في الاختصاص الشخصي والموضوعي والزمني والمكاني، وتتأتى هذه العناصر مباشرة من التشريع أو المبادئ العامة للقانون أصالة أو حلولاً، أو قد تتأتى بشكل غير مباشر تفويضاً أو تكليفاً، وإذا كان ذلك في القرار الإيجابي[50]؛ فإنه في القرار السلبي يكون الاختصاص برفض الإدارة أو امتناعها عن اتخاذ القرار الذي ناط به القانون صلاحية إصداره، أما إذا فوض الأصيل عضواً إدارياً آخر، وجب على العضو المفوض أن يصدر القرار الذي فوّض بإصداره، بحيث يعد امتناعه أو رفضه قراراً سلبياً[51].

أما في الاختصاص الموضوعي؛ فإن المشرع يحدد القرارات التي يجوز للإدارة إصدارها، ومن ثم يعد امتناع العضو الإداري أو رفضه اتخاذ القرار الذي يدخل موضوعه في اختصاصه والذي ألزمه القانون باتخاذه قراراً سلبياً.

ويتمثل الاختصاص الزمني بتحديد الفترة الزمنية التي يجوز خلالها إصدار القرار الإداري، ويتحقق القرار السلبي عندما يرفض أو يمتنع العضو الإداري عن ممارسة ذلك الاختصاص في الوقت ذاته، أما الاختصاص المكاني فيتحقق بالدائرة المكانية التي يحقق للعضو الإداري أن يباشر اختصاصه فيها وعلى ذلك فإن رفضه أو امتناعه عن اتخاذ قرار أوجب عليه القانون اتخاذه ويقع ضمن الحدود الإقليمية أو المكانية لممارسة اختصاصه يعد قراراً سلبياً[52].

ب. طالما أن القرار الإداري السلبي هو مجاز وافتراض قانوني قرره المشرع ولا يتجسد في شيء خارجي؛ فإن ركن السبب لا يمكن أن يظهر في هذا القرار، أما في حال تم الطعن فيه، فإن للقاضي الإداري أن يستوضح من الإدارة ويطلب منها بيان أسباب

(48) الزبيدي، القرار الإداري السلبي في الفقه والقضاء الإداري، ص348.

(49) أبوالعينين، دعوى الإلغاء، الكتاب الأول، ص141.

(50) إن القانون العام يقوم على فكرة الاختصاص، وتعد هذه الفكرة من نتائج المترتبة على مبدأ الفصل بين السلطات، لأن هذا المبدأ لا يقتصر على تحديد وتوزيع الاختصاصات للسلطات الثلاث فحسب؛ بل يمتد ليشمل تحديد الاختصاصات في نطاق السلطة الواحدة بموجب القوانين والأنظمة كما حددها الدستور، والاختصاص في أروقة القانون العام يعادل الأهلية في القانون الخاص، فهو القدرة القانونية على مباشرة عمل إداري معين جعله المشرع من اختصاص سلطة أو هيئة معينة، وفي مجال القرارات الإدارية هو سلطة إصدار القرارات والقدرة على اتخاذها. للتفصيل: الزعبي، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، ص64 وما بعدها.

(51) انظر: سلامة، القرار الإداري السلبي مقارنة بالفقه الإسلامي، ص113.

(52) الزبيدي، القرار الإداري السلبي في الفقه والقضاء الإداري، ص350.

امتناعها أو رفضها اتخاذ القرار، فإذا ما وجد أن الامتناع مبني على أسباب مشروعية؛ رد الطعن وعكس ذلك يحكم بإلغاء القرار[53]. فالقرار السلبي لا يقتصر لركن السبب إلا أنه لا يمكن أن يظهر فيه[54].

ج. الأصل العام أن القرار الإداري لا يخضع عند إصداره لشكل معين، وليس له صيغة يتعين صدوره بها، ما لم ينص القانوني على غير ذلك[55]، وبالنظر إلى الطبيعة الخاصة للقرار الإداري السلبي، فلا يمكن أن يتجسد في شكل خارجي معين، ومن ثم فإن تطبيق قواعد الشكل والإجراءات على هذا القرار أمرٌ غير ممكن من الناحية العملية[56].

د. إن محل القرار الإداري هو موضوعه أو مضمونه[57]، والقاعدة العامة أن القرارات الإدارية التي تصدر عن جهة الإدارة يتعين أن تصدر بالاستناد إلى قواعد قانونية مختلفة ومتعددة، وصور مخالفة لقاعدة القانونية المتعلقة بمحل القرار الإداري؛ تكون بالمخالفة المباشرة لتلك القاعدة، أو الخطأ في تفسيرها أو تطبيقها، والقرار الإداري السلبي – شأنه في ذلك شأن القرار الإيجابي – لا بد أن يكون له محل وأثر قانوني مترتب عليه، حيث أن الإدارة خالفت التزاماً فرضه عليها القانون حين امتنعت عن إصدار القرار، مما يترتب عليه المساس بالمركز القانوني لصاحب الشأن، وبذلك يكون القرار السلبي معيباً بعيب المحل في هذه الحالة[58].

هـ. الغاية هي النتيجة النهائية التي يسعى رجل الإدارة إلى تحقيقها من إصدار القرار الإداري[59]، والقرار الإداري السلبي لا بد أن يكون له غاية، وحيث أن هذا الأخير هو بمثابة امتناع الإدارة عن إصدار قرار يوجب القانون عليها إصداره؛ فإن ذلك يعني أن القرار السلبي يكون مخالفاً للقانون بشكل شبه دائم، وهو ما يغني القاضي عن البحث في ركن الغاية، لذا يوصف هذا العيب بأنه عيب احتياطي، لا سيما وأن القاضي الإداري لا يلجأ إلى البحث فيه؛ إلا عند تأكده من أن القرار الإداري السلبي محل الطعن غير معيب بأي عيب آخر يصلح أساساً لإلغائه[60].

ولما كانت الغاية شرطاً من شروط صحة القرار الإداري؛ فإنه لا فرق في ذلك بين القرارات الإدارية الإيجابية والسلبية، فالقرار السلبي هو نتيجة السكوت الذي يسبقه، فالسكوت هو الأساس القانوني للقرار وشرط ضروري لوجود، ولا ريب أن السكوت

(53) سلامة، القرار الإداري السلبي مقارنة بالفقه الإسلامي، ص191.

(54) البيدق، نفاذ القرارات الإدارية وسريانها في حق الأفراد، ص37.

(55) إذا فرض المشرع على الإدارة أن تفرغ إرادتها في شكل معين؛ فإنه يترتب على ذلك أن تكون جهة الإدارة ملزمة باتباع الشكلية التي فرضها القانون، وبعكس ذلك يكون القرار الإداري معيباً وقابلاً للإلغاء، والأصل أن قواعد الشكل في القرارات الإدارية تحددها القانونين والأنظمة والأشكال الواجب توافرها عند اتخاذ القرار الإداري ليست مطلقة على جميع القرارات فهي تختلف باختلاف القرار الإداري، فقد تكون سابقة عليه، وقد تكون لاحقة لإصداره. راجع في هذا المعنى تفصيلاً: الفياض، القانون الإداري، ص325.

(56) سلامة، القرار الإداري السلبي مقارنة بالفقه الإسلامي، ص179.

(57) يرتبط عيب مخالفة القاعدة القانونية بمحل القرار الإداري، فيقصد بالمحل: الأثر القانوني الذي يرتبه القرار، فيصدر القرار بهدف إحداث أثر قانوني معين، أي إحداث مركز قانوني جديد، أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني قائم، ويتوجب أن لا يخالف محل القرار الإداري قاعدة دستورية أو قانون عادي أو نظام أو تعليمات أو مبدأ من المبادئ العامة للقانون. راجع في هذا المعنى: شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، ص807.

(58) الزبيدي، القرار الإداري السلبي في الفقه والقضاء الإداري، ص352.

(59) الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، ص363.

(60) يوصف ركن الغاية بأنه ركن نفسي صعب الإثبات، ويتصل بالإرادة الباطنة وهو يمثل الجانب الشخصي للقرار الإداري، فإذا ما خالفت الإدارة غاية القرار، فإن هذا الأخير يكون معيباً بعيب إساءة استعمال السلطة أو الانحراف في استعمالها، فرجل الإدارة يسعى كأصل مفترض إلى تحقيق المصلحة العامة، وعلى الإدارة أن تسلك السبيل الذي ترسمه القوانين والأنظمة في حال إصدار قراراتها وذلك حماية للمصلحة العامة وللأفراد على حد سواء. راجع في هذا المعنى: الفياض، القانون الإداري، ص341.

ينطوي على تعسف من الجهة الإدارية[61]، وبذلك يصعب الحديث عن الغاية بوصفها ركناً أو شرطاً للقرار السلبي، بحسبان أن هذا القرار يستند إلى سلطة مقيدة، أما في حال السلطة التقديرية فإن للغاية دوراً في تحديد ركن الوجود من عدمه[62].

ونخلص بالقول من خلال المبحث؛ أن الذاتية المستقلة للقرار الإداري تتحقق من خلال ماهيته المتميزة بحسبان أن هذا القرار يتجسد في حالة التعبير عن موقف سلبي للإدارة، وسكوت تلك الأخيرة على اتخاذ قرار كان القانون والنظام يلزمها باتخاذه، وامتناع الإدارة غير مشروع شريطة ألا يكون لذوي الشأن علاقة بهذا الامتناع، مع العلم أنه لا بد حتى يسوغ لنا القول أننا أمام قرار سلبي؛ أن لا يكون ثمة ميعاد معين يجب أن تتخذ فيه الإدارة قرارها، وللقرار السلبي ذاتيته المستقلة في بعض أركانه كالاختصاص والمحل، وقد لا يجد له واقع عملي في بعض الأركان كالشكل والغاية، وإننا نرى أن ما تقدم يجعل لدى القارئ تصور حول الذاتية المستقلة للقرار الإداري السلبي، والآن يسوقنا البحث تباعاً لعرض إشكالية تتمثل في مدى جواز وقف تنفيذ القرار الإداري السلبي، والتأصيل التشريعي لتلك الإشكالية، وإبراز الاتجاهات القضائية الحديثة حول ذلك.

(61) الزبيدي، القرار الإداري السلبي في الفقه والقضاء المقارن، ص354.

(62) سلامة، القرار الإداري السلبي مقارنة بالفقه الإسلامي، ص196.

المبحث الثاني

مدى جواز وقف تنفيذ القرار الإداري السلبي

بداية؛ تجدر الإشارة إلى أنه لا خلاف على جواز الطعن بطريق الإلغاء أو التعويض ضد القرارات الإدارية السلبية[63]،مع عدم التقييد بميعاد الطعن المقرر قانوناً لذلك[64]، والأصل أن رفع دعوى الإلغاء لا يعطل تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه سواء أكان إيجابياً أم سلبياً، وذلك لأنه يتمتع بقرنية السلامة وقابليته للتنفيذ المباشر؛ ما لم يثبت العكس[65].

وإن الاستمرار في تنفيذ القرار الإداري بالرغم من الطعن فيه بطريق الإلغاء؛ قد يؤدي إلى نتائج يتعذر تداركها حين الحكم بإلغاء القرار المطعون فيه، ويصبح الطعن بالإلغاء غير ذي جدوى، غاية أن القرار قد تم تنفيذه، من هنا تظهر أهمية قضاء ووقف تنفيذ القرارات الإدارية، بحسبان أن هذا القضاء يسلب خاصية التنفيذ المباشر للقرارات الإدارية، وذلك بشكل مؤقت إلى حيث الفصل في الدعوى موضوع النزاع، وفي هذا السياق تباينت الآراء الفقهية والأحكام القضائية حول مدى جواز وقف تنفيذ القرار الإداري السلبي، وما ظهرت تلك الإشكالية إلا نظراً للطبيعة الخاصة والذاتية المستقلة لتلك القرارات، وعلى ما تقدم أثرنا التقسيم على النحو التالي:

المطلب الأول: الرأي القائل بعدم جواز وقف تنفيذ القرار الإداري السلبي.

المطلب الثاني: التطورات التشريعية الحديثة حول جواز وقف تنفيذ القرار السلبي.

المطلب الأول

الرأي القائل بعدم جواز وقف تنفيذ القرار الإداري السلبي

بداية؛ عارض الفقه والقضاء الإداري الفرنسي، وقف تنفيذ القرارات الإدارية السلبية، وذلك بعد أن دقت المسألة حصون القضاء الإداري الفرنسي، مما دعا الفقه إلى تناول تلك المسألة وإبداء الآراء والأسباب الكامنة وراء رفض وقف تنفيذ القرار الإداري السلبي[66].

وآنذاك؛ انتهى مجلس الدولة الفرنسي إلى أنه لا يمكن الحكم بوقف التنفيذ كمبدأ عام إلا في مواجهة القرارات الإدارية الصريحة التي من الممكن تنفيذها، ولا يتصور وقف تنفيذ حكم غير قابل للتنفيذ[67].

ومن أبرز أحكام مجلس الدولة الفرنسي في هذا السياق، حكمه في قضية (Amoros) في 23 يناير 1970[68]، فمن خلال هذا الحكم، وضع مجلس الدولة الفرنسي الإطار الذي يحكم الموضوع، وتتمثل وقائع القضية في رفض السلطات المختصة إجراء التصنيف والترتيب اللازمين للتعيين في وظيفة الأطباء، بعد أن اجتاز المرشحون لها الاختيارات، كما رفضت السلطات

(63) إن إلغاء القرار الإداري السلبي قد يكون إدارياً أو قضائياً؛ شأنه في ذلك شأن سائر القرارات الإدارية الإيجابية يجوز الطعن فيه أمام الإدارة لإلغائه طالما أنه يولد آثاراً قانونية غير مشروعة تؤثر على مصالح الأفراد وحقوقهم، والقاضي الإداري يحكم بإلغاء القرار السلبي غير المشروع عندما يطعن أمامه بهذا القرار، وسلطة القاضي الإلغاء عندما يقوم بإلغاء القرار السلبي تقف عند مجد الحكم بإلغاء القرار، وليس له أن يحل محل الإدارة في ذلك، وعلى ذلك فإن الحكم بإلغاء القرار السلبي ينحصر أثره في إلزام الإدارة بإصدار قرار إداري رفضت هذه الأخيرة اتخاذه، فلا تتحقق آثاره بمقتضى حكم الإلغاء ذاته، فإن إلغاء القرار السلبي يجعل الإدارة ترتب آثاراً قانونية جديدة بإصدار قرار إداري جديد لم يرتب نتائجه القانونية مسبقاً. راجع في هذا المعنى: جيرة، آثار حكم الإلغاء، ص352.

(64) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية والذي جاء فيه: "... عملاً بحكم الفقرة الأخيرة من البند الرابع عشر من المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة؛ يعتبر ميعاد الطعن في القرارات الإدارية السلبية مفتوحاً وقائماً طالما بقيت الإدارة ممتنعة عن إصدار القرار". حكمها في الطعن رقم (1202 لسنة 34 ق) تاريخ (1991/3/30)، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، المكتب الفني، السنة 24 – 36، المبدأ رقم 102، ص995.

(65) بسيوني، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، ص21.

(66) Glele (M.A.), Le aursis a execution d'une decision negative, recueild dalloz, 1969, P.29.

(67) Long (M.), Les grands arrest de La jurisprudence administravie, sirey, 2001, P.871.

(68) مشار إلى هذا الحكم لدى:

Guihal (A.), L'amelioration des procedures d'urgence devant Le tribunal administratif, R.F.D.A., 1991, PP. 819-815.

إبلاغهم بالنتائج والتقديرات، والتي على أساسها يجب أن يتم ترتيبهم، معاً المعنيون بالطعن في القرار السلبي وطلب وصف تنفيذه، وقرر مجلس الدولة الفرنسي أنه: "لا يستطيع القاضي الإداري الأمر بوقف تنفيذ القرارات الإدارية إلا إذا تعلق الأمر بقرار تنفيذي، وذلك تبعاً لعدم استطاعته توجيه أوامر للإدارة، وأورد استثناءً يترتب على تنفيذ القرار تغييراً في المراكز القانونية.

وإبان ذلك الموقف المتشدد من قبل مجلس الدولة الفرنسي، ظهرت أسانيد وحجج الفقه الفرنسي حول تعزيز موقف مجلس الدولة الفرنسي، وقد تمحورت تلك الأساليب في النقاط التالية:

أولاً: الاعتبارات المنطقية

يرى بعض الفقه الفرنسي أن ثمة أسباب لهذا الاتجاه في فرنسا، حيث أن وقف تنفيذ القرار الإداري السلبي هي فكرة خارقة، وتعتبر إلى حد ما بدعة، إذ كيف يمكن في الواقع أن يواجه وقف التنفيذ قراراً سلبياً، كما أن النصوص المنظمة لوقف التنفيذ تحظر؛ أو على الأقل تجعل من الصعوبة بمكان وقف تنفيذ قرار سلبي(69).

ويرى أنصار هذا الاتجاه أن وصف السلبي على القرار الإداري هي فكرة شاذة لا يجب الأخذ على الإطلاق، لأن ذلك من قبيل المغالاة غير المبررة، وأيضاً أنه إذا كانت آثار القرار السلبي تنتج فور صدوره؛ إلا أنها تستمر بالنسبة للمخاطب به، وبالتالي يخرج هذا النوع من القرارات عن قضاء وقف التنفيذ، فلا سبيل لوقف تنفيذ قرار لا يتمتع بقولته التنفيذية(70).

ويرى البعض الآخر؛ أن فكرة وقف التنفيذ بطبيعتها القانونية تتعلق بالقرارات الإيجابية؛ أي لا بد من القيام بعمل معين من قبل الإدارة(71).

وتدور فكرة الاعتبارات المنطقية حول طبيعة كل من القرار الإيجابي والقرار السلبي؛ وتتحصل في أن القرار السلبي ينفذ دون أي مظاهر خارجية، ولا يتجاوز تنفيذه لحظة إصداره، فينتج فوراً وفي التوكل الآثار المستهدفة منه؛ أن ينفذ من تلقاء نفسه بمجرد صدوره؛ فمن لحظة صدور قرار برفض مشاركة شخص في مسابقة، يعتبر هذا الشخص ممنوعاً من دخول هذه المسابقة، ولا يتسنى بذلك إيقاف آثار قرار تحققت بذات صدوره ومنذ لحظته، ولم تستدع أي إجراءات تنفيذ يكن أن يرد عليها الإيقاف، وعكس ذلك القرار الإيجابي؛ والذي يفترض تنفيذ مظاهر خارجية محسوسة وإجراءات تكميلية يؤتى بها آثاره ؛ أي يتضمن عمل شيء ما، وبطبيعته هذه لن يستنفد تنفيذه في لحظة إصداره، إنما سيتزامن لفترة يمكن خلالها إدراك آثاره بالإيقاف(72).

(69) يعود هذا الرأي للفقيه الفرنسي (Laubadere):
Laubadere, traite de droit administrative, VEM. ED. L.G., Paris, 1976, P.524.

(70) بسيوني، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، ص49.

(71) Ben ABDallah (M.), L'octroi du sursis à execution d'une decision administrative negative, 2007, P.6.

(72) عبدالباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، ص151.

ثانياً: السند التشريعي

يجد هذا السند أساسه في مبدأ الفصل بين السلطات أولاً، ثم مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة ثانياً، أما المبدأ الأول:

ويُقصد بمبدأ الفصل بين السلطات وفقاً لمفهومه الحديث؛ الفصل بين ثلاث سلطات أساسية في النظام السياسي الديمقراطي، وتوزيع وظائف الدولة القانونية الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية على هذه السلطات، وتتولى كل سلطة منها وظائفها بمعزلٍ عن السلطتين الأخريين، إلا أن ذلك لا يعني بأي حال من الأحوال وقف هذا المبدأ أن تعمل كل سلطة بمعزلٍ تامٍ عن السلطتين الأخريين، بحيثُ يكون لكل سلطة الحق في مراقبة أداء السلطتين في حدود ما يقرره القانون، بمعنى أنّه وفق هذا المبدأ يبقى هناك نوع من العلاقة التكاملية التي أساسها وغرضها تحقيق المصلحة العامة وكفالة النظام السياسية الديمقراطي[73].

ويعد هذا المبدأ ضمانة أساسية لحماية حريات الأفراد من تعسف السلطات، ولا يأتي ذلك إلا باحترام القوانين وتطبيقها على الجميع، فالدولة عند إصدارها للقانون إنما تصدره لتلتزم به كما يلتزم به الأفراد، فمن غير المقبول أن تكون القوانين ملزمةً للأفراد دون السلطات العامة ومؤسسات الدولة[74].

ويرى البعض[75] أن طبيعة العلاقة بين الحكومة والإدارة تختلف اختلافاً جذرياً عن طبيعة العلاقة بين السلطات الثلاثة، ذلك أن السلطات الدستورية الثلاث متوازنة في القوى وتوجد في مستوى واحد من حيثُ المركز والوضع الدستوري والقانوني، في حين أن طبيعة العلاقة بين الحكومة والإدارة تختلف تماماً، فالإدارة لا تعتبر من حيثُ القوة والمركز الدستوري في مركز موازي للحكومة، وهي بذلك تقف في مركز أدنى من مركز الحكومة وتخضع لأوامرها، وتلتزم بتنفيذ السياسة العامة التي ترسمها.

وان هنالك اتجاه من الفقه يبرر مبدأ حظر توجيه الأوامر للإدارة بالاستناد إلى الفصل بين السلطات[76]، وذلك على الرغم من عدم وجود نص دستوري أو نص قانوني يبيح الحظر، غير أن الواقع ينم عن تفعيل هذا المبدأ، والذي يعود إلى مجموعة من العوامل أهمها تبني رجال القضاء الفرنسي تفسير خاطئ لمبدأ الفصل بين السلطات، ومؤدى ذلك أنه لا يمكن تصور وجود تدخل من جانب القضاء الإداري في شؤون الإدارة، مما يؤدي بالضرورة إلى القول بمبدأ حظر توجيه الأوامر للإدارة[77].

ومن الضرورة الإشارة إلى أن هذا المبدأ يذهبُ في مضمونه إلى اتجاهين متباينين[78]:

- **الاتجاه الأول:** هو الاتجاه القائل بالفصل الكامل بين السلطات، ويستند هذا الاتجاه على قاعدة التخصيص وقاعدة الاستقلالية، فتعني الأولى التخصيص الوظيفي المفضي إلى وجود ثلاث سلطات، أما القاعدة الثانية فتعني تحديد العلاقات بين الهيئات العامة على أساس أنها هيئات متساوية ومستقلة عن بعضها البعض، بحيثُ لا تتدخل إحداها في أعمال الأخرى ولا تخضع لغيرها من الهيئات.
- **الاتجاه الثاني:** هو الاتجاه الذي يفسر المبدأ على أساس الفصل الأفقي المرن، بحيثُ لا يمكن أن تدعي أية سلطة تفوقها على غيرها مما يجعل هذه السلطات متساوية ومستقل عن بعضها البعض، وليس هناك ما يمنع من قيام نوع من الرقابة بين السلطات بالقدر اللازم لذلك.

ويذهب رأي إلا أن تمسك القضاء بالحظر استناداً إلى مبدأ الفصل بين السلطات، هو مبرر غير مقبول؛ فلا منطق المبدأ ولا تاريخه يقتضيان الحظر، والقول بغير ذلك هو فهمٌ للمبدأ على خلاف الحقيقة، فمبدأ الفصل بين السلطات هو مبدأ

(73) سيد، حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري للولايات المتحدة الأمريكية، ص19 وما بعدها.
(74) البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، ص36 وما بعدها.
(75) مهنا، سياسة الإصلاح الإداري وتطبيقها، ص74.
(76) العصار، مبدأ خطر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة وحلوله محلها، ص72 وما بعدها.
(77) عمر، سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة، ص15.
(78) صليبا، دور القضاء الدستوري في إرساء دولة القانون، ص154 وما بعدها.

دستوري لم يكن من شأنه أن يمنعَ القضاء الإداري من ممارسة الرقابة على أعمال الإدارة وحثها على التنفيذ، ومن ثم فإن تطبيق الحظر على القاضي الإداري لا أساس قانوني له، وإنّما مصدره تفسير قضائي موسع لمجلس الدولة الفرنسي أدى إلى فرض القاضي الإداري على نفسه هذا المظهر(79).

وفي الاتجاه ذاته؛ أسند جانب من الفقه مبدأ حظر توجيه الأوامر للإدارة إلى مبدأ الفصل بين الهيئات القضائية والإدارة العامة(80)، استناداً إلى حجة ترتكز في مبناها أن القاضي الإداري يختص بنظر المنازعات الإدارية التي تكون الإدارة طرفاً فيها وفي الحدود التي رسمها القانون، مقيداً في ذلك بنطاق الدعوى التي ينظرها، مطبقاً قواعد القانون الإداري، مما مقتضاه وقف سلطة القاضي الإداري عند هذا الحد، فلا تمتد صلاحياته إلى التدخل في شؤون الإدارة، مما يؤثر سلباً على ممارسة الإدارة لوظيفتها طبقاً للقانون.

أما فيما يتعلق بمبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة، فيقصد بهذا المبدأ.....

يعني مبدأ حظر توجيه أوامر في من القاضي الإداري للإدارة، أن القاضي الإداري لا يملك تكليف الإدارة بعمل معيّن أو الامتناع عنهُ أو الحلول محلها في عمل أو إجراء من صميم اختصاصهما وبالتالي يبقى للإدارة حريتها الكاملة في اتخاذ ما تراه مناسباً من قرارات أو إجراءات بمقتضى وظيفتها الإدارية، فلها أن تأمر بتعيين فرد في وظيفة ما، أو إعادة الموظف الذي سبق فصلهُ من عمله إلى وظيفته، وغير ذلك من القرارات الصادرة عن السلطة الرئاسية الإدارية(81).

ويقصدُ بهذا المبدأ: "أنه لا يجوز للقاضي وهو بصدد الفصل في المنازعة المطروحة عليه توجيه أمر إلى جهة الإدارة بالقيام بعمل أو الامتناع عن القيام بعمل، سواء كان بمناسبة دعوى الإلغاء، أو دعوى القضاء الكامل"(82).

(79) فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، ص395.

(80) من الفقهاء الذين أيدوا هذا الاتجاه "Deleau Badere" و"Vedal" و"Moreau"، حيثُ يؤسس كل منهم مبدأ حظر توجيه الأوامر للإدارة على مبدأ الفصل بين الوظيفة القضائية والوظيفة الإدارية، والذي يحدد سنده في التصور الفرنسي لمبدأ الفصل بين السلطات. انظر في ذلك:
André de Laubadère, Jean-Claude Venezia, Yves Gaudemet , Traité de droit administratif,,17eme éd,LGDJ,2002، p.999.

(81) يمارس القاضي الإداري رقابته على القرارات التأديبية الصادرة عن السلطة الرئاسية الإدارية عن طريق رقابة المشروعية، وعليه فإنها تخضع للقواعد الأساسية لتلك الرقابة، ويستقصى منها أنه إذا تبين للمحكمة عدم مشروعية القرار حكمت بإلغائه دون أن تستبدل به قراراً آخر، غاية أن لا تحل محل الإدارة في امر هو من صميم اختصاصهما، ومفاد ذلك لا يجوز للمحكمة التأديبية أن تستبدل القرار التأديبي بقرار آخر، وذلك في حالِ كان القرار المطعون فيه منطوياً على عدم الملائمة الظاهرة بين الجزاء والمخالفة التأديبية. أشار إلى هذا المعنى د. محمد محمد عبد اللطيف، قانون القضاء الإداري، ص(398).

(82) العصار، مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة، ص175 وما بعدها.

ونستنتج من التعريفات السابقة أنه إذا وجد القاضي الإداري أن القرار الإداري محل الطعن مشروع، فإنه يحكم برفض الدعوى تأسيساً على مشروعية هذا القرار، أما إن وجد به عيب من العيوب الموجبة للإلغاء(83)، فإنه يقضي بإلغائه دون أن يتعدى ذلك إلى إلزام الإدارة بإصدار قرار آخر، أو أن يأمر بتعديله، ومن جهة أخرى يجب على الإدارة أن تصدرَ قراراتها وفقاً للقانون، فهي تقوم باتخاذ هذه الإجراءات أو القرارات إلا بناءً على حكم صحيح، وفي الوقت نفسه تخضع هذه الإجراءات لرقابةِ القضاء الذي يملك إلغائها إذا كانت مخالفةً للقانون، وهذه نتيجة حتمية لمقتضيات الموازنة بين امتيازات السلطة العامة وما تتمتع به أحكام القضاء من حجّيةِ الأمر المقضي به.

ومما تقدم؛ تجدر الإشارة إلى أن السند التشريعي هو من أهم الأسباب التي تبناها الفقه الفرنسي المؤيد لعدم جواز وقف تنفيذ القرار الإداري السلبي(84).

ثالثاً: اعتبارات الملاءمة

يعتمد هذا السند على أساس أن السلطة الإدارية، وحدها هي التي تستطيع تقدير ما تقوم به الإدارة من أعمال، ومدى مناسبة وملاءمة ترتيب الحقوق ومنح الرخص والمزايا المختلفة لأصحاب الشأن في ضوء الظروف المتناسبة مع مقتضيات الصالح العام، وعلى ذلك فإنه يتعين عدم تعطيل حركة الإدارة أو إصابتها بالشلل، وذلك بتوسيع نطاق استخدام وقف التنفيذ ليمتد إلى القرارات السلبية(85).

ويبرر الفقه الفرنسي ذلك بالقول: "إن عملية الإدارة تتمثل أساساً في الاختيار بين مجموعة من القرارات التي يمكن اتخاذها قانوناً، والقرار الذي يتفق أكثر من غيره مع احتياجات الصالح العام؛ فإذا سمح القاضي لإداري لنفسه بمراجعة الإدارة في تقديرها؛ فإنه في هذا الغرض لا يصبح قاضياً إنما رئيساً أعلى للإدارة(86).

وإن الأسانيد سالفة الذكر، من الصعوبة بمكان التسليم بها، حيث أن المشرع الفرنسي قد قام بثورة تشريعية جديدة بالتمحص، والبحث، فلم يعد هنالك أي تأصيل تشريعي لمبدأ حظر تويه أوامر من القاضي الإداري للإدارة وكذلك الأمر فإن

(83) بينت المادة السابعة من قانون القضاء الإداري الأردني رقم (27) لسنة (2014)، الأسباب الموجبة للطعن في القرارات الإدارية، والتي تشكل عيباً يلحق بالقرار الإداري، ونصت المادة السابقة على ما يلي: تقام الدعاوى على صاحب الصلاحية في إصدار القانون المطعون فيه أو من أصدره بالنيابة عنه، ويشترط أن تستند الدعوى على سبب أو كثر من الأسباب التالية:

1. عدم الاختصاص.
2. مخالفة الدستور أو القوانين أو الأنظمة أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها.
3. إساءة استعمال السلطة.
4. اقتران القرار أو إجراءات إصداره بعيب في الشكل.
5. عيب السبب.

ويكونُ إلغاء القرار الإداري كلياً إذا تناول الإلغاء القرار في جميع أجزائه، بينما يكون جزئياً إذا اقتصر على جزء من القرار، ويطلق القضاء على الإلغاء الكلي اصطلاح الإلغاء المجرد، كما يطلق على الإلغاء الجزئي اصطلاح الإلغاء النسبي، وكانت هذه الاصطلاحات محل نقد لأن إلغاء القرار ولو كان جزئياً إنما يحتج به في مواجهة الكافة ولا تكون حجيته نسبية، والأصل أن إلغاء القرار لا يكون إلا كلياً، إلا أنه يمكن للقاضي أن يحكم بالإلغاء الجزئي إذا طلب المدعى ذلك أو من تلقاء نفسه إذا كان القرار غير المشروع قابلاً للتجزئة، أما إن كان القرار المطعون فيه غير قابل للتجزئة، فإن القاضي يرفض الدعوى إذا كان المدعي قد طلب الإلغاء الجزئي، ومن أمثلة القرار غير القابلة للتجزئة قرار منح ترخيص بناء، أو قرار إغلاق محل تجاري، راجع في هذا المعنى :عبد اللطيف، قانون القضاء الإداري، ص(386) وما بعدها.

(84) Chapus (R.), Droit administratif general, TI, 15eed, outchrestien, 2001, P.1191.

(85) العصار، مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة، ص175 وما بعدها.

(86) يرى أنصار هذه النظرية أن رقابة القاضي الإداري تتجاوز اعتبارات المشروعية إلى حد الرقابة التسلسلية، لأن حصر سلطات القاضي في نطاق تقدير المشروعية هو إنقاص من قيمته، ذلك أن المدرجة التقليدية جعلت من القاضي الإداري آل قياس بحيث ينحصر دوره في نطاق تطبيق الوسائل الفنية القانونية، في حين أن القاضي الإداري دوره أكبر من ذلك، وهو ما جعله يساهم بصفة خاصة في إعداد تكوين القانون الحديث مع مقتضيات التطور الحقيقي، وهو بذلك لم يتجاوز نطاق دوره إلى حد خلق الحق؛ إنما عمد إلى كفالة الحقيقية القانونية لاستخدام الحقوق. راجع: جادو، الإجراءات الإدارية للطعن في الأحكام القضائية، ص283.

اعتبارات الملاءمة ليس لها دور في مجال وقف تنفيذ القرار الإداري السلبي، بحسبان أن هذا الأخير يرتبط ارتباطاً وثيقاً بالسلطة المقيدة للإدارة، أما عن الرأي القائل بعدم وجود نص صريح يجيز وقف تنفيذ القرار السالب، نجد أن الرد على هذا الرأي يكمن في نص المادة (Art L. 521-1) من تقنين العدالة الإدارية الفرنسي، والتي أجازت لقاضي الأمور المستعجلة الحق في وقت تنفيذ القرار الإداري السلبي، وهذا ما سنتعرض له في المطلب الثاني من هذا المبحث.

المطلب الثاني

التطورات التشريعية الحديثة حول جواز وقف تنفيذ القرار الإداري السلبي

يملك القاضي الإداري الفرنسي سلطة توجيه أوامر تنفيذية للإدارة، وقد تكون تلك الأوامر مقترنة بمنطوق الحكم، وقد تكون لاحقة على ذلك، وتفصيل هذا القول في المادة (L911) من تقنين العدالة الإدارية الفرنسي لعام 2000، حين نصت المادة (L911-1) من ذلك التقنين على أنه: عندما يقتضي الحكم الصادر من المحاكم الإدارية، أو مجالس الاستئناف الإدارية، اتخاذ الشخص المعنوي العام، أو الخاص المكلف بإدارة مرفق عام، قراراً معيناً، أو إجراءً محدداً؛ فإنه يكون للمحكمة التي أصدرته – بناء على طلب محدد من صاحب الشأن باتخاذ هذا القرار أو الإجراء – أن تأمر في ذات حكمها باتخاذه[87].

نصت المادة (L911-2) من ذات التقنين على أنه: "إذا كان تنفيذ الحكم يقتضي أن يتخذ الشخص العام، أو الخاص المكلف بإدارة مرفق عام، قراراً آخر بعد تحقيق جديد يجريه لهذا الغرض؛ فإن للمحكمة التي أصدرت الحكم أن تأمر في ذات حكمها باتخاذ هذا الإجراء خلال مدة محددة"[88].

وكما أجازت المادة (L911-4) لصاحب الشأن أن يطلب من المحكمة الإدارية أو المجلس الاستئنافي تحديد إجراءات التنفيذ، وللقاضي الذي أصدر الحكم تحديد مدة للتنفيذ والحكم بتوقيع الغرامة التهديدية في مجال الامتناع[89].

والنصوص القانونية السابقة تفند الرأي القائل بعدم جواز وقف تنفذ القرار الإداري السلبي استناداً إلى مبدأ حظر توجيه أوامر من القضاء الإداري إلى الإدارة، وكذلك الأمر نص المشرع الفرنسي صراحة على جواز طلب وقف تنفيذ القرارات الإدارية السلبية ذلك في نص المادة (L521-1)[90]، والتي أقرت لقاضي الأمور الإدارية المستعجلة الحق في وقف تنفيذ القرار الإداري السلبي.

ومما تقدم اتضح لنا موقف المشرع الفرنسي وفقاً لآخر التطورات التشريعية الناظمة لموضوع وقف التنفيذ بحسبانه صورة من صور القضاء الإداري المستعجل[91].

(87) Art 911-1 code jurisdiction admins. “Lorsque sa décision implique nécessairement qu’une personne morale de droit public ou organisme de droit privé chargé de la gestion d’un service public prenne une mesure d'exécution dans un sens determine, jurisdiction, saisie de conclusions, prescript، par la meme décision cette mesure assortie, le cas échéant, d’un délai d’exécution”.

(88) Art 911-2 code jurisdiction admins. “Lorsque sa décision implique nécessairement qu’une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d’un service public prenne nouveau decision après une nouvelle instruction, la jurisdiction, saisie de conclusions en ce sens، prescript, par la meme décision juridictionnelle، due cette nouvelle décision doit intervener dans un délai determine ”.

(89) Art 911-4 code jurisdiction admins. “En cas d’inexécution d’un jugement ou d’un arrêt definitive، La partie intéressée peut demander au tribunal administratif ou ā La cour administrative d’appel qui a tendu la décision d'enassurer l’exécution”
“En cas d’inexecution d’un jugement frappe du d’appel, la demande d’execution est adressee ā la jurisdiction d’appel”

(90) Art. L. 521-1. – Quand une dévision administrative, meme de rejet, fait l'objet d'une requite en annulation ou en reformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette decision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et.

(91) René Rouquette, petit traité du process Administratif, 4eme éditon، Dalloz، 2010، p.p. 653 et s.

أما عن موقف المشرع المصري من المسألة؛ فثمة اختلاف عن موقف المشرع الفرنسي، حيث أن المشرع المصري لم يفرق بين القرارات السلبية أو القرارات الإيجابية، حيث أن كلاهما يصلح أن يكون محلاً لطلب وقف التنفيذ بذات القواعد والشروط[92]، حيث نصت المادة (11) من قانون مجلس الدولة المصري على أنه: "يعتبر في حكم القرارات الإدارية رفض الإدارة أو امتناعه عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذ طبقاً للقوانين واللوائح"[93]، ونصت المادة (49) من ذات القانون على أنه: "لا يترتب على رفع الطلب إلى المحكمة وقف تنفيذ القرار المطلوب إلغاؤه، على أنه يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذه إذا طلب ذلك في صحيفة الدعوى، ورأت المحكمة أن نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها".

ويرى البعض[94]، أن قانون مجلس الدولة المصري قد ساوى بين القرارات السلبية والإيجابية فيما يتعلق بالطعن بالإلغاء، وبالتالي في الخضوع لطلب وقف التنفيذ بموجب نص المادة (11، 49) من القانون سالف الذكر.

وقال البعض من فقهاء القانون العام المصري؛ "أن المسألة دقيقة لأن إعطاء الحق للطاعن بالإلغاء في القرار السلبي بوقف تنفيذه وصدور حكم بوقف التنفيذ يعني أن القضاء قد أمر الجهة الإدارية المختصة أن تقوم بشيء محدد ويكون بالتالي قد حل محلّها"[95]، غير أن البعض الآخر قد أيد وقف تنفيذ القرار السلبي قائلاً: "لا شك أن مذهب القضاء المصري في عدم التفرقة بين القرار الإيجابي والقرار السلبي في مجال وقف التنفيذ هو الأجدر بالتأييد، فقد صح نظره في الأمر حين لازم ، وفيما لا نص يقيده بخلافه، إمكانية الوقف للقرارات عموماً دون تفرقة بين قرارات إيجابية وأخرى سلبية[96].

ويقول فقيه آخر: "وفي تقديرنا ليس للتفرقة بين القرارات الإيجابية والقرارات السلبية مبررٌ معقول، علاوة على أنها تفرقة تحكمية لا سند لها من القانون، إذ تكفي الشروط الموضوعية العامة المقررة في هذا الشأن وهي شرط الاستعجال وشرط الجدية، ولذلك يتعين على القاضي الاداري أن يقدر على وجه الخصوص مدى توافر شرط الاستعجال في طلب وقف تنفيذ القرار السلبي من حيث ما يترتب عليه من نتائج يتعذر تداركها[97].

وقد تبنى القضاء الإداري في مصر فكرة وقف تنفيذ القرار الإداري السلبي، حيث قضت المحكمة الإدارية العليا صراحة جواز وقف تنفيذ القرارات الإدارية السلبية، حيث جاء في أحد أحكامها: "رقابة المشروعية التي يتولاها القضاء الإداري تستهدف مراجعة قرارات الإدارة وتصرفها الإيجابي والسلبي، ووزنه بميزان المشروعية وسيادة القانون، وعلى ذلك فإنه لما كان الامتناع يشكل قراراً سلبياً يصلح أن يكون محلاً للطعن بالإلغاء؛ فإن الدعوى المقامة بطلب الحكم بوقف تنفيذ هذا القرار ثم بإلغائه تكون مقبولة"[98].

وفي حكم حديث لمحكمة القضاء الإداري المصرية، أكدت منه على جواز وقف تنفيذ القرار الإداري السلبي، وذلك في حكمها الصادر بتاريخ (2009/5/12) والمتضمن وقف تنفيذ القرار السلبي بامتناع الجهة الإدارية عن حجب المواقع الإباحية على شبكة الانترنت، وقد أقامت حكمها على أنه توجد بالشبكة المشار إليها مواقع إباحية تنشر الرذيلة بين طوائف المجتمع المصري بما يهدم كل العقائد الدينية الراسخة، والقيم الأخلاقية والآداب العامة، وإن الإبقاء عليها يهدد هذه القيم، ومن ثم كان لزاماً على الجهة لإدارية اتخاذ كافة الوسائل اللازمة لحجب هذه المواقع، يضحي القرار السلبي بالامتناع المطعون فيه، يشمل اعتداءً صارخاً على

(92) عبدالباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، ص124.
(93) خليفة، وقف تنفيذ القرار الإداري، ص40.
(94) بسيوني، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، ص64.
(95) عبدالباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، ص231.
(96) عبدالباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، ص231.
(97) جمال الدين، أصول القانون الإداري، ص805.
(98) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم (26969 لسنة 55 ق)، تاريخ (2010/6/5)، منشورات موقع إلكتروني: www.Atefsalem.com

أحكام الدستور والقانون، ويجعله راجحاً للإلغاء وعند الفصل في موضوع الدعوى، وهو ما يتوافر معه ركن الجدية المبرر لطلبي وقف تنفيذ القرار السلبي، فضلاً عن توافر ركن الاستعجال من خلال النتائج التي يترتب عليها الاستصدار في تنفيذ القرار المطعون فيه، والمتمثلة بشيوع الفاحشة والفساد الأخلاقي في المجتمع العربي، الأمر الذي يتعين معه القضاء بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه[99].

وبناءً على ما تقدم؛ نرى أن موقف المشرع المصري يتمثل بجواز وقف تنفيذ القرارات الإدارية السلبية، شريطة توافر ركني الجدية والاستعجال، ويبدو لنا أن الفرق بين موقف القضاء الإداري الفرنسي والقضاء الإداري المصري؛ يتمثل بأن الأول يضفي الصفة التنفيذية على القرارات الإيجابية دون السلبية، وهو ما يجعل نظام وقف تنفيذ القرارات السلبية استثناءً من القاعدة العامة، في حين يضفي مجلس الدولة المصري صفة النهائية على القرارات الإيجابية والسلبية، وهو ما يجعل القرارات السلبية محل لطلب وقف تنفيذ القرار الإداري.

أما عن موقف مشرعنا الأردني من المسألة، وباستقراء قانون القضاء الإداري الأردني رقم (27 لسنة 2014)، نرى باعتقادنا أن المشرع الأردني لم يضع حكماً خاصاً يتعلق بوقف تنفذ القرار الإداري السلبي، وبذات الوقت لم يفرق بين القرارات الإدارية الإيجابية والقرارات الإدارية السلبية، حيث نصت المادة (2/6) من القانون على أنه: "تختص المحكمة الإدارية بالنظر في الطلبات المتعلقة بالأمور المستعجلة التي تقدم إليها بشأن الطعون الداخلة في اختصاصها بما في ذلك وقف تنفيذ القرار المطعون فيه مؤقتاً إذا رأت أن نتائج تنفيذه يتعذر تداركها".

كذلك نصت المادة (7/ب) من القانون ذاته على أنه: "يعتبر في حكم القرار الإداري رفض الجهة المختصة اتخاذ القرار أو امتناعها عن اتخاذه إذا كان يترتب عليها اتخاذه بمقتضى التشريعات المعمول بها".

وباستقراء النصين السابقين؛ نجد أن المشرع الأردني لم يفرق بين القرارات الإيجابية والقرارات السلبية في قضاء وقف التنفيذ، ولا أدل على ذلك إلا ورود عبارة: "وقف تنفيذ القرار المطعون فيه...."، وإن كنا نأمل في هذا السياق أن نجد رأي فقهي حول تلك المسألة، أو أحكام قضائية متعلقة بها، لكي نُسند رأينا بها، وبعد بحث تفصيلي في أحكام محكمة العدل العليا الأردنية (سابقاً) وأحكام المحكمة الإدارية والإدارية العليا؛ لم نعثر إلا على حكم وحيد يتعلق بالمسألة مدار البحث، وفي هذا الحكم قضت محكمة العدل العليا برفض وقف تنفيذ القرار السلبي المتمثل بالامتناع عن إصدار قرار تجديد الإجازة للموظفين، وأسندت المحكمة حكمها على عدم وجود نتائج يتعذر تداركها بناءً على نص المادة (20) من قانون محكمة العدل العليا الأردني السابق[100].

وفي مفهوم المخالفة للحكم السابق؛ نرى أن محكمة العدل العليا لم ترفض طلب وقف التنفيذ بحسبان أن القرار المطعون فيه هو قرار سلبي، إنما لعدم توفر شرط الاستعجال أو النتائج التي يتعذر تداركها.

وإن كنا نأمل في هذا السياق أن نعثر على أحكام ومبادئ للقضاء الإداري الأردني في المسألة موضوع البحث، وذلك لإثراء بحثنا أو على الأقل لبيان موقف المشرع الأردني من المسألة بصورة جلية وواضحة، ونخلص بالقول أن موقف مشرعنا الأردني يقترب من موقف المشرع المصري من حيث عدم التفرقة بين القرارات الإدارية السلبية والقرارات الإدارية الإيجابية حيث أن

(99) راجع حكم محكمة القضاء في الطعن رقم (10335 لسنة 63 ق) تاريخ (2009/5/12)، منشورات موقع إلكتروني www.Atefsalem.com.
وانظر أيضاً في ذات المعنى حكمها رقم (32821 لسنة 93 ق) تاريخ (2009/6/9) والذي جاء فيه: "إن عدم المبادرة إلى تنفيذ الأحكام واحترام حجيتها أمر يخالف الدستور والقانون، وأنه يجب على الجهة الإدارية احترام القانون لأنها ليست فوقه، ومن ثم فإن امتناعها عن تنفيذ الحكم المطلوب تنفيذه بهذه الدعوى يعد قراراً سلبياً بالمعنى الذي قصده المشرع في المادة الحادية عشرة من قانون مجلس الدولة المصري، وهو ما يتوافر معه ركن الجدية في طلب وقف تنفيذه، هذا فضلاً عن توافر ركن الاستعجال لما يترتب على استمرار امتناع الجهة الإدارية عن تنفيذ الحكم الصادر في الدعوى المشار إليها مخن نتائج يتعذر تداركها فيما يلحق بالمدعي من أضرار مادية وأدبية وبناءً على ذلك قضت المحكمة بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه".

(100) انظر قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم (364 لسنة 1999)، منشورات موقع عدالة الإلكتروني.

كلاهما يدخل حيز التنفيذ في قضاء الوقف بشرط توافر الشروط الشكلية والموضوعية، المتعلقة بذلك، والتي سنتعرض لها بإيجاز في النقاط القانونية التالية:

أولاً: الشروط الشكلية لقبول طلب وقف تنفيذ القرار الإداري السلبي.

إن من أهم ركائز الطلب شروط قبوله، حيث تحتل شروط قبول الطلب أهمية بالغة كشروط قبول دعوى الإلغاء سواء بسواء، وتنطلق من نفس المنطلق والمبرر، فهي ليس مانعاً من اللجوء إلى القضاء؛ بقدر ما تضع نوعاً من التنظيم لطلب الحماية القضائية، وتتمثل الشروط الشكلية قبول الطعن بما يلي:

أ. المصلحة

إن القاعدة العامة المستقرة في مختلف التشريعات الإجرائية والتي تحظى بتأييد وإجماع الفقه هي أن المصلحة أساس الادعاء، وحيث لا مصلحة فلا دعوى، وقد أكد به على ذلك التشريعات الإجرائية، فنصت المادة (5/هـ) من قانون القضاء الإداري الأردني على أنه: "لا تقبل الدعوى المقدمة ممن ليس له مصلحة شخصية"، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا في حكم حديثٍ لها جاء فيه: "يشترط القبول الدعوى المرفوعة أمام المحكمة توافر المصلحة الشخصية المباشرة، واستمرارها ابتداءً من إقامتها وحتى صدور الحكم فيها، ويشترط لقيامها أن يكون من شأن القرار المطعون فيه إلحاق الضرر بالمركز القانوني للطاعن، وتعتبر الدعوى منتهية وغير ذات موضوع لعدم استمرار المصلحة"[101].

وتعرف المصلحة بأنها قيمة أو منفعة مالية أو معنوية، وقد تكون شرطاً لتنفيذ أو لتحديد نطاق الحق[102]، أو هي الفائدة القانونية التي يسعى المدعي إلى تحقيقها في الدعوى التي يقيمها، وقد تتمثل المصلحة في حماية حقه أو في الحصول على تعويض مالي أو أدبي إذا توافرت الأسباب القانونية[103].

ويشترط لتحقيق المصلحة شرطان أساسيان: الأول أن تكون المصلحة شخصية مستمدة من مركز قانوني للمدعي، والثاني أن تكون مباشرة تؤثر في المركز القانوني للمدعي، ونطاق المصلحة في القضاء الإداري أوسع عنه في القضاء العادي، فهو يعترف بالمصلحة الاحتمالية ويتوسع في الأخذ بها، ولا ريب أن تحديد المصلحة في الدعوى هي من المسائل الموضوعية التي تختلف باختلاف طبيعة النزاع وظروفه، وللمصلحة معنى واسع لا يقتصر على الدعوى فحسب؛ إنما يمتد ليشمل كل دفع أو طلب يثار أثناء سير الدعوى[104].

ويشترط في المصلحة أن تبقى مستمرة إلى حين الفصل في الطعن، حيث أن دعوى الإلغاء خصومة قضائية مناطها توافر المصلحة في رافع الدعوى وقت إقامتها واستمرار هذا الشرط خلال الخصومة إلى أن يفصل فيها[105].

ب. الصفة:

الصفة هي مركز يمنح الشخص حق التقاضي والقيام بإجراءات الخصومة، ويستند هذا المركز إلى الحق محل النزاع أو إلى نص قانوني أو إلى سلطة التمثيل، والصفة هي القدرة القانونية على رفع الخصومة إلى القضاء أو المثول أمامه لتلقيها[106]،

---

(101) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا الأردنية (15) لسنة (2018)، تاريخ 2017/7/3 منشورات موقع قسطاس الإلكتروني وانظر في ذات المعنى: حكم المحكمة الإدارية (443) لسنة (2017)، تاريخ 2018/2/28، منشوراته موقع قسطاس الإلكتروني.

(102) خليفة، المرافعات الإدارية، ص192.

(103) Rene Chapus, droit du contentieux administrative, 12' éd, Montchrestien, 2006, p.1177.

(104) المحروقي، الإجراءات في الدعوى الإدارية، ص131.

(105) يلاحظ على أحكام القضاء الإدارية المصري في البداية أنها كانت تسير ذات مسار أحكام القضاء الإداري الفرنسي، فالعبرة وفقاً لأحكام القضاء الإداري المصري، بتوافر المصلحة يوم رفع الدعوى، أما زوال المصلحة أثناء نظر الدعوى فإنه يكون من الأمور الموضوعية التي تنظر فيها المحكمة دون أن يؤدي ذلك إلى عدم قبول الدعوى، ثم تحول القضاء الإداري المصري إلى اعتبار شرط المصلحة مستمراً لحين البت بالدعوى، وقد تواترت أحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية بهذا الصدد على ضرورة توافر شرط المصلحة، من وقت رفع الدعوى إلى حين الفصل فيها: راجع في هذا المعنى: الجازي، وقت توافر شرط المصلحة في دعوى الإلغاء، ص21 وما بعدها.

وإذا كانت المصلحة هي المساس بالمركز القانوني للمدعي في الدعوى الموضوعية أو الاعتداء على حقه الذاتي في الدعوى الذاتية، فإن الصفة في الدعوى هي القدرة على المثول أمام القضاء في الدعوى[107].

ج. ميعاد تقديم الطلب:

يقصد بميعاد الطعن الأجل المحدد الذي يتعين اتخاذ إجراءات الطعن فيه، وإن الميعاد الإجرائي هو الميعاد المتصل بقانون الإجراءات وهو عبارة عن فترة زمنية يحددها القانون يقيد الإجراء القضائي فيها، والميعاد يعتبر من الشروط الشكلية لقبول الطعن، ولذا لا يكون الإجراء صحيحاً إذا لم يتم في الميعاد المحدد قانوناً[108].

وسبقت الإشارة إلى أن القرار الإداري السلبي لا يتقيد بميعاد الطعن القضائي وطالما أن الفرع يتبع الأصل؛ فطلب وقف تنفيذ القرار السلبي لا يتقيد بميعاد معين؛ إنما يشترط أن يتم تقديمه بذات الوقت الذي يتم قيد الدعوى خلاله.

(106) عكاشة، الصفة في العمل الإجرائي، ص4.

(107) أبوالعينين، إجراءات المرافعات أمام القضاء الإداري، ص411.

(108) الشواربي، التعليق على قانون المرافعات، ص174.

د. الاقتران:

يقصد بشرط الاقتران أن يكون طلب وقف التنفيذ مدرجاً في صلب صحيفة الدعوى، فلا يجوز أن يثار في شكل طلبٍ عارض بعد رفع الدعوى، حتى لو توافرت مقوماته بعد رفضها(109).

ويجد هذا الشرط أساسه القانوني في المادة (1/49) من قانون مجلس الدولة المصري والتي جاء فيها: "لا يترتب على رفع الطلب إلى المحكمة وقف تنفيذ القرار المطلوب إلغاؤه، على أه يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذه إذا طلب ذلك في صحيفة الدعوى...".

أما عن موقف المشرع الفرنسي، فوفقاً لتقنين العدالة الإدارية الفرنسي الحالي، لا يوجد أي أساس تشريعي لهذا الشرط، حيث أن قضاء وقف التنفيذ أصبح من اختصاص قاضي الأمور المستعجلة، ويقدم له الطلب بشكل مستقل، حيث لا يوجد بحال للخيار بين وتقديم طلب الوقف بصحيفة مستقلة عن صحيفة الطعن بالإلغاء، فقد افترق القاضيان (الموضوعي والاستعجال) في التنظيم الجديد لوقف التنفيذ لا يمت بصلة للدعوى الأصلية؛ حيث ألزم المشرع الفرنسي من طالب وقف التنفيذ أن يرفق صورة من الطلب الموضوعي عند تقديم الطلب المستعجل(110).

وصفوة القول؛ أن طلب وقف تنفيذ القرار السلبي وفقاً لموقف المشرع الفرنسي فيما يتعلق بشرط الاقتران؛ أن هذا الشرط لا أساس تشريعي له، حيث يملك الطاعن تقديم طلب مستعجل بوقف التنفيذ لدى قاضي الأمور المستعجلة، مع إمكانية تقديم طلب وقف التنفيذ بشكل لاحق لدعوى الإلغاء، وذلك بصريح المادة (L–522 1/1) من تقنين العدالة الإدارية الفرنسي(111).

أما مشرعنا الأردني؛ فجعل المدعي في الخيار بين تقديم الطلب المستعجل عند تقديم الدعوى أو بعد مباشرة النظر فيها، وذلك سنداً لنص المادة (6/ب) من قانون القضاء الإداري الأردني(112).

هـ. تقديم كفالة مالية:

ينفرد المشرع الأردني بهذا الشرط من التشريعات محل المقارنة(113)؛ حيث نصت المادة (6/ج) من قانون القضاء الإداري الأردني على هذا الشرط الشكلي، والتي جاء فيها: "للمحكمة الإدارية أن تلزم طالب اتخاذ الإجراء المستعجل بتقديم كفالة تقرر مقدارها وشروطها لمصلحة الطرف الآخر، أو لمصلحة من ترى المحكمة الإدارية أن عطلاً وضرراً قد يلحق به إذا ظهر أن طالب وقف التنفيذ لم يكن محقاً في دعواه، سواء بصورة كلية أو جزئية".

ونرى أن المشرع الأردني قد أحسن صنعاً بتقنين هذا الشرط، حيث أن الصفة المستعجلة للطلبات، وسرعة النظر فيها، تحتمل وقوع أضرار قد تلحق بالطرف الآخر، والغاية من الكفالة جبر الضرر المحتمل جراء اعتبار المدعي غير محق في دعواه، هذا بالإضافة إلى أن هذا الشرط يضفي صفة من الجدية على طلب وقف التنفيذ.

ثانياً: الشروط الموضوعية لقبول طلب وقف تنفيذ القرار الإداري السلبي

---

(109) ricci (j), contentieux administratif, 8e ed, Dalloz, 2001, P.507.

(110) C.J.A., Art. R. 522-1/2 (A peine d'irrecevabilité, les conclusions tndeant à la suspension d'une dévision administrative ou de certains de ses effets doivent être présentées par requite distincte de la requite à fin d'annulation ou de reformation et accompgnées d'une copies de cette derniére).

(111) C.J.A., Art. R. 522-1-1 (La requite visant au prononcénde mesures d'urgence doit contenir l'exposé au somaire des faits et moyens et justifier de l'urgence de l'affaire).

(112) نصت الفقرة (ب) من المادة السادسة على أنه: "يجوز تقديم الطلب المستعجل عند تقديم الدعوى أو بعد مباشرة النظر فيها، وتنظر المحكمة الإدارية في الطلب المستعجل تدقيقاً إلا إذا رأت خلاف ذلك".

(113) يرى البعض أنه ثمة غلو بهذا الشرط من قبل المشرع الأردني، حيث أن شرطي الاستعجال والجدية كافيان للحكم بوقف التنفيذ دون إلزام الطاعن بتقديم كفالة مالية عدلية، حيث أن هذا الشرط لم تعرفه الأنظمة القانونية المقارنة، والتي تقدمه القضاء الإداري. راجع في هذا المعنى: العلوان، الإشكالات القانونية لوقف تنفيذ القرار الإداري، ص173.

وفقاً لتقنين العدالة الإدارية الفرنسي؛ نص المشرع الفرنسي على اعتبار قضاء وقف التنفيذ فرعاً من فروع القضاء الإداري المستعجل، وأجاز التقنين لقضي الأمور الإدارية المستعجلة؛ وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه كلياً أو جزئياً شريطة تحقق شرطي الاستعجال والجدية(114).

أما المشرع المصري، ووفقاً لقانون مجلس الدولة المصري، نص المشرع على شرط الاستعجال أو النتائج التي يصعب تداركها، وبينت أحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية المقصودة بالنتائج التي يتعذر تداركها، وإن التعذر المقصود يتحدد من ناحيتين:

1. مدى إمكانية الإصلاح العيني، وهنا يقوم التعذر بالنسبة للنتائج التي يستحيل أو يمتنع معها إصلاحها عينياً، وذلك بإعادة الحل إلى ما كان عليه من نفس النوع والجنس، كما على سبيل المثال في حالة سحب أو إلغاء التراخيص في إحراز أو حمل السلاح إذا كان من شأن هذا السحب أو الإلغاء أن يعرض حياة المرخص له طالب وقف التنفيذ إلى خطر يتمثل بعدم إمكانية الدفاع عن نفسه، أو مثلاً النتائج التي يمتنع قانوناً إصلاحها كقرارات الحرمان من دخول الامتحانات أو ما شابه ذلك(115).
2. مدى إمكانية الإصلاح بطريق المقابل المادي، ويكون هنا التعذر قائماً إذا ما كان المال عاجزاً عن الإصلاح، أي بالنسبة للنتائج التي لا يعوضها المال، ولا يتسنى إصلاحها بالتعويض عنها مادياً(116).

وفي حكم آخر قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية أنه: "يتعين استمرار ركن الاستعجال أو النتائج التي يصعب تداركها حتى تاريخ الفصل في النزاع، وفي حال انتفاء النتائج التي يصعب تداركها، أو زوالها أثناء نظر الدعوى يكون بذلك الحكم قد فقط أحد أركانه الأساسية، مما يتعين رفضه(117)، وأيضاً فإنه لا يشترط قيام الاستعجال أن تكون كافة النتائج التي يصعب تداركها متضمنة على وجه الإطلاق أضراراً أو أخطاراً بالنسبة للطالب؛ بل يكفي أن يؤدي بعضها فقط إلى ذلك(118).

وتجدر الإشارة هنا إلى أن القضاء الإداري المصري أخذ بشرط الجدية كشرط من شروط وقف تنفيذ القرار الإداري، وذلك على الرغم من عدم نص المشرع عليه صراحة في قانون مجلس الدولة(119).

أما بالنسبة لموقف المشرع الفرنسي وأحكام مجلس الدولة في الطعون المقدمة له في الأحكام القضائية الصادرة في قضاء الأمور الإدارية المستعجلة، ومنها قضاء وقف التنفيذ، نجد أن قضاء مجلس الدولة الفرنسي في بداياته كان يكتفي بمجرد حدوث

(114) Art 521 du code de justice administratifs" Quand une décision administrative, meme de rejet, fait l'objet d'une requâte en annulation ou en réformation , le juge des référés saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette decision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le qu'il est fait état d'un moyen proper à créer, en l'état de l'instruction doute sérieux quant à la légalité de la decision.

(115) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، طعن (3087 لسنة 29 ق)، تاريخ 1985/3/2، الجزء الثاني، ص690.

(116) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم (401 لسنة 35 ق)، تاريخ 1994/11/60 الموسوعة الإدارية الحديثة (1993–1997) الجزء 46، ص908.

(117) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن (474 لسنة 42 ق)، تاريخ 2001/2/24، وحكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (518 لسنة 39 ق)، تاريخ 1999/1/3. مشار إلى تلك الأحكام لدى: خليفة، وقف تنفيذ القرار الإداري، ص94 وما بعدها.

(118) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (155 لسنة 533)، تاريخ 1990/11/24، الموسوعة الإدارية الحديثة (1985–1993)، الجزء 33، ص935.

(119) جرى قضاء المحكمة الإدارية العليا المصرية على أن سلطة وقف التنفيذ مشتقة أساساً من سلطة الإلغاء ومتفرعة عنها، ومرد كل منها إلى الرقابة القانونية التي يسلطها القضاء، ومن المسلم به للفصل في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري أن يتوفر ركن الاستعجال للفصل في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري أن يتوفر ركن الاستعجال بالإضافة إلى ركن الجدية والذي يكون قائماً في حال توافر الأسباب الجدية للطعن، وبذلك فإن الفصل في طلب وقف التنفيذ يقوم على بحث ركن الاستعجال وركن الجدية. راجع في هذا المعنى: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم (1499 لسنة 36 ق) تاريخ 1994/11/27، الموسوعة الإدارية الحديثة (1993–1997)، الجزء 46، ص910. وحكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (32 لسنة 35 ق)، تاريخ 1996/11/19، الموسوعة الإدارية الحديثة (1993–1997)، الجزء 46، ص915.

ضررٍ يلحق بالمدعي من جراء تنفيذ القرار الإداري، حتى لو كان الضرر بسيطاً، ثم بعد ذلك عدل عن هذا الاتجاه، وتشدد في تقدير الضر، واشترط في الضرر أن يكون جسيماً"[120].

أما عن موقف مشرعنا الأردني؛ فنص في المادة (6/أ) من قانون القضاء الإداري الأردني على شرط الاستعجال أو النتائج التي يصعب تداركها، بحسبان أن الاستعجال من الشروط الموضوعية لقبول طلب وقف تنفيذ القرارات الإدارية[121].

وإن المقصود بالنتائج التي يتعذر تداركها والوردة في نص المادة (6/أ) من قانون القضاء الإداري الأردني، هي خطورة الموقف الناجم عن تنفيذ القرار من قبل الإدارة، والذي بتنفيذه يترتب حدوث ضرر جسيم لصاحب الشأن لا يمكن إصلاحه مستقبلاً إذا ما ألغي القرار الإداري موضوعاً[122].

وعليه فإن الاستعجال أو النتائج التي يصعب تداركها، تتمثل بضرورة لحصول على الحماية القانونية العاجلة والتي لا تتحقق من اتباع الإجراءات العادية للتقاضي، نتيجة لتوافر ظروف تمثل خطراً على حقوق الخصم أو تتضمن ضرراً قد يتعذر تداركه وإصلاحه[123].

ومن الأهمية بمكان الإشارة إلى أن المشرع الأردني لم ينص في قانون القضاء الإداري على شرط الجدية[124]، لقبول طلب وقف تنفيذ القرار الإداري، إلا أن ذلك لا يمنع المحكمة الإدارية العليا أن تبسط رقابتها على هذا الشرط الجوهري والذي يرتبط ارتباطاً وثيقاً في مدى صحة قرار المحكمة الإدارية في قبول طلب وقف التنفيذ.

وهذا بيان موجز عن الشروط الشكلية والموضوعية لقبول طلب وقف تنفيذ القرار الإداري السلبي في التشريعات المقارنة محل دراسة (فرنسا، مصر، الأردن).

(120) C.E, 25 September 1998, sect, Association Green Peace France, S.A. R. L, p.393.

(121) بعد الاطلاع على جملة من الأحكام الإدارية العليا في الطعون المقدمة إليها بخصوص الحكم القضائي الصادر في طلب وقف التنفيذ، نجد أن المحكمة الإدارية العليا تبسط رقابتها على تقدم الطعن أولاً خلال الميعاد القانوني لقبوله شكلاً ثم تنظر في مدى مطابقة قرار المحكمة الإدارية لنص المادة (6/أ) من قانون القضاء الإداري، دون أن تبحث المحكمة الإدارية العليا بأي شروط أخرى. يؤيد هذا القول القرارات التالية:

أ- قرار المحكمة الإدارية العليا الأردنية تدقيقاً ،تاريخ 2015/4/2 في الطعن المقدم على القرار الصادر في الطلب رقم (2015/63) والمقدم في الدعوى رقم (2015/150) حيث قررت المحكمة الإدارية العليا رد الطعن وتأييد قرار المحكمة الإدارية من حيث عدم وجود نتائج يتعذر تداركها ، قرار غير منشور

ب- وفي ذات المعنى: قرار المحكمة الإدارية العليا الأردنية تدقيقاً، تاريخ 2017/3/16 في الطلب رقم (3/وقف تنفيذ/2017) والمقدم في الدعوى المستعجلة رقم (2017/98)، قرار غير منشور

ج- وفي ذات المعنى: قرار المحكمة الإدارية العليا تدقيقاً، تاريخ 2016/8/15 في الطلب رقم 2016/2) والمتعلق بوقف تنفيذ القرار المطعون في الطلب المستعجل رقم (2016/337)، قرار غير منشور

(122) فودة، الخصومة الإدارية، ص358.

(123) تمام، دعوى وقف تنفيذ القرارات الإدارية، ص321.

(124) يقصد بركن الجدية هي الأسباب الجوهرية في دعوى الإلغاء والتي على أساسها يقضى بقبول طلب وقف التنفيذ وهي التي يؤسس عليها لمدعي دعواه، وتوحي للوهلة الأولى برجحان إلغاء لقرار الإداري محل الطعن والمطلوب وكف تنفيذه، وهذا الركن من ابتداع مجلس الدولة الفرنسي، راجع في هذا المعنى تفصيلاً: خليفة، وقف تنفيذ القرار الإداري، ص112 وما بعدها.

الخاتمة

إن موضوع البحث أسقط الضوء على الذاتية المستقلة للقرار الإداري السلبي مع البحث في إشكالية مدى جواز وقف تنفيذه، وبعد أن انتهينا من عرض جزئيات البحث، توصلنا إلى عدة من النتائج والتوصيات، نوردها في النقاط التالية:

أولاً– النتائج:

1. المشرع الفرنسي – منذ وقت مبكر – أعطى معنىً قانونياً لصمت وامتناع الإدارة، واعتبره مساوياً لولادة قرار إداري خاضع للطعن بالإلغاء أمام القضاء الإداري.
2. ينتج القرار الإداري السلبي من صورتين هما: رفض الإدارة اتخاذ القرار أو الامتناع عنه، وكان واجباً عليها اتخاذه وفقاً للأنظمة واللوائح.
3. القرار السلبي يمكن سحبه أو إلغاؤه إدارياً وقضائياً.
4. أوجه الإلغاء الواردة على القرار السلبي تكون أكثر وضوحاً في عيب السبب والمحل، مع عدم قابلية القرار السلبي للتسبيب أو الاقتران بأجل محدد.
5. نص المشرع الفرنسي صراحة على خضوع القرار الإداري السلبي لقضاء وقف التنفيذ.
6. لم ينص المشرع المصري صراحة على جواز وقف التنفيذ القرار السلبي، إلا أن قضاءه جرى على خضوع القرار السلبي لنظام وقف التنفيذ.
7. في الاتجاه ذاته؛ لم ينص المشرع الأردني في قانون القضاء الإداري على مدى جواز وقف تنفيذ القرار السلبي مع عدم وجود أحكام قضائية متعلقة بالمسألة ونحن نرجح جواز وقف تنفيذه للأسباب الواردة في متن البحث.

ثانياً: التوصيات

1. نوصي المشرعين المصري والأردني بضرورة تنظيم الأحكام التفصيلية المتعلقة بالقرار السلبي ومن أبرزها سحب هذا القرار وإلغاؤه وإزالة اللبس الحاصل فيما بينه وبين القرار الإداري الضمني.
2. نوصي المشرعين المصري والأردني؛ بضرورة النص صراحة في التشريعات الناظمة للمنازعات الإدارية – على جواز وقف تنفيذ القرار الإداري السلبي وفقاً للشروط والأحكام المتعلقة بذلك، مع إبراز نقطة قانونية غاية في الأهمية والمتمثلة بعدم تقيد هذا النوع من القرارات بميعاد الطعن القضائي.

المصادر والمراجع

أولاً: المراجع العربية:

- حمادة، محمد أنور، (2004)، **القرارات الإدارية ورقابة القضاء**، الإسكندرية، دار الفكر الجامعي.
- عطاالله، محمد فكري، (2010)، **الرقابة على تنفيذ عقود الأشغال العامة**، كلية الحقوق، جامعة القاهرة.
- الحلو، ماجد راغب، (2005)، **الدعاوى الإدارية (دعاوى الإلغاء، دعاوى التسوية)**، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة.
- الحلو، ماجد راغب، (2000)، **القانون الإداري**، الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية.
- جعفر، محمد أنس، (2004)، **النشاط الإداري**، القاهرة، دار النهضة العربية.
- الجمل، يحيى (1986)، **القضاء الإداري**، القاهرة، دار النهضة العربية.
- شطناوي، علي خطار، (2009)، **القانون الإداري الأردني**، الكتاب الثاني، عمان، دار وائل للنشر والتوزيع.
- سلامة، شعبان عبدالحكيم (2011)، **القرار الإداري السلبي – دراسة مقارنة بالفقه الإسلامي**، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة.
- العنزي، سعد الشتيوي، (2010)، الرقابة القضائية على القرار الإداري السلبي، **مجلة الحقوق**، الكويت، 3(1)، 235–285.
- جبريل، محمد جمال عثمان، (1996)، **السكوت في القانون الإداري في التصرفات الإدارية الفردية**، القاهرة، دار النهضة العربية.
- العنزي، نايف (2018)، **القرار الإداري المستمر في ضوء أحكام التشريع والقضاء الأردني**، مجلة دراسات، علوم الشريعة والقانون، الجامعة الأردنية، عمان، 45(1)، 223–234.
- شطناوي، علي خطار، (2002)، **القرار الإداري المستمر، مجلة الشريعة والقانون**، جامعة الشارقة، (6)، 221 – 226.
- أبوالعينين، محمد ماهر، (2006)، **دعوى الإلغاء (الكتاب الأول)**، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة.
- عكاشة، حمدي ياسين، (2001)، **موسوعة القرارات الإدارية في قضاء الدولة**، الجزء الثاني، القاهرة، دار أبوالمجد للطباعة.
- عبداللطيف، محمد محمد، (2002)، **قانون القضاء الإداري (دعوى الإلغاء)**، الكتاب الثاني، القاهرة، دار النهضة العربية.
- قصري، محمد، (2004)، تعليل القرارات الإدارية ضمانة للحقوق والحريات ورقابة قضائية فعالة، **مجلة القضاء الإداري**، 5(3)، 15–33.
- عبداللطيف، محمد محمد، (1993)، **تسبيب القرارات الإدارية**، القاهرة، دار النهضة العربية.
- البشير، سعد علي عبدالرحمن، (2016)، تسبيب القرارات الإدارية، **مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية**، جامعة زيان عاشور، الجزائر، 27، 49–67.
- العلوان، علي يوسف محمد، (2015)، الإشكالات القانونية لوقف تنفيذ القرار الإداري، **مجلة الزرقاء للبحوث والدراسات الإنسانية**، جامعة الزرقاء الخاصة، الأردن، 15(2)، 167–181.
- الزبيدي، خالد إبراهيم، (2006)، القرار الإداري السلبي في الفقه والقضاء الإداري، دراسة مقارنة، **مجلة الحقوق**، الكويت، 30(3)، 335 – 404.
- عبدالله، عبدالغني بسيوني، (2010)، **وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري**، لبنان، منشورات الحلبي الحقوقية.
- خليفة، عبدالعزيز عبدالمنعم، (2006)، **قضاء الأمور الإدارية المستعجلة**، الإسكندرية، دار الفكر العربي.
- خليفة، عبدالعزيز عبدالمنعم، (2008)، **وقف تنفيذ القرار الإداري**، الإسكندرية، دار الفكر الجامعي.
- جمال الدين، سامي، (1998)، **قضاء الملاءمة والسلطة التقديرية للإدارة**، القاهرة، دار النهضة العربية.
- الفياض، إبراهيم طه، (1988)، **القانون الإداري**، الكويت، مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع.

- العصار، يسرى، (2011)، **مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة وحظر حلوله محلها، دراسة مقارنة**، القاهرة، دار النهضة العربية.
- عمر، حمدي علي، (2003)، **سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة، القاهرة**، دار النهضة العربية.
- البنا، محمود عاطف، (1990)، **الوسيط في القضاء الإداري**، القاهرة، دار الفكر العربي.
- فودة، عبدالحكيم، (1996)، **الخصومة الإدارية**، الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية.
- عبدالباسط، محمد فؤاد، (1997)، **وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام مجلس الدولة**، القاهرة، دار الفكر العربي.
- الجازي، جهاد ضيف الله، (2015)، وقت توافر المصلحة في دعوى الإلغاء، **مجلة دراسات الشريعة والقانون**، الجامعة الأردنية، 42(1)، 17 – 28.
- خليفة، عبدالعزيز عبدالمنعم، (2008)، **المرافعات الإدارية والإثبات أمام القضاء الإداري**، القاهرة، المركز القومي للإصدارات القانونية.
- عكاشة، عبد الحكيم عباس قرني (1995)، **الصفة في العمل الإجرائي في قانون المرافعات المصري والمقارن**، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة.
- علي، أحمد يوسف محمد (2007)، **التظلم الإداري وميعاد دعوى الإلغاء**، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة طنطا.
- منير، محمد كمال الدين (1988)، **قضاء الأمور الإدارية المستعجلة**، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس.
- جادو، جيهان محمد إبراهيم (2008)، **الإجراءات الإدارية للطعن في الأحكام القضائية**، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة طنطا.
- المحروقي، شادية إبراهيم (2005)، **الإجراءات في الدعوى الإدارية (دراسة مقارنة)**، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس.

ثانياً: المراجع الأجنبية:

- Chapus (R.), Droit administratif general, TI, 15eed, outchrestien, 2001.
- René Rouquette, petit traité du process Administratif, 4eme éditon, Dalloz, 2010.
- André de Laubadère, Jean-Claude Venezia, Yves Gaudemet , Traité de droit administratif,,17eme éd,LGDJ,2002.
- Laubadere, traite de droit administrative, VEM. ED. L.G., Paris, 1976.
- Ben ABDallah (M.), L'octroi du sursis à execution d'une decision administrative negative, 2007.
- Glele (M.A.,) Le aursis a execution d'une decision negative, recueild dalloz, 1969.
- Long (M.), Les grands arrest de La jurisprudence administravie, sirey, 2001.
- Guihal (A.), L'amelioration des procedures d'urgence devant Le tribunal administratif, R.F.D.A., 1991.
- Favoreu (L.), Les grandes decisions du conseil constitutinnel, 19e edition, Paris, Dalloz, 2007.
- Debbasch (ch), contentieux administratif, 5emeéd, Dalloz, 1999.
- La ferriére (E), traite de La jurisdiction administrative T2,2emeed, Berger Levrault, 1996.
- Rene Chapus, droit du contentieux administrative, 12' éd, Montchrestien, 2006.
- ricci (j), contentieux administratif, 8e ed, Dalloz, 2001

ثالثاً– التشريعات والقوانين:

- Loi N° 2000–321 du 12/9/2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec Les administrations.
- **قانون مجلس الدولة المصري رقم (47 لسنة 1972).**
- **قانون القضاء الإداري الأردني رقم (27 لسنة 2014).**

رابعاً– المواقع الإلكترونية:

www.qistas.com
www.adaleh.info
www.atefsalem.com