# نشأة ونفاذ القرار الإداري

د.علي يوسف محمد العلوان
كلية الإدارة والاقتصاد
عمان /الأردن

## المستخلص

تعد القرارات الإدارية ذات أهمية كبيرة في نشاط منظمات الإعمال لان القرار الإداري بمثابة قاعدة الضبط والحكم والرقابة على نشاط المنظمة إذ يعد نافذا اعتبارا من تاريخ صدوره ويؤدي إلى إن تتسم الفعاليات بالايجابية والمشروعية للآثار المترتبة على كل قرار إداري يصدر عن الإدارة التي تكتسب شرعيتها من القانون الذي كان السبب في وجودها وشرعيتها ويؤكد مشروعية القرارات المحكمة المختصة في الدولة وفي الأردن تعد محكمة العدل العليا الأردنية هي الجهة المختصة تنظر لمشروعية القرارات الإدارية الصادرة في حالة وجود نزاع يتعلق بنوع وطبيعة وآثار القرارات الإدارية الصادرة عن إدارات منظمات الإعمال داخل الأردن ويأتي هذا البحث مساهمة متواضعة في نشأة ونفاذ القرار الإداري وخلف البحث إلى مجموعة من الاستنتاجات والتوصيات .

## مقدمة

ينشأ القرار الإداري ويعد نافذاً في حق الإدارة منذ تاريخ إصداره ما لم يكن معلقاً على شرط أو مربوطاً بأجل. وفي هذا التاريخ تقدر مشروعية القرار الإداري الإيجابي، أما مشروعية القرار الإداري السلبي فتقدر بالوقت الذي كان يجب أن يصدر فيه. وهذا ما استقرت عليه أحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية إذ تقول "...وإن العبرة في تقدير مدى مشروعية القرار الإداري هي بوقت صدوره أو بالوقت الذي كان يجب أن يصدر فيه بالنسبة إلى القرار الإداري السلبي"(١).

وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا الأردنية في حكم حديث لها أذ تقول إن "مشروعية القرار الإداري وسلامته تتحددان بحسب أوضاعه عند إصداره والفصل في ذلك يتقرر في ضوء

(١)حكم المحكمة الادارية العليا في القضية رقم ١٠٨١ ، ١٢ق ، ١٩٦٧ ،الموسوعة الادارية الحديثة ١٩٩٣/١٩٨٥ ، ج١٩ ، قاعدة ٤٦٣ ، ص٦٩٣ .

النصوص القانونية التي صدر ذلك القرار في ظلها لا بما يستجد من أوضاع من شأنها أن تغير وجه الحكم"[1].

**أولا :- منهجية البحث :-**

**أ-مشكلة البحث :-**

تدار منظمات الإعمال بالقرارات الإدارية التي تتخذ من قبل السلطات صاحبة الصلاحية إلا إن بعض هذه القرارات تتخذ دون إن يتم نشرها وفي نشرها إفصاح وشفافية يسهل تنفيذ هذه القرارات إلا إن البعض لا ينشر مما يترتب على ذلك نتائج عكسية تحول دون تنفيذ هذه القرارات .

**ب/ فرضية البحث**

١- ما دامت القرارات الإدارية الصادرة عن الإدارة ملزمة للإفراد وتؤثر في مراكزهم القانونية فلا بُد من تحديد تاريخ نفاذ القرار الإداري .

٢- القرار الإداري الايجابي يتوقف نفاذه على إشهاره من جانب الإدارة ، أما القرار الإداري السلبي فانه يبدأ بالنفاذ بنهاية المدة التي ألتزمت الإدارة بالسكوت خلالها بعد تقديم الطلب إليها .

**جـ أهداف البحث :-**

يهدف البحث إلى مايأتي :-

١- المساهمة في التأطير النظري لنشأة ونفاذ القرارات الإدارية.

٢- بيان أهمية نشر القرار ومساهمة عملية النشر في قبول ونفاذ القرار.

**د - الأساليب المنهجية في البحث**

إن الأسلوب الذي اتبع في هذا البحث هو المنهج العلمي الوصفي التحليلي من خلال عرض النظريات وموقف الفقه والقضاء والمشرع في كل من مصر والأردن وفرنسا .

**ثانيا: أنصار نظرية العلم بالقرار أو نشره**

يرى أصحاب هذا الاتجاه أن القرار الإداري ينشأ منذ نشره، وأن القرار الذي لم ينشر يعد مشروع قرار ليس إلا. ويبنى على ذلك أن وسائل العلم بالقرار تدخل في شروط مشروعيته وحجتهم في ذلك أن القرار الإداري لا يكون سليماً إلا إذا تكاملت عناصره، وأهمها تبليغ الإدارة عن إرادتها الملزمة ، وهذا التبليغ لا يكون صحيحاً إلا بالطريقة التي ينص عليها

---

(٢)حكم محكمة العدل العليا الاردنية رقم ٢٠٠٣/٣٠،مجلة نقابة المحامين العددان ١٠،١١،لسنة ٢٠٠٣، ص٢٤٩٣ .

المشرع وهي النشر بالنسبة للقرارات التنظيمية والتبليغ بالنسبة للقرارات الفردية ، والقرار دون النشر أو التبليغ يعد عملاً داخلياً لا تستطيع الإدارة الاحتجاج به في مواجهة الأفراد[1].

وتعزى هذه النظرية إلى الأستاذ " Stasinopoulos " حيث يرى أن القرار لا يكون صحيحاً إلا منذ الوقت الذي توجد فيه كل العناصر المنصوص عليها بالقانون ، إذ أن كل عنصر ضروري لاتخاذ هذا القرار يعد تعبيراً عن إرادة يعبر عنها . غير إن هذا التعبير لا بُد وان يتم بالوسيلة التي حددها القانون إي وسيلتي النشر والإعلان حسب الأحوال ، لهذا إذا تخلف النشر أو الإعلان فان القرار الإداري لا يعدوا أن يكون بمثابة مستند داخلي للمرفق العام ، بمعنى أن الإدارة لا تستطيع الاحتجاج به في مواجهة الغير وكذلك عدم تنفيذه او الاستناد اليه في اتخاذ قرار جديد . [2]

ويترتب على الأخذ بهذا الرأي النتائج الآتية:-

١- القرار الذي لم ينشر لا تستطيع الإدارة تنفيذه ولا يجوز للأفراد الاحتجاج به في مواجهة الإدارة حتى لو رتّب لهم حقاً.

٢- يعد القرار الإداري في المدة ما بين الإصدار والشهر مشروع قرار ليس له أثر لا بالنسبة للإدارة ولا للأفراد.

٣- للحكم على مشروعية القرار يرجع إلى تاريخ شهره وليس إلى تاريخ صدروه.

٤- تستطيع الإدارة في المدة بين الإصدار والشهر سحب القرار أو إلغاءه دون أية شروط.

٥- لا يستطيع الأفراد الاحتجاج بالقرار أو المطالبة بالحق الذي يرتبه ذلك القرار حتى لو علموا به طالما لم تقم الإدارة بإشهاره سواء أكان القرار تنظيمياً أم فردياً لأن القرار فاقد لأحد عناصر وجوده وهو الإشهار.

وقد تعرض هذا الاتجاه لانتقادات عدة، وسنكتفي بنقد الأستاذ الدكتور سليمان الطماوي اذ يقول: " ومهما كانت الاعتبارات التي يصدر عنها الرأي الآخر، فانه يترتب عليه نتائج في غاية الخطورة، وهي ليست في صالح الأفراد باستمرار، نخص منها بالذكر:

---

(١) د. محمد السيدعبد المجيد ، نفاذ القرارات الإدارية ، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة ، ٢٠٠٢، ص١٣.

(٢) د . محمد السيد عبد المجيد ، نفاذ القرارات الادارية ، رسالة دكتوراه ، جامعة القاهرة ، ٢٠٠٢ ، ص ١٢ .

١- أن القرار غير المنشور(أو غير المبلغ) يعد وفقاً للرأي السابق مجرد مشروع قرار، وبالتالي يجوز العدول عنه بمجرد عدم نشره أو تبليغه وهو ما لا يمكن القيام به وفقاً للرأي الآخر.

٢- لا يجوز الطعن في قرار غير منشور أو غير مبلغ لذوي الشأن حتى ولو علم به الفرد علماً يقينياً، لأنه مجرد مشروع قرار كما ذكرنا.

٣- إذا تغير التشريع بين توقيع القرار، وبين نشره أو تبليغه، فان التشريع الساري وقت النشر أو التبليغ هو الذي يطبق، لأن القرار قبل ذلك يعد مجرد مشروع، وبالتالي يخضع للتشريع الجديد. وقد يمتنع صدور القرار، إذا أصبح صدروه غير مشروع في ظل التشريع الجديد، وهذا أمر في غاية الخطورة على الأفراد.

٤- لو حدد المشرع مدة معينة لمزاولة الاختصاص بإصدار قرار معين، وصدر القرار في خلال تلك المدة، ولكنه لم ينشر أو يبلغ في خلالها، فان هذا النشر أو التبليغ لا يمكن أن يتم بعد انقضاء المدة المحددة لمزاولة الاختصاص، باعتبار أن النشر أو التبليغ عنصر من عناصر القرار.

وواضح أن هذه النتائج، البالغة الخطورة، تجعلنا لا نتردد في رفض هذا المذهب. على أنه من الناحية القانونية المجردة لا يمكن أن يكون عدم النشر أو التبليغ – مهما طال – سبباً في بطلان القرار الإداري إلا إذا نصّ المشرع على ذلك صراحة.(١)

وبالرغم من الانتقادات التي وجهت إلى هذا الاتجاه : إلا أن من مميزاته أنه يؤدي إلى القضاء على القرار الخفي وهو القرار الذي تتخذه الإدارة استناداً لقرار لم ينشر، وبذلك يوفر الثقة والطمأنينة في نفوس الأفراد لأن علم الأفراد بالقرار الإداري قبل تنفيذه يؤدي إلى تمكينهم من إعداد أنفسهم ومواجهته. (٢)

**ثالثا: أنصار نظرية التوقيع على القرار**

يرى أصحاب هذا الاتجاه أن نفاذ القرار الإداري وسريانه يبدأ منذ التوقيع عليه، أما شهره فهذا إجراء لاحق يختلف عن العناصر المكونة للقرار ولا يلزم لوجوده ويقتصر أثره على نقل العلم بالقرار الإداري إلى الأفراد.

---

(١) د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، ١٩٨٤، ص٥٦٩.

(٢) د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص٥٦٥.

فمذهب هذا الاتجاه يقوم على فصل مشروعية القرار الإداري عن شروط إشهاره أو إعلامه . ومما تجدر الإشارة إليه في هذا المقام انه أذا كانت مشروعية القرار الإداري مستقلة عن وسائل العلم به. فانه ينبغي أن يكون الوضع هكذا بالنسبة لوجود القرار ذاته إي انفصال مشروعية القرار عن أركان وجوده ، فوسائل العلم بالقرار الإداري لا تنتمي إلى طائفة الإجراءات الجوهرية ولا إلى العناصر المنشئة للقرار الإداري أما النتائج المترتبة فهي:

١- الحكم على مشروعية القرار يرجع إلى تاريخ صدوره وليس إلى تاريخ شهره. وعدم شهره لا يعد عيباً في القرار، لأنه لا يكون عنصراً من عناصره ولا شرطاً من شروط صحته.

٢- حسب هذا الاتجاه تستطيع الإدارة تنفيذ القرار قبل شهره بالقدر الذي لا يلحق ضرراً بالأفراد؛ لأن القاعدة العامة في نفاذ القرارات الإدارية تقضي بأنه لا يجوز الاحتجاج بالقرار الإداري قبل شهره في مواجهة الأفراد. وعليه فلا حرج على الإدارة أن تقوم بتنفيذ القرار إذا كان يحقق مصلحة للأفراد. ومن جهة أخرى لا تستطيع الإدارة أن تحتج بعدم الشهر للتنصل من القرارات الإدارية، لأن الشهر تقرر لمصلحة الأفراد وليس لمصلحة الإدارة.

٣- إذا حدد القانون مدة معينة لإصدار قرار إداري فيكفي أن يصدر في تلك المدة، ولا يهم أن ينشر بعد فوات تلك المدة، لأن القرار- حسب هذا الاتجاه- يكتمل بتوقيعه فلا يلزم شهره خلال المدة التي حددها القانون.

٤- مهلة الطعن بالإلغاء تبدأ من تاريخ النشر أو الإعلان ، فإذا صدر قرار ولم ينشر ثم صدر قرار آخر تضمن القرار الأول وتم نشره تسري المهلة للقرارين معاً، ويرجع إلى تاريخ صدور القرار في شأن أقدميه حقوق الإفراد التي تنشأ لهم في مواجهة الإدارة .

وبالرغم من أن هذا الرأي هو الراجح في الفقه والقضاء إلا أنه وجّهت إليه انتقادات عدة ومنها: (١).

١- أن الأخذ بهذا الرأي على أطلاقة دون تحديد مدة معقولة لنشر القرار سواء أكان الأصلي أم الفرعي يؤدي إلى تراخي الإدارة في نشر هذه القرارت بحسن نية أو سوء نية، ومن ثم تعريض مصلحة الأفراد للخطر.

---

(١) د. عبد العزيز السيد الجوهري ، القانون والقرار الإداري في الفترة ما بين الاصدار والشهر ، مرجع سابق، ص٢٦٤.

٢- أن الأخذ بهذا الرأي يؤدي إلى ترتيب آثار رجعية سواء بالنسبة للقرار الأصلي أم القرارات الصادرة استناداً إليه، وتظهر هذه الآثار في المدة ما بين صدور هذه القرارات ونشرها، وهذا مخالف لما استقر الرأي عليه من أن آثار القرار الإداري لا يجوز أن تترتب في مواجهة أصحاب الشأن إلا في وقت لاحق على النشر.

٣- تستطيع الإدارة اتخاذ قرارات إدارية استناداً لقرار لم ينشر ويفاجأ الأفراد بالتنفيذ قبل علمهم بما تضمنته تلك القرارات.

وإزاء هذه الانتقادات الموجّهة إلى كلا الاتجاهين فقد ظهر- بحق- اتجاه وسطي نادي بأن القرارات الإدارية لا يمكن أن تكتسب قوتها الملزمة إلا بعد نشرها، أي أن القرار الإداري لا يكتسب قوة ملزمة إلا بعد أن يكون محلاً للنشر أو الإعلان بالوسائل المفروضة قانوناً. إذن هذا الاتجاه يقوم على الفصل بين مشروعية القرار الإداري وبين شروط إشهاره أو إعلانه.

وبهذا يتفقون مع أنصار اتجاه التوقيع على القرار الإداري، غير أنه يرى اعتبار الوسائل الحتمية للعلم بالقرار الإداري اللاحقة على تحديد مضمونه ضمن الأشكال الجوهرية، وهنا يتفقون مع أنصار اتجاه العلم بالقرار الإداري أو نشره. وبشكل مختصر فان أنصار هذا الرأي يرون أن مشروعية القرار الإداري تكتمل منذ التوقيع عليه، وأن النشر والإعلان ليس عنصرا من عناصر تكوين القرار الإداري، غير أن نفاذه لا يكون ملزماً للإدارة أو الأفراد إلا من تاريخ إشهاره [١].

فالقرار منذ اتخاذه يكون كاملاً مهيأ لاكتساب الصفة الإلزامية ولكن مضمون القرار لا يدخل أطار النفاذ إلا مع الإشهار .

والحقيقة أن تطبيق هذه الفكرة يؤدي إلى النتائج الآتية :

١- إن نفاذ مضمون القرار لا يسري إلا بعد القيام بإجراءات الإشهار، فالقرارات التي تدخل مرحلة النفاذ هي القرارات الملزمة -على الأقل بالنسبة للقرارات التي تستهدف إنشاء التزامات- وترتبط الصفة الملزمة للقرار إعمالاً للنصوص ووفقاً للقضاء بالقيام بإجراءات الإشهار .

٢- تعليق سريان القرار الإداري على إجراءات الإشهار يتفق مع مبدأ عدم الرجعية ، فالقاضي الإداري لا ينظر إلى مبدأ عدم الرجعية على أنه يعني فقط القرار الذي يرتد أثره إلى وقت سابق على وقت اتخاذه ، وإنما أيضاً الحالات كافة التي يقصد فيها مصدر القرار إعطاء أثر القرار في المدة ما بين التوقيع عليه وتاريخ القيام بإجراءات

---

(١) د. محمد السيد عبد المجيد ، نفاذ القرارات الإدارية، مرجع سابق صفحة ١٧ وما بعدها.

إعلامه لذوي الشأن. فمبدأ عدم الرجعية بمعناه الواسع يقوم على حرمان الإدارة من مخالفة قواعد نفاذ القرارات الإدارية ، ويمد القاضي الإداري مبدأ عدم الرجعية ليشمل القرار الذي يرتد أثره إلى وقت سابق على تاريخ اتخاذه ، كذلك الأحوال التي يعطي فيها مصدر القرار أثراً للقرار في المدة ما بين التوقيع على القرار والوقت الذي تتم فيه إجراءات العلم بالوسائل المشروعة كافة . (١)

**ومن مميزات هذه الفكرة ما يأتي:**

١- إن تعليق نفاذ القرار الإداري على إجراءات إشهاره يعمل على حث الإدارة وعدم تراخيها في نشر قراراتها وهو ما يؤدي إلى الحفاظ على حقوق الإفراد ومصالحهم وعدم تعرضها للخطر ، فلن تبدأ الإدارة في تنفيذ القرار إلا بعد إعلام ذوي الشأن به .

٢- لا تستطيع الإدارة اتخاذ قرارات إدارية استناداً لقرار لم ينشر ولكن يستطيع الإفراد التمسك بالقرار الإداري الذي لم ينشر متى تحقق علمهم بجميع عناصر القرار على وجه اليقين .

رابعا: موقف القضاء

**أ- موقف القضاء الفرنسي**

اعتنق مجلس الدولة الفرنسي ما نادي به الاتجاه الثاني والذي يرى أن سريان القرار الإداري ونفاذه يبدأ منذ التوقيع عليه من قبل من يملك إصداره- نظرية التوقيع على القرار – ومن أقدم أحكامه في هذا المجال حكمه الصادر في ١٩١٤/٣/٢٧ في قضية "Laroch" وملخصها أن أحد المحافظين اصدر بتاريخ ١٩١٢/٣/٢٢ قرارا يقضي بالتصريح لإحدى القرى بحيازة بعض قطع من الأراضي لنقل المدافن الموجودة إليها، فلما دفع المدعي بأن هذا القرار لم ينشر وطالب بإلغائه بسبب عدم نشره رفض مجلس الدولة وقال: أن عدم نشر القرار المطعون فيه لا يشكل عيبا جوهريا في هذا القرار يستوجب إلغاءه(٢).

ومن أحدث إحكامه نسبياً في هذا الشأن ما قضى به من أن " القرار الذي يحتاج إلى تصديق من جهة أو هيأة معينة لا يعيبه تخلف هذا التصديق ، وان كان ذلك يقف عقبة تحول دون تنفيذه " (٣)

---

(١) د. عبد العزيز السيد الجوهري ، رسالته السابقة الاشارة اليها ، ص ٢٨٩ .

(٢) د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص٥٦٧.

(٣) C: E 41 Mars 1965 , Jean Louis severe rt caromon , Dakkoz , 1966, p. 162 .

**ب- موقف القضاء المصري**

مجلس الدولة المصري- كنظيره الفرنسي- سواء كان محكمة القضـــاء الإداري أم المحكمـــة الإدارية العليا تأثر بالاتجاه الثاني الذي يرى أن واقعة التوقيع هي التي يبدأ بها سريان القـــرار الإداري أو نفاذه.

ومن أحكام محكمة القضاء الإداري في هذا الشأن " قرارات مجلس الوزراء تقع نافذة ومحدثـــة لآثارها بمجرد صدورها دون توقف على إبلاغها للوزارات والمصالح المختصة لإمكان سريان أحكامها، إذا ليس في التشريع المصري ما يوجب نشر هذه القرارات أو يعلق نفاذها على إجراء معين أو يرسم وسيلة خاصة لإعلانها حتى يبدأ سريانها ولم يجر العرف بشيء من ذلك"..[١]

وهذا ما ذهبت إليه المحكمة الإدارية العليا إذ قضت " لا توجد ثمة قاعـــدة قانونيـــة أو عـــرف يقضي بوجوب نشر قرارات مجلس الوزراء في شؤون الموظفين كي تكون سارية عليهم ومن ثم لا يتوقف سريان هذه القرارات على إجراء ذلـــك النشـــر إذ هـــي تنـــتج آثارهـــا بمجـــرد إصدارها"[٢].

وما زالت أحكام القضاء الإداري تأخذ بالاتجاه الذي يميز بين مشروعية القرار وإشـــهاره وأن النشر أو الإعلان لا يعد عنصرا من عناصر تكوينه[٣].

**ج- موقف القضاء الأردني**

نهجت محكمة العدل العليا نهج مجلس الدولة الفرنسي ومجلس الدولة المصري بالأخذ بنظريـــة التوقيع على القرار بالرغم من أنها لم تشر إلى ذلك صراحة ولكن يستدل عليـــه مـــن خـــلال تعابيرها الدالة على ذلك إذ تستعمل عبارة "صدور القرار ممن يملك إصداره" أو مـــن ســـلطة إدارية" وتقصد بصدوره التوقيع عليه ومن أحكامها بهذا الشأن حكمها في القضية رقم ٩٦/١٦١

---

(١) حكم محكمة القضاء الإداري، في الدعوى رقم ٩٢٠ لسنة ٥ قضائية، جلسة ١٩٥٣/٣/٤، المجموعة السنة ٧ بند ٣٥٥، ص٥٩٧.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٧٤٨، لسنة ٦ ق. جلسة ١٩٦٣/١٢/٣، المجموعة، السنة ٨، بند ٩٠، ص٢٠٦.

(٣) أنظر على سبيل المثال:

- حكم محكمة القضاء الإداري في القضية ٤٤٣ لسنة ٥ق ، ١٩٥٣، المجموعة السنة ما بعد ٨٨، ص ١٣١.
- حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعـــن رقـــم ٢٠٧٤ لســـنة ٣٩ق، ١٩٨٦، الموســـوعة الإداريـــة الحديثـــة ١٩٨٥/١٩٩٣، ج٥٣، ٣١٦، ص٩٣٩.

إذ تقول"... أن العبرة في نهائية القرار هو صدوره من سلطة إدارية تملك حق إصـــداره دون حاجة إلى تصديق"[١].

خامسا: موقف الفقه

يكاد أن يجمع الفقه المصري على الأخذ بالرأي الذي يفرق بين صحة القرار الإداري ووجوده القانوني وان النشر أو الإعلان ليس من عناصر تكوينه – نظرية التوقيع على القرار – فالأستاذ الدكتور سليمان الطماوي يرى إن القاعدة العامة التي تحكم هذا الموضوع هـــي أن القـــرارات الإدارية تنفذ منذ صدورها من السلطة التي تملكها ولكنها لا تسري بحق الإفراد إلا إذا علمـــوا بها عن طريق إحدى وسائل العلم المقررة قانوناً ، وبصدور القرار الإداري من السلطة التـــي تملكه فانه ينفذ فوراً في حق الإدارة ولا يترتب على هذا النفاذ على علم الإفراد[٢] .

وبذات المعنى يرى الدكتور محمد فؤاد عبد الباسط " يعد التصديق على القـــرار الإداري مـــن الجهة المختصة بمثابة إصدار له ، يترتب على ذلك بصفة أساسية أن القرار يعد موجوداً ونافذاً بحق الإدارة من تاريخ إصداره ، ما لم يكن معلقاً على شرط واقف كوجود الاعتمـــاد المـــالي اللازم لتنفيذه مثلاً ، والى تاريخ الإصدار يرجع في شأن تقدير ومشروعية القرار في مختلـــف عناصره " [٣]

إذن فالقاعدة العامة التي تحكم نفاذ القرارات الإدارية – الفردية والتنظيمية – هي نفاذهـــا منـــذ صدورها من السلطة التي تمتلكها ، ولكنها لا تسري بحق الإفراد المخاطبين بها إلا بنشرها أو إعلانها بإحدى الوسائل المقررة قانوناً[٤] .

سادسا:نشأة القرار الإداري

---

(١) عدل عليا رقم ٩٦/١٦١، مجلة نقابة المحامين، ١٩٩٧، ص٥٠٠.

(٢) د. سليمان الطماوي : النظرية العامة للقرارات الادارية ، مرجع سابق ص ٥٦٧ وما بعدها . وانظر ايضا د.خالد الزعبي ، القرارات الادارية بين النظرية والتطبيق-دراسة مقارنـــة-، ط١ ، منشـــورات المركز العربي للخدمات الطلابية ، ١٩٩٣، ص٢٠٠ وما بعدها .

(٣) د. محمد فؤاد عبد الباسط " انفاذ وانقضاء القرار الاداري ، دار الفكر العربي ، ص١ ، ٢٠٠ ، ص ٣٧١ . وكذلك القرار الاداري – التعريف والمقومات، النفاذ والانقضـــاء – دار الفكـــر الجـــامعي ، الاسكندرية، ٢٠٠٠ ، ص٢٧٢ وما بعدها .

(٤) د. شمس ميرغني علي ، القرارات الادارية التنظيمية في دولة الامارات المتحـــدة ، مجلـــة العلـــوم الادارية ، العدد الاول ، يونيه ١٩٨٧ ، ص ٧ .

القاعدة العامة أن القرار الإداري ينشأ منذ اللحظة التي يتخذ فيها من جانب السلطة العامة، ولكن هذه القاعدة العامة لا تطبق إلا على القرار الإداري الإيجابي أما فيما يتعلق بنشأة القرار الإداري السلبي فان الأمر يختلف على ما سوف نفصله في المباحث التالية .

أ- كيفية نشوء القرار الإداري السلبي

تدخّل المشرع الفرنسي منذ زمن طويل ووضع قاعدة عامة تقتضي، أن التزام الإدارة بالسكوت تجاه طلب مقدم لها مدة أربعة أشهر يولد قراراً إدارياً ضمنياً بالرفض. (١)

وقد صاغ المشرع الفرنسي هذه القاعدة -المبدأ- بمقتضى المرسوم بالقانون الصادر في نوفمبر ١٨٦٤ ثم في القانون الصادر في يوليو ١٩٠٠ والذي ينص على أن عدم رد الإدارة على التظلم خلال أربعة أشهر يعد بمثابة رفض لهذا التظلم. وأصبح مستقراً في النظام القانوني الفرنسي أن الجهة الإدارية التي تلتزم السكوت لمدة محددة تجاه طلب يقدّم إليها تعد متخذة لقرار إداري ضمني له كافة صفات القرار الإداري الصريح وأنه يمكن لصاحب الشأن الطعن به أمام القضاء الإداري (٢) .

هذا وقد تناول القضاء كلمات الامتناع والسكوت دون تفرقة بينها، ولكن هناك رأياً ذهب إلى أن الامتناع يعني التقصير، أي تقصير الإدارة وهي تؤدي وظيفتها، أما السكوت فيقتصر على الحالات التي تلتزم فيها الإدارة بإصدار قرار إداري ولكنها لا تفعل مفضلة التزام الصمت، وبتعبير آخر، يرتكز الخلاف بين التقصير والسكوت على النقطتين التاليتين:-

**الأولى** : أن السكوت المنتج للقرار الإداري يجب أن يكون موجهاً لطالب، أي يسبقه طلب، بينما التقصير الذي ينطوي على خطأ يعني أن الإدارة أهملت أو امتنعت عن القيام بعمل يؤدي إلى مسؤوليتها عن ذلك.

**الثانية:** إن مدة السكوت الإداري يجب أن تحدد قانوناً، ولا يمكن تعديلها من قبل الإدارة، بينما الامتناع يعني أن الإدارة قد امتنعت، وكان عليها أن تتصرف خلال مدة مناسبة تحدد وفقاً لظروف كل حالة على حده. ويختلف السكوت الذي ينتج عنه قرار إداري عن السكوت الذي يعد بمثابة إقرار وموافقة ورضا عن تصرف معين، إذ تنصب على الموافقة على قرار موجود، وتكون الغاية منه أن ينتج القرار آثاره كاملة بأثر رجعي، أي إضفاء الشرعية على القرار منذ صدوره.

---

(١) د. محمد جمال عثمان جبريل ، السكوت في القانون الإداري في التصرفات الإدارية الفردية، كلية الحقوق، جامعة المنوفية، ١٩٩٦، ص٦٧.

(٢) د. محمد جمال عثمان جبريل ، المرجع السابق، ص٦٧.

والخلاصة، أن السكوت يَلدُ القرار الإداري الضمني الذي يأتي نتيجة طلب، وينتج أثـره مـن تاريخ قيام الإدارة بذلك. ويولد القرار الإداري الضمني في نهاية المدة القانونية المحددة للإدارة للرد على الطلب المقدم لها وتختلف هذه المدة بحسب النص القانوني، ولهذا يمكـن القـول أن القرار الإداري الضمني يولد بموت السكوت[1].

إذن يمكن تعريف القرار الإداري السلبي: "بأنه رفض الإدارة أو امتناعها عن اتخـاذ تصـرف كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للقوانين والأنظمة أو سكوتها عن الرد على التظلم المقدم إليها خلال مدة معينة يحددها القانون".

**ب: الطبيعة القانونية للقرار الإداري السلبي**

أن إعطاء قيمة قانونية لموقف الإدارة السلبي ، لا يمكن أن يتم إلا بموجب نص يقرره ، لأنه لا يمكن للعرف أن يقرر إنشاء حالة قرار إداري سلبي ، ذلك لان العرف يتطلب تكرار الفعـل أو التصرف ، مع توافر الركن المعنوي وهو اتجاه إرادة الإدارة لإحداث الأثر القانوني الذي تتغياه من وراء موقفها ، وهذه الطبيعة المركبة للعرف لا تتفق مع طبيعة القـرارات الإداريـة لتـي تتطلب اتخاذ تصرف قانوني من جانب الإدارة لإحداث أثر قانوني معين يتمثل في إنشاء مركز قانوني أو تعديله . [2] فالقرار الإداري السلبي لا يتقرر إلا بنصّ ، ولعل هذا ما يفسر موقـف القضاء المستمر في رفض إسباغ قيمة قانونية على موقف الإدارة السـلبي أو الضـمني دون وجود نص يمنحه هذه القيمة .

فإذا كان القرار الضمني هو نتيجة سكوت الإدارة ويجد القرار مصدره في هذا السـكوت ، ألا أن مبدأ سكوت الإدارة لا يمكن أن يخضع للافتراض وان لا يمكن أن يجد مصدره إلا في نصٍ يقرره .

وإذا كان سكوت الإدارة خلال فترة معينة يولد قرار ضمني على ما سبق ، فما هـي طبيعـة النص المنشئ للقرار الراداري السلبي ؟

ذهب بعض الفقهاء إلى اعتبار القرار الإداري السلبي بمثابة افتراض قانوني او فرض قانوني ، وذهب البعض الآخر غالى أن القرار الضمني هو قرينه قانونية وان السكوت ينتج قراراً ضمنياً يقوم دائماً على ترجيح الرفض ، فهو قرينة على قرار ضمني بالرفض غالباً . [3]

---

(١) د. محمد جمال عثمان جبريل، السكوت في القانون الإداري في التصرفات الاداريـة الفرديـة، المرجـع السابق، ص ٦٨-٧٠.

(٢) د. عادل الطبطباني ، نشأة القرار السلبي وخصائصه القانونية ، مجلة العلوم الادارية المصرية، السنة ٣٦ ، العدد الاول ، ١٩٩٤ ، ص ١٤ .

(١) د.محمد السيد عبد المجيد، نفاذ القرارات الادارية، مرجع سابق، ص٣٣ .

وبالرغم من أن هذين الرأيين متناقضان من حيث الظاهر إلا أن كل منهما يعد تعبيراً حقيقياً عن سكوت الإدارة في موقف معين ، فالسكوت قد يكون أحياناً بمثابة قرينة قانونية ، وأحيانا أخرى بمثابة فرض قانوني . (١)

هذا على الصعيد الفقهي ، إما على صعيد التشريعات ، فلا يوجد مبدأ عام في شأن إنشاء القرارات الإدارية – سواء في مصر آم الأردن – ولكن توجد نصوص متفرقة ترتب نتائج قانونية مختلفة ، فأحياناً يعد سكوت الجهة الإدارية عن الرد على الطلب المقدم إليها خلال مدة معينة بمثابة قرار ضمني بالرفض ، وفي حالات أخرى يعد هذا السكوت بمثابة قرار ضمني بالموافقة .

ففي مصر نصت قوانين مجلس الدولة المتعاقبة ومنها القانون الحالي رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ الذي نص في الفقرة الثانية من المادة (٢٤) على أنه " ... ويعتبر مضي ستين يوماً على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه السلطات المختصة بمثابة رفض ، ويكون ميعاد رفع الدعوى بالطعن بالقرار الخاص بالتظلم ستين يوماً من تاريخ انتهاء الستين يوماً المذكورة ".

كما نصت المادة العاشرة من القانون نفسه على أنه " ... يعتبر في حكم القرارات الإدارية رفض السلطات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه على وفق القوانين واللوائح".

وفي الأردن ، نصت المادة (١١) من قانون محكمة العدل العليا رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢ على أنه " يعد في حكم القرار الإداري رفض الجهة المختصة اتخاذ القرار أو امتناعها عن اتخاذه ، إذا كان يترتب عليها اتخاذه بمقتضى التشريعات المعمول بها ".

إذن القاعدة العامة المقررة في مصر والأردن أن المشرع هو الذي يقرر اعتبار سكوت الإدارة خلال مدة محددة بمثابة قرار إداري ضمني بالرفض .

وعلى الصعيد القضائي ، فقد أكدت المحكمة الإدارية العليا المصرية على هذه القاعدة إذ قضت بأن " وقوف اللجنة من طلب القيد للترشيح للعمدية موقفاً سلبياً من الطلب الذي تقدم به المدعي إليها دون إن تفصل فيه في الميعاد الذي حدده القانون لا يعد بمثابة رفض له ، إذ ليس ثمة قرينه قانونية او موضوعية على هذا الرفض ، فالقرينة القانونية على الرفض لا تقوم إلا بنص صراحة في القانون على أن سكوت الإدارة مده معينة يعد بمثابة قرار بالرفض وذلك على غرار ما نص عليه قانون مجلس الدولة في المادة (٢٤) منه إذ يقول ويعد فوات ستين يوماً على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه السلطات الإدارية بمثابة رفضه، ولئن كانت المادة ... قد نصت على أن تفصل اللجنة في الطلبات خلال شهر ، إلا إنها لم تنص على أن فوات هذا

---

(٢) د.محمد عثمان جبريل ،مرجع سابق ، ص٢٢ .

الميعاد دون فصل في الطلب يعد بمثابة رفض له ، هذا إلى أن تحديد هذا الميعاد لا يعني سوى توجيه من المشرع بحث اللجنة على سرعة البت في الطلبات ألمقدمه إليها ، أما من الناحية الموضوعية ، فانه لا قرينه على رفض طلب المدعي [1] .

ومحكمة العدل العليا الأردنية استقرت إحكامها على هذا ، إذ تقول " يعد في حكم القرارات الإدارية امتناع السلطة عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه على وفق القوانين والأنظمة والمقصود من عبارة ( كان من الواجب عليها اتخاذه ) أن القانون أو النظام يلزمها باتخاذه ، ولا يعد الجامعة ملزمه بترفيع المستدعية وان وصلت إلى نهاية الدرجة التي تشغلها طالما أن الشاغر غير متوفر وطالما انه لا يجوز ترفيع الموظف إلا إلى وظيفة شاغرة عملاً بالمادة (١٥/أ) من نظام موظفي جامعة اليرموك رقم ٧٧ لسنة ١٩٧٦ وحتى كان ذلك فلا يوجد قرار إداري ضمني يرفض الترفيع " [2] .

ومما تجدر الإشارة إليه إلى انه إذا كان المشرع هو الذي يجعل من سكوت الإدارة خلال مدة معينة بمثابة قرار إداري بالرفض ، فهو أيضا الذي يقرر قيمة ايجابية للقرار الإداري السلبي . مثال ذلك ما نصت عليه المادة ٩٧ من قانون العاملين بالدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ على أن " للعامل إن يقدم استقالة من وظيفته وتكون الاستقالة مكتوبة ولا تنهى خدمة العامل إلا بالقرار الصادر بقبول الاستقالة ، ويجب البث في طلب الاستقالة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمه وإلا اعتبرت الاستقالة مقبولة بحكم القانون ٢٠٠٠ أ. وكذلك ما نصت عليه المادة (٢٠) من قانون الانتخاب الأردني رقم (٢٤) لسنة ٢٠٠١ " لا يجوز للموظفين في الوزارات والدوائر الحكومية والمؤسسات الرسمية العامة الذين يتقاضون راتباً من خزينة الدولة أو الصناديق العامة التابعة لها أو الخاضعة لإشرافها كما لا يجوز لموظفي الهيئات الدولية ورؤساء المجالس البلدية والقروية إلا إذا قدموا استقالاتهم من وظائفهم قبل شهر واحد على الأقل من التاريخ المحدد لإجراء الانتخابات وللجهة الرسمية المختصة قبول الاستقالة أو رفضها وتعتبر مقبولة حكماً إذا لم يصدر القرار بشأنها خلال عشرة أيام من تاريخ تقديمها ".

ج: خصائص القرارات الإدارية السلبية

يتميز القرار الإداري السلبي أو الضمني بالخصائص التالية:

**١- القرار الإداري السلبي يمثل حالة مستمرة**

---

(١) حكمها في الطعن رقم ٩٤٥ ، السنة السابعة ١٩٦٥/٤/٢ ، مجموعة ابو شادي ص ١٠٧٦ – ١٠٧٧ .

(٢) عدل عليا اردنية ٩٥/١٣٢ ، مجلة نقابة المحامين ، ١٩٩٦ ، ص ٧٣٦ .

القرارات الإدارية من حيث التنفيذ تنقسم إلى قرارات ذات أثر حالّ ومباشر، كقرارات التعيين، فهذه القرارات تنتج أثرها بمجرد صدورها، من السلطة المختصة. وقرارات مستمرة التنفيذ لا ينتهي أثرها بمجرد صدورها وإنما يستمر بتنفيذها مدة طويلة ولا يقتصر تطبيقها على الوقت الحاضر فقط، ولكن تظل قابلة للتطبيق مستقبلاً ومنتجة لآثارها القانونية ما دامت لم تلغ أو يزل وجودها القانوني بإحدى الطرق المقررة لانقضاء القرارات الإدارية، والقرار السلبي من هذا النوع، فطالما ظلت الإدارة ممتنعة عن إصدار القرار الواجب عليها إصداره فهناك قرار سلبي مستمر سواء كان بالامتناع أم بالرفض . (١)

وهذا ما أشار إليه المشرع المصري في الفقرة الأخيرة من المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بقولها: " ويعد في حكم القرارات الإدارية رفض السلطات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه على وفق القوانين واللوائح". هذا على المستوى الفقهي والتشريعي أما على المستوى القضائي. فالقضاء الإداري المصري مستقر على اعتبار القرار الإداري السلبي قراراً مستمراً. وهذا ما انتهت إليه محكمة القضاء الإداري في أحد أحكامها: "من المقرر أن القرارات السلبية تمثل حالة مستمرة، وبالتالي فانه يجوز الطعن عليها بالإلغاء دون التقيد بميعاد الستين يوماً المحددة أصلاً لرفع دعوى الإلغاء بالنسبة للقرارات غير السلبية" (٢).

وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا المصرية هذا المعنى بقولها: "..أن حقيقة طلبات المدعية هي إلغاء القرار السلبي برفض منحها ترخيص تشغيل الصيدلية موضوع النزاع، والقرارات السلبية بالامتناع عن إصدار قرار معين هي من القرارات المستمرة التي يجوز الطعن فيها بالإلغاء في أي وقت؛ لأن هذه القرارات تتجدد من وقت إلى آخر على الدوام"(٣).

كان هذا في مصر، أما في فرنسا والأردن فان الأمر مختلف، ففي فرنسا نجد أن قضاء مجلس الدولة الفرنسي مستقر على أن مضي مدة أربعة أشهر دون إجابة من السلطة المختصة بمثابة قرار بالرفض على وفق القانون الصادر في ٧/يوليو /١٩٠٠، يجوز الطعن عليه بالإلغاء أمام مجلس الدولة خلال مدة الشهرين التاليين على صدور قرار الرفض الحكمي. إذن فان مدة

---

(١) د. محمد السيد عبد المجيد ، نفاذ القرارات الإدارية ، مرجع سابق، ص٤٣

(٢) حكم محكمة القضاء الإداري، طعن رقم ١٩١١ لسنة ٣٣ ق، السنة ٣٤.

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٥٧٧ لسنة ٣٧ق، ١٩٨٣، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا ، ص ٢٣٧، وأنظر كذلك حكمها في الطعن رقم ١٢٠٢، لسنة ٣٤ق، ١٩٩١، الموسوعة الإدارية الحديثة ، قاعدة رقم ٣٢٦، ص ٩٦٤، وكذلك الطعن رقم ٣٦٨٨ لسنة ٣٦ق، ١٩٩٣، الموسوعة ، قاعدة ٣٢٨، ص٩٦٦.

الطعن بالإلغاء بالنسبة للقرار السلبي في فرنسا هي شهرين تبدأ من اليوم التالي لنهاية الأربعة أشهر التي ينبغي على الجهة الإدارية أن تتصرف خلالها، وهذه الأربعة أشهر هي المدة المطلوبة باستمرار حتى يمكن أن يتولد عن سكوت الإدارة قرار ضمني إلا إذا كان هناك نص قانوني خاص يحدد مدة مختلفة في حالة معينة"[1].

أما في الأردن فقد نصت المادة (١١) من قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢ على أنه: "يعد في حكم القرار الإداري رفض الجهة المختصة اتخاذ القرار أو امتناعها عن اتخاذه. إذا كان يترتب عليها اتخاذه بمقتضى التشريعات المعمول بها".

وقد حددت المادة (١٢/أ) مدة الطعن بستين يوماً تبدأ من تاريخ تبليغ القرار أو نشره في الجريدة الرسمية أو بأية طريقة أخرى إذا نص المشرع عليها.

ولكن الفقرة (ب) من المادة نفسها ، استثنت القرار السلبي من هذه المدة حيث تضمنت "في حالة رفض الجهة المختصة اتخاذ القرار أو امتناعها عن ذلك على وفق ما هو مبين في المادة (١١) من هذا القانون تبدأ مدة الطعن المنصوص عليها في الفقرة (أ) من هذه المادة بعد انقضاء (٣٠) يوماً من تاريخ تقديم المستدعي طلباً خطياً لتلك الجهة لتتخذ ذلك القرار".

من خلال هذه النصوص تبين لنا أن المشرع الأردني قد حذا حذو المشرع الفرنسي- مع اختلاف في المدة – فلم يجعل سكوت أو ذ امتناع الإدارة من اتخاذ القرار حالة مستمرة يجوز الطعن فيها في أي وقت طالما أن الإدارة ممتنعة عن إصدار القرار الواجب عليها إصداره. بل حدد مدة ثلاثين يوماً لسكوت أو امتناع الإدارة عن اتخاذ القرار حتى تبدأ مدة الطعن العامة هي ستون يوماً وبتعبير آخر فان مدة الطعن بالقرار السلبي في الأردن هي ستون يوماً تبدأ من اليوم التالي لنهاية الثلاثين يوماً التي يجب على الجهة الإدارية أن تتخذ قراراً بالطلب المقدم إليها.

وهذا ما استقرت عليه أحكام محكمة العدل العليا. ففي أحد أحكامها تقول: "يعد في حكم القرار الإداري رفض الجهة المختصة اتخاذ القرار أو الامتناع عن اتخاذه إذا كان يترتب عليها اتخاذه بمقتضى التشريعات المعمول بها، عملاً بأحكام المادة(١١) من قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢، ويترتب على ذلك سريان مدة الطعن المنصوص بالمادة ١٢/ي من ذات القانون انقضاء ثلاثين يوماً من تاريخ تقديم المستدعي طلباً خطياً لتلك الجهة"[2].

---

(١) د. محمد السيد عبد المجيد ، نفاذ القرارات الإدارية ، مرجع سابق ، ص ٤٣.

(٢) عدل عليا رقم ٩٣/٧ هـ.ع، المبادئ العامة لمحكمة العدل العليا ٩٣-٩٧/القسم الثالث ، إعداد المكتب الفني.

وخيراً فعل المشرع الأردني بسلوكه مسلك المشرع الفرنسي فجعل مدة الطعن ستين يوماً تبدأ من تاريخ قرار الرفض الضمني، إذ أدى إلى استقرار المراكز والأوضاع القانونية وتجنب تعرضها للاضطراب وعدم الاستقرار. لأنه لو لم ينص المشرع على فوات ميعاد معين لكي يعد سكوت أو امتناع الإدارة قراراً ضمنياً بالرفض لاعتبر الرفض قائماً ومستمراً بمجرد عدم الرد على الطلب خلال مدة معقولة؛ أي يعد القرار السلبي حالة مستمرة ويعلل البعض[1] ذلك بأن صاحب الشأن يستمد حقه في إصدار القرار من القانون مباشرة، وأن الجهة الإدارية تتكر عليه ذلك.

٢- **القرار السلبي لا يخضع للتسبيب** الاتجاه العام في القضاء الإداري سواء في فرنسا أم مصر أم الأردن لا تسبيب بدون نص. فإذا ألزم المشرع الإدارة بتسبيب قراراتها فعلى الإدارة أن تلتزم بذلك، وإلا أصبحت قراراتها مشوبة بعيب شكلي جوهري يؤدي إلى بطلانها.

ولكن هذه الشكلية الجوهرية لا يمكن الالتزام بها من جانب الإدارة إلا في حالة القرارات الإدارية الصريحة، أما القرارات السلبية فلا يمكن تسبيبها بحكم طبيعتها، أي أن القرار الإداري السلبي غير مسبب بحكم طبيعته [2].

**د: بداية نفاذ القرار الإداري السلبي**

لكي ينشأ القرار الإداري السلبي لا بد من توافر شرطين :-

**الشرط الأول:** تصرف صادر عن أحد الأشخاص تجاه الإدارة، وهذا يتم بتقديم طلب إلى الجهة الإدارية لإلغاء قرار إداري معين أو الحصول على منفعة ما كالحصول على الترخيص أو الحصول على حق من جهة إدارية [3] .

**الشرط الثاني:** سكوت الإدارة: أي عدم تقديم الجهة الإدارية رداً صريحاً على الطلب المقدم لها خلال المدة التي حددها القانون.

فالسكوت هو الأساس القانوني للقرار الضمني وشرط ضروري لوجوده.

---

(١) د. حسن درويش ، نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء، رسالة دكتوراة ، جامعة عين شمس، ١٩٨١ ، ص ٣٧. د. سمير صادق – ميعاد رفع دعوى الإلغاء – ط١، ١٩٦٩، ص٢٦١.

(٢) د. محمد جمال عثمان جبريل، السكوت في القانون الإداري في التصرفات الإدارية الفردية ، مرجع سابق، ص١٠٠.

(٣) د. محمد جمال عمثان، جبريل ، مرجع سابق، ص٣٤ وما بعدها.

ويبدأ القرار الإداري السلبي بالنفاذ بنهاية المدة التي تظل الإدارة ملتزمة بالسكوت خلالها بعد تقديم الطلب إليها. فتقديم الطلب والتزام الإدارة الصمت خلال المدة التي حددها القانون شرط لبداية نفاذ القرار الإداري السلبي سواء أكان بالرفض أم بالموافقة.

وهذا ما قضت به المحكمة الإدارية العليا المصرية من أنه: "من المستقر في قضاء هذه المحكمة أن القرار الإداري السلبي يتحقق عندما ترفض الجهة الإدارية أو تمتنع عن اتخاذ إجراء كان من الواجب عليها اتخاذه بحكم القانون، فإذا لم يكن إصدار مثل هذا القرار واجباً، فان امتناعها عن إصداره لا يشكل قراراً سلبياً مما يقبل الطعن فيه بالإلغاء"(١).

وأحكام محكمة العدل العليا الأردنية مستقرة على ذلك، فتقول في حكم حديث لها: "يعد في حكم القرار الإداري رفض الجهة الإدارية المختصة أو امتناعها عن اتخاذه إذا كان يترتب عليها اتخاذه بموجب التشريعات المعمول بها .." (٢)

**سابعا :- الاستنتاجات والتوصيات :**

**أ)الاستنتاجات :-**

من خلال بحث موضوع نشأة القرار الإداري توصل الباحث إلى النتائج – التي انتهت إليها الدراسة – والتوصيات الآتية :

**أولا : إن** الوجود القانوني للقرار الإداري الإيجابي يتنازعه في الفقه اتجاهان، اتجاه يرى أن القرار الإداري تتكامل له عناصر وجوده القانوني منذ التوقيع عليه ممن يملك إصداره وأن وسائل العلم به تخرج من عناصر تكوينه. والاتجاه الآخر يرى أن القرار الإداري لا تتكامل عناصر وجوده القانوني إلا من تاريخ العلم به واعتبار العلم بالقرار الإداري من بين العناصر المكونة له .

ولقد أظهرت الدراسة إمكانية التوفيق بين الاتجاهين ، وذلك بتعليق القرار الإداري على إشهاره، فالقرار تتكامل له عناصر وجوده منذ لحظة التوقيع عليه. وهذا يتفق مع اتجاه التوقيع على القرار ، إلا أن نفاذ هذا القرار يتوقف على قيام الإدارة بإشهاره، وهذا يتفق مع اتجاه العلم بالقرار، فإشهار القرار ليس فقط شرطا للاحتجاج به في مواجهة الأفراد وإنما أيضا لنفاذه وتطبيقه عليهم .

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٣٦١ لسنة ٣٥ ق. ١٩٩١، الموسوعة الإدارية الحديثة ١٩٩٣/١٩/١٥، ج٣٥، قاعدة ٢٢٧، ص ٩٦٥ وأنظر في هذا المعنى، حكم المحكمة الإدارية العليا في القضية رقم ٧٨٩ لسنة ٣٦ ق ١٩٩٣، الموسوعة ، ج٣٥، قاعدة ٣٢٩، ص ٩٦٧.

(٢) عدل عليا رقم ٩٦/٢٧٢، مجلة نقابة المحامين ، ص ٤٤١٩، ١٩٩٧، وأنظر أيضاً، عدل عليا رقم ٩٥/١٣٢، مجلة نقابة المحامين، ص٧٣٦، ١٩٩٦ : عدل عليا رقم ٩٣/١٠١، المجلة ، ص١٨٠، ١٩٩٥.

**ثانيا :** القرار الإداري السلبي يبدأ في النفاذ بنهاية المدة التي تظل الإدارة ملتزمة بالسكوت خلالها بعد تقديم الطلب إليها، فتقديم الطلب والتزام الإدارة الصمت – خلال المدة التي حددها القانون – شرط لبداية نفاذ القرار الإداري السلبي سواء أكان بالرفض أم بالموافقة .

**ثالثاً :- إن** الفقه الفرنسي يرى أن طبيعة النص المنشئ للقرارات الإدارية السلبية يرجع إما إلى افتراض قانوني أو قرينة قانونية . إما مجلس الدولة الفرنسي فقد قرر القاعدة العامة وهي أن سكوت الإدارة خلال المدة المحددة لها لا يمكن أن ينتج عنه قرار إداري ضمني سواء أكان إيجابياً أم سلبياً إلا بنصٍ يقرره أيا كان تشريعياً أم لائحياً .

وكذلك التشريعان المصري والأردني لا توجد بهما قاعدة عامه تجعل من التزام الإدارة خلال مدة معينة يولد قراراً إداريا سواء بالرفض أم بالموافقة ، بل أن المشرع هو الذي يقرر قيمة ايجابية للقرار الإداري السلبي ، وهذا ما جرت عليه إحكام القضاء الإداري سواء في مصر أم الأردن .

ب-التوصيات :-

١- ضرورة إصدار تشريع يلزم الإدارة بإشهار قراراتها الإدارية خلال مدة زمنية محددة.

٢-الوضوح في أسلوب ولغة القرارت لكي تكون مفهومة وواضحة من قبل الجهات المنفذة.

٣-تهيئة الكادر المتعلم ومن ذوي المعرفة والخبرة لتسهيل تطبيق القرارات.

مراجع البحث

أ- المراجع باللغة العربية :


١- خالد الزعبي، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، دراسة مقارنة، ط١، منشورات المركز العربي للخدمات الطلابية، ١٩٩٣ .

٢- سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، دار الفكر العربي ، ١٩٨٤ .

٣- محمد جمال عثمان جبريل، السكوت في القانون الإداري في التصرفات الإدارية الفردية، كلية الحقوق، جامعة المنوفية، ١٩٩٦ .

٤- محمد فؤاد عبد الباسط، أعمال السلطة الإدارية ( القرار الإداري ، العقد الإداري)، مكتبة الهداية للنشر والتوزيع، الإسكندرية، ١٩٨٩ .

٥-محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري – التعريف والمقومات، النفاذ والانقضاء – دار الفكر الجامعي، الإسكندرية ، ٢٠٠٠ .


**ب- الرسائل الجامعية**


١- حسن درويش، نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، ١٩٨١ .

١- د. حسن درويش، نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، ١٩٨١ .
٢- د. عبد العزيز سيد الجوهري، القانون والقرار الإداري في الفترة ما بين الإصدار والشهر، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ١٩٧٥ .
٣- د. محمد السيد عبد المجيد، نفاذ القرارات الإدارية، رسالة دكتوراه ، جامعة القاهرة، ٢٠٠٠

**ج- المقالات والأبحاث**

١- د. شمس الدين مرغيني، القرارات الإدارية التنظيمية في دولة الإمارات العربية المتحدة، مجلة العلوم الإدارية، السنة ٢٩، العدد الأول، يونيو ١٩٨٧ .
٢- د. عادل الطبطباني، نشأة القرار السلبي وخصائصه القانونية، مجلة العلوم الإدارية المصرية ، السنة ٣٦، العدد الأول، ١٩٩٤ .

**د- الدوريات والمجموعات الموسوعات**

**١- الدوريات :**

- مجلة العلوم الإدارية المصرية .
- منشورات مركز عدالة ، عمان .
- مجلة نقابة المحامين الأردنيين .
- مجلة المحاماة المصرية .
- المجلة القضائية الأردنية .
- الجريدة الرسمية الأردنية .

**٢- مجموعات الأحكام**

- مجموعة إحكام محكمة القضاء الإداري المصرية/ إصدار المكتب الفني .
- مجموعة المبادئ ، التي قررتها المحكمة الإدارية العليا المصرية / إصدار المكتب الفني في خمس عشرة سنة ١٩٦٥ - ١٩٨٠ .
- مجموعة المبادئ القانونية لمحكمة التمييز بصفتها محكمة عدل عليا في ٣٥ سنة من ١٩٥٣ - ١٩٨٧ .
- مجموعة المبادئ القانونية لمحكمة العدل العليا / نقابة المحامين .
- أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي، ترجمة د. احمد يسري، دار الفكر العربي، ط١٠، ١٩٩٥ .

**٣- الموسوعات :**

- الموسوعة الإدارية الحديثة ( د. نعيم عطية والمستشار حسن الصكهاني، المبادئ القانونية من عام ١٩٤٦ - ١٩٨٢. ومن عام ١٩٨٥ - ١٩٩٣ . ومن عام ١٩٩٤ - ١٩٩٧ للمحكمة الإدارية العليا ، الدار المصرية للموسوعات، القاهرة .

**هـ- الأنظمة والقوانين**

١- الدستور الأردني، ١٩٥٢ .

٢- دستور جمهورية مصر العربية، ١٩٧١ .

٣- قانون العاملين المدنيين بالدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ .

٤-قانون الانتخاب لمجلس النواب رقم ٢٤ لسنة ٢٠٠١ .

٥- قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ .

٦- قانون محكمة العدل العليا الأردنية رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢ .