القرار الإداري السلبي بين المفهوم والخصائص

م. احمد علي محمد
جامعة كركوك / كلية القانون والعلوم السياسية

Negative administrative decision between concept and characteristics

M. Ahmed Ali Muhammad
Kirkuk University / College of Law and Political Science

اولا: المقدمة

تعد القرارات الإدارية من أهم الوسائل القانونية؛ لقيامها بنشاطها ووسائل اخرى تمكنها من أداء مهامها ضمن المرفق العام والضبط الإداري، ولذلك فأنه من أهم وسائلها وأكثرها انتشاراً القرار الإداري لقدرته على تنفيذ القوانين وتحقيق الصالح العام والرقابة بانتظام واطراد، كما تميز القرار الإداري بتعدد صوره وعدم اتخاذه لصفة أو شكل معين، فالأصل عند الإدارة هو صدور قراراتها مكتوبة، صريحاً كان ذلك أم ضمنياً، مسببا أم غير مسبب، إيجابياً أم سلبيا ما لم يتم فيه الرفض بصورة واضحة وصريحة. وبالرغم من ذلك فأنها قد تلتزم (أي الإدارة) الصمت تجاه الأفراد لموقف معين ولا تعبر عن إرادتها بأي من الوسائل الخارجية أو الإشارة ليفهم قصدها ومضمونها، فيسبب صمتها هذا والسكوت قرارات تضر ببعض الأفراد وتعيقهم في معرفة موقف الإدارة من ذلك، فنشأ مصطلح القرار الإداري السلبي كرد فعل لموقف الإدارة نتيجة لتصرفاتها وكبح جموحها باعتبار أن صمتها تجاه الطلبات المقدمة إليها وعدم اتخاذها للقرارات والتي كانت إحدى واجباتها لاتخاذ القوانين واللوائح مما يلحق الضرر بالفرد، والذي بدوره لا يستطيع التصدي لهذه المواقف ومنازعة الإدارة أمام القضاء، ونتيجة لعدم وجود قرار مصرح به ليتم محاسبتها على ذلك، فاتجه المشرع لتنظيم القرار الإداري السلبي واستخدام الإدارة لأسلوب الصمت وعده بمثابة قرار يجوز الطعن فيه أمام القضاء ومسائلة الإدارة كما هو متبع في القرار الإداري الصريح (أي الايجابي).

ثانيا: أهداف واشكالية البحث

يتمثل هدف البحث بتوضيح المقصود بالقرار الإداري السلبي وبيان خصائصه المتعدده، مع الاشارة الى موقف القضاء الإداري منه ومناقشة تطبيقاته بصدد هذا القرار .

أما اشكالية البحث فتكمن في صعوبة اثبات هكذا قرار ينطوي على الصمت والتجاهل تجاه أمر أو طلب ما، وهل يفسر الصمت أو السكوت على القرار الاداري دائما على انه موافقة أم رفض والوقوف عند موقف القضاء الإداري من ذلك .

ثالثا: منهجية البحث

سوف نتبع في هذا البحث المنهج الوصفي التحليلي إذ سنقوم بتحليل الأحكام القانونية والاجتهادات القضائية المتعلقة بهذا الموضوع .

رابعا: خطة البحث

سوف يتناول الباحث في هذا البحث موضوع مسؤولية الإدارة عن التقصير الصادرة منها وإحداث الأضرار الناجمة عن التصرفات منها، وبناء على ذلك قسمنا البحث إلى مبحثين مسبوقين بملخص وتمهيد، ومن ثم سنتطرق في المبحث الاول لمفهوم القرار الإداري السلبي، أما المبحث الثاني فسنبين فيه خصائص القرار الإداري السلبي، وسوف نختم البحث بخاتمة تتضمن أهم الاستنتاجات والمقترحات ذات الصلة بالموضوع..... والله ولي التوفيق .

المبحث الأول

مفهوم القرار الإداري السلبي

سنتناول في هذا المبحث توضيح مفهوم السكوت ومناقشة المقصود بالقرار الاداري السلبي وكما يأتي:

المطلب الأول: مفهوم السكوت

سنوضح مفهوم السكوت في القانون عموما وفي القرار الإداري السلبي خصوصا وكما يأتي:

الفرع الاول: مفهوم السكوت في القانون

في سياق القانون الخاص، السكوت يعني عدم التعبير عن الإرادة باستخدام الوسائل الشائعة والمعتادة ، فيما يتعلق بالقانون الإداري، يتم تعريف السكوت على أنه ما يُعبر عنه في إطار القرارات الإدارية بجملة واحدة، ويعبّر عن موقف معين من بين مواقف يمكن أن تكون الإدارة قد تعنيهما بهذا الصمت. فإما أن يُفهم السكوت عن موافقتها على هذا القرار، وإما أن يُفهم عن رفضها له.

الفرع الثاني: مفهوم السكوت بالقرار الإداري السلبي

السكوت يرتبط بالقرار الإداري السلبي المترتب عليه، إذ يشير السكوت في اللغة إلى الصمت والسكون، ويمكن أن يُستخدم تعبير "سكت الرجل يسكت سكتاً" للإشارة إلى أن الشخص توقف عن الكلام وأصبح هادئًا(ابي الفضل جمال الدين، بدون طبع، ص44-43). بالمثل، يمكن أن يُستخدم تعبير "سكت يسكت سكوتاً وسكتاً" للإشارة إلى أن الشخص قطع الكلام وأصبح في حالة من الصمت"

" للإشارة إلى الاستقرار والهدوء. وبالنسبة للكلمة "السكات"، تُستخدم كوزن غراب لكلمة "السكوت" وتعني الصمت وعدم الكلام. بالإضافة إلى ذلك، يمكن استخدام تعبير "رجل سكيت بالكسر والتثقيل كثير السكوت صبرا عن الكلام " ،(العلامة احمد بن محمد،2000، ص169-170)، للإشارة إلى شخص يكون صامتًا بشكل متكرر ومتحملًا للصمت بصبر عن الكلام" وهكذا، أظهرت الدراسات اللغوية أن السكوت يشير إلى الصمت وعدم الكلام، بالإضافة إلى الاختلاف بين السكوت والقانون الخاص

بالقانون الإداري.وفيما يتعلق بالغضب، يمكن أيضًا استخدام تعبير "سكت الغضب" و"اسكت بالألف"

المطلب الثاني: مفهوم القرار الإداري السلبي

سنتناول في هذا المطلب بيان المفهوم في الاصطلاح الفقهي والقانوني وفقا لما يأتي:

الفرع الأول: مفهوم القرار الإداري السلبي فقها

تعددت التعريفات التي تم إيرادها للقرار السلبي إذ لم يكن هناك أي اتفاق لدى الفقه الإداري في مفهوم القرار الإداري السلبي.

فقد جاء تعريفه على النحو الآتي (إذا رفضت الإدارة أو امتنعت عن اتخاذ إجراء يكون من الواجب عليها اتخاذه وفقًا الوائح والقوانين، أو إذا سكتت عن الرد على تظلم مقدم إليها، يتم ذلك خلال فترة زمنية محددة بواسطة القانون)، (عادل الطبطبائي، 1994، ص14) ، لذا فإن القرار سلبي يظهر عند التزام جهة الإدارة بالصمت أو السكوت نحو موقف معين دون التعبير عن إرادتها ضمن وسائلها الخارجية أو استخدامها لأسلوب الإشارة الذي لا يفهم منها اتجاه مقصدها أو مضمونها الذي تم إلزامها به من قبل المشرع لاتخاذ قرارها، لذا فقد عد القرار الإداري السلبي بأنه تصرف قانوني تلجأ إليه الإدارة عند امتناعها عن اتخاذ الإجراء في الوقت الذي يجب اتخاذه للقرار، شريطة أن يكون منصوصا عليه ضمن القوانين واللوائح، كذلك في حال رفض الإدارة لإصدار قرار كان من اللازم أن تصدره أو أن تمتنع عن فعل ذلك (المادة 6، 1991، ج26)، وهذا كله وجب أن يتم خلال فترة زمنية محددة قانوناً أو أن تقوم بالسكوت عن الرد لتظلمات الأفراد وهو ما سمي بالطعن، (المادة 830، قضاء الإداري المصري) .

كما نصت الفقرة الأخيرة للمادة العاشرة من قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لسنة 1972 والذي تم تبنيه من معظم الفقه في تعريف المشرع للقرار السلبي بأنه (رفض السلطات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للقوانين واللوائح)، (ماجد راغب الحلو، 2006، ص418، واحمد سلامة،2003، ص220، و، سامي جمال، 2010، ص540) .

الفرع الثاني: مفهوم القرار الإداري السلبي قضاء

تم توضيح دور محكمة القضاء الإداري في تفسير مفهوم القرار الإداري السلبي من خلال نص المادة رقم (7/ثانيا/هـ) من قانون التعديل الثاني لمجلس شورى الدولة العراقي رقم (106) لعام 1989، وايضا في قانون مجلس الدولة رقم (65) لعام 1979 بتعديله الخامس رقم (17) لعام 2013 في المادة (7/سادسا) حيث اشارت الى " .... يعتبر في حكم القرارات والأوامر التي يجوز الطعن فيها رفض أو امتناع الموظف أو الهيئات في دوائر الدولة والقطاع الاشتراكي عن اتخاذ قرار أمر كان من الواجب عليها اتخاذه قانونيا والتعويض عنها " ، والحكم الصادر عن محكمة القضاء الإداري المصرية في الدعوى رقم 14/773 جلسة 1965/4/18.

وقد أيدت المحكمة الإدارية العليا هذا المفهوم بخصوص القرار الإداري السلبي، الذي يتطلب من الإدارة اتخاذ قرار محدد وفقًا للقانون، حتى في حالة توفر الشروط المقررة قانونًا. وعلى الرغم من ذلك، بقيت الإدارة صامتة ولم تلتزم بالاستجابة لنداء القانون، مما يعكس السلبية وعدم اتخاذ القرار الذي تم فرض اتخاذه بموجب التشريع .

وفيما يتعلق بتعريفها، حيث أوضحت محكمة العدل الأردنية أن القرار الإداري السلبي هو "رفض السلطة الإدارية وامتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقًا للقوانين واللوائح" .

ومن خلال المادة (11) من القانون رقم (112) لعام 1992، أكدت محكمة العدل الأردنية أنه يُعتبر قرارًا إداريًا سلبيًا رفض الجهة المختصة اتخاذ قرار أو امتناعها عن اتخاذه، عندما يكون من الواجب على تلك الجهة اتخاذ القرار بموجب التشريعات المعمول بها.

لذلك، يتبين للباحث أن القرار الإداري السلبي هو نتيجة موقف سلبي من الإدارة في الإعراب عن إجراء واجب عليها اتخاذ موقف تجاهه. وبالإضافة إلى ذلك، تقوم الإدارة بإعلان واضح وصريح عن امتناعها عن إصدار القرار الذي كانت ملزمة بإصداره، على الرغم من وجود نص في القانون أو اللوائح يلزمها بذلك.

المبحث الثاني

خصائص القرار الإداري السلبي

من الخصائص الفريدة للقرار الإداري السلبي أنه ينشأ استنادًا إلى أساس قانوني، وبالتالي يتميز بخصائص تختلف عن التصرفات القانونية وباقي الأعمال الإدارية المختلفة. وبالتالي، ليست جميع الأعمال القانونية التي تم إصدارها من جهة إدارية عامة تُعتبر قرارًا إداريًا يختص القضاء الإداري بإلغائه وتعليق تنفيذه. وبناءً على ذلك، يجب التحقق من وصف القرار الإداري وتميزه عن غيره من الأعمال التي تصدر عن السلطات الإدارية من خلال عدة خصائص، (عادل سعيد، 1999، ص19، و، احمد عودة، 1988، ص329)، لذا سنقسم هذا المبحث الى خمسة مطالب وذلك وفق التفصيل الاتي

المطلب الأول: القرار الإداري السلبي تصرف قانوني

لكي يتم تفعيل الرقابة القضائية على القرار الإداري السلبي، يجب وجود تشريع يحدد الإجراءات التي تتخذها الإدارة والتي يمكن الطعن في القرارات السلبية الناتجة عنها. ينص قانون الإجراءات المدنية والإدارية (القانون 9-8) على ذلك، حيث تنص المادة (830) في الفقرتين الأولى والثانية على أن سكوت الجهة الإدارية عن الرد على التظلم، لمدة شهرين، يعتبر قرار رفض ويبدأ العد التنازلي لهذا القرار من تاريخ تبليغ التظلم.

بالإضافة إلى تنوع أعمال السلطة الإدارية، حيث تتضمن أعمالًا مادية وأعمالًا قانونية، ويتميز العمل القانوني بأنه يهدف إلى إحداث تأثير قانوني يتمثل في إنشاء حالة قانونية جديدة أو تعديل حالة قانونية موجودة أو إلغائها. بينما العمل المادي يكون بعيدًا تمامًا عن الآثار القانونية ولا ينتج عنه أي حقوق أو التزامات قانونية. وبناءً على ذلك، تم استبعاد العمل المادي من الأعمال المتعلقة بالقرارات الإدارية ، (محمد جمال،و، حمدي محمد، و، نواف كنعان، 2010، ص238).

كما نص قانون مجلس الدولة المصرية، في المادة (24) في الفقرة قبل الأخيرة على القرارات السلبية بأنه "عندما تمر مدة ستين يومًا على تقديم التظلم دون أن تُجاب عليه من قبل السلطات المختصة، يُعتبر ذلك رفضًا للتظلم، وبالتالي لا يمكن الاعتماد على الممارسة العرفية كمصدر للقرارات السلبية" (احمد سلامة بدر، 2003، ص221)، فإن

سكوت الإدارة خلال المدة المحددة يعد قرارا إداريا سلبيا، سواء برفض الطلب أو قبوله، ويتم تحديده بواسطة المشرع في مصر. فقد تضمنت نصوص القانون الإداري في مصر بنودًا تعتبر سكوت الإدارة عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقًا للقوانين واللوائح نوعًا من ولادة القرار الإداري السلبي، (عادل الطبطبائي، 1994، ص24-27)، وفي فرنسا، خلال الفترة المحددة، لا يمكن أن ينتج سكوت الإدارة أي قرار إداري ضمني، سواء كان إيجابيًا أو سلبيًا، إلا إذا وجد نص يقرر ذلك بوضوح. لا يهم فيما بعد ما إذا كان ذلك النص من القوانين التشريعية أو اللوائح الإدارية. ففي فرنسا يتم قبول الطعن في القرارات الإدارية سواء كانت النتيجة لنص تشريعي أو تم ذكرها ضمن قرار إداري لائحي.

المطلب الثاني: القرار الإداري السلبي قرار مستمر

قسمت القرارات الإدارية من حيث تنفيذها إلى قرارات ذات أثر حال ومباشر، وقراراًت مستمرة التنفيذ، (حسني درويش عبد الحميد، 1981، ص32)، ويعرف النوع الأول من القرارات بأنها التي ينتهي مضمونها بمجرد تنفيذها مترتبة آثارها بمجرد صدورها، ولا يستغرق تنفيذها مدة طويلة، وذلك مثل قراراًت التعيين أو الترقية أو الجزاءات، فإن قيام القاضي بترقية موظف له أثر مباشر بتغيير المركز القانوني لهذا الموظف، أما النوع الثاني وهو القرارات المستمرة، (احمد سلامة بدر، 2003، ص221)، فأنها تتميز باحتمالية تنفيذها وقت صدورها وفي المستقبل بناء على آثار تنفيذها التي لا تنتهي بعد بمعنى آخر أن آثارها تحدث بصفة متجددة فلا تستنفذ مضمونها بمجرد تطبيقها بل تظل قائمة منتجة لآثارها في المستقبل إلى أن تنتهي بطريق أو آخر من طرق انقضاء القرارات الإدارية، (سامي جمال الدين، 2010، ص68،و ، محمد جمال عثمان جبريل، 1996، ص76)، مثال ذلك قيام الإدارة بالإمتناع عن الطلب المقدم إليها فبيان موقفها بالامتناع يظل قائما طالما لم تقم بالتدخل بالصورة الإيجابية لإنهاء موقفها، (احمد سلامة بدر، 2003، ص222)، لذا فقد تم تعريف الفقه للقرارات الإدارية المستمرة بأنها: "تلك القرارات التي لا تستنفذ مضمونها بمجرد تطبيقها، بل تظل قائمة منتجة لأثارها في المستقبل" (عبد العليم عبد المجيد، 2003، ص47) .

فمن خلال ما نصت عليه المادة (157) من قانون التأمين الاجتماعي للمحكمة الإدارية العليا في مصر والتي قضت في أحكامها على أنه: "لا يتقيد بميعاد الطعن عدم

عرض الطلب على اللجنة لتصدر قراراها بشأنه"، وهذا ما يعتبر قرارا سلبيا بالامتناع الذي تم الاتجاه إليه من قبل الجهة الإدارية وامتناعها للعرض على لجنة المنازعات، وهذا هو ما تعلق بالقرار السلبي المستمر والذي لا يقبل فيه أي طعن لعدم تقييده بميعاد الستين يوما، (شعبان عبد الحكيم، 2011، ص58)، وفي هذه الحالة يبقى القرار السلبي مستمرا لا يتقيد الطعن به بميعاد الستين يوما .

فقد أشار قانون مجلس الدولة رقم (47) لعام 1972 في المادة العاشرة الفقرة الأخيرة الى انه "... ويعتبر في حكم القرارات الإدارية رفض السلطات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقا للقوانين واللوائح"، وبهذا فإن القرار السلبي المتعلق بهذا النوع في حال بقاء الإدارة ممتنعة عن إصدار القرار الواجب عليها إصداره، وفي حكم آخر لها قضت بأن القرار السلبي بامتناع جهة الإدارة عن آتيان فعل كان يجب عليها أن تفعله وهو تمكين الطاعن من استلام عمله بعد عودته من الإعارة يعتبر حالة مستمرة ومتجددة ويمتد الطعن عليه ما بقيت الإدارة على موقفها" ، وفي حال فوات مدة أربعة أشهر على تقديم الطلب لجهة الإدارة دون وجود أي إجابة من قبل السلطة الإدارية المختصة، والذي يدل بمثابة قرار الرفض سواء أكان ذلك ضمن سلطة الإدارة المقيدة أم التقديرية، فقد ذهب مجلس الدولة إلى جواز الطعن عليه بالإلغاء في خلال مدة الشهرين التالية على مضي الأربعة الأشهر والتي ترتب عليها صدور قرار ضمني بالرفض، (خالد سيد محمود، 2011، ص325) .

فقد أشار بعض الفقه بأن مسلك المشرع الفرنسي هدفه توفير الاستقرار للمراكز القانونية بعد مضي فتره قصيرة، وتجنب تعرضها لعدم الاستقرار،وهو اتجاه أفضل مما سار عليه القضاء المصري، (عادل الطبطبائي، 1994، ص33) .

ويرى البعض الاخر أن أساس اعتبار القرار الإداري السلبي من القرارات المستمرة هو أن صاحب الشأن يستمد حقه في إصدار القرار من القانون مباشرة الذي يلزم الإدارة بإصدار هذا القرار، لكنها تنكر عليه ذلك وتمتنع عن إصدار القرار بحجة عدم توافر الشروط المنصوص عليها في القانون، (حسني درويش عبد الحميد، 1981، ص39، و، خالد سيد محمود، 2011، ص326)، كما أن القانون لم ينص على أن فوات ميعاد معين يعد قراراً ضمنياً بالرفض، وعلى ذلك فالامتناع أو الرفض المنسوب لجهة الإدارة يعد قائما ومستمرا بمجرد عدم الرد على الطلب خلال فترة معقولة وطالما أن الرفض

مستمر . فمن الممكن أن يتم الحكم بعدم قبول الدعوى وذلك لعدم انتفاء القرار الإداري وهذا ما أشارت إليه المحكمة الإدارية العليا من خلال (الطعن رقم 1097 لسنة 28 ق- جلسة 1992/12/13)، لأن من شروط قبول دعوى الإلغاء وعدم انتفاء القرار الإداري هو وجود القرار والذي يتم البحث فيه قبل التطرق لموضوع الدعوى، وهذا ما أكد عليه المستشار الدكتور محمد ماهر أبو العينين بأنه الأقرب إلى الصواب في إصدار الحكم، (محمد ماهر ابو العينين، 1996، ص156)

المطلب الثالث: القرار الإداري السلبي غير خاضع للتسبيب

إن الأصل لجهة الإدارة عدم التزامها بتسبيب قراراتها إلا إذا تم ألزامها من قبل القانون أو تم الفرض عليها من قبل القضاء لهذا الأمر، وفي هاتين الحالتين يعد التسبيب شرطاً شكلياً في القرار الإداري ومن ثم يعد عدم التسبيب عيبا يصم القرار بعدم المشروعية.

وهناك أيضا العديد من الأمثلة المتعلقة بالقوانين والأنظمة التي ألزمت الإدارة بتسبيب قراراتها بنص صريح: "قانون المطبوعات الذي نص على وجوب تسبيب قرار مجلس الوزراء أو وزير الإعلام برفض ترخيص إصدار مطبوعة صحفية أو مطبوعة متخصصة" (نواف كنعان ، 2009، ص266)، لذا تم إثارة جدل لتحديد مفهوم النص القانوني المتعلق بين المجلس الدستوري ومجلس الدولة الفرنسي، كما تضمن حكم شهير للمجلس الدستوري الفرنسي ((C.C,F، (عادل الطبطبائي، 1994، ص21)، بتاريخ 1969/6/26 والذي أقر بالمبادئ القانونية العامة السائدة في فرنسا بأن سكوت الإدارة خلال الفترة المعينة ينتج عنه قراراً إداريا بالرفض، وهذا المبدأ لا يمكن أن يتم إقراره إلا من خلال نص تشريعي، (عادل طبطبائي، 1994، ص21) .

تسبيب القرارات الإدارية يحمل العديد من الفوائد، حيث يعزز التأني والروية ويضمن السلامة، حيث لن تصدر جهة الإدارة القرار إلا إذا توفرت الأسباب الحقيقية لذلك. وتلتزم الإدارة بالكشف عن الأسباب في قرارها، يتم رقابة القضاء الإداري على عملية التسبيب، مما يضمن عدم انحراف الإدارة عن مبدأ المشروعية، وكما أن التسبيب يمنح صاحب الشأن فهمًا أفضل لسبب القرار، مما يتيح له الاحتجاج عليه في حالة رؤية عدم صحته، والصمت في حالة صحته. وبالتالي، يؤدي التسبيب إلى تقليل عدد القضايا التي يتم تقديمها إلى القضاء وتحقيق العدالة بطريقة فعالة. بالإضافة، يسهل على القاضي

مراقبة المشروعية في القرار الإداري، مما يسهم في تحقيق العدالة، (عليوه مصطفى فتح الباب، 1997، ص129–133)، وبالتالي يمكن اعتبار القرار السلبي قرارا مستمرا يظل ساريًا طالما تستمر الإدارة في عدم القيام بما يجب عليها فعله وفقًا للتكليف القانوني. وقد أكد القضاء الإداري المصري هذا المفهوم، حيث قضت محكمة القضاءالإداري المصرية في حكمها أن "الدعوى المرفوعة لإلغاء القرار الإداري السلبي بالامتناع لا تخضع للمواعيد المحددة لتقديم دعاوى الإلغاء، طالما أن الامتناع ما زال قائمًا"(عادل طبطبائي، 1994، ص21)، وبالتالي، يتضح للقضاء الإداري أنه لا يوجد تسبيب بدون نص قانوني، وهذا ينطبق بشكل خاص على القرار الصريح، (رمضان محمد بطيخ، و، نوفان العجامة، 2011–2012، ص375، و، محمد جمالجبريل، 1996، ص99)، وفيما يتعلق بالقرارات السلبية، فإنه لا يخضع لأي قاعدة مكتوبة، حيث يتم استنتاجه من خلال سكوت جهة الإدارة، ومن الصعب أن يكون هذا الصمت سببًا محددًا، إذا تم فرض تسبيب قراراتها السلبية على جهة الإدارة، فقد يؤدي ذلك إلى رفض الطلبات المقدمة إليها بشكل عشوائي وبناءً على أسباب غير حقيقية، (احمد سلامة بدر، 2003، ص222) ، لذلك فإن الأصل هو أن جهة الإدارة غير ملزمة بتسبيب قراراتها الإدارية إلا إذا كان ذلك مطلوبًا منها قانونيًا. وفي حالة الوجوب القانوني للتسبيب، يعد عدم التسبيب عيبًا يؤثر على مشروعية القرار. أما فيما يتعلق بالقرار الإداري السلبي، فلا يمكن أن يكون هو السبب نظرًا لطبيعته الخاصة، وهذا ما اتجه إليه مجلس الدولة الفرنسي في العديد من أحكامه إذ تم الإقرار في أحدها والمتعلق بالقرار السلبي بالرفض، (عادل طبطبائي، 1994، ص35)، وهذا بسبب طبيعة القرار، جاهلا بعنصر التسبيب في القرار الإداري، وأما فيما يتعلق بحكم آخر لها خاص بالقرار السلبي فكان القبول مقررا بذلك بصحة هذا القرار، نتيجة لطبيعته التي لا يمكن أن يكون وفقا لها مسببا لذلك

(محمد فؤاد عبد الباسط، 1997، ص130–131) A cause de sa nature (ne peut étre motive ، ومع ذلك، ينبغي أن ننتبه إلى أن وجود ركن السبب ضروري في القرار الإداري السلبي، فهناك اختلاف بين ضرورة توفر سبب تسبيب القرار كشرط شكلي وفقًا لمتطلبات القانون، وبين ضرورة أن يكون القرار مستندًا إلى سبب يبرره حقًا في الواقع وفقًا للقانون. فالسبب هو ركن أساسي في تكوين القرار كتصرف قانوني، ولا يمكن أن يكون هناك تصرف قانوني بدون سبب. يقوم القضاء بمراقبة وجود الأسباب

وشرعيتها في القرار الإداري، و يجب أن نأخذ في الاعتبار أن الطبيعة الخاصة للقرار الإداري السلبي قد يجعل مهمة القضاء أكثر تعقيدًا في التحقق من وجود السبب مقارنةً بالقرار الصريح ، لذلك يعتبر الاحتجاج من قبل الأفراد على القرار الإداري من المبادئ الأساسية التي ترتبط به، و يتم توجيه الاحتجاج عن طريق علم الأفراد بواسطة وسائل قانونية محددة، مثل الشهر أو التبليغ، وبالتالي لا يتم تنفيذ القرار الإداري إلا من تاريخ علم الأفراد به، يجب أن يكون للقرار الإداري وجود مادي حتى يتمكن الأفراد من الاطلاع على محتواه، و يتميز القرار الإداري السلبي بأنه غير مادي، حيث يستند إلى افتراض وجود إرادة ضمنية من الإدارة للرفض أو القبول للطلب المقدم بعد انتهاء الوقت المحدد.

المطلب الرابع: القرار الإداري السلبي غير قابل للشهر

تعتمد القاعدة العامة للقرارات الإدارية على أنها غير نافذة في مواجهة الفرد إلا من تاريخ تحديده وعلمهم بها. ويتم تحقيق ذلك من خلال إعلان القرار والحصول على علم يقيني بها، أو من خلال عملية النشر في الجريدة الرسمية. وبمعرفة جميع عناصر القرار ومحتوياته من خلال الإعلان أو النشر، يصبح القرار الإداري غير نافذ في مواجهة الأفراد الا من تاريخ علمهم بها. يتم تحديد طبيعة القرار الإداري، سواء كان فرديًا أو تنظيميًا.

بشكل آخر، لا يمكن للأفراد أن يقدموا احتجاجًا في مواجهة القرار إذا كانوا على علم بالقرار من خلال أحد الوسائل المعترف بها قانونًا لنقل المعلومات، مثل النشر في إحدى الصحف الرسمية أو الإعلان، أو إذا كانوا على علم يقيني بالعناصر المتعلقة بالقرار ومحتوياته، (صلاح الدين فوزي، 2001، ص898، و، محمد فؤاد عبد الباسط، بدون نشر، ص404-459) .

نتيجة لذلك، يكون القرار الإداري غير نافذ فيما يتعلق بالأفراد المعنيين به إلا من تاريخ علمهم به. يمكن أن يتم العلم بالقرار إما عن طريق إعلان يقدم معلومات دقيقة وكاملة بجميع عناصر القرار ومحتوياته، أو عن طريق النشر في الجريدة الرسمية. يتم تحديد كيفية إشعار الأفراد بالقرار، سواء كان ذلك القرار فرديًا أو تنظيميًا، وفقًا لنوع القرار الإداري ذاته.

تصنف القرارات التنظيمية على أنها تحتوي على قواعد عامة مجردة و ملزمة للتطبيق على عدد غير محدد من الأفراد في حال توفر الشروط المطلوبة لتطبيقها، ولا ينحصر موضوعها في تطبيقها على حالة أو فرد محدد، بالنسبة للقرارات التنظيمية، يتم نشرها لعامة الافراد دون الحاجة إلى إجراء إعلان فردي. أما القرارات الفردية، فتُوجَهُ لفرد أو مجموعة من الأفراد المعنيين بذواتهم، وفي هذه الحالة، يجب إجراء إعلان للقرار لإبلاغ الأفراد المعنيين، (سليمان الطماوي، 1991، ص562-563) .

من الناحية المنطقية، يُعَتَبَرُ الحصول على المعلومات المتعلقة بالقرار الإداري مرتبطًا بوجود القرار نفسه بشكل مادي، حتى يتسنى للأفراد معرفة محتواه. ولذلك، فإن القرار الإداري السلبي لا يمكن أن يكون موضوعًا للشهر، سواءً كان ذلك بإعلانه للشخص المعني في حالة كونه قرارًا فرديًا، أو بنشره في حالة كونه قرارًا تنظيميًا. يعود سبب ذلك إلى عدم وجود مادي للقرار الإداري السلبي، حيث يعتمد بشكل كامل على افتراض من قبل المشرع وجود إرادة ضمنية للإدارة بالرفض، (محمد جمال جبريل، 1996، ص115-116، و، عادل طبطبائي، 1994، ص37، و، شعبان عبد الحكيم، 2011، ص62) .

واستنادًا إلى ذلك، قررت المحكمة الإدارية العليا قبول الطعن في القرارات السلبية التي لم تلتزم بالفترة الزمنية المحددة لها، و بناءً على أحد أحكامها، نظرت المحكمة الإدارية العليا في "القرارات السلبية بالامتناع عن إنهاء الخدمة" استنادًا إلى حكم المادة (98) من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم (47) لعام 1978. عندما تتوافر شروط الاستقالة الحكمية كشرط لإنهاء الخدمة، لا تعتبر المنازعات المتعلقة بها جزءًا من المنازعات المنصوص عليها في البنود الثالثة والرابعة والتاسعة من المادة رقم (10) من قانون مجلس الدولة رقم (47) لعام 1972. وبالتالي، لا ينطبق عليها الحكم الوارد في المادة (12) من قانون مجلس الدولة ولا تخضع لطلب إلغائها قبل تقديم طلب لإلغائها، وبالإضافة إلى ذلك، فإنه لا يوجد ميعاد محدد لتقديم الطعن في هذه الحالات، حيث يمكن تجديدها في أي وقت.

لذلك، يتميز القرار الإداري السلبي بعدم إمكانية تعرضه للعلانية أو رفضه أن يكون موضوعًا للشهرة بشكل طبيعي.

الفرع الخامس: عدم إمكانية ربط القرار الإداري السلبي بمدة زمنية أو تعليقه على شرط

من المعروف من المقدمة أن القرارات الإدارية تعتمد عادةً على تاريخ إصدارها فيما يتعلق بتنفيذها، ولكن هذه القاعدة تنطبق بشكل عام على القرارات البسيطة، أما بالنسبة للقرارات التي تتعلق بشرط محدد لنفاذها وتحقق آثارها، فإنها ترتبط بتحقق الشرط الذي تم تحديده لها، بالأضافة إلى ذلك، هناك شروط موقوفة تتعلق بنفاذ القرار الإداري بعد تصديقه من قبل جهة أخرى. وهذا يعني أن القرار لا يتم تنفيذه إلا من تاريخ تصديقه. وفي إحدى أحكامها، أصدرت المحكمة الإدارية العليا قرارًا بشأن هذه المسألة بأن "القرارات التي يصدرها مجالس تأديب العاملين في هيئة النقل العام بالقاهرة هي مجرد إجراءات تحضيرية تخضع لتصديق السلطة الرئاسية، وبالتالي ليس لها صفة أحكام تأديبية يمكن الطعن فيها مباشرة أمام المحكمة الإدارية العليا، وبالتالي يعد القرار النهائي الصادر بتصديق قرار مجلس التأديب هو القرار الإداري النهائي الذي يمكن الطعن فيه"..... .

وتم تعليق القرارات الإدارية بناءً على الشروط التي يمكن أن يرتبط بها الى أجل محدد. على سبيل المثال، يتم إصدار تراخيص من قبل الجهة الإدارية وترتبط بمدة زمنية محددة تنتهي عند انقضاء المدة المحددة. وبهذا الصدد، قضت المحكمة الإدارية العليا حكمًا يشير إلى أن "ترخيص مزاولة نشاط إلحاق العمالة المصرية بالخارج" هو نوع من التراخيص الإدارية التي تهدف إلى تمكين الجهة الإدارية من مراقبة وتنظيم عملية ممارسة هذا النشاط لضمان الرقابة على المنشآت التي تنفذه وحماية العمالة المصرية. يتم إصدار الترخيص لفترة زمنية محددة ويمكن تجديدها بعد انتهاء المدة. ويمكن اعتبارها تراخيص مؤقتة يجوز سحبها أو تعديلها في أي وقت ..... ، وفي حالة إمكانية تعليق آثار القرار الإداري الصريح عن طريق شرط أو تحقيق أجل محدد، يجب الإشارة إلى عدم قابلية القرار الإداري السلبي للارتباط بشرط أو التأجيل، نظرًا لعدم وجوده المادي. يتمثل القرار السلبي في موقف سلبي من جانب الإدارة، حيث لا يتم إصدار قرار يُقبل أو يُرفض، (سليمان الطماوي، 1991، ص503، و، عادل الطبطبائي، 1994، ص138) .

الخاتمة:

في نهاية هذا البحث سنوضح أهم النتائج والتوصيات التي توصلنا إليها، وعلى النحو الآتي :

أولا: النتائج

1. تطرق الباحث في هذه الدراسة لبيان وتوضيح مفهوم القرار الإداري السلبي من خلال ما يولد فيها سكوت أو صمت الإدارة عن اجابة طلبات الافراد والمقدم اليه هو تهرب من المسؤولية وترك أي دليل مادي عن هذا التصرف .
2. ان السكوت عن اجابة طلبات الافراد يعتبر ولادة جديدة للقرار الاداري، مما يدفع الافراد اللجوء للقضاء والدفاع عن مصالحهم .
3. لم يتلق القرار الإداري السلبي عناية كاملة من جانب الفقه مما ولد لدى الباحث توضيح القرار الاداري السلبي من خلال استعراض مفهومه فقها وقانونا والذي جاء بناء على سكوت الادارة تجاه الطلبات المقدمة اليها وعدم اتخاذ قرارات بشانها .
4. تتميز القرارات الإدارية السلبية بمجموعة من الخصائص عن باقي القرارات الإدارية الأخرى بأنه تصرف قانوني يجب أن يصدر من سلطة إدارية وطنية .

ثانيا: التوصيات

1. لقد فسر من قبل بعض الفقهاء بان امتناع أو رفض الادارة من الاجابة على طلبات الافراد وهو ضمن السلطة التقديرية للادارة إلا أننا لم نتفق مع هذه الاراء مما يؤدي الى فتح المجال أمام الادارة الى الانحراف في السلطة و الخروج عن مبدأ المشروعية .
2. اعتبار القرار الإداري السلبي شانه شان القرارات الإدارية الاخرى حيث ان جميعها تصدر من الادارة المختصة بارادة منفردة يترتب عليها اثر قانوني .

قائمة المصادر والمراجع

اولا: المعاجم

1. أبي الفضل جمال الدين محمد بن مكرم بن منظور الإفريقي المصري، بدون سنة طبع، لسان العرب ، المجلد الثاني، لبنان: دار صادر بيروت، ص43-44 .
2. أحمد بن محمد بن علي الفيومي المقري، 2000، المصباح المنير، ط1، القاهرة: دار الحديث، ص169-170.

ثانيا: كتب والمراجع

1. أحمد سلامة بدر، 2003، إجراءات التقاضي أمام محاكم مجلس الدولة، القاهرة: دار النهضة العربية .
2. حسني درويش عبد الحميد، 1981، نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء، القاهرة: طبعة دار المعارف-نشر دار الفكر العربي .
3. رمضان بطيخ ونوفان العجارمة، 2011-2012، مبادئ القانون الإداري في المملكة الأردنية الهاشمية، الكتاب الثاني، الاردن: إثراء للنشر والتوزيع .
4. سامي جمال الدين، 2005، إجراءات المنازعة الإدارية في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، الاسكندرية: منشأة المعارف .
5. سامي جمال الدين، 2010، قضاء الملائمة والسلطة التقديرية للإدارة، القاهرة: دار الجامعة الجديدة .
6. سليمان الطماوي، 1991، النظرية العامة للقرارات الإدارية، ط6 ، القاهرة: مطبعة جامعة عين شمس .
7. شعبان عبد الحكيم سلامة، 2011، القرار الإداري السلبي- دراسة مقارنة بالفقه الإسلامي، الاسكندرية: دار الجامعة الجديدة .
8. صلاح الدين فوزي، 2001، الوسيط في القانون الإداري، القاهرة: دار النهضة العربية .
9. عادل سعيد أبو الخير، 1999، القانون الإداري -القرارات في العقود الإدارية، القاهرة: مطابع الطوبجي .
10. عبد العليم عبد المجيد مشرف، 2003، القرار الإداري المستمر، القاهرة: دار النهضة العربية.
11. عليوه مصطفى فتح الباب، 1997، القرار الإداري الباطل والقرار المعدوم، ط1، القاهرة: دار النهضة العربية .
12. ماجد راغب الحلو، 2006، القانون الإداري، القاهرة: دار الجامعة الجديدة .
13. محمد جمال عثمان جبريل، 1996، السكوت في القانون الإداري في التصرفات الإدارية الفردية، القاهرة: دار النهضة العربية .
14. محمد فؤاد عبد الباسط، بدون طبعة، القانون الإداري، ط1، الاسكندرية: دار الهدى للمطبوعات .

15. محمد فؤاد عبد الباسط، 1997، وقف تنفيذ القرار الإداري، الطابع الاستثنائي لنظام الوقف– وشروطه، أحكام الوقف،الاسكندرية: دار الفكر الجامعي .
16. محمد ماهر أبو العينين، 1996، دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري– الكتاب الأول – شروط قبول دعوى الإلغاء، القاهرة: دار الطباعة الحديثة .
17. نواف كنعان، 2009، القانون الإداري، – كتاب الثاني، الاردن: دار الثقافة للنشر والتوزيع .
18. محمد جمال ذنيبات و. د حمدي محمد العجمي، 2010، القضاء الإداري في المملكة العربية السعودية، دراسة مقارنة ، ط1، رياض .

ثالثا: المجلات

1. عادل الطبطبائي، 1994، نشأة القرار الإداري السلبي وخصائصه القانونية، مجلة العلوم الإدارية– السنة السادسة والثلاثون، العدد الأول، ص24–27 .
2. خالد الزبيدي، 2006، القرار السلبي في الفقه والقضاء المقارن، دراسة مقارنه، بحث منشور بمجلة الحقوق جامعة الكويت، العدد الثالث، ص

رابعا: الرسائل الجامعية

1. احمد عودة الغويري، 1988، قضاء الإلغاء في الأردن، رسالة دكتوراه منشور جامعة القاهرة، ص329 .
2. خالد سيد محمود حماد، 2011، حدود الرقابة على سلطة الإدارة التقديرية،دراسة مقارنة رسالة دكتوراه منشورجامعة القاهرة، ص325 .

خامسا: مجموعات الأحكام

1. حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 2104 لسنة 31 ق جلسة 1990/12/1 مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، المكتب الفني،السنة 36، العدد الأول،مبدأ رقم 22، ص192، طبعة وزارة العدل القاهرة 1996، نشر مجلس الدولة.
2. حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 404 لسنة 32 ق. عليا جلسة 1988/3/1، الموسوعة الإدارية الحديثة في مبادئ المحكمة الإدارية العليا،د/نعيم عطية،أ/حسن الفكهاني، جزء 33، مبدأ رقم 434ص854، طبعة 1995/1994 الدار العربية للموسوعات بالقاهرة.
3. حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 357 لسنة 31ق جلسة 1972/1/22 مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا،المكتب الفني،السنة 17، العدد الأول،مبدأ رقم 26، ص156، الشركة المصرية للطباعة والنشر 1972م.
4. حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 1327لسنة 36ق جلسة 1991/3/9 مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، المكتب الفني، السنة 36، العدد الثاني، مبدأ رقم 79، ص769، طبعة وزارة العدل القاهرة 1998، نشر مجلس الدولة.
5. تنص المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 91–176 مؤرخ في 14 ذي القعدة 1411 الموافق 28 مايو 1991 يحدد كيفية تحضير شهادة التعمير رخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة

البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم، وتسليم ذلك المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 144/07 المؤرخ في 22-5-2007 ج. ر 26، يمكن صاحب شهادة التعمير عند عدم اقتناعه بالرد الذي يبلغ له أو في حالة سكوت السلطة المختصة خلال الآجال المطلوبة، أن يتقدم بطعن سلمي أو يرفع دعوى لدى الجهة المختصة".

6. تنص المادة 830 الفقرتين الثانية والثالثة من ق.إ.م.إ على"....يعد سكوت الجهة الإدارية المتظلم أمامها عن الرد, خلال شهرين (2) بمثابة قرار بالرفض و يبدأ من الأجل من تاريخ تبليغ التظلم. وفي حالة سكوت الجهة الإدارية, يستفيد المتظلم من أجل شهرين (2) لتقديم طعنه القضائي, الذي يسري من تاريخ انتهاء أجل الشهرين (2) المشار إليه في الفقرة أعلاه ".
7. طعن رقم 789 لسنة 36 ق، جلسة 1993/4/7، الموسوعة الإدارية الحديثة الجزء 35، بند 329.
8. عدل عليا -1975/77، مجلة نقابة المحامين الأردنية، العدد11، 12 سنة 1976، ص1783.
9. حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 1873 السنة 29 ق عليا جلسة 1987/2/7م مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا،المكتب الفني، السنة 32 الجزء الأول من أول أكتوبر 1986 حتى آخر فبراير 1987،المبدأ رقم 116،ص777نشر نقابة المحامين بالقاهرة.
10. الطعن رقم 275 لسنة 35 ق- والطعن رقم 1097 لسنة 1097 لسنة 28.
11. حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 3688 لسنة 36 ق. عليا جلسة 1992/11/24م، الموسوعة الإدارية الحديثة في مبادئ المحكمة الإدارية العليا نعيم عطية،ا/حسن الفكهاني. جزء 49 مبدأ رقم 148 ص 577 طبعة 2000/1999 الدار العربية للموسوعات بالقاهرة.

سادسا: المراجع الأجنبية

1. Cité par: Louis FAVOREU et loic PHLIP, G. D. C. C., 2¬¬¬éméed, 1979.
2. C.E. 17 Novembre 1976, Soc. Pour le développement de L'hospitalisation, Rec

الملخص:

إن القرارات الإدارية التي تتخذها الإدارة لسير المرفق العام وهي جزء من نشاطاتها، وبسط السيطرة على الدولة بوجه عام وعلى الافراد بشكل خاص، وغالبا ما تكون هذه القرارات الادارية الصادرة بصيغة كتابية مبينا فيها موضوع ما، ولكن في حالة الصمت أو السكوت على الطلبات المقدمة اليه من قبل الافراد يعتبر امرا مرفوضا، مما يؤثر سلبا على المصالح العامة بوجه عام وعلى الفرد بوجه خاص، حيث إن المشرع لم يترك الإدارة القيام بمثل هذا الفعل أو التهرب من المسؤولية وعدم ترك اي دليل مادي ضده ، حيث فتح المشرع مجالا للفرد للطعن امام القضاء في مثل هذه الحالات .

Summary

The administrative decisions taken by the administration are for the functioning of the public utility, which is part of its activities, and the extension of control over the state in general and over individuals in particular. Before individuals, it is considered unacceptable, which negatively affects the interests of the public in general and the individual in particular, as the legislator did not allow the administration to do such an act or evade responsibility and not leave any material evidence against him, as the legislator opened the way for the individual to appeal before the court in such cases. these cases