القرار الإداري السلبي في ضوء أحكام القضاء الإداري الليبي

(دراسة مقارنة مع القانون المصري)

حمد عياد صالح محمد

قسم القانون العام–الأكاديمية الليبية– فرع الجبل الأخضر

أ.د. مصطفى عبد الحميد دلاف

الملخص

إن جهة الإدارة تتمتع في قيامها بنشاطها بعدة وسائل من خلالها تتمكن من أداء مهامها، ومن أهمها القرار الإداري الذي تعبر به عن إرادتها المنفردة؛ لإحداث أثر قانوني معين صراحة، وعلى النقيض قد تصمت الإدارة عن اتخاذ قرار من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للقوانين واللوائح، مما يلحق ضرر بالأفراد، فمن ناحية لا يمكن للأفراد التصدي لهذا الموقف السلبي لمنازعتها أمام القضاء لعدم وجود تعبير صريح، فتحمي الإدارة نفسها من المسؤولية بصمتها، ومن هنا جاءت فكرة القرار الإداري السلبي.

Negative Administrative Decisions in Light of Libyan Administrative Judicial Rulings

(A Comparative Study with Egyptian Law)

Hamad Ayad Saleh Muhammad

Prof. Dr. Mustafa Abdel Hamid Dallaf

Summary

The discipline session is based on several justifications and methods through which the employee's behavior and actions are evaluated، especially those that require issuing necessary administrative decisions.

When it becomes difficult to find a clear solution، the employee may resort to behavior that violates the duty imposed on them by law and regulations، which negatively affects the work environment and the rights of others.

This leads the local disciplinary authority to take the appropriate disciplinary action to eliminate violations، avoid their recurrence، and correct the employee's path.

The local administrative body، through its authorized official، issued this decision

مقدمة:

الإدارة في ظل الدولة القانونية تتمتع في قيامها بنشاطها بعدة وسائل تتمكن من خلالها من أداء مهمتها في تحقيق الصالح العام، وضمان سير المرافق العامة بانتظام واطراد، وتمارس الدول مهامها بواسطة جهازها الإداري الذى يتولى مهمة تنفيذ سياساتها، والقرار الإداري من أهم الوسائل التي تساعد السلطة التنفيذية على القيام بواجباتها وتنفيذ التزاماتها وفقاً لمبدأ المشروعية.

ومن هنا جاءت ضرورة البحث حول فكرة القرار الإداري السلبي ونظامه القانوني، وذلك ببيان مفهوم القرار الإداري السلبى وأهم أركانه وخصائصه القانونية، وتمييزه عن القرار الإداري الضمني، وذلك لتشابهه في حالة سكوت الإدارة أو الرفض والامتناع عن إصدار القرار، وكما تتمحور الدراسة في بيان خضوع القرار الإداري السلبي للأحكام العامة في إلغاء القرارات الإدارية وسحبها إدارياً، وكذلك بالطعن عليها إلغاءً وتعويضاً.

أهمية البحث :

تظهر أهميه هذا البحث في تحديد مفهوم القرار الإداري السلبى، وأركانه، وخصائصه، وتميزه عن غيره من التصرفات القانونية والإدارية الأخرى، وإمكانية رجوع الإدارة عنه بالسحب أو الإلغاء، وكيفية جهة الإدارة في حالة سكوتها أو امتناعها عن تنفيذ أو تلبية أحد الطلبات الخاصة بالأفراد، وأحكام القضاء، ومخاصمة جهة الإدارة قضائياً إلغاءً وتعويضاً؛ وصولاً لإحقاق مبدأ المشروعية وتحقيق سيادة القانون.

إشكالية الدراسة :

تتمثل إشكالية هذه الدراسة في تحديد ماهية القرار الإداري السلبي، والخصائص التي يمتاز بها، وكذلك تحديد الأركان التي يمتاز بها القرار الإداري السلبي، ومدى جواز سحب وإلغاء القرار الإداري السلبي إدارياً، وكذلك مدى جواز رفع دعوى إلغاء ضده، وكيفية تنفيذه، ومدى مطالبة المضرور من القرار الإداري السلبي بالتعويض عنه إذا كان له مقتضى.

منهج الدراسة :

تم الاعتماد على المنهج التحليلي المقارن من خلال آراء الفقه، وأحكام القضاء، ومقارنة ذلك بما جاء في القانونيين الليبي والمصري .

خطة الدراسة :

المبحث الأول– مفهوم القرار الإداري السلبي

المطلب الأول– تعريف القرار الإداري السلبي وأهم أركانه

المطلب الثاني– خصائص القرار الإداري السلبي، وتمييزه عن غيره من التصرفات القانونية

المبحث الثاني– نهاية القرار الإداري السلبي

المطلب الأول– نهاية القرار الإداري السلبي إدارياً

المطلب الثاني– نهاية القرار الإداري السلبي قضائياً

الخاتمة

المصادر والمراجع

المبحث الأول– مفهوم القرار الإداري السلبي

المطلب الأول– تعريف القرار الإداري السلبي وأهم أركانه

الفرع الأول– تعريف القرار الإداري السلبي

يكون القرار سلبياً عندما تلتزم جهة الإدارة الصمت، أو السكوت إزاء موقف معين، ولم تعبر عن إرادتها بوسيلة خارجية أو بإشارة ما يفهم منها تجاه قصدها، ومضمونه في الوقت الذي ألزمها فيه المشرع باتخاذ هذا القرار( ).

وهذا ما جاء في نص المشرع الليبي في القانون رقم 88 لسنة 1971م في شأن القضاء الإداري في مادته 2 على أن: "رفض السلطات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ إجراء من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للقوانين أو اللوائح".

وعلى ما تقدم سوف نتطرق لتعريف القرار الإداري السلبي في الفقه، والقضاء الإداريين على النحو التالي:

أولاً– التعريف الفقهي للقرار الإداري السلبي

عرفه دكتور رأفت فودة بأنه: "عندما تلتزم جهة الإدارة الصمت أو السكوت إزاء موقف معين، ولم تعبر عن إرادتها بوسيلة خارجية، أو بإشارة ما يفهم منه اتجاه قصدها في الوقت الذي ألزمها فيه المشرع باتخاذ هذا القرار().

كما عرفه الدكتور أيمن فتحي عفيفي بأنه: "امتناع الإدارة عن التصرف على نحو معين في موضوع يلزمها القانون بالتصرف على هذا النحو"( ).

وعرفه الدكتور مفتاح خليفة عبد الحميد بأنه: "امتناع الإدارة عن التصرف على نحو معين في موضوع يلزمها فيه القانون بالتصرف على هذا النحو"( ).

ويتبين لنا من استقراء هذه التعريفات الفقهية لكي نكون أمام قرار إداري سلبي، أن جهة الإدارة تمتنع عن اتخاذ عمل، أو إجراء معين كان قد فرض عليها وفقاً للقوانين واللوائح دون صدور أي تصريح منها.

ثانياً– التعريف القضائي للقرار الإداري السلبي

عرفته محكمتنا العليا بقولها: "يكون القرار الإداري سلبيا عندما تمتنع جهة الإدارة عن اتخاذ قرار إداري معين كان من الواجب عليها اتخاذه بحكم القانون.."( ).

وفي حكم آخر لها بتاريخ31–10–2018م، في الطعن رقم 64/95 ق، تقول فيه: "وحيث إن القرار الإداري السلبي، وعلى ما استقر عليه الفقه، والقضاء الإداريين هو القرار الذي يفترض المشرع وجوده، وتمتنع جهة الإدارة المختصة من اتخاذه، رغم أن المشرع ألزمها بإصداره..."( ).

وقد عبر قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972م في المادة 10 فقرة (14) على أن: "يعتبر في حكم القرارات الإدارية رفض السلطات الإدارية، أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه، وفقاً للقوانين أو اللوائح".

فقد ذهبت محكمة القضاء الإداري المصرية إلى أن: "امتناع جهة الإدارة عن تنفيذ حكم صادر من محكمة القضاء الإداري يشكل قراراً إدارياً سلبياً بالامتناع عن تنفيذ ذلك الحكم، ويشوبه عيب مخالفة القانون والدستور..".

والإدارة هي المنوط بها تنفيذ الحكم نزولاً على صريح حكم المادة رقم 54 من قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972م( ).

وكذلك تقرر المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكمها بتاريخ 11-2-2012م، وهي بصدد التفرقة بين القرار الإيجابي، والقرار السلبي، حيث تقول: "القرار الإداري قد يكون صريحاً بأن تفصح عنه جهة الإدارة بإرادتها الملزمة بالشكل الذي يحدده القانون بما لها من سلطة عامة، بمقتضى القوانين، واللوائح بقصد إحداث مركز قانوني معين، وقد يكون القرار سلبياً، وذلك عندما تمتنع جهة الإدارة عن اتخاذ إجراء معين كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للقوانين، واللوائح( ).

ويستفاد من التعريف القضائي للقرار الإداري السلبي أنه يستند إلى رفض الإدارة، أو امتناعها عن اتخاذ قرار، ويكون عملها غير مشروع، مخالفاً لما ألزمها بها القوانين، واللوائح، وأن سلطتها في اتخاذ الإجراء مقيدة، وليست تقديرية، وعليه لكي تكون أمام قرار إداري سلبي يجب توافر أركان لقيامه.

الفرع الثاني-أركان القرار الإداري السلبي

لقيام القرار الإداري السلبي لابد من توافر أركان ثلاثة، وذلك على النحو الآتي:

أولاً-أن يكون القرار منسوب إلى جهة إدارية عامة

لقد استقر كلاً من الفقه والقضاء الإداريين على أن القرار يجب أن يصدر عن جهة إدارية وطنية عامة، أي أن يكون القرار صادر عن شخص من أشخاص القانون العام في إطار ممارسة نشاطه الإداري( ).

وهذا ما أكدته محكمتنا العليا في حكمها الصادر بتاريخ 10-3-2013م، الذي جاء فيه: "إن صدور قرار من جهة الإدارة لا يخلع عليها في جميع الأحوال، وبحكم اللزوم وصف القرار الإداري، فإذا صدر القرار حول مسألة من مسائل القانون الخاص أو تعلق بإدارة شخص معنوي خاص، فذلك يخرجه من عداد القرارات الإدارية أياً كان مصدره، ومهما كان موقعه من مدارج السلم الإداري"( ).

وكذلك لا يعتبر العمل أو التصرف الصادر عن هيئة أهلية كالهيئات الخاصة ذات النفع العام، مثل: المدارس، والمستشفيات الخاصة، وكذلك التصرفات الصادرة عن أشخاص القانون الخاص لا تعتبر من قبيل القرارات الإدارية، مثل: الفنادق، ومكاتب السفر الداخلية، والخارجية، وذلك وفقاً لمعيار المرفق العام حسب مفهومه العضوي( ).

ومن المستقر عليه ضرورة أن يكون القرار الإداري صادراً من جهة إدارية وطنية تطبق قوانين البلاد، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا المصرية، حيث قضت بأنه: "من المقرر في الفقه، والقضاء الإداري أن مناط اختصاص القضاء الإداري بالفصل في طلبات إلغاء القرارات الإدارية، هو أن يكون القرار صادراً عن جهة إدارية وطنية تطبق قوانين البلاد، وتستمد سلطتها منها، بحيث يكون القرار في النهاية معبراً عن الإرادة الذاتية لهذه الجهة بوصفها سلطة عامة وطنية"( ).

ثانياً- صدور القرار الإداري السلبي عن سلطة مقيدة

لكي نكون بصدد قرار سلبي ينبغي امتناع الإدارة عن إصدار القرار في الوقت الذي يلزمها المشرع بالإصدار().
وهذا ما أكده المشرع الليبي في المادة 2 من قانون رقم 88 لسنة 1971م في شأن القضاء الإداري، وكذلك نص المادة 10 من القانون رقم 47 لسنة 1972م من قانون مجلس الدولة المصري.
وترتيباً على ذلك فإن النظام القانوني هو الذي يحدد نوع السلطة التي تتمتع بها الإدارة حيال التصرف التي تقدم عليه وهي:

- أما أن تكون سلطة مقيدة: عندما يلزم المشرع جهة الإدارة باتباع قواعد معينة في إصدار القرارات الإدارية، فتكون سلطتها مقيدة، ولا تتمتع بسلطة تقديرية، فلا يجوز لها أن تمنح أو تمتنع إلا في حدود التشريعات المعمول بها؛ لأن أعمالها ما هي إلا تطبيق لقواعد آمره، وتنفيذ، وتقرير للحق الذي يحدده المشرع، ولذا لا يكون القرار الإداري منشأً لمركز قانوني، وإنما هو مقرر له، ويجوز لجهة الإدارة أن تسحبه في أي وقت عندما تكتشف أنه مخالف للتشريعات( ).

والجدير بالذكر أن الفقه اختلف في مدى سلطة الإدارة في اتخاذ القرارات أن تكون مقيدة، أو تقديرية الذي يتحقق به الامتناع؛ لتحديد القرار الإداري السلبي.
الاتجاه الأول– تقتصر القرارات السلبية على حالة ما، إذا كانت الإدارة ملزمة قانوناً بالرد، أي حالة السلطة المقيدة، ومن ثم فإن القرارات السلبية لا توجد حال دخول القرار في مجال السلطة التقديرية.
الاتجاه الثاني– يرى أنصار هذا الاتجاه أن امتناع الإدارة عن إصدار قرار معين يعد قرارًا سلبيًا، سواء كانت الإدارة بصدد ممارستها لسلطتها المقيدة، أو سلطتها التقديرية.
ومن جانبنا نؤيد الاتجاه الأول كون أن هذا ما نصت عليه في المادة 10 في القانون رقم 47 لسنة 1972م من قانون مجلس الدولة، وكذلك نص المادة 2 من قانون 88 لسنة 1971م في شأن القضاء الإداري بأنه يجب أن يكون اختصاص الإدارة بإصدار القرار مقيدًا وفقاً للقوانين، واللوائح، وليس وفق سلطتها التقديرية.
ثالثاً– رفض أو امتناع الإدارة إصدار القرار الإداري
من المسلم به أن القرار الإداري السلبي "لا يصلح للقول بقيامه، وإمكانية مخاصمته بدعوى الإلغاء طبقاً لما استقر عليه القضاء الإداري، إلا إذا ثبت أن جهة الإدارة قد امتنعت أو قعدت عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه طبقاً للقوانين واللوائح، وذلك بأن يكون صاحب الشأن قد توافرت في شأنه الشروط، والضوابط التي استلزمها القانون، والتي أوجب بتوافرها على جهة الإدارة التدخل بقرار لإحداث الأثر الذي رتبه القانون، فإذا لم يكن إصدار مثل هذا القرار واجباً عليها، فإن امتناعها عن إصداره لا يشكل قراراً سلبيًا مما يقبل الطعن عليه بالإلغاء"( ).
"لما كان ذلك، وكانت اللائحة التنفيذية للقانون رقم 12 لسنة 2010م بشأن علاقات العمل الصادرة بالقرار رقم 2010/595 قد نظمت في الفصل الثالث عشر منها تقارير الكفاءة للموظفين تحت عنوان (تقييم الأداء)، ونصت المادة 108 منها على أن: "تعد تقارير تقييم كفاءة الأداء لجميع الموظفين مرة على الأقل في السنة، وفقًا للنماذج

المعدة بالخصوص"، كما نصت في المادة 3/122 بأنه: "إذا بلغت المدة التي قضاها الموظف بالجهة المنقول، أو المنتدب منها عشرة أشهر فأكثر من السنة المزمع إعداد تقرير التقييم عنها، كانت هي المختصة بتقييم أدائه، وترسله إلى الجهة المنقول إليها بعد أن يصبح نهائيًا، "ويستفاد من ذلك بمفهوم المخالفة أنه إذا لم تبلغ المدة التي قضاها الموظف في الجهة المنقول أو المنتدب منها مدة عشرة أشهر فأكثر في السنة المزمع اعداد تقرير التقييم عنها، فإن هذه الجهة المنقول أو المنتدب منها الموظف – إدارة القضايا – لا تكون هي صاحبة الاختصاص بوضع تقرير الكفاءة عنه، وإنما ينعقد الاختصاص في ذلك للجهة المنقول إليها –وزارة العدل – .

وما أكدته المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 62/90566 ق، جلسة 11–8–2016م، بقولها: "... وتحدد اللائحة التنفيذية إجراءات نقل القيد، والمستندات اللازمة لذلك"، وتنص المادة 161 من اللائحة التنفيذية لقانون المرور الصادر بقرار من وزير الداخلية رقم 1613 لسنة 2008م على أن: "تكون المركبة الأجرة مصممة أصلاً لركوب الأشخاص بما لا يجاوز سبعة ركاب، بخلاف قائدها لمركبات الأجرة بالعداد، وبالنسبة لمركبات الأجرة المخصصة لنقل الركاب بين محافظتين أو أكثر، ألا يقل عدد الركاب عن خمسة، ولا يزيد عن خمسة عشر راكبًا، بخلاف قائد المركبة، وبالنسبة لمركبات الأجرة المخصصة لنقل الركاب داخل المحافظة (السرفيس) لا يتجاوز عدد الركاب عن سبعة عشر راكبًا بخلاف قائد السيارة، ويخصص...".

ومفاد ذلك أنه لا يجوز بغير ترخيص من قسم المرور المختص تسيير أي مركبة في الطريق العام، وقد تكفل المرور رقم 66 لسنة 1973م، ولائحته التنفيذية بتحديد أنواع المركبات التي يجوز الترخيص بتسييرها في الطريق العام، والشروط المتطلبة للترخيص بتسييره، أو تجديده، ومن بين هذه المركبات: السيارات الخاصة(الملاكي)، وهي السيارات المعدة للاستعمال الشخصي بما لا يجاوز تسعة ركاب بخلاف قائدها، ويتضمن ترخيص المركبة الحد الأقصى لعدد الركاب الذين يجوز نقلهم بها محدداً على الوجه السابق مضافاً إليه القائد، ومن بين المركبات المرخص بتسييرها في الطريق العام، أيضًا سيارات الأجرة المعدة لنقل الركاب بأجر شامل عن رحلة الأشخاص، بما لا يجاوز سبعة ركاب بخلاف قائدها، وسيارات نقل الركاب المعدة لنقل عدد من الركاب لا يقل عن ثمانية، ومن أنواعها مركبات الأجرة المخصصة لنقل الركاب بين محافظتين، أو أكثر بما لا يقل عن خمسة ركاب، ولا يزيد عن خمسة عشر راكباً، بخلاف قائد المركبة، ومركبات الأجرة المخصصة لنقل الركاب داخل المحافظة(السرفيس)، بما لا يتجاوز سبعة عشر راكبًا بخلاف قائد المركبة، واشترط المشرع للترخيص بتسيير المركبة لشروط المتانة، والأمن التي يحددها وزير الداخلية بقرار منه، فإذا استوفت المركبة هذه الاشتراطات، واستوفى مالكها المستندات، والأوراق المطلوبة لإصدار الترخيص، فقد صار لزاماً على جهة الإدارة المختصة إصدار الترخيص المطلوب لتسيير هذه المركبة بالفئة المطلوب الترخيص بها، فإذا امتنعت عن إصدار الترخيص، أو تجديده، فإن امتناعها يمثل قراراً إداريًا سلبيًا يجوز الطعن عليه بدعوى الإلغاء وفقًا لحكم المادة 10 من قانون مجلس الدولة رقم 78 لسنة 1972م بحسبانها امتنعت أو قعدت عن اتخاذ إجراء كان من الواجب عليها اتخاذه، طبقاً للقوانين واللوائح( ).

المطلب الثاني– خصائص القرار الإداري السلبي، وتمييزه عن غيره من التصرفات القانونية

الفرع الأول– القرار الإداري السلبي قرار مستمر

يمكن تقسيم القرارات الإدارية من حيث مدى استمرار تنفيذها إلى قرارات ذات أثر حال ومباشر، وقرارات مستمرة التنفيذ( ).

وحيث إن معظم القرارات الإدارية ذات أثر حال، ومباشر، وتنتج آثارها فور صدورها مباشرة، ولا يستغرق تنفيذها مدة طويلة، ومثال ذلك قرارات التعيين، أو الترقية، أو الجزاءات التأديبية، فالقرار الصادر بترقية موظف ينتهي مضمونه بتغيير المركز القانوني لهذا الموظف من تقدمه على غيره من العاملين( ).

أما القرارات المستمرة مرتبطة بتوافر حالة قانونية معنية، وتظل حال استمرار القرار قائمة مادامت هذه الحالة القانونية قائمة لم تتغير، وبالتالي يظل هذا القرار مؤثراً في مصالح أصحاب الشأن، ومن أمثلة القرارات المستمرة قرار المنع من السفر، فهو يظل قائماً في حق صاحب الشأن مؤثراً في مصالحه، وبالتالي يحق له الطعن عليه بالإلغاء في أي وقت( ).

والقرارات السلبية هي بطبيعتها قرارات مستمرة؛ لأن رفض أو امتناع الجهة الإدارية عن اتخاذ إجراء أو قرار معين يلزمها به القانون، كما جاء به نص المادة 2 من قانون رقم 88 لسنة 1971م بشأن القضاء الإداري بقولهما: "... ويعتبر في حكم القرارات الإدارية رفض السلطات الإدارية، أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للقوانين واللوائح، وحيث أن النص في القانونين جاء مطلقاً، والمطلق يؤخذ على إطلاقه، ولم يقيد بميعاد معين، وعليه فإن امتناع، أو رفض جهة الإدارة لإصدار قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للقوانين، واللوائح يكون قرار إداري سلبي مستمر، ولا يتقيد بميعاد الطعن المقررة للقرارات الإيجابية، وهذا ما جاءت به الفقرة الأخيرة من المادة 10 من القانون بشأن مجلس الدولة رقم 48 لسنة 1972م، وبهذا قضت محكمة القضاء الإداري في مصر في حكمها الصادر في الدعوى رقم 24 لسنة 13 قضائية بقولها: " إذا كانت الحكومة قد دفعت بعدم قبول الدعوى لرفعها بعد الميعاد على أساس أن المدعي علم بالقرار الصادر برفض الترخيص له بالصعود إلى البواخر، وظل يتظلم منه حتى مايو سنة 1958م ، ولم يرفع دعواه إلا في أكتوبر سنة 1958م، أي بعد فوات مواعيد الطعن، فإن هذا الدفع مردود بأن المدعي يطعن على امتناع الجهة الإدارية عن الترخيص له بالصعود إلى البواخر، وهذا الامتناع هو قرار إداري مستمر ويتجدد عند تقديم كل طلب بالترخيص، ومن ثم يظل ميعاد طلب إلغائه مفتوحاً، وهذا ما أخذت به المحكمة عند نظرها طلب وقف التنفيذ، ومن ثم يكون الدفع في غير محله ويتعين رفضه"( ).

الفرع الثاني– عدم قابلية القرار الإداري السلبي لتسبيب

إن كانت الإدارة غير ملزمة بتسبيب قرارها إلا إذا أوجب القانون ذلك عليها، وعندئذٍ يتعين عليها تسبيب قرارها، وإلا كان معيباً بعيب شكلي، إلا أن القرار الإداري سواء أكان لازماً تسبيبه كإجراء شكلي، أم لم يكن هذا التسبيب

لازماً، يجب أن يقوم على سبب يبرره صدقاً، وحقاً، أي في الواقع، والقانون، وذلك كركن من أركان انعقاده، باعتبار القرار تصرفاً قانونياً، ولا يقوم أي تصرف قانوني بغير سببه( ).

والأصل أن الإدارة وإن كانت في جميع الأحوال ملزمة بأن تستند إلى سبب صحيح في الواقع، والقانون في اتخاذ قراراتها، إلا أنها غير ملزمة بالإفصاح عن هذا السبب في صلب قرارها، أي غير ملزمة بتسبيب القرار إلا إذا ألزمها القانون ذلك، وحينئذٍ يصبح التسبيب شكلاً، وإجراءً جوهرياً يترتب على إغفاله البطلان( )، وفي هذا المعنى أوضحته محكمتنا العليا في حكمها الصادر بتاريخ 28-5-1994م، والذي جاء فيه: "من المقرر أن الإدارة ليست ملزمة بتسبيب قراراتها ما لم يشترط المشرع ذلك بالإضافة إلى أن القرار المطعون فيه قد أشار إلى المادة 16 من عقد الاستخدام، وهي بذاتها واضحة، وتكفي لحمل تسبيب القرار المطعون فيه، ويكون معه نعي الطاعن بمخالفة القانون في غير محله"( ).

وبصفة عامة أن القضاء الإداري الليبي، أو المصري، إنه لا تسبيب إلا بنص.

وهذا فيما يتعلق بالقرار الصريح(الإيجابي)، أما فيما يتعلق بالقرار الإداري السلبي، فلا تخضع لهذه القاعدة كونها قرارات افترض المشرع وجودها، وهي غير مكتوبة، وإنما تستنتج من صمت الإدارة، ولا يتصور أن يكون هذا الصمت مكتوباً، فهذا القرار بطبيعته يأبى الخضوع للتسبيب( )، ولكن ذلك لا يعني عدم وجود ركن السبب في القرار الإداري السلبي كونه ركن من أركان انعقاده باعتبار القرار تصرفاً قانونياً، ولا يقوم أي تصرف قانوني بدون سببه، والقضاء يراقب مدى وجود الأسباب وشرعيتها( )، ولطبيعة القرار السلبي، فإن رقابة القضاء على مشروعية تكون أصعب منها في حالة القرار الإداري الإيجابي.

الفرع الثالث–عدم قابلية القرار الإداري السلبي للنشر والإعلان

القاعدة العامة نفاذ القرارات الإدارية بمجرد صدور القرار الإداري من جانب السلطة المختصة التي تملك إصداره قانوناً، فإن القرار يكون نافذاً في حق الإدارة( )، لكن هذه القرارات لا تسري في حق الأفراد إلا إذا علموا بها بإحدى وسائل العلم المقررة قانوناً، وهي الإعلان أو النشر أو العلم اليقيني( ).

وهذا ما نص عليه المشرع الليبي، وكذلك المصري، حيث جاء في نص المادة الثامنة من القانون رقم 88 لسنة 1971م في شأن القضاء الإداري الليبي بأن "ميعاد رفع الدعوى أمام دائرة القضاء الإداري، فيما يتعلق بطلبات الإلغاء ستون يوماً من تاريخ نشر القرار المطعون فيه، أو إبلاغ صاحب الشأن به...".

وقد جاء نص المشرع المصري في قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972م في المادة 24 بأن: "ميعاد رفع الدعوى أمام المحكمة فيما يتعلق بطلبات الإلغاء ستون يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه في الجريدة الرسمية، أو في النشرات التي تصدرها المصالح العامة، أو إعلان صاحب الشأن به...".

فقد استقر مجلس الدولة المصري، وكذلك دوائر القضاء الإداري الليبي على أن الأصل في القرارات الإدارية أنها تعتبر نافذة منذ تاريخ صدورها من السلطة الإدارية التي تصدرها، وتكون نافذة فوراً في حق الإدارة، ولا يتوقف ذلك على علم الأفراد الذي توجه إليهم، إلا إذا علموا بها عن طريق إحدى وسائل العلم المقررة قانوناً( ).

ويشترط في النشر الذي يتخذ مناطاً لبدء سريان ميعاد الطعن بإلغاء القرار الإداري أن يكون وافياً وكافياً، أي متضمناً لما يحتويه القرار من أحكام أساسية( ).

كما أنه من ناحية أخرى، فإنه يشترط أن يكون هذا النشر قد ورد في الجريدة الرسمية، لا في نطاق خاص تنعدم في القرينة على علم الكافة بما نشر( )، وهنا يجب التفرقة بين نوعين من القرارات الإدارية لبدء سريان ميعاد رفع الطعن بالإلغاء، فإذا كان القرار تنظيمياً، فإن وسيلة العلم به هي النشر في الجريدة الرسمية كالقوانين، وأما إذا كان القرار فردياً، فيمكن نشره فيما يسمى بالنشرات المصلحة( ).

لذلك فإن القرار الإداري السلبي غير قابل للنشر سواء بإعلانه لصاحب الشأن إذا كان قراراً فردياً أو بنشره إذا كان قراراً تنظيمياً؛ لأنه لا وجود مادي له، إذ يقوم على محض افتراض من المشرع بوجود إرادة ضمنية للإدارة بالرفض( ).

الفرع الرابع– القرار الإداري السلبي غير قابل للاقتران، أو التعليق على شرط

تعتبر القرارات الإدارية كقاعدة نافذة منذ لحظة صدورها من قبل الجهة المختصة، لا تصدق على إطلاقها إلا بالنسبة للقرارات البسيطة، أما القرارات المعلقة على شرط، فإن نفاذها وتحقق آثارها مرهون بتحقق هذا الشرط الذي علق عليه القرار( ).

وهذا ما قضت به المحكمة الإدارية العليا المصرية في أحد أحكامها بأن: "القرارات التي تصدرها مجالس تأديب العاملين بهيأة النقل العام بالقاهرة هي مجرد أعمال تحضيرية تخضع لتصديق السلطة الرئاسية، ومن ثم ليس لها منزلة الأحكام التأديبية التي يجوز الطعن فيها مباشرة أمام المحكمة الإدارية العليا، وبالتالي فإن القرار الصادر بالتصديق على قرار مجلس التأديب هو القرار الإداري النهائي الذي يرد عليه الطعن..( ).

وكما قد تعلق القرارات الإدارية على اقترانها بأجل، ومثال ذلك أن يصدر ترخيص من جهة الإدارة مقرون بمدة معينة، ينتهي بانتهائها، ومن ذلك ما قضت به المحكمة الإدارية العليا المصرية بأن: "... الترخيص بمزاولة نشاط إلحاق العمالة المصرية بالخارج هو نوع من التراخيص الإدارية يقصد بها تمكين الجهة الإدارية من الإشراف على تنظيم عملية ممارسة هذا النشاط؛ لضمان الرقابة على المنشآت التي تزاوله حماية للعمالة المصرية، ولا وجه للقول أنها تراخيص مؤقتة يجوز سحبها أو تعديلها في أي وقت( ).

وهذا فيما يتعلق بالقرارات الإدارية الإيجابية(الصريحة) التي يمكن أن تعلق آثارها على تحقيق أجل معين، أو على شرط واقف، وعليه فإن القرارات الإدارية السلبية بحكم طبيعتها لا تقبل التعليق على شرط أو اقتران بأجل معين؛ لأنه قرار سلبي افترضه القانون، وليس له وجود مادي ملموس إذ أنه يتمثل في اتخاذ جهة الإدارة موقفاً سلبياً بعدم اتخاذ قرار ما في موقف كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للقوانين واللوائح.

الفرع الخامس– تمييز القرار الإداري السلبي عن غيره من التصرفات القانونية

أولاً– التمييز بين القرار السلبي والقرار الصريح (الإيجابي(

قضت المحكمة الادارية العليا المصرية بأن: "القرار الإداري ليست له صيغة معينة، وإنما يكون ذلك لكل ما يحمل معنى اتجاه إرادة الإدارة في نطاق سلطتها الملزمة إلى إحداث أثر قانوني، متى كان ذلك ممكناً وجائزًا قانوناً، طالما أن المشرع لم يحدد شكلاً معيناً يجب أن ينصب فيه القرار محل النزاع تأسيساً على ذلك توقف المحافظة عن إتمام إجراءات بيع الأرض المباعة بعد الموافقة عليه، وسداد الثمن بحجة وضع سعر جديد لمتر الأرض المباعة يشكل قراراً من جانبها بعدم السير في إجراءات البيع التي بدأتها"( )، أما القرار الإداري السلبي هو قرار يفترض المشرع وجوده عندما ترفض جهة الإدارة اتخاذها، وتلتزم الصمت اتجاه الطلبات المقدمة إليها من ذوي الشأن، في حين أن القانون ألزمها اتخاذ موقف، أو بإصدار قرار ينقل إرادتها إلى المخاطب بها مما دفع المشرع إلى افتراض هذه الإرادة، واعتبار الصمت بمثابة قرار إداري سلبي يجوز الطعن فيه بالإلغاء.

وهي التي أشارت إليها المادة الثانية من القانون رقم 88 لسنة 1971 بشأن القضاء الإداري بقولها: "يعتبر في حكم القرارات الإدارية رفض السلطات الإدارية، أو امتناعها عن اتخاذ قرار، أو إجراء كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للقوانين واللوائح ."

ومن أمثلتها "امتناع الجامعة عن منح إجازة علمية لأحد الطلاب الذي استوفى الشروط والمتطلبات الدراسية المقررة قانوناً، أو رفض جهة إدارية معينة تنفيذ حكم قضائي نهائي صادر عن إحدى المحاكم، أو امتناع جهة إدارية اعتماد قرار إداري يوجب المشرع اعتماده من قبلها"( ).

وبناءً على ذلك فإن التفرقة بين القرار الإداري الإيجابي والقرار الإداري السلبي يشترط لتحققه تصرف إيجابي من صاحب الشأن يتمثل في طلبه من جهة الإدارة اتخاذ قرار معين ما يفرض القانون عليها اتخاذه، ثم تمتنع جهة الإدارة بعد ذلك عن اتخاذ القرار، فإذا لم يبادر صاحب الشأن لاستصدار قرار فلا يتحقق القرار السلبي كأصل عام.

أما عن القرار الإداري الإيجابي لا يشترط لتحققه تقديم طلب من قبل صاحب الشأن، إذ أن الإدارة تتدخل وتفصح عن إرادتها الملزمة بإحداث أثر قانوني معين، دون أن يكون لصاحب الشأن أو الأفراد دور في تكوين القرار، وكذلك يشرط لقيام القرار الإداري السلبي أن يكون امتناع الإدارة عن اتخاذ قرار يلزمها القانون باتخاذه، فيجب أن تكون بصدد حالة من حالات الاختصاص المقيد، فإذ لم يكن ثمة التزام على عاتق الإدارة بالتصرف على نحو معين، فإن الامتناع لا يشكل قراراً إدارياً سلبياً( ).

وفي ذلك تقرر المحكمة الإدارية العليا المصرية بأن: "اختصاص مجلس الدولة، بهيأة قضاء إداري بنظر الطعون في القرارات الإدارية السلبية منوط بأن يكون من الواجب على الجهة الإدارية قانوناً اتخاذ القرار، فإذا لم يكن ذلك واجباً، وكان متروكًا لمحض تقديرها، فإن سكوت الجهة الإدارية عن اتخاذ هذا القرار لا يشكل الامتناع المقصود من نص المادة 10 من القانون رقم 47 لسنه 1972 بشأن مجلس الدولة ولا يكون ثمة قرار إداري سلبي يمكن الطعن عليه"( ).

أما ميعاد القرار الإداري السلبي الذي تنتج إثارة بصفة متجددة بالامتناع فيجوز الطعن فيها مادام القرار باقياً دون تغيير بالميعاد المحدد لرفع دعوى الإلغاء( ).

وقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا المصرية إلى أنه: "لما كان الأساس القانون في عدم التقيد بمواعيد الطعن في القرارات السلبية يقوم على فكرة استمرارها وعدم انتهائها، فإن الأمر ليكون كذلك إذا ما كان الوضع قد أخذ الطريق إلى التنفيذ الفعلي بالنسبة للقرار السلبي، إذ أنه قيام هذا التنفيذ بداية ميعاد الطعن فيه، ويبقى القول بجواز الطعن على القرارات السلبية تلبية لما استقر عليه رأي المحكمة الإدارية العليا، وما شيدته من مبادئ تتحقق وصحيح حكم القانون( ).

ثانياً– التمييز بين القرار السلبي والقرار الضمني (الحكمي)

للتمييز بين كل من القرار الإداري السلبي والقرار الإداري الضمني يتضمن بعض الصعوبات وفي محاولة لفض هذا الخلط الواقع بينها، ذهب بعض الفقه إلى أنه إذا كان القرار الصريح يتخذ صورة مباشرة من تعبير جهة الإدارة عن إرادتها تعبيراً حقيقياً إيجابياً وصريحاً بالفعل، أو بالكلمة المنطوقة، أو المكتوبة، بقصد إحداث أثر قانوني معين، فإن القرار الضمني يستفاد بصورة غير مباشرة من فعل مادى صدر عن جهة الإدارة أو كلمتها المكتوبة، أو المنطوقة، والمثال على ذلك نقل موظف إلى مكان ناءٍ، والذي قد يفيد قرارًا ضمنياً بمجازاته تأديبياً، والقرار الضمني هو قرار حقيقي، وليس قراراً حكمياً أو مفترضًا.

فالقرار الضمني أو الحكمي هو القرار الذي يرتبه المشرع على سكوت الإدارة عند البت في طلبات الأفراد خلال فترة زمنية معينة بالرفض أو القبول( ).

وهذا يعنى لا يظهر إلا عندما يطلب من جهة الإدارة اتخاذ قرار معين، إلا أنها تلتزم الصمت كما هو في حالة تقديم تظلم لجهة الإدارة وتصمت، ففي هذه الحالة تدخل المشرع، ونص على وجود قرار حكمي، وإن سماه القضاء في بعض الأحيان بأنه قرار ضمني، وقد ورد النص على القرار الحكمي بالرفض في كل من القانونين الليبي والمصري على القرار الحكمي، وذلك في نص المادة 24 من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972م، وكذلك في قانون رقم 88 لسنة 1971م، بشأن القضاء الإداري الليبي، والذي جاء فيهما بأنه: "... ويعتبر في حكم بالرفض فوات وقت يزيد على ستين يوماً دون أن تصدر السلطات الإدارية قراراً في التظلم المقدم إليها، ويكون رفع الدعوى في هذه الحالة الأخيرة ستين يوماً من تاريخ انقضاء مدة الستين يوماً المذكورة".

وفي ذلك ذهبت المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 548 لسنة 9 ق، جلسة 25–3–1967م، س12، إلى أنه: "متى أوجب القانون على الإدارة اتخاذ قرار خلال مهلة حددها سلفاً، فإنه بانتهاء هذه المهلة دون أن تصدر هذا القرار الذي أوجبه القانون عليها اتخاذه خلالها تقوم القرينة القانونية القاطعة على أنها لا تريد إصدار هذا القرار، ومن ثم يتعين على صاحب الشأن بعد أن انكشف الوضع، وتحدد موقف الإدارة حياله بانتهاء المهلة التي حددها القانون لإصدار قرارها دون أن يصدر فعلاً، ومن ثم استبانت نية الإدارة على وجه قاطع لا يحتمل الشك أن يبادر إلى اتخاذ طريقة إلى الطعن في هذا التصرف أو السكوت عليه والتسليم به"( ).

ومما سبق يمكن إجمال أوجه الاختلاف بين القرار السلبي والقرار الحكمي أو المفترض –:

1. القرار السلبي ناتج عن رفض أو امتناع جهة الإدارة عن إصدار قرار كان من الواجب عليها اتخاذه، اما القرار الحكمي أو الضمني دائماً ناتج عن سكوت جهة الإدارة، وعدم تعبيرها عن إرادتها لا بالفعل ولا بالقول.
2. سكوت الإدارة في القرار السلبي وامتناعها عن إصدار قرار ألزمها القانون بإصداره، هو أمر غير مشروع أما سكوت الإدارة في القرار الحكمي أو الضمني هو مشروع يجيزه القانون، ويحق للإدارة الصمت إزاء الطلب المقدم إليها( ).
3. إن اختصاص الإدارة في القرار الإداري السلبي مقيد دائمًا( )، وهذا ما أكدته المحكمة الادارية العليا المصرية بقولها بأن: "تكون بصدد قرار إداري سلبي، يتعين أن يكون القانون قد فرض على الإدارة اتخاذ قرار معين بلا أدنى تقدير لها في هذا الشأن"( )، وسكوت الادارة في القرار الضمني تكون سلطتها تقديرية، ولها أن تصدر قرار صريح بالموافقة على الطلب المقدم، أو رفضه، ولها أن تسكت عن الرد.
4. القرار السلبي يكون نتيجة رفض أو امتناع جهة الإدارة عن اتخاذ قرار معين بينما القرار الحكمي يكون بالرفض، أو الموافقة حسب ما يقضي به الحال( ).
5. القرار الإداري السلبي المتمثل في رفض وامتناع جهة الإدارة، ولا تتمتع الإدارة بسلطة تقديرية، مما يعنى أن عملها غير مشروع دائمًا يحقق المسؤولية، ولذلك يجيز لأصحاب الشأن الطعن بالتعويض عن الأضرار التي سببتها جهة الإدارة؛ نتيجة موقفها السلبي في حين أن القرار الإداري الضمني أو الحكمي لا يجوز الطعن بالتعويض؛ ذلك لأن واقعة سكوت الإدارة مستندة في ذلك إلى سلطتها التقديرية لا يرتب مسؤولية، ومتفقاً مع مبدأ المشروعية لا يجوز الطعن عليه بالتعويض( ).
6. القرار الإداري السلبي لا يتقيد فيه بميعاد الستين يوم، كونه قرار مستمر يتجدد من وقت لآخر على الدوام، وبالتالي يجوز الطعن عليه دون التقيد بميعاد( )، أما القرار الإداري الحكمي يتعين الطعن فيه خلال المدة المنصوص عليها في القانون، والتي تختلف من قانون إلى آخر، ففي فرنسا تحدد المدة بأربعة أشهر من تاريخ انتهاء مدة الستين يومًا، للإدارة أن تلتزم خلالها بالصمت، في حين قلص المشرع الليبي والمصري تلك المدة إلى ستين يوم( ).
7. إن القرارات الإدارية السلبية يجوز للإدارة سحبها، أو إلغاؤها في أي وقت، مادامت حالة الرفض أو الامتناع مستمرة، أما القرارات الإدارية الضمنية بالرفض يجور للإدارة سحبها أو إلغاؤها في أي وقت، سواء أكانت مشروعة أم معيبة؛ لأنها لا تولد حقوقاً لأصحاب الشأن، بينما لا يجوز إلغاء، أو سحب القرارات الإدارية الضمنية بالموافقة السليمة، وذلك ضماناً لاستقرار المعاملات وحمايةً لحقوق الأفراد التي تترتب على القرار الضمني( ).

8. القرار الإداري السلبي لا يتقيد بأجل معين، بل يكفي أن ترفض جهة الإدارة، أو تمتنع عن اتخاذ قرار خلال مدة معقولة، أما سكوت الإدارة يترتب عليه قرار ضمني محدد دائماً بميعاد أي بمهلة تمنح الإدارة للبت في الطلب واتخاذ قرار.

ثالثاً– التمييز بين القرار الإداري السلبي وعدم الاختصاص السلبي

عيب عدم الاختصاص هو عدم القدرة على مباشرة عمل قانوني معين، جعله المشرع من سلطة هيأة أخرى أو فرد آخر( ).

وقد يتخذ عيب عدم الاختصاص حسبما ذهب بعض الفقه صورة إيجابية كما لو صدر قرار إداري عمن يفتقد ولاية إصداره أو عمن يملك تلك الولاية، إلا أنه تجاوز في إصداره حدودها، وقد يقع ذلك العيب بصورة سلبية، كما في حال رفض السلطة الإدارية اتخاذ قرار إداري اعتقاداً منها في عدم دخوله في اختصاصها في حين إنها تكون مختصة بإصداره( ).

وبالنظر إلى التشابه الكبير فهما يشتركان في التزام جهة الإدارة الصمت اتجاه الطلبات المقدمة إليها، أو عدم قيامها بإصدار قرار ألزمها القانون واللوائح بإصداره، إلا أنهما يختلفان عن بعضهما من عدة نواحي:–

القرار السلبي لا يثور الحديث عنه إلا في مجال الاختصاص المقيد لجهة الإدارة، أما في إطار عدم الاختصاص السلبي، فيثور الحديث عنه في مجال الاختصاص المقيدة، والاختصاص التقديري لجهة الإدارة، ويختلف القرار الإداري السلبي بأنه يفترض امتناع جهة الإدارة عن ممارسة اختصاصها كلياً، في حين أن القرار الصادر بامتناع جهة الإدارة عن ممارسة اختصاصها في إطار فكرة عدم الاختصاص السلبي، فلا يكون نتيجة امتناع جهة الإدارة عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه فقط، وإنما قد يوجد في الحالات التي تتحرك فيها جهة الإدارة لاتخاذ قرار، إلا أن تحركها لا يظهر منه أنها قد مارست اختصاصها على النحو الذي يجب أن يكون طبقاً للقواعد المنظمة لهذا الاختصاص، كأن تلجأ إلى تفويض الاختصاص في غير حالاته، وبدون تحقق شروطه.

وكذلك فإن القرار الإداري السلبي يأخذ أحد شكلين، إما أن ترفض جهة الإدارة اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه بحكم القانون، أو الامتناع عند اتخاذ هذا القرار، وأما القرار الصادر بامتناع جهة الإدارة عن ممارسة اختصاصها في إطار فكرة عدم الاختصاص السلبي يأخذ صور متعددة منها: رفض مصدر القرار اتخاذ قرار بدعوى أنه غير مختص، أو تعليق اتخاذ القرار على فتوى، من جهة أخرى لا يلزمه القانون بالحصول على رأيها، أو صدور القرار الإداري عن إحدى الجهات الإدارية، ولكن استناداً إلى إرادة جهة إدارية أخرى.

رابعاً– التمييز بين القرار الإداري السلبي وامتناع الإدارة عن القيام بأعمال مادية

يجب عدم الخلط بين امتناع الإدارة عن اتخاذ قرار بالمعنى الدقيق كان من الواجب عليها اتخاذه، وفقاً للقوانين واللوائح الذي يجيز الطعن فيه بالإلغاء، طبقاً للفقرة الأخيرة من المادة 2 من القانون رقم 88 لسنة 1971م في شأن القضاء الإداري الليبي، وكذلك طبقاً للفقرة الأخيرة من المادة 10 من قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة

1972م؛ وذلك لأن الأعمال المادية الإدارية تستبعد من دعوى الإلغاء، حيث لا تعد من قبيل القرارات الإدارية؛ لأنها لا ترتب آثار قانونية مباشرة، وهذه الأعمال تتضمن كل ما تقوم به الإدارة عن عمد دون أن تقصد من ورائها إنشاء حقوق والتزامات جديدة، وهذه الأعمال لا تعدوا أن تكون أعمال تنفيذية لقاعدة قانونية( )، أو قراراً إدارياً، أو عقد من العقود التي تبرمها الإدارة، وكما تشتمل هذه الأعمال على ما تقوم به الإدارة من أعمال تحضيرية، أو إجراءات تمهيدية لأعمالها القانونية مثلما يحدث قبل إصدار قرار من قرارات إبرام عقد من العقود، وكذلك المنشورات والتعليمات المصلحية( ).

خامساً– التمييز بين القرار السلبى وامتناع الإدارة عن ممارسة سلطتها التقديرية

حين يمنح المشرع الإدارة سلطة معينة يسلك عادة أحد طريقين: فهو إما أن يفرض بطريقة آمرة الهدف الذي يجب أن تسعى إلى تحقيقه فتصبح سلطتها في هذه الحالة مقيدة، وإما أن يترك المشرع للإدارة شيئاً من الحرية لتقديرها بمحض إرادتها، ما إذا كان من الصالح أن تتدخل أو تمتنع، وإذا تدخلت فأي الوسائل تختار، لها حرية اختيار فحوى القرار أو وقت التدخل( )، وانقسم الفقه في هذا إلى اتجاهين:– منهم يرى أن امتناع جهة الإدارة عن استعمال سلطتها التقديرية يشكل قراراً سلبياً يمكن الطعن عليه بدعوى الإلغاء، ويرى الاتجاه الآخر أنه إذا كان اختصاص الإدارة مقيداً طبقاً لنصوص القانون واللوائح، فلا إلزام على الإدارة في إصدار القرار، وعليه لا يعتبر سكوتها في هذه الحالة بمثابة قرار سلبي.

ونرى ترجيح الراي الثاني، طبقاً لنص الفقرة الأخيرة من المادة 2 من القانون رقم 88 سنة 1971م، بشأن القضاء الإداري الليبي، وكذلك كون نص المادة 10 من قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972م بأنه: "ويعتبر في حكم القرارات الإدارية رفض السلطات الإدارية، أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للقوانين واللوائح".

وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا المصرية بقولها: بأن "القرار السلبي لا يصلح القول بقيامه، وإمكانية مخاصمته بدعوى الإلغاء طبقاً لنص المادة 10 (المذكورة)، إلا إذا ثبت أن جهة الإدارة امتنعت أو قعدت عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه، طبقاً للقوانين واللوائح، وذلك بأن يكون صاحب الشأن قد توافرت في شأنه الشروط والضوابط التي استلزمها القانون، والذى أوجب بتوافرها على جهة الإدارة التدخل بقرار لإحداث الأثر الذي رتبه القانون، فإن لم يكن إصدار مثل هذا القرار واجباً عليها، فإن امتناعها عن إصداره لا يشكل قرارًا سلبياً مما يقبل الطعن عليه بالإلغاء( ).

المبحث الثاني– نهاية القرار الإداري السلبي

المطلب الأول– نهاية القرار الإداري السلبي إدارياً

الفرع الأول– إلغاء القرار الإداري السلبي بالسحب

أولاً– ماهية السحب:

عرفه الدكتور صبيح مسكوني بأنه: "اختفاء آثار القرار الإداري سواء بالنسبة للماضي أو المستقبل، أي إعدامه من تاريخ صدوره بأثر رجعي"( )، وعرفه الدكتور مفتاح خليفة السحب بأنه: "يعنى رجوع الإدارة عن قرار أصدرته بالمخالفة لنصوص القانون ويمتد أثره بتاريخ رجعي، وكأن القرار لم يولد مطلقاً، ولم يرتب أية آثار قانونية"( )، وعرفه الدكتور عبد الله الحرارى بأنه: "قيام جهة الإدارة بإعدام الآثار القانونية المترتبة على القرار الإداري ليس بالنسبة إلى المستقبل فحسب، وإنما أيضاً بالنسبة إلى الماضي بحيث يعتبر القرار كأن لم يكن أي كأنه لم يصدر إطلاقاً"( )، وعرفه الدكتور شريف يوسف خاطر سحب القرار بأنه: "إنهاء أثار القرار الإداري ليس فقط بالنسبة إلى المستقبل كالإلغاء، ولكن بالنسبة للماضي أي بأثر رجعى من تاريخ صدور القرار"( )، ويرى الباحث من التعريفات السابقة للفقهاء سواء الليبي أو المصري أن سحب القرار الإداري يزيل الوجود القانوني لقرار قائماً ونافذاً بالنسبة للماضي والمستقبل.

ثانياً– الأساس القانوني لسحب القرار الإداري

يرتكز حق الإدارة في سحب قراراتها المعيبة على قاعدتين أساسيتين وهما حق الإدارة في تصحيح الأوضاع المخالفة للقانون ورد تصرفاتها إلى حظيرة القانون طبقاً لمبدأ المشروعية، ووجوب استقرار الأوضاع، والمراكز القانونية المترتبة على القرار الإداري، وللتوفيق بين هذه الاعتبارات استقر القضاء على أن سحب القرار المعيب من طرف الإدارة يكون في الفترة التي يكون فيها القرار مهدد بالإلغاء القضائي، وهي الفترة التي حددها المشرع الليبي والمصري، وهي ستين يوماً اعتباراً من تاريخ نشره أو إعلانه أو العلم اليقيني( )، وهذا ما أكدته محكمتنا العليا بقولها: "إن جهة الإدارة إذا لم تسحب قرارها في الميعاد القانوني وعدته ستون يوماً من تاريخ صدوره، فإنه يصبح حصيناً من الرجوع فيه، ويلزم أن تترتب عليه أثاره القانونية..."( )، وما أكدته المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 7602 لسنة 46 ق جلسة 5–4–2005م بقولها: "ومن حيث إنه من المقرر أن القرارات الإدارية التي تولد مركزاً قانونياً ذاتياً لا يجوز سحبها متى صدرت صحيحة، وإذا كانت مخالفة لأحكام القانون فقد استقر القضاء بمجلس الدولة على أنها تتحصن بمضي ستين يوماً على تاريخ الإعلان أو النشر استقراراً للأوضاع وتحقيقاً للصالح العام الذي يقتضى ذلك( ).

ثالثاً– أحكام سحب القرار الإداري

1– سحب القرارات الإدارية المشروعة

ذهب الدكتور سليمان الطماوى في تأصيل هذه القاعدة إلى القول: "لا يمكن سحب القرار الإداري السليم تأسيساً على مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، وذلك أن القرار الساحب – فيما لو أبيح سحب القرارات الإدارية السليمة– سيكون رجعياً من حيث إعدامه لآثار القرار المسحوب من تاريخ صدور هذا القرار الأخير، وليس هناك من سبب معقول لتحريم الرجعية في حالة القرارات التي تنشئ أو تعدل مراكز قانونية، وإباحتها بالنسبة إلى القرارات التي تلغى مراكز قانونية( )، وطبقاً لذلك بمفهوم المخالفة فإنه يجوز سحب القرارات الإدارية، سواء أكانت تنظيمية

أو فردية إذا كانت لا تكسب الأفراد حقوقاً، وقد أجاز القضاء الليبي والمصري، ذلك إذا تم السحب لاعتبارات تتعلق بالعدالة( ).

2- سحب القرارات الإدارية غير المشروعة

تختلف القاعدة هنا عن تلك التي رأيناها بالنسبة للقرارات الإدارية المشروعة، فإذا كانت دواعي المصلحة العامة تقتضى استقرار الأوامر الإدارية الفردية بمجرد صدورها سليمة، متى ترتب عليها حق أو مركز خاص للأفراد، فإن القاعدة عكس ذلك بالنسبة إلى القرارات الفردية، واللائحية غير المشروعة فهذه القرارات يجوز إلغاؤها لا بالنسبة إلى المستقبل بل يمتد إلى الماضي أيضاً، وأساس هذه القاعدة( ) من ناحيتين وهما:

فمن الناحية الأولى- لا تستطيع القرارات الباطلة كقاعدة عامة أن تنشئ حقوقاً للأفراد.

ومن الناحية الثانية- فإن الإلغاء أو السحب بالنسبة إلى القرار غير المشروع هو جزاء لعدم مشروعية يسمح للإدارة بأن تفعل بنفسها ما يفعله قاضي الإلغاء فيما لو طعن في القرار المعيب أمام القضاء( ).

وتنطبق هذه القاعدة على وجوب سحب القرارات الإدارية غير المشروعة على القرارات الفردية واللائحية، ذلك التزام الإدارة باحترام مبدأ المشروعية، ومن ثم تصحيح الأوضاع المخالفة له هو التزام عام يشمل كافة التصرفات القانونية، غير أن معيار الطعن على القرارات الإدارية اللائحية في أي وقت كونها لا تنشئ مراكز شخصية، ولا تتقيد بميعاد الطعن لدعوى الإلغاء، أما القرارات الإدارية الفردية غير المشروعة تختلف عنها بأنها تتحصن بعد مرور الميعاد المقرر لرفع دعوى الإلغاء، وهي ستون يوماً من تاريخ نشر القرار أو إعلانه، أو العلم اليقيني به، ويترتب على فوات هذا الميعاد كما تقول المحكمة العليا الليبية: "إن قرارات الترقية اللاحقة لقرار التعيين هي التي حددت مراكز المطعون ضدهم القانونية، وأنه متى تحصنت هذه المراكز من الإلغاء فإنه لا يجوز المساس بها اعتماداً على قرار التعيين الأول( ).

رابعاً- سحب القرار الإداري السلبي

كقاعدة عامة من حيث المبدأ إن القرارات الإدارية السلبية لا يترتب عليها حقوق أو مزايا للأفراد، ولذلك فإن للإدارة سحبها دائماً وفى أي وقت؛ لعدم المشروعية، ويكون السحب على قدر إصابة القرار الإداري بعدم المشروعية، أو بسبب تتعلق بالملاءمة بأن يكون السحب لكون القرار لا يتلاءم مع الوقائع المادية أو القانونية المبررة لإصداره، أو لكون القرار الإداري المراد سحبه لا يحقق الصالح العام( )، ومع ذلك فإنه هناك حالات تنشئ فيها القرارات السلبية حقوقاً، وبالتالي لا يجوز للإدارة سحبها إلا خلال المدة القانونية المقررة للطعن بالإلغاء، وعملياً وبالمنطق لا يمكن أن يكون السحب سلبياً؛ وذلك لأن قرار السحب يكون إيجابياً بحيث تقوم جهة الإدارة بسحب الرفض أو الامتناع، وتعبر عن إرادتها باتخاذ قرار إداري إيجابي بالرفض أو القبول صراحة، وعليه ينتهى القرار الإداري السلبي ويحل محله قرار إيجابي قبولاً لطلبات صاحب الشأن، أو رفضاً يرتضونه أو يتخذون طريق الطعن عليه بدعوى الإلغاء، غير أن آلية السحب الإداري تتطلب وجود قرار إداري سابق هو القرار المسحوب لكى تصدر جهة الإدارة بعد ذلك القرار الساحب الذي يزيل القرار المسحوب مادياً بأثر رجعي

من تاريخ صدوره؛ ليحل محله، وتطبيق ذلك على القرار الإداري السلبي تكتنفها صعوبات تتمثل في أن هذا القرار ليس له مظهر خارج كونه مفترض حتى يتسنى للإدارة سحبه بوضوح، وذلك لإصدار قرار جديد القرار الساحب ليحل محله إذ لا يتصور القول بأن على الإدارة سحب قرارها السلبى بالامتناع القرار المسحوب، وإنما يمكن القول أن على جهة الإدارة أن تصدر القرار الذي امتنعت عن إصداره، وبهذا يكون القرار الساحب.

فالإدارة في حالة سحب القرار الإداري السلبي لا تسحب قراراً ما، وإنما تضطر إلى إصدار قرار إيجابي بأثر رجعي لانتفاء المراكز القانونية التي تنسحب إلى الماضي، إذ إن القرارات السلبية وإن كانت تؤثر على المراكز القانونية للأفراد، فإن هذا التأثير لا يمكن إزالته بأثر رجعي كونها ليس لها مظهر خارجي كونه قرار مفترض أو تاريخ معين يمكن الاعتماد عليه في تحديد الأثر الرجعي للقرار الساحب (القرار الإيجابي) الذي تصدره الإدارة للتخلص من آثار القرار السلبي( ).

خامساً –ميعاد سحب القرار الإداري السلبي

لجهة الإدارة سحب القرار الإداري السلبي في أي وقت دون التقيد بميعاد الطعن من باب أن يكون مفتوحاً للطعن عليه من قبل الأفراد، ومغلقاً أمام جهة الإدارة هذا كقاعدة عامة، ولكن هناك بعض القرارات السلبية التي يتولد عنها حقوقاً للغير، وذلك عندما يكون هذا الغير بنفس النظام القانوني الذي يخضع له الموجه إليه القرار مباشرة، وهذا الاستثناء يعد تطبيقاً لمبدأ أن كل قرار ينشئ أو يعدل مركز قانوني فردي ينشئ حقاً، سواء لصالح الشخص المخاطب بالقرار مباشرة أو لصالح الغير من قد يتأثر بالقرار، ومن ذلك القرارات الإدارية السلبية في مجال الوظيفة العامة؛ لأن مثل هذه القرارات قد يترتب عليها آثاراً مباشرة بالنسبة للغير وأن دواعي الرحمة والعدالة تقتضى ألا يتضرر الموظفون الآخرون من قرار السحب الصادر بحق أحدهم، وذلك أن رفض تعيين شخص قد يفتح المجال لتعيين شخص آخر، وكذلك أيضاً رفض ترقية موظف قد يفتح المجال لموظف آخر لأن يرقى إلى هذه الدرجة فيضيره بالتالي سحب قرار الرفض( ).

غير أن بعض الفقه يرى أن القول بعدم جواز سحب القرارات السلبية في حالة تعلقها بحقوق الموظفين الآخرين إلا خلال مدة الطعن محل نظر، وذلك أن دواعي الرحمة والعدالة التي استند إليها أصحاب هذا الاتجاه في القول بذلك تتطلب تبعاً لذلك ألا يضار موظف معين في حين ينتفع موظف آخر، ومثاله ليس من المعقول أن يغمط حق الموظف المستحق للترقية قانوناً بدعوى أن زميله الآخر قد رقي محله، إذ أن المفروض أن يسحب القرار السلبى الصادر بعدم ترقية الموظف المستحق بأثر رجعى، وإلى تاريخ ترقية زميله، وبالتالي أن يسبقه في الترقية التي لم يستحقها الآخر، ونحن نشاطرهم هذا الرأي.

الفرع الثاني– إلغاء القرار الإداري السلبي إدارياً

أولاً– إلغاء القرارات الإدارية التنظيمية (اللائحية(

استقرت أحكام القضاء الإداري في كل من ليبيا ومصر على أحقية السلطة الإدارية في إلغاء القرارات الإدارية التنظيمية دون التقيد بأية مدة، بل يجوز إلغاء القرارات الإدارية اللائحية قبل انقضاء المدة إن كان صادراً لفترة

محدودة( )، والعلة من ذلك أن التنظيم الذي تتضمنه اللائحة لا يمكن أن يكون مؤبد بل يجب تطويره خصوصاً أن الإلغاء لا يرتب أثره إلا بالنسبة للمستقبل، وهنا يجب التفرقة بين المراكز القانونية العامة والمراكز القانونية الذاتية، فبينما يجوز تغيير الأولى في كل وقت بحيث يسري عليها القانون أو القرار التنظيمي الجديد، فإنه لا يجوز المساس بالثانية إلا بقانون يقر ذلك بنص خاص، كون أن علاقة الموظف بالحكومة هي علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح يجوز تغييرها مما كل وقت بتنظيم جديد يسري عليها، دون أن يكون له الحق في أن يعامل دائماً بالتنظيم القديم، إلا أنه إذا كان الموظف قد اكتسب بتطبيق النظام القديم مركزاً قانونياً ذاتياً، فإنه لا يجوز المساس بهذا المركز بالتنظيم الجديد إلا بقانون ينص صراحة على سريانه بأثر رجعي( ).

ثانياً– إلغاء القرارات الإدارية الفردية

كقاعدة عامة فقد استقر القضاء الإداري في كل من فرنسا ومصر وليبيا هي عدم جواز إلغاء القرارات الفردية السليمة الصادرة طبقاً للقانون؛ وذلك ضماناً لاستقرار المعاملات، وعدم المساس بما يترتب عليها للأفراد من حق بالمعنى الواسع لهذه الكلمة( )، مثل قرارات التعيين والترقية، ومنح التراخيص فمثل هذه القرارات لا يجوز لجهة الإدارة إلغائها بالنسبة للمستقبل؛ لأن من شأن إهدار مبدأ عدم المساس بالآثار الفردية للقرارات الإدارية أي الحقوق المكتسبة( ).

ولكن تجدر الإشارة إلى أن هذه القاعدة ليست مطلقة أي لا يعنى تحصين القرارات الإدارية الفردية السليمة في مواجهة الإدارة، وبقاؤها مفروضة عليها إلى ما لا نهاية، إذ تستطيع هذه الأخيرة تعديلها أو إلغائها للمستقبل، ولكن باتباع الإجراءات والضوابط القانونية المتعلقة بإصدار القرارات الإدارية (المضادة)( )، فيجوز لها مثلاً إلغاء قرار التعيين بإصدار قرار آخر يقضي بفصل الموظف، وإلغاء قرار الترقية بإصدار قرار آخر بتأديب الموظف وإنزال ترقيته وذلك كله بالشروط والضوابط المقدرة قانوناً لإصدار مثل هذه القرارات( )، وكذلك القرارات الإدارية الفردية التي لا تولد حقوقاً للأفراد ومن أمثلتها قرارات منح الإجازة في غير حالاتها طبقاً للقانون، فهي قرارات تخول الموظف مجرد رخصة لا ترقى إلى مرتبة الحق، وكذلك القرارات الوقتية والقرارات الصادرة بناءً على تدليس من قبل صاحب الشأن من أحكامها، فجميعها اعتبرها الفقه والقضاء قرارات إدارية فردية لا تولد حقوقاً اتجاه الأفراد، ومن ثم أجاز لجهة الإدارة إلغائها.

ويرى الباحث أنه إذا لم يمس القرار الإداري أو ينتج عنه مركز قانوني يستحق الحماية، فإنه يجوز لجهة الإدارة إلغاء القرارات الفردية المشروعة الصادرة عنها ما دامت تهدف إلى تحقيق الصالح العام .

ثالثاً –إلغاء القرارات السلبية

فكرة الإلغاء الإداري للقرارات المعيبة تقوم على أساس أن القرار قد نشأ صحيحاً إلا أنه أثناء حياته قد اعتوره عيب ما جعله غير شرعي، فتصدر الإدارة قراراً بإلغائه وينصرف أثره إلى المستقبل فحسب دون أن ينال من الآثار الصحيحة التي ترتبت عليه قبل صيرورته معيباً( )، فإن تطبيق ذلك على القرار الإداري السلبى وفقاً لمفهومه التشريعي الوارد في المادة 2 من القانون رقم 88 لسنة 1971م بشأن القضاء الإداري، العيب فيه ملازماً

للقرار منذ ولادته، إذ أننا نكون بصدد رفض أو امتناع جهة الإدارة عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه طبقاً للقانون أو اللائحة، فإن فكرة الإلغاء الإداري من قبل جهة الإدارة تتطلب أن القرار قد نشأ صحيحاً وعاش فترة من الزمن صحيحاً، وهذا لا يتفق مع مفهوم القرار الإداري السلبي، والذي منذ ولادته كان غير شرعي، الأمر الذي يخضعه لفكرة السحب الإداري من حيث الأثر المترتب عليه، والذى ينصرف إلى الماضي، فطبيعة القرار الإداري السلبي تتأبى وفكرة إلغائه.

ويرى الباحث إن السحب من حيث أثره هو كالإلغاء القضائي إذ تترتب عليه إنهاء جميع الآثار القانونية المترتبة على القرارات الإدارية، وذلك خلال مدة الطعن بالإلغاء المقررة للإلغاء القضائي، والإلغاء الإداري للقرار يترتب عليه زوال الآثار القانونية للقرار الإداري بالنسبة للمستقبل فقط، وقد يكون الإلغاء الإداري للقرار كلياً أو جزئياً، ومقيدة إزاء القرارات الفردية لاحترام الحقوق المكتسبة والقرارات التنظيمية لا تنصدم بمبدأ الحقوق المكتسبة أي أنها تلغى في كل وقت، وذلك لمواكبة التطورات والمستجدات وفقاً للصالح العام .

المطلب الثاني– نهاية القرار الإداري السلبي قضائياً

الفرع الأول–إلغاء القرار الإداري السلبي إدارياً

أولاً– أوجه الطعن الشكلية الإجرائية في القرار الإداري السلبي:

1. عيب عدم الاختصاص

يقصد بالاختصاص في مجال القرار الإداري القدرة على إصدار القرار الإداري على وجه يعتد به قانوناً ومن ثم يجب أن يصدر القرار الإداري ممن منحه القانون سلطة إصداره( ).

وعيب عدم الاختصاص قد يكون في صورة عيب عدم اختصاص بسيط ويتخذ صوراً ثلاثة وهي(عيب عدم الاختصاص الموضوعي، عيب عدم الاختصاص المكاني، عيب عدم الاختصاص الزمني)( ).

ويترتب على هذه الصور عدم مشروعية القرار الإداري وقابليته للإلغاء القضائي وللسحب في غضون ستين يوماً المقررة لرفع دعوى الإلغاء، وأما فيما يتعلق بعيب عدم الاختصاص الجسيم(اغتصاب السلطة) هو الذي يلحق بالقرار الإداري فيما يتعلق بالاختصاص ويجعل منه ليس قراراً قابلاً للإلغاء، وإنما يكون باطلاً بطلاناً مطلقاً أي معدوماً يجرد القرار منه صفته الإدارية وينحدر به إلى مجرد عمل مادي عديم الأثر القانوني( )، ولا يتحصن بعد انقضاء الميعاد المحدد للطعن بالإلغاء، وهو من النظام العام، وللمحكمة أن تقضي به من تلقاء نفسها.

وعيب عدم الاختصاص قد يكون إيجابياً، كأن تصدر جهة الإدارة قراراً من اختصاص جهة أخرى، وقد يكون سلبياً، وذلك بأن ترفض جهة الإدارة إصدار قرار معتقدة أنه ليس من اختصاصها( ).

2. عيب الشكل

لا يكفي أن يلتزم رجل الإدارة حدود اختصاصه لكي يكون القرار الإداري سليماً، بل يجب أن يصدر هذا القرار وفقاً للشكل الذي يحدده القانون، ويمكن تعريف عيب الشكل بأنه" عدم احترام القواعد الإجرائية أو الشكلية المحددة لإصدار القرارات الإدارية في القوانين واللوائح سواء كان ذلك بإهمال تلك القواعد كلياً أو بمخالفتها جزئياً"( ).

فالقرار الإداري لا يعد كذلك إلا إذا كان مستوفياً أصلاً للأوضاع الإجرائية والشكلية التي تطلبها القانون فيه، فإذا جاوزها فإن القرار يفقد صفته ويكون موصوم بعيب الشكل( )، وهذا فيما يتعلق بالقرار الإداري الإيجابي، أما بخصوص عيب الشكل في القرار الإداري السلبي إلى أنه بوصفه مجازاً وهو مفترض وجوده ولا يتصور خضوعه لقواعد الشكل والإجراءات، فلا يمكن تصوره مسبباً مثلاً، أو إعلانه أو شهره كونه قرار مفترض غير مكتوب، وبالتالي فمن غير المعقول تصور الطعن عليه بالإلغاء لعيب السبب.

ثانياً–أوجه الطعن الموضوعية في القرار الإداري السلبي:

1. عيب السبب:

يجب لكي يكون القرار الإداري سليماً وجود سبب يقره القانون، والسبب هو الحالة الواقعية أو القانونية المشروعة التي تجعل الإدارة تتدخل وتصدر القرار الإداري، والسبب قد يكون حالة واقعية كقيام مظاهرات تخل بالنظام العام مما يبرر اتخاذ قرارات لمواجهة ذلك، وقد تكون حالة قانونية كطلب تعيين موظف استكمل كل شروط وضوابط التعيين في الوظيفة المتقدم لها( )، والقرار السلبي مثله في ذلك مثل القرار الصريح لابد أن يقوم على سبب يبرره وإلا كان هذا القرار موصوماً بعيب السبب، وهنا فإن عنصر السبب غير ظاهر في هذا القرار، لكن إذا ما تم الطعن على رفض أو امتناع جهة الإدارة باعتباره قرار إداري سلبي فإن للقاضي أن يطلب من جهة الإدارة بيان الأسباب التي أدت إلى رفضها فإذا ما تبين للقاضي أن امتناعها أو رفضها ليس له سبب يبرره حكم بإلغاء القرار الإداري، أما إذا كان الامتناع والرفض له أسباب مشروعة فإنه يحكم برفض الطعن وبالتالي فإن السبب في القرار الإداري السلبي غير مشروع دائماً، أو أن القرار السلبي هو قرار معيب من حيث السبب( ).

2. عيب المحل(مخالفة القانون):

يقع هذا العيب على محل القرار الإداري وهو الأثر القانوني المترتب حالاً ومباشرة على القرار الإداري، ومن ثم يجب أن يكون موافقاً للقواعد القانونية التي ترتب مثل هذا الآثار والنتائج إعمالاً لقاعدة المشروعية( )، ومن ثم فإن لكل قرار إداري محل أي أثر قانوني بالضرورة، فمحل القرار الصادر بالتعيين لأحد الموظفين هو إسناد الوظيفة العامة لهذا الموظف بما يستتبع ذلك من حقوق وواجبات( ).

إن عيب مخالفة القانون الذي يصيب ركن المحل، هو أهم عيب يمكن الارتكان إليه للطعن بالإلغاء في القرار الإداري السلبي، ويعتبر معيباً في محله إذا كان راجعاً إلى خطأ في تطبيق القانون، ولأن الأثر المترتب عليه هو أثر غير مشروع وغير جائز قانوناً لأن الإدارة برفضها أو امتناعها عن اتخاذ القرار ألزمها القانون، يندرج تحت صورة المخالفة السلبية المباشرة للقانون الذي يمس مركزاً قانونياً لصاحب الشأن ويضر به، وبذلك يكون القرار الإداري السلبي في هذه الحالة معيباً بعيب المحل يبرر الطعن عليه بدعوى الإلغاء، وأما إذا كان امتناع أو رفض جهة الإدارة مبنياً على أسباب مشروعة فإنه يتعين على المحكمة برفض الطعن.

3. عيب إساءة استعمال السلطة(عيب الغاية):

يقصد بعيب إساءة استعمال السلطة أو كما يسمى أحياناً بعيب الانحراف بالسلطة، خروج جهة الإدارة عند مباشرتها لأوجه نشاطها عن هدف الصالح العام أو عن الأهداف التي ينص عليها المشرع عند تحديده لاختصاصها( ).

بمعنى أن هذا العيب يتعلق بجانب الغاية النفسي والقصدي لمصدر القرار الإداري، أي الأهداف والأغراض التي يسعى إلى تحقيقها بإصدار القرار، وعيب الانحراف في استعمال السلطة هو من العيوب القصدية التي يقع عبء إثباتها على من يدعيه، لذا اعتبر مجلس الدولة الفرنسي هذا العيب عيباً احتياطياً لا يلجأ إليه إلا إذا لم ينطوي القرار على وجه آخر من أوجه الإلغاء( ).

ثالثاً– ميعاد الطعن على القرار الإداري السلبي

ينصرف شرط الميعاد في دعوى الإلغاء إلى الأجل الذي حدده القانون لطلب إلغاء القرارات الإدارية الصريحة خلاله، وقد حدد المشرع الفرنسي هذا الميعاد بشهرين، وحدده المشرع المصري، ومن بعده الليبي بستين يوماً تبدأ من تاريخ نشر القرار المطلوب إلغاؤه أو إعلانه لذوي الشأن، وأضاف الاجتهاد القضائي طريقاً ثالثاً وهو العلم اليقيني بمضمون القرار وفحواه( ).

وهذا ما نص عليه المشرع الليبي في المادة 8 من القانون رقم88 لسنة1971 بشأن القضاء الإداري أن "ميعاد رفع الدعوى أمام دائرة القضاء الإداري فيما يتعلق بطلبات الإلغاء ستون يوماً من تاريخ نشر القرار المطعون فيه أو إبلاغ صاحب الشأن به..." كما نصت المادة 24 من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة1972 أن "ميعاد رفع الدعوى أمام المحكمة فيما يتعلق بطلبات الإلغاء ستون يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه في الجريدة الرسمية أو في النشرات التي تصدرها المصالح العامة أو إعلان صاحب الشأن به" وهذا فيما يتعلق بالقرار الإداري الصريح، ولما كانت القرارات السلبية إحدى صور القرارات المستمرة، فإن هناك إجماعاً في الفقه والقضاء على أن لا تتحصن بميعاد الطعن بدعوى الإلغاء، لأن القرارات السلبية هي قرارات مستمرة بطبيعتها لأن امتناع الجهة الإدارية عن اتخاذ إجراء أو إصدار قرار معين يلزمها به القانون هو أمر مستمر ما بقيت الإدارة ممتنعة عن اتخاذ هذا الإجراء( ).

رابعاً– وقف تنفيذ القرار الإداري السلبي

ليس للطعن بإلغاء القرار الإداري أثراً موقفاً لتنفيذه، حيث يستمر ذلك التنفيذ، بحيث يكون القرار صالحاً لترتيب كافة آثاره رغم هذا الطعن، ويستند الأثر غير الموقف للطعن على أن القرار صدر صحيحاً مطابقاً للقانون، وعدم تعطيل سير النشاط الإداري، ولكن إنشاء على هذه القاعدة نص كل من المشرع الليبي والمصري، وقد نص المشرع الليبي في المادة 7 من القانون رقم 88 لسنة 1971م بشأن القضاء الإداري بأنه: "لا يترتب على رفع الدعوى أمام دائرة القضاء الإداري وقف تنفيذ القرار المطعون فيه، على أنه يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذه، إذا طلب ذلك في صحيفة الدعوى، ورأت المحكمة أن نتائج التنفيذ يتعذر تداركها".

كما نص المشرع المصري في المادة 49 من القانون رقم 47 لسنة 1972م بشأن مجلس الدولة بأنه: "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... وبالنسبة إلى القرارات التي لا يقبل طلب إلغائها قبل التظلم( ).

خامساً– أثر الحكم الصادر بإلغاء القرار الإداري السلبي

حجية الحكم الصادر بالإلغاء للقرار الإداري السلبي، فإنه يحوز حجية الشيء المقضي فيه، وذلك كما ورد في القانون الليبي والمصري حيث نصت المادة 21 من القانون رقم 88 لسنة 1971م في شأن القضاء الإداري بأنه: "تكون أحكام الإلغاء النهائية حجة على الكافة"، وكما نصت المادة 52 من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972م بأنه: "تسري في شأن جميع الأحكام القواعد الخاصة بقوة الشيء المحكوم فيه، على أن الأحكام الصادرة بالإلغاء تكون حجة على الكافة".

وبناءً على ذلك فإن الأحكام الصادرة في دعوى الإلغاء لها حجية مطلقة من قبل الأفراد، ومن قبل جهات الإدارة، وجهات القضاء الأخرى؛ وذلك لأن الأحكام الصادرة للإلغاء ترجع إلى طبيعة دعوى الإلغاء كونها دعوى موضوعية تقوم على مخاصمة القرار الإداري لإصابته بعيب من العيوب، ومن ثم فإذا حكم بالإلغاء، فهذا يعد إعداماً للقرار في مواجهة الكافة، واعتباره كأن لم يكن منذ إصداره( ).

وهذه الأحكام فيما يتعلق بالقرارات الإدارية الصريحة، وهى تنطبق أيضاً على القرارات الإدارية السلبية إذا صدر حكم بإلغاء قرار إداري سلبي، فإنه يقع على جهة الإدارة عبء إعادة الأوضاع إلى ما كانت عليه قبل إصدارها للقرار الذي حكم بإلغائه، ومن ثم تلتزم بإزالة آثاره، ويتعين على جهة الإدارة اتخاذ ما يلزم من إجراءات لإعادة الحال إلى ما كان عليه قبل صدور القرار الملغي، بالإضافة إلى التزامات بإصدار قرارات لتنفيذ مقتضيات الحكم الذي صدر كما هو الحال بالنسبة لإلغاء القرار السلبي( ).

الفرع الثاني– التعويض كجزاء للمسؤولية عن القرار الإداري السلبي

أولاً– طبيعة التعويض في المسؤولية الإدارية :

الالتزامات التقصيرية الأصل فيها أن يتم تنفيذها بالتعويض النقدي، أما التنفيذ العيني لا ينطبق في مجال المسؤولية الإدارية؛ لأن ذلك يؤدى إلى إهدار مبدأ الفصل بين السلطات، والذى لا يجيز للقاضي توجيه أوامر لجهة الإدارة، وعليه فإن التعويض الذي تقضي به المحكمة على جهة الإدارة لا يكون إلا نقداً سواء كان الضرر مادياً أو أدبياً، وقد تلجأ الإدارة إلى التنفيذ العيني كلما رأت أنه يحقق المصلحة العامة بطريقة أفضل من التعويض بمقابل نقدى، ويكون هذا متحققاً كلما كان مرجع الضرر إلى حالة معينة غير قانونية يستمر الضرر باستمرارها، وهذا ما درج عليه مجلس الدولة الفرنسي من تنبيه الإدارة وتخييرها بين التعويض النقدي، أو القيام بأمر معين (التعويض العيني)، وهذا لا يعد من قبيل توجيه القاضي أمر إلى جهة الإدارة، وإنما هو خيار لجهة الإدارة وتذكير لها تقدره وفقاً لظروفها، ولمقتضيات المصلحة العامة( ).

ثانياً– تقدير التعويض في المسؤولية الإدارية:

يقدر التعويض بعد توافر أركان المسؤولية الإدارية (الخطأ والضرر علاقة السبية بين الخطأ والضرر) على أساس جسامة الضرر الذي تسببت فيه الإدارة، والأصل في التعويض أن يعطى ما لحق المضرور من خسارة، وما فاته من كسب، والعبرة في تحديد التعويض هو بوقت صدور الحكم بالتعويض؛ وذلك كون الأحكام القضائية عادة ما يتأخر صدورها لمدة طويلة، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية المصرية "... بأن التعويض عن الضرر يدور وجوداً وعدماً مع الضرر، ويقدر بمقداره بما يحقق جبر الضرر بما لا يجاوزه؛ حتى لا يثري المضرور على حساب المسؤول دون سبب"( ).

ثالثاً– التعويض عن القرار الإداري السلبي

إذا ما تحققت أركان المسؤولية الإدارية من خطأ، وضرر، وعلاقة سببية بين الخطأ والضرر التزمت الإدارة بتعويض المضرور من الضرر الذي لحقه سواء كان مادياً أو أدبياً كقاعدة عامة، وتسري هذه القاعدة على القرارات الإدارية السلبية كون لا توجد أحكام خاصة تنطبق على القرارات الإدارية السلبية، وكون ركن الخطأ في القرارات السلبية متوفر دائماً؛ لأن القرار الإداري السلبي يستند إلى رفض أو امتناع جهة الإدارة عن إصدار قرار كان من الواجب عليها إصداره وفقاً للقانون واللوائح، مما يشكل عنصر الخطأ من قبل الإدارة يحق لمن تضرر منه اللجوء إلى القضاء للمطالبة بالتعويض على أن يثبت الأركان الأخرى للمسؤولية الإدارية، وهى الأضرار التي لحقت به من جراء سلوك جهة الإدارة السلبى، وعلاقة السببية بين الخطأ والضرر وفقاً للقواعد العامة للمسؤولية الإدارية، وهذا ما قضت به المحكمة الإدارية العليا المصرية بقولها: "... ومن حيث إنه وعلى ما جرى به قضاء هذه المحكمة، فإن مسؤولية الإدارة تقوم على توافر أركانها من وقوع خطأ في جانب الجهة الإدارية، وتحقق الضرر وقيام علاقة السببية، ولا يلزم أن يكون الخطأ متمثلاً في قرار تصرف إيجابي، بل يتحقق أيضاً إذا لم تقم الجهة الإدارية باتخاذ إجراء لازم في وقت ملائم، سواء اتخذ المسلك صورة القرار السلبي بالامتناع أو تمثل في تراخ وإهمال في تصريفها شؤون العاملين أو المستفيدين من المرفق الذي تقوم عليه"( ).

ويلاحظ على هذا الحكم أن المحكمة قد توسعت في تحديد نطاق خطأ الإدارة، ومن ثم مسؤوليتها لتشمل إضافة إلى الامتناع والرفض حالات التراخي والإهمال في القيام بالإجراء في وقت ملائم، وحسناً فعلت؛ لأن كل هذه الصور تمثل إخلالاً بالتزامات الإدارة في تصريف شؤون العاملين، أو إدارة المرافق العامة وتسييرها، ومن ثم تعد إخلالاً بالمصلحة العامة بما يوجب مسؤوليتها في تعويض ما تسببه من ضرر( ).

ومما سبق لا يشترط ركن الخطأ الذي يلزم الإدارة بالتعويض أن يكون تصرف إيجابي، إذ يمكن أن يكون الخطأ متمثل في مسلك سلبي يلزمها القانون باتخاذ إجراء إيجابي بشأنه، فالقرار السلبي يكون ركن الخطأ متوافراً دائماً، ذلك أن ركن الخطأ في القرار السلبي مفترض وجوده لا يحتاج إثباته من صاحب الشأن؛ لأنه متحقق دائماً، لأنه لا يمكن تصور قيام القرار السلبي إلا في حالة مخالفة جهة الإدارة للقوانين واللوائح التي تلزمها باتخاذ قرار إداري معين وبامتناع أو سكوت جهة الإدارة، لا يمكن لجهة الإدارة انكار ركن الخطأ؛ لأنه قائم، وما على صاحب

الشأن إلا إثبات أنه قد أصيب بضرر نتيجة هذا الخطأ والعلاقة السببية بينهما( )، والطعن بالتعويض عن القرار الإداري السلبي قد يكون بدعوى مستقلة، وقد يتبع دعوى الإلغاء وبهذا قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بقولها: "... طلب التعويض قد يكون تابعاً لطلب إلغاء القرار الإداري الإيجابي والسلبي، –قد يكون طلب التعويض مستقلاً عنه – ثبوت عدم مشروعية القرار هو الركن الأول في المسؤولية عن التعويض..."( ).

وعليه لا يختلف الطعن بالتعويض في القرارات الإدارية السلبية عنه في القرارات الإدارية الإيجابية، وكما أن التعويض يشمل الضرر المادي والمعنوي على حد سواء إذا كان له مقتضى .

ونظراً لأهمية دور الإدارة في تنفيذ الأحكام القضائية وضرورة احترامها والالتزام بها، حيث استقر قضاء مجلس الدولة الفرنسي منذ فترة ليست بالقصيرة على مسؤولية الإدارة دون حاجة لإثبات ركن الخطأ في حالة امتناعها عن تنفيذ حكم قضائي واجب النفاذ( )، إلا أن المجلس الفرنسي لا يعد كل تأخير في تنفيذ الأحكام سبباً للمسؤولية، بل يجب أن يكون التأخير غير عادي، ويخرج عن حدود المألوف، وقد جرى قضاء مجلس الدولة على رفض دعوى التعويض إذا كانت المدة التي تأخرت فيها معقولة ويتطلبها السير العادي للأمور( ).

وتجدر الإشارة إلى أن امتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم الصادر في مواجهتها يعد عملاً غير مشروع قد يمثل خطأً مرفقياً تسأل عنه الإدارة المختصة، وقد يمثل خطأً شخصياً يسأل عنه الموظف المسؤول عن التنفيذ، وقد يتمثل فيه كل من الخطأين (المصلحي، والمرفقي)( )، ومن أحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية في تقرير المسؤولية المرفقية عن القرار الإداري السلبي والمسؤولية الشخصية بقولها: "... إلى أن اعتبار الخطأ شخصياً من كان الفعل مصطبغاً بطابع شخصي يكشف عن الإنسان بضعفه، ونزواته، وعدم تبصره، أما إذا لم يكن الفعل الضار كذلك بأن كان يكشف عن موظف معرض للخطأ في هذه الحالة يكون مصلحياً، فالعبرة هنا تكون بالنظر لنية الموظف ومقصده، فإذا كان تصرفه يهدف إلى غايات ومقاصد الجهة الإدارية فإن خطأه يندمج في أعمال الوظيفة ويعتبر خطؤه خطأً مصلحياً، أما إذا تبين أنه لا يعمل للصالح العام، أو كان يعمل مدفوعاً بعوامل شخصية، أو كان خطؤه جسيماً مؤثماً عقابياً، فإن الخطأ في هذه الحالة يعتبر خطأ شخصي يسأل عنه الموظف الذي وقع منه الخطأ في ماله الخاص( )، وقد يكون الخطأ شخصياً ومرفقياً في ذات الوقت، إذ يعد الخطأ شخصياً متى وقع من الموظف أثناء تأدية وظيفته، أو بمناسبة تأديتها دليل على خطأ مصلحي تسأل عنه جهة الإدارة كونها أهملت الإشراف والرقابة على موظفيها، وعلى ما تقدم ليس هناك ما يمنع من قيام مسؤولية جهة الإدارة عن خطئها المرفقي المستقل، بجانب مسؤولية الموظف عن خطئه الشخصي، ولا يمنع أيضاً من الجمع بين هاتين المسؤوليتين لطلب التعويض معاً في دعوى واحدة.

وهذا ما استقر عليه محكمة القضاء الإداري بالإسكندرية بقولها بأنه "من أن إصرار الموظف على عدم تنفيذ أحكام القضاء، أو رفضه المعاونة في تنفيذ الأحكام ينطوي على مخالفة لقوة الشيء المقضي به، وهي مخالفة قانونية لمبدأ أساس وأصل من الأصول القانونية تمليه الطمأنينة العامة، وتقضي به ضرورة استقرار الحقوق، والروابط الاجتماعية استقراراً ثابتاً، ولذلك تعتبر المخالفة القانونية في هذه الحالة خطيرة وجسيمة لما تنطوي عليه

من خروج سافر على القوانين، فهي عمل غير مشروع ويعاقب عليه بالمادة 123 من قانون العقوبات، ومن ثم وجب اعتبار خطأ الموظف في تلك الحالة خطأً شخصياً يستوجب مسؤوليته عن التعويض من ماله الخاص، وآية ذلك أن المشرع الدستوري جعل الامتناع عمداً عن تنفيذ الأحكام جريمة جنائية، والجريمة الشخصية تستقل عن المرفق، وبهذه المثابة فإن خطأ الموظف في هذه الحالة يعد خطأً شخصياً جسيماً في حق المرفق، بحيث لا يسوغ أن يتحمل المرفق مسؤولية هذا الخطأ لخروجه على نطاق الأخطاء المرفقية وانحصاره في دائرة الأخطاء الشخصية التي تقع مسئوليتها على عاتق مرتكبها وحده .

لهذه الأسباب حكمت المحكمة بإلزام (الجهة الإدارية) بأن تؤدى للمدعين مبلغ... تعويضاً لهم عن الأضرار التي لحقت بهم نتيجة الخطأ الشخصي لرئيس... بالامتناع عن تنفيذ الأحكام... على أن تحمل (الجهة الإدارية) قيمة التعويض على رئيس... بشخصه، من ماله الخاص حفاظاً على المال العام ودرءًا للمسؤولية الجنائية المنصوص عليها بالمواد (113 – 119– و119 مكرر) من قانون العقوبات...)( ).

وفى حقيقة الأمر فإن الإدارة في كل الأحوال، وسواء اعتبر الامتناع عن تنفيذ الحكم خطأ مرفق أو شخصي تلتزم بأداء التعويض للمتضرر، حيث يرتبط هذا الامتناع مادياً بالمرفق العام مما يعفي المحكوم له من مشقة التعرض ما إذا كان الخطأ شخصي، فيرفع دعوى التعويض على الموظف الممتنع عن التنفيذ أم مرفقي فيقيمها على المرفق العام الذي ينتمي إليه الموظف، أو ضدهما معاً، ذلك أن الإدارة تلتزم بالتعويض في جميع الأحوال وأساس التزامها هو الضمان والعدالة، وهذا الالتزام من قبل جهة الإدارة بأداء قيمة التعويض في هذه الحالة لا يمكن وصفه بأنها مسؤولة، ويكون للإدارة الحق في الرجوع بقيمة ما أدته من تعويض في هذه الحالة على الموظف مرتكب الخطأ الشخصي( ) .

إيماناً من المشرع بضرورة احترام الأحكام القضائية وضمان تنفيذها بوصفها من الدعائم الأساسية لدولة القانون وما يمثله الامتناع عن تنفيذ الأحكام، أو تعطيلها من انتهاك سافر لمبدأ المشروعية، فقد أقام جزاء تمثل في إلغاء قرار جهة الإدارة السلبي المخالف لقوة الشيء المقضي به، وأقر المسؤولية المدنية وفقاً للقانون المدني بالتعويض عن الأضرار التي لحقت بصاحب الشأن من جراء امتناع جهة الإدارة عن تنفيذ الحكم، ولم يقف المشرع عن هذا الحد بل أقر المسؤولية الجنائية لموظفي الإدارة عند الامتناع عن تنفيذ الأحكام الإدارية، وجرم فعل الامتناع بتقرير جزاء جنائي، وهو ما نصت عليه المادة 123 من قانون العقوبات المصري الذي جاء فيه بأنه: "يعاقب بالحبس والعزل كل موظف عمومي... أو وقف تنفيذ حكم أو أمر صادر من المحكمة ...)( ).

وكذلك ما نصت عليه المادة 234 من الفقرة (2) من قانون العقوبات الليبي بأنه: "يعاقب بالحبس والعزل... كل موظف عمومي امتنع عمداً عن تنفيذ حكم أو أمر مما ذكر بعد مضي عشرة أيام من إنذاره على يد محضر إذا كان تنفيذ الأمر أو الحكم داخلاً في اختصاصه"( ).

وتجدر الإشارة إلى أن مدة الطعن بدعوى التعويض لا تتقيد بمواعيد الطعن بالإلغاء، وإنما تحكمها القواعد العامة لتقادم الحق.

وهذا ما استقر عليه حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية بأنه: "... واستناداً إلى ذلك استقر القضاء الإداري والمدني على أن دعوى التعويض عن الأضرار التي ترتبها القرارات الإدارية غير المشروعة، لا تسقط إلا بمضي خمس عشرة سنة استناداً إلى أن مسؤولية الإدارة عن قراراتها الإدارية المخالفة للقانون لا تنسب إلى العمل غير المشروع، كمصدر من مصادر الالتزام، وإنما إلى القانون مباشرة باعتبار هذه القرارات تصرفات قانونية وليست أعمالاً مادية"( ).

الخاتمة:

جاءت هذه الدراسة للتوضيح والتركيز على القرار الإداري السلبى من حيث مفهومة ونشأته وشروطه وخصائصه، وكذلك تناولنا نهاية القرار الإداري السلبي إدارياً وقضائياً، ولا نريد جعل خاتمة الدراسة تلخيصاً لما أوردناه، ولا إيجازاً لما فصلناه، وإنما هدفنا عرض ما توصلنا إليه من أهم النتائج والتوصيات في هذه الدراسة وهى على النحو الآتي :

1- القرار الإداري السلبي هو نتيجة للسكوت الذي يسبقه، فالسكوت هو الأساس القانوني للقرار الإداري السلبي.

2- يوجد القرار الإداري السلبى بنص القانون، وهذا ما نص عليه كلاً من المشرع الليبي والمصري، وهذا ما نصت عليه المادة 2 من القانون رقم 88 لسنة 1971م، بشأن القضاء الإداري الليبي، وكذلك نص المادة 10 من القانون رقم 47 لسنة 1972م، بشأن مجلس الدولة المصري هي أساس القرار الإداري السلبي، ولا ينهض القرار السلبى إلا بتحقق ثلاثة أركان مجتمعة وهى:

أ- أن يكون القرار صادراً عن جهة الإدارة.

ب- أن تكون سلطة جهة الإدارة في إصداره مقيدة.

ج- أن يأخذ القرار أحد شكلين، الرفض أو الامتناع .

3- القرار الإداري السلبى يفترض أن اختصاص الإدارة يكون مقيداً، أما إذ كان اختصاص الإدارة تقديرياً، فإن امتناعها عد إصدار القرار لا يشكل قرار إداري سلبي يمكن الطعن عليه بدعوى الإلغاء.

4- القرار الإداري السلبي تنطبق عليه أحكام القرارات الإدارية له أركان وعيوب تعتوره بوجه خاص، كون ركن الشكل لا ينطبق عليه كونه مجرد افتراض، ولا يوجد له كيان خارجي، وإن عيب ركن المحل هو أهم عيوب للطعن على القرار الإداري السلبي، وذلك برفض جهة الإدارة أو امتناعها عن اتخاذ قرار ألزمها القانون باتخاذه قد خالفت القانون، وهو معيب في محله، وهو أثر غير مشروع.

5- ميعاد الطعن في القرارات الإدارية قد حددها القانون بستون يوم من تاريخ إعلانه، أو نشره، أو العلم اليقيني، ولا ينطبق هذا الميعاد على القرار الإداري السلبي كونه من القرارات المستمرة ما دامت حالة الامتناع

قائمة، وكونها قرارات مفترضة، ولا يوجد لها كيان خارجي الأمر الذي يترتب عليه عدم معرفة تاريخ صدوره، وعدم إعلانه، أو نشره كونه ناتج عن صمت، أو امتناع جهة الإدارة.

6- تطبق القواعد العامة في سحب القرارات الإدارية وإلغائها على القرار الإداري السلبي، إلا فيما يتعلق بالميعاد، وهو ما استقر عليه القضاء الإداري الليبي والمصري، فيجوز للإدارة سحبه أو إلغاؤه في أي وقت، طالما استمر امتناع الإدارة أو رفضها قائماً كونه من القرارات المستمرة، ولكن في حالة تولد حق للأفراد من القرار الإداري السلبي، كاستثناء في هذه الحالة تتقيد جهة الإدارة بسحب القرار، أو إلغائه خلال الميعاد المقرر في دعوى الإلغاء، وهي ستون يوماً .

7- إذا صدر حكم بإلغاء القرار الإداري السلبي، فإن جهة الإدارة ملزمة بإصدار القرار الذي رفضت أو امتنعت عن إصدارة.

8- إن الأضرار الناتجة عن القرار الإداري السلبي التي تصيب الأفراد فلهم الحق في المطالبة بتعويضهم عن هذه الأضرار، وخاصة أن ركن الخطأ في القرار الإداري السلبي محقق كون جهة الإدارة خالفت القانون، واللوائح، وكقاعدة عامة إذا توافرت أركان المسؤولية الإدارية الثلاثة من خطأ أو ضرر، وعلاقة سببية بينهما؛ وذلك لعدم وجود أحكام تتعلق بالقرارات الإدارية السلبية.

ونخلص من خلال دراستنا إلى التوصيات التالية :

1- نوصي المشرع الالتجاء إلى التظلم الإجباري من قبل صاحب الشأن عند رفض أو امتناع جهة الإدارة عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليه اتخاذه، وفقاً للقوانين واللوائح، وهكذا نكون أمام قرار إداري ضمني بالرفض مما يمنع الخلط بين القرار الإداري السلبي والقرار الإداري الضمني بالرفض، وفي هذه الحالة يكون ميعاد الطعن غير مستمر، بل يتقيد بمضي ستين يوماً من عدم رد جهة الإدارة، يفتح ميعاد جديد بعد الستين يوماً الأولى للطعن عليه أمام القضاء الإداري بدعوى الإلغاء، لما يترتب عليه من خطورة المساس بحقوق الأفراد، وحرياتهم، ولاستقرار الأوضاع الإدارية بانتظام واطراد.

2- نوصي كلاً من المشرع الليبي والمصري على تقنين المواد والنصوص الواردة في القوانين، والعمل على توضيح أحكام القرار الإداري السلبي كغيره من القرارات الإدارية.

3- نوصي المشرع إذا ما صدر حكم على جهة الإدارة بأداء مبلغ مالي تعويضاً عن رفض تنفيذ حكم قضائي إساءة لهذا التنفيذ على نحو ألحق بالمحكوم له ضرر، فإن بوسع القاضي الإداري في إطار سعيه لدفع الإدارة لأداء ما عليها من مستحقات مالية أن يتخذ من الفوائد التأخيرية وسيلة لإجبارها على هذا التنفيذ، وذلك في إطار تنظيم القانون المدني لتلك الفوائد.

المصادر والمراجع:

أولاً– الكتب:

1 د. إبراهيم سيد أحمد، د. أشرف أحمد عبد الوهاب، مبادئ المحكمة الإدارية العليا(من عام 2000–2019)، دار العدالة، القاهرة، ط2، 2020م، الجزء الثاني.

2 د. إبراهيم سيد أحمد، موسوعة العدالة في مبادئ المحكمة الإدارية العليا، دار العدالة، الجزء الأول، 2020م.

3 د. أحمد علي إبراهيم متولي، القرارات الإدارية السلبية، دراسة فقهية قضائية مقارنة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2021م.

4 د. أحمد محمود موافي، سلسلة الوافي في أساسيات وفنون الكتابة القانونية، دار الأهرام، الجزء الثاني، ط2، 2022م.

5 د. إسماعيل إبراهيم البدوي، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، مكتبة الوفاء القانونية، ط1، 2015م.

6 د. إسماعيل إبراهيم البدوي، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، مكتبة الوفاء القانونية، ط1، 2015م.

7 د. الشافعي محمود صالح، آليات تنفيذ الأحكام الصادرة ضد الإدارة في مجال المنازعات الإدارية، مطبعة مراد أبو المجد، ط1، 2013م.

8 أ.أنس جعفر، القرارات الإدارية، دار النهضة العربية، ط3، 2013م.

9 د. أيمن فتحي محمد عفيفي، مبادئ القانون الإداري، ط1، 2016م.

10 د. أيمن فتحي محمد عفيفي، مبادئ القانون الإداري، ط1، 2016م.

11 د. جواد مطلق محمد، القرار الإداري السلبي وأحكام الطعن فيه(دراسة مقارنة)، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، ط1، 2020م.

12 د. حمدي عطية مصطفى، الأعمال القانونية للسلطة الإدارية، القرار الإداري، العقد الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2015م.

13 مستشار حمدي ياسين عكاشة، موسوعة المرافعات الإدارية والإثبات في قضاء مجلس الدولة ، منشأة المعارف.

14 د. خليفة سالم الجهمي، أحكام ومبادئ القضاء الإداري الليبي، دار الجامعة الجديدة–الإسكندرية، 2013م.

15 د. خليفة صالح احواس، القانون الإداري الليبي الحديث، مكتبة طرابلس العلمية العالمية، ط2، 2020م.

16 د. خليفة علي الجبراني، الوجيز في مبادئ القانون الإداري الليبي، دار الكتب الوطنية، بنغازي، 2015م.

17 د. رأفت فودة، عناصر وجود القرار الإداري، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2011م.

18 د. سامي جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2018م.

19 د. سعيد إبراهيم عطية هلال، النظام القانوني للقرار الإداري السلبي(دراسة مقارنة)، دار الحقانية للطباعة والتسويق والنشر، ط1، 2015م.

20 د. سليمان الطماوي، راجعه ونقحه د. عبد الناصر عبد الله أبو سمهدانة ود. حسين إبراهيم خليل، القضاء الإداري قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، ط1، 2015م.

21 د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التعويض، وطرق الطعن في الأحكام، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، 2003م.

22 د. سليمان محمد الطماوي، راجعه ونقحه: عبد الناصر عبد الله أبو سمهدانة، حسين إبراهيم خليل، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، 2017م.

23 د. شريف يوسف خاطر، النظام القانوني للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، دار الفكر القانوني، المنصورة، 2023م.

24 د. شعبان عبد الحكيم سلامة، القرار الإداري السلبي، دراسة مقارنة بالفقه الإسلامي، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2022م.

25 د. صبيح بشير بسكوتي، مبادئ القانون الإداري الليبي، الكتاب والتوزيع والإعلان والمطابع، ط3، 1982م.

26 د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرارات الإدارية، وطلبات وقف تنفيذه، دار محمود، القاهرة.

27 د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرارات الإدارية، وطلبات وقف تنفيذه، دار محمود، القاهرة.

28 د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضوابط صحة إصدار الأحكام الإدارية، والطعن عليها، دراسة تحليلية تطبيقية، دار الفكر والقانون، ط1، 2016م.

29 د. عبد الناصر عبد الله أبو سمهدانة، القضاء الإداري قضاء الإلغاء، المركز القومي للإصدارات القانونية–القاهرة، ط1، 2014م.

30 د. علي الدين زيدان، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثالث، دعوى الإلغاء، المكتب الفني للإصدارات القانونية، 2021م.

31 د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1996م.

32 د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004م.

33 د. محمد عبد الله الحراري، أصول القانون الإداري الليبي، منشورات المكتبة الجامعة، الزاوية–ليبيا، ط7، 2019م.

34 د. محمد ماهر أبو العينين، المذاهب الحديثة للمحكمة الإدارية العليا، دار روائع القانون، المجلد الأول، ط1، 2024م.

35 د. محمد ماهر أبو العينين، الموسوعة الشاملة في القضاء الإداري، المركز القومي للإصدارات القانونية، الكتاب الأول، 2015-2016م.

36 د. مفتاح خليفة عبد الحميد، القرار الإداري طبقاً لأحدث أحكام القضاء الإداري، دار مكتبة الفضيل للنشر والتوزيع، بنغازي، ط1، 2022م.

37 د. مفتاح خليفة عبد الحميد، النظام القانوني للتظلم الإداري في التشريع الليبي ، دار المطبوعات الجامعية – الإسكندرية، ط1، 2017 م.

38 د. مفتاح خليفة عبد الحميد، الوجيز في القانون الإداري، دار مكتبة الفضيل-بنغازي، ط1، 2020م.

39 د. مفتاح خليفة عبد الحميد، إنهاء القرار الإداري إدارياً (السحب، الإلغاء، القرار المضاد)، دراسة مقارنة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2019م.

40 موسوعة القوانين الجنائية، والقوانين المكملة لها، ط1، 2006م.

41 د. يحي محمود عبد الله، د. أسامة حويل سليمان، المعيار المميز للعمل الإداري، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، ط1، 2023م.

ثانياً-الرسائل العلمية:

1 عقيلة محمد عقيلة، القرار الإداري السلبي(دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، الأكاديمية الليبية للدراسات العليا-بنغازي، 2022-2023م.

2 وداد حسين محمد الخرم، الآثار القانونية لسكوت الإدارة العامة، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، الأكاديمية الليبية، فرع بنغازي، 2002- 2003م.

ثالثاً-المجلات:

1 د. خالد الزبيد، القرار الإداري الضمني في الفقه والقضاء الإداري، دراسة مقارنة في ضوء قضاء محكمة العدل العليا، علوم الشريعة والقانون، المجلد 35، العدد1، 2008م.

2 د. خالد الزبيدي، القرار الإداري السلبي في الفقه والقضاء الإداري، دراسة مقارنة، مجلة الحقوق جامعة الكويت، 2006م.

3 مجلة إدارة القضايا، العدد(35)، السنة الثامنة عشر، يونيو، 2019م.

4 مجلة إدارة القضايا، العدد(43)، السنة الثانية والعشرون، يونيو، 2023م.