المملكة العربية السعودية
وزارة التعليم العالي
جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية
المعهد العالي للقضاء
قسم السياسة الشرعية
شعبة الأنظمة

القرار الإداري المستمر وآثاره في الفقه والنظام

(دراسة مقارنة)

بحث تكميلي مقدم لنيل درجة الماجستير في الأنظمة

تقديم الطالب
محمد بن عبدالله بن محمد الملحم

المشرف
د/ هاني بن علي الطهراوي

العام الجامعي

1430هـ - 1431هـ

بِسۡمِ ٱللَّهِ ٱلرَّحۡمَٰنِ ٱلرَّحِيمِ

المقدمة

أحمد الله تعالى بما حمد به نفسه، وحمده به أنبياؤه وأولياؤه والعارفون به، وأشهد أن لا إله إلا الله وحده لا شريك له، وأشهد أن محمداً عبده ورسوله، صلى الله وسلم وبارك عليه وعلى آله وصحبه ومن تبعهم بإحسان إلى يوم الدين،أما بعد:

فإن القرارات الإدارية تعتبر من أهم وسائل مباشرة الوظيفة الإدارية(1)، ومن أخطر مظاهر السلطات التي تتمتع بها الإدارة، وترجح كفتها على كفة الأفراد، كما أن موضوع القرارات الإدارية يُعد أحد الموضوعات التي يقوم عليها القانون الإداري والقضاء الإداري على حدٍ سواء؛حيث إن الرقابة على مشروعية القرارات الإدارية تعتبر أحد المجالات الرئيسة لممارسة الرقابة القضائية على أعمال الإدارة. وقد بلغ الاهتمام بالقرار الإداري مداه بأن ارتأى البعض أن القرار الإداري أصبح مصدرًا من مصادر الحق، وأن القرار الإداري قادر على إنشاء الحقوق العينية أو الشخصية على السواء، ولذلك لا بد من الاعتراف للقرار الإداري بمكان مستقل يبين المصادر المختلفة للالتزام(2).

---

(1) لكي تقوم الإدارة بمزاولة نشاطها المتعلق بالأعمال النظامية ، والذي تباشره باعتبارها سلطة عامة، فإنها تستخدم أحد أسلوبين: الأول: يصدر من جانب واحد وهو جانب الإدارة ويسمى بالقرارات الإدارية، والثاني:يتم بموافقة الإدارة وطرف آخر ويسمى بالعقود الإدارية.

(2) د.فؤاد محمد موسى عبدالكريم،القرارات الإدارية وتطبيقاته في المملكة العربية السعودية-دراسة =

وتتمتع الإدارة العامة باعتبارها سلطة عامة بالعديد من امتيازات القانون العام لعل أهمها حقها في إصدار قرارات إدارية ملزمة للأفراد وتنفيذها مباشرة دون حاجة للالتجاء إلى القضاء الإداري وهو ما يطلق عليه (امتياز التنفيذ المباشر) ،كما أن القرارات التي تصدرها الإدارة ليست جميعا من طائفة واحدة،حيث تتميز كل طائفة منها بسمات وخصائص معينة. وقد حظيت القرارات الإدارية بنصيبها من الدراسات القانونية سواءً أكانت دراسات عامة أو متخصصة، ولكن **القرارات المستمرة** التي يشار إليها في القضاء الإداري بين الحين والآخر لم تلق الاهتمام الكافي، فبقيت فكرة عامة مرسلة عَكَسها عدم استقرار الاجتهاد القضائي، وتعارض الأحكام القضائية و تناقضها ، **فالقرار الإداري المستمر** هو قرار إداري عادي تتجمع فيه جميع عناصر القرار وشروطه ، لكنه يتميز باستمرار إنتاج آثاره القانونية ، بحيث يملك صاحب الشأن مخاصمته القضائية دون التقيد بميعاد الطعن القضائي، وبمعنى أصح ما دام قائماً ومنتجاً لأثاره القانونية،لهذا يحظى بحث هذا الموضوع بأهمية خاصة على الصعيدين القضائي والإداري.

وغني عن البيان أن فكرة القرارات المستمرة ليست فكرة جديدة في عالم الأنظمة، ففي النظام الجزائي هناك ما يسمى بالجريمة المستمرة،وفي التأديب الوظيفي هناك ما يسمى بالمخالفة المسلكية المستمرة.

أهمية الموضوع:

=

مقارنة-،معهد الإدارة العامة،مركز البحوث،الرياض،1424هـ.

يكتسب هذا الموضوع أهميته من خلال المشاكل العملية المعروضة أمام القضاء الإداري، والتي تنتج من استعمال جهة الإدارة لسلطاتها في إصدار القرار المستمر،وما يثور من نزاعات حول سلطة الرقابة عليها،وهذا يؤدي بدوره إلى إيقاع الضرر العام.

أسباب اختيار الموضوع:

تم اختيار هذا الموضوع-**القرار الإداري المستمر وآثاره في الفقه والنظام**- بعد استشارةٍ -أهل الاختصاص-، واستخارةٍ، ودراسةٍ لكثيرٍ من الموضوعات والدراسات.

وأسباب اختيار هذا الموضوع بالذات كثيرة، أذكر منها ما يلي:

أولا: تعتبر فكرة القرارات المستمرة فكرة شبه مجهولة في النظام الإداري،وغير مدروسة ، فالأحكام القضائية التي تشير إليها أحكام نادرة،لذالك كان من المهم النظر في هذا القرار بعين المتفحص؛لكي يخرج القارئ من هذا البحث بفكرة واضحةٍ ودقيقة المعالم.

ثانيا: إن موضوع القرارات الإدارية المستمرة من أهم المواضيع التي صنعت وأنتجت في أروقة القضاء الإداري،وبهذا تتبين أهمية إفراد بحث مستقل لهذا الموضوع الذي أشغل القضاء الإداري لفترة من الزمن.

ثالثا: أنه طبقا للقاعدة العامة في المملكة العربية السعودية، فإن الطعن بالإلغاء يتقيد بموعد معين، بيد أن هناك طائفة من القرارات تخرج عن القاعدة ومنها القرارات الإدارية المستمرة ،إذ يتجدد ويتفتح ميعاد الطعن بها باستمرار آثارها، وهناك نوع آخر من القرارات الإدارية على اتصال و

ارتباط وثيق بهذا النوع من القرارات يطلق عليه القرارات الإدارية الضمنية - السلبية- ،حيث يحظى بميعاد طعن خاص به استثناءًا من القاعدة العامة ،وهذا ما سنعرض لبيانه في طيات البحث.

رابعا: بعد عرض الموضوع على العديد من أصحاب الفضيلة من قضاة المحكمة الإدارية وتأييدهم له وذكرهم لأهميته ومدى الاستفادة منه ،لمست منهم التشجيع على بحثه ودراسته.

خامسا: إن من متطلبات الحصول على شهادة الماجستير من المعهد العالي للقضاء-قسم السياسة الشرعية-التقدم بمشروع بحث تكميلي، وذلك تتويجاً للدراسة النظرية التي يقضيها الطالب في السنتين المنهجيتين.

مشكلة الدراسة وتساؤلاتها:

في ضوء ما تقدم تم تحديد مسألة و مشكلة البحث،والذي يهدف إلى بيان القرار المستمر وآثاره المترتبة عليه،من النواحي النظامية والقضائية،وموقف الفقه الإسلامي منه، وذلك من خلال الإجابة عن التساؤلات الآتية:

1- ما المراد بالقرار الإداري المستمر؟ وما أنواعه؟وما نطاق تطبيقه؟
2- ما ضوابط تمييز القرار الإداري المستمر عن غيره من القرارات؟
3- ما آثار القرار الإداري المستمر في الفقه والنظام؟
4- هل التعويض عن القرار الإداري المستمر جائزٌ في الفقه والنظام؟
5- كيف يتم الطعن في القرار الإداري المستمر؟
6- هل للقرار الإداري المستمر وجود في التطبيق القضائي؟

الدراسات السابقة:

ببذل الوسع في البحث عن الكتب والبحوث التي تناولت الموضوع في

النظام في المملكة العربية السعودية لم أجد أن هناك كتابات في هذا النطاق رغم أن القضاء الإداري في المملكة عرف القرار المستمر بمبادئه الكثيرة.

أما شراح الأنظمة فلم أجد أن هناك من أفرد الموضوع بدراسة وافية، إلا أن د.عبدالعليم عبدالمجيد مشرف أخرج مؤلفًا قيما تناول فيه **القرار الإداري المستمر** في مصر وفرنسا، ولا شك أنني سوف أسير على خطى الباحث في تقرير بعض المسائل، وكغيره من الكتب القانونية فإن الباحث لم يتطرق لبعض النظريات الشرعية الإسلامية والمتعلقة بالقرار الإداري المستمر بشقيه السلبي والإيجابي،كما أنه لم يتعرض للوضع القانوني للقرار المستمر في المملكة العربية السعودية ،وهذا ما سوف أبينه في جنبات هذا البحث ،وقد تعرض بعض فقهاء القانون الإداري للقرار المستمر في الكتب التي تناولت القضاء الإداري بإشارات يسيرة تتعلق بأنواع القرارات الإدارية، أو بمدد رفع الدعوى،ومن تلك الكتب على سبيل المثال:

1- النظرية العامة للقرارات الإدارية، لسليمان الطماوي.

2- القرارات الإدارية وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية، لفؤاد محمد عبدالكريم.

3- القرارات الإدارية، لأنس جعفر.....وغيرها الكثير.

أما البحوث التي تناولت أحكام القرار المستمر ،فلم أجد إلا بحثا مختصرا كتبه(د/علي خطار شطناوي)،في مجلة الشريعة والقانون العدد16 شوال1422هـ،جامعة الإمارات،مدينة العين، وقد تناول الموضوع من خلال: مدلول الجريمة المستمرة في قانون العقوبات،ومدلول القرار المستمر في القانون الإداري.

ومن خلال عرض خطة البحث يتبين أن الباحث تناول موضوع القرار المستمر بشكل مختصرٍ جدًا وأدخل فيه أمورًا لا علاقة لها بالقرار المستمر،

وسأعرض-بإذن الله- في خطة البحث المقدم ما يبين حدود الموضوع وأبعاده.

وقد تناول بعض الباحثين من خريجي المعهد العالي للقضاء بعض القرارات الإدارية الغير متصلة بموضوع القرار المستمر، منها:

(القرار المتصل والمنفصل في العقد الإداري)، للباحث:فيصل بن عبدالله المطرودي، بحث تكميلي في عام1427هـ.

وقد تناول القرار المتصل والمنفصل من خلال ارتباطه بالعقد الإداري وحق الإدارة في الرقابة على تنفيذ العقد الإداري ، وتعديله، وإيقاع الجزاءات،والطعن فيه... وغير ذلك.

منهج البحث:

سلكت في إعداد هذا البحث المنهج الآتي:

1- أسلوب المقارنة بين ما هو متقرر قانونا - في فرنسا ومصر ثم المملكة العربية السعودية- وفقها ،بالإضافة إلى الأسلوب الاستقرائي.
2- جمع المادة العلمية المتعلقة بالموضوع وتناوله من جوانبه المتعددة.
3- الاعتماد في الكتابة على المصادر الأصيلة في كل مسألة بحسبها.
4- التمهيد للمسألة بما يوضحها إن احتاج المقام ذلك.
5- العناية بالتعريف بالألفاظ الغريبة والمصطلحات العلمية الواردة في البحث.
6- تقوية هذا البحث بأحكام القضاء الإداري مع تحليلها في كل مسألة من مسائل البحث بقدر الإمكان.
7- اتبعت في دراسة المسائل الخلافية المنهج الآتي:

(أ) تحرير محل النزاع.

(ب) ذكر سبب الخلاف

(جـ) ذكر الأقوال في المسألة ومن قال بها،وذلك وفق الترتيب الزمني لوفياتهم،ثم ذكر الأدلة وما يرد عليها من اعتراضات والجواب عنها بعد ذكر الدليل مباشرة،مع ذكر الراجح ووجه ترجيحه إن أمكن.

8- بحث المسألة بالمقدار الذي يناسب مقام ذكرها في البحث.

9- أُثبت ما أستفيد من المصادر بالمعنى،مع الإحالة على مصدره في الهامش مسبوقاً بكلمة (انظر)، ما لم يتطلب المقام ذكر الكلام بنصه فأثبته بين علامتي( ) وأكتب مصدره في الهامش مباشرة.

10- عزوت الآيات بذكر اسم السورة ورقم الآية في صدر البحث دون حاشيته.

11- خرجت الأحاديث من كتب السنة،فإن كان الحديث في الصحيحين أو في أحدهما اكتفيت بتخريجه منهما.

12- الاعتناء بقواعد اللغة العربية،وعلامات الترقيم المتعارف عليها بقدر الإمكان.

13- وضع خاتمة في نهاية البحث تتضمن نتائج البحث والتوصيات المناسبة.

14- أتبع الرسالة بالفهارس المتعارف عليها.

الخطة العامة للبحث:

يتكون هذا البحث من تمهيد، وأربعة فصول، وخاتمة، وفهارس.

التمهيد:

ويشتمل على مبحثين:

المبحث الأول: مفهوم القرارات الإدارية وخصائصها. وفيه أربعة مطالب:

المطلب الأول: التعريف بالقرار في اللغة، والفقه، والنظام.

المطلب الثاني: التعريف بالإدارة في اللغة والفقه، والنظام.

المطلب الثالث: تعريف القرار الإداري في الفقه، والنظام، وينقسم إلى فرعين:

الفرع الأول: القرار الإداري في الاصطلاح الفقهي.

الفرع الثاني: القرار الإداري في النظام.

المطلب الرابع: خصائص القرار الإداري

المبحث الثاني: أنواع القرارات الإدارية.

الفصل الأول: ماهية القرار الإداري المستمر

ويتضمن خمسة مباحث:

المبحث الأول:مفهوم القرار الإداري المستمر في الفقه والنظام.

المبحث الثاني:أنواع القرار الإداري المستمر.

المبحث الثالث:نطاق القرار الإداري المستمر.

المبحث الرابع:تمييز القرار الإداري المستمر عما يشتبه به،وفيه ثلاثة مطالب:

المطلب الأول:التمييز بين القرار المستمر والتدابير الداخلية.

المطلب الثاني: التمييز بين القرار المستمر والمنشورات

والتعاميم.

المطلب الثالث: التمييز بين القرار المستمر والأعمال التحضيرية.

المبحث الخامس:علاقة القرار الإداري المستمر بالسلطة التقديرية.

الفصل الثاني: آثار القرار الإداري المستمر

ويشتمل على أربعة مباحث:

المبحث الأول: تجدد الأثر النظامي.

المبحث الثاني: المسئولية الجنائية عن القرار الإداري المستمر.

المبحث الثالث: المسئولية التأديبية عن القرار الإداري المستمر.

المبحث الرابع: التعويض عن القرار الإداري المستمر في الفقه والنظام ، وينقسم إلى مطلبين:

المطلب الأول:المسؤولية على أساس الخطأ،وفيه ثلاثة فروع:

الفرع الأول:ركن الخطأ.

الفرع الثاني: ركن الضرر.

الفرع الثالث:علاقة السببية بين الخطأ والضرر.

المطلب الثاني: المسؤولية على أساس المخاطر عن القرار الإداري المستمر.

الفصل الثالث: الطعن في القرار الإداري المستمر

ويشتمل على خمسة مباحث:

المبحث الأول: مفهوم الطعن في القرار الإداري المستمر في الفقه والنظام.

المبحث الثاني: إجراءات الطعن في القرار الإداري المستمر.

المبحث الثالث: الحكم في القرار الإداري المستمر.

المبحث الرابع: آثار الحكم في القرار الإداري المستمر.

المبحث الخامس: كيفية تنفيذ حكم إلغاء القرار الإداري المستمر.

الفصل الرابع: تطبيقات القرار الإداري المستمر في الفقه والنظام.

ويحتوي على ستة مباحث:

المبحث الأول: قرار المنع من السفر.

المبحث الثاني: رفض تنفيذ الأحكام القضائية.

المبحث الثالث: المنع من التصرف والانتفاع بالممتلكات.

المبحث الرابع: شطب الأسماء من السجلات والقوائم.

المبحث الخامس: المطالبات المالية

المبحث السادس: رفض التراخيص.

الخاتمة. وتتضمن أهم النتائج والتوصيات.

المصادر.

الفهارس.

التمهيد

ويشتمل على مبحثين:

المبحث الأول: مفهوم القرارات الإدارية وخصائصها. وفيه أربعة مطالب:

المطلب الأول: التعريف بالقرار في اللغة،والفقه، والنظام.

المطلب الثاني: التعريف بالإدارة في اللغة والفقه، والنظام.

المطلب الثالث: تعريف القرار الإداري في الفقه،والنظام، وينقسم على فرعين:

الفرع الأول: القرار الإداري في الاصطلاح الفقهي.

الفرع الثاني: القرار الإداري في النظام.

المطلب الرابع: خصائص القرار الإداري

المبحث الثاني: أنواع القرارات الإدارية.

المبحث الأول
مفهوم القرارات الإدارية وخصائصها

المطلب الأول
التعريف بالقرار في اللغة، والفقه، والنظام

القرار لغة: بفتح القاف والراء، ما قُرّ فيه، والمطمئن من الأرض، ومنه يوم القرّ وهو يلي يوم النحر لأنهم يقرون فيه بمنى[1].

والقرار في المكان الاستقرار فيه تقول قررت بالفتح أقروا قرارا وقروا، وبالكسر أر قرارا، وقررت الشيء جعله في قراراه وقرر عند الخبر حتى استقر، وقرر غيره أي حمله بالحق حتى أقر به وأقر دخل فيه [2].

فهو في اللغة بمعنى الاستقرار والاطمئنان والحمل على الحق والدخول فيه فكأن من أصدر القرار اطمئن، واستقر رأيه على ما فيه من المصلحة العامة، فيدخل في تنفيذ هذا القرار أو يدخل الناس فيه.

أما في الاصطلاح الفقهي، فإن الفقهاء استعملوا لفظ (القرار) في عدة معان، منها:

- القرار بمعنى الأرض، جاء في شرح منتهى الإرادات[3]: (إذا حصل في هواء إنسان غصن شجر غيره لزمه إزالته ليخلي ملكه الواجب إخلاؤه،

---

(1) مجد الدين محمد بن يعقوب الفيروز أبادي، القاموس المحيط ، ط:1413هـ، مؤسسة الرسالة، ص:592.

(2) زين الدين محمد بن أبي بكر الرازي،مختار الصحاح ،مؤسسة الرسالة، ص:528.

(3) منصور بن يونس البهوتي، شرح منتهى الإرادات، عالم الكتب ، 1996م، بيروت، 2/148.

والهواء تابع للقرار)، وهذا موافق للمعنى اللغوي السابق بيانه.

- القرار بمعنى الثبوت وعدم الانفصال، جاء في حاشية ابن عابدين: (المتصل اتصال قرار:ما وضع لا ليفصل كالبناء)[1] وهو كسابقه يعود على المعنى اللغوي.
- القرار مضافا إلى لفظ (حق)، فيقولون:حق القرار[2]، ويقصدون به ثبوت حق الانتفاع بالعقار المستأجر، فهو حق التمسك بالعقار.

إلا أن الباحث عبد العزيز بن سطام عرف القرار باعتباره الشرعي بتعريفٍ جدير بالذكر، حيث قال: (أعرف القرار المعتبر شرعا بأنه: الخيار الأبرأ للذمة.

فالخيار: يفهم منه أن للمكلف القدرة على الفعل بإرادته دون إكراه ملجئ، فالقدرة على الاختيار أحد شروط التكليف ، كما هو مقرر عند الأصوليين، ويدخل في ذلك الفعل ذو الوجهين: وجه موافق لأمر الشارع ، ووجه مخالف لأمر الشارع، فالصحة عند الأصوليين هي: (موافقة الفعل ذي الوجهين لأمر الشارع).

وقول الأبرأ: يدخل الخيار على أكمل هيئته بحسب ما يراد له، وهو الخيار الصحيح المشروع بأصله ووصفه وفي اتخاذه تحقيق لأعلى المنافع.

وبقولنا للذمة: يخرج الخيار الذي لم تشغل به الذمة بما يراد له الإبراء

---

(1)محمد أمين الشهير بابن عابدين، حاشية رد المحتار على الدر المختار شرح تنوير الأبصار،مطبعة مصطفى البابي الحلبي ، 1386هـ ، 532/4.

(2)علاء الدين الكاساني ، بدائع الصنائع في ترتيب الشرائع، دار الكتاب العربي،1982م، بيروت، 257/6.

حاشية ابن عابدين، مرجع سابق، 404/4.

ومتخذ القرار باقية ذمته على البراءة الأصلية من هذا الخيار)[1].

والقرار في مصطلح أهل النظام: في الأساس الحكم الذي يصدر من الهيئات القضائية العليا، كمحكمة الاستئناف [2]، ثم تغير العرف القانوني فأصبح ما يصدر من الهيئات القضائية يسمى(حكم) وأصبح ما يصدر من السلطات الإدارية يسمى(قرار). ومن المعلوم أن المنظمين لم يهتموا بمصطلح القرار بشكله المفرد، وإنما اهتموا بمصطلح القرار الإداري مركبًا [3].

(1)عبدالعزيز بن سطام آل سعود ،اتخاذ القرار للمصلحة، ، مطابع جامعة الإمام محمد ابن سعود الإسلامية،الرياض،1426هـ،2005م، ص:292-295.

(2)محمد بن عبدالله اليحيى ، تسبيب القرار الإداري،بحث تكميلي، المعهد العالي للقضاء، الرياض، 1425هـ، ص:16.

(3) انظر: ص: 19، 20 من هذا البحث.

المطلب الثاني
التعريف بالإدارة في اللغة والفقه، والنظام

الإدارة في اللغة:

أدار إدارة الشيء: دار. وأدار الشيء: تعاطاه. وأدار الأمر: أحاط به. وأداره عليه: حاول إلزامه إياه. وأداره عن حقه: طلب منه أن يتركه وصرف عنه. والإدارة: الاسم والمصدر: أدار. وأداره عن الأمر وأداره عليه وداوره: لاوصه[1].

وأدرته عن الأمر: إذا طلبت منه تركه [2].

وجاء في المعجم الوسيط عدة معان للإدارة بحسب ما تضاف إليه كلمة أدار،من ذلك: إدارة العمامة على الرأس: لفها، وإدارة العجلة: جعلها تدور، وإدارة الوجه: الإشاحة به [3].

فهي إذاً جعل الشيء يدور.

وفي الاصطلاح الفقهي:

لم يعرف الفقهاء مصطلح (الإدارة) وإنما ذكروه ضمن أحكامهم وآرائهم الفقهية في بعض المسائل، ومن ذلك:

1- ما ورد حول حديثهم عن الوصي وعمله، من أن الوصي يقوم بعدة أعمال

---

(1) القاموس المحيط،ص505.

(2) لسان العرب،297/4

(3) المعجم الوسيط،لمجموعة من المؤلفين،ص:197،تحقيق:مجمع اللغة العربية بجمهورية مصر العربية، دار الدعوة،بدون سنة نشر

منها النظر في شؤون الأولاد الصغار وأموالهم بحث يؤتمن في إدارة أموالهم والتصرف فيها، إلى آخر كلامهم حول ذلك [1].

2- حديثهم عن ناظر الوقف وما يقوم به من إدارة الموقوف والقيام عليه وتدبير شؤونه[2].

3- كلامهم عن قائد الجيش وصفاته، والمهمات التي تقع على عاتقه،حيث أنه لا بد أن يكون دينًا، مجتهدا في أحكام الجهاد،شجاعا،ثابتا،يدير شؤون الحرب وإدارة المعارك[3].

فالناظر يرى أن الفقهاء استعملوا هذا المصطلح في عدة مواضع، والجامع بينها استعمالها في تولي شؤون مال وأعمال، فالوصي يتولى مال الصبي وأعماله، والناظر يتولى شئون الموقوف والقيام عليه، وقائد الجيش يتولى أعمال المعارك وشئونها، وما ذكر هنا إنما هو على سبيل المثال لا الحصر.

وقد جاء مصطلح الإدارة في القرآن بمعنى: تقلب الحال، يقول تعالى: ﴿ چ ﭽ ﭾ ﭿ ﴾ (المائدة/52)، يقول الطبري: الدائرة: ظهور المشركين عليهم[4].

---

(1) انظر:أبي البركات أحمد بن محمد الدردير، الشرح الكبير على مختصر خليل، 455/4، شمس الدين السرخسي، المبسوط، دار المعرفة ، 1406هـ،168/22.

أبي عبدالله محمد بن عبدالرحمن المغربي المعروف بالحطاب، مواهب الجليل لشرح مختصر خليل، دار الفكر ، بيروت،1398هـ، 402/6

(2) حاشية ابن عابدين، مرجع سابق، 458/4

(3) المبسوط، مرجع سابق، ص:4، ج10.

(4) محمد بن جرير أبو جعفر الطبري، جامع البيان في تفسير القرآن-تفسير الطبري، 8 /512، =

ويقول تعالى: ﴿ ه ه ه ه ے ے ۓ ۓ ﮉ ﮊﮋ ﮌ ۇ ۇۆ ۆ ۈ ۈ ۇٴ ﴾ (التوبة/98)، يقول الطبري: وينتظرون بكم الدوائر أن تدور بها الأيام والليالي إلى مكروه، ونفي محبوب، وغلبة عدو لكم[1].

أما أهل النظام فإنهم لم يتفقوا على تعريف محدد للإدارة؛ نتيجة تغير طبيعة الإدارة، أو تباين اهتمامات سدنتها.

وإليك بعضا من تلك التعريفات التي لا يسلم بعضها من النقد والمناقشة والاعتراض:

فقيل: عملية تنظيم واستخدام الموارد لتحقيق أهداف محددة[2].

وقيل: تنفيذ الأعمال بواسطة آخرين[3].

وقيل: الوسيلة التي تنفذ الأعمال بواسطة الآخرين[4].

وأرى أن التعريف المناسب أن الإدارة: عملية تنظيمية تستخدم الموارد لتحقيق أهداف محددة على أفضل وجه.

=

مؤسسة الرسالة،1420هـ

(1) تفسير الطبري11/633.

(2) د/إجلال عبد المنعم وآخرون، الإدارة، ص،13،بدون سنة نشر.

(3) د/ محمد رسلان وجميلة جاد الله ،الإدارة علم وتطبيق.،ص:20دار المسيرة ،بدون سنة نشر.

(4) د/القطب محمد الطب، نظام الإدارة في الإسلام ، ص:3، دار الفكر العربي،بدون سنة نشر.

المطلب الثالث
تعريف القرار الإداري في الفقه، والنظام

الفرع الأول: القرار الإداري في الاصطلاح الفقهي.

إن الفقهاء -رحمهم الله- لم يتطرقوا إلى تعريف القرار الإداري باعتباره مصطلحا فنيا خاصا؛لكونه مصطلح جديد لم يكن معروفا في وقتهم، وليس معنى هذا أن الفقه الإسلامي لم يعرف القرار الإداري ،بل إنه تطرق إليه وعرفه بغير هذا الاصطلاح، يقول الماوردي(وولاية القضاء تنعقد به الولايات مع الحضور باللفظ مشافهة ومع الغيبة مراسلة ومكاتبة)وهذا هو جوهر القرار الإداري وعينه.

وقد تعرض مجموعة من الباحثين لتعريف القرار الإداري في الفقه،فعرف الباحث محمد اليحيى القرار الإداري في الفقه بأنه:(صك صادر ممن يملك الولاية بقصد إحداث تغيير في المصالح المعتبرة إما بإنشائها أو تعديلها أو إلغائها)[1].

وعرف الباحث خالد اليوسف القرار الإداري في الفقه بقوله:(تصرف شرعي صادر من الإمام أو من ينوب عنه بصفته رئيسا للجهات الإدارية المختلفة التي ترعى شؤون الفرد والجماعة في الدولة-السلطة التنفيذية – ويقصد بهذا التصرف إحداث تغيير في المصالح المشروعة للفرد أو للجماعة وذلك إما بإنشاء مصلحة أو تعديلها أو إلغائها[2]).

ويرى محمد اليحيى أن تعريف خالد اليوسف مرجوحا، (وذلك لأمور:

---

(1) محمد بن عبد الله اليحيى، ص27.

(2) خالد بن محمد اليوسف، أركان القرار الإداري، المعهد العالي للقضاء،1418هـ، ، ص:15.

1- أنه لا حاجة لتقييد التصرف الشرعي لأنه في هذه الحالة لا يصح إلغائه.
2- أجد أن هذا التعريف فيه تطويل ليس له وجه،ومن المعلوم بأن التعاريف تكون مختصرة بقدر الإمكان) [1].

وهذا نقد رائع لا لبس فيه بالنسبة لي، لذا أرجح تعريف القرار الإداري في الفقه بأنه: صك صادر ممن يملك الولاية بقصد إحداث تغيير في المصالح المعتبرة وذلك بإنشائها أو تعديلها أو إلغائها.

فالصك الصادر ممن يملك الولاية: يدخل فيه الإمام وكل من ينوب عنه بصفته رئيسا للجهات الإدارية المختلفة.

وقوله: بقصد إحداث تغيير في المصالح المعتبرة وذلك بإنشائها أو تعديلها أو إلغائها: فهذا هو المقصود من القرار الإداري وهذا هو الهدف منه، فالهدف تحقيق المصلحة بإحدى الأمور الثلاثة إما بالإنشاء أو التعديل أو الإلغاء، ومع ذلك فإنه يمكن إلغاء القرار عن طريق القضاء، فليس كل من أصدر القرار يريد المصلحة الشرعية ولو كان كذلك لما ألغي قرار مطلقا ولكن الواقع خلاف ذلك[2].

(1) محمد بن عبد الله اليحيى، ص21.

(2) محمد بن عبد الله اليحيى، ص:26-27.

الفرع الثاني: القرار الإداري في النظام.

اختلف شراح النظام الإداري في تعريف القرار الإداري وذلك تبعا لاختلاف الجهة التي ينظر منها كل منهم إلى أركان القرار الإداري وعناصره حيث أن النظام الإداري علم حديث النشأة ومن أهم صفاته المرونة والتطور،لذا سأذكر في هذا الفرع بعض التعاريف التي تناولها الشراح ثم أتطرق إلى ما قرره القضاء الإداري- ديوان المظالم- السعودي لتعريف القرار الإداري، ،ثم أرجح التعريف الأقرب.

لم تتطرق التنظيمات والقوانين المتعلقة بالسلطة الإدارية- منها المنظم السعودي- إلى تعريف القرار الإداري وتركت تعريفه إلى كل من الشراح والقضاء وهو الأمر الذي دعا الشراح والقضاء إلى القيام بهذه المهمة.

فقد عرف بعض الشراح القرار الإداري بقولهم: (إفصاح عن إرادة منفردة يصدر من سلطة إدارية ويرتب آثارا قانونية)[1].

وعرف القرار الإداري بأنه: (إفصاح جهة الإدارة بما لها من سلطة ملزمة بمقتضى القوانين واللوائح عن إرادتها في ترتب أثر معين يكوم ممكنا وجائزا قانونا)[2].

وعرف ديوان المظالم القرار الإداري بأن:(القرار الإداري في حقيقته يتمثل في إفصاح جهة الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى

---

(1) د/زين العابدين بكراتو، الموسوعة الإدارية في القانون الإداري، ص472، دار الفكر 1947م.

(2) د/طعيمة الجرف،القانون الإداري ،ص:392، مكتبة القاهرة الحديثة1963م.

النظام)[1].

ولقد انتقد بعض شراح النظام الإداري تعريف القرار بأنه(إفصاح الإدارة)وذلك لأنه لا يدخل القرار الإداري السلبي وهو الامتناع من قبل الإدارة عن رأيها أو إفصاح إرادتها بالسكوت ويعتبر قرار إداري ،وكذلك انتقد تعريف القضاء الإداري للقرار الإداري بأنه لم يقتصر على تحديد المقصود بالقرار الإداري ولكنه تعدى ذلك إلى التعرض لشروط صحة القرار وإمكانية تنفيذه مع أن القرار الإداري يعد قرارا إداريا حتى ولو شابه عيب يجعله مستحقا للسحب أو الإلغاء.

لذلك فقد عرف الدكتور محمد عبدالعال السناري القرار الإداري بأنه: (عمل قانوني يصدر من الإدارة بإرادتها المنفردة ويترتب عليه إنشاء مركز قانوني جديد أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني قائم)[2].

والناظر يرى أن جميع التعاريف السابقة (لا تخلو من النقد،حيث أن كل تعريف مما سبق يخلط بين عناصر وجود القرار الإداري أي أركانه الأساسية وعناصر صحته أو مشروعيته، فقد يوجد القرار الإداري على الرغم من عدم توافر عناصر صحته أو شروط مشروعيته ؛ لأن هذه العناصر تتعلق بصحة القرار وسلامته وخلوه من العيوب لا بوجوده وإنشائه،ومن ثم فإن تخلف أحد هذه العناصر لا يترتب عليه سوى أن يكون القرار معيبا بعدم المشروعية ويجوز الطعن فيه بالإلغاء،هذا من ناحية، ومن

---

(1) مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام 1427هـ،ديوان المظالم، الرياض،في القضية رقم 3/297/ق لعام 1426هـ،ص:349.

(2) د/محمد عبالعال السناري، أصول القانون الإداري، ص:472، مكتبة الآلات الحديثة، 1983م.

ناحية أخرى فإن التعريف السابق يحصر أثر القرار في نطاق أضيق بكثير مما هو متفق عليه فقهًا وقضاءً من أن أثر القرار الإداري قد يتمثل في إنشاء مركز قانوني جديد أو تعديل مركز قانوني موجود من قبل أو إلغاء هذا المركز،وترتيبا على ما تقدم ،يمكن القول بأن الفقه الحديث يكاد يجمع على تعريف القرار الإداري بأنه: تعبير جهة الإدارة عن إرادتها الملزمة إيجاباً أو سلباً بقصد إحداث أثر قانوني معين)[1].

(1)د/ محمود عاطف البنا، الوسيط في القضاء الإداري، ص: 139.

المطلب الرابع
خصائص القرار الإداري

من المسلم به أن القرار الإداري لـه خصائصـه الذاتيـة التـي تميـزه عن غيره من الأعمال التي تمارسها السلطة الإدارية. فالقرار الإداري يتميز بأنـه عمل قانوني نهائي يصدر من جانب الإدارة بإرادتها المنفردة من ناحية ، كما انه يصدر من الإدارة كسلطة إدارية وطنيه من ناحية ثانيه ،وإنه أخيرا يرتب آثارا قانونية معينه.

وأشير إلى هذه الخصائص الثلاث بإيجاز فيما يلي:

أولا: القرار الإداري عمل قانوني نهائي بإرادة الإدارة المنفردة:

أول ما يتميز به القرار الإداري أنـه عمل قـانوني والعمل القـانوني هو عبارة عن تعبير عن الإدارة بقصد ترتيب أثر قانوني معين، وهذا الأثر قد يتمثل في إنشاء مركز قانوني عام أو شخصي أو تعديله أو إلغائه.

ويترتب على اعتبار القرار الإداري عملا قانونيا يؤثر إيجابيا أو سلبيا في المراكز القانونية للأفراد ، وجوب استبعاد الأعمال الماديـة لـلإدارة سواء كانـت إراديـة أو غيـر إراديـة مـن عـداد القـرارات الإداريـة، أي إن الأعمـال المادية لا يجوز الطعن فيها بالإلغاء لأنها ليست من قبيل القرارات الإداريـة ، ولا تحدث أثرا قانونيا مباشرا في مراكز قانونيه قائمة[1]

ومن أمثلة الأعمال المادية للإدارة :

---

(1) انظر: د/رأفت فوده،عناصر وجود القرار الإداري دراسة مقارنة، ، دار النهضة العربية، 1999م، ص:353.

د/محمد سعيد حسين أمين، مبادئ القانون الإداري،دار الثقافة الجامعية،1997م، ص:518-520.

- الأعمال الفنية التي يقوم بها رجال الإدارة المختصون بحكم وظائفهم كالمهندسين، كإعداد التصميمات والرسومات الهندسية لمشروعات الأشغال العامة
- المنشورات والتعليمات والقرارات التي تصدر من جانب الإدارة وحدها ولا تعتبر مع ذلك قرارات إداريه ؛ لأنها لا تحدث أثرا قبل الأفراد ولا تمس مصالحهم، أو بمعنى أدق لا يحتج بها عليهم. ومن أوضح الأمثلة على ذلك المنشورات والتعليمات التي تتعلق بالتنظيم الداخلي للمرافق العامة.
- الأعمال القانونية غير المشروعة التي تبلغ درجة عدم مشروعيتها حدا يفقدها طبيعتها القانونية فتصبح أعمالا ماديه.
- الأعمال غير القانونية التي تقع نتيجة خطأ من جانب عمال الإدارة ومن أمثلتها حوادث السيارات وحوادث السكك الحديدية[1].

ومن ناحية أخرى، فإن القرار الإداري عمل قانوني نهائي، ويقصد بنهائية القرار أن يكون قد صدر من السلطة المختصة بإصداره قانونيا دون أن يكون بحاجة إلى تصديق أو اعتماد من سلطة إدارية أعلى. وعلى ذلك فإن الأعمال القانونية غير النهائية الصادرة من الإدارة لا تعتبر قرارات إدارية نهائية.

ويلاحظ في هذا الصدد أن هناك جانبان من الشراح يرى أن اختيار كلمة (النهائية) للدلالة على القرارات الإدارية التي تقبل الطعن بالإلغاء غير موفق، لأن القرار قد يكون نهائيا بالنسبة لسلطة معينه وغير نهائي بالنسبة لسلطة أخرى، ولهذا فإنه يقترح أن تستعمل كلمة التنفيذية بدلا من النهائية بيد

(1) د/أنس جعفر و د/عبدالعظيم عبدالسلام: النشاط الإداري، ص:189-190.

أنني أرى مع جمهور الشراح أن الكلمة النهائية تفي بالموضوع، ولذلك فإنني أفضل استعمال كلمة النهائية في وصف القرارات الإدارية، تحقيقا للاستقرار وتجدر الإشارة هنا إلى انه لا يحول دون نهاية القرار إمكانية التظلم منه خلال المواعيد المحددة قانونا ، كما لا يحول دون أن يكون القرار نهائيا، أن يكون في إمكان الجهة المختصة سحب القرار، كما أن القرار الذي صدر حكم بوقف تنفيذه يعتبر نهائيا طالما أن تنفيذه ممكن في أي وقت دون الحاجة إلى تصديق جهة أعلى.

ويتساهل القضاء الإداري إلى حد ما في نهاية القرار الإداري، فلا يتطلب تحقق هذه الصفة في القرار إلا عند الحكم في الدعوى[1].

ومن الناحية ثالثة، يتميز القرار الإداري بأنه عمل قانوني نهائي يصدر بالإرادة المنفردة للإدارة، أي انه يصدر من جانب واحد وليس من جانبين، وبذلك يتميز القرار الإداري عن العقود الإدارية، فهذه الأخيرة وان كانت تتشابه مع القرار الإداري في كونها عملا قانونيا يصدر من جانب الإدارة، إلا أنها تختلف عنه في أنها تصدر عن طريق اشتراك إرادتين، إرادة الإدارة المتعاقدة من جانب وإرادة الشخص المتعاقد معها من جانب أخر.

وترتيبا على ذلك، لا يجوز الطعن بالإلغاء في العقود الإدارية، لأن الطعن بالإلغاء ينصب فقط على القرار الإداري، ولكن يجوز الطعن في العقد الإداري عن طريق دعوى القضاء الكامل، غير أن العقد الإداري قد يتضمن في حالات عديدة، وقبل إن يتم إبرامه، قرارات إدارية، وهذه القرارات تسمى بالقرارات المنفصلة عن التعاقد، ولهذا فانه يجوز لغير المتعاقد أن يطعن في

(1) د/طعيمة الجرف ، مرجع سابق، ص:86-87

هذه القرارات بالإلغاء[1].

وجدير بالذكر أنه لا يحول دون اعتبار القرار الإداري صادرا بالإرادة المنفردة للإدارة أن يشترك عدة أفراد أو جهات إدارية في إصدار القرار الإداري؛ لأنهم يمثلون إرادة واحدة هي إرادة السلطة الإدارية في مواجهة المخاطبين بأحكام هذا القرار، كما أن تطلب القانون اشتراك إرادة من تتجه إليه أحكام القرار قبل إصداره كتقديم طلب للحصول على رخصة قيادة أو جنسية دولة مثلا، أو اشتراط القانون موافقة من شمله القرار الإداري بآثاره، كاستلزام القانون الموافقة على قرار التعيين بالوظائف العامة مثلا دون قرار التكليف أو التجنيد، كل ذلك لا يؤثر في كون القرار الإداري قد صدر بالإرادة المنفردة لجهة الإدارة ولما تدخل إرادة من صدر القرار في مواجهته، لان الطلب في الحالة الأولى لا يمثل سوى عنصر السبب الذي دفع الإدارة إلى التدخل لإصدار القرار، وموافقة صاحب الشأن في حالة ثانية تعتبر شرطا لسريان قرار التعيين فقط[2].

ثانيا: القرار الإداري يصدر عن الإدارة باعتبارها سلطة إدارية وطنية:

الخاصية الثانية التي تميز القرار الإداري عن غيره هي أنه يصدر عن الإدارة بصفتها سلطة إدارية وطنية، أي باعتبارها سلطة عامة تتمتع بامتيازات وسلطات معينة ومنها سلطة إصدار القرارات الإدارية.

والجهات أو السلطات الإدارية التي تصدر القرارات الإدارية هي تلك السلطات التي تتبع احد أشخاص القانون العام الداخلي، سواء أكانت سلطات

(1) د/طعيمة الجرف، مرجع سابق، ص:26.

(2) د/سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، ص: 576-577.

إدارية مركـزية مثل مجـلس الـوزراء والــوزراء وغـيرهم، أو سلطات إدارية لا مركزيـة محليـة كانـت أم مرفقيـه مثـل المحافظـات والمراكـز والمـدن والأحيـاء والقرى والهيئات العامة، فكل القرارات التـي تصـدر عن هذه السلطات الإداريـة تعتبر قرارات إدارية.

واشـتراط كـون القـرار الإداري يصـدر مـن سـلطة إداريـة يـؤدي إلـى وجوب استبعاد أعمال السلطة التنظيميـة وأعمـال السلطة القضـائية مـن عداد القـرارات الإداريـة، ومـن ثـم لا يجـوز الطعـن بالإلغـاء فـي أعمـال هـاتين السلطتين كأصل عام[1].

واسـتثناء مـن ذلـك الأصـل العـام، يجـوز الطعـن بالإلغـاء أمـام القضـاء الإداري فـي القـرارات الإداريـة الصـادرة مـن البرلمـان فيمـا يتعلـق بشـئون المـوظفين الإداريين، أو القرارات الصـادرة من رؤسـاء المحـاكم فيمـا يتعلـق بشـئون المـوظفين الإداريـين، حيـث إن هـذه القـرارات وتلـك لا علاقـة لهـا بالوظيفة التشريعية أو القضائية.

وأخيرا فان اعتبار القرار الإداري صادرا من سلطة وطنية يؤدي عدم جواز الطعن بالإلغاء ضد القرارات الصـادرة من سلطة أجنبيـة أمـام القضـاء الإداري المقارن[2] والسعودي أما بالنسبة للقرارات التـي تصـدر من جهـات إدارية سعودية تعمل فـي الخـارج، كـالقرارات الصـادرة من السفراء وتتعلق بالموظفين الذين يعملون في السفارة فانه ينبغي التفرقة بين حالتين:

الأولى: إذا كان مصدر سلطة السفير في إصدار القرار هو القانون الأجنبـي،

---

(1) انظر:سامي جمال الدين، مرجع سابق،577-579، د/عبدالغني بسيوني عبدالله ،النظرية العامة في القانون الإداري، ص:462، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1990م.

(2) انظر: د/أنس جعفر، الدعاوى الإدارية ،ص:30-31

فلا يخضع هذا القرار لرقابة القضاء الإداري السعودي.

الثانية: إذا كان السفير يستند في إصدار القرار إلى النظام السعودي، ففي هذه الحالة يخضع مثل هذا القرار لرقابة القضاء الإداري السعودي، وهذه التفرقة يأخذ بها القضاء الإداري في السعودية[1] .

ثالثا: القرار الإداري يرتب أثارا قانونية معينة:

وأخيرا فان القرار الإداري يتميز بأنه يرتب آثارا قانونية معينة، فإذا لم يكن للقرار الإداري أثر قانوني ما، فانه يدخل في نطاق الأعمال المادية وليس الأعمال القانونية.

والأثر القانوني للقرار الإداري قد يمثل في إنشاء مركز قانوني جديد لم يكن موجودا من قبل، أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني قائم بالفعل، متى كان هذا الأثر ممكنا وجائزا قانونا.

وبناء على ما تقدم، إذا كان العمل الصادر من الإدارة لا تترتب عليه أثار قانونية بالمعنى المتقدم، فلا يجوز الطعن فيه بالإلغاء، ومن أمثلة ذلك الأوامر والتعليمات المصلحية التي تصدر من الإدارة لمجرد تطبيق القانون، والأعمال التي تستهدف إثبات حالة معينة، والآراء الاستشارية والمقترحات لأنها غير ملزمة أو مجرد إجراء تمهيدي[2].

---

(1) انظر:القرارات الإدارية وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية(دراسة مقارنة)،د.فؤاد موسى عبدالكريم،معهد الإدارة العامة،الرياض،1424هـ،ص:92.

(2) انظر:د/ سامي جمال الدين: مرجع سابق،ص:579-580.

د/أنس جعفر ، مرجع سابق،ص:33

المبحث الثاني
أنواع القرارات الإدارية

توجد أنواع متعددة من القرارات الإدارية، من حيث تكوينها، ومن حيث رقابة القضاء عليها، ومن حيث مداها وعموميتها، ومن حيث آثارها، ومن حيث وجودها النظامي، ومن حيث طريقة تنفيذها.

وسوف أستعرض فيما يلي هذه الأنواع:

أولاً: القرارات الإدارية من حيث تكوينها.

تنقسم القرارات من حيث تكوينها إلى قرارات بسيطة وقرارات مركبة.

والقرارات البسيطة تتميز بكيان مستقل، وتستند إلى عملية قانونية واحدة كالقرار الصادر بتعيين أحد الموظفين أو ترقيته أو إنهاء خدمته.

أما القرارات المركبة فهي التي تتكون من مجموعة من العمليات القانونية تتم على مراحل مستقلة[1]، ومن أوضح الأمثلة عليها القرار الصادر بالقبول في الكلية،حيث جاء في أحد أحكام ديوان المظالم ما نصه:(وأما ما ذكره من وجود تعميد نائب الوزير بقبول ابنه ؛فإن قرار القبول وإن كان من اختصاص وزارة الدفاع أو من يفوضه إلا أنه ليس قرارا بسيطا يصدر بالقبول مباشرة منه ولكنه قرار مركب من عدة قرارات متلاحقة ومرتبطة ببعضها ويتعين أن تصدر في كل مرحلة من المراحل ليتوجه في النهاية قرار الوزير بالقبول وتبدأ هذه القرارات بقرار فتح باب القبول وتحديد مدته ثم القرار بالقبول المبدئي للمتقدمين واستبعاد من لم تتوفر فيه الشروط...،وإن

(1) د/سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية ،دراسة مقارنة، ص: 419، 422، مطبعة جامعة عين شمس، 1991م.

قبول المتقدم في أي مرحلة من هذه المراحل لا يعني إلزام الوزارة بالقبول النهائي؛لأن القرار النهائي بالقبول هو نتاج هذه القرارات) [1].

ثانياً: القرارات الإدارية من حيث الرقابة القضائية.

الأصل العام أن تخضع جميع القرارات الإدارية لرقابة القضاء-إلغاءًا وتعويضًا-، أي أنه يجوز لكل فرد له مصلحة أن يطلب من القضاء المختص إلغاء القرار الإداري إذا شابه عيب من العيوب، كما يجوز له أن يطلب التعويض عنه إذا كان قد أصيب بضرر من القرار الإداري، إلا أن ثمة قرارات تصدر من السلطة التنفيذية وتكون بمنأى من الرقابة القضائية، وهذه القرارات استقر الفقه الإداري والقضاء على تسميتها بأعمال السيادة، وتعتبر أعمال السيادة هي الاستثناء الوحيد من مبدأ المشروعية وهذه الأعمال من أخطر ما تتميز به الإدارة لأنها تسمح لها بإصدار قرارات إدارية لا تُسال عنها أمام أي جهة قضائية،أي أن عمل الإدارة يكون حصينا ضد أي عمل قضائي سواء بالإلغاء أو بالتعويض[2].

أما المنظم السعودي فقد نص في المادة الرابعة عشر من نظام ديوان المظالم الصادر في 1428/9/19هـ على أنه (لا يجوز لمحاكم ديوان المظالم النظر في الدعاوى المتعلقة بأعمال السيادة...)، وباستقراء بعض الأحكام الصادرة عن ديوان المظالم بخصوص أعمال السيادة، يمكن أن يتقرر أن الديوان أخذ بمعيار القائمة القضائية الذي ينص على أن أفضل وسيلة لمعرفة أعمال السيادة هو اللجوء إلى أحكام القضاء، والتعرف من خلالها على تلك

(1) مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية،رقم القضية 1/3233/ق لعام 1426هـ، ص:1310.

(2) د/أنس جعفر،القرارات الإدارية ،دار النهضة العربية،2004م، ص:28-29.

الأعمال، أي أن أعمال السيادة هي تلك الأعمال التي يضفي عليها القضاء هذه الصفة[1]، ومن ثم يمكن القول أن المرجع لتحديد ما إذا كان عمل ما يعد من أعمال السيادة أم من الأعمال الإدارية هو القضاء[2]، والجدير بالذكر أن الشريعة الإسلامية لا تعترف بهذه النظرية، وذلك لأن الإسلام يقوم على مبدأ خضوع الحكام والمحكومين لأحكام الشريعة الإسلامية دون تفريق وهذا الخضوع يقتضي خضوع الجميع للرقابة بأنواعها المختلفة شعبية وإدارية[3].

ثالثا:القرارات الإدارية من حيث مداها وعموميتها.

تنقسم القرارات الإدارية من حيث مداها وعموميتها إلى نوعين من القرارات، قرارات فردية وقرارات تنظيمية.

والقرار الفردي هو القرار الذي يتعلق بفرد أو مجموعة من الأفراد محددين بذواتهم، أو بواقعة معينة كالقرار الصادر بتوسعة شارع أو هدم منزل آيل للسقوط، ومن الأمثلة على القرار الفردي قرار بمنح علاوة لأحد لموظفين أو تعيينه أو نقله أو ترقية مجموعة كبيرة من الموظفين.

أما القرارات التنظيمية والتي تسمى باللوائح فهي تلك القرارات الصادرة من السلطة التنفيذية والتي تتضمن قواعد عامة محددة وملزمة وتطبق على عدد غير محدد سلفا من الأفراد ،فهي تتشابه والقوانين من حيث

---

(1) د/فؤاد محمد موسى عبدالكريم، مرجع سابق ،ص:139-140

(2) د/رمضان محمد بطيخ،الرقابة على أداء الجهاز الإداري ،ص:139،دار النهضة العربية ،1994م.

(3) د/سعيد عبدالمنعم الحكيم،الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم المعاصرة، ص:160،دار الفكر العربي،القاهرة،1987م،

ومبدأ العدالة الذي جاءت به لشريعة الإسلامية والسيرة النبوية وسيرة الخلفاء الراشدين والتاريخ الإسلامي مليء بما يؤيد هذه النظرية.

موضوعها لأنها تتضمن كالقانون قواعد عامة ومجردة أي أنها تخاطب أشخاصا غير معنيين بذواتهم وإنما بصفاتهم، ولا تتعلق بفرد أو مجموعة أفراد محددين سلفاً ،وهذه القرارات التنظيمية أو اللوائح[1] على أنواع متعددة، منها: اللوائح المستقلة، واللوائح التنفيذية، واللوائح التفويضية، ولوائح الضرورة[2].

وتخضع اللوائح لنوعين من الرقابة، **رقابة قضائية** ويختص بها ديوان المظالم -المحكمة الإدارية- عندما يثار الأمر في منازعة مطروحة أمامه بالإلغاء أو التعويض وتمارس هذه الرقابة عندما تحتوي اللائحة نصا أو أكثر يتضمن مخالفة لأحد الأنظمة المعمول بها[3]. **ورقابة دستورية** وتختص بها المحكمة الدستورية -في الدول التي يوجد بها هذا النوع من المحاكم وهذا النوع من الرقابة لم يطبق في المملكة العربية السعودية - وتختص المحكمة الدستورية بالرقابة على دستورية القوانين واللوائح، وهذه الرقابة لا تمارس إلا إذا خالفت اللائحة نصا في الدستور، واختصاص المحكمة الدستورية يشمل كل القوانين وكل اللوائح أياً كانت السلطة التي أصدرت اللائحة[4].

رابعًا: القرارات الإدارية من حيث آثارها.

---

(1) ويطلق بعض علماء القضاء الإداري على اللوائح أو القرارات التنظيمية مصطلح:التشريعات الفرعية.

(2) د/مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري، ص459-460، 1986م.

(3) راجع المادة الثالثة عشر من نظام ديوان المظالم الصادر في 1428/9/19هـ

(4) د/مصطفى أبو زيد فهمي، مرجع سابق، ص490

تنقسم القرارات الإدارية من حيث آثارها إلى قرارات منشئة، و قرارات كاشفة.

والأصل العام أن تكون القرارات الإدارية منشئة، وهي التي يترتب عليها إنشاء أو تعديل أو إنهاء خدمة أحد الموظفين.

فهذه القرارات تنشأ من يوم صدورها ويترتب عليها آثار جديدة لأول مرة لم تكن موجودة من قبل. وأغلب القرارات تعد قرارات تعد قرارات منشئة.

أما القرارات الكاشفة، فهي تلك القرارات التي يقتصر أثرها على إثبات حالة موجودة من قبل، وتحقق أثارها النظامية.

ومن أمثلتها القرار الصادر بفصل موظف لارتكابه جناية أو جنحة مخلة بالشرف والاعتبار ، وكذلك القرار الصادر بتأكيد قرار سابق دون أن يتضمن شيئًا جديدًا[1].

وذهب البعض إلى تقسيم القرارات الإدارية من حيث امتداد آثرها القانوني إلى ثلاثة فئات هي: القرارات الفورية والقرارات الوقتية والقرارات المستمرة.

فالقرارات الفورية هي تلك القرارات التي ترتب أثرها القانوني دفعة واحدة ولا يتجدد بعدها إطلاقا، كالقرار الصادر بإنهاء خدمات الموظف لأي سبب من الأسباب، إذ يترتب عليه انقطاع العلاقة النظامية -إنهاء مركز قانوني- التي تربط الموظف بالإدارة، وتتحقق عملية قطع علاقة التوظيف دفعة واحدة ولمرة واحدة فقط ولا تتجدد بعدها أبداً، كما تعتبر قرارات التعيين

(1) انظر: د/أنس جعفر،مرجع سابق ، ص:51

قرارات فورية، إذ يترتب محلها إحداث مركز قانوني دفعة واحدة ولمرة واحدة فقط.

ويقصد بالقرارات الوقتية تلك القرارات التي تحدث أثرها القانوني لمدة معينة كقرارات التعيين بوظيفة متدرب، وقرارات الترخيص السنوية، ولا يهم أن يكون تحديد الفترة الزمنية قد ورد في القرار الإداري نفسه أو ورد في نص قانوني بقطع النظر عن طبيعته[1] أو قيمته القانونية.

أما القرارات المستمرة فهي تلك القرارات التي تستمر في إنتاج أثرها القانونية فترة زمنية غير محدودة ،ويتعين لاكتساب القرار صفة القرار المستمر أن يتوفر فيه شرطان[2]، وهذا ما سوف أبينه في جنبات هذا البحث[3].

خامسًا: القرارات الإدارية من حيث وجودها النظامي.

تنقسم القرارات الإدارية من حيث وجودها النظامي إلى قرارات صريحة وقرارات ضمنية، والقرارات الصريحة هي تلك القرارات التي تصدر من جانب الإدارة، ويعتبر نفاذها من حق الإدارة من تاريخ الإصدار من جانب السلطة المختصة بصفة نهائية، وهذا هو الأصل العام في القرارات الإدارية،كما سلف البيان بالنسبة لأنواع القرارات الإدارية.

أما القرارات الضمنية فهي التي تستنتج من تصرف معين، تحدد الإدارة التنظيمية المدة والنتيجة حسبما نوضح فيما بعد.

---

(1) فيما إذا كان دستور أو نظام أو لائحة.

(2) د/علي خطار شطناوي القرار الإداري المستمر، مجلة الشريعة والقانون، العدد16، يناير2002م، ص:223.

(3) انظر:المبحث الثالث من الفصل الأول من هذا البحث.

وقد ظهرت فكرة القرارات الضمنية في فرنسا منذ عام 1864م حيث وجدت قاعدة تقضي بأن سكوت الإدارة عن اتخاذ موقف إزاء ما يقدم إليها من طلبات يتساوى مع القرار الإداري الصريح، ولكن هذا التساوي لا يكون في الطعون المقدمة أمام القضاء المختص[1]،أما في المملكة العربية السعودية فإن أول إشارة للقرار الضمني جاءت بصدور نظام ديوان المظالم في عام 1402هـ حيث نصت المادة الثامنة في الفقرة(ب) على أنه: (الدعاوى المقدمة من ذوي الشأن بالطعن في القرارات الإدارية متى كان مرجع الطعن عدم الاختصاص أو وجود عيب في الشكل أو مخالفة النظم واللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة. **ويعتبر في حكم القرار الإداري رفض السلطة الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه** طبقاً للأنظمة واللوائح) [2]،فإن امتنعت الإدارة عن تلبية تظلم قدم إليها فإن هذا يعد قرارا ضمنيا بالرفض.

سادسًا: القرارات الإدارية من حيث طريقة تنفيذها.

تنقسم القرارات الإدارية من حيث طريقة تنفيذها إلى قرارات إدارية أساسية وقرارات إدارية متكررة يوميًا [3].

وغالبا ما يعد هذا التقسيم نوعا من تقسيم القرارات الإدارية من زاوية

---

(1) انظر:د/أنس جعفر،مرجع سابق،ص:52.

(2)نظام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/51 وتاريخ 1402/7/17هـ

(3) د/سليمان الطماوي، مرجع سابق،ص:452-453.

الإدارة العامة[1]، وأوضح المقصود بكل نوع من هذه القرارات أولا ثم أهمية التفرقة بين هذين النوعين من القرارات.

-القرارات الإدارية الأساسية:

هي تلك القرارات التي تتخذها القيادة الإدارية في الجهة الإدارية بناءً على دراسات مسبقة وتتعلق بالموضوعات ذات الطبيعة الهامة لها، وتتصل هذه القرارات في الغالب العم بالأهداف الإستراتيجية للوحدة الإدارية ولذا فإنها لا تتكرر في الحياة اليومية.

من هذه القرارات الأساسية إدماج بعض الوحدات بعضها ببعض، لتحقيق الاستقلال الكامل لهذه الوحدات، كصدور القرار بفصل جامعة الملك فيصل بالإحساء عن التي بالدمام وتسمية الأخيرة بجامعة الدمام، مثل هذا القرار يحتاج إلى دراسات شاملة من جانب الجامعة والكليات ووزارة التعليم العالي تمهيدا لاستصدار القرار.

-القرارات الإدارية المتكررة يوميًا:

القرارات الإدارية اليومية هي القرارات التي تصدر بصفة يومية،وتتكرر في جميع المصالح والوحدات الإدارية ،ولا تمس إستراتيجية الوحدة ولا يترتب عليها تغيير في سياسة الوحدة.

وهذه القرارات غالبا ما تكون تنفيذا لأنظمة وقرارات سابقة بشكل تلقائي وتصدر من القيادة الوسطى أو الدنيا ،كقرار تنظيم الإجازات للعاملين، والقرار بمنح رخصة لأحد الأفراد في إطار الأنظمة واللوائح ،وقرار تنظيم العمل الداخلي في الأقسام المختلفة.

---

(1) انظر:د/أنس جعفر،مرجع سابق،ص:55 ، حيث يعبر عن هذين التقسيمين بالقرارات المرتبة - يقصد بها القرارات الروتينية-والقرارات غير المرتبة.

ثامنًا: القرار المضاد[1].

القرار المضاد هو نوع من القرارات الإدارية يصدر من جانب الإدارة بما لها من سلطة ملزمة بمقتضى الأنظمة واللوائح ليحل محل قرار سابق منهيا بذلك القرار الأول.

ويراعى فيه الأشكال والإجراءات التي ينص عليها في النظام ويظل القرار المضاد منفصلا ومتميزا عن القرار الأول.

وبذلك يعد القرار المضاد أحد الوسائل التي يمكن جهة الإدارة لإنهاء قرار سليم صدر منها،وسلطة الإدارة في إصدار القرار المضاد سلطة مقيدة وليست سلطة تقديرية ،فليس من حقها في أي وقت تشاء أن تصدر القرار المضاد لتنهي به آثار القرار السليم الذي غالبًا ما يكون قد تحصن ،وإلا اعتبر ذلك اعتداء صارخًا على فكرة تحصين القرارات الإدارية بمضي المدة،ومن أوضح الأمثلة على القرار المضاد، إذا صدر قرار بتعيين أحد الأفراد في وظيفة عامة،فلا يجوز للإدارة أن تمسه إذا صدر سليمًا مستقلاً كل أركانه، فلا يتأثر وضع الموظف بعد تعيينه بتغير بعض الشروط اللازمة للتعيين في الوظيفة ، فهنا تستطيع الإدارة إصدار قرار يسمى بالقرار المضاد لإنهاء الخدمة ، أي أننا أصبحنا أمام قرارين:

الأول: قرارًا أصيل بالتعيين سليم من الناحية القانونية، والثاني: قرار مضاد بإنهاء الخدمة سليم أيضا من الناحية القانونية،أو قرار أصل يمنح

---

(1) جدير بالذكر أن أول من استخدم فكرة القرار المضاد هو الفرنسي بونارد (bonard)في مؤلفه القانون الإداري الذي كانت أولى طبعاته سنة 1935م، ثم تناول الموضوع بالتفصيل باست (basset)في رسالته للدكتوراه بجامعة تولوز بفرنسا عام 1967م.

انظر:د/أنس جعفر، مرجع سابق،ص:57-.

ترخيص لأحد الأشخاص بمزاولة مهنة،وقرار مضاد بعدم تجديد الترخيص أو إنهاء القرار الأول.

ويجب عدم الخلط بين القرار المضاد وقرار سحب القرار الإداري ،حيث أن القرار المضاد ينهي أثار قرار سليم ، أما السحب فلا يرد إلا على القرارات غير السليمة،كما أن القرار المضاد يقتصر أثره على المستقبل فقط ،ويترك جميع الآثار التي تركها القرار الأول دون مساس ، أما قرار السحب فإنه ينهي كل آثار القرار المسحوب من تاريخ صدوره بحيث يعتبر القرار كأن لم يكن[1].

(1) انظر:د/أنس جعفر، مرجع سابق،ص:58-

الفصل الأول

ماهية القرار الإداري المستمر

ويتضمن خمسة مباحث:

المبحث الأول:مفهوم القرار الإداري المستمر في الفقه والنظام.

المبحث الثاني:أنواع القرار الإداري المستمر، وينقسم إلى مطلبين:

المطلب الأول:القرار لإيجابي المستمر.

المطلب الثاني:القرار السلبي المستمر

المبحث الثالث: نطاق القرار الإداري المستمر.

المبحث الرابع: تمييز القرار الإداري المستمر عما يشتبه به، وفيه ثلاثة مطالب:

المطلب الأول:التمييز بين القرار المستمر والتدابير الداخلية، وفيه ثلاثة فروع:

الفرع الأول: معيار التفرقة بين القرارات الإدارية المستمرة والتدابير الداخلية.

الفرع الثاني: الطبيعة النظامية للتدابير الداخلية.

الفرع الثالث: موقف ديوان المظالم من التدابير الداخلية.

المطلب الثاني: التمييز بين القرار المستمر والمنشورات و التعاميم، وفيه ثلاثة فروع:

الفرع الأول: المنشورات.

الفرع الثاني: المنشورات والسلطة النظامية للإدارة.

الفرع الثالث: التعاميم.

المطلب الثالث: التمييز بين القرار المستمر والأعمال التحضيرية.

المبحث الخامس:علاقة القرار الإداري المستمر بالسلطة التقديرية.

الفصل الأول

ماهية القرار الإداري المستمر

تمهيد:

يعد القرار الإداري المستمر قرارًا إداريًا عاديًا كبقية القرارات الإدارية الأخرى ، لكنه يتميز عن غيره باستمرار آثاره النظامية.والقرارات الإدارية يمكن تقسيمها من حيث امتداد أثرها القانوني إلى ثلاثة فئات هي:القرارات الفورية والقرارات الوقتية والقرارات المستمرة [1]، وتجنباً للتكرار[2] سوف أصنف-وهذا ما ذهب إليه بعض الشراح- القرارات الإدارية من حيث امتداد أثرها القانوني إلى فئتين، الأولى:قرارات ذات أثر حال ومباشر، والثانية: قرارات مستمرة. ولإلقاء مزيد من الضوء على مفهوم القرار المستمر فقد خصصت له هذا الفصل.

(1) راجع المبحث الثاني من التمهيد.

(2) حيث بينت في الصفحة رقم (31-32) القرارات الفورية والوقتية والمستمرة.

المبحث الأول
مفهوم القرار الإداري المستمر في الفقه والنظام

ترتبط فكرة القرار المستمر في القانون الإداري بركن المحل في القرارات الإدارية، فالمحل هو الأثر القانوني الذي يترتب على القرار حالاً ومباشرة[1]،فالأثر النظامي الحال والمباشر هو معيار التمييز بين القرار الإداري –كعمل قانوني-وبين الأعمال المادية التي يتمثل محلها دوما في نتيجة واقعية،كما أن هذا الأثر النظامي هو معيار التمييز بين القرار الإداري وبين إجراءات التنظيم الداخلي كالنصائح والإرشادات والإجراءات الإعدادية التمهيدية كالتحقيقات الإدارية وغيرها.

ويتمثل محل القرارات الفردية الشخصية أو الذاتية في إنشاء أو إلغاء أو تعديل المراكز النظامية الشخصية، ومحل القرارات الشرطية في إسناد مركز نظامي عام أو موضوعي إلى فرد من الأفراد،وعليه تقتضي مشروعية محل القرار[2] وهذا ما استقر عليه القضاء الإداري السعودي-المستند في أنظمته على الشريعة- في تعريفه للقرار الإداري أن يكون ممكنا وجائزا قانونا[3]، مما يعني أنه يشترط في الأثر النظامي للقرار أن يكون ممكنا من ناحية وجائزًا من ناحية أخرى،لكن استحالة تحقيق الأثر القانوني يؤدي إلى انعدام القرار نفسه ،وليس إلى عدم مشروعية محله،فالواقع انه ليس لشرط إمكانية الأثر النظامي علاقة بعنصر المحل في القرار الإداري ؛لأنه إذا ثبت

---

(1) د/سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص:348.

(2) المرجع السابق، ص: 348.

(3) يراجع الفرع الثاني من المطلب الثالث من التمهيد.

عدم إمكانية ترتيب هذا الأثر سواء من الناحية النظامية أو من الناحية الواقعية أو العملية، أصبح القرار الإداري منعدما، ولكن ليس لعيب المحل في هذه الحالة، وإنما لانعدام هذا المحل أو بالأحرى لتخلف احد شروط ركن الإرادة في القرار الإداري ، ولكن يشترط لمشروعية محل القرار أن يكون جائزا قانونا، أي أن النظام يجيزه أو على الأقل لا يحظره(1).

وبناءً عليه قسم شُرّاح القضاء الإداري القرارات الإدارية والتي يمكن تقسيمها من حيث مدى استمرار تنفيذها إلى قرارات ذات أثر حال ومباشر، وقرارات مستمرة التنفيذ.

والناظر يجد أن الأغلب الأعم من القرارات الإدارية تعتبر قرارات ذات أثر حال ومباشر أو غير مستمرة أو منجزة أو وقتية ،وهذه القرارات تستنفذ مضمونها أو موضوعها بمجرد تنفيذها، فهي تنتج آثارها مباشرة فور صدورها، ولا يستغرق تنفيذا مدة طويلة ومن أمثلة القرارات غير المستمرة القرار الصادر بالتعيين في إحدى الوظائف العامة، والقرار الصادر بالترقية ،والقرار الصادر بتوقيع جزاء تأديبي على الموظف العام،والقرار الصادر بهدم منزل آيل للسقوط ،فهذه القرارات تستنفد موضوعها بمجرد تنفيذها مرة واحدة ،وتتوقف عن إحداث آثار قانونية بالنسبة للمستقبل(2).

أما بالنسبة للنوع الثاني من القرارات وهي القرارات المستمرة فهي تعرف بأنها: تلك القرارات التي لا تستنفد مضمونها بمجرد تطبيقها ،أي أنها

---

(1) انظر: د/علي خطار شطناوي مرجع سابق 221-222، د/سامي جمال الدين، قضاء الملائمة والسلطة التقديرية للإدارة، الإسكندرية 1992م،ص:211.

(2) د/عبدالعليم عبدالمجيد مشرف،القرار الإداري المستمر ، دار النهضة العربية،2004م،ص:49.

تحدث آثارها بصفة متجددة وقائمة إلى أن تنتهي بطريق أو بآخر من طرق انقضاء القرارات الإدارية المقررة قانونًا، فيتجدد أثرها بحكم طبيعتها كلما استجدت مناسبة إصدارها في مواعيد متكررة مثلا أو عند كل طلب يقدمه صاحب الشأن و بعبارة أخرى فإن القرارات المستمرة هي تلك القرارات التي تحتمل استمرار تطبيقها ليس في الوقت الحاضر فحسب بل في المستقبل كذلك ،أي أنها تظل قابلة للتطبيق مستقبلا ومنتجة لأثارها القانونية ما دامت لم تلغ أو يزول وجودها القانوني بإحدى الطرق المقررة لانتهاء القرارات الإدارية[1].

والقرار الإداري المستمر باعتباره قرارًا إداريًا يخضع للنظام القانوني للقرارات الإدارية بصفة عامة إلا ما يتعارض منه مع طبيعته المستمرة، ولاسيما ميعاد الطعن بالإلغاء.

وخلاصة القول هنا أنه يمكن تعريف القرار الإداري المستمر بأنه: **القرار الإداري الذي يستمر في إنتاج آثاره النظامية فترة زمنية غير محددة**. فلا يرتب آثارا نظامية مرة واحدة فيكون قرارا عاديا،ولا يكون مقيدا بفترة زمنية محددة فيكون قرارا وقتيا.

(1) سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، ص:344 ، منشأة المعارف بالإسكندرية، ط1، 2004م، وما بعدها د/عادل الطبطبائي، نشأة القرار الإداري السلبي وخصائصه القانونية، مجلة العلوم الإدارية، السنة36، العدد الأول، يوليو 1994م، ص:30 وما بعده د/رأفت فوده، النظام القانوني للميعاد في دعوى الإلغاء دراسة مقارنة، دار النهضة العربية 1998م، ص:84-85.

المبحث الثاني
أنواع القرار الإداري المستمر

القرار الإداري المستمر باعتباره قرارا إداريا يخضع للنظام القانوني للقرارات الإدارية بصفة عامة ينطبق عليه التعريف السابق بيانه للقرار الإداري بوجه عام[1]، ومن ثم فالقرار الإداري المستمر هو تعبير الإدارة عن إرادتها الملزمة بقصد إحداث أثر قانوني معين ومتجدد، بيد أن القرار الإداري المستمر لا يتخذ صورة واحدة وإنما يتخذ إحدى صورتين، هما:

الصورة الأولى: القرار الإيجابي المستمر.

الصورة الثانية: القرار السلبي المستمر.

(1) راجع الفرع الثاني من المطلب الثالث من التمهيد.

المطلب الأول
القرار الإيجابي المستمر

التعبير عن الإرادة من جانب الإدارة قد يكون صريحا،أي أن الإدارة تفصح فيه عن إرادتها بصورة إيجابية وملموسة بحيث يستطيع ذوو الشأن التعرف على وجود القرار عبر دلائل ظاهرة للعيان ومؤشرات خارجية لا تدع مجالا للظن أو الافتراض أو التخمين ، سواء صدر القرار بالموافقة على طلبات ذوي الشأن أو برفض هذه الطلبات، ويطلق على القرار الصريح القرار الإيجابي ،لأن الإدارة قد اتخذت حيال الطلبات المقدمة إليها من الأفراد موقفا إيجابيا أبدت فيه رأيها صراحة سواء بالقبول أو الرفض، ومن الأمثلة على القرار الإداري الإيجابي المستمر ،القرار الصادر من الإدارة بوضع أحد الأشخاص في قوائم الممنوعين من السفر، مما يجعل المواطن الذي وضع اسمه في تلك القوائم ممنوعا من السفر ما دام اسمه مقيدا بالقوائم المذكورة، ولا شك أن هذا القرار له آثار بالغة الخطورة على حياة المواطن ومصالحة المادية والأدبية.[1].

وفي الفصل الأخير من هذا البحث سوف أذكر تطبيقا أو أكثر من ديوان المظالم ومن مجلس الدولة المصري بشأن القرارات الإدارية الصادرة بالمنع من السفر وأحكام القضاء الإداري فيها.

(1) د/نعيم عطية، المنع من السفر، دار النهضة العربية، ص:36، 37.

المطلب الثاني
القرار السلبي المستمر

إن القرار الإداري السلبي كمصطلح قد نشأ في فرنسا كرد فعل على صمت الإدارة وسكوتها إزاء الطلبات المقدمة إليها[1]، وتجاهلها لتلك الطلبات بعد اتخاذ قرارات بشأنها مما يؤدي إلى إلحاق الضرر بمصالح الأفراد، بل قد يشل قدرتهم على ممارسة بعض حقوقهم الأساسية التي كفلها لهم الدستور والنظام،والذي يدفع الإدارة إلى اتخاذ هذا الموقف السلبي هو أن الأفراد لا يستطيعون التصدي له برفع الأمر إلى القضاء الإداري، لعدم وجود تعبير صريح عن إرادة الإدارة وبذلك تحمي الإدارة نفسها من المسؤولية بالتزامها جانب الصمت والسكوت،وتجاهلها لهذه الطلبات بمظنة عدم محاسبتها على ذلك.

ولا ريب أن ترك الحرية الكاملة للإدارة في عدم الرد على طلبات الأفراد المقدم إليها دون أن يكون في إمكان الأفراد اللجوء إلى القضاء يقتضي أن يؤدي إلى خلق حالة من حالات إنكار العدالة فضلا عن إهدار حقوق الأفراد الأساسية، ومن هنا جاءت فكرة إنشاء نظام القرارات الإدارية السلبية ،لتحقيق التوازن بين المصالح التي تسعى الإدارة إلى تحقيقها ومصلحة الأفراد، ويؤدي هذا النظام إلى أن سكوت الإدارة والتزامها الصمت تجاه الطلبات المقدمة إليها خلال مدة معينة يساوي من الناحية النظامية إصدار قرار إداري بالرفض يمكن الطعن عليه أمام القضاء الإداري أو قرارا

(1) د/عادل الطبطبائي، مرجع سابق، ص:7.

إداريا بقبول الطلب أو الموافقة[1]،وهكذا ظهرت إلى الوجود عام 1864م في فرنسا قاعدة أن سكوت الإدارة عن بحث الطلب المقدم إليها فترة معينة يساوي ولادة قرارا إداري بالرفض يمكن لصاحب الشأن الطعن عليه أمام القضاء الإداري وذلك بموجب المرسوم الصادر في 1864/2/2م ،ثم توسع المقنن في تقرير هذه القاعدة ،من خلال النص عليه في المادة الثالثة من القانون الصادر في 1900/7/17م ، والمادة الأولى من القانون الصادر في 1965/1/11م وكل هذه التنظيمات الفرنسية تتعلق بالطعن في القرارات الإدارية[2]،وبناءا على ما سبق ذكره فإنه عندما تلتزم الجهة الإدارية الصمت أو السكوت إزاء موقف معين ،ولم تعبر عن إرادتها بوسيلة خارجية أو بأية إشارة يفهم منها اتجاه قصدها، على الرغم من أن المنظم قد ألزمها باتخاذ القرار، أي أن هناك التزاما قانونيا على الإدارة من قبل المنظم بضرورة التدخل لإصدار القرار،إلا أنها لم تتدخل والتزمت جانب الصمت والسكوت، فامتناع الإدارة عن اتخاذ قرار كان من الواجب علها اتخاذه وفقا للأنظمة واللوائح، هو جوهر القرار الإداري السلبي، وهذا الأخير يعتبر قرارا مستمرا طالما أن الإدارة مستمرة في امتناعها عن اتخاذ القرار على الرغم من إلزام المنظم لها بإصداره، أي أن اختصاص الإدارة هنا يكون مقيدا وليس تقديريا[3].

والتعبير عن الإرادة يكون بدلائل ومؤشرات خارجية إيجابية كما هو الحال في القرار الصريح،ويتم بدلائل ومؤشرات سلبية كما هو الحال في

(1) د/عبدالعليم عبدالمجيد مشرف، مرجع سابق، ص:61.

(2) عبدالعليم عبدالمجيد مشرف، مرجع سابق، ص:62.

(3) د/عبدالفتاح حسن، القضاء الإداري قضاء الإلغاء ، مكتبة الجلاء الجديدة، ص:182، 183.

القرار الضمني، ففي كل الأحوال هناك إفصاح عن الإرادة المنفردة للإدارة يكشف عن اتخاذ قصدها ،لأن القرار الإداري هو دائما عمل إرادي أي قصدي تتوافر فيه صفة العمد مصداقا لتعريف القضاء له بأنه إفصاح جهة الإدارة عن إرادتها بقصد إحداث أثر قانوني...، ولكن مثل هذا التكييف يكون غير مقنع وغير منطقي، لأنه يسوي في الأثر بين التعبير الإيجابي ذي المظهر الخارجي وبين الصمت والسكوت رغم التناقض البين بينهما ،فالكلام ينتج اثر معينا وهذا يعني أن الصمت لا ينتج مثل هذا الأثر، والحركة تترك أثرا معينا ،إذن السكوت لا يولد إلا السكوت ولا أثر سواه، فكيف إذن يتحقق العنصر الأول من عناصر وجود القرار الإداري والمتعلق بحتمية التعبير عن الإرادة في القرار السلبي؟

والجواب أن ذلك يتحقق بإرادة النظام فقط،فهو الذي أضفى على السكوت وصف التعبير السلبي وهو الذي جعل منه قرارا إداريا بشروط معينة، ولولا تدخل المنظم بالنص على ذلك وبفرض الشروط الواجب توافرها في هذا السكوت لما أمكننا الاعتراف بوجود قرار إداري هنا، فما هو النص المنظم للقرار الإداري السلبي؟

والجواب: أنه يلاحظ في هذا الصدد أن المادة (13/ب) من نظام ديوان المظالم نصت على انه:(يعتبر في حكم القرار الإداري رفض السلطة الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليه اتخاذه طبقا للأنظمة واللوائح)[1].

ويفهم من هذه المادة السند النظامي الوحيد لوجود القرار السلبي

(1) نظام ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/78 وتاريخ 1428/9/19هـ.

وسوف أتولى شرح العنصرين الأساسين لاحقا في شروط وجود القرار المستمر السلبي وذلك لعدم التكرار المخل بالبحث.

ومن أشهر الأمثلة على القرارات السلبية المستمرة:الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية(1)، وكذلك الامتناع عن تصحيح اسم الطالب في شهادة البكالوريوس الصادرة من الجامعة.

ويثور التساؤل هنا عن موقف الفقه الإسلامي من نظرية السكوت ودلالة الحال؟ وبماذا تعبر؟ وحتى يزال هذا التساؤل أقول:

السكوت لغةً: خلاف النطق. وهما مصدران، يقال: سكت سكوتًا وسكاتًا، صمت وانقطع عن الكلام. والاسم: السَّكتة والسُّكتة(2). يقول الراغب الأصفهاني(3): السكوت مختص بترك الكلام.

والدلالة في اللغة: ما يقتضيه اللفظ عند إطلاقه. والدليل هو: المرشد والكاشف(4).

---

(1) تعد قرارات رفض تقديم المعاونة لتنفيذ الأحكام القضائية قرارات مستمرة قابلة للطعن القضائي دون التقيد بميعاد الطعن القضائي، كما أن رفض تنفيذ الأحكام القضائية يعد جريمة مستمرة في القانون المصري، انظر: د/علي خطار شطناوي، مرجع سابق، ص:230، د/سامي جمال الدين، المنازعات الإدارية، ص:202، الإسكندرية، منشأة المعارف.

أما في النظام السعودي فقد استقر قضاء ديوان المظالم على أن قرارات رفض تنفيذ الأحكام القضائية خارجة عن اختصاص ديوان المظالم انظر المبحث الثاني من الفصل الرابع.

(2) ينظر:الإمام أبي الفضل جمال الدين محمد بن مكرم بن منظور، لسان العرب ،دار صادر ، بيروت (43/2)، والمعجم الوسيط ،مرجع سابق(438/1) مادة (سكت).

(3) أبو القاسم الحسين ابن محمد المعروف بالراغب الأصفهاني، المفردات في غريب القرآن، مطبعة مصطفى البابي الحلبي،1381هـ، ص(236).

(4) ينظر:أحمد بن محمد بن علي المقري الفيومي، المصباح المنير،دار الكتب العلمية ، بيروت =

والحال في اللغة: الوقت الذي أنت فيه. وحال الشيء: صفته. وحال الإنسان: ما يختص به من أموره المتغيرة الحسية والمعنوية[1].

أما السكوت في الاصطلاح الشرعي:

فإن الفقهاء - رحمهم الله - تحدثوا عن قواعد ونظريات تندرج تحتها جزئيات تأخذ حكم القاعدة ،وفيما سبق تناولت سكوت الإدارة عن قرار كان من الواجب عليها اتخاذه عند القانونيين والذين أطلقوا عليه اسم (القرار السلبي المستمر)،أما الفقهاء - رحمهم الله - فقد تحدثوا عن السكوت ووضعوا له قاعدة شهيرة وهي: (لا ينسب إلى ساكت قول)[2] ،و كان للفقهاء مسلك تميزوا به عن غيرهم من علماء اللغة و التفسير[3] وذلك فيما يتعلق بمجال التعبير عن الإرادة في جميع التصرفات التي تكون الإرادة أساسا في تكوينها ،أو في ترتب الآثار عليها ، وأورد فيما يلي بعض النماذج لتعريف الفقهاء للسكوت:

=

1398هـ، (236/1) مادة (دلل).

(1) ينظر: المصباح المنير، مرجع سابق، (189/1) مادة (حول) والمعجم الوسيط،مرجع سابق، (209/1).

(2) قاعدة(لا ينسب إلى ساكت قول ،ولكن السكوت في معرض الحاجة بيان).

الشق الأول منها بمنطوقه هو عبارة الإمام الشافعي-رحمه الله- كما ذكر السيوطي، ونقلت عنه في كتب الأشباه والنظائر، وكتب القواعد الفقهية ،كما قررتها مجلة الأحكام العدلية في المادة (67)منها بعد أن أضيف إليها الشق الثاني، ولمزيد من الإيضاح انظر: السكوت وأثره على الأحكام في الفقه الإسلامي، د/رمزي محمد علي دراز، دار الجامعة الجديدة للنشر، ص:12-14.

(3) حيث عرف القرطبي في كتابه الجامع لأحكام القرآن السكوت بأنه :السكون وترك الكلام،انظر:أبي عبدالله محمد بن أحمد القرطبي،الجامع لأحكام القرآن،دار احياء التراث العربي، بيروت، ج:5،ص:352.

فعرف السكوت بأنه:حالة سلبية غير مصحوبة غير مصحوبة بلفظ أو إشارة أو فعل شيء ينبئ عن الإرادة ويدل عليها[1].

وعرف أيضا بأنه:التزام حالة سلبية لا يرافقها لفظ أو كتابة أو إشارة أو عمل قد يحمل معنى التعبير عن الإرادة إذا لابسته ظروف معينة [2].

وعرف بأنه:اتخاذ موقف سلبي لا يدل على إرادة معينة[3].

ويلاحظ على هذه التعريفات أنها تؤدي إلى نفس معنى السكوت في إنشاء العقود والذي عُرف بأنه:الحال التي يكون فيها الساكت في وضع يلزم فيه التكلم ويفهم من سكوته رضاه بإنشاء العقد[4].بالإضافة إلى أن هذه التعريفات لم تقتصر على بيان السكوت المجرد فحسب وإنما تضمنت أيضا السكوت غير المجرد أو السكوت الذي قد يدل على الإرادة وهو ما يعرف عند الفقهاء بـ(السكوت في معرض الحاجة إلى البيان)ويعرف في القانون والنظام كما أسلفت بالموقف السلبي.

وأرى أن التعريف المناسب للسكوت لا بد أن يكون حاويا لمجال التعبير عن الإرادة بشكل عام في العقود وفي جميع التصرفات التي تكون الإرادة أساسا في تكوينها ،أو في ترتب الآثار عليها ،لذا يمكن أن يعرف

---

(1) د.رمضان علي السيد،السكوت ودلالاته على الأحكام الشرعية،دار الفكر العربي،سنة 1984م،ص:16.

(2) د.وحيد الدين سوار،التعبير عن الإرادة في الفقه الإسلامي دراسة مقارنة بالفقه الغربي،مكتبة النهضة المصرية،ط1،ص:264.

(3) د.عبدالودود يحي،الموجز في النظرية العامة للالتزامات،دار النهضة العربية،1994،ص:24.

(4) د.صالح بن عبدالعزيز الغليقة ،صيغ العقود في الفقه الإسلامي ،كنوز أشبيليا،1427ه،ص:199.

السكوت في الفقه الإسلامي بأنه:الموقف السلبي الذي لا يدل على الإرادة إلا عند الحاجة بدليل.

- فالموقف السلبي: يشمل السكوت الحقيقي-عدم الكلام- والسكوت الحكمي-عدم اتخاذ موقف يدل على الإرادة-.

- الذي لا يدل على الإرادة:هذا بيان للأثر المترتب على السكوت غير المصحوب بالقول أو بالفعل،فهذا السكوت لا يدل بذاته على الإرادة؛لأن دلالته ظنية احتمالية إذ قد يكون السكوت نتيجة عدم الانتباه،أو الرضا ،أو الرفض،أو الاستنكار،وغيرها.

- إلا عند الحاجة بدليل:هذا الشق من التعريف هو مقصود الفقهاء من القاعدة الشرعية: (ولكن السكوت في معرض الحاجة بيان) وهو الشق الثاني من قاعدة:(لا ينسب إلى ساكت قول)،وهذا الجزء من التعريف يتضمن الإشارة لجانب آخر من السكوت ،عده فقهاء الشرع دليلا على الإرادة على سبيل الاستثناء مما هو متقرر في الأصل وهو أن السكوت لا يدل بذاته على الإرادة.

وبالمقارنة بما ذهب إليه شراح الأنظمة الذين قالوا: أن القرار الإداري هو دائما عمل إرادي أي قصدي تتوافر فيه صفة العمد مصداقا لتعريف القضاء له بأنه إفصاح جهة الإدارة عن إرادتها بقصد إحداث أثر قانوني...،وأن ذلك يتحقق بإرادة المنظم فقط، فهو الذي أضفى على السكوت وصف التعبير السلبي وهو الذي جعل منه قرارا إداريا بشروط معينة، ولولا تدخل المنظم بالنص على ذلك وبفرض الشروط الواجب توافرها في هذا السكوت لما أمكن الاعتراف بوجود القرار الإداري السلبي،إذًا فالمنظم يتفق تماما مع ما ذهب إليه فقهاء الشريعة من حيث الأصل وهو أنه لا ينسب لساكت قول إلا أن هذا الأصل له مستثنيات والمستثنى النظامي هنا تدخل

المنظم بالنص، وهو الذي أضفى على السكوت الإرادة التي تدل على شرط الرضا.

المبحث الثالث
نطاق القرار الإداري السلبي المستمر

ذكرت فيما سبق أن امتناع الإدارة عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقا للأنظمة واللوائح ،هو جوهر القرار الإداري السلبي ،وهذا الأخير يعتبر قرارا مستمرا طالما أن الإدارة مستمرة في امتناعها عن اتخاذ القرار على الرغم من إلزام المنظم لها بإصداره ،أي أن اختصاص الإدارة هنا يكون مقيدا وليس تقديريا،ويلاحظ انه يوجد شرطان أساسيان ينبغي توافرهما حتى يكون القرار قرارا إداريا سلبيا وهما:

الشرط الأول: وجود التزام قانوني على الإدارة لإصدار قرار إداري معين.

الشرط الثاني: رفض الإدارة أو امتناعها عن إصدار القرار.

وسوف اعرض لهذين الشرطين بما يوضح المقصود منهما فيما يلي:

الشرط الأول: وجود التزام قانوني على الإدارة لإصدار قرار إداري معين.

هذا هو الشرط الأول من شروط القرار الإداري السلبي، ويقصد به أن يكون هناك نص نظامي يفرض على الإدارة إصدار القرار،وبعبارة أخرى يمكن القول تعبيرا عن هذا الشرط بان اختصاص الإدارة حيال إصدار القرار يكون مقيدا وليس تقدير متقيد ينصرف هنا على عملية إصدار القرار،فالإصدار وجوبي وليس للإدارة أي مجال تقديري حياله ،ولكن يلاحظ أن التقييد لا يمتد ليشمل مضمون وفحوى القرار الذي تلتزم جهة الإدارة بإصداره ،إلا إذا ألزمها النص النظامي بإصدار القرار وإلزامه كذلك بإصداره على نحو معين ،أي يكفي أن يغطي الإلزام عملية إصدار القرار فقط حتى يتوافر الشرط الأول للقرار الإداري السلبي[1].

وبناءًا على ما تقدم فإن القرار الإداري السلبي لا يمكن أن ينشأ إلا بموجب نص يقرره، ومن ثم فإن العرف لا يمكن أن ينشئ قرارًا إداريًا سلبيًا ؛لأن العرف يتطلب تكرار الفعل أو التصرف مع توافر الركن المعنوي وهو الاعتقاد بإلزامية هذا الفعل ،وهذه الطبيعة المركبة للعرف لا تتفق مع طبيعة القرارات الإدارية التي تتطلب اتخاذ تصرف نظامي من جانب الإدارة لإحداث اثر قانوني معين يتمثل في إنشاء مركز قانوني أو تعديله أو إلغائه.

ولعل هذا هو ما يفسر موقف القضاء الإداري بمصر في رفض إعطاء قيمة قانونية لموقف الإدارة السلبي دون وجود نص يمنحه مثل القيمة، إذ من المفهوم أن مبدأ سكوت الإدارة لا يمكن أن يخضع للافتراض، وأنه في نفس

(1) د/رأفت فوده، عناصر وجود القرار الإداري، مرجع سابق، ص:64.

الوقت لا يمكن أن يجد مصدره إلا في نص يقرره [1].

ويثور في هذا الصدد التساؤل عن طبيعة النص المنشئ للقرار الإداري السلبي، وهل يشترط في هذا المجال أن يتدخل المنظم العادي ويضفي على سكوت الإدارة خلال مدة معينة قيمة قانونية سواء كانت بالقبول أم الرفض؟ أم يكفي أن يتقرر ذلك عن طريق نص لائحي؟ وسوف أوضح الإجابة فيما يلي:

الشرط الثاني: امتناع الإدارة عن إصدار القرار.

لاشك أنه لا يكفي لوجود القرار الإداري السلبي أن يكون هناك نص تنظيمي أو لائحي يفرض على الإدارة التزاما قانونيا بإصدار القرار، سواء كان هذا النص قد حدد مدة معينة يجب على الإدارة إصدار القرار خلالها على الرغم من وجود النص القانوني الذي يلزمها بإصداره، فإذا لم تمتنع الإدارة عن إصدار القرار، وقامت بإصداره صراحة أو رفضت إصداره صراحة، ففي هذه الحالة لا نكون بصدد قرار سلبي، وإنما بصدد قرار إيجابي صريح عبرت فيه الإدارة عن إرادتها صراحة سواء بالقبول أو الرفض[2].

أما إذا ثبت امتناع الإدارة عن مباشرة هذا الاختصاص المقيد، فان هذا الامتناع يعتبر نوعا من أنواع التعبير عن الإرادة وإظهارا لعناد الإدارة وعدم انصياعها للنص القانوني الملزم، فالامتناع يفهم منه تمرد الجهة الإدارية على النصوص الواجبة التنفيذ والملزمة لها بضرورة التدخل لإصدار القرار

(1) د/عادل الطبطبائي، نشأة القرار الإداري السلبي وخصائصه القانونية،مرجع سابق، ص 20.

(2) د/عادل الطبطبائي، نشأة القرار الإداري السلبي وخصائصه القانونية، مرجع سابق، ص 21.

الإداري، ومن ثم فان الامتناع وان كان سكوتا الا أنه يحمل في طياته معنى الثورة والتمرد، وبذلك يكون أبلغ في الدلالة من وسائل التعبير الايجابية الأخرى[1].

وتجدر الإشارة إلى أن القرار الإداري السلبي قد يختلط مع غيره من الأعمال التي تقوم بها الإدارة، كالامتناع عن القيام بأعمال مادية، والامتناع عن ممارسة السلطة التقديرية، لأن هذه الأعمال تتفق مع القرار السلبي في الامتناع عن القيام بعمل إيجابي، إلا أنه ينبغي التمييز بينهما، لأن الامتناع عن القيام بالأعمال المادية لا يصل إلى مرتبة القرار الإداري ومن ثم لا يجوز الطعن فيها بالإلغاء أمام القضاء الإداري، في حين أن القرار السلبي قرار إداري، ولكنه قد يكون غير مشروع وبالتالي يجوز الطعن فيه بالإلغاء.

ومن ناحية أخرى فإن امتناع الإدارة عن اتخاذ قرار بموجب سلطتها التقديرية ، أي أن المنظم قد ترك لها حرية التدخل إن شاءت تدخلت وإن شاءت أحجمت ، فإن امتناعها في هذه الحالة لا ينتج عنه قرار إداري سلبي ، على خلاف ما إذا كان المنظم قد أوجب على الإدارة ضرورة التدخل لإصدار القرار ، إلا أنها امتنعت عن ذلك ، ففي هذه الحالة نكون بصدد قرار إداري سلبي غير مشروع.

والقرار الإداري السلبي قرار إداري يخضع للنظام القانوني للقرارات الإدارية، إلا ما يتعارض منه مع طبيعته السلبية، فهذه الطبيعة تفرض عدم قابلية القرار السلبي للشهر أو النشر، وأخيرا فإن القرار السلبي غير قابل لتعليقه على حدوث شرط أ و تحقق أجل معين[2].

---

(1) د/ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية،1994، ص 500.

(2) ماجد راغب الحلو ، القانون الإداري ، دار المطبوعات الجامعية ، 1994م، ص500.

ومن جميع ما تقدم فإن شروط القرار الإداري السلبي تنحصر في شرطين هما وجود نص تنظيمي أو لائحي يقرره، وثبوت امتناع الإدارة عن إصدار القرار الواجب عليها إصداره.

المبحث الرابع
تمييز القرار الإداري المستمر عما يشتبه به

يتميز القرار الإداري المستمر باعتباره قرارا إداريا عاديا يتصف بالاستمرارية عن غيره من الأعمال الإدارية مثل: الأعمال التحضيرية، والمنشورات و التعاميم، والتدابير الداخلية فهي لا تخضع للنظام القانوني للقرارات الإدارية، وتفلت من رقابة القضاء، وعلى ضوء ذلك سوف أقسم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب على النحو التالي:

المطلب الأول: التميز بين القرار الإداري المستمر والتدابير الداخلية.

المطلب الثاني: التميز بين القرار الإداري المستمر والمنشورات و التعاميم.

المطلب الثالث: التميز بين القرار الإداري المستمر والأعمال التحضيرية.

المطلب الأول
التمييز بين القرار المستمر والتدابير الداخلية

يطلق عليها البعض بالأوامر المصلحية أو التدابير الداخلية وهي تلك الإجراءات التي تتخذها السلطات الإدارية، دون حاجة إلى استنادها إلى نصوص محددة، والغاية والهدف من هذه الإجراءات هو تيسير العمل العادي للمرافق العامة وتنظيمها، حتى يكون عمل المرافق العامة على أكمل وجه وفي مستوى أفضل[1].

ويتعين في هذا المضمار أن أوضح معيار التفرقة بين القرارات الإدارية ومنها المستمرة والتي تخضع للرقابة القضائية وبين التدابير الداخلية التي تفلت من الرقابة القضائية، باعتبار أن التدابير الداخلية تدخل في نطاق السلطة التقديرية للإدارة، باعتبارها تتصل بتسيير المرافق العامة، إلا في حالة ما إذا اتخذتها الإدارة بديلاً عن العقوبات التأديبية، وبالتالي فإنها تدخل ضمن القرارات الإدارية وتخضع لرقابة القضاء من حيث الإلغاء أو التعويض.

وبناء على ما تقدم يكون الاستناد إلى المعيار الشكلي الذي يتصل بتحديد مركز القائم بالعمل أو السلطة التي أصدرت التدبير، وعليه فإنه لا يكفي للتمييز بين القرارات الإدارية والتدابير الداخلية من حيث إن القائم

(1) د/ فؤاد محمد موسى عبدالكريم مرجع سابق ص(53).

بإصدار القرار هو ذاته صاحب السلطة في اتخاذ التدابير الداخلية[1]. وحيث إن معظم الشراح يستندون إلى فكرة الأثر النظامي للتميز بين القرارات الإدارية والتدابير الداخلية،و ذلك لأن القرار الإداري يهدف إلى إحداث مركز نظامي، سواء بالإنشاء أو التعديل أو الإلغاء، إلا إن التدابير الداخلية لا تؤثر على المراكز القانونية أو النظامية للأفراد[2].

وإذا كان الأثر النظامي يكفي للتفرقة بين القرارات الإدارية والتدابير الداخلية بالنسبة للأفراد العاديين، باعتبار إن التدابير الداخلية ليست موجهه إليهم ولا تؤثر في مراكزهم النظامية، وحيث أن ذلك مختلف بالنسبة للموظفين المخاطبين بها، لأنهم يلتزمون بطاعة الأوامر المصلحية والخضوع لأحكامها، ومن يخالف هذه التدابير أو الأوامر المصلحية يكون عرضة لتوقيع الجزاء التأديبي، ولا يمكن الاستناد إلى معيار الأثر النظامي من عدمه للتميز بين القرارات الإدارية والتدابير الداخلية، وذلك لأن الخضوع للرقابة القضائية أو عدم الخضوع لها هو أثر مترتب على طبيعة العمل، وهل هذا العمل هو قرارًا إداريًا أو تدبير داخلي.

وبناءً على ما تقدم فإنه يكون هناك صعوبة لتفرقة ما بين القرارات الإدارية والتدابير الداخلية، وبالتالي دفعت العديد من الشراح إلى الاعتراض على وضع تعريف للتدابير الداخلية في ظل الأوضاع الراهنة للقضاء الإداري[3].

---

(1) د/ محمد عبدالله نصار، تدابير الإدارية الداخلية، رسالة جامعية،عين شمس، ص(108).

(2) د/ سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص(116).

(3) د/ وهيب عياد سلامة، التدابير الداخلية، منشأة المعارف الإسكندرية، عام 1987م، ص(109).

المطلب الثاني
التمييز بين القرار الإداري المستمر والمنشورات و التعاميم

لا شك أن معظم الشراح، يميل إلى استخدام اصطلاحي المنشورات والتعاميم بمعنى واحد، حيث يكون المنشور مرادفًا للتعميم ، ويرى البعض الآخر إلى ضرورة التفرقة ما بين المنشورات والتعاميم ،فالمنشورات هي الإجراءات الداخلية التي تقوم بها الإدارة والتي توجهها إلى مرؤوسيها على مختلف درجاتهم ومكانتهم في السلم الإداري ومن خلالها يعطى الرئيس الإداري التعليمات والأوامر والنصائح والإرشادات المتعلقة بطريقة تفسير الأنظمة القانونية وكيفية تنفيذها للقائمين على العمل الإداري، ومن خلال هذا السلطة المعترف بها تساهم الإدارة في توضيح القانون الإداري، وتحديد نطاق تطبيقه وتفسير ما يعتريه من غموض وإبهام[1].

وعليه فإن المنشورات لا تختلف فيما بينها حيث يجمع بينها رابط واحد وخصائص مشتركة، وبذلك لا توجه إلى جمهور المتعاملين مع الإدارة فهي أوامر من الرؤساء الإداريين إلى المرؤوسين بهدف إرشادهم في تصرفاتهم، أي بمعنى أنها داخلية لا يتعدى آثارها إلى خارج الجهاز الإداري، وكذلك المنشورات لا تشكل قرارات إدارية تنفيذية.

أما التعاميم فهي عبارة عن أوامر تصدر من الرؤساء الإداريين متضمنة تفسير الأنظمة واللوائح القائمة وضوابط تطبيقها، وهي بذلك لا تعد قرارات إدارية؛ وذلك لأنها لا تنشئ أثر قانوني ولا تضيف جديدًا كقاعدة

(1) د/ بكر القباني، الخدمة المدنية في المملكة العربية السعودية، ص(297).

عامة.

وبناءً عليه إذا كانت التعاميم تنشئ قرارات إدارية كقاعدة عامة وتكون مشروطة بألا تحتوي على قواعد جديدة وإلا اعتبرت في هذا النطاق وفيما استحدثته من قواعد بأنها قرارات إدارية، وإذا استحدثت التعاميم قواعد جديدة يترتب عليها آثارًا قانونية، فإنه يجوز الطعن عليها بالإلغاء، وبذلك فلا يتصور أن يكون التعميم مخالف للنظام.

المطلب الثالث

التمييز بين القرار الإداري المستمر والأعمال التحضيرية

مشـروعات القـرارات، أو الأعمـال التحضـيرية، أو التمهيديـة أو القرارات التي بحاجة إلى تصديق من جهة أخرى، لا يمكن وصفها بأنها قرارات إدارية بالمعنى الفني الدقيق، وذلك بأنها لا تنتج نظامًا محددًا، وهي تفقد لوصف النهائية، ولا تتخذ صفة التنفيذية، بعكس القرار الإداري المستمر الذي يخضع للنظام القانوني للقرارات الإدارية وتحدث آثارًا قانونية معينة، وتتخذ وصف النهائية. وبناء عليه فإن جميع الأعمال التي تسبق صدور القرار وتمهد له، دون أن تحدث آثارًا فإنها تدخل في إعداد الأعمال التحضيرية وبالتالي لا توصف بأنها قرارات إدارية[1].

ومن أشهر التطبيقات القضائية على فكرة الأعمال التحضيرية أو القرارات التي بحاجة إلى تصديق من جهة أخرى ما يعرف بقرارات المنع من السفر،حيث أن الوضع الراهن في المملكة العربية السعودية أن تقوم وزارة الداخلية بوضع قوائم لأشخاص ممنوعين من السفر مع أن هذه القرارات لا تستند إلى حكم قضائي ولا لموافقة من وزير الداخلية، وتجنبا للتكرار فإنني سوف أتناول هذا الموضوع بشكل أوسع في المبحث الأول من الفصل الرابع.

---

(1) د/ فؤاد محمد موسى عبدالكريم، مرجع سابق ص(65)، د/ فهد عبدالعزيز الدغيثر مرجع سابق ص(48).

المبحث الخامس
علاقة القرار الإداري السلبي المستمر بالسلطة التقديرية

أشرت فيما سبق إلى أنه لكي نكون بصدد قرار إداري سلبي مستمر يتعين توافر شرطين أساسيين هما امتناع الإدارة عن إصدار قرار وإلزام المنظم لها بإصداره، ومؤدى ذلك أن اختصاص الإدارة في عملية إصدار القرار يكون مقيدا وليس تقديريا ،فُإذا امتنعت الإدارة عن إصدار القرار على الرغم من إلزام المنظم لها بإصداره فإن هذا الامتناع يعتبر قرارا إدارياً سلبياً مستمراً يجوز لصاحب الشأن الطعن فيه بالإلغاء أما القضاء الإداري .

و يبدو أنه يثور التساؤل حول ما إذا كان اختصاص الإدارة بإصدار القرار يدخل في مجال السلطة التقديرية، أي أنها تتمتع بصلاحيات كبيرة في إصدار القرار من عدمه وفي الوقت الذي تتدخل فيه ومضمون فحوى هذا القرار، فهل إذا امتنعت الإدارة عن ممارسة هذه السلطة أدى ذلك إلى وجود قرار إداري سلبي متمثل في الامتناع؟[1] وللإجابة على هذا التساؤل لابد أن نعرض لموقف كل من المقنن والقضاء ورأي الشراح.

أولاً: موقف المقنن الفرنسي والمصري والمنظم السعودي-:

بالنسبة للمقنن الفرنسي فإنه يمكن القول بأنه قد قرر ووضع قاعدة عامة مؤداها أن امتناع الإدارة عن الرد على طلب صاحب الشأن لمدة تتجاوز الأربعة أشهر من تاريخ تقديم الطلب يعتبر قرار إداريا بالرفض ويجوز الطعن فيه بدعوى تجاوز السلطة ،أي أن المقنن الفرنسي قد تدخل وافترض حكما وجود القرار الإداري ، وهذا ما يعرف بالقرار الإداري

(1) د/ مصطفى أبو زيد فهمي، القانون الإداري،مرجع سابق ، ص(496).

الضمني، ،أم المقنن المصري فإنه لم يضع مبدأ عامًا يحكم كل الحالات التي تمتنع فيها الإدارة عن إصدار القرار وتلتزم جانب الصمت في الرد على طلبات أصحاب الشأن حال كونها سلطة تقديرية، وإنما تدخل في حالات معينة ونص على وجود قرار إداري ضمني، وبعبارة أخرى أن المنظم المصري جعل الأصل العام هو عدم وجود قرار إداري والاستثناء وجود هذا القرار في بعض حالات السكوت[1]، أما عن الحالات التي لم ينص عليها المقنن، فإن امتناع الإدارة عن الرد حال كون اختصاصها تقديريًا، لا يعتبر قرارًا إداريًا ومن ثم فإن الطعن عليه بالإلغاء يكون مآله عدم القبول؛ لأن المقنن المصري لو أراد اعتبار السكوت عن الرد قرارًا إداريًا في كل الحالات لفرضه مبدءًا عامًا[2]،أما المنظم السعودي فقد سار على خطى المقنن الفرنسي فقد نُص في المادة الثالثة عشر فقرة - ب- على أنه: (ويعد في حكم القرار الإداري رفض جهة الإدارة أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليه اتخاذه طبقا للأنظمة واللوائح) [3]،ويبين ذلك ما أوردته المادة الثالثة من قواعد المرافعات أمام ديوان المظالم حيث جاء فيها:(ويعتبر مضي تسعين يوما على تاريخ تقديم التظلم دون البت فيه بمثابة صدور قرار برفضه)[4]، فإذا كان المقنن الفرنسي وضع أربعة أشهر من تاريخ تقديم الطلب فإن المنظم السعودي جعلها تسعين يوما،فكل منهما وضع قاعدة عامة

(1) د/ رأفت فوده، عناصر وجود القرار الإداري، مرجع سابق ص(72).

(2) القرار الإداري المستمر،(71-72).

(3) نظام ديوان المظالم الصادر بالأمر الملكي رقم م/78 وتاريخ1428/9/19هـ

(4) قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم الصادر بقرار مجلس الوزراء رقم190 وتاريخ1409/11/16هـ.

مؤداها أن امتناع الإدارة عن الرد على طلب صاحب الشأن خلال المدة المنصوص عليها يعتبر قرار إداريا بالرفض ويجوز الطعن فيه بدعوى تجاوز السلطة.

ثانيًا: موقف القضاء الإداري:

سار مجلس الدولة الفرنسي في ذات الاتجاه الذي وضعه المقنن الفرنسي، وعلى ذلك فإن سكوت الإدارة عن ممارسة سلطتها التقديرية لمدة أربعة أشهر يشكل في نظر مجلس الدولة الفرنسي قرارا إداريا بالرفض يجوز الطعن فيه بالإلغاء [1]، وكذلك الحال بالنسبة لمجلس الدولة المصري فقد سار على نهج المقنن المصري فيما ذهب إليه ،حيث اعتبر أن سكوت الإدارة عن ممارسة سلطتها التقديرية لا يمكن أن يؤدي إلى وجود قرار إداري يصلح لأن يكون محلا للطعن بالإلغاء[2].

وقد سار قضاء ديوان المظالم على نسق مجلس الدولة الفرنسي والمصري، وذلك من خلال سيره على ما هو متقرر في النظام وذلك بما نص عليه نظام ديوان المظالم في مادته الثالثة عشر فقرة - ب - حيث إن سكوت الإدارة عن ممارسة سلطتها التقديرية المقيدة لمدة تسعين يوما يشكل في نظر ديوان المظالم قراراً إدارياً بالرفض يجوز الطعن فيه بالإلغاء،ومن ذلك ما حكم به الديوان في أحد أحكامه الحديثة حيث جاء في الحكم:(فإن المدعي من خلال ما تبين من سالف الوقائع علم بنتيجة اختبار مادة...قبل تاريخ 1425/11/10هـ فتظلم منها ومما وقع في وقت الامتحان لرئيس القسم

(1) د.مصطفى أبو زيد فهمي،ص:497.

(2) د.عبدالعليم عبدالمجيد مشرف،ص:73.

بتاريخ1425/11/10هـ وظل يتابع شكواه حتى علم بحفظ الشكوى القرار المتظلم منه بتاريخ1426/3/28هـ فتظلم بخطابه لمدير الجامعة بذات اليوم ثم رفع دعواه لديوان المظالم بتاريخ1426/6/17هـ ،وحيث أن حفظ الشكوى تعبير من جهة الإدارة عن رفضها لطلب المدعي...وقد كان من الواجب على المدعي أن يرفع دعواه إلى ديوان المظالم من ذلك التاريخ خلال ستين يوما،حيث نصت المادة الثالثة من قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم على التالي: (وعلى الجهة الإدارية أن تبت في التظلم خلال تسعين يوما من تاريخ تقديمه ،وإذا صدر القرار بالرفض وجب أن يكون مسببا ،ويعتبر مضي تسعين يوما على تاريخ تقديم التظلم دون البت فيه بمثابة صدور قرار برفضه).وحيث أن المدعي علم بحفظ شكواه بتاريخ 1426/3/28هـ...،وحيث لم يتقدم المدعي لديوان المظالم إلا بتاريخ 1427/6/17هـ فيكون قد فوت على نفسه حق رفع الدعوى في زمنها ، ما تنتهي معه الدائرة إلى عدم قبول الدعوى لفوات مواعيد الطعن على القرار المتظلم منه) [1]،فيتبين من هذا الحكم أن حفظ الشكوى يعد من قبيل القرار الضمني برفض التظلم مما أدى إلى توجه ديوان المظالم إلى عدم قبول دعواه بسبب عدم تقيده بالميعاد المنصوص عليه نظاماً.

ثالثًا: موقف الشراح المصريين مما استقر عليه مجلس الدولة المصري:

أما عن موقف الشراح من هذه المسألة فيمكن القول بأنه قد انقسم الشراح في هذا الصدد إلى اتجاهين: أحدهما يعارض مسلك القضاء الإداري

(1) مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية،رقم القضية:2/3027/ق لعام 1426هـ،ص:319-320.

والآخر يؤديه، وأعرضهما فيما يلي:

الاتجاه الأول:

يرفض بشدة ما استقر عليه القضاء الإداري المصري من أن امتناع الإدارة عن ممارسة سلطتها التقديرية لا يشكل بحال من الأحوال قرارًا إداريًا سلبيًا مما يجوز الطعن عليه بالإلغاء، ويستند في ذلك إلى أن القضاء الإداري قد اعتمد على ظاهر النص فقط وظاهر النص لا يتفق مع المبادئ العامة في قضاء الإلغاء، ولا يتفق مع النية الحقيقية للمقنن[1].

ولا يتصور أن يكون المقنن قد أراد أن يجعل ولاية الإلغاء بالنسبة للقرارات الضمنية مقصورة على المجالات التي تتصرف فيها الإدارة بسلطة مقيدة دون تلك التي تتصرف فيها بسلطة تقديرية، ومهما اتسع مجال السلطة التقديرية للإدارة فإن هناك مجالاً لرقابة القضاء تنصب على وجود أو عدم وجود عيب الانحراف بالسلطة[2].

فالنصوص الواردة في قانون مجلس الدولة المصري تفيد جواز الطعن بالإلغاء في كل القرارات الإدارية النهائية سواءً ما صدر منها في مجال تتمتع فيه الإدارة بسلطة تقديرية أم في مجال تكون سلطتها فيه مقيدة، وسواء كان القرار سلبيًا أم إيجابيًا ولم يفرق النص بين ما إذا كان التظلم الذي يقدمه صاحب الشأن في القرار الإداري إلى الهيئة التي أصدرت القرار أو الهيئة الرئاسية لها، قد قدم في مجال من مجالات السلطة التقديرية للإدارة أم في مجال من مجالات السلطة المقيدة، وكل ما يستفاد من هذا النص أن فوات

---

(1) د/ مصطفى أبو زيد فهمي، مرجع سابق ،ص(497).

(2)د/ مصطفى أبو زيد، مرجع سابق، ص(498).

ستين يومًا على تقديم التظلم دون رد من جانب الإدارة يعتبر قرارًا ضمنيًا بالرفض يجوز الطعن فيه بالإلغاء[1].

وقد ذهب بعض الشراح إلى القول بأنه: « ويبدو أن المحكمة الإدارية العليا قد فضلت السير في هذا الطريف السهل في تقديرها بدلاً من فحص موضوع الدعوى لتبين مدى ممارسة الإدارة لسلطتها التقديرية، اعتقادًا منها بأن النتيجة واحدة حيث إن رفض الإدارة الصريح في هذه الحالة يعتبر قرارًا مشروعًا استنادًا إلى السلطة التقديرية، وهو أمر غير صحيح في كل الأحوال؛ لأن الرفض يكون في بعض الحالات أمرًا غير مشروع، وقد يترتب على الأقل مسئولية الإدارة »[2].

الاتجاه الثاني:

يرى أصحاب هذا الاتجاه أنه إذا كان اختصاص الإدارة تقديريا طبقًا لنصوص القوانين واللوائح ،فلا يكون هناك التزام عليها في إصدار هذا القرار،وبالتالي لا يعتبرون سكوتها في هذه الحالة بمثابة قرار سلبي ويرون أن مناط وجود القرار الإداري السلبي هو أن تكون الإدارة ملزمة قانونًا باتخاذ إجراء معين. إلا أنها تمتنع عن اتخاذ هذا الإجراء. فإذا كانت الإدارة غير ملزمة طبقًا للقوانين واللوائح فسكوتها عن اتخاذ الإجراء الذي يطالبها به صاحب الشأن مهما طال هذا السكوت لا ينشئ قرارًا إداريًا بالرفض، وعليه لا يكون الطعن بالإلغاء في مثل هذا التصرف السلبي إلا محاولة من المدعي إلى إحلال القضاء محل الإدارة في ممارسة اختصاصها وهو ما استقرت

(1)د/ مصطفى أبو زيد، مرجع سابق، ص(498).

(2) د/ رأفت فوده، مرجع سابق ص(79).

أحكام القضاء الإداري على رفضه[1].

ومن جانبي أؤيد الاتجاه الأول وأرى أن امتناع الإدارة عن ممارسة سلطتها التقديرية يعتبر قرارًا إداريًا سلبيًا يجوز الطعن فيه أمام القضاء الإداري وذلك لأن القضاء الإداري كما هو مسلم به قضاء إنشائي وليس قضاءً تطبيقي كالقضاء العادي ، ترتيبا على ما تقدم فإنني أرى أنه على المقنن المصري أن يتدخل لحل هذا الانقسام في أوساط الشراح المصريين ، وأن يسير على ما استقر عليه القضاء الإداري في فرنسا والمملكة العربية السعودية، وذلك بوضع نص بموجبه يعتبر امتناع الإدارة عن ممارسة سلطتها التقديرية يشكل قرارا إداريا سلبيا يجوز الطعن فيه بالإلغاء.

(1)أ.د/ طعيمة الجرف، مرجع سابق، ص(65، 66).

الفصل الثاني

آثار القرار الإداري المستمر

ويشتمل على خمسة مباحث:

المبحث الأول:تجدد الأثر النظامي.

المبحث الثاني:المسئولية الجنائية عن القرار الإداري المستمر.

المبحث الثالث:المسئولية التأديبية عن القرار الإداري المستمر.

المبحث الرابع:التعويض عن القرار الإداري المستمر في الفقه والنظام ، وينقسم إلى مطلبين:

المطلب الأول:المسؤولية على أساس الخطأ، وفيه ثلاثة فروع:

الفرع الأول:ركن الخطأ.

الفرع الثاني: ركن الضرر.

الفرع الثالث:علاقة السببية بين الخطأ والضرر.

المطلب الثاني:المسؤولية على أساس المخاطر عن القرار الإداري المستمر.

المبحث الأول
تجدد الأثر النظامي

ذُكر فيما سبق أن القضاء الإداري وشراح الأنظمة اتفقوا على تعريف القرار الإداري بأنه: إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى الأنظمة واللوائح بقصد إنشاء أو تعديل أو إلغاء أحد المراكز النظامية متى كان ذلك ممكنا وجائزا نظاما، وكان الهدف أو الباعث منه تحقيق المصلحة العامة[1]. وبما أن القرار الإداري المستمر ينضوي تحت لواء القرار الإداري فإنه أيضا يؤثر في المراكز النظامية،وسوف أذكر في هذا المبحث المدد المتعلقة برفع الدعوى المتعلقة بالقرار المستمر في النظام الإداري السعودي والأنظمة المقارنة و أن تحديد ميعاد قصير لترفع الدعوى من خلاله - ستون يومًا- لحكمة تتمثل في ضمان توفير نوع من الثبات والاستقرار للأوضاع القانونية التي تترتب للأفراد بناء على قرارات الإدارة، وعدم ترك القرارات الإدارية فترة طويلة عرضة للطعن فيها منعًا لزعزعة المراكز المستقرة.

وسوف يتبين للقارئ أن انقضاء ميعاد الطعن يترتب عليه تحصن القرار الإداري ضد الإلغاء ومن ثم عدم قبول دعوى الإلغاء إذا تم رفعها بعد الميعاد المحدد قانونًا، والدفع بعدم القبول لانقضاء الميعاد من النظام العام.

إذا كانت هذه هي القاعدة العامة بالنسبة للقرارات الإدارية، فإن هناك استثناءات معينة ترد على هذه القاعدة العامة، وهذه الاستثناءات قررها القضاء الإداري ووافقه عليها الشراح، وبمقتضى هذه الاستثناءات يتجدد الأثر النظامي للقرار الإداري و يقبل القضاء الإداري دعوى الإلغاء بالرغم

(1) انظر تفصيل ذلك في المطلب الثالث من المبحث الأول من التمهيد.

من انقضاء ميعاد الستين يومًا المحدد لرفع الدعوى.

وتتمثل هذه الاستثناءات التي ترد على القاعدة العامة، في عدة أمور هي:

1- القرارات التنظيمية أو اللوائح.

2- القرارات الإدارية المنعدمة.

3- القرار الصادر نتيجة غش أو تدليس من صاحب الشأن.

4- ظهور مصلحة لصاحب الشأن بعد انقضاء الميعاد (انفتاح ميعاد الطعن من جديد).

5- القرارات الإدارية المستمرة[1].

وقد ذكرت أن مواعيد رفع الدعاوى تهدف إلى استقرار الأوضاع والمراكز النظامية، كما تعتبر المواعيد من النظام وليس للإدارة أن تتفق مع الأفراد على تعديل المواعيد المقررة نظامًا، ويجوز الدفع بعدم الالتزام بالمواعيد في أي مرحلة من مراحل الدعوى، ولا مانع من أن تقرر أنظمة أو لوائح أخرى غير اللائحة الخاصة بقواعد إجراءات ومرافعات القضاء الإداري مواعيد خاصة في بعض الحالات بالنسبة للدعاوى الإدارية [2].

---

(1) د/ عبدالعليم عبدالمجيد مشرف: مرجع سابق، ص(103).

(2) كما في نظام العلامات التجارية حيث نصت المادة الثالثة عشر من نظام العلامات التجارية الصادر بالمرسوم الملكي رقم(140) وتاريخ 1423/5/26هـ:(لصاحب الشأن التظلم لوزير التجارة من القرار الصادر برفض طلبه خلال ستين يوما من تاريخ إبلاغه به،وإذا صدر قرار وزير التجارة برفض التظلم كان لصاحب الشأن حق الطعن فيه أمام ديوان المظالم خلال ثلاثين يوما من تاريخ إبلاغه به)مع أنه جاء في المادة الثالثة من قواعد المرافعات أما الديوان ما نصه:(وترفع الدعوى إن لم تكن متعلقة بشؤون الخدمة المدنية إلى الديوان خلال ستين يوماً من تاريخ العلم بالقرار الصادر بالرفض أو مضي التسعين يوماً المذكورة دون البت فيه) =

ويقصد بالتظلم الإداري: أن يلجأ رافع الدعوى قبل رفع الدعوى إلى جهة الإدارة التي أصدرت القرار أو الجهة الرئاسية طالبًا منها رفع الضرر الذي أصابه نتيجة القرار محل التظلم[1]. وهناك قرارات معينة ينبغي نظامًا التظلم الإداري منها قبل الطعن بالقرار أمام القضاء الإداري، وهذا ما يسمى بالتظلم الوجوبي، وحسب المادة الثالثة من قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم في المملكة يجب أن يسبق رفع دعوى الإلغاء التظلم إلى الجهة الإدارية المختصة خلال ستين يومًا من تاريخ العلم بهذا القرار، ويقصد بذلك لجوء صاحب الشأن إلى جهة الإدارة التي أصدرت القرار أو الجهة الرئاسية لها طالبًا منها رفع الضرر الذي وقع عليه نتيجة القرار الإداري محل التظلم، والعلة من تقديم هذا التظلم إلى الجهة المختصة هو أن هذه الجهة وحدها التي يحق لها المساس بالقرار أو تعديله، ولم تنص القواعد على شكل معين للتظلم، ويتحقق العلم بالقرار بإبلاغ ذوي الشأن بالنسبة للقرارات الفردية أو بنشرة في الجريدة الرسمية أو أي وسيلة أخرى مقررة نظامًا بالنسبة للقرارات اللائحية[2]، وقد جرى القضاء في فرنسا ومصر على أن العلم اليقيني -ويقصد به علم صاحب الشأن بالقرار الإداري علمًا نافيًا للجهالة- يمكن أن يكون وسيلة تبليغ وعبء الإثبات في هذا الصدد يقع على عاتق

=

فالمادة الثالثة عشر من نظام العلامات التجارية لم توافق المادة الثالثة من قواعد المرافعات أمام الديوان وأرى أن هذا خلل يجب تلاحقه لأنه يؤدي إلى اللبس والإيهام وخاصة في حق العوام غير المتخصصين في دراسات الأنظمة.

(1) انظر: د/علي شفيق، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، معهد الإدارة العامة، الرياض. 1422هـ، ص:124.

(2) صدر بالمرسوم الملكي رقم(190)وتاريخ1409/11/16هـ ويتكون النظام من(47)مادة.

الإدارة[1]. وتشير الأحكام القضائية الحديثة إلى أن تطور نظرية العلم اليقيني أصبحت حاليًا لا تطبق إلا بصورة ضيقة.

وتنظر الجهة الإدارية في التظلم ويكون لها أحد خيارين:

الأول: إما أن تبت في التظلم خلال مدة تسعين يومًا من تاريخ تقديم التظلم إليها، وفي حالة رفض التظلم يجب أن يكون قرارها مسببًا. وفي شأن ذكر السبب أن يحقق ضمانة لصاحب الشأن وييسر الرقابة على القرار خاصة رقابة ديوان المظالم.

الثاني: وإما أنها تسكت خلال تلك المدة دون أن تفصح عن رأيها في التظلم وفي هذه الحالة لا يفسر مضي المدة دون أن تبت الجهة الإدارية لمصلحة صاحب الشأن وإنما يعتبر ذلك بمثابة قرار ضمني-سلبي- برفض التظلم.

أما القرار المستمر والذي ذكرت فيما سبق أن المقصود به:هو الذي يستمر في إنتاج آثاره النظامية فترة زمنية غير محددة ، فهي قرارات مستمرة من هذه الزاوية، وذلك بالمقابلة بالقرارات الأخرى التي يتقيد الطعن عليها بالإلغاء بموعد محدد.

وطبقًا للقاعدة العامة في الأنظمة المقارنة وفي المملكة العربية السعودية، فإن الطعن بالإلغاء يتقيد بموعد معين، بيد أن هناك طائفة من القرارات تخرج عن هذه القاعدة.

وذكرت فيما سبق أن للقرارات المستمرة نوعين[2] أحدهما: القرارات الإدارية المستمرة السلبية حيث لا تتقيد بالمواعيد المقررة للطعن بالإلغاء،

---

(1) د/علي شفيق،الرقابة القضائية على أعمال الإدارة،مرجع سابق،ص:125

(2) انظر: المبحث الثاني من الفصل الأول.

هذا علاوة على القرارات الإدارية المنعدمة، وهي القرارات التي يعتريها عيب جسيم على خلاف بين شراح الأنظمة حول معيار الانعدام.

وهذا ما أكده ديون المظالم بالمملكة العربية السعودية، حيث ذهب إلى أنه:(ولما كن طلب المدعي يرتد إلى الطعن في القرار السلبي المقرر في الفقه والقضاء الإداريين أن ميعاد إلغائه يظل مفتوحا في أي وقت دونما تقيد بأجل محدد،طالما كان مستمرا ومتجدداً من حين لآخر،فإن الدعوى تكون قد رفعت وفق أوضاعها الشكلية المقررة نظاما) [1]، وفي حكم آخر قرر الديوان:(وأما من حيث الشكل فإن هذه الدعاوى تعد قرارا سلبيا ومن المسلم به لدى الديوان بأن هذه القرارات تفيد الاستمرارية والتجدد،وبالتالي لا تتقيد بمدد محددة وأجل نظامي معين،مما يتعين قبولها شكلا) [2].

ودراسة المواعيد تثير التعرض لعدة نقاط هي: سريان الميعاد، وحالات انقطاع الميعاد ، وأخيرًا آثار انقضاء الميعاد وذلك فيما يلي:

أولاً: بدء سريان الميعاد:

طبقًا لنص المادة الثالثة من قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم، يبدأ سريان ميعاد دعوى الإلغاء من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه في الجريدة الرسمية أو في النشرات التي تصدرها المصالح العامة أو إعلان صاحب الشأن به ومن المسلم به أن النشر يكون بالنسبة للقرارات التنظيمية (اللوائح) أما الإعلان -أي:التبليغ- فهو خاص بالقرارات الفردية.

وقد أضاف الشراح والقضاء الإداري إلى هاتين الوسيلتين للعلم

(1) مجموعة الأحكام والمبادئ القضائية،رقم القضية 1/4745/ق لعام 1425،ص:477.

(2) مجموعة الأحكام والمبادئ القضائية،رقم القضية 4/35/ق لعام 1426هـ،ص:1028.

(النشر والإعلان) وسيلة ثالثة هي (العلم اليقيني بالقرار)، ومفادها أنه إذا قام الدليل القاطع على علم صاحب الشأن بالقرار علمًا يقينا لا ظنيًا ولا افتراضيًا، بحيث يكون شاملاً لجميع محتويات هذا القرار، فإن ميعاد الإلغاء يسري في حقه من تاريخ هذا العلم دون حاجة إلى نشر القرار أو إعلانه[1].

ثانيًا: حالات انقطاع الميعاد:

يقصد بقطع الميعاد أن يقع أمر معين أو تحدث واقعة محددة تؤدي إلى إسقاط المدة التي مضت من حساب الميعاد، على أن يبدأ ميعاد كامل جديد في السريان بعد انقضاء هذا الأمر أو هذه الواقعة. وبذلك يختلف الأثر القانوني للانقطاع عن أثر الوقف، إذ أن المدة التي انقضت قبل حدوث سبب الوقف يتم حسابها ويضاف إليها ما تبقى من الستين يومًا من تاريخ انتهاء حالة الوقف، وقد استقر رأي الشراح والقضاء الإداري على أن هناك أربع حالات لانقطاع ميعاد دعوى الإلغاء، تتمثل في تقديم تظلم إداري، واعتراض الجهة الإدارية المختصة على القرار الإداري وطلب الإعفاء من الرسوم القضائية، وأخيرًا رفع الدعوى إلى محكمة غير مختصة[2].

ثالثًا: آثار انقضاء الميعاد:

---

(1) د/ محمد محمد عبداللطيف: قانون القضاء الإداري -الكتاب الثاني- دعوى الإلغاء ص(127-134)، دار النهضة العربية - 2002م، د/ رأفت فوده: النظام القانوني للميعاد في دعوى الإلغاء ، مرجع سابق.، ص(99-138)

(2) أ.د/ عبدالغني بسيوني عبدالله: القانون الإداري، مرجع سابق،ص(65) وما بعدها .
د/ رمضان بطيخ: القضاء الإداري ص(213-225)، دار النهضة العربية - الطبعة الأولى - 1994م.

إذا انقضى الميعاد المحدد قانونًا لرفع دعوى الإلغاء وفقًا للقواعد السابق بيانها، دون أن يرفع صاحب الشأن دعواه، فإن سبيل الطعن يغلق أمامه ويصبح القرار الإداري محصنًا ضد الإلغاء حتى ولو كان في حقيقته مخالفًا للقانون، فإذا هم صاحب الشأن برفع دعواه بعد انقضاء الميعاد المحدد قانونًا، فإنه يواجه بالدفع بعدم قبولها شكلاً، سواء من الإدارة باعتبارها طرفاً في الدعوى، أو من المحكمة؛ لأن الدفع بعدم القبول لانقضاء الميعاد يعتبر من النظام العام، ومن ثم يجوز للمحكمة من تلقاء نفسها أن تقضي بعدم قبول الدعوى لرفعها بعد الميعاد، وكذلك أيضًا يترتب على انقضاء ميعاد دعوى الإلغاء عدم جواز قيام الإدارة بسحب القرار، أي أن القرار الإداري يتحصن ضد الإلغاء القضائي والسحب الإداري[1].

(1) د/ علاء عبدالمتعال ، الدعاوى الإداري، الكتاب الأول دعوى الإلغاء، ص(389)، دار النهضة العربية، 2001-2002م.

المبحث الثاني
المسئولية الجنائية عن القرار الإداري المستمر

كثيرا ما يعبر فقهاء الشريعة عن الجريمة بلفظ الجناية ،والجناية لغة:اسم لما يجنيه المرء من شر وما اكتسبه،تسمية بالمصدر من جنى عليه شرا،وهو عام إلا انه خص بما يحرم دون غيره ،أما في الاصطلاح الفقهي فالجناية،اسم لفعل محرم شرعا،سواء وقع الفعل على نفس أو مال أو غير ذلك ،لكن أكثر الفقهاء تعارفوا على إطلاق لفظ الجناية على الأفعال الواقعة على نفس الإنسان أو أطرافه، وهي: القتل والجرح والضرب والإجهاض بينما يطلق بعضهم لفظ الجناية على جرائم الحدود والقصاص،وإذا غض النظر عما تعارف عليه الفقهاء من إطلاق لفظ الجناية على بعض الجرائم دون البعض الأخر، أمكن القول أن لفظ الجناية في الاصطلاح الفقهي مرادف للفظ الجريمة[1].

أما في الأنظمة المقارنة كما في النظام المصري فإننا نجد أن لفظ الجناية يختلف عن لفظ الجريمة ،فيعتبر الفعل جناية إذا كان معاقبا عليه بالإعدام أو الأشغال الشاقة المؤبدة أو المؤقتة أو السجن،أما إذا كانت عقوبة الفعل حبسا يزيد على أسبوع، أو الغرامة تزيد عن مائة قرش ،فالفعل جنحة، فإذا لم يزد الحبس على أسبوع، أو الغرامة عن مائة قرش ، فالفعل مخالفة[2].

وعلى ذلك فالمخالفة النظامية تعتبر جناية في الشريعة، والجنحة تعتبر

---

(1) د/عبدالقادر عودة، التشريع الجنائي الإسلامي مقارنا بالقانون الوضعي،مؤسسة الرسالة ط1، 1426هـ،ص:44.

(2) المرجع السابق:ص:45.

جناية، والجناية في القانون تعتبر جناية في الشريعة أيضا.

ولما كانت الشريعة الإسلامية تشترط أن يكون الفاعل مدركا مختارا ،فقد كان طبيعيا أن يكون الإنسان فقط هو محل المسئولية الجنائية ؛لأنه وحده هو المدرك المختار، أما الحيوان أو الجماد فلا يمكن أن يكون محلا للمسئولية الجنائية لانعدام الإدراك والاختيار، وقد عرفت الشريعة الإسلامية من يوم وجودها الشخصيات المعنوية فاعتبر الفقهاء بيت المال جهة ،وكذلك اعتبرت المدارس والملاجئ والمستشفيات وغيرها، وجعلت هذه الشخصيات المعنوية أو الجهات أهلا لتملك الحقوق والتصرف فيها، ولكنها لم تجعلها أهلا للمسئولية الجنائية؛ لأن المسئولية تنبني على الإدراك والاختيار وكلاهما منعدم من دون شك في هذه الشخصيات، لكن إذا وقع الفعل المحرم ممن يتولى مصالح هذه الجهات ،أو الشخصيات المعنوية كما نسميها الآن، فإنه هو الذي يعاقب على جنايته ولو أنه كان يعمل لصالح الشخص المعنوي، ويمكن عقاب الشخص المعنوي كلما كانت العقوبة واقعة على من يشرفون على شئونه أو الأشخاص الحقيقيين الذين يمثلهم الشخص المعنوي كعقوبة الحل و الهدم والإزالة والمصادرة،كذلك يمكن شرعا أن يفرض على هذه الشخصيات ما يحد من نشاطها الضار حماية للجماعة ونظامها وأمنها، وإذا كان هذا هو الحكم في الشريعة الإسلامية من يوم وجودها،فإن القوانين الوضعية كانت إلى عهد غير بعيد تجعل الإنسان والحيوان والجماد محلا للمسئولية الجنائية؛ لأنها كانت تنظر إلى الجريمة بغض النظر عن فاعلها ،أما اليوم بعد أن تغيرت الأسس التي كانت تقوم عليها القوانين الوضعية فإن هذه القوانين لا تعرف محلا للمسئولية الجنائية غير الإنسان الحي ، كما أنها

تفرق في حكمها بين المدرك المختار وبين فاقد الإدراك و الاختيار، وبهذا أصبحت في هذه النقطة مطابقة للشريعة الإسلامية[1].

وبناءً على ما تقدم فإن الجهة الإدارية - وهي شخص معنوي - لا تسأل جنائيًا عن القرارات الإدارية الصادرة عنها وإنما يكون الجزاء المترتب على المخالفة الجنائية الناتجة عن القرار، إلغاء القرار أو التعويض عنه لأن القضاء الإداري في جميع الأنظمة يعالج القرارات الإدارية بأحد ثلاث طرق: إما الإلغاء،أو التعويض،أو وقف التنفيذ، والقرار المستمر بشقيه الإيجابي والسلبي خارج عن المسؤولية الجنائية حيث أن طبيعة القرارات الإدارية ذات الطبيعة المستمرة في النظام السعودي والأنظمة الوضعية خارجة عن تكييف الجناية والجريمة،وينطبق عليها ما ينطبق على القرارات الإدارية بشكل عام.

(1) التشريع الجنائي، مرجع سابق، ص:232.

المبحث الثالث
المسئولية التأديبية عن القرار الإداري المستمر

عيب الانحراف بالسلطة أو إساءة استعمال السلطة من العيوب الداخلية أو المادية التي تشوب القرار الإداري في ركن الغاية وبالتالي تجعله جديرا بأن يحكم بإلغائه، ولإساءة استعمال السلطة صورتين،هما:مجانية المصلحة العامة ،حيث أن من المعروف أن الإدارة ليست حرة في تحديد أهدافها وإنما يرد عليها قيد مهم يفرضه المنظم يتمثل في وجوب سعيها دائما إلى تحقيق المصلحة العامة،وفي حالة مجانية الإدارة لتلك المصلحة يصبح قرارها مشوبا بعيب الانحراف بالسلطة وجديرًا بالإلغاء. والصورة الثانية:مجانية قاعدة تخصيص الأهداف،حيث يحدد القانون هدفا معينا يتوجب على رجل الإدارة السعي لتحقيقه وقد يقوم القاضي باستخلاص هذا الهدف في حالة عدم النص عليه، ولا يجزئ الإدارة تحقيق هدف آخر حتى ولو كان متعلقا بالمصلحة العامة، وأمثلة الانحراف بالسلطة عن الهدف المحدد لها كثيرة، ومن أهمها والمتعلقة بموضوع بحثنا:استخدام الإدارة لحقها في نقل الموظفين مكانيا أو نوعيا، لا لمصلحة المرفق ،وإنما لإنزال عقوبة تأديبية مقنعة عليهم، حيث أن العديد من الأنظمة قد أحاطت الجزاءات التأديبية ببعض الضوابط التي يتعين على السلطة المختصة بالتأديب مراعاتها وإلا أصبح قرارها معيب جائز الطعن عليه أمام القضاء الإداري، هذا ويعتبر البعض الانحراف بالإجراءات وجها جديدًا من أوجه الإلغاء، وذلك خلافا لما يذهب إليه- وعن حق- غالبية الشراح، من حيث اعتباره صورة من صور تخصيص الأهداف[1].

(1) انظر:د/فهد بن محمد الدغيثر، رقابة القضاء على قرارات الإدارة، مرجع سابق، ص:243-
=

هذا الأمر ينطبق تماما على القرار الإداري المستمر باعتباره قرارا إداريا قد يشاب بعيب إساءة استعمال السلطة التي تشوب القرار الإداري في ركن الغاية.

=

.251

المبحث الرابع
التعويض عن القرار الإداري المستمر في الفقه والنظام

من المبادئ المقررة في الدولة الغربية الحديثة مبدأ مسئولية الدولة عن تعويض الأفراد عما أصابهم من ضرر نتيجة مباشرتها للأنشطة المختلفة، ولم يكن هذا المبدأ مقرراً في الماضي تجاه السلطة العامة، بل اعتمد في وقت متأخر بالنسبة لها؛ لأن المبدأ الذي كان سائدًا في الماضي عدم مسئولية الدولة عن أي من أعمالها في جميع المجالات باعتبار أن الدولة صاحبة السيادة لا يتصور أن تخطئ ، كما أن الحاكم كانت سلطته مطلقة وتستند إلى أسس دينية سواء بصفة مباشرة أو بصورة غير مباشرة.

ومن جانب آخر، فإن الحرص على مصلحة الخزانة العامة للدولة، والخوف من عرقلة سير المرافق العامة كانا يدفعان أيضًا إلى تقرير عدم مسئولية الدولة، إلا أن ذلك الوضع لم يكن ليستمر إزاء التطور الذي طرأ على وظائف الدولة، وارتيادها الكثير من ميادين النشاط التي كانت محجوزة للأفراد في الماضي ففي ظل التطور الاقتصادي والاجتماعي المعاصر يزداد تدخل الدولة في أوجه النشاط المختلفة، ويترتب على ذلك أن تستخدم الدولة الكثير من طرق التقدم الفني والعملي والحديث، إلى جانب استخدامها العديد من الموظفين والعمال لإدارة المرافق العامة المختلفة التابعة للدولة[1].

ومن الطبيعي أن يترتب على ذلك ازدياد تعرض الأفراد للمخاطر والأضرار التي تنشأ غالبًا نتيجة لما تمارسه الدولة من أنشطة مختلفة، من هنا بدأ يظهر في الأفق ضرورة مسئولية الدولة عن الأضرار التي تحدث

---

(1) د/عبدالعليم عبدالمجيد مشرف ،مرجع سابق ، ص(130، 131).

للأفراد نتيجة مزاولة عملها؛ لأن القرار الإداري وإن قام به موظف عام إلا أنه يقوم بالعمل باسم ولحساب الدولة.

كما أن الفرد في عالمنا المعاصر ازداد شعورًا بالتمسك بحقوقه فلم يعد يتحمل أن يحدث به ضرر دون أن يبحث و يسأل عن هذا الضرر ويطالب بالتعويض عنه.

فضلاً عن كل ذلك، فإن منطق العدالة الاجتماعية يأبى أن يصاب شخص بضرر ما، ولا يحصل على تعويض عما لحقه من ضرر، فالالتزام بالتعويض أمر يتفق وقواعد الأخلاق التي توجب عدم الأضرار بالغير.

لذلك فقد انتهى التطور إلى إقرار مسئولية الدولة عن أعمالها وتعويض الأفراد عما لحقهم من ضرر نتيجة مباشرة الدولة للأنشطة المختلفة، وقد كان ذلك بفضل الله ثم بفضل القضاء الإداري، وما قام به من دور ملحوظ في هذا الصدد كما أن المقنن في العديد من الدول تدخل بنصوص صريحة وواضحة ضمنها مسئولية الدولة، وألزمها كقاعدة عامة بتعويض الأفراد حال إصابتهم بالضرر من جراء ممارستها لوظائفها المختلفة.

وقد كانت المسئولية الإدارية في البداية تقوم على فكرة الخطأ، إلا أن التطور الذي طرأ على وظيفة الدولة وتحولها من دولة حارسة إلى دولة خادمة إلى دولة الرفاهية، انعكس آثاره على المسئولية، ووجدت بجانب مسئولية الدولة على أساس الخطأ مسئولية من نوع آخر لا يشترط فيها وجود خطأ من جانب الإدارة، وهي المسئولية على أساس المخاطر.

وفي المملكة العربية السعودية فإن الأمر لا يختلف عن الأنظمة المقارنة بالنسبة للتعويض، حيث يقوم التعويض على أساس خطأ الإدارة، وذلك وفقًا لنص المادة (13/ب) من نظام ديوان المظالم، والذي ينص على: (دعاوى إلغاء القرارات الإدارية النهائية التي يقدمها ذوو الشأن ، متى كان

مرجع الطعن عدم الاختصاص، أو وجود عيب في الشكل ، أو عيب في السبب ، أو مخالفة النظم واللوائح ، أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها ، أو إساءة استعمال السلطة)وذات المادة فقرة(ج) (دعاوى التعويض التي يقدمها ذوو الشأن عن قرارات أو أعمال جهة الإدارة) وبناء عليه فإن الإدارة مسئولة عن أعمالها الإدارية، فإذا حصل خطأ من قبل جهة الإدارة، أو نتيجة لعمل غير مشروع كان واجبًا على الإدارة تعويض من أصابه ضرر نتيجة لهذا الخطأ[1].

وحري بي أن أذكر أن فقهاء الشريعة - رحمهم الله - لم يستعملوا لفظ التعويض لجبر الضرر وإنما استعملوا لفظ الضمان وهو عندهم يعني: (شغل الذمة بواجب يطلب الوفاء به إذا توافرت شروطه) [2]، ويثور التساؤل هنا:هل أجازت الشريعة الإسلامية الضمان أو التعويض بشقيه المادي والمعنوي؟هذا ما سوف يتبين للقارئ في جنبات هذا المبحث بإذن الله.

وعلى ضوء ما تقدم سوف أقسم دراستي في هذا المبحث إلى مطلبين أتناول في أحدهما المسؤولية على أساس الخطأ وأتعرض في الآخر للمسؤولية بدون خطأ (على أساس المخاطر) .

---

(1) فؤاد محمد موسى عبدالكريم، مرجع سابق، ص(301).

(2) علي الخفيف، الضمان في الفقه الإسلامي، معهد البحوث والدراسات العربية، القاهرة،1971م، ص:4-5.

المطلب الأول
المسؤولية على أساس الخطأ

من المقرر أن مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية بناء على خطأ تنعقد من خلال الأضرار الناجمة عن القرار الإداري بشكل عام غير المشروع إذا توافرت ثلاثة أركان هي: الخطأ والضرر وعلاقة سببية.

وسوف أتناول كل ركن من هذه الأركان في مطلب مستقل، ثم أعرض موقف ديوان المظالم من هذا النوع من المسؤولية،وكذلك موقف فقهاء الشريعة.

الفرع الأول: ركن الخطأ.

الفرع الثاني: ركن الضرر.

الفرع الثالث: علاقة السببية بين الخطأ والضرر.

الفرع الأول: ركن الخطأ

نص نظام مجلس الدولة المصري صراحة على أن طلبات التعويض يجوز أن تقدم بصفة أصلية أي كدعوى مستقلة، أو بصفة تبعية أي ملحقة بدعوى الإلغاء بمعنى أن صاحب الشأن يجمع بين طلب الإلغاء وطلب التعويض في دعوى واحدة، بحيث يكون الطلب الأصلي هو طلب الإلغاء، والطلب التبعي هو طلب التعويض، ومصلحة صاحب الشأن في الجمع بين الطلبين محققة لأنه لكي يحصل على تعويض لابد من أن يحكم القاضي بعدم مشروعية القرار الإداري باعتباره خطأً إداريًا[1].

فثبوت الخطأ في جانب الإدارة هو الركن الأول في مسئوليتها عن القرارات الإدارية، وذلك بأن يكون القرار غير مشروع، بيد أن العيوب التي تشوب القرار الإداري وتؤدي إلى الحكم بإلغائه - عيب عدم الاختصاص، عيب الشكل، عيب مخالفة القوانين واللوائح، عيب الانحراف بالسلطة - لا تؤدي كلها حتمًا ودائمًا إلى قيام مسئولية الإدارة بالتعويض.

وفي المملكة العربية السعودية نصت المادة (13/ب) على أنه :(متى كان مرجع الطعن عدم الاختصاص، أو وجود عيب في الشكل، أو عيب في السبب، أو مخالفة النظم واللوائح، أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها، أو إساءة استعمال السلطة، بما في ذلك القرارات التأديبية، وكذلك القرارات التي تصدرها جمعيات النفع العام وما في حكمها المتصلة بنشاطاتها)[2].

وبناء على نص المادة السالفة الذكر يتضح أن ثبوت الخطأ في جانب

---

(1) د/أنس جعفر، ص:132.

(2) نظام ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/78 وتاريخ 1428/9/19هـ.

الإدارة هو الركن الأساسي لقراراتها الإدارية، فإذا كان قرارها غير مشروع، لما يعتريه عيب من عيوب عدم الاختصاص أو عيب في الشكل أو عيب في السبب، أو مخالفة النظم واللوائح، أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة، فإن ذلك يؤدي إلى قيام المسئولية على الإدارة وبالتالي يكون لصاحب الشأن الحق في طلب التعويض بناء على الخطأ الذي ارتكبته الإدارة من قراراتها، ويتضح أن الخطأ يكون أو ينشأ عندما يكون هناك عيب من العيوب المذكورة قد حصل، وبالتالي تقع المسئولية على الإدارة.

والقضاء الإداري -سواء في فرنسا أو مصر- يتطلب الخطأ الإداري الجسيم وهو لا يتحقق في كل عيوب القرار[1].

وقد استقرت أحكام مجلس الدولة في مصر على أن عيب عدم الاختصاص وعيب الشكل لا يؤديان بالضرورة إلى تقرير مسئولية الإدارة والحكم عليها بالتعويض بل يشترط للحكم بالتعويض أن يكون عيب عدم الاختصاص أو عيب الشكل مؤثرة في موضوع القرار أو جوهره، فإن كان القرار سليمًا في مضمونه وسببه، وكان في وسع الإدارة إصدار القرار بهذا المضمون والسبب بعد تصحيح عدم الاختصاص أو عيب الشكل، فلا محل لمساءلة الإدارة بالتعويض على أساس هذين العيبين[2].

---

(1) د/عبدالعليم عبدالمجيد مشرف، مرجع سابق ،ص(133).

(2) أ. د/ رمزي الشاعر، تدرج البطلان في القرارات الإدارية - دراسة مقارنة - ، الطبعة الثانية، 2000 - ص(400، 402، 408، 411)،

أ. د: سليمان الطماوي: القضاء الإداري - الكتاب الثاني- قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام، دار الفكر العربي. 1986م،ص:(164-168)،

د/ أنس جعفر - القرارات الإدارية ،مرجع سابق ، ص:(261-262)،

=

أما بالنسبة لعيب مخالفة القوانين واللوائح والذي يتصل بمحل القرار وسببه، فإنه يؤدي دائما إلى الحكم بإلغاء القرار وتحقق مسئولية الإدارة بالتعويض، لأنه يكفي لتكوين ركن الخطأ في المسئولية سواء أكان يسيرًا أم جسيمًا، وبصرف النظر عن نية مرتكب هذه المخالفة للقاعدة القانونية، وعن درجة وضوح القاعدة القانونية التي تمت مخالفتها.

وبالنسبة لعيب الانحراف بالسلطة والذي يمس ركن الغاية أو الهدف من إصدار القرار الإداري، فيمكن القول بأن هذا العيب يؤدي دائمًا إلى إلغاء القرار وإلى الحكم بالتعويض على الإدارة إذا ترتب على الانحراف بالسلطة ضرر ما، وهذا ما أكده القضاء الإداري حيث قرر أنه إذا كان القرار الإداري معيبًا بالانحراف فالقضاء مستقر على جعله باستمرار مصدرًا للمسئولية؛ لأن الخطأ بطبيعته يستوجب التعويض إذا ترتب عليه ضرر ثابت[1].

وبتطبيق القواعد السابقة على القرار الإداري المستمر أجد أن القرار السلبي المستمر يكون دائمًا مخالفًا للنظام، حيث إن النظام يفرض على الإدارة التدخل لإصدار قرار إداري معين، إلا أنها تمتنع عن ذلك، ومن ثم يشكل امتناعها هذا قراراً سلبيًا غير مشروع لمخالفته للنظام، ويكون في نفس الوقت ركن الخطأ في مسئولية الإدارة، ويحكم على هذه الأخيرة بالتعويض

=

أ.د/ أنور رسلان: مسئولية الدولة غير التعاقدية ، دار النهضة العربية ، الطبعة الثانية ، 1982م ، ص:(233-234).

(1) د/ سليمان الطماوي: القضاء الإداري - قضاء التعويض- ، مرجع السابق، ص(163)، د/ أنس جعفر، القرارات الإدارية ، مرجع السابق ، ص:(265).

د/ رمزي الشاعر، مرجع سابق ، ص(403، 406، 412، 415) يراجع الأحكام التي أشار إليها في هذا الخصوص.

إذا توافرت باقي أركان المسئولية الإدارية (الضرر وعلاقة السببية).

أما القرار الإيجابي المستمر ومثاله القرار الصادر بالمنع من السفر، فقد يكون معيبًا بعيب مخالفة الأنظمة واللوائح، وقد يكون معيبًا بعيب الانحراف بالسلطة، وهذان العيبان يكفيان بذاتهما لتكوين ركن الخطأ في المسئولية الإدارية أيًا كانت درجة العيب يسيرًا أو جسيمًا. ومن ثم إذا كان القرار الصادر بالمنع من السفر على سبيل المثال، غير ملائم على سبب صحيح أو كان السبب وهميًا أو صوريًا، أو إذا كان مشوبًا بعيب الانحراف لأن مصدره لم يستهدف تحقيق المصلحة العامة، فإن القرار يكون جديرًا بالإلغاء من ناحية، ومن ناحية ثانية يحق لصاحب الشأن طلب التعويض عن الأضرار التي أصابته من جراء هذا القرار سواء أكانت مادية أم أدبية[1].

أما بالنسبة لعيب عدم الاختصاص وعيب الشكل فلا يتصوران في القرار السلبي المستمر، أما في القرار الإيجابي المستمر فيشترط في هذين العيبين أن يكونا على درجة معينة من الجسامة تؤثر في موضوع القرار.

وجدير بالذكر أن الخطأ المستوجب للتعويض قد يكون خطأً مرفقياً ينسب للمرافق ذاته وتكون الإدارة هي المسئولة عنه، وقد يكون خطأ شخصيًا ينسب لموظف معين ويكون هو المسئول عنه بصفة شخصية، وأيًا كان الأمر فإنه يتقرر التعويض في الحالتين[2].

---

(1) دكتور سليمان الطماوي، القضاء الإداري، مرجع سابق ،ص(163).

(2) د/ أنور رسلان - القانون الإداري السعودية - ص(199)، الإدارة العامة للبحوث، معهد الإدارة العامة الرياض 1408

د/ سعاد الشرقاوي، المسئولية الإدارية ، دار المعارف بمصر ، الطبعة الثالثة ، 1973م، ص(134) وما بعدها

=

=

د/ أنس جعفر: القرارات الإدارية ، مرجع سابق، ص(231) وما بعدها.

الفرع الثاني: ركن الضرر

الضرر هو كل ما يصيب الشخص نتيجة المساس بحق من حقوقه، أو بمصلحة مشروعة له سواء تعلق ذلك الحق أو تلك المصلحة بسلامة جسمه أو عاطفته أو حريته أو شرفه أو غير ذلك. ونعني بالمصلحة المشروعة كل مصلحة يحميها النظام؛ لأن النظام إذا كان لا يحمي المصلحة، فإنها تعد غير مشروعة ولا يترتب على المساس بها التعويض.

ولا يكفي لتحقق مسئولية الإدارة بالتعويض عن القرار الإداري غير المشروع وجود خطأ في جانبها، بل يتعين بالإضافة إلى ذلك أن يكون هناك ضرر قد أصاب صاحب الشأن من جراء هذا القرار غير المشروع، وهذا الضرر يشكل الركن الثاني من أركان المسئولية الإدارية، وبدونه لا توجد مسئولية ولا تعويض فالضرر مناط كل منهما يدور معهما وجودًا أو عدمًا.

والقرار الإداري المستمر سواء أكان إيجابيًا أو سلبيًا قد تترتب عليه أضرار معينة تصيب الشخص الذي صدر القرار في مواجهته، وهذه الأضرار قد تكون مادية تصيب الشخص في جسمه أو في ماله، وقد تكون معنوية كالآلام النفسية أو المساس بالسمعة أو الكرامة أو مركز الشخص الأدبي، وقد تكون مادية وأدبية في نفس الوقت، ويقع عبء إثبات الضرر على عاتق المدعي[1].

وعلى ذلك فإن الضرر على نوعين هما: الضرر المادي، والضرر المعنوي وأفصل ذلك فيما يلي:

أولاً: الضرر المادي:

---

(1) د/سليمان الطماوي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص(164).

الضرر المادي هو كل ما يصيب الشخص في حق أو في مصلحة مالية. فإصابة الشخص في حق قد تبدو في الاعتداء على حق الشخص في سلامته أو حقه في الحياة أو إصابته بجرح تترتب عليه خسارة مالية كالإخلال بقدرة الشخص على الكسب أو انعدامها، أو أن يتكلف نفقة في العلاج فيعتبر هذا ضررًا ماديًا.

كما يعتبر ضررًا ماديًا الاعتداء على مصلحة مالية للشخص كالاعتداء على حق الملكية بصوره المختلفة (حريق - إتلاف منقولات - نوعها أو الاستيلاء عليها دون مسوغ قانوني) فإن ذلك يعد ضررًا ماديًا يصيب المضرور في حق من حقوقه المالية، وقد يترتب على الضرر إصابة شخص آخر بطريق التبعية كما هو الحال لو صدمت سيارة مملوكة للإدارة أحد الأفراد أودت بحياته فهنا أصيب الشخص في حياته، وأصيب أولاده بحرمانهم من عائلهم الذي كان يتولى الإنفاق عليهم[1]، وهذا النوع من الضرر اعترفت الشريعة الإسلامية به، بل إن جواز التعويض عنه دلت عليه نصوص الكتاب والسنة، ومن ذلك:

أولا/من القرآن الكريم:

قال تعالى:{كُلُّ نَفْسٍ بِمَا كَسَبَتْ رَهِينَةٌ} (المدثر: 38)، وقال تعالي: {لَهَا مَا كَسَبَتْ وَعَلَيْهَا مَا اكْتَسَبَتْ} (البقرة، من الآية 286). وقال تعالي: {وَلاَ تَكْسِبُ كُلُّ نَفْسٍ إِلاَّ عَلَيْهَا وَلاَ تَزِرُ وَازِرَةٌ وِزْرَ أُخْرَى ثُمَّ إِلَى رَبِّكُم مَّرْجِعُكُمْ فَيُنَبِّئُكُم بِمَا كُنتُمْ فِيهِ تَخْتَلِفُونَ} (الأنعام:164)، وقال سبحانه: {مَنْ عَمِلَ صَالِحاً فَلِنَفْسِهِ وَمَنْ أَسَاء فَعَلَيْهَا}(فصلت:46). وقال عز وجل {مَن يَعْمَلْ سُوءاً يُجْزَ بِهِ} (النساء من الآية 123)، وقال تعالى: {وَلاَ تُفْسِدُواْ فِي

(1) دكتور سليمان الطماوي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص(165).

الأَرْضِ بَعْدَ إِصْلاَحِهَا} (الأعراف:56).

ففي هذه الآيات الكريمة الدلالات الإجمالية التالية:

1- مشروعية الضمان، وأنه نوع من الجزاء على تعدى المرء واكتسابه.

2- حرمة أكل أموال الناس بالباطل.

3- أن كل ما يضر الحرث والنسل هو من قبيل الفساد فى الأرض والظلم والعدوان.

ثانيا/من السنة النبوية:

قال ρ يوم النحر بمنى في حجة الوادع: (إنّ دماءكم وأموالكم عليكم حرام كحرمة يومكم هذا فى شهركم هذا في بلدكم هذا)[1].

وفى حديث أبي موسى عن النبي ρ، قال: (إذا مر أحدكم في مسجدنا أو في سوقنا ومعه نبل فليمسك على نصالها أو قال فليقبض بكفه أن يصيب أحدا من المسلمين منها بشيء)[2].

وري أبي هريرة أن رسول الله ρ قال: (لا يشير أحدكم إلى أخيه بالسلاح فإنه لا يدرى أحدكم لعل الشيطان ينزع في يده فيقع في حفرة من النار)[3].

وفى هذه الأحاديث النبوية دلالة عظيمة الأهمية في باب الفعل الضار والتسبب في الضرر ومسؤوليته التقصيرية، وهي ما يجب على من فى

---

(1) صحيح البخاري،رقم الحديث:1654، 620/2.

(2) صحيح البخاري،رقم الحديث: 6664، 2592/6.

(3) أبي الحسين مسلم بن حجاج القشيري النيسابوري،صحيح مسلم، دار إحياء التراث ، بيروت، تحقيق: محمد فؤاد عبد الباقي رقم الحديث: 2617 ،2020/4.

حراسته آلات خطرة أو أشياء تحتاج إلى يقظة واحتياط من يقظة وعناية خاصة لمنع حدوث ضرر للآخرين منها. فإذا لم يقم حائزها الذي عليه حراستها الواقية بهذه العناية كان مقصراً ومسئولا عما تحدثه من أضرار.

ثانيًا الضرر المعنوي:

إن فكرة التعويض عن الضرر المعنوي فكرة حديثة في الدولة الغربية الحديثة، فكثيرًا من الشعوب في الماضي لم تكن تقبل فكرة التعويض عن الضرر المعنوي وكان الاعتداء على شرف الشخص، أو إيلام عواطفه، أو تألمه من جرح عقيدته الروحية وقيمه المعنوية لا يمكن أن تعوض، وكانت هذه الاعتداءات تقابل بمثلها، أو بأكثر منها تمشيًا مع عرف الأخذ بالثأر، وبدافع الانتقام، وكان من العار على الشخص أن ينزل بالشرف والاعتبار والمعتقدات منزلة الأموال المادية.

ومع مرور الزمن تطور هذا الشعور وصاحب التطور التكنولوجي لدى المجتمعات تطورًا في الأحاسيس والمشاعر حتى أصبح من الأمور المألوفة لدى الأفراد أن يلجا الشخص الذي أصيب في كرامته أو عاطفته أو شعوره إلى القضاء طالبًا في تحديد المسئولية، والحكم له بالتعويض عن الأضرار التي لحقته.

وقد توسع القضاء في مفهوم الأضرار المعنوية القابلة للتعويض، فقد عوض عن الإهانات والمساس بحرمات المقابر، كما أصبحت المحاكم تحكم بالتعويض عن الأضرار الجمالية، بل وأصبح من حق الزوج الذي تصاب زوجته بأضرار تشوه جمالها مطالبة المسئول بالتعويض عن الأضرار

المعنوية والعاطفية والحزن الذي يصيبه[1].

وقد وقع خلاف كبير بين فقهاء الشريعة عن حكم التعويض عن الضرر المعنوي ولو كان المقام يسمح لذكر ذلك لذكرته[2].

ويشترط القضاء الإداري لإمكانية التعويض عن الضرر بنوعيه المادي والأدبي، توافر شروط معينة في هذا الضرر تتلخص فيما يلي:

1- أن يكون الضرر محققًا، ومؤدى ذلك أن يكون الضرر مؤكدًا، أما إذا كان الضرر احتماليًا فلا يحكم القضاء بالتعويض عنه.

2- أن يكون الضرر خاصًا، بمعنى أنه يجب أن يصيب فردًا معينًا أو أفراد محددين على وجه الخصوص.

3- أن يكون الضرر قد أخل بمركز قانوني للمضرور ويستوي في ذلك أن يكون الضرر قد أخل بحق قانوني، أو بمصلحة مالية مشروعة.

4- أن يكون الضرر قابلاً للتقدير النقدي، وهذا ينطبق على الضرر المادي فقط لأنه يتعلق بمصلحة مالية للمضرورة. أما بالنسبة للضرر الأدبي فهو وإن كان لا يمكن تقويمه بالنقود، إلا أن التعويض عنه خروجًا على الأصل العام مجرد رمز لمواساة الشخص، أو لرد اعتباره، وأيضًا يعتبر بمثابة عقوبة للمتسبب في الضرر[3].

5- أن يكون الضرر شخصيًا، فالتعويض يعتبر حقًا للمضرور يحصل عليه

---

(1) د/ سليمان الطماوي، القضاء الإداري، مرجع سابق،ص(165).

(2) علي الخفيف، الضمان في الفقه الإسلامي، ص:(45).

(3)د.عبدالعليم عبدالمجيد مشرف،ص:(140)د/ محمد رفعت عبدالوهاب و د/ حسين عثمان، ص(630)، د/ نبيلة عبدالحليم كامل، الدعاوي الإدارية والدستورية ، دار النهضة العربية، 1998م ، ص:480.

بصفة شخصية، فهو من الحقوق المالية التي تدخل في الذمة المالية لمن أصابه الضرر[1].

(1) د/ أنور رسلان، مرجع سابق، ص(283-387)،

د/ سعد الشرقاوي: المسئولية الإدارية، مرجع سابق، ص:(240-243).

الفرع الثالث: علاقة السببية بين الخطأ والضرر

لا يكفي لانعقاد مسئولية الإدارة أن يثبت الخطأ في جانبها، وأن يكون هناك ضرر أصاب صاحب الشأن، وإنما يشترط بالإضافة إلى ذلك لتحقق مسئولية الإدارة توافر الركن الثالث وهو علاقة السببية أو الإفضاء بين الخطأ والضرر.

ويقصد بعلاقة السببية في هذا المجال أن يكون الضرر الذي أصاب المضرور قد نتج مباشرة عن خطأ الإدارة، أو بعبارة أخرى أن يكون القرار الإداري المستمر غير المشروع والذي يشكل ركن الخطأ هو السبب المباشر للضرر، أي أن هناك علاقة سببية مباشرة بين الخطأ الإداري وبين الضرر الذي يدعيه الشخص المضرور[1].

وفي مجال علاقة السببية توجد نظريتان:

الأولى: نظرية تكافؤ الأسباب، والتي وفقًا لها يجب الاعتداد بكل سبب له دخل في إحداث الضرر، لأنها جميعًا متكافئة، ويكون كل منها كافيًا لانعقاد المسئولية.

الثانية: نظرية السبب المنتج أو السبب المباشر، ووفقًا لهذه النظرية إذا تعددت الأسباب التي لها دخل في إحداث الضرر، يجب أن نفرق بين السبب العارض الذي لا يحدث الضرر عادة وبين السبب المنتج وهو الذي يؤدي إلى وقوع الضرر عادة. وفي هذه الحالة يتعين أن نعتد بالسبب المنتج وحده دون السبب العارض.

والقضاء الإداري في فرنسا ومصر يميل للأخذ بنظرية السبب المنتج،

(1) دكتور عاطف البنا ، ص(469).

أي الذي يؤدي مباشرة إلى إحداث الضرر[1].

وطبقًا للقواعد العامة في المسئولية الإدارية تنقطع علاقة السببية إذا ثبت أن الضرر لم ينتج عن خطأ الإدارة، وإنما حدث بالكامل نتيجة لسبب أجنبي عن الإدارة لا يد لها فيه، والسبب الأجنبي له صور ثلاث، هي القوة القاهرة ،وخطأ المضرور، وخطأ الغير ، وفي هذه الحالة تعفى الإدارة من المسئولية على اعتبار أن هذا السبب الأجنبي في إحدى صوره الذي أدى وحده إلى إحداث الضرر[2].

ولكن يتعين أن يلاحظ أنه قد يحدث أن يشترط خطأ الإدارة مع السبب الأجنبي (القوة القاهرة - خطأ المضرورة - خطأ الغير) في إحداث الضرر. ففي هذه الحالة لا تعفى الإدارة كليًا من المسئولية بل تلتزم بجانب من التعويض يتناسب مع درجة مساهمة خطئها في إحداث الضرر أن هناك توزيع للمسئولية على مصادر إحداث الضرر، والقاضي هو الذي يقدر نسبة مساهمة كل مصدر في إحداث الضرر، وبالتالي نسبة ما يتحمله من إجمالي التعويض الذي يحكم به للمضرور[3].

وموقف ديوان المظالم في مجال مسؤولية الإدارة عن قراراتها:

فلا شك أنه تقع المسئولية الإدارية على أساس وجود خطأ وضرر

---

(1) انظر: د/ ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، ص(448).

(2) انظر: د/ عاطف البنا، مرجع سابق ص(470) وما بعدها، د/ محمد رفعت عبدالوهاب، مرجع سابق، ص(631)، د/ نبيلة عبيد الحليم كامل، الدعاوى الإدارية ،مرجع سابق، ص(288-289).

(3) انظر: د/ ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق ،ص(448)، د/ أنس جعفر، القرارات الإدارية، مرجع سابق ، ص(303).

ويكون هناك علاقة سببية بينهما، وبناءً عليه يجب أن ينسب إلى جهة الإدارة خطأ ما، وبالتالي فإن الإدارة لا تسأل عن الأضرار التي تلحق بالغير من جراء أعمال تتم لحساب الإدارة، وهذا ما أكده ديوان المظالم حينما ذهب إلى أن: (وأما عن طلب المدعي التعويض بمبلغ وقدره 50.000 خمسون ألف ريال عن الضرر المادي الذي أصابه جراء حرمانه من العمل للمدة من...فالمقرر في قضاء التعويض لزوم توافر ثلاثة أركان :خطأ من جهة الإدارة ،وضرر وقع على المدعي ،وأن يكون الخطأ هو السبب المنتج للضرر ؛ فالثابت أنه لم يصدر خطأ من المدعى عليها، إذا كان امتناعها مشروعاً...، وإذا انهار ركن الخطأ في المسؤولية التقصيرية فلا وجه للقول بالتعويض ؛مما تلتفت معه الدائرة عن طلب المعي التعويض) [1].

أما بالنسبة للتعويض عن الأضرار التي تترتب على إصدار القرار الإداري المستمر، فإنه يخضع للقواعد العامة في المسئولية الإدارية؛ لأنه ليس ثمة أحكام خاصة في هذا الشأن تطبق على القرار الإداري المستمر[2]،وهذا ما أكده ديوان المظالم في أحد أحكامه حيث حكم بأن:(المدعي بهدف من إقامة دعواه إلى تعويضه عن أرضه رقم...،وحيث إن حقيقة الدعوى طعن في قرار سلبي متمثل في امتناع وزارة النقل عن اتخاذ الإجراءات حسب نظام نزع ملكية العقار للمنفعة العامة لتعويض المدعي عن أرضه محل الدعوى...،وحيث أن وزارة النقل لم تقم بالتنسيق مع أمانة مدينة الدمام في استلام الموقع مما يترتب عليه خطأ ومسؤولية وزارة

(1) مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية،رقم القضية2/1671/ق لعام 1426هـ،ص:1282.

(2) د/ عبدالعليم عبدالمجيد مشرف، مرجع سابق، ص(130).

النقل ،ويتعين الحكم عليها بالتعويض عن أرض المدعي وفقا لنظام نزع ملكية العقار للمنفعة العامة ،وحَسبُ المدعي بذلك جبرا لما لحقه من ضرر بلا مزيد،لأن الضمان مقابل الضرر) [1]،فهنا أكد ديوان المظالم ما ذكرته مسبقا من أن اجتماع أركان المسؤولية تضمن التعويض للمتضرر وإن كان محل القرار المطعون فيه مستمر.

وينصب الاهتمام الفقهي الشرعي على دراسة السببية لتعيين المسئولية عن نتائج الأفعال الإنسانية وتحديد نطاقها ومداها، وقد صاغ الفقهاء عدداً من المعايير التي يستعين بها القاضي والمفتي في الكشف عن السببية عند اجتماع العوامل التي يمكن إسناد الضرر إليها، من بين تلك المعايير معيار إضافة الفعل إلى المباشر لا إلى المتسبب عند اجتماعها، إلا إذا كان المباشر ناشئاً عن فعل المتسبب ومتولداً عنه(2)، وقاعدة (ما لا يمكن التحرز عنه لا ضمان فيهن) وقاعدة (إذا انتسب الضرر إلى فعلين احدهما مأذون فيه والآخر غير مأذون فيه أضيف الضرر إلى الفعل الغير المأذون فيه)(3).

وقد أضاف الفقهاء الضمان - عند تعدد الأسباب فيما تكشف عنه عباراتهم- إلى السبب الأقوى في إنتاج الضرر أو إلى السبب الأقرب وقوعاً أو إلى السبب الأول.

---

(1) مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية،رقم القضية 3/37/ق لعام 1420هـ،ص:1510-1513.

(2) القواعد الفقهية،الحافظ عبدالرحمن بن رجب الحنبلي،مكتبة الكليات الأزهرية،الطبعة الأولى،1971م،: ص 38.

(3)أبي حامد الغزالي، المستصفى من علم الأصول، ، دار الكتب العلمية،بدون سنة نشر،ص: 112.

وهذه المعايير كلها معايير تتسم بالمرونة، وتترك للمجتهد حرية استقراء الوقائع وإسناد الضرر على فعل بعينه طبقاً لقواعد المنطق والأعراف السائدة في التفكير.

المطلب الثاني
المسئولية على أساس المخاطر (بدون خطأ) عن القرار المستمر

تقوم نظرية المسئولية على أساس المخاطر والتي أقرها مجلس الدولة الفرنسي منذ زمن، على أساس أن هناك حالات معينة تُسأل فيها الدولة عن أنشطتها المشروعة، دون أن يكون هناك خطأ ينسب إليها، ومن أهم مجالات تطبيق نظرية المخاطر في قضاء مجلس الدولة الفرنسي، مسئولية الدولة عن الأضرار وإصابات العمل ومخاطر المهنة أو في مجال استعمال الوسائل الحديثة، وأيضًا في مجال الفصل لإلغاء الوظيفة.

أما في المملكة العربية السعودية فبالرجوع إلى نظام الخدمة المدنية الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/49) وتاريخ 1397/7/10هـ، نجد أنه ينص في المادة (20) فقرة (ج) على حالة إلغاء الوظيفة كسبب من أسباب انتهاء خدمة الموظف[1].

كما أن اللوائح التنفيذية لنظام الخدمة المدنية الصادرة بقرار مجلس الخدمة المدنية رقم (1) وتاريخ 1397/7/27هـ نصت في المادة (19/27) على أنه: (يصرف للموظف ما يعادل راتب ثلاثة أشهر في حالة التنسيق من الخدمة بموجب المادة (6/30) من لائحة إنهاء الخدمة) كما نصت المادة (6/30) على أنه: (مع مراعاة شروط النقل ينقل الموظف الذي تلغى وظيفته إلى وظيفة تماثلها في المرتبة بنفس الوزارة أو المصلحة، فإذا لم يتيسر ذلك ينقل إلى وظيفة أدنى، ويسري عليه حكم المادة (18/ج) من نظام الخدمة المدنية)، فإذا لم توجد وظيفة شاغرة، أو رغب عن الانتقال تنهى خدماته

(1) د/ فؤاد محمد موسى عبدالكريم، مرجع سابق ، ص(309).

ويعتبر منسقًا ومن المعروف أن حالة الفصل لإلغاء الوظيفة من الحالات التي تطبق فيها فكرة المسئولية على أساس المخاطر في قضاء مجلس الدولة الفرنسي[1].

(1) د/ فؤاد محمد موسى عبدالكريم، مرجع سابق ، ص(309).

الفصل الثالث

الطعن في القرار الإداري المستمر

ويشتمل على خمسة مباحث:

المبحث الأول: مفهوم الطعن في القرار الإداري المستمر في الفقه والنظام.
المبحث الثاني: إجراءات الطعن في القرار الإداري المستمر.
المبحث الثالث: الحكم في القرار الإداري المستمر.
المبحث الرابع: آثار الحكم في القرار الإداري المستمر.
المبحث الخامس: كيفية تنفيذ حكم إلغاء القرار الإداري المستمر.

المبحث الأول
مفهوم الطعن في القرار الإداري المستمر في الفقه والنظام

يخضع القرار الإداري المستمر باعتباره تصرفًا قانونيًا صادراً عن السلطة الإدارية للنظام القانوني المقرر للطعن بالإلغاء، لذا يجوز لصاحب الشأن أن يطعن في ذلك القرار، كما يجوز له أن يطلب وقف تنفيذ القرار الإداري المستمر.

ومن المسلم به أن جميع القرارات الإدارية ومنها القرار المستمر تتمتع بقرينة المشروعية، أي يفترض فيها دائمًا أن تكون قد صدرت صحيحة في كافة عناصرها، غير أنه يمكن إثبات العكس، أي يجوز لصاحب الشأن الذي أصابه ضرر من القرار الإداري أن يثبت أن هذا القرار مشوبٌ بعيب من عيوب عدم المشروعية.

ومن المعلوم أن العيوب التي يمكن أن تشوب القرار الإداري ترتبط بعناصره أو شروط صحته ومشروعيته دون ركنه الوحيد أي الإدارة بشروطها المعروفة وهي ما يطلق عليها الفقه شروط مشروعية القرار أو الخصائص المميزة للقرار الإداري عن غيره من الأعمال الأخرى، بحيث إذا لم تتوافر هذه الشروط في الإدارة تخلف وجود القرار ذاته، أي أصبح القرار منعدمًا، وهو أمر يؤدي في الأصل إلى عدم اختصاص قاضي إلغاء القرارات الإدارية بالفصل في طلب بطلانه، دون أن يمنع ذلك من القول باختصاص القاضي الإداري عمومًا بنظر هذا الطلب بوصفه منازعة إدارية[1].

فإذا توافرت للقرار الإداري شروط انعقاده، تحقق وجوده وتعين على القاضي قبول اختصاصه بنظر دعوى إلغاء هذا القرار، وفحص أسباب

---

(1) أ.د/ سامي جمال الدين ،مرجع سابق،ص(385-386)

الطعن فيه للبحث عن أحد أوجه عدم مشروعيته، وهي أوجه تتصل بعناصر القرار -وليس أركانه كما هو الشائع عند الشراح والقضاء- وهي عناصر الاختصاص والشكل والمحل والسبب والغاية، وذلك إذا كانت هناك شروط فرضها النظام بصدد هذه العناصر أو بعضها، حيث إن تخلف هذه الشروط أو أحدها، يصيب القرار بعدم المشروعية، فيكون محلاً للإلغاء ويجوز لصاحب الشأن الطعن فيه بشرط مراعاة ميعاد الطعن المقرر نظامًا، وإلا تحصن القرار رغم عيبه وأصبح بمثابة القرار الصحيح الذي لا يجوز سحبه أو إلغاؤه.

وبناءً على ذلك فإنه يمكن القول بأن القرار الإداري قد يكون مشروعًا أو غير مشروع، والقرار غير المشروع بدوره قد يكون قرارًا باطلاً وقد يكون قرارًا معدومًا، وذلك حسب جسامة العيب الذي يشوب القرار الإداري.

ولما كان المقنن المصري قد حرص على ذكر العيوب التي يمكن أن تشوب القرار الإداري وحصرها في أربعة عيوب أساسية في الفقرة قبل الأخيرة من المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة المصري والتي نصت على أنه: (يشترط في طلبات إلغاء القرارات الإدارية أن يكون مرجع الطعن عدم الاختصاص أو عيبًا في الشكل أو مخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة).

وكذلك ورد في المادة (13/ب) من نظام ديون المظالم بالمملكة العربية السعودية على أنه: (متى كان مرجع الطعن عدم الاختصاص، أو وجود عيب في الشكل، أو عيب في السبب، أو مخالفة النظم واللوائح، أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها، أو إساءة استعمال السلطة).

ومقتضى ذلك أنه ينبغي على صاحب الشأن الذي يطعن بالإلغاء أن يؤسس طعنه على وجه أو أكثر من أوجه إلغاء القرارات الإدارية الأربعة

التي نص عليها المنظم على سبيل الحصر، فإذا ثبت أمام القاضي أن القرار الإداري شابه أحد هذه العيوب حكم بإلغاء القرار الإداري[1].

(1) د/ مصطفى أبو زيد فهمي، مرجع سابق ص(548)،
أ.د/ نبيلة عبدالحليم كامل، مرجع سابق،ص(144).

المبحث الثاني
إجراءات الطعن في القرار الإداري المستمر

يلاحظ في هذا الصدد أن الطعن بالإلغاء في القرار الإداري المستمر يخضع للقواعد العامة في قبول دعوى الإلغاء كأصل عام، واستثناء من هذا الأصل العام لا يتقيد الطعن بالإلغاء في القرار المستمر بميعاد رفع الدعوى المقرر قانونًا وهو ستون يومًا من تاريخ إعلان صاحب الشأن بالقرار أو من تاريخ العلم اليقيني بهذا القرار.

ويجب أن ترفع دعوى الإلغاء في الميعاد الذي حدده المقنن، وهو شهران في القانون الفرنسي، وستون يومًا في القانون المصري، وقد أراد المقنن من وراء تحديد هذا الميعاد القصير التوفيق بين اعتبارين كلاهما جدير بالرعاية:

الأول: توفير نوع من الثبات والاستقرار للأوضاع القانونية التي تترتب للأفراد بناء على قرارات الإدارة.

الثاني: عدم ترك القرارات الإدارية فترة طويلة عرضة للطعن فيها، وتمكين الأفراد في الوقت نفسه من المطالبة بإلغاء القرارات الإدارية المعيبة[1].

وفي المملكة العربية السعودية لا يختلف ميعاد الطعن عن الأنظمة الأخرى حيث نص ديوان المظالم على أن الميعاد هو ستين يومًا من تاريخ العلم بالقرار المراد بالطعن فيه، بمعنى أن لصاحب الشأن أن يطعن في القرار الذي شابه عيب من عيوب عدم المشروعية خلال ستين يومًا من

(1) انظر: د/ محمود عاطف البنا، القضاء الإداري، مرجع سابق ص(317).

تاريخ علمه بالقرار[1].

أما عن إجراءات التقاضي في المنازعات الإدارية في المملكة العربية السعودية بشكل عام فمحصورة في لائحة قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم التي كانت قد صدرت بموجب قرار مجلس الوزراء رقم(190) وتاريخ 1409/11/16هـ، وقد وردت نصوص في هذه اللائحة تحدد مواعيد رفع الدعاوى الإدارية التي تسبق انعقاد الجلسة سواء فيما يتعلق بدعاوى المطالبات بالحقوق المتعلقة بأنظمة الخدمة المدنية والتقاعد، و دعاوى إلغاء القرارات الإدارية، ودعاوى التعويض،ودعاوى المنازعات الإدارية، وقد ذكرنا في المبحث الأول من الفصل الثاني كل ما يتعلق بمواعيد إلغاء القرار الإداري المستمر فيحسن الرجوع إليه.

(1) انظر: د/ فؤاد محمد موسى عبدالكريم، مرجع سابق ص(161).

المبحث الثالث
وقف التنفيذ في القرار الإداري المستمر

لا شك أن الأصل العام أنه لا يترتب على رفع دعوى إلغاء القرار الإداري بشكل عام وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه، وهذا الأصل بناءً على الأمر الصادر في 31 يوليو سنة 1945 الخاص بتنظيم مجلس الدولة الفرنسي في المادة 48 التي تنص على أنه: (فيما عدا الحالات المنصوص عليها بنصوص تشريعية خاصة، لا يترتب على رفع دعوى الإلغاء إلى مجلس الدولة أثر موقف إلا إذا أمر بذلك القسم القضائي أو الجمعية العامة)[1].

وكذلك الأمر نصت قوانين مجلس الدولة المصري المتعاقبة على مبدأ الأثر غير الموقوف لدعوى الإلغاء، حيث نصت المادة 49 من القانون الحالي لمجس الدولة المصري رقم (47) لسنة 1972م على أنه: (لا يترتب على رفع الطلب إلى المحكمة وقف تنفيذ القرار المطلوب إلغاؤه)[2].

ولا يختلف الأمر بالنسبة للمنظم السعودي حيث نصت المادة السابعة من قرار مجلس الوزراء السعودي رقم (190) وتاريخ 1409/11/16هـ، والخاص بقواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم على أنه (لا يترتب على رفع الدعوى وقف تنفيذ القرار المطعون فيه، على أنه يجوز للدائرة المختصة أن تأمر بوقف تنفيذ القرار، أو أن تأمر بإجراء تحفظي أو

---

(1) د/ سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص(349-350).

(2) د/ عبدالعليم عبدالمجيد مشرف، مرجع سابق ،ص(121).

وقتي بصفة عاجلة عند الاقتضاء خلال أربع وعشرين ساعة من تقديم الطلب العاجل أو إحالته إليها إذا قدرت ترتب آثار يتعذر تداركها وذلك حتى تفصل في أصل الدعوى)[1].

وبناءً على ما سبق سوف أوضح الشروط الواجب توافرها والتي تحكم وقف تنفيذ القرارات الإدارية بالمملكة العربية السعودية وكذلك الأنظمة المقارنة، فيما يلي:

1- يشترط لوقف تنفيذ القرار أن يكون هناك قرار إداري بالمعنى الفني الدقيق، فإذا لم يكن هناك قرار إداري، فإن دعوى وقف تنفيذه قد تكون وردت على محل غير موجود، وبالتالي يتعين معه عدم قبول دعوى التنفيذ[2]، وهذا ما أكده ديوان المظالم في حكم له حين ذهب إلى القول: (وحيث إنه بتأمل الدائرة في الدعوى ظهر لها أن المدعية .....تدرس في مدارس..... الأهلية منتظمة،وقد صدر بحقها قرار من المدعى عليها يتضمن عدم تمكينها من أداء الامتحانات للفصل الثاني...،وحيث لم يبق على الامتحانات سوى ثلاثة أيام ،مما يجعل الآثار التي قد تترتب على قرار المدعى عليها يصعب تداركه...،وعد المداولة قررت الدائرة وقف تنفيذ القرار الصادر من الإدارة العامة للتربية والتعليم بمنطقة المدينة المنورة...) [3]،فهنا حكم الديوان بوقف التنفيذ لأنها وجدت قراراً إدارياً بالمعنى الدقيق مما أدى إلى وقف تنفيذه.

---

(1) د/ فؤاد محمد موسى عبدالكريم، مرجع سابق ص(253).

(2) د/عبدالغني بسيوني عبدالله ، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1990م،ص:222.

(3)مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية،رقم القضية:5/274/ق لعام 1427هـ،ص:2104.

2- ويشترط لوقف تنفيذ القرار الإداري أن لا تكون الجهة الإدارية قد قامت فعلاً بتنفيذ القرار [1].

3- ويشترط لوقف تنفيذ القرار الإداري، أن يترتب على التنفيذ آثار لا يمكن تداركها.

وهذا يعني ضرورة قيام حالة الاستعجال حتى تأمر المحكمة بوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه [2]، وهذا ما أكده ديوان المظالم حيث ذهب إلى أنه: (وحيث إن ما جاء في تجديد الرخصة سوف يرتب أضراراً لا يمكن تداركها...،وعليه وبعد المداولة قررت الدائرة :وقف قرار الأمانة رقم...) [3] .

ويلاحظ في هذا المضمار أن الاستعجال يتحقق إذا كان تنفيذ القرار المطعون فيه يرتب عليه نتائج يتعذر تداركها لو قضى بإلغائه فيما بعد، والنتائج التي لا يمكن تداركها قد تكون أضرار مادية وقد تكون أضرار معنوية.

4- هناك ركنان أساسيان لوقف تنفيذ القرار الإداري يجب توافرهما وهما كما يلي:

أ- ركن الضرر- الاستعجال -: بحيث يترتب عللى التنفيذ حصول ضرر على درجة غير عادية من الجسامة[4].

---

(1)د/ فؤاد محمد موسى عبدالكريم ، ص(255).

(2)د/ فؤاد محمد موسى عبدالكريم، مرجع سابق ص(255).

(3)مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية،رقم القضية:1/2902/ق لعام 1426هـ،ص:2100.

(4)د.فهد بن محمد الدغيثر، وقف تنفيذ القرارات الإدارية أمام ديوان المظالم،دار النهضة العربية،القاهرة،ص:29.

ب- ركن الأسباب الجدية:ويقصد بها أن ينشأ في وجدان القاضي شكوك حول مشروعية القرار ،بمعنى أن وقف التنفيذ لا يقضي به إلا إذا كان الحكم بالإلغاء مؤكدا أو على الأقل شبه مؤكد [1].

5- إذا كانت الآثار المترتبة على تنفيذ القرار يمكن تداركها بالتعويض، فإنه في هذه الحالة ينتفي وجود شرط وقف التنفيذ، وهذا ما أكده ديوان المظالم حين ذهب إلى « أن قرار جهة الإدارة بسحب العمل من المقاول من شأن تنفيذه ترتيب آثار مالية يمكن تداركها بالتعويض إن كان له محل ومن ثم يتخلف ركن الاستعجال في طلب وقف التنفيذ »[2].

6- ومن شروط وقف تنفيذ القرار الإداري. أن تتمتع الإدارة بسلطة تقديرية واسعة، فالإدارة تتمتع بسلطة واسعة في وقف تنفيذ القرار، وذلك لأن الأضرار التي تنجم عن تنفيذ القرار لا يمكن تداركها وهي أضرار غير مادية، ويكفي أن تكون هذه الأضرار معنوية أو جسدية[3]..

7- إن وقف تنفيذ القرار لا يشترط أن يكون في صحيفة دعوى الإلغاء، حيث لم يرد إشارة إلى هذا الشرط في المادة السابعة من قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم، وهذا بخلاف ما هو مقرر في بعض الأنظمة المقارنة ومنها مصر، حيث اشترط القانون رقم 47 لسنة 1972 الخاص بمجلس الدولة المصري أن يرد طلب وقف التنفيذ في صحيفة دعوى الإلغاء، وذلك حسب ما هو وارد بنص المادة 1/49[4].

---

(1)د.فهد بن محمد الدغيثر، وقف تنفيذ القرارات الإدارية أمام ديوان المظالم،ص:43.

(2) حكم رقم 108/ت/1 لعام 1412هـ حكم غير منشور. أشار إليه. ذات المرجع ص(257).

(3)د/ فؤاد محمد موسى، مرجع سابق ص(257).

(4) ذات المرجع ونفس الصفحة.

8- لا يشترط موعد محدد لتقديم طلب وقف تنفيذ القرار الإداري،بناء على نص المادة السابعة من قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم وبالتالي يمكن تقديم هذا الطلب خلال نظر الدعوى الموضوعية، باعتباره طلبًا عارضًا إلى دائرة التدقيق[1].

9- أن وقف تنفيذ القرار الإداري يشترط أن يرفع للجهة المختصة، وهي الدائرة التي ينعقد لها الاختصاص بالنظر في طلب الإلغاء، وذلك إعمالاً لقاعدة أن قاضي الأصل هو قاضي الفرع[2].

10- لقد حددت المادة السابعة من قواعد الإجراءات والمرافعات أمام ديوان المظالم موعدًا للفصل في الطلب العاجل بوقف تنفيذ القرار الإداري، بقولها: (خلال أربع وعشرين ساعة من تقديم الطلب العاجل أو إحالته)، ولا شك أن للقاضي سلطة تقديرية في الفصل في طلب وقف تنفيذ القرار في شهر أو شهرين حسب ظروف الدعوى والوقت الذي يستغرقه تحضيرها[3].

11- لا شك أن الحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري هو حكم وقتي لحين الفصل في دعوى الإلغاء[4]، وذلك فقًا لنص المادة السابعة من قواعد الإجراءات والمرافعات أمام ديوان المظالم بقولها:(وذلك حتى تفصل في أصل الدعوى).

12- يعتبر الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ قابل للتدقيق، باعتباره حكمًا

---

(1) د/ فهد بن محمد الدغيثر. وقف تنفيذ القرارات الإدارية أمام ديوان المظالم، ص(60).

(2) د/ فهد الدغيثر، مرجع سابق، ص(91).

(3) د/ فؤاد محمد موسى، مرجع سابق ،ص(257).

(4) ذات المرجع، ذات الصفحة.

مستعجلاً، والأحكام المستعجلة مستقر على قابليتها للتدقيق في اجتهادات ديوان المظالم بالمملكة العربية السعودية [1].

وهكذا الأمر نصت قوانين مجلس الدولة المصرية المتعاقبة على مبدأ الأثر غير الموقف لدعوى الإلغاء، حيث نصت المادة 49 من القانون الحالي لمجلس الدولة المصري رقم (47) لسنة 1972 على أنه: (لا يترتب على رفع الطلب إلى المحكمة وقف تنفيذ القرار المطلوب إلغاؤه).

والحكمة من تقرير المنظم الفرنسي والمصري لهذا الأصل العام - الأثر غير الموقف لدعوى الإلغاء- واضحة، إذ لو كان الطعن في القرارات الإدارية بالإلغاء يترتب عليه وقف تنفيذها فإن ذلك يؤدي إلى إتاحة الفرصة أمام الأفراد للإسراف في رفع دعاوى الإلغاء لسبب ولغير سبب، وهذا يؤدي بدون شك إلى عرقلة نشاط الإدارة، وبالتالي الإساءة إلى الصالح العام.

بيد أن المنظم الفرنسي قرر الخروج على هذا المبدأ في حالات معينة، نص عليها في نصوص خاصة، وقد اقر مجلس الدولة الفرنسي هذا الخروج، حيث قضى بوقف تنفيذ القرار الإداري المطلوب إلغاؤه إذا توافرت شروط معينة، وكذلك المنظم المصري في قوانين مجلس الدولة المتعاقبة قد خرج على الأصل العام المقرر للمادة (49) من قانون مجلس الدولة المصري الحالي رقم (47) لسنة 1972، حيث أجاز للمحكمة أن تحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري المطلوب إلغاؤه، إذا كان يترتب على التنفيذ نتائج يتعذر تداركها[2].

---

(1) ذات المرجع ص(258).

(2)د/ طعيمة الجرف، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص(323، 324)، د/ أنس جعفر: الدعاوي الإدارية، مرجع سابق، ص(121-122).

بناء عليه يجوز طلب وقف تنفيذ القرار الإداري السلبي أسوة بالقرار الإداري الإيجابي، حيث أن التفرقة بين القرارات السلبية والقرارات غير السلبية (الإيجابية) ليس لها مبرر معقول، علاوة على أنها تفرقة تحكمية لا سند لها من القانون، إذ تكفي الشروط الموضوعية العامة المقررة في هذا الشأن وهي شرط الضرر- الاستعجال- وشرط الجدية لتضييق نطاق طلبات وقف التنفيذ والحد من تدخل القضاء في شئون الإدارة، كما أن العبرة بالنتائج المترتبة على القرار السلبي وهي نتائج إيجابية في معظم الحالات، ولذلك يتعين على القاضي الإداري أن يقدر على وجه الخصوص مدى توافر شرط الاستعجال في طلب وقف تنفيذ القرار السلبي من حيث ما يترتب عليه من نتائج لا يمكن تداركها، مع ملاحظة ذات الأمر فيما لو قضى بوقف تنفيذه، إذ قد يترتب على القرار الإيجابي الذي ينبغي على الإدارة اتخاذه بعد هذا الحكم، نتائج لا يمكن بدورها تداركها مستقبلاً فيما لو قضت المحكمة برفض طلب الإلغاء موضوعيًا[1].

ومن أحكام القضاء الإداري المصري على جواز وقف تنفيذ القرار الإداري السلبي، فقد قضت محكمة القضاء الإداري في حكم لها بوقف تنفيذ القرار الإداري السلبي بالامتناع عن إنهاء خدمة أحد العاملين بعد انقطاعه عن العمل بما يحقق استقالة حكمية طبقًا لقانون العاملين المدنيين بالدولة، وذلك نظرًا لتوافر شروط وقف التنفيذ والتي تتمثل في شرط الاستعجال وشرط الجدية، فلا شك أن رفض وقف تنفيذ القرار السلبي بالامتناع المذكور

(1) د/ سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص(804).

يترتب عليه الإضرار بالعامل نتيجة عدم سفره إلى الخارج[1].

كما قضت محكمة القضاء الإداري بوقف تنفيذ القرار السلبي لوزير الداخلية بالامتناع عن التصريح للمدعية باستخراج جواز سفر لابنتها، نظرًا لتوافر ركن الجدية وركان الاستعجال. كما قضت أيضًا بوقف تنفيذ القرار الإداري السلبي بالامتناع عن إضافة ابنة المدعية على جواز سفرها نظرًا لتوافر ركن الجدية وركن الاستعجال[2].

أما عن وقف تنفيذ القرار الإيجابي المستمر، فيمكن ذكر أمثلة من واقع أحكام محكمة القضاء الإداري، حيث قضت المحكمة في حكم لها بوقف تنفيذ القرار الصادر من جامعة القاهرة فرع الفيوم بحرمان الطالبين من دخول امتحانات الفصل الدراسي الأول للعام الجامعي 2000/1999، وذلك نظرًا لتوافر ركن الجدية وركن الاستعجال في القرار المطعون فيه[3].

---

(1) حكم محكمة القضاء الإداري بالإسكندرية. الصادر 1982/7/1م، أشار إليه د/ عبدالعليم عبدالمجيد مشرف. مرجع سابق ص(126).

(2) حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في 2000/4/11م. أشار إليه د/ عبدالعليم عبدالمجيد مشرف. مرجع سابق ص(126)

(3) حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في1999/12/18م. أشار إليه د/ عبدالعليم عبدالمجيد مشرف. مرجع سابق ص(129).

المبحث الرابع
آثار الحكم في القرار الإداري المستمر

تنطوي عملية تصنيف القرارات الإدارية من حيث امتداد آثارها القانونية على أهمية كبيرة على صعيد ميعاد الطعن القضائي، وهو الأمر الذي أوضحته محكمة القضاء الإداري المصرية: « يتجدد من وقت إلى آخر على الدوام وذلك بخلاف القرارات الوقتية التي تخضع للميعاد ». وعليه استقر القضاء الإداري في فرنسا ومصر والمملكة العربية السعودية على أن ميعاد الطعن القضائي بالقرارات المستمرة يبقى مفتوحًا.

فالطعن بهذه الطائفة من القرارات لا يتقيد بميعاد، إذ يبقي هذا الميعاد مفتوحًا طالما ظل القرار قائمًا ومستمرًا في إنتاج آثاره القانونية. فالقرارات الصادرة برفض طلبات إرسال الوثائق المحلية بالبريد دون انتقال مقدميها من المكلفين أو المقيمين في الوحدة المحلية يؤدي إلى فتح ميعاد الطعن من جديد حتى لو كانت هذه القرارات مجرد توكيد لقرارات رفض سابقة ما دام أن من حق الأفراد بمقتضى قانون البلديات الاطلاع الدائم على هذه الوثائق. كما قضت محكمة العدل العليا الأردنية (أما بالنسبة للدفع برد الدعوى شكلاً » لتقديمها بعد مضي المدة القانونية فإننا نجد أن مصادرة جوازات سفر المستدعيين واستبدالهما بجوازات سفر مؤقتة هو من القرارات المستمرة التي يجوز الطعن فيها دون التقيد بميعاد)[1].

ويترتب على النطق بالحكم خروج النزاع من ولاية المحاكمة أصدرت الحكم فيه طبقا للقواعد العامة ، فلا يعود لها تعديل الحكم أو إصلاحه. وفي

(1) د/علي خطار شطناوي، مرجع سابق، ص: 224-225.

هذا المعنى يقول حكم لديوان المظالم (...ومن هنا يتضح أن الحكم الصادر في مجال الاجتهاد هو حكم نهائي و واجب النفاذ متى استنفد درجات التقاضي وأبلغ لطرفي الدعوى، ولا يصح للقاضي الذي أصدر ولا لغيره أن يعيد النظر فيه حفاظا على استقرار الأحكام وتحصينا لها بما يخل بخصائصها ومميزاتها ،ومن ذلك وضع حد لإنهاء الخصومة واستطالة أمد التقاضي وقد استقر قضاء الديوان على تطبيق هذه القواعد والقضاء بعدم جواز إعادة النظر في الأحكام التي تم صدورها منه...)[1]، ويستثنى من هذه القاعدة حالات الأخطاء المادية أو حالة وجود غموض في المنطوق يجب تفسيره، وكذلك حالة تدقيق الحكم.

كما يترتب على صدور الحكم أيضا ابتداء ميعاد تدقيق الحكم خلال ثلاثين يوما من تاريخ استلام نسخة إعلام الحكم والملاحظ في هذا الشأن أن الإدارة ملزمة بطلب تدقيق الحكم الصادر في غير صالحها في دعاوى التعويض والعقود طبا للمادة 34 أما بالنسبة للأحكام الصادرة غي دعوى الإلغاء فالأمر متروك لتقدير أصحاب الشأن[2].

(1) الحكم رقم 158 /ت/3 لعام 1409هـ، أشار إليه د/فهد بن محمد الدغيثر ، مرجع سابق ، ص:307.

(2) د/فهد بن محمد الدغيثر ، مرجع سابق ، ص:308.

المبحث الخامس
كيفية تنفيذ حكم إلغاء القرار الإداري المستمر

الحكم الصادر في دعوى إلغاء القرار الإداري المستمر، وفي بقية القرارات الإدارية الأخرى، وفي الدعوى الإدارية على عمومها حكم قضائي من حيث الشكل ومن حيث الموضوع ، ولا يميزه عن غيره من الأحكام إلا كون الإدارة أحد طرفي الخصومة التي يفصل فيها ، فالاختلاف في المصطلح ، بمعنى استخدام لفظ قرار بدلا من حكم لا أثر له على المظهر أو الفحوى.

فمن حيث الشكل لا تختلف الشكليات المتصلة بالحكم في دعوى إلغاء القرار الإداري المستمر عنها في الأحكام الإدارية الأخرى. وتتنوع هذه الشكليات، فبعضها يتصل بالبيانات الواجب إثباتها في الحكم والبعض الآخر يتصل بتشكيل الدائرة التي يصدر عنها الحكم ،وعدد أعضائها، وصفة هؤلاء الأعضاء ، أو بتسبيب الحكم (القرار)، فضلا عن إجراءات إصداره ، ونظرا انه لا محل لمعالجة كل هذه الشكليات ، خصوصا أنها في الغالب تتدرج في النظرية العامة للأحكام القضائية، فإننا سوف نقتصر على الإشارة إلى التسبيب ،ومنطوق الحكم، وأخيرا إلى إصدار الحكم[1].

أولا: تسبيب الحكم في دعوى إلغاء القرار الإداري المستمر:

تسبيب الحكم له أهميته وبفضله يتمكن الخصوم من إخضاع الحكم لرقابة القاضي، وتصل هذه الأهمية إلى اعتبار التسبيب من قبل مجلس الدولة الفرنسي مبدءا إجرائيا عاما لا يحتاج إلى نص يستند إليه، ويتسم التسبيب أمام ذلك المجلس بالقصر وعدم الإطالة. وتظهر هذه السمة بشكل واضح في

(1) انظر:د/فهد بن محمد الدغيثر ،رقابة القضاء على قرارات الإدارة،ص:298.

الأحكام الصادرة بدعوى الإلغاء[1].

ثانيا: منطوق الحكم في دعوى إلغاء القرار الإداري المستمر:

هو الجزء من الحكم الذي يشتمل على ما تقضي به المحكمة من حل النزاع، ويدون المنطوق ينتفي الحكم وقد يكون المنطوق صريحا وقد يكون ضمنيا. ويتعين أن يكون هناك اتساق في المنطوق ذاته ،بمعنى ألا تتعارض فقراته.كما يتعين ألا يكون هناك تناقض بين التسبيب والمنطوق. وأخيرا يجب أن تكون صيغة الفقرة الحكمية قاطعة وحاسمة، ضمانا لحسن تنفيذها وقطعا لدابر الشك والخلاف وفي هذا المعنى يقول ديوان المظالم (ومن حيث انه لما كان الفصل في المنازعات المعروضة على القضاء إنما يتم بصيغة الحسم التي تقطع بالبت في النزاع على نحو يحدد حقوق والتزامات الخصوم) ، وقد عبر الحكم محل التدقيق عن قضائه في الدعوى الماثلة بصيغة الرأي لا يكون حاسما في النزاع،الأمر الذي يستلزم نقصه،والغالب في الأحكام أو بتعبير أدق جرت العادة أمام القضاء في عمومه ـ بما في ذلك الديوان ـ على أن يرد المنطوق بعد أسباب التي يرتكز عليها ، بحيث يشكل النتيجة التي تقود إليها الأسباب والملاحظة بالنسبة للديوان ، هو إمكان أن يكون المنطوق مقسما ، إلى عدة فقرات ،على غرار غيره من الهيئات القضائية وذلك عند تعدد الطلبات[2].

ثالثا:إصدار الحكم:

---

(1) المرجع السابق ، ص:299.

(2) انظر: د/السيد خليل هيكل ، رقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة،ص:545.

د/فهد محمد الدغيثر، مرجع سابق ، ص:302.

بالنسبة لديوان المظالم لا يوجد تنظيم مماثل للتنظيم الذي تعرفه المحاكم الإدارية الفرنسية وجل ما يستطاع قوله أن الأمر تقديري ،فبعد أن يبدي إطراف الدعوى أنهم قد استنفذوا أقوالهم يرفع عضو الدائرة بتحضير الدعوى إلى الدائرة مكتملة كل ما قام به في عملية التحضير حيث تبدأ الدائرة مكتملة في تأمل المذكرات والملاحظات وما دونه العضو المكلف من محاضر وغيرها ، وتقرر حينئذ إما الاستقرار في تحضير الدعوى وإما عقد جلسة لقفل باب المرافعة ، يدعى إليها أطراف الخصومة، فإن أبدوا الاكتفاء بما سبق أغلق باب المرافعة وحجزت القضية للحكم فيها. ويلاحظ أنه قد جرى العمل، في حالة استرسال أطراف الدعوى في تبادل المذكرات دون الإدلاء بجديد يؤثر في سير الدعوى على أن تقطع الدائرة هذا الاسترسال تفاديا لتكرار الأقوال والأوراق.

وبعد انتهاء الجلسات المقررة لنظر الدعوى وقفل باب المرافعة وحجز القضية للحكم فيها ، تبدأ المداولة بين أعضاء الدائرة بمعزل عن الخصوم وممثليهم، كما أن المفوض ـ في الأنظمة التي تأخذ بنظام المفوض ـ يشترك في المداولة ولا يشترك في التصويت إن كان له مقتض ، وتعتبر المداولة التزاما يجب الوفاء به، وبدون تحققه لا يصح الحكم ،وذلك بصرف النظر عن المدة الزمنية التي قد تستغرقها المداولة[1].

وفيما يتعلق بإجراءات تنفيذ الأحكام القضائية والتي منها الحكم بإلغاء القرار الإداري المستمر أو وقف تنفيذه فإنها تعد امتدادا للأحكام،فتأخذ نفس طبيعتها القضائية، ومن ثم فإنها تخرج عن اختصاص القضاء الإداري[2].

---

(1) د/فهد محمد الدغيثر ، رقابة القضاء على قرارات الإدارة ،ص:306-307.

(2) د/فؤاد محمد موسى عبدالكريم ، المرجع السابق، ص:110.

وبناءً على ما سبق فإن ديوان المظالم غير مختص بتنفيذ الأحكام القضائية، ومنها الأحكام الصادرة بإلغاء القرارات الإدارية المستمرة، وسوف نتعرض لموضع تنفيذ الأحكام الصادرة من القضاء ومدى إلزام الجهات التنفيذية به في المبحث الثاني من الفصل الرابع.

الفصل الرابع

تطبيقات القرار الإداري المستمر في الفقه والنظام

ويحتوي على ستة مباحث:

المبحث الأول: قرار المنع من السفر.
المبحث الثاني: رفض تنفيذ الأحكام القضائية.
المبحث الثالث: المنع من التصرف والانتفاع بالممتلكات.
المبحث الرابع: شطب الأسماء من السجلات والقوائم.
المبحث الخامس: المطالبات المالية
المبحث السادس: رفض التراخيص.

الفصل الرابع
تطبيقات القرار الإداري المستمر في الفقه والنظام

لا يمكن حصر تطبيقات القرارات المستمرة ، لكنني سوف أذكر بعض التطبيقات التي وجدتها في الاجتهاد القضائي، لذا سوف أذكر في هذا الفصل ستة تطبيقات قضائية جلها وردت في أحكام ديوان المظالم، وهي على النحو الآتي:

المبحث الأول
قرار المنع من السفر

من القرارات الإيجابية المستمرة، القرار الصادر بوضع اسم الشخص في قوائم الممنوعين من السفر.

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا بمصر بأن: (القرار الصادر بوضع اسم الشخص في قوائم الممنوعين من السفر هو بطبيعته قرار ذو أثر مستمر مما يجعل له - الممنوع من السفر- الحق في أن يطلب رفع اسمه من القوائم في كل مناسبة تدعو إلى السفر إلى الخارج، وكل قرار يصدر برفض طلبه يعتبر قرارًا جديدًا يحق له الطعن فيه بالإلغاء ووقف التنفيذ استقلالاً)[1].

ومن المعروف أن القرار الصادر بالمنع من السفر يستند إلى أسباب معينة، وهذه الأسباب قد تزول في وقت من الأوقات، كما أن سلطة الإدارة في المنع من السفر ليست مطلقة وإنما هي مقيدة باستهداف الصالح العام

(1) حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في 1973/1/9م قضية رقم 164 أشار إليه د/ عبدالعليم عبدالمجيد مشرف، مرجع سابق ص(111).

دائمًا، ومن ثم من حق الشخص الذي منع من السفر أن يتقدم إلى الإدارة في كل مرة تدعو إلى السفر ويطلب منها رفع اسمه من قوائم الممنوعين من السفر، فإن هي امتنعت عن رفع اسمه فإن هذا يشكل قرارًا سلبيًا بالامتناع، يجوز له الطعن فيه بالإلغاء في أي وقت، والطعن هنا في حقيقة الأمر هو طعن موجه ضد القرار الإيجابي المستمر، وليس ضد القرار السلبي المرتبط به فيجب عدم الخلط بين القرار الإيجابي المستمر الصادر بوضع اسم الشخص في قوائم الممنوعين من السفر، والقرار السلبي الصادر برفض رفع اسم الطاعن من قوائم الممنوعين من السفر، ومن ثم يمتد الطعن في هذا القرار الإيجابي المستمر دون التقيد بميعاد الستين يومًا ما دام هذا القرار قائمًا ونافذًا.

وقد نصت المادة السادسة - الفقرة 2 - من نظام وثائق السفر السعودي الصادر بالمرسوم الملكي رقم(م/24) وتاريخ 1421/5/28هـ على أنه:(لا يجوز المنع من السفر إلا بحكم قضائي أو بقرار يصدره وزير الداخلية لأسباب محددة تتعلق بالأمن ولمدة معلومة، وفي كلتا الحالتين يبلغ الممنوع من السفر في فترة لا تتجاوز أسبوعاً من تاريخ صدور الحكم أو القرار بمنعه من السفر).

وهذا ما حكم به ديوان المظالم حيث جاء في أحد أحكامه ما نصه:(وحيث إن هذا القرار يعتبر من القرارات المستمر أثرها على المدعي ويظل قائما ويحق للمدعي التظلم منها حتى تقوم الجهة المدعى عليها بتسليمه جواز سفره ورفع اسمه من قائمة المنع من السفر...،وحيث أن هذا القرار يعتبر قائما وأثره مستمرا على المدعي ولم تستجيب الجهة المدعى عليها لتظلم المدعي من القرار فإن الدعوى تكون مقبولة شكلا ؛ لعدم خضوع القرارات المستمرة للمدد المنصوص عليها في المادة الثالثة من قواعد

المرافعات أمام ديوان المظالم...، وحيث نصت المادة 2/6 من نظام وثائق السفر الصادر بالمرسوم الملكي رقم 24/م وتاريخ 1421/5/28هـ...، وحيث إن الثابت من الأوراق أن الجهة التي قامت بسحب جواز المدعي ووضع اسمه على قائمة الممنوعين من السفر إمارة منطقة الرياض بخطابها رقم... وتاريخ... بسبب انتمائه لجماعة التبليغ...،وحيث أن المادة 2/6 من النظام السالف ذكرها نصت على أنه لا يجوز المنع من السفر إلا بحكم قضائي أو بقرار يصدره وزير الداخلية لأسباب محددة تتعلق بالأمن ولمدة معلومة وبموجب هذه المادة فإن قرار المنع من السفر لا بدأن تتحقق فيه شروطه وهي صدوره من وزير الداخلية ولأسباب محددة بالأمن ولمدة معلومة...،ولم يعطي النظام وزير الداخلية حق تفويض هذا الاختصاص لأحد غيره سواء كان تفويضا شخصيا أو جماعيا مما يكون معه قرار أمارة منطقة الرياض بمنع المدعي من السفر وسحب جوازه مخالفا للنظام...،فلما تقدم من السباب حكمت الدائرة بإلغاء قرار إمارة منطقة الرياض رقم... وتاريخ... المتضمن سحب جواز سفر المدعي وإدراج اسمه على قائمة الممنوعين من السفر)[1].

وقرار المنع من السفر يتعين إعلانه للمنوع من السفر بصرف النظر عن احتمال سفره أم لا، فإن لم يعلن له فهو غير نافذ في حقه، فإن قامت الإدارة بتنفيذه عند محاولته السفر، فهو تنفيذ بلا سند قانوني، فيغدو عملاً ماديًا تنفيذيًا منعدمًا باعتباره من أعمال الغصب المادية لوقوعه على حرية عامة مكفولة دستوريًا، ولتخلف أو عدم توافر شروط مشروعية التنفيذ

(1) حكم رقم 94/د/إ/27 لعام 1427هـ في القضية رقم 1/2446/ق لعام 1429هـ.

الجبري المباشر بشأنه[1].

وقد عرفت الشريعة الإسلامية المنع من السفر على أنها عقوبة تعزيرية لذا تعرض الباحث د. إبراهيم عبد الله البديوي السبيعي للمنع من السفر على أنها عقوبة تعزيرية حيث عرف المنع من السفر على أنه: أمر كتابي، يصدره القاضي بالحيلولة بن شخص معين وبين مغادرة البلد الذي يعيش به لأسباب معينة، حتى تنقضي أسباب هذا المنع. ويقابله - من بعض الوجوه - عند الفقهاء: مصطلح الترسيم.

ذلك أن الترسيم في اصطلاح الفقهاء هو: التضييق على الشخص بمكان من الأمكنة، وتعويق حركته، بحيث لا يستطيع أن يذهب من مكان إلى آخر.

فتبين من خلال تعريف الترسيم في اصطلاح الفقهاء: انه أحد معاني المنع من السفر [2].

ومن حالات منع السفر التي وردت في كتب الفقه: منع السفر باللقيط إذا كان الملتقِطُ غير أمين، ومن ذلك: ما ورد في المغني لابن قدامة[3] من قوله: (فأما إن كان - يعني الملتقِطُ - غير أمين، فظاهر كلام ألخرقي: أنه يقر

---

(1)انظر: د/ سامي جمال الدين: الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص(347-348).

(2) انظر:د/ إبراهيم عبد الله البديوي السبيعي،المنع من السفر كعقوبة تعزيرية في الشريعة الإسلامية والقانون الكويتي في العصر الحديث،مجلة الشريعة والدراسات الإسلامية،إدارة الأبحاث بجامعة الكويت،ص:13.

(3) عبد الله بن أحمد بن قدامة المقدسي، المغني في فقه الإمام أحمد بن حنبل الشيباني ، دار الفكر، بيروت، 1405هـ، ص:(40/6).

في يديه، ويمنع من السفر به؛ لئلا يدعي رقه ويبيعه) وانظر - أيضاً - الإنصاف للمرداوي[1].

وهذا المثال يستفاد منه - أيضاً - جواز المنع من السفر إذا خيف وقوع الضرر، وهو - هنا - يتمثل في الخوف على اللقيط من أن يسترقه الملتقط ثم يبيعه.

(1) علي بن سليمان المرداوي ، الإنصاف في معرفة الراجح من الخلاف على مذهب الإمام أحمد بن حنبل ، دار إحياء التراث العربي، بيروت، ص:(438/8).

المبحث الثاني
رفض تنفيذ الأحكام القضائية

تعد قرارات رفض تقديم المعاونة لتنفيذ الأحكام القضائية قرارات مستمرة قابلة للطعن القضائي دون التقيد بميعاد الطعن القضائي، كما أن رفض تنفيذ الأحكام القضائية تعد على صعيد قانون العقوبات المصري جريمة مستمرة[1].

وبالنظر إلى مدى التزام الجهات الحكومية بالأحكام التي أصدرها الديوان-إلغاءاً وتعويضاً- فليس هناك إحصائيات دقيقة بهذا الشأن إلا أنه من خلال الشكاوى المقدمة ضد بعض الجهات ممن صدرت لهم أحكام من الديوان يلاحظ عدم الالتزام التام بسرعة تنفيذها.

والحقيقة أن امتناع الجهة الإدارية عن تنفيذ الأحكام القضائية أو التراخي في ذلك يعتبر خطأ جسيما أو خطيرا يشكل في حق الإدارة قرارا سلبيا مستمرا خاطئا ينطوي على مخالفة لقوة الشيء المقضي به، ويجوز الطعن عليه أمام القضاء الإداري وهذا هو المعمول به في كثير من دول العالم عدا المملكة لوجود نص في النظام الأساسي للحكم ينيط التنفيذ بجلالة الملك حيث نصت المادة الخمسين على أن: (الملك أو من ينيبه معنيون بتنفيذ الأحكام القضائية)، مما جعل الديوان يحكم بعد الاختصاص، علما بوجود رأي آخر في الديوان قوي في أسبابه مرجوح في إعماله يكيف امتناع جهة الإدارة عن تنفيذ الحكم القضائي بأنه قرار سلبي خاضع للرقابة القضائية ؛لأنه يشكل خطأ مرفقيًا تُسأل عنه الجهة وخطأ شخصيا يرجع فيه على

(1) د/علي خطار شطناوي، مرجع سابق، ص:230.

المتسبب في تعطيل التنفيذ من ماله الخاص ،وهذا الخطأ يجبر بالتعويض المالي ويحكم به على الإدارة والمسئول المباشر بالتضامن ،يضاف إلى ذلك جزاء جزائي يوقع على الموظف المتسبب في تعطيل التنفيذ بموجب المرسوم الملكي رقم (43) لعام 1377هـ، وتباشر هيئة الرقابة والتحقيق التحقيق مع الموظف المتسبب والإدعاء ضده أمام ديوان المظالم.

والذي يظهر والله تعالى أعلم أن هذه الظاهرة - رفض تنفيذ الأحكام القضائية- ليس لها أبعاد خطيرة فالغالب أو القاعدة انصياع الإدارة واحترامها لحجية الأحكام الصادرة عن الديوان، وعلى أي حال لا يخلو الأمر من بعض حالات حاولت فيها هذه الجهة أو تلك التهرب من تنفيذ حكم الديوان ، وفي هذه الحالات اتخذ الديوان موقفا حازما غير مجامل، ومع ميل في بعض الأحيان إلى إظهار حكم الشرع والنظام بشكل فقهي ومطول، ففي حكم للديوان يبدو من خلاله أن الجهة الإدارية المعنية حاولت تفادي تنفيذ الحكم بحجة أن عدم صدور موافقة الجهة المختصة على نقل وظيفته،فضلا عن لجوئها إلى استفتاء إدارة تنفيذ الأنظمة بالديوان العام للخدمة المدنية جاء فيه ما نصه: (...وإنه بالنظر إلى ما تقدم فإن قضاء الديوان في منازعة المدعي مع الوزارة المدعى عليها قد بات حصينا من الإلغاء والتعديل،ولم يعد جائزا شرعا أو نظاما الاعتراض عليه أو الامتناع عن تنفيذه من الوزارة المدعى عليها أو غيرها من الجهات ،بعد أن اكتسب هذا القضاء – باستنفاد مراحله النظامية – حجية الأمر المقضي ،وقامت قرينة نظامية لا تقبل إثبات العكس على انه عنوان الحقيقة ، الأمر الذي لا يحق ولا يجوز معه – للديوان نفسه –

العدول عنه أو تناوله بأي تغيير أو تبديل...)[1]، وفي حكم آخر خالفت فيه الإدارة حجية الأمر المقضي به في نطاق الأحكام الجنائية والتأديبية قال الديوان ما نصه: (ترى هيئة التدقيق مجتمعة أن اختصاص الجهة الإدارية يتركز بالنسبة للأحكام الجنائية والتأديبية في التزام موجبها ووجوب تنفيذها في حدود اختصاصها،ولا يجوز لها أن تبتدع نوعا من الرقابة على أعمال القضاء، ولا أن تلجأ إلى استعمال صلاحيتها الاستثنائية...لاستكمال ما قرته من قصور في أحكام القضاء، لما ينطوي عليه ملكها آنئذ من تدخل في شؤون القضاء يصح قرارها بإساءة استعمال السلطة والتعسف في ممارسة صلاحياتها) [2].

وهذا الحكم يشد الانتباه إلى أمرين مع العلم بأهمية الحكم لصدوره عن دوائر التدقيق مجتمعة:

أولا: ما ورد فيه لا تقتصر أهميته على الأحكام الجنائية والتأديبية ،بل تشمل الأحكام القضائية في مجملها بما في ذلك الحكم بالإلغاء،فاحترام حجية الأمر المقضي به أيا كانت الجهة التي صدر عنها الحكم القضائي تعتبر من المبادئ القانونية العامة التي تلتزم الإدارة باحترامها.

ثانيا: تتسم عبارات الحكم بالشدة وعدم المواربة أو المجاملة، ويتضح ذلك

---

(1) الحكم رقم 209/ت/3 لعام 1409هـ الصادر من الدائرة الفرعية في القضية رقم 1/376/ف لعام 1406هـ،وهو حكم أشار إليه د/فهد بن عبدالعزيز الدغيثر في كتابه:رقابة القضاء على قرارات الإدارة- ولاية الإلغاء أمام ديوان المظالم، ص:337-338.

(2) الحكم رقم 1/ت/3 لعام1407هـ الصادر بشان القضية الإدارية رقم 1/631/ق لعام 1405هـ، وهو حكم أشار إليه د/فهد بن عبدالعزيز الدغيثر في كتابه: رقابة القضاء على قرارات الإدارة- ولاية الإلغاء أمام ديوان المظالم،ص: 338- 339.

من وصف ما قامت به الإدارة بالتعسف والإساءة باستعمال السلطة. والملاحظ في هذا الشأن أن التشدد في التخاطب مع الإدارة يكاد يكون تقليدا يتبع في الحالات التي لا تحترف فيها الإدارة حجية الأمر المقضي به [1].

(1)د/فهد بن عبدالعزيز الدغيثر في كتابه: رقابة القضاء على قرارات الإدارة،ص: 339.

المبحث الثالث
المنع من التصرف والانتفاع بالممتلكات

يعد القرار الصادر بمنع الشخص من التصرف في ممتلكاته والتي تملكها بصك شرعي قراراً إدارياً مستمراً ،حيث يعد النظر في الطلب الوقتي بوقف تنفيذ القرار غير خاضع لشرط التظلم الوجوبي والذي يجيز للقضاء الإداري نظر أصل الدعوى ابتداءً ، دون التحقق من استيفاء شرط التظلم المسبق لجهة الإدارة.

وهذا الأمر أكده ديوان المظالم في أحد أحكامه والذي جاء فيه:(...ولأن قرار الإمارة صدر إلى شرطة الدوادمي لتنفيذه وبتاريخ 1426/6/10هـ وهو المنفذ لقرار البلدية في مواجهة المدعي، وقد تقدم المدعي إلى الديوان بدعواه بتاريخ 1426/7/4هـ فإن الطعن في القرارين قدم خلال المدة المحددة نظاما ،فضلا عن أن هذين القرارين من القرارات المستمرة التي لا تتحصن بمضي المدة ولذا فإن هذه الدعوى مقبولة شكلا ،وأما عن موضوع الدعوى فقد تبين للدائرة أن الأرض التي منع المدعي من التصرف فيها من قبل الجهتين المدعى عليهما يملكها المدعي بموجب صك شرعي صادر من محكمة مختصة مصادق عليها من محكمة التمييز، ولم تثبت أي من الجهتين المدعى عليهما،أن هذا الصك قد ألغي من قبل المحكمة التي أصدرته أو محكمة أعلى ،بل لم تدفع أي من الجهتين بذلك...،...وإذا كان لها – أي: الإدارة- اعتراض على تلك الصكوك فإنه يكون بالتقدم للجهات المختصة (المحكمة التي أصدرت الصك أو المحكمة الأعلى منها) بطلب إعادة النظر في الصك الصادر بإثبات الملكية ، ولا يكون بمنع صاحب الملك من التصرف في ملكه، وحيث أقدمت الجهتان المدعى عليهما في قراريهما موضوع الدعوى

على منع المدعي من التصرف في أرضه المملوكة له بصك شرعي نهائي ساري المفعول ،فإنه يعد خطأ منهما في تطبيق النظام المناط بهما على حالة لم يقصدها المنظم ومن ثم يكون قرارهما حريين بالإلغاء ،فلهذه الأسباب حكمت الدائرة:بإلغاء قراري بلدية محافظة الدوادمي وإمارة منطق الرياض الصادرين بمنع المدعي... من التصرف في أرضه المملوكة له...)[1]،فمع أن المدعي راعى مسألة المواعيد المقررة لرفع الدعوى، إلا أن الديوان بين وأوضح أن منع الشخص من التصرف والانتفاع بممتلكاته يعد من قبيل القرارات المستمرة والتي لا تتقيد بمواعيد الطعن المقررة في المادة الثالثة من قواعد المرافعات والإجراءات أمام الديوان.

(1) مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية الصادرة عن ديوان المظالم لعام 1427هـ، حكم رقم 26/د/إ/6لعام 1426هـ في القضية رقم 1/2826/ق لعام 1426هـ والمؤيد بحكم هيئة التدقيق رقم 115/ت/6/لعام 1427هـ.

المبحث الرابع
شطب الأسماء من السجلات والقوائم

تعد قرارات شطب الأسماء من السجلات والقوائم قرارات مستمرة، ومن ذلك قرار شطب اسم المتعهد من سجل المتعهدين يجوز أن يكون محلاً للطعن بالإلغاء في أي وقت ما ظل قائمًا ومستمرًا في إنتاج آثاره[1].

وفي هذا تقول المحكمة الإدارية العليا المصرية بأنه: (وليس من ريب أيضًا أن قرار الإدارة بشطب اسم المتعهد من سجل الموردين المحلين يترتب عليه تعديل المركز القانوني للمتعهد تعديلاً مستمرًا بحيث يمتنع عليه الدخول في المناقصات الحكومية في المستقبل ما دام قرار الشطب قائمًا وبالتالي منتجًا لآثاره ولذلك فقد أجازت المادة رقم 85 من لائحة المناقصات والمزايدات لصاحب الشأن أن يسعى لدى الإدارة لإعادة قيد اسمه في سجل المتعهدين إذا انتفى السبب الذي يترتب عليه شطب الاسم ولو كان ذلك بعد فوات ميعاد السحب أو الطعن القضائي بالإلغاء في قرار شطب اسم المتعهد من سجل المتعهدين، ولو كان المشرع أجاز بذلك أن يكون قرار الإدارة بشطب اسم المتعهد من سجل الموردين محلاً للسحب بعد فوات ميعاد الطعن فيه بالإلغاء فإن مؤدى ذلك وبالنظر إلى الآثار المستمرة لقرار شطب الاسم إلى ما بعد انقضاء ميعاد الطعن فيه بالإلغاء وبالمقابلة لما قرره المشرع من جواز سحب قرار شطب اسم المتعهد في أي وقت فإنه يجوز أن يكون ذلك القرار محلاً للطعن بالإلغاء في أي وقت ما ظل قائمًا ومستمرًا في إنتاج آثاره

---

(1) فؤاد أحمد عامر، ميعاد رفع دعوى الإلغاء في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا ومحكمة القضاء الإداري، دار الفكر الجامعي، 2001م، الطبعة الأولى، ص:278.

ولاسيما أن الدعوى القضائية أقوى في معنى السعي لتعديل المركز القانوني المستمر الناتج عن قرار شطب اسم المتعهد من سجل الموردين من مجرد تقديم الطلب إلى الإدارة لسحب ذلك القرار)[1].

وببذل الجهد بالبحث والنظر في أحكام ديوان المظالم سواء في مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية الصادرة من الديوان لعام 1427هـ ، أو من خلال مراجعة المحاكم الإدارية بديوان المظالم ، فإنني لم أجد حكما واحدا فيما نحن فيه ، مع أن هناك أنظمة سعودية نصت على عقوبة شطب المخالف من السجلات والقوائم[2].

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 724 لسنة 24 القضائية جلسة 1982/1/16م، أشار إليه فؤاد أحمد عامر، مرجع سابق، ص:288.

(2) ومثال ذلك نظام المحاسبين القانونيين ،حيث نصت المادة (28)من نظام المحاسبين القانونيين الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/12)وتاريخ 1412/5/13هـ على:(أولاً/تطبق على من يخالف أحكام هذا النظام إحدى العقوبات المسلكية التالية:...، شطب قيد المخالف من سجل المحاسبين القانونيين)،ونصت المادة (32)منه على أن:(يختص ديوان المظالم بتوقيع عقوبة الشطب المنصوص عليها في هذا النظام ، كما يختص بنظر كافة الدعاوي التي تقام من أو على المحاسب القانوني لسبب يتعلق بمزاولته المهنة طبقاً لأحكام هذا النظام).

المبحث الخامس
المطالبات المالية

تتحقق فكرة القرارات المستمرة أيضًا في المطالبات المالية سواء كان صاحب الاستحقاق المالي هو فرد بمواجهة الإدارة العامة أم الإدارة ذاتها إزاء الأشخاص الآخرين. وعليه نكون أمام فرضيتين مختلفتين رغم تماثلهما في الظروف، وهما:

الفرضية الأولى: أن يكون الفرد العادي هو صاحب الاستحقاق المالي:

إذا كان الفرد العادي هو صاحب الاستحقاق المالي بمواجهة الإدارة العامة، فيمكنه تقديم دعوى قضاء كامل في الدول التي تأخذ بالمعيار العام لتحديد اختصاص القضاء الإداري كفرنسا، لمطالبة الإدارة بأداء الاستحقاق المالي الذي قرره النص القانوني[1]، وإما أن يقدم بدلاً من ذلك دعوى إلغاء للطعن بقرار الإدارة برفض أداء المستحقات المالية باعتباره قرارًا مخالفًا للأحكام القانونية التي قررت هذا الاستحقاق لصالح الشخص، وهذا هو المعمول به في المملكة العربية السعودية، حيث جاء في أحد أحكام ديوان المظالم: (...وأما عن طلب المدعي الثاني وهو الطعن على القرار 14263 وتاريخ 1426/3/8هـ المتضمن الحسم من مرتب المدعي مبلغ 875719 ريالاً، فالثابت أن المدعي تظلم إلى مدير فرع الزراعة بمحافظة... بتاريخ 1426/5/7هـ، كما أنه تظلم بذات التاريخ إلى وزارة الخدمة المدنية...، وأن المدعي تقدم بالتظلم إلى ديوان المظالم بتاريخ 1426/1/26هـ ، فيكون

(1) انظر:د/علي خطار شطناوي، مرجع سابق، ص:230.

تقدمه بالتظلم وفقا لما تضمنته المادة الثالثة من قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم، وتكون الدعوى في هذا الجانب مقبولة شكلا)[1].

ويتطلب القضاء الإداري توافر ثلاثة شروط أساسية لقبول دعوى الإلغاء شكلاً:

أولها: أن يكون مصدر الاستحقاق المالي هو نص قانوني سواء كان واردًا في نظام أو قانون، وبذا ترد دعوى الإلغاء شكلاً إذا كان مصدر هذا الاستحقاق هو عقد من العقود، ومن أمثلتها المستحقات المالية الخاصة بالموظفين بعقود.

وثانيها: أن يستند صاحب الشأن في مخاصمته لقرار الرفض لمخالفته لمبدأ المشروعية، وفي حالتنا هذه مخالفة الإدارة للأحكام القانونية الواردة في النص القانوني، فلا تقبل الادعاءات التي يقدمها الشخص إذا كانت تتعلق بمخالفة الأحكام التعاقدية.

وثالثها: أن تقتصر الطلبات التي يضمنها صاحب الشأن في لائحة دعواه على طلبات إلغاء فقط، وبذا ترد جميع الطلبات التي تستهدف الحكم بأداء الاستحقاق المالي. وعلة ذلك أن قضاء الإلغاء لا يملك إلا الحكم بإلغاء على قرارات الرفض غير المشروعة فقط دون أن يستخلص بنفسه النتائج المالية التي تترتب على هذا الإلغاء القضائي. ولكن هذا الأمر لا يعدو أن يكون مجرد أمر شكلي، وذلك لأن الحجية العامة والمطلقة التي تتمتع بها أحكام الإلغاء وتنفيذها تقتضي أن تدفع الإدارة إلى

---

(1) مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام 1427هـ،مرجع سابق، القضية رقم 1/558/ق لعام 1426هـ ، رقم الحكم 19/د/ف/17 لعام 1427هـ ، والمؤيد من قبل دائرة التدقيق السادسة برقم 797 لعام 1427هـ،ص:897.

صاحب الشأن جميع مستحقاته المالية. فإذا كان قضاء الإلغاء لا يملك من الناحية القانونية البحتة أن يقرر مباشرة دفع المستحقات المالية للخصم، فإذاً التزام الإدارة بتنفيذ الحكم القضائي الصادر بإلغاء قرارها برفض دفع الاستحقاق المالي يستلزم أن تدفع للطاعن جميع مستحقاته المالية التي يطالب بها، وبذا تتحقق من الناحية العملية النتيجة نفسها. ولا شك أن في ذلك نوعًا من التقارب بين منازعات الإلغاء ومنازعات القضاء الكامل.

وبناء عليه يعد رفض الإدارة دفع المستحقات المالية التي قررها النص القانوني قرارًا مستمرًا طوال الفترة الزمنية التي استمر فيها هذا الرفض حتى تقوم الإدارة بأداء هذا الاستحقاق المالي، وعليه لا يتقيد الطعن بقرار الرفض بميعاد معين باعتباره من القرارات المستمرة، ولا يهم لغايات ميعاد الطعن أن يكون رفض الإدارة بدفع الاستحقاق المالي صريحًا أو ضمنًا كامتناعها عن الإجابة على الطلبات التي يقدمها صاحب الشأن لدفع الاستحقاق المالي المقرر لصالحه[1].

الفرضية الثانية: أن تكون الإدارة هي صاحبة الاستحقاق المالي:

تقرر الإدارة العامة وبمبادرة ذاتية منها بما لها من سلطة استيفاء مبلغ معين من الأموال المودعة لديها أو من راتب أحد العالمين لديها بحجج وأسباب مختلفة، وقد يقتصر القرار الإداري في بعض الأحيان على مطالبة صاحب الشأن بدفع مبلغ معين تدعي الإدارة أنها صاحبة الاستحقاق فيه دون

(1) د/علي خطار شطناوي ، مرجع سابق ، ص:232.

أن تلجأ إلى تنفيذه، وعليه يكون أمام الشخص في هذه الحالة طريقتان مختلفتان، فإما أن يقدم دعوى مدنية (منع مطالبة) أمام القضاء العادي، وأما تقديم دعوى إلغاء لمخاصمة قرار المطالبة نفسه، ولكن اختيار هذا الطريق الأخير يستلزم أن يكون السند القانوني لقرار المطالبة أو الاقتطاع هو نص قانوني وليس عقدًا من العقود، وأن يستند الشخص في لائحة دعواه إلى أن القرار الطعين مخالف للقانون، وأن تقتصر طلباته على إلغاء القرار الطعين فقط[1]، وهذا ما قضى به ديوان المظالم حيث قال: (بما أن موضوع الدعوى الماثلة المطالبة بمستحقات صندوق الطلاب بالجامعة لدى المدعى عليه مقابل مشترياته من الصندوق ،فإن ديوان المظالم يختص بالفصل في هذه الدعوى، استنادا إلى قرار لجنة تنازع الاختصاص بمجلس القضاء الأعلى رقم 2/ت وتاريخ 1425/9/2هـ باعتبار صناديق الطلاب وحدة من وحدات المؤسسة التعليمية وترتبط مباشرة بمدير تلك المؤسسة أو بالوزير المختص، وحيث أقر وكيلا المدعى عليه بأن المدعى عليه يقر بالمبلغ محل الدعوى في ذمته للصندوق ولم يقم بسداده حتى تاريخه، فإن الدائرة تنتهي إلى الحكم بإلزامه بسداد هذا المبلغ)[2].

(1) د/علي خطار شطناوي ، مرجع سابق ، ص:235.

(2) مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام 1427هـ،مرجع سابق، القضية رقم 1/2731/ق لعام 1426هـ ، رقم الحكم 116/د/إ/4 لعام 1427هـ ، والمؤيد من قبل دائرة التدقيق الأولى برقم 95 لعام 1427هـ،ص:2166.

المبحث السادس
رفض التراخيص

القرار الإداري بالامتناع عن إصدار ترخيص ما هو إلا قرار إداري سلبي مستمر يتجدد عند تقديم كل طلب بالترخيص حيث يبقى ميعاد طلب إلغائه مفتوحًا[1].

وفي هذا تقول محكمة القضاء الإداري المصرية أنه: (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 1958 ولم يرفع دعواه إلا في أكتوبر سنة 1958 أي بعد فوات مواعيد الطعن فإن هذا الدفع مردود بأن المدعي يطعن على امتناع الجهة الإدارية عن الترخيص له بالصعود إلى البواخر ومن ثم يظل ميعاد طلب إلغائه مفتوحًا وهذا ما أخذت به المحكمة عند نظرها طلب وقف التنفيذ ومن ثم يكون الدفع في غير محله ويتعين رفضه)[2].

وهذا الأمر أكده ديوان المظالم ، حيث استقرت أحكام الديوان على عدم تحصن القرارات السلبية المستمرة ، ومن أمثلة ذلك ما حكمت به الدائرة الإدارية الخامسة عشر حيث جاء فيها: (ومن حيث أن المدعي تقدم باستدعائه إلى المقام السامي ملتمسا منحة رخصة لإقامة محطة وقود على مزرعته، وصدر لذلك التوجيه السليم ، المبلغ بالبرقية رقم 4/ب/16744 وتاريخ

---

(1) فؤاد أحمد عامر ، مرجع سابق ، ص:289.

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 1577 لسنة 27 القضائية جلسة 1983/12/10هـ، أشار إليه فؤاد أحمد عامر،مرجع سابق،ص:289.

1424/4/7هـ...، ثم تقدم المدعي إلى بلدية محافظة القرية العليا بطلب تنفيذ التوجيه المشار إليه، وعليه فإن دعواه منصبة على قرار سلبي يتمثل بامتناع المدعى عليها عن النظر في طلب منحه رخصة لإقامة محطة وقود ، مما تعد معه الدعوى مقبولة شكلا ، لاستقرار قضاء الديوان على عدم تحصن القرارات السلبية ، ومن ثم انفتاح مواعيد الطعن فيها)[1].

ويقول الديوان في حكم آخر له: (حيث أن المدعي حصر طلباته في الآتي: تسليمه أرضه... وإزالة الإسفلت ،وإعطاؤه ترخيصا للبناء ،فالثابت أنه قرار امتناع من المدعى عليها ، ويأخذ حكم القرار السلبي الذي يكون للمدعي إقامته دون التقيد بزمن محدد ، طالما الإدارة مستمرة في امتناعها وفقا لنص المادة 1/8/ب من نظام ديوان المظالم ،...فوجهت المدعى عليها بإمكانية تعويضه بأرض من أراضي البلدية، ووافقت المديرية بعسير ، إلا أن الوزارة لم توافق على ذلك واستمر وضع يدها على عقار المدعي ، ومنعه من السير في الانتفاع بالعين والحرمان منها وعدم إعطائه رخصة بناء، مما يعني أن عقار المدعي تحت تصرف المدعى عليها مستغلاً طوال هذه المدة ،... مما تقضي معه الدائرة بإلزام المدعى عليها بتسليم المدعي أرضه وإزالة الإسفلت الواقع بها ومنحه ترخيصا للبناء عليها) [2].

---

(1) حكم رقم 226/د/إ/15 لعام 1430هـ ، في القضية رقم 891 /3/ق لعام 1427هـ (حكم غير منشور).

(2) مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام 1427هـ،مرجع سابق، القضية رقم 1/2497/ق لعام 1424هـ ، رقم الحكم 67/د/ف/34 لعام 1426هـ ، والمؤيد من قبل دائرة التدقيق الأولى برقم 158 لعام 1427هـ، ص:940-948.

الخاتمة

في هذا البحث تناولت بالدراسة موضوعًا من أهم موضوعات القرارات الإدارية، ألا وهو القرار الإداري المستمر، حيث يعد القرار الإداري المستمر قرارًا عاديا كبقية القرارات الإدارية الأخرى ، لكنه يتميز عن غيره من القرارات باستمرار آثاره النظامية ، وقد تبين لي من خلال هذه الدراسة أن القرار الإداري المستمر باعتباره قرارًا إداريًا يخضع للنظام القانوني الذي يحكم القرارات الإداري بوجه عام، إلا ما يتعارض منه مع طبيعة القرار المستمر، ولهذا فقد تعرضت في التمهيد لتعريف القرار الإداري وبيان خصائصه القانونية،ثم أشرت إلى التقسيمات المختلفة للقرارات الإدارية.

وفي الفصل الأول تناولت بالدراسة مفهوم القرار الإداري المستمر، وأنواعه، ونطاقه، وتمييزه عما يشتبه به، وصلته بالسلطة التقديرية.

أما الفصل الثاني: فقد خصصته لدراسة آثار القرار الإداري المستمر من خلال تجدد الأثر النظامي ، وتجدد مدد رفع الدعوى ، والمسئولية الجنائية والتأديبية عن القرار الإداري المستمر، وأخيرا التعويض عن القرار الإداري المستمر.

والفصل الثالث خُصص لدراسة مفهوم الطعن في القرار الإداري ، وإجراءات الطعن ، وأثار الحكم في القرار المستمر ، وكيفية تنفيذ حكم إلغاءه.

أما الفصل الرابع والأخير فقد خصصته لذكر بعض التطبيقات القضائية على القرارات الإدارية المستمرة، وهي:قرارات المنع من السفر، ورفض تنفيذ الأحكام القضائية، والمنع من التصرف في الممتلكات، وشطب

الأسماء من السجلات والقوائم، والمطالبات المالية، وأخيرا رفض التراخيص.

وقد توصلت في دراستي لهذا الموضوع إلى النتائج والتوصيات الآتية:

1- إن القرارات المستمرة هي تلك القرارات التي تستمر في إنتاج آثارها النظامية فترة زمنية غير محددة.

2- إن القرار الإداري المستمر لا يقتصر على صورة القرارات السلبية بالامتناع ، بل إنه قد يتخذ صورة القرار الإيجابي المستمر الذي تعبر فيه الإدارة عن إرادتها سواء بالمنح أو بالمنع،وعلى ذلك فإن كل قرار سلبي يعد قراراً مستمراً، وليس كل قرار مستمر يعد سلبي.

3- بالنسبة لوجود القرار الإداري السلبي المستمر فإنه يلزم لتوافره شرطين:

الأول: وجود التزام قانوني على الإدارة بإصدار القرار.

الثاني: امتناع الإدارة عن إصدار القرار على الرغم من التزامها بإصداره قانونًا.

4- إن القرار السلبي يفترض أن اختصاص الإدارة يكون مقيدًا، أما إذا كان اختصاص الإدارة تقديريًا فإن امتناعها عن إصدار القرار لا يشكل قرارًا سلبيًا يمكن الطعن عليه بالإلغاء،إلا أن القرار السلبي يمكن تصوره في حالة ما إذا كان اختصاص الإدارة تقديريًا.

5- اتضح لي أيضًا من خلال الدراسة أن القرار الإداري المستمر لا يتقيد بميعاد الطعن بالإلغاء الذي حدده المنظم لرفع دعوى الإلغاء في خلاله وإلا حكم بعدم قبول الدعوى، وهو ميعاد الستين يومًا، وبالتالي يجوز الطعن بالإلغاء في القرار الإداري المستمر سواء أكان إيجابيًا أم سلبيًا

دون التقيد بمدة معينة حتى ولو انقضى ميعاد الستين يومًا المحددة لرفع دعوى الإلغاء، وذلك طالما ظل القرار قائمًا ومنتجًا لأثره ولم ينته بأي طريق من طرق انتهاء القرارات الإدارية (إذا كان القرار إيجابيًا)، أو طالما ظلت الإدارة مستمرة في امتناعها عن إصدار القرار (إذا كان القرار سلبيًا).

6-الجهة الإدارية لا تسأل جنائيا عن القرارات الإدارية الصادرة عنها وإنما يكون الجزاء المترتب على المخالفة الجنائية إلغاء القرار أو التعويض عنه؛ لأن القضاء الإداري في جميع الأنظمة يعالج القرارات الإدارية بأحد ثلاث طرق: إما الإلغاء، أو التعويض، أو وقف التنفيذ ،و القرار المستمر بشقيه الإيجابي والسلبي خارج عن المسؤولية الجنائية حيث أن طبيعة القرارات الإدارية ذات الطبيعة المستمرة في النظام السعودي والأنظمة الوضعية خارجة عن تكييف الجناية والجريمة.

7- وتبين أيضًا من خلال الدراسة أن التعويض عن القرار الإداري المستمر لا يختلف في أحكامه عن التعويض عن القرارات الإدارية بصفة عامة، ومن ثم فإنه يشترط لمسئولية الإدارة عن الأضرار الناجمة عن قرارها المستمر، أن تتوافر أركان المسئولية الإدارية الثلاثة المعروفة وهي الخطأ ، والضرر الذي يصيب أحد الأفراد، وعلاقة السببية بين الخطأ والضرر، أي أن يكون الضرر نتيجة مباشرة لعدم مشروعية القرار المستمر.

8- كما بينت الدراسة أحكام المسئولية على أساس المخاطر وذلك من خلال أحكام ديوان المظالم بالقدر اللازم،**لذا أوصي الإدارة بتحري الدقة والحذر من إصدار قرارات إدارية إيجابية مستمرة ،أو الامتناع عن واجب نظامي بحيث يعد بمثابة قرار إداري سلبي مستمر؛لأنه سيترتب**

على مثل هذه القرارات المساس بمراكز نظامية يترتب عليها دفع التعويض المناسب للمتضرر إذا توافرت شروط التعويض، وهذا التعويض قد يكلف الإدارة مبالغ طائلة.

9- اتضح لي من خلال الدراسة أيضًا أنه يجوز وقف تنفيذ القرار الإداري المستمر سواء أكان إيجابيًا أم سلبيًا، طالما توافرت الشروط اللازمة لوقف تنفيذ القرار الإداري.

10- إن الحكم الصادر في دعوى إلغاء القرار الإداري المستمر، وفي بقية القرارات الإدارية الأخرى، وفي الدعوى الإدارية على عمومها حكم قضائي من حيث الشكل ومن حيث الموضوع، ولا يميزه عن غيره من الأحكام إلا كون الإدارة أحد طرفي الخصومة التي يفصل فيها، و لا تختلف الشكليات المتصلة بالحكم في دعوى إلغاء القرار الإداري المستمر عنها في الأحكام الإدارية الأخرى ، وفيما يتعلق بإجراءات تنفيذ الأحكام القضائية والتي منها الحكم بإلغاء القرار الإداري المستمر أو وقف تنفيذه فإنها تعد امتدادا للأحكام، فتأخذ نفس طبيعتها القضائية،ومن ثم فإنها تخرج عن اختصاص القضاء العادي.

11- مما أكدته الدراسة أنه لا يمكن حصر تطبيقات القرارات الإدارية المستمرة، إلا أنني ذكرت بعض التطبيقات في القضاء الإداري المصري والسعودي ، وقد تنوعت التطبيقات بحسب قسمي القرار الإداري المستمر فهناك تطبيقات قضائية على القرار الإداري الإيجابي المستمر، كقرارات المنع من السفر ، وتطبيقات على القرار الإداري السلبي المستمر، كالقرار الإداري بالامتناع عن إصدار ترخيص، والامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية .

هذا والله أعلم،،،وصلي اللهم على محمد وعلى آله وصحبه وسلم

الفهـــــــارس

1- فهـــــــرس الآيـــــــات القرآنيـــــــة.
2- فهـــــــــــرس الأحاديـــــــــــث
3- فهـــــرس المراجـــــع والمصـــــادر.
4 فهـــــــــــرس الموضـــــــــــوعات.

فهرس الآيات القرآنية

م	الآيـــــة	رقمها	الصفحة
	سورة البقرة		
1	{لَهَا مَا كَسَبَتْ وَعَلَيْهَا مَا اكْتَسَبَتْ}	286	88
	سورة النساء		
2	{مَن يَعْمَلْ سُوءاً يُجْزَ بِهِ}	123	88
	سورة المائدة		
3	{ يَقُولُونَ نَخْشَى أَن تُصِيبَنَا دَآئِرَةٌ }	52	15
	سورة الأنعام		
4	{وَلاَ تَكْسِبُ كُلُّ نَفْسٍ إِلاَّ عَلَيْهَا وَلاَ تَزِرُ وَازِرَةٌ وِزْرَ أُخْرَى ثُمَّ إِلَى رَبِّكُم مَّرْجِعُكُمْ فَيُنَبِّئُكُم بِمَا كُنتُمْ فِيهِ تَخْتَلِفُونَ}	164	88
	سورة الأعراف		
5	{وَلاَ تُفْسِدُواْ فِي الأَرْضِ بَعْدَ إِصْلاَحِهَا}	56	88
	سورة التوبة		
6	{ وَمِنَ الأَعْرَابِ مَن يَتَّخِذُ مَا يُنفِقُ مَغْرَمًا وَيَتَرَبَّصُ بِكُمُ الدَّوَائِرَ عَلَيْهِمْ دَآئِرَةُ السَّوْءِ وَاللّهُ سَمِيعٌ عَلِيمٌ }	98	16
	سورة فصلت		
7	{مَنْ عَمِلَ صَالِحاً فَلِنَفْسِهِ وَمَنْ أَسَاء فَعَلَيْهَا}	46	88
	سورة المدثر		
8	{كُلُّ نَفْسٍ بِمَا كَسَبَتْ رَهِينَةٌ}	38	88

فهرس الأحاديث

الحديـــــــــــــــث	الصفحة
إذا مر أحدكم في مسجدنا أو في سوقنا ومعه نبل فليمسك على نصالها أو قال فليقبض بكفه أن يصيب أحدا من المسلمين منها بشيء	89
إنّ دماءكم وأموالكم عليكم حرام كحرمة يومكم هذا فى شهركم هذا في بلدكم هذا	89
لا يشير أحدكم إلى أخيه بالسلاح فإنه لا يدرى أحدكم لعل الشيطان ينزع في يده فيقع في حفرة من النار	89

فهرس المصادر

1- القرآن الكريم.

2- د. إبراهيم عبد الله البديوي السبيعي، المنع من السفر كعقوبة تعزيرية في الشريعة الإسلامية والقانون الكويتي في العصر الحديث،مجلة الشريعة والدراسات الإسلامية،إدارة الأبحاث بجامعة الكويت، بدون سنة نشر.

3- أبو البركات أحمد بن محمد الدردير، الشرح الكبير على مختصر خليل ،بدون سنة نشر.

4- أبو عبدالله محمد بن أحمد القرطبي،الجامع لأحكام القران ، دار إحياء التراث العربي،بدون سنة نشر.

5- أبو الحسين مسلم بن الحجاج القشيري النيسابوري،صحيح مسلم، دار إحياء الثرات ،بيروت،تحقيق محمد فؤاد عبدالباقي،بدون سنة نشر.

6- أبو القاسم الحسين ابن محمد المعروف بالراغب الأصفهاني، المفردات في غريب القرآن، مطبعة مصطفى البابي الحلبي،1381هـ.

7- أبو عبدالله محمد بن عبدالرحمن المغربي المعروف بالحطاب، مواهب الجليل لشرح مختصر خليل، دار الفكر ، بيروت،1398هـ

8- أبو حامد الغزالي،المستصفى من علم أصول الفقه، دار الكتب العلمية،بيروت، بدون سنة نشر.

9- عبدالعزيز بن سطام آل سعود ، اتخاذ القرار للمصلحة،مطابع جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية،الرياض،1426هـ 2005م.

10- أحمد بن محمد بن علي المقري الفيومي، المصباح المنير،دار الكتب العلمية، بيروت 1398هـ.

11- الإمام أبي الفضل جمال الدين محمد بن مكرم بن منظور، لسان العرب، دار

صادر، بيروت، بدون سنة نشر.
12- الإمام أبي محمد عز الدين بن عبدالسلام السلمي،قواعد الأحكام في مصالح الأنام، دار الكتب العلمية، بيروت،بدون سنة نشر.
13- الإمام القرافي، الذخيرة ،دار الغرب الإسلامي ، بيروت، 1994م
14- د.أنس جعفر و د/عبدالعظيم عبدالسلام:النشاط الإداري،بدون سنة نشر.
15- د.أنس جعفر، القرارات الإدارية، دار النهضة العربية، 2004م.
16- د.أنور رسلان، مسئولية الدولة غير التعاقدية، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية ، 1982م.
17- د.أنور رسلان، القانون الإداري السعودية، الإدارة العامة للبحوث، معهد الإدارة العامة، الرياض، 1408هـ.
18- علاء الدين الكاساني، بدائع الصنائع في ترتيب الشرائع، دار الكتاب العربي،1982م، بيروت.
19- بكر القباني، الخدمة المدنية في المملكة العربية السعودية، معهد إدارة العامة ،1402هـ.
20- أبو عبد الله محمد بن إسماعيل بن إبراهيم ابن المغيرة الجعفي البخاري، الجامع المسند الصحيح المختصر من أمور رسول الله ﷺ وسننه وأيامه- صحيح البخاري-، دار طوق النجاة، ط:1 ، 1422هـ.
21- د. حسين عبدالسلام جابر، الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة، عام 1989م.
22- خالد بن محمد اليوسف، أركان القرار الإداري،المعهد العالي للقضاء، 1418هـ.
23- د. خالد سمارة الزغبي، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، دراسة مقارنة، دار الثقافة، 1999م.

24- د. رأفت فوده، النظام القانوني للميعاد في دعوى الإلغاء دراسة مقارنة،دار النهضة العربية 1998م.
25- د. رأفت فوده، عناصر وجود القرار الإداري، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، 1999م.
26- د. رمزي الشاعر، تدرج البطلان في القرارات الإدارية دراسة مقارنة الطبعة الثالثة، دار الفكر العربية، 2000م.
27- د. رمزي محمد علي دراز، السكوت وأثره على الأحكام في الفقه الإسلامي، دار الجامعة الجديدة للنشر،2004م.
28- د. رمضان محمد بطيخ، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، 1994م.
29- د/رمضان علي السيد،السكوت ودلالاته على الأحكام الشرعية،دار الفكر العربي،1984م.
30- د. زكي النجار، القرار الإداري الضمني بالقبول، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، 1998م.
31- زين الدين محمد بن أبي بكر الرازي،مختار الصحاح،مؤسسة الرسالة، بدون سنة نشر.
32- د.زين العابدين بكراتو، الموسوعة الإدارية في القانون الإداري، دار الفكر، بدون سنة نشر.
33- د. سامي جمال الدين، قضاء الملائمة والسلطة التقديرية للإدارة، الإسكندرية، 1992م.
34- د. سامي جمال الدين، المنازعات الإدارية، الإسكندرية، منشأة المعارف.
35- د. سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، منشأة المعارف بالإسكندرية، الطبعة الأولى، 2004م.

36- د. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري،منشأة المعارف بالإسكندرية، 2004م.
37- أ.د. سعاد الشرقاوي، المسئولية الإدارية، دار المعارف بمصر، الطبعة الثالثة 1973م.
38- د.سعيد عبدالمنعم الحكيم،الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم المعاصرة، دار الفكر العربي، القاهرة،الطبعة الأولى،1987م.
39- أ.د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، مطبعة جامعة عين شمس، الطبعة السادسة،1991م.
40- شرح منتهى الإرادات، منصور بن يونس البهوتي،عالم الكتب ، 1996م، بيروت.
41- شمس الدين السرخسي، المبسوط ،دار المعرفة ، 1406هـ.
42- د. صالح بن عبدالعزيز الغليقة، صيغ العقود في الفقه الإسلامي، كنوز اشبيليا، 1427هـ.
43- د. طعيمة الجرف، القانون الإداري، مكتبة القاهرة الحديثة 1963م.
44- د. طعيمة الجرف، رقابة القضاء لأعمال الإدارة، قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية، 1984م.
45- د. عادل الطبطبائي، نشأة القرار الإداري السلبي وخصائصه القانونية، مجلة العلوم الإدارية، السنة 36، العدد الأول يونيو، 1994م.
46- عبد الله بن أحمد بن قدامة المقدسي، المغني في فقه الإمام أحمد بن حنبل الشيباني ، دار الفكر ، بيروت، 1405هـ.
47- د. عبدالعليم عبدالمجيد مشرف، القرار الإداري المستمر، دار النهضة العربية، 2004م.

48- د. عبدالغني بسيوني، النظرية العامة في القانون الإداري، منشأة المعارف بالإسكندرية، 2003م.
49- د. عبدالغني بسيوني، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1990م.
50- أ.د. عبدالفتاح حسن، القانون والقرار الإداري بين الإصدار والشهر، مجلة العلوم الإدارية، العدد الثالث، ديسمبر 1970م.
51- أ.د. عبدالفتاح حسن، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، مكتبة الجلاء الجديدة، بدون سنة نشر.
52- د. عبدالقادر عودة، التشريع الجنائي الإسلامي مقارنا بالقانون الوضعي، مؤسسة الرسالة، الطبعة الأولى، 1426هـ.
53- د. علاء عبدالمتعال، الدعاوى الإدارية، الكتاب الأول، دعوى الإلغاء، دار النهضة العربية، 2002- 2001م.
54- د/عبدالودود يحي،الموجز في النظرية العامة للالتزامات،دار النهضة العربية،1994م
55- علي بن سليمان المرداوي ، الإنصاف في معرفة الراجح من الخلاف على مذهب الإمام أحمد بن حنبل ، دار إحياء التراث العربي، بيروت،بدون سنة نشر.
56- علي الخفيف،الضمان في الفقه الإسلامي،معهد البحوث والدراسات العربية،القاهرة،1971م.
57- د. علي خطار شطناوي القرار الإداري المستمر، ،مجلة الشريعة والقانون، العدد16، يناير2002م.
58- د. علي شفيق،الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، معهد الإدارة العامة، الرياض.1422هـ.

59- فؤاد أحمد عامر،ميعاد رفع دعوى الإلغاء في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا ومحكمة القضاء الإداري، دار الفكر الجامعي،2001م، الطبعة الأولى.
60- د. فؤاد محمد موسى عبدالكريم، القرارات الإدارية وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية (دراسة مقارنة)، معهد الإدارة العامة، مركز البحوث، 1424هـ-2003م.
61- د. فؤاد محمد موسى، القرارات الإدارية الضمنية، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، 2000م.
62- فهد محمد عبدالعزيز الدغيثر، رقابة القضاء على قرارات الإدارة، ولاية الإلغاء أمام ديوان المظالم، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، 1992م.
63- د.القطب محمد الطب، نظام الإدارة في الإسلام ،دار الفكر العربي، بدون سنة نشر.
64- د.ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، 1985م.
65- د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية،1994م.
66- مجد الدين محمد بن يعقوب الفيروز أبادي،القاموس المحيط، 1413هـ،مؤسسة الرسالة.
67- مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية الصادرة عن ديوان المظالم لعام 1427هـ.
68- د. محمد أبو زيد، الضوابط التنظيمية للحريات العامة وضماناتها مجلة كلية الدراسات العليا، الأكاديمية الشرطة، العدد الثالث يونيو 2000م.
69- د. محمد عبدالعال السناري، نفاذ القرارات الإدارية (دراسة مقارنة)،

الإسراء للطباعة والنشر، بدون سنة نشر.
70- محمد أمين الشهير بابن عابدين، حاشية رد المحتار على الدر المختار شرح تنوير الأبصار،مطبعة مصطفى البابي الحلبي ، 1386هـ.
71- محمد بن جرير أبو جعفر الطبري، جامع البيان في تفسير القرآن-تفسير الطبري، مؤسسة الرسالة،1420هـ.
72- محمد بن عبد الله اليحيى، تسبيب القرار الإداري،المعهد العالي للقضاء،1425هـ.
73- د/محمد سعيد حسين أمين،مبادئ القانون الإداري،دار الثقافة الجامعية،1997م.
74- د.محمد رسلان و د.جميلة جاد الله ،الإدارة علم وتطبيق، دار المسيرة ،بدون سنة نشر.
75- د. محمد رفعت عبدالوهاب، حسين عثمان، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، 1997م.
76- د. محمد عبدالعال السناري، أصول القانون الإداري، مكتبة الآلات الحديثة، 1983م.
77- د. محمد عبدالعال السناري، القرارات الإدارية في المملكة العربية السعودية (دراسة قانونية تحليلية مقارنة) معهد الإدارة العامة، 1414هـ-1994م.
78- د. محمد عبدالله نصار، تدابير الإدارية الداخلية، رسالة جامعية،عين شمس،بدون سنة نشر.
79- د. محمد فؤاد عبدالباسط، أعمال السلطة الإدارية (القرار الإداري. العقد الإداري) دار الفكر الجامعي، 1989م.
80- د. محمد محمد عبداللطيف، قانون القضاء الإداري، الكتاب الثاني، دعوى

الإلغاء، دار النهضة العربية، 2002م.
81- د. محمود حلمي، القرار الإداري، الطبعة الأولى، 1979م، دار الاتحاد العربي للطباعة.
82- د. محمود عاطف البنا،الوسيط في القضاء الإداري،بدون سنة نشر.
83- أ.د. محمود محمد حافظ، القرار الإداري، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، 1993م.
84- د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري، 1986م.
85- أ.د. مصطفى أبو زيد فهمي، القانون الإداري، دار المعارف، الطبعة الثالثة، 1990م.
86- المعجم الوسيط، لمجموعة من المؤلفين،تحقيق:مجمع اللغة العربية بجمهورية مصر العربية، دار الدعوة،بدون سنة نشر.
87- د. نبيلة عبدالحليم كامل، الدعاوي الإدارية والدستورية، دار النهضة العربية، 1998م.
88- د. نعيم عطية، المنع من السفر، دار النهضة العربية بدون سنة نشر.
89- د.وحيد الدين سوار،التعبير عن الإرادة في الفقه الإسلامي دراسة مقارنة بالفقه الغربي،مكتبة النهضة المصرية،الطبعة الأولى،بدون سنة نشر.
90- د. وهيب عياد سلامة، الإلغاء الجزئي للقرارات الإدارية، دار النهضة العربية، 1992م.
91- د. وهيب عياد سلامة، التدابير الداخلية، منشأة المعارف، الإسكندرية - 1987م.

الأنظمة واللوائح.
92- نظام ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية الصادر بالمرسوم

الملكي رقم م/78 وتاريخ1428/9/19هـ.
93- 93- قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم 190 وتاريخ1409/11/16هـ.
94- اللوائح التنفيذية لنظام الخدمة المدنية الصادرة بقرار مجلس الخدمة المدنية رقم (1) وتاريخ 1397/7/27هـ.
95- نظام وثائق السفر السعودي الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/24 وتاريخ 1421/5/28هـ.
96- نظام العلامات التجارية الصادر بالمرسوم الملكي رقم 140 وتاريخ 1423/5/26هـ.
97- نظام الخدمة المدنية الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/49 وتاريخ 1397/7/10هـ.
98- النظام الأساسي للحكم الصادر بالمرسوم الملكي رقم أ/90 وتاريخ 1412/8/27هـ.

فهرس الموضوعات

الموضـــــوع

الصفحة

المقدمة ----------1
التمهيد ----------10
المبحث الأول: مفهوم القرارات الإدارية وخصائصها.----------11
المطلب الأول: التعريف بالقرار في اللغة، والفقه، والنظام.----------11
المطلب الثاني: التعريف بالإدارة في اللغة والفقه، والنظام. ----------14
المطلب الثالث: تعريف القرار الإداري في الفقه، والنظام.----------17
الفرع الأول: القرار الإداري في الاصطلاح الفقهي.----------17
الفرع الثاني: القرار الإداري في النظام.----------19
المطلب الرابع: خصائص القرار الإداري.----------22
المبحث الثاني: أنواع القرارات الإدارية. ----------28
الفصل الأول: ماهية القرار الإداري المستمر ----------37
المبحث الأول: مفهوم القرار الإداري المستمر في الفقه والنظام.-----39
المبحث الثاني: أنواع القرار الإداري المستمر.----------42
المطلب الأول: القرار الإيجابي المستمر ----------43
المطلب الثاني: القرار السلبي المستمر ----------44
المبحث الثالث: نطاق القرار الإداري المستمر. ----------51
المبحث الرابع: تمييز القرار الإداري المستمر عما يشتبه به. --------55
المطلب الأول: التمييز بين القرار المستمر والتدابير الداخلية. -------56
المطلب الثاني: التمييز بين القرار المستمر والمنشورات والتعاميم. --58

المطلب الثالث: التمييز بين القرار المستمر والأعمال التحضيرية. ---60

الموضـــــوع

الصفحة

المبحث الخامس:علاقة القرار الإداري المستمر بالسلطة التقديرية.--61
الفصل الثاني: آثار القرار الإداري المستمر ----------67
المبحث الأول: تجدد الأثر النظامي. ----------68
المبحث الثاني: المسئولية الجنائية عن القرار الإداري المستمر. -----75
المبحث الثالث: المسئولية التأديبية عن القرار الإداري المستمر. -----78
المبحث الرابع: التعويض عن القرار الإداري المستمر في الفقه والنظام.79
المطلب الأول: المسؤولية على أساس الخطأ. ----------82
الفرع الأول: ركن الخطأ. ----------83
الفرع الثاني: ركن الضرر. ----------87
الفرع الثالث: علاقة السببية بين الخطأ والضرر. ----------92
المطلب الثاني: المسؤولية على أساس المخاطر عن القرار الإداري المستمر.
----------96
الفصل الثالث: الطعن في القرار الإداري المستمر ----------98
المبحث الأول: مفهوم الطعن في القرار الإداري المستمر في الفقه والنظام.
----------99
المبحث الثاني: إجراءات الطعن في القرار الإداري المستمر. -------101
المبحث الثالث: الحكم في القرار الإداري المستمر. ----------103
المبحث الرابع: آثار الحكم في القرار الإداري المستمر.----------111
المبحث الخامس: كيفية تنفيذ حكم إلغاء القرار الإداري المستمر.-----113

الفصل الرابع: تطبيقات القرار الإداري المستمر في الفقه والنظام.----------116
المبحث الأول: قرار المنع من السفر. ----------117
المبحث الثاني: رفض تنفيذ الأحكام القضائية.----------121

الموضـــوع
الصفحة

المبحث الثالث: المنع من التصرف والانتفاع بالممتلكات. ----------124
المبحث الرابع: شطب الأسماء من السجلات والقوائم. ----------126
المبحث الخامس: المطالبات المالية. ----------128
المبحث السادس: رفض التراخيص. ----------132
الخاتمة. ----------134
الفهارس ----------138
فهرس الآيات القرآنية ----------139
فهرس الأحاديث النبوية ----------140
فهرس المصادر والمراجع ----------141
فهرس الموضوعات ----------150