كلية الحقوق
قسم القانون العام

الرقابة القضائية على القرارات الإدارية غير الصريحة
(دراسة مقارنة)

رسالة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه فى الحقوق

من الباحث

بدر محمد عبد الحافظ القعيسي

لجنة المناقشة والحكم على الرسالة:

أ.د/ ربيع أنور فتح الباب (مشرفاً ورئيساً)
أستاذ القانون العام – وكيل كلية الحقوق الأسبق – جامعة عين شمس

أ.د/ نوفان منصور العجارمة (عضواً)
أستاذ القانون العام – كلية القانون – الجامعة الأردنية
ورئيس ديوان التشريع والرأي بمجلس الوزراء بالأردن

أ.د/ محمد سعيد حسين أمين (عضواً)
أستاذ ورئيس قسم القانون العام – كلية الحقوق – جامعة عين شمس

١٤٤٠هـ – ٢٠١٩ م

كلية الحقوق

قسم القانون العام

صفحة العنوان

اسم الباحث بدر محمد عبد الحافظ القعيسي

عنوان الرسالة: الرقابة القضائية على القرارات الإدارية غير الصريحة

(دراسة مقارنة)

الدرجة العلمية : الدكتوراه

القسم : القانون العام

الكلية: الحقوق.

الجامعة: جامعة عين شمس.

سنة التخرج:

سنة المنح: ٢٠١٩

كلية الحقوق

قسم القانون العام

رسالة دكتوراه

اسم الباحث بدر محمد عبد الحافظ القعيسي

عنوان الرسالة: الرقابة القضائية على القرارات الإدارية غير الصريحة (دراسة مقارنة)

الدرجة العلمية : الدكتوراه

لجنة المناقشة والحكم على الرسالة:

أ.د/ ربيع أنور فتح الباب (مشرفاً ورئيساً)

أستاذ القانون العام – وكيل كلية الحقوق الأسبق – جامعة عين شمس

أ.د/ نوفان منصور العجارمة (عضواً)

أستاذ القانون العام – كلية القانون – الجامعة الأردنية

ورئيس ديوان التشريع والرأي بمجلس الوزراء بالأردن

أ.د/ محمد سعيد حسين أمين (عضواً)

أستاذ ورئيس قسم القانون العام – كلية الحقوق – جامعة عين شمس

الدراسات العليا

ختم الإجازة: أُجيزت الرسالة: بتاريخ / /

موافقة مجلس الكلية

بتاريخ / /

موافقة مجلس الجامعة

بتاريخ / /

﴿ رَبِّ أَوْزِعْنِيٓ أَنْ أَشْكُرَ نِعْمَتَكَ ٱلَّتِيٓ
أَنْعَمْتَ عَلَيَّ وَعَلَىٰ وَٰلِدَيَّ وَأَنْ أَعْمَلَ
صَٰلِحًا تَرْضَىٰهُ وَأَدْخِلْنِي بِرَحْمَتِكَ
فِي عِبَادِكَ ٱلصَّٰلِحِينَ ﴾

صدق الله العظيم

(سورة النمل – الآية ١٩)

اهداء

إلى من كلّله الله بالهيبة والوقار .....

إلى من أحمل اسمه بكل افتخار .....

إلى من حصد الأشواك عن دربى ليمهّد لى طريق العلم ,,,,,

إلى القلب الكبير .....**أبى**

إلى من كان دعائها سر نجاحى .....

إلى من بها أكبر وعليها اعتمد.....

إلى من ضحت فى سبيل وصولى لهذه المكانة .....

إلى من نرجو الله لها الصحة والعافية والعمرالمديد الى حبيبتى أمي

إلى اغلى من الذات للذات .....

إلى من هم سندى وفخرى واعتزازى .....أخوتى الأعزاء

أهدي هذا الجهد المتواضع

الباحث

شكر وتقدير

لا يسعني إلا أن اعبر عن أسمى آيات الشكر والامتنان للعالم الجليل **الأستاذ الدكتور/ ربيع أنور فتح الباب**، أستاذ القانون العام ووكيل كلية الحقوق الأسبق جامعة عين شمس، لتفضل سيادته بالموافقة على الإشراف على هذه الرسالة، والذي أعانني بغزير علمه وحسن توجيهاته على انجاز هذه الرسالة, متعه الله بوافر الصحة والعافية وزاده بسطة في العلم والرزق.

إلى أستاذي الفاضل **الأستاذ الدكتور/ علي عبد العال سيد**، أستاذ القانون العام كلية الحقوق– جامعة عين شمس، ورئيس مجلس النواب، أعانه الله وسدد خطاه ونفع البلاد والعباد بعلمه من موقع المسئولية بيت التشريع، على ما قدمه لي من نصح وتوجيه منذ إعداد خطة الدراسة لهذه الرسالة، والذي لم يبخل علي بعزيز وقته، رغم كثرة مشاغله ومهامه، وجزاه الله عني وعن كل طالب علم خير الجزاء.

والشكر موصول أيضاً إلى **الأستاذ الدكتور/ نوفان منصور العجارمة** أستاذ القانون العام – كلية القانون – الجامعة الأردنية ورئيس ديوان التشريع والرأي بمجلس الوزراء بالأردن، على تكرم سيادته بعضوية لجنة المناقشة والحكم على الرسالة رغم كثرة مشاغله، أطال الله في عمره وأسأل الله أن يجزيه عني خير الجزاء .

واعتراف بالفضل لأهله أتقدم بخالص الشكر والتقدير الي معلمى الفاضل مربى الأجيال: **أ.د/ محمد سعيد أمين** أستاذ ورئيس قسم القانون العام – كلية الحقوق – جامعة عين شمس لقبول سيادته المشاركة في عضوية لجنة المناقشة والحكم علي رسالتي والذي ما بخل علي بنصحه وإرشاده فلسيادته ارفع اجمل معاني الشكر والتقدير واسمي عبارات الامتنان والتوقير حيث تتلاشى الكلمات امام عظمته، فللإبداع أُناس يحصدونه ، وللنجاحات أناس يقدّرون معناه ، لقد أنرتم دربنا بالعطاء والمعرفة، فمن سيادتكم تعلمت أن للنجاح قيمة ومعنى، تعلمت كيف يكون التفانى والإخلاص فى العمل، ومع سيادتكم أمنت أن لا مستحيل فى سبيل الإبداع والرقى ونسأل الله يجزيه عني خير الجزاء.

وفي الختام نحمد الله حمدا يوافي نعمته وأشكره جل في علاه على أن يسر لي مصادر العلم والمعرفة، ومنحني من فضله سبلاً لبلوغ الغاية بإنجاز هذا العمل العلمي، أسأل الله تعالى أن يجعل ما قدمت من جهد خالصاً لوجهه الكريم وأن ينفع به، وصلى الله على سيدنا محمد وعلى آله وصحبه أجمعين.

الباحث

المقدمة

يعتبر القرار الإداري من أهم الوسائل القانونية التي تستخدمها الجهات الإدارية لممارسة أنشطتها المختلفة، ويحتل القرار الإداري مركزاً كبيراً في المؤلفات القانونية باعتباره أحد مواضيع القانون الإداري العام، على أساس أن السلطة التي تتمتع بها الإدارة مستمدة من القانون العام، وتمارس بناء عليها قراراتها التي تهدف إلى تحقيق الصالح العام، وتثير القرارات الإدارية الكثير من المشاكل العملية والنظرية التي لا تنتهي، ويساعد القضاء كل يوم الكشف عن جوانب جديدة كان ينظر إليها أنها عنواناً للحقيقة[١]؛ كما أنه من المعلوم أن الأصل في القرارات الإدارية التي تصدر عن الجهة الإدارية عدم إلزامها بشكل معين أو صورة معينة للإفصاح عن إرادتها، إلا إذا وجد إلزام قانوني يفرض على الجهة الإدارية إصدار قراراتها بصورة معينة، ولذلك فإن إفصاح الإدارة عن إرادتها يكون إما في صورة قرار صريح أو سلبي أو ضمني، أو كما قضت المحكمة الإدارية في حكمها الذي جاء فيه : "... والقرار الإداري كما قد يكون صريحاً بأن تفصح عنه جهة الإدارة بإرادتها الملزمة في الشكل الذي يحدده القانون بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح بقصد إحداث مركز قانوني معين، يكون سلبّياً وذلك عندما تمتنع جهة الإدارة عن اتخاذ إجراء معين، كان من الواجب عليها اتخاذه بحكم القانون" [٢].

لذلك، فإنه يلزم أن يكون للقرار الإداري شكل خارجي يتيح للأفراد العلم بإرادة الإدارة؛ بحيث يكيفون تصرفاتهم وفقا لمقتضياتها، فلا يكفى لوجود القرار الإداري مجرد توهم صدوره أو افتراضه أو استنتاجه من

---

[١] د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، الطبعه الخامسة، ١٩٨٤، ص ١٣.

[٢] حكم المحكمة الإدارية العليا، في الطعن رقم ٩٨٥٣ لسنة ٤٨ ق ع، جلسة بتاريخ ٢٠٠٣/٨/٢٣، مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا، لم ينشر.

وقائع لا تدل بذاتها عليه، ولكن يقع على عاتق من يدعى وجود هذا القرار أن يقيم الدليل عليه بأن يقدم صورة منه أو يرشد عن البيانات التى تعين على الاستدلال عليه؛ مثل تحديد رقم القرار وتاريخ صدوره ومضمونه والجهة أو السلطة التى أصدرته، وذلك حتى يتسنى للمحكمة الاطلاع عليه أو تكليف جهة الإدارة بتقديمه توصلاً لإعمال رقابتها القانونية على مشروعيته، فإذا تقاعس صاحب الشأن عن ذلك حال إنكار جهة الإدارة وجود مثل هذا القرار فإن القول بوجود القرار الإدارى يضحى مجرد ادعاء وقولاً مرسلاً لا يسوغ الاعتداد به أو بناء حكم عليه [1]، إلا أنه في حالة سكوت الإدارة عن القيام بعمل يحتم القانون عليها القيام به أو قد تهمل الرد على هذه الطلبات، فإن ذلك لا يولد قرارًا إداريًا كأصل عام، إلا أن المشرع قد يرتب على هذا السكوت آثار القرار الإداري، والهدف من ذلك هو حماية مصالح الأفراد من تعنت الإدارة ومنع إهمال الموظفين وعدم مبالاتهم في الرد على ما يقدم إليهم من طلبات، وضمان لمبدأ المساواة وحق التقاضي الذي كفله الدستور وحماية حقوق الأفراد من تعسف الإدارة.

لذلك تدخل المشرع في العديد من الدول وافترض قيام قرار إداري سلبي وقرار إداري ضمني، وذلك عندما تلتزم الإدارة جانب من السكوت أو الامتناع عن البت في الطلبات المقدمة إليها، واعتبر ذلك إعلاناً عن إرادة الإدارة تجاه تلك الطلبات، وبذلك يعتبر هذا شكلاً من أشكال القرار الإداري ذات الطبيعة الخاصة.

ولقد اختار الباحث هذه الدراسة لبحث المشكلة التي تثيرها الإدارة بسلوكها السلبي في امتناعها أو رفضها اتخاذ قرار أوجب عليها القانون اتخاذه؛ حيث يختلف موقف الإدارة السلبي عن موقف السكوت المجرد أو

---

[1] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٣٨٣٣، لسنة ٤٥ ق ع، جلسة ٢٠٠٢/٨/٢٦، مجموعة احكام المحكمة الإارية العليا، لم ينشر.

الصمت الذي تنأى به الإدارة ضمن نطاق سلطتها التقديرية مدة من الزمن يحددها المشرع ليترتب على انتهاء هذه المدة قرينة القبول أو الرفض.

كما تطرقنا في هذه الدراسة إلى موضوع القرار الضمني؛ إذ إنه من المواضيع التي تستدعى الكثير من الأفكار ابتداء من السكوت، حيث نجد أن السكوت يثير العديد من المسائل المهمة التي تقتضي البحث فيها ودراستها، كما يتعين قطع هذا الصمت أو السكوت لصالح أحد الخيارين إما قبول الطلب أو رفضه؛ حيث إن تكييف موضوع سكوت الإدارة على اعتباره قبولا أو رفضا هو من أهم المسائل التي تثيرها القرارات الإدارية الضمنية.

ولا بد من الاعتراف بأن الخوض في هذه الدراسة لم يكن بالأمر السهل، فقد واجهت الباحث صعوبات جّمة بداية من ندرة المراجع المختصة في هذا المجال من جهة، ومن جهة أخرى قلة الأحكام القضائية في هذا الموضوع في القضاء الإداري الأردني، ويعود ذلك إلى الغموض الذي يكتنف هذه القرارات وعدم وجود نصوص تشريعية توضح ماهية هذه القرارات وأحكامها بصورة قاطعة، الأمر الذي دفعنا إلى الإستعانة بالاجتهاد القضائي المقارن.

سيتم تناول هذه الدراسة في فصل تمهيدي عن مبدأ المشروعية ومصادرها والقيود الواردة عليها، ونشأة القضاء الإداري وتطوره في الإردن، ومن ثم نشرع في دراسة الرقابة القضائية على القرارات الإدارية غير الصريحة في بابين منفصلين؛ حيث سيتم دراسة طبيعة السكوت واوجه الغاء القرار الإداري في الباب الأول وعلى فصلين، نبحث في الفصل الأول منه في ماهية السكوت ودلالته في القانون وآثره في القرار الإداري، وذلك ضمن ثلاثة مباحث؛ في المبحث الأول: تعريف السكوت وأنواعه، والمبحث الثاني: ماهية القرار الإداري وخصائصه وتمييزه عن غيره من الأعمال، والمبحث الثالث: أنواع القرارات الإدارية. وفي الفصل الثاني نبين فيه اوجه الغاء القرار الإداري ضمن خمسة مباحث؛ في المبحث الاول عيب عدم