القرار الإداري المستمر في ضوء أحكام التشريع والقضاء الأردني
– دراسة مقارنة –

نايف العنزي *

ملخص

إن التشريعات المقارنة في هذه الدراسة لم تعرّف القرار الإداري المستمر ولكن الفقه والقضاء قد عرّفه، وأن الأساس القانوني للقرار الإداري المستمر كان مجلس الدولة الفرنسي، وله خصائص يتميز بها عن الأنواع الأخرى، وأن أكثر الطعون بالقرارات الإدارية المستمرة يكون من خلال عيب الشكل وعيب السبب، وهناك رقابة إدارية وقضائية على ذلك، وستكون تلك المحاور الرئيسة لموضوع هذا البحث، وتظهر أهمية الدراسة بسبب مساسها بالحقوق المكتسبة للمخاطبين بالقرار الإداري المستمر؛ لأن هذه الآثار متجددة وقائمة، إضافة إلى الخلط بين القرارين الإداري المستمر والإداري السلبي، مشكلة هذا البحث في قلة المراجع المتخصصة التي تتطرق إلى القرار الإداري المستمر.

ومن أبرز النتائج والتوصيات التي تم التوصل إليها: أن القرار الإداري المستمر من أهم خصائصه أنه قد يكون قرارًا سلبياً أو إيجابياً، وكذلك يتميز عن غيره من القرارات باستمرار آثاره القانونية وامتداد ميعاد الطعن فيه. فنوصي القضاء بتحديد طائفة القرارات الإدارية المستمرة؛ لأنها تمس المركز القانوني والحقوق المكتسبة لأطرافها.

الكلمات الدالة: القرار الإداري، القضاء الأردني، القرار الإداري وأنواعه.

المقدمـــة

يعدّ القرار الإداري من أهم مظاهر نشاط السلطة الإدارية، كونه الوسيلة القانونية الرئيسة الفعالة التي تمكن السلطة الإدارية من ممارسة نشاطاتها المختلفة في سبيل سير المرافق العامة بانتظام واطّراد، حيث إنه لا يتصور أن تتمكن السلطة الإدارية من تحقيق المصلحة العامة بضمان استمرارية المرافق العامة إن لم تكن تملك مثل هذه الوسيلة المؤثرة.

وتتعدد صور القرارات الإدارية، فمن حيث نطاق الأثر تنقسم إلى فردية أو تنظيمية، ومن حيث تدخل الإدارة فهي فإما إيجابية أو سلبية، ومن حيث الخضوع للرقابة فهي إما خاضعة أو محصنة، ومن حيث الأثر فهي إما منشئة أو كاشفة أو توكيدية، وأخيراً ومن حيث طبيعة ومدى الأثر فهي إما فورية أو وقتية أو مستمرة وهو قرار إداري عادي كبقية القرارات ولكن من أهم ما يتميز به هو باستمرار آثاره القانونية.

مشكلة الدراسة لقد تم التطرق في العديد من المؤلفات العامة (الكتب) والأبحاث المتخصصة (أبحاث رسائل ماجستير والدكتوراه) بالنسبة للقرار الإداري بشكل عام، ولكن لم تتطرق إلى موضوع القرار الإداري المستمر بشكل خاص حتى وإن تم ذكره فيتم التطرق إليه على استعجال ودون الاهتمام به رغم أهميته من ناحية النظرية والعملية، وكذلك أن القرارات الإدارية المستمرة التي تشير إليها الأحكام القضائية من حين لآخر لم تلق الاهتمام الكافي من الدراسة، الأمر الذي دفعنا للبحث في هذا الموضوع لأهميته من الناحية العملية، لكون المتضرر منه يستطيع الطعن به بعد مضي مدة الطعن القضائي.

وتتحدد إشكالية البحث بالإجابة عن التساؤلات الآتية: ما مفهوم القرار الإداري المستمر؟ وما الأساس القانوني للقرار الإداري المستمر؟ هل القرار الإداري المستمر مستمر الأثر؟ هل القرار الإداري المستمر يمتد ميعاد طعنه؟ هل القرار الإداري المستمر يكون إيجابي فقط؟ ما الرقابة الإدارية على ركن الشكل والإجراءات بالنسبة للقرار الإداري المستمر؟ ما الرقابة الإدارية والقضائية على ركن السبب بالنسبة للقرار الإداري المستمر؟

وتبرز أهمية الدراسة لكثرة المنازعات المطروحة أمام القضاء الإداري بشأن خطورة استمرارية الآثار المترتبة على القرار الإداري المستمر ومساسها بالحقوق المكتسبة للمخاطبين به، كون هذه الآثار متجددة وقائمة، إضافة إلى الخلط أو القصور الذي يقع به البعض باعتبار القرار الإداري المستمر هو القرار الإداري السلبي، الذي هو حقيقة إحدى صور القرار الإداري المستمر إضافةً إلى القرار الإيجابي، وهذا ما نراه

* كلية الحقوق، الجامعة الأردنية، الأردن. تاريخ استلام البحث 2016/04/20، وتاريخ قبوله 2016/07/02.

© 2018 عمادة البحث العلمي/ الجامعة الأردنية. جميع الحقوق محفوظة.

بحاجه إلى الشرح والتوضيح انطلاقاً من الأثر المهم والمباشر لاعتبار القرار الإداري مستمراً وهو امتداد ميعاد الطعن بدعوى الإلغاء وكذلك بالنسبة لسحبه من قبل الإدارة.

أهداف هذه الدراسة مساعدة الباحثين القانونين من الناحية النظرية والمحامين وغيرهم من أعوان القضاء على تمييز القرار الإداري المستمر عن غيره من أنواع القرار الإداري الأخرى، وبيان ما الأساس القانون له وخصائصه، وكذلك توضيح أن هناك رقابة إدارية وقضائية على القرارات الإدارية المستمرة وتوضيح أن أهم حالات الطعن في القرارات الإدارية المستمرة تكون في عيب الشكل والإجراءات وعيب السبب.

فرضيات الدراسة: القرار الإداري المستمر يختلف عن أنواع القرارات الإدارية الأخرى، فما الخصائص التي يتميز بها عن غيره؟ وما الأساس القانوني للقرار الإداري المستمر؟

يكون هنالك رقابة إدارية وقضائية على القرارات الإدارية المستمرة، ما الرقابة الإدارية على ركن الشكل والإجراءات في القرار الإداري المستمر؟ وما الرقابة الإدارية والقضائية على ركن السبب في القرار الإداري المستمر؟

وسيكون منهج الدراسة تحليلية مقارنة، فمن حيث التحليل ينصب على الآراء الفقهية والأحكام القضائية التي تناولت القرارات الإدارية المستمرة لاستخلاص حل إشكالية البحث، ومن حيث المقارنة ستكون بين القوانين (الأردني والمصري والكويتي).

تختلف الدراسة عن الدراسات السابقة:

1- المعيدي، س، 2008، القرار الاداري المستمر في المملكة العربية السعودية، رسالة ماجستير، جامعة الملك عبدالعزيز، ص 129-136.

هذه الدراسة تتعلق بالقرار الإداري المستمر وفق القانون السعودي.

2- شطناوي، ع، 2002، القرار الإداري المستمر، بحث منشور، مجلة الشريعة والقانون، جامعة الشارقة، العدد السادس، ص 221- 226.

هذه الدراسة تتعلق بالقرار الإداري المستمر وفق القانون المصري.

المبحث الأول: ماهية القرار الإداري المستمر

سنتناول في هذا المبحث مفهوم القرار الإداري المستمر وأهم ما يميزه عن القرارات الإدارية الأخرى وخاصة تلك التي تتشابه معه من حيث الطبيعة أحياناً ومن حين الأثر أحياناً أخرى، وكذلك الأساس القانوني له وهذا على النحو التالي:

المطلب الأول: مفهوم القرار الإداري المستمر:

القرار الإداري يختلف عن العمل المادي من حيث الأصل فالقرار الإداري يقصد إحداث تعديل في المراكز القانونية أما العمل المادي واقعة مادية ولا يقصد به تحقيق آثار قانونية معينة (محكمة التمييز الكويتية 2004/148) وبما أن المشرع الأردني والمصري والكويتي لم يعرف القرار الإداري بشكل عام ولم يعرف القرار الإداري المستمر فقد عرف جانب من الفقه القرارات الإدارية المستمرة بأنها تلك القرارات التي تحدث آثارها بصفة متجددة وقائمة إلى أن تنتهي بطريق أو بآخر من طرق انقضاء القرارات الإدارية المقررة قانوناً (عامر، 2001)، كما عرفها جانب آخر بأنها قرارات مرتبطة بتوافر حالة قانونية معينة، وتظل حالة استمرار القرار قائمة مادامت هذه الحالة القانونية قائمة لم تتغير (خليفة، 2004) وعرف جانب ثالث القرار الإداري المستمر بأنه هو القرار الذي ينتج عن امتناع جهة الإدارة عن اتخاذ موقف معين أو إصدار قرار محدد إذا لم يحدد المشرع للإدارة مدة معينة يتعين عليها خلالها اتخاذه (عكاشة، 1987)، وكذلك عرف على أنه قرار يستمر في إنتاج آثاره النظامية فترة زمنية غير محدده (شطناوي، 2004)

وبالنظر إلى ما تم سرده نجد أن هذه التعريفات لم تخلو من القصور لأن الكمال ليست من صفة البشر، حيث إن الأول وإن كنا نراه أشملها إلا أنه أغفل ذكر عناصر تعريف القرار الإداري المستمر، والتعريف الثاني تشابه مع التعريف الأول بالقصور ذاته، أما التعريف الثالث فقد ركز على القرار الإداري المستمر السلبي (بالامتناع عن إصدار قرار) وأغفل القرار الإداري المستمر الإيجابي (بإصدار قرار) وهذا وفق الاتجاه التقليدي في أغلب الاجتهادات القضائية والفقهية، أما التعريف الرابع فقد تطرق إلى الطبيعة القانونية للقرار الإداري المستمر.

ولم يقتصر تعريف القرار الإداري المستمر على الفقه فقط، إنما تناوله القضاء ولقد عرفت المحكمة الإدارية الأردنية القرار الإداري بشكل عام هو القرار الإداري النهائي الذي أثر بالمركز القانوني للطاعن وذلك وفقا لنص المادة 5/أ من قانون القضاء الإداري الأردني رقم 27 لسنة 2014 (المحكمة الإدارية الأردنية، 2015/433)، وكذلك عرفته المحكمة الإدارية الأردنية على أنه عمل قانوني نهائي صادر بالإرادة المنفردة والملزمة لجهة الإدارة العامة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين والأنظمة وفي الشكل الذي يتطلب القانون بقصد انشاء أو تعديل أو الغاء مركز قانوني معين ابتغاء للمصلحة العامة (المحكمة الإدارية الأردنية، 2015/150 و2015/139)

أما القرار الإداري المستمر فقد عرفته محكمة العدل العليا الأردنية هو القرار الذي ينتج عن امتناع جهة الإدارة عن اتخاذ موقف معين أو اصدار قرار محدد إذا لم يحدد المشرع للإدارة

مدة معينة يتعين عليها خلالها اتخاذه ففي مثل هذه الحالة يعتبر امتناع الجهة الإدارية بمثابة قرار إداري مستمر لا يتقيد الطعن فيه بميعاد رفع دعوى الإلغاء إذ ينتج ميعاد جديد عند كل طلب جديد يقوم به صاحب الشأن الأمر (محكمة العدل العليا الأردنية 1998/34 و1991/98).

وقد عرفته محكمة القضاء الإداري المصرية بأنه "نوع من القرارات تعرف بالقرارات المستمرة أثرها متجدد ويترتب عليها عد انغلاق ميعاد الطعن" (اسماعيل، 1993/1992)

بناءً على ما سبق فأني أؤيد موقف محكمة العدل العليا الأردنية في تعريف القرار الإداري المستمر لأنه أفضل تعريف وهو تعريف جامع مانع.

ومن أبرز الأمثلة على القرارات الإدارية المستمرة بشقيها الإيجابي والسلبي القرار الصادر بوضع اسم شخص في قوائم الممنوعين من السفر والقرار بالامتناع عن رفع اسمه من القوائم حال طلبه ذلك، والقرار الصادر بالتحفظ على شخص والقرار الصادر برفض العدول عن التحفظ، والقرار الصادر بوضع الشخص في الإقامة الجبرية والقرار الصادر بالامتناع عن رفع الإقامة الجبرية، والقرار الصادر بالإيداع بمستشفى الطب النفسي والقرار الصادر بالامتناع عن الإفراج عن المودع، والقرار الصادر بشطب اسم المتعهد من سجل المتعهدين والقرار الصادر بالامتناع عن إعادة إدراج اسمه.

المطلب الثاني: الأساس القانوني للقرار الإداري المستمر وخصائصه:

الفرع الأول: الأساس القانوني للقرار الإداري المستمر:

لا خلاف في أن القرار المستمر هو قرار إداري أصلاً يتمتع بجميع الخصائص والأركان العامة للقرار الإداري، إضافةً إلى الخصائص التي سوف نستخلصها في الفرع الثاني من هذا المطلب، إلا أن القرار المستمر استثناءً كما قلنا امتاز هو وبعض أنواع القرارات الإدارية بأنه لا يتقيد بميعاد الطعن الذي حدده المشرع، حيث إن الميعاد يمتد بالنسبة له إلى تاريخ انقضاء القرار الإداري بما يترك الخيار للمخاطب بالقرار أن يطعن به عن طريق دعوى الإلغاء في أي وقت يراه، كم أنه للإدارة مصدرة القرار سحبه في أي وقت تراه مناسبا، وقد حدد المشرع الأردني في قانون القضاء الأردني رقم 27 لسنة 2014 في المادة 8 فقرة أ مدة الطعن بالقرار الإداري بمدة 60 يوم، وحددت المادة 5 من نفس القانون اختصاصات المحكمة الإدارية ومنها القرارات الإدارية.

إلا أن الخلاف قد يثور بشأن الأساس القانوني لفكرة القرار الإداري المستمر، فأين أصل هذه الفكرة؟ هل في التشريعات أم في آراء الفقهاء أم في الاجتهادات القضائية؟

من الجلي والمعروف أن مجلس الدولة الفرنسي هو أول من ابتدع هذه الفكرة، ونقل عنه القضاء الإداري العربي بعد مدة مع الأخذ بالاعتبار مدى توسع كل قضاء إداري عربي بخصوص المنازعات الإدارية، ونكاد لا نجد منازعاً للقضاء الإداري المصري في تنوع المسائل التي عالجها وفي سرعة الاستفادة من أحكام مجلس الدولة الفرنسي (الشريف، 2000)، وهذا على خلاف القضاء الإداري الكويتي والأردني الذي نراه بطيئاً نوعاً ما في سرعة الاستفادة من أحكام القضاء الإداري المصري.

ولتحديد الأساس القانوني السليم لفكرة القرار الإداري المستمر يتعين علينا البحث عن الدوافع والأسباب التي جعلت مجلس الدولة الفرنسي يظهر لنا بهذه الفكرة التي نراها مفيدة (خليفة، 2004).

فالأثر القانوني المباشر للقرار الإداري المستمر هو امتداد ميعاد الطعن الذي حدده المشرع حياله، ومن هذا الأثر نستطيع الولوج إلى دوافع وأسباب مجلس الدولة الفرنسي، التي هي تشبع الحاجات العامة وتعدد المرافق العامة لإشباعها وتشابك المراكز القانونية للمخاطبين بالقرارات الإدارية (جمال الدين، 1992).

وعليه يكون بنظرنا الأساس القانوني السليم لفكرة القرار الإداري المستمر بالنظر إلى صورتي النشاط الإداري وهما المرافق العامة والضبط الإداري هو مبدأ الموازنة، ففي الصورة الأولى تكون الموازنة بين دوام سير المرفق العام وحماية الحقوق والحريات المكفولة دستورياً، وفي الصورة الأخرى تكون الموازنة بين أهمية الضبط الإداري وحماية الحقوق والحريات المكفولة دستورياً، حيث نجد أن القرار الإداري المستمر تكون آثاره على المخاطب به مستمرة ومتجددة وقائمة ليست فورية أو وقتية، الأمر الذي كان لزاماً معه وللموازنة أن لا يتقيد المخاطب بالقرار بميعاد الطعن الذي حدده المشرع لرفع دعوى إلغاء القرار الإداري وكذلك الأمر بالنسبة لسحب الإدارة لذات القرار إن رأت فيه ما يستلزم ذلك وفقاً للقانون واللوائح. (جمال الدين، 1992).

فقرار حذف اسم المتعهد من قوائم المتعهدين هو قرار إداري مستمر متصل بمرفق عام (لجنة المناقصات)، أما قرار إدراج اسم شخص على قوائم الممنوعين من السفر هو قرار صادر من سلطات الضبط الإداري، وفي الحالتين نستطيع أن نتصور جسامة الضرر الذي وقع على المخاطب بالقرار الإداري المستمر، الذي نجده في الحالة الأولى حرم المخاطب بالقرار من أحد حقوقه وهو الحق بتكافؤ الفرص، وفي الأخرى قيدت إحدى حرياته وهي حرية التنقل.

الفرع الثاني: خصائص القرار الإداري المستمر:

القرار الإداري المستمر هو قرار إداري بدايةً وتنطبق عليه ذات الخصائص العامة للقرار الإداري من أنه تصرف قانوني، وصادر من جانب واحد، وبه استخدام لامتيازات السلطة العامة (جمال الدين، 1992)، إلا أن القرار الإداري المستمر له ما يميزه بشكل خاص بين أنواع القرار الإداري، فلو نظرنا إلى تقسيم القرار الإداري من حيث استمرارية الأثر القانوني إلى قرار مستمر وغير مستمر لاستخلصنا الخاصية الأولى للقرار الإداري المستمر وهي استمرارية الأثر (المعيدي، 2008)، ولو نظرنا إلى تقسيم القرارات الإدارية من حيث التقيد بميعاد الطعن إلى قرارات خاضعة لميعاد الطعن وأخرى استثناءً غير خاضعة له لاستخلصنا الخاصية الثانية للقرار الإداري المستمر وهي عدم التقيد بمواعيد الطعن بخصوص دعوى الإلغاء وإمكانية سحب الإدارة للقرار.

وبالنظر إلى القرار المشابه للقرار الإداري المستمر مثل القرار السلبي نستخلص الخاصية الثالثة وهي أن القرار الإداري المستمر إما أن يكون بفعل إيجابي (الإصدار) أو بفعل سلبي (الامتناع)، وهذا ما سنتناوله بالتفصيل كما يلي:

أولاً: استمرارية الأثر:

يتعين لاعتبار القرار الإداري قراراً مستمراً أن يكون ذا أثر قانوني مستمر، أي أن الآثار القانونية الناتجة عن هذا القرار من حيث مساسها بالمركز القانوني للمخاطب به (إنشاء – تعديل – إلغاء) تكون متجددة وقائمة إلى حين انقضاء القرار بإحدى طرق انقضاء القرار الإداري، أي أن لا تكون الأثار المترتبة على القرار دفعة واحدة وبصورة كاملة وتامة، والمثال على ذلك القرار الصادر بالمنع من السفر. (ماهر، 2006)

كما تعتبر مصادرة جوازات السفر من القرارات المستمرة وهذا ما اكدته محكمة العدل العليا الاردنية "يتبين فيما يتعلق بالرفع بأن الدعوى قدمت بعد فوات الميعاد أن قرار مصادرة جواز المستدعي هو من القرارات المستمرة التي يجوز الطعن فيها دون التقيد بميعاد" (محكمة العدل العليا الأردنية، 29-3-1973) وبمفهوم المخالفة فإن القرارات الإدارية ذات الأثر الفوري والحال والمباشر تعدّ قرارات إدارية غير مستمرة، مثل قرارات التعيين والترقية وهدم منزل آيل للسقوط، وعليه يكون الطعن بالإلغاء على هذه القرارات في خلال ميعاد الطعن على خلاف الوضع بالنسبة للقرارات الإدارية المستمرة التي يمتد ميعاد الطعن بالنسبة لرفع دعوى إلغائها.

مع استمرارية الأثر في القرار الإداري المستمر يكون كذلك استمرارية مصلحة رافع الدعوى في دعواه وهذا ما أخذت به المحكمة الإدارية الأردنية بقولها تعتبر المصلحة مناطا لدعوى ويشترط لقبول دعوى الإلغاء استمرار المصلحة للطاعن ابتداء من أقامتها وحتى صدور الحكم فيها (المحكمة الإدارية الأردنية 2015/381).

كذلك فأنه يشترط لاعتبار القرار من القرارات الإدارية المستمرة أن يكون من حق الإدارة إعادة النظر في موضوع القرار بناءً على طلب جديد عند تغير الظروف التي استوجبت رفض الطلب الأول (محكمة العدل العليا الأردنية 1970/69).

وفي ذلك قضت محكمة القضاء الإداري المصرية " أن القرار الصادر بوضع الشخص في قوائم الممنوعين من السفر هو بطبيعته قرار ذو أثر مستمر مما يجعل له الحق في أن يطلب رفع اسمه من القوائم في كل مناسبة تدعو إلى السفر للخارج، وكل قرار برفض طلبه يعتبر قراراً جديداً يحق له الطعن فيه بالإلغاء، ووقف التنفيذ استقلالاً" (محكمة القضاء الإداري المصرية، 17-5-1960).

ثانياً: امتداد ميعاد الطعن حيالها

يشترط كأصل عام لقبول دعوى إلغاء القرار الإداري أن ترفع الدعوى خلال مدة معينة، فالمشرع الأردني في المادة 8/أ من قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014 والقانون المصري والقانون الكويتي في المادة 7 من المرسوم بقانون رقم 20 لسنة 1981 المعدل بقانون رقم 61 لسنة 1982 بشأن إنشاء الدائرة الإدارية بالمحكمة الكلية، وتعدّ هذه المدة مناسبة كونها توفق بين عدم إطالة أمد التقاضي لاستقرار المراكز القانونية وبين منح المخاطب بالقرار المدة الكافية لدراسته وتحديد موقفه منه.

إلا أنه ورد في اجتهادات الفقه وتطبيقات القضاء استثناء على هذا الأصل بخصوص بعض أنواع القرارات الإدارية، ومنها المعدومة والمستمرة التي هي موضوع بحثنا بمد ميعاد الطعن في القرار بالإلغاء وعدم التقيد فيه، فقد قضت محكمة العدل العليا الأردنية بقولها بما أن المشرع لم يحدد للمستدعى ضده مدة معينة يتعين عليه إصدار قرار بالرد على طلب المستدعي الحصول على جواز سفر أردني دائم فإن امتناعه عن ذلك يعدّ قراراً إدارياً مستمراً لا يتقيد الطعن فيه بميعاد حيث ينفتح ميعاد جديد عند كل طلب جديد يتقدم به صاحب الشأن (محكمة العدل العليا الأردنية 2000/528)

فقد قضت محكمة القضاء الإداري المصرية بأن "القرارات المستمرة يجوز الطعن فيها في أي وقت دون التقيد بميعاد معين وذلك لأن القرار يتجدد من وقت لآخر على الدوام بخلاف القرارات الوقتية التي تخضع للميعاد" (محكمة القضاء الإداري المصرية، قضية رقم 904 لسنة 1959)، وعليه فلو قامت الإدارة بإصدار قرار بإيداع شخص في مستشفى الطب

النفسي وتم هذا الإيداع فيحق لهذا الشخص وممثليه القانونيين رفع دعوى إلغاء هذا القرار في أي وقت دونما يتقيد بميعاد الطعن الذي حدده المشرع وهذا بسبب استمرارية الأثر القانوني للقرار كون الشخص المخاطب فيه لم يتم إخراجه من المستشفى.

محكمة التمييز الكويتية قضت: إن جهة الإدارة في أدائها لوظيفتها إنما تعبر عن إرادتها بقرارات قد تصدر بناء على سلطة تقديرية أو سلطة مقيدة ويكون ذلك في الحالة الأخيرة في المجال الذي لم يترك فيه المشرع لها حرية التقدير من حيث المنح أو المنع وحينئذ قد تكشف الإدارة عن موقفها بقرار صريح أو ضمني تدل ظروف الحال دون إفصاح على موقف الإدارة ورأيها ويكون قرارها هذا إيجابياً إلا أنها قد تمتنع عن إصدار القرار المتعين عليها اتخاذه وفقا للقوانين واللوائح، فيعد هذا منها قرارا سلبيا وهذا القرار السلبي هو قرار متجدد على الدوام كالقرار المستمر لذا فإن ميعاد الطعن فيه بالإلغاء لا يتقيد بميعاد الستين يوما المنصوص عليه في المادة السابعة من القانون رقم 20 لسنة 1981 والمعدل بقانون رقم 61 لسنة 1982 بإنشاء دائرة بالمحكمة الكلية لنظر المنازعات الإدارية بل يظل مفتوحا ما بقيت حالة الامتناع. (محكمة التمييز الكويتية 2000/845)

إن المشرع الأردني عدّ أن تقديم طلب الاستقالة من الموظف العام للإدارة وامتناع الإدارة عن إصدار قرارها بقبول الاستقالة خلال 30 يوم يكون قرارًا بالرفض لهذه الاستقالة يمكن الطعن لدى المحكمة الإدارية الأردنية وفق نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 82 لسنة 2013.

أما المشرع الكويتي وفق نظام الخدمة المدنية الكويتي فإنه إذا مرت فترة زمنية على تقديم الموظف لاستقالته دون البت فيها فإنها تعدّ مقبولة بحكم القانون.

وقد قضت محكمة القضاء الإداري المصرية أن القرارات الحكمية وخاصة القرار الحكمي بالرفض، يتعين الطعن فيها بالإلغاء خلال ستين يوماً من تاريخ انقضاء المدة المحددة قانونا للإدارة لكي تصدر خلالها القرار الإداري وإلا كانت الدعوى غير مقبولة لفوات الميعاد (خليفة، 2004) ولكن إذا حدد المشرع مدة للإدارة لإصدار القرار ولم تصدره خلالها يكون القرار عندها ضمنيا وليس سلبيا إذ لا يشترط في القرار سلبي تحديد مدة معينة لإصداره وبالتالي لا يجوز الخلط بين القرار الإداري السلبي والضمني، فالقرار الإداري الضمني هو قرار وقتي وليس مستمراً وهذا لا يعد استثناء على القرار الإداري المستمر. (سعد، 2010) (محكمة التمييز الكويتية 2000/499)

فلو تم تنفيذ القرار الإداري المستمر تنفيذاً تاماً لأصبح ميعاد الطعن سارياً من تاريخ تمام التنفيذ وحتى انتهاء الميعاد وبالتالي فأنه إذا توقف القرار من انتاج الآثار لا يعود قرار إداري مستمر وإنما قرار إداري وقتي، فقد قضت في ذلك المحكمة الإدارية العليا المصرية بأنه (لما كان الأساس القانوني في عدم التقيد بمواعيد الطعن في القرارات السلبية يقوم على فكرة استمرارها وعدم انتهائها، فإن الأمر لا يكون كذلك إذا ما كان الوضع قد أخذ طريقه إلى التنفيذ الفعلي بالنسبة إلى القرار السلبي، إذ أنه بتمام هذا التنفيذ يبدأ ميعاد الطعن فيه) (المحكمة الإدارية المصرية، 350 لسنة 1968)، فالأساس القانوني في عدم التقيد بمواعيد الطعن في القرارات السلبية هو فكرة استمرارها وعدم انتهائها في انتاج آثارها القانونية (جمال الدين، 1992).

ثالثاً: يكون إيجابياً أو سلبياً:

من المسلم به أن أبرز التطبيقات القانونية لفكرة القرارات الإدارية المستمرة تتمثل في القرارات السلبية بالامتناع، وهذا ما دفع التقليديين من الفقه والقضاء إلى التمسك بهذه التطبيقات كأنها الصورة الوحيدة للقرار الإداري المستمر، مغفلين بذلك الصورة الأخرى وهي القرارات الإدارية المستمرة الإيجابية (السناري، 1994).

إلا أن الفقه الحديث قد انتبه إلى هذا الإغفال إذ قال جانب منهم (بيد أنه لا ينبغي أن يفهم مما تقدم أن القرارات السلبية بالامتناع هي وحدها المثال الوحيد للقرارات المستمرة، إذ قد تتمثل تلك الأخيرة في قرارات إيجابية) (السناري، 1994)، فالقرار الإداري المستمر من الممكن أن يكون سلبياً بالامتناع أو إيجابياً بالإصدار بالتالي فأن القرار الإداري السلبي بالصورة الايجابية يكون دائما بالرفض، حيث إنه لا يقصد بالسلبية الرفض أو بالإيجاب القبول كما يفهم البعض (خالد، 2006)، قضت محكمة العدل العليا الأردنية بقولها استقر اجتهاد القضاء الإداري أنه إذا القرار الإداري ليس من الواجب الإدارة اتخاذه وكان متروكا لمحض تقديرها فأن سكوت الجهة الإدارية عن اتخاذ مثل هذا القرار لا يشكل الامتناع ولا يكون ثمة قرار إداري يمكن الطعن به كما لا يمكن نسبة صدور قرار سلبي بالامتناع إلى الجهة الإدارية المختصة (محكمة العدل العليا الأردنية 1998/34)

قانون القضاء الأردني رقم 27 لسنة 2014 في المادة 8/هـ اعتبر رفض الجهة المختصة اتخاذ القرار أو امتناعها عن ذلك تبدأ مدة الطعن بعد انقضاء ثلاثين يوماً من اليوم التالي لتاريخ تقديم المستدعي طلبا خطيا لتلك الجهة لتتخذ ذلك القرار.

إذ قضت محكمة التمييز الكويتية – الدائرة الإدارية بأنه

(من المقرر أن القرار الإيجابي هو القرار الذي تكشف به الإدارة عن موقفها بالمنح أو المنع، وقد يكون صريحاً أو ضمنياً تدل ظروف الحال – دون إفصاح – على موقف الإدارة ورأيها وقد عرف القرار الإيجابي المستمر هو قرار صريح تصدره الإدارة بالمنح أو المنع فينجلي فيه موقفها الإيجابي إزاء الطاعن (جمال الدين، 2004)، أما القرار السلبي هو قرار ناتج عن موقف سلبي تتخذه الإدارة بالامتناع أو الرفض أيضا عن اتخاذ إجراء معين ألزمها باتخاذه القانون (عكاشة، 1987) وما اكدته محكمة التمييز الكويتية على ان امتناع الإدارة عن إصدار قرار كان يتعين عليها اتخاذه وفقاً للقوانين واللوائح (مجموعة القواعد التي قررتها محكمة التمييز الكويتية، 1999) (محكمة التمييز الكويتية 1997/3/10) (محكمة التمييز الكويتية 2001/571)

كما أننا نرى أن سلبية أو إيجابية القرار الإداري المستمر تعتمد على موقف المخاطب بالقرار، فمن الممكن أن يكون إيجابياً بإصدار الإدارة لقرار معين يكون نافذاً بحق المخاطب به بعد علمه ولا يقوم هذا الأخير بأي إجراء تجاه القرار، فيظل حقه قائماً برفع دعوى الإلغاء ما دام القرار مستمراً في إحداث الأثر القانوني، أما إذا طلب المخاطب بالقرار من الإدارة سحب القرار وامتنعت الإدارة عن ذلك أصبحنا أمام قرار إداري آخر يكون سلبياً في ذات الموضوع والطعن فيه بالإلغاء يكون بيد المخاطب به، وفي الحالة الأخيرة لم تستقر أحكام القضاء على أي من القرارين يصح الطعن بالإلغاء فتارةً أخذت بالقرار الإيجابي وتارةً أخرى أخذت بالقرار الثاني السلبي (اسماعيل، 1993/1992).

بالتالي يمكن القول إن الطلب الجديد المقدم من الطاعن هو الذي يجعل الميعاد مستمرا وليس القرار الأول فلابد من تقديم طلب في كل مرة يرغب المخاطب بالقرار بالطعن به.

وأن القرار الإداري المستمر سواء أكان ايجابا أم سلبيا له آثار قانونية وإلا لما كنا أمام قرار إداري أصلاً.

المبحث الثاني: الرقابة على القرار الإداري المستمر

لما كان القرار الإداري المستمر قراراً إدارياً كما أسلفنا فإن أسباب الطعن به تتم بذات أسباب الطعن في القرار الإداري العادي الوقتي، وسنتناول في هذا المبحث الآثار القانونية للقرار الإداري المستمر (امتداد ميعاد الطعن والسحب) وهما الشكل والسبب دون عيب مخالفة القانون وإساءة استعمال السلطة؛ لأن أكثر الطعون بالقرارات الإدارية المستمرة تكون من خلال عيب الشكل وعيب السبب وكون ميعاد الطعن بالقرار الإداري بدعوى الإلغاء هو نفسه ميعاد سحب الإدارة للقرار الإداري الأمر الذي يجعلنا نتناول الرقابة الإدارية التلقائية ضمن الحديث عن ركن الشكل والإجراءات، ثم نتناول الرقابة الإدارية بناء على تظلم والرقابة القضائية في سياق الحديث عن ركن السبب، وهذا تأسيساً على الواقع القانوني الذي أثبت أن أكثر ما يدفع الإدارة إلى مراقبة القرارات الإدارية الصادرة عنها هو ركن الشكل والإجراءات كونه أسهل مخالفات القانون واللوائح اتضاحاً وكون بقية أركان القرار الإداري تصعب الرقابة على توفرها من عدمه إن لم يتدخل المخاطب بالقرار الإداري ويحدد موقفه من القرار، وأن ركن السبب هو أكثر الأركان دافعاً للمخاطب بالقرار الإداري ضمن الحدود التي رسمها المشرع بأن يتظلم أو أن يرفع دعوى الإلغاء ضد هذا القرار دفعاً بتوافر عيب السبب، وهذا ما سنتناوله تفصيلاً كالتالي:

المطلب الأول: ركنا الشكل والإجراءات:

يعرف الشكل بأنه الصورة التي يصدر بها القرار الإداري أي إفراغ القرار في شكل خاص يستوجبه القانون، والإجراءات بأنها هي الخطوات التمهيدية التي يجب أن يمر بها القرار الإداري قبل صدوره (شطناوي، 2003)، وقد نص قانون القضاء الإداري الأردني رقم 27 لسنة 2014 في المادة 7/أ/3 على عيب الشكل، ووفقاً لقرينة السلامة فإن الأصل في القرار الإداري الصحة ما لم يثبت تخلف أحد المتطلبات التي حددها المشرع في القرار الإداري المعني سواء أكانت مطلوبة قبل الإصدار أو حينه أو بعده.

ومن أبرز أمثلة الشكل في القرار الإداري، التي وردت في التشريعات الإدارية المقارنة الكتابة والتسبيب والتاريخ، أما أمثلة الإجراءات فهي التصديق والتنسيب، فقد قضت محكمة العدل الأردنية بأنه (استقر الاجتهاد على أنه إذا اشترط المشرع وجود تنسيب بالشكل الذي حدده القانون وبغض النظر عن عما إذا كان هذا التنسيب ملزماً للإدارة أم غير ملزم، فإن القرار الصادر بالاستناد إلى تنسيب غير قانوني يعدّ مخالفاً للقانون ويتعين إلغائه) (الخطيب، 2001).

والقرار الإداري المستمر يستمد من النصوص القانونية وتؤكد عليه الاجتهادات القضائية، ولكن لم يتم تحديد شكل أو إجراء معين محدد للقرار الإداري المستمر، كونه أصلاً قراراً إدارياً لا يتمتع بصفة الاستمرار التي تميزه إلا بعد صدوره وإتيانه لآثاره الماسة بالمراكز القانونية بشكل مستمر على الرغم من إمكان توقع مثل هذه الآثار قبل إصدار القرار، الأمر الذي يخضعه لنفس الشكل والإجراء المتعلقين بالقرار الإداري.

إلا أن توفر ركني الشكل والإجراءات في القرار الإداري المستمر له من الأهمية البالغة قدراً يدخله ضمن محور الحديث عن الأثر القانوني لاعتبار القرار الإداري مستمراً

بالنسبة للإدارة، أو ما يمكننا تسميته بالرقابة الذاتية، والتي يكون الدور الإيجابي فيها للإدارة دونما تدخل من المخاطب بالقرار الإداري، كون ركني الشكل والإجراءات هما أبرز حالات الواقع القانوني بهذا الخصوص.

تكون الرقابة ذاتية (عندما تقوم الإدارة من تلقاء نفسها بفحص مدى مشروعية القرار الإداري الصادر عنها) (جمال الدين، 1992)، فلها أن تتركه دون مساس إن وجدته سليماً مطابقاً للقانون، ولها أن تسحبه أو أن تعدله إن تأكد لها عدم مشروعيته.

وبالنسبة لعيب الشكل والإجراءات (ركنا الشكل والإجراءات) فهما من أكثر صور رقابة الإدارة على ذاتها فيما تصدره من قرارات إدارية، حيث أتى الواقع بحالات عديدة لا تحصر قامت فيها الإدارة بسحب وتعديل قراراتها الإدارية بسبب عدم مشروعيتها لوجود عيب الشكل والإجراءات، وخاصة القرارات المستمرة منها لخطورة آثارها بالنسبة للمراكز القانونية من حيث التجدد ولانتباه بعض هذه الإدارات إلى ذلك.

ومن المتفق عليه فقهاً والمقر قضاء أن عدم توفر أي من أركان القرار الإداري، ومنها ركناً الشكل والإجراءات يكون جزاؤه متوقفاً على وفق جسامة العيب الذي شاب القرار الإداري، فإن كان بسيطاً فإنه يكون قابلاً للإبطال خلال مدة الطعن بالقرار الإداري عن طريق السحب أو الإلغاء وإلا تحصن بعدها، وإن كان جسيماً أو جوهرياً فإن القرار يكون منعدماً يجوز سحب الإدارة له أو إلغاء القضاء له دونما تقيد بميعاد الطعن كحال القرار الإداري المستمر (محكمة العدل العليا الأردنية 1991/98 وقانون القضاء الإداري الأردني رقم 27 لسنة 2014 المادة 8/و)

فلا جدال في أن القرار الإداري المستمر المعيب بعيب الشكل والإجراءات يكون للإدارة أن تسحبه أو للقضاء أن يلغيه دونما تقيد بالميعاد الذي حدده المشرع طالما كان القرار قائما، حتى ولو كان العيب بسيطاً، فلا يتحصن القرار بمرور ميعاد الطعن والسحب كونه قرار إداري مستمر أثره على المركز القانوني للمخاطب بالقرار متجدد وقائم.

وعلى سبيل المثال فلو ترك المشرع الخيار للإدارة في إصدار قرار منع السفر بأن تتحصل على تنسيب من إدارة أخرى معينة قبل إصدار قرار المنع، فلو قامت الإدارة المختصة بأخذ التنسيب من إدارة تختلف عن الإدارة التي حددها المشرع وأصدرت القرار على أساس ذلك، فيعدّ هذا العيب بسيطاً ولكنه لا يترك أثره على القرار الإداري المستمر أي أنه لن يتحصن بمرور ميعاد الطعن ويحق للإدارة سحبه أو تعديله في أي وقت يكتشف فيه هذا العيب على الرغم من كونه بسيطاً، ولا يقوم الجدال على المثال السابق نفسه لو كان العيب جوهرياً وجسيماً كتطلب المشرع للتنسيب الوجوبي قبل إصدار القرار وأغفلت الإدارة ذلك وأصدرت قرارها، وهذا لأنه هنا اجتمع سببين يمددان ميعاد الطعن بالقرار الإداري إلى تاريخ الانقضاء.

ومن المستقر عليه في أحكام القضاء الإداري عموماً أنه لا يجوز للإدارة سحب وتعديل القرار الإداري السليم، إلا أنه قد يثور الخلاف حول القرار الإداري المعيب الذي تقوم الإدارة بتعديله جزئياً أو تصحيحه خلال مدة الطعن، الذي يعد بمثابة قرار ثانٍ فهل توفق مدة الطعن على أساس تاريخ إصدار القرار الأول أم تاريخ القرار بالتعديل وهذا ما اختلفت فيه الأحكام القضائية فتارة أخذت بالقرار الأول وتارة أخرى أخذت بالقرار الثاني (الخطيب، 2001)، وبرأينا أنه من الواجب الاعتداد بالقرار الثاني وحساب تاريخ الطعن من تاريخ صدوره لأن ذلك بتقديرنا لن يؤثر على حسن سير المرافق العامة أو يخل بالنظام العام بالقدر الذي يكون تأثير الأخذ بالقرار الأول جسيماً على مصلحة المخاطب بالقرار الإداري وهذا انطلاقاً من مبدأ الموازنة، ومن المؤكد أن هذا الخلاف ليس ذي أهمية في سياق الحديث عن القرارات المستمرة كونها لا يخضع الطعن فيها بالإلغاء أو سحبها من قبل الإدارة لمدة الطعن أصلاً.

المطلب الثاني: ركن السبب:

يعرف السبب بأنه (حالة واقعية أو قانونية بعيدة عن رجل الإدارة، ومستقلة عن إرادته، تتم فتوحي له بأنه يستطيع أن يتدخل وأن يتخذ قراراً ما) (الطماوي، 2006)، وبمعنى آخر هو دافع ومبرر موضوعي لإصدار القرار الإداري، وقد نص عليه قانون القضاء الإداري الأردني رقم 27 لسنة 2014 في المادة 7/أ/5 على عيب السبب.

والإدارة تخضع لرقابة القضاء الإداري بخصوص صحة تقدير وتقرير وجود السبب الذي يستند عليه القرار الإداري ومدى تعلقه بالمخاطب بالقرار الإداري وهذا على وفق السلطة المقيدة أو التقديرية التي حددها لها المشرع، والسبب قد يكون حالة واقعية مثل انتشار وباء في منطقة معينة.

والسبب كركن من أركان القرار الإداري أكثرها اتصالاً بالأثر المترتب على القرار المستمر (امتداد ميعاد الطعن والسحب) تطبيقاً على الرقابة الإدارية بناء على التظلم والرقابة القضائية، وهذا كونه أكثر وضوحاً للتحقق منه بالنسبة للمخاطب بالقرار الإداري المستمر ذو الأثر المتجدد والقائم على المركز القانوني له، إلا أن ذلك يتوقف على كشف الإدارة مصدرة القرار عن السبب الذي أسست عليه قراراها (التسبيب)

من عدمه، فلو كشفت الإدارة عن السبب لأمكن للمخاطب بالقرار تقيم صحته واتصاله به من عدمه، أما إذا لم تكشف الإدارة عن سببها فنكون أمام أمرين:-

الأول:- أن يكون المشرع قد ألزم الإدارة بتسبيب قرارها، وهنا يكون للمخاطب بالقرار الإداري أن يتظلم أو أن يطعن بالإلغاء على أساس ذلك.

الآخر:- أن لا يكون المشرع قد ألزم الإدارة بالكشف عن سبب القرار، وهنا يكون أمام المخاطب بالقرار إما التظلم أو أن يطعن أمام القضاء بالقرار بالإلغاء لانعدام السبب أو لانقطاع صلته به بما سيجبر الإدارة على الكشف عن هذا السبب.

وبانطباق ما سبق على القرار الإداري المستمر يتعين علينا تناول عيب السبب (عدم توفر ركن السبب) عبر طريقي الرقابة على القرار الإداري عموماً والمستمر خاصة والتي يكون فيهما دور المخاطب بالقرار إيجابياً كالتالي:-

الفرع الأول: الرقابة الإدارية بناء على تظلم:

نص قانون القضاء الأردني رقم 27 لسنة 2014 في المادة 8 فقرة أ:مع مراعاة ما ورد في أي قانون آخر وأحكام الفقرتين من هذه المادة تقام الدعوى لدى المحكمة الإدارية باستدعاء يقدم إليها خلال ستين يوما من اليوم التالي لتاريخ تبليغ القرار الإداري المشكو منه للمستدعي أو نشره في الجريدة الرسمية أو بأي وسيلة أخرى بما في ذلك الوسائل الالكترونية إذا كان التشريع ينص على العمل بالقرار الإداري من ذلك التاريخ أو يقضي بتبليغه لذوي الشأن بتلك الطريقة ج: إذا كان التشريع ينص على جواز التظلم من القرار الإداري فيجوز الطعن في هذا القرار خلال المدة المنصوص عليها في الفقرة أ من هذه المادة، ويجوز الطعن في القرار الصادر بنتيجة التظلم إذا كان قد تم تقديم التظلم وفقا للمواعيد والإجراءات المحددة في ذلك التشريع وذلك خلال المواعيد المنصوص عليها في هذه المادة.

فقرة د: إذا نص التشريع على وجوب التظلم من القرار الإداري فلا يجوز الطعن في القرار أمام المحكمة الإدارية إلا بعد إجراء هذا التظلم، ويكون القرار الصادر بنتيجة التظلم خاضعا للطعن أمام هذه المحكمة.

وأنه لا رقابة لمحكمة العدل العليا على التظلم المتعلق بالقرارات الصادرة عن الجهة الإدارية طالما أن العقوبة التي يتم إيقاعها تتناسب مع المخالفة المرتكبة أو تقل النزاعات الموظف العام هدفها المصلحة العامة (محكمة العدل العليا الأردنية رقم 2012\302) (المحكمة الإدارية الأردنية رقم 2015\141).

إن القرار الإداري القابل للطعن بالإلغاء وخاصة في قرارات التظلم أمام المحكمة الإدارية هو القرار الإداري النهائي الذي أثر بالمركز القانون للطاعن وفق المادة (5أ) من قانون القضاء الإداري رقم (27) لسنة 2014 (المحكمة الإدارية العليا الأردنية رقم 2015\94، 2015\31)، (المحكمة الإدارية الأردنية 2014\298، 2014\279، 2014\125، 2015\246)، (محكمة العدل الأردنية رقم 2008\60، 2008\66).

هذا النوع من الرقابة يتحقق (عندما تكتشف الإدارة عدم مشروعية تصرفها أو عدم ملاءمته نتيجة تظلم يرفع إليها ممن أضيروا نتيجة هذا التصرف من الأفراد غالب الأحيان) (جمال الدين، 1992)، وقد يكون هذا التظلم ولائياً إلى رجل الإدارة مصدر القرار، أو رئاسياً إلى رئيس رجل الإدارة مصدر القرار، وقد يحدد المشرع في بعض الحالات لجان خاصة تشكل للنظر في جدية التظلمات وهذا ما يشكل ضمانة أكبر في الرقابة الإدارية.

والأصل أن يكون الحق في التظلم اختيارياً للمخاطب بالقرار الإداري، إلا أنه واستثناء قد يحدد المشرع حالات معينة يجعل فيها التظلم وجوبياً على المخاطب بالقرار الإداري قبل الطعن أمام القضاء بالقرار الإداري، وفي الحالتين يجب أن يكون التظلم خلال مدة الطعن وإلا تحصن القرار وإن الأثر القانوني المترتب على التظلم هو انقطاع ميعاد الطعن في القرار الإداري مثلما نص المشرع الكويتي في المادة السابعة من قانون إنشاء المحكمة الإدارية (اسماعيل، 1993/1992) حيث أوجب المشرع الكويتي أن يبت في التظلم خلال ستين يوماً من تاريخ تقديمه وقرار رفضه يجب أن يكون مسبباً ومرور مدة الستين يوماً دون بت الإدارة في التظلم يعدّ رفضاً ضمنياً، ثم يوفق ميعاد رفع الدعوى في حالة رفض التظلم من تاريخ الرفض الصريح أو انتهاء مدة البت بالتظلم كرفض ضمني.

تقييم كفاءة الموظف عدا شاغلي الوظائف العليا، كيفيته بتقرير يقدمه رئيسه إلى من يليه في المسؤولية لإبداء رأيه ثم عرضه على لجنة شؤون الموظفين لاعتماده بقرار إداري نهائي مستوفيا أركانه ومقومات نفاذة لا يغير من ذلك إجازة المشرع للموظف أن يتظلم من هذا القرار أمام ذات اللجنة (مجموعة القواعد القانونية التي قررتها محكمة التمييز الكويتية من 2002\1\1 حتى 2006\12\31).

وكذلك أكدت محكمة التمييز الكويتية على أنه في حالة التظلم الاختياري يمكن الطعن مباشرة أو تقديم تظلم أما في التظلم الاجباري أن عدم تقديم التظلم يؤدي إلى رد الدعوى شكلاً (محكمة التمييز الكويتية رقم 466 /2009).

أما المشرع المصري فقد حدد الآثار المترتبة على رفض الإدارة الصريح للتظلم المقدم إليها في المادة (24) من قانون

مجلس الدولة المصري رقم (47) لسنة 1972: ينقطع سريان هذا الميعاد بالتظلم إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو الهيئات الرئاسية ويجب أن يبت بالتظلم قبل (60) يوم من تاريخ تقديمه وإذا صدر القرار بالرفض وجب أن يكون مسببا، ويعتبر مضي (60) يوم على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه السلطات المختصة بمثابة رفضه ويكون ميعاد رفع الدعوى بالطعن في القرار الخاص بالتظلم (60) يوم من تاريخ انقضاء (60) يوم المذكورة.

المحكمة الإدارية العليا المصرية "إنه لا ينبغي تأويل هذه النصوص تأويلا حرفيا يخرجها من الغرض من وصفها، إذ لا معنى لانتظار انقضاء الميعاد إذا عمدت الإدارة للبت في التظلم قبل انقضاء...، وكذلك إذا استعجل ذوو الشأن مراجعة القضاء ثم أنقضى الميعاد خلال سير الدعوى، فإن الإدارة وقد تكشف في الحال عن..... إذا هي نصت عليهم التعجل بإقامة الدعوى دون انتظار فوات الميعاد.(مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا المصرية، 1995–1965).

وبالنسبة لأثر ذلك على القرار الإداري المستمر فهو يقتصر على أن المخاطب بالقرار فيه يكون له التظلم من القرار، إلا أن ذلك لا يؤثر في امتداد ميعاد الطعن بالنسبة له بسبب تجدد واستمرارية أثر القرار على مركزه القانوني.

ففي حال صدور قرار إداري مستمر بشطب اسم متعهد من قائمة المتعهدين وسببت الإدارة طوعاً أو إلزاماً هذا القرار بارتكاب هذا المتعهد لمخالفة ما جازاها المشرع بالشطب، ثم تبين أن هذه المخالفة غير صحيحة أو غير منسوبة للمخاطب للقرار، فيحق حينها للمخاطب بالقرار أن يتظلم منه أمام الإدارة وينتظر مدة الستين يوماً للبت في تظلمه من قبل الإدارة، فإن تم الرفض ضمناً أو صراحةً من قبل الإدارة كان له أن يباشر رفع دعواه بالطعن بهذا القرار بالإلغاء لعدم المشروعية بسبب العيب في السبب (شطناوي، 2004)

إلا أن التساؤل قد يثور في حالة عدم إلزام المشرع للمخاطب بالقرار الإداري المستمر بالتظلم، أي أن يكون تظلمه اختيارياً، فإن تظلم أمام الإدارة هل يتقيد بالمدة الخاصة ببت الإدارة في التظلم وبعدها يطعن أمام القضاء، أم يكون له الطعن بالإلغاء أمام القضاء دونما انتظار لبت الإدارة في تظلمه خلال المدة القانونية؟

نرى في هذه الحالة أنه لما كان هذا القرار الإداري مستمراً وكان المشرع لم يلزم المخاطب به أن يتظلم من القرار فإن له أن طعن بالإلغاء أمام القضاء دون أن ينتظر نتيجة بت الإدارة في تظلمه من خلال المدة التي حددها المشرع، وسندنا في ذلك هو أن التقييد لا يكون إلا استثناء وأن الطعن بالقرار الإداري المستمر لا يتقيد بميعاد الطعن أصلاً لكي نقيده بميعاد البت في التظلم من قبل الإدارة الذي نراه ملزماً فقط في حالة إن جعل المشرع التظلم وجوبياً قبل الطعن بالإلغاء، وبالطبع نرى سريان هذا الإطلاق أيضاً على وقت التظلم، فيحق للمخاطب بالقرار الإداري المستمر التظلم من القرار حتى ولو انقضى ميعاد الطعن، وهذا على خلاف القرار الإداري العادي الذي يجب أن يكون التظلم فيه خلال مدة الطعن ليقطعها.

ثانياً: الرقابة القضائية:

تعدّ هذه الرقابة أهم وسائل الرقابة على القرار الإداري، إذ إن القضاء هو الملاذ الأخير للمخاطب بالقرار الإداري من تعسف الإدارة، فأمام القضاء يطعن بإلغاء القرار الإداري خلال مدة الطعن بالنسبة للقرار غير المستمر، ولا يتقيد الطعن بالقرار المستمر بذلك، إلا أن القاضي في هذه الوسيلة لا يستطيع التدخل من تلقاء نفسه (اسماعيل، 1992/1993).

وهذه الوسيلة هي الصورة الأخرى لموقف المخاطب بالقرار الإداري منه، فيكون فيها فعله الإيجابي بالطعن بالإلغاء أمام القضاء الإداري بعد تقييمه شخصياً للقرار.

وبالنسبة لعيب السبب (عدم توافر ركن السبب) فهذه الوسيلة هي خير جهة محايدة تقيم القرار ومدى صحة سببه واتصاله بالمخاطب بالقرار الإداري المستمر سواء أكان قضاءً موحداً أم مزدوجاً، حيث يكون له أن يطعن أمام القضاء بإلغاء هذا القرار دون التقيد بميعاد الطعن حتى تاريخ انقضاء القرار الإداري المستمر.

بالتالي يظهر مما سبق أن هناك أهمية كبيرة للرقابة القضائية على القرارات الإدارية المستمرة في كل من الأردن ومصر والكويت ومن هذه التطبيقات القضائية التي تعتبر بعض القرارات هي قرارات إدارية مستمرة، سوف يتم ذكر المحكمة التي أصدرت ورقم القرار والسنة دون تفاصيل القرار تجنبا لعدم الحشو في البحث وحتى يتمكن أي باحث بالرجوع إلى هذه القرارات بسهولة:

1–قرارات المنع من السفر: (محكمة القضاء الإداري المصري 17 /1960/5) (محكمة العدل الأردنية 1973/3/29 و1995/6/18).

2–قرارات شطب اسم أحد المتعهدين من سجل الموردين: (المحكمة الإدارية العليا المصرية 1984/2/25).

3– القرارات السلبية: (المحكمة الإدارية العليا المصرية 1961/5/20 و1968/8/13) (محكمة العدل العليا الأردنية 1982/9/22 و1999/5/29 و1994/1/19) (محكمة الاستئناف العليا الكويتية 1986/349 و1986/1629 و1987/827)

4- المطالبات المالية: (محكمة العدل العليا الأردنية 1995/10/1 و1993/6/30 و1997/12/13 و1997/4/22 و1994/3/26).

الخاتمة

إن فكرة القرارات المستمرة ليست فكرة جديدة في عالم القانون ففي القانون الجزائي هناك ما يسمى الجريمة المستمرة وفي تأديب الموظف العام هناك ما يسمى المخالفة المسلكية المستمرة وهذا الاستمرار يبرر قانونا ملاحقة الفاعل مرة ثانية دون أن يخل بقاعدة عدم جواز معاقبة ذات الشخص عن الفعل مرتين.

إن القرار الإداري المستمر هو قرار عادي تتجمع فيه جميع عناصر القرار وشروطه لكنه يتميز باستمرار إنتاج آثاره القانونية، حيث يملك صاحب الشأن مخاصمته قضائيا دون التقيد بميعاد الطعن القضائي وبمعنى آخر ما دام قائما ومنتجا لآثاره القانونية، وأن القرار الإداري المستمر يمنح المخاطب بالقرار الإداري عدم تقيد الطعن فيه وإمكانية سحبه أو تعديله من قبل الإدارة بالإلغاء بالميعاد الذي حدده المشرع وكونه إما قرار سلبي أو إيجابي.

النتائج

1- القرار الإداري المستمر هو: هو القرار الذي ينتج عن امتناع جهة الإدارة عن اتخاذ موقف معين أو اصدار قرار محدد إذا لم يحدد المشرع للإدارة مدة معينة يتعين عليها خلالها اتخاذه ففي مثل هذه الحالة يعتبر امتناع الجهة الإدارية بمثابة قرار إداري مستمر لا يتقيد الطعن فيه بميعاد رفع دعوى الإلغاء إذ ينتج ميعاد جديد عند كل طلب جديد يقوم به صاحب الشأن الأمر.

2- الأساس القانوني لفكرة القرار الإداري المستمر كان مجلس الدولة الفرنسي ونقل عنه القضاء الإداري العربي ذلك.

3- مصر هي من أكثر الدول سرعة في الاستفادة من أحكام مجلس الدولة الفرنسي.

4- من أجل الموازنة بين دوام سير المرافق العامة وحماية الحقوق والحريات المكفولة دستوريا وجب أن لا يتقيد المخاطب بالقرار بميعاد الطعن الذي حدده المشرع لرفع دعوى إلغاء القرار الإداري ويجوز للإدارة سحبه في أي وقت تراه مناسباً.

5- من أهم خصائص القرار الإداري المستمر أنه قد يكون قرارًا سلبيًا أو ايجابيًا وكذلك يتميز عن غيره من القرارات باستمرار آثاره القانونية وامتداد ميعاد الطعن فيه.

6- أنواع القرارات الإدارية: القرارات الفورية وهي تلك القرارات التي ترتب آثارها القانونية دفعة واحدة ولا يتجدد بعدها إطلاقا، القرارات الوقتية وهي القرارات التي تحدث أثرها القانوني لمدة معينة، القرارات المستمرة هي التي تستمر في انتاج آثارها القانونية فترة زمنية غير محددة.

7- شروط اكتساب القرار الإداري صفة الاستمرار: أ- أن يكون هناك استمرارية في انتاج الأثر القانوني ب- أن لا يكون انتاج هذا الأثر مقيد بفترة زمنية معينة.

8- عيب الشكل والإجراءات هما من أكثر صورة رقابة الإدارة على ذاتها فيما تصدره من قرارات إدارية مستمرة.

9- ركناً الشكل والإجراءات يكون جزاؤهما متوقفاً على وفق جسامة العيب الذي شاب القرار الإداري، فإن كان بسيطاً فإنه يكون قابلاً للإبطال خلال مدة الطعن بالقرار الإداري عن طريق السحب أو الإلغاء وإلا تحصن بعدها، وإن كان جسيماً أو جوهرياً فإن القرار يكون منعدماً يجوز سحب الإدارة له أو إلغاء القضاء له دونما تقيد بميعاد الطعن كحال القرار الإداري المستمر.

10- إذا لم تكشف الإدارة عن سببها فنكون أمام أمرين:-

أ- أن يكون المشرع قد ألزم الإدارة بتسبيب قرارها، وهنا يكون للمخاطب بالقرار الإداري أن يتظلم أو أن يطعن بالإلغاء على أساس ذلك.

ب- أن لا يكون المشرع قد ألزم الإدارة بالكشف عن سبب القرار، وهنا يكون أمام المخاطب بالقرار إما التظلم أو أن يطعن أمام القضاء بالقرار بالإلغاء لانعدام السبب أو لانقطاع صلته به بما سيجبر الإدارة على الكشف عن هذا السبب.

11- هناك فرق بين التظلم الإجباري والاختياري، فالتظلم الإجباري يجب على صاحب المصلحة أن يتقدم به قبل اللجوء إلى القضاء وإلا ردت الدعوى شكلا، أما التظلم الاختياري فيكون الخيار لصاحب المصلحة بالتظلم للإدارة أو اللجوء إلى القضاء ولكن بالنسبة لأثر ذلك على القرار الإداري المستمر فهو يقتصر على أن المخاطب بالقرار فيه يكون له التظلم من القرار، إلا أن ذلك لا يؤثر في امتداد ميعاد الطعن بالنسبة له بسبب تجدد واستمرارية أثر القرار على مركزه القانوني.

التوصيات:

1- يجب على القضاء في كل من الأردن ومصر والكويت تحديد طائفة القرارات الإدارية المستمرة بسبب أنها تمس المركز القانوني والحقوق المكتسبة لأطرافها وكذلك بأنها استثناء على الأصل العام الذي يحدد ميعاد الطعن بمدة معينة.

2- يجب على المشرع الكويتي تعديل المادة السابعة من قانون إنشاء الدائرة الإدارية بأن تكون في أحد اتجاهين إما أن يطلق يد الإدارة فيترك لها أن تسبب قرار رفض التظلم من

عدمه، أو أن يضع عليها جزاء للرفض الضمني ما دام قد اشترط التسبيب في القرار الصحيح.

3- إن الإدارة قد تقوم بتعديل قرار معيب سواء بتعديله جزئياً أو تصحيحه خلال مدة الطعن، الذي يعد بمثابة قرار ثانٍ فهل توفق مدة الطعن على أساس تاريخ إصدار القرار الأول أم تاريخ القرار بالتعديل وهذا ما اختلفت فيه الأحكام القضائية فتارة أخذت بالقرار الأول وتارة أخرى أخذت بالقرار الثاني، ولهذا يجب أن تضاف فقرة إلى المادة 8 من قانون القضاء الأردني رقم 27 لسنة 2014 تحدد متى يتم بدء حساب مدة الطعن من القرار الأول أم الثاني وكذلك يجب أن ينص القانون الكويتي والمصري على ذلك.

3- يجب أن تضاف فقرة إلى المادة 8 من قانون القضاء الأردني رقم 27 لسنة 2014 تنص على أنه في حال كان التظلم اختياري يحق للمتظلم من القرار عدم انتظار رد الإدارة على هذا التظلم ورفع دعوى امام المحكمة الإدارية لأن الطعن بالقرار الإداري المستمر لا يتقيد بميعاد الطعن أصلا لكي نقيده بميعاد البت في التظلم المنصوص عليه في الفقرة هـ من نفس القانون، وهذا على عكس التظلم الاجباري الذي تكون انتظار رد الإدارة خلال المدة القانونية وجوبي، وكذلك يجب أن ينص القانون الكويتي والمصري على ذلك.

4- يجب اضافة فقرة في المادة 8 من قانون القضاء الإداري الأردني أن من حق المتظلم من القرار الإداري المستمر أن يتظلم من القرار حتى لو انقضاء ميعاد الطعن، وكذلك يجب أن ينص القانون الكويتي والمصري على ذلك.

5- يجب عمل دورات تدريبية للموظفين العاميين في كل من الأردن ومصر والكويت للتمييز بين أنواع القرارات الإدارية واختلاف الآثار القانونية المترتبة على كل منها.

المصادر والمراجع

أولاً: الكتب:

أبو العينين، م، 2006، دعوى الإلغاء، دار الجامعة الجديدة، الكتاب الأول، ص 139.

اسماعيل، خ، 1993/1992، دعوى الإلغاء ووقف تنفيذ القرار الإداري، د ن، ص 24.

جمال الدين، س، 1992، قضاء الملائمة والسلطة التقديرية للإدارة، الإسكندرية، منشاة المعارف، ص 208-211.

جمال الدين، س، 2004، الدعاوي الإدارية، الإسكندرية، منشأة المعارف، ص 89-344.

جمال الدين، م، 1998، القضاء الإداري في دولة الكويت، مطبوعات جامعة الكويت، ص 197

خليفة، ع، 2004، دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، د ن، ص 138-178.

السناري، م، 1994، القرارات الإدارية في المملكة العربية السعودية، د ن، ص 93.

الشريف، ع، 2000، أساليب الإدارة العامة وخضوعها لسيادة القانون، دار الكتب، ص 154.

شطناوي، ع، 2004، موسوعة القضاء ن الإداري، دار الثقافة، ط 1، ص467.

الطماوي، س، 2006، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، ص200.

عامر، ف، 2001، ميعاد رفع دعوى الإلغاء، دار الفكر العربي، ص285-287.

عبد الباسط، م، 2005، القرار الإداري التعريف والمقومات، دار الجامعة الجديدة، ص84.

عكاشة، ح، 1987، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، الإسكندرية، منشأة المعارف، ص304.

ثانياً: الرسائل الجامعة:

المعيدي، س، 2008، القرار الاداري المستمر في المملكة العربية السعودية، رسالة ماجستير، جامعة الملك عبدالعزيز، ص 129-136.

ثالثاً: الابحاث العلمية:

العنزي، س، الرقابة على القرار الإداري السلبي، بحث منشور، مجلة الحقوق الكويت، العدد 1، المجلد 34، ص 235 – 285.

2- الزيدي، خ، 2006، القرار الإداري السلبي، بحث منشور، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد 4، ص 228.

3- شطناوي، ع، 2002، القرار الإداري المستمر، بحث منشور، مجلة الشريعة والقانون، جامعة الشارقة، العدد السادس، ص 221- 226.

رابعاً: التشريعات والأحكام القضائية:

قانون القضاء الإداري الاردني رقم 27 لسنة 2014.

نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 82 لسنة 2013.

قانون إنشاء الدائرة الإدارية الكويتية – رقم 20 لسنة 1981 المعدل بقانون رقم 61 لسنة 1982.

قانون القضاء الإداري المصري.

مجلة نقابة المحامين الأردنيين.

مركز عدالة للأحكام القضائية.

Continuous Administrative Decision in Light of the Provisions of the Legislation and the Jordanian Judiciary: A Comparative Study

Nayef Al-Inizi *

ABSTRACT

The aim of the paper was to explain that compared Legislations in this study did not apply the continuous administrative decision but Fiqh and the law did. It also argued that the legal basis for the continuous administrative decision of the French Council which has special characteristics for this decision. In addition, it explained the fact that the defect of form and reason are the most common contesting of the legality of this decision, and that there are administrative and judicial control over that. The importance of this study is due to its relation to the acquired rights of the related people to the continuous administrative decision, and the confusion of continuous administrative decision with the negative administrative decision. The problem that encountered the researcher during writing this paper is the lack of related references.

The findings revealed that: one of the salience characteristics of the continuous administrative decision is that it may be a negative or a positive decision, as well as being distinguished from other decisions in its long lasted legal effects and the possibility to be contested after a long time. The researcher recommended determining the range of administrative decisions as they affect the legal status and acquired rights.

Keywords: Administrative Decision, Jordanian Judicial, The Types of Administrative Decision.

* School of Law; The University of Jordan, Jordan. Received on 20/04/2016 and Accepted for Publication on 02/07/2016.