القرارات الإدارية السلبية وتطبيقها في القانون الأردني

Negative administrative decisions and their application in Jordanian law

إعداد: صلاح محمد الغويري

جامعة ال البيت، وزارة التعليم العالي، الأردن

Email: alegweres@gmail.com.

تاريخ الاستلام: 2023/7/20 تاريخ القبول 2023 /8/11 تاريخ النشر: 2023/8/15

الملخص: هدف هذه الدراسة إلى التعرف على القرارات الإدارية السلبية وتطبيقها في القانون الأردني, وبيان ماهية القرارات الإدارية والقرار الإداري السلبي, مع إبراز أهم شروط وخصائص القرارات الإدارية السلبية، ولتحقيق أهداف الدراسة, استند الباحث إلى الأسلوب الوصفي التحليلي لوصف كافة نصوص الأدب المنشور والدراسات وصفاً علمياً وأخذ ما اتفق منه مع الدراسة الحالية, بالإضافة إلى تحليل القوانين المتأتية من قانون القضاء الأداري الأردني.

وقد خَلُصت الدراسة إلى جملة من الأهداف, من أهمها: أن القرار الإداري السلبي يتمثل في عدم إلتزام الإدارة بتنفيذ القرار الإداري, أو التزامها الصمت دون مبرر قانوني, أو رفضها تنفيذ القرار الإداري, كما أظهرت نتائج الدراسة وجود شروط ينبغي توافرها في القرار الإداري ليمكن القول بأنه قراراً إدارياً سلبياً تمحورت هذه الشروط حول عدم التزام الإدارة بالقوانين والأنظمة في تنفيذ القرارات الإدارية, وعدم تنفيذها, كما أظهرت نتائج الدراسة أيضاً عدم بيان ماهية تلك القرارات صراحةً في قانون القضاء الأداري الأردني, كما لم يبين هذا القانون ما هي الأسباب التي تستدعي عدم تبليغ الفرد بقرار الإدارة ليتم اعتبار عدم تبليغه مبرراً لرد دعوته وإبطال كل ما يتعلق بها. وأيضاً أظهرت نتائج الدراسة وجود تطبيقات ضمنية للقرارات الإدارية السلبية في القانون الأردني, ودليل ذلك وجود حالات أجازها المشرع الأردني للطعن في تلك القرارات على الرغم من عدم وجود نص قانوني صريح عن القرارات الإدارية السلبية.

الكلمات المفتاحية: القرارات الإدارية السلبية، القانون الأردني.

Abstract The aim of this study is to identify negative administrative decisions and their application in Jordanian law, and to explain the nature of administrative decisions and negative administrative decisions, while highlighting the most important conditions and characteristics of negative administrative decisions. To achieve the objectives of the study, the researcher relied on the descriptive analytical method to describe all texts of published literature and studies. Scientifically and taking what agreed with the current study, in addition to analyzing the laws emerging from the Jordanian Administrative Judiciary Law.

The study concluded with a number of objectives, the most important of which are: that a negative administrative decision is represented by the administration's lack of commitment to implementing the administrative decision, or its remaining silent without legal justification, or its refusal to implement the administrative decision. The results of the study also showed that there are conditions that must be met in the administrative decision in order to be able to say It is a negative administrative decision. These conditions revolved around the administration's failure to adhere to the laws and regulations in implementing administrative decisions, and not implementing them. The results of the study also showed that the nature of those decisions was not explicitly stated in the Jordanian Administrative Judiciary Law, nor did this law indicate what are the reasons that require non-reporting. The individual is subject to the administration's decision, so that his failure to notify him will be considered a justification for rejecting his invitation and invalidating everything related to it. The results of the study also showed that there are implicit applications for negative administrative decisions in Jordanian law, and evidence of this is the presence of cases permitted by the Jordanian legislator to challenge those decisions despite the absence of an explicit legal text about negative administrative decisions.

Keywords: Negative administrative decisions, Jordanian law.

القرارات الإدارية السلبية وتطبيقها في القانون الأردني

المقدمة:

تُسند وظيفة الإدارة العامة في الأردن إلى السلطة التنفيذية فيها, إذ تُمارس الإدارة العامة وظيفتين رئيسيتين في التعامل مع الأفراد, الوظيفة الأولى وتتمحور حول الطريقة التعاقدية, وتتم من خلال إجراء تقابل وتوافق بين إرادتين, إرادة الإدارة العامة, وإرادة الأفراد المتعاقدين معها, وتُسمى هذه الوظيفة بالعقد الإداري, وأما الوظيفة الثانية, فتتمثل فهي غير تعاقدية, وتتلخص في إرادة الإدارة العامة منفردة في مواجهة الأفراد وتُسمى هذه الوظيفة بالقرار الإداري.

يُعد القرار الإداري أحد أهم الوسائل القانونية التي تستند إليها الإدارة في إصدار الأحكام الإدارية, من خلال ممارستها أنشطتها القانونية المختلفة وأهم تلك الأنشطة المرفق العام والضبط الإداري, والجدير بالذكر أن الأصل بالقرارات الإدارية أن تكون مضبوطة ومدونة بوضوح لا يحتمل الخطأ.

ومن جانب آخر, فأن القانون يُلزم الإدارة بالرد على طلبات الأفراد, إلّا أن الإدارة في بعض الأحيان تنأى بنفسها عن الرد وتُلزم نفسها بالصمت أمام أولئك الأفراد, أو امتناعها عن إصدار القرار, ولعل السبب في ذلك مؤداه التهرب من المسؤولية وترك الأدلة المادية, ما قد يؤدي إلى إلحاق الضرر بمصلحة الأفراد, ويحجب عنهم المعرفة الكُلية لموقف الإدارة.

وعليه, فقد شَرَعَ المشرع الأردني إلى وضع القرار السلبي الأردني, لغايات تحقيق الشرعية وإنشاء التوازن بين المصلحة الفردية للأفراد والمصلحة العامة, ولأجل وضع سقف للقرارات الإدارية السلبية مفاده الطعن فيها أمام القضاء.

وعليه, فأن القرار السلبي يبقى محل التطبيق, ولا يمكن إلغاءه إلّا إذا تم إثبات امتناع الإدارة عن الرد, أو امتنعت عن اتخاذ قرار كان من الواجب أن يُتخَذ طبقاً للقوانين واللوائح, مع الأخذ بتوافر الشروط والضوابط لدى صاحب المصلحة أو الشأن التي استلزمها القانون وأوجب توافرها على الإدارة.

أولاً: مشكلة البحث وتساؤلاته

تكمن مشكلة الدراسة في تسليط الضوء على أحد أهم القرارات التي تمس الحقوق والحريات الفردية في المملكة الأردنية, والمتمثلة بالقرارات الإدارية, كما يمكن التركيز على تلك القرارات عندما تأخذ منحنى سلبي وهو ما يُعرف بالقرارات الإدارية السلبية والمتمثلة بامتناع الإدارة عن الإجابة أو الرد على الأفراد, وأن ما أثار الباحث وأوجد مشكلة في هذا الموضوع, هو ما يتمثل بتطبيق تلك القرارات على المستوى الأردني, وعليه, فقد أمكن صياغة مشكلة الدراسة من خلال السؤال المحوري التالي:

ما القرارات الإدارية السلبية وتطبيقها في القانون الأردني؟

ويندرج تحت السؤال المحوري للدراسة, الأسئلة الفرعية التالية:

- ماهية القرارات الإدارية والقرار الإداري السلبي؟
- ما أهم شروط وخصائص القرارات الإدارية السلبية؟
- ما أهم تطبيقات القرارات الإدارية السلبية في القانون الأردني؟

ثانياً: أهداف البحث

تتمثل أهداف الدراسة في الهدف المحوري التالي:

التعرف على القرارات الإدارية السلبية وتطبيقها في القانون الأردني؟

ويندرج تحت السؤال المحوري للدراسة, الأسئلة الفرعية التالية:

- بيان ماهية القرارات الإدارية والقرار الإداري السلبي.

- إبراز أهم شروط وخصائص القرارات الإدارية السلبية.
- التعرف على أهم تطبيقات القرارات الإدارية السلبية في القانون الأردني.

ثالثاً: أهمية البحث

تبرز أهمية الدراسة في ناحيتين, ها:

- **الأهمية النظرية للدراسة:** وتتمثل في سعي الباحث لبيان القرارات الإدارية السلبية وتطبيقها في القانون الأردني, كما تظهر الأهمية التطبيقية للدراسة من خلال بيان (أسئلة الدراسة), وإظهار الأهمية المعرفية والعلمية للدراسة الحالية بالمقارنة بالدراسات السابقة من خلال إطارها النظري ونتائجها النهائية, مع التركيز على حل لمشكلة الدراسة والإجابة على أسئلتها وتحقيق أهدافها.
- **الأهمية التطبيقية للدراسة:** وتتمثل في سعي الباحث للوصول إلى نتائج الدراسة الفعلية من خلال التطرق إلى شمولية المادة العلمية لأهم مظاهر القرارات الإدارية السلبية وتطبيقها ضمن نطاق القانون الأردني, والتعرف على ماهية القرار الإداري السلبي ومحاوره المتعلقة بمبدأ حقوق وحرية الأفراد, كما ستعمل الدراسة الحالية بتقديم مساهمة على مستوى القرارات الإدارية السلبية وكيفية التعامل معها, وتطبيقاتها على أسس رصينة تضمن المصلحة الفردية والمصلحة العامة على المستوى الأردني.

رابعاً: منهجية البحث

سيعتمد البحث الحالي على المنهج الوصفي التحليلي, وذلك من خلال وصف المتغيرات الرئيسية في هذا البحث وصفاً علمياً من حيث محاور الدراسة الأساسية المتمثلة بمباحثها, وتحليل النصوص العلمية والقانونية تحليلاً دقيقاً يُفضي في النهاية إلى بيان القرارات الإدارية السلبية وتطبيقها في القانون الأردني, بالاستناد إلى جملة من الدراسات والمصادر المكتبية والنصوص القانونية الأردنية.

خامساً: الدراسات السابقة

أمكن الاطلاع على الدراسات السابقة ذات العلاقة بموضوع الدراسة الحالية, وفيما يلي عرض موجز لهذه الدراسات:

- **دراسة الظاهر, وعايد (2018), بعنوان: وقف تنفيذ القرار الإداري السلبي.**

هدفت هذه الدراسة إلى بيان القرار الإداري السلبي, وبيان إمكانية الطعن في القرارات التي تمتنع بها الإدارة عن تنفيذ القرار أو الالتزام بتنفيذه, والتعرف أيضاً على شروط وقف التنفيذ للقرار الأداري, واستند الباحثان في ذلك على المنهج المنهج التحليلي للقوانين وآراء الفقهاء, وأخيراً انتهت الدراسة بعدة نتائج تمثل أهمها فيما يلي: أنه على الرغم من تشابه القرار الإداري السلبي بعدد من القرارات الإدارية إلّا أن ما يميز هذا القرار هو أركانه وشروطه, كما أن عدم التزام الإدارة بتطبيق القرارات الإدارية تُعنى بأن تكون قرارات إدارية سلبية, وأجاز المشرع العراقي الطعن بها بحسب القانون, وإمكانية وقف تنفيذه, وسريان القرار الإداري.

- **دراسة الشمري (2013), بعنوان: القرار الإداري السلبي في ضوء قرارات محكمة العدل العليا الأردنية.**

هدفت هذه الدراسة إلى بيان القرار الإداري السلبي وخصائصه وأهم شروطه وإمكانية الطعن فيه, وقد استند الباحث في هذه الدراسة إلى المنهج الوصفي التحليلي, والمنهج المقارن لتحقيق أهداف الدراسة والإجابة على تساؤلاتها, وقد انتهت الدراسة بعدة نتائج تمثلت في وجود أن يستوفي القرار الإداري السلبي بوصفه قراراً إدارياً جميع الشروط لكي يتم اعتباره قراراً سلبياً, كما أظهرت الدراسة تلك الشروط والتي تمثلت في امتناع الإدارة عن إصدار القرار, وعدم إلتزامه بإصداره, وعدم تحديد ميعاد معين لإصداره, كما أظهرت نتائج الدراسة إمكانية الطعن في تلك القرارات السلبية لعدم اتفاقها مع العدل الأردني.

الإطار النظري للبحث

مما لا شك فيه أن القرارات الإدارية تستدعي تحقيق المصلحة العامة للدولة, وأيضاً المصلحة الخاصة للأفراد سعياً من الإدارة العامة في الأردن الحفاظ على حقوق الإنسان والحريات الفردية في الوصول إلى حقوقهم الإدارية.

وعليه, فأن هناك حالات معينة تُجبر على الإدارة على اتخاذ قرارات إدارية سلبية خالية من أي مصلحة للأفراد, حيث تضمن قانون القضاء الأداري الأردني نصوصاً قانونية لمعالجة تلك القرارات من خلال جواز الطعن فيها, ولكن دون الإشارة صراحةً إلى أن تلك القرارات هي قرارات إدارية سلبية, ومع ذلك فأن تلك القرارات هي موجودة ومطبقة فعلياً بقوة القانون على الرغم من مخالفتها له.

وبناءً على ما سبق, سيقوم الباحث في هذا الفصل بالتطرق إلى ماهية القرارات الإدارية والقرارات الإدارية السلبية, مع تسليط الضوء على أهم شروط وخصائص تلك القرارات السلبية, ثم التطرق إلى تلك القرارات وتطبيقاتها في القانون الأردني, وذلك من خلال المباحث الآتية:

المبحث الأول: ماهية القرارات الإدارية والقرار الإداري السلبي.

المبحث الثاني: أهم شروط وخصائص القرارات الإدارية السلبية.

المبحث الثالث: تطبيقات القرارات الإدارية السلبية في القانون الأردني.

المبحث الأول:

ماهية القرارات الإدارية والقرار الإداري السلبي

يمثل العمل الإداري أحد أهم وأقدم الأعمال التي عُنيت بها الدولة منذ أقدم العصور, فالعمل الإداري هو العمل المنوط بالسلطة التنفيذية, ولا يمكن تكامل السلطات الثلاث والقول بدستورية الدولة دون السلطة التنفيذية ورأس هرمها العمل الإداري وما فيه من قرارات إدارية[1].

أما فيما يتعلق بالقرار الإداري, فقد تضمنت كثير من القوانين واللوائح والنصوص القانونية موضوع القرار الإداري[2], وقد عرفت محكمة العدل العليا الأردنية في رقم (112) لسنة 1992, في المادة رقم (11), القرار الإداري: "..... رفض الجهة المختصة اتخاذ القرار أو امتناعها عن اتخاذه, إذا كان يترتب عليها اتخاذه بمقتضى التشريعات المعمول بها في دوائر الدولة والقطاع الاشتراكي عن اتخاذ أي قرار أو أم كان من الواجب عليها اتخاذه قانوناً"[3]

وقد عرف الفقه القرار الإداري على أنه: "إعلان للإدارة بقصد إحداث أثر قانوني إزاء الأفراد يصدر من سلطة إدارية في صورة تنفيذية أي في صورة تؤدي إلى التنفيذ المباشر"[4], كما عُرف القرار الإداري أيضاً على أنه: "كل عمل إرادي يتدخل قصداً لإحداث تعديل في الأوضاع القانونية الموجودة لحظة اتخاذه أو التي ستوجد في لحظة مستقبلية معينة"[5], وهو أيضاً: "العمل الذي بواسطته تقوم الإدارة باستعمال سلطتها في تعديل المراكز القانونية بإرادتها المنفردة"[6].

يرى الباحث طبقاً لهذه التعريفات, أن القرار الإداري هو القرار المتأتي من سلطة التنفيذ في البلاد, والذي يستند إلى قوة القانون في نفاذ هذه القرارات الصادرة عن الجهات التنفيذية المختصة منفردة انفراداً تاماً في ذلك, لغرض تسيير الحياة الداخلية في البلاد والتي تمس مصلحة الأفراد وكذلك المصلحة العامة أيضاً.

---

[1](): نواف كنعان, الوجيز في القانون الإداري الأردني, دار الآفاق المشرفة للنشر, الجزء: 2, الأردن, (2012), ص: 218.

[2](): نواف كنعان, الوجيز في القانون الإداري الأردني, المصدر السابق, ص: 220.

[3](): قانون محكمة العدل العليا الأردنية رقم (112) لسنة (1992), المادة رقم (11).

[4](): شاب توما المنصور, القانون الإداري, ط: 1, الجزء: 2, الناشر: مكتبة جامعة بغداد,(1980) ص: 289.

[5](): سليمان محمد الطماوي, نظرية التعسف في استعمال السلطة, ط: 2, دار الفكر العربي, مصر, (1991), ص: 30.

[6](): عصام عبد الوهاب البرزنجي, السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية, رسالة دكتوراه, مقدمة, جامعة القاهرة, مصر, (1971), ص: 210.

كما يُشير الباحث إلى أن القرارات الفردية للإدارة العامة ينبغي أن تكون قرارات سليمة تحقق من خلالها المصلحة العامة والشخصية للأفراد في نفس الوقت, ويُشير ليلو (2013) بأن الإدارة لا تملك المساس بهذه القرارات أو الحقوق إلّا في الحالات التي أجازها القانون بذلك, وبهذا يمكن للإدارة إلغاء قرار معين طبقاً للقانون[1].

وعليه, فينطوي على القرارات الإدارية الفردية حقوقاً مختلفة بمجرد صدورها, وأن هناك قرارات إدارية لا تحقق حقوقاً لأي طرف طبقاً لعدة اعتبارات لعل من أهمها عدم تطبيق القرار الإداري من قبل الإدارة لسبب أو لآخر, وهو ما يُعرف بالقرار الإداري السلبي, والذي عُرِّف القرار السلبي على أنه: "امتناع الإدارة عن اتخاذ قرار إداري كان من الواجب أو الجائز اتخاذه[2].

وأن ما تجدر الإشارة إليه أن القرار السلبي للإدارة ينقسم إلى قسمين, القسم الأول وهو امتناع الإدارة العامة عن تنفيذ حكم القانون الصادر بقضية ما, ويُعد القرار السلبي في هذه الحالة قراراً قابلاً للطعن[3].

وأما القسم الثاني من هذه القرارات فيتمثل بامتناع الإدارة بمنح الأفراد تراخيص أو ما شابه لغرض تسيير أعمالهم وشؤونهم المختلفة, وتستند الإدارة بذلك إلى سلطة تقديرية في هذا الامتناع لسبب تراه الإدارة جلياً للامتناع ولا يترتب عليه الاعتراض أو الطعن[4].

وعليه, يرى الباحث أن القرار الإداري السلبي, يتمحور حول منع الإدارة تسيير شؤون الأفراد إما بالتزام الصمت ورد الأدلة المادية, أو من خلال الامتناع عن تنفيذ القرار الإداري, القانوني أساساً, وفي كلتا الحالتين تحجب هذه القرارات أي مصلحة للأفراد, والجدير بالذكر أن هناك تطبيقات معينة لهذه القرارات تتخذ فيه الإدارة العامة تحقيق المصلحة العامة, وهذا ما ستتم مناقشته خلال الدراسة الحالية.

المبحث الثاني:

أهم شروط وخصائص القرارات الإدارية السلبية

للقرارات الإدارية شروط مختلفة, فمنها ما يوجب شرعيتها ومنها ما يبطل أثرها, والأهم من ذلك الشروط المتعلقة بسلبية تلك القرارات, وهو ما يُعرف بالقرارات الإدارية السلبية, ومن جانب آخر فأن لتلك القرارات خصائص محددة, ينبغي تسليط الضوء عليها لمعرفتها فيما يخدم الأغراض البحثية في البحث الحالي, وفيما يلي عرض لكل من شروط وخصائص القرارات الإدارية السلبية.

أولاً: شروط القرارات الإدارية السلبية

إن الشروط المتعلقة بالقرارات الإدارية السلبية تتمثل بالنقاط الرئيسية التالية:

- **سكوت الإدارة وامتناعها عن إصدار القرار**: وهو ما يتمثل بامتناع الإدارة عن الرد والإجابة على ما قُدِمَ إليها من طلبات, والتزامها الصمت, دون تقديم أي تبرير لرد الطلب, وأن لا يكون السكوت عن الإجابة سكوتاً ضمنياً يحمل معنى معين كأن تلتزم الإدارة الصمت حين يُقدم أحداً استقالته, فسكوتها هنا بمثابة الموافقة على الاستقالة, واعتبر المشرع التزام الإدارة بالصمت بمثابة رد الطلب المقدم إليها صراحةً, وعليه فأن السكوت في هذا الشرط هو السكوت غير المباشر للإدارة دون حق, ووفقاً لذلك أجاز المشرع الطعن بهذا القرار, وقد عُد الصمت ورد الطلب قراراً سلبياً ذلك أن من واجب الإدارة إحاطة الأفراد بأي معلومة والأخذ بطلباتهم[5].

---

[1](): ماجد راغب الحلو, القضاء الإداري, ط: 1, دار المعارف, الإسكندرية – مصر, (2004), ص: 540.

[2](): محمد كامل ليلة, الرقابة القضائية على أعمال الإدارة, د.ط, دار النهضة العربية, مصر, (1970), ص: 984.

[3](): حمدي ياسين عكاشة, موسوعة القرار الإداري, ط: 1, دار النهضة العربية للنشر والتوزيع, القاهرة - مصر (2018), ص: 686.

[4](): ميثاق قحطان حامد الدليمي, سلطة الإدارة في إنهاء القرار الإداري "دراسة مقارنة بين التشريعين الأردني والعراقي", رسالة ماجستير, جامعة الشرق الأوسط, الأردن (2015), ص: 145.

[5](): ماجد راغب الحلو, القضاء الإداري, د. ط, منشأة المعارف, الإسكندرية, مصر, (2004), ص: 275.

- **أن لا يكون لامتناع الإدارة عن إصدار القرار ما يبرره قانوناً**: يُشير هذا الشرط إلى أن الإدارة بأعمها ووظائفها وقراراتها قانونياً, فهي بذلك وظيفة مُقيدة بعدم مخالفة القانون, وعليه, فعندما يُلزم القانونُ الإدارةَ بتنفيذ قراراتها طبقاً للقانون, وأن رفض الإدارة تبرير امتناعها عن إصدار القرار دون تقديم أي تبرير قانوني, يُعتبر قراراها مخالفاً للتشريع في البلاد, وهو عمل غير قانوني, يستوجب الاعتراض على موقف الإدارة غير القانوني, وبذلك يُعد قرار الامتناع في هذه الحالة قراراً إدارياً سلبياً مخالفاً للقانون والتشريع في البلاد[1].
- **عدم تحديد ميعاد معين للإدارة لإصدار قرارها الإداري**: يُعد ميعاد إصدار القرار الإدارية من الشروط الضرورية في نفاذ قراراتها على اختلافها, وأن عدم التزام الإدارة بميعاد إصدار القرار يُعد بمثابة إهمال للوائح والقوانين الضابطة للشروط الشكلية ضمن العمل الإداري, وعليه, فأن امتناع الإدارة تحديد ميعاد إصدار القرار, يُعد تعنتاً برأي الإدارة في الامتناع عن إصدار وتنفيذ القرار, وأن قرارها في عدم تحديد ميعاد, يُعد قراراً سلبياً ينبغي الرد عليه من خلال الاعتراض أو الطعن فيه, ذلك أنه قراراً لا ينقاد للقانون الذي ألزم الإدارة بتحديد ميعاد لإصدار قرارها[2].

ثانياً: خصائص القرارات الإدارية السلبية

تتلخص خصائص القرارات الإدارية السلبية بالنقاط الآتية:

أولاً: صدور القرار من الإدارة من سلطة إدارية وطنية: ينبغي أن يصدر القرار الإداري السلبي من جهة إدارية وطنية عامة حتى يكون قرارا إدارياً في المقام الأول, سواء كانت تلك الجهة ذات سلطة مركزية كالنظام الحاكم في البلاد والحكومة, أو غير مركزية كالهيئات والوحدات العامة في الدولة, وعليه فأن القرار الصادر من أي سلطة غير السلطة التنفيذية لا يمثل قراراً إدارياً, لذا فالقرار الإداري هو قرار منوط بالسلطة التنفيذية على وجه التحديد[3].

ثانياً: الآثار القانونية على القرار الإداري السلبي: وهذه الخاصية هي ما تميز الأعمال الإدارية عن الأعمال المادية التي لا ينتج عنها أي أثر قانوني, ولكن الأثر القانوني يبدو جلياً فيما يتعلق بالقرار الإداري من حيث التنفيذ, أو الطعن بتلك القرار ضمن القانون[4].

يرى الباحث أن هذه الخصائص وأن اختلفت صياغتها إلّا أن مفادها أن القرارات الإدارية السلبية هي قرارات ذات أبعاد قانونية, فلا تخرج عن المنظور القانوني, وهي تمثيل صريح للوظيفة التنفيذية في البلاد, كما أن ذلك يُعد تمثيل واضح لتوزيع السلطات الثلاث في أي دولة, يعمل من خلال التشريع على سن القوانين لتأخذ بها السلطة القضائية, وتنفذها إدارياً السلطة التنفيذية.

المبحث الثالث:

تطبيقات القرارات الإدارية السلبية في القانون الأردني

مما لا شك فيه أن القرارات الإدارية السلبية مُطبقة ضمنياً في القانون الأردني, ويبدو ذلك واضحاً من خلال النصوص القانونية التي تضمنها المشرع في قانون القضاء الإداري الأردني, والتي تُفيد ضمنياً بوجود القرار الإداري السلبي, حيث شرع المشرع الأردني طرقاً معينة للطعن في القرارات الإدارية التي لا تستند إلى نهج قانوني يلتزم بالمعايير واللوائح القانونية في إصدار أحكامها تبعاً لهذه القوانين.

من هنا نجد أن هناك تطبيقات للقرارات السلبية الإدارية في القانون الأردني, خلال إصدار أو الامتناع عن إصدار القرارات الإدارية, وتتمثل تطبيقات القرارات الإدارية السلبية في القوانين التي تضمنها قانون القضاء الأداري الأردني, والتي يمكن بيانها على سبيل الذكر لا الحصر بالاستناد إلى نصوص قانون القضاء الإداري الأردني, بالنقاط الرئيسية التالية:

---

[1](): نجيب أحمد خلف ود, ومحمد علي جواد كاظم, القضاء الإداري, ط: 4, مكتبة يادكار, السليمانية, الغراق, (2014), ص: 183.

[2](): فوزي خلف طاهر, وصالح عبد عايد, وقف تنفيذ القرار الإداري السلبي, بحث منشور في كلية القانون الإداري, جامعة تكريت, العراق, (2018), ص: 209.

[3](): محمود خلف الجبوري, القضاء الإداري في العراق – وفق أحدث التطورات التشريعية والقضائية, ط: 2, دار المرتضى للنشر, بغداد – العراق, (2014), ص: 145.

[4](): ماهر صالح علاوي, الوسيط في القانون الإداري, ط: 2, دار الأثير للنشر والتوزيع, الموصل – العراق, (2013), ص: 309.

أولاً: تطبيق القرارات الإدارية السلبية والتعامل معها في مجال العمل الوظيفي:

نصت المادة رقم (5) في الفقرة (أ): "تختص المحكمة الإدارية, دون غيرها, بالنظر في جميع الطعون المتعلقة بالقرارات الإدارية النهائية بما في ذلك: الفرع (2) بأن: "الطعون التي يقدمها ذوو الشأن في القرارات النهائية المتعلقة بالتعيين في الوظائف العامة أو بالترفيع أو بالنقل أو بالانتداب أو بالإعارة أو بالتثبيت في الخدمة أو بالتصنيف"[1].

يرى الباحث طبقاً لنص المادة أعلاه, أن القرارات السلبية طُبقت في إغفال أو السكوت عن قرارات الترفيع أو النقل أو الانتداب أو الإعارة أو التكليف أو التثبيت, ذلك أن مُقدم الطعن قد ارتأى وجود قرار سلبي دفعه للطعن بالقرار الإداري, وعلى سبيل المثال, إجراء تعيين أو ترفيع شخص دون المستوى الذي يمتلكه الطاعن في هذا القرار, وعليه, يُعد إجراء التعيين أو الترفيع إجراءً قانونياً إلّا أنه حمل قراراً سلبياً.

ثانياً: في الطعون الناشئة عن مخالفة القرار الإداري الأنظمة والقوانين:

وتنقسم هذه التطبيقات إلى كلٌ مما يلي:

- **في مخالفة القرار النظام, والتعليمات, والقرار للقانون.**

إن مخالفة القرار الإداري للأنظمة والقوانين المحددة والتي تعمل الإدارة بمقتضاها تُمثل في نهاية المطاف قرارات إدارية سلبية, وبهذا فقد نصت المادة (5) الي تمحور حول الطعون التي تختص المحكمة الإدارية بالنظر بها, وذلك في الفقرة (أ) الفرع (6), الذي نص على: "الطعون التي يُقدمها أي متضرر لطلب إلغاء أي نظام أو تعليمات أو قرار والمستندة إلى مخلفة النظام للقانون الصادر بمقتضاه أو مخالفة التعليمات للقانون أو للنظام الصادرة بمقتضاه أو مخالفة القرار للقانون أو النظام أو التعليمات التي صدر بالاستناد إليها"[2].

يرى الباحث أن هناك تطبيقاً ضمنياً للقرارات السلبية في القانون الإداري الأردني عند تنفيذ القرارات الإدارية, ويبدو ذلك واضحاً من خلال نص المادة أعلاه, التي جاءت لغرض كبح جماح الإدارة في قراراتها التي يُخالف بها النظام للقانون الصادر بمقتضاه, بالإضافة إلى مخالفة القرار الإداري للقانون أو النظام أو التعليمات الناظمة للعمل الإداري, وأن خذخ المخالفة تجعل من القرار الإداري قراراً سلبياً تم تطبيقه تبعاً للمركز القانوني لجهة إصدار القرار, ولكنه كان مخالفاً للقانون.

- **في الأسباب العائدة على مخالفة الدستور والقوانين**

حيث نصت المادة (7) الفقرة (أ): تُقام الدعاوي على صاحب الصلاحية في إصدار القرار المطعون فيه أو من أصدره بالنيابة عنه, ويُشترط أن تستند الدعوى على سبب أو أكثر من الأسباب التالية", وفي هذا الشأن نأخذ السبب الثاني الذي تُفيد الدراسة البحثية الحالية وهي: (2): مخالفة الدستور أو القوانين أو الأنظمة أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها"[3].

يُشير الباحث في هذا الصدد إلى أن القرار الإداري إنما يصدر بشكل قانوني مستنداً إلى الوظيفة المُسندة قانوناً للجهة المختصة, إلّا أن هناك حالات تستدعي مخالفة الدستور في إصدار تلك القرارات, وهو ما يعتبره الباحث تطبيقاً للقرار الإداري السلبي, ودليل ذلك ما جاء في نص المادة أعلاه, إذ بموجب مخالفة الجهة المختصة للقانون يُعتبر قرارها قراراً سلبياً يستدعي الطعن فيه إذا توافرت فيه عدة شروط, حيث تمحورت هذه الشروط بمخالفة جهة إصدار القرار الإداري للدستور أو القوانين أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها.

---

[1](): قانون القضاء الإداري الأردني رقم (27) لسنة 2014, الجريدة الرسمية المحدثة والصادرة في 2018, المادة رقم (5), الفقرة (أ), الفرع (2).

[2](): قانون القضاء الإداري الأردني المادة (5) الفقرة (أ), الفرع (6).

[3](): قانون القضاء الإداري الأردني المادة (7) الفقرة (أ), الفرع (2).

ثالثاً: وجود عيوب شكلية في القرار الإداري:

وبهذا فقد نصت المادة (7) الفقرة (أ): تُقام الدعاوي على صاحب الصلاحية في إصدار القرار المطعون فيه أو من أصدره بالنيابة عنه, ويُشترط أن تستند الدعوى على سبب أو أكثر من الأسباب التالية", وفي هذا الشأن نأخذ السبب الثاني الذي يخدم أغراض الدراسة الحالية وهي: (3): "اقتران القرار أو إجراءات إصداره بعيب في الشكل"[1].

ويرى الباحث أن هناك تطبيقاً للقرار الإداري السلبي, يتأتى عن وجود عيب أو خلل في الشروط الشكلية للقرار الإداري, كتدوين أو كتابة القرار, أو نشره أو إصداره بالطرق القانونية, ما يؤدي ذلك إلى إلحاق الضرر بالمصلحة الشخصية للأفراد في بعض الأحيان, وهو ما يستدعي القول بأن هكذا قرار هو قرار سلبي تم تطبيقه بقصد أو بغير قصد في القانون الأردني.

رابعاً: رفض أو امتناع اتخاذ القرار الإداري من قبل الجهة المختصة بذلك:

في بعض الأحيان تمتنع جهة الاختصاص من اتخاذ القرارات الإدارية أو الامتناع عنها أو التزام الصمت في الرد, لسبب أو لآخر ضمن المسار القانوني المحدد لهذه الجهة, ما يستوجب على الباحث القول بأن هذه القرارات التي اتخذتها جهة إصدار القرارات بالامتناع أو رفض تنفيذ القرار الإداري هي قرارات سلبية, وبهذا الصدد فقد نصت المادة رقم (7) الفقرة (ب) التي نصت على: "يُعتبر في حكم القرار الإداري رفض الجهة المختصة اتخاذ القرار أو امتناعها عن اتخاذه إذا كان يترتب عليها اتخاذه بمقتضى التشريعات المعمول بها"[2].

كما أن امتناع الإدارة عن إصدار القرار الإداري, أو التزامها بالصمت لهوَ شرط أساس لقيام القرار الإداري السلبي, وفي ذلك حكمةٌ مفادها أن هذا الامتناع يعتبر أحد أنواع تعبير الإدارة عن إرادتها[3], ويبدو ذلك واضحاً يضاً من خلال ما نصت عليه المادة رقم (8) الفقرة (هـ), من القانون الإداري الأردني التي نصت على: "في حال رفض الجهة المختصة اتخاذ القرار أو امتناعها عن ذلك, تبدأ مدة الطعن بعد انقضاء ثلاثين يوماً من اليوم التالي لتاريخ تقديم المستدعي طلباً خطياً لتلك الجهة لتتخذ ذلك القرار"[4].

طبقاً للباحث فأن هناك حالات تستدعي على الجهة المختصة في اتخاذ القرار الإداري الامتناع عن اتخاذ القرار الإداري أو رفض تنفيذه بحسب نصي- المداتين أعلاه, ويعود ذلك لأسباب إيجابية كالحفاظ على المصحلة العامة أو أسباب سلبية من وجة نظر الباحث كعدم تقديم تبرير واضح لعدم تنفيذ القرار الإداري, وفي كلتا الحالتين يجد الباحث أن في ذلك مخالفة للقانون الذي أوجب على جهة الاختصاص في إصدار القرار الإداري أن تتخذ كافة الإجراءات لإصدار ذلك القرار, وبالتالي فهو تطبيق أمثل للقرار الإداري السلبي في القانون الأردني, الذي بدوره أوجب الطعن في تلك القرارا السلبية.

خامساً: تعذر تبليغ الأفراد للمعلومات اللازمة حول القرار الإداري

لقد نصت المادة رقم (17) الفقرة (د): التي نصت على: "إذا تعذر تبليغ المستدعي أو وكيله ولم يحضر إلى المحكمة خلال ستين يوماً من تاريخ تقديمه الطعن فيجوز للمحكمة الإدارية أن تقرر اسقاط الدعوى والطلبات المتصلة بها"[5].

يبدو أن نص الفقرة أعلاه, ومن وجهة نظر الباحث, أن اتخاذ القرار الإداري بجواز اسقاط الدعوى والطلبات المتصلة بها, لسبب تعذر تبليغ الفرد, لهو تطبيق صريح للقرارات الإدارية السلبية, ذلك أن المشرع الأردني لم يحدد أسباب تعذر التبليغ, ولو افترضنا جدلاً أن سبب تعذر تبليغ الفرد الحضور إلى المحكمة الأدارية أو أي بلاغ مشابه لسبب تعلق بجهة التبليغ ذاتها أو بالمحمة الإدارية, لأصبح قرارها المبين أعلاه قراراً إدارياً سلبياً.

---

[1](): قانون القضاء الإداري الأردني المادة (7) الفقرة (أ), الفرع (3).

[2](): قانون القضاء الإداري الأردني المادة (7) الفقرة (ب).

[3](): سعد الشتيوي العنزي, الرقابة القضائية على القرار الإداري السلبي, مجلة الحقوق, العدد (1), (2010), ص: 250.

[4](): قانون القضاء الإداري الأردني المادة (8) الفقرة (هـ).

[5](): قانون القضاء الإداري الأردني المادة (17) الفقرة (د).

وأن اللافت للانتباه أن المشرع الأردني أغفل بيان تلك الأسباب, وأيضاً أغفل وجود طعن في هذا القرار الذي بدى جلياً أنه قراراً إدارياً سلبياً يستدعي الوقوف على محاوره وإمكانية تصحيحه.

الخاتمة:

سعت الدراسة الحالية للوصول إلى ماهية القرارات الإدارية السلبية وبيان أهم شروطها وخصائصها وأهم تطبيقاتها في القانون الأردني بالاستناد إلى قانون القضاء الأداري الأردني, وعليه, ففي هذا القسم سيتم التطرق إلى أهم النتائج التي توصل إليها الباحث, وإصدار التوصيات بناءً عليها, كما يلي

أولاً: النتائج

تتلخص نتائج الدراسة الحالية بالنقاط التالية:

- أن القرار الإداري السلبي هو القرار الناتج عن عدم إلتزام الإدارة بتنفيذ القرار الإداري, أو التزام الصمت وعدم الرد على الأفراد دون مبرر قانوني, ورفضها تنفيذ تلك القرارات.

- وأظهرت نتائج الدراسة أهم شروط القرار الأداري حتى يصبح قراراً إدارياً سلبياً وتمثلت هذه الشروط بسكوت الإدارة وامتناعها عن إصدار القرار, وامتناع الإدارة عن إصدار القرار دون تبرير قانوني, بالإضافة إلى عدم تحديد ميعاد معين للإدارة لإصدار قرارها الإداري.

- كما أظهرت نتائج الدراسة أهم خصائص القرار الإداري السلبي والتي تمثلت في صدور القرار من الإدارة من سلطة إدارية وطنية, ووجود آثار قانونية على القرار الإداري السلبي تتمثل بالطعن حسب الأصول القانونية.

- وأظهرت نتائج الدراسة تطبيقات القرارات الإدارية السلبية بالاستناد إلى قانون القضاء الإداري الأردني, والتي تمثلت في تطبيق القرارات الإدارية السلبية والتعامل معها في مجال العمل الوظيفي, وفي الطعون الناشئة عن مخالفة القرار الإداري الأنظمة والقوانين, ووجود عيوب شكلية في القرار الإداري, ورفض أو امتناع اتخاذ القرار الإداري من قبل الجهة المختصة بذلك, وتعذر تبليغ الأفراد للمعلومات اللازمة حول القرار الإداري.

- وأظهرت نتائج الدراسة أيضاً عدم وجود تعريف صريح للقرارات الإدارية السلبية في قانون القضاء الإداري الأردني.

- وعدم توضيح أسباب صريحة لامتناع ورفض الإدارة تنفيذ القرارات الإدارية.

ثانياً: التوصيات

في ضوء ما تقدم من نتائج, فأن الباحث يوصي بالتوصيات التالية:

- ضرورة وضع مادة قانونية في قانون القضاء الإداري الأردني تُفيد ببيان ماهية القرار الإداري السلبي صراحةً.

- ضرورة وضع أسباب محددة تُفيد بعدم تنفيذ القرارات الإدارية والامتناع عنها من قبل الإدارة, وعدم الخروج عن تلك الأسباب بأي حال من الأحوال.

- ضرورة تجريم عدم الالتزام بالقرارات الإدارية دون تبرير قانوني.

- ضرورة إضافة مادة قانونية مفادها إيضاح الشروط الشكلية والموضوعية حول نفاذ القرار الإداري.

- ضرورة تعديل نص المادة (17) الفقرة (د), من قانون القضـاء الإداري الأردني, والتي مفادها: "إذا تعذر تبليغ المسـتدعي أو وكيله ولم يحضر إلى المحكمة خلال سـتين يوماً من تاريخ تقديمه الطعن فيجوز للمحكمة الإدارية أن تقرر اسـقاط الدعوى والطلبات المتصـلة بها". وبيان أسـباب تعذر التبليغ بوضوح, لئلا يلتبس الأمر على الدارسين وأصحاب المصلحة في ذلك, ليصبح نص المادة كما يلي:

- إذا تعذر تبليغ المستدعي أو وكيله ولم يحضر إلى المحكمة خلال ستين يوماً من تاريخ تقديمه الطعن لسبب عدم إلتزام المستدعي واهتمامه بالحضور إلى المحكمة, فيجوز للمحكمة الإدارية أن تقرر اسقاط الدعوى والطلبات المتصلة بها.

- وبذلك يصبح القرار قراراً إدارياً إيجابياً, وينأى عن أي مظهر سلبي قد يشوبه.

- وأخيراً يوصي الباحث بضرورة إجراء المزيد من الدراسات العلمية حول موضوع البحث الحالي, ذلك أن موضوع القرارات الإدارية السلبية وتطبيقها في القانون الأردني, لا زال يزخر في كثير من المعارف, والمعلومات التي ينبغي البحث فيها, وعلى الرغم من إجراء الدراسـة الحالية بمقتضـاه إلّا أن موضوع البحث لا زال يمثل حقلاً معرفياً واسع النطاق.

قائمة المصادر والمراجع

احتوت قائمة المصادر والمراجع لهذا البحث كل مما يلي

أولاً: القوانين

- قانون محكمة العدل العليا الأردنية رقم (112) لسنة (1992).
- قانون القضاء الإداري الأردني رقم (27) لسنة 2014, الجريدة الرسمية المحدثة والصادرة في 2018.

ثانياً: الكتب

- حمدي ياسين عكاشة, موسوعة القرار الإداري, ط: 1, دار النهضة العربية للنشر والتوزيع, القاهرة - مصر (2018).
- سليمان محمد الطماوي, نظرية التعسف في استعمال السلطة, ط: 2, دار الفكر العربي, مصر, (1991).
- شاب توما المنصور, القانون الإداري, ط: 1, الجزء: 2, الناشر: مكتبة جامعة بغداد,(1980).
- ماجد راغب الحلو, القضاء الإداري, ط: 1, دار المعارف, الإسكندرية – مصر, (2004).
- محمد كامل ليلة, الرقابة القضائية على أعمال الإدارة, د.ط, دار النهضة العربية, مصر, (1970).
- ماجد راغب الحلو, القضاء الإداري, د. ط, منشأة المعارف, الإسكندرية, مصر, (2004).
- محمود خلف الجبوري, القضاء الإداري في العراق – وفق أحدث التطورات التشريعية والقضائية, ط: 2, دار المرتضى للنشر, بغداد – العراق, (2014).
- ماهر صالح علاوي, الوسيط في القانون الإداري, ط: 2, دار الأثير للنشر والتوزيع, الموصل – العراق, (2013).
- نجيب أحمد خلف ود, ومحمد علي جواد كاظم, القضاء الإداري, ط: 4, مكتبة يادكار, السليمانية, الغراق, (2014).
- نواف كنعان, الوجيز في القانون الإداري الأردني, دار الآفاق المشرفة للنشر, الجزء: 2, الأردن, (2012).

الأبحاث الرسائل العلمية:

- سعد الشتيوي العنزي, الرقابة القضائية على القرار الإداري السلبي, مجلة الحقوق, العدد (1), (2010).
- عصام عبد الوهاب البرزنجي, السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية, رسالة دكتوراه, مقدمة, جامعة القاهرة, مصر, (1971).

- فوزي خلف طاهر, وصـــالح عبد عايد, وقف تنفيذ القرار الإداري الســـلبي, بحث منشـــور في كلية القانون الإداري, جامعة تكريت, العراق, (2018).
- ميثاق قحطان حامد الدليمي, سلطة الإدارة في إنهاء القرار الإداري "دراسة مقارنة بين التشريعين الأردني والعراقي", رسالة ماجستير, جامعة الشرق الأوسط, الأردن (2015).
- نواف نايف عبد الله الشـمري, القرار الإداري السـلبي في ضـوء قرارات محكمة العدلي العليا الأردنية, رسـالة ماجسـتير, جامعة اليرموك, الأردن, (2013).