Comprehensive Journal of Science
Volume (10), Issue (39), (March, 2026)
ISSN: 3014-6266

مجلة العلوم الشاملة
المجلد (10) العدد 39 مارس 2026
ردمد: 3014-6266

الرقابة القضائية على القرار الإداري السلبي الناشئ عن امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية

عبدالحكيم عمران الميساوي
قسم القانون العام – كلية القانون – جامعة الزاوية
a.almeesawi@zu.edu.ly

Judicial Oversight of Negative Administrative Decisions Arising from the Administration's Refusal to Implement Court Rulings

AbdulHakim Omran Al-Misawi
Department of Public Law - Faculty of Law - University of Zawiya

تاريخ الاستلام:2026/01/12 –تاريخ المراجعة: 2026/02/07– تاريخ القبول: 2026/02/19– تاريخ للنشر :2026 /03/20

ملخص البحث:

يتناول هذا البحث موضوع القرار الإداري السلبي الناشئ عن عدم تنفيذ الأحكام القضائية في نطاق القانون الإداري، ويهدف إلى بيان مفهوم القرار الإداري السلبي وخصائصه ومظاهره، ثم دراسة الإطار القانوني للطعن عليه أمام القضاء الإداري، من حيث الاختصاص وشروط قبول دعوى الإلغاء وأسباب الطعن.

وقد اعتمد البحث على المنهج التحليلي في تفسير النصوص القانونية المنظمة للقضاء الإداري، وعلى المنهج الاستقرائي لاستخلاص المبادئ المستقرة في أحكام القضاء الإداري، حيث خلص البحث إلى أن امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم قضائي واجب النفاذ يُعد قرارًا إداريًا سلبيًا مستقلاً، يتسم بطبيعته المستمرة والمتجددة، ويخضع لرقابة القضاء الإداري متى توافرت شروط الطعن فيه، سواء تأسس الطعن على مخالفة القانون أو على الانحراف بالسلطة.

وتبرز أهمية هذه الدراسة في إلقاء الضوء على أحد أخطر مظاهر السلوك الإداري السلبي، لما يمثله من مساس بحجية الأحكام القضائية ومبدأ المشروعية.

Abstract

This study examines the concept of the negative administrative decision arising from the non-execution of judicial rulings within the framework of administrative law. It aims to clarify the concept of such decisions, their characteristics and manifestations, and to analyze the legal framework governing their challenge before administrative courts, particularly in terms of jurisdiction, the admissibility requirements of annulment actions, and the grounds for appeal.

The study adopts both the analytical method, in interpreting the legal provisions regulating administrative judiciary, and the inductive method, in deriving established principles from judicial rulings. It concludes that the administration's refusal to execute a final and enforceable judicial ruling constitutes an independent negative administrative decision characterized by its continuous and renewable nature. Such decisions are subject to judicial review before administrative courts, provided that the conditions for appeal are met, whether based on illegality or abuse of power.

The significance of this study lies in highlighting one of the most serious forms of negative administrative conduct, given its impact on the authority of judicial rulings and the principle of legality.

القرار الإداري السلبي – تنفيذ الأحكام القضائية – دعوى الإلغاء – مخالفة القانون – القضاء الإداري.

المقدمة

يُعد القرار الإداري من أهم الوسائل التي تمارس من خلالها الإدارة نشاطها في حدود القانون، باعتباره الأداة التي تُعبّر بها عن إرادتها الملزمة بقصد إحداث آثار قانونية غير أن هذا النشاط لا يقتصر على إصدار قرارات إيجابية صريحة، بل قد يتم صورة سلبية تتمثل في امتناع الإدارة عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه قانونًا.

أولاً: أهمية الموضوع

تكتسب دراسة القرار الإداري السلبي أهمية خاصة في نطاق القانون الإداري، لكونه يُمثل إحدى أبرز صور النشاط الإداري ارتباطًا بحماية الحقوق وضمان خضوع الإدارة لمبدأ المشروعية؛ إذ قد لا تتجسد مخالفة الإدارة للقانون في قرار صريح مكتوب، وإنما في سكوتها أو امتناعها عن اتخاذ قرار أو إجراء كان يتعين عليها قانونًا اتخاذه. وتزداد أهمية هذا الموضوع عندما يرتبط القرار السلبي بعدم تنفيذ الأحكام القضائية، لما ينطوي عليه ذلك من مساس بحجية الأحكام، وإهدار للضمانات القضائية، وتعطيل للمراكز القانونية التي تقررت بحكم نهائي واجب النفاذ، بما يُضعف فاعلية الرقابة القضائية ويُهدد الثقة في سيادة القانون.

ثانياً: إشكالية البحث

تتمحور إشكالية هذا البحث حول التساؤل الرئيس الآتي:

متى يُعد امتناع الإدارة—وبخاصة امتناعها عن تنفيذ حكم قضائي واجب النفاذ—قرارًا إداريًا سلبيًا قابلاً للطعن بالإلغاء؟

ويتفرع عن هذه الإشكالية عدد من التساؤلات، من أبرزها:

ما مفهوم القرار الإداري السلبي وما خصائصه وأهم مظاهره، لاسيما الامتناع المتعمد والتنفيذ المعيب والتراخي في التنفيذ؟

ما الجهة القضائية المختصة بنظر الطعن فيه، وما شروط قبوله؟ ما أوجه عدم المشروعية التي يمكن أن يؤسس عليها الطعن، بخاصة في حالتي مخالفة القانون وإساءة استعمال السلطة؟

ثالثاً: أهداف البحث

يهدف هذا البحث إلى:

تأصيل مفهوم القرار الإداري السلبي وتحديد عناصره وضوابط قيامه.

بيان مظاهره الرئيسية، مع التركيز على صور عدم تنفيذ الأحكام القضائية.

ج- تحديد الإطار القانوني للطعن في القرار السلبي من حيث الاختصاص وشروط القبول.

د- إبراز دور القضاء الإداري في حماية حجية الأحكام وترسيخ مبدأ المشروعية.

رابعاً: منهج البحث

اعتمد البحث على المنهج التحليلي في تفسير النصوص القانونية المنظمة للقضاء الإداري وما يتصل بها من قواعد المشروعية، وعلى المنهج الاستقرائي لاستخلاص المبادئ المستقرة في التطبيقات القضائية، مع الاستعانة—عند الحاجة—بالمنهج المقارن في الحدود التي تسهم في توضيح المفاهيم دون إخلال بما يمتاز به التنظيم القانوني والقضائي الليبي من خصوصية.

خامساً: الدراسات السابقة

1- محمد سمير محمد جمعة، النظام القانوني للقرار الإداري السلبي – دراسة تحليلية مقارنة بين النظامين السعودي والمصري، مجلة الدراسات الفقهية والقانونية، العدد23، يوليو2025، انطلقت هذه الدراسة من تعريف القرار الإداري السلبي باعتباره رفض الإدارة أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقًا للقانون واللوائح، كما وركزت على التمييز بين القرار السلبي والإيجابي والضمني، وبيان شروط القرار الإداري السلبي وتطبيقاته، وتحليل

الرقابة القضائية عليه، حيث خلصت إلى عدم تقيده بمواعيد الطعن بالإلغاء، وجواز وقف تنفيذه متى توافرت شروط الجدية والاستعجال.، غير أن الدراسة ركزت على النظري دون القيام بربطه بالواقع الإداري بشكل كافي

2- محمد عمر الجداع، مفهوم القرار الإداري السلبي في الفقه والقضاء الإداري، مجلة الجامعي، العدد36، 2022، تناولت هذه الدراسة القرار الإداري السلبي في ضوء الفقه والقضاء، وانتهت إلى أن جوهره يتمثل في امتناع الإدارة عن اتخاذ قرار ملزم قانونًا، وهو ما كرسه المشرّع الليبي في المادة (2) من قانون القضاء الإداري رقم (88) لسنة 1971 ، كما أبرزت الدراسة الطبيعة القانونية للقرار السلبي، وشروط قيامه، خاصة وجود التزام قانوني على الإدارة، ومدى ارتباطه بالسلطة المقيدة للإدارة، غير أن هده الدراسة تناولت القرار السلبي بوجه عام عكس هذه الدراسة التي تناولت القرار السلبي الناتج عن عد تنفيذ الأحكام القضائية من قبل جهة الإدارة.

سادساً: خطة البحث

بناءً على ما تقدم، قُسِّم البحث إلى مبحثين:

المبحث الأول: ماهية القرار الإداري السلبي من حيث المفهوم والخصائص والمظاهر.

المبحث الثاني: الطعن في القرار الإداري السلبي الناشئ عن عدم تنفيذ الأحكام القضائية من حيث الاختصاص وشروط القبول وأسباب الطعن.

المبحث الأول

ماهية القرار الإداري السلبي

يُعَدُّ القرار الإداري الأداةَ القانونية التي تُعبِّر الإدارة من خلاله عن إرادتها المنفردة، وذلك بقصد إحداث أثرٍ قانوني معيَّن، سواء بإنشاء مركزٍ قانوني جديد أو بتعديلٍ أو إلغائه، ويجب ان يتم ذلك في إطار ما خُوِّل لها من صلاحيات بموجب القوانين واللوائح النافذة، فهو بهذا المعنى، يُعدّ الوسيلة الأساسية التي تُمارس الإدارة بواسطتها وظائفها وتحقيق المصلحة العامة في نطاق المشروعية.

غير أنّه في بعض الحالات، تمتنع الجهة الإدارية عن اتخاذ قرارٍ كان من الواجب عليها اتخاذه، أو تلتزم الصمت حياله رغم وجود طلبٍ صريحٍ أو التزامٍ قانونيٍ يفرض عليها إصدار قرار في شأنٍ معيَّن. وهو ما يُعرف في الفقه والقضاء بـ **القرار الإداري السلبي**، الذي يتمثل في امتناع الإدارة عن أداء واجبٍ قانوني أو سكوتها عن البتّ في طلبٍ قُدّم إليها في حدود اختصاصها خلال المدة المقرّرة قانونًا.

وتكمن أهمية دراسة القرار الإداري السلبي في كونه يُثير إشكالاتٍ دقيقة تتعلق بمبدأ المشروعية الإدارية ومبدأ خضوع الإدارة للقانون، إذ يطرح هذا الموضوع تساؤلاتٍ حول ما هي طبيعة هذا الامتناع؟ ومتى يُعدّ قرارًا إداريًا سلبياً قابلاً للطعن؟ وما هي خصائصه وأركانه؟ وما الشروط التي يلزم توافرها لقيامه؟

ومن ثمّ، سيتناول هذا المبحث بيان **مفهوم القرار الإداري السلبي وخصائصه** من خلال التمييز بينه وبين غيره من التصرفات الإدارية، ثمّ الوقوف على **مظاهر قيام القرار الإداري السلبي وضوابطه القانونية** التي تحدّد نطاق مشروعيته وإمكانية الطعن فيه أمام القضاء الإداري

المطلب الأول: مفهوم القرار الإداري السلبي.

المطلب الثاني: مظاهر القرار الإداري السلبي في عدم تنفيذ الأحكام القضائية

المطلب الأول

مفهوم القرار الإداري السلبي

يُعدّ تحديد مفهوم **القرار الإداري السلبي** أمرًا في غاية الأهمية، نظرًا لطبيعته الخاصة ولما يشوبه من الغموض، إذ يختلف عن القرارات الإدارية الصريحة التي تُعبِّر فيها جهة الإدارة عن إرادتها بطريقة واضحة ومباشرة، فالقرار الإداري السلبي يتجلى في **سكوت الإدارة أو امتناعها** عن اتخاذ إجراءٍ كان من الواجب عليها اتخاذه قانونًا متى طُلب منها ذلك.

فالغموض في تحديد مفهوم القرار الإداري السلبي يؤدي إلى صعوبة التمييز بين القرار السلبي وغيره من تصرفات الإدارة الأخرى، كالعمل المادي أو الإجراء التحضيري ، وعليه فإن الإحاطة بمفهوم القرار الإداري السلبي تستوجب منا أولًا **تحديد المقصود به** وبيان طبيعته، ثم **استعراض الخصائص المميزة** له، والتي تفصله عن غيره من أعمال وتصرفات الإدارة المختلفة

الفرع الأول: التعريف بالقرار الإداري السلبي

أورد العديد من الفقهاء تعريفات مختلفة للقرار الإداري السلبي لما لها من أهمية بالغة في تحديد مضمونه وتميزه عن غيره من القرارات المشابهة له، فقد عرف البعض القرار السلبي بأنه" امتناع الإدارة عن إصدار القرارات الواجب عليها إصدارها طبقاً للقانون أي ألا يكون إصدارها من ملائمات الإدارة "[1]، وعرف البعض الآخر القرار الإداري السلبي بأنه" تعبير عن موقف سلبي للإدارة؛ فهي لا ترد على طلب المواطن ولا تعلن عن إرادتها إزاءه" [2].

وأيضاً عرف القرار الإداري السلبي بأنه" رفض الإدارة أو امتناعها عن اتخاذ تصرف كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للقوانين واللوائح، أو سكوتها عن الرد على تظلم مقدم إليها وذلك كله خلال مدة معينة يحددها القانون"[3].

كما عرفه جانب من الفقه على أنه" القرار الذي يفترض على المشرع وجوده عندما ترفض جهة الإدارة اتخاذه"[4]، وأخيراً فقد تم تعريف القرار الإداري السلبي على أنه" افصاح جهة الإدارة عن رفضها اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه، أو امتناعها ن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه طبقاً للأنظمة واللوائح"[5].

أما على المستوى التشريعي وعلى خلاف المألوف فقد عرف كل من المشرعين المصري والليبي القرار الإداري السلبي، فالقانون رقم 47 لسنة 1972 بإصدار قانون مجلس الدولة عرف في الفقرة الأخيرة من المادة العاشرة منه تعريف القرار الإداري السلبي بأنه"... ويعتبر في حكم القرارات الإدارية رفض السلطات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفق القوانين واللوائح"[6].

وفي نفس السياق فقد عرف المشرع الليبي القرار الإداري السلبي القرار السلبي في الفقرة الأخيرة من المادة الثانية من القانون رقم 88لسنة1971 بشأن القضاء الإداري بأنه" .... ويعتبر في حكم القرارات الإدارية رفض السلطات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار أو إجراء كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للقوانين واللوائح"[7].

كما أوردت العديد من احكام القضاء سواء القضاء المصري أو القضاء الليبي تعريفات للقرار الإداري السلبي، فقد عرفت المحكمة الإدارية العليا المصرية القرار الإداري السلبي بأن " القرار الإداري السلبي يتحقق عندما ترفض الجهة الإدارية أو تمتنع عن اتخاذ إجراء كان من الواجب عليها اتخاذه بحكم القانون"[8]، وفي حكم أخر لمحكمة القضاء الإداري المصري بالإسكندرية جاء تعريف القرار الإداري السلبي بأنه" ... قد يكون سلبيا وذلك عندما تمتنع جهة الإدارة عن اتخاذ إجراء معين كان من الواجب عليها اتخاذه بحكم القانون"[9]

وأيضاً في حكم لمحكمة القضاء الإداري المصري فقد أوردت تعريف أكثر شمولاً للقرار الإداري السلبي حيث عرفته بأنه" أما القرار الإداري السلبي فهو تعبير عن موقف سلبي للإدارة، فهي لا تعلن عن إرادتها للسير في اتجاه أو أخر بالنسبة لموضوع الأمر الواجب عليها اتخاذ موفق بشأنه، وإن كانت في ذات الوقت تعلن عن إرادتها الصريحة في الامتناع عن إصدار قرار كان يتعين عليها إصداره"[10]

أما في ليبيا فقد عرفت المحكمة العليا الليبية القرار الإداري السلبي بإنه" القرار السلبي على ما استقر عليه الفقه والقضاء الإداريان هو القرار الذي يفترض المشرع وجوده وتمتنع جهة الإدارة المختصة من اتخاذه رغم أن المشرع الزمها بإصداره"[11] وفي حكم حديث لها عرفت المحكمة العليا القرار الإداري السلبي على أنه" امتناع جهة الإدارة عن اتخاذ قرار كان ن الواجب عليها اتخاذه وفقاً للقوانين واللوائح"[12] .

ومن خلال استعراض التعريفات السابقة للقرار الإداري السلبي يمكن استخلاص جملة من العناصر، وهي أن القرار الاداري السلبي ينشأ من امتناع أو تقاعس الإدارة من القيام بتصرف اوجبها القانون اتخاذه وفق النصوص القانونية، كما ينشأ أيضاً عندما تكون سلطة الإدارة مقيدة وليست تقديرية أي بمعنى يلزمها القانون القيام بالتصرف، غير أن قد ينشأ القرار السلبي من قيام الإدارة بعمل ما تفرضه عليها القوانين واللوائح ولكن بصفة ناقصة يؤدي ذلك الى تحقيق نتيجة واحدة الا وهي امتناعها عن القيام بالعمل وفق ما يفرضه عليها القانون وتحقق هذه الصورة في حالة امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم قضائي بطريقة معيبة لا تحقق الغاية من إصداره.

من خلال ما تقدم يمكن تعريف القرار الإداري السلبي الناشئ عن عدم تنفيذ الحكم القضائي بأنه امتناع أو تراخي جهة الإدارة عن تنفيذ حكم قضائي حائز لحجية الامر المقضي به أو قيامها بتنفيذ الحكم القضائي بطريقة لا يتحقق معها المقصد من صدوره.

الفرع الثاني: خصائص القرار الإداري السلبي

يتميز القرار الإداري السلبي بجملة من السمات والخصائص تميزه عن غيره من تصرفات القانونية للإدارة الأخرى باعتباره تصرف قانوني، وإنه من القرارات الإدارية المستمر التي لا تتقيد بميعاد، كما إنه غير خاضع للتسبيب، وأخيرًا غير قابل للإعلان سنحاول تناولها على النحو التالي:

أولا: صدوره في صورة امتناع عن اتخاذ قرار واجب قانونًا

يكون القرار الإداري سلبيًا عندما تمتنع الإدارة عن اتخاذ إجراء كان من الواجب عليها اتخاذه بموجب احكام القانون، فالقرار الإداري السلبي يفترض فيه وجود التزام على جهة الإدارة للقيام بعمل معين أو الامتناع عن القيام به، فإن لم يوجد هذا الالزام القانوني فلا يكمن القول بإن هناك قرار اداري سلبي صدر عن جهة الأداة يمكن الطعن عليه بالإلغاء[13].

وفي نفس المعنى فقد قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكم لها أن" ... ويتحقق القرار السلبي عندما ترفض الجهة الإدارية أو تمتنع عن اتخاذ إجراء كان من الواجب عليها اتخاذه وفقًا للقوانين واللوائح .... ومناط قيام القرار السلبي الجائز الطعن عليه أن تكون هناك قاعدة قانونية عامة تقرر حقًا أو مركزًا قانونيًا لاكتساب هذا الحق بحث يكون تدخل الإدارة لتقريره أمرًا واجبًا عليها متى طلب منها ذلك ويتمثل ذلك المسلك السلبي إما برفض الجهة الإدارية صراحًة أو ضمنًا بالامتناع عن اتخاذ الإجراء أو القرار الملزمة بإصداره"[14].

وفي السياق نفسه جاء حكم للمحكمة العليا الليبية، حيث قضت أنه".... ويتضح من ذلك أن القرار السلبي يجد أساسه عندما يكون اختصاص جهة الإدارة مقيدًا ومن ثم يفترض المشرع عند رفض أو امتناع هذه الجهة عن إصدار قرار أو إجراء ألزمها القانون باتخاذه، أما محل الدعوى الراهنة فإنها لا تعدو في أحسن الأحوال أن تكون قرار ضمنيًا بالرفض، حيث أنه لا يوجد في نصوص القانون رقم (24) لسنة2010 ولائحته التنفيذية ما يلزم جهة الإدارة بمنح الجنسية الليبية لغير الليبي الراغب في الحصول عليها حتى بفرض انه استوفى الشروط المنصوص عليها في القانون ....ذلك أن منح الجنسية من عدمه يدخل من ضمن سلطة جهة الإدارة التقديرية "[15].

مما تقدم نخلص ان القرار الإداري السلبي هو الذي يفرض على جهة الإدارة اتخاذ اجراء معين يتعين عليها اتخاذه وطبقًا للقوانين واللوائح، وإن سلطة الإدارة مقيدة في هذا الشأن، وألم تتقيد بذلك فأن هذا الامتناع يمكن الطعن عليه بالإلغاء في أي

وقت، والقرار الإداري السلبي الناجم عن امتناع الادارة عن تنفيذ الحكم القضائي هو قرار سلبي بكل ما تحمله الكلمة من معنى، وذلك لإن القانون يفرض على جهة الإدارة تنفيذ الحكم النهائي وإجراء مقتضاه [16].

ثانيًا: القرار السلبي قرار ستمر ومتجدد الأثر

تعد خاصية أن القرار الإداري السلبي هو قرار مستمر من أهم خصائصه؛ لأنه يحدث آثارًا بصفة متجددة وقائمة مادامت الإدارة ممتنعة عن التنفيذ ، ومالم ينتهي هذا القرار بطريقة من طرق انتهاء القرارات الإدارية المنصوص عليها قانونًا [17].

فالقرار السلبي يظل قائمًا متى ظلت الإدارة ممتنعة عن إصدار القرار الواجب عليها إصداره وفق القانون، ففي حكم للمحكمة الإدارية العليا المصرية قضت بأن".... ويتحقق القرار السلبي عندما ترفض الجهة الإدارية أو تمتنع عن اتخاذ إجراء كان من الواجب عليها اتخاذه وفقًا للقوانين واللوائح ويعتبر هذا المسلك السلبي من الجهة الإدارية حالة مستمرة ومتجددة ويمتد اطعن عليها ما بقيت الإدارة على موقفها"[18].

وحتى يكتسب القرار الإداري السلبي صفة الاستمرار فلا بد من توافر شرطين الأول أن تكون هناك استمرارية في احداث الأثر القانوني والثاني ألا يتقيد الأثر القانوني بفترة زمنية معينة، إذًا فالقرار الإداري السلبي يعد قرارًا مستمرًا مادامت الجهة الإدارية ممتنعة عن القيام بما يفرضه عليها القانون.

ونستنتج من ذلك أن امتناع الإدارة عن حكم قضائي يعدُ قرارًا اداريًا سلبيًا مستمرًا مثله مثل القرارات السلبية الأخرى فهو لا يتحصن بمرور الوقت ويجوز مخاصمته والطعن فيه في أي وقت طالما جهة الإدارة مازلت ممتنعة ورافضة للتنفيذ الحكم الصادر ضدها.

ثالثًا: عدم خضوع القرار السلبي للتسبيب

التسبيب يعني افصاح جهة الإدارة عن الأسباب القانونية والواقعية التي دفعتها لإصدار القرار الإداري، والغاية من اشتراط المشرع تسبيب القرار هو إحاطة المخاطب به بالأسباب الواقعية والقانونية التي دفعت جهة الإدارة إلى إصداره [19]، فضلًا على أنه يساعد الجهات القضائية في مراقبة مدى مشروعية القرار الإداري.

والأصل أن لا تسبيب إلا بنص، أي بمعنى أن جهة الإدارة غير ملزمة بذكر الأسباب التي دعتها إلى إصدار القرار الإداري إلا إذا الزمها القانون بذلك، ولكن هذا لا يعفي الإدارة من أن يكون قرارها مبني على أسباب واقعية وقانونية صحية إلا عد قرارها مشوب بعيب من العيوب ابطال القرار الإداري.

ويرى الفقه بأن القرار السلبي مثله مثل القرار الإداري الصريح فلا بد أن يقوم على سبب يبرر وجوده وإلا عد فاقد ركن من اركانه الا هو ركن السبب، غير أن هذا السبب لا يظهر في القرار السلبي بشكل واضح، ولكن إذا ما تم الطعن في امتناع الإدارة على اعتباره قرارًا سلبيًا فللقاضي أن يستوضح من جهة الإدارة بيان الأسباب التي دعتها إلى الامتناع عن القيام بما يفرضه عليها القانون، فإذا كان القرا مبني على أسباب غير مشروعة حكم بإلغائه، وأما إذا كان مبني على أسباب مشروعة حكم برفض الدعوى[20].

وبناء على ما سبق فإن القرار الإداري السلبي مثله مثل الأنواع الأخرى من القرارات الإدارية يجب ان يقوم على أسباب واقعية وقانونية تبرر صحته؛ غير أنه و نظرًا لطبيعة القرار السلبي الذي ينشئ من رفض وامتناع الإدارة فإن السبب لا يظهر واضح وجلي مثل القرار الإداري الصريح، ولكن للقاضي أن يطلب من جهة الإدارة بيان الأسباب التي دعتها إلى امتناعها ورفضها عن اتخاذ القرار إذا ما تم الطعن في القرار أمامه، كما أن عدم تسبيب القرار السلبي لا يعني افتقاده ركن من اركان القرار الإداري؛ لأن التسبيب ما هو إلا إجراء شكلي قد يتطلبه القانون، بينما إذا تخلف السبب في القرار السلبي يؤدي بركن من اركان القرار الإداري بالتالي يصبح عرضة للطعن عليه وإلغائه من قبل القضاء الإداري.

رابعًا: عدم قابلية القرار السلبي للإعلان

القاعدة العامة هي أن القرارات الإدارية لا يمكن الاحتجاج بها في مواجهة الافراد إلا من تاريخ العلم بها من خلال وسائل العلم بالقرار الإداري المنصوص عليها قانونًا، فالقرار الإداري لا يكون نافذًا في حق مواجهة المخاطبين به من الافراد إلا من تاريخ العلم به، سواء كان ذلك عن طريق الإعلان بالنسبة للقرارات الفردية أو عن طريق النشر في حالة القرارات الفردية والتنظيمية، أو من خلال علمهم بالقرار علمًا يقينيًا بكامل محتواه [21].

ولكن لكي يتحقق العلم بالقرار الإداري فإنه يفترض أن يكون له وجود مادي حتى يتمكن الافراد من العلم بمضمونه؛ غير أن هذا الامر لا يتحقق في القرار الإداري السلبي الذي ليس له وجود مادي، نظرًا لنشؤه عن إرادة ضمنية بالامتناع والرفض، وبالتالي لا يشترط في القرار السلبي الإعلان، غير أن العلم بالقرار السلبي يتحقق في حالة افصحت الإدارة عن رفضها الصريح برفض تنفيذ الحكم الصادر ضدها، أو من واقع سكوتها وتأخرها عن تنفيذ الحكم أو تنفيذها له تنفيذًا ناقصًا، ففي هذه الحالات يحق للشخص المحكوم له مخاصمة الإدارة الممتنعة عن التنفيذ.

المطلب الثاني

مظاهر القرار الإداري السلبي في عدم تنفيذ الأحكام القضائية

يُعدّ تحديد مظاهر القرار الإداري السلبي من المسائل الجوهرية في نطاق رقابة القضاء الاداري على أعمال الإدارة، نظرًا لما لهذا النوع من القرارات من طبيعة خاصة تقوم على الامتناع أو السكوت بدلًا من الإفصاح الصريح عن الإرادة الإدارية.

فالإدارة قد تُخلّ بالتزاماتها القانونية عن طريق إصدار قرار مخالف للقانون، وإنما عبر الامتناع عن اتخاذ قرار كان يتعيّن عليها اتخاذه أو التأخر غير المبرر في إصداره. ويؤدي هذا السلوك السلبي إلى المساس بحقوق الأفراد وتعطيل المراكز القانونية التي كفلها القانون.

ومن ثمّ، فإن إبراز مظاهر القرار الإداري السلبي يُسهم في ضبط حدوده القانونية، ويُيسّر إخضاعه لرقابة القضاء الإداري، ويهدف هذا المطلب إلى بيان أهم صور هذا القرار، وعلى رأسها السكوت، والامتناع، والتأخير غير المشروع، والتنفيذ المعيب للأحكام القضائية مع بيان الأساس القانوني لكل منها وأثره في قيام القرار الإداري السلبي.

الفرع الأول: الامتناع المتعمد للإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية

يُقصد بالامتناع المتعمد للإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية هو ذلك السلوك السلبي الذي تتخذه الجهة الإدارية عن وعي وإرادة في مواجهة حكم قضائي واجب النفاذ، سواء تم ذلك بصورة صريحة أو ضمنية ويُعد هذا النوع من الامتناع إخلالًا جسيمًا بمبدأ المشروعية وحجية الأحكام القضائية الأمر يترتب عليه من تعطيل للحقوق والمراكز القانونية للأفراد، وبالتالي فإن إخضاعه لرقابة القضاء الإداري أمر لا بد منه لحماية لمبدأ المشروعية.

أولًا: الامتناع الصريح عن التنفيذ يكون الامتناع صريحاً عندما تعلن الإدارة صراحةً عدم تنفيذ حكم القضائي الإداري، وهو يتم عن طريق إصدار قرار إداري تعلن من خلاله الإدارة رفضها التنفيذ، ويعد هذا النوع من الامتناع من أخطر صور الانحراف في استعمال السلطة، إذ تُجاهر فيه الإدارة بإرادتها في مخالفة حكم قضائي واجب النفاذ، غير آبهة بما يترتب على ذلك من مساس بحجية الأحكام القضائية وقيمتها الملزمة، وبما يمثله هذا السلوك من إخلال جسيم بمبدأ المشروعية الذي يُعد الإطار الناظم للتصرفات القانونية للإدارة. [22].

غير أنّ هذه الصورة من امتناع الإدارة تُعد من أقل صور الامتناع وقوعًا في الواقع العملي، إذ غالبًا ما تتجنب الجهات الإدارية المواجهة المباشرة مع الجهات القضائية، إدراكًا منها لما ينطوي عليه هذا السلوك من خطأ جسيم يُرتب مسؤوليتها القانونية.

وفي هذا الاتجاه، فقد استقر قضاء محكمة القضاء الإداري المصرية حيث قالت " إن إمتناع الادارة عن تنفيذ حكم قضائي نهائي حائز لقوة الشيء المقضي به وواجب النفاذ هو مخالفة قانونية صارخة تستوجب مسؤولية الإدارة عن التعويضات..... ولا يلق بحكومة في بلد متحضر أن تمتنع عن تنفيذ الأحكام النهائية بغير وجه قانوني لما يترتب على هذه المخالفة الخطيرة من إشاعة الفوضى وفقدان الثقة في سيادة القانون"[23].

كما أن رفض الإدارة تنفيذ حكم قضائي صادر بإلغاء قرار إداري يُعدّ سلوكًا سلبيًا يُنشئ قرارًا إداريًا سلبيًا مستقلًا، يجوز الطعن عليه أمام القضاء الإداري بدعوى الإلغاء، مع المطالبة بالتعويض عما يترتب على هذا الامتناع من أضرار، متى توافرت شروط المسؤولية الإدارية.[24]

وفي هذا السياق صدر مجلس الدولة المصري حكماً بتاريخ 2016/11/27 ضد رئيس مجلس إدارة هيئة النقل العام بالقاهرة ، حيث نصت في حيثيات الحكم أنه" ...ومن حيث أنه أما كان ما تقدم وكان الثابت بالأوراق أن المدعي الأول قد صدر لصالحه حكم في الدعوى رقم 60767 لسنة 68 ق بجلسة 2016/5/29 وبذات الجلسة صدر للمدعي الثاني الحكم رقم 59516لسنة 68 والمدعي الثالث الحكم رقم 58719 لسنة 68 ق بجلسة 2016/10/26 والرابع الحكم رقم 5871 لسنة 68 ق وبذات الجلسة والخامس الحكم الصادر في الدعوى رقم 62971 لسنة 68 ق وبذات الجلسة والسادس والسابع الحكم في الدعوى رقم 70818 لسنة 68 ق وبجلسة 2016/7/18 والخصوم المتدخلين في الحكم الصادر في الدعوى رقم 71587 لسنة 70ق وبجلسة 2016/9/3 وذلك بأحقيتهم في صرف الأجر المضاعف عن العمل أيام السبت على الأجر الشامل مع ما يترتب على ذلك من آثار على النحو المبين بالأسباب وألزمت الجهة الإدارية المصروفات وقد قام المدعين والمتدخلين على النحو الثابت بالأوراق وحوافظ المستندات المقدمة من المدعين بإعلان الجهة الإدارية بالصيغة التنفيذية لهذه الأحكام إلا أنها امتنعت عن التنفيذ بدون سند من القانون وهو ما يشكل قراراً سلبياً بالامتناع عن تنفيذ الأحكام أعملاً لحكم المادة (10) من قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972 الأمر الذي يتعين معه القضاء بإلغاء القرار السلبي بالامتناع عن تنفيذ الأحكام المشار إليها..." وقد حكم مجلس الدولة المصري بإلغاء القرار السلبي بالامتناع عن تنفيذ الأحكام موضوع الدعوى[25].

وفيحكم أخر للمحكمة الادارية العليا المصرية فقد حكمت بإلغاء القرار الإداري السلبي مع الحكم بالتعويض وقد حاء في حيثيات حكمها أن " مناط مسئولية الإدارة عن القرارات الإدارية التي تصدرها هو قيام خطأ من جانبها بأن يكون القرار الإداري غير مشروع لعيب من عيوب عدم المشروعية المنصوص عليها في قانون مجلس الدولة وأن يحيق بصاحب الشأن ضرر وأن تقوم علاقة السببية بين الخطأ والضرر فركن الخطأ، يتمثل في صدور قرار الإدارة بالمخالفة لأحكام القانون، ومن حيث إنه بتطبيق ما تقدم من أحكام على وقائع الطلب الماثل، وإذ انتهت المحكمة إلى عدم مشروعية القرار الطعين على النحو المشار إليه بعاليه، وهو ما يتوافر معه ركن الخطأ في جانب جهة الإدارة "[26]

ولكن لا يمكن القول بوجود رفض صريح من قبل الجهة الإدارية لتنفيذ حكم إلغاء إلا إذا توافرت مجموعة من الشروط الجوهرية التي تدل على قيام الامتناع المتعمد وهذه الشروط يمكن تلخيصها في فيما يلي:

1- ألا يكون الامتناع الصريح ناتجًا عن وجود حادث فجائي أو قوة قاهرة؛ إذ يؤدي ذلك أن يجعل التزام الإدارة بالتنفيذ مستحيلاً، وفي هذه الحالة لا يعد عدم قيام الإدارة بتنفيذ الحكم رفضاً صريحاً، بل أن هذا الأمر خارج عن إرادتها وبالتالي تنتفي مسؤولية الإدارة عن ذلك.
2- ألا يحدث تغيير في المركز القانوني والواقعي للمحكوم لصالحة إذ قد يطرأ تغيير للمركز القانوني والواقعي للطاعن إما في الفترة ما بين إقامة طعنه وصدور الحكم بالإلغاء، أو في الفترة اللاحقة لصدور الحكم وقبل التنفيذ، مما يُعيق عملية التنفيذ، مثال ذلك صدور حكم يقضي بإلغاء قرار وزير الداخلية برفض تجديد جواز السفر للمدعي والزام

الحكم جهة الإدارة بتجديده، إلا أن سجن هذا الشخص لاحقًا استنادًا إلى حكم جنائي خلال الفترة بين صدور الحكم وموعد التنفيذ قد غير الوضع القانوني والواقعي للشخص، وبالتالي أصبح تنفيذ الحكم غير مقبول،[27] وخلاصة القول أن عدم تنفيذ الإدارة للحكم في هذه الحالة **لا يُعد امتناعًا صريحًا**، وذلك لكون المركز القانوني والواقعي للمحكوم له قد تغير، مما يجعل تنفيذ الحكم غير ممكن أو غير مناسب قانونيًا.

3- ألا تكون الإدارة قد عدلت عن رفضها لتنفيذ الحكم بالإلغاء، وقامت بتنفيذ الحكم؛ إذ إنه بمجرد قيام الإدارة بتنفيذ الحكم بعد رفضها السابق، ينتفي معنى الامتناع .ومع ذلك، لكي يعتبر عدول الإدارة عن الامتناع حقيقياً ملزمًا متى قامت الإدارة باتخاذ الإجراءات الفعلية لتنفيذ مقتضى ما نص عليه الحكم.[28]

ثانيًا: الامتناع الضمني عن تنفيذ الحكم القضائي

تعدُ هذه الصورة من أكثر من صور الامتناع شيوعاً التي تستخدمها الإدارة لرفض تنفيذ حكم الإلغاء، حيث تلجأ إليه الإدارة دون أن تعلن صراحة على رفضها التنفيذ، بل تكتفي عن السكوت عن اتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ الحكم القضائي، لا يتحقق الرفض الضمني إلا في حالتين وهما:

الحالة الأولى وهي استمرار الإدارة في تنفيذ القرار الملغي، إذ يعد الاستمرار في تنفيذ القرار الملغي من قبل الجهة الإدارية قراراً ضمنياً بالامتناع عن التنفيذ يجب مواجهته، وهو في نفس الوقت تجاهل منها لحكم قضائي نهائي، حائز للحجية، وهذه الصورة من صور الامتناع تعد من أخطر المخلفات التي ترتكبها الإدارة اتجاه القانون والقضاء.[29]

وقد عبر مجلس الدولة الفرنسي عن ذلك حيث اعتبر استمرار تنفيذ الحكم الملغي من قبل الإدارة امتناعاً ضمنياً، وذلك في قضية السيد ROUSSET التي تتلخص وقائعها في أن الإدارة أصدرت قراراً بعزله من منصبه دون وجه حق، فطعن في القرار المذكور ليتحصل على حكم بإلغائه قضائياً، غير أن الإدارة لم تعده لوظيفته، مما دفعه لرفع دعوى جديدة لإلغاء قرار الامتناع عن تنفيذ حكم الإلغاء الصادر لصالحه وبتعويضه عما إصابة من أضرار نتيجة ذلك[30].

وفي الجزائر أيضاً نجد أن القرار الصادر من الغرفة الإدارية لمجلس قضاء الجزائر العاصمة في القضية القائمة بين مديرية الضرائب بالجزائر العاصمة وشركة فرنسية كانت تباشر نشاطها بالجزائر، حيث قامت المديرية بخصم مقدار مالي يقدر بـ1,932,677,78 من رصيدها البنكي، وبعد رفع دعوى وقف تنفيذ لهذا القرار كان للشركة ذلك بموجب قرار رئيس الغرفة المؤرخ في 1979/5/13 مع استرداد المبلغ المقتطع، ولكن المديرية تجاهلت الأمر واستمرت في الخصم من الرصيد البنكي للشركة ولم تتوقف إلا في شهر جوان من نفس السنة [31].

مما تقدم نلاحظ أن استمرار الإدارة في تنفيذ القرار الإداري الملغي من قبل القضاء الإداري هو امتناع ضمني يفيد بأن الإدارة لا تريد تنفيذ الحكم القضائي الصادر ضدها، وجب الطعن فيه وإلغاؤه امام القضاء المختص وإلزام الجهة الإدارية الممتنعة عن التنفيذ بالتعويض.

والحالة الثانية فيتمثل في إعادة إصدار القرار الملغي، حيث تقوم الجهة الإدارة بإصدار قرار إداري مماثل للقرار الذي تم إلغاءه من قبل القضاء، ويعد هذا الأسلوب تحايل من الإدارة عن تنفيذ حكم القضائي الإداري وذلك عن طريق إصدار قرار جديد يحقق نفس هدف القرار الملغي ولو بشكل مختلف، مثلاً كقيام الإدارة بالاستلاء على قطعة أرض بعد إلغاء القضاء قرار نزع ملكيتها.[32]

وقد تتحجج الإدارة في إصدارها للقرار الثاني أنها قامت بتصحيح العيب الذي شاب القرار الأول الذي ألغى، وهي تستند في ذلك على مجموعة من الاسانيد القانونية والمادية غير الحقيقية، وفي الواقع أن هذا الأمر ما هو إلا احتيال من جانب الإدارة الغاية والغرض منه هو تعطيل عملية تنفيذ الحكم.

الفرع الثاني: التنفيذ المعيب للحكم القضائي

في هذه الصورة الإدارة لا تمتنع عن تنفيذ الحكم ولا تتنكر له، وإنما تقوم باتخاذ جملة من الإجراءات من شأنها وضع الحكم موضع التنفيذ، إلا أنها وهي تقوم بذلك يكون فعلها مخالف ولا يتفق على ما ينبغي أن يكون عليه التنفيذ بشكل قانوني، كأن تقوم بتنفيذ الحكم بشكل جزئي لا يحقق الغاية من إصداره، أو أن تماطل وتتأخر في إجراءات التنفيذ، مما يفوت الفرصة أمام كل فائدة يمكن أن يحصل عليها المحكوم له، وهو ما سنتناوله في التالي:

أولًا: التنفيذ الجزئي لحكم القضائي: بعد صدور الحكم بالإلغاء القرار الإداري المفترض أن تلتزم جهة الإدارة بتنفيذ مضمون الحكم كاملاً، وذلك من خلال إعادة الحال إلى ما كان عليه قبل صدور القرار الملغي، ولا يجوز لها إعمال سلطتها التقديرية في شأن ذلك؛ لأن ما يصدر عن القضاء من أحكام تحوز قوة الشيء المقضي به تعدُ واجبة النفاذ، وبالتالي التزام الإدارة أمر مفروض قانوناً [33].

إلا أن الإدارة قد تقوم بتنفيذ الحكم الصادر في مواجهتها بشكل جزئي، أو أن تجعل تنفيذها للحكم مقترن بشرط، والحقيقة أن هاتان الصورتان تتفق في كونهما تبيان سوء نية الإدارة ورغبتها في عدم تنفيذ الحكم القضائي الصادر ضدها، تتمثل هذه الصور في التالي:

أ-**التنفيذ الناقص لحكم الإلغاء:** يُقصد به إخلال الجهة الإدارية بتنفيذ الحكم القضائي تنفيذًا كاملًا، كأن تقوم بإغفال تنفيذ بعض الالتزامات التي ألزمها بها الحكم، أو بعدم مراعاة الآثار القانونية والمادية المترتبة على حكم الإلغاء عند وضعه موضع التنفيذ. وفي هذه الحالة لا تلتزم الإدارة بتنفيذ الحكم وفق ما جاء به منطوقه ومضمونه الحقيقي، وإنما تقوم بتنفيذه تنفيذًا مبتورًا يتفق مع هواها، الأمر الذي يؤدي إلى إهدار الغاية التي استهدفها الحكم القضائي والقاضية بإلغاء القرار الإداري وما يترتب عليه من آثار،[34]ومثال ذلك قد يصدر حكم قضائي يلزم الإدارة بإعادة الموظف المفصول إلى سابق عمله مع صرف كافة مستحقاته، غير أن جهة الإدارة تقوم بإرجاع الموظف إلى عمله ولكن دون أن تمكنه من جميع مستحقاته، وفي هذه الحالة يكون تنفيذ الإدارة للحكم معيب بتنفيذ بعضه وترك بعضه الآخر، والحقيقة أن الأحكام القضائية الخاصة بإلغاء قرار إداري يجب أن تنفذ بصورة كاملة حسب ما نص عليه منطوق الحكم.

وقد أنصرف القضاء الإداري المصري إلى تأكيد ذلك في قضية قضت فيها المحكمة الإدارية العليا بقولها "إن مقتضى الحكم الحائز لقوة الأمر المقضي الذي قضى بإلغاء القرار المطعون فيه وهو إعدام هذا القرار ومحو آثاره من وقت صدوره في الخصوص وبالمدى الذي حدده الحكم، فإن كان القرار الملغي صادر بالتسريح استتبع إلغاؤه قضائياً بحكم اللزم إعادة المدعي كما كان في وظيفته التي كان يشغلها عند تسريحه بمرتبها ودرجتها كما لولم يصدر قرار التسريح.....ومن ثم فلا يكتفي أن يقتصر تنفيذ الحكم على مجرد إعادة الموظف إلى الخدمة في مرتب أدنى ودرجة أقل، وإلا كان مؤدى ذلك أن الحكم لم ينفذ في حقه تنفيذا كاملاً بل نفذ تنفيذاً مبتوراً منقوصاً[35].

ومما سبق، يُستفاد أن التنفيذ الجزئي للحكم القضائي من قبل الإدارة يُعدّ في حقيقته صورة من صور الامتناع عن التنفيذ، بما يُنشئ قرارًا إداريًا سلبيًا يحق للمحكوم له الطعن عليه أمام القضاء الإداري، طلبًا لإلغائه والمطالبة بجبر الأضرار الناشئة عن عدم تنفيذ الحكم تنفيذًا كاملًا وفقًا لمقتضاه القانوني.

ب-التنفيذ المقترن بشرط: يجب على الجهة الإدارية أن تُنفّذ الأحكام القضائية الإدارية تنفيذًا كاملًا ومباشرًا، دون تعليقها على أي قيد أو شرط؛ لأن التنفيذ بشرط يُعد خروجًا على مقتضى الحكم وإخلالًا بحجيته. وإذا ما لجأت الإدارة إلى هذا الأسلوب، فإن تنفيذها يُعد تنفيذًا معيبًا، حتى وإن أعلنت ظاهريًا رغبتها في الامتثال للحكم. ورغم اتجاه بعض الفقه إلى عدم اعتبار هذا السلوك امتناعًا عن التنفيذ بحجة إبداء الإدارة نية التنفيذ، إلا أن هذا الرأي لا يستقيم، ذلك أن التنفيذ المشروط يُفرغ الحكم من مضمونه ويُحوّله إلى تنفيذ منقوص لا يحقق الغاية التي صدر من أجلها.

وتظهر هذه الصورة جليًا، على سبيل المثال، في حالة صدور حكم قضائي بإعادة موظف إلى عمله مع صرف كامل مستحقاته المالية، فتقوم الإدارة بتنفيذ الحكم بإرجاع الموظف إلى عمله مع تقييد صرف الرواتب بنسبة معينة، وهو ما يُعد إخلالًا بمقتضى الحكم وتنفيذًا مشوبًا بالعيب، مما يُنشئ قرارًا إداريًا سلبيًا قابلاً للطعن أمام القضاء الإداري [36].

فقد قضى مجلس الدولة الفرنسي بالغرامة التهديدية ضد إحدى المؤسسات العامة لرعاية الإيتام التي قررت فصل إحدى الموظفات لعدم الكفاءة، وبعد حصولها حكم قضائي بإلغاء قرار فصلها، امتنعت الإدارة على إعادتها، فأقامت صاحبة الشأن طعناً في قرار الرفض الذي ألغي لمخالفته حجية الشيء المقضي به ولتنفيذ القرار، حيث اقترحت الإدارة على الطاعنة التنفيذ مقابل تقديم طلب إعلان الرغبة في الاستيداع لظروف شخصية الأمر الذي اعتبره مجلس الدولة انتهاكا صارخاً لحجية الشيء المقضي به وتنفيذا منقوصاً للحكم القاضي بإلغاء قرار الفصل.[37]

وبناء على ما سبق، فإن التنفيذ المعلّق على شرط لا يختلف في جوهره عن التنفيذ الناقص، إذ يؤدي كلاهما إلى إفراغ الحكم القضائي من مضمونه الحقيقي وعدم تحقيق الغاية التي صدر من أجلها، بما يُعد إخلالًا بالتزام الإدارة بتنفيذ الأحكام تنفيذًا كاملًا وواجب النفاذ.

ثانيًا: التباطؤ أو التراخي في التنفيذ: بعد صدور الحكم يفترض على جهة الإدارة تنفيذه خلال فترة زمنية معقولة تمكن الجهات الإدارية من تنفيذ هذا الحكم؛ لأن تنفيذ الحكم غالباً ما يتطلب ترتب بعض الأوضاع الإدارية أو تغييرها أو اتخاذ بعض الإجراءات الإدارية المعقدة [38]، وهذا ما نصت عليه المحكمة الإدارية العليا بقولها (إذا كان السبب في تأخير تنفيذ الحكم إنما يرجع إلى تبادل المكاتبات في شأن التنفيذ ولم يكن هذا التأخير نتيجة تقصير من الوزارة، ومن ثم يكون طلب التعويض على غير أساس سليم من القانون متعيناً رفضه) [39].

غير أنه قد تتجاوز الإدارة المدة المعقولة للتنفيذ دون أن يكون لهذا التجاوز ما يبرره، وفي هذه الحالة تنعقد مسؤولية الجهة الإدارية لأنها امتنعت عن تنفيذ الحكم عن طريق المماطلة، وهذا ما أكدته محكمة القضاء الإداري المصري في حكمها حيث نصت على "فلا يحق للجهة الإدارية تنفيذ حكم الإلغاء الصادر للمدعى لمدة يتجاوز أربع سنوات، وتحرمه من فرص شغل المناصب السيادية والقيادية التي تتناسب مع أقدميته ودرجة، ثم عندما يطالب بحقه في الترقية إلى الدرجة الأعلى وهي درجة وكيل وزارة تتمسك الوزارة قبله بأنها عند تعينها لوظائف وكلاء الوزارات وما في مستواها تشترط في الترشح لها اختيار المناسب من الشاغلين لمديري إدارات عامة على الأقل، والمدعى لم يكن من بينهم وقت إجراء المفاضلة"[40].

ومن خلال ما تقدم، يتبين أن جهة الإدارة لم تبادر إلى تنفيذ الحكم القضائي خلال مدة معقولة، الأمر الذي ترتب عليه ضياع حق المدعي في الترقية التي كانت تؤهله لشغل المناصب القيادية داخل الجهة الإدارية التابع لها. والحقيقة أن هذه الصورة من التنفيذ لا تقل خطورة عن الامتناع الصريح عن تنفيذ الحكم، إذ يظل المحكوم له معلقًا على أمل تنفيذ الحكم الصادر لصالحه، منتظرًا دون جدوى، إلى أن يضيع حقه نتيجة مماطلة الجهة الإدارية وتأخرها غير المشروع في التنفيذ.

غير أنه، وحتى نكون بصدد حالة من حالات تأخر الإدارة في تنفيذ الحكم القضائي، يتعين توافر جملة من الشروط القانونية، يمكن إيجازها فيما يأتي:

1. لابد أن تتجاوز جهة الإدارة الحد المعقول لتنفيذ الحكم، والحد المعقول هو الحد الذي يحقق معه الحكم هدفه، وقد حدده المشرع الفرنسي بموجب نصوص قانونية حيث أعطى هذا القانون [41] للقاضي الإداري المختص سلطة تحديد مهلة بغية تنفيذ الأوامر التي وجهها بمقتضى حكمه إلى الإدارة.
2. عدم وجود مبررات قانونية للتأخير في التنفيذ، من هذه المبررات على سبيل المثال لا الحصر مشكلات السيولة النقدية المتمثلة في غياب للاعتمادات المالية الضرورية لتنفيذ الأحكام في مجال الوظيفة العامة.

المبحث الثاني

الطعن على القرار الاداري السلبي بعدم تنفيذ الإدارة حكام القضائية

استقر الفقه والقضاء الإداريان على أن هذا الامتناع لا يخرج عن كونه قرارًا إداريًا سلبيًا، تتجسد صورته في إحجام جهة الإدارة عن اتخاذ إجراء كان واجبًا عليها قانونًا، يتمثل في تنفيذ حكم قضائي حائز لقوة الأمر المقضي به، حيث يترتب على هذا الامتناع نشوء مركز قانوني غير مشروع، مما يفتح الباب أمام المتضرر لسلوك طريق الطعن القضائي حمايةً لحقوقه، وصونًا لمبدأ المشروعية.

غير أن ممارسة حق الطعن في القرار الإداري السلبي الناجم عن عدم تنفيذ الأحكام القضائية تثير إشكالات قانونية دقيقة، تتعلق – من جهة – بتحديد الجهة القضائية المختصة بنظر هذا الطعن والشروط الواجب توافرها لقبوله، ومن جهة أخرى بتحديد أوجه وأسباب الطعن التي يمكن الاستناد إليها لإلغاء هذا القرار السلبي .ذلك أن خصوصية هذا النوع من القرارات لا تنبع فقط من طبيعته السلبية، بل من كونه مرتبطًا مباشرة بحجية حكم قضائي واجب النفاذ، مما يضفي عليه طابعًا قانونيًا مميزًا يختلف عن سائر صور الامتناع الإداري.

وانطلاقًا من ذلك، يهدف هذا المبحث إلى دراسة الإطار القانوني للطعن في القرار الإداري السلبي المتمثل في امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية، من خلال بيان الاختصاص القضائي بنظر هذا الطعن، وتحديد الشروط الشكلية والموضوعية الواجب توافرها في القرار الإداري السلبي حتى يكون محلاً للطعن بالإلغاء، ثم بيان أسباب الطعن في هذا القرار، من خلال تحليل أوجه عدم المشروعية التي تشوبه، سواء تعلقت بمخالفة القانون، أو الانحراف بالسلطة .

وبذلك يسعى هذا المبحث إلى إبراز الدور المحوري للقضاء الإداري في مواجهة ظاهرة امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية، وترسيخ فعالية الرقابة القضائية كضمانة أساسية لحماية الحقوق والحريات، وتحقيق التوازن بين مقتضيات المرفق العام واحترام الشرعية القانونية.

المطلب الأول: الاختصاص القضائي وشروط قبول الطعن على القرار الإداري السلبي.

المطلب الثاني: أسباب الطعن في القرار الإداري السلبي

المطلب الأول:

الاختصاص القضائي وشروط قبول الطعن على القرار الإداري السلبي

يُعد تحديد الاختصاص القضائي وشروط قبول الطعن في القرار الإداري السلبي من المسائل الجوهرية في دعوى الإلغاء، نظرًا لارتباطها المباشر بحماية مبدأ المشروعية وضمان خضوع أعمال الإدارة لرقابة القضاء، فالقرار الإداري السلبي، المتمثل في امتناع الإدارة عن اتخاذ إجراء كان واجبًا عليها قانونًا، لا يخرج كغيره من انواع القرارات الإدارية، عن نطاق الرقابة القضائية متى توافرت فيه مقومات القرار الإداري، ومن ثم، فإن بيان الجهة القضائية المختصة بنظر الطعن، وتحديد الشروط الشكلية والموضوعية لقبوله، يُعد مدخلًا أساسيًا لمباشرة الرقابة القضائية على هذا النوع من القرارات، وبخاصة عندما يتعلق الأمر بالامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية.

الفرع الأول: الاختصاص القضائي للطعن على القرار الإداري السلبي

ينعقد الاختصاص القضائي بالطعن في القرار الإداري السلبي للقضاء الإداري متى توافرت في التصرف المطعون فيه مقومات القرار الإداري وشروط الطعن فيه بصفة عامة، وعلى رأسها صدوره عن جهة إدارية مختصة بإرادة المنفردة ويكون منتجًا لأثره القانوني الذي يمس مركزًا قانونيًا للطاعن، ويزداد الأمر خصوصية في القرار الإداري السلبي، إذ يُشترط لقيام الطعن ثبوت التزام قانوني على الإدارة باتخاذ قرار معين، وسبق تقديم طلب إليها، واستمرار امتناعها دون مسوغ مشروع، ويترتب على توافر هذه الشروط خضوع القرار السلبي لرقابة القضاء الإداري المختص حمايةً لمبدأ المشروعية وسيادة القانون.

أولًا: الشروط العامة للطعن في القرار الإداري.

يشترط لقبول الطعن في القرار الإداري أن يكون صادراً عن جهة إدارية مختصة، وأن يتخذ مظهر الإرادة المنفردة الملزمة، وأن يكون نهائيًا ومنتجًا لأثر قانوني مؤثرًا في مركز قانوني للطاعن وهذه الشروط هي:-

أ- أن يكون القرار صادر عن جهة إدارية بإرادتها المنفردة

لكي يكون القرار الإداري قابلًا للطعن فيه بالإلغاء، يتعين أن يصدر عن سلطة إدارية عامة تتمتع بالشخصية المعنوية العامة سواء أكانت هذه السلطة مركزية أو لا مركزية أو جهة إدارية مرفقية أو إقليمية، فكل ما يصدر عن هذه الجهات يعد قرارًا إداريًا متى توافر باقي الشروط الأخرى للقرار الإداري، إذ يستبعد من نطاق الخضوع للقضاء الإداري ما يصدر عن السلطة التشريعية والسلطة القضائية مالم تكن هذه الاعمال في نطاق التنظيم الوظيفي لهتين الجهتين[42].

ولكن لا يكفي أن يكون القرار الإداري صادر من جهة إدارية بل لا بد أن يصدر بإرادتها المنفردة بما لها من سلطة عامة بموجب القوانين واللوائح وبالتالي تخرج من نطاق دعوى الإلغاء ما يصدر عن جهة الإدارة نتيجة اتفاق بينها وبين الافراد او الجهة المعنوية العامة والخاصة[43]

ب- أن يكون القرار الإداري قرارًا نهائيًا ومؤثرًا في المراكز القانونية

لا يختص القضاء الإداري بالطعن في القرار الإداري مالم يكن نهائيًا، ويؤثر في مركز القانوني للطاعنين،

فالقرار الإداري هو افصاح الإدارة عن إرادتها المنفردة بما لها من سلطة عامة بقصد احداث أثر قانوني معين متى كان ذلك ممكنًا وجائزًا وكان الهدف منه ابتغاء المصلحة العامة، والافصاح عن الإرادة لا يلزم أن يكون صريحًا، بل يكمن أن يكون ضمنيًا يستفاد من سكوت الإدارة، إذ يعتبر في حكم القرار الإداري امتناع الجهات الإدارية عم اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه طبقًا للقانون [44].

ويشترط في القرار الإداري أن يكون نهائيًا، أي أن يكون قابلًا للتنفيذ دون الحاجة إلى أي إجراء لا حق، فلا يعد القرار نهائيًا إذا كان غير قابل للتنفيذ لإنه يحتاج إلى اعتماده أو التصديق عليه من قبل السلطة الرئاسية، أو الحصول على إذن من جهة إدارية أخرى، فهذا القرار لا يمكن الطعن عليه بالإلغاء، كما إن الاعمال التحضرية لا تعد من القرارات الإدارية النهائية التي يجوز الطعن فيها بالإلغاء[45].

كما يشترط في القرار الاداري المطعون فيه بالإلغاء أن يكون هذا القرار مؤثرا في المركز القانوني للطاعن، فالقرار الصادر بفصل موظف قد غير في المركز القانوني له من موظف إلى شخص عاطل عن العمل وقد الحق ضررا به بالتالي جاز له القانون الطعن على هذا القرار بالإلغاء أمام القضاء الإداري.

ثانيًا: الشروط الخاصة للطعن في القرار الإداري السلبي

لا يمكن الطعن في القرار الإداري السلبي مالم يكمن ناتج عن رفض الإدارة وامتناعها عن اتخاذ قرار أو إجراء كان قد فرضه القانون عليها، وألا تكون جهة الإدارة مقيدة بميعاد معين لإتخاذ القرار، وذلك على النحو التالي:

1- رفض وامتناع الإدارة عن اتخاذ قرار كان قد ألزمها عليها القانون

يتحقق هذا الشرط عندما تمتنع الإدارة أو ترفض القيام بإجراء كان من الواجب عليها اتخاذه طبقًا لحكم القانون، فلا يتصور وجود قرار اداري سلبي مالم يلزم القانون جهة الإدارة القيام بعمل معين؛ لأن امتناعها في هذه الحالة لا يعد قرارًا سلبيًا يمكن الطعن عليه بالإلغاء[46] .

وهذا ما جاء به المشرع واكده في نص المادة الثانية من القانون رقم (88) لسنة1971 بشأن القضاء الإداري التي تنص على اختصاص دوائر القضاء الإداري دون غيرها بالفصل في المسائل اومن بينها القرارات الإدارية السلبية "...ويعتبر في

حكم القرارات الإدارية رفض السلطات الإدارية أو امتناعها اتخاذ قرار أو إجراء كان من الواجب عليها اتخاذه وفقًا للقوانين واللوائح "

2- ألا تكون الإدارة مقيدة بميعاد معين لإصدار قرارها

يقتضي هذا الشرط ألا يكون المشرع قد حدد مدة زمنية معينة تصدر من خلالها جهة الإدارة قرارها، فإذا قام المشرع وحدد مدة زمنية معينة لإصدار القرار خرج هذا النوع من القرارات عن القرارات الإدارية السلبية إلى القرارات الادرية الضمنية التي يفترض المشرع صدوره عندما تسكت الإدارة عن البث في الطلبات أو التظلمات المقدمة إليها من الافراد خلال فترة محددة سواء كان هذا السكوت قرينة إما الرفض أو القبول [47] .

الفرع الثاني: شروط القبول للطعن في القرار الإداري السلبي

يشترط لكي يقبل الطعن في القرار الإداري بصفة عامة أن يكون للشخص الطاعن مصلحة في رفع الدعوى، وأن ترفع في ميعاد محدد

أولًا: المصلحة في الطعن

يُعد شرط المصلحة من الشروط الجوهرية لقبول دعوى الإلغاء، سواء كان القرار الإداري محل الطعن قرارًا إيجابيًا أم سلبيًا، حيث يجب أن تكون لرافع الدعوى مصلحة شخصية ومباشرة وقائمة وقت رفع الدعوى، ويسري هذا الامر في مجال القضاء العادي والقضاء الإداري[48].

غير أن اشتراط المصلحة من حيث توافرها أثناء رفع الدعوى إلى حين الفصل فيها يختلف في الدعوى المدنية عن الدعوى الادارية، ففي الدعوى المدنية فإن شرط المصلحة يجب أن يكون قائم ومحقق لرافع الدعوى من بداية رفع الدعوى إلى حين الفصل فيها، في حين أن الدعوي الإدارية يشترط في رافع الدعوي ان تكون له مصلحة في الدعوى سواء كانت مادية أو معنوية محققة أو محتملة[49]، ولا يشترط القضاء الإداري بقاءها وإنما يكفي توافرها أثناء نظر الدعوى؛ لأن دعوى الإلغاء دعوى موضوعية لها طبيعة عينية حيث أنها تقوم على مخاصمة القرار الإداري المخالف في ذاته بغية الحكم بإلغائه وهي وسيلة عامة للدفاع عن المشروعية ووسيلة خاصة للدفاع عن الحقوق الشخصية لذوي الشأن.

وقد استقر القضاء الإداري الليبي على " أن قضاء هذه المحكمة قد جرى على أنه يكفي لتحقيق شرط المصلحة توافرها وقت رفع الدعوى ولا عبرة بما يطرأ عليها بعد ذلك"[50]

إذًا لا يلزم في دعوى الإلغاء أن يكون للمدعي حقًا قد مسه القرار الإداري بل يكفي أن يكون القرار المطعون فيه قد أثر في المركز القانوني للطاعن.

وأخيرًا فالمصلحة في دعوي إلغاء قرار اداري سلبي بامتناع الإدارة عن تنفيذ حكم قضائي تتحقق في الشخص الذي صدر له حكم قضائي إداري حائز على حجية الأمر المقضي به، غير أن جهة الإدارة امتنعت عن التنفيذ دون أن يكون لها مبرر عن الامتناع، فيحق له الطعن على القرار امام المحكمة المختصة إذا توافر الشروط الأخرى لرفع دعوى الإلغاء.

ثانيًا: ميعاد رفع الدعوى.

حفاظًا من المشرع على استقرار المراكز القانونية للأفراد، فقد جعل مخاصمة القرار الإداري المعيب من خلال دعوى الإلغاء محدد بمواعيد معينة ومحددة لا تقبل الدعوي بعد فوات ميعاد الطعن.

ففي فرنسا فإن ميعاد رفع دعوى الإلغاء هو شهرين من تاريخ نشر القرار الإداري إذا كان القرار الإداري قرارًا تنظيميًا ومن تاريخ إعلان القرار الإداري إذا كان القرار فرديًا أو من تاريخ العلم بيه علمًا يقينيًا نافيًا لكل جهالة بمحتوي القرار، وقد سار المشرعين المصري والليبي على نفس المنوال فقد حدد كل منها مدة طعن القرار الإداري بمدة ستين يومًا من تاريخ نشر أو إعلان القرار الإداري أو العلم به علمًا يقينيًا[51].

إذًا فالأصل أن ميعاد رفع دعوى الإلغاء خلال شهرين أو ستون يومًا من تاريخ إعلان أو نشر القرار الإداري أو علم أصحاب الشأن بالقرار الإداري علمًا يقينيًا، وأن الدعوي لا تقبل يعد مضي هذا الميعاد.

أما الاستثناء فيتمثل في القرارات الإدارية السلبية إذ تُعد من القرارات الإدارية المستمرة التي تمتنع فيها الإدارة عن إصدار قرار ملزمة قانونًا بإصداره، سواء بالرفض أو القبول، دون أن يقيدها المشرّع بميعاد محدد، مما يجعل امتناعها متجددًا ما دام قائمًا[52]، ويمتاز هذا النوع من القرارات بأن ميعاد الطعن عليه لا يبدأ طالما ظل الامتناع مستمرًا، فيجوز الطعن فيه في أي وقت دون التقيد بمدة الستين يومًا المقررة للقرارات الصريحة أو الحكمية

وقد استقر القضاء الإداري الليبي، شأنه شأن القضاءين المصري والفرنسي[53] ، على هذا المبدأ، إذ قضت دائرة القضاء الإداري بمحكمة استئناف بنغازي بأن امتناع الإدارة عن إدراج أسماء الأساتذة بالجامعة وعدم تمكينهم من أعمالهم يُعد قرارًا سلبيًا مستمرًا، يجوز الطعن عليه في أي وقت طالما بقي المنع قائمًا، تأكيدًا للطبيعة الدائمة لأثر الامتناع الإداري[54].

مما سبق يتبين أن المشرّع والقضاء حرص على ضبط مواعيد الطعن في القرارات الإدارية حمايةً لاستقرار الأوضاع القانونية، فجعل ميعاد دعوى الإلغاء محددًا بستين يوما غير أن هذا المبدأ لا ينطبق على القرارات السلبية، إذ تظل بطبيعتها مستمرة ومتجددة طالما استمر امتناع الإدارة عن أداء واجبها القانوني، وعليه، فإن حق المتضرر في الطعن يظل قائمًا دون تقييد زمني، وهو ما أكده القضاء الإداري الليبي ترسيخًا لفكرة الطبيعة الدائمة للقرار السلبي.

المطلب الثاني:

أسباب الطعن في القرار الإداري السلبي

يُعد الطعن في القرار الإداري السلبي من أبرز الوسائل التي كفلها المشرّع لحماية مبدأ المشروعية وصون الحقوق المكتسبة للأفراد، وهو بذلك يُجسّد دور القضاء الإداري في مواجهة سلوك الإدارة السلبي الذي يتمثل في الامتناع عن اتخاذ القرار الواجب قانونًا. ولكي يُقبل هذا الطعن أمام القضاء الإداري، ينبغي توافر جملة من الشروط الشكلية والموضوعية

الفرع الأول: عيب المحل

يُعدّ عيب المحل من العيوب الجوهرية التي قد تصيب القرار الإداري، وهو يتعلق بالمضمون القانوني الذي ينصب عليه أثر القرار والنتيجة التي يُرتبها في مواجهة المخاطبين به. فإذا كان محل القرار مخالفًا للقانون، فإن القرار يكون مشوبًا بعدم المشروعية. ومن ثمّ، فإن بحث عيب المحل يُمثل مدخلًا أساسيًا لبيان مدى توافق القرار الإداري مع مبدأ المشروعية وسيادة القانون.

أولًا: تعريف عيب المحل

عرف الفقه عيب مخالفة القانون بأنه "مخالفة كل قاعدة قانونية بفرض احترامها على الإدارة تطبيقاً لمبدأ المشروعية سواء أكانت هذه القاعدة مكتوبة أم غير مكتوبة وحسب تدرجها في القوة بين مصادر المشروعية"[55]، وعرفه أيضًا بأنه" عدم احترام وموافقة محل القرار الإداري للقواعد القانونية على كل درجة سواء كانت مكتوبة أو عرفية "[56]، من خلال ما تقدم فإن عيب المحل في القرار الإداري يتحقق عندما تخالف الإدارة القواعد القانونية وهي بصدد إصدارها لقرار إداري سواء كانت هده المخالفة بشكل مباشر أو انها تخطئ في تطبيق القانون أو في تفسيره.

ثانيًا: صور عيب المحل في القرار الإداري

يتخذ عيب المحل أو مخالفة القانون عدة صور نوجزها فيما يلي:-

أ- المخالفة المباشرة للقاعدة القانونية

تتجلى هذه الصورة في قيام الإدارة مخالفة القاعدة القانونية وعدم احترامها لها عند إصدارها للقرار الإداري مما يتولد عنه مخالفة مباشرة للقانون ، كأن يصدر القرار مخالفًا لمبدا دستوري أو قاعدة قانونية أو حتى مبدأ من مبادئ العامة للقانون كمبدأ مساواة المواطنين امام القانون ومبدأ المساواة أمام المرافق العامة أو أمام الأعباء العامة[57].

ب- الخطأ في تطبيق أو تفسير القانون

يُقصد بالخطأ في تطبيق القانون قيام الإدارة بمباشرة الاختصاص الذي خولها إياه المشرّع في غير الحالات التي حددها النص، أو دون توافر الشروط والضوابط التي اشترطها القانون لممارسة تلك السلطة، بما يؤدي إلى صدور القرار على غير مقتضى حكم القانون[58]،مثال ذلك إذا نصّ القانون على جواز فصل الموظف تأديبيًا عند ارتكابه مخالفة جسيمة، شريطة ثبوتها بعد تحقيق إداري وسماع أقواله، فقامت الجهة الإدارية بفصل الموظف استنادًا إلى مجرد شكوى دون إجراء تحقيق أو دون تمكينه من الدفاع عن نفسه، فإنها تكون قد مارست السلطة المخولة لها في غير الحالات التي حددها القانون ودون استيفاء الشروط المقررة، ويُعد قرارها مشوبًا بعيب الخطأ في تطبيق القانون.

أما الخطأ في تفسير القانون فتتحقق عندما تُعطي الإدارة للنص القانوني تفسيرًا يُخالف المعنى الذي قصده المشرّع، فتنحرف به عن نطاقه الصحيح، وتُنزله على غير محله. ويُعدّ ذلك من قبيل الخطأ في تطبيق القانون، إذ إن سلامة القرار الإداري تفترض فهمًا صحيحًا لمضمون القاعدة القانونية وحدودها. وقد يكون مردّ هذا التفسير الخاطئ إلى غموض النص أو ما يشوبه من لبس أو عدم وضوح في عباراته، الأمر الذي يؤدي إلى تأويله على نحو يُخالف مقصده التشريعي ويُفضي إلى إصدار قرار غير مشروع[59]، ومثال ذلك كأن ينصّ القانون على جواز ندب الموظف «عند الضرورة ولمدة محددة»، ففسرت الإدارة عبارة «الضرورة» تفسيرًا مطلقًا يبيح لها الندب دون قيام ظرف استثنائي حقيقي، أو دون تحديد مدة واضحة، فإن هذا التأويل يُعد انحرافًا في فهم النص، ويُشكّل خطأً في تطبيق القانون يعيب القرار الإداري ويجعله عرضة للإلغاء.

إذًا فعيب المحل أو مخالفة القانون فمعناه أن يكون الأثر القانوني المترتب على القرار غير جائز قانونًا لمخالفته للقواعد القانونية على اختلاف درجاتها وانواعها[60]، وهو يعد من أهم أوجه الطعن على القرار الإداري بصفة عامة والقرار السلبي بصفة خاصة ؛ لأن هذا العيب هو الأكثر وقوعًا من الناحية العملية، كما يسهل مراقبة هذا العيب من قبل القاضي الإداري، ويتجلى هذا اعيب بوضوح في امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية، فامتناع الإدارة عن اتخاذ قرار اداري كان من الواجب عليها اتخاذه بموجب القوانين واللوائح، إذ يُعدّ هذا الامتناع مخالفة صارخة لمبدأ المشروعية، ويمسّ مباشرة مبدأ سيادة القانون والفصل بين السلطات[61] .

الفرع الثاني عيب إساءة استعمال السلطة

يُعدّ عيب إساءة استعمال السلطة من أدق عيوب المشروعية وأخطرها، إذ لا يتصل بمخالفة ظاهرة للنصوص، وإنما ينصرف إلى انحراف الإدارة في استعمال سلطتها عن الغاية التي حدّدها لها القانون. ويتحقق هذا العيب متى استُخدمت السلطة الإدارية لتحقيق مصلحة شخصية، أو غرض سياسي، أو للانتقام أو المحاباة، بدلًا من توجيهها لخدمة المصلحة العامة

أولا: تعريف عيب إساءة استعمال السلطة

عرف الفقه الفرنسي عيب إساءة استعمال السلطة بأنه" استعمال رجل الإدارة سلطته لتحقيق غرض غير الذي من أجله منح هذه السلطة"[62] وعرفه أيضًا الفقه الليبي بأنه خروج جهة الإدارة عند مباشرتها لنشاطها عن هدف الصالح العام أو الأهداف التي ينص عليها المشرع عند تحديده لاختصاصاتها؛ بمعنى أن هذا العيب يتعلق بركن الغاية في القرار الإداري" [63].

ومما سبق يتبين أن التعريفان الفرنسي والليبي يتفقان على أن عيب إساءة استعمال السلطة يقوم على انحراف الإدارة عن الغاية التي منحها القانون من أجلها الاختصاص، أي أنه يتعلق بركن الغاية في القرار الإداري.

ثانيًا: صور عيب إساءة استعمال السلطة

يتخذ عيب إساءة استعمال السلطة عدة صور تتجسد جميعها في انحراف الإدارة عن الغاية المشروعة التي حددها القانون. ومن أبرز هذه الصور:

أ- انحراف الإدارة عن الصالح العام

يقوم عيب إساءة السلطة على فرضية أن القرار الإداري قدد يصدر سليمًا من حيث الاختصاص والشكل والمحل والسبب، إلا أن مصدره يهدف إلى تحقيق غاية غير مشروعة، فالهدف من التصرف الإداري ليس المصلحة العامة بل تحقيق مصلحة خاصة أو القصد منها الانتقام والتشفي[64]، ويعد هذا الانحراف خطير لأنه ينم على سوء نية يستغل فيه رجل الإدارة سلطاته ويستعملها لأغراض لا تحقق الصالح العام لا من قريب ولا من بعيد، من هذه القرارات قرار نقل موظف وذلك من أجل إحلال شخص أخر مكان الموظف المنقول، فهذا القرار ليس الهدف منه تحقيق المصلحة العامة بل تحقيق مصلحة خاصة، وأيضُا قرار فصل موظف وذلك بسبب عداء بيته وبين مديره، فالقرار الصادر كان الهدف منه الانتقام والتشفي لم يكن يبتغي الصالح العام[65].

من تطبيقات المحكمة العليا في عيب إساءة استعمال السلطة – وبخاصة في صورتي التشفي والانتقام – ما قضت به في الطعن رقم (28/83 ق) بمقرها طرابلس، الصادر بتاريخ 1999/6/29م، حيث قررت أنه "إذا انحرفت الإدارة في استعمال سلطتها عند إصدار قرار بالنقل – سواء كان نقلًا نوعيًا أو مكانيًا – بقصد توقيع عقوبة على الموظف بغير الطريق التأديبي الذي رسمه القانون، فإن قرارها يكون قد صدر مشوبًا بعيب إساءة استعمال السلطة، ويخضع لرقابة القضاء الإداري بالإلغاء".[66]

ب- الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف.

تتحقق هذه الحالة كلما كان القانون قد حدّد للقرار الإداري غاية معيّنة يتعين على الإدارة استهدافها عند إصداره، إلا أنها تبتغي به غرضًا آخر، ولو كان هذا الغرض يندرج في إطار مصلحة عامة تراها جديرة بالرعاية، طالما كانت هذه المصلحة مغايرة للهدف الذي عيّنه المشرّع. فمؤدى ذلك أن لكل قرار إداري هدفًا خاصًا يجب ابتغاؤه على وجه الدقة، سواء نصّ عليه القانون صراحة أو استلزمتْه الطبيعة الذاتية للقرار، وهو ما يُعرف بقاعدة تخصيص الأهداف[67].

غير أن عيب الانحراف بالسلطة في هذه الصورة يُعد أقل خطورة من الحالة التي تتجاهل فيها الإدارة أغراض المصلحة العامة بوجه عام، إذ إن رجل الإدارة في الحالة الأولى يظل داخل نطاق الصالح العام، لكنه يسعى إلى تحقيق غاية غير تلك التي خصصها المشرّع للاختصاص، بينما في الحالة الثانية يخرج عن دائرة المشروعية خروجًا بيّنًا. ومع ذلك، فإن الصورتين كلتيهما تمثلان مخالفة لأحكام القانون ومساسًا بمبدأ المشروعية [68].

والقرار السلبي كغيره من القرارات الادرية قد يشوبه عيب الانحراف بالسلطة الذي يتصل بعنصر الغاية في القرار الإداري، أي بمعنى الهدف الذي يسعى إليه مصدر القرار، فإذا كان هدفه هو تحقيق الصالح العام كان القرار صحيحًا وإما إذا كان من أجل تحقيق غاية تجانب المصلحة العامة أو الهدف المخصص قانونًا للقرار الإداري، فإنه يكون قد انحرف عن الصالح العام وثم يكون قراره مشوب بعيب الغاية الذي يجعله عرضة للإلغاء [69].

الخاتمة

بعد استعراض هذه الدراسة ماهية القرار الإداري السلبي وتحليل مظاهره، ولا سيما صور امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية، وبيان الإطار القانوني للطعن عليه وشروط قبوله وأسباب إلغائه، يمكن استخلاص جملة من **النتائج** و**التوصيات** على النحو الآتي:

أولًا: النتائج.

1- إن القرار الإداري السلبي يُعد صورة من صور النشاط الإداري القائمة بذاتها ، قوامها الامتناع أو السكوت أو التقاعس عن اتخاذ قرار كان يتعين قانونًا اتخاذه، متى كان اختصاص الإدارة في هذا الشأن مقيدًا لا تقديريًا.

2- كما إن امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم قضائي حائز لحجية الأمر المقضي به يعد قرارًا إداريًا سلبيًا مستقلًا، يخضع لرقابة القضاء الإداري، ويجوز الطعن عليه بدعوى الإلغاء متى توافرت شروطها وأسبابها

3- إن القرار الإداري السلبي يتميز بطبيعته المستمرة والمتجددة، مما يترتب عليه عدم تقيده بميعاد الطعن المقرر للقرارات الإدارية الصريحة، طالما ظل الامتناع قائمًا.

4- لا تقتصر صور الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية على الرفض الصريح، بل تمتد إلى الامتناع الضمني، والتنفيذ المعيب، والتنفيذ الجزئي أو المشروط، والتراخي غير المبرر في التنفيذ، وجميعها تُفرغ الحكم القضائي من مضمونه الحقيقي.

5- إن أوجه الطعن في القرار الإداري السلبي الناشئ عن عدم التنفيذ تتمثل أساسًا في مخالفة القانون، والانحراف بالسلطة، لما ينطوي عليه الامتناع من مساس بحجية الأحكام القضائية ومبدأ سيادة القانون.

6- أن القضاء الإداري يضطلع بدور محوري في ضمان فعالية الأحكام القضائية، من خلال بسط رقابته على سلوك الإدارة السلبي وإلغاء ما يصدر عنها من امتناع غير مشروع.

ثانيًا: التوصيات

1- ضرورة تدخل المشرّع الليبي بنصوص أكثر وضوحًا لتحديد التزامات الإدارة بتنفيذ الأحكام القضائية خلال مدد زمنية معقولة، مع بيان الآثار القانونية المترتبة على مخالفة ذلك.

2- إقرار آليات قانونية فعّالة—كفرض الغرامة التهديدية أو المسؤولية الشخصية التأديبية—لمواجهة حالات الامتناع أو التراخي في تنفيذ الأحكام القضائية.

3- تعزيز الوعي الإداري بمبدأ حجية الأحكام القضائية ووجوب احترامها، من خلال إدراج ذلك ضمن برامج التأهيل والتدريب للقيادات الإدارية.

4- دعم دور القضاء الإداري في متابعة تنفيذ أحكامه، بما يضمن عدم التحايل عليها من خلال إصدار قرارات مماثلة أو تنفيذها تنفيذًا مبتورًا.

5- تكريس مبدأ المساءلة القانونية عن الامتناع غير المشروع، سواء في إطار دعوى الإلغاء أو دعوى التعويض، تحقيقًا للردع وضمانًا لجبر الأضرار التي تلحق بالأفراد.

6- منح القاضي الإداري الليبي سلطة توجيه أوامر للإدارة في حالة امتناعها عن تنفيذ حكم جائز على حجية الامر المقضي به في حالة رفعت أمامه دعوي إلغاء القرار السلبي الناشئ عن الامتناع.

المصادر والمراجع

(1) مصطفى كمال وصفي، أصول وإجراءات القضاء الإداري، مطبعة الأمانة، القاهرة،1978، ص230.

(2) مصطف أبوزيد فهمي، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1999، ص496.ف

(3) عادل الطبطائي، نشأة القرار السلبي وخصائصه القانونية، مجلة العلوم الإدارية، القاهرة، س36، ع 1، يونيو 1994، ص14.

(4) محمد عبد الله الحراري، أصول القانون الإداري الليبي، المركز القومي للبحوث والدراسات، طرابلس. الطبعة السابعة،2019، ص233.

(5) حمدي محمد العجمي، القرار الإداري السلبي في النظام السعودي والقانون المصري، مجلة مص المعاصرة، مج 106، ع518، أبريل 2015، ص 15.

(6) المادة (10) من القانون رقم (47) لسنة 1972 بإصدار قانون مجلس الدولة.

(7) المادة (2) من القانون رقم (88) لسنة1971 بشأن القضاء الإداري،

(8) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعنين رقم 9896،9847لسنة 48 القضائية العليا، بتاريخ 2 أبريل2008، الدائرة السادسة.

(9) حكم محكمة القضاء الإداري المصري رقم 4983لسنة 64، 2010/6/24م

(10) حكم محكمة النقض الإداري المصري رقم 70669لسنة 67، بتاريخ 2015/10/24.

(11) حكم المحكمة العليا الليبية رقم 64/95ق، بتاريخ 31 اكتوبر 2018

(12) حكم المحكمة العليا الليبية رقم 68/113ق، بتاريخ 2024/2/22.

(13) عمرو محمد توفيق علام، دور الرقابة القضائية على القرار الإداري في تطوير مفهومه، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، ع52، 2020، ص 89.

(14) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم(35408) لسنة 59، بجلسة 2014/7/2.

(15) حكم المحكمة العليا الليبية في الطعن الإداري رقم 95 لسنة 64 بجلسة 2018/10/31.

(16) المادة (21) من القانون رقم (88) لسنة 1972 بشأن القضاء الإداري " تكون احكام الإلغاء النهائية حجية على الكافة وتكون صورتها التنفيذية مشمولة بالصيغة التالية :- على الوزراء ورؤساء المصالح تنفيذ هذا الحكم وإجراء مقتضاه"

(17) محمد حسين مجلي المجالي، التحليل القانوني للقرار الإداري السلبي ومدى جواز وقف تنفيذه، دراسة مقارنة فرنسا، مصر، الأردن، مجلة الجامعة الإسلامية للدراسات الشرعية والقانونية، مج28، ع2،أبريل 2020، ص 242.

(18) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 51867لسنة 61ق.ع، بجلسة 2015/2/22.

(19) فهد شريد العازمي، القرار الإداري السلبي وإجراءات التقاضي، دراسة مقارنة في التشريعين الأردني والكويتي، رسالة ماجستير، جامعة آل البيت، كلية القانون، الأردن، 2016، غير منشورة، ص15.

(20) حمدي محمد العجمي، مرجع سبق ذكره، ص 28.

(21) حسن حمد المالكي الجهني، القرار الإداري السلبي وكيفية الطعن فيه، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة عمان الأهلية، كلية الحقوق، 2020، ص 32.

(22) أمال يعيش تمام، سلطات القاضي الإداري في توجيه أوامر إلى الإدارة، رسالة دكتوراة، جامعة محمد خبض بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، غبر منشورة 2012/2011، ص97.

(23) نفس المرجع، نفس الصفحة.

(24) أبو الشـــعور وفاء، إشـــكاليات تنفيذ أحكام الإلغاء في الجزائر، رســـالة دكتوراة، جامعة العربي مهيدي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، 2020/2019، ص86.

(25) حكم مجلس الدولة المصري في القضية رقم 71587 لسنة 70 ق، تاريخ الجلسة2016/11/27.

(26) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الطعن رقم 24803 – لسنة 60 ق – تاريخ الجلسة 28 / 1 / 2023.

(27) أبو الشعور وفاء، المرجع السابق ، ص 90.

(28)بن عبو عفيف ، إشـكالية تنفيذ الأحكام القضـائية الإدارية في التشـريع الجزائري،رسـالة دكتوراة ، جامعة وهران ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، الجزائر ، غير منشورة ،2021/2020 ،ص182.

(29) هلال زهيدة، تنفيذ الأحكام القضائية ضد الجماعات المحلية، رسالة ماستر جامعة عبد الرحمن ميرة، قسم القانون العام ن الجزائر ،2016/2015، ص44.

(30) بن عبو عفيف، مرجع سبق ذكره، ص183.

(31) بوهالي مولود ضمانات تنفيذ الإدارة للأحكام القضائية الإدارية، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر ،كلية بن عكنون ، الجزائر ،2012/2011 ،ص28.

(32) أبو الشعور وفاء، مرجع سبق ذكره، ص93.

(33) بوهالي مولود، مرجع سبق ذكره، ص31.

(34) أبن الشعور وفاء، مرجع سبق ذكره ،ص 97.

(35) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 228 لسنة 38 ق.ع، بجلسة 1998/516 منشور على موقع التواصل الاجتماعي.

(36) أبو الشعور وفاء، مرجع سبق ذكره، ص100، 101.

(37) بوهالي مولود ، مرجع سبق ذكره ، ص 32.

(38) المركز الوطني لاستقلال المحاماة والقضاة، تنفيذ الأحكام القضائية وضمانات حسن سير العدالة، المركز الوطني لاستقلال المحاماة والقضاة، 2014م، ص38.

(39) مشار إليه في عبد الغني بسوني عبد الله، القضاء الإداري ومجلس شورى الدولة اللبناني، الدار الجامعية، 1998م، ص638.

(40) محكمة القضاء الإداري في القضية 1419 لسنة 25ق1974/94، س37، ص613 مشار إليه في كتاب حسني سعيد عبد الواحد، تنفيذ أحكام القضاء الإداري.

(41) القانون الفرنسي رقم 8 فبراير لسنة 1995.

42 لمزيد من التفصيل راجع، عمر محمد السيوي، الوجيز في القضاء الإداري، دار الفضيل للنشر والتوزيع، بنغازي، 2013، ص 176 وما بعدها.

43 عبد الله أحمد محمد الشريف، الاختصاص في القرار الإداري والرقابة القضائية عليه في المملكة العربية السعودية، رسالة ماجستير، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، كلية الدراسات العليا،2012، ص25.

44 ماجد راغب الحلون القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2000، ص 275.

45 سليمان الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، 1974، ص 301، 302.

(46) محمد عمر الجداع، مفهوم القرار الإداري السلبي في الفقه والقضاء الإداري، مجلة الجامعي، العدد36، خريف 2022م، ص71.

(47) محمد سمير محمد جمعة، النظام القانوني للقرار الإداري السلبي(دراسة تحليلية مقارنة بين النظامين السعودي والمصري، مجلة الدراسات الفقهية والقانونية، العدد 23، يوليو 2025م،ص 184.

(48) عاشور سليمان شوايل، الطبيعة القانونية لشرط المصلحة في دعوى الإلغاء، دراسة مقارنة، مجلة دراسات قانونية، جامعة بنغازي، كلية القانون، ع20، فبراير 2018، ص 86.

(49) أنظر حكم المحكمة العليا الليبية في الطعن الإداري رقم 57لسنة 46، بجلسة 2001/5/13.

(50) حكم المحكمة العليا الليبية في الطعن رقم12 لسنة 48 بجلسة 2004/10/31.

(51) المادة 8 من القانون رقم 88لسنة 1971 بشأن القضاء الإداري" ميعاد رفع دعوى الإلغاء ستون يومًا من تاريخ نشر القرار الإداري أو إعلان صاحب الشأن به...."، المادة 24 من قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة1972" ميعاد رفع الدعوى امام المحكمة فيما يتعلق بطلبات الإلغاء ستون يومًا من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه في الجريدة الرسمية او في النشرات التي تصدرها المصالح العامة أو إعلان صاحب الشأن به"

(52) انظر حكم المحكمة العليا الليبية في الطعن رقم 297لسنة 57 بجلسة 2015/8/30.

(53) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 4983لسنة 64،بجلسة يوم الخميس الموافق 2010./6/24. و يُنظر .Jean Rivero, Droit Administratif, 22e édition, Dalloz, Paris, 2019, p. 257 :

(54) يُنظر: حكم محكمة استئناف بنغازي – دائرة القضاء الإداري – الدعوى رقم (2018/45 إداري)، جلسة 2019/3/15م (غير منشور).

(55) أبو بكر أحمد عثمان النعيمي، حدود سلطات القضاء الإداري في دعوى الإلغاء، المرجع الالكتروني للمعلوماتية، 16-4-2024 ، https://mail.almerja.net/reading.php?idm=228021

(56) .ماهر صالح علاوي، القرار الإداري، دار الحكمة للطباعة والنشر، بغداد، 1991 ، ص132

(57) إسماعيل بوقرة، علاء الدين قليل، أهمية دور القاضي في الكشف عن عيب مخالفة القانون في القرارات التي يصدرها الوالي، مجلة العلوم الإنسانية، المركز الجامعي تندوف، الجزائر، العدد 02، سبتمبر 2017، ص223، 224.

(58) أبو بكر أحمد عثمان النعيمي، مرجع سبق ذكره ،

https://mail.almerja.net/reading.php?idm=228021

(59) إسماعيل بوقرة، علاء الدين قليل، مرجع سبق ذكره ، ص225.

(60) محمد حميد الرصيفان العبادي، المبادئ العامة للقرار الإداري، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان الأردن، الطبعة الأولى.

(61) فهد شريد العازمي، القرار الإداري السلبي وإجراءات التقاضي، دراسة مقارنة بين التشريعين الأردني والكويتي، رسالة ماجستير، جامعة آل البيت، الأردن، كلية الحقوق، 2016، ص72.

(62) مشتر إليه في، عثمان علي محمد التوهامي، بشرى منصور محمد يوسف الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مجلة شمال أفريقيا للنشر العلمي، المجد 3، العدد3، تاريخ النشر ،2025، ص 421.

(63) محمد عبد الحراري، الرقابة على اعمال الإدارة في القانون الليبي، مكتبة الجامعة للطباعة والنشر والتوزيع، د–ت، ط6،ص464.

(64) لمزيد من التفصيل حول عيب إساءة استعمال السلطة راجع، محمد فتحي شحته إبراهيم، انحراف السلطة في القرار الإداري، دراسة تحليلية في النظامين السعودي والمصري مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، العدد63، أغسطس 2012، من ص 538الى 628.

(65) نجاح آدم رزق امدورد، أحكام إساءة السلطة(الانحراف) في القرار الإداري، مجلة الأصالة، العدد الثاني عشر، المجلد الثاني، ديسمبر2025، ص616.

(66) الطعن الإداري القضائي، من مجموعة مبادئ المحكمة العليا، محكمة طرابلس، طعن إداري، سنة 1373و. ر، سنة2005.

(67) يحيى عبد الله محمد عبد الله، الطعن في القرار الإداري بسبب إساءة السلطة، رسالة ماجستير، جامعة شندي، كلية الدراسات العليا والبحث العلمي، 1437هـ– 2015م، ص105.

(68) نجاح آدم رزق امدورد، مرجع سابق ذكره، ص617.

(69) أميرة فاروق محمد الانصاري، وسائل إجبار الإدارة على تنفيذ الاحكام القضائية، رسالة دكتوراه، جامعة الإسكندرية، كلية الحقوق، 1444هـ –2022م، ص30.