القرار الإداري المستمر في ضوء أحكام التشريع الإسلامي

اللواء دكتور/ سامح محمد خليل الجزار

دكتوراه في القانون العام- كلية الحقوق- جامعة القاهرة

(ISSN: 2537- 0758)

القرار الإداري المستمر في ضوء أحكام التشريع الإسلامي

اللواء د. سامح محمد خليل الجزار

الملخص:

تبرز أهمية القرارات الإدارية في أنها من أهم الوسائل القانونية التي تستخدمها الإدارة لتنفيذ مهامها، إذ يعد القرار الإداري عملا إداريا تصدره السلطة الإدارية بلا حاجة إلى موافقة من ذوي الشأن (المخاطبين بالقرار) أو مساعدتهم على اتخاذه، في تغيير المراكز القانونية القائمة بإحداث مراكز جديدة (عامة أو خاصة) فترتب التزامات على الأفراد أو تنشئ لهم حقوقاً.

إن القرارات الإدارية أكثر استعمالاً على الإطلاق إذ لا تستطيع الإدارة الاستغناء عنه، ومن دونه تكون عاجزة تماماً عن القيام بالمهام المنوطة لها وتحمل تبعات المسؤوليات الملقاة على كاهلها. وفي الحقيقة إن القرار الإداري هو ترجمة حقيقية لإرادة الإدارة ومعبر تصل عبره الإدارة إلى أهدافها.

والقرار الإداري المستمر هو أحد أنواع القرارات الإدارية الذي يوصف باستمرار آثاره، أي إنه لا يستنفذ مضمونه بمجرد تطبيقه، بل تظل قائمة منتجه لآثاره في المستقبل، وعلى الرغم من أهمية هذا النوع من القرارات الإدارية إلا أننا لا نجد في الوقت الحاضر الكمّ الكافي من الدراسات التي تتناسب مع أهمية هذا الموضوع. فمعظم الدراسات لم تتناوله بصورة تفصيلية، وإنما تكتفي بالإشارة إليه من دون التعمق فيه.

Abstract:

This study is importance of administrative decisions as one of the most important legal means used by the administration to carry out its functions. The decision is issued by the administrative authority without the need to the approval of stakeholders (the target of the decision) or helping them to take, in changing the existing legal centers, the creation of new centers (public or private) fueling obligations on individuals or establish their rights.

The administrative decisions are more widely used 1 as the administration not can dispense with this medium Without them be completely unable to carry out their mandate and bear the consequences of the responsibilities placed upon it. In fact, the administrative decision is a true translation of the will of the

administration and crossing up through management to the objectives.

Administrative and decision constant is one of the types of administrative decisions which continuously effects described as any that he did not exhaust its content Once applied, but lost its list of producing effects in the future, despite the importance of this type of administrative decisions, but we do not find at the present time sufficient quantity of studies that fit with the importance of this subject.

المقدمة

يعد القرار الأدري أحد أهم الوسائل القانونية الفعالة التي تمكن الادارة من ممارسة نشاطاتها من أجل تحقيق المصلحة العامة وضمان سير المرافق العامة بانتظام واطراد. وله أنواع وتقسيمات متعددة أشار إليها فقه القانون الاداري لما لها من أهمية في تسهيل دراسته من الناحية النظرية وكذلك الاستفادة من بيان تأثير كل نوع من هذه الانواع على المخاطبين بها من الناحية العملية واعتمدت عدة معايير يتم على اساسها تقسيم القرارات الادارية فمن حيث مضمونها قسمت إلى قرارات تنظيمية وفردية ومن حيث تكوينها إلى بسيطة ومركبة ومن حيث اثرها إلى قرارات منشئة وكاشفة ومن حيث طبيعة ومدى اثرها الزمني إلى وقتية ومستمرة، وهذا ما يهمنا في موضوع بحثنا هو دراسة القرارات الادارية التي تتميز باستمرار اثارها القانونية.

أهمية الموضوع:

تبرز أهمية القرارات الإدارية من كونها من أهم الوسائل القانونية التي تستخدمها الإدارة لتنفيذ مهامها، إذ يعد القرار الإداري عملاً إداريا تصدره السلطة الإدارية بلا حاجة إلى موافقة ذوي الشأن (المخاطبين بالقرار) أو مساعدتهم على اتخاذه في تغيير المراكز القانونية القائمة بإحداث مراكز جديدة عامة أو خاصة) فترتب التزامات على الأفراد أو تنشئ لهم حقوقاً.

إن القرارات الإدارية أكثر استعمالاً على الإطلاق، إذ لا تستطيع الإدارة الاستغناء عنه، ومن دونه تكون عاجزة تماماً عن القيام بالمهام المنوطة لها وتحمل تبعات المسؤوليات الملقاة على كاهلها، وبتعبير آخر إن القرار الإداري هو ترجمة حقيقية لإرادة الإدارة ومعبر تصل عبره الإدارة إلى أهدافها.

(ISSN: 2537- 0758)

والقرار الإداري المستمر هو أحد أنواع القرارات الذي يوصف باستمرار آثاره أي إنه لا يستنفذ مضمونه بمجرد تطبيقه، بل تظل قائمة منتجه لآثاره في المستقبل، وعلى الرغم من أهمية هذا النوع من القرارات الإدارية إلا أننا لا نجد في الوقت الحاضر الكم الكافي من الدراسات التي تتناسب مع أهميته فمعظم الدراسات لم تتناوله بصورة تفصيلية، وإنما تكتفي بالإشارة إليه من دون التعمق فيه وتفصيله لذا فإننا نتناول في هذا البحث التنظيم القانوني للقرار الإداري المستمر بشيء من التفصيل ونحاول الإحاطة به إحاطة شاملة.

مشكلة البحث:

تتركز مشكلة البحث في الإجابة عن التساؤلات التي يثيرها موضوع البحث، منها: ما مفهوم القرار الإداري المستمر؟ وما صوره؟ وما الذاتية التي تميزه عن بعض القرارات الإدارية؟

ويعرض موضوع البحث تساؤلات أخرى هي هل يخضع القرار الإداري المستمر– شانه شان باقي القرارات الإدارية إلى الميعاد المحدد للطعن بالقرارات الإدارية وهوستون يوما؟ وهل يجوز وقف تنفيذ القرار الإداري المستمر كباقي القرارات الإدارية؟

منهجية البحث:

تبعا لطبيعة موضوع البحث سأعتمد المنهج التحليلي المقارن، فالمنهج التحليلي هو منهج يتلاءم مع التساؤل الآتي: هل عرف التشريع هذا النوع من القرارات الإدارية؟ فالمنهج التحليلي هو الذي يفصح عن مواطن القوة في التنظيم ومواطن الضعف؛ لتأكيد مواطن القوة والتشديد على تلاقي ذلك الضعف. أما المنهج المقارن فكان له نصيب في الدراسة، لأن المنهج التحليلي سيكون أكثر فائدة ونتاجا إذا ما حصلت المقارنة بين تنظيم أكثر من مشرع، وقد بات معروفا سبب اختيار مصر محلا للمقارنة؛ لعراقة تجربتها في القانون الإداري ولضخامة الإرث الفقهي والعلمي في مجال القرارات الإدارية.

تقسيم البحث:

استيعابا لموضوع البحث وإتماما للبحث قسمت البحث على ثلاثة مطالب، زيادة على المقدمة والخاتمة وذلك على النحو التالى:

المطلب الأول

تعريف القرار الإداري المستمر

يعد القرار الإداري أهم مظهر من مظاهر السلطة التي تتمتع بها الإدارة والتي تستمدها من القانون العام إذ يرجع ذلك لكون الإدارة تمثل الصالح العام، وتهدف

بالأساس تحقيق المصلحة العامة. ومن بين هذه القرارات الادارية هنالك قرارات تتميز باستمرار اثرها القانوني.

كما تنقسم القرارات الإدارية من حيث مدى استمرار تنفيذها إلى قسمين قرارات ذات أثر حالي ومباشر، وقرارات مستمرة التنفيذ، والقرار يكون ذا أثر حالي ومباشر إذا استنفذ مضمونه بمجرد تطبيقه مرة واحدة، على خلاف القرار المستمر الذي لا يستنفذ مضمونه بمجرد تطبيقه، والذي يهمنا في هذا المطلب هو القرار المستمر إذ سنوضح تعريفه عبر فرعين؛ نبيِّن في الأول معنى القرار الإداري المستمر، ونعرض في الثاني لتمييزه عما يشتبه به من مفاهيم.

الفرع الأول
معنى القرار الإداري المستمر

يجب وقبل كل شيء ان نذكر تعريفاً للقرار الاداري بشكل عام ثم نبين التعريفات التي ذكرت للقرار الاداري المستمر فيعرف القرار الاداري بأنه عمل قانوني صادر بالإرادة المنفردة والملزمة لإحدى الجهات الادارية في الدولة لإحداث تغير في الاوضاع القانونية القائمة أما بأنشاء مركز قانوني جديد (عام أو فردي) أو تعديل المركز قانوني قائم أو الغائه. وعرف أيضاً بأنه عمل قانوني تصدره جهة ادارية بإرادتها المنفردة بغية تغيير في الوضع القانوني بإنشاء مركز قانوني جديد، أو تعديل أو الغاء مركز قانوني قائم[١] وعرف أيضاً بأنه" تصرف قانوني يصدر صراحة أو ضمناً بالإرادة المنفردة للسلطة الادارية أو أي هيئة عامة أو خاصة يخولها القانون ذلك بقصد احداث اثر قانوني ينشئ و يعدل أو يلغي مركزاً قانونياً"[٢].

اختلف شراح النظام الإداري في تعريف القرار الإداري وذلك تبعا لاختلاف الجهة التي ينظر منها كل منهم إلى أركان القرار الإداري وعناصره حيث أن النظام الإداري علم حديث النشأة ومن أهم صفاته المرونة والتطور، لذا سأذكر في هذا الفرع بعض

---

[١] د. ماهر صالح علاوي الوسيط في القانون الاداري، كتاب منهجي ٢٠٠٩ ص ٢٩٧.

[٢] محمود خلف حسين، التنفيذ المباشر للقرارات الادارية– دراسة مقارنة ١٩٧٩ بغداد ص ٤٥. د. علي محمد بدير ود. عصام عبد الوهاب البرزنجي، ود. مهدي ياسين السلامي، مبادئ واحكام القانون الاداري، العاتك لصناعة الكتاب، كتاب منهجي، ص ٤١٥.

(ISSN: 2537- 0758)

التعاريف التي تناولها الشراح ثم أتطرق إلى ما قرره القضاء الإداري– ديوان المظالم– السعودي لتعريف القرار الإداري، ثم أرجح التعريف الأقرب.

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

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

أولا: القرار الإداري المستمر في اللغة

١– **القرار لغة:** القرار هو المكان المطمئن الذي يستقر فيه الماء ويقال للروضة المنخفضة، ومنه قوله تعالى (... وَأَوَيْنَاهُمَا إِلَى رَبْوَةٍ ذَاتِ قَرَارٍ وَمَعِين)[٣]، وقيل هو القاع المستديرة[٤].

٢– **الإداري:** أصل كلمة الإداري في اللغة هي الإدارة، والإدارة تأتي بمعنى إدارة الشيء، وأدار الأمر أحاط به، وأداره عليه، حاول إلزامه إياه وأدار عن حقه، طلب منه أن يتركه، والإدارة: الاسم والمصدر: أدار[٥].

أدار إدارة الشيء: دار. وأدار الشيء: تعاطاه. وأدار الأمر: أحاط به. وأداره عليه: حاول إلزامه إياه. وأداره عن حقه: طلب منه أن يتركه وصرف عنه.

والإدارة: الاسم والمصدر: أدار. وأداره عن الأمر وأداره عليه وداوره: لاوصه[٦] وأدرته عن الأمر: إذا طلبت منه تركه[٧] وجاء في المعجم الوسيط عدة معان للإدارة

---

[٣] سورة المؤمنون، الاية ٤٩.

[٤] الإمام العلامة أبو الفضل جمال الدين محمد بن مكرم (ابن منظور): لسان العرب، باب القاف، المجلد السابع، ج٢، من دون اسم مطبعة، دار الحديث، القاهرة، ٢٠٠٣. ص٣٠٣.

[٥] مجد الدين بن يعقوب الفيروزي آبادي: القاموس المحيط، من دون اسم مطبعة، دار الفكر، بيروت، تاريخ وصول الباحث الى المصدر سنة ٢٠١٩. ص ٥٠٥).

[٦] القاموس المحيط، ص ٥٠٥

[٧] لسان العرب، ٤/٢٩٧

بحسب ما تضاف إليه كلمة أدار، من ذلك: إدارة العمامة على الرأس: لفها، وإدارة العجلة: جعلها تدور، وإدارة الوجه: الإشاحة به[٨] فهي إذاً جعل الشيء يدور.

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

فهي إذا جعل الشيء يدور.

كما ان القرار لغة المكان المنخفض الذي يجتمع فيه الماء أو الرأي الذي يملك فيه من يملك امضائه وهو من اهل القرار أي من أهل السلطة والرأي. أما الاداري في اللغة: فهي كلمة أصلها الاسم (إدارة) في صورة مفرد مؤنث وجذرها (دور) وجذعها (إدارة) وهي من يختص بتوجيه وتنسيق ورقابة أعمال الآخرين. أما المستمر فمعناها مَاضٍ فِيهِ، مُنْهَمِكٌ فِيهِ بِاسْتِمْرَارِ أَي مُتَوَاصِلٌ عَمَلُهُ مُسْتَمِرٌّ وهي كلمة أصلها الاسم (مُسْتَمِرٌّ) في صورة مفرد مذكر وجذرها (مرر) وجذعها (مستمر).

٣- المستمر:

أورد الفقه عدة تعريفات للقرار الاداري المستمر فعرفه جانب من الفقه المصري بأنه "قرار مرتبط بتوافر حالة قانونية معينة وتظل حالة القرار قائمة ما دامت هذه الحالة القانونية قائمة لم تتغير وعرف أيضاً بأنه " هو القرار الذي ينتج عن امتناع جهة الادارة عن اتخاذ موقف معين أو اصدار قرار محدد إذ لم يحدد المشرع للإدارة مدة معينة يتعين عليها خلالها اتخاذه والمستمر من أسماء الله، لأنه باق بحسب ذاته المعينة لا بحسب تلاحق أبعاضه وأجزائه[٩].

---

[٨] المعجم الوسيط، لمجموعة من المؤلفين، ص: ١٩٧، تحقيق: مجمع اللغة العربية بجمهورية مصر – العربية، دار الدعوة، بدون سنة نشر

[٩] د. سامي جمال الدين الوسيط في دعوى الغاء القرارات الإدارية، ط١ منشأة المعارف الاسكندرية، ٢٠١٩، ص١٩٣.

(فخر الدين الرازي: مفاتيح الغيب، من دون اسم مطبعة، من دون دار نشر، الباب (٧)، ج(١)، تاريخ وصول الباحث الى المصدر سنة ٢٠١٩.، ص١١٦).

(ISSN: 2537- 0758)

المستمر بفتح الميم الثانية: قوي في الخصومة، لا يَسمُ المراس، ومار الشيء مراراً: الجر[١٠].

ثانيا- القرار الإداري المستمر اصطلاحا:

أورد الفقه عدة تعريفات للقرار الإداري المستمر، فعرفه جانب من الفقه المصري بأنه: (قرار مرتبط بتوافر حالة قانونية معينة، وتظل حالة القرار قائمة ما دامت هذه الحالة القانونية قائمة لم تتغير)[١١].

وعرفه ايضاً بأنه (القرار الذي لا يستنفذ مضمونه بمجرد تطبيقه أي انه يحدث آثاره بصفة متجددة وقائمة إلى أن تنتهي بطريق أو بآخر من طرق انقضاء القرارات الإدارية المقررة قانوننا، فيتجدد أثره بحكم طبيعته كلما استجدت مناسبة إصدارها في مواعيد متكررة أو عند كل طلب صاحب شأن، وبعبارة أخرى فإن القرار هو ذلك القرار الذي يحمل استمرارا في تطبيقه ليس في الوقت الحاضر فحسب، بل في المستقبل كذلك)[١٢].

وعرف كذلك بأنه" ذلك القرار الذي ت آثاره بصفة متحددة وقائمة إلى ان ينتهي بطريق أو بأخر من طرق انقضاء القرارات الادارية المقررة قانوناُ" وعرفه الفقه أيضا بأنه "القرار الذي يتجدد أثره ولا ينتهي بانتهاء يوم معين وإنما يظل ساري المفعول إلى ان ينتهي القرار نفسه وتزول عنه قوته القانونية بعمل تشريعي أو قضائي أو اداري". وعرفه

---

[١٠] (مجد الدين بن يعقوب الفيروزي آبادي: القاموس المحيط، مرجع سابق، ص٦). نايف العنزي، الرقابة الادارية على القرار الاداري السلبي بحث منشور في مجلة الحقوق الكويت، العدد المجلد٣٩٦ د. عبد العليم عبد المجيد مشرف القرار الاداري المستمر بدون سنة طبع دار النهضة العربية ٢٠٠٤ ص ٤٧

[١١] د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة: الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام، ج١، من دون اسم مطبعة، دار محمود للنشر والتوزيع، القاهرة، تاريخ وصول الباحث الى المصدر سنة ٢٠١٩- ص٧٣٣).

[١٢] د.سامي جمال الدين: الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، ط١، منشأة المعارف، الإسكندرية، تاريخ وصول الباحث الى المصدر سنة ٢٠١٩. ص٣٤٤، د.زكريا محمود رسلان: إجراءات دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة، ط١، دار أبو المجد للطباعة بالهرم، بدون دار نشر، ٢٠١٣.، ص١٤٧.

اخر بانه القرار الذي يستمر في انتاج اثاره مدة زمنية غير محددة"[١٣]. أما في الفقه فقد عرف بانه أحد انواع القرارات الادارية الذي لا يتقيد بميعاد محدد للطعن لكونه يستمر في انتاج اثاره القانونية بصورة متجددة بمرور الزمن إلى ان ينتهي. بأحد الطرق المقررة قانوناً لإنهاء القرارات الإدارية[١٤] ولقد انتقد بعض شراح النظام الإداري تعريف القرار بأنه (إفصاح الإدارة) وذلك لأنه لا يدخل القرار الإداري السلبي وهو الامتناع من قبل الإدارة عن رأيها أو إفصاح إرادتها بالسكوت ويعتبر قرار إداري، وكذلك انتقد تعريف القضاء الإداري للقرار الإداري بأنه لم يقتصر على تحديد المقصود بالقرار الإداري ولكنه تعدى ذلك إلى التعرض لشروط صحة القرار وإمكانية تنفيذه مع أن القرار الإداري يعد قرارا إداريا حتى ولو شابه عيب يجعله مستحقا للسحب أو الإلغاء.

لذلك فقد عرف الدكتور محمد عبدالعال السناري القرار الإداري بأنه: (عمل قانوني يصدر من الإدارة بإرادتها المنفردة ويترتب عليه إنشاء مركز قانوني جديد أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني قائم)[١٥].

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

فيه بالإلغاء، هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى فإن التعريف السابق يحصر أثر القرار في نطاق أضيق بكثير مما هو متفق عليه فقهًا وقضاءً من أن أثر القرار الإداري

---

[١٣] د. نواف كنعان القانون الاداري، الكتاب الثاني، طا، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان الاردن، ٢٠١٠ ص ٨٧.

[١٤] امين رحيم حميد الحجامي التنظيم القانوني للقرار الاداري المستمر بحث منشور مجلة جامعة بابل للعلوم الانسانية دراسة مقارنة، المجلد ٢٨، العدد ٢٠٢٠، ٤ ص ٣.

[١٥] الامر ٣٤/١٩٩٨ و ٩٨/١٩٩١ محكمة العدل العليا الاردنية منقول من نايف العنزي، القرار الاداري المستمر في ضوء احكام التشريع والقضاء الاردني دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، المجلده، العدد ١، ٢٠١٨، ص ٢٢٣.

(ISSN: 2537- 0758)

قد يتمثل في إنشاء مركز قانوني جديد أو تعديل مركز قانوني موجود من قبل أو إلغاء هذا المركز، وترتيبا على ما تقدم، يمكن القول بأن الفقه الحديث يكاد يجمع على تعريف القرار الإداري بأنه: تعبير جهة الإدارة عن إرادتها الملزمة إيجاباً أو سلباًبقصد إحداث أثر قانوني معين)[١٦].

ومن خلال التعريفات المذكورة للقرار الاداري المستمر نجد ان عناصره هي نفسها عناصر القرار الاداري العادي فقط في عنصر الأثر القانوني الذي يحدثه القرار في تغيير في المراكز القانونية نجد أن هذا الأثر يستمر إلى ان ينتهي بأحد طرق انتهاء القرارات الادارية وهي التي أما بالإلغاء القضائي للقرار أو السحب الاداري وبتشريع لاغ له أو انتهاءه القرار بالنسبة لأثاره المستقبلية أما بإرادة الادارة (الغاء القرار) أو بحلول أجل أو شرط أو بتنفيذ القرار.

ومن ابرز الامثلة على القرارات الادارية المستمرة وهي القرار الصادر بوضع اسم شخص في قوائم الممنوعين من السفر والقرار بالامتناع عن رفع اسمه من القوائم في حال مطالبته بذلك، والقرار الصادر بالتحفظ على شخص والقرار الصادر برفض العدول عن التحفظ والقرار الصادر بوضع الشخص تحت الاقامة الجبرية والقرار الصادر بالامتناع عن رفع الاقامة الجبرية والقرار الصادر بالإيداع بمستشفى الامراض العقلية والقرار الصادر بالامتناع عن الافراج عن المودع. وكذلك القرار الصادر بشطب أسم المتعهد من سجل المتعهدين والقرار الصادر بالامتناع عن

اعادة ادراج اسمه ويتضح من خلال هذه الامثلة ان القرار الاداري المستمر سواء كان ايجابيا أم سلبيا يحمل في طياته ميزة استمرار اثره القانوني بحق المخاطب وليس كباقي القرارات الادارية الذي ينتج اثره حالا ومباشرة وينتهي اثره مباشرة. وانه يختلف عن القرار الاداري السلبي الذي يأتي اثره مباشرة بمجرد امتناع الادارة بل ان القرار الاداري المستمر السلبي يستمر اثر الامتناع إلى ان يلغى القرار بأحد طرق الغاء القارات الادارية المعروفة.

ثالثا: القرار الإداري في الاصطلاح الفقهي

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

[١٦] د. محمود عاطف البنا، الوسيط في القضاء الإداري، ص: ١٣٩.

١- ما ورد حول حديثهم عن الوصي و وعمله، من أن الوصي يقوم بعدة أعمال منها النظر في شؤون الأولاد الصغار وأموالهم بحث يؤتمن في إدارة أموالهم والتصرف فيها، إلى آخر كلامهم حول ذلك

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

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

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

وقد جاء مصطلح الإدارة في القرآن بمعنى: تقلب الحال، يقول تعالى: ﴿**فَتَرَى الَّذِينَ فِي قُلُوبِهِم مَّرَضٌ يُسَارِعُونَ فِيهِمْ يَقُولُونَ نَخْشَىٰ أَن تُصِيبَنَا دَائِرَةٌ ۚ فَعَسَى اللَّهُ أَن يَأْتِيَ بِالْفَتْحِ أَوْ أَمْرٍ مِّنْ عِندِهِ فَيُصْبِحُوا عَلَىٰ مَا أَسَرُّوا فِي أَنفُسِهِمْ نَادِمِينَ**﴾[١٧] يقول الطبري: الدائرة: ظهور المشركين عليهم[١٨].

ويقول المولى عز وجل تعالى: ﴿**وَمِنَ الْأَعْرَابِ مَن يَتَّخِذُ مَا يُنفِقُ مَغْرَمًا وَيَتَرَبَّصُ بِكُمُ الدَّوَائِرَ ۚ عَلَيْهِمْ دَائِرَةُ السَّوْءِ ۗ وَاللَّهُ سَمِيعٌ عَلِيمٌ**﴾[١٩] يقول الطبري: وينتظرون بكم الدوائر أن تدور بها الأيام والليالي إلى مكروه، ونفي محبوب، وغلبة عدو لكم[٢٠].

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

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

فقيل: عملية تنظيم واستخدام الموارد لتحقيق أهداف محددة[٢١] وقيل: تنفيذ الأعمال بواسطة آخرين[٢٢].

---

[١٧] (المائدة/ ٥٢).

[١٨] محمد بن جرير أبو جعفر الطبري، جامع البيان في تفسير القرآن-تفسير الطبري، ٨/٥١٢، مؤسسة

[١٩] (التوبة/ ٩٨).

[٢٠] تفسير الطبري ١١/٦٣٣.

(ISSN: 2537- 0758)

وقيل: الوسيلة التي تنفذ الأعمال بواسطة الآخرين[٢٣].

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

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

وقد تعرض مجموعة من الباحثين لتعريف القرار الإداري في الفقه، فعرف الباحث محمد اليحيى القرار الإداري في الفقه بأنه: (صك صادر ممن يملك الولاية بقصد إحداث تغيير في المصالح المعتبرة إما بإنشائها أو تعديلها أو إلغائها)[٢٤].

وعرف الباحث خالد اليوسف القرار الإداري في الفقه بقوله: (تصرف شرعي صادر من الإمام أو من ينوب عنه بصفته رئيسا للجهات الإدارية المختلفة التي ترعى شؤون الفرد والجماعة في الدولة–السلطة التنفيذية–ويقصد بهذا التصرف إحداث تغيير في المصالح المشروعة للفرد أو للجماعة وذلك إما بإنشاء مصلحة أو تعديلها أو إلغائها[٢٥]).

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

١– أنه لا حاجة لتقييد التصرف الشرعي لأنه في هذه احالة لا يصح إلغائه.

٢– أجد أن هذا التعريف فيه تطويل ليس له وجه، ومن المعلوم بأن التعاريف تكون مختصرة بقدر الإمكان)[٢٦].

---

[٢١] د. إجلال عبد المنعم وآخرون، الإدارة، ص، ١٣، بدون سنة نشر.

[٢٢] د. محمد رسلان وجميلة جاد الله، الإدارة علم وتطبيق.، ص: ٢٠ دار المسيرة، بدون سنة نشر

[٢٣] د. القطب محمد الطب، نظام الإدارة في الإسلام، ص:٣، دار الفكر العربي، بدون سنة نشر. الرسالة، ١٤٢٠هـ

[٢٤] محمد بن عبد الله اليحيى، ص٢٧.

[٢٥] خالد بن محمد اليوسف، أركان القرار الإداري، المعهد العالي للقضاء، ١٤١٨ هـ، ص:١٥.

[٢٦] محمد بن عبد الله اليحيى، ص٢١.

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

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

وقوله: بقصد إحداث تغيير في المصالح المعتبرة وذلك بإنشائها أو تعديلها أو إلغائها: فهذا هو المقصود من القرار الإداري وهذا هو الهدف منه، فالهدف تحقيق المصلحة بإحدى الأمور الثلاثة إما بالإنشاء أو التعديل أو الإلغاء، ومع ذلك فإنه يمكن إلغاء القرار عن طريق القضاء، فليس كل من أصدر القرار يريد المصلحة الشرعية ولو كان كذلك لما ألغي قرار مطلقا ولكن الواقع خلاف ذلك[٢٧].

الفرع الثاني

تمييز القرار الإداري المستمر عما يشتبه به

يخضع القرار الإداري المستمر بوصفه قرارا إداريا عاديا للنظام القانوني للقرارات الإدارية الذي ينطبق عليه تعريف واركان القرار الإداري بوجه عام وكما اوضحنا أن القرار الإداري المستمر هو تعبير الإدارة عن إرادتها الملزمة بقصد إحداث أثر قانوني معين ومتجدد. بيد أن القرار الإداري المستمر لا يتخذ صورة واحدة وإنما يتخذ إحدى صورتين هما القرار الإيجابي المستمر والقرار السلبي المستمر. لذا سنبين صور القرار الاداري المستمر ثم نميزه عما يشتبه به **وذلك على النحو الاتي:**

ولمعرفة ذاتية القرار الإداري المستمر لابد من تمييزه عن القرارات المشابهة له، وهذا ما نوضحه في محورين؛ نخصص الأول لتمييزه عن القرار الإداري غير المستمر (الوقتي)، ونعرض في الثاني لتمييزه عن القرار المعدوم.

أولا- تمييز القرار الإداري المستمر عن القرار الإداري غير المستمر (الوقتي):

إذا كنا بصدد التعرض للقرار الإداري المستمر، فإن هناك قراراً يقابله هو القرار الإداري غير المستمر: وهو ذلك القرار الصادر من جهة الإدارة صراحة أو حكماً في شأن ما في وقت حدده لها القانون، وإن كان القراران يتفقان بعدهما قرارين إداريين، أي

[٢٧] محمد بن عبد الله اليحيى، ص:٢٦-٢٧.

(ISSN: 2537- 0758)

يجب أن تتوافر فيهما العناصر الشكلية والموضوعية جميعها لكي يصدر القرار بصورة صحيحة ومنتجة لآثاره، أي لا بد له من أن يصدر من السلطة المختصة بإصداره ومطابقاً للقوانين والأنظمة شكلا وموضوعاً ومعتمداً على سبب يسوعه ومستهدفاً تحقيق الصالح العام[٢٨].

التمييز بين القرار الاداري المستمر والوقتي أن القرار الاداري الوقتي هو ذلك القرار الصادر من جهة الادارة صراحة أو حكماً في شان ما في وقت حدده القانون وان كان القراران يتفقان بوصفهما قرارين اداريين أي يجب توافر العناصر الشكلية والموضوعية لكي يصدر القرار بصورة صحيحة ومنتجة لأثاره أي لابد ان يصدرا من الجهة المختصة بإصداره ومطابقاً للقوانين والانظمة شكلاً وموضوعاً ومعتمدا على سبب يسوغه ومستهدفاً تحقيق المصلحة العامة. إلا انهما يختلفان بعدة امور منها[٢٩].

أ- من حيث الاثر القرار الاداري المستمر ذو أثر غير منقطع أي انه يحدث أثاره بصفة متجددة وقائمة إلى ان ينتهي بأحد الطرق المقررة لإنهاء القرارات الادارية. اما القرار الاداري الوقتي أو الفوري فأن أثره حالي ومباشر أي غير مستمر وهذا القرار يستنفذ مضمونه بمجرد تنفيذه ولا يستغرق تنفيذه مدة طويلة ومن امثلته القرار القاضي بهدم منزل آيل إلى السقوط.

ب- من حيث ميعاد الطعن القرار الاداري المستمر لا يخضع لميعاد الطعن في دعاوى الإلغاء أي يجوز الطعن في القرار الاداري المستمر بالإلغاء في كل مرة يتم رفض الطلب ومن ثم يتقرر ميعاد جديد لكل طلب جديد يتقدم به صاحب الشأن. اما القرار الاداري الوقتي فأنه يخضع لمواعيد الطعن عليه بالإلغاء بشرط فوات المدة المحددة قانونا بالإفصاح عنه.

---

[٢٨] د. خالد سمارة الزعبي: القرار الإداري بين النظرية والتطبيق-دراسة مقارنة في فرنسا- مصر- لبنان- الأردن، ط١، عمان، ١٩٩٣، ص٣٨).

[٢٩] مشبيب محمد سعد، مواعيد دعوى الغاء القرار الاداري في النظام السعودي- دراسة تأصيلية مقارنة، رسالةماجستير ، كلية الدراسات العليا- قسم العدالة الجنائية التشريع الجنائي الاسلامي، جامعة نايف العربية للعلوم الامنية.٢٠١٠، ص٨٨

إلا أنهما يختلفان باعتبارات أخرى، وعلى النحو الآتي:

١- **من حيث الأثر:** القرار الإداري المستمر ذو أثر مستمر غير منقطع أي إنه يُحدث آثاره بصفة متجدد وقائمة إلى أن ينتهي بأحد الطرق المقررة لإنهاء القرارات الإدارية[٣٠]، أما القرار الإداري غير المستمر فإنه ذو أثر حالي ومباشر أو غير مستمر، وهذا القرار يستنفذ مضمونه بمجرد تنفيذه، ولا يستغرق تنفيذه مدة طويلة، ومن أمثلته القرار القاضي بهدم منزل آيل للسقوط، إذ لا يتجدد هذا القرار بتقديم صاحب الشأن طلبات جديدة بعد فوات الميعاد الذي حدده له القانون[٣١].

٢- **من حيث ميعاد الطعن:** القرار الإداري المستمر لا يخضع لميعاد الطعن في دعاوي الإلغاء، أي يجوز الطعن في القرار الإداري المستمر بالإلغاء في كل مرة يتم رفض الطلب، ومن ثم يتقرر ميعاد جديد لكل طلب جديد يتقدم به صاحب الشأن. أما القرار الإداري غير المستمر فإنه يخضع لمواعيد الطعن عليه بالإلغاء، بشرط فوات المدة المحددة قانونا بالإفصاح عنه[٣٢].

ثانيا- تمييز القرار الإداري المستمر عن القرار المعدوم:

يرجع الفضل في إبراز فكرة الانعدام وبيان معالمها إلى الفقيه الفرنسي (الأفريير)، ثم اعتنقها بعده فقهاء آخرون وأوردوها في مؤلفاتهم[٣٣].

---

[٣٠] د.حسني درويش عبد الحميد: نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء، بدون اسم مطبعة، دار الفكر العربي، القاهرة، تاريخ وصول الباحث الى المصدر سنة ٢٠١٩.، ص د.. طعيمة الجرف: القانون الإداري، ط٥، دار النهضة العربية، ١٩٨٥.، ص١١٠.

[٣١] (مشبب محمد سعد البقمي: مواعيد دعوى إلغاء القرار الإداري في النظام السعودي- دراسة تأصيلية مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا- قسم العدالة الجنائية التشريع الجنائي الإسلامي، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، ٢٠١٠-٢٠١١، ص١٢٩).

[٣٢] د. حمدي ياسين عكاشة: القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، بدون اسم مطبعة، دار المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٧، ص١٤، د. محمود حلمى: القرار الإداري، ط١، دار الاتحاد العرب للطباعة، مصر، ١٩٧٠، ص٣٠٧-٣٠٨، محمود عبد العزيز محمد: القرار الإداري في هيئة الشرطة، بدون اسم مطبعة، دار الكتب القانونية، مصر، ٢٠٠٧، ص٩٥-٩٦).

[٣٣] د. رمزي طه الشاعر: تدرج البطلان في القرارات الإدارية-دراسة مقارنة، بدون اسم مطبعة، دار النهضة العربية، ١٩٦٨، ص ٣٩-٤٠).

(ISSN: 2537- 0758)

يعرف القرار الاداري المعدوم بأنه القرار الذي بلغ فيه العيب حدا جسيما يفقده كيانه ويجرده من صفاته الادارية ويجعله مجرد عمل مادي لا يتمتع بما يتمتع به القرار الاداري من حصانة. وعلى الرغم من التشابه بين القرار الاداري المعدوم والقرار الاداري المستمر في جانب جواز الطعن فيهما من دون التقيد بمدة معينة وسحبهما في كل وقت إلا انهما يختلفان في القرار الاداري المعدوم يشكل عملا ماديا وليس له اثر قانوني ملزم للأفراد أما القرار الاداري المستمر بعد قرارا اداريا بمعنى الكلمة ويترتب عليه أثر قانوني من شأنه المساس بمراكز الافراد القانونية[٣٤] يتضح أن القرار الاداري المستمر يتميز عن القرارات الادارية الأخرى بأثره المستمر وأن ميعاد الطعن بالإلغاء فيه يتجدد في كل مناسبة يطلب فيها من الادارة صدور قرار بشأنه.

ويعرف القرار المعدوم بأنه: القرار الذي بلغ فيه العيب هذا جسيما يفقده كيانه ويجرده من صفاته الإدارية ويجعله مجرد عمل مادي لا يتمتع بما يتمتع به القرار الإداري من حصانة[٣٥].

إن أهم النتائج المترتبة على القرار الإداري المعدوم أنه قرار لا يرتب حقاً ولا يمكن أن يولد أثرا قانونياً مهما طالت مدة بقائه، ولا يتحصن بفوات مدد الطعن القانونية[٣٦].

وعلى الرغم من اشتراك القرار المعدوم مع القرار المستمر في جانب جواز الطعن فيه من دون التقيد بمدة معينة وسحبهما في كل وقت[٣٧].

---

[٣٤] د. محمد أنوار حمادة، القرارات الإدارية ورقابة القضاء، دار الفكر الجامعي الإسكندرية ٢٠٠٣، ص ٦٢.

[٣٥] د. خالد سمارة الزعبي: القرار الإداري بين النظرية والتطبيق–دراسة مقارنة في فرنسا– مصر– لبنان– الأردن، ط١، عمان، ١٩٩٣، ص٢٣٠).

[٣٦] د. حسني درويش عبد الحميد: نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء مرجع سابق، ص٣٨٥).

[٣٧]. د محمد رفعت عبد الوهاب: القضاء الإداري، الكتاب الثاني، بدون اسم مطبعة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٣. ص ١١٦ د.عبد العليم عبد المجيد مشرف: القرار الإداري المستمر، بدون اسم مطبعة، دار النهضةالعربية، ٢٠٠٤. ص ١٠٥)

إلا أنهما يختلفان أنها ذا شكل القرار المعدوم عملا مادياً وليس له أثر قانوني ملزم للأفراد[٣٨]، فإن القرار المستمر يعتبر قراراً إداريا بمعنى الكلمة ويترتب عليه أثر قانوني من شأنه المساس بمراكز الأفراد القانونية[٣٩].

يتضح لنا مما تقدم أن القرار الإداري المستمر له ذاتيته التي تميزه عن القرارات الإدارية الأخرى بأثره المستمر غير المنقطع، وعدم خضوعه لميعاد الطعن بالإلغاء المحدد للقرارات الإدارية.

المطلب الثاني
صور القرار الإداري المستمر

يتخذ القرار الإداري المستمر صورتين، الأولى القرار الإيجابي المستمر ومنخصص له الفرع الأول والثانية القرار السلبي المستمر وسنكرس له الفرع الثاني.

الفرع الأول
القرار الإيجابي المستمر

القرار الاداري الايجابي المستمر هو أن تفصح فيه الادارة عن إرادتها بصورة إيجابية وملموسة بحيث يستطيع ذوو الشأن التعرف على وجود القرار عبر دلائل ظاهرة للعيان ومؤشرات خارجية لا تدع مجالا للظن أو الافتراض أو التخمين سواء صدر القرار بالموافقة على طلبات ذوي الشأن أو برفض هذه الطلبات ويطلق على القرار الصريح القرار الإيجابي لأن الإدارة قد اتخذت حيال الطلبات المقدمة إليها من الأفراد موقفا إيجابيا أبدت فيه رأيها صراحة سواء بالقبول أو الرفض. ومن الأمثلة على القرار الإداري الإيجابي المستمر القرار الصادر من الإدارة بوضع أحد الأشخاص في قوائم الممنوعين من السفر، مما يجعل المواطن الذي وضع اسمه في تلك القوائم ممنوعا من السفر ما

---

[٣٨] د. سليمان محمد الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية–دراسة مقارنة، ط٤، دار الفكر العربي، القاهرة، تاريخ وصول الباحث الى المصدر سنة ٢٠١٩. ص٣٧٤، د.ماجد راغب الحلو: القانون الإداري، بدون تحديد طبعة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٨٧.ص٥١٣، د.نواف كنعان: القانون الإداري، الكتاب الثاني، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الاردن، ٢٠١٠.، ص٢٨٨)

[٣٩] صلاح جبير صدام البصيصي: القرار الإداري السلبي والرقابة عليه، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ١٩٩٩. ص ٥٤).

(ISSN: 2537- 0758)

دام اسمه مقيدا بالقوائم المذكورة، ولا شك أن هذا القرار له آثار بالغة الخطورة على حياة المواطن ومصالحة المادية والأدبية[٤٠].

يكون القرار الإداري مستمراً إذا كان تعبير الإدارة عن إرادتها صريحاً، أي إن الإدارة تفصح فيه عن إرادتها بصورة إيجابية وملموسة بحيث يستطيع ذوو الشأن التعرف على وجود القرار عبر دلائل ظاهرة للعيان ومؤشرات خارجية لا تدع مجالاً للظن أو الافتراض أو التخمين سواء صدر القرار بالموافقة على طلبات ذات الشأن أو برفض هذه الطلبات، كون أن الإدارة قد اتخذت حيال الطلبات المقدمة إليها من الأفراد موقفاً إيجابياً أبدت فيه رأيها صراحة سواء بالقول أو بالرفض[٤١].

ومن أمثلة القرار الإداري الايجابي المستمر هو قرار وضع الشخص في قوائم الممنوعين من السفر، ولا شك أن هذا القرار له أثار بالغة الخطورة على حياة المواطنين ومصالحهم المادية والأدبية، ومثل هذه الآثار تتجدد باستمرار طالما لم تقم الإدارة برفع اسم الشخص من هذه القوائم[٤٢] وتعد– أيضا قرارات مصادرة جوازات السفر من القرارات المستمرة[٤٣] كذلك قرار فصل الموظف الأسباب سياسية، الذي لا يقل شأناً على حياة الموظف ومصالحه المادية عن قرار وضع الشخص في قوائم الممنوعين من السفر أو مصادرة جوازات سفره، لذلك يحق لكل موظف حرم من مزاولة وظيفته أن يلجأ للقضاء للمطالبة برفع هذا الاعتداء وهذا الأمر مقرر له في كل وقت وحين[٤٤].

لذلك ندعو إلى إعطاء الاختصاص لمحكمة القضاء الإداري للنظر في قرارات الفصل الأسباب سياسية لتي تعد قرارات إدارية إيجابية مستمرة التنفيذ كما هو عليه

---

[٤٠] محمد بن عبدالله بن محمد الملحم القرار الإداري المستمر وآثاره في الفقه والنظام دراسة مقارنة بحث تكميلي مقدم لنيل درجة الماجستير في الأنظمة، جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية المعهد العالي للقضاء، ٢٠١٠، ص ٣٦.

[٤١] د. سليمان محمد الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية– مرجع سابق، ، ص٥١.

[٤٢] د. نعيم عطية، د.حسن محمد هند: النظام القانوني للمنع من السفر، مطابع شتات، بدون تحديد طبعة، دارالكتب القانونية، مصر، ٢٠٠٥.، ص ٣٢–٣٣).

[٤٣] فهد عبد الكريم أبو العثم: القضاء الأردني بين النظرية والتطبيق، بدون اسم مطبعة، دار الثقافة للنشروالتوزيع، عمان، الأردن، ٢٠٠٣.، ص ٢٨٩).

[٤٤] (قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لسنة ٢٠٠٧.، ص ٣٣٨–٣٨٩).

الحال في مصر وذلك لأهمية هذه القرارات وتأثيرها المباشر على الحياة الوظيفية أو المصالح المادية للموظفين.

الفرع الثاني
القرار الإداري السلبي المستمر

القرار الاداري السلبي المستمر: هو القرار الذي يقع عندما تلتزم الجهة الإدارية الصمت أو السكوت إزاء موقف معين، ولم تعبر عن إرادتها بوسيلة خارجية أو بأية إشارة يفهم منها اتجاه قصدها، على الرغم من أن المشرع قد ألزمها باتخاذ القرار، أي أن هناك التزاما قانونيا على الإدارة من قبل المشرع بضرورة التدخل لإصدار القرار، إلا أنها لم تتدخل والتزمت جانب الصمت والسكوت ومع ان الأصل وهو أنه لا ينسب لساكت قول إلا أن هذا الأصل له استثناء وهو الذي أضفى على السكوت الإرادة التي تدل على شرط الرضا. فامتناع الإدارة عن اتخاذ قرار كان من الواجب علها اتخاذه وفقا للأنظمة واللوائح، هو جوهر القرار الإداري السلبي، وهذا الأخير يعتبر قرارا مستمرا طالما أن الإدارة مستمرة في امتناعها عن اتخاذ القرار على الرغم من إلزام المنظم لها بإصداره، أي أن اختصاص الإدارة هنا يكون مقيدا وليس تقديريا. ومن أشهر الأمثلة على القرارات السلبية المستمرة الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية، وكذلك الامتناع عن تصحيح اسم الطالب في شهادة البكالوريوس الصادرة من الجامعة[٤٥].

بين التشريع مضمون القرار الإداري السلبي في النصوص القانونية بصورة غير ضمنية، ففي التشريع المصري أوضح قانون مجلس الدولة في أحد نصوصه ذلك، إذ جاء فيه: (... ويعد في حكم القرارات الإدارية رفض السلطات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقا للقوانين واللوائح.

أما فقها فقد عرف بأنه امتناع الإدارة عن إصدار القرارات الواجب عليها إصدارها طبقاً للقانون دون أن يكون الامتناع داخلا في ملاءمات الإدارة)[٤٦]، وعرف أيضا بأنه: (امتناع الإدارة عن تنفيذ ما أوجبه القانون عليها)[٤٧].

---

[٤٥] نايف العنزي، الرقابة الادارية على الغاء القرار الاداري السلبي، مصدر سابق، ص٢٦

[٤٦] (د. محمود حلمى: القرار الإداري، ط١، دار الاتحاد العرب للطباعة، مصر، ١٩٧٠. ص٧٤)

(ISSN: 2537- 0758)

يتضح لنا مما تقدم أن القرار الإداري السلبي يستوجب تحققه توفر شرطين هما وجود التزام قانوني على لإدارة بإصدار قرار إداري معين، وامتناع الإدارة أو سكوتها إصدار القرار[٤٨].

المطلب الثالث

الطعن في القرار الإداري المستمر

يخضع القرار الإداري المستمر شأنه شأن سائر القرارات الإداري للطعن بالإلغاء والتعويض، منعاً لتكرار المواضيع الخاصة بالطعن في لقرار الإداري المستمر، والتي لا نجد فيها اختلافا عن باقي القرارات الإدارية فإننا خصصنا هذا المطلب لدراسة المواضيع المتعلقة بالطعن في القرار الإداري المستمر، والتي نجد فيها اختلافاً باقي القرارات الإدارية وهي

الخصائص الذاتية للقرار الاداري المستمر في الفرع الأول وشرط الميعاد في الفرع الثانى ووقف تنفيذه في الفرع الثالث.

الفرع الأول

الخصائص الذاتية للقرار الاداري المستمر

أولاً: استمرارية الأثر:

يتعين لاعتبار القرار الاداري قرارا مستمراً أن يكون ذات اثر قانوني مستمر أي ان الاثار القانونية الناتجة عن هذا القرار من حيث مساسها بالمركز القانوني للمخاطب به تكون متجددة وقائمة إلى حين انقضاء القرار بإحدى طرق انقضاء القرار الاداري أي ان لا تكون الاثار المترتبة على القرار دفعة واحدة وبصورة كاملة وتامة، وبمفهوم المخالفة فأن القرارات الوقتية ذات الاثر الفوري تعد قرارات غير مستمرة مثل قرار التعيين أو الترقية وهدم منزل آيل إلى السقوط وعليه يكون الطعن بالإلغاء على هذه قرارات في

---

[٤٧] (د. ماجد راغب الحلو: القضاء الإداري، بدون اسم مطبع، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٨٥. ص ٣٣٧، د.عبد الغني بسيوني عبد الله ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة، بدون اسم مطبعة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٣ص ١٧٩).

[٤٨] د. طعيمة الجرف: القانون الإداري، ط٥، دار النهضة العربية، ١٩٨٥. ص١٩١،– د.سعد شتيوي العنزي: الرقابة القضائية على القرار الإداري السلبي، بحث منشور في مجلة الحقوق، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، العدد (١) سنة (٣٤)، ٢٠١٠.ص ٢٤٨).

خلال ميعاد الطعن على خلاف الوضع بالنسبة للقرارات الادارية المستمرة التي يمتد ميعاد الطعن بالنسبة لرفع دعوى الغائها مع استمرارية الأثر في القرار الاداري المستمر يكون كذلك مصلحة رافع الدعوى في دعواه إذ تعتبر المصلحة مناطاً للدعوى ويشترط لقبول دعوى الالغاء استمرار المصلحة للطاعن ابتداءً من اقامتها وحتى صدور الحكم فيها.

ويترتب على اعتبار القرار الإداري عملا قانونيا يؤثر إيجابيا أو سلبيا في المراكز القانونية للأفراد، وجوب استبعاد الأعمال المادية للإدارة سواء كانت إرادية أو غير إرادية من عداد القرارات الإدارية، أي إن الأعمال المادية لا يجوز الطعن فيها بالإلغاء لأنها ليست من قبيل القرارات الإدارية، ولا تحدث أثرا قانونيا مباشرا في مراكز قانونيه قائمة[٤٩].

وكذلك فأنه يشترط لاعتبار القرار مستمر أن يكون من حق الادارة إعادة النظر في موضوع القرار بناءً على طلب جديد عند تغير الظروف التي استوجبت رفض الطلب الاول وفي ذللك قضت محكمة القضاء الاداري المصرية" ان القرار الصادر بوضع الشخص في قوائم الممنوعين من السفر هو بطبيعته قرار ذو أثر مستمر مما يجعل له الحق في ان يطلب رفع اسمه من القوائم في كل مناسبة تدعو إلى السفر إلى الخارج وكل قرار برفض طلبه يعتبر قراراً جديداً يحق له الطعن فيه بالإلغاء ووقف التنفيذ استقلالاً[٥٠].

ثانياً: امتداد ميعاد الطعن في القرار الاداري المستمر

الاصل ان ترفع دعوى الغاء القرار الاداري خلال مدة معينة وهي مدة (٦٠ يوم) في القانون المصرى وتعد هذه المدة مناسبة كونها توفق بين عدم اطالة أمد التقاضي لاستقرار المراكز القانونية وبين منح المخاطب بالقرار المدة الكافية لدراسة وتحديد موقفه منه، إلا انه ورد في اجتهادات الفقه وتطبيقات القضاء استثناء على هذا الأصل بخصوص بعض انواع القرارات الادارية ومنها المعدومة والمستمرة التي هي موضوع

---

[٤٩] د. رأفت فوده، عناصر وجود القرار الإداري دراسة مقارنة، ، دار النهضة العربية، ١٩٩٩م، ص:٣٥٣. د. محمد سعيد حسين أمين، مبادئ القانون الإداري، دار الثقافة الجامعية، ١٩٩٧م، ص:٥١٨-٥٢٠.

[٥٠] امين رحيم حميد الحجامي، مصدر سابق ص٤.

(ISSN: 2537- 0758)

البحث بمد ميعاد الطعن في القرار بالإلغاء وعدم التقييد به. فلو اقامت الادارة بإصدار قرار بإيداع شخص في مستشفى الطب النفسي وتم هذا الايداع فيحق لهذا الشخص وممثليه القانونيين رفع دعوى الغاء القرار في أي وقت دونما يتقيد بميعاد الطعن الذي حدده المشرع وهذا بسبب استمرارية الاثر القانوني للقرار كون الشخص المخاطب فيه لم يتم اخراجه من المستشفى[٥١].

ثالثاً: القرار الاداري المستمر يكون ايجابياً أو سلبياً

من المسلم به ان ابرز التطبيقات القانونية لفكرة القرارات الادارية المستمرة تتمثل في القرارات السلبية بالامتناع وهذا ما دفع التقليديين من الفقه والقضاء إلى التمسك بهذه التطبيقات كأنها الصورة الوحيدة للقرار الاداري المستمر إلا ان الفقه الحديث قد تنبه إلى هذا الاغفال إذ قال جانب منهم أنه لا ينبغي أن يفهم مما تقدم أن القرارات السلبية بالامتناع هي وحدها المثال الوحيد للقرارات المستمرة إذ قد تكون القرارات المستمرة في صورة قرار ايجابي، إذ ان القرار الاداري المستمر من الممكن أن يكون سلبياً بالامتناع أو ايجابياً بالإصدار بالتالي فأن القرار الاداري السلبي بالصورة الايجابية يكون دائما بالرفض غذ انه لا يقصد بالسلبية الرفض أو بالإيجاب القبول كما يفهم البعض[٥٢].

هذا وان سلبية أو ايجابية القرار الاداري المستمر تعتمد على موقف المخاطب بالقرار فمن الممكن أن يكون إيجابياً بإصدار الادارة لقرار معين يكون نافذاً بحق المخاطب به بعد علمه ولا يقوم هذا الاخير بأي اجراء تجاه القرار فيظل حقه قائماً برفع دعوى الالغاء مادام القرار مستمر في احداث الأثر القانوني أما اذا طلب المخاطب بالقرار من الادارة سحب القرار وامتنعت الادارة عن ذلك أصبحنا امام قرار اداري آخر يكون سلبياً في ذات الموضوع والطعن فيه بالإلغاء يكون بيد المخاطب به وفي الحالة الاخيرة لم تستقر أحكام القضاء على أي من القرارين يصح الطعن بالإلغاء فتارة أخذت بالقرار الايجابي وتارة أخذت بالقرار الثاني السلبي.

---

[٥١] علي حسين احمد غيلان الفهداوي، الاتجاهات الحديثة في الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة دراسة مقارنة– أطروحة الدكتوراه– مقدمة إلى كلية القانون– جامعة بغداد، ص١١٠.

[٥٢] د. غازي فيصل مهدي القرار الاداري السلبي والرقابة القضائية بحث منشور في مجلة كلية الحقوق جامعة النهرين، المجلد ٢ العدد ٣ ١٩٩٨ ص ٤٥.

الفرع الثانى
ميعاد الطعن بالإلغاء في القرار الإداري المستمر

من غير الممكن أن تبقى أعمال الادارة عرضة للتغيير إلى مالا نهاية حتى لا تبقى المراكز الناشئة عن القرار الإداري موضعاً للريبة، لذا نجد أن المشرع حدد الدعوى الإلغاء (ستون) يوماً يتحصن بعده القرار ضد الالغاء، إلا أن استثناءات ترد هذا الأصل ببعض القرارات الإدارية القرارات المستمرة إذ يجيز القضاء الطعن بالإلغاء في القرارات في أي وقت دون بمواعيد الطعن المنصوص عليها في القانون ففي مصر القضاء الإداري على جواز الطعن بالقرار الإداري المستمر في أي وقت دون التقيد بمدة معينة، ومن أحكامه بهذا الخصوص هو حكم المحكمة الإدارية العليا في قضية الحرس الجامعي إذ جاء فيه "إن إنشاء ادارة للحرس الجامعي داخل القاهر ذو اثر مستمر يجوز الطعن به دون التقييد بالميعاد لدعوى الإلغاء"[٥٣].

من غير الممكن أن تبقى أعمال الإدارة عرضة للتغيير إلى مالا نهاية حتى لا تبقى المراكز الناشئة عن القرار الإداري موضعاً للشك والريبة، لذا نجد أن المشرع بمصر أو في دول المقارنة حدد موعداً لدعوى الإلغاء وهي (ستون) يوماً يتحصن بعده القرار ضد الإلغاء[٥٤]، إلا أن هناك استثناءات ترد على هذا الأصل تتعلق ببعض القرارات الإدارية ومنها القرارات المستمرة إذ يجيز القضاء الطعن بالإلغاء في هذه القرارات في أي وقت دون التقيد بمواعيد الطعن المنصوص عليها في القانون.

ففي مصر استقر القضاء الإداري على جواز الطعن بالقرار الإداري المستمر في أي وقت دون القيد بعدة معينة، ومن أحكامه بهذا الخصوص هو حكم المحكمة الإدارية العليا في قضية الحرس الجامعي إذ جاء فيه... إن إنشاء إدارة للحرس الجامعي داخل جامعة القاهرة، هو قرار ذو اثر مستمر يجوز الطعن عليه دون التقييد بالميعاد المحدد لدعوى الإلغاء...)

أما موقف القضاء الإداري العراقي على سبيل المثال فقد جاء مخالفاً لموقف القضاء المصري إذا ذهب تقييد الطعن بالقرارات المستمرة بمدة ستين استناداً إلى قانون التعديل

---

[٥٣] د. نجيب خلف أحمد، ود. محمد علي جواد القضاء الاداري، مكتبة الغفران، بغداد، ٢٠١٠، ص١٢٣.

[٥٤] علاء إبراهيم محمود: حماية الحقوق المكتسبة الناشئة عن القرار الإداري(دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠١٤.

(ISSN: 2537- 0758)

الخامس لمجلس شورى الدولة سابقا (مجلس الدولة) حاليا الذي نص على أن يشترط قبل تقديم الطعن إلى محكمة القضاء الإداري أن يتم التظلم منه لدى الجهة الإدارية المختصة خلال ٣٠ ثلاثين يوماً من تاريخ تبلغه بالأمر والقرار الإداري المطعون فيه أو اعتباره مبلغاً خلال وعلى هذه الجهة أن تبت خلال ٣٠ يوماً من تاريخ تسجيل التظلم. وعند عدم البت في التظلم أو رفضه من الجهة الادارية المختصة على المتظلم أن يقدم طعنه الى المحكمة خلال ستين يوم من تاريخ رفض التظلم حقيقة أو حكماً ان فلسفة المشرع في عدم التميز في مسألة مدة الطعن وتمسكه بمدة محددة للطعن في القرارات الادارية بكل انواعها هو أنه عد القرار الاداري المستمر ذات اثر مستمر وبالتالي يستطيع طالب الطعن في القرار ان يقدم طلبه في كل مرة ثم يرفض هذا الطلب بمثابة تجديد لمدة الطعن دون الخوض في وضع استثناءات على هذا الاصل في المدد حتى لا يربك عمل المحاكم في الفحص في نوعية القرارات الاداري. إذ يمكن القول أن الطلب الجديد المقدم من الطاعن هو الذي يجعل الميعاد مستمراً وليس القرار الأول فلابد من تقديم طلب في كل مرة يرغب المخاطب بالقرار بالطعن به وأن القرار الاداري المستمر سواء كان ايجابيا أم سلبياً له آثار قانونية وإلا لما كنا امام قرار أداري اصلاويخضع القرار الإداري المستمر بوصفه تصرفًا قانونيًا صادراً عن السلطة الإدارية، للنظام القانوني المقرر للطعن بالإلغاء، لذا يجوز لصاحب الشأن أن يطعن في ذلك القرار كما يجوز له أن يطلب وقف تنفيذ القرار الإداري المستمر ومن المسلم به أن جميع القرارات الإدارية ومنها القرار الاداري المستمر تتمتع بقرينة المشروعية أي يفترض فيها دائما أن تكون قد صدرت صحيحة كافة عناصرها، غير أنه يمكن إثبات العكس، أي يجوز لصاحب الشأن الذي أصابه ضرر من القرار الإداري أن يثبت أن هذا القرار مشوب بعيب من عيوب عدم المشروعية.

الفرع الثالث

وقف تنفيذ القرار الإداري المستمر

يعرف قف تنفيذ القرار الإداري بأنه وسلطة وصلاحية ستطيع موجبها لقاضي أن يحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري عند الطعن به بالإلغاء إذا طلب الطاعن ذلك في صحيفة الدعوى وعند توافر الشروط اللازمة لوقف التنفيذ[٥٥].

[٥٥] (سرمد رياض عبد الهادي: الأبعاد القانونية لدور القاضي الإداري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠١٠.ص ١٧٢-١٧٣)

وقف تنفيذ القرار الإداري هو سلطة وصلاحية يستطيع موجبها القاضي أن يحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري عند الطعن به بالإلغاء، إذا طلب الطاعن ذلك في عريضة الدعوى وعند توافر الشروط للازمة لوقف التنفيذ. إلا أن الأصل يقضي بان الطعن بالإلغاء لا يمكن أن يؤدى بذاته إلى وقف تنفيذ القرار الإداري سواء أكان التظلم إجباريا أم اختيارياً إلا إذا نص المشرع صراحة على ذلك والحكمة في ذلك تتمثل في عدم السماح بشل حركة الإدارة ووقف نشاطها الهادف إلى تحقيق المصلحة العامة نتيجة للطعون المقدمة ضد قراراتها الإدارية إلا أن الاستمرار في تنفيذ القرار الإداري على الرغم من الطعن فيه بالإلغاء قد يؤدي إلى نتائج لا يمكن تجنبها، فيصبح الطعن بالإلغاء لا فائدة منه لأن القرار عندها قد استنفذ أعراضه، لذلك فقد أجيز لصاحب الشأن طلب وقف تنفيذ القرار المطعون فيه بالإلغاء إذا استوفى هذا الطلب شرطين **موضوعين هما:**

١- جنية الأسباب التي يستند إليها الطاعن في دعواه.

٢- شرط الاستعجال في وقف القرار الضار بمصلحة الطاعن[٥٦]. إضافة إلى الشرط الشكلي المتمثل بإسناد طلب وقف التنفيذ إلى دعوى إلغاء القرار المطلوب وقف تنفيذه بغض النظر عن نوع هذا القرار سواء أكان مستمر التنفيذ أم غير مستمر التنفيذ وقد أجاز القضاء الإداري في مصر وقف تنفيذ القرار الإداري المستمر، وفي حكم المحكمة الإدارية العليا المصري بشان احد صوره وهو القرار السلبي ذهبت إلى أنه.. لما كان الامتناع بشكل قراراً سلبيا يصلح لأن يكون محلا للطعن بالإلغاء فإن الدعوى المقامة بطلب الحكم بوقف تنفيذ هذا القرار تكون مقبولة[٥٧] والأصل يقضي بأن التظلم الإداري أو التظلم القضائي (الطعن بالإلغاء) لا يمكن أن يؤدى بذاته إلى وقف تنفيذ القرار الإداري سواء أكان التظلم إجباريا أم اختيارياً إلا إذا نص المشرع صراحة على ذلك[٥٨] والحكمة في ذلك تتمثل في عدم السماح بشل حركة الإدارة ووقف

---

[٥٦] أمين رحيم حميد الحجامي، مصدر سابق ص٨.

[٥٧] د. عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الاداري في احكام القضاء الاداري، دراسة مقارنة، ط٢، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت ٢٠٠١ ص ٦٧.

[٥٨] (د. سليمان محمد الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية ص ٣٧٤، د.خالد سمارة الزعبي: القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، ص ١٩٥)

(ISSN: 2537- 0758)

نشاطها الهادف إلى تحقيق المصلحة العامة، نتيجة للطعون المقدمة ضد قراراتها الإدارية[٥٩].

غير أن الاستمرار في تنفيذ القرار الإداري على الرغم من الطعن فيه بالإلغاء قد يؤدي إلى نتائج لا يمكن تجنبها، فيصبح الطعن بالإلغاء لا فائدة منه؛ لأن القرار عندها قد استنفذ أغراضه[٦٠] لذلك فقد أجيز لصاحب الشأن طلب وقف تنفيذ القرار المطعون فيه بالإلغاء إذا استوفى هذا الطلب شرطين موضوعين هما جدية الأسباب التي يستند إليها الطاعن في دعواه، وشرط الاستعجال إضافة إلى الشرط الشكلي المتمثل بإسناد طلب وقف التنفيذ إلى دعوى إلغاء القرار المطلوب وقف تنفيذه بغض النظر عن نوع هذا القرار سواء أكان مستمر التنفيذ أم غير مستمر التنفيذ[٦١].

قفي مصر جوز القضاء الإداري وقف تنفيذ القرار الإداري المستمر، ففي حكم المحكمة الإدارية العليا المصري بشأن أحد صوره وهو القرار السلبي ذهبت إلى أنه (...لما كان الامتناع يشكل قراراً سلبيا يصلح لأن يكون محلاً للطعن بالإلغاء فإن الدعوى المقامة بطلب الحكم بوقف تنفيذ هذا القرار تكون مقبولة...)[٦٢]، كذلك حكم محكمة القضاء الإداري في شأن الصورة الثانية للقرار المستمر، القرار الإيجابي المستمر التي قضت ب... (وقف تنفيذ القرار الصادر من جامعة القاهرة فرع الفيوم بحرمان الطالبين من دخول امتحان الفصل الدراسي الأول للعام الجامعي ١٩٩٩-٢٠٠٠.

أما الثاني وهو الذين راه جديراً بالترجيح فيرى أن القرارات السلبية يجوز وقف تنفيذها كأي قرار إداري آخر[٦٣] وذلك بأن المشرع قد عذها في حكم القرارات الإدارية الإيجابية بموجب النص الآتي: (يعد) في حكم الأمر أو القرار رفض أو امتناع الموظف أو الهيئة عن اتخاذ أمر أو قرار كان من الواجب عليهما اتخاذه قانوناً.

---

[٥٩] (د. عبد الغني بسيوني عبد الله وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري-دراسة مقارنة، ط٢، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠١.، ص١٤).

[٦٠] (صلاح جبير صدام البصيصي: القرار الإداري السلبي والرقابة عليه، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ١٩٩٩.، ص١١٦)،

[٦١] (د. خالد الزبيدي: القرار الإداري السلبي في الفقه والقضاء الإداري- دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة الحقوق، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، العدد (٣)، السنة (٣٠)، ٢٠٠٦، ص٣٨٥).

[٦٢] (د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة: وقف تنفيذ القرار الإداري، ط١، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٨.ص ٤١)

[٦٣] (د. فواز خلف ظاهر، د. صالح عبد عايد: وقف تنفيذ القرار الإداري السلبي، ص١٧٦).

الخاتمة

توصل البحث إلى جملة من النتائج والتوصيات التي تمثل ثمرته، ومن أهمها ما يأتي:

أولا- النتائج:

١- تبين لنا أن جهوداً كبيرة مبذولة من الفقهاء في محاولة لإيجاد تعريف محدد للقرار الإداري المستمر، وقد قيلت بشأنه العديد من التعريفات، وقد وضعنا له تعريفاً آخر بأنه أحد أنواع القرارات الإدارية الذي لا يتقيد بميعاد محدد للطعن كونه يستمر في إنتاج آثاره القانونية بصورة متجددة بمرور الزمن إلى أن ينتهي بأحد الطرق المقررة قانوناً لإنهاء القرارات الإدارية.

٢- ثبت أن القرار الإداري المستمر له ذاتيته التي تميزه عن القرارات الإدارية الأخرى، على الرغم من اتفاقه في بعض الجواب مع هذه الوسائل الرقابية.

٣- تبين لنا أن القرار الإداري المستمر على صورتين؛ **الأولى:** القرار الإيجابي المستمر، **والثانية:** القرار السلبي المستمر الذي يستوجب لتحققه توافر، شرطين هما؛ وجود التزام قانوني على الإدارة بإصدار قرار إداري معين، وامتناع الإدارة أو سكوتها عن إصدار القرار.

٤- ثبت أن القرار الإداري المستمر بعد استثناء يرد على ميعاد الطعن بالإلغاء لكونه يجوز للقضاء الطعن فيه بالإلغاء في أي وقت من دون التقيد بمواعيد الطعن المنصوص عليها في القانون.

٥- أن القرار الاداري المستمر هو أحد أنواع القرارات الإدارية الذي لا يتقيد بميعاد محدد للطعن كونه يستمر في إنتاج أثاره القانونية بصورة متجددة بمرور الزمن إلى أن ينتهي بأحد الطرق المقررة قانوناً لإنهاء القرارات الإدارية.

(ISSN: 2537- 0758)

٦- بالرغم من ان القرار الاداري المستمر هو قرار اداري من حيث العناصر والاركان إلا له ذاتيته التي تميزه عن القرارات الإدارية الأخرى.

٧- أن القرار الإداري المستمر يأتي على صورتين الأولى القرار الإيجابي المستمر، والثانية: القرار السلبي المستمر الذي يستوجب لتحققه توافر، شرطين:هما وجود التزام قانوني على الإدارة بإصدار قرار إداري معين، وامتناع الإدارة أو سكونها عن إصدار القرار.

٨- أن القرار الإداري المستمر بعد استثناء يرد على ميعاد الطعن بالإلغاء لكونه يجوز الطعن فيه بالإلغاء في أي مناسبة يتم فيها رفض طلبه وصدور قرار اداري مستمر بحقه لذلك يجوز الطعن فيه بالإلغاء في أي وقت من دون التقيد بمواعيد الطعن المنصوص عليها في القانون.

ثانيا- التوصيات:

١- ندعو إلى إعطاء الاختصاص لمحكمة القضاء الإداري للنظر في قرارات الفصل الأسباب سياسية، التي تعد قرارات إدارية ايجابية مستمرة التنفيذ وذلك لأهمية هذه القرارات وتأثيرها المباشر على الحياة الوظيفية أو المصالح المادية للموظفين.

٢- يجب عدم المساواة بين القرار الاداري المستمر والقرارات الادارية الأخرى في تحديد ميعاد الطعن وجعل الطعن فيه مفتوح لكي يتناسب مع طبيعته التي تحدث اثاراً مستمرة وتجنيب تعطيل الادارة بإصدار قرارات ادارية عند الطلب.

٣- يجب على القضاء الاداري ان يفحص نوع القرار قبل البت في فوات مدة الطعن إذا كان من القرارات الادارية المستمرة يمكن النظر فيه على اعتبار ان ميعاد الطعن فيه لا يلتزم بالمدة المحددة.

المراجع

المراجع العربية.

١. اسماعيل خميس احمد، دعوى الالغاء ووقف تنفيذ القار الاداري، دار النهضة العربية، ١٩٩٣، ص٢٤.
٢. الإمام العلامة أبو الفضل جمال الدين محمد بن مكرم (ابن منظور): لسان العرب، باب القاف، المجلد السابع، ج٢، من دون اسم مطبعة، دار الحديث، القاهرة، ٢٠٠٣. ص٣٠٣.
٣. امين رحيم حميد الحجامي التنظيم القانوني للقرار الاداري المستمر بحث منشور مجلة جامعة بابل للعلوم الانسانية دراسة مقارنة، المجلد ٢٨، العدد ٢٠٢٠، ٤ ص٣.
٤. حسني درويش عبد الحميد: نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء، بدون اسم مطبعة، دار الفكر العربي، القاهرة، تاريخ وصول الباحث الى المصدر سنة ٢٠١٩.
٥. حمدي ياسين عكاشة: القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، بدون اسم مطبعة، دار المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٧.ص، ١٤،
٦. خالد الزبيدي: القرار الإداري السلبي في الفقه والقضاء الإداري- دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة الحقوق، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، العدد (٣)، السنة (٣٠)، ٢٠٠٦، ص٣٨٥).
٧. خالد سمارة الزعبي: القرار الإداري بين النظرية والتطبيق- دراسة مقارنة في فرنسا- مصر-لبنان- الأردن، ط١، عمان، ١٩٩٣.ص٣٨)
٨. رمزي طه الشاعر: تدرج البطلان في القرارات الإدارية- دراسة مقارنة، بدون اسم مطبعة، دار النهضة العربية، ١٩٦٨.، ص ٣٩-٤٠).
٩. زكريا محمود رسلان: إجراءات دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة، ط١، دار أبو المجد للطباعة بالهرم، بدون دار نشر، ٢٠١٣.، ص١٤٧.
١٠. سامي جمال الدين الوسيط في دعوى الغاء القرارات الإدارية، ط١ منشأة المعارف الاسكندرية، ٢٠١٩، ص١٩٣.

(ISSN: 2537- 0758)

١١. سرمد رياض عبد الهادي: الأبعاد القانونية لدور القاضي الإداري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠١٠.ص ١٧٢-١٧٣)
١٢. سعد شتيوي العنزي: الرقابة القضائية على القرار الإداري السلبي، بحث منشور في مجلة الحقوق، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، العدد (١) سنة (٣٤)، ٢٠١٠.ص ٢٤٨).
١٣. سليمان محمد الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية-دراسة مقارنة، ط٤، دار الفكر العربي، القاهرة، تاريخ وصول الباحث الى المصدر سنة ٢٠١٩. ص٣٧٤،
١٤. شبيب محمد سعد البقمي: مواعيد دعوى إلغاء القرار الإداري في النظام السعودي- دراسة تأصيلية مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا- قسم العدالة الجنائية التشريع الجنائي الإسلامي، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، ٢٠١٠-٢٠١١.، ص١٢٩).
١٥. صلاح جبير صدام البصيصي: القرار الإداري السلبي والرقابة عليه، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ١٩٩٩. ص ٥٤).
١٦. طعيمة الجرف: القانون الإداري، ط٥، دار النهضة العربية، ١٩٨٥. ص١٩١،-
١٧. عبد العزيز عبد المنعم خليفة: الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام، ج١، من دون اسم مطبعة، دار محمود للنشر والتوزيع، القاهرة، تاريخ وصول الباحث الى المصدر سنة ٢٠١٩- ص٧٣٣).
١٨. عبد العزيز عبد المنعم خليفة: وقف تنفيذ القرار الإداري، ط١، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٨.ص ٤١)
١٩. عبد العليم عبد المجيد مشرف القرار الاداري المستمر بدون سنة طبع دار النهضة العربية ٢٠٠٤ ص ٤٧
٢٠. عبد الغني بسيوني عبد الله وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري- دراسة مقارنة، ط٢، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠١.، ص١٤).
٢١. عبد الغني بسيوني عبد الله ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة، بدون اسم مطبعة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٣ص ١٧٩).

٢٢. عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الاداري في احكام القضاء الاداري، دراسة مقارنة، ط٢، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت ٢٠٠١ ص ٦٧.
٢٣. علاء إبراهيم محمود: حماية الحقوق المكتسبة الناشئة عن القرار الإداري(دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠١٤.
٢٤. علي حسين احمد غيلان الفهداوي، الاتجاهات الحديثة في الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة دراسة مقارنة– أطروحة الدكتوراه– مقدمة إلى كلية القانون– جامعة بغداد، ص١١٠.
٢٥. علي محمد بدير ود. عصام عبد الوهاب البرزنجي، ود. مهدي ياسين السلامي، مبادئ واحكام القانون الاداري، العاتك لصناعة الكتاب، كتاب منهجي، ص ٤١٥.
٢٦. غازي فيصل مهدي القرار الاداري السلبي والرقابة القضائية بحث منشور في مجلة كلية الحقوق جامعة النهرين، المجلد ٢ العدد ٣ ١٩٩٨ ص ٤٥
٢٧. فخر الدين الرازي: مفاتيح الغيب، من دون اسم مطبعة، من دون دار نشر، الباب (٧)، ج(١)، تاريخ وصول الباحث الى المصدر سنة ٢٠١٩.، ص١١٦).
٢٨. فهد عبد الكريم أبو العثم: القضاء الأردني بين النظرية والتطبيق، بدون اسم مطبعة، دار الثقافة للنشروالتوزيع، عمان، الأردن، ٢٠٠٣.، ص ٢٨٩).
٢٩. فواز خلف ظاهر، د.صالح عبد عايد: وقف تنفيذ القرار الإداري السلبي، ص١٧٦)
٣٠. ماجد راغب الحلو: القانون الإداري، بدون تحديد طبعة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٨٧.ص٥١٣،
٣١. ماهر صالح علاوي الوسيط في القانون الاداري، كتاب منهجي ٢٠٠٩ ص ٢٩٧.
٣٢. مجد الدين بن يعقوب الفيروزي آبادي: القاموس المحيط، من دون اسم مطبعة، دار الفكر، بيروت، تاريخ وصول الباحث الى المصدر سنة ٢٠١٩. ص ٥٠٥).
٣٣. محمد أنوار حمادة، القرارات الإدارية ورقابة القضاء، دار الفكر الجامعي الإسكندرية ٢٠٠٣، ص ٦٢.
٣٤. محمد بن عبدالله بن محمد الملحم القرار الإداري المستمر وآثاره في الفقه والنظام دراسة مقارنة بحث تكميلي مقدم لنيل درجة الماجستير في الأنظمة، جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية المعهد العالي للقضاء، ٢٠١٠، ص ٣٦

(ISSN: 2537- 0758)

٣٥. محمد بن عبدالله بن محمد الملحم.. مصدر سابق، ص٦٥.
٣٦. محمد رفعت عبد الوهاب: القضاء الإداري، الكتاب الثاني، بدون اسم مطبعة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٣. ص ١١٦
٣٧. محمد عبالعال السناري أصول القانون الإداري، ص: ٤٧٢، مكتبة الآلات الحديثة، ١٩٨٣م.
٣٨. محمود حلمى: القرار الإداري، ط١، دار الاتحاد العرب للطباعة، مصر، ١٩٧٠، ص٣٠٧-٣٠٨، محمود عبد العزيز محمد: القرار الإداري في هيئة الشرطة، بدون اسم مطبعة، دار الكتب القانونية، مصر، ٢٠٠٧.، ص٩٥-٩٦).
٣٩. محمود خلف حسين، التنفيذ المباشر للقرارات الادارية- دراسة مقارنة ١٩٧٩ بغداد ص ٤٥.
٤٠. محمود عاطف البناء الوسيط في القضاء الإداري ، ص:١٣٩.
٤١. مشبيب محمد سعد، مواعيد دعوى الغاء القرار الاداري في النظام السعودي- دراسة تأصيلية مقارنة، رسالة ماجستير كلية الدراسات العليا قسم العدالة الجنائية التشريع الجنائي الإسلامي، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية. ٢٠١٠ ص ٨٨.
٤٢. نايف العنزي، الرقابة الادارية على القرار الاداري السلبي بحث منشور في مجلة الحقوق الكويت، العدد المجلد٣٩٦
٤٣. نجيب خلف أحمد، ود. محمد علي جواد القضاء الاداري، مكتبة الغفران، بغداد، ٢٠١٠، ص١٢٣.
٤٤. نعيم عطية، د.حسن محمد هند: النظام القانوني للمنع من السفر، مطابع شتات، بدون تحديد طبعة، دارالكتب القانونية، مصر، ٢٠٠٥.، ص ٣٢-٣٣)،
٤٥. نواف كنعان: القانون الإداري، الكتاب الثاني، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الاردن، ٢٠١٠.، ص٢٨٨).