

## The legal Framework of Negative Administrative Decisions: A comparative study

Mohammed Ali Mohammed Al-Tayeb \*  
Master of public law, Ministry of interior, Libya  
\*Corresponding: [tauab2012m@yahoo.com](mailto:tauab2012m@yahoo.com)

النظام القانوني للقرار الإداري السلبي - دراسة مقارنة

محمد علي محمد الطيب \*  
ماجستير قانون عام، وزارة الداخلية، ليبيا

Received: 27-05-2026; Accepted: 28-06-2026; Published: 02-07-2026

### Abstract:

This study investigates the legislative and judicial approaches toward one of the most critical topics in public law and judicial review, which is the negative administrative decision. The significance of this research stems from the vital role administrative courts play in protecting individual rights and freedoms against the administration's unlawful silence or refusal to issue decisions mandated by law. Based on the structure outlined in the reference, the study is structured into two main chapters; the first chapter focuses on the essence of the negative administrative decision by exploring its conceptual and historical foundations within administrative jurisprudence and establishing a comprehensive definition highlighting it as the administration's abstention from taking an action it is legally required to perform, while also examining the legal prerequisites necessary to classify administrative silence as an appealable negative decision, such as the existence of a binding legal obligation to act, alongside its distinct characteristics like its continuous nature. The second chapter transitions into a practical and analytical examination of the decision's legal nature and oversight mechanisms, discussing the jurisprudential characterization of these decisions and evaluating the scope of judicial scrutiny applied by administrative courts to verify the legality of administrative omission, as well as drawing clear boundaries distinguishing the negative administrative decision from purely material acts which do not produce legal effects and from implied or tacit decisions, whether approval or rejection, which are explicitly tied to specific statutory timeframes. Ultimately, the study aims to enrich the administrative legal framework by drawing insights from comparative legal systems to provide actionable recommendations to enhance judicial review, ensuring a fair balance between the executive powers of administrative bodies and the legal safeguards guaranteed to individuals.

**Keywords:** Negative Administrative Decision, Judicial Review, Administrative Omission, Public Law, Tacit Decision, Comparative Study.

### المخلص

تتناول هذه الدراسة المقارنة التشريعية والقضائية لأحد أهم المواضيع في القانون العام والرقابة القضائية على أعمال الإدارة، وهو القرار الإداري السلبي، وتبرز أهمية هذه الدراسة من خلال الدور الحيوي الذي يلعبه القضاء الإداري في حماية حقوق الأفراد وحررياتهم في مواجهة صمت الإدارة أو امتناعها غير

المشروع عن اتخاذ القرارات المفروضة عليها قانوناً، وقد تم تقسيم الدراسة بناءً على المخطط الهيكلي المقترح إلى جزأين رئيسيين؛ حيث يركز الجزء الأول على ماهية القرار الإداري السلبى من خلال الجانب المفاهيمي والتأصيلي متتبعاً الجذور التاريخية لظهور هذا المفهوم في القضاء الإداري مع تقديم تعريف جامع يوضح ماهيته كامتناع الإدارة عن اتخاذ إجراء كان من الواجب عليها اتخاذه بموجب القوانين واللوائح، بالإضافة إلى استعراض الشروط القانونية الواجب توافرها لاعتبار صمت الإدارة قراراً سلبياً قابلاً للطعن كوجود إلزام قانوني بالتدخل والخصائص التي تميزه كاستمرارية الأثر وعنصر الامتناع، وينتقل الجزء الثاني إلى التحليل العملي والقانوني لطبيعة القرار الإداري السلبى وآليات الرقابة عليه مناقشاً التكيف الفقهي والقانوني لهذا القرار ومدى اتساع أو ضيق الرقابة التي يمارسها القضاء الإداري للتحقق من مشروعية امتناع الإدارة وإلزامها بالعمل، فضلاً عن وضع حدود فاصلة ودقيقة للتمييز بين القرار السلبى والأعمال المادية الصرفة التي لا تولد أثراً قانونياً وتمييزه عن القرار الضمنى سواء بالقبول أو الرفض الذي يقترن بمدد زمنية محددة بنصوص تشريعية خاصة، وصولاً إلى هدف الدراسة الرئيسى المتمثل في تعزيز المنظومة القانونية الإدارية ومقارنتها بالأنظمة المقارنة للخروج بتوصيات تضمن تفعيل الرقابة القضائية بشكل يحقق التوازن بين سلطات الجهات الإدارية وضمانات وحقوق الأفراد.

**الكلمات المفتاحية:** القرار الإداري السلبى، الرقابة القضائية، امتناع الإدارة، القانون العام، القرار الضمنى، دراسة مقارنة.

### المقدمة:

تعد القرارات الإدارية الوسيلة القانونية الحيوية والأبرز التي تفصح من خلالها الإدارة العامة عن إرادتها الملزمة، تحقيقاً للمصلحة العامة وتسييراً للمرافق العامة. وإذا كان الأصل في هذه القرارات أن تصدر بصورة صريحة تعبر عن موقف إيجابي للإدارة، فإن التطور التشريعي والقضائي في القانون الإداري استقر على مواجهة فرضية أخرى تظهر عندما تلتزم الإدارة صمتاً غير مبرر، أو تمتنع عن اتخاذ إجراء كان من الواجب عليها اتخاذه قانوناً؛ وهو ما يُعرف في الفقه والقضاء الإداري بـ "القرار الإداري السلبى". ويشكل النظام القانوني للقرار الإداري السلبى أحد أدق المباحث القانونية؛ نظراً لطبيعته الافتراضية والحكمية التي قررها المشرع لحماية الأفراد من تعسف الإدارة بامتناعها أو صمتها، مما يمنح ذوي المصلحة حق الطعن عليه لإلغائه أو طلب التعويض عنه.

### إشكالية الدراسة وتساولاتها

تكمن إشكالية الدراسة في الغموض النسبي والدقة النظرية والعملية التي تكتنف طبيعة القرار الإداري السلبى، وتداخل مفهومه مع غيره من التصرفات الإدارية الصامتة كـ "القرار الضمنى"، أو الوقائع المادية كـ "الأعمال المادية للإدارة"، وبناءً على هذه الإشكالية، تتمحور الدراسة حول التساؤل الرئيسى التالي:

- ما هو النظام القانوني الحاكم للقرار الإداري السلبى من حيث الماهية والطبيعة، وكيف يتميز عن غيره من التصرفات والقرارات الضمنية والمادية؟
- وينبثق عن هذا التساؤل الرئيسى مجموعة من الأسئلة الفرعية المنسجمة مع الخطة الموضوعية فى الآتى:
  1. كيف نشأ مفهوم القرار الإداري السلبى فى الفقه والقضاء، وما هو تعريفه الاصطلاحي الدقيق؟
  2. ما هي الشروط القانونية والخصائص الجوهرية التي يجب توافرها لاعتبار صمت الإدارة أو امتناعها قراراً سلبياً؟
  3. ما هي الطبيعة القانونية للقرارات الإدارية السلبية، وما هو النطاق المحدد للرقابة القضائية المفروضة عليها؟
  4. كيف يمكن التمييز بوضوح بين القرار الإداري السلبى والأعمال المادية للإدارة من جهة، وبين القرار الضمنى من جهة أخرى؟

### أهداف الدراسة:

- تسعى هذه الدراسة إلى تحقيق جملة من الأهداف الأكاديمية والعملية، وهي:
1. تأصيل مفهوم القرار السلبي وتكمن في تتبع الجذور التاريخية والنشأة الفقهية والفضائية لهذا المفهوم للوقوف على أساسه القانوني.
  2. بيان الشروط الموضوعية والشكلية التي يتطلبها القانون لانعقاد القرار الإداري السلبي وترتيب آثاره.
  3. استجلاء خصائص القرار السلبي وتبيان طبيعته القانونية الخاصة التي تفصله عن القرارات الإيجابية.
  4. إزالة اللبس الفقهي والعملية عبر وضع معايير دقيقة لتمييز القرار السلبي عن القرار الضمني وعن الأعمال المادية الصادرة عن الإدارة.
  5. تحديد مدى فاعلية الرقابة التي يمارسها القضاء الإداري على هذه القرارات لضمان سيادة القانون.

### أهمية الدراسة:

تستمد الدراسة أهميتها من زاويتين:

**الأهمية النظرية (الأكاديمية):** رفد المكتبة القانونية ببحث تأصيلي وتحليلي يجمع شتات الأحكام والنظريات الفقهية التي عالجت التنظيم القانوني للقرار السلبي، لا سيما في ظل تزايد لجوء الإدارة إلى الامتناع السلبي. **الأهمية العملية (التطبيقية):** توفير مرجع قانوني واضح للممارسين من مستشارين وقضاة ومحامين، يساعدهم في تكييف حالات صمت الإدارة، ومعرفة المواعيد والشروط القانونية لإقامة دعاوى الإلغاء والتعويض الموجهة ضد القرارات السلبية، بما يضمن حماية الحقوق والحريات.

### منهجية الدراسة:

لتحقيق الأهداف المتوخاة والإجابة عن تساؤلات الدراسة وفق الخطة المعتمدة فسيتم الاعتماد على المناهج العلمية التالية:

**المنهج التأصيلي التحليلي:** من خلال استعراض النصوص التشريعية والقواعد العامة المنظمة لقرارات الإدارة، وتحليل الآراء الفقهية لتفكيك أركان وشروط القرار السلبي وطبيعته.

**المنهج القضائي (التطبيقي):** عبر تتبع الأحكام القضائية الصادرة عن القضاء الإداري، لاستنباط المعايير التي استقر عليها القضاء في تمييز القرار السلبي عن القرار الضمني والأعمال المادية، وتحديد نطاق رقابته عليها.

### المبحث الأول: ماهية القرار الإداري السلبي

لكي نحيط بحقيقة القرار الإداري السلبي تقتضي الدراسة التعرف على مهد نشأته وجذوره التاريخية والقانونية، وكذلك التعريف به وكيف اعتبر قراراً إدارياً بمعنى الكلمة، وذلك وفق الآتي:

#### المطلب الأول: التطور القانوني والقضائي للقرار الإداري السلبي ومفهومه

إن دراسة القرار الإداري السلبي تستوجب الإحاطة بتطوره التاريخي والقانوني، إذ لم يتبلور هذا النظام كقاعدة تشريعية جامدة، بل ولد وتطور في أحضان القضاء الإداري كأداة لحماية مبدأ المشروعية من سلبية الإدارة.

فقد مرّ هذا القرار بمراحل تطور بدأت بمهده في القضاء الفرنسي، ثم استقر وتأسل في القضاء المصري، وصولاً إلى تبنيه من قبل المشرع والقضاء في ليبيا، وهذا ما سنتناوله في الفرعين الآتيين:

#### الفرع الأول: نشأة وتطور القرار الإداري السلبي.

يعد القرار الإداري السلبي نظاماً قانونياً استثنائياً أوجده المشرع لمواجهة حالات سكوت الإدارة أو امتناعها عن اتخاذ إجراء أوجب عليها القانون اتخاذه، فيؤثر بذلك على المركز القانوني للأفراد، وإلحاق الضرر بمصالحهم، وفي حقيقة الأمر أنه لا وجود للقرار السلبي بشكله الظاهر والمعناد للقرارات الإدارية المعروفة، وإنما هو قرار افتراضي أقر المشرع بوجوده عندما ترفض جهة الإدارة اتخاذه طبقاً لسلطة الإدارة المقيدة.

فالصمت والامتناع هو جوهر القرار السلبي وأساس نشأته، "ومن هنا جاءت فكرة إنشاء نظام قانوني للقرارات الإدارية السلبية، ولتحقيق التوازن بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة، فقواعد العدالة توجب

ترتيب هذا الأثر، ولضمان عدم ضياع حقوق الأفراد في حالة امتناع الإدارة أو رفضها من إصدار قرار كان من الواجب عليها إصداره" (العطي، 2020).

ويمثل القرار الإداري السلبي أحد المفاهيم المحورية في القانون الإداري، ويشير إلى موقف الإدارة بالرفض أو الامتناع عن إصدار قرار كان من الواجب عليها إصداره قانوناً، حيث يمثل إخضاع هذا الامتناع أو الرفض للرقابة القضائية تجسيدا لمبدأ المشروعية، ومن هذا المنطلق نرى أن هذه الرقابة قد شهدت نقلة نوعية، فلم تعد تقتصر على مراقبة الأفعال الإدارية بل امتدت لتشمل السلوك الإداري في جانبه السلبي، لذلك لا يتخذ هذا القرار شكلاً صريحاً أو هيئة خارجية مادية، بل هو افتراض قانوني يولد آثاره فوراً بمجرد تحقق الامتناع أو الرفض من جانب الجهة الإدارية، فعلى الرغم من طبيعته غير الصريحة، يخضع القرار الإداري السلبي للأحكام والقواعد العامة التي تسري على القرارات الإدارية الأخرى، إلا في الجوانب التي تتعارض مع طبيعته السلبية.

وباستقراء التكيف الفقهي لهذا القرار نرى أنه يمثل مجازاً قانونياً لا يمكن الاستغناء عنه، فبدونه يضل سكوت وامتناع الإدارة حصناً منيعاً ضد الرقابة القضائية، ومن وجهة نظرنا فإن هذا المفهوم يعد ضماناً للأفراد أكثر من أنه أداة للإدارة، لأنه يكسر جمودها ويخضع صمتها لرقابة القضاء.

هذا التوصيف يكشف عن مرونة القانون الإداري، وقدرته على التكيف وسرعة التطور، وخاصةً فيما يتعلق بأحكام القرار الإداري السلبي وامتناع الإدارة من وسيلة للتهرب من المسؤولية إلى سبب للمساءلة، لضمان خضوع السلوك الإداري السلبي للرقابة، حيث يمثل هذا الافتراض القانوني حلاً عملياً وواقعياً لسد هذه الثغرة، مما يضمن أن السلوك الإداري السلبي أي الامتناع وعدم تصرفها، يخضع بدوره للرقابة القضائية، وهذا يعكس قدرة القانون الإداري على التكيف والتطور، ليس فقط لترسيخ مبدأ المشروعية؛ بل وأيضاً لحماية حقوق الأفراد في مواجهة جمود الإدارة أو محاولاتها للتهرب من مسؤولياتها.

فلم يولد هذا المفهوم من فراغ، بل كان بمثابة رد فعل قضائي حاسم على ظاهرة طالما أرقت الأفراد من صمت الإدارة وامتناعها المستمر، الذي كان حاجزاً قانونياً يقف حائلاً دون حماية مصالح الأفراد، ويحرمهم من حقهم القانوني في الطعن القضائي.

إن إضفاء دلالة قانونية ملزمة على سكوت الإدارة وامتناعها هو تجسيد حي للعدالة وصور لمصالح الأفراد من الضياع، وعدم التجاهل أو المماطلة في البت في الطلبات المقدمة إليها التي يفرض عليها القانون اتخاذ قرار بشأنها. وبهذا، يرتقي القرار الإداري السلبي ليكون مظهراً جوهرياً من مظاهر سلطات الإدارة وامتيازاتها، ويتربع على مكانة متقدمة في صميم المنازعات أمام القضاء الإداري.

ويمكن أن نعرض قليلاً على الجذور التاريخية للقرار الإداري السلبي في القانون الفرنسي والمصري والليبي، حيث تُعد فرنسا المهد التاريخي للقانون الإداري الحديث، ومنها استلهمت العديد من الدول مبادئ هذا القانون ونظمه.

فقد تأسس مجلس الدولة الفرنسي عام 1799، وتحديداً في 13 ديسمبر 1799 بموجب المادة 52 من دستور السنة الثامنة، وفي مراحل الأولى، كان اختصاص مجلس الدولة استشارياً بحتاً، وعُرف بـ "القضاء المحجوز" لأنه كان معلقاً على تصديق الرئيس الإداري (الحو، 2000)، حيث كان خلال هذه المرحلة عمل المجلس يقتصر على فحص المنازعات الإدارية وإعداد مشاريع الأحكام، التي كانت تتطلب تصديق القنصل أو السلطة التنفيذية العليا.

والتحول الكبير في تاريخ القضاء الإداري الفرنسي حدث في سنة 1872، "عندما صدر قانون صحح الوضع القانوني بأن جعل من مجلس الدولة محكمة تصدر أحكاماً، فانتقل من مرحلة القضاء المحجوز إلى مرحلة القضاء المفوض، ولم تعد أحكامه بحاجة إلى تصديق من السلطات الإدارية إنما أصبحت ملزمة بمجرد صدورها" (الطماوي، 1996)، فأصبح مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة تماماً، تتمتع بسلطة إصدار أحكام نهائية باسم الشعب الفرنسي، فهذا التطور شكل نقطة تحول حاسمة وبداية لظهور القانون الإداري كقانون مستقل بذاته" (العزوزي و الفحال، 2025).

وتاريخياً، كانت القاعدة العامة الراسخة في القانون الإداري الفرنسي أن سكوت الإدارة عن الرد على طلب خلال فترة معينة يُعد قراراً ضمنياً بالرفض، وهو ما عُرف بمبدأ السكوت يعني الرفض فهذه القاعدة التي نشأت في الأساس اجتهادياً من قبل القضاء الإداري الفرنسي، تم تقنينها لاحقاً بموجب نصوص تشريعية.

فعلى سبيل المثال، اعتبرت المادة 7 من مرسوم 2 نوفمبر 1864 أن السكوت لمدة أربعة أشهر بمثابة رفض ضمني، وتمّ تقصير هذه المدة لاحقاً إلى شهرين، كان الهدف الأساسي من هذه القاعدة هو ضمان حق التقاضي للمواطنين، ومنع الإدارة من تعطيل هذا الحق بالصمت أو الامتناع عن الرد، ففي البداية، اعتبر مجلس الدولة الفرنسي هذه القاعدة مجرد قاعدة عامة مكتوبة، وليست مبدأً عاماً للقانون، لكنه اعترف بها لاحقاً كمبدأ عام للقانون في حكمه الصادر عام 2001.

وقد شهد القانون الفرنسي تحولاً جذرياً بموجب قانون 12 نوفمبر 2013، الذي عكس القاعدة العامة لتصبح "السكوت يعني القبول لمعظم الطلبات الإدارية، فقد دخل هذا المبدأ الجديد حيز التنفيذ تدريجياً، بدءاً من 12 نوفمبر 2014 للجهات الحكومية المركزية و12 نوفمبر 2015 للهيئات المحلية ومع ذلك، أُدخلت استثناءات عديدة على هذا المبدأ الجديد، فلا يزال السكوت يعني الرفض في حالات معينة، مثل الطلبات التي لا تهدف إلى قرار فردي، أو التي لا تندرج ضمن إجراءات محددة قانوناً، أو الطلبات المالية، أو تلك المتعلقة بالأمن القومي والنظام العام.

هذا التطور التاريخي يوضح كيف أن القانون الإداري الفرنسي، الذي نشأ في البداية من اجتهادات مجلس الدولة (القضاء المبتدع) حول مفهوم السكوت الإداري، قد شهد لاحقاً عمليات تقنين لهذه المبادئ في مراسيم وقوانين محددة.

ثم جاء التحول الأخير إلى مبدأ السكوت يعني القبول بموجب قانون 2013، ليمثل انقلاباً تشريعياً كبيراً على مبدأ قضائي راسخ منذ فترة طويلة، هذا المسار يبرز التفاعل بين السلطة القضائية والسلطة التشريعية في صياغة القانون الإداري، فبينما غالباً ما تبتكر المحاكم مفاهيماً قانونية لمعالجة الاحتياجات العملية (مثل ضمان حق التقاضي ضد تقاعس الإدارة)، يمكن للسلطات التشريعية لاحقاً أن تُقنن هذه المبادئ أو تعدلها أو حتى تلغيها بناءً على أهداف سياسية (مثل تبسيط الإجراءات الإدارية أو تعزيز الحوكمة الموجهة للمواطن).

إن هذا التطور المستمر الذي يشهده القضاء الفرنسي يعكس قدرة الدولة الإدارية على التكيف مع المتطلبات المجتمعية وفلسفات الحكم المتغيرة، ففي حين كان مبدأ السكوت يعني الرفض يهدف إلى حماية المواطنين من تقاعس الإدارة من خلال تمكينهم من اللجوء إلى القضاء، فإن مبدأ السكوت يعني القبول، يسعى إلى تحقيق التبسيط والكفاءة الإدارية، بتحويل عبء الإجراء الصريح إلى الإدارة في حالة الرفض، وإن كان ذلك قد يزيد من تعقيد الأمور على المواطنين الذين يحتاجون إلى التحقق من القبول الضمني، ولقد ساهمت مجموعة من الأحكام القضائية والمراسيم والقوانين في ترسيخ وتطوير مفهوم القرار الإداري السلبي في القانون الفرنسي، ومن أبرزها:

1. مرسوم 2 نوفمبر 1864: يُعد هذا المرسوم نقطة تحول، حيث أدخل مفهوم الرفض الضمني للسكوت الإداري، معتبراً سكوت الإدارة لمدة أربعة أشهر بمثابة رفض ضمني.
  2. قانون 17 يوليو 1900: عمم هذا القانون قاعدة السكوت يعني الرفض بعد مرور أربعة أشهر، موسعاً نطاق تطبيقها.
  3. قانون 7 يونيو 1956 ومرسوم 11 يناير 1965: وسعاً نطاق قاعدة الرفض الضمني لتشمل جميع المسائل الإدارية، مؤكداً بذلك أهميتها في القانون الإداري.
  4. قرار المجلس الدستوري 26 يونيو 1969 أكد هذا القرار أن مبدأ السكوت يعني الرفض موجود حتى بدون نص صريح، ولا يمكن الخروج عليه إلا بقانون، مما منحه قوة دستورية.
  5. قرار مجلس الدولة 14 فبراير 2001 حيث أقر مجلس الدولة أخيراً بأن قاعدة "السكوت يعني الرفض" هي مبدأ عام من مبادئ القانون الإداري، مما يعكس تطوراً في الفقه القضائي.
  6. قانون 12 أبريل 2000 أعاد هذا القانون تأكيد قاعدة السكوت يعني الرفض، وقلص المدة إلى شهرين، لكنه بدأ أيضاً في إدخال حالات استثنائية للسكوت يعني القبول.
  7. قانون 12 نوفمبر 2013: مثل هذا القانون تحولاً جذرياً، حيث عكس المبدأ العام ليصبح "السكوت يعني القبول" لمعظم الطلبات الإدارية، مع الإبقاء على استثناءات معينة (هلال، 2015).
- ومن خلال ما سبق نلاحظ أن القضاء الفرنسي أظهر مرونة في التعامل مع السكوت والامتناع الإداري، فانتقل من مبدأ "الرفض الضمني" إلى "القبول الضمني" بعد مضي مدة معينة هو لتعزيز حقوق المتعاملين

مع الإدارة، وتبسيط الإجراءات، ومع ذلك وبعد الاطلاع آخر قانون صدر بالخصوص نلاحظ أنه ما زالت هناك استثناءات وقيوداً على تطبيقه لضمان المصلحة العامة.

وقد تأثر القانون الإداري المصري بشكل عميق بالقانون الإداري الفرنسي، الذي يُعد منبعه الأصلي قبل عام 1946، لم تعرف مصر قضاءً إدارياً متخصصاً، وكانت المنازعات الإدارية تُعرض على المحاكم العادية.

جاء إنشاء مجلس الدولة المصري عام 1946 على غرار مجلس الدولة الفرنسي، استجابة لمطالبات الإصلاح القضائي وإنشاء قضاء إداري يتولى قضايا الإدارة وفقاً للمبادئ التي أسسها مجلس الدولة الفرنسي، هذا التأثير العميق بالقانون الفرنسي، وخاصة في مجال القانون الإداري، يظهر بوضوح في تبني مصر لنموذج مجلس الدولة، ومع ذلك فإن هذا التبني لم يكن مجرد استنساخ، بل كان عملية نقل قانوني تضمنت تحولاً قضائياً مصرياً خاصاً، فبينما مرَّ مجلس الدولة الفرنسي بمرحلة القضاء المحجوز الأقل استقلالية في بداياته، فإن مجلس الدولة المصري تأسس مباشرة كجهة قضائية تتمتع بولاية باتة دون الحاجة لتصديق من السلطة التنفيذية؛ ويختص دون غيره بالفصل في المنازعات الإدارية ومنازعات التنفيذ المتعلقة بجميع أحكامه.

هذا الاختلاف يشير إلى تبني استراتيجي ونقدي للنموذج الفرنسي، حيث اختارت مصر إنشاء قضاء إداري أكثر استقلالية وقوة منذ البداية، هذا التوجه يعكس رغبة واعية في بناء نظام قضائي إداري فعّال، يضمن المساءلة الإدارية منذ لحظة إنشائه، متجنباً القيود الأولية التي واجهت النموذج الفرنسي، حيث ظهرت فكرة إنشاء مجلس دولة في مصر لأول مرة بموجب الأمر العالي الصادر في 24 أبريل 1879، وكان يختص بإبداء الرأي في مشروعات القوانين واللوائح والفتوى في المسائل القانونية، وكانت له ولاية التعويض وإلغاء القرارات الإدارية المخالفة للقانون.

لكن هذا المجلس لم يباشر اختصاصاته فعلياً وتم إلغاؤه بعد فترة قصيرة بسبب اضطراب الأحوال المالية والسياسية في تلك الفترة، والتطبيق الفعلي لفكرة مجلس الدولة تحقق بصدور القانون رقم 112 لسنة 1946، الذي أنشأ مجلس الدولة المصري كجهة قضائية مستقلة، ومنحه ولاية الإلغاء الباتة دون اشتراط مصادقة مجلس الوزراء، وأصبح مجلس الدولة المصري منذ ذلك الحين يختص بالفصل في المنازعات الإدارية التي تنشأ بين الأفراد والجهات الحكومية، فصدرت تشريعات لاحقة، مثل القانون رقم 47 لسنة 1972، التي أعادت تنظيم مجلس الدولة ووسعت اختصاصاته، ليتولى الولاية العامة في نظر المنازعات الإدارية. (الطو، 2000)

واستقر قضاء المحكمة الإدارية العليا المصرية على أن القرار الإداري السلبي يتحقق عندما تمتنع جهة الإدارة عن اتخاذ إجراء معين كان من الواجب عليها اتخاذه بحكم القانون، ويشمل ذلك امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية، والذي يُعد بمثابة قرار سلبي مخالف للقانون، ويُشترط لقيام القرار الإداري السلبي أن يكون القانون قد فرض على الإدارة اتخاذ قرار بلا أدنى تقدير لها في هذا الشأن. فإذا كان الأمر متروكاً لتقديرها، فإن سكوتها لا يُعد قراراً سلبياً قابلاً للطعن، وقد أكد القضاء المصري أن القرار السلبي، بطبيعته، لا يخضع للالتزام التسبب (أي ذكر الأسباب صراحة)، لكن ذلك لا يعني عدم وجود ركن السبب فيه.

كثيراً ما قضت المحاكم بإلغاء القرارات السلبية لمخالفتها القانون أو لاشتمالها على تعسف في استعمال السلطة، والمحكمة الإدارية العليا المصرية قد اضطلعت بدور ريادي في تحديد وتفسير وتطبيق مفهوم القرار الإداري السلبي وشروطه، هذا الدور القضائي يمتد إلى توضيح التمييز الجوهرى بين السلطات الملزمة والتقديرية، وهو أمر أساسي لتحديد ما إذا كان السكوت الإداري يشكل قراراً سلبياً قابلاً للطعن، وهذا يؤكد الدور الحيوي للقضاء في تفعيل المبادئ القانونية وضمان فعاليتها العملية، فحتى مع وجود إطار قانوني، تتطلب دقة التعامل مع تقاعس الإدارة تفسيراً قضائياً مستمراً وإرساءً للسوابق القضائية لضمان حماية حقوق المواطنين ومساءلة الإدارة. (هلال، 2015).

وهو ما يكرس المنهج المستقر على أن النصوص التشريعية بحكم عموميتها وتجريدها قد تضيق عن الإحاطة بكافة الأشكال القانونية والعملية الملازمة للنشاط الإداري الحديث، مما تبرز الأهمية البالغة

للاجتهاد القضائي في استجلاء الغموض وسد القصور التشريعي، ترسيخاً لمبدأ المشروعية وضماناً لاستقرار المراكز القانونية للأفراد.

فالقضاء يعمل كمفسر، يسد الثغرات ويصقل المفاهيم من خلال السوابق القضائية، مما يضمن بقاء مبدأ المشروعية قوياً في مواجهة تهرب الإدارة أو تقاعسها، وكان الدافع الأساسي لإقرار القرار الإداري السلبي في القانون المصري هو الحاجة الماسة إلى حماية حقوق الأفراد وضمان مساءلة الإدارة عندما تمتنع عن أداء واجباتها القانونية، مما كان يترك الأفراد دون وسيلة للطعن في مواقف الإدارة السلبية.

وقد اضطلع القضاء الإداري بدور جوهري في بلورة هذا المفهوم وتطوير ملامحه، حيث كان يواجه باستمرار حالات صمت إداري يضر بمصالح الأفراد ويحرمهم من حق التقاضي، نص قانون مجلس الدولة رقم 112 لسنة 1946 على اختصاص المجلس بالنظر في دعاوى الإلغاء، مما فتح الباب أمام الطعن في القرارات الإدارية، بما في ذلك السلبية منها، لضمان رقابة القضاء على أعمال الإدارة.

كما تأثر النظام القانوني الليبي، بما في ذلك القانون الإداري، بشكل كبير بالعديد من المؤثرات التاريخية والقانونية، فتاريخياً، تأثر النظام القانوني الليبي بمراحل استعمارية مختلفة، بدءاً بالقوانين الإيطالية خلال فترة الاستعمار (1911-1943)، ثم الإدارات العسكرية البريطانية والفرنسية بعد الحرب العالمية الثانية (1943-1951)، وصولاً إلى فترة الاستقلال وتأسيس المملكة الليبية عام 1951 تميز النظام القانوني الليبي بدمج الشريعة الإسلامية مع القانون المدني الأوروبي في إطاره العام.

وقد تأثر القانون الإداري الليبي، بما في ذلك مفهوم القرار الإداري السلبي، بالنماذج الفرنسية والمصرية، خاصة في تنظيم القضاء الإداري، وقد نص الدستور الليبي لعام 1951 على وجود المحكمة العليا، لكنها أنشئت فعلياً وبدأت في ممارسة اختصاصاتها في 3 نوفمبر 1954 بموجب قانون خاص بالمحكمة العليا الاتحادية، كانت المحكمة العليا في بدايتها تمارس اختصاصات متعددة، بما في ذلك كونها محكمة دستورية، ومحكمة نقض في المسائل المدنية والتجارية والشرعية، بالإضافة إلى كونها محكمة للقضاء الإداري، فمُنذ نشأتها، أعطى المشرع الليبي للمبادئ القانونية التي تقرها المحكمة العليا قوة إلزامية لجميع المحاكم والسلطات في ليبيا، فقد أعيد تنظيم المحكمة العليا عدة مرات، أبرزها بموجب القانون رقم 6 لسنة 1982، وتتكون حالياً من دوائر متخصصة، منها دائرة واحدة لنظر الطعون الإدارية.

كما كان دور التشريعات الليبية، خاصة القانون رقم 88 لسنة 1971، بشأن القضاء الإداري (الجريدة الرسمية سنة 1971 م العدد 59 السنة التاسعة) في تقنين القرار الإداري السلبي، ويُعد هذا القانون تشريعاً محورياً في تقنين القرار الإداري السلبي في ليبيا.

نصت المادة 2 من هذا القانون صراحة على أن "رفض السلطات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار أو إجراء كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للقوانين أو اللوائح يُعتبر في حكم القرارات الإدارية" جاء هذا التقنين بهدف إقامة الشرعية وكبح جموح الإدارة وإقامة التوازن بين المصالح العامة ومصالح الأفراد، وذلك باعتبار صمت الإدارة بمثابة قرار يجوز الطعن فيه، كما نص القانون على أن فوات مدة سنتين يوماً دون رد الإدارة على تظلم مقدم إليها يُعتبر قراراً بالرفض، وتتضمن شروط القرار الإداري السلبي في القانون الليبي رفض الإدارة أو امتناعها عن اتخاذ قرار فرضه القانون عليها، وألا تكون الإدارة مقيدة بميعاد معين لاتخاذ قرارها.

على عكس فرنسا، حيث تطور مفهوم "السكوت يعني الرفض" بشكل كبير من خلال الاجتهاد القضائي قبل تقنينه، فإن القانون الليبي، وتحديداً القانون رقم 88 لسنة 1971، قام بتعريف صريح وواضح لرفض أو امتناع الإدارة كقرار إداري، هذا يشير إلى أن المشرع الليبي اتخذ دوراً مباشراً واستباقياً في وضع الأساس القانوني للطعن في تقاعس الإدارة. هذا النهج التشريعي المباشر، بدلاً من الاعتماد على التطور القضائي البحث، قد يكون نابغاً من الرغبة في تحقيق وضوح قانوني أكبر أو استجابة لتحديات إدارية محددة في وقت سن القانون (1971).

وهذا يوضح أن المفاهيم القانونية يمكن أن تنشأ وتتطور عبر آليات مختلفة، وأن الحالة الليبية تعكس إدراكاً تشريعياً لمشكلة التقاعس الإداري وحلاً قانونياً مباشراً لضمان المساءلة في ليبيا، فلا توجد حتى الآن جهة قضائية مستقلة متخصصة بالقضاء الإداري على غرار مجلس الدولة الفرنسي والمصري، أو المحاكم

الإدارية في بعض الدول العربية، بل يُنظر في المنازعات الإدارية أمام دوائر متخصصة ضمن النظام القضائي العادي.

فغياب قضاء إداري مستقل في ليبيا يحد من إمكانية تطوير القانون الإداري الليبي مثل التجربة الفرنسية أو المصرية، وقد حرص القضاء الإداري الليبي، وخاصة المحكمة العليا، على تفسير شرط النهائية في القرارات الإدارية القابلة للإلغاء، مؤكداً أن القرار النهائي هو الذي يصدر متخذاً صفة تنفيذية دون حاجة لتصديق سلطة أعلى، وقد أكدت المحكمة العليا في أحكامها أن القرار الإداري القابل للإلغاء هو القرار الإداري النهائي الذي يؤثر في المركز القانوني لصاحب الشأن، مما يمنحه مصلحة شخصية ومباشرة في الطعن فيه. ومع ذلك، " فإن المبادئ التي تقرها المحكمة العليا الليبية ملزمة لجميع المحاكم الأدنى، مما يعني أن اجتهاداتها تلعب دوراً مهماً في تشكيل القانون الإداري الليبي وتطبيقه العملي" (الجهمي، 2021). وتُظهر دراسة نشأة وتطور القرار الإداري السلبي في فرنسا، ومصر، وليبيا أوجه تشابه واختلافات جوهرية تعكس مسارات تطور القانون الإداري في سياقات قانونية وسياسية متباينة نذكر بعض أوجه التشابه، حيث تتشابه الأنظمة الثلاث في تأثرها الجوهرية بالقانون الإداري الفرنسي، الذي يُعد النموذج التاريخي والأصلي للقضاء الإداري، كما تتشابه وتتفق في تعريف القرار الإداري السلبي على أنه رفض الإدارة أو امتناعها عن اتخاذ قرار ملزم قانوناً، مما يؤكد وحدة المفهوم الأساسي، كما أن وحدة الهدف تجمع بينهم وهو حماية حقوق الأفراد وضمان مبدأ المشروعية في مواجهة تقاعس الإدارة، مما يعكس سعيًا مشتركاً لتحقيق العدالة والمساءلة الإدارية.

ومع وجود هذا التقارب والتشابه إلا أنه هناك نقاط مفصلية تبين جوهر الاختلاف بين هذه الأنظمة وهي في مظاهر النشأة بحيث أن في فرنسا نشأ مفهوم القرار الإداري السلبي بشكل أساسي اجتهادياً عبر قضاء مجلس الدولة في إرساء مبدأ السكوت يعني الرفض، ثم تم تقنينه في مراسيم وقوانين، وشهد مؤخراً تحولاً جذرياً إلى تغيير هذا المبدأ وإرساء مبدأ حديث بأن السكوت يعني القبول، مع استثناءات عديدة على هذا المبدأ، هذا المسار يبرز دور القضاء المبتدع في سد الفراغ التشريعي، أما مصر فتبنت نموذج مجلس الدولة الفرنسي مباشرة، وقد اضطلع القضاء الإداري المصري (المحكمة الإدارية العليا) دوراً قوياً في تحديد وتطبيق المفهوم ضمن إطار تشريعي واضح بقانون مجلس الدولة 1946.

أما في ليبيا فقد تم تقنين القرار الإداري السلبي بشكل صريح ومباشر في تشريعاتها من خلال ما نص عليه القانون رقم 88 لسنة 1971، مما يشير إلى تدخل تشريعي مباشر في إرساء المفهوم بدلاً من التطور القضائي البحت، وهذا يعكس نهجاً تشريعياً استباقياً، فهذه المقارنة توضح أن مشكلة الصمت أو التقاعس الإداري هي تحدٍ عالمي في القانون العام، مما أدى إلى تطوير هياكل قانونية متشابهة (القرار الإداري السلبي) عبر ولايات قضائية مختلفة، ومع ذلك، فإن منهجية معالجة هذا التحدي تتباين بشكل كبير، ففي فرنسا اعتمدت في البداية على الإبداع القضائي، ثم تراجعت عنه تشريعياً، ومصر تبنت نموذجاً قضائياً ناضجاً بشكل مباشر، بينما ليبيا استخدمت تعريفاً تشريعياً صريحاً.

هذا يبرز أن المشكلة مشتركة، لكن الحلول تتشكل بعمق من خلال التقاليد القانونية المحلية والسياقات السياسية، فهذا التحليل المقارن يكشف أنه لا يوجد مسار "مثالي" واحد لمعالجة التقاعس الإداري.

### الفرع الثاني: تعريف القرار الإداري السلبي.

يُعد تحديد مفهوم القرار الإداري السلبي أمراً في غاية الأهمية لضبط موضوع الدراسة، خصوصاً في ظل الغموض النسبي الذي يكتنف هذا القرار، واختلاطه بالكثير من التصرفات الأخرى المتشابهة معه والتي تمارسه الإدارة.

### أولاً: التعريف الفقهي للقرار الإداري السلبي:

فقد أورد فقهاء القانون الإداري عدة تعريفات للقرار الإداري السلبي نعرض بعضاً منها، فقد عرفه البعض بأنه امتناع الإدارة عن إصدار القرارات الواجب إصدارها طبقاً للقانون، وقد عرّفه البعض الآخر بأنه " يكون القرار الإداري سلبياً حينما ترفض جهة الإدارة أو تمتنع عن اتخاذ تصرف معين كان يجب عليها القيام به، وفقاً للقوانين واللوائح" (جعفر، 2004).

وقد عرفه الدكتور ماجد راغب الحلو (2012) بأنه: " القرار الذي لا تتخذ فيه الإدارة موقفاً ملموساً يدل عليه، سواءً بتعبير صريح، أم باتخاذ موقف ذي معنى يتصل به، ويوجد القرار دون تدخل إيجابي من جانب

الإدارة إذا كانت ملزمة بحكم القانون اتخاذه"، أو "هو رفض الإدارة أو امتناعها عن اتخاذ تصرف كان من الواجب علي اتخاذه وفقاً للقوانين واللوائح أو سكوتها عن الرد في التظلم المقدم إليها وذلك كله خلال مده معينه يحددها القانون" (الطبطابي، 1994).

أو هو "امتناع الإدارة عن إصدار القرارات الواجب عليها إصدارها طبقاً للقانون أيّ ألا يكون إصدارها من ملائمتها الإدارية" (وصفي، 1978)، أو هو "تعبير عن موقف سلبي للإدارة فهي لا ترد على طلب المواطن ولا تعلن عن إرادتها إيزاءة"

أو هو "امتناع الجهة الإدارية عن الرد على طلبات الأفراد وتظلماتهم، فهو موقف سلبي تتخذه الإدارة عن الرد على الطلبات المقدمة إليها لا بالقبول ولا بالنفي" (عبدالوهاب، 2010)، أو هو "رفض أو امتناع شخص القانون العام عن إصدار قرار كان من الواجب عليه إصداره بالمخالفة لآحد مصادر المشروعية الإدارية مكتوبه أو غير مكتوبه" (دسوقي، 2015)

وقد عرفه الدكتور رأفت فوده بأنه "يكون القرار سلبياً عندما تلتزم جهة الإدارة الصمت والسكوت إيزاء موقف معين، ولم تعبر عن إرادتها بوسيله خارجيه أو بإشارة مما يفهم منها اتجاه قصدها ومضمونه في الوقت الذي ألزمها فيه المشرّع باتخاذ هذا القرار" (فوده، 1999).

ويربط وجود القرار السلبي بوجود نص قانوني صريح يلزم الإدارة بالرد خلال مدة محددة، وإلا اعتبر صمتها بمثابة رفض، أما الثاني (الاتجاه الموسع) فيرى أن القرار السلبي يتحقق بمجرد امتناع الإدارة عن اتخاذ إجراء يفرضه القانون أو تقتضيه طبيعة الوظيفة الإدارية، حتى وإن لم يحدد المشرع ميعاداً للرد.

ونرى من جانبنا: أن التعريف الجامع للقرار السلبي هو "موقف سلبي تتخذه الإدارة بالامتناع عن التعبير عن إرادتها في أمر كان من الواجب عليها قانوناً اتخاذه، بقصد إحداث أثر قانوني معين، سواء كان هذا الواجب مستمداً من نص صريح أو من المبادئ العامة للقانون" وهو قرار يفترض المشرّع وجوده عندما ترفض جهة الإدارة اتخاذه عندما تكون سلطة الإدارة مقيدة، إلا أنها تلتزم الصمت أو تمتنع عن إصداره فيتحول هذا الموقف السلبي بقوة القانون إلى قرار إداري قابل للطعن في أي وقت دون التقيد بمواعيد الطعن المقررة حماية لمبدأ المشروعية.

ويتجلى موقف المشرّع الليبي والمصري في تكريس هذا المفهوم واضحاً من خلال ما نصت عليه المادة الثانية من قانون رقم 88 لسنة 1977 بشأن القضاء الإداري الليبي، في فقرتها الأخيرة حيث جاء فيها "ويعتبر في حكم القرارات الإدارية رفض السلطات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار إجراء كان من الواجب عليها اتخاذه، وفقاً للقوانين أو اللوائح".

كما نص المشرع المصري أيضاً على اعتبار رفض الإدارة أو امتناعها عن إصدار قرار ألزمها القوانين واللوائح بإصداره، ولا يكاد يختلف نصّ القوانين الليبي والمصري في ذلك، حيث جاء في المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972 "ويعتبر في حكم القرارات الإدارية رفض السلطات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار إجراء كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للقوانين أو اللوائح".

وبإجراء مقارنة تحليلية بين الموقفين الليبي والمصري، نجد تطابقاً تشريعياً في اعتبار الصمت رفضاً إذا وجد نص يلزم الإدارة بالرد، ومع ذلك، يتميز القضاء الإداري الليبي بخصوصية في أحكامه الأخيرة؛ حيث توسع في مفهوم القرار السلبي المستمر خاصة في المسائل الوظيفية (مثل التسويات المالية والترقيات)، معتبراً أن إهمال الإدارة لهذه الحقوق يمثل قراراً سلبياً متجدداً لا يتقيد بمواعيد الطعن الستين يوماً، وهو توجه أكثر حماية للمراكز القانونية مقارنة ببعض التطبيقات في القضاء المصري. وهذا ما سنحاول توضيحه فيما بعد بشكل أوسع.

### ثانياً: التعريف القضائي للقرار الإداري السلبي:

إن أحكام القضاء الإداري سواء الليبي والمصري لم تغفل هي الأخرى عن تعريف القرار الإداري السلبي حيث عرفته محكمتنا العليا في أحد مبادئها وذلك بعد أن عرفت القرار الإداري الصريح حيث جاء في حكمها "... وحيث إن القرار الإداري هو تعبير جهة الادرة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح بقصد إحداث مركز قانوني معين ابتغاء مصلحة عامة، وهو الذي يقبل الطعن فيه بالإلغاء، كما يعتبر في حكم القرارات الإدارية رفض السلطات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ إجراء كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للقوانين واللوائح ..".

كما جاء في نفس المبدأ ".... وحيث إن القرار السلبي وعلى ما استقر عليه الفقه والقضاء الإداريين هو القرار الذي يفترض المشرع وجوده، وتمتتع جهة الإدارة المختصة من اتخاذه رغم أن المشرع ألزمها بإصداره، وهو ما أشارت إليه المادة الثانية في الفقرة الأخيرة منها من القانون رقم 88 لسنة 1971 بشأن القضاء الإداري" (المحكمة العليا الليبية، حكم بتاريخ 2018/10/31، طعن رقم 64/95ق).

وتأسيساً على ما استقر عليه قضاء المحكمة العليا في تعريف القرار الإداري السلبي ذهبت الدائرة الأولى بمحكمة استئناف طرابلس في بواكير أحكامها الحديثة إلى ذات المنحنى في الطعن الإداري رقم 231 لسنة 2026 بالجلسة المنعقدة بتاريخ 2026/1/14، فقد استقام قضاؤها على ذات التكييف القانوني لتعريف القرار الإداري السلبي مما يرسخ وحدة التوجه القضائي الليبي في تفسير المادة الثانية من قانون رقم 88 لسنة 1971 بشأن القضاء الإداري، ويحسب لهذا القضاء في تجسيد دور محكمة الموضوع في حماية المراكز القانونية من تعسف الإدارة السلبي.

وعلى صعيد القضاء المقارن عرفت المحكمة الإدارية العليا المصرية القرار الإداري السلبي في العديد من أحكامها بقولها " وحيث إن المستقر عليه في قضاء مجلس الدولة أن تعريف القرار الإداري السلبي هو رفض الجهة الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار يتعين عليه اتخاذه وفقاً للقوانين واللوائح" (المحكمة الإدارية العليا، حكم بتاريخ 2013/12/26، طعن رقم 63/1602ق).

كما عرفت في أحد أحكامها الحديثة بقولها " كما يعتبر امتناع الإدارة عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للقوانين واللوائح بمثابة قرار إداري سلبي يجوز الطعن عليه بالإلغاء، وأن يكون مناط ذلك أن تكون هناك ثمة قاعة قانونية عامة تقرر حقاً أو مركزاً قانونياً لاكتساب هذا الحق أو المركز القانوني، بحيث يكون تدخل الإدارة لتقريره أمراً واجباً عليها متى طلب منها، ويكون تخلفها عنه بمثابة امتناع عن أداء هذا الواجب بما يشكل مخالفة قانونية" (المحكمة الإدارية العليا، حكم بتاريخ 2022/03/26، طعن رقم 49308/62ق).

كما أن محكمة النقض المصرية قد تطرقت للقرار الإداري السلبي في أحد الطعون، بقولها " لما كان من المقرر أنه يشترط للقبول بوجود قرار سلبي على ما أفصحت عنه الفقرة الأخيرة من المادة العاشرة من القانون رقم 47 لسنة 1972 بشأن مجلس الدولة، أن تكون الإدارة ملزمة قانوناً باتخاذ إجراء ما ولكنها مع ذلك تمتنع عن اتخاذه، فإن لم تكن ملزمة بشيء طبقاً للقوانين واللوائح فإن امتناعها عن إصدار القرار لا يشكل قراراً سلبياً مما يقبل الطعن عليه بالإلغاء.. " (محكمة النقض، حكم بتاريخ 2008/02/11، طعن رقم 54341/76ق).

ويستبين من القراءة الفاحصة لأحكام المحكمة العليا الليبية والدائرة الأولى بمحكمة استئناف طرابلس، أن القضاء الإداري الليبي قد أرسى دعائم نظرية الامتناع الملزم كركيزة وحيدة لقيام القرار السلبي؛ فالمحكمة العليا بوضعها الضابط المعياري، ومحكمة استئناف طرابلس ببناء عقيدتها على ذات التكييف، قد تآزرتا على إخراج صمت الإدارة من نطاق العدم القانوني، إلى نطاق التصرف المادي المطعون فيه، شرط أن يكون هذا الصمت إخلالاً بواجب ألزمه بها المشرع صراحةً بموجب المادة الثانية من قانون القضاء الإداري.

وعلى صعيد القضاء المقارن، وتأييداً لهذا التوجه القضائي المستقر، نجد أن القضاء المصري بمحاربيته؛ المحكمة الإدارية العليا ومحكمة النقض، قد سلكا ذات المسلك الأصولي، بل وعمقا من مفهوم رابطة الالتزام بين الفرد والإدارة.

فبينما ركز القضاء الليبي على الافتراض التشريعي لوجود القرار عند الامتناع، ذهبت المحكمة الإدارية العليا المصرية إلى اشتراط وجود مركز قانوني ذاتي أو حق مكتمل يفرض على الإدارة تدخلاً واجباً وأمراً، بحيث لا يكون سكوتها مجرد موقف سلبي، بل مخالفة قانونية صريحة لواجب الأداء.

وبإجراء المقارنة السردية بين هذين المدرستين العريقتين، يظهر جلياً تضافر العقيدة القضائية ووحدة المنهج؛ إذ اتفق القضاء الليبي والمصري على أن القرار السلبي لا يوجد قانوناً إلا إذا انطوى صمت الإدارة على نكول عن واجب أوجبه القانون أو اللوائح.

إلا أن القضاء المصري تفرد بصيغ هذا الامتناع بصيغة الخطأ المسلكي المرتبط بالحقوق المكتسبة، بينما ركز القضاء الليبي في أحكام محكمة استئناف طرابلس الحديثة على التبعية المطلقة للمبادئ التي صاغتها المحكمة العليا، مما جعل التعريف الليبي أكثر ثباتاً ووحدةً في صياغته اللفظية بين مختلف درجات التقاضي. وما يمكن أن نستنبطه من ذلك أن هذا التناغم بين القضاء الإداري في البلدين يؤكد أن صمت الإدارة ليس حصناً يمنع رقابة القضاء، بل هو مسلكٌ إداري يخضع لرقابة المشروعية متى ما اصطدم بنصٍ أمر يفرض على الإدارة أن تصدع بالحق وتتخذ القرار، مما يرسخ وحدة العقيدة القضائية بين القضائيين الليبي والمصري في صون الحقوق والحريات ضد تعنت الإدارة السلبى.

وما يمكن إضافته التطبيقات القضائية في التكييف القانوني للقرار الإداري السلبى وهو ما عبرت عنه إحدى دوائر القضاء الإداري بمحاكم الاستئناف بأن الإدارة إذا التزمت بإصدار القرار طبقاً لأحكام القانون واللوائح، إلا أنها لم تلتزم بتنفيذ القرار بدون سبب واقعي وقانوني يعد أيضاً قراراً إدارياً سلبياً، حيث جاء في أحد أحكامها: " إن امتناع جهة الإدارة عن وضع هذا القرار موضوع التنفيذ وتسوية وضع الطاعن الوظيفي استناداً لذلك القرار، يعد قراراً إدارياً سلبياً غير مشروع، وخاصة إن الطاعن قد تقدم بعدة طلبات من أجل وضع قرار ترقيته موضع التنفيذ حسب ما قدم في الطعن، إلا أن جهة الإدارة قد أصرت على إهمال موضوع الترقية وتسوية وضع الطاعن، وأن هذا التعنت لا يوجد بالأوراق ما يبرره، وأن الموقف الإداري السلبى سواء بعد تنفيذ القرار موضوع التنفيذ، أو السكوت عن الرد عن طلبات الطاعن بعد تنفيذ قرار الترقية يُعد قراراً سلبياً غير مشروع لخلوه من سبباً واقعياً أو قانونياً يبرر عدم تنفيذه لقرار ترقية الطاعن ..... وان المبررات التي ذكرها دفاع المطعون ضدهم بصفاتهم بأنه لا يوجد تغطية مالية حتى يتم تسوية وضع الطاعن الوظيفي وذلك بتنفيذ قرار ترقيته يُعد سبباً واقعي وقانوني، لأن الأوراق خلّت مما يفيد وجود عجز في الميزانية .... " (محكمة استئناف جنوب طرابلس، حكم بتاريخ 2024/3/6، طعن رقم 2023/21)، يركز هذا الحكم القضائي على خلو موقف الإدارة من السبب الواقعي أو القانوني، في عدم تنفيذ قرار الترقية، وتعد هذه الجزئية من أخطر وأهم جوانب الحكم، فقد رفض القضاء التدرع بعدم وجود التغطية المالية كسبب لتعطيل المراكز القانونية للموظف وحقه في الترقية وعدم تنفيذها يعد قراراً إدارياً سلبياً.

وكذلك ما اعتبرته محكمة القضاء الإداري المصرية في أحدث أحكامها بأن امتناع جهة الإدارة في عدم إبرام عقد نهائي إذا لم يخالف المشتري بنود عقد البيع الابتدائي، يعتبر قراراً إدارياً سلبياً، حيث جاء في حكمها " ... ولما كانت الأرض محل عقد البيع المذكور هي أرض صحراوية مستصلحة ومستزرعة، ولم يثبت من الأوراق أن المدّعي قد خالف غرض البيع المنصوص عليه في عقد البيع الابتدائي، وهو الاستزراع، كما لم تقدم الهيئة المدّعي عليها ما يفيد عكس ذلك، ومن ثم يكون المدّعي قد أوفى بكافة التزاماته العقدية، سواء المالية منها، أو الزراعية المنصوص عليها في عقد البيع الابتدائي محل التنازع، ومن ثم يقع على الهيئة المدّعي عليها التزامات بنقل ملكية المبيع إلى المشتري، فإن تقاعست عن ذلك فإن مسلكها يشكل قراراً سلبياً مخالفاً للقانون، يكون مستوجباً القضاء بإلغائه مع ما يترتب على ذلك من آثار أخصها تسجيل هذه الأرض للمدّعي، مما تقضي معه المحكمة بإلغاء القرار السلبى المطعون فيه بامتناع الهيئة المدّعي عليها عن تحرير عقد بيع نهائي، بات للمدعي للأرض محل التنازع مع ما يترتب على ذلك، والسير في إجراءات تسجيل هذه الأرض له.. " (محكمة القضاء الإداري، حكم بتاريخ 2025/1/22، طعن رقم 67769/ 75ق). ويتدقيق التعريفات السابقة سواء التي أوردها الفقه، أو القضاء، نجد أنها وأن اختلفت من حيث صياغتها، إلا أن مضمونها واحد، وهي رفض الجهة الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار ألزمها القانون باتخاذها. كما أن بعض التعريفات تعتبر تكراراً للنص القانوني سواء الذي نصّ عليه في قانون القضاء الإداري الليبي أو قانون مجلس الدولة المصري.

صفوة القول، إن مفهوم القرار الإداري السلبى قد تطور من مجرد 'افتراض قانوني' للرفض إلى 'أداة رقابية' فعالة. فالمعيار الحقيقي الذي استقر عليه الفقه والقضاء (الليبي والمصري) هو مدى المساس بالمركز القانوني؛ فمتى كان الصمت عائقاً أمام استيفاء الفرد لحق قرره القانون، استوجب ذلك تدخل القضاء لإعادة الأمور إلى نصابها، وهو ما يعكس استجابة القضاء لمؤشرات استقرار المراكز القانونية في الدولة القانونية الحديثة.

## المطلب الثاني: المقومات القانونية للقرار الإداري السلبي

لا يستقيم القول بوجود قرار إداري سلبي بمجرد رصد واقعة صمت الإدارة أو اتخاذها موقفاً سلبياً حيال طلبات الأفراد، بل يستلزم الأمر استجماع جملة من المقومات القانونية الموضوعية والشكلية التي تخرج هذا الصمت من حيز الواقعة المادية إلى نطاق العمل القانوني الحكمي، وتتمثل هذه المقومات في توافر شروط جوهرية حددها المشرع ورسم معالمها القضاء الإداري بحيث يغدو الامتناع إخلالاً بواجب قانوني، مقترناً بخصائص ذاتية تنفرد بها طبيعة هذا القرار وتمنحه ذاتية مستقلة تميزه عن القرار الإيجابي أو القرار الضمني، وانطلاقاً من هذا التأصيل، سنعمد إلى تحليل هذه المقومات من خلال الفرعين الآتيين :

### الفرع الأول: شروط القرار الإداري السلبي.

هناك عدة شروط تخص هذا النوع من القرارات يجب توافرها، للتوصل للتكييف القانوني السليم، ومدى جواز اعتبارها قرارات سلبية من عدمه وفي هذا المقام، يثور تساؤل جوهري حول مدى استقرار مفهوم القرار السلبي في النظام القانوني؛ والإجابة تتبلور في استقرار القضاء الإداري الليبي والمقارن على اعتباره نظاماً قانونياً مكتمل الأركان، ولم يعد مجرد افتراض نظري، فالمفهوم قد استقر كأداة رقابية فاعلة، حيث انتقل من كونه واقعة مادية تتمثل في السكوت، إلى تصرف قانوني افتراضي (حكمي) يترتب آثاراً قانونية كاملة، مما يمنح صاحب الشأن حقاً ثابتاً في اللجوء إلى القضاء بمجرد تحقق واقعة الامتناع القانوني.

### الشرط الأول / رفض الإدارة أو امتناعها:

فعندما ترفض الإدارة أو تمتنع عن إصدار قرار إداري حيث ألزمها القانون بإصداره، يعتبر تصرفها قراراً إدارياً بقوة القانون، بالرغم من عدم وجود مادي للقرار، وهو ما يُعرف بالقرار الافتراضي، أي أن المشرع أفترض وجوده من العدم، (أي القرار الإداري السلبي)، ويعتبر رفض الإدارة أو امتناعها شرطاً جوهرياً، لولادة القرار الإداري السلبي، فلا يمكن وجود القرار السلبي إلا عندما يكون هناك امتناعاً صريحاً بالرفض، أو الامتناع من جهة الإدارة، (الحديثي، 2025). وهو ما عبّر عنه في كلا القانونين الليبي والمصري برفض الإدارة أو امتناعها عن إصدار القرار.

فهو يظهر إرادتها في إعلانها الصريح عن موقفها بأنها لن تتخذ قراراً في الموضوع المعروض عليها، أو الرد على الطلب المقدم من ذوي الشأن، فالرفض والامتناع كلاهما وجهان لعملة واحدة للقرار الإداري السلبي، ويقصد به قيام الإدارة بعدم إصدار قرار ألزمها القانون بإصداره، فهي لم تُفصح عن إرادتها واتخاذ قرار ويدخل في اختصاصها فيما عُرض عليها من مسائل.

ويجب التمييز بين حالات سكوت الإدارة وحالات الامتناع، "فالسكوت هو عدم إفصاح الإدارة عن إرادتها، وهو الذي قد يترتب عليه القانون أثراً قانونياً بعد مرور مدة زمنية معينة .." (ميجر و الزبيدي، 2010). ونجد أن السكوت ينشئ القرار الإداري الضمني الذي يأتي نتيجة لطلب، وينتج أثره من تاريخ قيام الإدارة بذلك، وكذلك فإن القرار الضمني يولد في نهاية المدة القانونية المحددة للإدارة للرد على الطلب المقدم إليها، ولهذا يمكن القول بأن القرار الإداري الضمني يولد بموت السكوت.

ويحدد القرار مصدره في هذا السكوت، كما أنه توجد علاقة تبعية بين السكوت والقرار، ويكتسب كل منهما القيمة القانونية من الآخر، ووسيلة توحدتهما هي المدة القانونية الممنوحة للإدارة للرد على الطلب المقدم إليها، وقد كَيْف المشرع الفرنسي من خلال تشريعاته المختلفة بأن سكوت الإدارة وعدم الرد على طلبات الأفراد خلال مدة حددها المشرع الفرنسي وهي أربعة أشهر، تم قلصت هذه المدة لشهرين فيما بعد بأنه قرار رفض ضمني، (هلال، 2015). ومن هنا يظهر وجه من أوجه القصور التشريعي؛ إذ أن المشرع جعل الرفض هو النتيجة التلقائية للسكوت، بينما يرى الباحث أن القصور يكمن في عدم تبني الموافقة الضمنية وذلك لتحفيز الإدارة على الإنجاز بدلاً من الرفض.

وفي الأصل أنه لا يجوز للإدارة الامتناع أو الرفض عن إصدار قراراتها، وكان يجب عليها إصدارها وفقاً للقوانين واللوائح، كما نلاحظ أن القرار الإداري السلبي يركز على امتناع الإدارة عن إصدار قرار كان من الواجب عليها اتخاذها وفقاً للقوانين واللوائح وعلى ضوء ذلك فإن قيام الإدارة بالإفصاح عن إرادتها في هذا الصدد لا يجعل من القرار الإداري الصادر عنها قراراً سلبياً.

إن حكمة اشتراط امتناع الإدارة كشرط لقيام القرار الإداري السلبي تقوم على أساس أن هذا الامتناع يعتبر نوعاً من أنواع التعبير عن الإرادة، وإظهاراً لعناد الإدارة وعدم انصياعها للنص القانوني الملزم، فالامتناع يفهم منه تمرد الجهة الإدارية على النصوص الواجبة التنفيذ، والملزومة لها بضرورة التدخل لإصدار القرار الإداري... ("العتري، 212، ص250). إن حكمة اشتراط امتناع الإدارة أو سكوتها كشرط لقيام القرار السلبي تقوم على أساس أن هذا الامتناع يعتبر نوعاً من أنواع التعبير عن الإرادة، وعدم انصياعها للنص القانوني الملزم.

ويمكن أن نستنبط أنه تتجلى الحكمة التشريعية والقضائية من اشتراط "الامتناع" أو "السكوت" كعنصر مادي لقيام القرار الإداري السلبي في رغبة المشرع في كفالة حق الأفراد في مواجهة صمت الإدارة غير المبرر، ويمكن تحليل هذه الحكمة من خلال الأبعاد القانونية التالية:

1/ الكشف عن الإرادة الحكيمة للإدارة:

تكمن الحكمة في عدم ترك صمت الإدارة في فراغ قانوني، بل اعتباره تعبيراً حكماً عن الإرادة يكشف عن موقف الإدارة الراض للانصياع للنص القانوني الملزم الذي يفرض عليها التدخل، فالامتناع هنا ليس مجرد حالة سلبية عابرة، بل هو قرار افتراضي أوجده المشرع من عدم لمواجهة حالة التمرد والتعنت الإداري على النصوص الواجبة التنفيذ.

2/ تطوير الرقابة القضائية (من رقابة المشروعية إلى رقابة السلوك):

تتمثل الحكمة الأعمق في تطوير آليات الرقابة القضائية لتنتقل من مجرد رقابة القرارات المكتوبة إلى رقابة السلوك الإداري؛ حيث يسمح هذا الشرط للقضاء برصد الانحراف المسلكي للإدارة التي تتخذ من الصمت وسيلة للمماطلة. وبذلك، يتحول السلوك الامتناعي إلى كيان قانوني (قرار سلبي) خاضع للمساءلة، مما يمنع الإدارة من التحصن للتهرب من رقابة القضاء.

3/ حماية مراكز الأفراد في ظل الاختصاص المقيد:

تظهر الحكمة بوضوح عندما يفرض القانون على الإدارة اتخاذ إجراء معين دون منحها سلطة تقديرية؛ فاشتراط الامتناع يضمن عدم ضياع حقوق الأفراد نتيجة تراخي الإدارة، فالقانون ألزم الإدارة بالإفصاح عن إرادتها وفقاً للقوانين واللوائح، وصمتها في هذه الحالة يُعد خروجاً عن جادة المشروعية. (البصيصي، 2017).

وبناءً على ما تقدم، يرى الباحث أن اشتراط الامتناع يمثل ضماناً جوهرياً، إلا أن القصور التشريعي يظل قائماً كما أسلفنا في كون المشرع جعل الرفض الضمني هو النتيجة الوحيدة للسكوت، وإلزام الإدارة ببيان أسباب سلوكها الامتناعي أمام القضاء، لضمان تحويل الرقابة القضائية إلى أداة فعالة لتقويم المسلك الإداري السلبي وليس مجرد إلغاء آثاره.

**الشرط الثاني / أن تكون الإدارة ملزمة قانوناً بإصدار القرار:**

لا يعتبر صمت الإدارة مجرد فراغ إجرائي، بل هو موقف قانوني يحتاج إلى تعمق في فلسفته؛ فالسؤال الجوهري هنا هل كل امتناع من الإدارة يعد قراراً سلبياً؟ إن التفرقة بين السلطة التقديرية والسلطة المقيدة هي الخيط الرفيع الذي يفصل بين الحق في الصمت وبين التعسف الإداري، ولا يعتبر أي امتناع من الإدارة قراراً سلبياً، بل يجب أن يكون هذا الامتناع أو الرفض متعلقاً بالتزام قانوني يفرض على الإدارة اتخاذ قرار معين، أي أن يكون اختصاص الإدارة مقيداً، بحيث لا تملك سلطة الاختيار، فلا مجال للتقدير تملكه، بحيث يلزم القانون جهة الإدارة اتخاذ الإجراء أو القرار، فترفض الإدارة أو تمتنع عن إصداره.

"وهذا الشرط ذو أهمية بالغة؛ لأنه هو الذي يميز القرار السلبي عن القرار الضمني أو الحكمي، حيث يوجب القانون أو اللوائح على الإدارة اتخاذ قرار إيجابي في المسألة سواء بالقبول أو بالرفض، وتمتنع هي عن ذلك، فإن موقفها هذا يشكل قراراً إدارياً سلبياً صالحاً للطعن فيه، أما إذا لم يكن هناك إلزام على جهة الإدارة لاتخاذ قرار إداري في المسألة المعروضة، بل ترك لها الخيار إن شاءت تدخلت وأصدرت قراراً في الموضوع، وإن شاءت سكنت فإن امتناعها هذا لا يشكل قراراً سلبياً" (العطي، 2020). ، وهذا ما أكدت عليه محكمتنا العليا في أحد أحكامها في الطعن الإداري رقم 64/95 ق بجلستها المنعقدة بتاريخ 2018/10/31 " ... أن القرار السلبي يجد أساسه عندما يكون اختصاص جهة الإدارة مقيداً، ومن ثم يفترضه المشرع عند رفض أو امتناع هذه الجهة عن إصدار أو إجراء إلزامها القانون باتخاذها، وأما الواقعة

محل الدعوى الراهنة فإنها لا تعدو في أحسن الأحوال أن تكون قراراً ضمناً بالرفض، وبما أنه لا يوجد في نصوص القانون رقم 24 لسنة 2010 ولائحته التنفيذية ما يلزم جهة الإدارة بمنح الجنسية الليبية لغير الليبي الراغب في الحصول عليها حتى يفرض أنه استوفى الشروط المنصوص عليها في القانون؛ لأن تلك الشروط مطلوب استيفائها في غير الليبي طالب الجنسية الليبية، وتوافرها في الطلب لا يؤدي بالضرورة إلى منحها له، لأن المنح ليس حقاً مقررأ لغير الليبي أياً كان، ولو كان هذا الغير أخت فلسطينية متزوجة من ليبي، كما لا يوجد نصٌ يلزم الجهة الإدارية التي أجاز لها القانون منح الجنسية الليبية بالرد على الطلب، أو بإبداء أسباب رفضها، ذلك أن منح الجنسية من عدمه يدخل ضمن سلطة جهة الإدارة التقديرية ابتغاء المصلحة العامة، ويحمل قرينة المشروعية.

ومن هنا تبرز المفارقة التحليلية؛ فبينما يظن طالب الجنسية أن استيفاءه للشروط يولد التزاماً فورياً على الإدارة، يرى القضاء أن منح الجنسية يظل (منحة لا حقاً)، مما يحصن صمت الإدارة ويخرجه من دائرة القرار السلبي، هذا المثال يوضح كيف أن النص القانوني قد يكون (درعاً) للإدارة بدلاً من أن يكون (قيداً) عليها.

ومن هذا المنطلق، يتضح أن معيار الاختصاص المقيد هو حجر الزاوية في قيام القرار السلبي؛ فإذا كان للإدارة مكنة التقدير في التدخل من عدمه، فإن صمتها لا يعدو أن يكون استعمالاً لسلطتها التقديرية ولا يرقى لمرتبة القرار السلبي، وتطبيق ذلك على حالة طلب الجنسية، نجد أن الطبيعة التقديرية لهذا الإجراء تحول دون قيام القرار السلبي الحكمي، لانتفاء ركن الإلزام القانوني بالرد الإيجابي الحتمي.

وكما جاء أيضاً في أحدث أحكامها "..... أن قضاء هذه المحكمة استقر على أن القرار السلبي لا يتحقق وجوده قانوناً في ضوء الفقرة الأخيرة من المادة الثانية من القانون رقم 88-1971 في شأن القضاء الإداري إلا إذا كان ثمة رفض أو امتناع من قبل جهة الإدارة عن اتخاذ قرار أو إجراء كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للقوانين أو اللوائح، الأمر الذي مؤداه أنه يلزم لكي يوجد قرار إداري سلبي قانوناً أن يكون ثمة الزام قانوني بأن تتخذ جهة الإدارة قراراً أو إجراء معيناً بقصد إحداث أثر قانوني، إلا أنها امتنعت عن اتخاذه.." (حكم المحكمة العليا، في الطعن الإداري رقم 70/37 ق، تاريخ الجلسة 2025/3/5).

وجاء أيضاً في حكم آخر لها ".... وكان من المقرر في قضاء هذه المحكمة أنه لقيام القرار الإداري السلبي أن يكون ثمة إلزام على الجهة الإدارية باتخاذ قرار معين، فإذا لم يكن إصدار مثل هذا القرار واجباً عليها فإن امتناعها عن إصداره لا يشكل قراراً سلبياً.." (حكم المحكمة العليا، الطعن الإداري رقم 69/333 ق، تاريخ الجلسة 2025/1/8)

إن فلسفة المحكمة العليا في هذا الصدد تهدف إلى حماية الإدارة من (سيل الطعون) الكيدية؛ فلو اعتبرنا كل سكوت قراراً سلبياً لتعطلت المرفق العام. لذا، اشترط القضاء وجود (مصدر الإلزام) ليتحول السكوت من واقعة مادية عابرة إلى قرار إداري قابل للإلغاء، وهو ما يسميه البعض 'تجسيد العدم' في قالب قانوني.

من ذلك يتبين أن التقيد ينحصر في عملية إصدار القرار، بحيث يكون تدخل الإدارة لاتخاذ القرار وجوبي وليس تقديري، ولكن لا يمتد هذا التقيد ليشمل مضمون وفحوى القرار الذي تلتزم جهة الإدارة بإصداره، إلا إذا ألزمتها القانون بإصداره على نحو معين، أي يكفي أن يغطي الإلزام عملية إصدار القرار فقط، حتى يتوفر العنصر الأول للقرار السلبي؛ وبناءً على ذلك فإن القرار الإداري السلبي يولد أثناء امتناع الإدارة عن اتخاذ قرار واجب عليها اتخاذه وفق القانون والأنظمة واللوائح الواجبة التنفيذ ("الحديثي، 2025).

خلاصة القول، إن الإلزام القانوني هو (الروح) التي تبعث الحياة في القرار السلبي؛ فبدون نص يلزم، يظل صمت الإدارة والعدم سواء. وهذا يقودنا إلى تساؤل أعمق: إذا كان الإلزام ثابتاً، فما هي المدة التي يحتاجها هذا الصمت لكي ينضج ويصبح قراراً قابلاً للطعن؟

**الشرط الثالث / عدم تحديد ميعاد معين للإدارة لإصدار قرارها :**

يفتضي هذا الشرط ألا يكون المشرع قد حدد مدة معينة للإدارة لكي تصدر قرارها، فالإدارة وهي تمارس اختصاصها التقديري تملك حرية اختيار الوقت المناسب لتدخلها وإصدار قرارها، إلا إن المشرع الليبي حماية منه للأفراد ضد إهمال الجهات الإدارية، حدّد ميعاداً محدداً يتوجب عليها إصدار قراراتها خلاله، ومن ذلك أن جهة الإدارة بالرغم من حرّيتها في قبول أو رفض التظلمات المقدمة إليها من الأفراد، تلتزم باتخاذ قرار صريح بشأن التظلم المقدم إليها، وذلك خلال ميعاد قدره ستون يوماً من تاريخ تقديم التظلم،

ويعتبر فوات هذا الميعاد دون صدور مثل ذلك القرار بمثابة قرار سلبي برفض التظلم، وعلى الرغم من وضوح هذا الميعاد في حالات التظلم، إلا أننا نلمس قصوراً تشريعياً في ذلك؛ إذ لم يضع المشرع قاعدة موحدة جامعة تحكم كافة المدد الزمنية للرد على الطلبات غير التظلمات، هذا الفراغ التشريعي يؤدي أحياناً إلى حالة من عدم اليقين القانوني لدى الأفراد حول تاريخ ميلاد القرار السلبي بدقة، مما يستوجب تدخل المشرع لتوحيد مدد السكوت في كافة المراكز القانونية ترسيخاً لمبدأ الأمن القانوني.

وقد أكدت كذلك المحكمة العليا الليبية هذا الاتجاه التشريعي، ووضعت شرطاً لإعمال هذا النص في حكمها بتاريخ 23 / 12 / 2012 بقولها... ذلك أن سكوت الإدارة عن اتخاذ قرار صريح في التظلم وانقضاء ميعاد الستين يوماً يُعد بمثابة رفض ضمني للتظلم، مما يعطي لصاحب الشأن الحق في الطعن خلال الميعاد الجديد، وبالتالي يكون لصاحب الشأن الحق في الطعن في قرار الإدارة السلبي بعدم الرد خلال مدة الستين يوماً من تاريخ انقضاء مدة التظلم.

وترتيباً على ما تقدم، وبالنظر إلى الاتجاهات الحديثة للقضاء الإداري، نجد استقراراً على أن المحكمة العليا الليبية في أحكامها الحديثة لم تعد تكتفي بمجرد واقعة السكوت، بل تشترط تلازم هذا السكوت مع مركز قانوني نشأ للمدعي قبل اللجوء للقضاء، مما يخرج واقعة الصمت من حيز الواقعة المادية ويدخلها في حيز التصرف القانوني القابل للإلغاء والتعويض.

### الفرع الثاني : خصائص القرار الإداري السلبي.

للقرار الإداري السلبي جملة من الخصائص المستمدة من طبيعته وهي :

#### 1 / القرار الإداري السلبي غير قابل للإعلان :

الأصل أن القرارات الإدارية تكون نافذة من تاريخ صدورها من قبل الجهة الإدارية التي أصدرت القرار، حيث نلاحظ هذه العبارة موجودة بنص القرار نفسه ( يعمل بهذا القرار من تاريخ صدوره وعلى الجهات المعنية تنفيذه )، فهي تنتج كافة آثاره منذ هذه اللحظة، ولكن هذه القرارات لا تسري في حق الأفراد إلا إذا علموا بها بإحدى الوسائل المقررة قانوناً للعلم به، وهي النشر أو الاعلان أو العلم اليقيني.

وقد استقر الفقه والقضاء على أن القرارات الإدارية تكون نافذة بمجرد صدورها من السلطة المختصة مكتملة الأركان والشروط، وأن تنفيذها في حق الأفراد لا يكون إلا من تاريخ علمهم بها ، وفقاً للطرق التي حددها القانون الإداري في هذا الشأن، والتي من بينها الاعلان ، وليس للإعلان شكل معين أو طريقة معينه تلتزم به الإدارة، "فقد يكون ذلك عن طريق محضر، أو عن طريق أي موظف إداري آخر، أو بإرسال القرار بالبريد إلى الفرد.... إلخ" (الطماوي، 2012).

ويعتبر الاعلان مهماً جداً؛ لأن نصوص القانون واضحة في هذا الشأن؛ لتحديد مواعيد الطعن أو التظلم من القرار، والتي تبدأ من تاريخ نشر القرار أو العلم به علماً يقينياً ، وهو ما نصَّ عليه المشرع الليبي والمصري في ذلك ، حيث نصَّ المشرع الليبي في قانون القضاء الإداري رقم 88 لسنة 1971 في مادته الثامنة " ميعاد دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري، فيما يتعلق بطلبات الإلغاء ستون يوماً من تاريخ نشر القرار المطعون فيه، أو إبلاغ صاحب الشأن به .. " .

وكما نصَّ المشرع المصري في قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972 في مادته الثانية والأربعون منه، " ميعاد رفع الدعوى أمام المحكمة فيما يتعلق بطلبات الإلغاء ستون يوماً من تاريخ نشر القرار المطعون فيه في الجريدة الرسمية، أو النشرات التي تصدرها المصالح العامة، أو إعلام صاحب الشأن، ويجب أن يتم النشر مشتملاً على العناصر الكاملة للقرار الإداري، بحيث يكون في وسع صاحب الشأن أن يلم به تماماً " ، والنشر في النشرات المصلحية لا تعتبر قرينة على العلم إلا من تاريخ توزيعها على القسم أو الفرع الذي يعمل به الموظف، وثبوت وضعها تحت نظره، بالطريقة التي تمكنه من ذلك، لتوزيعها على الموظفين أو تعليقها على لوحة الإعلانات " (الطماوي، 2012).

ويتضح مما سبق أن القرار الإداري لا يكون نافذاً في حق المخاطبين به إلا من تاريخ علمهم بالقرار، ويجب أن نفرق بين نوعي القرارات التنظيمية والفردية في ذلك ، بحيث أن النوع الأول يكون العلم به عن طريق النشر ، بينما يكون العلم في النوع الثاني عن طريق الإعلان، وإذا كان الأصل كما أسلفنا في تحديد بداية سريان المواعيد القانونية للتظلم الإداري، أو الطعن القضائي في القرارات الإدارية من وجوب العلم بالقرار عن طريق الاعلان، أو النشر حسب طبيعة القرار، فيما إذا كانت قرارات فردية أو قرارات تنظيمية ، إلا

القضاء الإداري وخاصةً قضاء مجلس الدولة الفرنسي قد أوجد طريقاً آخر تضاف للوسيلتين السابقتين للعلم بالقرار، وهي نظرية العلم اليقيني باعتبارها وسيلة لسريان القرارات الإدارية، حتى وإن لم يتم نشرها أو إعلانها.

وهذا ما أكدت عليه محكمتنا العليا في بواكير أحكامها في عدة طعون وهي الطعن الإداري رقم 37/25 ق ، جلسة 1991/04/28 ، والطعن الإداري رقم 40/5 ق، جلسة 1994/03/19، والطعن الإداري رقم 42/38 ق جلسة 1998/03/22 " ... جرى قضاء هذه المحكمة على أن العلم اليقيني بالقرار من طرف صاحب الشأن يقوم مقام النشر أو الإعلان، وتسري به مواعيد الطعن، ولما كانت واقعة العلم بالقرار هي من المسائل الموضوعية التي تستقل بها محكمة الموضوع... ("مجلة إدارة القضايا، 2003). و" لم يقصد المشرع بضرورة نشر القرار الإداري أو إعلانه سوى التأكيد من قيام علم الأفراد بمضمون وفحوى القرار. وعلى ذلك إذا ثبت أن صاحب الشأن قد علم بالقرار علماً حقيقياً بطريق آخر خلاف النشر والإعلان، فإن هذا العلم يعتد به وينتج آثاره في حساب ميعاد الطعن في القرار، ولكن يشترط في هذه الحالة أن يكون العلم بالقرار حقيقياً لا ظنياً أو افتراضياً، وأن يكون شاملاً لكافة عناصر القرار وفحواه، فلا يكفي مجرد العلم بجزء من القرار؛ لأن العلم الذي يعتد به هو العلم اليقيني بالقرار بأكمله" (الحبيب، دت)، فمن غير المعقول إلزام الأفراد بأمور لا يعلمون بها، والعلم بالقرار مكمل لقاعدة عدم رجعية القرارات لكونهما ضمناً هاماً للأفراد.

وما يمكن أن نستنتجه مما سبق أن القرارات الإدارية لا تسري في مواجهة الأفراد المخاطبون به إلا إذا ثبت علمهم بالقرار، سواء عن طريق النشر، أو الإعلان، أو العلم اليقيني، وأن ميعاد الطعن في القرار الإداري يسرى من تاريخ العلم بالقرار، وليس من تاريخ صدوره من الجهة الإدارية المختصة بإصداره، وهذا ما أكدته المحكمة العليا في العديد من أحكامها إذ تقول " لا تجرى المواعيد في حق من يحتج بها عليه إلا من تاريخ النشر أو العلم اليقيني بصدور القرار ...، ولذلك فلا عبرة بالعلم الظني أو الافتراضي مهما كان احتمال العلم قوياً.. " (المحكمة العليا، طعن رقم 2/3 ق، 2018)، وفي حكم آخر لها تقول المحكمة العليا " يجب أن يكون العلم يقينياً لا ظنياً ولا افتراضياً بحيث يكون شاملاً لجميع محتويات القرار، ومؤداه في تاريخ معين، حتى يتيسر لصاحب الشأن بمقتضى هذا العلم أن يحدد مركزه القانوني من القرار.. " (المحكمة العليا، طعن إداري رقم 11 لسنة 13 قضائية بتاريخ 1970/6/10).

وبما أن العلم اليقيني مرتبط بالوجود المادي للقرار لكي يتمكن الأفراد من الإحاطة بمضمونه، والقرار الإداري السلبي لا وجود مادي له، إنما وجوده قائم على افتراض من المشرع، فهو عمل غير مادي لذلك يترتب عليه أنه غير قابل للإعلان إذا كان قراراً فردياً، وغير قابل للنشر إذا كان قراراً تنظيمياً. وبما أن بداية نفاذ القرار اتجاه ذوي الشأن يكون بمجرد العلم به بالطرق التي حددها القانون، وبما أن ميعاد الطعن المحدد أمام دوائر القضاء الإداري يبدأ من تاريخ نشر القرار، أو العلم به، فإن ميعاد الطعن في القرار الإداري السلبي يظل سارياً ولا يتقيد بميعاد مطلقاً، وذلك على عكس القرارات الإيجابية التي تبدأ فيها من تاريخ العلم بها، أو تاريخ نشرها، فطبيعة القرار الإداري السلبي تجعله غير قابل للشهر، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا في أحد أحكامها إذ تقول " الطعن على القرارات الإدارية لا يتقيد بميعاد " (حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 3068 لسنة 30 ق. ع، جلسة 1990/12/1).

## 2 / القرار الإداري السلبي قرار مستمر:

تُقسم القرارات الإدارية من حيث تنفيذها، إلى قرارات ذات أثر حالٍ ومباشر، وقرارات مستمرة التنفيذ، ومعظم القرارات الإدارية هي من النوع ذات أثر حالٍ ومباشر، بمعنى أنها تستنفذ مضمونها بمجرد تنفيذها، فهي تنتج آثارها مباشرة فور صدورها، ولا يستغرق تنفيذها مدة طويلة، فالقرار الصادر بترقية موظف ينتهي مضمونه في تغيير المركز القانوني لهذا الموظف بما تضمنه من تقدمه على غيره من العاملين معه في الدرجة الوظيفية، والقرار الصادر بهدم عقار أيل للسقوط ينتهي أثره بمجرد هدم هذا العقار، والقرار السلبي قرار مستمر فطالما أن الإدارة مستمرة في الامتناع عن تطبيق الحكم الذي فرضه القانون عليها، فهناك قرار سلبي بالامتناع، أو قرار سلبي بالفرض، وهو مستمر مادامت الإدارة مستمرة بالامتناع عن تطبيق حكم القانون.

وذلك كما بينته المادة الثانية من قانون رقم 88 لسنة 1971 بشأن القضاء الإداري " ويعتبر في حكم القرارات الإدارية رفض السلطات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار إجراء من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للقوانين واللوائح"، وأيضاً كما بينته المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972 بنصها ".... ويعتبر في حكم القرارات الإدارية رفض السلطات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للقوانين واللوائح"، حيث جاء نص المشرعين الليبي والمصري مطلقاً ولم يتقيد بزمن أو ميعاد، ما دامت الإدارة ممتعة ورافضة لإصدار قرارها الذي كان من الواجب عليها إصداره وفقاً للقوانين واللوائح، فإن قرارها يكون قراراً سلبياً مستمراً، ولذلك يمكن لنا معرفة أن القرارات المستمرة هي التي تحدث أثارها بصفة متجددة، بحيث لا تستنفذ مضمونها بمجرد تطبيقها، فهي بالتالي تظل منتجة لأثارها بالمستقبل حتى تنتهي بطرق انقضاء القرارات الإدارية،".

والقرارات السلبية هي قرارات مستمرة بطبيعتها، لأن رفض أو امتناع الجهة الإدارية عن اتخاذ أو إصدار قرار معين يلزمها به القانون هو أمر مستمر ما بقيت حالة الرفض أو الامتناع قائمة (متولي، 2025)، وهذا ما قضت به دائرة القضاء الإداري بمحكمة استئناف جنوب طرابلس في أحد أحكامها الحديثة بقولها "... وحيث أنه، ولما كان القرار الإداري الإيجابي هو الذي يتقيد به ميعاد الطعن فيه بمدة ستين يوماً من تاريخ النشر، أو الإعلان، أو العلم اليقيني، بينما الامتناع عن إصدار قرار تنفيذ نقل الطاعن هو قرار إداري سلبي مستمر يتجدد عند تقديم كل طلب من الطاعن بتسوية، وتنفيذ قرار نقله وهو يظل ميعاد طلب إلغائه مفتوحاً، فالقرارات السلبية الصادرة بالامتناع كما هو الحال في واقعة الطعن المائل يجوز الطعن فيها في أي وقت دون التقيد بميعاد زمني؛ لأن القرار يتجدد من وقت إلى آخر على الدوام، بخلاف القرارات الوقتية التي تخضع للميعاد الستين يوماً ما دام الامتناع مستمر" (محكمة استئناف جنوب طرابلس، طعن إداري رقم 26 لسنة 2024، تاريخ الجلسة 2024/11/27).

وفي ذات السياق ما قضت به المحكمة الإدارية العليا في أحد أحكامها " امتناع جهة الإدارة أو تقاعسها عن إجابة الطاعن لطلبه هي حالة مستمرة، وتشكل قراراً إدارياً سلبياً يجوز الطعن فيه في أي وقت ما دامت حالة الامتناع قائمة" (حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 1202 لسنة 34 ق.ع، جلسة 1991/3/30)

والسؤال الذي يطرح نفسه في هذا المقام : ما هو الأساس القانوني لاعتبار القرار الإداري السلبي من القرارات المستمرة ؟

يجب الدكتور أحمد متولي (2025) عن هذا السؤال " ويرجح أساس اعتبار القرار الإداري السلبي من القرارات المستمرة أن صاحب الشأن يستمد حقه في إصدار القرار من القانون مباشرة، والذي يلزم الإدارة بإصدار هذا القرار، إلا أن جهة الإدارة تنكر عليه ذلك، وتمتنع عن إصدار القرار بحجة عدم توافر الشروط المنصوص عليها قانوناً، وعلى ذلك فالامتناع أو الرفض المنسوب لجهة الإدارة يعتبر قائماً ومستمراً بمجرد عدم الرد على الطلب خلال فترة معقولة، وبما أن الرفض أو الامتناع لا زال مستمراً، قضت المحكمة الإدارية العليا في أحد أحكامها حيث قالت: "إنه من المقرر أن المنازعات التي تنصب على قرار إداري بغية المطالبة بحق مستمد من قاعدة تنظيمية، وضعتها جهة الإدارة بنفسها لا يتعلق الأمر قانوناً بقرار إيجابي صدر بقصد إحداث مركز قانوني معين، وإنما يتعلق الوضع بطلب تقدم به الطاعن لحث جهة الإدارة على تطبيق تلك القواعد على حالته، فإن امتنعت جهة الإدارة عن إجابته لطلبه فإن امتناعها أو رفضها أو تقاعسها - وهو حالة مستمرة - يشكل قراراً سلبياً بالامتناع عن تطبيق حكم القانون، وهو ما يجوز الطعن عليه في أي وقت ما دامت حالة الامتناع قائمة، وذلك عملاً بحكم الفقرة الأخيرة من البند الرابع عشر من المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972، والتي تنص على أن يعتبر في حكم القرارات الإدارية رفض السلطات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للقوانين واللوائح" (متولي، 2025)

وجاء في أحد أحكام المحكمة العليا الحديثة " وحيث إنه عن الدفع بعدم قبول الدعوى شكلاً لرفعها بعد الميعاد، فإن قضاء هذه المحكمة جرى أن الطعن على القرارات الإدارية السلبية لا يتقيد بمواعيد وإجراءات دعوى الإلغاء متى كانت حالة الامتناع ما زالت مستمرة، وإذ لم يثبت من الأوراق أن الجهة الإدارية الطاعنة قد أجابت المطعون ضده إلى طلباته فيظل ميعاد الطعن بالإلغاء مفتوحاً كلما استمرت حالة الامتناع

قائمة، الأمر الذي تلتفت معه المحكمة عن هذا الدفع وتطرحة جانباً" ( حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 11920 لسنة 50 ق بتاريخ 2022/3/26)

ومن خلال ما تقدم يمكن لنا أن نستنتج أن أهمية القرارات السلبية تكمن في أنها تعطي لأصحاب الشأن أطول مدة للطعن سواء بالإلغاء أو بالتعويض أو بكليهما ، وأن فكرة الاستمرارية للقرار السلبى من أهم الخصائص التي يتمتع بها القرار الإدارى السلبى، كون أن أساس نشأته كان بهدف تحقيق التوازن بين المصلحة العامة التي تسعى جهة الإدارة تحقيقها ، وبين مصالح الأفراد التي تستوجب الحماية، ولذلك فإن إعطاء معنى قانوني لامتناع الإدارة عن إصدار قرار كان من الواجب عليها إصداره ، واعتباره مساوياً لولادة قرار إدارى يمكن الأفراد من اللجوء إلى القضاء للدفاع عن مصالحهم التي أهدرتها الإدارة، كما أن أساس اعتبار القرار الإدارى السلبى من القرارات المستمرة، هو أن صاحب الشأن يستمد حقه في إصدار القرار من القانون مباشرة الذي يلزم الإدارة بإصدار هذا القرار ، لكن جهة الإدارة تنكر عليه ذلك، وتمتتع من إصدار القرار.

وما يمكن أن نضيفه في هذا الشأن هو موقف القضاء الفرنسى في ذلك، حيث أن القضاء الفرنسى مستقر على أن مضي مدة شهرين دون إجابة من السلطة المختصة على الطلب المقدم إليها بمثابة قرار بالرفض، سواء في ذلك كانت سلطة الإدارة مقيدة أو تقديرية، وبذلك يجوز الطعن عليه بالإلغاء في خلال مدة الشهرين التالية لنهاية الشهرين التي ينبغى على الجهة الإدارية أن تتصرف خلالها، ومدة الشهرين هي المدة المطلوبة باستمرار حتى يمكن أن يولد عن سكوت الإدارة قرار ضمني، إلا إذا كان هناك نصّ قانوني خاص يحدد مدة مختلفة في حالة معينة" (متولى، 2025، ص105).

### 3 / القرار الإدارى السلبى غير قابل للتسبب

أولاً وقبل الخوض في عدم قابلية القرار الإدارى السلبى للتسبب، أن نفرق بين سبب القرار الإدارى وتسبب القرار الإدارى، فسبب القرار الإدارى هو الحالة الواقعية أو القانونية لتبرير القرار الإدارى، وهو ركن من أركان القرار الإدارى، فلكل قرار إدارى سبب، ويكون هذا السبب مشروعاً، ومن غيره يكون القرار غير مشروع ، أما التسبب فهو إفراغ السبب الذي يبرر القرار في شكل مكتوب، أي أن سبب القرار يتعلق بموضوع القرار ، بينما التسبب يتعلق بالشكل الخارجى للقرار، وفي هذا الصدد تقول محكمتنا العليا في أحد أحكامها سنة 1984 " أنه يكفي لصحة القرار الإدارى قيامه على سبب يبرره من الواقع والقانون، ذلك أن السبب في القرار الإدارى هو قيام الحالة الواقعية أو القانونية التي تحمل مصدره على التدخل بقصد إحداث أثر قانونى هو محل القرار" ( حكم المحكمة العليا ، طعن إدارى رقم 10 / 29 ق، جلسة بتاريخ 1984/4/22)، وجاء أيضاً في أحد أحكام دوائر القضاء الإدارى في الطعن رقم 1 لسنة 2025 "..... سبب القرار الإدارى هو الحالة الواقعية والقانونية الذي يستند إليها مصدر القرار، والتي تملى عليه إصداره لإحداث مركز قانونى معين أو امتناعه عن إصداره توجب التشريعات إصداره، أي الباعث للدافع للقرار السلبى، وقد استقر قضاء المحكمة العليا في دوائر القضاء الإدارى بمحاكم الاستئناف على أن السبب ركناً جوهرياً من أركان القرار الإدارى، يترتب على تخلفه أو عدم صحته عدم مشروعية القرار الإدارى، وسبب رفض جهة الإدارة اتخاذ هذا القرار مبهم وغير واضح، مما يجعل موقفها غير مشروع ومخالف لأحكام القانون" ( محكمة استئناف جنوب طرابلس، طعن إدارى رقم 1 لسنة 2025، جلسة 2025/10/29).

وفي ذلك أيضاً ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى أن " عدم خضوع القرار الإدارى السلبى للتسبب لا يعنى افتقاده إلى ركن السبب، فيجب التفرقة بين وجوب تسبب القرار الإدارى كإجراء شكلى قد يتطلبه القانون، وبين وجوب قيامه على سبب يبرره صدقاً وحقاً، كركن من أركان انعقاده، فلئن كانت الإدارة غير ملزمة بتسبب قرارها إلا إذا أوجب القانون ذلك عليها، وعندئذ يتعين عليها تسبب قرارها وإلا كان معيباً بعبء شكلى، أما إذا لم يوجب القانون تسبب القرار فلا يلزمها ذلك كإجراء شكلى لصحتها، بل ويحمل القرار على الصحة، كما يفترض فيه ابتداءً قيامه على سبب صحيح، ..... " ( حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 58 لسنة 4 ق، ع، جلسة 1958/1/12 ). والأصل أن الإدارة غير ملزمة بتسبب قرارها الإدارى إلا إذا أوجب عليها المشرع ذلك، حيث يعتبر عدم التسبب في هذه الحالة عيباً في مشروعية القرار الإدارى، ويعد قراراً باطلاً، وفي ذلك بينت محكمتنا العليا ذلك في أحد أحكامها " لمّا كان الأصل أن الإدارة غير ملزمة بالإفصاح عن أسباب قرارها إلا إذا ألزمها القانون ببيان الأسباب، وفي هذه الحالة يصبح التسبب

شرطاً يترتب على إغفاله بطلان القرار، ولو كان له سبب صحيح في الواقع" (حكم المحكمة الإدارية العليا في طعن إداري رقم 23/40ق)

وفي حكم آخر للمحكمة العليا حيث قضت بأنه " قد يشترط القانون تسبب بعض القرارات الإدارية، حينئذ يصبح هذا الإجراء شكلاً أساسياً في القرار يترتب على إغفاله بطلانه، وأما إذا لم يلزم المشرع الإدارة بذلك، فليس عليها حرج في إخفاء الأسباب، وقد جرى قضاء هذه المحكمة على أن الإدارة غير ملزمة ببيان الأسباب، إلا حيث يوجب القانون ذلك، ولما كان القانون لا يوجب على الإدارة تسبب قرارها المطعون فيه، وكانت الصورة التي أفرغ فيها تدل دلالة ظاهرة وواضحة على إرادة الإدارة، فلا يحتج عليها بالقصور لعدم التسبب" (مجموع احكام المحكمة العليا، السنة الثالثة، طعن إداري رقم 12/13ق)، وكذلك يجب أن يكون التسبب في القرار الإداري سهل الفهم، ويعيد عن اللبس والغموض، وحيث أشارت محكمة استئناف طرابلس في الدعوى رقم 68 لسنة 1972 وبتاريخ 1974/2/3 " إلى أن التسبب الذي يستوجب القانون ليس لازماً فحسب، بل يقتضي أن يكون كافياً وواضحاً ومنتجاً في فهم الواقع ومؤدياً إلى النتيجة التي انتهى إليها القرار، أما إذا جاءت عبارات الأسباب التي أوردتها القرار مرسلة ومبهمة لا تكفي لحمله ولا تنهض دليلاً على ما قضى به، ولا تحقق الغرض الذي قصده الشارع من تسبب القرارات، ولا تتمكن معه المحكمة من تطبيق القانون فإن القرار يبطل لقصور في تسببه".

ويمكن أن نستنبط مما سبق أن التسبب في القرار الإداري يتميز بعدة خصائص ومميزات، لعل أهمها: أنه يفرض على الإدارة وقبل إصدار قرارها التأمي والتروي في إصدار قرارها، حتى لا يتعرض قرارها للطعن عليه أو للتظلم منه، ويعتبر التسبب أهم ضمانه للأفراد لأنه يسمح لهم بمراقبة مدى مشروعية تصرف الإدارة، وكما نعلم أن التسبب خاضع للرقابة القضائية عليه، فهو يسهل مهمة القاضي الإداري دوره في الرقابة على مشروعية القرارات الإدارية، من خلال الوقوف على مدى صحة الأسباب التي تدعيها الإدارة في إصدارها للقرار، كما يمكن القول بأن كل ما ذكر في تسبب القرار الإداري يتعلق بالقرار الصريح، أو القرار الإيجابي.

أما فيما يتعلق بالقرار السلبي فلا يخضع مطلقاً للتسبب، ومن ذلك نستنتج أن بعض القواعد الشكلية الخاصة بالقرار الإداري ومن ذلك على وجه الخصوص الالتزام بتسبب القرار فلا تلزم في حالة ما إذا كان القرار الإداري سلبياً، وذلك بسبب طبيعة هذا القرار، فالقرار الإداري السلبي غير مسبب بحكم طبيعته الخاصة، وذلك لأنه قرار غير مكتوب، فهو قرار مفترض حيث افترضه المشرع أثناء صمت الإدارة أو امتناعها عن اتخاذ إجراء فرضه عليها، ولكن ذلك لا يعني بطبيعة الحال عدم وجود ركن السبب في القرار الإداري السلبي، وأن القضاء لا يراقب مدى وجوده، فالجدير بالذكر بأن عدم قابلية القرار الإداري السلبي للتسبب لا يعني بأنه ليس لديه سبب، وهو كما أوضحنا سابقاً الفرق بين السبب والتسبب، وذلك لأن فكرة التسبب شكلية لا تتوافر إلا مع القرار الإداري المكتوب، ونظراً لطبيعة القرار الإداري السلبي فإن مهمة القضاء الإداري في بحثه عن سببه تكون أصعب منه في القرار الإداري الصريح.

#### 4 / القرار الإداري السلبي غير قابل للاقتران بأجل أو التعليق على شرط :

القاعدة العامة في القرارات الإدارية أنها تعتبر نافذة من تاريخ صدورها، " فهي تنتج كافة آثارها القانونية منذ هذه اللحظة" (الحراري، 2025)، ومع ذلك فقد استقر الفقه والقضاء الإداريين على جواز أن يعلق القرار الإداري على شرط، أو أن يقترن نفاذه بأجل معين، فالشرط هو أمر مستقبلي يترتب على تحققه وجود الالتزام، وهو ما يعرف بالشرط الواقف، أو زواله، وهو ما يعرف بالشرط الفاسخ، "وقد أشار العميد ( فيدل) إلى صحة تعليق القرار على شرط واقف أو فاسخ، وذلك في الحالات التي يجوز أن يقترن فيها القرار بشرط واقف أو فاسخ ما لم يوجد نص في القانون أو اللائحة يحول دون ذلك.

فالشرط أثر رجعي يسري من تاريخ صدور القرار لا من تاريخ تحقق الشرط الواقف أو الفاسخ" (عبدالحميد، دت)، وهناك فارق كبير بين الشرط الفاسخ والشرط الواقف على نفاذ القرار الإداري، فإذا كان سريان القرار الإداري متوقفاً على تحقق هذا الشرط كان الشرط واقفاً، وإذا كان زوال القرار الإداري متوقفاً على وجوده كان الشرط فاسخاً.

ومن الخصائص الأساسية التي يتمتع بها الشرط الذي يعلق عليه نفاذ القرار الإداري أو زواله أن يكون مستقبلياً، أي أنه لا يجوز أن يكون في الماضي أو الحاضر، وأن يكون غير محقق الوقوع ومن أمثلة ذلك

تعلق نفاذ قرار التعيين في أحد الوظائف على اجتياز الامتحان لشغل هذه الوظيفة، فاجتياز الامتحان يمكن أن يتحقق في هذا الشرط أو لا يتحقق.

فالشرط في حد ذاته لا يدخل في عناصر القرار الإداري ومكوناته، فهو أمر عارض، لأنه وصف يلحق بالقرار، وما يجب توضيحه في هذا المقام، هو أنه إذا قامت الإدارة بامتحانات تنافسية بين عدة أشخاص لاختيار الناجحين منهم، وإصدار قرار تعيين لهم، ففي هذه الحالة لم تصدر الإدارة قراراً معلقاً على شرط واقف، إنما كان قرارها منجزاً لأنه جاء بعد ظهور النتائج، في حين أنها إذا صدرت قرارها بتعيين شخص لشغل ذات الوظيفة، إلا أنها علقته نفاذ هذا القرار على اجتياز الاختبار الذي وضعت لشغل هذه الوظيفة، فهذه الحالة مختلفة تماماً عن سابقتها، فقرار التعيين معلقاً على شرط واقف وهو اجتياز الاختبار، والشرط في القرار الإداري سواء أكان واقفاً أو فاسخاً، يجب أن يكون ممكناً ومشروعاً وغير مخالف للنظام العام. (الفقيه، 2023) أما اقتران القرار الإداري بأجل معين وهو نوعان: إما أن يكون واقفاً أو فاسخاً، بحيث إذا صدر القرار وكان سريانه على حلول الأجل كان واقفاً، أما إذا صدر القرار وكان زواله وانتهاؤه معلق على حلول الأجل كان الأجل فاسخاً.

"والقرارات الإدارية باختلاف أنواعها وتقسيماتها يمكن أن تعلق على شرط، أو أن تقتصر بأجل، إلا أن هناك قرارات لا تقبل أن تعلق على شرط، أو أن يعلق تنفيذها على أجل، بسبب طبيعتها، منها القرارات السلبية ولا يتصور أن يعلق شرط على قرار الإدارة بسكوتها أو امتناعها عن ترقية موظف، أو سكوتها أو امتناعها عن منح ترخيص لمحل في منطقة معينة، فالوجود المادي للقرار لا وجود له" (هلال، 2025).

### المبحث الثاني: طبيعة القرار الإداري السلبي

فبعد إثبات وجود القرار الإداري السلبي باعتباره افتراضاً قانونياً ينبثق عن سكوت الإدارة عن الوفاء بالتزاماتها، تغدو دراسة طبيعته القانونية ضرورةً حتمية. فهذا القرار، لخلوه من المظهر المادي الملموس الذي يميز القرارات الإيجابية، فإن تحديد تكيفه القانوني الدقيق يشكل تحدياً كبيراً لترتيب آثاره وإخضاعه للرقابة، كما أن طبيعته تقتضي وجوباً رسم الحدود الفاصلة بينه وبين صور السكوت الأخرى للإدارة أو القرارات الضمنية، لضمان صحة الطعن القضائي كما أنه يطرح إشكالية قانونية جوهرية تتعلق بمدى اعتباره عملاً قانونياً يعبر عن إرادة مفترضة، أم مجرد واقعة مادية رتب القانون عليها أثراً معيناً. وتتجسد أهمية هذا التأصيل في فض الاشتباك المفاهيمي حول ما إذا كنا بصدد قرار حقيقي يستمد كينونته من موقف الإدارة الضمني، أم هو محض قرار افتراضي أوجده المشرع كأداة إجرائية لتمكين الأفراد من اللجوء إلى القضاء الإداري. إن حسم هذا التكيف القانوني يمثل الركيزة الأساسية لتعيين القواعد الإجرائية والموضوعية المنطبقة عليه، ولرسم الحدود الفاصلة بينه وبين سائر صور السكوت الإداري. وبناءً على هذه المعطيات، ستتولى هذه الدراسة تحليل هذه الإشكالات وتبيان وجه الحق فيها من خلال المطلبين التاليين:

### المطلب الأول: الطبيعة القانونية للقرار الإداري السلبي

يُمثل القرار الإداري السلبي صورة استثنائية في نظرية القرارات الإدارية، إذ يقوم في جوهره على أنه افتراض قانوني، حيث تنبثق فلسفة القرار الإداري السلبي من ضرورة تطويع السكوت والامتناع وإحاقه بعالم الوجود القانوني، لئلا يغدو امتناع الإدارة وسيلة للتحلل من قيود المشروعية. وتكتسب دراسة طبيعته القانونية أهمية بالغة بالنظر إلى دوره في كسر حاجز السلبية الإدارية، وضمان عدم تحصن الإدارة خلف صمتها للتهرب من رقابة المشروعية.

إن الغوص في كنه هذا القرار يفرض علينا مقاربة ثنائية؛ تبدأ بتحديد التكيف القانوني لهذا السلوك السلبي، ليس فقط في إطاره التقليدي كواقعة مادية تُعامل معاملة العمل القانوني، بل وأيضاً في ظل التحول الرقمي وما يفرضه من امتداد مفاهيمي للقرار السلبي في بيئة التعاملات الإلكترونية.

ولا تكتمل ملامح هذه الطبيعة إلا ببيان المركز القانوني لهذا القرار أمام القضاء الإداري؛ فباعتباره قراراً حكيماً قابلاً للطعن، تبرز إشكالية إخضاعه لرقابة الإلغاء ووقف التنفيذ، ومدى قدرة القاضي الإداري على بسط رقابته على امتناع الإدارة، وضمان تفعيل حماية الأفراد. وهذا ما سيحاول الباحث التطرق إليه في هذا المطلب.

### الفرع الأول: التكيف الفقهي والقانوني للقرار الإداري السلبي

يُعد التكييف القانوني للسكوت الإداري بمثابة افتراض قانوني، يهدف إلى معالجة الفراغ الناجم عن صمت الإدارة، وتمكين الأفراد من حماية مراكزهم القانونية، ويتمحور هذا التكييف حول الإجابة على طبيعة هذا القرار من خلال الآتي:

#### أولاً: طبيعة القرار بين العمل القانوني والواقعة المادية:

على الرغم من افتقار القرار السلبي للمظهر المادي الملموس، إلا أنه يُكيف كعمل قانوني وليس مجرد واقعة مادية؛ وذلك لأن المشرع أحلّ السكوت محل الإرادة الصريحة ورتب عليه آثاراً قانونية مباشرة تؤثر في المركز القانوني للفرد. وهذا التكييف ضروري لضمان خضوع الإدارة لمبدأ المشروعية وإخضاع صمتها لرقابة القضاء الإداري.

#### ثانياً: طبيعة القرار بين الحقيقية والافتراض:

يُصنف القرار السلبي في جوهره كقرار افتراضي؛ هذا الافتراض يجعل هذه الحقيقة المفترضة تترتب عليها آثار قانونية، كما لو كانت حقيقة ثابتة وموجودة بشكل صريح ( مهنا، 1978)، وفي سياق القرار الإداري السلبي، لا تتخذ الإدارة قراراً إيجابياً (كتابياً أو شفويًا) بالرفض أو القبول، وإنما ببساطة تصمت أو تمتنع عن الرد، وهذا الافتراض يعتبر هو وسيلة فنية أوجدها القانون لغرض فتح باب الطعن القضائي، فالإدارة لم تتخذ قراراً فعلياً، لكن القانون يفترض وجوده لمواجهة تقاعسها، مما يمنح الامتناع شكلاً قانونياً يمكن للمحكمة التعامل معه، وتتجلى أهمية هذا الافتراض في:

1/ تحقيق العدالة الإدارية: عبر منع الإدارة من التهرب من مسؤولياتها بالتذرع بالصمت.  
2/ تسهيل التقاضي: يمنح الأفراد سنداً للطعن، إذ بدون هذا الافتراض يستحيل إثبات وجود القرار أصلاً، وهذا الافتراض هو تكييف قانوني فرضه المشرع والقضاء لضمان خضوع الإدارة لمبدأ المشروعية.

#### ثالثاً: الامتداد القانوني في بيئة الإدارة الإلكترونية:

لم يغير التحول الرقمي من الطبيعة القانونية للقرار السلبي، إلا أنه أوجد ما يمكن تسميته بالصمت الرقمي، فعدم الرد على الطلبات عبر المنصات الرقمية يُكيف قانوناً على أنه امتناع ينتج ذات الآثار القانونية للقرار السلبي التقليدي، مما يستوجب إخضاعه لذات الضمانات الرقابية لضمان حقوق الأفراد في البيئة الرقمية. ويتفق الفقه والقضاء الإداريين على أن القرار الإداري السلبي هو موقف إرادي سلبي يصدر عن الإدارة بامتناعها أو رفضها (الصريح أو الضمني) اتخاذ قرار كان يتعين عليها اتخاذه قانوناً، ويترتب على ذلك آثاراً قانونية مباشرة في المركز القانوني للفرد. (الطماوي، 1996) وفي ظل الإدارة الإلكترونية، يأخذ هذا المفهوم بعداً جديداً يستدعي تكييفاً خاصاً لطبيعته القانونية، وقد حاول الباحث من وضع تعريف القرار الإداري السلبي الإلكتروني بأنه: "امتناع الإدارة عن اتخاذ إجراء تفرضه القوانين واللوائح عبر منظومة إلكترونية أو وسيلة اتصال رقمية، وذلك بعد انقضاء المدة القانونية المحددة للفصل في الطلبات المقدمة إلكترونياً، بما يترتب عليه من آثار قانونية تمس المركز القانوني للمتعامل مع الإدارة في البيئة الرقمية".  
ويُعد هذا التعريف امتداداً للمفهوم التقليدي للقرار الإداري السلبي في الفقه والقضاء الإداري، مع إسقاطه على أنظمة الإدارة الإلكترونية ووسائل المعاملات الرقمية الحديثة" (بسيوني، 2018)، إن تحديد الطبيعة القانونية للقرار السلبي الإلكتروني يستلزم تكييفاً خاصاً للأركان التقليدية، مع مراعاة خصائص البيئة الرقمية (بحيري، 2021).

حيث يظهر الامتناع في هذا السياق بعدم قيام النظام الإلكتروني أو الموظف المسؤول عن التعامل الرقمي بالرد أو المعالجة اللازمة، ويمكن أن يتجسد ذلك في عدم تغيير حالة الطلب على المنصة الإلكترونية (مثل بقاءه قيد المراجعة أو معلق) عدم إرسال إشعار آلي بالموافقة أو الرفض، أو عدم معالجة بيانات رقمية كان يجب البت فيها، أو الصمت على الطلب المقدم عبر البريد الإلكتروني الرسمي (عبدالحفيظ، 2018)، تماماً كالقرار السلبي التقليدي، يعتمد تكييف الامتناع الإلكتروني كقرار على افتراض القانون بوجود هذا القرار، فالمشرع أو القضاء يفترض أن صمت الإدارة الرقمي بعد مضي المدة المحددة هو بمثابة رفض (أو قبول في حالات نادرة يحددها القانون). هذا الافتراض هو ما يمنح الامتناع الإلكتروني قوته القانونية كقرار إداري قابل للطعن (عبدالحفيظ، 2018).

وقد شهدت التشريعات الليبية تطوراً ملحوظاً في مجال تنظيم البيئة الرقمية مؤخراً، مما يفتح آفاقاً جديدة أمام القضاء الإداري الليبي باعتباره قضاءً إنشائياً لتكييف القرار الإداري السلبي الإلكتروني، ومن أهم

التشريعات التي صدرت مؤخراً : القانون رقم (6) لسنة 2022 بشأن المعاملات الإلكترونية ( الجريدة الرسمية، العدد الأول، السنة الأولى، بتاريخ 2023/1/16) ويُعد هذا القانون نقلة نوعية في تنظيم المعاملات الرقمية في ليبيا، فهو يهدف إلى تنظيم مختلف جوانب المعاملات التي تتم بوسائل إلكترونية، وإعطاء الحجية القانونية للمحررات والتوقعات الإلكترونية، وتأثيره على تحديد الطبيعة القانونية للقرار السلبي الإلكتروني على الرغم من أن القانون رقم (6) لسنة 2022 لم ينص صراحة على مفهوم "القرار الإداري السلبي الإلكتروني" كتعريف مباشر، إلا أن اعترافه الواضح بالحجية القانونية للمستندات والمعاملات الإلكترونية يُعد أساساً متيناً يمكن للقضاء البناء عليه.

فإذا كان القانون يعتبر المراسلات والسجلات الإلكترونية ذات حجية، فإن هذا يمهد الطريق لإثبات واقعة الامتناع الإلكتروني وبذلك تكييفها كقرار سلبي وفقاً للمبادئ العامة للقضاء الإداري (عبدالسلام، 2010)، فهو يضيف المشروعية على البيئة التي ينشأ فيها الامتناع، وكذلك صدر القانون رقم (5) لسنة 2022 بشأن مكافحة الجرائم الإلكترونية ( الجريدة الرسمية، العدد الأول، السنة الأولى، بتاريخ 2023/1/16)، حيث يركز هذا القانون على الجانب الجنائي للمعاملات الإلكترونية، ويهدف إلى تجريم الأفعال الضارة التي تتم عبر الشبكة المعلوماتية، بالرغم من أن هذا القانون ذو طبيعة جنائية بحتة ولا يتناول مباشرة القانون الإداري، إلا أن وجوده يعكس وعياً تشريعياً متزايداً بأهمية البيئة الرقمية وحمايتها، يمكن أن يساهم بشكل غير مباشر في تعزيز ثقافة التعامل الرسمي مع السجلات الإلكترونية.

#### رأي الباحث :

يظل قانون القضاء الإداري الليبي رقم (88) لسنة 1971 هو الإطار العام لولاية القضاء الإداري الليبي ودعاوى الإلغاء، فالمادة 12 منه تمنح الحق في الطعن بالإلغاء في "القرارات الإدارية" بشكل عام، ويعتمد القضاء الليبي، وخاصة المحكمة العليا، على المبادئ العامة المستقرة في القضاء الإداري المقارن (المصري والفرنسي) لتكييف الامتناع عن أداء واجب قانوني كقرار إداري سلبي، ومع صدور القانون رقم (6) لسنة 2022، أصبح للقضاء سند تشريعي أقوى للاعتراف بالأدلة الإلكترونية، وفي تكييف الامتناع الذي ينشأ في بيئة رقمية كقرار سلبي، إن طبيعة الواجب القانوني للإدارة لا تتغير بتغير وسيلة الاتصال، وإن تحديد الطبيعة القانونية للقرار الإداري السلبي الإلكتروني يمثل ضرورة ملحة في عصر التحول الرقمي، لضمان استمرار حماية حقوق الأفراد في مواجهة تقاعس الإدارة، حتى لو كان هذا التقاعس في بيئة رقمية، فبينما تتمتع قوانين مثل الفرنسية والألمانية بمرونة في استيعاب هذا المفهوم، ويعزز القانون المصري من قدرة القضاء على التعامل معه عبر مبادئه العامة وقوانين المعاملات الإلكترونية، فإن التشريعات الليبية الحديثة (القانون 6 و 5 لسنة 2022) توفر أساساً متيناً للاعتراف بالمعاملات الرقمية، مما يُمهد الطريق أمام القضاء الليبي لتكييف الامتناع الإلكتروني كقرار إداري سلبي، وإن كانت لا تزال بحاجة إلى نصوص أكثر صراحة واجتهادات قضائية مكثفة.

حيث إن من أهم خصائص القانون الإداري أنه مرن وسريع التطور، وهذا يرجع لطبيعة الحياة الإدارية ونشاطات الإدارة، التي يحكمها وينظمها هذا القانون، بحيث يتماشى مع تطور المصلحة العامة وحاجات المجتمع، ومع هذا فقد تطور علم الإدارة اليوم من التقليدية إلى الإلكترونية، فبكل تأكيد سيتطور معها القانون الإداري، ومع هذا التطور سنتبثق معها موضوعات مستحدثة غير موجودة مسبقاً في الحياة الإدارية، هنا يبرز دور القانون الإداري في مواكبة هذا التطور بسرعة لمرونته وسرعة تطوره، ولخصائصه الفريدة وغير الموجودة في فروع القانون الأخرى التي تحتاج لتقنين (عبدالوهاب، 2012).

ومع التطور الذي يشهده القانون الإداري اليوم والتحول نحو الإدارة الإلكترونية، التي تشمل جميع الوظائف الإدارية لمواكبة التطور التقني كونها تعمل على توفير الوقت والجهد والمال، هذا من جهة ومن جهة أخرى تقديم المرفق العام خدماته بجودة عالية وسرعة تقديم الخدمات للأفراد، وفي هذا السياق تبرز إشكالية كيفية تطبيق المفهوم التقليدي للقرار الإداري السلبي في البيئة الرقمية، فبينما تهدف رقمته الخدمات الإدارية لتبسيط الإجراءات وتسريعها، فإنها قد تخلق إشكاليات غير واضحة المعالم فيما يتعلق بمسؤولية الإدارة عند عدم الرد أو الامتناع عن معالجة الطلبات الإلكترونية، فالإطار القانوني التقليدي للامتناع الذي صُمم للتعامل مع التفاعلات الورقية، قد لا يكون كافياً لتغطية جميع أشكال السكوت أو الامتناع الإلكتروني، مما

يستدعي إعادة تقييم وتكييف للمبادئ القائمة، هذا التحدي يبرز الحاجة إلى تشريعات واضحة أو اجتهادات قضائية متطورة لضمان استمرارية حماية حقوق الأفراد في العصر الرقمي.

لذلك يرى الباحث أنه يجب على المشرعين الليبي والمصري والقضاء الإداري من وضع ضوابط ترفع من سقف المسؤولية في العصر الرقمي، بحيث يُنظر للقرار الإداري السلبي الإلكتروني على أنه خطأ فوري يترتب المسؤولية، ويستوجب التعويض دون الحاجة للانتظار المدة القانونية للقرار التقليدي.

### الفرع الثاني : نطاق الرقابة القضائية على القرار الإداري السلبي

#### أولاً : وقف تنفيذ القرار الإداري السلبي:

الأصل العام في القرارات الإدارية أنها تكون نافذة منذ تاريخ صدورها، وتكون واجبة النفاذ في حق المخاطبين بها، وإن رفع دعوى الإلغاء ضد أي قرار إداري سواءً أكان إيجابياً أم سلبياً لا يؤثر على تنفيذ القرار، وذلك لأنه مفترض سلامتها، لحين إثبات العكس بغية عدم شل نشاط الإدارة لضمان سير المرفق العام بانتظام واطراد، غير أن جهة الإدارة قد تصدر قراراً إيجابياً تعسفياً، أو تمتنع عن إصدار قرار كان من الواجب عليها إصداره مما يمس حقوق الأفراد وحررياتهم، ويترتب عليه نتائج قد يتعذر تداركها، لذلك أجاز المشرع الليبي والمصري وقف تنفيذ القرار الإداري، وذلك للتوفيق بين حق جهة الإدارة في تنفيذ قراراتها وبين حق الأفراد في الطعن على هذه القرارات وطلب وقف تنفيذها بشروط حددها كلا المشرعين. حيث نص المشرع الليبي في القانون رقم 88 لسنة 1971م بشأن القضاء الإداري في المادة السابعة منه على أنه " لا يترتب على رفع الدعوى أمام دوائر القضاء الإداري وقف تنفيذ القرار المطعون فيه، على أنه يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذه إذا طلب ذلك في صحيفة الدعوى، ورأت المحكمة أن نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها.." وفي ذات السياق نصّ المشرع المصري في المادة 49 من القانون رقم 47 لسنة 1972م بشأن مجلس الدولة على أنه " لا يترتب على رفع الطلب إلى المحكمة وقف تنفيذ القرار المطلوب إلغاؤه، على أنه يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذه إذا طلب ذلك في صحيفة الدعوى ورأت المحكمة أن نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها..".

#### شروط وقف تنفيذ القرار الإداري السلبي:

1- أن يقترن طلب وقف تنفيذ القرار بصحيفة الدعوى : وهذا الشرط من الشروط الشكلية، وهو لكي يكون الطلب مقبولاً لدى المحكمة المختصة يجب أن يقترن بصحيفة الدعوى مع دعوى إلغاؤه، " وذلك يعد نتيجة للارتباط الموجود بين طلب الإلغاء ووقف تنفيذه وجوداً وعمداً، فلا يمكن قبول هذا الطلب دون اقترانه بصحيفة دعوى إلغاء مقامة ضد القرار الإداري نفسه، وكذلك نظراً للعلاقة التبعية بينهما، على اعتبار أن طلب الإلغاء هو الأصل وأن وقف التنفيذ هو الفرع، لذا يشترط أن يقترن طلب الوقف بدعوى إلغاء القرار الإداري المطلوب ووقف تنفيذه، ولأنه يعد جزءاً من الإلغاء وعارضاً من عوارض خصومته" (الحدِيثي، 2025) ، وبهذا لا يجوز طلب وقف تنفيذ القرار في صحيفة مستقلة أو دون أن يكون هناك طلب إلغاء القرار الإداري المشوب بأحد أوجه الإلغاء، فضلاً عن ذلك فإن طلب الوقف يجب أن يكون بعبارة واضحة الدلالة يظهر منها أن رافع دعوى الإلغاء يطلب صراحةً وقف تنفيذ القرار، فوقف تنفيذ القرار لا يُقبل ما لم يكن مترافقاً مع دعوى مرفوعة في الموضوع ذاته (دربوك، 2016) ، كما لا يجوز تقديم طلب وقف التنفيذ بعد فوات موعد رفع دعوى الإلغاء.

ووفقاً لما تقدم فإن شرط الاقتران طلب وقف تنفيذ القرار مع دعوى الإلغاء يحمل في طياته شرطاً آخر وهو أن يكون هذا القرار الإداري مما خول القانون جهات القضاء الإداري سلطة إلغاؤه، أي أن القرارات التي لا يقبل طلب إلغاؤها قبل التظلم منها إدارياً لا يجوز وقف تنفيذها ( الفقيه، 2023) .

وقد أجمع المشرعان الليبي والمصري على تقييد سلطة المحكمة في وقف التنفيذ بشرط إجرائي جوهرية، وهو أن يقترن وقف تنفيذ القرار الإداري بدعوى الإلغاء في صحيفة واحدة، وبناءً على طلب من ذوي الشأن، بحيث لا يجوز تقديمه بطلب مستقل، وذلك كما جاء في نصّ المادة السابعة من القانون رقم 88 لسنة 1971م بشأن القضاء الإداري الليبي على أنه " لا يترتب على رفع الدعوى أمام دوائر القضاء الإداري وقف تنفيذ القرار المطعون فيه، على أنه يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذه إذا طلب ذلك في صحيفة الدعوى، ورأت المحكمة أن نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها.." وأيضاً نصّ المشرع المصري في المادة 49 من القانون رقم 47 لسنة 1972م بشأن مجلس الدولة على أنه " لا يترتب على رفع الطلب إلى المحكمة

وقف تنفيذ القرار المطلوب إلغاؤه، على أنه يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذه إذا طلب ذلك في صحيفة الدعوى، ورأت المحكمة أن نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها.. " ومن هنا يتضح لنا أنه شرط أساسي لقبول طلب وقف التنفيذ أن يقترن بدعوى إلغاء "فالنص أعلاه يوضح أن طلب وقف التنفيذ يستند إلى دعوى إلغاء القرار المطلوب وقف تنفيذه، وذلك أن وقف التنفيذ ليس غايةً بحد ذاته، وإنما هو تمهيدٌ لإلغاء القرار الإداري " ( الحديثي، 2025، ص305) ومقتضى ذلك أن عدم إبداء الطلب في صحيفة دعوى الإلغاء يترتب عليه عدم قبوله شكلاً.

2- شرط الاستعجال: وهو من الشروط الموضوعية لطلب وقف تنفيذ القرار الإداري، ويقصد به طلب اتخاذ إجراء احترازي وقتي يتضمن ضرراً مستقبلياً بسبب القرار المطعون في إلغائه أثناء التنفيذ، بحيث لا يمكن تجنبه بعد الحكم بإلغاء هذا القرار قضائياً، بحيث يشترط لغرض الحكم بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه أن يخشى الطاعن من تنفيذه حدوث نتائج يصعب تداركها لو تأخر لحين الفصل في طلب دعوى الإلغاء، وكما يعتبر تقدير الاستعجال متروك لتقدير محكمة الموضوع وذلك حسب وقائع وملاسات كل دعوى.

3 - شرط الجدية : وهو أيضاً من الشروط الموضوعية لطلب وقف تنفيذ القرار الإداري، وهو يعني أن ترى المحكمة من ظاهر الأوراق والمستندات المقدمة أن الطاعن قد استند لأسباب حقيقية، وأن القرار المطعون فيه محتمل الإلغاء، حتى وإن انتهى القاضي فيما بعد عند بحثه لدعوى الإلغاء أن السبب غير حقيقي، وأن القرار سليم، "كما يطلق على هذا الشرط بشرط المشروعية، وذلك لأن القاضي يقيم بفحص مدى مشروعية القرار الإداري السلبي، فإذا وجد أن القرار قد شابته عيب ما فإنه يصدر قراراً بوقف تنفيذه وبمعنى آخر أن العقيدة التي تكونها المحكمة عن طلب وقف التنفيذ هي عقيدة مبنية على أساس أرجحية إلغاء القرار الإداري السلبي عند بحث موضوع دعوى الإلغاء" ( الحديثي، 2025، ص310)

إن الحكم الصادر بوقف التنفيذ هو حكم مؤقت، ولا يقيد المحكمة عند نظرها لأصل طلب إلغاء القرار، بحيث إذا صدر حكم المحكمة بناءً على طلب المدعي بوقف تنفيذ القرار فلا يقيد بها في ذلك بأن ترفض إلغاء القرار موضوع الدعوى، وكذلك فإن رفضت المحكمة طلب وقف تنفيذ القرار فلا يقيد بها بأن تلغي القرار ذاته، وفي هذا الاتجاه قضت المحكمة الإدارية العليا في أحد أحكامها بقولها: "ومن حيث إن قضاء هذه المحكمة جرى على أن الحكم الصادر في الشق المستعجل وإن كان حكماً قطعياً له مقومات الأحكام وخصائصها...، إلا أن ذلك لا ينفي كونه حكماً مؤقتاً لا يقيد المحكمة التي أصدرته عند نظر الشق الموضوعي..."( المحكمة العليا الإدارية، الطعن رقم 5729 / 45، جلسة 2002/5/12) ولهذا فإن المحكمة في بحثها لشرط الجدية تكتفي بتكوين عقيدتها بترجيح وجه إلغاء القرار المطلوب وقف تنفيذه دون التعمق في بحثها موضوعياً.

كما أن الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار هو حكم قطعي، ومن ثمَّ يجوز الطعن فيه بطريقة مستقلة شأنه في ذلك كأبي حكم قضائي نهائي، بشرط أن يتم الطعن في المواعيد المقررة للطعن في الأحكام، وهذا ما أكدت عليه المحكمة الإدارية العليا في أحد أحكامها "... ومن حيث إنه من المبادي المقررة في قضاء هذا المحكمة أن الحكم الصادر من القضاء الإداري في الشق العاجل من الدعوى، وإن كان حكماً وقتياً بطبيعته، ينتهي مفعوله ويزول بصدر حكم في الموضوع، فإن من المسلم به أنه حكم قطعي له مقومات الأحكام القضائية وخصائصها، ومن ذلك تمتعه بالحجية، وجواز الطعن فيه على استقلال أمام المحكمة الإدارية العليا، كما إنه واجب النفاذ قانوناً " ( المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 6929 / 47، جلسة 2003/11/8)، كما تلتزم الجهة الإدارية بناءً على الحكم الصادر بوقف تنفيذ قرارها الانصياع للحكم والمبادرة لتنفيذه وإعمالاً بمقتضاه بأن تتوقف عن تنفيذ القرار المطعون فيه فوراً، حيث إذا استمرت جهة الإدارة في تنفيذ هذا القرار الذي صدر الحكم بوقفه، يعتبر غصباً يلزمها التعويض، بالإضافة إلى أن امتناعها عن تنفيذ حكم قضائي يعد جريمة جنائية يعاقب عليها القانون.

**ثانياً: سلطة القاضي الإداري في إلغاء القرار الإداري السلبي:**

يخضع القرار الإداري السلبي لرقابة القضاء أسوةً بسائر أعمال الإدارة ، "ويقصد بدعوى الإلغاء تلك الدعوى التي يرفعها أحد الأفراد بطلب إعدام قرار إداري مخالف للقانون"( الطماوي، 1996) ، والأصل أن الطعن بالإلغاء لا يوقف تنفيذ القرار الإداري،( جمال الدين، 2004) أي لا يمنع من نفاذ هذا القرار

لتمتعته بقرينة الصحة والمشروعية إلى أن يثبت عكس ذلك، فيلتزم الأفراد ما يفرض عليهم من التزامات وواجبات.

وتعتبر دعوى الإلغاء دعوى قضائية موضوعية تقوم على مخاصمة القرار الإداري غير المشروع، حيث يتم البحث في مدى مشروعية القرار الإداري في حد ذاته، وهكذا يتأسس قضاء الإلغاء على فكرة المشروعية، فيعتبر قاضي الإلغاء دائماً قاضي مشروعية، حيث تركز سلطته على فحص القرار الإداري للتحقق من سلامته من الناحية القانونية، ومدى مطابقته للقواعد القانونية المشروعة والنافذة وصحة تطبيق القانون، وينتهي حكمه بأحد الأمرين: الأول وهو رفض الدعوى موضوعياً أي تأييد مشروعية القرار المطعون فيه، والأمر الثاني وهو الحكم بإلغاء القرار لعدم مشروعيته، فالحكم في الأمر الأول يختلف عن الحكم في الثاني، ففي الأول حجبه نسبي أي يكون في مواجهة الطاعن في القرار وحده، أما الحكم في الأمر الثاني فإن حجبه مطلقة، أي أنه يسري على الكافة، فبتالي لا يجوز للقاضي أن يحكم بتعديل القرار أو استبداله بقرار آخر مشروع يتفق مع القانون، فلا يملك القاضي أن يصدر أوامر لهجهة الإدارة أو إجبارها للقيام بعمل معين (الطماوي، 1996)؛ لأن دوره محدد في دعوى الإلغاء بفحص المشروعية من عدمه. ويمارس القاضي الإداري سلطته بإلغاء امتناع جهة الإدارة عن اتخاذ قراراً كان من الواجب اتخاذه، ويترتب على حكم الإلغاء إعدام القرار الإداري المطعون فيه بأثر رجعي وإلغاء كل ما يترتب عليه منذ لحظة تاريخ صدوره ويقع على عاتق جهة الإدارة إعادة الحال إلى ما كان عليه قبل صدور القرار الملغي. وعندما يطعن بالإلغاء في القرار الإداري السلبي تنطبق شروط رفع دعوى الإلغاء ذاتها التي تنطبق على القرارات الإدارية، فعلى ذلك لا بد من أن تستوفي دعوى الإلغاء شروطها الشكلية، سواء ما يتعلق منها بالقرار محل الطعن، أم برفع دعوى الإلغاء، أم بمدد وإجراءات الدعوى، وأما من الناحية الموضوعية فإن الطعن بالإلغاء يجب أن يستند إلى عيب أو أكثر من عيوب القرار الإداري، وفي ذلك كما جاء في أحد أحكام دوائر القضاء الإداري بمحاكم الاستئناف في الطعن رقم 26 لسنة 2024 "...وتبين إن جهة الإدارة لم ترد على هذا التظلم والتزمت الصمت وبذلك يكون هذا التصرف من قبلها قراراً سلبياً، والمتمثل في رفض جهة الإدارة وامتناعها عن اتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ القرار الإداري بنقل الطاعن، وكان الواجب عليها اتخاذه وفقاً للقوانين واللوائح، ومقتضاه حسن النية أن تلتزم الجهات المطعون ضدها بتقديم العمل أو الوظيفة للطاعن، وأن تمكنه من أدائها وأن تقدم له المكان والأدوات اللازمة حتى يتمكن من أداء وظيفته المنقول إليها وحيث أنه ولما كان القرار السلبي بالامتناع قد شابه عيب مخالفة القانون، فإن المحكمة تقضي بإلغائه" (محكمة استئناف جنوب طرابلس، طعن إداري رقم 26 لسنة 2024، جلسة 2024/11/27)، باستثناء الشروط التي لا تتناسب مع طبيعة القرار السلبي، ولعل أهم هذه الاستثناءات ما يتعلق بمدة الطعن في القرار الإداري، حيث يجيز القضاء الإداري الطعن بالإلغاء في القرار السلبي في أي وقت دون التقيد بمواعيد الطعن المنصوص عليها في القانون، لأنها تعتبر من القرارات المستمرة.

ويتضمن الحكم بإلغاء القرار الإداري السلبي تحقيق الأثر القانوني الذي امتنعت جهة الإدارة عن إحداثه، وبالتالي فالإدارة ملزمة قانوناً بأن تتخذ قرارها لتصحيح الأوضاع القانونية طبقاً للحكم القضائي، وإذا امتنعت جهة الإدارة عن تنفيذ حكم إلغاء القرار الإداري السلبي وإصدار القرار الإيجابي المناسب يجعلنا أمام قرار سلبي جديد مخالف للقانون، يتجسد في امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية التي تحوز حجية الشيء المقضي به، وقد يشكل امتناع الإدارة خطأً جسيماً يعرضها للمسؤولية المدنية والجنائية.

### المطلب الثاني: تمييز القرار الإداري السلبي عن غيره من القرارات والتصرفات القانونية.

يُعتبر القرار الإداري السلبي قراراً إدارياً مستوفياً لجميع الأركان والشروط العامة للقرارات الإدارية، إلا أنه يتمتع بعدة خصائص وشروط خاصة تميزه عن غيره من القرارات، وخاصة تلك القرارات المشابهة له، وكثيراً ما يحصل خلط أو تداخل للتمييز بينه وبين غيره من هذه القرارات الإدارية، لذلك يقتضي البحث في بيان ما يميز هذا القرار عن غيره.

وتعتبر القرارات الإدارية الإيجابية عكس القرارات السلبية بحيث يكون التمييز بينهما واضحاً وجلياً، ومن السهولة بمكان التمييز بينهما، وقد عرّفت القرارات الإيجابية بأنها: "تلك القرارات التي تفصح الإدارة صراحة من خلالها عن إرادتها في إحداث أثر قانوني معين" (الحراري، 2025)، فهي التي تصدر عن الإدارة عندما تسلك مسلكاً إيجابياً معبراً تعبيراً صريحاً عن إرادتها المنفردة، بغض النظر عن مضمون

القرار، فمثلاً قرار قبول استخراج ترخيص يعتبر قراراً صريحاً بالقبول، وقرار رفض منح الترخيص هو أيضاً قرار صريح ولكن بالرفض، "فالإدارة في هذا النوع من القرارات تفرغ وتترجم إرادتها في شكل خارجي" (متولي، 2025)، والقاعدة التي تحكم تعبير الإدارة عن إرادتها فيما يتعلق بالقرارات الإيجابية هو أن القانون لم يلزمها بإفراغ قراراتها بشكل معين، إلا أنه إذا اشترط النص القانوني صدور القرار في صورته المكتوبة للتعبير عن إرادتها فإنه يتعين عليها الالتزام بذلك، وهو ما أكدته محكمتنا العليا في أحد أحكامها: "أما الأصل في القرارات الإدارية هو عدم تقيدها بشكل معين أو صورة معينة تفصح عن إرادة الإدارة ما لم يوجب القانون اتباع ذلك الشكل أو تلك الصورة في إصدار قراراتها" (المحكمة العليا، طعن إداري رقم 20 لسنة 6 ق) أما القرار الإداري السلبي فهو على عكس القرار الإداري الإيجابي الصريح، فهو تعبير عن موقف سلبي من جهة الإدارة، إذ تلتزم الصمت في حين أن القانون ألزمها باتخاذ موقف وإصدار قرار لإيصال إرادتها للمخاطب به. وترتيباً على ذلك، فإن التفرقة بين القرارات الإيجابية والسلبي، وسائر الأعمال الإدارية الأخرى، تركز على (معياري الالتزام القانوني بإحداث الأثر)؛ أي وجود نص يلزم الإدارة بالتدخل لترتيب أثر قانوني معين وتتمنع هي عن ذلك، وهو ما يتضح من خلال الآتي:

**أولاً:** القرار السلبي يتطلب لتحقيقه تصرفاً إيجابياً من صاحب الشأن، يتمثل في طلبه من جهة الإدارة اتخاذ القرار الذي يفرضه عليها القانون في شأنه، ثم تتمتع هي بعد ذلك، فإذا لم يتقدم صاحب الشأن بمثل هذا الطلب ابتداءً فلا يتحقق القرار السلبي كأصل عام، أما بالنسبة للقرار الإيجابي فلا يشترط لتحقيقه تقديم طلب من صاحب الشأن، حيث تتدخل جهة الإدارة وتفصح عن إرادتها الملزمة لإحداث أثر قانوني معين دون أن يكون لإرادة الفرد دور في تكوين القرار، فالقرار يقوم بدونها.

**ثانياً:** الطعن في القرار الإداري السلبي يظل قائماً ما دامت حالة الرفض أو الامتناع مستمرة، وهذا على خلاف القرار الإيجابي الذي لا يجوز مخاصمته بالطعن عليه إلا خلال المدة المقررة قانوناً لرفع دعوى الإلغاء، وهي سنتين يوماً (متولي، 2025)، ولكن عادة ما يتم الخلط بين القرارات السلبية والتصرفات القانونية المشابهة لها، والتي قد تتشابه وتختلف معها في أوجه متعددة، وهذا ما سيحاول الباحث التطرق إليه في هذا المطلب.

### الفرع الأول: التمييز بين القرار الإداري السلبي والأعمال المادية

يعتمد التمييز في هذا الفرع على (معياري طبيعة الأثر المترتب)؛ فالعمل المادي هو سلوك تنفيذي أو إجراء حسي تقوم به الإدارة دون أن تنتج إرادتها من ورائه إلى إحداث أثر قانوني جديد أو تعديل مركز قانوني قائم، أما القرار السلبي، فهو امتناع عن القيام بواجب قانوني، ويكون لهذا الامتناع بذاته أثر قانوني يتمثل في حرمان صاحب الشأن من مركز قانوني كان يجب أن يتغير لصالحه بقوة القانون، وهو ما يجعله قابلاً للطعن بالإلغاء بخلاف الأعمال المادية.

وكما يفترض عدم الخلط بين القرارات الإدارية السلبية وامتناع الإدارة عن القيام بأعمال مادية على الرغم من تشابهها، حيث أن جوهرهما يكمن في امتناع الإدارة أو رفضها القيام بعمل إيجابي، (الحديثي، 2025) فالأعمال المادية للإدارة هي تلك الأعمال التي تقوم بها الإدارة من دون أن تنتج إرادتها إلى إحداث آثار قانونية، إلا أن القانون يرتب عليها أحكاماً، وهي لا تصل إلى مرتبة القرار الإداري، فلا يجوز الطعن فيها بالإلغاء أمام القضاء الإداري، أما القرار السلبي فهو قرار إداري، مما يجوز الطعن فيه بالإلغاء.

" ولقد أكد القضاء الإداري على هذه التفرقة حيث قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه في مجال التمييز بين القرار الإداري الذي يكون مستهدفاً بدعوى الإلغاء، وبين العمل المادي التنفيذي الذي يدخل في عداد المنازعات الإدارية... وقد يكون القرار الإداري ضمناً أو سلبياً عندما ترفض الجهة الإدارية أو تمتنع عن اتخاذ إجراء كان من الواجب عليها اتخاذه بحكم القانون، بمعنى أنه يتعين لقيام القرار السلبي أن يكون ثمة إلزام على الجهة الإدارية اتخاذ قرار معين، وإن تقصد إلى تحقيق آثار قانونية، ومن ثم لا يكون من القرارات الإدارية النهائية أن يختص مجلس الدولة بنظرها الأعمال المادية التي لا يقصد بها تحقيق آثار قانونية، وأن رتب عليها القانون آثار معينة، لأن هذه الآثار يكون مصدرها إرادة المشرع مباشرة لا إرادة الإدارة... " (متولي، 2025).

وفي حكم آخر قضت المحكمة الإدارية العليا بأن " ومن حيث أنه هناك استقراراً قضائياً على أن القرار السلبي لا يتحقق وجوده قانوناً في ضوء الفقرة الأخيرة من المادة 10 من قانون مجلس الدولة الصادر

بالقانون رقم 47 لسنة 1972، إلا إذا كان ثم رفض أو امتناع من قبل جهة الإدارة عن اتخاذ إجراء كان من الواجب عليها اتخاذه، وفقاً للقوانين واللوائح، الأمر الذي مؤداه أنه يلزم لكي يوجد قرار سلبي قانوناً أن يكون ثمة إلزام قانوني بأن تتخذ جهة الإدارة قراراً معيناً بقصد إحداث أثر قانوني، إلا أنها امتنعت عن اتخاذه، ومن ثم يخرج من عداد القرارات السلبية كل امتناع لجهة الإدارة عن القيام بعمل تنفيذي تلتزم قانوناً بالقيام به، انفاذا لإرادة المشرع أو انفاذا لإرادتها هي متى حولها القانون ذلك... (المحكمة الادارية العليا، الطعن رقم 10218 لسنة 56 ق.ع، جلسة 2012/03/24)

ومن ذلك يتضح أن القرار الاداري السلبي بالامتناع لا يقوم حكماً إلا إذا امتنعت الإدارة عن اتخاذ قرار بالمعنى الفني الدقيق كان واجب عليها اتخاذه وفقاً للقوانين واللوائح، فإذا كان امتناع الإدارة عن إتيان عمل مادي أو مباشرة إجراء إداري لا يرقى إلى مرتبة القرار، فإن هذا الامتناع لا يشكل قراراً سلبياً مما يجوز الطعن فيه بالإلغاء طبقاً للفقرة الأخيرة من المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة الصادر بالقانون رقم 47 لسنة 1972.

وبذلك فإن الإجراءات التمهيدية السابقة عن إصدار القرار، والتي لا تنشئ مركزاً قانونياً تخرج عن نطاق القرارات الإدارية، ولما كان القرار السلبي هو قرار إداري في الأصل، ومن ثم لا تشكل هذه الإجراءات التمهيدية قراراً سلبياً بالمفهوم الذي عنته المادة السالفة الذكر، ويترتب على ذلك عدم قبول دعوى الإلغاء بالنسبة لها لانقضاء القرار الإداري، وفي ذلك قضت محكمة القضاء الاداري بالقاهرة الدائرة الاولى بأنه "ليس كل قرار يصدر من جهة الإدارة يُعد في جميع الاحوال قراراً إدارياً، مما يختص القضاء الاداري بطلب وقف تنفيذه أو إلغائه إذ لا بدّ لتحقق وصف القرار الإداري أن يكون كذلك بحسب موضوعه، وبذلك يخرج من نطاق القرار الإداري ما يتخذ من إجراءات تمهيدية سابقة على إصدار القرار، مثل: المكاتبات التي تتضمن توجيهات معينة، أو تعليمات، ومرد ذلك إلى أن من أركان القرار الإداري رُكن المحل، وهو المركز القانوني الذي تتجه إرادة مصدر القرار إلى إحداثه، وإن الأثر القانون الذي يترتب عليه يقوم مباشرة وفي الحال، وهذا الأثر هو إنشاء حالة قانونية جديدة أو تعديل مركز قانوني قديم أو إلغائه، والإجراءات التمهيدية التي سببها صدور القرار لا يترتب عليها بذاتها إنشاء مركز قانوني أو تعديله، ولا يصح أن تكون تلك الإجراءات محلاً لدعوى الإلغاء مما يتعين معه الحكم بعدم قبولها لانقضاء القرار الاداري (متولي، 2025).

### الفرع الثاني : التمييز بين القرار السلبي والقرار ( الحكمي ) الضمني.

يستند التمييز هنا إلى (معيار مصدر التكيف القانوني للسلوك)؛ فالقرار الضمني (الحكمي) هو حالة خاصة حدد فيها المشرع نصاً وبشكل مسبق معنىً معيناً لسكوت الإدارة (سواء بالرفض أو القبول) بعد مضي مدة محددة، مما ينهي حالة الصمت بقرار "يفترضه" القانون. بينما القرار السلبي هو صمت مستمر من جانب الإدارة حيال التزام قانوني دون أن يضع المشرع نصاً يحدد دلالة هذا الصمت، مما يجعله موقفاً سلبياً قائماً ومستمراً يجوز الطعن عليه في أي وقت.

ويكاد من الصعب أحياناً التمييز بين القرار السلبي والقرار الضمني، وهناك الكثير مما يخلط بينهما، وذلك للتشابه الحاصل بينهما، فغير المتخصص يكاد لا يفرق بينهما، بحيث يتشابه القرار الضمني مع القرار السلبي في أن جهة الإدارة في كل من القرارين تلتزم الصمت، ولم تعبر عن إرادتها بشكل واضح ومعلن، أي دون إفصاح منها، وهما قرارات مفترضه، ولكن هناك ما يُميز بينهما بحيث يمكن تعريف القرار الإداري الضمني بأنه: القرار الذي يفرضه المشرع عندما لا تعبر الإدارة عن إرادتها لا بالفعل ولا بالقول، وكما يمكن تعريفه بأنه هو: " قرار يستنتج من سكوت الإدارة، يفترض المشرع في ضوء ما تكشف عنه ظروف الحال من غير إفصاح في شكل خارجي بأن الإدارة تتخذة تجاه أمر معين أو طلب ما، كما في حالة تقديم طلب أو تظلم إلى جهة الإدارة، فتصمت ولا تجيب بالقبول ولا حتى بالرفض، ويستمر السكوت فترة زمنية معينة تحدد في القانون، بانتهائها يفترض المشرع صدور قرار إداري بالرفض أو بالقبول" (الزبيدي، 2005)، وهو لا يظهر إلا عند تقديم طلب لجهة الإدارة لاتخاذ قرار معين، وهي بدورها تلتزم الصمت ولا ترد لا بالقبول ولا بالرفض، فتدخل المشرع لمعالجة هذا الصمت لاعتبارات توفير الضمانات اللازمة لحماية حقوق الأفراد، فقد نصّ المشرع على تحديد مدة معينة يحدد فيها مصير صمت جهة الإدارة لعدم ردها على طلبات الأفراد، إمّا بالقبول، أو الرفض، وفيما يتعلق بالقرار الضمني والأمثلة على ذلك

كثيره منها؛ تقديم طلب الاستقالة فتسكت جهة الإدارة عن الرد على هذا الطلب ولا تبدي رأيها بالقبول أو بالرفض، ومع استمرار هذا السكوت لفترة زمنية معينة يحددها القانون، يفترض المشرع صدور قرار بقبول الاستقالة ضمناً، وهذا ما نصّ عليه المشرع الليبي في قانون علاقات العمل رقم 12 لسنة 2010 في المادة 173، " للموظف أن يقدم استقالته من وظيفته، وتكون الاستقالة مكتوبة، ويجب البث فيها من الوحدة الإدارية خلال ستين يوماً من تاريخ تقديمها، وإلا اعتبرت مقبولة... " .

فمن النص السابق يتضح لنا جلياً أن سكوت الإدارة في عدم الرد على طلب الاستقالة لمدة حددها المشرع وهي ستون يوماً تعتبر قبولاً ضمناً للاستقالة، ويمكن أن نحدد أهم أوجه الاختلاف بين القرار الضمني والقرار السلبي، في كون القرار الضمني يستند لصمت الإدارة وسكوتها أما القرار الإداري السلبي فينشأ نتيجة لموقف الإدارة الراض أو الممتنع ، كما يعتبر موقف سكوت وصمت الإدارة في القرار الضمني مجاز بقوة القانون، على عكس رفض الإدارة وامتناعها في القرار الإداري السلبي، فهو غير مشروع لأن القانون ألزمها بإصدارها لهذا القرار، وكذلك يمكن التمييز بينهما أي: القرار الضمني والسلبي من حيث سلطة الإدارة، فسلطة الإدارة في القرار الضمني هي سلطة تقديرية فالأمر متروك لها إن شاءت أصدرت قراراً صريحاً بالموافقة على الطلب المقدم لها أو رفضه، وإن شاءت سكتت عن الرد، على عكس القرار السلبي الذي تكون فيه سلطة الإدارة دائماً مقيدة، " ولا بد من توافر شروط معينة لكي يوصف القرار بأنه ضمناً تتمثل في : تقديم طلب، و سكوت الإدارة ، ومضي المدة القانونية " ( عبد الحميد، 2022) وكذلك لا بد من توافر شروط معينة لاعتبار القرار قراراً سلبياً وهي : رفض الإدارة أو امتناعها، وأن تكون الإدارة ملزمة قانوناً بإصدار القرار، وعدم تحديد ميعاد معين للإدارة لإصدار قرارها.

ومن خلال ما سبق نلاحظ أن القرار الضمني يتفق مع القرار السلبي في وسيلة تعبير الإدارة عن إرادتها وهي السكوت وعدم الرد على طلبات الأفراد، وقد قضت المحكمة الإدارية العليا في أحد أحكامها للتمييز والتفريق بين القرار السلبي والقرار الضمني وتقول: " يتعين التفرقة بين القرار السلبي والقرار الضمني، فالقرار السلبي هو تعبير عن موقف سلبي ترفض أو تمتنع به الإدارة عن اتخاذ موقف معين في موضوع يلزمها القانون باتخاذ موقف بشأنه، أما القرار الضمني فهو: ذلك الموقف الذي تكشف ظروف الحال دون إفصاح عن أن الإدارة تتخذ حيال أمر معين أفاد هذا القرار ولا شك في ظهور القرار الضمني في أعلى صورة في حالة التظلم الوجدوبي، أو التقدم بطلب إلى الجهة الإدارية فتحجم عن الإجابة عليه، في حين أعتبر المشرع بنصّ خاص أن السكوت رفضاً أو موافقة إذا مضت مدة معينة" ( المحكمة الإدارية العليا، طعن إداري رقم 10081 لسنة 46ق الصادر في 2003/6/21 )

ونستنتج مما سبق أن المشرع عين الليبي والمصري والقضاء الإداري كلاهما قد بذلا جهداً محموداً في التمييز بين القرار الإداري السلبي وبين الأعمال المادية والقرارات الضمنية الإيجابية، وهو تمييز ضروري لإرساء دعائم القانون، ففيما يتعلق بالقرار الضمني الإيجابي، يرى الباحث أن الآلية المتبعة في التمييز بين القرار السلبي، والقرار الضمني الإيجابي في كلا التشريعين تظل آلية سلبية وقاصرة، فالقضاء يعتمد بشكل أساسي على وجود نص تشريعي صريح يقبل قاعدة السكوت، وهذا الاعتماد يجعل الحماية القضائية للفرد استثناءً تشريعياً وليس قاعدة عامة.

أما فيما يتعلق بالأعمال المادية، فيرى الباحث أن التمييز بين القرار السلبي والأعمال المادية، وإن كان واضحاً من الناحية النظرية (القرار السلبي ينتج آثاراً قانونية، بينما العمل المادي لا ينتج)، إلا أنه يُضعف من مسؤولية الإدارة في التطبيق العملي، فالقرار السلبي غالباً ما يكون نتيجة سلسلة من الأعمال المادية المتعاقسة (مثل الإهمال في إنجاز التقارير الداخلية، أو التأخير المتعمد في التوقيع)، وإن الاقتصار على محاسبة الإدارة عند ولادة القرار السلبي النهائي، وتجاهل الأعمال المادية المؤدية إليه، يسمح بضياع المسؤولية.

لذا، من الضروري أن ينظر القضاء إلى الأعمال المادية التي يثبت أنها كانت سبباً مباشراً في الامتناع كجزء لا يتجزأ من الخطأ الإداري المسبب للتعويض، ويجب أن يتحول التمييز، في الفقه والقضاء الليبي والمصري، من التركيز على شكل القرار (ضمناً أو إيجابياً أو سلبياً) إلى التركيز على جوهر الخطأ لضمان أعلى مستوى من التعويض الفعّال عن تقاعس الإدارة.

## الخاتمة:

تنتهي الدراسة بخاتمة تلخص ما تم التوصل إليه، وتعرض أبرز النتائج والتوصيات على النحو الآتي:  
أهم النتائج:

1. القرار الإداري السلبي لا ينشأ إلا إذا وجد التزام قانوني صريح يفرض على الإدارة اتخاذ موقف أو إصدار قرار، ويعد صمتها أو امتناعها في هذه الحالة بمثابة قرار إداري قابل للطعن.
2. يختلف القرار السلبي جوهرياً عن القرار الضمني؛ حيث إن الأخير يحمل دلالة حكمية تترجم الصمت كقبول أو رفض بنص القانون، في حين أن القرار السلبي هو مجرد امتناع مستمر دون اتخاذ أي موقف إيجابي.
3. يتميز القرار السلبي عن العمل المادي في كون الأول تعبيراً حكماً عن إرادة الإدارة (بالامتناع)، بينما العمل المادي سلوك أو واقعة مادية لا تهدف الإدارة من ورائها إلى إحداث مركز قانوني جديد بشكل مباشر.
4. رقابة القضاء الإداري على القرارات السلبية تتسع لتشمل التحقق من مشروعية الامتناع، ومدى توفر ركن المصلحة والصفة للمدعي، وإلزام الإدارة بإنهاء حالتها السلبية متى كان القانون يوجب عليها الحركة.

## التوصيات:

1. دعوة المشرع إلى وضع نصوص قانونية صريحة وموحدة تحدد مدداً زمنية دقيقة وصارمة يُعتبر بعدها صمت الإدارة قراراً سلبياً قابلاً للطعن، تلافياً لضياع حقوق الأفراد نتيجة طول فترة الامتناع.
2. إلزام الجهات الإدارية بتسبب قراراتها أو الإفصاح عن مبررات امتناعها فور تقديم تظلم من صاحب المصلحة، تعزيزاً لمبدأ الشفافية الإدارية.
3. توسيع سلطة القضاء الإداري في مواجهة امتناع الإدارة، بحيث لا تقتصر على إلغاء القرار السلبي فحسب، بل تمتد لتوجيه أوامر صريحة للإدارة.

## قائمة المصادر والمراجع

### أولاً: الكتب

- [1] جعفر، انس (2004). القرارات الإدارية. القاهرة: دار النهضة العربية.
- [2] العطي، جواد مطلق (2020). القرار الإداري السلبي وأحكام الطعن فيه، دراسة مقارنة (ط1). المنصورة: دار الفكر والقانون.
- [3] جمال الدين، سامي (2004). الوسيط في دعوى الإلغاء (ط1). مصر، الاسكندرية: منشأة المعارف.
- [4] حبيب، محمود ابوالسعد (بدون). القانون الإداري. القاهرة: مطبعة الايمان.
- [5] الحديثي، إيناس صابر حبيب (2025). الرقابة القضائية على القرارات الإدارية السلبية (ط1). مصر، القاهرة: المركز العربي.
- [6] الحراري، محمد عبدالله (2025). أصول القانون الإداري الليبي (ط9). ليبيا، طرابلس: دار الحكمة.
- [7] الحلو، ماجد راغب (2000). القضاء الإداري. مصر، الاسكندرية: منشأة المعارف.
- [8] الحلو، ماجد راغب (2012). القرارات الإدارية. مصر، الاسكندرية: دار الجامعة الجديدة.
- [9] هلال، إبراهيم عطية (2015). النظام القانوني للقرار الإداري السلبي (ط1). القاهرة: دار الفكر الجامعي.
- [10] الطماوي، سليمان محمد (1996). القضاء الإداري (ط7). القاهرة: دار الفكر العربي.
- [11] الطماوي، سليمان محمد (1996). الوجيز في القانون الإداري. القاهرة: دار الفكر العربي.

- [12] الطماوي، سليمان محمد (2012). النظرية العامة للقرارات الادارية (ط 7). القاهرة: دار الفكر العربي.
- [13] عبدالحفيظ، أحمد فؤاد (2018). الإدارة الإلكترونية وأثرها على القانون الإداري. الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة.
- [14] عبدالحמיד، حسني درويش (بدون). نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء. القاهرة: دار الفكر العربي.
- [15] عبدالحמיד، مفتاح خليفة (2022). القرار الإداري طبقاً لأحدث أحكام القضاء الإداري (ط1). ليبيا، بنغازي: دار الفضيل.
- [16] عبدالله، عبد الغني بسيوني (2018). النظرية العامة للقرارات الإدارية. القاهرة: دار النهضة العربية.
- [17] عبدالوهاب، محمد رفعت (2010). أصول القضاء الإداري. الاسكندرية: دار الجامعة الجديدة.
- [18] العطي، جواد مطلق محمد (2020). القرار الإداري السلبي وأحكام الطعن فيه. الاسكندرية: دار الفكر والقانون.
- [19] فوده، رأفت (1999). عناصر وجود القرار الإداري. القاهرة: دار النهضة العربية.
- [20] متولي، احمد علي ابراهيم (2025). القرارات الإدارية السلبية (ط1). الاسكندرية: دار الفكر الجامعي.
- [21] مهنا، محمد فؤاد (1978). القانون الإداري. الإسكندرية: منشأة المعارف.
- [22] ميجر، نبيل و جلال الزبيدي (2010). الاحكام العامة للسكوت في القرارات الإدارية (ط1). ليبيا، طرابلس: دار الحكمة.
- [23] وصفي، مصطفى كمال (1978). أصول وإجراءات القضاء الإداري (ط2). القاهرة: مطبعة الأمانة
- [24] الجهمي، خليفة سالم (2021). القضاء الإداري الليبي (ط3). بنغازي: دار الفضيل.
- [25] البصيصي، صلاح جبير (2017). النظرية العامة للقرار الإداري السلبي، دراسة مقارنة، (ط1). القاهرة، المركز العربي للنشر.
- ثانياً : ابحاث منشورة في مجلات علمية:**
- [26] الزبيدي، خالد(2005). القرار الإداري السلبي في الفقه والقضاء، دراسة مقارنة، مجلة الحقوق، كلية الحقوق ، جامعة الإسراء، الأردن.
- [27] الطبطبائي، عادل (1994). نشأة القرار الإداري السلبي وخصائصه القانونية، مجلة العلوم الإدارية، القاهرة، السنة السادسة والثلاثون، العدد الأول.
- [28] العززي، سعد الشثيوي (2012) . الرقابة القضائية على القرار الإداري السلبي. مجلة القضاء الإداري، العدد الأول ، السنة الأولى ، الأردن .
- ثالثاً : الرسائل العلمية والجامعية:**
- [29] دسوقي، ماهر ابراهيم محمد(2015). القرارات الادارية السلبية، دراسة مقارنة بين النظامين الوضعي والاسلامي. أطروحة دكتوراه، جامعة عين شمس، القاهرة، مصر.
- [30] الفقيه، ايمن الحسين عبدالسلام (2022).القرار الإداري السلبي دراسة مقارنة. رسالة ماجستير، جامعة المنصورة، القاهرة، مصر.
- [31] دربوك، صالح مفتاح(2016). النظام القانوني لوقف تنفيذ القرار الإداري. رسالة ماجستير، جامعة المنصورة، القاهرة، مصر.
- [32] عبدالسلام، عبدالله حمزة أحمد(2010). الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في القانون الليبي والمقارن. أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، مصر.
- رابعاً : الأحكام القضائية**  
**احكام المحكمة العليا الليبية:**

- [33] حكم المحكمة العليا، في الطعن رقم 64 /95 ق، تاريخ الجلسة 2018/10/31، مجلة إدارة القضايا، العدد35، السنة الثامنة عشر، 2019.
- [34] حكمة المحكمة العليا، في الطعن الإداري رقم 70/37 ق، تاريخ الجلسة 2025/3/5، غير منشور.
- [35] حكمة المحكمة العليا، في الطعن الإداري رقم 69/333 ق، تاريخ الجلسة 2025/1/8، غير منشور.
- [36] طعن إداري رقم 3 لسنة 2 قضائية بتاريخ 1956/11/28، قضاء المحكمة العليا ، الجزء الأول.
- [37] طعن إداري رقم 11 لسنة 13 قضائية بتاريخ 1970/6/10 ، م.م.ع ، السنة الثالثة عشر، العدد الثاني .
- [38] حكم المحكمة العليا ، طعن إداري رقم 29 /10 ق، جلسة بتاريخ 1984/4/22، مجلة المحكمة العليا، العدد الثالث، السنة الحادية والعشرون، ابريل 1985.
- [39] طعن إداري رقم 23/40ق،مجموع احكام المحكمة العليا، السنة الثالثة عشر، عدد الرابع .
- [40] طعن إداري رقم 12/13ق، مجموع احكام المحكمة العليا، السنة الثالثة، عدد الأول .
- [41] طعن إداري رقم 20 لسنة 6 ق ، السنة الثانية ، العدد الثالث.
- [42] طعن إداري رقم 41/62ق جلسة 1996/2/17 مجلة إدارة القضايا العدد الرابع، السنة الثانية، ديسمبر 2003.
- أحكام دوائر القضاء الإداري بمحاكم الاستئناف:**
- [43] طعن إداري رقم 26 لسنة 2024، تاريخ الجلسة 2024/11/27، الدائرة الإدارية محكمة استئناف جنوب طرابلس، غير منشور.
- [44] طعن إداري رقم 1 لسنة 2025، جلسة 2025/10/29، الدائرة الإدارية بمحكمة استئناف جنوب طرابلس، غير منشور.
- [45] طعن إداري رقم 21 لسنة 2023 ، جلسة 2024/3/6، الدائرة الإدارية بمحكمة استئناف جنوب طرابلس، غير منشور.
- احكام المحكمة الإدارية العليا المصرية:**
- [46] طعن إداري رقم 67769 لسنة 75 ق، تاريخ الجلسة 2025/1/22، محكمة القضاء الإداري، الدائرة الثانية عشر، غير منشور.
- [47] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 1602 لسنة 63 ق بتاريخ 2013/12/26.
- [48] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 49308 لسنة 62 ق بتاريخ 2022/3/26.
- [49] محكمة النقض المصرية، الطعن رقم 54341 لينة 76 بتاريخ 2008/2/11.
- [50] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 3068 لسنة 30 ق ع ، جلسة 1990/12/1، مكتب فني 36 ج 1
- [51] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 1202 لسنة 34 ق ع، جلسة 1991/3/30 مكتب فني 36 ج 2.
- [52] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 11920 لسنة 50 ق بتاريخ 2022/3/26.
- [53] 8 / حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 58 لسنة 4ق.ع، جلسة 1958/1/12 مكتب فني 3.
- [54] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 45 /5729 ق، جلسة 2002/5/12، الجزء الأول 2005.
- [55] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 47 /6929 ق، جلسة 2003/11/8، الجزء الأول، 2005.

- [56] حكمة المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 10218 لسنة 56 ق.ع، جلسة 2012/03/24.
- [57] طعن إداري رقم 10081 لسنة 46 ق الصادر في 2003/6/21
- خامساً: القوانين :**
- [58] قانون رقم 88 لسنة 1971 بشأن القضاء الإداري .
- [59] قانون رقم 47 لسنة 1972 بشأن مجلس الدولة .
- [60] القانون رقم (6) لسنة 2022 بشأن المعاملات الإلكترونية (ليبيا)
- [61] القانون رقم (5) لسنة 2022 بشأن مكافحة الجرائم الإلكترونية (ليبيا)

**Disclaimer/Publisher's Note:** The statements, opinions, and data contained in all publications are solely those of the individual author(s) and contributor(s) and not of **AJHAS** and/or the editor(s). **AJHAS** and/or the editor(s) disclaim responsibility for any injury to people or property resulting from any ideas, methods, instructions, or products referred to in the content.