المجلة الأردنية في القانون والعلوم السياسية

اسم المقال: الآثار القانونية المترتبة على تعليق القرارات الإدارية على شرط أو إضافتها إلى أجل
اسم الكاتب: د. نوفان منصور العجارمة، د. ناصر عبد الحليم السلامات
رابط ثابت: https://political-encyclopedia.org/library/8073
تاريخ الاسترداد: 2025/06/08 16:34 +03

الموسوعة السياسيّة هي مبادرة أكاديمية غير هادفة للربح، تساعد الباحثين والطلاب على الوصول واستخدام وبناء مجموعات أوسع من المحتوى العلمي العربي في مجال علم السياسة واستخدامها في الأرشيف الرقمي الموثوق به لإغناء المحتوى العربي على الإنترنت.
لمزيد من المعلومات حول الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political، يرجى التواصل على info@political-encyclopedia.org

استخدامكم لأرشيف مكتبة الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political يعني موافقتك على شروط وأحكام الاستخدام المتاحة على الموقع https://political-encyclopedia.org/terms-of-use

تم الحصول على هذا المقال من موقع المجلة الأردنية في القانون والعلوم السياسية جامعة مؤتة ورفده في مكتبة الموسوعة السياسيّة مستوفياً شروط حقوق الملكية الفكريّة ومتطلبات رخصة المشاع الإبداعي التي ينضوي المقال تحتها.

الآثار القانونية المترتبة على تعليق القرارات الإدارية على شرط أو إضافتها إلى أجل

د. نوفان منصور العجارمة *

د. ناصر عبد الحليم السلامات**

تاريخ تقديم البحث: ٢٠١٨/٩/٢٤م. **تاريخ القبول: ٢٠١٨/١١/٧م.**

ملخص

الأصل أن القرارات الإدارية نافذة بتاريخ إصدارها في مواجهة الإدارة، ومن تاريخ نشرها أو تبليغها (إعلانها) في مواجهة الأفراد، إلا أنه قد تتجه إرادة الإدارة إلى تعليق سريان أو نفاذ القرار الإداري على وقوع حادثة مستقبلية، هذه الحادثة قد تكون غير محققة الوقوع فتسمى شرطًا أو محققة الوقوع وتسمى آجلاً، وبالتالي فإن آثار هذا القرار مرتبطة بتحقق الشرط الذي علقت عليه أو حلول الأجل المضاف إليه بدء نفاذه.

ولمعرفة مدى نفاذ القرارات الإدارية المعلقة على شرط، وأثر الشرط على نفاذ القرار الإداري، وكذلك مدى نفاذ القرارات الإدارية المضافة إلى أجل، وأثر الأجل على بدء نفاذ القرار الإداري، فإننا وإجابة على ذلك نقسم الدراسة في هذا البحث إلى مبحثين نتناول في المبحث الأول نفاذ القرارات الإدارية المعلقة على شرط، ونخصص المبحث الثاني لدراسة نفاذ القرارات الإدارية المضافة إلى أجل.

* كلية الحقوق، الجامعة الأردنية.

** قاضي محكمة أمن الدولة.

حقوق النشر محفوظة لجامعة مؤتة، الكرك، الأردن.

The Legal Effectiveness of Subjecting the Administrative Decisions to a Condition or Adding them to Term

Dr. Nofaan Mansour Al-Ajarmah

Dr. Naser AbdelHaleem Al-Salamaat

Abstract

Originally, the administrative decisions are valid from their insuarace date against the administration, and from their publication or notification (advertising) against individuals. However, the administration's will may subject the administrative decision in its validity to the occurrence of a future incident. Such incident may not be fulfilled, which is called a condition, or fulfilled within a period, which is called added to term. Thus, the effect of such decision is subject to the fulfilment of the condition or the fulfilment of the term.

There fore, in order to understand the extent of the applicability of the administrative decisions that are subject to a condition and the effect of the condition on the administrative decisions, in addition to the extent of the applicability of the administrative decisions that are added to term and the effect of the term on the applicability of the administrative decisions, this research is divided to two sections: The first section includes the applicability of the administrative decisions that are subject to a condition, and the second one includes the applicability of the administrative decisions that are added to term.

المقدمة:

الأصل أن القرارات الإدارية نافذة بتاريخ إصدارها في مواجهة الإدارة، ومن تاريخ نشرها أو تبليغها (إعلانها) في مواجهة الأفراد، إلا أنه قد تتجه إرادة الإدارة إلى تعليق سريان أو نفاذ القرار الإداري على وقوع حادثة مستقبلية، هذه الحادثة قد تكون غير محققة الوقوع فتسمى شرطًا، أو محققة الوقوع وتسمى آجلاً.

وتعليق الإدارة لقراراتها يثير إشكالية قانونية كبيرة أثناء فترة التعليق، فهل يمكن الاحتجاج بالقرارات الإدارية أثناء فترة تعليقها على شرط أو أضافتها إلى أجل؟ أم أن نفاذ هذه القرارات – وتحقيق آثارها –يتوقف على تحقق الشرط أو الأجل؟ وهل تملك الادارة سحب أو الغاء قراراتها المعلقة على شرط أو المضافة إلى أجل أثناء فترة التعليق أو الإضافة وحتى لو مر على إصدارها أكثر من ستين يوما؟

وعليه، وللإجابة على ذلك ولمعرفة مدى نفاذ القرارات الإدارية المعلقة على شرط، وأثر الشرط على نفاذ القرار الإداري، وكذلك مدى نفاذ القرارات الإدارية المضافة إلى أجل، وأثر الأجل على بدء نفاذ القرار الإداري، سنقسم الدراسة في هذا البحث إلى مبحثين نتناول في المبحث الأول نفاذ القرارات الإدارية المعلقة على شرط، ونخصص المبحث الثاني لدراسة نفاذ القرارات الإدارية المضافة إلى أجل.

وينهض هذا البحث على المنهج القانوني المقارن، فيزاوج الطريقة الوصفية بالطريقة التحليلية، معتمدا على النصوص التشريعية والاجتهادات الفقهية والأحكام القضائية.

المبحث الأول: نفاذ القرارات الإدارية المعلقة على شرط

الشرط وصف يلحق بالالتزام[١]، ويُعرف بأنه أمر مستقبلي غير محقق الوقوع ويترتب على تحققه وجود الالتزام أو زواله، والشرط باعتباره وصفًا للالتزام قد يكون شرطًا واقفًا يترتب على تحققه وجود الالتزام، مثل التزام شخص بمنح آخر مبلغًا من المال في أداء مهمة معينة، وقد يكون الشرط فاسخًا يترتب على تحققه زوال الالتزام[٢].

(١) عالج المشرع الأردني الشرطفي المواد من (٣٩٢-٤٠٢) من القانون المدني رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٦، حيث = تنص المادة (٣٩٣) منه على: «الشرط التزام مستقبلي يتوقف عليه وجود الحكم أو زواله عند تحققه».

(٢) د. عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، الجزء الثالث، ١٩٥٨م، ص٩، د. محمد شكري سرور: موجز الأحكام العامة للالتزام في القانون المدني المصري، ١٩٩٩، دار النهضة العربية، ص١٥٢، د. سليمان مرقس: الوافي في شرح القانون المدني في الالتزامات، المجلد الرابع، أحكام الالتزام، ط.٢، القاهرة، ١٩٩٣م، ص٤٩٤.

وبذلك فإن الشرط معالج في القانون المدني ومنظمة أحكامه كونه متوقع الحدوث من الناحية الواقعية، فالشرط أمر عارض إضافي يمكن تصور الالتزام بدونه، بمعنى أنه ليس من العناصر أو الأركان الداخلة في تكوين الالتزام، أي أنه يتصور وجود الالتزام كاملاً بدون هذا الأمر المستقبل(١).

أما في مجال القانون العام وتحديدا في موضوع القرارات الإدارية ونفاذها، فلابد من دراسة مدى إمكانية تعليق نفاذ هذه القرارات على شرطٍ وأثر ذلك في مواجهة كل من الإدارة والمخاطبين بقراراتها، من حيث تحديد بدء نفاذ القرارات المعلقة، فهل هو من تاريخ إصدار تلك القرارات أم من تاريخ تحقق الشرط الذي علقت عليه؟

للإجابة على كل ذلك، لابد من تقسيم الدراسة في هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب، نتناول في المطلب الأول الشرط ومقوماته في القرار الإداري، وندرس في الثاني القرارات الإدارية التي لا تقبل تعليقها على شرط، ونخصص الثالث لدراسة أثر الشرط على نفاذ تلك القرارات.

المطلب الأول: الشرط ومقوماته في القرار الإداري

بما أن الشرط هو أمر مستقبلي غير محقق الوقوع، فهو يلحق أي إرادة ترتب أثرًا قانونيًا، بما في ذلك إفصاح الإدارة عن إرادتها المُلزمة في إطار القرار الإداري، فيمكن تعليق الآثار القانونية لهذا القرار على شرط من خلال اتجاه إرادة الإدارة إلى تأجيل نفاذ قرارها على تحقق أمر في المستقبل، كأن تصدر الإدارة قراراً بتعيين موظف في إحدى الوظائف وعلقت نفاذ هذا القرار على ثبوت صلاحيته لهذه الوظيفة خلال مدة التجربة.

وعلى ذلك فإن الشرط في القرار الإداري –وكما هو الحال في القانون المدني–أمر مستقبلي غير محقق الوقوع ويمكن تصور القرار بدونه، ويمكن أن يكون الشرط واقفًا أو فاسخًا أيضًا، فإذا كان سريان القرار الإداري متوقفًا على تحقق هذا الشرط كان الشرط واقفًا، وإذا كان زوال القرار الإداري متوقفًا على وجوده كان الشرط فاسخًا.

مما تقدم تتضح خصائص أو مقومات الشرط في القرار الإداري، فهو أمر مستقبلي وغير محقق الوقوع، وهو بالضرورة أمر عارض يمكن تصور القرار بدونه، وسوف نقول كلمة موجزة بشأن هذه الخصائص أو المقومات وكما يلي:

(١) د. إسماعيل غانم، في النظرية العامة للالتزام، الجزء الثاني، أحكام الالتزام والإثبات، مكتبة وهبه، القاهرة، ١٩٦٧، ص٢٧١ وما بعدها.

١- الشرط أمر مستقبلي ممكن الحدوث:

من الخصائص الأساسية للأمر الذي يعلق عليه القرار الإداري أو زواله أن يكون الأمر مستقبلياً، إذ بغير ذلك لا تتحقق في الشرط صفة الاحتمال أو عدم تحقق الوقوع، فلا يجوز أن يكون الشرط أمرًا ماضيا أو حاضراً، وإلا كان القرار مُنجز الأثر(١)، فإذا كان الأمر الذي علق عليه الالتزام قد وقع فعلاً انتفت حقيقة التعليق. إضافة إلى كون الشرط أمراً مستقبلياً، يجب أن يكون ممكنًا؛ لأن التعليق على المستحيل يقع باطلاً(٢).

ويترتب على ذلك أنه إذا أصدرت الإدارة قرارًا فإنه يجب أن لا يكون مُعلقًا على الماضي أو الحاضر؛ لأن القرار في هذه الحالة لا يمكن وصفه بأنه مُعلق على شرط (واقفاً كان أم فاسخاً) بل يكون قرارًا مُنجز الأثر، إضافة إلى ذلك يجب أن يكون القرار في حال كان مُعلقاً على شرط أن يكون هذا الشرط ممكنًا، فإذا عُلق على أمر مستحيل الوقوع فإن الالتزام المُعلق عليه يكون معدومًا إذا كان الشرط واقفًا، ويكون الالتزام بسيطًا غير مُعلق زواله على شرط إذا كان الشرط فاسخًا(٣).

فإذا أصدرت الإدارة قرارًا بتعيين شخص في وظيفة معينة وعلقت نفاذ هذا القرار على اجتياز امتحان المسابقة التي تم تخصيصها لشغل هذه الوظيفة، فإن هذا القرار يكون مُعلقًا على شرط إجتياز الامتحان، والذي يمكن أن يتحقق في هذا الشخص أو لا (٤).

وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأن «حسن السمعة هو من الصفات المطلوبة في كل موظف عام إذ بدون هذه الصفة لا تتوافر الثقة والطمأنينة في شخص الموظف العام مما يكون له أبلغ الأثر على المصلحة العامة، وهو على هذا الوجه شرط صلاحية لتولي الوظائف العامة وشرط

(١) تنص المادة (٣٩٣) من القانون المدني الأردني بأن (الشرط التزام مستقبل). كما تنص المادة (٣٩٥) من القانون ذاته على: (التصرف المعلق هو ما كان مقيداً بشرط غير قائم او بواقعة مستقبلية ويتراخى أثره حتى يتحقق الشرط وعندئذ ينعقد سببا مفضيا إلى حكمه)).

(٢) تنص المادة (٣٩٦) من القانون المدني الأردني على: ((يشترط لصحة التعليق أن يكون مدلول فعل الشرط معدوما على خطر الوجود لا متحققاً ولا مستحيلاً))، كما تنص المادة (٣٩٧) من القانون ذاته على: ((يبطل التصرف إذا علق وجوده على شرط مستحيل....)).

(٣) د. محمد السناري، نفاذ القرارات الإدارية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوارة، جامعة عين شمس، ١٩٨١، ص٢٧٧.

(٤) انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (١١٧٤)، لسنة ٨ق، الصادر بتاريخ ١٩٦٥/١٢/١٢م، المجموعة، ص١٣٨.

للاستمرار في شغلها...»[1].

٢- الشرط أمر عارض

يتصف الشرط في القرارات الإدارية بأنه أمر عارض، إذ يتصور وجود القرار بدون هذا الشرط، لعلة أن الشرط لا يدخل ضمن عناصر القرار الإداري؛ لأنه وصف يلحق بالقرار بعد تكونه.

فمثلاً تستطيع الإدارة أن تجري امتحانات تنافسية بين عدة أشخاص، وعلى ضوء النتائج في تلك الاختبارات أن تصدر قرارًا بتعيين الشخص الذي حصل على أعلى الدرجات لشغل وظيفة معينة، ففي هذه الحالة لم تُصدر الإدارة قرارًا معلقًا على شرط واقف، وإنما كان قرارها منجز الأثر؛ لأنه جاء بعد ظهور نتائج الامتحانات التنافسية بين المتقدمين، في حين أنها تستطيع أن تصدر قرارًا لتعيين الشخص نفسه لشغل ذات الوظيفة إلا أنها علقت نفاذ هذا القرار على اجتياز الاختبار الذي وضعته لشغل مثل هذه الوظيفة، ففي الحالة الأخيرة كان قرار الإدارة مُعلقًا على شرط بعكس الحالة الأولى التي كان فيها القرار مُنجز الأثر، وهذا المثال يوضح إمكانية تصور وجود القرار الإداري دون وجود شرط الفاسخ أو الواقف، وبذلك تتضح الصورة من أن الشرط هو أمر عارض اضافي يمكن تصور الالتزام بدونه.

٣- أن يكون الشرط مشروعاً

يجب أن يكون الشرط المُعلق نفاذ القرار الإداري عليه مشروعًا وغير مخالف للنظام العام أو الآداب، فإذا كان الشرط غير مشروع أو أنه خالف النظام العام أو الآداب، فإن القاعدة العامة في هذا الشأن هي بناء القرار الإداري سليمًا مع بطلان الشرط الذي اقترن به، وذلك في حالة مطابقة القرار الإداري للقانون موضوعًا، وكذلك يجب أن يكون الغرض من هذا القرار هو تحقيق الصالح العام[2].

أما اذا كان الشرط غير المشروع الذي عُلق نفاذ القرار عليه هو الدافع الرئيس لإصدار هذا القرار أو كان هذا الشرط غير المشروع مخالف للنظام العام، بحيث لم تكن الإدارة لتصدر هذا القرار لولا الشرط الذي اقترن به، فإن القاعدة في هذا الشأن يجب التفرقة بين حالة ما إذا كانت الإدارة مُلزمة أو غير مُلزمة بإصدار مثل هذا القرار، فإذا كانت الإدارة غير مُلزمة بإصدار مثل هذا القرار المقترن بمثل

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (١٥٨٧)، لسنة ١٠ق، جلسة ١٩٦٦/١٢/٢٤م، المجموعة، ص٤٧٨. وحكمها في الطعن رقم (٣٨٠)، لسنة ٨ق، جلسة ١٩٦٧/٢/١٢م، المجموعة، ص٦٢١. وحكمها في الطعن رقم(٤٧٨)، لسنة ١ق، جلسة ١٩٦٧/٢/١٨م، المجموعة، ص٦٢٧.

(٢) د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، –دراسة مقارنة، ط٧، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠٠٦، ص٥٣٣.

هذا الشرط فإنه يبطل القرار الإداري لاقترانه بشرط غير مشروع أو مخالف للنظام العام، أما إذا كانت الإدارة مُلزمة قانونًا بإصدار مثل هذا القرار فإن القاعدة العامة هي التي تطبق، أي أن القرار صحيح والشرط باطل[١].

المطلب الثاني: القرارات الإدارية التي لا تقبل تعليقها على شرط

القرارات الإدارية باختلاف أنواعها وتقسيماتها يمكن أن تُعلق على شرط، إلا أن جانباً من الفقه ذهب إلى أن هناك بعض القرارات لا تقبل أن تُعلق على شرط بسبب طبيعتها، وهي:

١- الأنظمة:

ذهب أصحاب هذا الاتجاه إلى أن القواعد العامة التي تضعها الأنظمة (أو اللوائح) باعتبارها مُتضمنة لحكم مجرد لا يمكن أن تُعلق على شرط، فهي إما موجودة أو غير موجودة، وسندهم في ذلك أن تدخل الإدارة بعمل معين في الحالات التي يعلق عليها المشرع بعض الآثار الواردة في بعض القوانين، فهو يُعد من وجهة نظرهم تفويضًا من المشرع، ولا يعتبر تدخل الإدارة في مثل هذه الأحوال – من وجهة نظرهم–شرطاً عُلقت عليه الآثار القانونية للقرار التنظيمي (اللائحي). وضربوا على ذلك مثالاً بأن القانون إذا نص على حرمان الأجانب من مزاولة اختصاص معين إلا بترخيص من سلطة الإدارة، فإن الإدارة تعتبر قد فوضت من جانب المشرع في الخروج على قاعدة الحرمان الواردة في القاعدة العامة[٢].

وفي حقيقية الأمر أن هذا القول لا سند له من الواقع أو القانون فالقاعدة العامة يمكن أن تُعلق على شرط فاسخ أو واقف، وإن كان هذا نادر الوقوع عملاً، ولكن إذا تحققت دواعيه فهو امر مشروع، وقد طبق القضاء ذلك في القرارات التنظيمية العامة الخاصة بشؤون الموظفين إذا ما رتبت أعباء مالية على الدولة، إذ يجوز أن تُعلق على شرط وجود توفر المخصصات المالية أو موافقة مجلس الأمة عن طريق قانون الموازنة العامة، فلا تطبق القاعدة إلا إذا تحقق الشرط الذي عُلقت عليه[٣].

إضافة إلى ما تقدم نجد نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٨٢) لسنة ٢٠١٣ وتعديلاته نص في المادة (٤٣) على أنه: «يشترط فيمن يعين في أي وظيفة أن يكون: «.... جـ–سالمًا من الأمراض والإعاقات البدنية والعقلية التي تمنعه من القيام بأعمال الوظيفة التي سيعين فيها بموجب قرار من

(1) (G.) Vedel, Droit administratif, Paris ,P.198.

(2) (M.) Stassinopolous, Traitè des actes administratifs, 1954, P. 90.

(٣) د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق، ص٥٣٤-٥٣٥.

المرجع الطبي المختص...».

إذ يلاحظ أن هذا النظام قد قرن أو علق قرار التعيين في الوظيفة العامة بتوافر جملة من الشروط منها سلامة الشخص الذي سيتولى هذه الوظيفة من الأمراض والإعاقات البدنية والعقلية، فبعد استيفاء باقي شروط التعيين في الوظائف العامة، وتقديم الاختبارات التنافسية، فإن الإدارة تصدر قرارها بتعيين الشخص الذي انطبقت عليه الشروط، وتطلب منه مراجعة اللجنة الطبية المختصة لإحضار تقرير طبي يفيد بأنه لائق صحياً لإشغال هذه الوظيفة، وبالتالي فإن هذا النظام قد علق قرار التعيين على شرط واقف، وهو صلاحية الشخص بدنيًا وعقليًا لشغل الوظيفة.

٢- القرارات المتعلقة بحالة الأشخاص:

القرارات الإدارية التي تتعلق بحالة الأشخاص لا يمكن أن تقترن بشرط سواءٌ أكان فاسخًا أم واقفًا، ومنها القرارات الخاصة بمنح الجنسية، أو قرارات التعيين والترقية والعزل بالنسبة للموظفين، على اعتبار أن هذه القرارات تتعلق بحالة الأشخاص، وبالتالي فهي واجبة النفاذ فورًا، ولا يجوز أن تُعلق على شرط وذلك ضمانًا لاستقرار المعاملات.

ومع ذلك وحتى لو كانت الاعتبارات المتقدمة تقتضي في معظم الحالات السابقة، غير مُعلقة على شرط، فإن دواعي المصلحة العامة قد تؤدي على سبيل الاستثناء إلى تعليق بعض القرارات -وإن كانت تتعلق بحالة الأشخاص-على شرط، وقد استقر الاجتهاد القضائي الإداري على ذلك حيث قضت محكمة القضاء الإداري المصرية بأنه: «إن قضاء فترة الاختبار على ما يرام هو شرط الصلاحية للبقاء في الوظيفة وهو شرط مقرر للمصلحة العامة ويجري أعماله طول فترة الاختبار، ومن ثم فإن مصير الموظف مرهون بتحقق هذا الشرط، فإذا اتضح عدم لياقته قبل انقضاء هذه الفترة ساغ فصله، ولا يعد الفصل في هذه الحالة من قبيل الفصل التأديبي لانتفاء هذه الصفة عنه، ولا من قبيل أسباب انتهاء خدمة الموظف لخروجه عن عداد هذه الأسباب بل يقع نتيجة تخلف شرط من الشروط المعلق عليها مصير التعيين...»[1].

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (٢٧٢)، لسنة ٧ق، جلسة ١٩٦١/٦/٢٤م، المجموعة، ص١٣٠٨. وحكمها في الطعن رقم (٤٨٧)، لسنة ١٠ق، جلسة ١٩٦٧/٢/٢٨م، المجموعة، ص٦٢٧. وحكمها في الطعن رقم(١٣٩٤)، لسنة ٨ق، جلسة ١٩٦٧/١٠/٢٢م، المجموعة، ص٢١. وحكمها في الطعن رقم (١٠١٦)، لسنة ٧ق، جلسة ١٩٦٥/٣/٧م، المجموعة، ص٨٤٣.

وجاء في حكم محكمة العدل العليا الأردنية بأنه: «تشترط المادة ٦/هـ من نظام موظفي الجامعة الأردنية رقم (١٨) لسنة ١٩٧٨م الذي يطبق على موظفي جامعة العلوم والتكنولوجيا استنادًا لنص المادة (٤) من قانون جامعة العلوم والتكنولوجيا رقم (٣١) لسنة ١٩٨٦م أن يكون سليمًا من الأمراض والعاهات البدنية والعقلية التي تمنعه أو تعوقه عن القيام بواجبات وظيفته وذلك بموجب تقرير من المرجع الطبي... وبما أن الثابت من تقرير اللجنة الطبية العليا بجامعة العلوم والتكنولوجيا أن العجز في كلتا أذني المستدعية يصل إلى ٦٠-٧٠% وأن هذا العجز قد انعكس على عملها وعلى قدرتها على الاستيعاب والتركيز، كما أشارت إلى ذلك عميدة كلية التمريض المسؤولة عن المستدعية بكتابها الموجه لرئيس الجامعة، فإن قرار الاستغناء عن خدمات المستدعية يكون قد صدر إعمالاً لنصوص القانون ومقتضياته وبالتالي فإن أسباب الطعن لا ترد عليه، والدعوى حقيقة بالرد»[١].

٣- القرارات الادارية السلبية[٢]:

القرار السلبي هو رفض السلطات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقًا للقوانين والأنظمة [٣]، وبالتالي فإن هذا النوع من القرارات لا يقبل بحكم طبيعتها أن تقرن بشرط لم يصدر عن الإدارة قرارٌ صريحٌ، ولما كان تعليق القرار على شرط يجب أن يكون صريحًا فإن القرارات السلبية بحكم طبيعتها لا تقبل التعليق على شرط.

إذ لا يتصور أن يُعلق شرط على قرار الإدارة بسكوتها أو امتناعها عن ترقية موظف، أو سكوتها أو امتناعها عن منح ترخيص لمحل في منطقة معينة، ذلك أن سكوت الإدارة أو امتناعها في مثل هذه القرارات لا يمكن أن يقترن بشرط واقف أو فاسخ.

(١) حكم محكمة العدل العليا في الدعوى رقم (١٩٩٧/١٠٠)، المجلة القضائية، الصادر بتاريخ ١٩٩٧/٧/٢٢م، ص٦٩٨.

(٢) للمزيد حول القرارات الإدارية السلبية انظر: د. شعبان سلامة، القرار السلبي – دراسة مقارنة، الدار الجامعية الحديثة، القاهرة، ٢٠١٢، ص١٦٠ وما بعدها.

(٣) تنص الفقرة (هـ) من المادة (٨) من قانون القضاء الاداري رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٤ على: في حال رفض الجهة المختصة اتخاذ القرار أو امتناعها عن ذلك تبدأ مدة الطعن بعد انقضاء ثلاثين يوماً من اليوم التالي لتاريخ تقديم المستدعي طلباً خطياً لتلك الجهة لتتخذ ذلك القرار.

المطلب الثالث: أثر الشرط على نفاذ القرار الإداري

لم يضع المشرع الأردني تعريفاً للقرارات الإدارية، التي تختص محاكم القضاء الإداري بنظر المنازعات المتعلقة بها، حيث استخدم المشرع في المادة (٥) من قانون القضاء الإداري رقم (٢٧) لسنة٢٠١٤ عبارة (القرارات الإدارية) دون أي تحديد، ولذا فإن وضع تعريف لمفهوم القرار الإداري أصبح واجبا ملقى على عاتق القضاء.

وقد استقر القضاء الإداري على تعريف القرار الإداري بأنه إفصاح الإدارة عن أرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين والأنظمة بقصد إحداث اثر قانوني بإنشاء أو إلغاء أو تعديل مركز قانوني معين متى كان ذلك ممكناً وجائز قانوناً[١].

والأصل نفاذ القرارات الإدارية من تاريخ صدورها، إلا أن هذه القاعدة لا تصدق على إطلاقها إلا في حالة القرارات البسيطة، أما القرارات المُعلقة على شرط فإن نفاذها وتحقق آثارها مرهون بتحقق الشرط الذي عُلق عليه القرار، وإن كانت الشروط واقفة أو فاسخة فإن معظم الشروط في القرارات الإدارية هي شروط واقفة تؤدي إلى تأجيل أثر القرار حتى يتحقق الشرط، والأصل أنه إذا ما عُلق القرار الإداري على شرط سواءً أكان واقفاً أم فاسخًا فإن الشرط يجب أن يكون مشروعًا، فإذا كان الشرط غير مشروع بطل الشرط وبقي القرار سليمًا منتجًا لآثاره، إلا إذا كان الشرط هو الدافع الرئيسي للقرار وهي مسألة موضوعية يقدرها القاضي في كل حالة على حدة.

وترتيبًا على ذلك فإنه يجوز تعليق القرار الإداري على شرط واقف أو فاسخ، وتحقق آثارها يكون مرهونًا بتحقيق الشرط الذي عُلق عليه ذلك القرار وبهذا أخذ القضاء الإداري الأردني إذ يعتبر الشرط ملزماً للإدارة حيث تقول محكمة العدل العليا بهذا الشأن ((..أن المعلق على شرط لا يتحقق إلا بتوفر الشرط. وبما أنه لم يرد في الأوراق ما يفيد تنفيذ هذين الشرطين فإن الشركة المستأنفة لا تعتبر متنازلة عن حقها بالطعن..[٢])) وقضت أيضاً ((.أن طلب استرداد الحقوق التقاعدية المعلق عل شرط لا يعتبر مسقطا للحقوق التقاعدية في حالة تخلف هذا الشرط عملا بقاعدة المعلقع لشرط لايثبت الابثبوت

(١) انظر: حكم محكمة العدل العليا في الدعوى رقم ١٩٩٠/٣٧، تاريخ ١٩٩٠/٧/٨-منشورات مركز عدالة، وحكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، السنة ١١ بند ٥٤ ص ٤٣٥. وحكمها في الطعن رقم ٣٤١٣ لسنة ٣٤ ق تاريخ ١٩٨٦/١١/٢٦، ج١، بند٢٧، ص١٩١. وحكم محكمة القضاء الإداري المصرية الصادر بتاريخ ١٩٨٢/١/٢٤، في الدعوى رقم ٦٩٤، للسنة القضائية ٢٤ ق، الموسوعة الإدارية الحديثة، ج١٩، ص٤٣٤

(٢) حكم محكمة العدل العليا في الدعوى رقم ١٩٨٥/٩٤ تاريخ ١٩٨٥/١١/١٣- منشورات مركز عدالة.

الشرط...))[١] .

وفي الأحوال كلها، يجب التمييز بين الشرط الإرادي المحض والشرط الإرادي البسيط، فالشرط الإرادي المحض هو الشرط الذي يتوقف على إرادة مصدر القرار[٢]، وهذا يجب استبعاده تماماً فلا يتصور أن يترك لمصدر القرار صلاحية تطبيق أو نفاذ قراراته حسب رغبته، فهذا يشكل إجراءً تعسفيًا لا يتفق مع احكام القانون، أما الشرط الإرادي البسيط أو الشرط العرضي فإنه يمكن قبول تعليق نفاذ القرار الإداري عليه، إلا إذا كانت سلطة مُصدر القرار مقيدة، فلا يتصور إضافة شرط في مثل هذه الحالة كون هذا الشرط يتعارض مع نص القانون الذي قيد هذه السلطة.

أما إذا كانت سلطة الإدارة تقديرية فإن الشرط الواقف يدخل في اعتبارات الملاءمة في مثل هذه الحالة والتي على ضوئها يتم اتخاذ القرار، فقد يتراءى له عدم ملاءمة القرار إلا عند تحقق واقعة معينة مثلاً، ولا بد أن تكون طبيعة الشرط مشروعة في حد ذاتها، فكما هو الحال في القانون الخاص لا يمكن النص على شرط يخالف النظام العام أو الآداب، فلا يجوز أن يخالف الشرط قواعد المشروعية التي تخضع لها الإدارة، وإذا كانت القاعدة التي أقرها الفقه والقضاء هي إمكانية تعليق القرار الإداري على شرط فاسخ أو واقف فإن هذه الإمكانية تختلف بحسب طبيعة القرار فيما إذا كان تنظيميًا أم فرديًا.

أولاً: الشرط في القرارات التنظيمية (أو اللائحية).

القرارات الادارية التنظيمية وتتضمن قواعد عامة مجردة، تنطبق على عدد غير محدد من الأفراد، متى توافرت فيهم شروط معينة، وهي لا تستنفد موضوعها بمجرد تطبيقها، بل تظل صالحة للتطبيق على كل من يستوفى شروط تطبيقها، كالأنظمة والتعليمات، فهي تطبيق على الحالات المماثلة كافة ولا تستنفد مضمونها بمجرد تطبيقها، فالمهم في وصف قرار ما بأنه لائحي أو تنظمي، هو أنه لا يتوجه بأحكامه لفرد أو أفراد محددين بذواتهم وأسمائهم[٣].

والقاعدة العامة هي نفاذ القرارات الإدارية التنظيمية من تاريخ صدورها من الجهة الإدارية، إلا أن هذه القاعدة لا تصدق على إطلاقها إلا بالنسبة للقرارات الناجزة او غير المُعلقة على شرط، فالقرارات المُعلقة على شرط سواءً أكان شرطًا واقفًا أم فاسخًا فإن نفاذ هذا النوع من القرارات وتحقق آثاره يتوقف على تحقق الشرط، وبهذا أخذ القضاء الإداري خصوصًا فيما يتعلق بالقرارات التنظيمية الصادرة في

(١) حكم محكمة العدل العليا في الدعوى رقم ١٩٧٢/١١٠، مجلة نقابة المحامين تاريخ ١٩٧٣/١/١، ص ١٧٠.

(٢) د. عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، المرجع السابق، ص٤٣ وما بعدها.

(٣) د. محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الاداري، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت ٢٠٠٥، ص٤٨٤.

شؤون الموظفين[1].

ثانيًا: الشرط في القرارات الفردية.

القرارات الفردية هي التي تصدر بصدد فرد معين بالذات أو أفراد معينين بذواتهم، أو حالة أو حالات معينة، بحيث تستنفد موضوعها بمجرد تطبيقها، فالقرار الفردي ينشئ مركزا قانونياً خاصاً لفرد معين أو أفرادٍ معينين بالذات ويتميز بطابع الخصوصية، ومثاله القرار الصادر بتعيين شخص معين في إحدى الوظائف، والقرار الصادر بسحب ترخيص ولا يغير من صفة القرار الفردي أن يتعلق بعدد كبير من الأفراد طالما أن هؤلاء الأفراد محددون بأسمائهم وأشخاصهم، وعلى ذلك فالقرار الصادر بفصل مجموعة معينة من الطلبة، مهما كبر عددهم، يعتبر قراراً فردياً وليس تنظيمياً.

ويجوز للإدارة أن تعلق قراراتها على شرط واقف، على أن يكون الشرط مشروعًا، وأن تهدف الإدارة من تعليقه على الشرط تحقيق المصلحة العامة ومصلحة المرافق العامة، ونفاذ هذا النوع من القرارات وتحقق آثارها يكون مرهوناً بتحقق الشرط الذي عُلق عليه القرار، وقد أجمع شراح القانون الإداري على أن أغلب الشروط في القرارات الإدارية هي شروط واقفة تؤدي إلى تأجيل آثار القرار حتى يتحقق الشرط[2]، وقد أخذ بذلك القضاء الإداري [3].

فقرار تعيين الموظف تحت التجربة لمدة معينة هو قرار مُعلق على شرط فاسخ مفاده ثبوت صلاحيته للبقاء في الوظيفة، وأثر ذلك نفاذ القرار الإداري منذ صدوره ما لم يتحقق الشرط الفاسخ.

وإذا كانت القاعدة أن تعليق القرار الإداري على شرط سواء أكان واقفًا أم فاسخًا لا أثر له على وجود القرار ذاته، إلا أن أثره يقتصر على سريان القرار، وذلك لأن هذا الشرط –فاسخًا أم واقفًا–لا يعتبر عنصرًا من عناصر الوجود القانوني للقرار الإداري، وإنما يقتصر أثره فقط على تأجيل سريانه إذا كان

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم (٣٩٩)، لسنة ٨ق، الصادر بتاريخ ١٩٦٧/٤/٣٠، المجموعة، ص٩٧٢. وحكمها في الطعن رقم (١٣٦٤)، لسنة ١٨ق، الصادر بتاريخ ١٩٧٦/١/١١م، المجموعة، ص٢٠. وحكمها في الطعن رقم (١٠٠٠)، لسنة ٤ق، الصادر بتاريخ ١٩٥٩/١/١٧م، المجموعة، ص٦٥٣. وحكمها في الطعن رقم (١٧٠١)، لسنة ٦ق، الصادر بتاريخ ١٩٦٢/٦/٢٤، المجموعة، ص١١٣٥.

(٢) د. محمود حلمي، سريان القرار الإداري من حيث الزمان، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ١٩٦٢، ص٣٣٢.

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم (١٠٦١)، لسنة ٧ق، الصادر بتاريخ ١٩٦٦/١١/١٣م، مجموعة المحكمة في ١٥سنة، الجزء الثالث، ص٢٦٤.

الشرط واقفًا، أو إنهاء هذا السريان إذا كان الشرط فاسخًا [١]. وموضوع الشرط لا يخرج عن أحد الفرضين التاليين اما تحقق هذا الشرط او عدم تحققه.

الفرض الأول: في حال تحقق الشرط.

يترتب على تحقق الشرط الواقف بدء سريان القرار الإداري ويترتب على تحقق الشرط الفاسخ انتهاء سريانه، بمعنى أنه إذا تحقق الشرط الواقف سرى القرار من وقت نفاذه وليس من تاريخ تحقق الشرط.

وقد انقسم الفقه حول الأثر الرجعي للقرارات الإدارية المُعلقة على شرط الى اتجاهين:

الاتجاه الأول يرى جواز ذلك، واعتمد هذا الجانب من الفقه على إرادة الجهة الإدارية مُصدرة القرار، فقد ذهبوا إلى أنه قد تتجه إرادة الجهة مُصدرة القرار إلى ترتيب آثار تحقق الشرط من تاريخ صدور القرار وليس من تاريخ تحقق الشرط، أي أن يكون للشرط –فاسخًا أم واقفًا– أثر رجعي، فإذا تحقق الشرط الواقف سرى القرار من وقت صدوره وليس من تاريخ تحقق الشرط، ولهذا لا يكون محلاً لبحث إرجاء أثر القرار، إلا أنهم وضعوا استثناءً على هذا الأصل، وذلك في حالة أن طبيعة الشرط قد تستعصي على الأثر الرجعي، واستندوا في رأيهم إلى أن الإدارة قد تصدر قرارًا بتعيين شخص في إحدى الوظائف العامة وعلقت نفاذ هذا القرار على موافقة البرلمان على قانون الموازنة العامة، فإذا وافق البرلمان على المخصصات المالية اللازمة لهذه الوظيفة، فإنه لا يجوز ترتيب أثر رجعي على تحقق هذا الشرط؛ لأنه في حال ترتيب الأثر الرجعي فإن الإدارة تكون مُلزمة بدفع راتب هذا الموظف من تاريخ صدور قرار التعيين، وهي لا تستطيع ذلك لعدم وجود الاعتماد اللازم من تاريخ صدور قرار التعيين[٢].

أما الاتجاه الثاني فيرى عدم إجازة الأثر الرجعي للشرط سواء أكان فاسخًا أم واقفًا في مجال الوظيفة العامة، لأن ترتيب الإدارة أثرًا رجعيًا على تحقق الشرط –سواءً أكان واقفًا أم فاسخًا–يؤدي إلى نتائج لا يمكن التسليم بها، وتخالف المنطق القانوني السليم، فمثلاً إذا أصدرت الإدارة قرارًا بتعيين شخص في وظيفة معينة وعلقت نفاذ هذا القرار على شرط استقالة شاغل تلك الوظيفة، فإن ترتيب أثر رجعي على تحقق الشرط سوف يؤدي إلى نتائج شاذة تتمثل في الآتي[٣]:

---

(١) د. محمد البيدق، نفاذ القرارات الادارية وسريانها في حق الأفراد، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ٢٠٠٢ ص٢٠٤ وما بعدها.

(٢) د. عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، المرجع السابق، ص٤٣ وما بعدها، د. محمد ماهر أبو العينين: ضوابط مشروعية القرارات الإدارية وفقًا للمنهج القضائي، الكتاب الثاني، بدون سنة نشر، بدون دار نشر، ص٣٣٠–٣٣١.

(٣) د. محمد السناري، نفاذ القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص٢٨٩.

١- إن هذا الشخص يعتبر شاغلاً للوظيفة من تاريخ صدور قرار التعيين وليس من تاريخ تحقق الشرط وهو خلو الوظيفة، ومعنى ذلك أن الإدارة في هذه الحالة تلتزم بدفع راتب ذلك الموظف من تاريخ صدور قرار التعيين، وهذا لا يمكن أن يحدث نظرًا لأنه لا يوجد لدى الإدارة مخصصات مالية تستطيع بواسطتها دفع راتبه، إضافة إلى أنه لم يقم بعمل يستحق عليه ذلك الراتب.

٢- إنّ ترتب الأثر الرجعي في هذه الحالة معناه أنه في فترة معينة كان يشغل هذه الوظيفة شخصان في وقت واحد، أحدهما الشخص الذي كان معينًا فيها أصلاً واستقال، والثاني الشخص الذي كان قرار تعيينه مُعلقًا على استقالة الأول، وهذا ما يأباه المنطق القانوني السليم.

وكذلك الحال بالنسبة للقرارات الإدارية المُعلق نفاذهاعلى شرط فاسخ في الوظيفة العامة فإن الرجعية سوف تؤدي إلى نتائج غير سليمة، فمثلا صدور قرار تعيين شخص في وظيفة معينة معلق على شرط فاسخ وهو حضور شاغل الوظيفة الأصلي من الخارج، ففي مثل هذه الحالة يتوجب على الإدارة في حال حضور شاغل الوظيفة الأصلي أن تسترد المبالغ التي دفعتها للموظف الذي عُلّق تعيينه على هذا الشرط، وهذا لا يجوز؛ لأن هذا الموظف قد حصل على راتبه مقابل عمل قام به، إضافة إلى أن القرارات التي أصدرها هذا الموظف قبل تحقق الشرط الفاسخ تعتبر قرارات غير سليمة، نظراً لصدورها من شخص غير مختص باعتباره –طبقًا للأثر الرجعي– لم يكن معينًا في هذه الوظيفة، وهذا يؤدي بالنتيجة إلى عدم استقرار الاوضاع والمراكز القانونية(١).

الفرض الثاني: في حال عدم تحقق الشرط

يقوم الشرط الواقف على واقعة يستلزم تحققها تطبيق القرار، فإن القرار الإداري لا يبدأ في السريان، إلا إذا تحقق هذا الشرط، أي أن سريان القرار المُعلق على شرط واقف مرهون بتحقق هذا الشرط، أما في حالة الشرط الفاسخ، فإذا لم يتحقق فإن القرار الإداري يبقى ساريًا.

وتطبيقاً لذلك ذهبت المحكمة الإدارية العليا المصرية في أحد أحكامها: «... ومدة الاختبار هذه هي فترة زمنية فعلية أراد الشارع أن يظل الموظف خلالها تحت رقابة الحكومة وإشرافها لإمكان الحكم على مدى صلاحيته للقيام بالعمل الحكومي المسند إليه بما يستتبعه من مسئوليات وما يتطلبه من استعداد وتأهيل خاصين لاتصاله بالمرافق العامة، ويؤكد ضرورة قضاء هذه المدة بصفة فعلية تحت رقابة الحكومة ما نصت عليه المادة (١١) من المرسوم الصادر في ١٢ من يناير١٩٥٣م

(١) د. محمد السناري، المرجع السابق، ص٢٩٠.

باللائحة التنفيذية للقانون رقم (٢١٠) لسنة ١٩٥١م نهائيًا باتًا، بل إن بقاءه في الوظيفة بعد تعيينه فيها يكون منوطًا بقضائه فترة الاختبار على ما يرام، أي أن موقف الموظف المعين تحت الاختبار هو موقف وظيفي معلق أثناء تلك الفترة، إذ لا يستقر وضعه القانوني في الوظيفة إلا بعد قضاء فترة التعليق وانحسام موقف الموظف بقرار من الجهة الإدارية من حيث الصلاحية للبقاء فيها أو عدمها...»[١].

وكذلك أوضحت المحكمة الإدارية العليا أثر عدم تحقق الشرط على سريان القرار الإداري في حكم لها جاء فيه: «أنه يكفي لصحة القرار أن يثبت عدم الصلاحية للعمل خلال فترة الاختبار، إذ بذلك يتخلف شرط من الشروط المعلق عليها مصير تعيين الموظف خلال الفترة المذكورة وهو صلاحيته للنهوض بأعباء الوظيفة...»[٢].

وقضت أيضًا بأنه: «أن التعيين تحت الاختبار إنما شرع لمدة محددة يكون مصير الموظف فيها معلقًا بحيث لا يستقر وضعه في الوظيفة إلا بعد ثبوت صلاحيته للبقاء فيها والنهوض بتبعاتها مدة الاختبار...»[٣].

وبنفس الاتجاه قضت محكمة العدل العليا بالقول: «.. إذا لم يصدر قرار تثبيت المستدعية في الخدمة قبل أن تنتهي فترة التجربة في ١٩٩٩/١٢/٢م، فإن من حق المستدعى ضده اعتبار خدمتها منتهية حكمًا استنادًا لأحكام المادة (١٢/أ) من النظام المشار إليه (نظام الموظفين الإداريين رقم ١٥ لسنة ١٩٩٨م) وتعديلاته التي تنص على أن: مع مراعاة أحكام الفقرة (٥) من هذه المادة يعين الموظف تحت التجربة لمدة سنتين قابلة للتجديد لمدة مماثلة ويتم تقييمه كل سنة... على أن ينظر في أمر تثبيته أو عدمه قبل شهرين من نهاية مدة التجربة بقرار من المرجع المختص.. إذا لم يصدر قرار بتثبيته فتعتبر خدمته منتهية حكمًا»، هذا وقد استقر الفقه الفرنسي في شأن قرار التعيين على أنه قرار فردي مقترن بشرط فاسخ، هو رفض من جانب الموظف المعين[٤].

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (٨٢)، لسنة ٤ق، جلسة ١٩٥٩/٦/٢٧، المجموعة، ص١٥٩٦.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (١١١٩)، لسنة ١٠ق، جلسة ١٩٦٦/١٢/٢٤، المجموعة، ص٤٦٧. وحكمها في الطعن رقم (٨٢٠)، لسنة ١١ق، جلسة ١٩٦٧/١/٢٨، المجموعة، ص٥٧٢. وحكمها في الطعن رقم(٦٣٦)، لسنة ١٠ق، جلسة ١٩٦٧/٢/٤، المجموعة، ص٥٨٥.

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (١١١٢)، لسنة ١١ق، جلسة ١٩٦٧/٤/٢٣، المجموعة، ص٩٤٢.

(٤) حكم محكمة العدل العليا في الدعوى رقم (٢٠٠٠/٢٦)، المنشور في مجلة نقابة المحامين، ٢٠٠٠، ص٣٥٦. وبنفس المعنى حكمها في الدعوى رقم (٢٠٠٥/٢٤٠) الصادر بتاريخ ٢٠٠٥/١٠/١٨-منشورات مركز عدالة. وحكمها في الدعوى رقم (٢٠٠٤/١٧١) الصادر بتاريخ ٢٠٠٤/٦/٢٢، منشورات مركز عدالة.

وقضت ايضاً: «إذا كان قرار مجلس التعليم العالي هو القرار الذي استند إليه القرار المطعون فيه، الذي نص على عدم الموافقة على التحاق خريجي الجامعة العربية المفتوحة في برنامج الدراسات العليا في الجامعات الأردنية كونهم لا يحققون شرط الانتظام، وبما أن المستدعي هو من خريجي هذه الجامعة، وأن دراسته فيها كانت دراسة بالانتظام كما هو ثابت من كشف علامات التخرج العائد له والصادر عن الجامعة، وأن القرار المشكو منه صدر بإلغاء قبول المستدعي في برنامج الماجستير بحجة أنه لم يحقق شرط الانتظام، فيكون هذا القرار غير قائم على سبب قانوني سليم يبرر صدوره الأمر الذي يجعله فاقدًا لمشروعيته باعتبار أن السبب الصحيح قانونًا وواقعاً ركن رئيس من أركان القرار الإداري وانعدامه يؤدي إلى بطلان ذلك القرار»[١].

وفي حال عدم تحقق الشرط فان القرار الإداري لا يعتبر قراراً نهائياً ومن ثم، لا يقبل الطعن أمام القضاء الإداري، وبهذا اخذ القضاء الإداري الأردني حيث تقول محكمة العدل العليا ((.. يعتبر القرار الإداري القابل للطعن أمام محكمة العدل العليا كما هو متعارف عليه فقهاً وقضاءً هو القرار الإداري النهائي. وحيث أن القرار المطعون فيه مفاده (أن الطعن بتغريم المستدعي وتحميله كافة المسؤوليات المالية والقانونية في حال العثور على جلد الوصول واستعماله) إجراء موقوفاً عل شرط فإن هذا الإجراء لايعتبر قراراً إدارياً قابلاً للطعن لأنه معلق عل شرط لم يتحقق بعد. ويكون الدفع وارداً من هذه الناحية والدعوى مستوجبة الرد في هذا الشق من الطعن..))[٢].

وبعد إلغاء محكمة العدل العليا بموجب قانون القضاء الاداري رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٤ واستحداث قضاء إداري على درجتين يتكون من المحكمة الإدارية كمحكمة أول درجة والمحكمة الإدارية العليا كمحكمة استئناف[٣] فقد تم تبني الاتجاه السابق نفسه من حيث عدم إمكانية الطعن بالقرار الإداري المعلق على شرط حيث تقول المحكمة الإدارية العليا الاردنية ((.. لما كان الفقه والقضاء الإداري استقرا على أن القرار الإداري القابل للطعن هو القرار الإداري النهائي، ولما كان ماسمته المستدعية في لائحة

(١) حكم محكمة العدل العليا الأردنية في الدعوى رقم (٢٠٠٦/٥٩٥) الصادر بتاريخ ٢٠٠٧/١/٢٥، مركز عدالة.

(٢) حكم محكمة العدل العليا الأردنية في الدعوى رقم ٢٠١٢/٨٧ تاريخ ٢٠١٢/٥/٣٠- منشورات مركز عدالة.

(٣) تم استحداث هذا التعديل التشريعي استجابة للتعديل الدستوري لسنة ٢٠١١ والذي ادخل على المادة (١٠٠) من الدستور الأردني لسنة١٩٥٢ حيث أصبح نصها كالتالي (تعين أنواع جميع المحاكم ودرجاتها وأقسامها واختصاصاتها وكيفية إدارتها بقانون خاص على أن ينص هذا القانون على إنشاء قضاء إداري على درجتين)) وقبل هذا التعديل كان القضاء الإداري بالأردن على درجة واحدة حيث كانت محكمة العدل العليا تمارس اختصاصها بنظر المنازعات الإدارية كأول وآخر درجة إلى أن تم الغاء قانونها بموجب قانون القضاء الإداري رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٤.

دعواها أمام المحكمة الإدارية بالقرار المطعون في هما هو إلاّمعلق عل بشرط التأكد من إثباتات الإقامة والجنسية ضمن المدة القانونية هو قرار غير نهائي فإن الدعوى تغدو مستوجبة للرد شكلاً..[١])) وبنفس الاتجاه قضت المحكمة الإدارية الاردنية حيث تقول ((..لايشكل ماتضمنه الكتاب من جعل خدمة المستشارين العالين في الخارج والمنتدبين من قبل الوزارة ينتهي بتاريخ ٢٠١٥/٦/٣٠ شريطة أن يكون استمرار خدمة أي منهم إلى ذلكا لتاريخ مرتبطاً بأدائه وانجازاته، قراراً إدارياً قابلاً للطعن، لأنه معلق عل بشرط لم يتحقق بعد، ممايجعل الدعوى مستوجبة الرد في هذا الشق من الطعن أيضاً. [٢])).

المبحث الثاني: نفاذ القرارات الإدارية المضافة إلى أجل

الأجل في فقه القانون الخاص هو أمر مستقبل محقق الوقوع يترتب على وقوعه تنفيذ الالتزام أو انتفاؤه، وبذلك فإن الأجل وصف يتعلق بالمدة، فلا بد للأجل من مدة كي يوصف بأنه أجل، وهو زائد على أصل التصرف، أو وصف عارض للالتزام وخارج عن ماهيته[٣].

فالأجل يجب أن يكون أمرًا مستقبلاً، لأنه لو تم في الماضي فإن الالتزام يكون منجزًا لا مقترنًا بأجل، والأمر المستقبل هو وقت معين أو قابل للتعيين، يحل فيه الالتزام إذا كان الأجل موقوفًا، وينقضي إذا كان الأجل فاسخًا[٤]، وبذلك فإن الأجل أمر عارض بمعنى أنه قد يقوم الالتزام من دونه، وبذلك فهو وصف للالتزام وليس عنصرًا جوهريًا فيه[٥].

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا الأردنية رقم ٢٠١٦/٢٢٢ تاريخ ٢٠١٦/٦/٢٨–منشورات مركز عدالة.

(٢) حكم المحكمة الإدارية الأردنية رقم ٢٠١٤/١٩٠ تاريخ ٢٠١٥/١/٤– منشورات مركز عدالة

(٣) للمزيد حول الأجل في القانون الخاص انظر:

د. عبد الرشيد مأمون، الوجيز في النظرية العامة للالتزامات، أحكام الالتزام، الجزء الثاني، دار النهضة العربية، القاهرة، ص٢١٥.د. حسن الذنون، النظرية العامة للالتزامات، مصادر الالتزام، أحكام الالتزام، إثبات الالتزام، مطبعة الجامعة المستنصرية، ١٩٧٦، ص٣٩٣.

(٤) بينت المادة (٤٠٢) من القانون المدني رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٦ انواع الاجل بالقول: «يجوز إضافة التصرف إلى أجل تترتب عند حلوله أحكام نفاذه أو انقضائه».

(٥) د. سليمان مرقس، شرح القانون المدني، مطابع دار النشر للجامعة العربية، ١٩٥٧، ص٧٤٦، د. أنور سلطان، أحكام الالتزام الموجز في النظرية العامة للالتزام، دراسة مقارنة في القانون المصري واللبناني، ١٩٨٣، دار النهضة العربية، ص١٩٨.

وكذلك يجب أن يكون الأجل محقق الوقوع، وهو بذلك يختلف عن الشرط، لأن الأجل عادة ما يكون مدة من الزمن لتاريخ معين يقع حتمًا في يوم معين من شهر معين من سنة محددة(١).

وبإسقاط احكام القانون المدني على القانون الإداري وخاصة القرارات الإدارية فإن القرار الإداري يمكن أن يكون معلقًا على أجل فاسخ إذا ترتب على حلول الأجل انتهاء سريانه، ويمكن أن يكون القرار معلقًا على أجل واقف إذا يترتب على حلول الأجل بدء سريانه؛ فإذا كان سريان القرار هو المترتب على حلول الأجل كان الاجل واقفًا، أما إذا كان القرار قد سرى فعلاً، وكان زواله هو المترتب على حلول الأجل كان الأجل فاسخًا، فإذا علقت الإدارة قرار تعيين موظف على انتهاء خدمة شاغل الوظيفة ببلوغه سن الستين، كان ذلك أجلاً معلومًا عُلق عليه سريان القرار.

لذلك سوف نقسم الدراسة في هذا المبحث الى مطلبين نخصص الأول منهما لدراسة مدى مشروعية تعليق القرار الإداري على أجل ونخصص الثاني لدراسة أثر الأجل على سريان القرار الإداري.

المطلب الأول: مدى مشروعية تعليق القرار الإداري على أجل

يجوز للإدارة–كما بينا في المبحث الأول–أن تعلق قراراتها على شرط، على أن يكون الشرط مشروعًا وأن يكون هدف الإدارة من تعليق القرار على الشرط تحقيق المصلحة العامة ومصلحة المرفق، أما إرجاء الأثر عن طريق الأجل فقد أثار جدلاً فقهيًا حول مدى شرعية القرارات المضافة إلى أجل واقف، فإننا سنعرض تباعًا لموقف القضاء الإداري في فرنسا ومصر والأردن، ثم نعقبه ببيان موقف الفقه الإداري من هذا الأمر، وذلك في الفرعين التاليين:

الفرع الأول: موقف القضاء الإداري من مسألة مشروعية القرارات المضافة إلى أجل

نتحدث عن موقف مجلس الدولة الفرنسي ومن ثم موقف كل من مجلس الدولة المصري والقضاء الإداري الأردني.

١– موقف مجلس الدولة الفرنسي:

لقد أثارت مسألة مدى أحقية الإدارة في إصدار قرار التعيين مع إرجاء أثره إلى تاريخ لاحق، جدلاً كبيراً، لأن مجلس الدولة الفرنسي ألغى جانباً من هذه القرارات، وقد اختلف الرأي حول أساس عدم مشروعية هذا النوع من القرارات، هل يكون لعدم الاختصاص من حيث الزمان أم لانعدام الأسباب أم للانحراف بالسلطة؟

(١) د. عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، المرجع السابق، ص٧٩، ٨٠.

لم يوضح مجلس الدولة الفرنسي أساس عدم مشروعية قرارات التعيين المبتسرة فيما إذا كانت مخالفة القرار لقواعد الاختصاص من حيث الزمان أم لا؟، إلا أن بعض تقارير بعض المفوضين أشارت صراحة إلى ذلك كأساس لعدم مشروعية مثل هذه القرارات، ويفهم ذلك من العبارات المستخدمة في بعض أحكام مجلس الدولة حيث اتخذ عدم الاختصاص الزماني أساسًا للإلغاء، ومن ذلك حكمه في قضية Fighiera والتي قضى فيها بأن القرار يعد اعتداء على صلاحيات الوزير الجديد الذي سيمارس اختصاصه عند خلو الوظيفة(١).

وقضى مجلس الدولة الفرنسي أيضا بأن «سلطة التعيين لا تمارس إلا للحاضر وبأن الرؤساء الذين لهم سلطة التعيين لا يستطيعون ممارسة سلطتهم في التعيين إلا بالنسبة للوظائف الشاغرة في ذات الوقت حيث تكون السلطة في أيديهم دون أن يكون لهم تعديل أية وقائع في الماضي أو في المستقبل، وبعبارة أخرى ليس لهم أن يجعلوا لقرار التعيين الحالي أثراً رجعياً كما أنه ليس لهم شغل وظائف غير خالية بالتعجيل أو بالإضافة إلى الأجل»(٢).

وعلى ذلك فقد نهج مجلس الدولة الفرنسي على إلغاء قرارات التعيين المضافة الى أجل سواءً أكان موعد خلو الوظيفة معلومًا أم غير معلوم(٣)، وسواءً بقي مصدر القرار في وظيفته إلى حين تنفيذ القرار، أم لن يكون فيها وقت التنفيذ(٤).

ويلاحظ على أحكام مجلس الدولة الفرنسي المتعلقة بالتعيين المضاف إلى أجل في الوظيفة العامة، أن هذا المجلس لم يستند في قرار الإلغاء لمجرد أن القرار مضاف إلى أجل فقط، ولكن كان سبب الإلغاء هو وجود ظروف أخرى تحيط بإصدار القرار الإداري، كأن تكون الفترة طويلة جدًا بين صدور القرار ونفاذه، أو بالنظر إلى الدافع من وراء إصدار القرار الإداري المضاف إلى أجل فيما إذا تعلق بمصلحة شخصية لمصدره وليس تحقيق الصالح العام، أو أن هذا القرار قد أخل بمبدأ المساواة في التعيين(٥).

واعتبر مجلس الدولة الفرنسي في بعض أحكامه أن قيام الإدارة بإصدار قرار تعيين لشغل وظيفة ستخلو بعد فترة زمنية طويلة بأن الإدارة قد انحرفت بسلطتها؛ لأنها لم تبغِ المصلحة العامة، فقد قضى

(١) مشار إلى هذا الحكم في مؤلف د.محمود حلمي: سريان القرار الإداري من حيث الزمان، المرجع السابق، ص٣٣٨.

(٢) حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية Le Bigot، الصادر في ١٩٠٧/٥/١٧، مجلة R.D.P، ١٩٠٨، ص٢٥٤، ٢٥٥.

(٣) حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية LasserTaax، الصادر في ١٩٦٦/٣/١٠، المجموعة، ص٢٢٨.

(٤) حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية Danjoy الصادر في ١٩٣١/٣/١٣م، المجموعة، ص٢٩٣.

(٥) د. محمد السناري، نفاذ القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص٣٢٤، ٣٢٥.

في حكم له صدر بتاريخ ١٩٢٦/١١/٢٦م بإلغاء قرار تعيين السيد Vidal ؛ لأن الفترة بين صدور قرار تعيينه وموعد خلو الوظيفة هي فترة طويلة، وهذه قرينة على أن الجهة مصدرة القرار لم تبغ تحقيق المصلحة العامة، وإنما قصدت من ذلك ضمان الوظيفة للسيد Vidal[١].

حاصل القول، إن مجلس الدولة الفرنسي يجيز إصدار قرارات تعيين مضافة الى أجل إذا كانت المدة الفاصلة بين تاريخ القرار الإداري وبدء سريانه قصيرة، ولا يمكن القول أن قواعد الاختصاص الزماني تحظر على الإدارة أن تصدر قرارًا يتراخى أثره إذا كان بدء ترتيب هذا الأثر بعيدًا ولا تحرم إرجاء الأثر فترة وجيزة؟

٢- موقف مجلس الدولة المصري:

جاء موقف مجلس الدولة المصري سواءً في قضاء محكمة القضاء الإداري أو قضاء المحكمة الإدارية العليا جلياً من خلال أنه يجيز للإدارة أن تؤجل قراراتها شريطة أن يكون رائدها في ذلك تحقيق المصلحة العامة.

ومن أحكام المحكمة الإدارية العليا التي توضح أحقية الجهة الإدارية في تأجيل قراراتها، حكمها الصادر في ١٩٨٦/٦/٢٩م والذي جاء فيه: «القاعدة العامة هي نفاذ القرارات الإدارية من تاريخ صدورها، أثر ذلك: وجوب الرجوع إلى تاريخ صدور القرار للحكم على مشروعية ومدى اتفاقه مع القوانين القائمة وقت صدورها دون ما يصدر من قوانين لاحقة أو ما يستجد من ظروف يكون من شأنها زوال السند القانوني للقرار أو تعديل المركز القانوني الذي أنشأه ويجوز للإدارة أن تؤجل أثار قراراتها شريطة أن يكون رائدها في ذلك تحقيق المصلحة العامة، في هذه الحالة يكون الحكم على مشروعية هذه القرارات المرجأة التنفيذ بأن يكون محل هذه القرارات قائمًا حتى اللحظة المحددة للتنفيذ فإذا انعدم هذا الركن أصبح القرار منعدمًا ولا ينتج أثراً وأساس ذلك تخلف ركن المحل»[٢].

ومن ذلك أيضًا قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه: «إذا كانت مدة تجديد المتطوع محددة وموقوتة على هذا النحو في القرار الذي قضى بمد هذه الخدمة أربع سنوات فإنها تنتهي حكمًا واقعة انتهاء الأجل المعين لها في هذا القرار، وينبني على ذلك لزومًا أن تتقطع صلته بالدولة بحلول هذا الأجل بدون حاجة إلى قرار يصدر بذلك، ولا يكون كف يده عن الوظيفة –التطوع– وتسليمه شهادة تأدية الخدمة العسكرية

(1) C.E. 26Nov. 1926, Vidal, Rec. P.110.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (٢٠٧٤)، لسنة ٢٩ق، الصادر بتاريخ ١٩٨٦/٦/٢٩، المجموعة، ص١٩١٨.

منشئًا لمركز قانوني جديد له، بل مقرر لواقعة انتهاء مدة تجديد تطوعه، وعدم انصراف نية الإدارة على إعادة التجديد لمدة تالية، وإنما يجوز للإدارة إذا شاءت أن تمد خدمته بعد ذلك، وفي هذه الحالة يتعين صدور قرار بهذا المد منشئ لرابطة جديدة بينه وبين الدولة»[١].

وكذلك كان اتجاه محكمة القضاء الإداري المصرية حيث ذهبت في حكم لها تجيز فيه للإدارة تأجيل قراراتها، حيث جاء في هذا الحكم: «ليس هناك ما يمنع قانونًا من إرجاء نفاذ القرار الإداري إلى تاريخ لاحق لصدوره، وذلك بالنص على تاريخ معين لنفاذه، فإذا ما صدر القرار تاريخًا معينًا وجب التقيد به في أعمال أثر القرار بالنسبة للمراكز القانونية التي اشتمل عليها، ومن حيث أن نقل المدعي إلى مصلحة الضرائب واعتباره من عداد موظفي المصلحة المشار إليها لا يمكن اعتباره نافذًا تترتب عليه جميع الآثار إلا من تاريخ ١٩٤٧/٨/١م أخذًا بصريح نص قرار النقل المشار إليه، ولا محل للقول بأن تاريخ نفاذ قرار النقل هو تاريخ صدوره...»[٢].

٣- موقف القضاء الإداري الأردني

نهج القضاء الاداري الأردني ممثلاً بقضاء محكمة العدل العليا الأردنية نهج مجلس الدولة المصري، إذْ اعترفت للإدارة بحق إرجاء نفاذ قراراتها سواء أكانت القرارات فردية أم تنظيمية بشرط أن يكون الهدف من ذلك هو تحقيق المصلحة العامة، وإن كانت هذه المحكمة لم تشر إلى ذلك صراحة، إلا أنه يستفاد من العبارات التي استخدمت في صياغة الأحكام الصادرة عنها، والتي تفيد بأن القرار الإداري الصادر عن جهة الإدارة ينفذ في التاريخ المحدد له.

ومن أحكام محكمة العدل العليا الأردنية حكمها الصادر بتاريخ ١٩٩٧/١١/٣٠والذي جاء فيه: «أن القول بأن تعليمات مجلس التعليم العالي المطعون بها لتحديد عدد الطلاب في العام ١٩٩٧/١٩٩٦م مخالف للقانون لأنها لا تسري بأثر رجعي غير صحيح... ذلك أنه يشترط لكي يكون للقرار الإداري أثر رجعي شرطان: الأول: وجود مركز قانوني شخصي تكاملت عناصره في ظل وضع قانوني معين، الثاني: مساس القرار الإداري بهذا المركز القانوني الشخصي. وهذا المعنى لمرجعية القرار الإداري لا ينطبق على القرار المطعون به، فهو إذا كان قد صدر اعتبارًا من ١٩٩٧/١/١م ثم تعدل تاريخ نفاذه ليصبح ١٩٩٧/٩/١م، فإنه لا يؤثر على مراكز قانونية شخصية تكاملت عناصرها في ظل وضع قانوني سابق... فالقرار إذن لا ينطوي على أثر رجعي، وإنما ينفذ اعتبارًا من ١٩٩٧/٩/١م، أي بعد صدوره

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (٦٩٧)، لسنة ٨ق، الصادر بتاريخ ١٩٨٦/١/١٩، المجموعة، ص٥٠١.

(٢) حكم محكمة القضاء الإداري في الطعن رقم (٢٢٣١)، لسنة ٦ق، الصادر بتاريخ ١٩٦٢/١١/١٧م، المجموعة، ص٧٤.

بثمانية أشهر...»[١].

وكذلك قضت بأنه: «إن الأنظمة والقرارات التي لا يجوز أن تكون بأثر رجعي وأن تطبيقها يسري على التصرفات والعقود التي تتم بعد إصدارها ولا تسري على ما أبرم منها قبل هذا التاريخ... إن الأسعار الجديدة لمبيعات الأسمنت المحددة بموجب أمر الدفاع عن وزير الصناعة والتجارة إنما تسري من تاريخ نفاذها...»[٢].

وأيضًا جاء في حكم لها: «يستفاد من المادة (٤/ب) و(٦) من النظام رقم (٥٩) لسنة ١٩٩٨م المعدل لنظام الضمان الاجتماعي لموظفي الحكومة ومستخدميها رقم ٦ لسنة ١٩٦٦م أنه حتى يستحق الموظف أو المستخدم الذي يحال إلى التقاعد راتب الستة أشهر المنصوص عليها في البند رابعًا من الفقرة ب من المادة الخامسة من هذا النظام أن يكون قد سدد خمسين اشتراكًا كحد أدنى إلى الصندوق اعتبارًا من تاريخ سريان هذا النظام والذي هو بتاريخ ١٩٩٨/٨/١٦م...»[٣].

الفرع الثاني: موقف الفقه من مسألة تعليق القرارات الإدارية المضافة إلى أجل

أثارت مسألة تعليق القرارات الإدارية المضافة إلى أجل تساؤلاً حول مدى تعدي السلطة الإدارية على اختصاص السلطة الإدارية التي تخلفها، وهل يبقى للأخيرة الحق المطلق في تعديل وإلغاء القرارات التنظيمية التي تم وضعها من السلطة السابقة؟ وكذلك أثارت القرارات الادارية الفردية تساؤلاً حول أساس مشروعية تعليقها إلى أجل خاصة في قرارات التعيين، ولتوضيح هذه المسائل فإننا سنقوم بتناول موقف الفقه من القرارات الادارية التنظيمية المضافة إلى أجل وبيان مدى مشروعية إرجاء الأثر فيها، ثم بعد ذلك نبحث موقف الفقه من إرجاء الأثر في القرارات الفردية، وذلك على النحو الآتي:

أولاً: موقف الفقه من مسألة إضافة القرارات الإدارية التنظيمية إلى أجل

بما أن القرارات التنظيمية (اللائحية) تنشئ مراكز نظامية عامة ولا يمكن الاحتجاج في مواجهتها بفكرة الحقوق المكتسبة، فقد ذهب غالبية الفقه إلى أنه يجوز وبصفة عامة تأخير إعمال أثرها إلى تاريخ لاحق، لما تتمتع به الإدارة من سلطة مطلقة حيال القرارات التنظيمية، حيث بمقدورها أن تُدخل عليها من التعديلات في أي وقت تشاء، بل لها كذلك أن تلغيها دون خشية الاحتجاج في مواجهتها بفكرة الحقوق

(١) حكم محكمة العدل العليا الأردنية في الدعوى رقم (١٩٩٧/٢٧)، الصادر بتاريخ ١٩٩٧/١١/٣٠م، المنشور في المجلة القضائية، العدد الخامس، ص٦٨٢.

(٢) حكم محكمة العدل العليا الأردنية في الدعوى رقم (١٩٧٦/٢٩)، المنشور في مجلة نقابة المحامين، ص٣٩٥.

(٣) حكم محكمة العدل العليا الأردنية في الدعوى رقم (١٩٩٩/٥٦٩)، الصادر بتاريخ ٢٠٠٣/٣/٦م، مركز عدالة.

المكتسبة[١].

وعلى ذلك ذهب غالبية الفقه إلى أنه ليس هناك ما يمنع من إرجاء نفاذ القرار الإداري التنظيمي إلى تاريخ لاحق لصدوره، وذلك بالنص على تاريخ معين لنفاذه، فإذا ما حدد القرار التنظيمي تاريخًا معينًا وجب التقيد به في إعمال أثر القرار بالنسبة للمراكز القانونية التي اشتمل عليها، ذلك لأن من حق الإدارة تعديل الأنظمة (اللوائح) أو إلغاءها في كل وقت دون إمكانية الاحتجاج بحقوق مكتسبة تترتب عليها، فهي لا تنشئ إلا مراكز تنظيمية عامة، ومن ثم فإن إصدارها لا ينطوي على اعتداء اختصاص السلطة التي ستخلف مصدرة القرار[٢].

وقد علل بعض الفقه هذا الحق للإدارة بأنه نظرًا لاتساع مدى القرار الإداري التنظيمي العام وكذلك عدد المخاطبين فيه، فإنه يجب في بعض الأحوال أن يترك من الزمن لذوي الشأن للتكيف مع ما يقرره القرار التنظيمي، خاصة إذا تعلق هذا القرار بتنظيم بعض الأنشطة المهنية[٣].

فلا يمكن القول بمنع الإدارة من إرجاء آثار قراراتها إلى المستقبل، وأقصى ما يمكن الجزم به أنه لا يوجد قانونًا ما يمنع الإدارة من تأخير آثار القرارات الإدارية إذا قامت دواعي إلى ذلك[٤] فلا يمكن التحدث في مواجهتها بفكرة الحقوق المكتسبة أو المراكز الخاصة، ومن ناحية أخرى، فإن القاعدة التي تخضع لها القرارات التنظيمية تقوم على حق الإدارة المطلق في تعديلها في كل وقتبما يتفق ومقتضيات سير المرافق العامة والحياة الإدارية[٥].

إلا أن جانباً قليلاً من الفقه ذهب إلى أنه إذا تم تعليق القرارات التنظيمية (اللائحية) إلى تاريخ بعيد، فإن القضاء الإداري يحق له إلغاء مثل هذه القرارات لعلة انعدام سببها الحالي، وأنه لا يمكن التأكد من توافر عنصر السبب في التاريخ البعيد[٦].

(١) د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق، ٥٥٣ وما بعدها.

(٢) حمدي ياسين عكاشة، موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثاني، ٢٠١٠، ص١٣٢٦، د. شمس ميرغني علي: القرارات الإدارية التنظيمية في دولة الإمارات العربية المتحدة، مجلة العلوم الإدارية، السنة التاسعة والعشرون، العدد الأول، يونيو ١٩٨٧م، ص١٠.

(٣) حمدي ياسين عكاشة، المرجع السابق، ص١٣٢٨

(٤) د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص٦١٠

(٥) د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع سابق، ص٦١٠-٦١١

(٦) ويمثل هذا الاتجاه الفقيه الفرنسي Auby:

(J.M.) Auby, L'incompètence, “rationetemporis”, R.D.P. 1953, P. 55

وعلى أي حال، درج المشرع الأردني على إضافة نفاذ بعض الانظمة الى أجل من خلال النص في المادة الاولى من تلك الانظمة على العمل بها من التاريخ الذي يحدده مجلس الوزراء [١]، وهذا الأجل يجب ان يكون مضافاً إلى المستقبل وبخلاف ذلك يعني سريان هذه الأنظمة بأثر رجعي وهذا مخالف للدستور وفقاً لقضاء المحكمة الدستورية الأردنية [٢].

ثانياً: موقف الفقه من مسألة إضافة القرارات الإدارية الفردية إلى أجل

إذا كانت القاعدة أنه يجوز للإدارة إرجاء نفاذ قراراتها التنظيمية إلى أجل، فإن الأمر مختلف بالنسبة للقرارات الادارية الفردية، ذلك إن كانت سلطة الإدارة مطلقة فيما يتعلق بالقرارات التنظيمية من إلغاء أو تعديل أو سحب، فإن سلطتها مقيدة بالنسبة للقرارات الفردية سواءً أكان هذا القرار سليمًا أم معيبًا، إذ

(١) تنص المادة (١) نظام التنظيم الإداري لوزارة التربية والتعليم رقم ١٣٠لسنة ٢٠١٦ على العمل به من التاريخ الذي يحدده مجلس الوزراء. وتنص المادة (١) من نظام امتحان شهادة الدراسة الثانوية العامة رقم ١٢٨ لسنة ٢٠١٦) على: ويعمل به من التاريخ الذي يحدده مجلس الوزراء، وتنص المادة (١) من نظام تشكيل محكمة بلدية القويرة الجديدة رقم ١٣٨ لسنة ٢٠٠٩ على: ويعمل به اعتبارا من التاريخ الذي يحدده مجلس الوزراء.

(٢) جاء في حكم المحكمة الدستورية الاردنية رقم (٢٠١٠٧/٥) ((...أن المادة (٢/٩٣) من الدستور تنص على ما يلي: (يسري مفعول القانون بإصداره من جانب الملك ومرور ثلاثين يوماً على نشره في الجريدة الرسمية إلا إذا ورد نص خاص في القانون على ان يسري مفعوله من تاريخ آخر)... أن الدستور هو صاحب السمو والعلو على ما سواه من التشريعات، أما القانون فهو تشريع بدرجة أدنى من درجة علو الدستور، كما أن النظام تشريع يحتل درجة أقل من درجة القانون..... إن الفقرة (٢) من المادة (٩٣) من الدستور أبانت السبيل السوي لسريان أحكام أي قانون، وهو إصداره من جانب الملك، ثم مرور ثلاثين يوماً على نشره في الجريدة الرسمية، إلا أن المشرع الدستوري، استثنى من هذا السبيل السوي، حالة ورود نص خاص في نفس القانون، على أن يسري مفعوله من تاريخ آخر.... وأن هذا الاستثناء يبيح لتشريع من درجة قانون وحسب، أن يكون لسريان مفعوله تاريخ آخر، وفي حالة واحدة، وهي ورود نص خاص، يقضي بسريان مفعوله من تاريخ آخر، ولا يتفيأ التشريع من درجة النظام ظلال هذا الاستثناء الدستوري.... فإن الشركة الطاعنة، دفعت بعدم دستورية النظام المعدل لنظام الضريبة الخاصة رقم (٩٧) لسنة ٢٠١٦ بجميع أحكامه، أقامت حجتها المؤيدة لدفعها على سند من القول بأن النظام مدار البحث تم نشره بعدد الجريدة الرسمية الصادر بتاريخ ٢٠١٦/٨/١ إلا أنه أوجب العمل بأحكامه اعتباراً من تاريخ ٢٠١٦/٦/٢١ وهو تاريخ سابق لتاريخ نشره في الجريدة الرسمية..... وإن أحكام القضاء الأردني في الماضي والحاضر، متواترة، ومجمعة على أن الدستور لا يجيز أن يكون لأحكام النظام أثر رجعي على الوقائع السابقة لتاريخ نفاذه، وإن هذا الأثر الرجعي، لا يكون إلا لتشريع من درجة قانون، وأن يتضمن القانون نصاً خاصاً على ذلك، لأمر تقتضيه ضرورات الصالح العام..... وحيث أن المادة الأولى من النظام المطعون بعدم دستوريته تنص على ما يلي: (يسمى هذا النظام، نظام معدل لنظام الضريبة الخاصة لسنة ٢٠١٦، ويقرأ مع النظام رقم (٨٠) لسنة ٢٠٠٠ المشار إليه فيما يلي بالنظام الأصلي، وما طرأ عليه من تعديل، نظاماًواحداً، ويعمل به اعتباراً من تاريخ ٢٠١٦/٦/٢١ إلا العبارة الواردة في نهاية منطوق، المادة الأولى ذاتها، وتفيد بسريان أحكام هذا النظام بأثر رجعي على وقائع تمت واكتملت في ظل نظام سابق) .... لهذا وبناء على كل ما تقدم: تقرر المحكمة عدم دستورية العبارة الواردة في نهاية منطوق المادة (١) من نظام الضريبة الخاصة المعدل رقم (٩٧) لسنة ٢٠١٦ ونصها: (ويعمل به من اعتباراً من ٢٠١٥/٦/٢١).

الأصل أنها لا تملك إلغاء القرار المعيب إلا في حدود ضيقة، إضافة إلى أنها لا تستطيع المساس بالقرار الفردي السليم إلا بقرار مضاد يخضع لشروط دقيقة في غالبية حالاتها تختلف عن الشروط المطلوبة لإصدار القرار المراد إلغاؤه.

وقد ذهب جانب من الفقه إلى أنه لا يجوز كأصل عام إرجاء آثار القرارات الإدارية الفردية إلى تاريخ لاحق، ويرجع ذلك إلى أن هذه القرارات تنشئ حقوقًا مكتسبة ولا يمكن المساس بها إلا وفقًا للأوضاع التي يحددها القانون لانقضاء القرار الإداري، ومن شأن ذلك أن يقيد السلطة القائمة وقت التاريخ المحدد للتنفيذ اللاحق، فلا تستطيع تعديلها أو إلغاءها وإلا بطل القرار استنادًا لفكرة الحق المكتسب، وعليه فإنه لا ينبغي أن ترجئ الإدارة آثار هذا النوع من القرارات إلى تاريخ لاحق لتاريخ صدورها.

وعلى أي حال، فلا توجد قاعدة ثابتة تقضي بعدم مشروعية القرارات المضافة إلى أجل واقف، إلا أن الفقه الإداري اختلف في تحليله لأحكام القضاء الإداري بإلغاء بعض أنواع القرارات الفردية المضافة إلى أجل، لا سيما تلك الخاصة بالتعيين، فقط انقسموا في هذا الإطار إلى ثلاثة اتجاهات:

الاتجاه الأول: يذهب أنصار هذا الاتجاه إلى اعتبار القرارات الإدارية الفردية المضافة إلى أجل هي قرارات غير مشروعة، حيث يرى أصحاب هذا الاتجاه أن مجلس الدولة الفرنسي قد ألغى قرارات التعيين المضافة الى أجل لمخالفتها قواعد الاختصاص الزماني(١).

إذ يعتبر أصحاب هذا الاتجاه أن مصدر القرارات المضافة الى أجل يمارس حقًا لم ينشأ بعد، وأنه بذلك تجاوز اختصاص السلطة المخول بها في التاريخ الذي يرتب فيه أثره، وأن مصدر قرار التعيين قد لا يملك سلطة التعيين عند خلو الوظيفة فعلاً، ويكون بذلك اعتدى على سلطات خلفه، إلا أنهم اعتبروا أن لهذه القاعدة استثناء وهو حالة ما إذا كان الموظف سيبلغ سن التقاعد أو الإحالة على المعاش فإن مقتضيات الصالح العام تتطلب تعيين خلفٍ له ليكون موجودًا عند تركه الخدمة.

وقد رفض جانب من الفقه التأسيس على قواعد الاختصاص الزماني، حتى إنه لم يجد علاقة بين قواعد الاختصاص والاعتداء على اختصاص عضو آخر، فإذا حرمت هذه القواعد المتعلقة بالاختصاص في الزمان اتخاذ قرارات فردية تحرم في نفس الوقت اتخاذ قرارات لائحية(٢).

(1)Waline, Note sous C.E.: 20Juin 1930, association des bibiotheques, française, 1933, 111, 25, Je 2e, La procè de technique de la nomination public française, 1927, P. 575.

(٢) د. محمود حلمي، سريان القرار الإداري من حيث الزمان، المرجع السابق، ص٣٤١.

الاتجاه الثاني: يرى أنصار هذا الاتجاه أن إلغاء مجلس الدولة الفرنسي لبعض قرارات التعيين المضافة إلى أجل هو انعدام سبب هذه القرارات، وبالتالي فقد اعتبروا أن مثل هذه القرارات غير مشروعة لانعدام أسبابها[١]، فقد لا تتوافر في الشخص شروط التعيين في وقت خلو الوظيفة، إضافة إلى ضرورة سير المرفق العام وتطوره قد تتغير في الوقت الذي تخلو فيه تلك الوظيفة[٢].

وقد رفض جانب من الفقه أن يكون انعدام السبب هو الدافع لإلغاء قرارات التعيين المضافة إلى أجل، لأن السبب هو الحالة القانونية أو الواقعية التي تدفع الإدارة إلى إصدار قراراها، وإن السبب في قرار التعيين المضاف إلى أجل هو علم الإدارة بأن الوظيفة ستخلو بعد فترة معلومة أو غير معلومة، وأن علم الجهة الإدارية بخلو الوظيفة بعد فترة معلومة أو غير معلومة، سواء أكانت قريبة أم بعيدة يصلح سببًا للقرار[٣].

الاتجاه الثالث: يرى أنصار هذا الاتجاه بأن أساس إلغاء القضاء الإداري لقرارات التعيين المضاف إلى أجل إنما يرجع إلى الغاية من تلك القرارات؛ لأن مصدر القرار الإداري قد يلجأ إلى تحقيق مصالح شخصية أو يكون فيها محاباة ومحسوبية[٤]، ولذلك يقوم بإصدار مثل هذا القرار؛ لأنه يعلم بأنه غير مخلد في وظيفته، خاصة الوزراء فقد يصدر وزيرً قراراً بتعيين شخص بوظيفة في وقت لاحق، وهو يعلم بأنه قد لا يكون في موقعه الوزاري في الوقت الذي تخلو فيه الوظيفة، ولم يكن قراره ليحقق المصلحة العامة، وإنما كان محاباة أو لتحقيق مصالح شخصية، فإن مثل هذا القرار حريًا بالإلغاء.

(1) (J.M.) Auby, L'incompetence "rutionetemprois", 1953, P. 59- 60, Recherches sur l'application des actes administratifs dans le temp: 1953, P.54

(2)Jèze, Lesprincipesgeneraux de droit administratif, Paris ,1925, P.616.

(٣) د. محمود حلمي، سريان القرار الإداري من حيث الزمان، المرجع السابق، ص٣٤١-٣٤٢.

(٤) د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق، ص ٦١٥-٦١٦. وتذهب الدكتورة سعاد الشرقاوي إلى أن (عيب السبب هو نتاج حالة نفسية غير سليمة في مرحلة الإدراك أو التكييف أو التصرف، فإذا قام متخذ القرار بذكر سبب لا وجود له فقد اختلق ولا يختلق إلا شخص يلهيه عن الصالح العام شاغل آخر سواء المصلحة المادية أو الشخصية أو العاطفية، وبالتالي فان العيب الذي يشوب القرار يمكن إلحاقه على هذا النحو بالانحراف في استعمال السلطة حيث أن الانحراف في استعمال السلطة هو الانشغال عن المصلحة العامة)، بحث بعنوان الانحراف في استعمال السلطة وعيب السبب مجلة العلوم الإدارية، السنة الحادية عشر، العدد٣، ديسمبر ١٩٦٩، ص١٥٣.

وبدورنا نؤيد شرعية اقتران القرارات الإدارية بأجل واقف؛ ولا نجد أسبابًا جدية تحتم وضع قاعدة مطلقة تحول دون إرجاء آثار القرار إلى تاريخ مستقبل، كتلك التي تبرر عدم رجعية القرارات الإدارية، ومن ثم يمكننا القول إن للإدارة أن تؤجل قراراتها بشرط أن يكون رائدها في ذلك تحقيق الصالح العام، وهذا الشرط مفروض في الحالات جميعها دون الحاجة إلى نص يقررها [١].

المطلب الثاني: أثر الأجل على سريان القرار الإداري

ينقسم الأجل إلى نوعين: فاسخ وواقف، وبالتالي فإن القرار الإداري يكون معلقًا على أجل فاسخ إذا ترتب على حلول الأجل انتهاء سريانه، ويكون القرار الإداري معلقًا على أجل واقف إذا ترتب على حلول الأجل بدء سريانه.

وإذا كانت القاعدة العامة أنه يمكن اقتران القرارات الإدارية بأجل، فما هو أثر الأجل على سريان القرار الإداري، وهل يختلف هذا الأثر باختلاف نوع الأجل فيما إذا كان فاسخًا أم واقفًا؟ هذا ما سنوضحه في الفرعين التاليين:

الفرع الأول: أثر الأجل الفاسخ على سريان القرار الإداري

يكون القرار الإداري المقترن بأجل فاسخ نافذًا في حق الإدارة بمجرد صدوره ولا يسري في حق الأفراد إلا من تاريخ شهره، وأن هذا النفاذ يبقى مستمرًا إلى حين حلول الأجل المضاف إليه سواءً بالنسبة للإدارة أو الأفراد، وفي ذلك الوقت ينتهي نفاذه بالنسبة للإدارة والأفراد بانتهاء هذا الأجل، دون أن تكون هناك حاجة إلى صدور قرار آخر أو حكم قضائي بانتهائه[٢].

وبذلك قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأنه: «.. يجوز لجهة الإدارة أن تؤجل آثار قراراتها شريطة أن يكون رائدها في ذلك المصلحة العامة، وفي هذه الحالة يكون الحكم على مشروعية هذه القرارات المرجأة التنفيذ بأن تكون كل هذه القرارات قائمة حتى اللحظة المحددة للتنفيذ»[٣].

ويمكن إنهاء القرار الإداري المضاف إلى أجل فاسخ –سواءً أكان تنظيميًا أم فرديًا– ليس فقط بانتهاء الأجل المضاف إليه، بل يمكن إنهاء نفاذه قبل حلول هذا الأجل، حيث يمكن أن تنهي الإدارة القرار الفردي المضاف إلى

(١) د. سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص٦١٧

(٢) د. محمد السناري، نفاذ القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص٣١٨-٣١٩.

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (٢٠٧٤) لسنة ٢٩ق، جلسة ١٩٨٦/١/٢٩م، الموسوعة الإدارية الحديثة، ١٩٨٥/١٩٩٣م، ج٣٥، ص٩٣٩.

أجل فاسخ قبل حلول الأجل المضاف إلى هذا القرار، وذلك بواسطة سحبه خلال المدد المحددة قانونًا، وكذلك يمكن إلغاء هذا النوع من القرارات إذا كانت غير مشروعةعن طريق القضاء.

أما القرارات التنظيمية (اللائحية) المضافة إلى أجل فإن الإدارة تستطيع أن تنهي نفاذها قبل حلول الأجل المضافة إليه، وذلك عن طريق سحبها، مع مراعاة شروط ومدد السحب، وكذلك تملك الإدارة أن تنهي نفاذها عن طريق تعديلها أو استبدالها بغيرها(١).

الفرع الثاني: أثر الأجل الواقف على سريان القرار الإداري

القاعدة أن القرار الإداري المضاف إلى أجل واقف، ولا يسري في مواجهة الإدارة أو الأفراد إلا من تاريخ تحقق الأجل المضاف إليه بدء نفاذه، بمعنى أنه إذا أصدرت الإدارة المختصة قرارًا إداريًا مقترنًا بأجل معين، فإن سريان هذا القرار لا يكون إلا بحلول هذا الأجل، ولا يمكن الاحتجاج بهذا القرار إلا بعد حلول الأجل المضاف إليه بدء سريانه(٢).

وإن كانت القاعدة العامة هي نفاذ القرارات الإدارية التنظيمية بتاريخ إصدارها، إلا أنه ولما لطبيعة هذه القرارات من أنها تنظم مراكز عامة، وما تهدفه الإدارة من تحقيق للصالح العام من وراء إصدارها، فإن للإدارة الحق في تأجيل سريان هذه القرارات إلى تاريخ لاحق، ويترتب على ذلك أنه لا يمكن الاحتجاج بهذا النوع من القرارات قبل تاريخ نفاذها، فإذا ما أضيفت هذه القرارات إلى أجل واقف، فإن نفاذها يبدأ بتحقيق هذا الأجل.

وكذلك الحال بالنسبة للقرار الإداري الفردي المضاف إلى أجل، فإذا ما توخت الإدارة تحقيق الصالح العام من هذا القرار حينما أصدرته، فإن بدء نفاذ هذا القرار يكون بتحقق الأجل المضاف إليه هذا القرار، وبالتالي لا يمكن الاحتجاج بهذا القرار والتمسك به قبل حلول الأجل الذي أضيف إليه، وذلك يستند إلى أن الإدارة حينما أصدرت هذا القرار وأضافته إلى أجل معين، فإنها تكون قد قصدت تحقيق الصالح العام وحسن سير المرافق العامة(٣).

(١) قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه: «إن السحب الإداري والإلغاء القضائي كليهما جزاء لمخالفة مبدأ المشروعية يؤدي إلى إنهاء القرار بأثر رجعي اعتبارًا من تاريخ صدوره»، حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (١٥٢٠) لسنة ٧ق، الصادر بتاريخ ١٩٦٦/١/٢م، المجموعة، ص٢٦٣.

(٢) د. محمد السناري، نفاذ القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص٣٢٠.

(٣) د. سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص٥٩٩، ٦٠٠.

هذا ويجوز للإدارة سحب أو الغاء أو تعديل هذه القرارات قبل حلول هذا الأجل وحتى لو مر على صدورها أكثر من ستين يوما، كما يعتبر القرار المضاف إلى أجل منتهٍ حكماً في حال انقضاء محله او فقدان سببه قبل حلول الأجل وبهذا قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بالقول ((..إن القاعدة العامة هي نفاذ القرارات الإدارية من تاريخ صدورها ومن ثم فإن الأصل هو الرجوع إلى تاريخ صدور هذه القرارات للحكم على مشروعيتها ومدى اتفاقها مع القوانين القائمة وقت صدورها دون ما يصدر من قوانين لاحقة وما يستجد من ظروف يكون من شأنها زوال السند القانوني للقرار أو تعديل المركز الذي أنشأه، وإذ كانت هذه هي القاعدة العامة إلا أنه يجوز لجهة الإدارة أن تؤجل آثار قراراتها شريطة أن يكون رائدها في ذلك المصلحة العامة، وفي هذه الحالة يكون الحكم على مشروعية هذه القرارات قائماً حتى اللحظة المحددة أثراً، ومن ثم إذا تقدم موظف باستقالته من عمله، فأصدرت جهة الإدارة قراراً بقبول اسقالته اعتباراً من تاريخ لاحق، وتوفي هذا الموظف قبل هذا الأجل اعتبرت خدمته منتهية من تاريخ الوفاة لا من التاريخ الذي حددته جهة الإدارة لإنهاء خدمته كذلك الأمر إذا عدل الموظف قبل هذا التاريخ عن الاستقالة، فإن القرار الصادر بقبول استقالته لا ينتج أثره، إذا أنه في التاريخ الذي حددته جهة الإدارة لإنهاء خدمته كان هذا القرار منعدماً لانعدام ركن المحل))[١].

الخاتمة:

تناولت هذه الدراسة الآثار القانونية المترتبة على تعليق القرارات الإدارية على شرط أو إضافتها إلى أجل وقد توصلت هذه الدراسة إلى توصية واحدة وبعض النتائج:

أولاً : النتائج:

١- تعتبر القرارات الإدارية نافذة في مواجهة الإدارة من تاريخ إصدارها، ونافذه في مواجهة الأفراد من تاريخ نشرها أو تبليغها (إعلانها)، وتتكامل عناصر القرار الإداري أو وجوده القانوني منذ لحظة إصداره، وأن وسائل العلم به تخرج من عناصر تكوينه.

٢- تملك الإدارة تعليق سريان أو نفاذ قراراتها على وقوع حادثة مستقبلية، هذه الحادثة قد تكون غير محققة الوقوع فتسمى شرطًا أو محققة الوقوع وتسمى آجلاً، ولا يمكن الاحتجاج بالقرارات الإدارية أثناء فترة تعليقها على شرط أو إضافتها إلى أجل.

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (٢٠٧٤) لسنة ٢٩ق، جلسة ١٩٨٦/١/٢٩م، سبقت الإشارة إليه.

٣- القرارات الإدارية المعلقة على شرط سواءً أكان شرطاً واقفاً أم فاسخاً، فإن نفاذ هذا النوع من القرارات وتحقق آثاره يتوقف على تحقق الشرط، وأن الشرط –الفاسخ أو الواقف–لا يعتبر عنصراً من عناصر الوجود القانوني للقرار الإداري، وإنما يقتصر أثره على تأجيل سريانه، إذا كان الشرط واقفاً، أو إنهاء هذا السريان، إذا كان الشرط فاسخاً.

٤- تملك الإدارة سحب أو إلغاء قراراتها المعلقة على شرط أو المضافة إلى أجل أثناء فترة التعليق أو الإضافة وحتى لو مر على إصدارها أكثر من ستين يوماً، وهي الفترة المخصصة لسحب أو إلغاء القرارات الإدارية النافذة أو الناجزة.

ثانياً: التوصيات:

نوصي المشرع الأردني بأن ينظم موضوع تعليق القرارات الإدارية على شرط أو إضافتها إلى أجل في قانون القضاء الإداري من حيث النص صراحة على اعتبارها قرارات إدارية يجوز الطعن بها أمام القضاء مع تحديد ميعاد الطعن بدقة بالنسبة لهذه القرارات.

المراجع

د. إسماعيل غانم: في النظرية العامة للالتزام، الجزء الثاني، أحكام الالتزام والإثبات، القاهرة، ١٩٦٧.

د. أنور سلطان: أحكام الالتزام الموجز في النظرية العامة للالتزام، دراسة مقارنة في القانون المصري واللبناني، دار النهضة العربية، ١٩٨٣.

د. حسن الذنون: النظرية العامة للالتزامات، مصادر الالتزام، أحكام الالتزام، إثبات الالتزام، مطبعة الجامعة المستنصرية، ١٩٧٦.

حمدي ياسين عكاشة: موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثاني، ٢٠١٠.

سعاد الشرقاوي، بحث بعنوان: الإنحراف في استعمال السلطة وعيب السبب، منشور في مجلة العلوم الإدارية السنة الحادية عشر، العدد٣، ديسمبر١٩٦٩.

د. سليمان الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية، –دراسة مقارنة، ط٧، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠٠٦.

د. سليمان مرقس: الوافي في شرح القانون المدني في الالتزامات، المجلد الرابع، أحكام الالتزام، ط.٢، القاهرة.١٩٥٧

د. شعبان سلامة، القرار السلبي – دراسة مقارنة، الدار الجامعية الحديثة، القاهرة، ٢٠١٢.

د. شمس ميرغني علي: بحث بعنوان: القرارات الإدارية التنظيمية في دولة الإمارات العربية المتحدة، منشور في مجلة العلوم الإدارية، السنة التاسعة والعشرون، العدد الأول، يونيو ١٩٨٧.

د. عبد الرزاق السنهوري: الوسيط في شرح القانون المدني، الجزء الثالث، ١٩٥٨.

د. عبد الرشيد مأمون: الوجيز في النظرية العامة للالتزامات، أحكام الالتزام، الجزء الثاني، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون سنة نشر.

د. محمد البيدق: نفاذ القرارات الادارية وسريانها في حق الأفراد، رسالة دكتوراة، جامعة القاهرة، ٢٠٠٢

د. محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الاداري، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت ٢٠٠٥.

د. محمدالسناري: نفاذ القرارات الإدارية،– دراسة مقارنة، رسالة دكتوارة ، جامعة عين شمس، ١٩٨١.

د. محمد شكري سرور: موجز الأحكام العامة للالتزام في القانون المدني المصري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٩ .

د. محمد ماهر أبو العينين: ضوابط مشروعية القرارات الإدارية وفقًا للمنهج القضائي، الكتاب الثاني، القاهرة بدون سنة نشر، بدون دار نشر.

د. محمود حلمي: سريان القرار الإداري من حيث الزمان، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ١٩٦٢.

د. سليمان مرقس: شرح القانون المدني، مطابع دار النشر للجامعة العربية، ١٩٥٧.

ثانيا: باللغة الأجنبية:

(J.M.) Auby, L'incompetence “rutionetemprois”, 1953.

Jèze, Les principesgeneraux de droit administratif,1925.

Stassiopoulos M., Traite des actesadministratifs, Athenes, 1954.

Waline, La procè de technique de la nomination public française, 1927.