

Arabian Gulf Journal of Humanities and Social Studies

ISSN: 3080-4086

الإصدار السادس - العدد السادس عشر || تاريخ الإصدار 2026-07-20



أحكام القرار الإداري الضمني: دراسة مقارنة

Provisions of the Implicit Administrative Decision: A Comparative Study

ضياء عواد

Diaa Awad

محاضر قسم القانون- كلية القانون والعلوم السياسية- جامعة النجاح الوطنية- نابلس- فلسطين.

ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0006-1497-4721>

DOI: <https://doi.org/10.64355/agjhss6161>

مجلة خليج العرب للدراسات الإنسانية والاجتماعية || هذه المقالة مفتوحة المصدر موزعة بموجب شروط وأحكام ترخيص مؤسسة المشاع الإبداعي (CC BY-NC-SA)

Clarivate | ProQuest

Ulrichsweb™



Crossref doi

ISSN
INTERNATIONAL
STANDARD
SERIAL
NUMBER
INTERNATIONAL CENTRE



Google Scholar

معرفة
e-Marefa



شبكة المعلومات العربية
Arab Educational Information Network

AskZad



Scilit

INTERNATIONAL
Scientific Indexing

CC creative commons

الملخص:

يتناول هذا البحث القرار الإداري الضمني بوصفه إحدى الصور القانونية التي يضيف فيها المشرع أثراً محدداً على سكوت الإدارة خلال مدة معينة، بحيث لا يبقى السكوت مجرد واقعة مادية خالية من الأثر، بل يتحول إلى قرينة قانونية قد تفيد القبول أو الرفض بحسب النص المنظم. وينطلق البحث من خصوصية التنظيم الفلسطيني الذي يغلب عليه منطق الرقابة على الامتناع والرفض، كما يظهر في قرار بقانون المحاكم الإدارية رقم 41 لسنة 2020 وتعديلاته، ولا سيما الميعاد الذي يبدأ بعد ثلاثين يوماً من تقديم طلب خطي إلى الجهة المختصة لاتخاذ قرار كان يجب اتخاذه. ويقابل ذلك التنظيم المغربي الذي خطا باتجاه أكثر إيجابية في القانون رقم 55.19 المتعلق بتبسيط المساطر والإجراءات الإدارية، حين قرر في حالات محددة أن سكوت الإدارة بعد انقضاء أجل القانوني يعد بمثابة موافقة، مع بناء ضمانات مرتبطة بالوصل، والأجل، والتعليل، والطعن الإداري. ويخلص البحث إلى أن القرار الإداري الضمني ليس مجرد تقنية شكلية، بل أداة لتحقيق التوازن بين فعالية الإدارة وحماية المرفق، وأن النظام الفلسطيني يحتاج إلى قاعدة عامة أكثر وضوحاً بشأن آثار السكوت، دون أن يؤدي ذلك إلى إضعاف اعتبارات المشروعية أو المصلحة العامة.

الكلمات المفتاحية: القرار الإداري الضمني، سكوت الإدارة، القرار السلبي، دعوى الإلغاء، فلسطين، المغرب.

Abstract:

This study examines the implicit administrative decision as a legal technique through which the legislature attributes a specific effect to the administration's silence after the expiry of a prescribed period. The study compares, within a single analytical framework, the Palestinian approach and the Moroccan approach. Palestinian law mainly treats administrative silence through the lens of refusal or abstention, particularly under the Administrative Courts Decree-Law No. 41 of 2020, where the period for judicial review begins after thirty days from the day following the submission of a written request to the competent authority to issue a decision that it is legally required to take. By contrast, Moroccan Law No. 55.19 on the simplification of administrative procedures adopts a more service-oriented model by considering administrative silence, in specified cases, as approval after the expiry of the legal time limit, while also regulating receipts, deadlines, reasoning of negative decisions, and administrative appeals. The study concludes that the implicit administrative decision is not merely a procedural fiction, but a mechanism that may enhance legal certainty, administrative efficiency, and the protection of users of public services. It recommends that Palestinian legislation adopt a clearer general framework for administrative silence while preserving legality, public interest, and judicial review.

Keywords: Implicit Administrative Decision, Administrative Silence, Negative Decision, Annulment Action, Palestine, Morocco.

المقدمة

تحتل فكرة القرار الإداري مركزاً محورياً في القانون الإداري، لأن الإدارة لا تمارس امتيازاتها القانونية إلا من خلال أعمال تؤثر في المراكز القانونية للأفراد. والقرار الإداري لا يصدر دائماً في صورة مكتوبة صريحة، إذ قد يتدخل المشرع لجعل صمت الإدارة خلال مدة معينة منتجاً لأثر قانوني، فيفترض وجود قرار إداري ضمني رغم عدم وجود مظهر مادي واضح له. ومن هنا تظهر خطورة الموضوع؛ لأن الفرد لا يواجه قراراً مكتوباً يمكن قراءة أسبابه وتحديد عيوبه، بل يواجه صمتاً إدارياً قد يحمله القانون على معنى الرفض أو القبول.

وتزداد أهمية القرار الإداري الضمني في البيئة الإدارية البيروقراطية، وتعدد الموافقات، وتعقيد الإجراءات. فإذا تم ترك سكوت الإدارة دون أثر، تحول إلى وسيلة لتعطيل حقوق الأفراد وتجميد مراكزهم القانونية. وإذا اعتبرنا السكوت قبولاً في كافة الأحوال دون ضوابط، فقد يؤدي ذلك إلى المس بمقتضيات المصلحة العامة أو الإضرار بالنظام العام. لذا فإن التنظيم القانوني السليم لا يقوم على تمجيد سكوت الإدارة أو إنكارها، إنما على ضبطه وربطه بأجل واضحة وطلبات مستوفية ورقابة قضائية فعالة.

وفي النظام القانوني الفلسطيني، يظهر تنظيم سكوت الإدارة بصورة أقرب إلى فكرة الرفض أو الامتناع القابل للطعن بالإلغاء، فالقرار بقانون رقم (41) لسنة 2020 بشأن المحاكم الإدارية وتعديلاته جعل ميعاد دعوى الإلغاء في حالة رفض الجهة المختصة أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان

يجب عليها اتخاذها يبدأ بعد ثلاثين يوماً من اليوم التالي لتقديم طلب خطي لتلك الجهة. ويعني ذلك أن المشرع الفلسطيني لم يبين قاعدة عامة تجعل السكوت مقبولاً، بل جعل السكون مدخلاً للطعن على امتناع الإداري أو رفضها.

أما النظام القانوني المغربي، فقد قد نموذجاً مختلفاً من خلال القانون رقم 55.19 المتعلق بتبسيط المساطر والإجراءات الإدارية، إذ جعل من المبادئ العامة اعتبار سكوت الإداري، بعد انصرام الأجل المحدد، بمثابة موافقة وفق الشروط المنصوص عليها في القانون، وحدد أجلاً قصوى لمعالجة الطلبات، كما نظم مسار الحصول على القرار أو الإشهاد عند استمرار الامتناع. ولا يعني ذلك أن السكوت في المغرب أصبح قبولاً مطلقاً في كل الحالات، بل هو قبول مشروط بلائحة ونصوص تنظيمية ومسطرة تثبت الطلب وتحديد بدايات الميعاد ونهايته.

أهمية الدراسة

تتمثل الأهمية العلمية للدراسة بأنها تعالج منطقة دقيقة بين القرار الإداري الصريح والقرار الإداري السلبي، ألا وهي منطقة القرار الإداري الضمني، فالفقه كثيراً ما يخلط بين السكوت بوصفه امتناعاً مخالفاً للقانون، والسكوت بوصفه قرينة أنشأها المشرع ورتب عليها أثراً محدداً. وقد بينت الدراسات الحديثة أن القرار الإداري الضمني والقرار الإداري السلبي يلتقيان في أن الإدارة لا تفصح عن إرادتها صراحة، إلا أنهما يختلفان في الأساس والأثر والميعاد؛ فالقرار الضمني يتوقف غالباً على مدة محددة وقرينة تشريعية، بينما يقوم القرار السلبي على امتناع الإدارة عن اتخاذ قرار أوجب القانون اتخاذها.

أما الأهمية العملية، فتظهر في أثر السكوت على المراكز القانونية للأفراد. ففي حال التراخي والشهادات والموافقات الإدارية، قد يؤدي تأخر الإداري في تعطيل النشاط الاقتصادي أو المساس بحقوق الأفراد. لذلك، فإن المقارنة بين النموذج الفلسطيني والنموذج المغربي تكشف عن إمكان تطوير التشريع الفلسطيني باتجاه أوضح، بحيث لا يبقى كالب القرار أسير سكوت الإدارة، وفي الوقت نفسه لا تقيد الإدارة بقبول ضمني في المجالات التي تمس السلامة أو النظام العام.

وتتجلى أهمية البحث كذلك في صلته بمبدأ المشروعية، فالقرار الإداري الضمني رغم أنه افتراض قانوني يخضع لعيوب القرار الإداري ذاتها بقدر ما تسمح به طبيعته. فإن كان من الصعب تصور تسبب مكتوب لقرار لم يصدر صراحة، فإن ذلك لا يمنع رقابة السبب والغاية والاختصاص والشكل كلما أمكن استخلاصها من ملف الطلب والظروف المحيطة به.

إشكالية الدراسة

تتخصر إشكالية الدراسة في السؤال الرئيسي الآتي: إلى أي مدى يحقق التنظيم القانوني للقرار الإداري الضمني في فلسطين والمغرب توازناً بين حق الفرد في الحصول على جواب إداري داخل أجل معقول وبين حق الإدارية في حماية المصلحة العامة ومقتضيات المشروعية؟ ويتفرع عن هذا السؤال عدة أسئلة، وهي كما يلي:

1. ما المقصود بالقرار الإداري الضمني؟ وما هي حدوده الفاصلة عن القرار الإداري السلبي؟

2. ما هي الشروط اللازمة لتحويل السكون إلى قرار إداري؟

3. كيف ينعكس اختلاف الأثر بين الرفض والقبول على ميعاد الطعن؟

4. ما مدى ملائمة النموذج المغربي للاستفادة منه في تطوير النظام القانوني الفلسطيني؟

أهداف الدراسة

تهدف هذه الدراسة إلى تحديد الطبيعة القانونية للقرار الإداري الضمني وتمييزه عن مجرد السكوت المادي والامتناع غير المشروع. كما يهدف إلى بيان شروط قيامه، ولا سيما وجود طلب صحيح، وتقديمه إلى جهة مختصة ومضي المدة القانونية ووجود نص يرتب أثراً على عدم الرد.

وتهدف الدراسة أيضاً إلى تحليل مدى كفاية النظام القانوني الفلسطيني في حماية الأفراد من سكوت الإدارة، ومقابلته بالنظام القانوني المغربي الذي ربط السكوت بالموافقة في حالات محددة. كما تهدف إلى صياغة توصيات يمكن أن تساعد في تطوير النظام القانوني الفلسطيني دون نقل حرفي لأي تجربة مقارنة.

منهجية الدراسة

سوف يتم تناول موضوع الدراسة من خلال المنهج الوصفي التحليلي المقارن من خلال عرض مفهوم القرار الإداري الضمني وشروطه وآثاره، وتحليل النصوص القانونية الفلسطينية والمغربية ذات الصلة وربطها بأراء الفقه الإداري.

المبحث الأول: ماهية القرار الإداري الضمني

ينبني القرار الإداري الضمني على تحديد الأساس الذي ينقل السكوت من مستوى الواقعة السلبية إلى مستوى العمل القانوني. فالإدارة قد تسكت لأسباب مختلفة: قد تسكت لأنها ترفض، أو لأنها لم تنته من الدراسة، أو لأنها أهملت الطلب، أو لأنها تستند إلى سلطة تقديرية معينة. غير أن القانون لا يعتد بكل سكوت ولا يحوله دائماً إلى قرار. لذلك لا بد من تحليل المفهوم ثم الشروط التي تسبق ترتيب الأثر.

المطلب الأول: مفهوم القرار الإداري الضمني

يتحدد مفهوم القرار الإداري الضمني من خلال عنصرين مترابطين هما: سكوت الإدارة، والافتراض القانوني الذي يترتب عليه أثراً، فالسكوت وحده لا يكفي، لأن الإدارة قد تسكت دون أن ينسب القانون إلى سكوتها معنى معيناً، والافتراض وحده لا يعمل إلا إذا سبقه طلب صحيح وميعاد محدد، ومن ثم فإن القرار الضمني هو نتيجة تركيب قانوني لا نتيجة صمت مجرد.

الفرع الأول: سكوت الإدارة

السكوت في ذاته ليس قراراً إدارياً بالمعنى التقليدي، لأن القرار الإداري يفترض إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة قانوناً بقصد إحداث أثر قانوني. ومع ذلك، فإن المشرع قد يتدخل لجعل السكوت معبراً عن إرادة مفترضة، حماية للأفراد من تعطيل الإدارة لحقوقهم. وقد أشارت بعض الدراسات إلى أن سكوت الإدارة تجاه تظلمات الأفراد وطلباتهم، يحمل في حالات معينة، معنى الإنكار أو الرفض إذا كان القانون يوجب عليها اتخاذ قرار، ولذلك لا يكون السكوت مساحةً لتحكم الإدارة أو تهربها من الالتزامات القانونية. (حسن، 2025: 46؛ أسابيطي، 2014: 67).

وفي فلسطين، لا يظهر السكوت الإداري بوصفه موافقة ضمنية عامة، بل يظهر أساساً في صورة رفض أو امتناع قابل للطعن. فيتبين من القرار بقانون بشأن المحاكم الإدارية الفلسطينية بأن ميعاد الدعوى في حال رفض الجهة المختصة أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان يجب عليها اتخاذه يبدأ بعد ثلاثين يوماً من اليوم التالي لتاريخ تقديم طلب خطي لتلك الجهة. (القرار بقانون بشأن المحاكم الإدارية رقم (41)، 2020: 5/23) وهذا النص لا يفترض الموافقة بل يفتح الطريق القضائي للطعن في امتناع الإدارة.

ويكشف هذا الاختيار عن فلسفة تحفظية لدى المشرع الفلسطيني؛ فهو لا يسمح للسكون أن ينشئ مركزاً قانونياً إيجابياً لمصلحة الفرد، وإنما يجعه سبباً لتحريك الرقابة القضائية. وتبدو هذه الفلسفة مفهومة في ظل غياب قانون عام للإجراءات الإدارية يحدد بدئاً الوثائق المطلوبة، والأجال القصوى، ونطاقات القبول الضمني، والاستثناءات المرتبطة بالأمن والصحة والسلامة والتنظيم العمراني. (أسابيطي، 2014: 67).

أما في المغرب، فإن القانون رقم 55.19 جعل السكوت جزءاً من سياسة تشريعية متكاملة لتبسيط المساطر. فقد أشار إلى أن العلاقة بين الإدارة والمرتفق تقوم، من بين مبادئ أخرى، على اعتبار سكوت الإدارة بعد انصرام الأجل المحدد بمثابة موافقة وفق الشروط المنصوص عليها في القانون. (القانون رقم 55.19، 2020: 4) وبهذا لم يعد سكوت الإدارة مجرد واقعة تفتح باب الطعن، بل أصبح في بعض القرارات طريقاً للحصول على مركز قانوني إيجابي.

ونرى أن هذا التحول المغربي لا يعني أن كل سكوت موافقة، فالنص ربط الأثر بشروط القانون وبالقرارات التي تحدد لائحتها النصوص التنظيمية. وهذا القيد مهم لأنه يمنع تحويل القبول الضمني إلى قاعدة عمياء، ويجعلها أداة منضبطة لخدمة المرتفقين في المجالات التي تحتل هذا الأثر دون تعريض المصلحة العامة للخطر. وتظهر المقارنة هنا ضمناً في أن القرار بقانون الفلسطيني يركز على حماية حق التقاضي ضد الامتناع، بينما القانون المغربي يركز على جعل المرفق العام منتجاً للأثر إذا لم يرد خلال الأجل، فالأول يمنح الفرد باباً قضائياً، والثاني يمنحه في بعض الحالات نتيجة إدارية مباشرة. وكلا المسارين يرتبط بمستوى اكتمال البناء الإجرائي؛ فكلما كانت المساطر مؤشفة والوثائق محددة والأجال منشورة، أصبح القبول الضمني أكثر قابلية للتطبيق.

الفرع الثاني: الافتراض القانوني

القرار الإداري الضمني يقوم على افتراض قانوني، فالمشرع لا يكتشف إرادة رجل الإدارة الحقيقية، بل ينسب إليه إرادة حكمية بعد تحقق شروط محددة. لذلك وصف الفقه القرار الضمني بأنه قرار لا وجود مادياً له، ولكنه مفترض بنص قانوني يترتب أثراً على صمت الإدارة خلال مدة محددة. وهذا الافتراض يختلف عن الاستنتاج القضائي الحر؛ لأنه لا يجوز للقاضي إنشاء قرار ضمني من مجرد السكوت ما لم يكن هناك نص أو نظام يسمح بترتيب الأثر. (الحمداني والريبيعي، 2019: 38)

وتكمن قيمة الافتراض في أنه يعيد توزيع عبء الزمن. فبدلاً من أن يتحمل الفرد وحده ضرر ببطء الإدارة، يجعل القانون مرور المدة حداً فاصلاً؛ إما أن تجيب الإدارة صراحة، أو تتحمل النتيجة التي قررها المشرع. وهذا هو جوهر القرار الإداري الضمني؛ فهو ليس عقوبة للإدارة فقط، بل تنظيم للوقت الإداري. (هشام، 2020: 217)

وفي النظام القانوني الفلسطيني، يبدو الافتراض محدوداً. فالقانون لا يقرر أن السكوت يعد قبولاً، وإنما يفترض بعد مدة معينة وجود حالة رفض أو امتناع يمكن الطعن فيها. ولذلك فإن صاحب الشأن لا يستطيع، لمجرد مرور ثلاثين يوماً، أن يتصرف كما لو حصل على الترخيص أو الموافقة، بل يستطيع أن يلجأ إلى المحكمة الإدارية طالباً إلغاء الامتناع أو ترتيب الأثر القانوني على امتناع الجهة المختصة. (القرار بقانون بشأن المحاكم الإدارية رقم (41)، 2020: 5/23)

أما في النظام القانوني المغربي، فالافتراض قد يكون إيجابياً، فالقانون رقم 55.19 يقرر أنه رغم الأحكام المخالفة، يعتبر سكوت الإدارة بعد انقضاء الأجل المنصوص عليها في المادة 16 بمثابة موافقة بخصوص الطلبات المتعلقة بالقرارات الإدارية التي تحدد لائحتها بنص تنظيمي. وهذا يعني أن الافتراض هنا لا يقتصر على فتح باب الطعن، بل قد ينشئ لصاحب الشأن حقاً في الحصول على القرار موضوع الطلب. (القانون رقم 55.19، 2020: 19)

ويرتبط الافتراض المغربي بوثيقة مهمة هي الوصل. فالقانون رقم 55.19 يقرر الاعتداد بالوصل لتقديم الطعون أو عند المطالبة بتطبيق مبدأ اعتبار سكوت الإدارة بمثابة موافقة. وهذا الربط بين الوصل والقبول الضمني يعالج مشكلة الإثبات؛ لأن صاحب الطلب لا يستطيع التمسك بالسكوت إلا إذا أثبت تاريخ إيداع الطلب واكتمال الملف وبداية سريان الأجل وتظهر دقة الافتراض أيضاً في أن القانون المغربي ألزم الإدارة بتحديد أجل لمعالجة الطلبات وتسليم كل قرار إداري، بحيث لا يتعدى ستين يوماً، ويقلص إلى ثلاثين يوماً بالنسبة لبعض قرارات الاستثمار. (القانون رقم 55.19، 2020: 12)

ونرى أنه بهذا يصبح القرار الضمني مرتبطاً بإدارة زمنية واضحة، بينما يظل التنظيم الفلسطيني بحاجة إلى نصوص قانونية إجرائية عامة تحدد آجالاً موحدة أو قطاعية ويضبط النتائج المترتبة على عدم الرد. ومع ذلك، ينبغي عدم المبالغة في تفضيل القبول الضمني على الرفض الضمني. فالقبول الضمني أكثر فاعلية في مكافحة البطء، لكنه أكثر خطورة إذا طبق في مجالات تمس النظام العام. والرفض أو الامتناع أكثر تحفظاً، لكنه قد يثقل كاهل الفرد بدعوى قضائية. لذلك فإن الحل الأكثر اتزاناً يتمثل في تبني قبول ضمني في قرارات محددة بعد جردها ونشرها، والإبقاء على الامتناع القابل للطعن في المجالات الحساسة.

المطلب الثاني: شروط القرار الإداري الضمني

لا يقوم القرار الإداري الضمني بمجرد مرور الزمن، بل يحتاج إلى شروط أولية تضبط الطلب، والجهة المختصة، والميعاد، والنص الذي يرتب الأثر. وهذه الشروط هي التي تمنع تحويل السكوت إلى مصدر عشوائي للحقوق أو إلى وسيلة لتبرير تقصير الإدارة.

الفرع الأول: الطلب الإداري

الطلب هو نقطة البداية في القرار الإداري الضمني، فلا يتصور سكوت منتج للأثر ما لم يوجد طلب مقدم من الفرد صاحب الشأن إلى جهة إدارية مختصة. وقد أكدت الدراسات أن قيام القرار الضمني يتطلب طلباً يتقدم به صاحب الشأن، وسكوت الإدارة عن البت فيه، ومضي المدة القانونية، وأن للطلب ضوابط تتعلق بشكله ومضمونه وصفة مقدمه والجهة التي يقدم إليها وإثبات تقديمه (العاني، 2023: 206).

وفي فلسطين، اشترط القرار بقانون بشأن المحاكم الإدارية أن يقدم المستدعي طلباً خطياً إلى الجهة المختصة لاتخاذ القرار. ويستفاد من ذلك أن الطلب الشفوي لا يكفي لبدء الميعاد القضائي، وأن الجهة يجب أن تكون مختصة باتخاذ القرار المطلوب، فإذا قدم الطلب إلى جهة غير مختصة، فلا يصح تحميلها أثر الامتناع عن قرار لا تملكه قانوناً، إلا إذا كان هناك واجب قانوني بالإحالة أو التنسيق بين الإدارات. (القرار بقانون بشأن المحاكم الإدارية رقم (41)، 2020: 5/23)

ونرى أنها تبرز أهمية الكتابة في النظام القانوني الفلسطيني، لأنها تحل محل الوصل المنظم في القوانين الإجرائية الحديثة، فالكتابة تثبت تاريخ الطلب ومضمونه وتحدد المطلوب من الإدارة، غير أن مجرد الكتابة قد لا تكفي إذا لم يقتزن الطلب بإثبات الاستلام. لذلك يبدو من الضروري عملياً أن يحتفظ صاحب الشأن بما يثبت تقديم الطلب، سواء كان ختم وارد أو إشعاراً إلكترونياً أو كتاباً مسجلاً.

وفي المغرب، نظم القانون رقم 55.19 الطلب بصورة أدق، فقد عرف المرتفق بأنه كل شخص ذاتي أو اعتباري يقدم طلباً للحصول على قرار إداري، وألزم الإدارة بتسليم وصل، وجعل هذا الوصل أساساً للطعن أو للمطالبة بتطبيق مبدأ السكوت بمثابة موافقة. وتكمن أهمية هذا التنظيم في أنه لا يترك مسألة بداية المدة للجدل، بل يجعلها مرتبطة بوثيقة إدارية محددة. (القانون رقم 55.19، 2020: 25-1)

ونرى أنه يترتب على ذلك أن النموذج المغربي أكثر تقدماً في إثبات الطلب، لأن الوصل لا يثبت واقعة الإيداع فقط، بل يشكل أداة لحساب الأجل وتحديد الجهة والملف. أما النظام القانوني الفلسطيني، فمع أنه يقرر الطلب الخطي، إلا أنه لا يتضمن في القرار بقانون بشأن المحاكم الإدارية نظاماً تفصيلياً للوصول أو اكتمال الملفات، مما قد يفتح نزاعاً إضافياً حول ما إذا كان الطلب صالحاً لبدء ميعاد الامتناع.

ولا بد أن يكون الطلب مشروعاً وممكناً ومحددًا. فإذا طلب الفرد أمراً يخالف القانون، فلا يجوز أن يؤدي السكوت إلى قبول ضمني، ولا ينبغي أن يؤدي إلى إلزام الإدارة بإصدار قرار مخالف للمشروعية. وكذلك إذا كان الطلب ناقصاً نقصاً جوهرياً في الوثائق المطلوبة قانوناً، فإن السكوت لا ينبغي أن يفسر لمصلحة الطالب قبل استكمال الملف. ولهذا ربط القانون المغربي بدء الأجل بإيداع الملف كاملاً. (ولد إسلم، 2025: 175)

وإذا تعددت الطلبات أو تكررت، فإن المسألة تصبح أكثر تعقيداً. فالقانون المغربي منح الإدارة حق عدم الرد على الطلبات المتكررة من الشخص نفسه بشأن قرار سبق البت فيه سلبياً، ما لم يطرأ تغيير في شروط تسليم القرار أو في وثائق الملف. وهذا الحكم يعالج سوء استعمال الحق في الطلب، ويمنع تحويل السكوت إلى وسيلة لإحياء قرارات سبق حسمها. أما في فلسطين، فإن غياب حكم مماثل لا يعني قبول الطلبات المتكررة بلا حد، إذ يمكن للقضاء أن يعتبر الطلب الثاني مؤكداً لقرار سابق إذا لم يأت بأسباب أو وقائع جديدة. وقد أشارت إحدى الدراسات إلى أن القضاء الإداري تعامل مع القرار الضمني اللاحق بوصفه قراراً تأكيدياً إذا كان لا يولد أثراً جديدة ولا يقوم على أسباب جديدة، فلا يفتح ميعداً طعن جديداً (العاني، 2023: 200).

الفرع الثاني: الميعاد القانوني

الميعاد هو العنصر الذي يحول السكوت إلى قرار ضمني أو امتناع قابل للطعن. فقبل انقضاء الميعاد لا تكون الإدارة متمتعة بالمعنى القانوني، لأن لها حقاً في دراسة الطلب ضمن المدة التي يحددها القانون. وبعد انقضاء الميعاد يبدأ الأثر الذي رتبته المشرع، سواء كان رفضاً ضمناً أو قبولاً ضمناً أو ميعاداً للطعن في الامتناع. (أسابيطي، 2024: 83)

وفي فلسطين، حدد القرار بقانون بشأن المحاكم الإدارية ميعاداً خاصاً لحالة الرفض أو الامتناع. إذ يبدأ احتساب ميعاد إقامة الدعوى بعد ثلاثين يوماً من اليوم التالي لتقديم طلب خطي إلى الجهة المختصة، علماً أن ميعاد إقامة الدعوى خلال ستين يوماً. وبذلك فإن صاحب الشأن ينتظر ثلاثين يوماً بعد تقديم الطلب، ثم يملك ميعاد الستين يوماً للطعن. (القرار بقانون بشأن المحاكم الإدارية رقم (41)، 2020: 5-1/23)

ونرى أن هذا الترتيب الفلسطيني لا يجعل الثلاثين يوماً مدة لإصدار موافقة أو رفض بالمعنى الموضوعي، بل يجعلها مدة لازمة لظهور الامتناع القضائي. فإذا ردت الإدارة خلال الثلاثين يوماً، بدأ ميعاد الطعن من التبليغ أو العلم اليقيني بحسب الأحوال. وإذا سكتت، بدأ الطريق القضائي بعد انتهاء الثلاثين يوماً. والنتيجة أن النص الفلسطيني يعالج السكوت من زاوية الخصومة الإدارية أكثر مما يعالجه من زاوية إنتاج القرار. (مرعي، 2020: 1)

أما في المغرب، فقد جعل القانون رقم 55.19 آجال المعالجة جزءاً من هندسة القرار الإداري. فقرر أن أجل معالجة الطلب وتسليم القرار لا يتعدى ستين يوماً، ويقلص إلى ثلاثين يوماً بالنسبة للقرارات الضرورية لمشاريع الاستثمار المحددة بنص تنظيمي. وتسري هذه الآجال ابتداء من إيداع الملف كاملاً. كما أجاز تمديد الأجل مرة واحدة عند الحاجة إلى خبرة تقنية أو بحث عمومي. (القانون رقم 55.19، 2020: 16-17)

ونرى أنه يترتب على اختلاف الميعادين اختلاف في الوظيفة. فالميعاد الفلسطيني يحرك الدعوى، أما الميعاد المغربي فقد ينتج موافقة ضمنية في القرارات المحددة. والفرق عملي، ففي فلسطين يحتاج طالب القرار غالباً إلى حكم قضائي ليواجه صمت الإدارة، بينما في المغرب قد يطالب بتسليم القرار أو بسلوك مسار إداري لإثبات الموافقة الضمنية. ومع ذلك، لا يجوز إغفال أن المغرب لم يجعل الميعاد أداة آلية في كل الملفات. فالأثر الإيجابي للسكوت مقيد بلائحة محددة، والمرتفق يحتاج إلى وصل يثبت تاريخ الإيداع، وقد يتوقف سريان الأجل عند طلب معلومات تكميلية خلال النصف الأول من مدة المعالجة.

وهذا التنظيم يمنع التحايل، لكنه يتطلب إدارة فعالة وشفافة في نشر المصنفات واستقبال الطلبات. ومن منظور السياسة التشريعية، يمكن القول إن الميعاد في النظامين يعكس درجة مختلفة من الثقة في قدرة الإدارة على تنظيم مساطرها. فالنظام المغربي يفترض أن الإدارة قادرة على تحديد الوثائق والآجال ونشرها، ومن ثم يمكن ترتيب قبول ضمني في بعض الحالات. أما النظام الفلسطيني فيبقى أقرب إلى الحذر، فيعطي صاحب الشأن أداة طعن دون أن يمنحه مركزاً قانونياً إيجابياً بمجرد السكوت. ويبدو أن تطوير النظام الفلسطيني لا ينبغي أن يبدأ بجعل كل سكوت موافقة، بل بوضع قانون إجراءات إدارية يحدد المصنفات، والوثائق، والآجال، وأثار السكوت، والاستثناءات. وعندئذ يمكن الانتقال تدريجياً إلى قبول ضمني في القرارات ذات الطبيعة الخدمية أو الترخيصية البسيطة، مع استبعاد القرارات التي تمس السلامة العامة أو البيئة أو المال العام أو حقوق الغير.

المبحث الثاني: آثار القرار الإداري الضمني

إذا كان القرار الإداري الضمني افتراضاً قانونياً، فإن ذلك لا يخرج من نطاق الرقابة القضائية. فهو قرار إداري من حيث الأثر، ولذلك يجب أن يخضع لمبدأ المشروعية بقدر ما تسمح به طبيعته. وتكمن الصعوبة في أن القاضي لا يواجه وثيقة قرار، بل يواجه ملفاً وسكوتاً ومدة ونصاً يترتب الأثر.

المطلب الأول: رقابة المشروعية

تقوم رقابة المشروعية على فحص أركان القرار الإداري: الاختصاص، الشكل، السبب، المحل، الغاية. وهذه الأركان لا تختفي في القرار الضمني، لكنها تتخذ صورة مختلفة، فالاختصاص يستفاد من الجهة التي قدم إليها الطلب، والسبب يستفاد من شروط الملف والوقائع، والمحل يستفاد من طبيعة القرار المطلوب، والغاية تستخلص من الظروف والقرائن.

الفرع الأول: عيب الاختصاص

الاختصاص هو أول عناصر المشروعية في القرار الإداري الضمني. فلا يمكن أن ينشأ قرار ضمني صحيح من سكوت جهة لا تملك أصلاً إصدار القرار الصريح. ولذلك يجب على صاحب الشأن أن يقدم طلبه إلى الإدارة المختصة، ويجب على القاضي عند نظر الطعن أن يتحقق من صفة الجهة وسلطتها القانونية. (ولد إسم، 2025: 175)

وفي فلسطين، تزداد أهمية الاختصاص بسبب صياغة المادة (5/23) من القرار بقانون رقم (41) لسنة 2021 بشأن المحاكم الإدارية وتعديلاته التي تتحدث عن الجهة المختصة أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان يجب اتخاذه. فوجود واجب قانوني على الجهة شرط أساسي، فإذا كانت الإدارة تملك سلطة تقديرية كاملة في منح الطلب أو رفضه، فإن سكوتها قد يفتح باب الطعن وفقاً لشروطه، لكنه لا يعني بالضرورة أن المحكمة ستلزمها بإصدار القرار المطلوب، بل قد تكفي بإلغاء الامتناع وإلزامها بإعادة النظر وفق القانون.

ويختلف الأمر إذا كان الاختصاص مقيداً. فإذا استوفى الفرد جميع الشروط القانونية وكان على الإدارة إصدار القرار، فإن امتناعها يغدو مخالفة أوضح لمبدأ المشروعية. وقد ذهب الفقه إلى أن سكوت الإدارة في الاختصاص المقيد أقرب إلى القرار السلبي أو الامتناع غير المشروع، بينما يطرح السكوت في نطاق السلطة التقديرية إشكالاً أدق حول مدى إمكانية عده قراراً ضمناً (البنان، 2019: 40)

وفي المغرب، يعالج القانون رقم 55.19 الاختصاص من خلال تعريف الإدارة والقرار الإداري والمرتفق، ومن خلال المصنفات التي يجب على كل إدارة إعدادها ونشرها، فالمصنفات تحدد القرارات التي تدخل ضمن اختصاص الإدارة والوثائق المطلوبة والأجال والنتائج المترتبة على عدم الرد. وهذا التنظيم يقلل نزاعات الاختصاص، لأن المرتفق يستطيع معرفة الجهة المختصة قبل تقديم الطلب. إلا أن الاختصاص في القبول الضمني المغربي يثير سؤالاً مهماً: ماذا لو سكنت جهة غير مختصة؟ الجواب المنطقي أن السكوت لا ينتج موافقة، لأن الافتراض القانوني لا يعمل إلا في إطار اختصاص صحيح. ومن ثم فإن الوصل لا يعني عن الاختصاص، ولا يجوز أن ينشئ سكوت جهة غير مختصة مركزاً قانونياً لا تملك إنشاءه صراحة. (القانون رقم 55.19، 2020: 1-25)

ونرى بأن الرقابة القضائية على الاختصاص تبدو أكثر سهولة من الرقابة على السبب أو الغاية؛ لأن الاختصاص يرتبط بنصوص واضحة. لكن الصعوبة تظهر عند تعدد الجهات المتدخلة في القرار الإداري، حيث قد يتوقف القرار على رأي لجنة أو موافقة جهة أخرى. وفي هذه الحالة ينبغي ألا يستخدم تعدد الجهات ذريعة لتعطيل الطلب، كما ينبغي ألا ينتج قبول ضمني إذا كان القانون يشترط موافقة جوهريّة لم تصدر.

ومن زاوية المقارنة، يفيد النموذج المغربي فلسطين في ضرورة نشر مصنفات الاختصاص والوثائق والأجال. فالنزاع حول السكوت غالباً يبدأ من غموض الجهة المختصة أو الملف المطلوب. وإذا توفرت مصنفات إدارية منشورة، فإن القضاء الفلسطيني سيتمكن من التحقق بسهولة أكبر من وجود الامتناع ومن مدى مشروعيته.

الفرع الثاني: عيب السبب

التسبب في القرار الإداري الضمني يثير مفارقة واضحة؛ فالقرار الضمني لا يصدر في صورة مكتوبة، بينما التسبب يفترض بيان الأسباب الواقعية والقانونية في صلب القرار. لذلك يرى الفقه أن التسبب يتنافى، من حيث الأصل، مع طبيعة القرار الضمني، لأن الإدارة لم تصدر قراراً مكتوباً بل التزمت الصمت (العاني، 2023، ص. 202). ومع ذلك لا يعني ذلك أن القرار الضمني يفتل من رقابة السبب.

في فلسطين، إذا سكنت الإدارة عن طلب خطي ثم طعن صاحب الشأن في الامتناع، فإن الإدارة ستضطر غالباً إلى بيان أسبابها أمام المحكمة. وهنا لا يكون التسبب سابقاً على الخصومة، بل لاحقاً عليها. وهذا الوضع يضعف ضمانات الشفافية، لأن الفرد لا يعرف قبل التقاضي لماذا سكنت الإدارة أو رفضت. كما قد يدفع الإدارة إلى صناعة أسباب لاحقة لتبرير موقفها. (علام، 2020: 71)

أما في المغرب، فقد عالج القانون رقم 55.19 جانباً من هذه المشكلة بإلزام الإدارة بتعليل قراراتها السلبية المتعلقة بطلبات القرارات الإدارية، والإفصاح في صلب هذه القرارات عن الأسباب الداعية إليها، وإخبار المرتفق بها. وهذا الحكم لا يحل مشكلة السكوت كله، لكنه يشجع الإدارة على الرد السلبي المعلل بدلاً من الصمت غير المنتج.

وفي حالات السكوت بمثابة موافقة، يصبح التسبب غير لازم من جهة الإدارة لأن الأثر إيجابي لمصلحة المرتفق. لكن ذلك لا يمنع رقابة المشروعية إذا تبين أن القبول الضمني خالف شرطاً قانونياً أو مس مصلحة عامة أو صدر في مجال غير مشمول بلائحة القبول الضمني. فالموافقة الضمنية ليست حصانة ضد الرقابة، بل قرار افتراضي قابل للفحص عند المنازعة. (هشام، 2020: 217)

وتتبع أهمية السبب من أن القاضي الإداري لا يستطيع الاكتفاء بمرور المدة. فإذا كان الطلب غير مستوف للشروط، أو كانت الوقائع لا تسمح بإصدار القرار، فلا يصح أن ينتج السكوت أثراً مخالفاً للقانون. وفي المقابل، إذا كان الملف مستوفياً والاختصاص قائماً والميعاد منقضياً، فإن استمرار السكوت يكشف عن خلل في الأداء الإداري يستدعي الحماية.

أما الغاية، فهي أكثر عيوب القرار الضمني صعوبة في الإثبات. فالمدعي لا يجد قراراً مكتوباً يستخلص منه الانحراف، بل يعتمد على قرائن مثل تكرار الامتناع، أو التمييز بين حالات متماثلة، أو ارتباط السكوت بخصوصية سابقة. وقد أكد الفقه أن القضاء يراقب الغاية في القرار الضمني كما يراقبها في القرار الصريح، مع الإقرار بصعوبة إثبات إساءة استعمال السلطة في هذا النوع من القرارات (العاني، 2023: 203)

وتكشف المقارنة أن التعليل المسبق للرفض، كما في القانون المغربي، يقلل الحاجة إلى النزاع حول أسباب السكوت، بينما يترك النموذج الفلسطيني قدراً أكبر من العبء على المتقاضى والمحكمة. ولذلك فإن إدخال قاعدة عامة لتعليل الرفض الإداري في فلسطين، ولو خارج نطاق القرار الضمني، سيكون خطوة ضرورية لتقليل المنازعات وتحسين جودة القرار الإداري.

المطلب الثاني: الحماية القضائية

تتوقف قيمة القرار الإداري الضمني على الحماية التي تمنح لصاحب الشأن. فإذا كان السكوت يفتح باباً قضائياً معقداً فقط، فقد لا تتحقق الفاعلية المطلوبة. وإذا كان السكوت ينتج موافقة دون مسار إثبات وتنفيذ، فقد يبقى الأثر النظري بلا قيمة. لذلك يجب تحليل الطعن والأثر معاً.

الفرع الأول: دعوى الإلغاء

الطعن في القرار الإداري الضمني يختلف بحسب الأثر الذي رتبته القانون على السكوت. فإذا كان السكوت رفضاً ضمناً أو امتناعاً، فإن صاحب الشأن يطعن طالباً بإلغاء الرفض أو الامتناع. وإذا كان السكوت موافقة ضمنية، فإن النزاع قد ينشأ عندما ترفض الإدارة تسليم القرار أو تنكر تحقق الموافقة، فيطلب صاحب الشأن إثبات الأثر أو إلزام الإدارة باحترامه.

وفي فلسطين، يظل الطريق الأساسي هو الدعوى أمام المحكمة الإدارية، وتقام الدعوى خلال ستين يوماً، وفي حالة الامتناع يبدأ الحساب بعد ثلاثين يوماً من اليوم التالي لتقديم الطلب الخطي. (القرار بقانون بشأن المحاكم الإدارية رقم (41)، 2020: 23). كما أن القرار بقانون بشأن المحاكم الإدارية ينص على أسباب الطعن، ومنها عدم الاختصاص، ومخالفة الدستور أو القانون أو الأنظمة، وعيب الشكل، وإساءة استعمال السلطة، وعيب السبب. وهذه الأسباب تنطبق على القرار الضمني بالقدر الممكن. (القرار بقانون بشأن المحاكم الإدارية رقم (41)، 2020: 22)

ويلاحظ أن النص الفلسطيني حدد بداية ميعاد الطعن في الامتناع بصورة قد تكون صارمة. فإذا لم ينتبه صاحب الشأن إلى انتهاء مدة الثلاثين يوماً، ثم ترك الستين يوماً تمضي، فقد يواجه دعواً بعدم قبول الدعوى شكلاً. وهذه النتيجة تختلف عن بعض الاتجاهات التي ترى أن القرار السلبي المستمر لا يتقيد بميعاد ما دام الامتناع قائماً. وقد أشار الفقه المقارن إلى أن القرار السلبي في بعض الأنظمة لا يتقيد بمواعيد الطعن لأنه قرار مستمر ما دام الامتناع منتجاً لأثاره (جمعة، 2025: 199).

وهنا تظهر خصوصية النص الفلسطيني؛ فهو وضع ميعاداً صريحاً للامتناع، مما يقلل مساحة القول بعدم التقيد بالميعاد. لكن يمكن التمييز بين حالة الامتناع المحددة التي تبدأ بطلب خطي معين، وحالة الامتناع المستمر عن تنفيذ واجب عام أو حكم قضائي؛ فالأخيرة قد تحتاج إلى معالجة أكثر مرونة، لأن استمرار الامتناع يجدد الضرر ويجعل إغلاق باب الطعن غير منسجم مع حماية المشروعية. (جمعة، 2025: 199)

وفي المغرب، نظم القانون رقم 55.19 طعناً إدارياً في حالة سكوت الإدارة داخل الأجل المحددة أو ردها السلبي، باستثناء حالات السكوت بمثابة موافقة. ويقدم الطعن داخل أجل لا يتعدى ثلاثين يوماً من تاريخ انقضاء الأجل أو من تاريخ تلقي الرد السلبي، وتبت الجهة المختصة في الطعن داخل أجل أقصاه خمسة عشر يوماً. وهذا المسار الإداري يوفر مرحلة سريعة قبل اللجوء إلى القضاء.

كما نظم القانون المغربي حالة عدم تسليم القرار بعد تحقق السكوت بمثابة موافقة، فأجاز اللجوء إلى جهات إدارية عليا أو إلى الوالي أو العامل بحسب الحالة للحصول على القرار أو الإشهاد. وهذا التنظيم يعكس أن القبول الضمني يحتاج إلى آلية تنفيذية، لأن الأثر القانوني وحده قد لا يكفي إذا رفضت الإدارة تسليم الوثيقة التي يحتاجها المرتفق. (القانون رقم 55.19، 2020: 21)

ومن زاوية الحماية، يبدو النموذج المغربي أكثر اكتمالاً إجرائياً، لأنه لا يترك المرتفق أمام القضاء مباشرة في كل حالة، بل يمنحه مسارات إدارية قصيرة مرتبطة بأجال محددة. أما النظام الفلسطيني فيركز على القضاء، وهو ضمان مهمة، لكنه قد يكون بطيئاً ومكلفاً مقارنة بالحاجة العملية للحصول على جواب إداري سريع. (القرار بقانون بشأن المحاكم الإدارية رقم (41)، 2020: 22-23)

وبذلك يمكن اقتراح نموذج فلسطيني متدرج: إلزام الإدارة بالرد خلال أجل محدد، ثم تمكين صاحب الشأن من تظلم إداري سريع أمام سلطة أعلى، ثم فتح باب الدعوى. وفي قرارات محددة يمكن النص على أن السكوت بعد انتهاء الأجل يعد موافقة، مع استثناء المجالات التي لا تحتل هذا الأثر.

الفرع الثاني: تنفيذ الأثر

أثر القرار الإداري الضمني هو جوهر الموضوع. فإذا كان الأثر رفضاً، فإن النتيجة العملية هي فتح باب الطعن أو تثبيت موقف الإدارة السلبي. وإذا كان الأثر قبولاً، فإن النتيجة هي إنشاء مركز قانوني لمصلحة صاحب الطلب. وبين الأثرين تختلف المخاطر والضمانات. (الحمداوي والربيعي، 2019: 38)

في فلسطين، الأثر العملي لسكوت الإدارة هو تمكين صاحب الشأن من مقاضاة الامتناع بعد مضي المدة. ولا ينشئ السكوت بذاته حقاً في الترخيص أو الموافقة. ولذلك فإن المحكمة، عند ثبوت عدم المشروعية، قد تلغي القرار أو الامتناع وتعيد الأمر إلى الإدارة لتصدر قرارها وفقاً للقانون، وقد تقرر ما يترتب قانوناً على ذلك بحسب طبيعة الاختصاص ومدى تقيده. (القرار بقانون بشأن المحاكم الإدارية رقم (41)، 2020: 22-23)

ولا يعني ذلك أن الحماية الفلسطينية ضعيفة دائماً. ففي بعض الحالات، يكون الامتناع ذاته مخالفاً للقانون بصورة واضحة، مثل الامتناع عن إصدار شهادة أو وثيقة بعد استيفاء الشروط. هنا يمكن للحكم القضائي أن يكون فعالاً في إلزام الإدارة. لكن المشكلة تبقى في الزمن؛ لأن صاحب الشأن يحتاج إلى دعوى وإجراءات وربما طعن، بينما كان يمكن حل المسألة بإطار إداري واضح. (جمعة، 2025: 199)

في المغرب، قد يؤدي السكوت إلى موافقة ضمنية في القرارات المحددة. والأثر هنا أقوى لأنه ينقل صاحب الشأن من موقع المطالب إلى موقع صاحب المركز القانوني. غير أن القانون لم يتركه دون إجراء، إذ أوجب على المسؤول المختص تسليم القرار موضوع الطلب داخل أجل أقصاه سبعة أيام من تاريخ إيداع طلب التسليم بعد تحقق الموافقة. وإذا لم يتم التسليم، توجد مسارات إدارية بديلة. (القانون رقم 55.19، 2020: 19-21)

هذا الأثر المغربي يعزز الأمن القانوني للمرتفق، لكنه يفرض على الإدارة التزاماً أكبر بتنظيم ملفاتها ومراقبة آجالها. فالقبول الضمني قد يكون وسيلة فعالة لمحاربة البطء الإداري، لكنه قد يتحول إلى خطر إذا لم تكن المصنفات دقيقة أو إذا كان الموظفون غير قادرين على تتبع الآجال. لذلك لا يعمل القبول الضمني إلا في بيئة إدارية مؤشّفة ورقمية نسبياً. (القانون رقم 55.19، 2020: 11-19)

ومن جهة الغير، يثير القرار الضمني سؤال الحماية من آثار قد تمس حقوقاً غير ممثلة في ملف الطلب. فقد يحصل طالب الترخيص على قبول ضمني بينما يتضرر جار أو منافس أو صاحب حق. ولهذا ينبغي أن تستثنى من القبول الضمني القرارات التي تتطلب إعلاناً أو بحثاً عمومياً أو مشاركة أصحاب المصلحة، أو أن يربط القبول الضمني بانتهاء تلك الإجراءات دون اعتراض جوهري. (هشام، 2020: 217)

كما يثير القرار الضمني مسألة السحب والإلغاء. فإذا كانت الموافقة الضمنية غير مشروعة، فهل يجوز للإدارة سحبها؟ القاعدة العامة في القانون الإداري أن القرار غير المشروع قد يسحب ضمن المواعيد والضوابط المقررة، مع مراعاة الحقوق المكتسبة. وبالنسبة للقبول الضمني، ينبغي أن يكون السحب أكثر انضباطاً لأن صاحب الشأن لم يتسبب في الخطأ دائماً، بل اعتمد على صمت الإدارة الذي رتبته القانون.

وفي فلسطين، حيث لا يوجد قبول ضمني عام، تقل مشكلة سحب الموافقة الضمنية، لكن تبقى مشكلة آثار الحكم بإلغاء الامتناع. فإذا ألغت المحكمة الامتناع، يجب أن تنقيد الإدارة بحكم المحكمة وأسبابه، ولا يجوز أن تعيد إنتاج الرفض بالصيغة ذاتها دون أسباب جديدة أو معالجة جديدة للطلب. وإلا تحول الحكم القضائي إلى إجراء شكلي بلا أثر.

ومن ثم فإن الأثر الأمثل للقرار الضمني لا يتحقق بمجرد النص عليه، بل يحتاج إلى منظومة تشمل: تحديد الطلبات، إثبات الإيداع، حساب المدد، نشر الاستثناءات، تنظيم الطعن، إلزام الإدارة بالتنفيذ، وتمكين القضاء من الرقابة. ومن دون هذه العناصر قد يصبح السكوت مصدراً جديداً للنزاع بدل أن يكون وسيلة لحسمه.

الخاتمة

يتضح من خلال البحث أن القرار الإداري الضمني ليس فكرة واحدة جامدة، بل تقنية قانونية تتغير وظيفتها بحسب السياسة التشريعية. ففي فلسطين، تظهر التقنية في نطاق الامتناع أو الرفض القابل للطعن، ويظل القضاء هو الأداة الأساسية لمواجهة سكوت الإدارة. أما في المغرب، فقد تحولت التقنية في حالات محددة إلى وسيلة لإنتاج الموافقة بعد انتهاء الأجل القانوني، ضمن إطار تشريعي أوسع لتبسيط المساطر ورقمنة الإدارة.

وتبين كذلك أن المقارنة لا تقود إلى نقل النموذج المغربي بحرفيته إلى فلسطين، لأن القبول الضمني يحتاج إلى بنية إجرائية ومعلوماتية واضحة. غير أن التجربة المغربية تكشف عن اتجاه تشريعي يمكن الاستفادة منه، خاصة في مجال تحديد الآجال، وتسليم الوصولات، وتعليل الرفض، ونشر مصنفات القرارات الإدارية. وهذه العناصر يمكن أن تطور الحماية في فلسطين حتى قبل تبني القبول الضمني.

كما تبين أن القرار الضمني لا يعفي الإدارة من مبدأ المشروعية. فالسكوت، سواء حمل معنى الرفض أو الموافقة، يجب أن يبقى خاضعاً لرقابة الاختصاص والسبب والمحل والغاية. والقبول الضمني لا يجوز أن يتحول إلى طريق للتحويل على القواعد الأمرة، كما أن الرفض الضمني لا يجوز أن يكون ستاراً لإهدار حقوق الأفراد أو تعطيل نشاطهم.

أولاً: النتائج

1. القرار الإداري الضمني يقوم على افتراض قانوني يرتب أثراً على سكوت الإدارة، ولا ينشأ من السكوت المجرد دون نص أو تنظيم يسمح بذلك.
2. النظام الفلسطيني يعالج سكوت الإدارة أساساً من زاوية الرفض أو الامتناع القابل للطعن، ولا يقرر قاعدة عامة تجعل السكوت موافقة ضمنية.
3. المادة (5/23) من القرار بقانون رقم (41) لسنة 2020 بشأن المحاكم الإدارية وتعديلاته تجعل بداية ميعة الدعوى في حالة الرفض أو الامتناع بعد ثلاثين يوماً من تقديم طلب خطي إلى الجهة المختصة.
4. النظام المغربي في القانون رقم 55.19 يتبنى قبولاً ضمناً في قرارات محددة، ويربط ذلك بالآجال والوصل والمصنفات واللائحة التنظيمية.
5. الفرق بين القرار الضمني والقرار السلبي جوهري؛ فالقرار الضمني غالباً مؤقت بمدة ومبني على قرينة تشريعية، أما القرار السلبي فيقوم على امتناع الإدارة عن اتخاذ قرار واجب.
6. الطلب الصحيح شرط لازم لقيام القرار الضمني، ويجب أن يكون مقدماً من صاحب شأن إلى جهة مختصة وأن يكون مستوفياً للشروط الأساسية.
7. الميعاد في فلسطين يؤدي غالباً إلى فتح باب الطعن، بينما الميعاد في المغرب قد يؤدي في حالات محددة إلى إنشاء موافقة ضمنية.
8. التسبب يمثل نقطة ضعف في القرار الضمني، لأن السكوت لا يتضمن أسباباً مكتوبة، لذلك تبرز أهمية إلزام الإدارة بتعليل الرفض الصريح.
9. القبول الضمني لا يصلح في جميع المجالات، ويجب استثناء القرارات المرتبطة بالنظام العام والصحة والسلامة والبيئة وحقوق الغير.
10. تطوير التنظيم الفلسطيني يتطلب قانون إجراءات إدارية عاماً قبل تبني قاعدة واسعة للقبول الضمني.

ثانياً: التوصيات

1. ضرورة إصدار قانون فلسطيني عام للإجراءات الإدارية ينظم تقديم الطلبات الإدارية، والوصولات، والوثائق المطلوبة، والآجال، وأثار عدم الرد.
2. القيام بالعمل على تعديل التشريعات الفلسطينية ذات الصلة لإلزام الإدارة بتعليل قرارات الرفض المتعلقة بطلبات الأفراد، وإبلاغ صاحب الشأن بالأسباب بصورة واضحة.
3. ضرورة تبني قاعدة القبول الضمني في فلسطين بصورة تدريجية ومحددة، على أن تقتصر في البداية على القرارات الخدمية أو الترخيصية البسيطة التي لا تمس النظام العام أو حقوق الغير.
4. العمل على إنشاء مصنفات إدارية منشورة إلكترونياً تحدد لكل قرار إداري الجهة المختصة، والوثائق المطلوبة، والرسوم، والمدة، وأثر السكوت.
5. توصي الدراسة بضرورة تنظيم تظلم إداري سريع في حالات السكوت أو الرفض، بحيث تلتزم الجهة الأعلى بالرد خلال مدة قصيرة قبل اللجوء إلى المحكمة.
6. القيام بتنفيذ الوسائل الإلكترونية لإثبات إيداع الطلبات وحساب الآجال، لأن القرار الضمني لا يمكن أن يعمل بكفاءة دون نظام إثبات زمني دقيق.
7. ضرورة أن يضع القضاء الإداري الفلسطيني معايير واضحة للتمييز بين القرار الضمني والقرار السلبي والقرار التأكيدي، منعاً لاضطراب مواعيد الطعن.

8. توصي الدراسة باستثناء القرارات المتعلقة بالأمن والسلامة والصحة والبيئة والبناء والمال العام من أي قبول ضمني إلا بنص خاص وضمانات إضافية.
9. العمل على تدريب موظفي الإدارات العامة على إدارة الأجل القانونية، لأن نجاح أي نظام للقرار الضمني يتوقف على قدرة الإدارة على تتبع الطلبات والرد عليها.
10. ضرورة تطوير قاعدة بيانات للأحكام الإدارية الفلسطينية لتسهيل دراسة موقف القضاء من سكوت الإدارة والامتناع والقرارات الضمنية.

المصادر والمراجع

- أسباطي، ر. (2014). القرار الضمني: محاولة في المفهوم والرقابة القضائية عليه. المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، (115)، 57-104. مسترجع من <http://search.mandumah.com/Record/516977>
- البنان، ح. (2019). التكيف القانوني لسكوت الإدارة في ظل سلطاتها التقديرية: دراسة مقارنة. مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، 8(31)، 38-71. <https://doi.org/10.32894/1898-008-031-002>
- الحمداني، س. والربيعي، ع. (2019). القرار الإداري الضمني. مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، 12(43)، 38-66. <https://doi.org/10.36323/0964-012-043-002>
- العاني، ح. (2023). أوجه الاختلاف بين القرار الإداري الضمني والقرار الإداري السلبي. مجلة الجامعة العراقية، 57(3)، 196-210. مسترجع من <http://search.mandumah.com/Record/1353309>
- حسن، م. (2025). التكيف القانوني لسكوت الإدارة. مجلة جامعة بابل للعلوم الإنسانية، 33(4)، 46-61. مسترجع من <http://search.mandumah.com/Record/1569448>
- جمعة، م. (2025). النظام القانوني للقرار الإداري السلبي: دراسة تحليلية مقارنة بين النظامين السعودي والمصري. مجلة الدراسات الفقهية والقانونية، 23(23)، 166-203. مسترجع من <http://search.mandumah.com/Record/1584645>
- علام، ع. (2020). دور الرقابة القضائية على القرار الإداري في تطوير مفهومه. مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، 52(52)، 71-113. مسترجع من <http://search.mandumah.com/Record/1182858>
- مرعي، م. (2020). علاقة القاضي الإداري بجهة الإدارة في نطاق الدعوى الإدارية. مجلة البحوث الفقهية والقانونية، 35(ج1)، 1-111. <https://doi.org/10.21608/JLR.2020.134898>
- ولد إسم، م. (2025). الشروط المتعلقة بالقرار الإداري المطعون فيه بسبب تجاوز السلطة: دعوى الإلغاء، دراسة تحليلية مقارنة، موريثانيا نموذجاً. مجلة مركز جزيرة العرب للبحوث التربوية والإنسانية، 3(24)، 175-199. <https://doi.org/10.56793/pcra2213248>
- هشام، ه. (2020). القرار الإداري الضمني بين أحكام الافتراض القانوني ورقابة المشروع. المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، 155(155)، 217-242. مسترجع من <http://search.mandumah.com/Record/1157822>
- القرار بقانون رقم (41) لسنة 2020م بشأن المحاكم الإدارية وتعديلاته، فلسطين.
- القانون رقم 55.19 المتعلق بتبسيط المساطر والإجراءات الإدارية، المغرب، الجريدة الرسمية عدد 6866، 24 مارس 2020.