

القرار الإداري السلبي في العراق (دراسة مقارنة)

م.م ستار جابر عبيد

جامعة واسط- كلية القانون

وهذا ما يعرف بالقرار الإداري السلبي. ومن هذا المنطلق حاولنا في بحثنا هذا الى تمييز القرار الإداري السلبي عن غيره كالقرار الإيجابي والضمني من خلال بيان موقف التشريعات المقارنة منها وموقف المشرع العراقي وتكريس ذلك من قبل احكام القضاء الإداري

المخلص

تعد القرارات الإدارية من اهم الوسائل التي تتمتع بها الإدارة لكي تمكنها من أداء وظيفتها، فهي سلاح خطير اذا سيء استخدامه، وقد تتخذها الإدارة بشكل صريح وهو ما يعرف بالقرار الإداري الإيجابي، واحيانا تمتنع عن اتخاذه رغم انها مقيدة قانونا باصداره

Summary

Administrative decisions are one of the most important means of the administration to enable it to perform its function. It is a dangerous weapon if it is misused and may be taken by the administration explicitly. This is known as the positive administrative decision and sometimes it refrains from taking it even though it is

legally restricted by issuing it. This is known as the negative administrative decision. In this research, we tried to distinguish the negative administrative decision from others, such as the positive and implicit decision, through a statement of the position of the comparative legislations, and the position of the Iraqi legislator, and this is enshrined in the provisions of administrative law

المقدمة

عالجه المشرع في القانون المذكور انفا بان كلتا المحكمتين تقبل الدعوى من حيث الاختصاص سواء كانت ما بين المحاكم الإدارية بعضها البعض وتكون المحكمة الإدارية العليا هي المختصة بفض التنازع، او تنازع الاختصاص ما بين المحاكم العادية والمحاكم الإدارية وتكون المحكمة المختصة هي هيئة تعين المرجع ، اما التنازع السلبي فيتمثل بامتناع المحكمة من النظر في الدعوى المقدمة امامها، ويبدو ان المشرع كان موفقا في معالجته لمسالة التنازع، الا انه يأخذ على المشرع لم يعالج مسالة سكوت الإدارة عن اصدار القرار الإداري سواء كان يقصد من قبل الإدارة او ضنا منها بانها غير مختصة.

أهمية البحث

ان القرارات الإدارية تأخذ أنواع عدة ، ويتميز كل نوع بخصائص مميزة، وإذا كانت اغلب الأنواع اخذت نصيبها من الدراسات القانونية، فان القرار السلبي لم يأخذ القدر الكافي من الدراسة، خصوصا وان البعض من الفقه قد خلط بين القرار السلبي والقرار الضمني ، والبعض الاخر خلط بين القرار السلبي والقرار الإيجابي الذي تتخذه الإدارة صراحة ولكن تختار الموقف السلبي - الممتنع - ونظرا لأهمية القرار الإداري السلبي لما يلعبه من دور وما يخلفه من اثار والذي قد يتولد منه اضرار بحق الافراد

تتمتع الإدارة بامتيازات عديدة كي تمارس دورها باعتبارها سلطة عامة، وحتى تتمكن من أداء مهامها المناطة بها -المحافظة على سير المرافق العامة- من خلال إصدارها القرارات الإدارية. فالأخيرة تعتبر من اهم الوسائل الإدارية التي تتمتع بها الإدارة اثناء مباشرتها للوظيفة العامة، وتعد القرارات الإدارية سلاح خطير بيد السلطة الإدارية إذا ما اسيء استخدامها، لأنها تأخذ صفة الالزام وتنفذها مباشر لا يحتاج الى اذن قضائي لذلك فالقضاء يحمل على عاتقه فحص مشروعية القرار اذا ما تم الطعن فيه من قبل صاحب المصلحة، ان الإدارة وهي تمارس نشاطها في تحقيق المصلحة العامة قد تصدر قرارها بشكل إيجابي صريح وقد تسكت عن إصداره بشأن من الشؤون، وسكوت الإدارة عن إصداره يجسد قرارا سلبيا، فالمشرع يتسامح بعنصر الشكل ولا يجعل من وجود القرار الإداري متوقفا عليه، الامر الذي يجعل القرار السلبي بمنزلة القرار الإيجابي من ناحية انشائه المراكز القانونية وتعديلها، او من ناحية الطعن به.

وفكرة القرار السلبي ليست جديدة في القانون الإداري، فقد تطرق المشرع العراقي في قانون مجلس الدولة النافذ الى معالجة مسالة تنازع الاختصاص الإيجابي والسلبي ما بين المحاكم، ويتجلى التنازع الإيجابي الذي

٥- للوقوف على مدى مطابقة القرار الإداري السلبي مع عناصر المشروعية.

منهجية الدراسة

من أجل الشمولية والاحاطة بالموضوع، فقد تم الاعتماد على المنهج التحليلي في تشخيص مفهوم القرار الإداري السلبي والجوانب المتصلة به، واستندنا بذلك الى المشرع العراقي والتشريعات المقارنة الأخرى، محاولين الالمام بتفاصيل البحث واستقراء الآراء الفقهية التي لها صلة بالموضوع وتحليلها بقصد الوصول الى مادة البحث، كما اعتمدنا أيضا على المنهج التطبيقي من خلال استعراض احكام محاكم القضاء الإداري لا سيما في العراق ومصر وحيننا الأردن.

نطاق الدراسة

سيرتكز نطاق الدراسة على الجانب النظري من خلال استعراض الآراء الفقهية، لا سيما في العراق ومصر والأردن حول معنى القرار السلبي وتمييزه عن غيره، بالإضافة الى مطابقتها مع عناصر صحة القرار الإداري وأيضا على الجانب العملي، مستندا في ذلك على تطبيقات احكام القضاء في العراق والدول المقارنة.

خطة البحث

سيقتضي منا تقسيم البحث الى مبحثين سيخصص المبحث الأول الى التعريف بالقرار الإداري السلبي وخصائصه، ويتفرع

وسواء كانت الإدارة قاصدة او متقاعسة فيجب ان يكون هنالك توازن بين فاعلية الإدارة وضمنات الافراد. وعلى ضوء ما سبق ارتأينا البحث في هذا الموضوع لما يتمتع به من أهمية خاصة معتمدين في ذلك اجتهادات الفقه واحكام القضاء على الرغم من ندرتها.

إشكالية البحث

تتبلور إشكالية البحث في التساؤلات الآتية:

١ - هل يعد سكوت الإدارة قرارا إداريا؟ وهل سيرتب اثارا بحق الافراد؟

٢ - إذا كان سكوت الإدارة قرارا إداريا بالمعنى القانوني فما مدى مطابقتها عناصر المشروعية؟

٣ - ما هي القواعد القانونية التي كفلها المشرع حيال الإدارة في موقفها الراض من اتخاذ القرار؟

اهداف البحث

١- التعريف بمفهوم القرار السلبي وفض الالتباس الحاصل من قبل الفقه.

٢- بيان شروط خصائص القرار السلبي مع تمييزه عن القرارات الأخرى.

٣- بيان موقف المشرع العراقي من سكوت الإدارة في القرار السلبي.

٤- بيان موقف احكام القضاء في الدول المقارنة مع تسليط الضوء على القضاء الإداري العراقي تجاه القرار الإداري السلبي.

تعريف القرار الإداري السلبي

لم تتطرق التشريعات المقارنة، ومنها المشرع العراقي الى التعريف بمدلول القرار الإداري السلبي، وانما حددت الأطر العامة له، فقد أورد المشرع العراقي في قانون مجلس شوري الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ في المادة السابعة الفقرة السادسة منه بان : (يعد في حكم الامر او القرار فض او امتناع الموظف او الهيئة عن اتخاذ امر او قرار كان من الواجب عليها اتخاذه قانونا) ومن خلال هذا النص يتضح بان المشرع العراقي اقر بوجود القرار السلبي الا انه لم يتطرق الى تعريفه تاركا الامر للفقهاء والقضاء، وقد انقسم الفقهاء في تعريف القرار السلبي الى اتجاهين.

الاتجاه الأول: ويعرفه بانه: (افتراض وجود قرار تترتب اثاره بناء على موقف سلبي من الإدارة تجاه طلب او تظلم من جانب الافراد)^(١) او هو (امتناع الإدارة عن عمل معين او هو ببساطة شديدة صمتها وسكوتها)^(٢)

اما الاتجاه الثاني :. يعرف هذا الاتجاه القرار الإداري السلبي بانه: (تمتنع الإدارة عن الرد على الطلب المقدم اليها في حين انها ملزمة باتخاذ قرار وفقا للقوانين واللوائح).^(٣) وعرف أيضا بانه: (امتناع الإدارة عن اصدار قرار يوجب القانون عليها إصداره).^(٤) او هو : (امتناع الإدارة

الى مطلبين يشير المطلب الأول منه الى مفهوم القرار السلبي وشروطه، والمطلب الثاني فينفرد بدراسة خصائص القرار الإداري السلبي. اما المبحث الثاني سيتضمن عناصر مشروعية القرار الإداري، حيث سيعنى المطلب الأول منه في العناصر الشكائية للقرار الإداري، والمطلب الثاني فسيسهم بدراسة العناصر الموضوعية للقرار الإداري.

المبحث الأول

التعريف بالقرار الإداري السلبي وخصائصه

سوف يتم تسليط الضوء في هذا المبحث على معنى القرار الإداري السلبي لا سيما في ضوء التشريعات والاجتهادات الفقهية والقضائية المقارنة بالإضافة الى اهم المزايا والخصائص التي يمتاز بها القرار السلبي على النحو الوارد في المطلبين الآتيين:

المطلب الأول: مفهوم القرار الإداري السلبي وشروطه.

المطلب الثاني: خصائص القرار الإداري السلبي.

المطلب الأول

مفهوم القرار الإداري السلبي وشروطه

سنتناول في هذا المطلب موقف التشريعات من القرار الإداري السلبي، وتعريفه فقهيًا مع تسليط الضوء على موقف القضاء منه بالفرع الأول وشروط القرار السلبي بالفرع الثاني.

الفرع الأول

٣ - يمكن ان يفسر سكوت الإدارة وعدم الرد من باب التكاسل، وعدم الاكتراث بشؤون الوظيفة التي يتوجب القيام بها.

٤ - كما يمكن ان يفسر صمت الإدارة على أساس تعنتها وعدم خضوعها وانصياعها لاحكام القانون، ويمكن ان يكون في القرار الضمني كما في حالة قبولها قبولا صريحا لطلب الاستقالة المقدمة من قبل الموظف لغرض تقويت الفرصة عليه في وظيفة أخرى، او في القرار السلبي كما في حالة تقديم طلب للإدارة يطلب فيها منحه براءة اختراع مع توفر عناصر الجدية والخطوة الابتكارية.

يلاحظ على التفسيرات سابقة الذكر انها تشمل القرارات الضمنية والسلبية، وكون الذي يعنينا في هذا الصدد هو سكوت الإدارة عن الإجابة على الطلبات المقدمة اليها والتي كان من الواجب على الإدارة الرد على ذلك الامر، الذي يتسبب في الحاق الضرر بحق الافراد، وخطورة هذا الوضع تستدعي وضع قواعد قانونية لحماية الافراد من تعسف الإدارة ، فاذا كان الأصل العام ان الإدارة تسعى للمصلحة العامة الا ان هذا ليس على حساب حقوق و ضمانات الافراد، فلا بد من السعي لتحقيق التوازن بين اهداف الإدارة وهي المصلحة العامة ومصالح الافراد من خلال وضع قواعد قانونية محكمة تجبر الإدارة عن الإفصاح صراحة.

عن اتخاذ قرار معين كان من الواجب عليها اتخاذه طبقا للقوانين واللوائح). (٥) وكذلك عرف أيضا بانه: (امتناع الإدارة عن تنفيذ ما اوجبه القانون)(٦)

ويلاحظ على ما تقدم ذكره، ان أصحاب الاتجاه الأول يعتبرون كل سكوت للإدارة هو قرار سلبي. اما الاتجاه الثاني فقد ميز أصحابه بين سكوت الإدارة في حالة اختصاصها التقديري وسكوتها في حالة الاختصاص المقيّد. اذ ان في الحالة الأولى ينشا القرار الضمني كما هو الحال في عدم الرد على التظلم من قبل الإدارة. اما الحالة الثانية فيكون السكوت في محل الحاجة الى بيان اوجب القانون تكريسه وامتنعت الإدارة عن إصداره كما هو الحال في سكوت الإدارة عن منح رخصة إجازة البناء، رغم توافر الشروط المطلوبة قانونا لدى مقدم طلب الاجازة وهذا يعتبر قرارا إداريا سلبيا.

وسكوت الإدارة بهذا الخصوص يمكن ان يفسر بعدة تفسيرات:

١ - يفسر هذا السكوت بانه تعبير الإدارة عن ارادتها، كما في حالة عدم الرد على التظلم ومرجع ذلك الى وجود قرينة الصحة في القرارات الإدارية فالسكوت يعني الرفض دون حاجة الى رد.

٢ - قد يفسر سكوت الإدارة على أساس بطء وكثرة الإجراءات الإدارية.

للمطالبة بها قبل إقامة الدعوى في شأنها وحيث ان المجلس بمساواته بين الإجابة وعدم الإجابة وتخريجها على انها لايعدان رفضا للطلب يكون قد جانب الصواب في منطوق الأمور لان الإدارة عندما تصدر قرارا في شأن الطلب المقدم اليها تكون قد أعربت عن رأيها فيه صراحة اما اذا سكتت فيعد ذلك قرارا سلبيا يفيد رفضها للطلب وبالتالي يصلح ان يكون محلا للطعن وحيث ان مجلس الانضباط العام لم يتحقق من موقف المدعى عليه في هذه الدعوى من الطلب المقدم اليه مما اخل بصحة القرار المميز لذا قرر نقضه وإعادة الدعوى الى مجلس الانضباط العام لملاحظة ما تقدم...)(^٧)

وتأسيسا على ما سبق يتبين لنا بأن المشرع العراقي لم يتصدى لتعريف القرار الإداري السلبي وانما أحاط بموضوع القرار وميزه عن القرار الضمني وهذا المسلك الذي انتهجه يعد مسلكا محمودا بحق الا انه كان حريا به ان يتطرق لمصطلح القرار السلبي صراحة والعزوف عن الاعتراف به ضمنا.

الفرع الثاني

شروط القرار الإداري السلبي

ولكي نكون امام قرار اداري سلبي يجب ان تتوفر شروط معينة وهي كالآتي:

- ١- وجود التزام قانوني على الإدارة في اصدار قرار.

٢- امتناع الإدارة عن اتخاذ القرار

اما مفهوم القرار السلبي في ضوء احكام القضاء، فقد اقرت الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة بالطبيعة القانونية للقرار السلبي وهذا ما ظهر واضحا في احكامها ومنها الحكم الصادر بتاريخ ٢٠١١/٢/٢٤ بان (المدعي)(المميز)قدم طلبا الى الهيئة العامة للضرائب التابعة للمدعى عليه(المميز عليه)وزير المالية-إضافة لوظيفته يطلب فيه صرف مستحقاته من الاجازات المتراكمة فارسل طلبه الى المدعى عليه ولم يتم الرد عليه قبولا او رفضا وقد عد المدعى عدم إجابة المدعى عليه على طلبه رفضا للطلب فأقام الدعوى امام مجلس الانضباط العام طالبا الزام المدعى عليه بصرف مستحقاته من رواتب الاجازات المتراكمة فقضى مجلس الانضباط العام بقراره المميز رد الدعوى على أساس ان عدم بت الإدارة في الطلب المقدم اليها لأول مرة او الإجابة عليه لا يعد رفضا للطلب ومن ثم لا يكون قرارا إداريا بالرفض يصلح ان يكون محلا للطعن او الاعتراض عليه مما يفرغ الدعوى من موضوعها وحيث ان ما ذهب اليه مجلس الانضباط العام ليس له سند من القانون لان الفقرة (١) من المادة التاسعة والخمسين من قانون الخدمة المدنية رقم(٢٤) لسنة ١٩٦٠ تجيز للموظف الادعاء امام مجلس الانضباط العام بحقوق ناشئة عن تطبيق احكام القانون المذكور انفا ولم تحدد كم مرة عليه تقديم الطلب الى الإدارة

وليس لها سلطة تقديرية في اتخاذ القرار أو الامتناع عن اتخاذ القرار. فإذا كان للإدارة سلطة تقديرية في الإفصاح صراحة أو السكوت فلا نكون امام قرار اداري سلبي وانما نكون امام قرار اداري ضمني.

وتطبيقا لذلك قضت الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة العراقي بان (المدعي قدم طلبا بإحالته على التقاعد بتاريخ ٢٨/١٧/٢٠٠٣ ولم يبت المدعي عليه (إضافة لوظيفته) في الطلب ثم اعتبره مستقيلا بتاريخ ٢٢/١٠/٢٠٠٣ وبعد اعتراض المدعي اصدر المدعي عليه إضافة لوظيفته الامر الإداري المرقم ب(٣٦١) في ١٦/٣/٢٠٠٤ باعتباره محالا الى التقاعد من ٢٨/١٧/٢٠٠٣ ولكنه تظلم من الامر طالبا اعتراض اصدار امر انفكاكه من الوظيفة وبراءة ذمته من تاريخ الامر وليس من تاريخ سابق وصرف رواتبه من الشهر الخامس ولغاية تاريخ الانفكاك وحيث ان مجلس الانضباط العام قضى باعتباره تاريخ امر الإحالة الى التقاعد من حقوق مالية وغيرها وحيث ان المادة (٣٧) من نظام التقاعد في هيئة التصنيع العسكري نصت على ان (للموظف الذي اكمل الخمسين سنة من عمره أو اكمل (٢٥) سنة في خدمة تقاعدية ان يطلب إحالته على التقاعد وعلى مدير الهيئة ان يبت في الطلب خلال (٣٠) يوما فإذا مضت المدة ولم يبت في طلب الموظف يعتبر

٣-تمارس الإدارة الاختصاص المقيد ويكون موقفها الرفض دائما

الشرط الأول: التزام قانوني على الإدارة في اصدار قرار يعد التزام الإدارة باتخاذ قرار صراحة بموجب احكام القانون ذو أهمية خاصة وان هذه الميزة تميز القرار الإداري السلبي عن القرار الضمني ويتحقق هذا الشرط في حالتين **الحالة الأولى** وهو تقديم طلب من قبل احد الأشخاص الى الجهة الإدارية بصدد اصدار قرار اداري ويكون هناك نص قانوني يجبر الإدارة على إصداره، كما في حالة تقديم الطلب للإدارة لغرض الحصول على رخصة إجازة بناء وتسكت الإدارة عن الطلب رغم توافر الشروط المطلوبة قانونا.

والحالة الثانية وجود نص قانوني يلزم الإدارة باتخاذ القرار اذا تحققت بعض العوامل التي تجبر الإدارة على اتخاذه حتى مع عدم وجود الطلب، كامتناع الإدارة عن اصدار قرار الاستقالة اذا انقطع الموظف عن الدوام عن المدة المحددة قانونا، وقد حدد المشرع العراقي في قانون الخدمة المدنية النافذ في المادة السابعة والثلاثون الفقرة (٢) منه هذه المدة اذا زادت على عشرة أيام ولم يتقدم بعذر مشروع يعتبر مستقبلا.

وفي كلتا الحالتين يجب ان يكون هناك نص قانون يجبر الإدارة على اتخاذ القرار وتمارس الإدارة هذا الدور وفقا للاختصاص المقيد

(المدعي قدم طلب الى المدعى عليه لاحتساب الفترة بين امر المحافظة في ٢٤/٧/٢٠٠٣ وبين امر الوزارة في ٣٠/٤/٢٠٠٦ (سنتان وتسعة اشهر وثلاثة ايام) لاحتسابها خدمة فعلية لاغراض الخدمة والترقية والتقاعد وقد رقع التظلم بكتاب شرطة بابل المرقم (٢٠٤٩٧/٧/ذ) وتم رفض الطلب بكتاب وكالة الوزارة لشؤون الشرطة - مدير الادارة - ادارة الضباط المرقم (٩٧٤٨) في ٢٣/٢/٢٠١٠ ثم تظلم امام المدعي عليه ورفع تظلمه بالكتاب المرقم (٧/ذ/٣٢٣٤٣) في ٢٣/٣/٢٠١٠ وقد رفض التظلم بكتاب وكالة الوزارة لشؤون الشرطة المرقم (١٥٠٦١) في ٣١/٣/٢٠١٠....وحيث ان المدعي قد باشر بالوظيفة العامة منذ ٢٧/٧/٢٠٠٣ عليه يكون امتناع المدعي عليه عن احتساب المدة بين تاريخ مباشرة المدعي ٢٧/٧/٢٠٠٣ ولغاية ٣٠/٤/٢٠٠٦ لا اساس قانوني له عليه قرر بالاتفاق الحكم بالزام المدعى عليه - اضافة الى وظيفته باحتساب خدمة المدعي خدمة فعلية لاغراض الخدمة والترقية والتقاعد.....)(^٨)

ويتبين من الحكم المقدم ان امتناع الادارة مقرونا بسكوتها هو الذي يميز القرار السلبي عن الايجابي وفي الواقع ان امتناع الادارة عن اصدار القرار يعتبر تعبيراً عن ارادتها المنفردة فصمتها ازاء القرار يوحي بانها

محالا على التقاعد)وحيث ان المدعي قدم طلب الإحالة الى التقاعد بتاريخ ٢٠٠٣/٧/٢٨ ولكن المدعى عليه(إضافة لوظيفته) لم يبت في الطلب لذلك يعد المدعي محالا الى التقاعد بتاريخ (٢٠٠٣/٨/٢٨...)

و يبدو ان الهيئة العامة في الحكم اعلاه بينت بان القانون احيانا لا يلزم الادارة الرد على الطلب المقدم اليها مبررة ذلك السكوت باتخاذها قرار ضمنيا. كما يلاحظ على المشرع العراقي قد وضع بعض القواعد المتعلقة بالقرار الضمني متغافلا القرار السلبي وكان الاجدر ان يضع قواعد قانونية يلزم الادارة بالرد عن الطلبات المقدمة اليها من الافراد خلال مدة معينة وذلك للحد من عنت الادارة وتعسفها وللمحافظة على حقوق الافراد وضماناتهم.

الشرط الثاني امتناع الادارة عن اتخاذ القرار ان وجود نص قانوني يفرض على الادارة التزاما بان تتخذ موقف - اصدار القرار - غير كافي لتكوين القرار الاداري السلبي بل يجب ايضا الصمت وتمتع عن اصداره رغم ان القانون الزمها باتخاذها. فاذا لم تتخذ الادارة موقف الصمت وقامت باصداره او رفضت صراحة اصدار القرار هنا لا نكون امام قرار اداري سلبي وانما نكون امام قرار ايجابي اما بالقبول او الرفض وتاكيدا لهذا الشرط قضت محكمة القضاء الاداري بان

و قد اورد المشرع العراقي نموذجا في قانون انضباط موظفي الدولة العراقي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل في المادة الخامسة عشر في الفقرة الثانية منها للقرار الضمني والتي نصت على ان : (يشترط قبل تقديم الطعن لدى مجلس الانضباط العام على القرار الصادر بفرض العقوبة التظلم من القرار لدى الجهة التي اصدرته وذلك خلال (٣٠) ثلاثين يوما من تاريخ تبليغ الموظف بقرار فرض العقوبة وعلى الجهة المذكورة البت بهذا التظلم خلال (٣٠) ثلاثين يوما من تاريخ تقديمه وعند عدم البت فيه رغم انتهاء هذه المدة يعد ذلك رفضا للتظلم) وايضا ما اورده قانون مجلس شورى الدولة العراقي النافذ في المادة السابعة في الفقرة

سابعها والتي نصت على ما ياتي :

أ- يشترط قبل تقديم الطعن الى محكمة القضاء الاداري ان يتم التظلم منه لدى الجهة الادارية المختصة خلال (٣٠) ثلاثين يوما من تاريخ تبليغه بالامر او القرار الاداري المطعون فيه او اعتباره مبلغا وعلى هذه الجهة ان تبت في التظلم خلال ثلاثين

يوما من تاريخ تسجيل التظلم لديها

ب- عند عدم البت في التظلم او رفضه من الجهة الادارية المختصة على المتظلم ان يقد طعنه الى المحكمة خلال (٦٠) ستين يوما من تاريخ رفض التظلم حقيقة او

اتخذت طريق التمرد وعدم الامتثال لاحكام القانون خصوصا ان من اهم المهام التي توكل للجهة الادارية هي المحافظة على ادارة وسير المرافق العامة وتوخي المصلحة العامة في اتخاذها للقرارات الادارية ومن هذا المنطلق يبدو حريا بها ان تلتزم بالنصوص القانونية وان تحافظ على مبدا المشروعية وخضوع جميع السلطات للقانون خصوصا ان المشرع لم يحيط بمعالجة مرض سكوت الادارة في اتخاذ القرار ولذا نرتئي دعوة المشرع العراقي الى وضع جزاءات ادارية على رجل الادارة في حال عدم اصداره للقرار اذا الزمه القانون باتخاذ

الشرط الثالث: ان تمارس الادارة

الاختصاص المقيد:

وهذا الشرط ايضا يميز القرار السلبي عن القرار الضمني، حيث ان السلطة الادارية تتخذ بموقف الصمت في اصدارها لهذا النوع من القرارات، ويفسر سكوتها دائما بالموقف السلبي الراض. ويظهر الاختلاف بين القرار السلبي والقرار الضمني، بشكل بارز من خلال هذا الشرط ، فالقرار الضمني ناتج عن سلطة تقديرية للادارة بان تفصح صراحة او ضمنا عن موقفها فالمشرع قد خيرها بذلك ويعتبر سكوتها في هذه الحالة تعبيراً عن ارادتها، وفضلت السكوت عن الافصاح صراحة الامر الذي ينتج عنه قرارا اداريا حكما.

أخرى يظهر في الاختصاص المقيد للإدارة ، فالإدارة ملزم قانونا باتخاذ قرار خلال مدة معينة ولا يكون لها سلطة تقديرية في ذلك. وتطبيقا لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بان (مجرد توافر شروط الترقية في الموظف مع وجود الدرجات المالية لا يولد له حقا في الترقية حيث ان حق الموظف لا يتولد في المطالبة بالترقية الا حينما تمارس جهة الادارة سلطتها باصدارها قرار يغفل ترقية الطاعن ويشمل الاخرين ممن هم احدث منه في الاقدمية وقل في الكفاءة اي عندما تتخذ موقفا ايجابيا من الترقية فحينئذ فقط يحق له مخاصمة القرار والطعن فيه فيما تضمنته من تخطئه في هذه الترقية)^(٩)

وتتخذ الادارة دائما الموقف السلبي وهو الرفض، فاذا كان للادارة سلطة تقديرية باتخاذ القرار او الامتناع عن اتخاذه وليس عليها التزاما من الناحية القانونية هنا لا نكون امام قرار اداري سلبي.

وهو ما كرسته الهيئة العامة لمجلس شوري الدولة العراقي ، حيث ذهبت الى ان اعادة تعيين الموظف للوظيفة هي مسألة جوازية يرجع تقديرها الى الجهة الادارية المختصة وفي ضوء الحاجة وتوفر الشاغر وتحقق المصلحة العامة^(١٠)

ويلاحظ في هذا الصدد ، ان القانون لا يتطلب وجود مدة معينة لإصدار القرار

حكما وعلى المحكمة تسجيل الطعن لديها (.....

وتسلك الادارة في هذا النوع مسلكين الاول المسلك الايجابي حيث ان الادارة تسكت عن الرد على الطلب المقدم اليها ، فيفهم من سكوتها الرفض ، كما في حالة سكوت الادارة عن الاجابة على التظلم المقدم اليها فيعتبر التظلم مردود حكما ، وحالة الاستقالة الحكمية التي نص عليها قانون الخدمة المدنية رقم(٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل حيث بينت المادة (٥٣) منه :

١- للموظف ان يستقيل من وظيفته بطلب تحريري يقدمه الى المرجع المختص.
٢- على المرجع ان يبيت في الاستقالة خلال مدة لا تتجاوز ثلاثين يوما ويعتبر الموظف منفكا بانتهائها الا اذا صدر امر القبول قبل ذلك .

وكذلك ايضا طلب الاجازة حيث نصت المادة الثامنة والاربعون الفقرة (٢) من القانون المذكور على ان (تمنح الاجازة بطلب تحريري بشرط عدم الاخلال بالمصلحة العامة ولا يجوز الامتناع عن منح الاجازة لهذا السبب مدة تزيد على ستة اشهر من تاريخ تقديم الطلب الاول) .

اما المسلك الثاني هو سكوت الادارة عن اصدار قرار اداري رغم ان المشرع الزمها باصدار القرار، فالادارة تكون محكومة بموقف واحد وهو اصدار القرار ، او بعبارة

المحكمة ان المميز عليه كان قد اعيد تعيينه بكتاب محافظة بابل لشؤون الداخلية المرقم(١٧٢) في ٢٠٠٣/٧/٩ ومنسب للعمل في مديرية مرور بابل حسب ما جاء بكتاب مديرية شرطة محافظة بابل المرقم (٢٥٠١) في ٢٠٠٣/٧/٢٠ وتم تنصيبه بموجب كتاب المميز الرقم(٧٧١٢) في ٢٠٠٦/٤/٣٠ وحيث ان المميز عليه قد ثبت تعيينه في ٢٠٠٣/٧/٩ ومباشرة بنفس التاريخ وحيث ان الامر التنشيط يعد كاشفا لنشوء الحق الحاصل بامر التعيين وحيث ان الحكم المميز قضى باحتساب خدمة المميز عليه للفترة ما بين تعيينه في ٢٠٠٣/٧/٩ ولغاية تنصيبه في ٢٠٠٦/٤/٣٠ خدمة لكافة الاغراض قرر تصديقه (...)(^{١٢})

المطلب الثاني

خصائص القرار الإداري السلبي

سنتناول في هذا المطلب الخصائص التي يمتاز بها القرار الإداري السلبي والتي تميزه عن غيره، لذا سيتم تقسيم هذا المطلب الى ثلاث فروع، نبحث في الفرع الاول الاستمرارية، وفي الفرع الثاني عدم التسبب، اما في الفرع الثالث عدم اقتران القرار السلبي بشرط.

الفرع الاول

الاستمرارية

ترتبط فكرة الاستمرارية في القرارات الادارية بركن المحل، ويعتبر المحل عنصرا من

الإداري، وهذا ما اكدته المحكمة الادارية العليا في مصر بان : (الامتناع في حد ذاته يشكل موقفا من الجهة الادارية يترتب عليه اثارا قانونية طالما توافر التزام على الجهة الادارية بان تتخذ موقفا ايجابيا ولم تقم باتخاذ ولا يسوغ الاحتجاج في هذا الصدد بانه اذا لم يكن ثمة قرار سلبي في حالة امتناعها عن اتخاذ القرار ، ذلك ان سكوت الادارة عن اتخاذ قرار يلزمها القانون باتخاذ - حتى ولو لم يحدد لذلك مدة معينة - يعني تعطيلها لنفذ احكام القانون وعزوا عن الوفاء بالتزام يتطلب القانون الوفاء به ومن ثم يتعين عليها ممارسة اختصاصها الذي اسنده القانون اليها والا كانت في موقف الممتنع عن اتخاذ اجراء يوجب القانون عليها اتخاذه وهو الموقف الذي يشكل القرار السلبي الذي يندرج في عداد القرارات الادارية التي يجوز الطعن عليها بالالغاء).

(^{١١})

وقد ايدت المحكمة الادارية العليا في العراق الحكم الصادر من محكمة القضاء الاداري بالغاء القرار السلبي او الموقف الصامت التي اتخذته الادارة في حكم لها حيث ذهبت المحكمة المذكورة الى (ان المدعي المميز عليه يطعن بالقرار السلبي بعدم احتساب المدعي عليه المميز خدمته للفترة ما بين تعيينه في ٢٠٠٣/٧/٩ وتنصيبه في ٢٠٠٦/٤/٣٠ للاغراض كافة لاحظت

دعواه الا في اكتوبر ١٩٥٨ أي بعد فوات ميعاد الطعن فان هذا الدفع مردود بان المدعي لم يطعن على امتناع الجهة الادارية عن الترخيص له بالصعود الى البواخر وهذا الامتناع هو قرار اداري مستمر ويتجدد عند تقديم كل طلب بالترخيص ومن ثم يظل ميعاد طلب الغائه مفتوحا... ومن ثم يكون الدفع في غير محله ويتعين رفضه). (١٥)

وهو ما سارت عليه محكمة العدل الاردنية بان : (اثناء النظر في دعوى المرافعة اثار ممثل المستدعي ضده دفعا شكليا بان الدعوى قدمت بعد فوات الميعاد بحجة ان القرار المطعون صدر بتاريخ ١٩٧٢/١/٩ والدعوى قدمت بعد اكثر من ستين يوما وهو الميعاد المعين في القانون لرفع دعوى الالغاء . وبعد الاستماع لاقوال ممثل الفريقين نجد فيما يتعلق بهذا الدفع الشكلي ان القرار بمنح المستدعين ترخيصا مصنع تعبئة المشروبات الغازية وعصير الفواكه مشروط لان لا تجري هذه المشروبات في عبوات معدنية، ولهذا فان هذا القرار يعتبر من القرارات السلبية التي تبقى قائمة ومستمرة طوال مدة امتناع الادارة عن الترخيص بتعبئة المشروبات في عبوات معدنية. وقد استقر الاجتهاد على ان من حق المستدعي ان يتقدم بطلب جديد في أي وقت لمنحه الترخيص خاليا من الشروط. وحيث انه الثابت ان المستدعين بعد ان علموا بالقرار

عناصر مشروعية القرار الاداري والمقصود بالمحل هو(الامر القانوني الذي يترتب عليه حالا ومباشرا)(١٣) او هو موضوع القرار او فحواه المتمثل في الاثار القانونية التي يحدثها القرار مباشرة وذلك بالتغيير في المراكز القانونية سواء بالانشاء او التعديل او الالغاء (١٤) .

اذن فالمحل يعتبر معيار التمييز بين القرار الاداري والاعمال المادية بوصفها اعمال قانونية يكون محلها متمثلا بالنتيجة. وهذا الاثر ايضا يميز القرار الاداري عن الاجراءات التمهيدية او التحضيرية لاحدائه بالمراكز القانونية. ويتصف القرار الاداري السلبي بانه قرار مستمر حيث يتميز عن القرارات الادارية الاخرى باستمرارية اثاره وقيمومته باقية مادامت الالة القانونية المرتبط بها او المنبثق عنها موجودة وتتبلور الحالة القانونية في القرار الاداري السلبي في امتناع الادارة عن اتخاذ الاجراءات التي الزمها المشرع القيام بها وهذه الخاصة - الاستمرارية - تكون موجودة ما دام الامتناع من قبل الادارة قائما.

وتطبيقا لذلك قضت محكمة القضاء الاداري في مصر بان : (اذا كانت الحكومة قد دفعت بعدم قبول الدعوى لرفعها بعد الميعاد على اساس ان المدعي علم بالقرار الصادر برفض الترخيص له بالصعود الى البواخر وظل يتظلم حتى مايو ١٩٥٨ ولم يرفع

كما اكدت المحكمة الإدارية العليا في مصر هذا المعنى حيث قضت بان (امتناع الادارة عن تمكين الطاعن من استلام عمله بعد عودته من الاعارة يعتبر حالة مستمرة ومتجددة ويمتد الطعن عليه ما بقية الادارة على موقفها).^(١٩)

ويعتبر القرار الاداري السلبي نوعا من القرارات الادارية المستمرة لان القرار المستمر يشمل عدة حالات فتارة تعبر الادارة عن ارادتها الصريحة ويعتبر قرارا مستمرا كما في حالة الرد بالرفض صراحة على الطلب المقدم من صاحب الشان والمتضمن برفع اسمه من قائمة الممنوعين عن السفر ، وتارة تمتنع الادارة عن الرد ويعتبر ايضا قرارا مستمرا.

نخلص مما تقدم ذكره ، بان امتناع الادارة عن اصدار القرار يجيز لصاحب المصلحة الطعن في تلك القرارات في أي وقت دون التقيد بمدة محددة، لان القرار ذو صفة متجددة من فترة الى أخرى، ولان المشرع لم يحدد مدة معينة لاصداره طالما ان الادارة اتبعت اسلوب الصمت والامتناع فيكون اثره مستمر، وهذا الحال غير متفق عليه بين الأنظمة القانونية اذ كرس المشرع اللبناني في نظام مجلس شورى الدولة في حال عدم صدور القرار من الجهة الادارية المختصة تقدم اليها مذكرة او طلب وعلى مقدم الطلب ان ينتظر مدة شهرين فان رفضت صراحة

قدموا تظلما طلبوا فيه منحهم الترخيص دون اشتراط التعبئة بعبوات غير معدنية. وحيث ان ما ورد في ملف الدعوى يشير الى ان المستدعي ضده بعد استلامه الطلب سلك سلوكا ايجابيا يستشف منه الرغبة في اتخاذ الاجراءات التي تمكنه من اعادة النظر في طلب الترخيص واصدار القرار المقتضى. فان ما يبني على ذلك ان ميعاد رفع الدعوى يظل في هذه الحالة مفتوحا ما دام ان اجراءات المستدعي ضده بالموضوع ما زالت جارية فعلاً).^(١٦)

وقد اكدت محكمة القضاء الإداري في مصر صفة الاستمرارية في القرار الإداري السلبي، في حكم اخر لها بان : (القرارات مستمرة كالقرارات السلبية الصادرة بالامتناع عن اصدار قرار معين - يجوز الطعن فيها في أي وقت دون التقيد بميعاد معين معين وذلك لان القرار يتجدد من وقت الى اخر على الدوام بخلاف القرارات الواقعية التي تخضع للميعاد)^(١٧)

وايضا قضت بان: (عدم قبول الدعوى لرفعها بعد الميعاد فانه مردود بان الثابت من الاوراق ان مراد المدعي هو المطالبة بالغاء القرار السلبي بالامتناع عن بحث التنازل المقدم منه وتقرير تعويض له ولا شك ان هذا القرار قرار اداري سلبي لا تتقيد للمطالبة به بميعاد معين طالما ان الامتناع مستمر).^(١٨)

في اسباغ ديمقراطية النظام الاداري على العمل الوظيفي، وتحقيق التوازن بين فاعلية الادارة وضمانات الافراد ، لكون الادارة تشرك الافراد في صنع القرارات الادارية من خلال اتاحة الفرصة للافراد في البحث والتمحيص في الاسباب التي دفعت الادارة لاتخاذها، ويترتب على ذلك زيادة ثقة الافراد بالإدارة و ما تبتغيه الاخيرة يكون دائما الصالح العام الذي ينعكس ايجابا على العمل الإداري، كذلك يجنب الادارة من وقوعها في اخطاء عند اصدار القرارات الادارية فهو يسهم في التقليل من هذه الاخطاء كون الادارة قد تراعي الهدوء والتاني والتفكير المنطقي السليم في الظروف والملابسات التي تحيط بالدلائل المقترحة من القرار والذي يضمن سلامة في التقدير الاداري في لحظات الغضب والاستعجال مما يوفر عوامل النجاح للقرار الإداري ، ويساعد الادارة في تحقيق اهدافها من خلال اصدارها القرارات الصحيحة. (٢١) كما انه يعتبر وسيلة تربوية للادارة لانه يكرس الثقة لديها فتاتي قراراتها المستقبلية متناسقة ومتناغمة مع قراراتها السابقة خصوصا اذا كانت تمارس سلطة تقديرية. (٢٢)

وتظهر اهميته بالنسبة للافراد فهو يبين الاسباب الحقيقية التي دفعت الادارة لاتخاذ القرار، وبالتالي يكون الافراد امام طريقتين الطريق الاول لجوء الافراد الى الطعن لعدم

الطلب تبدا مهلة الطعن القضائي ولمدة شهرين من تاريخ رفض الطلب صراحة واذا لم ترد على الطلب يعتبر مردود حكما وتبدا مهلة الطعن بعد انتهاء الشهرين.

ففكرة القرار السلبي ليس لها مجال للتطبيق في لبنان لانه وفقا لنظام المجلس نكون اما امام قرار اداري صريح او امام قرار اداري ضمني.

الفرع الثاني

عدم التسبب

يقصد بتسبب القرار به الكشف عن الاسباب التي تمثل الوقائع والاعتبارات المادية والقانونية التي دفعت الادارة لاصدار القرار من خلال ذكرها في صلب القرار. (٢٠)

والاصل في الاعمال الادارية عدم تسببها، حيث ان الادارة غير ملزمة بتسبب قراراتها لان من المفترض ان تكون الاسباب التي بني عليها القرار الاداري صحيحة ولكن قد يخرج المشرع عن هذا الاصل ويلزم الادارة بذكر سبب القرار، ويترتب على مخالفتها او اغفالها لهذا الاجراء بطلان القرار الاداري لكونه معيبا في المظهر الخارجي له وهو عيب الشكل.

اذن فالتسبب في هذه الحالة يعتبر اجراء جوهرى للمحافظة على الحقوق والحريات والضمانات بالنسبة للافراد، وللتسبب فوائد جمة منها ما يتعلق بالادارة ومنها ما يتعلق بالافراد، وكذلك القضاء فهو يساعد الادارة

الصريح ، لذا يعتبر عدم التسبب من اهم الخصائص التي يمتاز بها القرار الاداري السلبي.

الفرع الثالث

عدم اقتران القرار السلبي بشرط

اذا كان الاصل العام في القرارات الادارية بانها تمتاز بمزية النفاذ منذ صدورها، الا ان هذا الاصل لا يأخذ على اطلاقه الا في مجال القرارات الادارية البسيطة (٢٥) اما اذا كان القرار مقرونا بشروط فان نفاذه مرتبط بتحقق هذه الشروط. وقد يكون القرار الاداري معلقا على شرط واقف كقبول الافراد بعروض الادارة وهذا ما اكدته محكمة القضاء الاداري في مصر بان (القرار الصادر باحالة المدعي الى المعاش مع ضم المدة الباقية لبلوغه سن الستين ومنحه علاوتين من علاوات الدرجة الثالثة وتسوية معاشه على اساس اخر راتب اذا رغب في ذلك غير نهائي لانه صدر معلقا على شرط قبول المدعي ولم يتحقق هذا الشرط اذا رفض المدعي هذا العرض وبذلك سقط القرار وأصبح غير ذي اثر وبالتالي لا يترتب عليه حقوق ولا ينشئ مراكز قانونية اذ ان هذا القرار لم يجاوز حد العرض الذي لم يصادق قبولا من المدعي) (٢٦)

وقد يكون القرار الاداري معلق على شرط فاسخ كما في قرار تعيين الموظف تحت التجربة لمدة معينة، وهذا ما اكدته المحكمة

اقتناعهم بالاساس الذي استندت اليها الادارة باصدارها للقرار او اقتناعهم بمضمون القرار لما يتضمنه من اسس بناءة في اتخاذه (٢٣) كما انه يساهم في الحلل الودية والابتعاد عن اجراءات التقاضي اذا تقدم صاحب المصلحة في التظلم للادارة بدحض الاسباب التي بني عليها القرار وذكرتها في صلب القرار واقتناع الادارة في حجج الافراد يمكنها من سحب قراراتها.

اما اهمية التسبب بالنسبة للقضاء فهو يسهل مهمة القاضي ويبعده عن بعض الاجراءات العسيرة من خلال رقابته على العناصر الخارجية للقرار الاداري وعدم الدخول في اجواء العناصر الداخلية خصوصا في فضاءات السبب واساءة استعمال السلطة .

وإذا كانت هذه هي فائدة التسبب في القرارات الادارية فقد يثار التساؤل عن مصير وفائدة التسبب في القرارات الادارية السلبية ؟ اذا كان الاصل ان الادارة غير ملزمة بتسبب قراراتها الا اذا كان هناك نص قانوني يقضي بوجوبها، كما في القرارات التأديبية (٢٤) الا ان هذا الحال لا ينطبق على القرارات السلبية وذلك بحسب طبيعتها المعنوية ، لانها غير مكتوبة وانما تفهم من سكوت الإدارة، والجدير بالذكر ان مهمة القاضي الاداري معقدة نوعا ما، اذا قارنها في رقابته على السبب في القرار الاداري

في امتناع الإدارة عن اتخاذ القرار الذي كان من الواجب عليها اتخاذه.

المبحث الثاني

مدى انسجام عناصر المشروعية مع القرار

الإداري السلبي

سنتطرق في هذا المبحث لدراسة عناصر المشروعية ومدى مناغمتها للقرار الإداري السلبي، وعلى ضوء ذلك سيتم تقسيمه إلى مطلبين، نتناول في الأول منه العناصر الشكلية، وفي المطلب الثاني العناصر الموضوعية.

المطلب الأول

العناصر الشكلية

سيتم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين ويعني الفرع الأول بعنصر الاختصاص، ومدى ملاءمته للقرار الإداري السلبي، وسيهتم الفرع الثاني بدراسة عنصر الشكل، ومجالات تطبيقه مع القرار الإداري السلبي.

الفرع الأول

عنصر الاختصاص

ان الاختصاص هو الصلاحية القانونية التي تمنح لهيئة عامة أو موظف عام لمباشرة عمل من الأعمال القانونية.^(٢٩) والقاعدة العامة لعنصر الاختصاص في القرارات الإدارية هي تحدد قواعده من قبل المشرع^(٣٠) فقواعد الاختصاص من النظام العام^(٣١) التي لا يجوز التنازل أو الاتفاق على

الإدارية العليا في مصر، بان تحقق هذا الشرط بعدم ثبوت صلاحية الموظف في الوظيفة العامة.^(٢٧)

ويدخل في هذا الصدد أيضا القرار المقترن بأجل والذي تعلق الجهة الإدارية آثار القرار لتاريخ لاحق مادامت تبغي المصلحة العامة، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا في مصر بان: (يجوز للإدارة ان تؤجل آثار قراراتها شريطة ان يكون رائدها في ذلك المصلحة العامة وفي هذه الحالة يكون الحكم على مشروعية هذه القرارات المرجاة التنفيذ من تاريخ صدورها شريطة ان يكون محل هذه القرارات قائما حتى اللحظة المحددة للتنفيذ فاذا انعدم هذا الركن أصبح القرار منعما لانعدام ركن المحل فلا يرتب آثارا ومن ثم فاذا تقدم موظف باستقالته من عمله فأصدرت جهة الإدارة قرارا بقبول استقالته اعتبارا من تاريخ لاحق وتوفي الموظف قبل هذا الاجل اعتبرت خدمته منتهية من تاريخ الوفاة لا من التاريخ الذي حددته جهة الإدارة لانتهاء خدمته.....)^(٢٨)

يلاحظ على ما سبق، بان اقتران القرار بأجل معين، حينما يكون متوقفا على شرط سواء كان واقفا، أو فاسخا، ينطبق على القرار الإداري الصريح وليس له مجال في التطبيق على القرار الإداري السلبي، وذلك بحكم طبيعته، لكونه ليس له وجود مادي متمثلا

البطلان^(٣٥) وهذا ما سار عليه القضاء المقارن.

ويكون عيب عدم الاختصاص البسيط في ثلاثة صور:

أولاً: عدم الاختصاص الموضوعي: ويتحقق عيب عدم الاختصاص عندما يصدر القرار الإداري من جهة إدارية لا تمتلك إصدار هذا النوع من القرارات لأن موضوعه يدخل في اختصاص جهة إدارية أخرى وتظهر تطبيقات هذا النوع في الحالات الآتية:

١- اعتداء جهة إدارية على اختصاصات جهة إدارية أخرى مساوية لها كإصدار قرار من قبل وزير التربية يدخل في اختصاصات وزير التعليم العالي .

٢- اعتداء سلطة إدارية دنيا على صلاحية سلطة إدارية عليا كما في حالة فرض عقوبة الفصل من قبل المدير .

٣- اعتداء سلطة عليا على صلاحيات سلطة دنيا كان يصدر القرار من الرئيس الإداري رغم أن المشرع جعله من اختصاص المرؤس وحده دون التعقيب عليه من قبل الرئيس

٤- اعتداء السلطة المركزية على اختصاصات السلطات اللامركزية.

ثانياً: عدم الاختصاص المكاني: ويتحقق ذلك عندما يصدر القرار من رجل الإدارة متجاوزاً في ذلك نطاق الإقليم المحدد له، مثال على ذلك صدور قرار إداري من قبل

عكسها وذلك لارتباطها بالمصلحة العامة)^(٣٦)

أما عيب عدم الاختصاص فهو أحد عيوب المشروعية الخارجية لكونه خارج عن موضوع القرار الصادر من الجهة الإدارية (^{٣٣}) ويعني عيب عدم الاختصاص هو (افتقار رجل الإدارة القدرة على مباشرة العمل الإداري من الناحية القانونية)^(٣٤)) ويتجلى عيب عدم الاختصاص في صورتين: الأولى عيب عدم الاختصاص الجسيم أو اغتصاب السلطة ومن أمثلته صدور القرار الإداري من قبل السلطة القضائية أو التشريعية علماً أنه من اختصاصات السلطة التنفيذية ، فالسلطتين التشريعية والقضائية تجاوزت السلطة التنفيذية أو صدور القرار من شخص عادي لا يتصف بصفة الموظف استثناءاً من ذلك تصرفات الموظف الفعلي، فحالة عيب عدم الاختصاص الجسيم تترك لنا أثر خطير وهو الانعدام فيتحول التصرف الإداري إلى اعتداء مادي ويختص به القضاء العادي ، كما لا يتمتع بأي حصانة فيجوز سحبه إدارياً أو الطعن به قضائياً دون التقيد بالمواعيد المقررة قانونياً، كذلك لا يجوز تصحيح العمل المنعدم بالأجازة أو التأييد.

ويلاحظ أغلب الفقه متفق في صور عيب عدم الاختصاص البسيط ومن أثره إذ يرتب

ادارية اخرى ، فهل بالامكان مساعلة الادارة عن سكوتها ازاء الطلب المقدم اليها؟
للاجابه على هذا التساؤل علينا اولاً معرفة موقف المشرع العراقي من ذلك. لقد عالج المشرع العراقي تنازع الاختصاص القضائي سواء كان ايجابياً ام سلبياً ما بين محاكم قضاء الموظفين ومحاكم القضاء الإداري، اذ حدد قانون مجلس شوري الدولة رقم(٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل جهة الفصل في هكذا تنازع هي المحكمة الادارية العليا هي المختصة لفض التنازع وقد عالج القانون المذكور ايضاً مسألة التنازع ما بين المحاكم الادارية والمحاكم العادية من خلال تشكيل هيئة مختصة لفض هذا التنازع وهي هيئة تعيين المرجع.

اما بالنسبة للقرار الاداري السلبي فلم يتطرق المشرع لفض التنازع الحاصل بشأنه ، والذي من المحتمل ان يكون هذا التنازع سواء كان ايجابياً ام سلبياً، ويظهر التنازع السلبي في القرارات الادارية من خلال تقديم الطلب الى جهة ادارية وتمتتع من الرد على الطلب ظناً منها بأنها غير مختصة لكنها في حقيقة الامر مختصة.

وازاء ما تقدم يمكن لنا القول في حال اتخذت الادارة موقف الصمت اتجاه الطلب المقدم اليها، يحق لصاحب المصلحة ان يلجأ الى القضاء وهو الذي يقرر اختصاص او عدم اختصاص الجهة الادارية والقضاء

المحافظ متجاوزاً على صلاحيات احدى المحافظات المجاورة.

ثالثاً: عدم الاختصاص الزمني: وبمقتضى ذلك يصدر القرار من قبل رجل الادارة دون التزامه بعنصر الزمن، كأن يصدر القرار الاداري من الموظف قبل ترقيته اذ انه بموجب الترقية يكون من حقه اصدار هذا النوع من القرارات، او يصدر القرار بعد انتهاء علاقته الوظيفية.

نخلص مما تقدم ان عدم الاختصاص الإيجابي، يتمثل في اصدار قرار اداري من قبل جهة ادارية متجاوزة على صلاحيات واختصاصات جهة ادارية اخرى. ويتحقق عيب الاختصاص السلبي في حالة اذا امتنعت الجهة الادارية عن اصدار القرار الاداري سواء كانت سيئة النية وتقص من وراء السكوت الحاق الضرر بالافراد ، او حسنة النية في امتناعها لاصدار القرار لاعتقادها بأنه لا يدخل في اختصاصها .
ففي الحالة الاولى -عدم الاختصاص الايجابي- نكون اما قرار ايجابي اما الحالة الثانية فهي تطبيق لمفهوم القرار الاداري السلبي .

ويمكن ان يثار التساؤل حول ما اذا قدم الطلب الى جهة ادارية من قبل الفرد ظناً منه بأنها مختصة لكن في الحقيقة هي غير مختصة لكونه يدخل في اختصاص جهة

الإداري في حال امتناع الإدارة عن اتخاذ القرار وكان على المشرع ان يأتي بنص اكثر دقة يحدد حالات امتناع الإدارة وفرض الجزاءات صراحة ، كما ندعوا السلطات الادارية الرئاسية و الأجهزة الرقابية الى التثقيف في نص المادة (٣٢١) من قانون العقوبات العراقي على الرغم من عموميتها، ولكن بالامكان تطبيقها في حالات معينة على القرار الإداري السلبي.

الفرع الثاني

عنصر الشكل

القاعدة العامة في مجال القرارات الادارية ان الإدارة غير ملزمة باتخاذ شكلية معينة في اصدار القرارات الادارية الا اذا نص القانون على ذلك، وعندما يفرض المشرع على الإدارة الالتزام ببعض الشكليات والاجراءات في القرار الإداري فانه يهدف الى حماية المصلحة العامة ، اذ انه يضمن حسن سير المرافق العامة وحماية خاصة يكرس فيها ضمانات وحقوق الافراد، ومخالفة الإدارة لهذه الشكليات والاجراءات يترتب عليها البطلان لاصابة عيب في الشكل الذي يعتبر عنصرا من عناصر مشروعية القرار الإداري، وتأخذ هذه الشكليات والاجراءات صورا عديدة منها:

١- **الكتابة** : القاعدة العامة في نطاق القرارات الادارية الكتابة لا تعتبر ركنا ولا شرطا لصحة القرار الإداري ، فقد يعبر عنه

هو الذي يحدد مشروعية سكوت الإدارة من عدمه ، فاذا كان الحكم لصالح الإدارة فان سكوتها وعدم اتخاذها للقرار يكون موافقا للقواعد القانونية، اما اذا كان الحكم لمصلحة الطاعن فنكون امام قرارا اداريا سلبيا.

وتبدا اجراءات القضاء بالغاء القرار من تقديم الطعن للمحكمة اذا ثبت عدم مشروعية صمت الإدارة ، كما انه لم يتحدد بمدة وبالتالي يجوز لصاحب المصلحة ان يطعن في اي وقت لكون القرار السلبي يتصف بالاستمرارية ، فاللجوء الى القضاء يأتي لمواجهة سكوت الإدارة عن اتخاذ القرار. وبالرجوع الى التشريعات العقابية نجد انها أوردت عقوبات جزائية على الموظف الممتنع عن اصدار القرار فقد نصت المادة (٣٢١) من قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ منه بان (يعاقب بالحبس او الغرامة او باحدى هاتين العقوبتين: كل موظف او مكلف بخدمة عامة ارتكب عمدا ما يخالف واجبات وظيفته او امتنع عن اداء عمل من اعمالها بقصد الاضرار بمصلحة احد الافراد او بقصد مصلحة شخص على حساب اخر او على حساب الدولة).

ويتضح مما تقدم بان نص المادة انفة الذكر جاءت بأحكام عامة لمعاقبة الموظف اذا امتنع عن اداء عمله ، ومن ضمن واجباته اصدار القرار ، ويمكن ان ينصب تفسير النص المذكور على عنصر الغاية في القرار

فهو عيب ثانوي ولا يترتب اي اثر على صحة القرار الاداري .

٤ - اتباع اجراءات معينة قبل اصدار القرار: قد يوجب المشرع احيانا على الادارة اتخاذ بعض الاجراءات والاستشارات من قبل جهات معينة او تشكيل لجان قبل اصدار القرار. مثال على ذلك تشكيل لجنة تحقيقية ،او استجواب الموظف قبل اصدار القرارات التأديبية، وهذا ما كرسته الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة العراقي بأن (لا توجد اوراق تحقيقية في موضوع العقوبة ولم يستجوب المدعي(المميز عليه)في موضوع القرار محل الاعتراض وحيث ان تشكيل لجنة تحقيقية مع الموظف او استجواب المدعي في مثل هذه العقوبة يعد من القواعد الشكلية لا يجوز اهمالها وانها تعد من النظام العام وعدم مراعاتها يؤدي الى بطلان الاجراءات القانوني المتخذة وحيث ان المدعي عليه(المميز) قد خالف احكام البنود (اولا)و(ثانيا)و (ثالثا) من المادة (١٠) من قانون موظفي الدولة والقطاع العام رقم(١٤) لسنة ١٩٩١ مما يستوجب الغاء عقوبة لفت النظر المفروضة بحق المدعي (المميز عليه).....)(^{٣٩}) ويمكن ان يثار التساؤل هل ان جميع الشكليات والاجراءات تعتبر من الامور الجوهرية التي يترتب على مخالفتها البطلان؟

شفاهة او ايماءاً ، و احيانا يصدر في صور مختلفة ومع ذلك قد يشترط القانون الكتابة في اتخاذ القرار اذا كان عليها لزاما كالنشر في الجريدة الرسمية بالنسبة للقرارات التنظيمية.

٢ - تسبب القرار: الاصل العام ان الادارة غير ملزمة بذكر سبب القرار، الا اذا نص المشرع على ذلك كما في القرارات التأديبية.^(٣٦) وتطبيقا لذلك قضت محكمة العدل الاردنية بأن (يفترض في كل قرار اداري حتى لو صدر خاليا من ذكر اسبابه ان يكون في الواقع مستندا الى دواع قامت لدى الادارة حين اصدارته والا كان القرار باطلا لفقدانه ركنا اساسيا هو سبب وجوده ومبرر اصداره كان للمحكمة بمقتضى رقابتها القضائية ان تتحرى مدى صحتها اما اذا كان القانون قد الزم الادارة بأن يكون قرارها معللا ومسببا فان هذه الاسباب تكون محل رقابة لمعرفة مدى صحتها من الناحية الواقعية ومدى مطابقتها للقانون نصا و روحا).(^{٣٧})

٣- التوقيع والتاريخ: يعتبر التوقيع من الشكليات الجوهرية في القرار الإداري، والذي يتوجب على الادارة الالتزام به ، وان اغفالها لهذا الاجراء يترتب عليه البطلان لان غيابه ينفي وجود القرار.^(٣٨) اما بالنسبة الى ذكر التاريخ فإنه يعد من الاخطاء المادية، لذا

بعض الجهات التي حددها القانون دون ان يصدر القرار تقاعسا منها او عمدا ، فالبعض من هذه الشكليات قد التزمت الادارة بها لكنها خالفت القانون عند عدم اتخاذها للقرار اذ تعتبر الاستشارة من الشكليات الجوهرية، لان المشرع الزم الادارة بطلب الراي ويمكن ان يتفق القرار الايجابي مع السلبي من حيث الأثر، وذلك عندما تصدر الادارة القرار دون تسيبيه رغم ان المشرع الزمها بتسيب قراراتها ويكون باطلا، اذن ففي كلتا الحالتين نكون امام البطلان سواء كان القرار ايجابي ام سلبي.

المطلب الثاني

العناصر الموضوعية

سنسلط الضوء في هذا المطلب على العناصر الموضوعية، وحدود التجاذب والتنافر مع القرار السلبي، في فروع ثلاثة وهي كالآتي:

الفرع الاول: عنصر السبب

الفرع الثاني: عنصر المحل

الفرع الثالث: عنصر الغاية

الفرع الاول

عنصر السبب

يعتبر السبب من العناصر الداخلية للقرار الإداري، ويعرف السبب بأنه (حالة واقعية او قانونية بعيدة عن رجل الادارة ومستقلة عن ارادته تتم فتوحى له بأنه يستطيع ان يتدخل او ان يتخذ قرار ما).^(٤١) فتقديم احد

للإجابة على هذا التساؤل ، يتوجب علينا الرجوع الى المشرع للتمييز بين الشكليات الجوهرية والشكليات الثانوية، فاذا نص على الزام الادارة باتباع اجراء معين يكون من الامور الجوهرية التي يترتب على اغفالها البطلان، (٤٠) فالالزام هو الذي يحدد الجوهرية من الشكليات عن غيره ، كما انه احيانا ينص المشرع على اجراءات معينة دون ان ينص على جزاء لمخالفتها وبالتالي تعتبر من الامور الثانوية.

وعلى ضوء ما سبق يتبين لنا بأن هذه

الاحوال تنطبق على القرارات الايجابية اذن

فما هي قيمة ومركز الشكل في القرار

الاداري السلبي ؟

ان هذا الامر لا يمكن اقتضاؤها في القرار الاداري السلبي، وذلك تناغما مع طبيعته ، فالتوقيع والكتابة تكون في افصاح الادارة صراحة ، والتسبب ايضا ليس له مجال في التطبيق بالنسبة للقرار الاداري السلبي وذلك بحسب طبيعته المعنوية لان من الثابت فقها وقضاء وتشريعا ان لا ينسب الى ساكت قول. فطبيعة القرار السلبي تتعارض مع قواعد الشكل التي بالامكان تطبيقها على القرار الإيجابي ، لأنه يتحقق في حالة سكوت الادارة عن الإفصاح، اذن يمكن لنا القول بان المظهر الخارجي للقرار الاداري هو السكوت الذي يقابل الكتابة والتوقيع والنشر، لكن بامكان الادارة ان تستشير

المنقولين بالامر ذاته قد قاموا سابقا دعوى امام محكمة قضاء الموظفين ضد الوزارة للطعن بقرارات صادرة منها وحيث ان الامر المطعون فيه لم يتضمن سببا للنقل يمكن ان يبرر النقل على غير نحو لا يتصل بالدعوى التي اقامها الموظف وحيث ان وكيل المدعي عليه لم يقدم سببا للنقل بما ينطوي تحت نطاق المصلحة العامة وحيث يستنتج من كل ما تقدم بأن نقل المدعي كان ردا على دعواه التي اقامها ضد الوزارة مما يخرج الامر الاداري عن نطاق المصلحة العامة ويفقده ركنًا من اركان صحته اذا لا يصح ان يكون سبب القرار غير تحقيق المصلحة العامة ويكون بذلك غير صحيح ويستوجب الرد....). (٤٢)

اما بالنسبة الى رقابة القضاء، فهي تنصب على شروط، وجوده ومشروعيته، واحيانا يراقب القضاء الملائمة. كالاتي تفصيلا :

أولا : وجود السبب: لعل ما يبحث عنه القضاء في رقابته على عنصر السبب هو التاكيد من وجوده، ويمتد وجوده الى حين اصدار القرار وهذا ما اكدته المحكمة الادارية العليا في مصر بان (طلب الاستقالة الصادر عن الموظف هو ركن السبب في القرار الاداري الصادر بقبولها ولذلك يلزم الصحة هذا الاخيرة ان يكون الطلب قائما لحين صدور القرار ومستوفيا شروطه شكلا وموضوعا وهو ما سارت عليه ايضا الهيئة

الموظفين طلب الاستقالة الى الادارة يكون سببا قانونيا مبررا للادارة في اتخاذها القرار، او ارتكاب الموظف للمخالفة تكون سببا كافيا لفرض العقوبة من الجهة التأديبية المختصة، اما اذا صدر القرار من الجهة الادارية دون ان يكون هنالك سببا صحيحا فيكون القرار معيبا بعيب السبب، اذن فعيب السبب ينصب على عدم مشروعية الاسباب التي بني عليها القرار الاداري ، والى ذلك تذهب المحكمة الادارية العليا في العراق برد الطعن المقدم من المميز على الحكم الصادر من محكمة قضاء الموظفين، والقاضي بالغاء قرار النقل الصادر من المميز لعدم قيامه على سبب صحيح بأن (المميز عليه(المدعي) ادعى في عريضة دعواه بأن تم نقل خدماته من خلال وزارة الخارجية الى ملك وزارة الاتصالات دون ذكر السبب وان ذلك جاء على خلفية اقامته دعوى لدى محكمة قضاء الموظفين ضد الوزارة وصدر الحكم فيها لصالحه وللاسباب المبسوطه في عريضة دعواه طلب الحكم بالغاء الامر الوزاري المرقم (٣/الملاك/١٤/٤٦٦٢) في ٢٠١٤/٥/١١ وجدت المحكمة الادارية العليا بأنه سبق للمدعي ان قام دعوى لدى محكمة قضاء الموظفين بعدد اضبارة رقم (٢٠١٤/م/٧٣) ثم صدر الامر المطعون فيه القاضي بنقله مع موظفين اخرين الى وزارة الاتصالات وتبين ان الموظفين

صحيح لعدم انطباقهما على حالة المدعية (المميز عليها) وبذلك يكون الحكم المميز القاضي بالغاء القرار الاداري السليبي الصادر من المميز (المدعى عليه) اضافة لوظيفته بحرمان المدعية (المميز عليها) من التقديم للحصول على قطعة ارض سكنية وفق الضوابط والتعليمات قد جاء صحيحا وموافقا للقانون ..(٤٥)

ثالثا : اهمية السبب وتناسبه مع محل القرار: فالقاعدة العامة في مجال التصرفات الإدارية، بان للإدارة الحق في تقدير التناسب ، وهنا يكون التناسب بين تقدير اهمية الوقائع وتناسبها مع محل القرار، فليس للقضاء ان يمارس هذه الصلاحيات ويحل محل الإدارة، لكن في بعض الاحوال يراقب القضاء الاداري الملائمة ويعتبرها عنصرا من عناصر المشروعية كما في قرارات الضبط الاداري والقرارات التأديبية .

وقد تطرق المشرع العراقي الى عنصر السبب في قانون مجلس شوري الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ بان من اسباب الطعن في الاوامر والقرارات اذا كان هنالك اخلال في عنصر السبب.

اما بالنسبة للقرار السليبي فلم يبين المشرع العراقي موقفه فيه، لذا يمكن القول بان وضعه القانوني مشابه للقرار الايجابي، فيجب ان تكون الاسباب التي دفعت الادارة الى اتخاذها صحيحة وهذا ما يتعارض مع

العامة لمجلس شوري الدولة العراقي في حكمها بان(المدعي(المميز عليه)يطعن في الامر الاداري الصادر من المدعي عليه (المميز) مدير عام شركة توزيع المنتجات النفطية اضافة لوظيفته رقم(٢٥٩٢٢)في ٢٠٠٩/١٠/١١ المتضمن تعديل الدرجات والرواتب الشهرية لعدد من الموظفين ومن بينهم (المميز عليه)الوارد اسمه بالتسلسل(٣١)حيث تم تسكينه في الدرجة (السادسة)المرحلة (الحادية عشر)بدلا من الدرجة (الخامسة) المرحلة (الثامنة) وحيث ان القرار محل الطعن لم يستند على اسباب تبرر هذا التعديل مما يجعل لا سند له من القانون ويستوجب الالغاء....)(٤٣)

ثانيا : مشروعية السبب: فلا تقتصر رقابة القضاء على جود الوقائع التي دفعت الادارة الى اتخاذ القرار وانما تمتد الى التكييف الصحيح لهذه الوقائع قانونيا أي انها مقيدة بالاسباب الذي حددها المشرع في الاختصاص التقديري فيجب ان يكون السبب صحيحا من الناحية القانونية ومبررا لاصدار القرار (٤٤) وتطبيقا لذلك قضت المحكمة الاتحادية العليا بان (.....) قرار المدعى عليه /اضافة لوظيفته بحرمان المميز عليها (المدعية) من حق التقديم للحصول على قطعة ارض سكنية بالاستناد الى المنع الوارد بقرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) وكتاب مجلس الوزراء (المنوه عنهما انفا)غير

اسباب موضوعية تبرر امتناع الدائرة انفة الذكر من اصدار كتاب صحة صدور الكتاب المشار اليه انفا فبذلك تكون دعوى المدعين (المميزين) لا اساس لها من القانون وتستوجب الرد.....).

الفرع الثاني

عنصر المحل

ويقصد به موضوع القرار او الاثر القانوني المباشر الذي يحدثه فيما يتعلق بالمراكز القانونية العامة او الخاصة او بمعنى اخر هو (التغيير في الوضع القانوني القائم لحظة صدوره فينشئ مركزا قانونيا جديدا او يعدل او يلغي مراكز قائمة) (٤٦) ويحظى عيب المحل بأهمية خاصة خصوصا ان بعض القرارات تسمى بمحلها كقرار فرض العقوبة وبناءً على ذلك ان لكل قرار اداري محل معين ويجب ان يكون مشروعا فاذا كان المحل غير مشروع لمخالفته للقانون (٤٧) تكون امام عيب مخالفته القانون بالمعنى الضيق او عيب المحل اما بالنسبة الى المعنى العام لعيب المحل فهو يشمل جميع عناصر المشروعية اذا خالفت الادارة القانون من اختصاص وشكل وسبب وغاية كان تشكل اللجنة التحقيقية من أربعة اعضاء رغم ان المشرع حدد اعضائها بثلاث فخالفت الادارة النصاب القانوني بالمعنى العام تكون امام عيب مخالفة القانون، لكن بالمعنى الضيق والادق تكون في هذه الحالة امام

طبيعة القرار الاداري السلبي، فاذا تم الطعن قضائيا وتدرعت الادارة بدوافع صحيحة منها لا نكون امام قرار اداري سلبي لان القرار السلبي هو امتناع الادارة عن اتخاذ القرار والذي كان من الواجب عليها اصداره. فوجود سبب صحيح تأسس عليه قرارها ينفي وجود القرار السلبي، وهذا ما يختلف ايضا عن القرار الضمني لان سكوت الادارة وامتناعها عن الرد على الطلب المقدم اليها يجعل الادارة معذورة قانونا ، لان المشرع اباح لها السكوت، واذا كانت هنالك اسباب صحيحة تستند اليها الادارة في امتناعها عن اتخاذ القرار يعتبر سكوتها ورفضها لاصدار القرار صحيحا ما دام ان هنالك مبررات لهذا السكوت، وتطبيقا لذلك قضت المحكمة الاتحادية العليا في العراق بان (المدعين (المميزين) طلبوا الزام المدعى عليه الاول (المميز عليه) / وزير المالية / اضافة لوظيفته بعد ان صرفوا النظر عن المدعي عليه الثاني وزير العدل / اضافة لوظيفته باصدار كتاب صحة صدور الكتاب صحة صدور الكتاب المرقم (٢١٠٧٩) في ٢٠١٠/١١/٧ و (١٢٣٦٢) في ٢٠١٠/٥/٢٤ بتعذر اصدار كتاب صحة صدور الكتاب المنوه عنه انفا لعدم توفر الاوليات الخاصة بالدار موضوع الدعوى كونها فقدت اثناء الحرب الاخيرة التي مر بها العراق وترى هذه المحكمة بان تلك

١- **المخالفة العمدية** : وتتجسد هذه الطريقة في خروج الإدارة عن قصد، لمخالفتها القاعدة القانونية، كما في حالة فرض العقوبة على الموظف من غير العقوبات التي حددها المشرع في قانون الانضباط النافذ رغم ان المشرع في القانون المذكور الزم الإدارة بفرض عقوبة من العقوبات المحددة ، او تسليم لاجئ سياسي الامر الذي يخالف نص دستوري يحظر تسليم اللاجئين السياسيين .

٢- **المخالفة غير العمدية**: في هذه الحالة قد تقع الإدارة بأخطاء غير عمدية، اما جهلا منها بالقواعد القانونية او الخطأ في تفسير او تأويل القانون.

أ- **جهل الإدارة** بوجود القاعدة القانونية: عدم الاحاطة بالقواعد القانونية التي لها علاقة باثر القرار من قبل مصدر القرار، وبالتالي تكون امام مخالفة بين اثر القرار وبين القاعدة القانونية النافذ، ويرجع ذلك الى قصور مصدر القرار بالتعديلات الحديثة.

ب- **الخطأ في تفسير القانون**: قد يكون العيب الذي يشوبه القرار هو مخالفة محل القرار للقانون لخطأ في التفسير ويكون هذا الخطأ لوجود غموض وعدم الوضوح في القاعدة القانونية.

ويتضح مما تقدم بان المحل يعتبر عنصرا من عناصر مشروعية القرار الإداري، وهذا

عيب الشكل، وقد نص المشرع العراقي في قانون مجلس شورى الدولة العراقي المحل واعتبره سبب من اسباب الطعن^(٤٨)) ويشترط في ركن المحل ان يكون ممكنا من الناحية القانونية والواقعية وان يكون جائزا^(٤٩))

١- ان يكون محل القرار ممكنا ويقصد بهذا الشرط ان يكون المحل من الناحية القانونية والواقعية، فاستحالة المحل قانونا وواقعا يضحى القرار منعدما، كما في حالة اصدار قرار اداري بهدم منزل ايل للسقوط ثم يتضح ان هذا المنزل قد سقط فعلا ففي مثل هذا الفرض قد يستحيل محل القرار وهو هدم المنزل.

واستحال محل القرار من الناحية القانونية لعدم المركز القانوني الذي يمكن ان يرد عليه الاثر للقرار كما في حالة تعيين احد الاشخاص ثم يتضح ان هذا التعيين قد تم على درجات مشغولة فان القرار لا يمكن تحقيقه قانونا لانعدام المركز القانوني الذي يمكن ان يرد عليه التعيين^(٥٠))

٢- ان يكون محل القرار الاداري جائزا: وفقا لهذا الشرط يجب ان يكون محل القرار غير مخالف لقاعدة قانونية سارية فاذا كان محل القرار مخالف للقانون فيكون من المستحيل تحقيقه لتعارض اثر القرار مع نص قانوني ساري.

اما عيب المحل فيكون في :

ادارة وانتظام سير المرفق من خلال ردع الموظف المخالف، وينتج هذا الجزاء عدم تكرار الموظف للمخالفة، وكذلك يكون عبرة لباقي الموظفين بعدم اقترافهم للمخالفة والذي ينعكس على ادارة سير المرفق، فيجب على الادارة دوما ان تبتغي الصالح العام في اصدار قراراتها والا اعتبر القرار مشوب بعيب الغاية او الانحراف بالسلطة لكنها ايضا مقيدة في حال اذا حددها المشرع بأهداف معينة يتوجب ان تراعي هذه الاهداف و يتصف عيب الغاية بالصفة الاحتياطية بالنسبة الى القضاء لان القاضي اذا ما طعن في القرار فانه ينظر الى العيوب الاخرى وبعدها يراقب عيب الغاية لانه من الصعب اثباته لارتباطه بالجانب النفسي لمصدر القرار، اما اذا كانت الادارة تمارس اختصاصا مقيدا ازاء عنصر الغاية كأن يحدد المشرع الهدف المخصص مما يؤدي الى تسهيل مهمة القاضي في البحث عن الهدف المحدد حتى وان كانت الادارة لا تراعي الصالح العام ، اذن فالغاية تعد عنصرا من عناصر صحة القرار سواء كان هذا القرار ايجابيا ام سلبيا

. فاذا انحرفت الادارة عن الهدف العام وهو الصالح العام او الهدف المخصص الذي قصده المشرع سواء كان في القرار الايجابي والسلبى فيكون القرار باطل، وبما ان الادارة في القرار السلبي تكون دائما موقفة دائما

ما ينطبق ايضا على القرار الاداري السلبي لكي يكون القرار صحيحا، فامتناع الادارة عن اتخاذ القرار الذي كان من الواجب عليها اتخاذه يمثل قرارا اداريا سلبيا لكونه شابه عيب في محل القرار، لان الادارة خالفت في هذه الحالة احكام القانون والذي يترتب عليه البطلان سواء كان القرار سلبي ام ايجابي.

الفرع الثالث

عنصر الغاية

الغاية من اي تصرف هي النية المقصودة من ورائه والنية محلها القلب لا يعلمها الا الله وصاحبها^(٥١) وهي النتيجة التي تقصد الادارة تحقيقها بإصدار القرار^(٥٢) والغاية بهذا المعنى تختلف عن النتيجة المباشرة للقرار او الاثر القانوني المترتب عليهما يطلق عليه محل القرار^(٥٣) فالقرار الاداري ملزما للأفراد ليس بذاته وانما الغاية من الصالح العام كتعيين احد الافراد في الوظيفة فليس الغاية منه تسكين الموظف في درجات السلم الوظيفي، وانما المحافظة على ادارة سير المرفق العام بانتظام، لذا فلا يوجد لبس في سبب القرار والغاية منه. فالاول هو الحالة الواقعية التي تتم بعيد عن رجل الادارة وتدفعه لاتخاذ القرار في حين الغاية تتصل بالجانب الشخصي في القرار ، فوجود المخالفة من قبل الموظف تحمل الجهة الادارية المختصة ويفرض العقوبة فالغاية من القرار في هذه الحالة المحافظة على

الإدارة لسلطتها أو التعسف في استخدامها مما يستوجب رد الدعوى) (٥٥)

الخاتمة

يخلص من عرضنا لموضوع القرار الإداري السلبي في بحثنا المائل لمجموعة من الاستنتاجات والتوصيات كالآتي:

أولاً: الاستنتاجات

١- يوجد احتدام فقهي بالنسبة لمفهوم القرار السلبي فالبعض قد خلط بين فكرة القرار الضمني والقرار السلبي والبعض الآخر قد فرق بينهما

٢- ان سكوت الإدارة عن اتخاذ القرار يمكن ان يشتمل على القرارات الضمنية والسلبية

٣- ان المشرع العراقي لم يتصدى لتعريف القرار الإداري السلبي وانما احاط بموضوعه وميزه عن القرار الضمني حيث انه بين القواعد المتعلقة بالقرار الضمني متغافلا القرار السلبي وكان الاجدر به ان يضع قواعد قانونية يلزم الإدارة بالرد على الطلبات المقدمة اليها من الافراد خلال مدة معينة وذلك للحد من عنت الإدارة وتعسفها وللمحافظة على حقوق ضمانات الافراد

٤- ان امتناع الإدارة عن اصدار القرار يعتبر تعبيراً عن ارادتها المنفردة فصمتها ازاء القرار يوحي بانها اتخذت طريق التمرد وعدم الامتثال لاحكام القانون خصوصا ان من اهم المهام التي توكل

الرفض في اصدار القرار رغم الزامها بإصداره فتكون لها غاية غير مشروعة.

(٥٤)

ويراقب القضاء الإداري عنصر الغاية في القرارات الإدارية ايا كانت ايجابية ام سلبية، فاذا كانت الإدارة مستندة الى اسباب صحيحة في اتخاذها القرار بعيدة عن التعسف في استخدامه تكون امام عملا قانونيا صحيحا ونافيا للقرار السلبي، وهذا ما كرسته المحكمة الاتحادية العليا بان (المدعي (المميز) يدعي بانه لم تتم ترقيته الى رتبة عميد في حينها بالرغم من استيفائه لشروط الترقية المنصوص عليها في المادة السابعة من قانون خدمة وتقاعد قوى الامن الداخلي المرقم (١) لسنة ١٩٨٧ المعدل وقد تمت ترقيته في الراتب فقط بموجب جدول كانون الثاني ٢٠٠٩ وطلب الحكم له بترقيته اصوليا وقد انتهت محكمة القضاء الإداري الى رد الدعوى استنادا لوجود ضوابط وردت في الفقرة (و/١) منها (لا يجوز الترقية لا على من رتبة مقدم (داخل) ما لم يشغل المنصب الذي يؤهله للترقية الى رتبة اعلى) اضافة الى الترقية هي سلطة تقديرية للإدارة وليست ملزمة بها بشرط عدم الإساءة أو التعسف في استخدامها عند توفر شروطها وحيث لم يثبت توفر الشروط القانونية للترقية في المدعي كما لم يثبت سوء استعمال

وليس له مجال في التطبيق على القرار الإداري السلبي وذلك بحكم طبيعته لكونه ليس له وجود مادي متمثلاً في امتناع الإدارة عن اتخاذ القرار كان من الواجب عليها اتخاذه.

٧- ان عدم الاختصاص الايجابي يتمثل في اصدار قرار اداري من قبل جهة ادارية متجاوزة على صلاحيات واختصاصات جهة ادارية اخرى. ويتحقق عيب الاختصاص السلبي في الحالات السابقة اذا امتنعت الجهة الادارية عن اصدار القرار الإداري سواء كانت سيئة النية وتقصد من وراء السكوت الحاق الضرر بالافراد او حسنة النية في امتناعها لاصدار القرار لاعتقادها بأنه لا يدخل في اختصاصها ففي الحالة الاولى نكون اما قرار ايجابي اما الحالة الثانية هي تطبيقا لمفهوم القرار الإداري السلبي

٨- لم يتطرق المشرع لفض التنازع والذي من المحتمل ان يكون هذا التنازع سواء كان ايجابيا ام سلبي ويظهر التنازع السلبي في القرارات الادارية من خلال تقديم الطلب الى جهة ادارية وتمتتع من الرد على الطلب ظنا منها بأنها غير مختصة لكنها في حقيقة الامر مختصة.

٩- يعتبر المحل عنصراً من عناصر مشروعية القرار الإداري وهذا ما ينطبق ايضا على القرار الإداري السلبي فامتناع

للجهة الادارية هو المحافظة على ادارة وسير المرافق العامة وتبغى المصلحة العامة في اتخاذها للقرارات الادارية ومن هذا المنطلق يبدو حريا بها ان تلتزم بالنصوص القانونية وتحافظ على مبدء المشروعية وخضوع جميع السلطات للقانون خصوصا ان المشرع لم يعالج مرض سكوت الادارة في اتخاذ القرار الإداري

٥- ان امتناع الادارة عن اصدار القرار يجيز لصاحب المصلحة الطعن في تلك القرارات في أي وقت دون التقيد بمدة محددة لان القرار ذو صفة متجددة من فترة الى اخرى لان المشرع لم يحدد مدة معينة لاصداره طالما ان الادارة اتبعت اسلوب الصمت والامتناع فيكون اثره مستمر وهذا الامر يختلف من نظام قانوني لآخر حيث نص المشرع اللبناني في نظام مجلس شوري الدولة في حال عدم صدور القرار من الجهة الادارية المختصة تقدم اليها مذكرة او طلب وعلى مقدم الطلب ان ينتظر مدة شهرين فان رفضت صراحة الطلب تبدا مهلة الطعن القضائي ففكرة القرار السلبي ليس لها مجال للتطبيق لان وفق لنظام المجلس نكون اما امام قرار اداري صريح او امام قرار اداري ضمني

٦- ان اقتران القرار باجل معين او متوقف على شرط سواء كان واقفا او فاسخا ينطبق على القرار الإداري الصريح

ثانياً: التوصيات:

- ١- ندعو المشرع العراقي الى التصدي التعريف القرار صراحة السلبي صراحة والعزوف عن الاعتراف عنه ضمنا لما يمثل من مساس خاص بحقوق الافراد .
- ٢- ندعو المشرع العراقي الى وضع جزاءات ادارية على رجل الادارة في حال عدم اصداره للقرار اذا الزمه القانون باتخاذها وان ياتي بنص اكثر دقة يحدد حالات امتناع الادارة وفرض الجزاءات جزائية.
- ٣- ندعو السلطات الادارية الرئيسية و الأجهزة الرقابية الى التثقيف في نص المادة (٣٢١) من قانون العقوبات العراقي على الرغم من عموميتها ولكن بالامكان تطبيقها في الحالات التي اشارت اليها
- ٤- ندعو المشرع العراقي الى وضع قواعد قانونية لحماية الافراد من تعسف الادارة واذا كان الاصل العام ان الادارة تسعى للمصلحة العامة الا ان هذا ليس على حساب حقوق و ضمانات الافراد، فلا بد من السعي لتحقيق التوازن بين اهداف الادارة وهي المصلحة العامة ومصالح الافراد، من خلال وضع قواعد قانونية محكمة تجبر الادارة عن الافصاح صراحة.

الادارة عن اتخاذ القرار كان من الواجب عليها اتباعها تكون امام قرار اداري سلبي لكونه شابه عيب في محل القرار لان الادارة خالفت فيها احكام القانون والذي يترتب عليه البطلان سواء كان القرار سلبي ام ايجابي.

١٠- واذا كان الاصل ان الادارة غير ملزمة بتسبب قراراتها الا اذا كان هناك نص قانوني يقضي بوجوبها، كما في القرارات التأديبية. الا ان هذا الحال لا ينطبق على القرارات السلبية وذلك بحسب طبيعتها المعنوية لانها غير مكتوبة وانما تفهم من سكوت الادارة. ويعتبر عدم التسبب من اهم الخصائص التي يمتاز بها القرار الاداري السلبي

١١- لقد تصدى المشرع العراقي في نص المادة (٣٢١) من قانون العقوبات بمعاينة الموظف اذا امتنع عن اداء عمله ومن ضمن واجباته هو اصدار القرار لكن النص المذكور يمكن ان يفسر على عنصر الغاية من امتناع الادارة عن اتخاذ القرار وكان على المشرع ان ياتي بنص اكثر دقة يحدد حالات امتناع الادارة وفرض الجزاءات صراحة

الهوامش

(٩) ينظر د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ،
المصدر سابق ، ص٤٨
(١٠) ينظر صباح صادق جعفر الانباري ،
مجلس شورى الدولة ، ط ٢٠٠١ ، رقم القرار
٢٣٦ / انضباط / تمييز / ٢٠٠٥ ، ص
٢٩٢ .
(١١) مشار اليه في د. عبد العزيز عبد
المنعم خليفة ، مصدر سابق ، ص٤٩ .
وايضا ينظر حكم المحكمة الادارية العليا رقم
(١١٧٢ / ٢٥) الصادر بتاريخ ١٩٨٥/١/٥
والذي قضى بان (لما كان الثابت من
الاوراق ان الجهة الادارية لم تصدر قبل
اتخاذ الاجراءات التأديبية نحو العامل المحال
للمحاكمة التأديبية قرارا اداريا بانهاء خدمته
اعمالا لقرينة الاستقالة الضمنية والمستفادة
من انقطاعه عن العمل فمن ثم يكون الحكم
المطعون فيه ، وقد قضى بعدم جواز اقامة
الدعوى التأديبية على العامل المذكور تاسيسا
على ان خدمته انتهت بقوة القانون كذلك فان
الحكم عليه بعقوبة من العقوبات التي توقع
على من انتهت خدمته لتقاضيه اجرا عن
مدة انقطع فيها عن العمل بدون اذن يكون
هذا الحكم بشقيه قد اخطا في تطبيق القانون
وتاويله ...) مشار اليه في د. خالد عبد
الفتاح محمد ، موسوعة المبادئ القانونية
التي اقترتها المحكمة الادارية العليا في
التأديب ، ط ١ ، ١٩٩٤ ، ص٤٧٧ وما بعدها

(١) ينظر د. ماهر صالح علاوي الجبوري ،
القرار الإداري ، بلاط ، بلا سنة نشر ، ص
١١٧ .
(٢) د حسين عثمان محمد عثمان ، القانون
الإداري ، الدار الجامعية ، ١٩٩٠ ، ص٢٥ .
(٣) ينظر د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ،
الاسس العامة للقرارات الادارية، المكتب
الجامعي الحديث، ٢٠١٠ ، ص٤٦
(٤) ينظر د. ماجد راغب الطلو ، القرارات
الادارية ، دار الجامعة الجديدة ، ٢٠٠٩ ،
ص٤٨ .
(٥) ينظر د. عبد الغني بسيوني عبد الله ،
القضاء الاداري ، الدار الجامعية ، ١٩٩٩ ،
ص٤٤٧ .
(٦) ينظر د. ماجد راغب الطلو ، القضاء
الاداري ، دار الجامعة الجديدة ، ٢٠١٠ ،
ص٣٢٣
(٧) رقم القرار /٣٦/ انضباط/ تمييز / ٢٠١١ ،
الصادر بتاريخ ٢٤ / ٢ / ٢٠١١ ، قرارات
وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠١١ ، ص
٢٤٦ و٢٤٧ .
(٨) رقم القرار /٢٥٤/ قضاء اداري / ٢٠١٠ ،
٨١ / قضاء اداري / ٢٠١١ ، ٣٠ / ٥ / ٢٠١١ ،
قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة العراقي
لعام ٢٠١١ ، ص٣٢٤ - ٣٢٥ .

بتاريخ ٢٤/١١/١٩٩٢، مشار إليه في د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الاسس العامة للقرارات الادارية ، مصدر سابق ، ص ٥٣.

(٢١)ينظر د. وسام صبار العاني ، القضاء الإداري، مكتبة السنهوري ، ط ١ ، ٢٠١٣ ، ص٢٣٣.

(٢٢)قرب هذا المعنى ينظر د. اشرف عبد الفتاح ابو المجد ،تسييب القرارات الادارية امام قاضي الالغاء (دراسة مقارنة) ٢٠٠٦، ص١٢٦

(٢٣)قرب هذا المعنى ينظر د. سعيد الشتيوي ،المساءلة التأديبية للموظف العام ، دار الجامعة الجديدة ،٢٠٠٨، ص١١٧.

(٢٤)ينظر د. اشرف عبد الفتاح ابو المجد ، المصدر السابق ص١٢٨.

(٢٥)وهي القرارات الادارية التي تستند في نشاتها الى عملية قانونية واحدة كما هو الشأن بالنسبة للقرارات المتعلقة بالشؤون الوظيفية. ينظر د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الاسس العامة للقرارات الادارية ، مصدر سابق ،ص ٣٩.

(٢٦)ينظر المادة(٨) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل

(٢٧)رقم الدعوى ١٥١٧، لسنة ٥، في جلسة ٢٢/١٢/١٩٥٢ س ، مشار إليه لدى

(١٢) رقم القرار ٢٣٨ /اداري- تمييز / ٢٠١٤ ، الصادر بتاريخ ٢٣/١٠/٢٠١٤، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة العراقي لعام ٢٠١٤ ، ص٣٤٢.

(١٣) د. عبد الغني بسبوني ، القضاء الاداري ، مصدر سابق ، ص ٥١٨.

(١٤) ينظر قرب من هذا المعنى د وسام صبار العاني ، القضاء الاداري ، مصدر سابق، ٢٣٦.

(١٥)حكم محكمة القضاء الاداري ، مشار إليه لدى د. برهان زريق ، القرار الاداري وتمييزه عن قرارا الادارة ، ط١، بدون دار نشر،٢٠١٦، ص ١٣٢.

(١٦)حكم محكمة العدل الاردنية الصادر بتاريخ ٢٢/٩/١٩٨٢ مشار إليه لدى د. علي خطار شنتاوي ، القرار الاداري المستمر ، بحث منشور في مجلة الشريعة والقانون ، العدد السادس عشر،٢٠٠٢، ص ٢٢٨.

(١٧)حكم محكمة القضاء الاداري ، مشار إليه لدى د. برهان زريق ، المصدر السابق،ص ١٣٢.

(١٨)حكم محكمة القضاء الاداري ، مشار إليه لدى د. برهان زريق ، المصدر السابق،ص ١٣٤

(١٩)حكم المحكمة الادارية العليا رقم ٣٦٨٨ لسنة ٣٦ ق ،الصادر

د. عبد الحكم فودة ، الخصومة الادارية ، الإسكندرية، منشأة المعارف ، ٢٠٠٣، ص ٤٥.

(٣٥)د. عبد الحكم فودة، الخصومة الادارية ج١، منشأة المعارف، ٢٠٠٣، ص ١٥١.

(٣٦)ينظر د. محمد رفعت عبد الوهاب ، القضاء الاداري ، الكتاب الثاني، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية ، ٢٠٠٥ ، ص ١٤٢ وما بعدها. وايضا د. محمد وليد العبادي ، القضاء الاداري ، ج٢، ط١، مؤسسة الوراق للنشر والتوزيع ، ٢٠٠٨، ص ٤٧٠ وما بعدها. ود. عبد الغني بسيوني عبد الله ، القانون الإداري، الدار الجامعية ١٩٩٣، ١٠٤ وما بعدها. د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، القضاء الاداري ، الدار الجامعية، ١٩٩٩، ص ٤٨٠ وما بعدها ، ود. رياض عبد عيسى الزهيري ، دعوى الغاء القرارات الادارية في القانون العراقي والمقارن ، ط١ ، بغداد ، ٢٠١٣، ص ١٣٢ وما بعدها. و د. حسين عثمان محمد عثمان ، قانون القضاء الاداري ، منشورات الحلبي الحقوقية ، ٢٠١٠ ، ص ٤٩٠ وما بعدها . ود علي محمد بدير ود. عصام عبد الوهاب البرزنجي ود. مهدي ياسين السلامي ، مبادئ واحكام القانون الاداري ، ط٤، العاتك لصناعة الكتاب، ٢٠٠٩، ص ٤٢٤ وما بعدها.

(٣٧)ينظر المادة الثامنة من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١.

د. عبد الحكم فودة ، الخصومة الادارية ، الإسكندرية، منشأة المعارف ، ٢٠٠٣، ص ٤٥.

(٢٨)مشار اليه لدى د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الاسس العامة للقرارات الادارية ، مصدر سابق، ص ١٧٦.

(٢٩)مشار اليه لدى د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الاسس العامة للقرارات الادارية ، مصدر سابق، ص ١٧٨.

(٣٠)ينظر د. ماهر صالح علاوي الجبوري ، القرار الاداري ، بلا دار نشر ، بلا سنة نشر، ص ٦٥.

(٣١)ينظر د. محمد فؤاد عبد الباسط، الاعمال الادارية القانونية ، الكتاب الاول ، دار النهضة العربية، ٢٠١٢، ص ١٩٦.

(٣٢)ينظر د. سليمان محمد الطماوي ، الوجيز في القانون الاداري ، دار الفكر العربي ، ١٩٩٥ ، ص ٥٦٠.

(٣٣)قرب من هذا المعنى ينظر د. رأفت دسوقي محمود، فكرة التحول في القرارات الإدارية، ط١، دار الفكر الجامعي، ٢٠١٢، ص ٢١٨. وايضا ينظر د. محمد فؤاد عبد الباسط ، الاعمال الادارية القانونية، المصدر السابق، ص ١٩٦.

(٣٤)ينظر د. وسام صبار العاني ، القضاء الاداري ، مكتبة السنهوري، ٢٠١٣، ص ٢٢٠.

واحكام القانون الاداري ، ط٤ ، العاتك
لصناعة الكتاب ، القاهرة ، ٢٠٠٩ ، ص
٤٣٦ .

(٤٦) رقم القرار ١٣ اتحادية تمييز ٢٠١١
الصادر بتاريخ ١٢/٤/٢٠١١ احكام
المحكمة الاتحادية لعام ٢٠١١ ص ١٦٥
و١٦٦

(٤٧) د. ماهر صالح علاوي الجبوري،
مبادئ القانون الاداري ، المكتبة القانونية
بغداد ، ص١٨٣

(٤٨) ويقصد بالقانون بالمعنى العام بانه كل
قاعدة قانونية عامة مجردة ايا كان مصدرها
سواء كان الدستور او التشريعات العادية او
القرارات التنظيمية فاذا تراخمت هذه
المصادر تطبق القاعدة الاعلى ثم الذي
تتلوها. ينظر د. عبد الحكم فودة ، مصدر
سابق ، ص٢٣٥ .

(٤٩) ينظر البند (٢) الفقرة الخامسة من
المادة (٧) من القانون المذكور .

(٥٠) د. وسام صبار العاني، مصدر سابق،
ص٢٦٩ .

(٥١) د. عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري،
مصدر سابق، ص٥٢٠. وايضا ينظر د.
وسام صبار العاني ، مصدر سابق،
ص٢٦٩ .

(٥٢) د. ماجد راغب الحلو، القرارات الادارية
، مصدر سابق ، ص٩٩ .

(٣٨) مشار اليه في فهد عبد الكريم ابو
العثم ، القضاء الإداري، ط١، دار
الثقافة، ٢٠١١، ص٣٤٦

(٣٩) قرب من هذا المعنى ينظر د. فوزت
فرحات، القانون الاداري العام، الكتاب
الاول، ط١، ٢٠٠٤، ص٤١٢

(٤٠) رقم القرار (١٢٠) انضباط تمييز/
الصادر بتاريخ ٢٤/٣/٢٠١١ ، قرارات
وفتاوى مجلس شورى الدولة العراقي لعام
٢٠١١ ، ص٢٥٦

(٤١) قرب من هذا المعنى ينظر د. ماجد
راغب الحلو، القانون الإداري، دار
المطبوعات الجامعية، ١٩٩٩، ص٥١٧ .

(٤٢) د. سليمان محمد الطماوى، النظرية
العامة للقرارات الإدارية، ط١، دار الفكر
العربي، ١٩٥٧، ص١٤٣-١٤٤

(٤٣) رقم القرار ١١٧٢ / قضاء موظفين/
تمييز / ٢٠١٤ الصادر بتاريخ ١٥/١/٢٠١٥
، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة العراقي
لعام ٢٠١٥، ص٣٣٢ .

(٤٤) رقم القرار ١٦٥ / انضباط / تمييز/
٢٠١١ الصادر بتاريخ ١٢/٥/٢٠١١
،قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة العراقي
لعام ٢٠١١، ص٢٧١

(٤٥) قرب من هذا المعنى ينظر د. علي
محمد بدير ود. عصام عبد الوهاب
البرزنجي ود. مهدي ياسين السلامي، مبادئ

- المصادر**
- أولاً: الكتب:**
- ١- د. اشرف عبد الفتاح ابو المجد ،تسبب القرارات الادارية امام قاضي الالغاء (دراسة مقارنة)، ٢٠٠٦، ط١، بدون دار نشر، ٢٠١٦.
 - ٢- د. برهان زريق ، القرار الاداري وتمييزه عن قرارا الادارة ، ط١، بدون دار نشر، ٢٠١٦.
 - ٣- د. حسين عثمان محمد عثمان ، قانون القضاء الاداري ، منشورات الحلبي الحقوقية ، ٢٠١٠ ،
 - ٤- د حسين عثمان محمد عثمان ، القانون الإداري ، الدار الجامعية ، ١٩٩٠
 - ٥- د. خالد عبد الفتاح محمد ، موسوعة المبادئ القانونية التي اقترتها المحكمة الادارية العليا في التاديب، ط١، ١٩٩٤
 - ٦- د. رأفت دسوقي محمود، فكرة التحول في القرارات الادارية، ط١، دار الفكر الجامعي، ٢٠١٢،
 - ٧- د. رياض عبد عيسى الزهيري ،دعوى الغاء القرارات الادارية في القانون العراقي والمقارن ، ط١ ، بغداد ، ٢٠١٣،
 - ٨- د. سعيد الشنوي ،المساءلة التأديبية للموظف العام ، دار الجامعة الجديدة
 - ٩- د . سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الادارية ، ط١، دار الفكر العربي، ١٩٥٧،
- (٥٣)ينظر د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الاسس العامة للقرارات الادارية ، المصدر السابق، ص١٤٧.
- (٥٤) د. ماجد راغب الحلو ، مصدر سابق
- (٥٥) قريب من هذا المعنى ينظر د. وسام صبار العاني ، تطور الرقابة على اعمال الادارة في العراق ، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية ، جامعة بغداد ، كلية القانون المجلد الثامن والعشرون ، العدد الثاني، ٢٠١٣، ص١٩١.
- (٥٦) رقم القرار ٨٩/اتحادية/ تمييز ٢٠١٣ الصادر بتاريخ ٢٠١٣، قرارات المحكمة الاتحادية لعام ٢٠١٣، ص١٣٣.

- ١٠-١٠. د. سليمان محمد الطماوي ، الوجيز في القانون الاداري ، دار الفكر العربي ، ١٩٩٥
- ١١- صباح صادق جعفر الانباري ، مجلس شوري الدولة ، ط١، ٢٠٠٨
- ١٢- د. عبد الحكيم فودة، الخصومة الادارية ، ج١، منشأة المعارف، ٢٠٠٣
- ١٣- د. عبد الحكيم فودة، الخصومة الادارية ، الاسكندرية، منشأة المعارف ، ٢٠٠٣
- ١٤- د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، القانون الاداري ، الدار الجامعية، ١٩٩٣
- ١٥- د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، القضاء الاداري ، الدار الجامعية، ١٩٩٩
- ١٦- د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الاسس العامة للقرارات الادارية، المكتب الجامعي الحديث، ١٠١٢
- ١٧- د. علي محمد بدير ود. عصام عبد الوهاب البرزنجي ود. مهدي ياسين السلامي ، مبادئ واحكام القانون الاداري ، ط٤ ، العاتك لصناعة الكتاب ، القاهرة، ٢٠٠٩
- ١٨- فهد عبد الكريم ابو العثم، القضاء الاداري، ط١، دار الثقافة، ٢٠١١، ص٣٤٦
- ١٩- د. فوزت فرحات، القانون الاداري العام ، الكتاب الاول ، ط١، ٢٠٠٤
- ٢٠- د. ماجد راغب الحلو ، القانون الاداري ، دار المطبوعات الجامعية ، ١٩٩٩
- ٢١- د. ماجد راغب الحلو ، القرارات الادارية ، دار الجامعة الجديدة ، ٢٠٠٩
- ٢٢- د. ماجد راغب الحلو ، القضاء الاداري ، دار الجامعة الجديدة ، ٢٠١٠
- ٢٣- د. ماهر صالح علاوي الجبوري ، القرار الإداري ، بلاط ، بلا سنة نشر ، ٢٤- ماهر صالح علاوي الجبوري ، مبادئ القانون الاداري ، المكتبة القانونية بغداد
- ٢٥- د. محمد رفعت عبد الوهاب ، القضاء الاداري ، الكتاب الثاني ، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية ، ٢٠٠٥
- ٢٦- د. محمد فؤاد عبد الباسط، الاعمال الادارية القانونية، الكتاب الاول ، دار النهضة العربية، ٢٠١٢
- ٢٧- د. محمد وليد العبادي ، القضاء الاداري ، ج٢ ، ط١، مؤسسة الوراق للنشر والتوزيع ، ٢٠٠٨، ص
- ٢٨- د. وسام صبار العاني ، القضاء الاداري، مكتبة السنهوري ، ط١ ، ٢٠١٣
- ثانياً: البحوث:**
- ١ - علي خطار شطاوي ، القرار الاداري المستمر . بحث منشور في مجلة الشريعة والقانون ، العدد السادس عشر، ٢٠٠٢
- ٢ - د. وسام صبار العاني ، تطور الرقابة على اعمال الادارة في العراق ، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية ، جامعة

بغداد، كلية القانون المجلد الثامن والعشرون
، العدد الثاني، ٢٠١٣ .

ثالثا : التشريعات

- ١ - قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١
- ٢ - قانون مجلس شوري الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل.
- ٣ - قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل.

رابعا : المجالات

- ١- قرارات وفتاوى مجلس شوري الدولة لعام ٢٠١١
- ٢- قرارات وفتاوى مجلس شوري الدولة العراقي لعام ٢٠١٤
- ٣- قرارات وفتاوى مجلس شوري الدولة العراقي لعام ٢٠١٥
- ٤- مجلة الشريعة والقانون ، العدد السادس عشر، ٢٠٠٢