القرار الإداري الضمني

The implicit administrative decision

ا.م.د سامي حسن نجم

نبذة عن الباحث :
استاذ دكتور
مكان العمل
مجلس الدولة- جمهورية العراق .

م.م عبيدة مرعي

نبذة عن الباحث :
استاذ دكتور
مكان العمل
مجلس الدولة- جمهورية العراق .

تاريخ استلام البحث :
٢٠١٧/١٢/٠٧
تاريخ قبول النشر :
٢٠١٧/١٢/٢٧

الكلمات الافتتاحية :
القرار الاداري – القرار الضمني– سكوت الادارة

Abstract

The public authority in the State has the right to issue decisions of a distinct type, because the decision results in the silence of the administration within a specific period of time to decide on the request submitted by individuals. Consequently, it does not have a material existence, but is assumed by the legislator under a legal text based on certain evidence resulting from the silence of the administration And the importance of this type of decisions and its impact. We have decided to divide this research into three topics. In the first section, we discuss the implicit administrative decision. In the second section,we discussed the rules and conditions of the implicit administrative decision.In the third section, we discussed the cases of the cancellation of the administrative decision , and we finished the research conclusion of the highlights of our findings, including that the administrative decision resulting from the pursuit of Jurisprudence and the judiciary to arrange after the reaction to the silence of the administration towards the applications submitted to it and ignored those requests not to take decisions on them to protect the rights of individuals from throughout the period of silence.

القرار الإداري الضمني

The implicit administrative decision

★ ا.م.د سامي حسن نجم ★ م.م عبيدة مرعي

الملخص

تمتلك السلطة العامة في الدولة حق اصدار قرارات من نوع متميز وذلك لكون القرار يترتب على سكوت الادارة خلال فترة زمنية محددة عن البت في الطلب المقدم من الافراد وبالتالي فانه لايكون له وجود مادي له وانما يفترضه المشرع بموجب نص قانوني بناء على قرائن معينة ناجمة عن سكوت الادارة علما انه يحدث اثره القانوني ولاهمية هذا النوع من القرارات وماتحدثه من اثار فقد ارتأينا تقسيم هذا البحث الى ثلاث مباحث نتناول في المبحث الاول ماهية القرار الاداري الضمني وتناولنا في المبحث الثاني اركان وشروط القرار الاداري الضمني وتطرقنا في المبحث الثالث حالات الغاء القرار الاداري الضمني ، وانهينا البحث بخاتمة لابرز ماخلصنا اليه من نتائج ومن ضمنها ان القرار الاداري ناتج عن سعي الفقه والقضاء لترتيب اثر كرد فعل على صمت الادارة تجاه الطلبات المقدمة اليها وتجاهلها لتلك الطلبات بعدم اتخاذ قرارت بشأنها لحماية حقوق الافراد من طيلة مدة السكوت .

المقدمة

تعد الوظفية التنفيذية من اكثر الوظائف اتصالاً بحياة الناس وهذا ادى الى احتكار الدولة لمظاهر السلطة العامة ، ولكون السلطة التنفيذية تمارس اكثر من عمل لذا كان لابد من تجزية هذه الاعمال الى هيئات ادارية لتقوم بالاعمال والتصرفات القانونية ويصدر عنها اما اعمال مادية لايترتب على صدورها تعديل او حذف او انشاء مركز قانوني ، واما اعمال قانونية وهي التي يترتب على صدورها انشاء او تعديل او حذف مركز قانوني قائم و يعتبر القرار الضمني من الاعمال القانونية التي تستهدف الدولة منه اانشاء او تعديل او حذف مركز قانوني ونتيجة لانتشار الوعي لدى الشعوب كان لابد من فرض رقابة على السلطة التنفيذية لكي لاتستبد في تصرفاتها الا ان هذا لايعني سلب الادارة من سلطتها التقديرية او امتيازات السلطة في حقها في اصدار قرار بارادتها المنفردة دون الحاجة الى اخذ اذن مسبق والاصل ان تصدر هذه القرارات بالارادة الصريحة عند تعاملها مع الافراد ، الا ان ماافرزه الواقع ادى الى امتناع الادارة عن اصدار قرارات في العديد من المواضيع التي تعرض عليها وتتخذ جانب السكوت ونتيجة لهذا كان لابد من ايجاد الية تكفل قطع سكوت الادارة وذلك من خلال اسباغ صفة القرار على سكوت الادارة في سبيل حماية الافراد من تعنت الادارة .

اهمية البحث :-

تبرز اهمية البحث في كونه يبحث في مسألة سكوت الادارة ومايتنتج عنه من مسائل مهمة عن طريق البحث في واقعة سكوت الادارة وهل يترتب عليها القبول او الرفض من اجل ضمان مبدأ المشروعية من جهة وحماية الافراد تجاه هذا الموقف السلبي من جهة اخرى لكي لايبقى الافراد معلقين ينتظرون صدور القرار من الادارة سواء بالرفض او القبول كي يمارسو حقهم اما بالاستفادة من الميزة التي رتبها القانون لهم عن طريق القبول او الطعن بالقرار امام المحاكم المختصة لاجل منع الادارة من الاستبداد برأيها والزامها ان تتخذ السلوك الموافق للقانون

★ ا.م.د سامي حسن نجم ★ م.م عبيدة مرعي

مشكلة البحث

تبرز مشكلة البحث في اثبات واقع التزام الادارة السكوت تجاه الطلبات المقدمة لكون اغلب هذه الطلبات لاتدخل في الدفتر الصادر والوارد للدائرة وعليه كان لابد من البحث في مسألة هذا السكوت ومايترتب عليه من اثار لضمان حقوق الافراد اولاً ومنع استبداد الادارة عن طريق التزام السكوت في كل طلب مقدم لها وهو ماسيؤدي الى امتناع الادارة عن تقديم الخدمة للمنتفع وهذا الامر يخل بمبدأ المساوة في الانتفاع بالمرافق العامة

تساؤلات البحث

١- بيان معنى القرار الاداري الضمني .

٢- تمييز القرار الاداري الضمني عن القرار الاداري السلبي رغم ان اغلب الفقهاء يرى انهما مصطلحان لمدلول واحد.

٣- البحث في الشروط الخاصة المطلوب توافرها في القرار لكي يطلق عليه قرار ضمني.

٤- البحث في اركان القرار الضمني وخصوصيتها بالنسبة لاركان القرار الاداري العادي بصورة عامة .

٥- بيان حالات الغاء القرار الضمني عن طريق البحث في حق الادارة ورقابة القضاء عليه .

منهجية البحث

نتبع في هذا المنهج الاسلوب المتناظر حيث نبحث في القرار الضمني في كل من العراق ومصر وفرنسا والاردن وبيان اوجه الاتفاق والاختلاف بين هذه البلدان .

هيكلية البحث

حاولنا تقسيم هذا البحث الى ثلاثة مباحث نتطرق بالمبحث الاول منه الى ماهية القرار الاداري الضمني ونتطرق فيه الى تعريف القرار الاداري الضمني وتمييزه عن القرار الاداري السلبي ونتناول في المبحث الثاني اركان وشروط القرار الاداري الضمني ، بينما خصصنا المبحث الثالث لبيان حالات الغاء القرار الاداري الضمني عن طريق البحث في حق الادارة ورقابتها على القرار الاداري الضمني ومن ضمن ذلك حقها بالالغاء ، وتخصص الجزء الاخر منه لرقابة القضاء على القرار الاداري الضمني .

ثم ختمنا البحث باهم النتائج التي توصلنا اليها واهم التوصيات التي ارتأيناها .

المبحث الاول:ماهية القرار الاداري الضمني

يعتبر القرار الاداري من اكثر الوسائل استعمالاً في الوظيفة الادارية بل هو جوهر العملية الادارية وقد منح للادارة كميزة لها لتضمن استمرار عمل المرفق العام بانتظام واستمرار وذلك لازدياد حجم النشاط الذي تقوم به الادارة وان الادارة قد تصدر هذا القرار بشكل واضح وفق مضمون محدد وقد تلتزم السكون اتجاهه ولذلك سعى الفقه والقضاء الاداري الى ترتيب اثره كرد فعل على صمت الادارة اتجاه الطلبات المقدمة اليها وتجاهلها لتلك الطلبات بعدم اتخاذ قرارات بشأنها. لذلك فقد ارتأينا تقسيم هذا المبحث الى مطلبين.

الأول :- ماهية القرار الاداري الضمني.
الثاني:- تمييز القرار الاداري الضمني عن القرار الاداري السلبي
المطلب الاول:التعريف بالقرار الاداري الضمني

يتكون القرار الاداري الضمني من مقطعين الاول هو القرار الاداري والثاني الضمني ولغرض الوصول الى التعريف الصحيح له لابد لنا بداية من التطرق الى تعريف القرار لغة واصطلاحاً، ثم نتطرق الى التعريف الضمني ثم ندمج المصطلحين .

اولاً :- تعريف القرار الضمني لغة :

يعرف القرار من الفعل أقر. ويقر اي استقر في مكانه وكذلك يعرف بالرأي اي امضاءه من يملك امضاءه [١]، وفي قوله تعالى ((هو الذي جعل لكم الارض قراراً والسماء بناءً)) [٢]
اما الضمني فمصدره ضمن، وهو باطن الشي وداخله ويفهم من دلالته ومراميه اي انه يفهم من المواقف غير الصحيحة لاداء عمل [٣].

ثانياً :- تعريف القرار الضمني اصطلاحاً :

يعرف القرارا الاداري بأنه افصاح الادارة عن ارادتها الملزمة بمالها من سلطة عامة وبمقتضى القوانين واللوائح وذلك بقصد احداث مركز قانوني معين[٤].

والملاحظ ان الادارة لاتلتزم بأصدار القرار بشكل محدداً ابتداء مالم ينص القانون على ذلك اي ان لها حرية اصدار القرارات الادارية بسواء كان ذلك بارادة صريحة او ضمنية، فالقرار ليس له صيغة معينة وانما يعبر عن كلمات تحمل معنى اتجاه الارادة الى احداث اثر قانوني سواء كان عن طريق انشاءاو تعبير او تعديل المركز القانوني القائم[٥]، وهذا يعرف بالقرار الصحيح.

اما القرار الضمني فقد عرف بأنه القرار السلبي او هو تعبير عن موقف سلبي للادراة فهي لاترد على طلب المواطن ولا تعلن عن ارادتها ازاءه[٦]، وينتقد هذا التعريف كونه يخلط بين القرار الاداري الضمني والقرار الاداري السلبي كما انه يركز على مجرد واقعة السكوت دون ان يرتب اثراً على هذا السكوت، ولذا فأنه اقرب الى الامتناع عن الفصل في الطلب منه الى القرار الضمني.

وعرف ايضاً بأنه ذلك الموقف الذي يكشف ظروف الحال، دون افصاح على ان الادارة تتخذه حيال امر معين ويستدل على وجود هذا القرار من الظروف والملابسات التي تعتبر من القرائن القانونية او القضائية الدالة على اتجاه معين لارادة الادارة [٧]. ويلاحظ ان هذا التعريف يجعل الموقف عدم افصاح الادارة ان الادارة اتخذت هذا القرار واتجاهها نحو اصدار هذا القرار وهو تعريف واسع قد ينسب للادارة شيء لم تقصده لمجرد امتناعها عن الافصاح وتنتقده ان القرار الضمني يكون استثناءاً وفي حالات وصور ضيقة جداً يحددها المشرع سابقاً وفق نصوص تشريعية كما في التظلم اذ حدد ٣٠ يوم على سكوت الادارة بمثابة صدور قرار ضمني بالرفض .

وعرف ايضاً بأنه "حالة سكوت الادارة " [٨] وهو ايضاً تعريف عام لايمكن ان يؤخذ به لاعتماد كل سكوت للادارة على انه قرار اداري ضمني، وعرف القرار الاداري الضمني بأنه القرار الذي يتكون دون افصاح من جانب الادارة في مواجهة مسألة معينة ويستدل على

وجودها اما فعل ايجابي يصدر عن السلطة الادارية المختصة او سكوتها وامتناعها عن اعلان ارادتها بصدد هذه المسألة [٩]. وهذا ما اورد تعريفاً للقرار الاداري عن طريق سكوت الادارة في مسألة معينة ، ويستدل على ذلك عن طريق موقف ايجابي او سلبي ولكنه لم يلتفت الى موضوع مهم انه لاعتبار هذا الموقف بمثابة قرار في هذه المسائل لابد ان يكون عن طريق القانون.

ولذا اخيراً يمكننا ان نعرف القرار الاداري الضمني بأنه " القرار الذي يرتبه القانون على سكوت الادراة عن البت في الطلبات المقدمة اليها خلال فترة زمنية معينة بالقبول او الرفض" [١٠]. ونحن نرى ان هذا التعريف اقرب وادق التعاريف لمايأتي :

١. حدد التعريف القرار الضمني بنص القانون اي انه اشترط لاعتبار القرار ضمنياً وجود نص قانوني يجعل من امتناع الادارة عن البت في الطلب بمثابة قرارا سواء بالقبول او الرفض.
٢. كما ان هذا التعريف اشترط وجود طلب مقدم من احد الافراد الى جهة الادارة.
٣. نص التعريف على الفترة الزمنية المعينة وذلك لحماية حقوق الافراد من سكوت الادارة ومماطلتها بعدم البت في طلبات الافراد.
٤. وجود جهة ادارية قدم لها الطلب ولم تبت فيه ولم تتخذ موقفاً ايجابياً اوسلبياً ازائه.
٥. في هذا النوع من القرارات لم يشترط ان يصدر القرار من الادارة وفق شكل معين.

المطلب الثاني:تمييز القرار الاداري الضمني عن القرار الاداري السلبي

قد يختلط مفهوم القرارالاداري الضمني مع غيره من التصرفات الاخرى الصادرة عن الادارة ومن بينها مفهوم القرار السلبي ، يضم موضوع التمييز بين القرار الاداري السلبي والقرار الضمني صعاب عديدة الامر الذي يتطلب الدقة في بيان التمييز بينهما ونتيجة لذلك يلاحظ ان اغلب الفقه يخلط بين القرار السلبي والقرار الضمني كأنهما شيء واحد[١١].

يعرف القرار الاداري السلبي بأنه امتناع الجهة الادارية عن الرد على طلبات الافراد او تظلماتهم[١٢]. وعزز ذلك في قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ حيث نص على " يعتبر في حكم القرارات الادارية رفض السلطات الادارية او امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للقوانين واللوائح" [١٣]. فالقرار الاداري هو رفض السلطات الادارية او امتناعها عن اتخاذ قرار اداري كان من الواجب عليها اتخاذه فهو يمثل التعبير عن موقف سلبي للادراة فهي لا تعلن ارادتها للسير في اتجاه او خر بخصوصامر واجب عليها اتخاذه بذات الوقت تعلن عن ارادتها الصريحة في الامتناع عن اصدارقرار كانيتعين عليها اصداره[١٤].

اماالقرار الضمني فكما عرفناه هو القرار الذي يرتبه القانون على سكوت الادارة عن البت في طلبات مقدمة اليها خلال فترة زمنية معينة بالقبول او الرفض. فالقرار الاداري السلبي يستخلص من امتناع الادارة عن اصدار قرار بينما القرار الادراي الضمني لا يستخلص من مجرد الامتناع انما يستند الى نص تشريعي يفترض وجوده[١٥].

ويرى البعض ان القرارا الاداري الضمني لكي يتحقق لابد ان يكون هناك قرار اداري صادر من جهة مختصة وتظلم من صاحب الشأن وامتناع الادارة عن البت في تظلمه بعد مضي الفترة الزمنية المحددة فيعد ان هنالك قراراً حكمياً صادر عن الادارة، اما القرار السلبي فهو مجرد الامتناع لايشترط وجود قرار اداري سابقاً عليه[١٦]، ويأخذ على هذا الرأي انه اشترط لصدور القرار الضمني ان يكون هناك قرار اداري سابقاً عليه وان يتم التظلم من هذا القرار، وهذا الرأي ضيق من نطاق القرار الضمني كون ان هناك حالات نص عليها القانون وتعتبر قراراً ضمنياً على الرغم من عدم وجود قرار اداري سابقاً عليها ومثالها المادة ٣٥ من قانون الخدمة المدنية العراقي رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل التي نصت على تقديم الموظف بطلب الاستقالة الى الادارة وان تبت بها الادارة خلال ٣٠ يوماً ويعتبر الموظف منفكاً بأنتهائها الا اذا صدر امر القبول قبل ذلك فيلاحظ ان طلب الاستقالة هنا لايفترض صدور قرار من الادارة وان طلب الاستقالة هو انهاء الرابطة الوظيفية وليس كالتظلم الذي يفترض صدور قراراً سابق. كما ان القرار الضمني لايتكون مالم يحدد القانون اجل مسمى للرد على طلبات الافراد وان الادارة تسكت عن الاجابة خلال هذه الفترة الزمنية بينما القرار السلبي فلا يشترط فيه مدة محددة وانما قوامه الامتناع او الرفض[١٧].

ويلاحظ في القرار السلبي ان السكوت يمثل دائماً موقفاً سلبياً من الادارة اي بما معناه رفض الادارة عن اصدار القرار وليس كالقرار الضمني الذي قد ياخذ صورة الموافقة او الرفض[١٨]، حسب نص القانون فهو يأخذ صورة الرفض كما في حالة التظلم من قرار الادارة وامتناع الاخيرة عن البت في هذا التظلم خلال مدة ٣٠ يوماً وقد تأخذ صورة القبول كما في حالة مضي المدة الزمنية المقررة على البت في طلب استقالة الموظف المقدم للادارة.

وأثار التمييز بين هذين القرارين تبرز في مسالتين ،اولهما في مدة الطعن بالقرار، وثانيهما في سلطة الادارة وسنبين هذين الاثرين بشيء من التفصيل وكالأتي :-

١. اثر التمييز من حيث ميعاد الطعن :-

ان مدة الطعن في القرار الضمني هي المدة المحددة قانوناً والتي تختلف من قانون الى اخر ففي فرنسا تكون المدة المحددة للرد على طلبات الافراد هي شهرين او اربعة اشهر فأن مضت المدة والتزمت الادارة الصمت خلالها فنكون بصدد قرار ضمني[١٩]، اما في مصر فان مدة الطعن في القرار الضمني محددة ب٦٠ يوماً تبدأ من اليوم التالي لانتهاء المدة [٢٠]، اما في العراق فقد حدد القانون مدة ٣٠ يوماً للبت في الطلب المقدم من الافراد[٢١]، وبأنتهاء المدة يكون هناك قرار اداري صادر ويكون من حق الافراد الطعن فيه امام المحاكم الادارية اي ان القرار الضمني هو قرار متى حدد بمدة مقررة قانوناً.

اما القرار السلبي فأن المدة غير محددة فيه وبالتالي يجوز الطعن فيه بأي وقت وهو في ذلك يشبه القرار المستمر مثل قرار الاعتقال او رفض منح جواز او الامتناع عن رفع اسم الفرد الى قوائم المطلوبين او من قوائم الممنوعين من السفر حيث يمكن الطعن في هذه القرارات بأي وقت[٢٢].

وقد ايدت محكمة القضاء الاداري في مجلس الدولة المصري ذلك عندما فصلت في دعوى قائمة امامها على وزير الداخلية ورئيس جهاز الامن الوطني ومدير الادارة العامة للمعلومات والحاسب الالي حيث طلب المدعي الحكم بوقف تنفيذ والغاء قرار الادارة السلبي لامتناع عن رفع اسمه للتسجيل الجنائي ومحو بياناته من الحاسب الالي الا ان الادارة قد دفعت ان المدعي تم تسجيله بمصلحة الامن العام لسبق اتهامه في قضيه سرقة تيار كهربائي في عام ٢٠٠٩ وقد حكم عليه غيابياً لمدة ٧ ايام واخلي سبيله بعد انتهاء المدة الا ان المدعي عليه قد قدم شهادة من نيابة الفتح الجزائية بأن القضية المشار اليها لاتخصه وانها مقيدة ضد شخص اخر وان الادارة لم تنكر هذه الشهادة او تنفذها وانما دفع نائب الدولة بعدم وجود قرار اداري ولكن المحكمة رأت في حكمها ان ادراج المدعي في الحاسب الالي والامتناع عن رفع اسمه في التسجيل الجنائي ومحو بياناته من الحاسب يمثل قراراً ادارياً متكامل الاركان ويكون من حق صاحب الشأن الطعن فيه واصدرت المحكمة حكمها " بقبول الدعوى شكلاً وبوقف القرار المطعون فيه مع مايترتب على ذلك من اثار والزام جهة الادارة مصروفات الطلب العاجل واحالة الدعوى الى هيئة مفوضي الدولة لتحضيرها واعداد تقرير بالرأي القانوني في طلب الالغاء"[٢٣].

يرى البعض ان اساس اعتبار القرار الاداري مستمراً هو ان صاحب الشأن يستمد صفته في اصدار القرار من القانون مباشرةً وان جهة الادارة تنكر عليه هذا الحق وان القانون لم ينص على فوات ميعاد معين يعتبر رفضاً وعلى ذلك فأن الرفض يعتبر ما زال قائماً ومستمراً بمجرد عدم الرد على الطلب وهو مايجعل ميعاد الطعن بالالغاء مفتوحاً طالما ان الرفض او الامتناع لازال قائماً[٢٤].

٢. اثر التمييز من حيث السلطةالتقديرية للادارة :-

ان القرار السلبي يكون في اطار الاختصاص المقيد للادارة فهو قرار افتراضي بالرفض يرتبه المشرع عن امتناع الادارة عن اتخاذ اجراء او رفضها اصدار قرار هي ملزمة قانوناً بأصداره فلا تتمتع الادارة بسلطة تقديرية وانما سلطتها مقيدة.

وفي هذا المجال تتلخص وقائع دعوى امام مجلس الدولة المصري حيث اقام المدعي دعواه على وزير الخارجية وسفير جمهورية مصر العربية في مدريد وذلك لامتناع الادارة عن تصديق التوكيل الصادر له والموثق من السلطات حيث امتنعت القنصلية المصرية في مدريد من التصديق على التوقيعات لوجود تعليمات من وزارة الخارجية لعد التصديق على اي توكيلات من المذكورين سلفاً للمحامين وان هذا القرار مخالف للدستور والقانون واختتم دعواه للاسباب السابقة، الا ان الادارة دفعت ان الموكلين صدرت ضدهم احكام جنائية غيابية بسبب الكسب الغير مشروع وان الادارة لم تمتنع عن تصديق التوكيلات الخاصة بالمثول امام المحاكم لغرض الدفاع عنهم في القضايا وانما اعترضت على الصلاحيات الممنوحة في التوكيل التي تتيح التصرف بأموال الاشخاص وقد عززت الادارة كلامها بقرار صادر من جهاز الكسب الغير مشروع المؤيد بمحكمة الجنايات بحكمها الصادر بجلسة ٢٠١١/١٢/٨ الذي يمنع الموكلين بالتوكيل من التصرف في كافة اموالهم

وممتلكاتهم الموجودة في مصر وفي دول العالم ولذلك حكمت المحكمة برفض طلب وقف تنفيذ القرار المطعون فيه [٢٥].

اما القرار الضمني فهو قرار مفترض اما قبولاً او رفضاً نتيجة لسكوت الادارة عن البت في القرار المعروض عليها خلال المدة الزمنية المحددة في القانون مستندة الى سلطتها التقديرية وذلك يعني انه يكون في مجال تتمتع به الادارة بسلطة تقديرية[٢٦].

٣. اثر التمييز من حيث السحب والالغاء :-

ان القرار الضمني نتيجة لتحديد المدة الواجب الطعن فيها فلا يجوز الغائها او سحبها الا خلال تلك المدة لان مايخصن القرار هو اتخاذ مشروعيته والحقوق التي ترتبت عليه ومتى توافرت فيه المشروعية والحقوق تعذر سحبه لا بل ان سحبه يعد عمل غير مشروع ويستثنا من ذلك اذا استند السحب الى نصتشريعي او تنازل المستفيد عنه او طلب سحبه، اما الالغاء في القرارات الضمنية الفردية فمتى ولدت حقوق فلا تستطيع الادارة الغائها ويستثنا من ذلك القرار الصادر بناء على غش او القرار المعدوم[٢٧]، وهذا الشيء لا نجده في القرارات السلبية كونها قرارات مستمرة متجددة الاثر يمكن الطعن بها في اي وقت وتكون قابلة للالغاء والسحب[٢٨].

٤. اثر التمييز من حيث التعويض :-

لا يجوز الطعن بالقرار الضمني بالتعويض لان واقعة سكوت الادارة منسجمة مع القانون بينما يمكن الطعن بالتعويض في القرار السلبي لان الادارة عندما تمتنع او ترفض اتخاذ قرار ملزمة بأتخاذه قانوناً يكون عملها غير مشروع وبالتالي تقوم مسؤوليتها ويمكن للمتضرر ان يطلب النعويض عن هذا الامتناع[٢٩]، وايد قضاء محكمة العدل العليا الادارية ذلك في قرارها "..... بما ان المدعية هنا تدعي في طعنها ان المدعى ضده الرابع قد امتنع عن تنفيذه قرار محكمة العدل العليا وان امتناعه قد الحق بها ضرراً مادياً ومعنوياً وبالتالي تكون مخاصمته جائزة حتى اذا ما اثبت ان المدعية دعواها جاز الزام المدعي ضده بالضرر....."[٣٠].

المبحث الثاني:شروط واركان القرار الأداري الضمني

بينا سابقاً مفهوم القرار الاداري الضمني وتمييزه عن القرار الاداري السلبي ولذلك سوف نوزع هذا المبحث الى مطلبين نبين في المطلب الاول منه شروط القرار الادراي الضمني، ونبين في المطلب الثاني اركان القرار الاداري الضمني.

المطلب الاول:شروط القرار الاداري الضمني

يتضح من تعريف القرار الاداري الضمني ان هناك شروط معينة لابد من توفرها لوجود هذا القرار والتي يمكن من خلال التعريف للقرار الضمني ان نبرزها فيما يلي، اولاً وجود طلب مقدم الى جهة الادارة ، ثانياً التزام الادارة السكوت ، ثالثاً مضي المدة الزمنية.

اولاً :- وجود طلب مقدم الى جهة الأدارة :

لقيام قرار ضمني لابد من وجود طلب مقدم الى جهة الادارة ويعرف الطلب بأنه مسعى مقدم الى جهة الادارة مكتوباً لغرض الحصول على ترخيص او الالتحاق بعمل او الحصول على معلومة معينة او لغرض المطالبة بحق او التظلم من قرار صادر ضده او قد

يعد وسيلة اتصال الافراد بالادارة[٣١]، ان انتفاء الطلب يعني انتفاء شرط اساسي لقيام القرار الضمني ولا يكفي تقديم الطلب بل لابد من بقاء الطلب لدى جهة الادارة والتزامها السكوت عنه خلال مدة ، ولذلك فأنه يفترض بقاءالطلب لدى الادارة وعدم سحبه لكي نكون امام قرار اداري ضمني[٣٢]، والاصل ان الطلب لايخضع لشكل معين بما في ذلك الكتابة ولكن اذا حدد شكل معين فلا بد من استيفاء هذا الشكل ، وان الغرض من تقديم الطلب تحريري هو لضمان الحقوق وليمكن الادارة من سرعة البت في الطلب كون ان الكتابة تمكن الادارة من فهم الغرض الحقيقي والقصد من تقديم الطلب وهل هوطلب موافق للقانون ام مخالف له ويجب ان يتضمن الطلب البيانات الاساسية مثل موضوعه وبيانات طالبه وطلباته ، فالطلب الناقص لايعتد به ولايعتمد عليه لاصدار قرار ضمني ، وانما تلزم الادارة الافراد باكمال النواقص لغرض البت في الطلب وعادة مايتم اصدار نموذج طلب من قبل الدائر تحدد المستمسكات المطلوبة كما في نموذج طلب حجة ولادة[٣٣].

وينبغي ملاحظة ان الطلب بوصفه احد شروط القرار الاداري الضمني فانه لكي ينتج الطلب اثره لابد من توافر عدة شروط فيه وهي تتلخص بما يلي :-

١- تقديم الطلب من صاحب الصفة او المصلحة

كأصل عام لابد من تقديم الطلب من شخص الذي يستفيد من الحق او الرخصة التي يمنحها القرار المرتبط بهذا الطلب او من قبل المتظلم من قرار الادارة الذي صدر ضده او من قبل الموظف الذي يرغب بانهاء مركزه الوظيفي عن طريق الاستقالة ، وبالتالي لابد من تقديم الطلب من شخص له صفة او ذوي الشأن فان قدم من شخص لايملك هذه الصفة فان سكوت الادارة لايؤدي الى نشوء القرار الضمني مهما طال مدة سكوتها ، وهذا ما اكدته قرارات مجلس الدولة الفرنسي[٣٤].

واذا مابحثنا في التظلم كطلب مقدم فاننا نجد انه مقدم من صاحب المصلحة الى الجهة الادارية لغرض اعادة النظر في القرار الذي اصدرته ، وذلك مانصت عليه المادة (٧/سابعاً/أ) من انه على التظلم ان يقدم طعنه الى المحكمة خلال ستين يوماً وهنا يفترض فيه ان يكون التظلم صادر عن صاحب الشأن او من يمثله ان كان ناقص الاهلية او عديم الاهلية [٣٥].

٢- جهة ادارية مختصة

لايكفي تقديم الطلب من صاحب المصلحة الى جهة الادارة ولكن يجب ان تكون هذه الجهة مختصة بالفصل بالطلب لكي يعتبر سكوتها ناتج الاثر ، وبالتالي تكون صاحبة الاختصاص ويترتب على سكوتها صدور قرار ضمني[٣٦]، وعادة مايحدد القانون الجهة صاحبة الاختصاص ويحدد تشكيل ه1ه الجهة واختصاصتها وهي تختلف من قطاع لاخر وحتى ضمن الجهة الواحدة قد تتعدد القطاعات وبالتالي لابد من تقديم الطلب الى جهة مختصة فعلاً[٣٧] ، مثلاً لايمكن تصور ان يكون الطلب منتجاً لاثره اذا ماقدم شخص يريد ان يحصل على جواز سفر طلبه الى مديرية الاحوال المدنية على الرغم من ان كل الدائرتين تابعتين لوزارة الداخلية ، الا ان الجهة المختصة فعلاً لاصدار جواز السفر هي دائرة الجوازات .

وفي التشريع الاردي سار على تحديد الجهة المختصة كما في حالة النص على تقديم الطلب الى الوزارة او الجهة المختصة بالوزارة ، وقد ايدت محكمة العدل العليا الاردنية ذلك بقرارها حيث قضت بأنه (..... تقديم طلب الى الجهة المستدعية الى وزارة الداخلية الذي لايترتب عليه قانوناً تسجيل الحافلات او ترخيصها او منع قرار تسيير تلك الحافلات لان الامر منوط بجهات اخرى حددها قانون السير فانه لايكون هناك قرار ضمني بالرفض اذ يقتضي تقديم الطلب الى الجهات المخولة قانوناً بذلك ...)[٣٨].

واخيراً ينبغي الاشارة الى موضوع تعدد الطلبات المقدمة من قبل الشخص نفسه في الموضوع نفسه الى الادارة ، فان هذا الامر يثير لبس حول اي تاريخ يعتمد على سكوت الادارة لاعتباره قراراً ضمنياً ، ولذلك فقد ذهب قضاء مجلس الدولة المصري الى ان ميعاد الطعن يحتسب من تاريخ تقديم الطلب الاول ، وذلك لكون الطلب الثاني انما جاء تأكيداً للاول ويمتد معه ولايؤدي الى امتداد مدة الطعن ، واذا سبق للادارة اصدار قرار بالرفض وقدم طلب اخر خلال المدة نفسها فان الطلب الاخر يعد تظلماً[٣٩].

اما في فرنسا فان اتجاه مجلس الدولة هناك قد ميز بين تكرارالطلب وبين الطلب الجديد ولذلك ذهب الى عد الطلب جديداً في حالتين ،اولهما رفض الادارة لطلب لوجود نقص ثم يقوم صاحب المصلحة بتقديمه بعد اكمال النقص مرة اخرى ولذلك فان الطلب الاخر يعد طلباً جديداً يرتب على سكوت الادارة عنه قراراً ضمنياً ، اما الثانية في حالة تغيير الظروف والعناصر التي كانت اساساً لصدور قرار الرفض[٤٠].

اما في العراق فلم نجد تطبيقاً قضائياً على ذلك ولهذا السبب نميل الى الرأي الاول لغرض عدم اطالة مدة تأخر الادارة في كل مرة يقدم اليها الطلب فربما كان الغرض من الطلب الثاني هو لغرض تذكير الادارة لحاجته الماسة للبت في الطلب ، وكذلك فان الاخذ بالرأي الثاني يمنع الادارة من التحجج بعدم البت فيه لتعدد الطلبات المقدمة وبالتالي اطالة فترة سكوتها ، ولذلك فان الاخذ بالرأي الثاني يضع نهاية لفترة السكوت ويحصر حالات التي يمكن القول عند توافرها بوجود طلب جديد فالاتجاهين متفقين من حيث عدم اطالة المدة والسرعة في البت في الطلبات المقدمة ومنع الادارة من التحجج بتعدد الطلبات.

واخيراً لابد ان نشير الى ضرورة وجود سجل للطلبات يتم فيه تسجيل الطلبات كي لاتتعسف الادارة في سلطتها وتمتنع عن البت بحجة عدم البت في الطلبات المقدمة ، او الاخذ بما نص عليه المشرع الفرنسي في قانون حقوق المواطنين في علاقاتهم مع الادارة من ضرورة اشعار مقدم الطلب بوصول طلبه عن طريق الايميل الالكتروني وذلك لضمان حقوق، كما انها تلتزم بالرد على اي طلب يصل من الافراد وخلال مدة محدد تختلف حسب نوع الطلب[٤١].

ثانياً:- التزام الادارة السكوت تجاه الطلب خلال فترة زمنية معينة

لنشوء قرار ضمني يجب ان تلتزم الادارة السكوت وعدم البت في الطلب المقدم اليها سواء قبولاً او رفضاً وذلك الى ان تنتهي المدة الزمنية المحددة ، فان احجام الادارة عن الرد

على الطلب ومرور المدة هو الذي يؤدي الى انتاج قرار ضمني ، وبذلك يعد السكوت اساس القرار الضمني وشرطاً ضروري لوجوده[٤٢].

ان سكوت الادارة قد يكون موصوف او ملابس في الظروف العادة ، و السكوت الموصوف هو السكوت الذي ينتج اثره وفقاً لنص القانون اي ان الظروف المصاحبة لسكوت الادارو (نشوء قرار ضمني) محددة بنص القانون ، ومثال ذلك ان امتناع الادارة عن البت في التظلم خلال ٣٠ يوم يكون بمثابة رفض للتظلم ، وهذا يعني ان سكوت الادارة عن الرد خلال هذه المدة موصوف بالرفض على التظلم وعندئذ يجب على الفرد ان يقدم طعنه خلال ٦٠ يوماً الى القضاء الاداري[٤٣]، وقد اكد على ذلك التشريع الفرنسي حيث عد امتناع الادارة عن البت في الطلبات المقدمة اليها خلال المدة المحددة بمثابة رفض[٤٤].

كما قد يكون السكوت موصوفاً يدل على القبول ومثالها تنظيم موضوع الاستقالة في قانون الخدمة المدنية العراقي المعدل النافذ ،حيث عد عدم البت في طلب الاستقالة خلال ٣٠ يوم بمثابة قبول لطلب الاستقالة .

لم يخلو القانون المصري من تنظيم ذلك واذا مابحثنا في النصوص التشريعية نجدها غنية بهذا النوع من السكوت وعلى سبيل المثال تنظيم الاستقالة في قانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ وقانون رخصة البناء رقم ١١٩ لسنة ٢٠٠٨ الذي عد انقضاء المدة دون البت بالتصريح بمثابة القبول عليها ، وكذلك في قانون رقم ٤٣٠ لسنة ١٩٥٥ الخاصة بالرقابة على الاشرطة السينائية ولوحات الفانوس السحري والاغاني والمسرحيات والمنولوجيات والاسطوانات واشرطة التسجيل الصوتي فنص على ان مضي شهر من تاريخ تقديم الطلب بمثابة ترخيص ضمني على قبولها ، واخذ بذلك في للائحة التنفيذية لقانون الشركات رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١ الذي نص فيه على ان عدم صدور قرار خلال ستين يوماً من تاريخ تقديم طلب التأسيس بمثابة موافقة على التأسيس [٤٥].

ان التشريعات التي اخذت بالسكوت الموصوف لغرض حماية حقوق المواطنين في علاقاتهم مع الادارة ولكي تحرص الادارة على اداء واجبها دون اهمال ، اذا قد تلتزم بالسكوت وعدم البت في الطلبات المقدمة وبالتالي اطالة الامر على الافراد ونشوء الفساد الاداري .

اما السكوت الملابس هو الذي لايعتمد على مجرد السكوت لوحدة للدلالة على القبول وانما يجب ان يكون هناك ادلة وظروف وقرائن ويستنبط من خلالها القبول او الرفض دون ان يكون هناك نصوص تشريعية ، وهذا لايؤدي الى قيام قرار اداري ضمني كونه سيؤدي الى نسب ارادة مفترضة للادارة ودون وجود نص تشريعي وقد يدفع الادارة الى الدفع بان ارداتها لم تتجه الى القبول و الرفض وهذا سيؤدي الى عدم استقرار المراكز القانونية [٤٦].

اما فيما يخص المدة المقررة للسكوت واللازمة لقيام القرار الاداري فانها تختلف باختلاف التشريعات المقررة لها ، فنلاحظ في التشريع الفرنسي فقد ميزت بين نوعين من المدد اللازمة لنشوء القرارات وبشكل عام فان القاعدة العامة للقرارات تنشئ بمرور شهرين من تاريخ تقديم الطلب[٤٧]، اما في التشريع المصري ليس هناك قاعدة موحدة وهي

تختلف من حالة الى اخرى وفقاً لنص القانون القرار الضمني سواء بالقبول او بالرفض ، ففي التظلم حدد المدة ٦٠ يوماً على السكوت تاريخ نشوء القرار الضمني وفقاً للمادة (٢٤) من قانون مجلس الدولة المصري[٤٨].

اما في العراق فان المدد المحددة في القانون ليست مدداً موحدة ولكنها تختلف باختلاف الموضوع المنظم لها في تلك القوانين فنجد ان المدة المحددة لرئيس الجمهورية من دستور ٢٠٠٥ للتصديق على القوانين هي مدة ١٥ يوم من تاريخ تسلم القانون ، فاذا انقضت هذه المدة فان سكوت الرئاسة يعتبر قراراً ضمنياً بالقبول على النشر ويتم نشر القانون في الجريدة الرسمية .

بعد ان بينا الشروط الواجب توافرها يثار لدينا سؤال الاتي في حال كون المشرع قد رتب على انتهاء المدة الرفض فان مع سكوت الادارة عن البت يعد رفضاً وبالتالي نكون امام قرار اداري ضمني فهل يمكن الطعن بالتظلم بشكل مستقل عن القرار الاداي بوصف التظلم قرار اداري ضمني رتبه المشرع نتيجة لسكوت الادارة ، وبالتالي يمكن للافراد الطعن بأي من القرارين سواء القرار الصريح او الضمني الناتج عن التظلم ام لا ؟

للاجابة على هذا السؤال لابدلنا من التمييز بين التظلم الوجوبي والتظلم الجوازي ، ففي التظلم الوجوبي يعد تقديم طلب التظلم اجراء اساسي لقبول دعوى الالغاء وبالتالي فلايمكن الطعن بأي قرار مالم يقدم تظلم الى جهة الادارة وترفضه صراحة او ضمناً واذا ماقدمت دعوى للالغاء فان المحكمة ستقوم برد الطلب لعدم استيفائه الشكل المطلوب المنصوص عليها في القانون وهو ضرورة تقديم التظلم الى الادارة قبل الطعن فيه ، وهذا اتجاه المشرع العراقي في تنظيمه لقانون مجلس شورى الدولة الذي اشترط التظلم قبل الطعن بالقرار وبالتالي لايمكن الطعن بالتظل بشكل منفصل .

اما فيما يخص التظلم الجوازي فان هذه المسألة تبدوا صعبة وخصوصاً اذا ماعلمنا ان للفرد الحرية في تقديم تظلمه الى الادارة او الطعن فيه بالالغاء مباشرة. وفي هذه الحالة نكون امام قرارين فهل يمكن الطعن بأي منها او لايمكن ذلك ؟

هنا هل يطعن بالتظلم بوصفه قراراً لاحق يلغي القرار السابق يشابه حالة القرار البدائي والاستئنافي حيث يجب الاخير الاقرار الاول ويطعن به بدون القرار البدائي . وحقيقة ان القول بهذا الرأي يشمل جانب المحاكم العادية وهذا القول بنص قانون المرافعات المدنية العراقي الذي نظم طرق الطعن .

بينما في القضاء الاداري فنرى انه لاتعدوا عن فرضين اما ان يعتبر التظلم يدخل في عملية مركبة غير قابل للانفصال لغرض رفع الدعوى للمطالبة بالالغاء وهذا الافتراض يصح اذا ما قلنا ان التظلم وجوبياً لايمكن تقديم دعوى الالغاء بدونه ، اما في التظلم الجوازي فلا يدخل في العملية المركبة ويمكن الطعن بالالغاء بدون ان يسبقه تظلم ، اما الافتراض الثاني فاعتبار التظلم طلب جديد يتعلق بالموضوع الاصلي وبالتالي يمتد معه من تاريخ اصداره فلولا القرار الاصلي لما قدم التظلم ، وعندئذ نكون امام طلبات متعددة ومتكررة متصلة ببعضها تمتد مع القرار الاصلي وعندئذ لايمكن الطعن بالتظلم لوحده وانما يطعن معه امتداداً للطلب الاساسي المقدم من قبل الفرد .

المطلب الثاني:اركان القرار الاداري الضمني

كل قرار اداري يستند الى عدة اركان لابد له من استيفائها لكي ينتهي القرار الاداري الى الوجود ولكن بما ان القرار الاداري الضمني هو افتراض قانوني لايتمتع بوجود مادي، ولذلك فأن اركان هذا القرار تتمتع بخصوصية عن اركان القرار الاداري في حالاته. ولذلك سوف نبين هذه الاركان تباعاً.

اولاً :- ركن الاختصاص :-

يبرز هذا الركن كونه المكنة الممنوحة للادارة لممارسة الاختصاص وهو ما يقتضيه مبدأ الفصل بين السلطات حيث يجب ان تقوم كل سلطة بما عهد اليها من اعمال ولا تتعداها وفي نفس السلطات قد يتم تقسيم العمل فتختص كل دائرة بجزء من الاختصاص العام للسلطة التنفيذية وبالتالي لابد من صدور القرار من الشخص المختص به والا كنا امام عيب عدم الاختصاص[٤٩].

ويعرف الاختصاص بأنه الصلاحية القانونية الممنوحة للادارة لمباشرة اعمالها [٥٠]. والاصل ان يحدد المشرع الجهة صاحبة الاختصاص ويجب ان تكون هذه الجهة مختصة شخصياً وموضوعياً وزمانياً ومكانياً لكي يمكن القول بأن القرار الصادر نتيجة لسكوتها هو قرار ضمني، ويقصد بالاختصاص الشخصي حيث يحدد العنصر الشخصي للاختصاص بقرار تعين الموظف ويناط الاختصاص هنا بصفته الشخصية وينتقل معه هذا الاختصاص اذا ما تم نقله او تغير مركزه وله حق تفويض الاختصاص وفقاً للقواعد العامة وبالتالي فأنه يترتب على سكوت رجل الادارة عن اتخاذ قرار المنوط به خلال الاجل المحدد قانوناً يعتبر السكوت قراراً ضمنياً[٥١]. وكذلك في حالة الحلول حيث يقع على رجل الادارة الذي حل محل الاصل ان يبت في الطلب خلال المدة المحددة فأن امتنع والتزم السكوت فأن ذلك يرتب على صمته قراراً ادارياً ضمنياً[٥٢].

ويقصد بالاختصاص الموضوعي(المادي) هو صدور القرار من الجهة التي تكون معنيه فيه ويحق لها وحدها اتخاذ القرارات وقد يكون هذا الاختصاص ممنوح لجهة واحدة كما قد يكون مشتركاً وفي النوع الاخير لايمكن القول بأن سكوت جهة واحدة يكفي لاصدار قرار ضمني وانما يقتصر القرار الضمني على اختصاص الجهة الواحدة وبالتالي فأن التزام هذه الجهة المختصة للصمت يعد بمثابة قرار ضمني[٥٣].

اما الاختصاص الزمني يحدد صلاحية الجهة الادارية خلال فترة زمنية معينة فالموظف تحدد صلاحيته بقرار تعينه وتنتهي بأنتهاء تاريخ الاختصاص بأحالته الى التقاعد ومن ثم فأن التزام الموظف الصمت خلال مدة معينة تجاه الطلب المقدم له يعد قرار ضمنياً[٥٤].

اما الاختصاص المكاني هو النطاق الاقليمي او الرقعة الجغرافية لممارسة الاخصاص مثلاً ينحصر اختصاص محافظ نينوى داخل الحدود الادارية للمحافظة وكذلك الموظف ينحصر اختصاصة بالدائرة المكانية التي يحق له مباشرة اختصاصه فيها وسكوته في الحالة التي حددها القانون بمثابة قرار ضمني[٥٥].

ثانياً :- الشكل والاجراءات :-

يتمتع القرار الضمني بميزة خاصة تميزه عن القرار الاداري العادي وتبرز هذه الميزة في ركن الشكل والاجراءات على ان ذلك لا يعني اعفاء الادارة من مراعاة قواعد الشكل والاجراءات والا شجعها ذلك على تغليف قراراتها المعنية بعيب الشكل وبأنها قرارات ضمنية وذلك ينال من حقوق الافراد[٥٦]، ولذلك حاول مجلس الدولة الفرنسي ان يوازن بين القرار الاداري الصريح والقرار الاداري الضمني في ناحية اشتراط الشكل والاجراءات فيهما حيث اتضح ذلك في قضية السيدة venre vanzuyles حيث الغي مجلس الدولة قراراً وزارياً ضمنياً بالرفض لعيب في الشكل يتمثل بعدم قيام جهة الادارة بالاستطلاع واخذ استشارة ورأي المجلس وفقاً لنص القانون[٥٧].

ولذلك يرى ان المجلس هنا كرس عيب الشكل على القرار الاداري ففي القرار الاداري الصريح اذا اشترط القانون على الادارة اخذ استشارة مجلس الدولة فاذا صدرت قرارها قبل وصول الرد كان قرارها باطلاً كونه معيباً بعيب الشكل، واذا كان القرار ضمنياً وصمت عن اخذ استشارة المجلس ومضت المدة كان قرارها معيباً بعيب الشكل ذاته، رغم ان القضاء الفرنسي يذهب في حالة الغاء القرار الضمني لهذه الحالة لعيب عدم الاختصاص لان الاختصاص هنا يكون مشتركاً بين الادارة والمجلس، وان البعض يرى ان لها حق سحب القرار اذا وردها رد الجهة الاستشارية خلال ميعاد الطعن واثناء نظر دعوى الالغاء[٥٨].

ويؤخذ هذا الرأي ان الاختصاص محدد تحديداً من قبل المشرع ولكن المشرع حدد هذا الاختصاص للجهتين ولكن عدم الاستشارة احد العيوب الشكلية التي تعتبر من الاجراءات السابقة على اتخاذ القرار الاداري سواء كان رأيها ملزم او غير ملزم للجهة الادارية[٥٩].

لذلك نرى مجلس الدولة الفرنسي اكد على ضرورة ومصلحة في احترام قواعد الشكل والاجراءات سواء كان قراراً ضمنياً بالقبول او الرفض، وذلك لغرض المحافظة على حقوق الافراد من خلال وجوب ان يتم البت في الطلبات المقدمة منهم الى جهة الادارة وفقاً لقواعد شكلية واجرائية واحدة.

بينما في مصر فقد ذهب قضاء المحكمة الادارية العليا حيث قضت بأنه " يجب لاعتبار فوات المدة بمثابة ترخيص ضمني توافرة فيه كافة الشروط القانونية لاصدار ترخيص "[٦٠]، ولذلك نلاحظ ان مصر قد سارت على نهج مجلس الدولة الفرنسي حيث ارست في قرارها اعلاه ضرورة المحافظة على الشكلية والاجراءات سواء كان القرار صريحاً او ضمنياً سواء كان قراراً ضمنياً بالرفض او القبول.

وسارت على النهج ذاته محكمة العدل العليا الاردنية في قرارها حيث قضت بأنه " ..... القرار الضمني الصادر عن مجلس الجامعة في الجامعة الاردنية مستوجب الالغاء ذلك ان الاجتهاد قد استقر على انه فرض المشرع على الادارة قبل اصدار قرار معين اتباع اجراءات محددة فيتعين على الادارة اتمامها ولن هي اغفلتها عد قرارها معيباً وحقيقياً بالالغاء"[٦١].

اما قرار التسبب ففي فرنسا بعد صدور قانون ١١ ايلول ١٩٧٩ الذي جعل من التسبب الاصل العام كقاعدة وعدم التسبب هو الاستثناء بالنسبة للقرارات الادارية، وعلى الرغم من ان مجلس الدولة الفرنسي قد ميز سابقاً بين القرار الاداري الضمني بالقبول والقرار

الاداري بالرفض حيث اشترط المجلس التسبيب في القرارات الضمنية بالرفض لضمان حقوق الافراد[١٢].

اما في العراق فقد ميز بين القرار الاشكال الجوهرية والغير الجوهرية، اما الاولى فالتي تتضمن عدم الاخذ بها يعد بطلان القرار الصادر من جهة الادارة سواء كانت اجراءات سابقة على اتخاذ القرار او متعلقة بالمظهر الخارجي كالتسبيب وبالتالي فأن افتقار القرار سواء كان صريحاً او ضمنياً لهذه الاجراءات سيؤدي الى بطلانه لعدم مراعاته الشكلية القانونية في اصداره[١٣].

رغم خصوصية القرار الاداري الضمني الا انه يقتضي عدم مراعاة الشكلية لان الادارة غير ملزمة ابتداءاً بمراعاة الشكلية الا اذا نص القانون على خلاف ذلك وحيث ان تسبيب القرار يتضمن افراغ السبب الذي يبرر القرار في شكل مكتوب وان الادارة متى اقدمت على ذلك كان قرارها صريحاً سواء بالرفض او القبول ، ولذلك نتفق مع ما ذهب اليه الفقه من ضرورة تسبيب القرار الضمني بالرفض كحماية للحقوق والحريات وجعله غير مفروض في قرارات القبول الضمنية[١٤].

ثالثاً:- ركن المحل :-

ان الغرض من اصدار قرارات ادارية هو احداث اثار قانونية معينة وهذه الاثار هي من تبرز القرار الاداري اذ تتجلى فيه قدرة الادارة على احداث تغيير في المراكز القانونية[١٥]، ويشترط في محل القرار الاداري الضمني ان يترتب عليه اثراً حالاً ومباشراً وان يكون ممكناً وجائزاً وان لا يكون مخالفاً للقانون، وبالتالي متى كان صمت الادارة رفضاً او قبولاً يدل على معنى مخالفة للقانون او اللوائح و التعليمات فأنه يكون قرارا معيباً ويحق للشخص ان يطعن به ويطلب الغاءه[١٦]، وتقوم مسوؤلية الادارة وتطالب بالتعويضات متى اثبت حصول خطأ من قبلها وضرر اصاب الشخص والعلاقة السببية بينهما [١٧].

رابعا:- ركن السبب :-

يشترط ركن السبب في كل القرارات الادارية الا انه في القرار الاداري الضمني له طبيعة خاصة لانه افتراض قانوني من قبل المشرع لذلك فأن الرقابة على هذا الركن صعب جداً في القرارات الضمنية لعدم وجود الواقع الخارجي الملموس له، فالقرار ينشيء عن مجرد سكوت الادارة[١٨]، لذلك يرى البعض انه يمكن الاستفادة بعيب مخالفة القانون للطعن بالقرار الضمني وذلك كون الادارة امتنعت عن تحقيق ما اوجبه عليها القانون وهو اصدار القرار المطلوب لتوافر اسبابه القانونية والمادية ويكون للقاضي عند نظر دعوى الالغاء ان يطلب من الادارة بيان الاسباب التي ادت الى امتناعها[١٩].

ويلاحظ ان المحكمة الادارية العليا في مصر وفي وقائع دعوى تتلخص بما يلي، ان السيد البير مبنيول قد قدم طلب الى قلم محكمة جنح قصر النيل بالقاهرة لاعطائة ومن معه صورة طبق الاصل من قرار المحكمة لغرض تقديمها الى محكمة اخرى وفي وقائع مماثلة الا ان القلم امتنع عن تزويدهم بالصور المطلوبة دون مبرر لذلك قد اقامو دعوى امام القضاء الاداري لغرض الغاء قرار الامتناع عن اعطائهم صورة الحكم وقد بررت ادارة قضايا هذا الامتناع بأن اعطاء صورة الحكم الجنائي لطالبها قد يكون اداة لتشهير او وسيلة للنيل

من المتهم بطريقة اخرى ولكن المحكمة قد قضت بالغاء هذا القرار لان تعليمات النيابة العامة الصادرة في ايلول ١٩٥٨ قد وضحت في المادة ١٩٧ على انه لا تعطى صور محاضر التحقيق والاوراق القضائية لطالبيها اما صور الاحكام ومحاضر الجلسات فأنها تعطى دائماً ومباشرةً لطالبيها بعد دفع الرسوم المستحقة[٧٠]. ومن القرار المتقدم يتضح ان مجلس الدولة المصري قد الغى القرار السلبي لاسباب غير قانونية.

واخذ بهذا الاتجاه محكمة العدل العليا الاردنية التي الغت قرار ضمني لعدم توافر اسبابه وقد قضت بأنه " ان القرار مراقب الشركات الضمني يرفض طلب المستدعية بالموافقة على تحديد صيغة الاعلان عن الاكتتاب العام لتغطية الزيادة في رأس مال الشركة المستدعية....." ويستند الى اساس قانوني مما يتعين الغاء قراره[٧١]. وهذا القرار ينقل الى الغاية.

وذهبت محكمة القضاء الاداري العراقية الى بسط رقابتها على عيب السبب في القرار الضمني وقد قضت بأنه "..... امتناع امانة بغداد عن منح المدعي اجازة بناء بعد استيفائها الرسوم المقدرة وموافقة جميع الجهات المعنية وتعليق ذلك على تسديده للغرامات المقررة علية مخالفة صريحة لاحكام القانون وخروجاً على الطريق الذي رسمه لها في استحقاق ديونها وحقوقها ..... وجدت المحكمة بعد التدقيق ان القرار المطعون فيه مخالف للقانون ومستند الى خطأ في تطبيق القانون وفيه اساءة وتعسف في استعمال السلطة لذا قرر بالطلب الغاء القرار والزام المدعي بأصدار الاجازة الطلوبة "[٧٢].

خامساً:- ركن الغاية :-

ان الغاية من اصدار اي قرار اداري هو تحقيق المنفعة العامة ويجب ان لا يحيد عن هذا سواء كان القرار صريح او سلبي او ضمني وعموماً فأن البحث في ركن الغاية امر صعب وشاق لان اثبات ان القرار ليس هدفه تحقيق مصلحة عامة اصعب من اثبات اركان القرار الاداري الاخرى واذا فقد القرار ركنين من اركانه كان احدهما الغاية فأن الشخص يفضل ان يطعن بالركن الاخر كونه سهل في الاثبات[٧٣].

المبحث الثالث:الرقابة على القرارات الادارية الضمنية

اذا كان الاصل عدم الزام الادارة بأتباع شكلية معينة في اصدارها للقرارات الادارية مالم يلزمها القانون بذلك ولما منحت الادارة هذه الوسائل لغرض تسيير المرافق العامة وتقديم الخدمة للمواطنيين ولذا فلا يمكن ان تكتفي بالصمت دون البت في الطلبات المقدمة لها والتزامها السكوت لان ذلك معناه اهدار للحقوق الافرار وانتهاكاً لمبدأ المساواة ولذلك فأن التشريعات قد التفت الى ذلك عن طريق اقرار الرقابة على القرارات الادارية الضمنية سواء عن طريق الادارة نفسها او عن طريق القضاء ، ولذلك سوف نقسم هذا المبحث الى مطلبين نخصص الاول الرقابة الادارية على القرارات الضمنية ونتناول في المطلب الثاني الرقابة القضائية على القرارات الادارية الضمنية.

المطلب الاول:الرقابة الادارية على القرارات الضمنية

الادارة ليست منزهة من الاخطاء لانها عبارة عن مجموعة من الموظفين الذين يعملون في المرفق العام وبالتالي فأن الادارة قد تكتشف بعد صدور القرار الضمني انه يحتوي على

اخطاء وعليه تأكيداً لمبدأ المشروعية ولسيادة حكم القانون في الدولة وحماية الحقوق والحريات كان لابد من منح الادارة سلطة الرقابة عن طريق منحها حق سحب قراراتها او الغائها في بعض الاحيان، وذلك لان الادارة هي الاقرب لتلك المخالفة وهي الاقدر على مواجهتها والاسرع في معالجتها[٧٤]، غالباً ما تتحرك هذه الادارة بناء على تظلم اداري مقدم لها من ذوي الشأن وقد تتحرك هذه الرقابة بدون تظلم حيث ان المشرع منح الادارة سلطة سحب القرارات او الغائها ثم شروط وضوابط وكالأتي :-

اولاً : سحب القرارات الادارية الضمنية :-

يعني السحب محو الاثر القانوني للقرار من قبل الادارة ويترتب عليه الغاء الاثر المترتب على القرار في الماضي والمستقبل فترجع الاحوال الى ما كانت عليه، وقد قرر السحب للادارة لعدة اعتبارات.

١. تحاول الادارة تدارك الخطاء الذي انطوى عليه قرارها الصادر.
٢. معالجة الخطاء قبل اللجوء للقضاء والطعن فيه كون ذلك سيؤدي الى ضعف الادارة والنيل منها.

وقد منحت الادارة حق سحب القرار تأسيساً الى فكرة المصالحة العامة ومبدأ المشروعية وبما يضمن سير المرافق العامة بأنتظام[٧٥] ، ويقتضي توفر عدة شروط لكي يتم سحب القرار الاداري :

اولاً :- ان يكون القرار مشروع :

في هذه الحالة رغم ان القرار الاداري كان مشروعاً الا ان سحب هذا القرار اسند الى نص تشريعي او بناء على طلب صاحب المصلحة المستفيد، اما القرارات التي لا تولد حقوقاً فيكون للادارة حق سحبها لان العلة في عدم السحب انتفت.

ثانيا :- سحب القرار غير مشروع :

في هذه الحالة يكون واجباً على الادارة سحب القرار غير المشروع ولكن يجب ان يكون السحب وفقاً للشروط الاتية[٧٦] :

١. ان يكون القرار غير مشروع :

ان يكون القرار غير مشروع اذا ما كان معيباً ومتصفاً بعدم المشروعية ولكن يجب ان يكون القرار غير مشروع، وبالتالي اذا ما افتقد القرار احد الاركان الخاصة به.

٢. ان يكون السحب خلال المدة المحددة :

يجوز للادارة سحب القرار غير المشروع ولكن يجب ان يتم ذلك خلال المدة التي يجوز فيها الطعن امام القضاء وهي مدة شهرين ويستثنى من ذلك :

أ. القرارات التي لا ترتب اي حقوق.
ب. القرار المعدوم.
ت. حالة اتخاذ القرار نتيجة غش او تدليس المستفيد[٧٧].

ثالثاً:- السحب من قبل السلطة المختصة :

تحدد السلطة كأصل عام بمصدر القرار او الجهة الرئاسية ولكن في بعض الحالات قد تختص الجهة الرئاسية بالرقابة على الموظف دون ان يكون لها حق التدخل لان القانون قد

منحه الاختصاص الحصري لممارسة هذه المهمة، وبالتالي تقع مهمة سحب القرار على مصدر القرار[٧٨].

واذا ما بيناالسحب بصورة عامة وحددنا شروط السلطة الادارية في ممارسة هذا الحق لابد لنا ان نوضح الاحكام الخاصة بسحب القرارات الضمنية.

اولاً:- حالة سحب القرارات الادارية الضمنية بالرفض:

كأصل عام ان القرارات الفردية متى ما صدرت سليمة ورتبت عليها الحقوق ومن ثم فأن لايمكن المساس بها والادارة لاتستطيع سحبها كأصل عام، وبالنظر الى القرار الذي يولد حقوقاً بمعنى واسع اي لا يقتصر على الحق الشخصي بالمعنى الدقيق وانما يشمل ايضاً المنفعة و الميزة وان القرار الاداري الضمني لايخرج عن سياق التمكين من ميزة او منفعة او لا تمنح اي شي مثاله ذلك صمت الادارة عن الطلب المقدم للحصول على ترخيص[٧٩]. ويترتب على ذلك ان القرارات الادارية الضمنية بالرفض سواء كانت سليمة او معيبة يجوز للادارة سحبها دون التقيد بميعاد محدد وذلك لانها لاتولد حقوق دون الالتزام والتنفيذ بشرط المدة[٨٠].

ثانياً:- حالة سحب القرارات الادارية الضمنية بالقبول:

لايمكن للادارة سحبها كونها تولد حقوقاً للافراد وبالتالي لايجوز سحبها مالم تكن معينة باحد العيوب وهذا ما اكدته قضية ايفي- Eve بتاريخ ١٩٦٩ حيث تتلخص وقائع الدعوى بأن قانون الريفي الصادر في ١٩٦٢/٨/١٨ قد منح المحافظ حق منح ترخيص بعد اخذ رأي اللجنة الاقليمية وانه يلتزم بالاجابة خلال شهرين من تاريخ اخطاره برأي اللجنة بقرار مسبب واعلام صاحب الشأن فأن مضت المدة دون اجابة فأن ذلك يعد قراراً ضمنياً بالقبول وبعد عدة اشهر طلبت ايفي من المحافظ تأكيد القرار الضمني وذلك لعدم التزام المحافظ بالرد خلال المدة المحددة فرد المحافظ عليها بالرفض فرفعت السيدة ايفي Eve قضية الغاء امام مجلس الدولة فأصدر قراره بما يلي " ان مضي مدة شهرين المنصوص عليها في المادة ١/١٨٨ من القانون الصادر في ١٩٦٢/٨/١٨ دون البت في الطلب صاحب الشأن من جهة الادارة المختصة فيعتبر ذلك قراراً ضمنياً بالموافقة ويمتنع على جهة الادارة الرجوع فيه خلال مدة الطعن ذاتها المقررة للالغاء القضائي"[٨١].

وبذلك فأن مجلس الدولة الفرنسي قد نص على منع الادارة من سحب قراراتها الادارية الضمنية التي قبلت فيها ضمنياً طلب الشخص المعني، ورغم ذلك فقد استثنى المشرع الفرنسي القرارات الضمنية بالقبول التي تستلزم القانون لها شكلاً محدداً كالنشر ومثال ذلك في رخصة البناء حيث اشترط ان يتم نشرها سواء كانت الرخصة ضمنية ام صريحة وبالتالي يكون للادارة حق سحبها لكون القرار لم يراعي الشكلية المحددة دون التقيد بالموعد الثابت[٨٢].

اما في العراق فأن القاعدة هي حرية سحب الادارة قراراتها المعيبة غير المشروعة خلال شهرين ولها حق سحب قرارها غير المشروع في حالة الطعن امام القضاء في اي لحظة تسبق اصدار الحكم وبرأينا ان هذا الامر يسري على القرارات الضمنية غير المشروعة

سواء بالقبول او الرفض والقرارات المشروعة التي لاتولد حقوقاً اما القرارات المشروعة فلا يمكن للادارة سحبها متى ما ولدت حقوقاً[٨٣].

ثانياً :- الغاء القرارات الادارية الضمنية ادارياً :

ويعني وضع الادارة حداً لوجود القرار الاداري مستقبلاً ويتم الالغاء بقرار اداري اخر يلغي القرار الضمني وذلك بعد ان تمارس الادارة رقابتها فتجد فيه ان شابه احد عيوب المشروعية اي بعد صدوره فتقوم الادارة بالغائه مستقبلاً دون ان تمس اثاره بالماضي على ان تلتزم الادارة بالغائه خلال شهرين من ان يصبح غير مشروع[٨٤].

اما اذا كان القرار الضمني سليماً كأصل عام فلا تستطع الادارة ان تلغيه لكونه رتبت حقوقاً للافراد[٨٥]، ولكن لها ذلك في حالة اذا ما نص تشريع على ذلك [٨٦]، ولكن للادارة مكنة الغاء القرارات الادارية الضمنية في الحالات الأتية :

١. الالغاء لعدم احترام المستفيد للالتزام المفروض عليه .

هذه الحالة تكون عندما يمنح المستفيد ترخيص للبناء بموجب قرار اداري ضمني فأنه يتعين على المستفيد ان يلتزم بما نص عليه القرار وبالتالي اذا اخل بهذه الالتزامات كان لها ان تلغي هذا القرار.

٢.الالغاء لتبدل ظروف اصدار القرار.

يكون للادارة حق الغاء القرار اذا ما تغيرت الظروف المادية فأن للادارة حق الغائه.

٣.الالغاء في حالة صدور تشريع جديد.

٤.الالغاء لدواعي المصلحة العامة.

حيث يمكن للادارة ان تمارس حقها في الالغاء بناء على المصلحة العامة كما في حالة الحفاظ على الصحة العامة او السكينة العامة او الامن العام لان الاصل ان ترجح المصالح العامة الى المصالح الخاصة اذا لم يتم التوفيق بين المصلحتين ولكن لايترك تقدير المصلحة العامة للادارة والا هدد ذلك استقرار القرارات بل يجب ان يكون الصالح العام مخصصاً اي الغاء رخصة منح صيدلية لغرض الحفاظ على الصحة العامة[٨٧].

المطلب الثاني:الرقابة القضائية على القرارات الادارية الضمنية

تعني الرقابة القضائية اسناد الرقابة على مشروعية اعمال الادارة الى سلطة قضائية تتولى بحث مشروعية القرار الاداري الضمني وذلك لكون القضاء هو اكثر جهة قادرة على حماية مبدأالمشروعية والدفاع عن الاحقوق والحريات [٨٨].

والرقابة القضائية لا تتحرك من تلقاء نفسها الا عن طريق دعوى الالغاء فمن دونها لايستطيع القاضي ان يمارس رقابته على القرار الضمني ويبحث مدى مشروعية ويلاحظ ان القضاء مارس هذه الرقابة على القرارات الادارية الضمنية لغرض حماية الحقوق والحريات لان قصر الرقابة على الاعمال الادارية الصريحة سيمكن الادارة من اتخاذها وسيلة لغرض انتهاك المشروعية[٨٩]، ويجب توافر شروط دعوى الغاء الشكلية والموضوعية لغرض قيام هذه الرقابة، ويمكن تلخيص الشروط بما يلي:

اولاً : الشروط الشكلية :

١. الشروط المتعلقة بالقرار محل الطعن.

اذ يجب ان يكون القرار ادارياً موجوداً وقائماً لحين نظر الدعوى كما انه يجب ان يكون مؤثراً ونهائياً وصادراً عن سلطة ادارية وطنية.

٢. الشروط المتعلقة برافع الدعوى (الطاعن).

اذ يشترط توافر الصفة لرافع هذه الدعوى وتتحقيق الصفة اذا توافر شرطين الاهلية و المصلحة ويفترض في المصلحة ان تكون شخصية ومباشرة ومستمرة لحين الفصل في الدعوى.

٣. وجود تظلم مقدم الى جهة الادارة.

٤. ان يكون رفع الدعوى خلال مدة محددة هي لاتتجاوز ستين يوماً من تاريخ رفض النظلم حقيقة او حكماً.

٥. انتفاء طريق الطعن الموازي او المقابل[٩٠].

ثانياً : الشروط الموضوعية :

هو ان تسند الطعن الى عيب مس احد اركان القرار الاداري سواء كان عيب عدم الاختصاص او السبب او الغاية او الشكل والاجراءات مع ملاحظة خصوصية اركان القرار الاداري الضمني وقد مارس القضاء الاداري الرقابة على القرارات الضمنية من خلال بحثه في مشروعية القرارات، وذلك عن طريق البحث في اركان القرار الاداري بصورة عامة ثم البحث في الاركان الخاصة بالقرار الاداري الضمني لان هناك اوجه لاتثير مشاكل عند البحث عنها كما في حالة البحث عيب عدم الاختصاص وعيب مخالفة القانون وعيب التعسف في استعمال السلطة[٩١].

اما في مجال رقابة المجلس على العيوب التي لا تثير مشاكل خاصة مثل الاختصاص ومخالفة القانون والانحراف باستخدام السلطة فقد بينا في كلامنا عن اركان القرار الضمني بممارسة القضاء الاداري لهذه الرقابة فعززت ذلك بعدد من القرارات القضائية.

اما في ناحية العيوب التي تثير مشاكل خاصة وهي الشكل والاجراءات ويعني ذلك في حالة اذا البحث عن تسبيب القرارات وقد بين المشرع الفرنسي ذلك في قانون رقم ١١ يوليو ١٩٧٩ الذي نص على ان الادارة غير ملزمة بالتسبيب وينتقد الفقهاء ذلك لكون الادارة سوف تسلك الطريق الاسهل لغرض رفض القرارات وان المشرع ساوى في ذلك بين القرارات الضمنية بالرفض والقبول[٩٢]. ومن ناحية اخرى فرض المشرع التزاماً على الادارة بأجابة طلب صاحب الشأن والافصاح عن سبب الرفض خلال شهر من تاريخ تقديم هذا الطلب وعند عدم اجابته له حق الطعن بالقرار، وبالتالي فأن القانون الفرنسي قد حظر الطعن بالقرار لغياب التسبيب في بعض القرارات ومن ضمنها القرار الضمني[٩٣]. وتطبيقاً لذلك رفض مجلس الدولة الفرنسي الطعن الموجه الى احد المراسيم بحجة انه لا يدخل ضمن الطوائف المنصوص عليها في القانون ١١ يوليو ١٩٧٩ الخاضعة للتسبيب الوجوبي واكد ذلك في قضية Locan لوكن الذي طلب الغاء القرار الضمني الصادر من عمدة المدينة برفض الاطلاع على حساب الجمعية وكان الطاعن ينتظر مرور المدة المحددة لكي يطعن فيه بدعوى الالغاء بيد ان مجلس الدولة رفض الطعن على اساس عدم التسبيب[٩٤]. واسس قاعدة للطعن بالقرار الضمني في حالة عدم التسبيب يتمثل

بوجوب تقديم طلب الى الادارة وان تمتنع عن البت فيه خلال شهر وهذا يجعل قرارها غير مشروع ويكون محلاً للطعن والالغاء.

اما في العراق فأن تم اصدار قرار بالرفض فيكون من حق الشخص التظلم امام الجهة الادارية وان لزمت الادارة الصمت وعدم الرد على الشخص كان له ان يطعن بالقرار المذكور بعد مضي مدة التظلم ولكن لايستند الى تظلمه وانما الى اساس القرار الخاص بالرفض .

اما في ناحية الاجراءات فأن الاصل في قضاء مجلس الدولة الفرنسي يذهب الى ان عدم استطلاع الادارة لرأي الجهة الاستشارية الاختيارية لايمنع من صدور القرار الضمني ولكن الامر يختلف من ناحية الاستشارة الالزامية حيث ان عدم الاخذ بها يؤدي الى امكانية الطعن بالقرار لاحتوائه على عيب جوهري في اجراءات القرار.

واخذ مجلس الدولة المصري بالقاعدة نفسها بالغاء القرار الضمني بالموافقة اذا لم يتم استيفاء الشكلية المقررة قانوناً[٩٥]. ورغم جدارة هذا الرأي الا انه حمل الفرد خطأ لم يرتكبه ولذلك يكون من باب اولى الزام الادارة الجهة الاستشارية بالبت في القرار خلال المدة المحددة لان المشرع منحها اختصاصاً مشترك ويجب ان يتحملا ذلك لا ان يتحمل الفرد بطئ اجراءات الرد والاستشارة.

واخذ القضاء الاداري في العراق بذلك اذ جعل الاستشارة من العيوب الجوهرية للقرار الاداري وبالتالي يترتب على عدم اخذها الطعن بالقرار لعيب الشكل.

وبعد ان بينا الرقابة القضائية على القرار الاداري الضمني يثار سؤال مناطه هل يمكن الطعن بقرار قبول الاستقالة الضمني ..؟؟ وان امكن القول بقبول الطعن فما هي اوجه الطعن للموظف المستقيل امام القضاء ؟. بعبارة اخرة كيف سيراقب القاضي الاداري مشروعية القرار الاداري الضمني اذا طعن في قرار قد رتب القانون الاثر المطعون فيه ؟

ان الاتجاه القانوني في دولة الامارات العربية ذهب الى ان قبول الاستقالة بمضي المدة يجعلنا امام قرار اداري ضمني لايمكن ان يطعن فيه امام القضاء لان المشرع عندما نظم طلب الاستقالة فانه يفترض صدور القرار الضمني بمضي المدة بما يوافق القانون واستند في هذا الرأي الى حماية الاستقرار في المراكز القانونية لكي لاتكون في مراكز متأرجحة بسبب عدم الاستقرارها[٩٦] .

اما في اتجاه القضاء الاداري الفرنسي و المصري والعراقي فلم نجد تطبيقات قضائية على طعن مقدم من قبل مقدم الاستقالة يطلب فيها الغاء القرار الضمني بقبول طلبه . مع ملاحظة ان المشرع الفرنسي في قانون رقم ٣٢١ لسنة ٢٠٠١ في المادة ٢٣ منه قد وازن بين نظام سحب القرارات الضمنية بالموافقة المعيبة والحفاظ على ثبات المركز القانوني للمستفدين من هذه القرارات واخيراً ضمان حقوق الغير وبالتالي يمكن للشخص ان يقدم طلب لسحب القرار الى الجهة التي صدرت القرار خلال مدة الطعن القضائي بها . وقد ذهب اتجاه اخر الى حق المستفيد ان يطلب من الادارة الغاء قرار في بعض القرارات التي تستند الى المصلحة وهذه الحالة تقتصر على بعض القرارات وبالتالي يمكن للادارة ان تقوم بالغاء القرار مستندة الى موافقة صاحب الشأنه من هذا القرار على الغائه حيث لم يعد متحققاً[٩٧] .

واننا لو سلمنا جدلاً بقبول القضاء للطعن بالالغاء بقرار قبول الضمني للاستقالة فانه اثبات عدم مشروعية هذا القرار هو امر مشوب بصعوبة بالغة ابتداءً لكون القرار ضمني ولان المشرع الفرنسي الزم جهة الادارة اذا ماقدم لها طلب ورات انها غير مختصة باحالته الى الجهة المختصة واعلام مقدم الطلب وبالتالي لايمكن تصور صدوره من شخص غير مختص كما انه سيصدر موافقاً للقانون لان الاثر قد رتبه القانون فمحله سليم . وعند بحثنا الغاية فان الغاية هي تحقيق المصلحة العامة وبالتالي اثبات انحراف الادارة امر يشوبه الصعوبة . ويترك لنا المجال في البحث عن السبب والشكل والاجراءات وبما انه قرار ضمني رتبه القانون فان مسألة الشكل والاجراءات والسبب قد نظمها قبل اصداره وعندئذ لايكون لمقدم طلب الاستقالة ان يطعن فيها بالالغاء امام القضاء لان القانون منحه حق تقدم طلب لسحب القرار او الغائه الى جهة الادارة للرجوع عنه .

الخاتمة

اولاً:- النتائج :-

١- ان القرار الاداري ناتج عن سعي الفقه والقضاء لترتيب اثر كرد فعل على صمت الادارة تجاه الطلبات المقدمة اليها وتجاهلها لتلك الطلبات بعدم اتخاذ قرارت بشأنها لحماية حقوق الافراد من طيلة مدة السكوت .

٢- يعرف القرار الاداري الضمني بانه القرار الذي يرتبه القانون على سكوت الادارة عن البت في الطلبات المقدمة اليها خلال فترة زمنية معينة سواء بالقبول او الرفض .

٣- ان القرار الاداري الضمني يتميز عن القرار السلبي في اوجه عدة على الرغم من ان جانب من الفقه والقضاء الاداري لايميز بينهما رغم انهما يختلفان في اوجه عدة من اهمها ان القرار السلبي يمثل حالة الامتناع الدائم والرفض الدائم من قبل الادارة للطلب المقدم اليها من الافراد وان حالة الامتناع تكون مستمرة وهذا مايبرر منح الافراد حق الطعن فيها دون ان يحصن القرار من الطعن لفوات المدة . بينما القرار الضمني يمكن ان ينتج عنه صفة القبول والرفض بحسب الحالة التي نص عليها القانون وان مدة الطعن فيه محددة بنص القانون كما في التظلم والاستقالة حيث منح الادارة مدة ٣٠ يوماً للبت في التظلم كما انه في حالة رفع قانون مصادق عليه من قبل البرلمان الى رئاسة الجمهورية تلتزم الرئاسة بالتوقيع عليه خلال مدة ١٥ يوم . الا ان الفارق الاهم هو ان القرار الضمني هو قرار مفترض بنص القانون وبالتالي اذا ماخلى القانون من تنظيمه لانكون امام قرار ضمني .

٤- يشترط لنشوء قرار اداري ضمني ان يكون هناك طلب مقدم الى الادارة المختصة فعلاً بالامر من قبل صاحب المصلحة او الصفة وان تلتزم الادارة السكوت تجاه هذا الطلب خلال فترة زمينة معينة .

٥- تمتلك الادارة رقابة على الجهات التي تصدر قراراً ادارياً ضمنياً وذلك عن طريق مالها من حق سحب والغاء القرارات وفق الشروط والضوابط محددة .

٦- للقضاء رقابة على القرار الاداري الضمني عن طريق دعوى الالغاء التي يرفعها الفرد الادارة نتيجة للنتيجة المترتبة على سكوتها كون ذلك اخل بحق مهم للمواطن متمثل بحق المساواة بالانتفاع بالمرافق العامة ويمارس القضاء رقابته عن طريق اركان القرار الاداري العامة مع ملاحظة خصوصية القرار الضمني فيما يتعلق بالشكل والاجراءات .

ثانياً:- التوصيات

١- نأمل من المشرع العراقي ان ينتهج مسلك المشرع الفرنسي في الزامه الادارة التي قدم اليها طلب ورأت فيه انها غير مختصة بتحويله الى الدائرة المختصة وتسري المدة من تاريخ استلام الدائرة المختصة للطلب واشعار مقدم الطلب بذلك .

٢- التوصية بتوسيع المشرع العراقي في تنظيمه للقرار الاداري الضمني وذلك لكي تلتزم الادارة في البت في الطلبات المقدمة اليها خلال مدة معقولة وذلك يضمن حقوق الادارة والافراد .

٣- التوسيع من صلاحية القضاء الاداري في نظر الامور المتعلقة بالقرار الضمني وعدم تحميل الافراد عدم التزام الادارة بالاجراءات المنصوص عليها في القانون .

٤- نرى ضرورة الزام الادارة بتهيئة سجل للتظلمات والطلبات المقدمة لكي يسهل على الفرد اثبات حقه عند تقديم الطلب وعند رفع الدعوى والزام الادارة بتأشير تاريخ استلام الطلب بالعدد والتاريخ المسجل في السجل الطلبات على الطلب المقدم من الفرد وهذا الامر سيسهل احتساب مدد الطعن ومعرفة الفرد متى يمكنه الطعن امام القضاء .

الهوامش :

(١) مجمع اللغة العربية، المعجم الوسيط، ط٤، دار الشروق الدولية، القاهرة، ٢٠٠٤، ص٧٢٥.
(٢) سورة غافر ايـــه ٦٤.
(٣) معجم المعاني، WWW.dmanny.com، اخر زيارة ٢٠١٢/١٢/٢٩ الساعة ٥:٢٧ مساءً
(٤) مصطفى فهمي ابو زيد، قضاء الالغاء، ديوان المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ٢٠٠١، ص٢٠٣.
(٥) د. نجيب خلف احمد و د. محمد علي جواد كاظم، القضاءالاداري، ط ٤، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، العراق، ٢٠١٥، ص١٧٣.
(٦) مصطفى فهمي ابو زيد، مصدر سابق، ص٨٠.
(٧) رأفت فودة، عناصر وجود القرار الاداري، دراسة مقارنة، دون طبعة، دار النهضة العربية، ص٨٩.
(٨) د. محمد صغير بعلي، القرارات الادارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، ص٢٧٤.
(٩) عبد الغني عبدالله ، ولاية القضاء الاداري على اعمال الادارة، قضاء الالغاء، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٨٣، ص٤٤-٤٥.
(١٠) غازي فيصل مهدي، القرار الاداري السلبي والرقابة القضائية، مجلة جامعة النهرين، المجلد٢، العدد٣، تشرين الثاني، ١٩٩٨، ص ٦٧.
(١١) جواد مطلق محمد العطي، القرارا الاداري السلبي واحكام الطعن فيه، دار الفكر والقانون، المنصورة، ٢٠١٥، ص٣١، طعيمة الجرف رقابة القضاء لاعمال الادارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٤، ص٦٤،(حيث ساوى بين القرار الاداري السلبي والضمني)

(١٢) محمد رفعت عبد الوهاب،القضاء الاداري، الكتاب الثاني، ط١،منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ٢٠٠٥، ص١١٣.
(١٣) ١٠٢ من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢.
(١٤) حمدي ياسين عكاشة، موسوعة القرار الاداري في قضاء مجلس الدولة، ج١، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٨٧، ص ٣٧٩.
(١٥) د. ماجد راغب الحلو، القرارات الادارية، دار الجامعة، الاسكندرية، ٢٠٠٩، ص ٥٩.
(١٦) جواد مطلق محمد العطي، مصدرسابق، ص٣٣.
(١٧) د. سليمان طماوي، النظرية العامة للقرارات الادارية، طبعة ٦، دار الفكر العربي، ١٩٩١، ص ٢٧١-٢٧٢.
(١٨) د. اجد راغب الحلو، مصدرسابق، ص٥٩.
(١٩) جواد مطلق محمد العطي، مصدر سابق، ص٣٣.
(٢٠) بركات احمد، واقعة السكوت وتأثيرها على وجود القرار الاداري، اطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة ابي بكر بالقايد، تلمسان، ٢٠١٤، ص ٢٣٥.
(٢١) ينظر نص المادة ٧/ سابعاً/ أ من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣.
(٢٢) د. ماجد راغب الحلو، مصدر سابق، ص ٥٩.
(٢٣) طعن في الدعوى المرقمة ٥٩٢٥٤، لسنة ٦٨. ق، قضاء اداري، جلسة ٢٥ نوفمبر ٢٠١٤.
(٢٤) محمد السيد عبد المجيد البيدق، نفاذ القرارات الادارية وسريانها في حق الافراد، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ٢٠٠٢، ص ٣١-٣٢.
(٢٥) طعن رقم ٤٦٩٠ لسنة ٦٩، قضاء اداري في جلسة ٢٠١٥/١/٢٧.
(٢٦) جواد مطلق محمد العطي، مصدر سابق، ص٣٥.
(٢٧) ماهر صالح علاوي، مبادئ القانون الاداري، المكتبة القانونية، بغداد، ص٢١٥-٢٢٠.
(٢٨) جواد مطلق محمد العطي، مصدر سابق، ص ٣٤.
(٢٩) خالد الزبيدي، القرار الاداري الضمني في الفقه والقضاء الاداري، بحث منشور في مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، الجامعة الاردنية، المجلد٣٥، العدد١، ٢٠٠٨، ص ١٩٣.
(٣٠) عدل عليا ٩٣/١٥ في ١٩٩٣/٦/٢٩ المبادئ القانونية لمحكمة العدل العليا المنشور في مجلة نقابة المحامين الاردنية، القسم الاول، ١٩٩٣، ص ٣٤٥.
(٣١) دايم نوال، القرارات الادارية الضمنية والرقابة القضائية عليها، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة ابو بكر بلقايد، تلمسان، ٢٠١٠، ص ٢٠.
(٣٢) خالد الزبيدي، مصدر سابق، ص ١٨٣.
(٣٣) المصدر نفسه، ص ١٨٤.
(٣٤) ينظر مصلح الصرايرة ، النظام القانوني لرخص البناء ، بحث منشور في مجلة الحقوق الصادرة عن مجلس النشر العلمي في جامعة الكويت ، العدد الرابع ، ديسمبر ، ٢٠٠١ ، ص ٢٩٧ ومابعدها.
(٣٥) ينظر د. نجيب خلف احمد و د. محمد على جواد كاظم ، مصدر سابق ، ص ١٤٩-١٥١.
(٣٦) ينظر بركات احمد ، مصدر سابق ، ص ١٩٥.
(٣٧) ينظر د. على خطار شنطاوي ، صمت الادارة العامة ، بحث منشور مجلة دراسات للشريعة والقانون الصادرة عن الجامعة الاردنية ، العدد ٢ ، ، ٢٠٠٠ ، ص ٤٣٣.
(٣٨) ينظر قرار محكمة العدل العليا الاردنية رقم ١٩٩٨/٥٥٠ في ٢٥ /١٩٩٩/٩ منشور على الموقع الالكتروني لمركز العدالة
www.adaleh.com.

(٣٩) ينظر قرار المحكمة الادارية العليا المصرية ، طعن رقم ١٥٧٧ السنة ٢٧في ١٩٨٣/١٢/١٠/مشار اليه لدى خالد الزبيدي ، مصدر سابق ، ص ١٨٦.

(٤٠) ينظر محمد عثمان محمد جبريل ، السكوت في القانون الاداري في التصرفات الفردية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٦ ، ص ٦٣-٦٤.

(41)Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 France .

(٤٢) ينظر د. على خطار شنطاوي ، مصدر سابق ، ص ٤٣٥ .

(٤٣) ينظر دايم نوال ، مصدر سابق ، ص ١١.

(٤٤) ينظر بركات احمد ، مصدر سابق ، ص ٢٥٥.

(٤٥) للتوسع ينظر فؤاد محمد موسى ، القرارات الادارية الضمنية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٨ ، ص ١٨.

(٤٦) ينظر دايم نوال ، مصدر سابق ، ص ١٨.

(٤٧) ينظر محمد عثمان محمد جبريل ، مصدر سابق ، ص ٥٧.

(٤٨) ينظر بركات احمد ، مصدر سابق ، ص٢٣٥.

(٤٩) عبد الرحمن تورحان الايوبي، القضاء الاداري حاضره ومستقبله، دارومطابع الشعب، القاهرة، ١٩٦٥، ص ٢٠٦.

(٥٠) ماهر صالح علاوي، مصدر سابق، ص ١٦١.

(٥١) دايم نوال، مصدر سابق، ص ٢٣.

(٥٢) نجيب خلف احمد ود. محمد علي جواد كاظم، مصدر سابق، ص ١٦٣-١٦٧.

(٥٣) سليمان الطاوي، مصدر سابق، ص ٣٠١.

(٥٤) خالد الزبيدي، مصدر سابق، ص ١٨٩.

(٥٥) ماهر صالح علاوي، مصدر سابق، ص ١٦١-١٧٣.

(٥٦) دايم نوال، مصدر سابق، ص ٢٥.

(٥٧) بركات احمد، مصدر سابق، ص ٢٥٤.

(٥٨) محمد جمال عثمان جبريل، مصدر سابق، ص ١٠٦-١٠٨.

(٥٩) د. نجيب خلف احمد ود. محمد علي جواد كاظم، مصدر سابق، ص ١٧٢.

(٦٠) حكم المحكمة الادارية العليا جلسة ٣٠ ديسمبر ١٩٨٦ طعن رقم ١٦٣ لسنة ٣٠ مشار اليه لدى محمد جمال عثمان جبريل، مصدر سابق، ص ٩٤.

(٦١) محكمة العدل العليا ١٩٩٨/٣٠٢، العدد٣-٤، سنة ١٩٩٩، ص ٦٦٩، مشار اليه لدى خالد الزبيدي، مصدر سابق، ص ١٠٠-١٠١.

(٦٢) محمد عثمان جبريل، مصدر سابق، ص ١٩٠.

(٦٣) د.نجيب خلف احمد و د.محمد علي جواد كاظم، مصدر سابق، ص ١٧٢-١٧٣.

(٦٤) محمد عثمان جبريل، مصدر سابق، ص ١٥٥، وجورج سعد، القانون الاداري العام والمنازعات الادارية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ص ١٦٩.

(٦٥) ماهر صالح علاوي، مصدر سابق، ص ١٨٣.

(٦٦) التعديل الخامس لمجلس شورى الدولة.

(٦٧) د. رفعت عيد السيد، القرارات الناشئة عن سكوت الادارة، دار النهضة العربية، القاهرة، لسنة ٢٠٠٦، ص ١٧٠-١٧٢.
(٦٨) خالد الزبيدي، مصدر سابق، ص ١٩١.
(٦٩) دايم نوال مصدر سابق، ص ٩٤.
(٧٠) قرار المحكمة الادارية العليا المصرية طعن رقم ٧٢٤ لسنة ١٩٢٦ قضائية، بتاريخ ١٩٨٢/٢/٢٦ منشور على موقع النيابة الادارية.
(٧١) قرار محكمة العدل العليا الاردنية رقم ١٩٨٧/٤٣ ، مشار اليه لدى خالد الزبيدي ، مصدر سابق، ص ٩٢.
(٧٢) ينظره خالد الزبيدي، القرار الاداري السلبي في الفقه والقضاء الاداري، مجلة الحقوق، جامعةالكوت، العدد ٣، السنة، لسنة ٢٠٠٦، ص ٢٧٩.
(٧٣) د. نجيب خلف احمد و د. محمد علي جواد كاظم، مصدر سابق، ص ١٨١.
(٧٤) د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الاداري، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ٢٠٠٥، ص ٧٧.
(٧٥) دايم نوال، مصدر سابق، ص ٢٦١.
(٧٦) د. ماهر صالح علاوي، مصدر سابق، ص ٢١٨.
(٧٧) د.ماهر صالح علاوي، مصدر سابق، ص٢١٤.
(٧٨) د. محمد فؤاد عبد الباسط، مصدر سابق، ص٧٨٠.
(٧٩) دايم نوال، مصدر سابق، ص٢٨٨.
(٨٠) بركات احمد، مصدر سابق، ص٥٦.
(٨١) د.محمد جمال جبريل، مصدر سابق، ص١٢٠.
(٨٢) المادة ٤٢٤. ١٦ من قانون التعمير الفرنسي، ان نشر رخصة البناء سواء كانت صريحة او ضمنية يكون على لوحة تحتوي على اسم المستفيد ورغم الرخصة نصت الامادة ١٨ على استمرار النشر حتى انتهاء الاشغال للتسهيل للغير الاطلاع عليه وكذلك في المضمون نفسه نصت المادة ٢٣ من قانون رقم ٢٠٠٠-٣٢١ التي نصت على حق السلطة الادارية لسحب قراراتها الضمنية بالموافقة المعيبة وخصوصاً اذا ماتطاب اجراءات اخطار او اعلام، ويكون لها حق سحب القرار خلال مدة شهرين اذا كان القرار معيباً وثم الاعلام به او لم تحترم اجراءات الاعلان به ولها حق سحب القرار ايضاً خلال سير دعوى الالغاء المرفوعة امام القضاء، احمد بركات، مصدر سابق، ص٣٠٤.
(٨٣) د. ماهر صالح علاوي، مصدر سابق، ص ٢١٨.
(٨٤) دايم نوال، مصدر سابق، ص ٦٣.
(٨٥) د. سليمان الطماوي، مصدر سابق، ص٦٦٩.
(٨٦) قد نظم القانون النمساوي ذلك في القانون الخاص بتنظيم الاجراءات الادارية لعام ١٩٢٥ الذي نص على منح القرارت الفردية التي ترتب حقوقاً لهم الا لمقتضيات المصلحة العامة اوللاسباب المنصوص عليها قانوناً ووفقاً للاجراءات المقررة في هذاالعدد، ينظر د. سليمان الطماوي، مصدر سابق، ص ٦٦٥.
(٨٧) ينظر عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرارات الادارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة، دار الفكر العربي، ٢٠٠٧، ص ٣٣١.
(٨٨) محمد رفعت عبد الوهاب، مصدر سابق، ص٨١.
(٨٩) ماجد نجم عيدان، النظام القانوني لدعوى الالغاء، رسالة ماجستير مقدمة الى جامعة النهرين، ٢٠٠٠.
(٩٠) ابو بكر احمد عثمان النعيمي، حدود سلطات القضاء الاداري في دعوى الالغاء، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون جامعة الموصل، ٢٠٠٥، ص١٥-٥٢.
(٩١) د. رفعت عيد سيد ، مصدر سابق، ص ١٦٥.
(٩٢) دايم نوال، مصدر سابق، ص ٧٩.

(٩٣) د. رفعت عيد سيد، مصدر سابق، ص١٨٠.
(٩٤) المصدر نفسة، ص١٨١، دايم نوال، مصدر سابق، ص٨٠.
(٩٥) خالد الزبيدي، مصدر سابق، ص ١٩١.
(٩٦) ينظر عبير عوض محمد عبيد ، أسباب إنهاء خدمة الموظف الاتحادي العام وفق ا لتشريعات دولة الامارات العربية
المتحدة ، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون في جامعة الامارات العربية المتحدة ، ٢٠١٦ ، ص ٥٢ ومابعدها .
(٩٧) ينظر عبدالعزيز عبد المنعم خليفة ، مصدر سابق ، ص ٣٢٩.

قائمة المصادر

أولاً: معاجم اللغة العربية:
١- مجمع اللغة العربية، المعجم الوسيط، ط٤، دار الشروق الدولية، القاهرة، ٢٠٠٤.
ثانياً : الكتب القانونية :
١- رأفت فودة، عناصر وجود القرار الاداري، دراسة مقارنة، دون طبعة، دار النهضة العربية.
٢- جواد مطلق محمد العطي، القرارا الاداري السلبي واحكام الطعن فيه، دار الفكر والقانون، المنصورة، ٢٠١٥.
٣- جورج سعد، القانون الاداري العام والمنازعات الادارية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت.
٤- حمدي ياسين عكاشة، موسوعة القرار الاداري في قضاء مجلس الدولة، ج١، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٨٧.
٥- عبد الغني عبدالله ، ولاية القضاء الاداري على اعمال الادارة، قضاء الالغاء، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٨٣.
٦- عبد الرحمن تورحان الايوبي، القضاء الاداري حاضره ومستقبله، دارو مطابع الشعب، القاهرة، ١٩٦٥.
٧- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرارات الادارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة، دار الفكر الجامعي، ٢٠٠٧ .
٨- مصطفى فهمي ابو زيد، قضاء الالغاء، ديوان المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ٢٠٠١، ص٢٠٣.
٩- د. نجيب خلف احمد و د. محمد علي جواد كاظم، القضاءالاداري، ط ٤، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، العراق، ٢٠١٥.
١٠- د. محمد صغير بعلي، القرارات الادارية، دار العلوم للنشر والتوزيع.
١١- طعيمة الجرف رقابة القضاء لاعمال الادارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٤.
١٢- محمد رفعت عبد الوهاب،القضاء الاداري، الكتاب الثاني، ط١،منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ٢٠٠٥.
١٣- د. ماجد راغب الحلو، القرارات الادارية، دار الجامعة، الاسكندرية، ٢٠٠٩.
١٤- د. سليمان طماوي، النظرية العامة للقرارات الادارية، طبعة ٦، دار الفكر العربي، ١٩٩١.
١٥- د. ماهر صالح علاوي، مبادئ القانون الاداري، المكتبة القانونية، بغداد.
١٦- محمد عثمان محمد جبريل ، السكوت في القانون الاداري في التصرفات الفردية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٦.
١٧- فؤاد محمد موسى ، القرارات الادارية الضمنية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٨ .

١٨- د. رفعت عيد السيد، القرارات الناشئة عن سكوت الادارة، دار النهضة العربية، القاهرة، لسنة ٢٠٠٦.
١٩- د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الاداري، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ٢٠٠٥.

ثالثاً: الرسائل والاطاريح الجامعية:

١- ابو بكر احمد عثمان النعيمي، حدود سلطات القضاء الاداري في دعوى الالغاء، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون جامعة الموصل، ٢٠٠٥.
٢- بركات احمد، واقعة السكوت وتأثيرها على وجود القرار الاداري، اطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة ابي بكر بالقايد، تلمسان، ٢٠١٤.
٣- دايم نوال، القرارات الادارية الضمنية والرقابة القضائية عليها، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة ابو بكر بلقايد، تلمسان، ٢٠١٠.
٤- محمد السيد عبد المجيد البيدق، نفاذ القرارات الادارية وسريانها في حق الافراد، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ٢٠٠٢.
٥- ماجد نجم عيدان، النظام القانوني لدعوى الالغاء، رسالة ماجستير مقدمة الى جامعة النهرين، ٢٠٠٠.
٦- عبير عوض محمد عبيد ، أسباب إنهاء خدمة الموظف الاتحادي العام وفق ا لتشريعات دولة الامارات العربية المتحدة ، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون في جامعة الامارات العربية المتحدة ، ٢٠١٦.

رابعاً: البحوث والدوريات:

١- د. على خطار شنطاوي ، صمت الادارة العامة ، بحث منشور مجلة دراسات للشريعة والقانون الصادرة عن الجامعة الاردنية ، العدد ٢ ، ، ٢٠٠٠.
٢- غازي فيصل مهدي، القرار الاداري السلبي والرقابة القضائية، مجلة جامعة النهرين، المجلد٢، العدد٣، تشرين الثاني، ١٩٩٨.
٣- خالد الزبيدي، القرار الاداري الضمني في الفقه والقضاء الاداري، بحث منشور في مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، الجامعة الاردنية، المجلد٣٥، العدد١، ٢٠٠٨.
٤- خالد الزبيدي، القرار الاداري السلبي في الفقه والقضاء الاداري، مجلة الحقوق، جامعةالكوت، العدد ٣، السنة، لسنة ٢٠٠٦.
٥- مصلح الصرايرة ، النظام القانوني لرخص البناء ، بحث منشور في مجلة الحقوق الصادرة عن مجلس النشر العلمي في جامعة الكويت ، العدد الرابع ، ديسمبر ، ٢٠٠١ .

خامساً: القوانين:

١ - قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢.
٢ - قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣.

سادساً: المواقع الالكترونية :

1- www.almanny.com
2- www.adaleh.com.

3- www.ap.gov.eg.

سابعاً : المصادر الاجنبية :-

1- Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 France .