



نبذة عن الباحث :

تدريسية في كلية
القانون والعلوم السياسية
جامعة كركوك.

رقابة القضاء الإداري على القرار الإداري الضميني دراسة مقارنة (بين العراق ولبنان)

الكلمات الافتتاحية :

القضاء الإداري، رقابة القضاء، القرار الإداري الضمني .
Key words: The Iraqi public prosecution, the constitutionality of laws

Abstract

The principle of legality in its narrow sense - in the field of administrative law - means that the conduct of the administration is within the limits of the law in its broad sense, which includes all binding general rules of whatever form, written or unwritten, whatever their source is within their hierarchy, Where the legal system of implicit decisions created by the legislature and the administrative judiciary is to protect the interests of individuals from the intransigence of the administration and the abuse of their power and deviation.

The lack of jurisdiction in the implicit decisions of public order, which is the only drawback, is one of the five flaws in the implicit decision. The appeals (reasons for invalidation) in the implicit decision are the five aspects that lead to the administrative decision, and therefore invalidate it from the judiciary.

الملخص

إن مبدأ المشروعية بمعناه الضيق - في مجال القانون الإداري - يعني أن تكون تصرفات الإدارة في حدود القانون بمعناه الواسع الذي يشمل جميع القواعد العامة الملزمة أيًا كان شكلها. مكتوبة أو غير مكتوبة. وأيًا كان مصدرها في حدود تدرجها. وأيًا

تاريخ استلام البحث :

٢٠١٩/٠١/٠٧

تاريخ قبول النشر :

٢٠١٩/٠٢/٢٠

كان تصرف الإدارة وعملها قانونياً أم مادياً حيث جاء النظام القانوني للمقرارات الضمنية، الذي أوجده المشرع والقضاء الإداري، هو لحماية مصالح الأفراد من تعنت الإدارة والتعسف في استعمال سلطتها والاختصاص في المقرارات الضمنية من النظام العام، وهو العيب الوحيد الذي يكون كذلك، من بين العيوب الخمسة التي تصيب القرار الضمني، و أوجه الطعن (أسباب إبطال) في القرار الضمني، هي الأوجه الخمسة نفسها التي تؤدي بالقرار الإداري، إلى عدم مشروعيته وبالتالي إبطاله من القضاء.

المقدمة :

إن الإدارة العامة في سعيها لضمان سير المرافق العامة والحفاظ على النظام العام، فهي مستمرة في إصدار المقرارات الإدارية منها ما يكون قراراً صريحاً ومنها ما يكون ضمناً. وإذا كانت المقرارات الصريحة قد استوفت الاهتمام الواسع من الفقه الإداري، إلا أن ذلك لا يقلل من أهمية المقرارات الضمنية باعتبارها شكلاً من أشكال المقرارات الإدارية ، ولا سيما بأن لها خصوصية معينة تمتاز بها عن غيرها من المقرارات الإدارية الأخرى. لذلك تدخل المشرع في عديد من الدول منها، لبنان والعراق، ليفترض بأن الإدارة قد أعلنت عن إرادتها حتى لو التزمت جانب الصمت أو السكوت عن البت في الطلب المعروض عليها، ورتب على ذلك قيام قرار إداري ضمني بالرفض أو بالموافقة، وإن تباينت الأحكام القانونية التفصيلية، كالتعريف بالقرار الضمني، وبشروطه وأركانه، وتمحيصه عن نوع آخر من المقرارات الإدارية يشته به، وهو القرار السلبي^(١). ولذلك، يمكن اعتبار القرار الضمني هو نتيجة للسكوت الذي يسبقه، فالسكوت هو الأساس القانوني للقرار، وشرط ضروري لوجوده، والقرار الضمني هو وسيلة عملية تقدم إلى الأفراد في تعاملهم مع الإدارة لتفسير الآلية القانونية، رغماً عن الإدارة لذا فإن الغاية منه قبل كل شيء هي غاية عملية.

على أن الرقابة القضائية على هذا النوع من المقرارات الإدارية يجب أن تأخذ حيزاً من الاهتمام بالنظر إلى أنه يكون من الصعوبة إثبات مشروعية أو عدم مشروعية هذا النوع من المقرارات الإدارية على أن هذه الرقابة للمقرارات الإدارية الضمنية تكون ضماناً هامة للأفراد المخاطبين بها. وحتى لا يجرمهم من حق التقاضي الذي كفله الدستور، ووضع حد لتعنت الإدارة وتعسفاً لهم.

أهمية البحث:

إن هذه البحث، سيوضح كيفية مواجهة صمت الإدارة تجاه طلبات الأفراد، وتكييف هذا السكوت، هل هو رفض أو قبول؟ فهناك قرائن قانونية تحمل سكوت الإدارة على أنه رفض، وقرائن أخرى تحمله على أنه قبول. وهذا التفاوت أدى إلى اختلاف الحلول من دولة إلى أخرى طبقاً لنظرة المشرع ونظرتهم إلى صمت الإدارة. وهذا ما سنحاول توضيحه في بحثنا هذا.

إشكالية البحث: تكمن إشكالية البحث، بأننا نواجه أسئلة متعددة، تتطلب منا، إجابتها، والتي تتمثل بما يلي:

- ١- هل يمكن أن يكون السكوت تعبيراً عن الإرادة؟
- ٢- السكوت وسيلة لنشوء القرار الضمني، أم أن القرار الضمني نتيجة طبيعية للسكوت؟

٣- ما مدى الرقابة القضائية على سلطة الإدارة المتخذة للقرار الإداري الضمني؟

أهداف البحث: تنبع أهمية البحث من دراسة الرقابة على القرار الإداري الضمني من خلال القاء نظرة عامة على ماهية القرار الإداري الضمني، وأنواعه وتمييزه عن غيره، وموقف كل من التشريع والقضاء والفقه منه، ثم نقوم بتحديد سلطة الإدارة في إنشاء القرارات الإدارية الضمنية، وأخيراً نبين مدى الرقابة القضائية على مشروعية القرارات الإدارية الضمنية.

منهجية البحث:

حاول في بحثنا هذا إتباع المنهج التحليلي المقارن، ويتم من خلال المنهج الأول، البحث في النصوص القانونية المختلفة، وأحكام القضاء في لبنان والعراق، وبيان قواعد وأحكام هذا النوع من القرارات الإدارية، وبالتالي التوصل إلى السلطة التي تتمتع بها الإدارة عن إصدارها لهذه القرارات الإدارية. واعتمدنا المنهج الثاني (المقارن) من خلال مقارنة التشريعات الإدارية المختلفة والمتعلقة بهذا النوع من القرارات ما بين التشريعات اللبنانية والعراقية.

المبحث الأول: ماهية القرارات الإدارية الضمنية

الأصل أن الإدارة غير ملزمة بأن تصدر قراراتها على شكل معين، فهي حرة في اختيار الشكل الخارجي لهذه القرارات، ما لم يلزمها القانون بغير ذلك.

ولكن لما كان القرار الإداري عملاً قانونياً، تهدف الإدارة من إصداره إحداث تغيير في الوضع القانوني القائم، وذلك بإلزام الأفراد بعمل أو امتناع، أو إلحاق آثار قانونية بحقوقهم عن طريق إنشاء مراكز قانونية جديدة، أو تعديل أو إلغاء مراكز قانونية قائمة، فإن مقتضى ذلك أن يتجسد القرار في شكل خارجي لكي يعلم الأفراد بإرادة الإدارة وكيفوا تصرفاتهم على وفق مقتضياتها.

غير أن أعمال هذه القاعدة على إطلاقها، قد يؤثر سلباً في حقوق الأفراد، وذلك أن الإدارة قد تعتمد في بعض الأحيان السكوت عن البت في الطلبات المقدمة إليها، أو قد تهمل في أحيان أخرى الرد على هذه الطلبات، وبرغم ذلك يمتنع على الأفراد الطعن، لعدم وجود قرارات ظاهرة في شكل قانوني خارجي، أي يعني بقاء الأمر في يد الإدارة، إن شاءت ردت على طلبات الأفراد، وإن شاءت سككت، وبشكل ذلك إهداراً لحقوقهم، وإخلالاً بمبدأ المساواة.

لهذه المسوغات تدخل المشرع في عديد من الدول منها، ولبنان والعراق، ليفترض بأن الإدارة قد أعلنت عن إرادتها حتى لو التزمت جانب الصمت أو السكوت عن البت في الطلب المعروض عليها، ورتب على ذلك قيام قرار إداري ضمني بالرفض أو بالموافقة.

المطلب الأول: مفهوم القرار الضمني

القرار الإداري هو عمل إرادي، لأنه تعبير عن إرادة الإدارة الملزمة. وهو كأى عمل قانوني - يجب أن يتجسد بمظهر خارجي. بأن تعلن الإدارة عن إرادتها. فإذا التزمت الإدارة الصمت فلا يمكن أن يترتب على إرادتها أثر ما. لأن القرارات الإدارية المختلفة، إنما تصدر بقصد الزام الأفراد بعمل أو امتناع أو ترتيب أثر قانوني معين.

والأصل أنه يجب أن تصدر القرارات الإدارية بشكل خارجي ظاهر للعيان حتى يعلم الأفراد بها ويرتبوا تصرفاتهم وفقاً لأحكامها. ولكن كثيراً ما يتقدم الأفراد إلى الإدارة طلباتهم ويتخذ جانب الصمت دون الرد عليها بالرفض أو القبول فيكون صمتها تعسفاً وتعنتاً في الوقت الذي لا يمكن للأفراد الطعن في هذه القرارات المستمدة من هذا الصمت لذلك في سبيل حماية الأفراد من هذا التعنت أقر المشرع أن الصمت وعدم الرد يعتبر قراراً إدارياً وإن لم يتخذ شكلاً خارجياً^(١).

الفرع الأول: تعريف القرار الضمني

القرار الضمني. ينشأ من التعبير الإرادة الضمنية للإدارة. ويكون التعبير عن الإرادة ضمنياً. إذا كانت الوسيلة المستعملة فيه لا تدل بذاتها مباشرة على حقيقة المعنى المقصود. ولكن ظروف الحال تسمح بترجيح المستنتج عن غيره من المعاني. أي أن الإرادة الضمنية عامة تستخلص من مظهره. أي هو: (الذي ينبئ عن الإرادة بطريقة غير مباشرة أي وسيلة لا تتفق والمألوف بين الناس في كشف عن هذه الإرادة. ولكن يمكن أن نستنبط منه دلالة التعبير في ضوء ظروف الحال)^(٢).

أولاً: - التعريف القضائي للقرار الضمني:

من خلال اطلاعنا على عدد من قرارات القضاء الإداري سواء في لبنان والعراق. وجدنا تباين في تحديد القرار الضمني قضاءً. وفي الغالب يذكر أن سكوت الإدارة عن البت في الطلبات المقدمة إليها بمثابة قرار ضمني أو غيرها من التعابير المستخدمة في ذلك. وهذا ما نلتمسه في عدد من قرارات مجلس شورى الدولة اللبناني. حيث قضى في قرار. فإذا (لم تجبه السلطة إلى طلبه خلال مدة شهرين اعتباراً من تاريخ استلامها الطلب المقدم اعتبر سكوتها بمثابة قرار رفض)^(٣). وفي قرار آخر للمجلس جاء فيه بما: (أن القرار الضمني بالرفض يعتبر مبدئياً في حال سكوت الإداري صادراً بانقضاء شهرين على استلامها الطلب)^(٤).

وقد سار على نفس النهج القضاء الإداري العراقي. حيث قضت الهيئة العامة لمجلس الدولة العراقي^(٥) في قرار بأنه: (يعتبر الموظف مثبتاً في وظيفته بعد مضي سنة على تاريخ مباشرته بحكم القانون. إذا لم تصدر الإدارة قراراً بتمديد تجربته. عند اكتمال السنة إذ إن سكوت الإدارة يعتبر قراراً ضمناً بثبوت كفاءته في الوظيفة)^(٦). وهذا ما أعلنه الهيئة في قرار آخر. قائلة بأنه: (يعتبر الموظف محالاً على التقاعد بعد مرور ثلاثين يوماً من تقديمه الطلب حتى إذا لم يبت الوزير المختص في الطلب لأن السكوت وعدم البت في هذه الحالة يعتبر قرار إداري ضمني بقبول الاحالة على التقاعد)^(٧).

نرى أن القضاء الإداري، قد اكتفى بما صدر من التعريفات للقرار الإداري بشكل عام كما مر بناء عدد منها، لأن القرار الضمني هو حالة قانونية يستخلص من ظروف وملابسات معينة تكشف عن اتجاه إرادة الإدارة، ولا يختلف من هذه الناحية الموضوعية عن القرار الصريح. لذلك ترك عناء تعريفه للفقه كما يظهر.

ثانياً- التعريف الفقهي للقرار الضمني:-

تعريف القرار الضمني، كغيره من القرارات الإدارية، قد نال قسطاً وافراً من التعريفات الفقهية، فقد عرف البعض القرار الضمني، بأنه: (ذلك الموقف الذي تكشف ظروف الحال دون إفصاح على أن الإدارة تتخذه حيال أمر معين ويستدل على وجود هذا القرار من الظروف والملابسات التي تعتبر من الظروف والقرائن القانونية أو القضائية الدالة على اتجاه معين لإرادة الإدارة)^(٩). في حين عرفه آخرون بأنه: (سكوت الإدارة لمدة زمنية معينة دون رد صريح منها يعني قد اتخذت قراراً ضمناً يفهم ذلك من سكوتها وعدم ردها)^(١٠). كما هو الأمر في حال سكوتها عن البث في استقالة الموظف لمدة شهر فأكثر حيث يعتبر ذلك قبولاً منها بالاستقالة.

ومن خلال ما سبق نرى إن القرار الضمني هو: (إفصاح الإدارة عن إرادتها المنفردة، بعمل قانوني تكشف عنها ظروف الحال). حيث إن عبارة الإرادة المنفردة تعني القرار الإداري، والعمل القانوني هو الذي من شأنه أحدث آثار قانونية، إبطاً أو تعديلاً أو إنشاءً، ولا حاجة لذكره دعماً للإطالة، وعبارة ظروف الحال تعني أن الإدارة لم تعلن عن إرادتها صراحة، وإنما ضمناً تكشف عنها ظروف وملابسات معينة.

الفرع الثاني: الطبيعة القانونية والشروط الشكلية للقرار الضمني

القرار الضمني، ينشأ من سكوت الإدارة مهلة معينة من الزمن عن الرد على الطلبات التي تقدم إليها، واعتبار هذا السكوت دلالة على إفصاح الإدارة عن إرادتها سواء كان بالرفض أو القبول، وهذا القرار الناشئ من أثره يتمتع بكافة صفات القرارات الإدارية الأخرى.

أولاً : الطبيعة القانونية للقرار الضمني

إن إعطاء قيمة قانونية لصمت الجهة الإدارية يحقق مصلحة الأفراد من خلال حمايتهم في مواجهة جاهل أو بطء الإدارة في الرد على الطلبات التي يتقدمون بها، باعتبار أن هذا الصمت يولد قراراً ضمناً بالموافقة أو الرفض.

لقد حاول الفقه والقضاء الإداريان، تحديد الطبيعة القانونية للقرار الضمني الذي يتميز بوضعية خاصة، فمنهم من اعتبره افتراض قانوني، ومنهم من قال بأنه قرينة قانونية تستخلص من سكوت الإدارة الملابس لها.

١- موقف الفقه:

والافتراض القانوني أو الحيلة القانونية: هي إعطاء وضع من الأوضاع وضعاً مخالفاً للحقيقة توصل إلى ترتيب أثر قانوني معين يرتبط بهذا الوصف، فهو افتراض أمر يخالف الواقع بغرض تحقيق أهداف قانونية محددة وترتيب منح نتائج معينة^(١١).

بمعنى أن سكوت الإدارة لا يكون كذلك إلا بإرادة المشرع أي لا يترتب على السكوت قراراً إدارياً إلا إذا نص المشرع على ذلك صراحة. فالقرار الناتج عنه هو وحده الذي ينتج قراراً بنص القانون. أي التزام سلطات الإدارية الأخرى السكوت فلا ينتج عنه أي قرار. حيث أن المشرع لم يفترض وجود مثل هذا القرار بالنسبة لتلك السلطات^(١٢).

وهذا ما ذهب إليه بعض من الفقهاء. منهم من قال: (وقد افترض المشرع في بعض الأحوال أن سكوت الإدارة يعتبر بمثابة إعلان عن إرادتها على نحو معين. أي يعتبر قراراً إدارياً بالموافقة أو الرفض. وذلك حماية للأفراد من عنت الإدارة أو تكاسلها عن اتخاذ القرار الذي قد لا يستجيب لمصالحهم فيرغب الفرد في الطعن فيه. وهو ما لا يتيسر لهم قبل صدور القرار أو افتراض صدوره. فسكوت الإدارة لا يمكن أن يفسر دائماً بأنه قرار حكمي أو مفترض أو اعتباري. وإنما يلزم أن ينص القانون على ذلك صراحة لنكون أمام ما يسمى بالقرار الضمني. وهو القرار الذي يفترضه المشرع استناداً إلى سكوت الإدارة سكوتاً ملائماً^(١٣)).

ويذهب رأي ثان إلى أن القرار الضمني هو قرينة قضائية. التي هي استخلاص أمر مجهول من أمر معلوم يغلب تحققه لدى المعلوم أو الافتراض قيام أمر معين لا يمكن علمه يقيناً استناداً إلى توافر آخر يمكن العلم به علماً يقينياً على أساس. أمر المألوف هو ارتباط الأمرين وجوداً وعدمياً^(١٤). وهذه القرينة هي التي تسمى القياس في الفقه الإسلامي والقانون الوضعي^(١٥).

وبالواقع أن اعتبار القرار الضمني هو قرينة لا تقبل إثبات العكس أو افتراض قانوني. هو اختلاف لا ينتج عنه أي أثر قانوني أو عملي. بل هو مجرد قضية نظرية محضة. إذ يمكن أن نجد كلا الفرضيتين.

٢: - موقف القضاء:

وإذا نظرنا إلى هذا الوضع في لبنان والعراق. فلا توجد قاعدة عامة تحكم ميعاد سكوت الإدارة تجاه الطلبات التي تقدم إليها. إلى يومنا هذا. ولكن يوجد نصوص متفرقة ترتب نتائج قانونية مختلفة. فأحياناً يعتبر سكوت الجهة الإدارية عن الرد على الطلب المقدم إليها خلال مدة معينة بمثابة قرراً ضمناً بالرفض. وفي حالات أخرى تعده بمثابة قرار ضمني بالموافقة. وذلك على الاختلاف الفقهي حول شمول فكرة القرارات السلبية لكافة حالات السكوت الإداري أو الاقتصار على حالات السلطة المقيدة للإدارة كما سنرى لاحقاً.

وتطبيقاً لذلك نصت المادة (٦٨) من نظام مجلس شوري الدولة اللبناني على أنه: (إذا لم تكن السلطة قد أصدرت قراراً فيتوجب على ذي العلاقة أن يستصدر مسبقاً قراراً من السلطة المختصة. ومن أجل ذلك يقدم إلى السلطة طلباً قانونياً فتعطيه بدون نفقة إيصلاً يذكر فيه موضوع الطلب وتاريخ استلامه. وإذا لم تجبه السلطة إلى طلبه خلال مدة شهرين اعتباراً من تاريخ استلامها الطلب المقدم منه. اعتبر سكوتها بمثابة قرار رفض...).

ومن جانب آخر، بموجب قانون المطبوعات اللبناني في حالة إذا ما قدم طلب الرخصة فعلى وزير الإعلام منح الرخصة خلال شهر على الأكثر فإذا مضت هذه المهلة دون أن يبت في الطلب، فإن سكوت الوزير يعتبر رفضاً ضمنياً^(١١). ومن جهة أخرى، بالنسبة إلى طلب الترشيح لعضوية البلدية في لبنان، يقدم صاحب الشأن طلباً إلى المحافظ أو القائمقام، يعلن فيه رغبته للترشيح، وعلى المحافظ أن يصدر قراره حول الترشيح خلال ثلاثة أيام من تقديم الطلب، فإذا لم يصدر المحافظ قراره رفضاً أو قبلاً، يعتبر قرار ضمني بالقبول^(١٢).

أما في العراق فقد نص البند السابع من الفقرة (أ) من المادة السابعة من قانون مجلس الدولة العراقي رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩ المعدل على أنه: (وعلى هذه الجهة أن تبت في التظلم خلال (٣٠) يوماً من تاريخ تسجيل التظلم لديها). (ب) عند عدم البت في التظلم أو رفضه من الجهة الإدارية المختصة على المتظلم أن يقدم طعنه إلى المحكمة خلال (١٠) ستين يوماً من تاريخ رفض التظلم حقيقة أو حكماً وعلى المحكمة تسجيل الطعن لديها.

ومن جانب آخر لا يجوز حصر تقديم الطلب بالموظفين وحدهم، حيث يجوز للفرد العادي تقديم تظلمه إلى الإدارة أثر صدور قرار يمس مصالحه، وحتى في بعض الحالات يستوجب القانون تقديم التظلم إلى الإدارة قبل رفع الطعن على قرار إداري ما، كما قضت به المادة السابعة البند (أ) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل بأنه: (أ- يشترط قبل تقديم الطعن إلى محكمة القضاء الإداري أن يتم التظلم منه لدى الجهة الإدارية المختصة خلال (٣٠) ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغه بالأمر أو القرار الإداري المطعون فيه أو اعتباره مبلغاً، وعلى هذه الجهة أن تبت في التظلم خلال (٣٠) يوماً من تاريخ تسجيلها لتظلم لديها).

من خلال القرارات القضائية التي اطلعنا عليها من خلال هذه الدراسة، وجدنا أن القضاء الإداري لم يثير هذه المسألة بصورة واضحة، رغم أن القضاء الإداري دائماً يشير في الأحكام التي يصدرها إلى النص القانوني الذي يعد سكوت الإدارة بمثابة القرار الضمني فلم يشير هل أن القرار الضمني ينشأ من النص التشريعي فقط أم يمكن أن ينشأ من القرار التنظيمي أيضاً.

فمثلاً في لبنان فمجلس شوري الدولة اللبناني دائماً يشير إلى نص المادة ٦٨ من نظام المجلس المشار إليه سابقاً حيث قضى المجلس في قرار، بأن: (القرار الضمني بالرفض يعتبر في حال سكوت الإدارة صادراً بانقضاء شهرين على استلامها الطلب حسبما نصت عليه المادة ٥٨ من المرسوم الاشتراعي رقم ١٩٥٩/١١٩ الذي تقدمت المراجعة في ظل أحكامه، وقد كرس مآلها المادة ٦٨ من القانون المنفذ بالمرسوم رقم ١٠٤٣٤ تاريخ ١٩٧٥/٦/١٤ المتعلق بنظام مجلس شوري الدولة)^(١٨).

ثانياً: - شكل القرار الإداري والشروط الشكلية للقرار الضمني

إن أهم ما يميز القرار الإداري الضمني عن بقية أنواع القرارات الأخرى هو الشكل، لأنه إذا كان الأصل في القرار الإداري أن يصدر بوصفه تعبيراً صريحاً من الإدارة عن إرادتها الملزمة

رغم تعدد صور هذه التعبير. كأن يصدر القرار الإداري كتابة أو شفهاً أو طريق الهاتف أو أجهزة اتصالات الأخرى كما مر بنا سابقاً، فالقرار الضمني له شكل واحد، ولا بد أن يمر بمخاض محدد قانوناً وهذا الشكل يكون على هيئة التزام الإدارة الصمت مدة معينة بعد استلامها طلباً ما، ولا بد من نص القانون على هذا الصمت وهذه المدة المحددة بمثابة قرار إداري سواء بقبول الطلب أو رفضه^(١٩).

الأصل أن الإدارة غير ملزمة غير ملزمة في إصدار قراراتها أن تلتزم بشكل معين. إذا لم يلزمها المشرع اتباع شكل معين، فحينئذ تصبح الإدارة ملزمة بذلك وإلا اعتبر قرارها معيباً بعيب الشكل. وإن كانت الكتابة هو الشكل الشائع لإصدار القرار الإداري. إلا أن هذا لا يمنع الإدارة من اتباع أشكال أخرى لإصدار قراراتها، حيث للإدارة أن تفصح عن إرادتها بشكل صريح كما هي الحال في القرارات التي تصدرها كتابة أو شفهاً أو إشارة. أو تعبر الإدارة عن إرادتها بالسكوت كما هو الحال في القرار الضمني. والأشكال التي تتبعها الإدارة في إصدار قراراتها هو كما يأتي:

١- الشكل الكتابي:

فإذا كان الأصل، عدم اشتراط صدور القرار في شكل معين كما أسلفنا، فإنه استثناء قد ينص أو تقتضي الضرورة وجوب صدور القرار كتابة، ومن ذلك أنه متى اشترط القانون نشر القرار فإن ذلك يعني وجوب كتابته، كقرار الاستملاك مثلاً، وكذلك عندما يطلب المشرع التوقيع على القرار فإنه يفهم من ذلك ضمناً وجوب أن يكون القرار مكتوباً^(٢٠).

٢- الشكل الشفاهي:

يعد الشكل غير المكتوب أحد الصور التي يظهر بها القرار الإداري، وهو أكثر مرونة من الشكل المكتوب، وأن كان هذا الأخير يتميز عنه بسهولة الإثبات، والشكل غير المكتوب يظهر أما في صورة صريحة كما هو الحال في الشكل الشفوي، أو الشكل الذي يتخذ صورة الإشارة.

٣- الإشارة كشكل للقرار الإداري:

الإشارة هي: إحدى وسائل التعبير عن الإرادة المعتبرة قانوناً. وقد تكون هذه الإشارة إيماء بالرأس أو حركة باليد مما تعارف الناس على مضمونه، كما قد تكون علامة ضوئية أو صوتية، كتلك التي تستخدم في تنظيم المرور في الشوارع والميادين^(٢١).

٤- السكوت كشكل غير مكتوب للقرار الإداري:

لم يشترط المشرع على الإدارة الإفصاح عن إرادتها، إذ اعتد بسكوت الإدارة وصمتها، واعتبر أن هذا الصمت إنما قد يكون صورة لقرار إداري صادر بالقبول أو الرفض، ومن ذلك مثلاً اعتبار المشرع العراقي، مرور ثلاثين يوماً على تقديم الاستقالة دون الرد من الإدارة دلالة رفض للاستقالة. أما في لبنان فهي مرور شهرين على تقديم الاستقالة^(٢٢).

قد يكون الإفصاح الإدارة إيجابياً أو سلبياً أو ضمناً، فهو يكون إيجابياً (أي صريحاً) عندما تضع الإدارة قراراً تنظيمياً أو قراراً فردياً، ويكون سلبياً عندما تمتنع الإدارة عن القيام بعمل ألزمتها به القوانين والأنظمة أو وعدت الإدارة أن تقوم به استناداً إلى تلك القوانين والأنظمة، وإن رفض الإدارة القيام بعمل معين، يعد بمثابة قرار إداري ضمني. أما إذا كان

امتناع الإدارة عن إتيان عمل من الأعمال داخلاً في نطاق سلطة تقديرية تركت لها في شأن مسألة من المسائل. فلا يعتبر هذا الامتناع بمثابة قرار ضمني^(٢٣).

المطلب الثاني: تمييز القرار الضمني عن القرار السلبي

تسعين الإدارة في القيام بواجباتها. ونشاطاتها. بالقرارات الإدارية. التي تصدرها كأبرز وسائل التي تستخدمها. لذلك. بغية سير المرفق العام وإشباع حاجات الأفراد. لذلك فالإدارة تصدر في سبيل ذلك قرارات متنوعة منها. ضمنية. وسلبية. فإذا كان الأمر كذلك فلا بد من تحديد معيار يبين تمييز هذه القرارات بعضها عن البعض. ولدراسة هذا الموضوع. سنقسم هذا المطلب إلى فرعين: نبحث في الأول: تمييز القرار الضمني عن القرار السلبي. وفي الثاني أوجه الاختلاف والتشابه بين القرار الضمني القرار السلبي كما يأتي:

الفرع الأول: تمييز القرار الضمني عن القرار السلبي

تدق التفرقة بين القرار الضمني والقرار السلبي. إلى درجة قد وصف بعض الفقهاء القرار الضمني بالقرار السلبي. وحتى إن بعضاً من أحكام القضاء الإداري. قد خلطت هي الأخرى أيضاً بينهما. لأن كليهما ينشأ من الموقف السلبي للإدارة تجاه الطلبات المقدمة لها. مع أن القضاء والفقهاء مجمعان على أنهما قراران مستقلان بعضهما عن بعض. ولكل واحد منهما خصائصه وشروطه الخاصة. لأجل ذلك فلا بد أن نعرف ماهية القرار السلبي وتعريفه ثم تمييزه عن القرار الضمني من خلال الفقرات التالية وكما يأتي:

أولاً: ماهية القرار السلبي:

نشأ مصطلح (القرار الإداري السلبي) كرد فعل على صمت الإدارة تجاه الطلبات المقدمة إليها. وتجاهلها لتلك الطلبات. بعدم اتخاذ قرارات بشأنها. فيضع الأفراد في حرج بالغ. فمن ناحية يؤدي صمت الإدارة. واتخاذها موقفاً سلبياً تجاه طلبات الأفراد المقدمة إليها إلى إلحاق الضرر بمصالحهم. ومن ناحية أخرى. لا يمكن للأفراد التصدي لهذه المواقف السلبية بمنازعتها أمام القضاء لعدم وجود تعبير صريح عن إرادة الإدارة. وبذلك تحمي جهة الإدارة نفسها من المسؤولية باتخاذها جانب الصمت. وتجاهلها لهذه الطلبات. بمظنة عدم محاسبتها على ذلك.

إن مشكلة سكوت الإدارة وعدم ردها على طلبات الأفراد المقدمة إليها تتعلق بكل مجالات القانون الإداري. فيضفي عليها اعتبارات مهمة سواء من الناحية القانونية أو الأخلاقية.

فمن الناحية القانونية. فهناك دائماً تعارض بين المصلحة العامة ومصلحة الأفراد. ولا شك أن إقامة التوازن بين المصلحتين هو الهدف الذي يسعى المشرع إلى تحقيقه. وهذا فضلاً عن أن مجموع مصالح الأفراد. يشكل في النهاية المصلحة العامة في مجموعها.

١- الموقف في لبنان:

المشرع اللبناني قد اتخذ بالنسبة إلى الطعن على القرارات الإدارية مسلكين. الأول: إذا أصدرت الإدارة قراراً صريحاً بالموافقة أو الرفض على الطلب فلنودي الشأن الطعن على قرار الرفض خلال مدة شهرين. أما إذا اتخذت الإدارة جانب الصمت فعلى ذوي الشأن تقديم

طلب إلى الإدارة - مذكرة ربط النزاع - طالباً فيه الإجابة منها. فتعطيه الإدارة وصلاً باستلام الطلب. فإذا سكتت الإدارة دون الرد منها، خلال مدة شهرين فيعد هذا السكوت قراراً ضمنياً بالرفض. فله الطعن عليه خلال مدة الشهرين الآخرين من فوات الشهرين الأولين^(٢٤). وبذلك لم يجد المشرع اللبناني يقر بوجود القرار السلبي وذلك من خلال اطلاعنا على قرارات عديدة ومتنوعة لمجلس شورى الدولة اللبناني لم نجد ما يشير إلى نظام القرار السلبي في اجتهاداته، بحسب علمنا. وبذلك انتهى المشرع والقضاء اللبنانيان. كل خلاف بين القرار الضمني، والقرار السلبي.

٢- الموقف في العراق:

أما في العراق فقد نظم المشرع العراقي القرار السلبي من خلال البند الرابع من المادة السابعة من قانون مجلس الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل الذي أشرنا إليه سابقاً التي نصت على أنه: (... يعتبر في حكم القرارات والأوامر التي يجوز الطعن فيها رفض أو امتناع الموظف أو الهيئات في دوائر الدولة والقطاع الاشتراكي عن اتخاذ قرار أو أمر كان من الواجب عليها اتخاذه قانوناً).

وهكذا يكون المشرع العراقي قد ساير المشرع وقد أخذ بصورة واحدة من صورتين للقرار السلبي وجعلها مشمولة بدعوى الإلغاء أمام محكمة القضاء الإداري. وهذا يعني أن المحكمة المذكورة لا تختص بالنظر بصحة القرار السلبي المتعلق بالسلطة التقديرية للإدارة. فهل مثل هذا القرار يفلت من الرقابة القضائية؟ الجواب في رأينا لا يكون إيجابياً. لأنه إذا كان القرار المذكور لا يدخل في ولاية محكمة القضاء الإداري، فإنه يدخل قطعاً في ولاية القضاء العادي فلا يصح ترك الإدارة تستعمل سلطتها التقديرية في جميع الأحوال دون قريب. وإن كنا نفضل أن يكون القرار المذكور خاضعاً لولاية محكمة القضاء الإداري فهي أحق به من القضاء العادي. علماً أن محكمة قضاء الموظفين مختص بالنظر في صحة القرار السلبي بصورتيه المشار إليهما بلا ريب^(٢٥).

وهذا ما قضت به المحكمة الاتحادية العليا في العراق في حكم، معترضة على قرار محكمة القضاء الإداري بعدم وجود قرار إداري موضع الطعن. إلا أن المحكمة الاتحادية العليا عدت أن امتناع الدائرة المختصة عن اتخاذ قرار أو أمر يجب عليها اتخاذه يعتبر قراراً إدارياً جديراً بالطعن عليه لدى القضاء حيث قضت قائلة: (وتجد المحكمة الاتحادية العليا أن ما ذهبت إليه المحكمة بهذا الخصوص غير صحيح حيث فات عليها ملاحظة أحكام الفقرة (٣/هـ) من البند (ثانياً) من المادة (٧) من القانون المذكور آنفاً التي تضمنت، ويعتبر في حكم القرارات والأوامر التي يجوز الطعن فيها رفض أو امتناع الموظف أو الهيئات في دوائر الدولة والقطاع الاشتراكي عن اتخاذ قرار أو أمر كان الواجب عليه اتخاذه. وتأسيساً على ما تقدم ولما كان المدعي يدعي أن السيارة العائدة له قد احترقت بالكامل وتلفت وتهمشت جميع أجزائها نتيجة الانفجار الذي حصل في ساحة (الخلائي) وأن دائرة المرور التابعة للمدعي عليه / إضافة لوظيفته امتنعت عن اتخاذ القرار بترقي قديها فتكون أحكام النص المذكور آنفاً منطبقاً والادعاء وعلى المحكمة نظر الدعوى والدخول بأساسها وإجراء التحقيقات اللازمة وسماع أقوال وكيل المدعى عليه وعند عدم

حضوره الاستفسار من مديرية المرور عن سبب عدم ترقين قيد السيارة ومن تصدر حكمها على وفق ما يترأى لها. وحيث إن الحكم المميز خالف ما تقدم بما أخل كم بصحته قرر نقضه وإعادة الدعوى إلى محكمتها لاتباع ما تقدم^(٢٦). ونرى من خلال اجتهاد القضاء الإداري العراقي أنه لا يسمح للإدارة أن تفعل ما تشاء وتأتي بما تشاء وحتى في حالة تمتعها بالسلطة التقديرية، بل أنه يقر بأن هذه السلطة ليست مطلقة، وإنها تخضع لرقابة القضاء الإداري. حيث قضت الهيئة العامة لمجلس الدولة العراقي في حكم بأن: (السلطة التقديرية للإدارة ليست مطلقة وأما تخضع لرقابة القضاء لفحص قراراتها والتأكد من خلوها من التعسف في استعمال هذه السلطة وحيث أن الحكم المميز لم يلتزم بوجهة النظر القانونية هذه بما أخل بصحته لذلك قرر نقضه)^(٢٧).

وبهذا أيضاً قضت محكمة القضاء الإداري بأن: (السلطة التقديرية ليست مطلقة وأن من واجب المحكمة أن تراقب عدم الخراف الإدارة في استعمال السلطة التقديرية أو إساءة استعمالها أو التعسف في استعمالها)^(٢٨).

وهذا ما يؤكد قرار آخر من محكمة قضاء الموظفين المصدق من قبل الهيئة العامة لمجلس الدولة العراقي، الذي ألزم الإدارة بمنح أحد الموظفين الإجازة الدراسية المطلوبة، رغم أن الإجازة تقع ضمن السلطة التقديرية للإدارة. حيث قضى فيه: (وحيث إن رفض منح الإجازة الدراسية للمدعية قد جاء بدون ذكر الأسباب الموجبة عدا شرط أن يكون لموضوع دراسة المدعية علاقة بواجبات وظيفتها واختصاص وزارتها العلمية أو بإعداد رسالتها عنه مع ربط ذلك بالتعهد التي استوجبتة الفقرة (٥) من المادة الخمسون المشار إليها وحيث إن دائرة المدعية قد رفضت منح المدعية الإجازة الدراسية دون أن تلفت لذلك فيكون قد جانب الصواب عليه قرر الحكم بإلزام وزير المهجرين والمهاجرين إضافة لوظيفته بمنح المدعية (أ.ن.س) الإجازة الدراسية اللازمة لإكمال دراستها في كلية القانون جامعة بغداد الدراسات العليا الماجستير القسم القانون العام وحميله الرسم المدفوع...)^(٢٩).

ويجب أن نشير هنا أن المشرع العراقي قد حدد نشوء قرار السلبي من خلال البند الرابع من المادة السابعة سالف الذكر آنفاً بامتناع الإدارة عن اتخاذ قرار أو أمر كان من الواجب عليها القيام بها، أي ضمن سلطتها المقيدة، إلا أن القضاء الإداري العراقي، قد أخذ بالتفسير الواسع لهذه المادة، بما يتفق مع غاية من التشريع والمبادئ العامة للقانون، وعدم ترك الإدارة بدون رقيب تعمل ما تشاء وتترك ما تشاء، حتى لو كانت متمتعة بالسلطة الاستثنائية. وقد أحسن القضاء الإداري باجتهاده هذا رغم حداثة عهده في هذا المجال. والفقهاء العراقي يذهب بهذا الاتجاه أيضاً ويتبين ذلك من خلال تعريفاتهم للقرار السلبي.

الفرع الثاني: أوجه الاختلاف والتشابه ما بين القرار الضمني والقرار السلبي

أولاً: تعريف القرار السلبي:

لا يزال تعريف القرار الإداري السلبي – منذ فترة طويلة – مثار نقاش بين فقهاء القانون الإداري. نظراً لأهمية هذا التعريف، الذي ينتج عنه تمييز القرار الإداري السلبي عن بقية القرارات الأخرى المشابهة معه. وقد أورد الفقهاء العديد من التعريفات للقرار الإداري السلبي.

فيرى البعض أن القرار الإداري السلبي هو: (رفض الإدارة أو امتناعها عن اتخاذ تصرف كان من الواجب عليها أخذه وفقاً للقوانين واللوائح، أو سكوتها عن الرد على التظلم المقدم إليها وذلك كله خلال مدة معينة يحددها القانون). ويتضح لنا من هذا التعريف أن حقيقة القرار الإداري السلبي هو أنه تصرف قانوني تلجأ إليه جهة الإدارة عندما تمتنع عن اتخاذ إجراء كان من الواجب عليها قانوناً أخذه. سواء تمثل ذلك برفضها أو امتناعها عن إصدار قرار كان من الواجب عليها إصداره خلال مدة معينة أو سكوتها عن الرد على التظلم المقدم إليها من أحد الأفراد خلال مدة يحددها القانون^(٣٠).

نرى أن هذا التعريف قد خلط بين القرار السلبي والقرار الضمني المستفاد من سكوت الإدارة. لأن سكوت الإدارة عن الرد عن التظلم يعتبر قراراً ضمنياً بالرفض. وأن القانون يعتبر سكوت الإدارة عن البت في التظلم بمثابة رفض له بعد مضي المدة القانونية المحددة. ولصاحب الشأن اللجوء إلى القضاء الإداري.

فوصف جانب من الفقه بأن القرار السلبي عبارة عن: (امتناع الإدارة عن إصدار القرارات الواجب عليها طبقاً للقانون. أي ألا يكون إصدارها من ملائمتها الإدارية)^(٣١).

وهذه التعاريف تتبنى وجهة نظر القضاء الإداري بشأن نشوء القرار السلبي عن امتناع الإدارة متى كانت ملزمة بالرد على الطلبات. إلا أن الصحيح أنه ينشأ من امتناع الإدارة عن اتخاذ أمر. سواء كان هذا الأمر يقع ضمن سلطتها المقيدة أو الاستثنائية. كما أشرنا.

والقرار السلبي. كما يراه البعض هو: (تعبير عن موقف سلبي للإدارة. فهي لا تعلن عن إرادتها للسير في اتجاه أو آخر بالنسبة إلى موضوع الأمر الواجب عليها اتخاذ موقف بشأنه)^(٣٢).

وهناك من عرف القرار السلبي بأنه: (امتناع الإدارة عن اتخاذ قرار. وهذا القرار أما أن يكون من الواجب على الإدارة أخذه. أي سلطتها بشأنه مقيدة. أو يجوز لها أخذه. بمعنى سلطتها بشأنه سلطة تقديرية)^(٣٣). هذا الاتجاه صحيح ويعبر عن مسار الفقه العراقي. بأن هذا القرار ينشأ من امتناع الإدارة عن القيام بأمر ما. سواء كان ضمن سلطتها التقديرية أو سلطتها المقيدة. كما قدمنا.

وقد عرفه آخرون تعريفاً مغايراً بأن القرار السلبي هو: (تعبير عن موقف سلبي للإدارة. فهي لا ترد على طلب المواطن ولا تعلن عن إرادتها إزاءه)^(٣٤). هذه التعاريف الثلاثة تتفق وطبيعة القرار السلبي الناتج عن امتناع الإدارة بشكل مطلق سواء كان هذا الامتناع وقع ضمن السلطة التقديرية (الاستثنائية) أو المقيدة.

نرى لنا من خلال هذه الدراسة والمعطيات الواردة فيها أن المعيار الدقيق والصحيح الذي بحسب علمنا لم يشتر أحد إليه، والذي يميز بين القرار السلبي والقرار الضمني للإدارة، يتمثل بتحديد المدة القانونية.

لذلك نعرف القرار السلبي بأنه: (امتناع الإدارة عن الرد على طلبات الأفراد أو القيام بما تقع عليها من واجبات تجاه الأفراد إذا لم يحدد المشرع مهلة معينة لها للإجابة أو القيام بتلك الأعمال).

فهذا التعريف يشمل الحالات التي يقدم فيها الأفراد طلباتهم وقد تكون الإدارة متمتعة بالسلطة التقديرية أو المقيدة وكذلك الحالات التي تقع على الإدارة القيام بواجبات معينة إذا لم يحدد لها ميعاداً معيناً.

ثانياً: تمييز القرار الضمني عن القرار السلبي:

التمييز بين القرار السلبي والقرار الضمني تكمن في الصعاب مما يتطلب عنده توشي الدقة حيث يلاحظ في ذلك أن أكثر الفقه إن لم يكن جميعه يخلط بين القرار السلبي والقرار الضمني وكأنها شيء واحد^(٣٥). إلا أنه في الحقيقة توجد فوارق بين القرارين المذكورين تجعل المطابقة بينهما محالاً. وكما يأتي:

الأول: أن القرار الضمني إنما هو قرار افترضه المشرع أما بالرفض أو بالقبول نتيجة لسكون الإدارة عن اتخاذ القرار في الموضوع المعروض عليها خلال الميعاد المحدد في القانون مستندة إلى سلطتها التقديرية، وعدم وجود نص يلزمها بإصدار القرار بينما يعد القرار السلبي قراراً افتراضياً بالرفض دائماً يرتبه المشرع على موقف الإدارة السلبي المتمثل بامتناعها عن اتخاذ إجراء أو رفضها إصدار قرار هي ملزمة قانوناً بإصداره ولا تتمتع في ذلك بأية سلطة تقديرية، فهذا يعني أن الإدارة هنا في قرار هي ملزمة قانوناً بإصداره ولا تتمتع في ذلك بأية سلطة تقديرية، فهذا يعني أن الإدارة هنا في الحالة الثانية قد جانب القانون، الأمر الذي يحيز لأصحاب الشأن الطعن بالتعويض عن الأضرار التي سببتها لهم الإدارة بموقفها السلبي في حين يعد موقفها منسجماً مع مبدأ المشروعية في الحالة الأولى^(٣٦).

إن هذا الرأي غير موفق لأن الإدارة حتى في حالة سكوتها ونشوء قرار ضمني بالرفض، تكون أمام المسؤولية القانونية، وتحمل التعويض لمن أصابه الضرر نتيجة رفض الإدارة لطلبه.

الثاني: الفارق بين الحالتين. القرار الضمني (المفترض) والقرار السلبي، أن القرار المفترض يسبقه تقديم طلب من صاحب الشأن، بأن تتخذ الإدارة قراراً محدداً، إلا أن الإدارة رفضت الاستجابة للطلب وبالتالي سيعتبر كما لو كانت الإدارة قد اتخذته بإرادتها الذاتية، ثم فلن تكون هناك مخالفة من جانب الإدارة بسبب عدم اتخاذها، لأنها بهذا الموقف تكون قد اتخذت قراراً ضمناً، أما في القرار السلبي فهنا ستكون إرادة الإدارة منعدمة، سواء كانت الإرادة الصريحة أو الإرادة الضمنية وكلتاها إرادة حقيقية، أما الإرادة المفترضة فهي إرادة غير حقيقية، ولكن المشرع يعتد بها في الحالات التي نص فيها على تفسير امتناع الإدارة عن اتخاذ القرار الإداري، فإذا سألنا أنفسنا عما إذا كان موقف الإدارة السلبي

مخالفاً للقانون أم لا، فمن الطبيعي أنه لا يمكن وصفه بذلك إلا إذا كان القانون قد أوجب على الإدارة اتخاذه، وعليه فقد حرص المشرع على النص صراحة على أن الموقف السلبي لن يكون مخالفاً للقانون إلا إذا كان من الواجب على الإدارة اتخاذه وفقاً للقوانين واللوائح، وبذلك فإن وصف القرار بأنه سلبي سيؤدي حتماً إلى عدم مشروعيته خلافاً لوصفه بأنه قرار ضمني^(٣٧).

نلاحظ على هذا الرأي أن السلطة التقديرية الممنوحة للإدارة ليست سلطة مطلقة أو اعتبارية، وإنما تخضع هذه السلطة لرقابة القضاء الإداري، متى تبين له خراف الإدارة بسلطتها، حيث أنها لا تعني الحرية المطلقة للإدارة، بل أنها مخيرة بين اتخاذ أحد موقفين أكثر، أيهما كان لخدمة المصلحة العامة، بالإضافة إلى أن تقديم الطلب لا يتعلق بالقرار الضمني وحده، بل يمكن للأفراد تقديم الطلبات للإدارة في أمور لم يحد المشرع ولا القضاء مدة معينة للإدارة للبت فيها.

الثالث: وإن كان كلا القرارين يستندان على الموقف السلبي للإدارة، نرى الفارق الرئيسي والمعياري الدقيق لتمييز القرار السلبي والقرار الضمني، كما أشرنا سابقاً يكمن في أن القرار الضمني ينشأ من مضي المهلة المحددة التي عينها المشرع للإدارة، بينما القرار السلبي ينشأ من صمت الإدارة عن الإجابة عن طلب معين لم يحدد المشرع مهلة معينة للإجابة عليه، بمعنى آخر لا يمكن القول بنشوء القرار الضمني ما لم يحد المشرع ميلاً معيناً للإدارة للرد على الطلبات المقدمة لها، فإذا سكنت خلال هذه المهلة فينشأ على أثره القرار الضمني سواء كان بالرفض أو القبول.

المبحث الثاني: الرقابة القضائية على مشروعية القرار الإداري الضمني
يعرف الفقه القانوني الرقابة القضائية بتعريفات مختلفة في اللفظ والتعبير، إلا أنها متفقة في الدلالة والمعنى، فيعرفها البعض بأنها: (الرقابة التي تتولاها المحاكم على أعمال الإدارة)^(٣٨) ويعرفها البعض بأنها (إسناد سلطة الرقابة على أعمال الإدارة إلى القضاء)^(٣٩).

وترمي الرقابة القضائية إلى تحقيق هدفين، يتمثل الأول في حماية حقوق الأفراد وحررياتهم، ويتم ذلك عن طريق الطعن بالقرارات الإدارية إذا مست حقاً أو حرية للأفراد بالغائها، أو تعويض الأفراد عما أصابه من جراء ذلك وأما الثاني فيبدو في تقويم الإدارة وإجبارها على احترام القانون والخضوع لسلطاته ويكون ذلك عن طريق إلغاء القرارات التي تصدرها وتتضمن مخالفة القانون^(٤٠).

وترتيباً على ما سبق، فإن القرارات الضمنية تخضع للرقابة القضائية بالإلغاء شأنها شأن سائر القرارات الإدارية، إذ لو كان الطعن محصوراً على القرارات الإيجابية الصريحة لوجدت الإدارة دائماً وسيلة طبيعية في انتهاك المشروعية، وذلك، بأن تسكت الإدارة عن الرد على أصحاب الشأن مهما قدموا من طلبات أو تظلمات.

وتنطبق على الطعون بالإبطال في القرارات الضمنية شروط رفع دعوى الإلغاء (الإبطال) ذاتها التي تنطبق على غيرها من القرارات، فيجب أن تستوفي دعوى الإلغاء شروطها

الشكلية كافة سواء ما تعلق منها بالقرار محل الطعن أم يرفع الدعوى (الطاعن) أم بالإجراءات.

وإن العيب الأول والثاني يتعلقان بالرقابة الخارجية للقرار الإداري لأنهما يتعلقان بالمشروعية الخارجية للقرار. أي بالمظهر الخارجي للقرار الإداري. والعيوب الثلاثة الأخرى أي عيب مخالفة القانون والاختراف بالسلطة وأخيراً السبب تتعلق بالمشروعية الداخلية للقرار الإداري. ولدراسة الرقابة القضائية على القرارات الضمنية للإدارة سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين. ندرس في الأول: الرقابة القضائية على المشروعية الخارجية. وفي المطلب الثاني: الرقابة القضائية على المشروعية الداخلية.

المطلب الأول: الرقابة القضائية على المشروعية الخارجية

قد يبدو أن هناك تناقضاً ظاهرياً بين القرارات الضمنية والمشروعية الخارجية. التي تتمثل بالاختصاص والأشكال والإجراءات. إذ ليس هناك قرار إداري مادي يمكن نسبته إلى جهة إدارية معينة أصدرته وفقاً لقواعد إجرائية محددة. ووضعت في الشكل القانوني. بل إن الأمر برمته يقوم على مجاز^(٤١). لذا سوف نوضح بالقدر المناسب مدى هذه الرقابة فيما يتعلق بالقرارات الضمنية وذلك خلال فرعين ندرس في الأول عيب عدم الاختصاص وفي الثاني عيب الشكل والإجراءات. كما يأتي:

الفرع الأول: عيب عدم الاختصاص

يعد عيب عدم الاختصاص أحد عيوب المشروعية الخارجية. لأنه خارج عن موضوع القرار الصادر من الجهة الإدارية. لكنه من أهم العيوب التي تصيب القرارات الإدارية وأظهرها. ولعل ذلك راجع إلى شدة وضوح هذا العيب^(٤٢).

وفي نطاق القرارات الإدارية يشترط لمشروعيتها أن تصدر من يملك الاختصاص بإصدارها. فإذا صدر القرار من غير المختص بذلك. يعتبر مشوباً بعيب عدم الاختصاص. وسنشير إلى ما لا ينطبق من قواعد الاختصاص على القرارات الضمنية في حينه وما يختلف عنها. الاختصاص في مجال القرارات الإدارية هو: ولاية إصدارها. فإن عيب عدم الاختصاص يقع حينما يغتصب من لا ولاية له سلطة إصدار القرار من صاحب الولاية متجاوزاً حدودها الزمانية أو المكانية أو الموضوعية.

يعتبر عيب عدم الاختصاص من العيوب الجوهرية التي تصيب القرار الإداري. وأن قواعد القانونية المنظمة لاختصاص الهيئات المختلفة في السلطة الإدارية - كقاعدة عامة - تتعلق بالنظام العام. وعيب عدم الاختصاص يتعلق هو الآخر بالنظام العام. لعله السبب الوحيد من أسباب الإبطال الذي يعد كذلك^(٤٣).

وهذا ما أعلنه مجلس شورى الدولة اللبناني. في قرار له أن: (موضوع مصدر القرار الإداري يتعلق بالانتظام العام وعلى القاضي إثارتة عفواً)^(٤٤).

وبترتب على تعلق عيب عدم الاختصاص بالنظام العام عدة نتائج هامة نوضحها فيما يأتي:

١- يجب على القاضي الإداري أن يتصدى لعدم الاختصاص من تلقاء نفسه. وبخاصة عند عدم تأسيس طلب إلغاء القرار الإداري المطعون فيه على هذا العيب. كما أنه يجوز الدفع

بعدم الاختصاص في أي مرحلة من مراحل دعوى الإلغاء، ولا يسقط الدفع بعدم إبدائه في مراحل معينة^(٤٥).

٢- لا يجوز للإدارة أن تتفق مع الأفراد مع تعديل قواعد الاختصاص المقررة في نصوص القوانين أو في عقد من العقود المبرمة بينها وبينهم، لأن قواعد الاختصاص من النظام العام وليست مقررة لصالح الإدارة فتتنازل عنها كلما شاءت، ولأن القاعدة العامة تقرر أنه لا يجوز الاتفاق على أمر يخالف النظام العام. كما لا يجوز للإدارة أن تتنازل عن اختصاصها المقرر لها قانوناً أو أن تفوض فيه إلا إذا جاز لها المشرع ذلك^(٤٦).

٣- كما أن حالة الاستعجال، لا تبيح للإدارة أن تخالف قواعد الاختصاص إلا في حالة واحدة تتمثل في حدوث الظروف الاستثنائية عند توافر شروطها القانونية^(٤٧). وهذا ما أكد عليه مجلس شورى الدولة اللبناني، في قرار معلناً بأن: (الفقه والاجتهاد يسلمان بأن عيب عدم الاختصاص يكون مغطى بسبب حالة العجلة أو بسبب نظرية الموظف الواقعي أو الحكومة الواقعية وهي نظرية ترتبط بالظروف الاستثنائية التي تشكل الحرب إحدى حالاتها النموذجية، ومن شأنها أن تحول سلطة غير مختصة أن تقرر محل السلطة المختصة أو أن تستمر سلطة منتهية ولايتها في ممارسة مهامها كما من شأنها أن تضفي صفة الشرعية على قرارات صادرة عن أشخاص غريبين عن السلطة الإدارية المختصة والعاجزة عن القيام بمهامها)^(٤٨).

ويرجع سبب الحكم بانعدام القرار الإداري في هذه الحالة إلى صدوره م شخص يدخل نفسه في الإدارة بدون سند ولا صفة، ويترتب على اعتبار القرار الإداري منعدياً في هذه الحالة عدة نتائج هامة تتمثل في تجريد القرار من كل أثر باعتباره عملاً مادياً وليس تصرفاً قانونياً. كما أن القرارات المنعقدة تمثل استثناء على أثار انقضاء ميعاد الطعن بالإلغاء، إذ أن الطعن فيها لا يتقيد بشرط الميعاد بحيث يمكن سحبها أو إلغاؤها بعد انتهاء ميعاد الستين يوماً أو الشهرين المحددة للطعن بالإلغاء كما رأينا من قبل^(٤٩).

ويعد القرار الإداري مشوباً بعيب عدم الاختصاص البسيط، إذ خالف قواعد الاختصاص، ويحدث ذلك عندما تقع مخالفات على الاختصاصات في داخل هيئات وإدارات السلطة التنفيذية دون أن تتجاوز هذه المخالفات غيرها من السلطات الأخرى، كالسلطة التشريعية أو القضائية، إذ أنه في هذه الحالة الأخيرة كما بينا سابقاً يسمى عيب عدم الاختصاص الجسيم^(٥٠).

إلا أن اجتهاد القضاء الإداري العراقي يذهب إلى عكس اجتهاد القضاء الإداري المقارن، حيث الأخير، لا يعتبر القرارات الصادرة نتيجة عيب اختصاص البسيط معدومة من الناحية القانونية بخلاف الأول، الذي أكد في قرارات عديدة، بأن هذا العيب ينزل بالقرار المطعون فيه إلى منزلة القرارات المنعقدة التي يجوز الطعن عليها في أي وقت. هذا ما جاء في قرار للهيئة العامة لمجلس الدولة العراقي التي أعلنت: (أن إحالة الموظف المعين بقرار من مجلس الوزراء إلى التقاعد هي من صلاحية مجلس الوزراء ولا يملك الوزير المختص هذه الصلاحية، وحيث إن قرار إحالة المدعي (المدير العام) إلى التقاعد قد صدر من شخص لا

يملك هذه الصلاحية لذلك يعد هذا القرار معدوماً من الناحية القانونية ومن ثم فلا تسري بصده المدد القانونية ويجوز الطعن عليه في أي وقت^(٥١).

وينقسم عيب عدم الاختصاص البسيط إلى عيب عدم الاختصاص الموضوعي والمكاني والزمني.

والواقع أن هذه الصورة من صور عدم الاختصاص نادرة الحدوث في الحياة العملية لأن كل عضو من أعضاء السلطة الإدارية يعرف جيداً النطاق الإقليمي لوظيفته ولا يعمد إلى تجاوزه. مع ذلك فإن هذه الصورة ليست مستحيلة الوقوع وخاصة عندما يتقارب النطاق الإقليمي إلى حد كبير. قد توجد المسألة في النطاق الإقليمي لأكثر من عضو في الإدارة: كأن يتعلق الأمر مثلاً بفض مظاهرة أو اجتماع على حدود محافظتين، فمن الذي يصدر الأمر بفض الاجتماع؟ لا شك أنه لا بد من صدور قرارين: قرار خاص من مدير الأمن في كل محافظة على حدة. وذلك، لأن المسألة إنما توجد بقدر متساو في النطاق الإقليمي لكل منهما^(٥٢).

لم نجد في قرارات مجلس الدولة العراقي ما يشير إلى عدم الاختصاص المكاني إلا أن محكمة التمييز في العراق. قبل تشكيل مجلس الدولة العراقي حيث كانت تفصل في المنازعات الإدارية. قضت بتأييد حكم محكمة بداءة الموصل يتضمن منع معارضة رئيس بلدية لأصحاب الجاموس حيث أصدر قراراً إدارياً بترحيل أصحاب الجاموس من مرعاهم. فطعن أحدهم بأنه يسكن خارج حدود البلدية فأصدرت محكمة بداءة الموصل حكماً بمنع معارضة المدعى عليه رئيس بلدية الموصل للمدعى على قرار رئيس البلدية وعند نظر محكمة التمييز هذا الحكم قررت بأنه: (أن صلاحيات التي يمارسها البلدية للقيام بواجباتها بموجب أحكام قانون إدارة البلديات مقصورة على الأماكن الموجودة ضمن حدود البلدية ولا تتعدى على ما هي واقعة خارج حدود المذكورة فيصبح الحكم المميز موافقاً للقانون فقرر تصديقه)^(٥٣).

أما عيب عدم الاختصاص الزمني: فالمقصود به، أن يكون العمل الإداري معيماً بعدم الصلاحية الزمنية إذا اتخذ موظف لم يكن له بعد الحق باتخاذ. أو إذا كان فقد هذا الحق. أو كان الموظف المعين لم يستلم بعد وظيفته لكي يحق له إصدار هذا العمل^(٥٤). وعلى هذا قضى مجلس شورى الدولة اللبناني، بأن: (عدم الاختصاص الزمني يتحدد بتاريخ اتخاذ القرار الإداري من المرجع المختص فيما إذا كانت الصفة القانونية لاتخاذ في ذلك التاريخ)^(٥٥).

وهناك من يقول: فإن مجلس شورى الدولة اللبناني. اتخذ مسلكاً مغايراً منتقداً من الفقه بشأن التعيين المسبق. إذ اعتبر هذا القرار منعماً^(٥٦).

ويحدث عيب عدم الاختصاص الزمني. في حالتين: أما أن يصدر القرار قبل أن يتقلد الموظف مهام منصبه، أو بعد تركه الوظيفة أو بعد المدة الزمنية التي حددها القانون لإصدار القرار الإداري.

الفرع الثاني: عيب الشكل والإجراءات

لا يكفي أن تلتزم الإدارة حدود اختصاصها كي يصبح القرار الإداري سليماً، بل يجب أن يصدر هذا القرار وفقاً للإجراءات التي حددها المشرع. وفي الشكل المرسوم له، وعلى هذا الأساس يمكن تعريف عيب الشكل بأنه: عدم احترام القواعد الإجرائية أو الشكلية المحددة لإصدار القرارات الإدارية في القوانين واللوائح. سواء كان ذلك بإهمال تلك القواعد كلية أو بمخالفتها جزئياً^(٥٧).

والحكمة من تقرير المشرع لقواعد الشكل والإجراءات التي تحكم القرارات الإدارية تتمثل في تحقيق مصلحتين: إحداهما مصلحة عامة، لأن تلك القواعد تهدف إلى الصالح العام من خلال تجنب الإدارة التسرع والارتجال في إصدار قراراتها مما يحملها على التروي والتدبر وبحث مختلف وجهات النظر. وهذا يؤدي إلى حسن إصدار جهة الإدارة القرارات الإدارية وبالتالي يظهر أثره على حسن سير المرافق العامة. والأخرى مصلحة خاصة، إذ أن احترام الإدارة لقواعد الشكل والإجراءات يحقق مصالح الأفراد بتوفير ضمانات كبيرة لهم مقابل ما تتمتع به الإدارة من امتيازات السلطة العامة المتعددة مثل التنفيذ الجبري للقرارات. والسلطة التقديرية، وبذلك، تصان حقوقهم وتحترم حرياتهم^(٥٨).

قد يلزم المشرع الإدارة بأن تتخذ شكلاً معيناً عند إصدارها للقرار، بحيث يكون البطلان جزاء إغفال هذا الشكل. وفي أحيان أخرى قد يلتزم المشرع الصمت إزاء الشكل الذي تتخذه الإدارة لإصدار قرارها، ففي هذه الحالة يفرق الفقه والقضاء بين الشكل الجوهرية الذي يؤدي إغفاله من قبل الإدارة إلى بطلان القرار الإداري، بعكس الشكل الثانوي الذي يعيب القرار ولا يؤدي إلى بطلانه.

ويرى جانب من الفقه إلى عدم جواز تصحيح الأشكال والإجراءات بعد صدور القرار، لأن هذه الإجراءات والأشكال وضعت في الأصل كضمانة هامة للأفراد وللمصلحة العامة، ولكي تتروى الإدارة وهي بسبيل اتخاذ قراراتها.

والمفروض أن هذه الأشكال تتم بصورة كاملة قبل اتخاذ القرار، ويكفي ما هو مستقر عليه مراعاة لجانب الإدارة - من التفرقة بين الأشكال الجوهرية التي يجب أن تحترم، والأشكال الثانوية التي لا تؤثر إغفالها في مشروعية القرار.

وذهب جانب آخر من الفقه الإداري على عكس الرأي السابق، إلى القول بإمكان تصحيح عيب الشكل والإجراءات بعد إصدار القرار الإداري المعيب فيهما تلافياً لإبطاله، وحثهم في ذلك أنه يبقى للإدارة الحق في تعديل قرارها بعد إصداره، وقد تستعمل هذا الحق نتيجة للإتمام اللاحق للإجراءات التي كانت قد أغفلتها أو أسقطتها، وأن من الأولى إجازة الأمام اللاحق للإجراءات الشكلية التي تعمل على تصحيح القرار وإزالة عدم مشروعيته، منعاً لتقرير الإبطال.

نرى أن موقف مجلس شورى الدولة اللبناني، وبغسب القرارات التي اطلعنا عليها يذهب إلى التساهل وعدم التشديد في حالة مخالفة الإدارة لبعض الشكليات والإجراءات شريطة عدم تأثيرها في مضمون القرار، أما إذا كانت المخالفة جوهرية وأثرت في

مضمونه، فإنه يقوم بإبطاله وفي الوقت نفسه لا يمتنع من صدور قرار آخر من جديد بعد صلاح العلة الشكلية التي أدت بالقرار الأول إلى الإبطال.

أما اتجاه القضاء الإداري العراقي فقد ذهب إلى أنه لا يجوز بأي شكل من الأشكال إصلاح عيب الشكل. اعتبر الإجراءات والأشكال من النظام العام بعكس الاتجاه المقارن للقضاء الإداري وبهذا قضت الهيئة العامة لمجلس الدولة العراقي بأن: (حيث أن الشكلية من النظام العام، وأن عدم مراعاة عدد أعضاء اللجنة زيادة ونقصاً بعد انتهاكاً للشكلية التي أوجبها القانون ويترتب عليه بطلان القرارات التي تصدرها اللجنة)^(٥٩).

ومن جهة أخرى استحالة إتمام الشكليات: يتجه قضاء الإدارة المقارن، إلى إمكانية التجاوز عن الأشكال والإجراءات التي استحالة إتمامها من الناحية المادية، وبذلك، تتم تغطية عيب الشكل، والمقصود بالاستحالة المادية، تلك الاستحالة الحقيقية التي يستطيل أمدها لدرجة يتعذر معها إتمام الشكل الواجب قانوناً. أي أن عيب الشكل لا يمكن تغطيته لمجرد وجود استحالة مؤقتة في إتمام الشكل المطلوب، لأن الاستحالة العابرة لا يعتد بها ولا تبرر إغفال الإدارة للأشكال التي استلزمها.

المطلب الثاني: الرقابة القضائية على المشروعية الداخلية

تستلزم المشروعية الداخلية (المادية) للقرار الإداري أن يقوم على حالة واقعية أو قانونية صحيحة أي على سبب صحيح، وأن يوافق محله القانوني، وأخيراً أن تكون غايته تحقيق المصلحة العامة أو الهدف الذي حدده القانون.

وعلى ذلك يتصل عيب السبب بالخطأ في الوقائع أو في تكييفها قانوناً، ويتصل عيب مخالفة القانون بمحل القرار، أما عيب الخراف السلطة فهو الذي يتعلق بالغاية. وهذه كلها هي أوجه عدم المشروعية الداخلية (المادية) للقرار الإداري^(٦٠).

لا تختلف رقابة القضاء لمشروعية القرارات الضمنية عن رقابته لمشروعية القرارات الصريحة، فالجهة المختصة تلتزم بمراعاة القانون لإصدار القرار الضمني، ويحكم القاضي الإداري بإلغاء (إبطال) القرار الإداري - صريحاً كان أم ضمناً - إذا خالفت الجهة الإدارية القانون مخالفة مباشرة أو غير مباشرة.

الفرع الأول: عيب مخالفة القانون

يشتمل هذا العيب في حقيقة الأمر على جميع العيوب التي تصيب القرارات الإدارية وتجعلها باطلة، لأن مخالفة الاختصاص المحدد بالقانون، أو الخروج على الشكليات المقررة، أو إساءة استخدام السلطة والخراف بها عن هدفها، تعتبر في جميع الأحوال مخالفة للقانون.

والإدارة عندما تصدر قراراتها، يفترض أن تكون هذه القرارات سليمة وليست فيها مخالفة للقواعد القانونية، ويحدث أثاراً في المراكز القانونية للأفراد، الذي هو محل القرار الإداري، ولكي يكون هذا القرار مشروعاً، فيجب أن يكون مطابقاً للقانون، وأن تتوفر في محله شروطاً معينة.

يقصد بمحل القرار الإداري موضوع القرار المتمثل في الأثر القانوني المباشر المترتب عليه. سواء اتخذ هذا الأثر صيغة إنشاء أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني عام أو مركز قانوني فردي^(١١).

وقد نص المشرع اللبناني في المادة ١٠٨ من نظام مجلس شوري الدولة اللبناني، الصادر، بمرسوم رقم ١٠٤٣٤، في ١٤ حزيران ١٩٧٥ المشار إليه سابقاً على العيوب التي يجب على المجلس إبطال القرارات الإدارية ومن ضمن هذه العيوب عيب مخالفة القانون. بقوله على: (مجلس شوري الدولة أن يبطل الأعمال الإدارية المشوبة بعيب من العيوب المذكورة ادناه: ٣- إذا اتخذت خلافاً للقانون أو الأنظمة أو خلافاً للقضية المحكمة).

الحال نفسه بالنسبة إلى المشرع العراقي. الذي نص في المادة السابعة البند الثالث من قانون مجلس الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل. بأنه: (يعد من أسباب الطعن في الأوامر والقرارات بوجه خاص ما يأتي: ١- (أن يتضمن الأمر أو القرار خرقاً أو مخالفة للقانون أو الأنظمة أو التعليمات أو الأنظمة الداخلية).

وحتى يكون القرار الإداري سليماً وصحيحاً في محله ويحدث الأثر القانوني المنشود. يجب توافر شرطين أساسيين وهما أن يكون محل القرار الإداري جائزاً قانوناً (مشروعاً). وأن يكون المحل ممكناً: فإن لم يكن كذلك فيكون القرار مشوباً بعيب مخالفة القانون. أو عيب في المحل. وكما يأتي: الشرط الأول: أن يكون محل القرار الإداري جائزاً قانوناً (مشروعاً). الشرط الثاني: أن يكون محل القرار الإداري ممكناً: المقصود بهذا الشرط أن يكون محل القرار الإداري ممكناً من الناحية القانونية أو من الناحية الواقعية. فإذا استحال هذا المحل قانوناً أو واقعاً. فإن القرار الإداري يصبح قراراً منعدماً. فقد يكون محل القرار الإداري مستحيلاً من الناحية الواقعية. كما في حالة اصدار قرار إداري المستحيل تنفيذه فإن محل القرار نفسه يكون من المستحيل تحقيقه.

يمكن أن يحصل مخالفة الإدارة للشرعية أو القواعد القانونية المقررة، بصورة إيجابية. أي عندما تقدم الإدارة على إصدار عمل معين. أو بصورة سلبية. أي عندما تمتنع الإدارة عن القيام بعمل معين. أو خطأ في تفسير القانون أو خطأ في تطبيقه^(١٢).

الفرع الثاني: عيب السبب والاعتراف بالسلطة

إن عيب السبب في القرار الضمني لا يختلف عما هو عليه في القرارات الإدارية الأخرى. فهو من العيوب التي تصيب القرار الإداري. ويجري عليه القاضي الإداري رقابته عليه. فإذا وجد أن الإدارة أصدرت قراراً مشوباً بعيب السبب قضى بإبطاله. فيجب أن يقوم القرار الإداري على حالة واقعية وقانونية صحيحة تحمل الإدارة على التدخل وتدفعها إلى إصدار القرار. ولم يلعب عنصر السبب دوره الذي هو عليه الآن في أحكام القضاء الإداري في كل من لبنان والعراق.

واختلف الفقه حول تحديد مكان عيب السبب بين باقي أوجه الإبطال واتجه في ذلك اتجاهات مختلفة يتعين التعرض لها حتى يمكن في ضوء تحليل هذه الخلافات الفقهية تحديد المكان الصحيح الذي يجب أن يتخذ هذا العيب بين باقي العيوب الأخرى.

وباستجماع مختلف الاتجاهات الفقهية في هذا الخصوص، يمكن أن نردها إلى ثلاثة مذاهب مختلفة: الاتجاه الأول هو الاتجاه الذي أنكر فكرة السبب. والاتجاه الثاني: الاتجاه الذي قرر فكرة السبب على وجه مخالفة القانون. أما الاتجاه الثالث: الاتجاه الذي قرر عيب السبب كوجه مستقل قائم بذاته.

ويشترط لصحة وسلامة القرار الإداري أن يتوفر في السبب شرطان أساسيان، بحيث يجب أن يكون السبب محدداً في وقائع ظاهرة وواضحة، فلا يكفي السبب العام والمبهم، وبصفة عامة يتطلب أن يكون السبب موجوداً وقائماً ومشروعاً كما يأتي: أن يكون السبب موجوداً وقائماً، وأن يكون السبب مشروعاً.

وإن رقابة قاضي الإبطال على سبب القرار الإداري، قد لحقتها تطورات عديدة، ففي بداية الأمر كان القضاء الإداري يمتنع عن رقابة الوقائع المكونة للسبب من الناحية المادية، أي من ناحية تحققها من عدمه، وذلك، على اعتبار أن القضاء الإداري هو قضاء المشروعية والتحقق من تطبيق الإدارة لقواعد القانون. ولا يدخل في طبيعته عمله بالتالي الرقابة المادية لسبب القرار. ولكن سرعان ما تبين أن رقابة المشروعية بالذات فيما يتعلق بركن السبب، لا يمكن أن تكون فعالة وجدية دون رقابة حدوث الوقائع التي استندت إليها الإدارة، وذلك، من الناحية المادية والواقعية، وكذلك رقابة الوصف أو التكييف القانوني للوقائع أي رقابة وصف الإدارة لهذه الوقائع ومدى تطابقه مع القانون، وقد اعتنق مجلس شوري الدولة اللبناني، ومجلس الدولة العراقي هذه الرقابة بشقيها، ولم يقف الأمر عند ذلك الحد، بل وصل القضاء الإداري في هذه البلدان إلى بسط رقابته على ملاءمة إصدار القرار الإداري ذاتها^(١٣).

ففي لبنان أقر مجلس شوري الدولة اللبناني الحق لنفسه بمراقبة الوصف القانوني للوقائع وتكييفها، وبسط رقابته عليها وهناك أحكام كثيرة تؤيد ذلك منذ سنوات عديدة، وهو مستمر في هذا الاتجاه. من قراراته القديمة نذكر قراره بتاريخ ١٩٥٨ ببسط مراقبته على الوصف القانوني لتغيب الموظف، معلناً أنه يجب أن يكون التغيب المقصود بالقانون أن يكون متواصلاً وليس متقطعاً وذلك، بقوله: (فإذا كان التغيب المنسوب للمدعي متقطعاً ولم يحصل مرة واحدة بصورة متواصلة مدة خمسة عشرة يوماً، يكون المرسوم المطعون فيه مستوجباً للإبطال)^(١٤).

أما العراق بسطت محكمة القضاء الإداري رقابتها على صحة التكييف القانوني للقرار الضمني من امتناع الإدارة في منح رخصة البناء وأعلنت المحكمة بأن الإدارة قد أخطأت في صحة التكييف القانوني قائلة: (... امتناع أمانة بغداد عن منح المدعي إجازة البناء بعد استيفائها الرسوم المقررة وموافقة جميع الجهات المعنية، وتعليق ذلك على تسديده للغرامات المقررة عليه، مخالفة صريحة لأحكام القانون وخرج على الطريق الذي رسمه لها في استحقاق ديونها وحقوقها.. وأنه ليس في طلب المدعي منحه إجازة البناء ما يخالف القانون أو استعمالات المنطقة وفقاً للتصميم الأساسي لها، الأمر الذي يجعلها متعسفة في قرارها بالامتناع عن إصدار الإجازة.. حيث وجدت المحكمة بعد التدقيق أن القرار المطعون فيه مخالف للقانون ومستند إلى خطأ في تطبيق القانون وفيه

إساءة وتعسف في استعمال السلطة، لذا قر بالطب إلغاء القرار... والزام المدعي عليه بإصدار الإجازة المطلوبة^(١٥). وعلى هذا قضت المحكمة الإدارية العليا في العراق في حكم حديث لها بسطت فيه رقابتها على التكييف القانوني للقرار الصادر بعزل أحد الموظفين وصدقت القرار محكمة قضاء الموظفين بتخفيض هذه العقوبة إلى عقوبة تنزيل الدرجة بقولها: (حيث إن الثابت بالحكم بأن محكمة قضاء الموظفين قد وجدت بأن الأدلة كافية لإثبات وجود مخالفات إدارية في تعامل المدعي حيث يلتقي بالمتهمين خارج أوقات الدوام الرسمي، إضافة إلى تأخره غير المبرر في إجازة الدعاوى المودعة لديه، مما يجعل فعله يشكل مخالفة تستأهل عقوبة تنزيل الدرجة فخفضت المحكمة العقوبة المعترض عليها إلى عقوبة تنزيل الدرجة... وبذلك يكون الحكم الصادر من مجلس الانضباط العام صحيحاً، قررت المحكمة الإدارية العليا تصديقه)^(١٦).

ولهذا نجد أن الغاية من إصدار القرار الإداري، سواء كان صريحاً أم ضمنياً، هي ضرورة لتحقيق الصالح العام، والهدف الذي خصصه المشرع من هذا السلوك.

الخاتمة

بعد أن فرغنا من البحث بعونه سبحانه وتعالى، ومن خلالها لقد توصلنا إلى استنتاجات والتوصيات، التالية:

أولاً: الاستنتاجات:

١- القرار الضمني هو قرار إداري، شأنه شأن القرار الصريح والذي تفصح فيه الإدارة عن إرادتها الملزمة، وينطبق عليه جميع شروط القرار الصريح، ويجب أن يتوفر فيه جميع عناصره، إلا ما لا يتفق مع طبيعة القرار الضمني، كالنشر، أو التبليغ، بالنسبة إلى القرار الضمني بالرفض.

٢- السكوت هو الأساس القانوني للقرار الضمني، وإجراء ضروري، لتكوينه، الذي تتخذه الإدارة تجاه الطلبات المقدمة لها خلال فترة زمنية محددة، فبمضيها يولد قرار إداري مستجمعاً لكل أوصافه، إذن، القرار الضمني وليد لموت سكوت الإدارة.

٣- النظام القانوني للقرارات الضمنية، الذي أوجده المشرع والقضاء الإداري، هو لحماية مصالح الأفراد من تعنت الإدارة والتعسف في استعمال سلطتها والاحتراف بها، فلا بد إذن لتكوين القرار الضمني، من اتخاذ إجراءات محددة، وهي تقديم الطلب، ومضي المدة القانونية، واتخاذ الإدارة جانب الصمت، وأخيراً وجود نص يرتب أثراً قانونية، وهذه المدة لقيام القرار الضمني، هي مطلقة وصارمة، ولا تخضع لقاعدة قطع الميعاد أو وقفه، مهما كانت الظروف، حيث بانتهائها ينشأ القرار الضمني سواء بالرفض أو القبول.

٤- هناك حالات حدد المشرع في لبنان والعراق مدة محددة للإدارة للبت في أمر معين، وخاصة في حالة رقابة الوصاية، دون بيان ما يؤول إليه الطلب، وعدم اتخاذ الإدارة موقفاً معيناً منه لا بالرفض صراحة أو القبول، لذلك على القاضي الإداري سد هذه الثغرة التشريعية بالنسبة إلى قيام القرار الضمني حماية للصالح العام.

٥- الرقابة القضائية خير رقابة على أعمال الإدارة. وهي رقابة فعالة تمارسها جهة محايدة وأشخاص مهنيين وأثبت التاريخ جدواها. وأصبح القضاء الإداري، ملاذاً آمناً للأفراد من تعسف الإدارة وتقاعسها والاحتراف بسلطتها. نتيجة السكوت الذي كانت تتخذه بشأن طلبات الأفراد وبالتالي الحاق الضرر بمصالحهم. وذلك، عن طريق دعوى الإبطال، ودعوى التعويض.

ثانياً: التوصيات:

- ١- نطلب من القضاء العراقي، أن يعدلاً عن اجتهادهما القاضي بأن توجيه الطلب إلى جهة غير مختصة لا يترتب عليه الأثر القانوني، وبالتالي تحميل الأفراد خطأ الإدارة.
- ٢- نطلب من المشرع العراقي أن يحدد في التشريع، ما نص عليه المشرع اللبناني تقديم المتضرر مذكرة ربط النزاع في حالة اتخاذ الإدارة جانب الصمت، حفاظاً على حقوق الأفراد، وتسهيلاً لالتجاء الأفراد إلى القضاء، وتخفيفاً عن القضاء من البحث عن دليل رفض الإدارة، وعدم نشوء القرارات السلبية التي يصعب اثباتها أمام القضاء.
- ٣- ينتظر من المشرع اللبناني والعراقي، توحيد أحكام التي تحدد المدة التي ينشأ منها القرار الضمني بالرفض، ونتمنى من المشرع اللبناني والعراقي، النص في القوانين، بشأن، الطلبات التي حدد لها المشرع مدة محددة للإدارة للبت فيها، دون بيان مصير الطلب بعد مرور هذه المدة، واتخاذ الإدارة السكوت حيالها، وهذا السكوت يعتبر رفضاً أم قبولاً.

الهوامش

١. خالد الزبيدي، القرار الإداري الضمني في الفقه والقضاء الإداري، دراسة مقارنة في ضوء قضاء محكمة العدل العليا في الأردن، المنشور في مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، العدد الأول، ٢٠٠٨، جلد ٣٥، ص ١٨٢.
٢. د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، الطبعة الخامسة، ١٩٨٤، ص ٢٠٤.
٣. د. رفعت عبيد سيد، القرارات الناشئة عن سكوت الإدارة في فرنسا ومصر، طبقاً لأحكام القضاء، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦، ص ١٦.
٤. قرار مجلس شوري الدولة اللبناني، رقم ١٦٨ تاريخ ١٩٩٥/١٢/١٨ مجلة القضاء الإداري في لبنان العدد العاشر، ١٩٩٧، ص ٢٤٢.
٥. قرار مجلس شوري الدولة اللبناني رقم ٣٩١ تاريخ ١٩٨٢/١١/٢٤ رقم الدعوى ١٩٧٣/٥٣١٨ قرارات مجلس شوري الدولة اللبناني، الجزء الرابع، ١٩٨٠-١٩٨٣، ص ١٥٤١. وكذلك قراره رقم ٢٩٧ تاريخ ١٩٨٢/٥/٢٥ رقم الدعوى ٤٩٣٤، نفس المصدر، ص ١٤٢٨.
٦. بموجب المادة (٢) من القانون رقم ٧١ لسنة ٢٠١٧ المعدل لقانون مجلس شوري الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ والتي نصت (تخل تسمية (مجلس الدولة) محل (مجلس شوري الدولة) أينما وردت في التشريعات)، وعليه ستكون تسمية (مجلس الدولة) التسمية الغالبة في بحثنا هذا.
٧. قرار الهيئة العامة لمجلس شوري الدولة العراقي رقم ٢/انضباط/تميز/٢٠٠٤ تاريخ ٢٠٠٤/١/١٩، قرارات مجلس شوري الدولة، الجزء الأول، الطبعة الأولى، المعد والناشر صباح صادق جعفر الانباري، قرارات ٢٠٠٤، ٢٠٠٥، ٢٠٠٦، ص ٢٤٨.
٨. قرار الهيئة العامة لمجلس شوري الدولة العراقي رقم ١٩٣/انضباط/تميز/٢٠٠٤ تاريخ ٢٠٠٤/٩/٢٩. قرارات مجلس شوري الدولة، صباح صادق جعفر الانباري، مصدر سابق، ص ٢٦٥.

٩. د.عاطف البنا، الوسيط في القضاء الإداري، ١٩٩٠، ص ١٨٢.
١٠. هبة زين الدين، القرار الإداري الضمني في أحكام القضاء الإداري اللبناني، رسالة ماجستير، مقدمة لجامعة بيروت العربية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، ٢٠١٣، ص ٨.
١١. د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، مجلس شوري الدولة اللبناني، الدار الجامعية للطباعة والنشر، الإسكندرية، ١٩٩٩، ص ٧٦.
١٢. محمد جمال عثمان جبريل، السكوت في القانون الإداري في التصرفات الإدارية الفردية، دون ذكر مكان الطبع، ١٩٩٥، ص ٢٢.
١٣. د. ماجد راغب الحلو، القرارات الإدارية، الدار الجامعية للنشر والتوزيع، الإسكندرية، ١٩٨٨، ص ٥٠١.
١٤. فؤاد محمد موسى، القرارات الإدارية الضمنية، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٩، ص ٢٦.
١٥. (القياس: استدلال بعلّة حكم (منصوص عليه) مسألة على وجوده في مسألة مشابهة تتوفر فيها هذه العلة) مصطفى إبراهيم الزلمي، أصول الفقه الإسلامي في نسيجه الجديد، مطبعة أوفيس ته ولير، الطبعة السادسة، سنة ١٩٩٩، ص ٩٤.
١٦. المادة ٢٨ من قانون المطبوعات اللبناني، في ١٤/٩/١٩٦٢، نصت على أنه: (إذا تحقق وزير الإعلام من أن طلب الرخصة مستوف جميع شروط القانونية فعليه أن يمنح الرخصة في خلال شهر على الأكثر من تاريخ تقديم الطلب وإذا انقضت هذه المهلة عد السكوت رفضاً ضمناً). المشتل في التشريع اللبناني، الجزء ١٨، المطبوعات، ص ٤.
١٧. الفقرة الأولى والثالثة من المادة ٢٥ من قانون بلديات لبنان الصادر بمرسوم الاشتراعي رقم ١١٨ تاريخ ١٩٧٧/٦/٣٠ المعدل نصت على أنه: (٣- يعطي القانون أو المحافظ إيصلاً يثبت تقديم طلب الترشيح. على هذا الأخير وخلال ثلاثة أيام من تقديم طلب الترشيح أن يصدر قراراً معللاً بقبول الطلب أو برفضه، وإلا اعتبر سكوته بانتضاء هذه المدة، قراراً ضمناً بالقبول).
١٨. قرار مجلس شوري الدولة اللبناني، رقم ١٩٠ تاريخ ١٩٧٩/٥/٢٩، رقم الدعوى ١٩٧٣/٥٩٦٦، قرارات مجلس شوري الدولة اللبناني، الجزء الثالث، ضرائب ورسوم، ١٩٧٥ - ١٩٧٩، ص ٧٤٠.
١٩. عبد العزيز عبد المعظم خليفة، الأسس العام للقرارات الإدارية، مكتب الجامعي الحديث، مصر ٢٠١١، ص ١٠١.
٢٠. د. يوسف سعد الله الحوري، القانون الإداري العام، دار صادر، بيروت، ١٩٩٩، ص ٣٣١.
٢١. د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ١٩٩٩، ص ٤٩٩.
٢٢. هذه المدة حددت في لبنان بموجب الفقرة الثانية من المادة ٦٤ من نظام الموظفين الصادر بموجب المرسوم الاشتراعي رقم ١١٢ لسنة ١٩٥٩. وفي العراق بموجب المادة ٣٥ من قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل.
٢٣. د. وسام صبار العاني، القضاء الإداري، دار السنهوري، بغداد، ٢٠١٥، ص ٨١.
٢٤. المادة (٦٨) من نظام مجلس شوري الدولة اللبناني نصت على أنه: (إذا لم تكن السلطة قد أصدرت قراراً فيتوجب على ذي العلاقة أن يستصدر مسبقاً قراراً من السلطة المختصة، ومن أجل ذلك يقدم إلى السلطة طلباً قانونياً فتعطيه بدون نفقة ايضالاً يذكر فيه موضوع الطلب وتاريخ استلامه. وإذا لم تجبه السلطة إلى طلبه خلال مدة شهرين اعتباراً من تاريخ استلامها الطلب المقدم منه، اعتبر سكوتها بمثابة قرار رفض، إلا في الحالتين...).
٢٥. د. غازي فيصل مهدي، القرار الإداري السلي والرقابة القضائية، مجلة جامعة النهرين، مجلد ٢، العدد ٣، تشرين ثاني، ١٩٩٨، ص ٦٨.
٢٦. وهذا ما نلتسمه لما كان المدعي يدعي أن السيارة العائدة له قد احترقت بالكامل وتلفت وئشت جميع أجزائها نتيجة الانفجار الذي حصل في ساحة (الخلائي) وأن دائرة المرور التابعة للمدعي عليه / إضافة لوظيفته امتنعت عن اتخاذ القرار بترقيين قديها فتكون أحكام النص المذكور أنفاً منطبقاً والادعاء وعلى المحكمة نظر الدعوى

- والدخول بأساسها وإجراء التحقيقات اللازمة وسماع أقوال وكيل المدعى عليه وعند عدم حضوره الاستفسار من مديرية المرور عن سبب عدم ترقين قيد السيارة ومن تصدر حكمها على وفق ما يترأى لها. وحيث إن الحكم المميز خالف ما تقدم مما أخل بصحته قرر نقضه وإعادة الدعوى إلى محكمتها لاتباع ما تقدم. (قرار المحكمة الاتحادية العليا في العراق بصفة تمييزية رقم ١٩/ اتحادية / تمييز / ٢٠١٠ في ٢٧/٤/٢٠١٠ أحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا في العراق لسنة ٢٠١٠، إصدارات جمعية القضاء العراقي، لسنة ٢٠١١، ص ١٩٠).
٢٧. قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة العراقي، رقم ٢٤/ انضباط / تمييز / ٢٠٠٦ تاريخ ٢٠٠٦/٢/٢٠، صباح صادق جعفر الانباري، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة العراقي، المد والنشر، ٢٠٠٦، ص ٣١٨.
٢٨. قرار محكمة القضاء الإداري في العراق، رقم ٢٠١٢/١٣٧ تاريخ ٢٠١٢/٥/٢٣ قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠١٢، وزارة العدل، مجلس شورى، مطبعة الوقف الحديث، بغداد، ٢٠١٢، ص ٣٣٤.
٢٩. قرار مجلس الانضباط العام رقم ٢٠٠٧/١٥٨ تاريخ ٢٠٠٨/٧/١، ٣٨٤ المصدق من قبل الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة العراقي بقرارها رقم ٢٠٠٧/٩٨، تاريخ ٢٠٠٧/٩/٦، ص ٣١٢، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠٠٧، وزارة العدل مجلس شورى الدولة.
٣٠. عادل الطبطبائي، نشأة القرار السليبي وخصائصه القانونية، دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة التي تصدرها كلية الحقوق، جامعة كويت، العدد الأول، السنة ٣٤، آذار، ٢٠١٠، ص ١٤.
٣١. مصطفى كمال وصفي، أصول إجراءات القضاء الإداري، مطبعة الأمانة، القاهرة، الطبعة الثانية، ١٩٧٨، ص ٢٣٠.
٣٢. د. خالد الزبيدي، القرار السليبي، المصدر السابق، ص ٣٣٨.
٣٣. د. غازي فيصل، مصدر سابق، ص ٦٦.
٣٤. د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، بيروت، ١٩٩٩، ص ٢١٥.
٣٥. د. مصطفى كمال وصفي، مرجع سابق، ص ٢٣٠ و ٢٣١.
٣٦. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الأسس العامة للقرارات الإدارية، مصدر سابق، ص ٥٠.
٣٧. د. سامي جمال الدين، قضاء الملاءمة والسلطة التقديرية للإدارة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، ٢٠١٤، ص ٥٧.
٣٨. محمد سليم محمد أمين، رقابة القضاء على قرارات نزع الملكية للمنفعة العامة، أطروحة دكتوراه، قدمت إلى كلية القانون في الجامعة السليمانية، ٢٠٠٦، ص ٣١.
٣٩. فؤاد العطار، دراسة مقارنة لأصول رقابة القضاء على أعمال الإدارة وعماها وتطبيقها على القانون الوضعي، دار النهضة العربية، ١٩٦٧، ص ١٩.
٤٠. د. نجيب خلف و د. محمد علي جواد كاظم، القضاء الإداري، بدون ذكر جهة الطبع، بغداد، الطبعة الخامسة، ٢٠١٦، ص ٥٤.
٤١. د. محمد جمال عثمان جبريل، مصدر سابق، ص ١٤٩.
٤٢. سمير عبد السيد تناغو، النظرية العامة للقانون، منشأة المعارف بالإسكندرية، ١٩٧٤، ص ٣٥٩.
٤٣. د. وسام صبار العاني، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٢٥٢.
٤٤. قرار مجلس شورى الدولة اللبناني، رقم ٤٠٩ تاريخ ٢٠٠٧/٤/١٠، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد ٢٣، المجلد الثاني، ص ٩٤٣.
٤٥. د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري والمجلس شورى الدولة اللبناني، الدار الجامعية للطباعة والنشر، الإسكندرية، ٢٠٠٨، ص ٤٦٥.
٤٦. د. نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الثقافة للنشر والإعلان، طبعة ٢٠٠٧، ص ٢٥١ و ٢٥٢.
٤٧. د. عبد الغني البسيوني عبد الله، القضاء الإداري، مصدر سابق، ص ٤٦٦.

٤٨. قرار مجلس شوری الدولة اللبناني، رقم ٤٥٦ تاريخ ٢٠٠٥/٥/١١، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد ٢١، المجلد الثاني، ص ٨٠٠.
٤٩. د. وسام صبار العاني، مصدر سابق، ص ٢٥٦ و ٢٥٧.
٥٠. منصور حمدان علوان، عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري رسالة ماجستير، قدمت إلى كلية الحقوق في جامعة الحكمة، ٢٠٠٠، ص ١١٨.
٥١. قرار الهيئة العامة لمجلس شوری الدولة العراقي، رقم ١٣٤/انضباط/تميز/٢٠٠٦، تاريخ ٢٠٠٦/٥/١٥، قرارات وفتاوى مجلس شوری الدولة العراقي، لعام ٢٠٠٦، ص ٤٧٣.
٥٢. محسن خليل، القضاء الإداري اللبناني، دار النهضة العربية، ١٩٧٢، ص ٥١٩ و ٥٢٠.
٥٣. قرار محكمة تمييز العراق في القضية المرقمة ١٢٤٤ حقوقيه ١٩٥٢ الصادر بتاريخ ١٩٥٣/٥/١٦ نقلا عن د. ماهر صالح العلوي الجبوري، مبادئ القانون الإداري، دار الكتب للطباعة والنشر، موصل، ١٩٩٦، ص ١٦٩.
٥٤. د. يوسف سعد الله الخوري، القانون الإداري العام، مرجع سابق، ص ٦٦٧.
٥٥. قرار مجلس شوری الدولة اللبناني، رقم ٩٨٥ تاريخ ١٩٩٦/٧/٨، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد العاشر، المجلد الثاني، ص ٧٨٤.
٥٦. د. عبد الغني البسيوني عبد الله، القضاء الإداري، مصدر سابق، ص ٤٨٠.
٥٧. د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الغاء، دار الفكر العربي، ١٩٩٦، ص ٦٣٨.
٥٨. د. نواف كنعان، مصدر سابق، ص ٢٧١ و ٢٧٢.
٥٩. قرار الهيئة العامة لمجلس شوری الدولة العراقي، رقم ١٦٦ تاريخ ٢٠٠٨/٩/٤، قرارات وفتاوى مجلس شوری الدولة العراقي، لعام ٢٠٠٨، ص ٤٥٥.
٦٠. محسن خليل، مصدر سابق، ص ٥٤٧.
٦١. د. نواف كنعان، مصدر سابق، ص ٢٩٥.
٦٢. د. يوسف سعد الله الخوري، القانون الإداري العام، مرجع سابق، ص ١٦٠.
٦٣. د. محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٥، ص ٢٠٢ و ٢٠٤.
٦٤. قرار مجلس شوری الدولة اللبناني رقم ١٩٦ رقم الدعوى ٥٨/٢٤٤٩ تاريخ ١٩٥٩/٨/١٣، المجموعة الإدارية للاجتهاد والتشريع، زين الشدياق، السنة الثالثة، ص ١٤٦.
٦٥. قرار محكمة القضاء الإداري في العراق، خالد الزبيدي، مصدر سابق، ص ٢٧٨.
٦٦. قرار حمة الإدارة العليا في العراق، رقم ٤٥٧/قضاء الموظفين / تمييز / ٢٠١٣ تاريخ ٢٠١٤/٨/١٠، قرارات وفتاوى مجلس شوری الدولة العراقي، لعام ٢٠١٤، ص ٢٩٤.

المصادر والمراجع

أولاً: الكتب:

- ١- د. رفعت عيد سيد، القرارات الناشئة عن سكوت الإدارة في فرنسا ومصر، طبقاً لأحكام القضاء، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦.
- ٢- د. سامي جمال الدين، قضاء الملاءمة والسلطة التقديرية للإدارة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، ٢٠١٤.
- ٣- د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، ١٩٩٦.
- ٤- د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، الطبعة الخامسة، ١٩٨٤.
- ٥- سمير عبد السيد تناغو، النظرية العامة للقانون، منشأة المعارف بالإسكندرية، ١٩٧٤.

- ٦- د. عاطف البنا، الوسيط في القضاء الإداري، ١٩٩٠.
 - ٧- د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الأسس العام للقرارات الإدارية، مكتب الجامعي الحديث، مصر ٢٠١١.
 - ٨- د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري ومجلس شورى الدولة اللبناني، الدار الجامعية للطباعة والنشر، الإسكندرية، ٢٠٠٨.
 - ٩- د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، مجلس شورى الدولة اللبناني، الدار الجامعية للطباعة والنشر، الإسكندرية، ١٩٩٩.
 - ١٠- د. فؤاد العطار، دراسة مقارنة لأصول رقابة القضاء على أعمال الإدارة وأعمالها وتطبيقها على القانون الوضعي، دار النهضة العربية، ١٩٦٧.
 - ١١- د. فؤاد محمد موسى، القرارات الإدارية الضمنية، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٩.
 - ١٢- د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ١٩٩٩.
 - ١٣- د. ماجد راغب الحلو، القرارات الإدارية، الدار الجامعية للنشر والتوزيع، الإسكندرية، ١٩٨٨.
 - ١٤- د. ماهر صالح علاوي الجبوري، مبادئ القانون الإداري، دار الكتب للطباعة والنشر، موصل، ١٩٩٦.
 - ١٥- د. محسن خليل، القضاء الإداري اللبناني، دار النهضة العربية، ١٩٧٢.
 - ١٦- د. محمد جمال عثمان جبريل، السكوت في القانون الإداري في التصرفات الإدارية الفردية، دون ذكر مكان الطبع، ١٩٩٥.
 - ١٧- د. محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٥.
 - ١٨- د. مصطفى إبراهيم الزلي، أصول الفقه الإسلامي في نسجه الجديد، مطبعة أوفيسست هه ولير، الطبعة السادسة، سنة ١٩٩٩.
 - ١٩- د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، بيروت، ١٩٩٩.
 - ٢٠- د. مصطفى كمال وصفي، أصول إجراءات القضاء الإداري، مطبعة الأمانة، القاهرة، ١٩٧٨.
 - ٢١- د. نجيب خلف ود، محمد علي جواد كاظم، القضاء الإداري، بدون ذكر جهة الطبع، بغداد، الطبعة الخامسة، ٢٠١٦.
 - ٢٢- د. نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الثقافة للنشر والإعلان، طبعة ٢٠٠٧.
 - ٢٣- د. وسام صبار العاني، القضاء الإداري، دار السنهوري، بغداد، ٢٠١٥.
 - ٢٤- د. يوسف سعد الله الخوري، القانون الإداري العام، دار صادر، بيروت، ١٩٩٩.
- ثانياً: رسائل وأطاريح**
- ١- منصور حمدان علوان، عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري رسالة ماجستير، قدمت إلى كلية الحقوق في جامعة الحكمة، ٢٠٠٠.
 - ٢- محمد سليم محمد أمين، رقابة القضاء على قرارات نزع الملكية للمنفعة العامة، أطروحة دكتوراه، قدمت إلى كلية القانون في الجامعة السليمانية، ٢٠٠٦.
 - ٣- هبة زين الدين، القرار الإداري الضمني في أحكام القضاء الإداري اللبناني، رسالة ماجستير، مقدمة لجامعة بيروت العربية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، ٢٠١٣.
- ثالثاً: المجلات والدوريات:**

- ١- د. خالد الزبيدي، القرار الإداري الضمني في الفقه والقضاء الإداري، دراسة مقارنة في ضوء قضاء محكمة العدل العليا في الأردن، المنشور في مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، العدد الأول، ٢٠٠٨.
 - ٢- د. غازي فيصل مهدي، القرار الإداري السلبي والرقابة القضائية، مجلة جامعة النهرين، مجلد ٢، العدد ٣، تشرين ثاني، ١٩٩٨.
 - ٣- عادل الطبطباني، نشأة القرار السلبي وخصائصه القانونية، دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة التي تصدرها كلية الحقوق، جامعة الكويت، العدد الأول، السنة ٣٤، آذار، ٢٠١٠.
- رابعاً: الأحكام القضائية:
- ١- قرارات وفتاوى مجلس الدولة العراقي .
 - ٢- قرارات مجلس شورى الدولة اللبناني.
- خامساً: القوانين:
- ١- نظام مجلس شورى الدولة اللبناني الصادر في ١٩٧٥ .
 - ٢- قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته .