الطبيعة القانونية للقرار الإداري الحكمي (الضمني) والسلبي

م.انسام فالح حسن
كلية القانون /جامعة البصرة

The legal nature of the administrative decision (implicit) and negative

Abstract :
Abstention, even if it is silence, carries within it the meaning of revolution and rebellion, and thus is more eloquent in its indication of causing harm than other positive means of expression. The administration's use of silence as an arbitrary means of harming people, whether they are ordinary people or employees,By lengthening the path to obtaining rights, which sometimes results in the loss of an interest for the person, on the one hand, and on the other hand, to protect individuals from the arbitrariness of the administration, it has become necessary to find an effective mechanism to break the silence of the administration, by giving the silence of the administration the character of an administrative decision, The administration imagines that it protects itself from liability by remaining silent and ignoring individuals' requests, or by taking this position even without a request submitted by individuals by refraining from making a decision that it is legally obligated to make. The first is meant as an "implicit decision" and the second as a "negative decision."

المقدمـــة :-

ان الامتناع وان كان سكوتاً الا انه يحمل في طياته معنى الثورة والتمرد وبذلك يكون ابلغ في الدلالة لألحاق الضرر من وسائل التعبير الايجابية الاخرى ،ان استخدام الادارة السكوت كوسيلة تعسفية للأضرار بالأشخاص سواء كانوا اشخاص عاديين ام موظفين ،عن طريق اطالة الطريق في الحصول على الحقوق والذي يرتب في بعض الاحيان فوات مصلحة على الشخص هذا من جهة ،ومن جهة اخرى ولحماية الافراد من تعسف الادارة فقد استدعى الامر الى ايجاد الية فعالة لقطع سكوت الادارة وذلك عن طريق اسباغ صفة القرار الاداري على سكوت الادارة ،اذ تتصور الادارة بانها تحمي نفسها من المسؤولية باتخاذها جانب الصمت وتجاهلها لطلبات الافراد او اتخاذها هذا الموقف حتى بدون وجود طلب مقدم من قبل الافراد عن طريق امتناعها عن اتخاذ قرارا واجب عليها اتخاذه قانوناً فالمقصود بالاول (القرار الضمني) والثاني(القرار السلبي) .

كما وان الادارة قد تتمادى في الاساءة الى الاشخاص المتعاملين معها عن طريق تجريد السكوت من اي قيمة قانونية له وذلك بان يعجز مقدم الطلب على اثبات تقديم طلبه اذ ان الادارة تمتنع عن تزويد مقدم

الطلب باية وثيقة او ايصال يفيد استلامها طلبه فاذا تعذر الحصول على مثل هذه الاوراق التحريرية كما هو الحال في تقديم طلب التظلم،رغم ان المشرع عالج مشكلة سكوت الادارة في هذه الحالة واعتبر انتهاء مدة الثلاثين يوماً الممنوحة للادارة لاجابة التظلم قرار اداري برفض التظلم،الا ان الشخص قد يصعب عليه اثبات تقديمة التظلم وخصوصاً امام استبداد وسيطرة وفساد معظم المؤسسات الادارية .

كما ان الامتناع او السكوت قد يكون في اشكال مختلفة فهو اما امتناع عن اجابة طلب او امتناع عن اتخاذ قرارات نص القانون على اتخاذها في وقت لا تتمتع فيها الادارة باي سلطة تقديرية ،وانما هي مجبرة على اتخاذ مثل هذه القرارات .

أشكالية البحث :-

ان اتخاذ الادارة موقف السكوت يعتبر اسلم الطرق من وجهة نظرها للانفلات من طريق القضاء والتهرب من مواجهة الافراد سواء عن اجابة طلباتهم ام عن طريق اصدار قرارات تتضمن حق ذلك الشخص ،فما اسهل على رجل الادارة في ان يرمي الطلبات في درج المكتب وما اكثر هذا الموقف في تصرفات الادارة في وقتنا الحاضر،وبما ان المشرع اخذ مدة من هذا السكوت الا ان هذا الموقف لم يكن بشكل كامل حيث عالج المشرع العراقي بعض حالات سكوت الادارة سواء في حالة عدم اجابة الطلب (القرار الحكمي) ام في حالة عدم اتخاذ قرار واجب عليها قانوناً (القرار السلبي) فالمشرع في موقفة هذا لم يضع قاعدة عامة تجري على اساسها مواجهة سكوت الادارة وانما جرى موقف المشرع على ان يحدد اثر معين لبعض حالات سكوت الادارة وهو ما سيجري بحثه في هذا الموضوع وبيان الاحالات التي لم يعالج المشرع فيها سكوت الادارة ومن ثم ادى ذلك الى الحاق الضرر بذوي الشأن.

خطة البحث:-

قسمت الدراسة في البحث الى مبحثين ،تم التطرق في المبحث الاول مفهوم القرار الاداري الحكمي نتطرق فيه الى بيان تعريف القرار الاداري الحكمي وتمييزه عن القرار الاداري السلبي(مطلب اول) مع بيان الاساس القانوني لوجود القرار الحكمي (الضمني) والسلبي (مطلب ثانً) ، فكان عرض شروط القرار الاداري الحكمي (مطلب ثالث) وشروط القرار الاداري السلبي (مطلب رابع).

اما المبحث الثاني فخصص لتوضيح الطبيعة القانونية والاثر المترتب على القرار الاداري الحكمي والسلبي حيث بحثنا فيه مفعول القرار الاداري الحكمي والسلبي (مطلب اول) اما (المطلب الثاني) فهو لبيان امتناع الادارة واثره في تصديق القرارات الادارية .

خطــة البحــث

المبحث الاول:- مفهوم القرار الاداري الحكمي والسلبي

المطلب الاول:- التعريف بالقرار الاداري الحكمي

الفرع الاول :- تعريف القرار الاداري الحكمي
الفرع الثاني :- اركان القرار الحكمي
المطلب الثاني :- الاساس القانوني للقرار الحكمي (الضمني) والقرار السلبي
الفرع الاول :- شروط القرار الاداري الحكمي و شروط القرار الاداري السلبي
الفرع الثاني :- تمييز القرار الاداري الحكمي عن القرار الاداري السلبي .
المبحث الثاني :- الطبيعة القانونية والاثر المترتب على القرار الاداري الحكمي والقرار الادارية السلبي
المطلب الاول :- الطبيعة القانونية للقرار الحكمي والسلبي .
الفرع الاول :- تمييز القرار الاداري الحكمي عن القرار الاداري السلبي .
الفرع الثاني:- نفاذ القرارت الادارية والضمنية والسلبية
المطلب الثاني :- الاثر القانوني المترتب على القرار الضمني والسلبي
الفرع الاول :- الاساس القانوني لوجود القرار الحكمي (الضمني) والسلبي
الفرع الثاني:- صمت الادارة واثره في تصديق القرارا ت الادارية

المبحث الاول :- مفهوم القرار الاداري الحكمي والسلبي

تتنوع القرارات الادارية التي تصدر من الادارة ،ورغم هذا التنوع الى ان الحماية القانونية لمبدأ المشروعية من جانب وحقوق الافراد وحرياتهم من جانب اخر فهو احد،العبره في الحماية المتمثلة برقابة القضاء الاداري هي لحظة صدور القرار الاداري التي تحدد تاريخ نفاذه وترتيب الحقوق للافراد ،الا انه بعض القرارات ونتيجة اتخاذ الادارة موقف الصمت من اتخاذها فقد رتب المشرع اثاراً قانونية عليها ،ان موقف السكوت من جانبه يرتب وجود نوعين القرارات وهي القرارات الحكمية (الضمنية) والقرارات السلبية،التي ستكون اساس بحثنا فيها من جوانب متعددة تبدأ من التعريف بالقرار الحكمي والسلبي (مبحث اول)،مع بيان الطبيعة القانونية والاثر المترتب على القرار الاداري الحكمي والقرار الادارية السلبي (مبحث ثان).

المطلب الاول :- التعريف بالقرار الاداري الحكمي والسلبي

يعرف القرار الاداري بان (عمل قانوني صادر بالارادة المنفردة للادارة لأحداث اثر قانوني بأنشاء مركز قانوني عام او تعديله او الغاءه)،بناءً عليه لابد من اتخاذ عمل اي موقف من جانب الادارة لاحداث الاثر القانوني في المركز القانوني،الا ان الواقع فرض وجود قرارات اعترف المشرع بوجودها وفرض رقابة القضاء عليها رغم اتخاذ الادارة موقف سلبي اي السكوت،لابد من تفصيل لهذا النوع من القرارات لبيان مدى كفاية المعالجة التشريعية لهذا النوع من القرارات،وعليه سيتم بحث تعريف القرار الاداري الحكمي (فرع اول)،ثم التطرق الى اركان القرار الحكمي (فرع ثان)

الفرع الاول :- تعريف القرار الاداري الحكمي

يعرف القرار الاداري الحكمي او ما يسمى القرار الضمني بأنه (قرار اداري يفترض القانون ميلاده بعد فوات مدة زمنية محددة على سكوت جهة ادارية عامة اثر تقديم طلب)

ويعرف ايضاً بأنه (ذلك الموقف الذي تكشف ظروف الحال – دون افصاح– على ان الادارة تتخذ حيال امر معين ويستدل على وجود هذا القرار من الظروف والملابسات التي تعتبر من القرائن القانونية او القضائية الدالة على اتجاه معين لأرادة الادارة) (فودة ، ٩٠) .

اما القرارات الادارية السلبية تعرف بانها (قرارات يفترض المشرع وجودها عندما ترفض جهة الادارة اتخاذها ،ومنها امتناع الادارة عن منح اجازة علمية لاحد الطلاب الذي استوفى الشروط والمتطلبات القانونية المقررة قانوناً) (الحراري ١٩٩٢ ، ١٦٨) .

يرى المشرع الفرنسي ان سكوت الادارة لا ينتج قراراً ادارياً مهما طالت مدة السكوت وهذا امر يؤدي الى عدم استقرار المراكز القانونية الا ان المشرع الفرنسي اخذ موقفاً من هذا الامر بتاريخ ١٩٤٠/١٢/١٨ عندما اصدر قانوناً نصت المادة (٤٧) منه على ان (مرور اربعة اشهر على تقديم التظلم قرينه على رفض الادارة له اما بشأن الطلبات الاخرى فان المشرع الفرنسي اعتبر السكوت حيالها قرينه على الرفض الا انه اعتبر في احكام اخرى السكوت قرينه على القبول) (الزبيدي ٢٠١٠ ، ١٠٠) .

اما المشرع المصري فقد نصت المادة (٣/١٢) من قانون مجلس الدولة لسنة ١٩٤٦ على انه (يعتبر في حكم قرار بالرفض فوات وقت يزيد على اربعة اشهر دون ان تجيب السلطات الادارية المختصة على الطلب المقدم اليها ويكون ميعاد رفع الدعوى في هذه الحالة ستين يوماً من تاريخ انقضاء الاربعة اشهر المذكورة)وهو نفس الامر في القانون الحالي رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢.

اما المشرع العراقي فقد ميز بين انواع الطلبات التي تقدم الى الادارة وتسكت الادارة عن اجابتها ،فهو تارةً يرتب على هذا السكوت قرارا اداري بالرفض ،وتارةً يرتب عليه قرار اداري بالقبول، حيث ان سكوت الادارة عن اجابة التظلم المقدم من قبل الشخص الطاعن بعد مرور ثلاثين يوماً من تاريخ تقديم التظلم يعتبر رفضاً للتظلم (قانون التعديل ٢٠١٣) اي ان المشرع رتب على سكوت الادارة في هذه الحالة قرار اداري بالرفض ،اما بالنسبة لسكوت الادارة عن اجابة طلب الاستقالة بعد مرور ثلاثين يوماً من تاريخ تقديم طلب الاستقالة فان الموظف يعتبر منفكاً من تاريخ انتهاء مدة الثلاثين يوماً (قانون الخدمة المدنية المعدل ١٩٦٠) ،اي ان المشرع رتب على سكوت الادارة في هذه الحالة قرار اداري بالقبول.

ان الغاية الاساسية من وراء هذا البحث هو بحث سكوت الادارة سواء السكوت عن اجابة طلب مقدم اليها (قرار حكمي)،ام السكوت عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه قانوناً (قرار سلبي) .

يسمي البعض القرار الضمني بالقرار السلبي فهم يرون انه تعبير عن موقف سلبي للادارة فهي لا ترد على طلب مقدم اليها ولا تعلن عن ارادتها ازاءه (فهمي ٢٠٠١ ، ٨) .ومن الكتاب الذين يعتبرون القرار السلبي هو ذاته القرار الحكمي الدكتور محمد عبد الله الحراري حيث يقول (ومن امثلة القرارات الادارية السلبية ما ورد في المادة الثامنة من قانون القضاء الاداري الليبي ((فرفض الجهات الادارية الرد على التظلمات الادارية المقدمة اليها من ذوي الشأن يعتبر بمثابة قرار اداري سلبي قابل للطعن فيه بالالغاء (الحراري ١٩٩٢ ، ١٨٠) .

الا اننا نرى ان هناك فرق كبير من حيث الطبيعة القانونية والاثر المترتب على كلا من القرار الحكمي والقرار السلبي رغم اشتراك الاثنين في امر مهم وهو التزام الادارة الصمت في كلاهما .

الفرع الثاني :- اركان القرار الحكمي

عامل المشرع القرار الحكمي كالقرار الصريح من عدة جوانب ،وعليه يستوجب القانون قيام اركانه الخمسة ليعتد به ،ومن ثم يقبل الطعن فية.

١) ركن الاختصاص:- يولد القرار الحكمي من سكوت الادارة المختصة عن اجابة الطلب المقدم لها،وعليه فان تقديم الطلب الى جهة غير مختصة فانه لا يولد قرار اداري حكمي مهما طالت مدة السكوت،اما اذا قدم الطلب الى الجهة الرئاسية للجهة المختصة فان المتداول في العمل قيام الجهة الرئاسية باحالة الطلب الى الجهة المختصة.

٢) الشكل:- يصدر القرار الاداري الحكمي بشكل واحد وهو ما يميزه عن بقية انواع القرارات الادارية فانه يأخذ شكل التزام الادارة الصمت مدة يحددها القانون بمرورها وسكوت الادارة يتولد القرار الحكمي،وبما ان التسبيب يعتبر احد الشكليات الاساسية للقرار الاداري لذا فان المشرع الفرنسي اوجب على الادارة تزويد صاحب العلاقة بدوافع او تبريرات صمتها (الزعبي ١٩٩٣ ، ١٨٥) .

٣) الغاية:- لا يختلف الهدف الاساسي من وراء القرار الاداري اياً كان نوعه ،فتحقيق المصلحة العامة بعناها الواسع يجب ان يكون الهدف الاساسي من وراء سكوت الادارة اما اذا كان الهدف هو مجرد الاضرار بمقدم الطلب فهنا يمكن الطعن فية بالالغاء.

٤) المحل:- لابد من توافر ركن المحل في القرار الحكمي وقد يحصل ذلك كما في تاقرار الصريح فاذا ما توفي مقدم الطلب اثناء سكوت الادارة فلا يمكن القول بوجود قرار حكمي.

٥) السبب:- لابد من توافر ركن السبب بشروطه في القرار الحكمي،والذي لابد ان يكون مشروعاً وموجوداً وقائماً لحين انتهاء المدة القانونية اي التزام الادارة الصمت حياله ،فلابد من وجود الطلب خلال مدة سكوت الادارة ،كما وليس للموظف في حالة القرار الحكمي ان يتنازل عن طلبه في تقديم الاستقالة بعد انتهاء المدة القانونية لسكوت الادارة،لان بانتهاء المدة ولد القرار الحكمي بقبول

الاستقالة فقد قضت المحكمة الادارية العليا في مصر (بالنسبة لما اثاره قرار الطعن من ان استمرار المطعون عليه في الخدمة بعد انقضاء الثلاثين يوماً يقيد تنازله عن طلب ترك الخدمة وتسوية معاشه فمن المعلوم ان علاقة الموظف بالحكومة علاقة تنظيمية تخضع للوائح والقوانين فاذا اعتبر القانون الاستقالة مقبولة بانقضاء ثلاثين يوماً على تقديمها فان استمرار الموظف الذي قدمها في الخدمة وحتى تنازله عن طلبه لا يغير في الامر شيء) (الزبيدي ، ١٩٦) .

المطلب الثاني :- الشروط القانونية للقرار الاداري الضمني والسلبي

هناك ميزة تميز القرار الضمني والسلبي بانه لكي يتحقق ومن ثم يترتب علية النتيجة التي اراد المشرع ان يصل اليها وهي الاثر القانوني فانه لابد من توافر شروط بوجودها يمكن القول ان النتيجة قد ترتبت على كلاً من القرار السلبي والقرار الضمني،رغم اختلاف النتيجة التي تترتب على القرار الحكمي عن القرار القرار السلبي ،وهذا ما يميزهما عن القرارات الصريحة ،كل هذا سيتم بيانه في فرعين ،نبين في الاول شروط القرار الحكمي ،وفي الثاني شروط القرار السلبي.

الفرع الاول:- شروط القرار الاداري الحكمي

ليس للقرارات الادارية الضمنية شكل محدد ، لا بل انها لا تظهر الى العالم الخارجي فهي افتراض وجود قرار تترتب اثاره بناءاً على موقف سلبي من الادارة تجاه طلب او تظلم من جانب الافراد كما ويرى الدكتور ماهر صالح علاوي ان سكوت الادارة بحد ذاته لا يولد قراراً ادارياً ،الا ان المشرع قد يرتب على هذا السكوت اثار قرار اداري بغية حماية الافراد من تعسف الادارة ،عليه فانه يرى ان القرارات الضمنية قرارات مفترضة من جانب المشرع وليست قرارات ادارية صادرة بارادة الادارة ، وبناءاً على ذلك يمكن ان نسمي هذا النوع من القرارات الادارية (قرارات ادارية بحكم القانون) ومن هنا جاءت تسميته بالقرار الحكمي (علاوي ، ١١٧) ،والشروط التي يجب ان تتوافر لتحقق وجود القرار الحكمي هي :-

١) وجود طلب مقدم الى الادارة .

تختلف الطلبات التي قد تقدم الى الادارة وبالتالي يختلف الاثر الذي يترتب على هذه الطلبات وكل هذا يحدده المشرع حيث ان نوع الطلب هو الذي يحدد النتيجة التي تترتب على سكوت الادارة اي ان نوع الطلب المقدم هو الذي يحدد فيما اذا كان سكوت الادارة سيولد قرار اداري حكمي بالقبول او الرفض .

لم يورد المشرع العراقي قاعدة معينة يتم على اساسها استخلاص النتيجة التي تترتب على سكوت الادارة وانما اورد الطلبات على سبيل الحصر .

ونحن نرى ان هناك حالات تسكت فيها الادارة عن اجابة طلبات الاشخاص لغرض الاضرار بهم ولم يورد المشرع اي اثر على هذا السكوت،منها تقديم الموظف طلب الاجازة ليوم واحد تسكت الادارة عن اجابة الطلب لم يورد المشرع بنص القانون اي اثر على هذا السكوت فهل يعتبر قبول ام رفض ،واذا ما

اعتقد الشخص ان هذا يمثل رفض وعلية باشر في اعمالة ،ومن ثم يتبين بان طلب الاجازة موافق عليه فما الفائدة من الاجازة مادام قام بالحضور في ذلك اليوم ،للاسف واقع حال مؤسساتنا الادارية قيام العاملين في الادارة بكل ما شأنه ان يضر بالموظف عن طريق استخدام السكوت كوسيلة لهذا الاضرار على اعتبار ان الموظف لايملك في هذه الحالة قرار صريح ليطعن به، وعلية لو ان المشرع يضع قاعدة عامة وفعالة لترتب اثر على سكوت الادارة وخصوصاً ان الموظف في كثير من الاحيان قد لا يتمكن من اثبات قيامه بتقديم طلب الى الادارة .

٢) وجود نص قانوني يحدد للادارة مدة لأجابة الطلب.

ان القانون يحدد للادارة في بعض الاحوال مدة محددة لاجابة طلبات الاشخاص،كما هو الحال في التظلم ،وطلب الاستقالة، وطلب الاحالة الى التقاعد.

٣) التزام الادارة الصمت لحين انتهاء المدة المحددة قانوناً.

من شروط ولادة القرار الحكمي هو التزم الادارة موقف الصمت ولا تجيب على الطلبات المقدمة لها خلال هذه المدة .فأن المشرع يرتب ولادة قرار اداري حكمي بالقبول او الرفض حسب ما ياتي به المشرع.

الفرع الثاني :- شروط القرار الاداري السلبي

نص المشرع المصري في المادة (١٠) من قانون مجلس الدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ (يعتبر في حكم القرارات الادارية رفض السلطات الادارية او امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للقوانين واللوائح)

اما المشرع العراقي نص في المادة (٥/سادساً) من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة (يعد في حكم الامر او القرار رفض او امتناع الموظف او الهيئة عن اتخاذ امر او قرار كان من الواجب عليها اتخاذه قانوناً)،وبذلك فان الشروط تتمثل في الاتي:-

١) وجود نص قانوني يتضمن القرار الذي تلتزم الادارة باصداره ،وهو ما قضت به المحكمة الادارية العليا في مصر في حكم لها بان(اختصاص مجلس الدولة بهيئة قضاء اداري بنظر الطعون في القرارات الادارية السلبية منوط بان يكون من الواجب على الجهة الادارية قانوناً اتخاذ القرار فاذا لم يكن ذلك واجباً وكان متروكاً لمحض تقديرها فان سكوت الجهة الادارية عن اتخاذ مثل هذا القرار لا يشكل الامتناع المقصود بالفقرة الاخيرة من قانون مجلس الدولة رقم (٥٧) لسنة ١٩٧٢ (مشرف ،٧٥) .

٢) امتناع الادارة عن اصدار القرار الواجب عليها قانوناً .

٣) ان يكون غير متعلق على حدوث شرط او تحقق اجل معين (الطبطبائي ١٩٩٤) .

ان اضافة القضاء صورة اخرى تتمثل بامتناع الادارة عن اتخاذ قرار من الواجب عليها اتخاذه قانوناً ضمن اختصاصها التقديري ،ولكن في نفس الوقت فرض رقابته على هذا النوع من القرارات ،وعليه هناك خصائص تميز هذا النوع من القرارات وهي:-

١) ان القرار السلبي مساوي للقرار الصريح من حيث شروط قبول الدعوى فيه بضرورة التظلم منه قبل الطعن امام القضاء.
٢) ان القرار السلبي لا يخضع لمدة الطعن التي حددها المشرع ويبقى باب الطعن مفتوحاً طالما استمرت حالة الامتناع ،الا ان هذا البقاء ليس ابدياً فهو محكوم بمعيار المدة المعقولة التي يحددها القضاء (فيصل ٢٠٢٤) .
٣) في اغلب الاحيان تكون الادارة متعمدة في الاضرار بالفرد من خلال التزامها الصمت وامتناعها عن اصدار الذي اوجب القانون عليها اصداره.
٤) ان الحكم الصادر في القرار السلبي يمثل امراً موجهاً الى جهة الادارة باصدار القرار الذي امتنعت عن اصداره .

المبحث الثاني :- الطبيعة القانونية والاثر المترتب على القرار الاداري الحكمي والسلبي

سبق وان بينا كل مايتعلق بالقرار الحكمي من حيث كيفية نشؤه والشروط التي لابد ان تتوافر لتحققه،كثيراً ما يتم الخلط بين القرار الحكمي والسلبي كونهما قرارات ادارية تخضع للطعن بها امام القضاء الاداري،وعليه لابد من توضيح الاشتراك فيما بينهما من خلال بيان الطبيعة القانونية في تمايز كلاً من القرار الحكمي والسلبي والاثر القانوني المترتب عليهما ،وعليه قسم المبحث الى مطلبين ،الاول لبيان الطبيعة القانونية للقرار الحكمي والسلبي ،اما المطلب الثاني لبيان الاثر القانوني المترتب عللى القرار الحكمي والسلبي.

المطلب الاول :- الطبيعة القانونية للقرار الحكمي والسلبي

تستبان الطبيعة القانونية للقرار الحكمي والسلبي عن طريق استبيان التمييز بينهما بالاضافة الى نفاذهما، للتقارب الشديد بين القرار الحكمي والسلبي في نقطة اساسية تتمثل بموقف الادارة الصامت تجاه كلاً من القرار الحكمي والقرار السلبي ،فكان لابد من الوقوف على التمييز بينهما من خلال التركيز على جملة من النقاط التي تستوضح اوجه التشابة والاختلاف بينهما،وعليه قسم المطلب الى فرعين ،تطرق فيه الى تمييز القرار الحكمي عن القرار السلبي (فرع اول)،وبيان نفاذ القرار السلبي والحكمي (فرع ثان).

الفرع الاول :- تمييز القرار الاداري الحكمي عن القرار الاداري السلبي .

يشترك كلا من القرار الاداري الحكمي والسلبي في ان كلاهما تلتزم الادارة موقف الصمت ، ولا تعبر عن ارادتها بشكل صريح ومكتوب ،الا ان هذا الصمت او السكوت يختلف في كلاً منهما من حيث موقف المشرع في معالجة هذا الصمت .

وعليه رأينا ان من الافضل توضيح هذه الفروقات بنقاط وعلى النحو التالي :-

١) في القرار الضمني الأدارة غير ملزمة بأصدار قرار اداري عند تقديم الطلب اليها ،اما القرار السلبي فهو عبارة عن امتناع الادارة او التزامها الصمت رغم ان القانون يلزمها باتخاذ موقف ينقل ارادتها للمخاطب حيث يشترط القانون في القرار السلبي الزام الادارة بأتخاذ موقف معين وامتنعت الادارة بالتمرد عن اتخاذ هذا الموقف فهنا يحق مقاضاتها بناءً على هذا الامتناع (اسماعيل ٢٠١٤)

٢) يختلف كلاً من القرار السلبي والقرار الضمني من حيث السلطة الممنوحة للادارة فاذا كان النص القانوني يقيد ارادة الادارة اي ان تكون سلطتها مقيدة ويلزمها بأتخاذ قرار معين ،ورغم ذلك التزمت الصمت فهو قرار سلبي ، اما اذا كان النص القانوني يطلق حرية الادارة ويمنحها سلطة تقديرية والتزمت الصمت فان القرار حكمي (الزبيدي ، ١٠٨) .

٣) يرتب المشرع على سكوت الادارة في القرار الحكمي قرار اداري اما بالرفض او القبول حسب ما ينص عليه القانون، حسب ما اشرنا اليه سابقاً .اما القرار السلبي فان المشرع لم يرتب على سكوت الادارة في هذه الحالة اي قرار اداري لا بالقبول ولا بالرفض وعليه فان اثبات وجود القرار السلبي اصعب من القرار الضمني .

٤) القرار الضمني متعلق بوجود طلب وتحقق اجل معين ،حيث ان المشرع يحدد مدة معينة للادارة لأجابته الطلب لكي يترتب علية وجود القرار الضمني ،اما القرار السلبي فلا يتعلق بوجود طلب او تحقق اجل، اذا ان المشرع لم يحدد مدة معينة لأصدار القرار وبالتالي فان هذا الامر يتعلق بمسالة في غاية الاهمية بخصوص ميعاد الطعن ففي القرار الضمني يحسب الميعاد من تاريخ وجود القرار الحكمي، ولكن ما هو الحال بالنسبة للقرار السلبي فهنا لم يضع المشرع اليه معينة لتاريخ وجود القرار السلبي ومن ثم صعوبة تحديد ميعاد للطعن .

يرى الباحثون المصريون ان الخلط بين القرارات الضمنية والسلبية ناتج عن تعريف المادة (١١) من قانون محكمة العدل العليا ويرون ضرورة ازالة هذا الغموض بضرورة تعديل نص المادة بحيث تصبح (يعتبر في حكم القرار الاداري امتناع الجهة المختصة عن اصدار قرار اذا كان يترتب عليها اصداره بمقتضى التشريعات) (قرار سلبي) ولازالة الغموض عن المادة ١٢(/ب) من قانون محكمة العدل العليا فانه يجب ازالة عبارة (وفقاً كما هو مبين في المادة ١١) على اعتبار ان مادة (١١) تعريف القرار السلبي الذي لا يتقيد بمدة مينة وتصبح المادة (١٢) (في حالة رفض الجهة المختصة اتخاذ القرار او امتناعها عن ذلك

تبدأ مدة الطعن المنصوص عليها في الفقرة أ من هذه المادة بعد انقضاء المدة المعينة في التشريعات لاتخاذ الادارة قرارها) قرار ضمني.

الفرع الثاني:- نفاذ القرارت الادارية والضمنية والسلبية

يتم بحث هذا الموضوع من حيث بدء سريان القرار الاداري الحكمي والسلبي، والاهمية الاكبر من هذا التاريخ هو التاريخ الذي يبدأ منه حساب ميعاد الطعن بالقرار الاداري ،فالاهمية في تعيين لحظة ولادة القرار تكمن في تحديد اليوم الذي يبدأ منه حساب ميعاد الطعن بالقرار،وتقضي العدالة المساواة بين القرار الاداري الصريح والضمني والسلبي فجميعها قرارات ادارية ولان المشرع لو قصر الطعن على القرارات الصريحة يكون قد اعطى الادارة الفرصة للانفلات من الخضوع لأوامر وقيود المشروعية ، وبذا سيكون لها الافضل ان تمتنع عن الاجابة على ما طلبه منها الافراد وتلوذ بالصمت والسكوت دون رقابة عليها ، وبما ان الطعن في القرارات الادارية اياً كان نوعها يعتبر الضمانة الاكثر فاعلية لحماية حقوق وحريات الافراد ،وحيث ان الطعن محكوم بمدد قانونية ، لذا سوف نركز في هذا المطلب على كيفية البدء بحساب ميعاد الطعن بالقرار الاداري الحكمي والسلبي.

كما هو معلوم فان مفعول القرار وبد سريانه يبدا من تاريخ نشر القرار او ابلاغة لذوي الشأن بحسب قوانين كل دولة (فرحات ، ٤٢٦) .

اما عن القرار الحكمي فان بدء سريانه يحدده النص القانوني من تاريخ انتهاء المهلة الممنوحة للأدارة لأجابة الطلب الذي سكتت عن اجابته فمثلاً يبدا حساب ميعاد الطعن بالقرار الاداري المراد الغائه امام محكم القضاء الاداري من تاريخ رفض التظلم حقيقة او حكماً ، والمقصود بحكماً من تاريخ انتهاء مدة الثلاثين يوماً الممنوحة للادارة لاجابة التظلم ،اما في حالة تقديم طلب الاستقالة فمن تاريخ انتهاء مدة الثلاثين يوماً من تاريخ تقديم الطلب .

وتجدر الاشارة الى ان المشرع قد يرتب على سكوت الادارة اما قرار اداري بالقبول او الرفض ،فاذا ما رتب على السكوت قرار اداري بالقبول فلا اهمية لميعاد الطعن في هذه الحالة لان الشخص حصل في هذه الحالة على مراده،انما الاهمية تكمن فيما اذا رتب المشرع على سكوت الادارة قرار ضمني بالرفض فهنا يبدأ حساب ميعاد الطعن من هذا الرفض .

اما القرار السلبي فان المشرع لم يحدد تاريخ معين لبدء سريانه فهو وكما ذكرنا امتناع الادارة عن اتخاذ قرار واجب عليها قانوناً ،فهل يكون بدء سريانة من تاريخ استحقاق الموظف للقرار الذي امتنعت الادارة عن اصداره ؟

حسب ما جرى عليه القضاء اللبناني هو ان يلجأ صاحب الشأن الى اسلوب مذكرة ربط النزاع الى السلطة المختصة للحصول على قرار صريح بالرفض او الضمني اذا لم ترد وتسكت مدة الشهرين .فالقانون

اللبناني اعطى لمجلس القيادة بقوى الامن الداخلي سلطة تقديرية لتنظيم مباريات الكفاءة لاجل ترقية الرتباء الى رتبة ملازم في حدود الاعداد المطلوبة وفعلاً مارس المجلس صلاحياتة الا انه توقف في منتصف الطريق فجأة ولم يعلن نتيجة المباراة وظل ممتنعاً لمدة خمسة اشهر فأضطر اصحاب الشأن الذين اشتركوا في المباراة الى تقديم مذكرة ربط نزاع الى السلطة المختصة ثم طعنوا بالقرار الضمني المتضمن رفض اعلان نتيجتهم لان الادارة لم ترد خلال مهلة الشهرين على تقديم مذكرة ربط النزاع وفي هذا الغرض تكون مهلة الطعن في قرار الرفض الضمني هي شهرين جديدين يبدأن من تحقيق القرار الضمني بالرفض (فالادارة سكتت مدة الشهرين فهنا رفض ضمني ثم تبدأ مهلة الابطال) (عبد الوهاب ، ٧٥) .

كذلك الحال في طلب الموظف اجازة ادارية يستحقها او طلب ترقية يستحقها وتخطته الادارة فيها وللادارة مهلة الشهرين للرد واذا ما رفضت مذكرة ربط النزاع قبل مرور الشهرين يتحقق وجود القرار الصريح بالرفض واذا مرت مهلة الشهرين وسكتت الادارة المختصة فيتحقق وجود قرار ضمني بالرفض وكلتا الحالتين يكون صاحب الشأن قد استصدر قراراً مسبقاً يجوز له الطعن فيه بالابطال امام مجلس شورى الدولة اللبناني خلال مهلة الشهرين من تاريخ صدور هذا القرار (عبد الوهاب ، ٩٥) .فهنا المشرع اللبناني قام بتحويل القرار السلبي المتمثل بامتناع الادارة عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها قانوناً الى قرار ضمني .

حيث بين المشرع الفرنسي بان التزام الادارة الصمت خلال مدة الشهرين عن اجابة طلب منح ترخيص بناء، يعد بمثابة ترخيص ضمني، وكذا جاء المشرع المصري وقرر امكانية صدور قرار بترخيص البناء او اقامة اعمال البناء –ماعدا اعمال التعلية لخطورتها– عن طريق الموافقة الضمنية من خلال سكوت الادارة (٣٠) يوماً (مرجان ٢٠٠٢) .يتضح ان كلا من المشرع الفرنسي والمصري لم يضع قاعدة عامة لاستخلاص القرار الضمني وانما اخذ كل حالة على حدة .

كما استقر القضاء المصري والفرنسي على ان القرارات السلبية لا تتقيد بميعاد الطعن بالالغاء فكان ميعاد الشهرين في فرنسا والستين يوماً في مصر التي يجب الطعن خلالها مقصوراً على القرارات الادارية الايجابية اوالصريحة اما القرارات السلبية فهي تقبل الطعن بالالغاء في اي وقت دون التقيد باي ميعاد والسبب يرجع الى ان القرار االسلبي هو قرار اداري مستمر يتجدد من وقت لاخر طالما ان جهة الادارة اصرت على امتناعها عن الرد والاجابة وهو ما قررته محكمة القضاء الاداري في مصر (اذا كانت الحكومة قد دفعت بعدم قبول الدعوى لرفعها بعد الميعاد ..... فان هذا الدفع مردود بما ان المدعي يطعن في امتناع الجهة الادارية عن الترخيص له بالصعود الى البواخر وهذا الامتناع هو قرار مستمر ويتحدد عند تقديم كل طلب بالترخيص ومن ثم يظل ميعاد طلب الغائه مفتوحاً ومن ثم الدفع في غير محله ويتعين رفضه (عبد الوهاب ، ١١٤) .

اما عن المشرع العراقي فان ميعاد الطعن بالقرار الحكمي يبدا من تاريخ انتهاء المدة الممنوحة للادارة لاجابة الطلب المقدم اليها ،وكما ذكرنا سابقاً اورد المشرع حالات معينة رتب فيها على سكوت الادارة قرار اداري ضمني ،نورد بعض منها :-

١) سكوت الادارة عن اجابة التظلم مدة الثلاثين يوم الممنوحة للادارة لاجابة التظلم تعتبر رفضاً للتظلم (رفض حكمي) (مجلس شورى الدولة ٢٠١٣) .
٢) يعتبر الموظف مثبتاً في وظيفته بعد مضي سنة من تاريخ مباشرته بحكم القانون اذا لم تصدر الادارة قراراً بتجديد تجربته عند اكماله السنة ،اذ ان سكوت الادارة يعتبر قراراً ضمنياً بثبوت كفاءته في الوظيفة (مجلس شورى الدولة ٢٠٠٨) .
٣) يعتبر الموظف محالاً على التقاعد بعد مرور ثلاثين يوماً من تقديمه للطلب حتى اذا لم يبت الوزير المختص في الطلب لان سكوت الادارة وعدم البت في هذه الحالة يعتبر قراراً ادارياً ضمني بقبول الاحالة على التقاعد (قانون الخدمة المدنية ١٩٦٠) .
٤) سكوت الادارة عن اجابة طلب الاستقالة خلال مدة لا تتجاوز ثلاثين يوماً يعتبر الموظف منفكاً بانتهائها ،اي ان سكوت خلال هذه المدة يعتبر قبول ضمني للاستقالة .

اما القرار الاداري السلبي فانة يتم الطعن فية اما امام محكمة القضاء الاداري او محكمة قضاء الموظفين بحسب اختصاص كلا منهما .

فالطعن بالقرار السلبي اذا كان القرار يدخل ضمن اختصاص محكمة قضاء الموظفين والمتعلق بالحقوق التي تنشأ للموظف من تطبيق قانون الخدمة المدنية (مجلس شورى الدولة ٢٠١٣) ، ومنها ما يتعلق بالترفيع اشار المشرع الى استحقاق الموظف له بعد توافر شروط معينة وفقا لالية يحددها المشرع وعليه الموظف الذي تبلغه دائرته بعدم ترشيحة للترفيع وفقاً لقرارا لجنة ترشيح الموظفين للترفيع المؤلفة بامر الوزير في كل وزارة ،فان بامكانه الاعتراض لدى الوزير خلال عشرة ايام من تاريخ التبليغ ويكون قراره نهائياً (قانون الخدمة المدنية ١٩٦٠) وفقاً لما سبق ذكره نلاحظ الاتي:-

١) ان المشرع اشار الى حالة تبليغ الموظف برفض ترشيحه للترفيع وهو (الرفض الصريح) فما هو الحال بالنسبة لسكوت الادارة عن اصدار قرار اداري بخصوص ترفيع الموظف المستحق للترفيع ،اذا ما اعتبرنا هذا السكوت يدخل ضمن القرارات السلبية ،فان الطعن امام محكمة قضاء الموظفين في مثل هذا القرار غير ممكن لان هذا الطعن محكوم بمدة قانونية وهي (٣٠) يوم لمن هو داخل العراق و(٦٠) يوم لمن هو خارج العراق محددة من تاريخ تبليغ الموظف بالامر او القرار المعترض عليه (مجلس شورى الدولة ٢٠١٣) فمن اي تاريخ يبدأ حساب هذه المدة هل من تاريخ استحقاق الموظف للترفيع؟ لابد من وجود نص قانوني يحسم هذه المسالة .علماً ان

المشرع لم يوجب التظلم في هذه الحالة حتى يمكن اعتبار تاريخ رفض التظلم حقيقة ام حكما هو تاريخ بداية مدة الطعن كما هو الحال في الطعن بالعقوبات الانضباطية.

٢) ان المشرع اشار الى قرار الوزير بعد الاعتراض يعتبر نهائياً، في هذا تعارض مع ما ورد في المادة (٥/تاسعاً/أ) من قانون مجلس شورى الدولة رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣والتي تشير الى امكانية رفع الدعوى من قبل موظف على دائرته للمطالبة بحقوقه الناشئة عن تطبيق قانون الخدمة المدنية ويعتبر الترفيع احد هذه الحقوق كما وان حكم محكمة قضاء الموظفين ايضا يمكن تمييزه لدى المحكمة الادارية العليا (المادة تاسعا مجلس شورى الدولة) .

اما عن الطعن بالقرار الاداري السلبي امام محكمة القضاء الاداري فان كل قرار لم يعين المشرع مرجع للطعن فية فان محكمة القضاء الاداري هي الجهة القضائية المختصة فيه .

المطلب الثاني :- الاثر القانوني المترتب على القرار الضمني والسلبي

ان اعتراف المشرع بوجود انواع متعددة من القرارات الادارية التي قد تتمايز فيما بينها في جوانب معينة ،والتي يفترض ان تنتهي بخضوعها لرقابة القضاء الاداري،يمثل هذا الاعتراف من قبل المشرع اساساً قانونياً لوجود القرار الحكمي والسلبي،وبما ان المشترك الاهم بين القرار السلبي والحكمي وهو صمت الادارة فلابد من بيان اثر هذا الصمت على التصديق ،وعليه سنبحث في الاساس القانوني لوجود القرار الحكمي والسلبي (فرع اول) ،وبيان الاثر القانوني لصمت الادارة على تصديق القرارات الادارية (فرع ثان).

الفرع الاول :- الاساس القانوني لوجود القرار الحكمي والسلبي

يرى البعض انه لا يمكن ان يتقرر وجود القرار الحكمي والسلبي الا بنص تشريعي ويترتب على ذلك نتيجة ان القانون هو الاداة الوحيدة التي يمكنها ان تعطي لسكوت الادارة قيمة قانونية مساوية لوجود القرار الاداري (مشرف ٢٠٠٤ ، ٦٤) اما البعض الاخر يذهب الى ان القرار الحكمي والسلبي يمكن ان ينشأ او يتقرر بنص تشريعي او لائحي وهو ما اكده مجلس الدولة الفرنسي في الكثير من احكامه (مشرف ، ٦٥) .

اما في مصر بالرجوع الى نص المادة (١٠) من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ يتبين ان المشرع اعطى لسكوت الادارة قيمة قانونية مساوية لصدور القرار الاداري بموجب احدى اللوائح فعبارة (وفقاً للقوانين واللوائح) التي وردت في المادة اعلاه توحي الى ذلك فسكوت الادارة خلال مدة معينة بمثابة قرار اداري حكمي بموجب نص لائحي حيث ان القانون هو الذي يفوض اللائحة التنفيذية هذا الامر (جعفر ٢٠٠٤ ، ٥٤) .

اما في العراق فان اساس وجود كلاً من القرار الحكمي والسلبي هو النص التشريعي حيث ان القرار الحكمي الذي ترتب على سكوت الادارة اشار المشرع الى حالات على وجهة التحديد مثل طلب التظلم وطلب الاستقالة وطلب التقاعد دون ان يضع قاعدة عامة كاثر يترتب على سكوت الادارة،اما القرار السلبي اشارت اليه في المادة (٥/سادساً) من قانون التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣(يعد في حكم الامر او القرار رفض او امتناع الموظف او الهيئة عن اتخاذ امر او قرار كان من الواجب عليها اتخاذه قانوناً) اشار المشرع الى كلمة(رفض) وفقا لهذا المفهوم فان الرفض لا ينطوي على التزام الادارة الصمت، ولكن بالرغم من ذلك ادخله المشرع ضمن مفهوم القرار السلبي ،فهل قصد المشرع اعتبار (رفض الادارة الصريح لاتخاذ قرار كان من الواجب عليها قانوناً) يعد من القرارات الادارية التي يمكن الطعن فيها بالالغاء ؟ ام قصد الرفض الضمني ؟ ،فكان الافضل لو ان يذكر كلمة امتناع فقط للدلالة على التزام الادارة الصمت ،كما وان المشرع لم يبين تفصيلا اكثر وضوحا لمعالجة سكوت الادارة .

الفرع الثاني:- صمت الادارة واثره في تصديق القرارا ت الادارية

كما وقد يلزم النص التشريعي او التنظيمي السلطة الادارية المختصة باتخاذ التدابير الضرورية التي بدونها لا يستقيم تطبيق احكام القانون ،وكنتيجة لامتناع او عدم تحرك الادارة قد يؤدي الى شل واحدة او اكثر من مهامها الاساسية التي قد تكون ذات طابع قانوني ،فقد يتوقف عمل مؤسسة معينة على اتخاذ قرارات من قبل مؤسسة اخرى ،كقرار المحكمة الادارية الفرنسية بعدم البت بطلب تخفيض ضريبة سنوية الى حين صدور قرار عن السلطة الادارية المختصة بكيفية تطبيقها (فرحات ٢٠٠٤)

حيث ان بعض القرارات الادارية لا يمكن تنفيذها الا بعد تصديقها سواء كان هذا التصديق من قبل سلطة رئاسية ام وصائية ،كقرارات الهيئة اللامركزية لا تنتج اثارها الا بعد تصديقها من قبل السلطات المركزية وفي بعض الاحيان يحدد المشرع مدة زمنية يتم خلالها التصديق فاذا انتهت المدة الزمنية دون صدور قرار اداري بالتصديق اي التزام السلطة المختصة الصمت فان المشرع في هذه الحالة اعتبر سكوت الادارة بمثابة تصديق للقرار الاداري اي ان هذه القرارات تصدق بحكم القانون (عريم ١٩٦٩)

وفي العراق نصت المادة (٦/ثانياً) من التعليمات الصادرة من وزير التعليم العالي والبحث العلمي بشأن مركز دراسات الكوفة التابع لرئاسة جامعة الكوفة على ما يلي (يرفع مدير المركز قرارات وتوصيات واقتراحات المجلس التي تقع خارج صلاحياته الى رئيس الجامعة وتعتبر مصادقاً عليها عند عدم البت فيها خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تسجيلها في مكتبه) (الزبيدي)

الخـــاتمة

النتائج:-

١) لم يفرق المشرع بين الموقف الايجابي والسلبي المتخذ من قبل الادارة في مواجهة الاشخاص، وعامل القرارات الادارية السلبية نفس معاملة القرارات الايجابية ،ولكن جاءت المعالجة مع بعض النقص .
٢) ان المشرع لم يضع قاعدة عامة لهذه المعالجة ،وانما اتخذ وسيلة المعالجة الحصرية اي انه وضع حل لكل حالة ،الا انه ترك حالات لسكوت الادارة سواء ضمن القرار الحكمي ام السلبي دون معالجة ،وبذا تستغل الادارة هذه الثغور التشريعية بقصد الاضرار بالاشخاص المتعاملين معها سواء كانوا اشخاص عاديين ام موظفين،وقد تم بحث هذه الثغور التشريعية بشكل مفصل في مضمون البحث .
٣) يكثر الخلط بين القرار السلبي والقرار الحكمي (الضمني) حيث يشترك كلاً منهما في ان الادارة تتخذ موقف الصمت ولا تجيب على طلبات الاشخاص في القرار الحكمي ،او لا تتخذ قرار واجب عليها قانوناً.
٤) ان معالجة صمت الادارة في القرار الحكمي تبدوا اسهل من معالجة صمت الادارة في القرار السلبي ،حيث ان القرار السلبي كان المشرع غامضاً في مسالة (اتخاذ قرار واجب عليها قانوناً) كما تم بيانه في مضمون البحث.

التوصيات:-

١) ان التظلم في العراق شرطا اساسياً لقبول دعوى الالغاء وبالتالي فان سكوت الادارة عن اجابه رتب المشرع عليه بمرور مدة معينة قراراً ادارياً برفض التظلم ،الا ان المشكلة في اثبات تقديم التظلم فلابد من وضع اليه تدعم حقوق الموظف في اثبات تظلمه ليتسنى له اقامة الدعوى امام القضاء ونرى ابرز وسيلة هو تقديم التظلم عن طريق كاتب العدل ويرسل بالبريد الادارة.
٢) ان القرار السلبي غالباً ما يكون بقصد الاضرار بالموظف وبالتالي يعتبر صورة من صور التعسف باستخدام السلطة واخلالاً واضحاً وصريحاً بالواجبات الوظيفية ،مما يستوجب تحريك المسؤولية تجاه الادارة .
٣) وضع اليه سليمة تجعل معالمة خضوع القرار السلبي للطعن امام القضاء اسوةً بالقرار الصريح ،كون الرقابة القضائية الوسيلة الاكثر فاعلية لحماية مبدأ المشروعية وحماية حقوق الافراد وحرياتهمٍ.

المصادر باللغة العربية :

١) فودة ،رأفت . بدون سنة نشر . *عناصر وجود القرار الاداري* . بيروت : دار النهضة العربية.
٢) الزبيدي ، جلال خضير والمحامي نبيل ميجر . ٢٠١٠ . *الاحكام القانونية للسكوت في القرارات الادارية* . ليبيا .
٣) فهمي، مصطفى ابوزيد . ٢٠٠١. *قضاء الالغاء* . دار المطبوعات الجامعية .
٤) الحراري ، محمد عبد الله . ١٩٩٢ . *اصول القانون الاداري الليبي* . ليبيا :جامعة مناصر.
٥) اسماعيل ، محمد احمد . ٢٠١٤ . *القرار الاداري (ماهيه وتعريفه وانواعه واشكاله)*. منشور في الانترنت .
٦) محمد ، مصطفى عيادات . شرط الميعاد بحث منشور في الانترنيت،https:www.mohamah.net.
٧) مشرف، عبد العليم عبد المجيد . ٢٠٠٤. *القرار الاداري المستمر* . بيروت: دار النهضة العربية.
٨) جعفر ، انس . ٢٠٠٤ . *القرارات الادارية* . دار النهضة العربية .
٩) علاوي ، ماهر صالح . *القرار الاداري*.

١٠) الطبطبائي ، عادل . ١٩٩٤ . " نشأة القرار الاداري السلبي وخصائصه القانونية " . *مجلة العلوم الادارية*. لسنة ٣٦. العدد الاول .
١١) مرجان ، احمد . ٢٠٠٢. *تراخيص اعمال البناء والهدم*. دار النهضة العربية .
١٢) عبد الوهاب ، محمد رفعت . *القانون الاداري العام* . لبنان : منشورات الحلبي الحقوقية .
١٣)فرحات ، فوزت . ٢٠٠٤ . *القانون الاداري العام*. لبنان : منشورات الحلبي الحقوقية.
١٤)عريم، خالد عبد العزيز . ١٩٦٩. *القانون الاداري الليبي*. لبنان :دار صادر للنشر.
١٥)قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣.
١٦)قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل.

المصادر باللغة الانكليزية :

1. Fouda, Raafat. No publication year. Elements of the Existence of an Administrative Decision. Beirut: Dar Al-Nahda Al-Arabiya.
2. Al-Zubaidi, Jalal Khadir and lawyer Nabil Majer. 2010. Legal Provisions for Silence in Administrative Decisions. Libya.
3. Fahmy, Mustafa Abu Zaid. 2001. Annulment Judiciary. University Publications House.
4. Al-Harari, Muhammad Abdullah. 1992. Principles of Libyan Administrative Law. Libya: Manasir University.
5. Ismail, Muhammad Ahmad. 2014. Administrative Decision (Its Nature, Definition, Types, and Forms). Published online.
6. Muhammad, Mustafa Ayadat. The Deadline Condition. Research published online, https://www.mohamah.net.
7. Musharraf, Abdul-Aleem Abdul-Majeed. 2004. Continuous Administrative Decision. Beirut: Dar Al Nahda Al Arabiya.
8. 8) Jaafar, Anas. 2004. Administrative Decisions. Dar Al Nahda Al Arabiya.
9. Allawi, Maher Saleh. Administrative Decision.
10. Al-Tabtabai, Adel. 1994. "The Origin of the Negative Administrative Decision and its Legal Characteristics." Administrative Sciences Journal. Year 36, Issue 1.
11. Marjan, Ahmad. 2002. Construction and Demolition Permits. Dar Al Nahda Al Arabiya.
12. Abdul Wahab, Muhammad Rifaat. General Administrative Law. Lebanon: Al-Halabi Legal Publications.
13. Farhat, Fawzat. 2004. General Administrative Law. Lebanon: Al-Halabi Legal Publications.
14. Arim, Khaled Abdul Aziz. 1969. Libyan Administrative Law. Lebanon: Dar Sader Publishing House.
15. Fifth Amendment Law to State Shura Council Law No. (17) of 2013.
16. Civil Service Law No. (24) of 1960, as amended