



## القرارات الادارية الضمنية واختصاص الادارة في اصدارها (دراسة مقارنة)

م.م. مسلم عمران خليف  
جامعة الفراهيدي /كلية القانون

[Muslamimran21@gmail.com](mailto:Muslamimran21@gmail.com)

### المستخلص:

يتناول هذا البحث موضوع القرارات الإدارية الضمنية بوصفها إحدى الآليات القانونية التي تعتمد عليها الإدارة العامة في التعبير عن إرادتها دون صدور قرار صريح مكتوب، وذلك من خلال السكوت أو الامتناع أو اتخاذ سلوك إيجابي يفهم منه قانوناً تحقق القرار. ويهدف البحث إلى بيان الأساس القانوني لهذه القرارات، وتحديد نطاق اختصاص الإدارة في إصدارها، والضوابط التي تحكم مشروعيتها، ولا سيما في ظل ما قد يترتب عليها من آثار قانونية تمس المراكز القانونية للأفراد. كما يعتمد البحث منهجاً مقارناً من خلال دراسة موقف التشريعات والفقه والقضاء في عدد من الأنظمة القانونية، مع إبراز أوجه الاتفاق والاختلاف في تنظيم القرارات الإدارية الضمنية وحدود الرقابة القضائية عليها. ويخلص البحث إلى أن الاعتراف بالقرارات الإدارية الضمنية يحقق التوازن بين متطلبات سير المرفق العام بانتظام واطراد، وضمان حماية حقوق الأفراد، شريطة إخضاعها لضوابط دقيقة تحول دون التعسف أو الغموض في استعمال السلطة الإدارية.

**الكلمات المفتاحية:** القرار الإداري الضمني – الاختصاص الإداري – سكوت الإدارة – المشروعية – الرقابة القضائية – الدراسة المقارنة

## Implied Administrative Decisions and the Administration's Competence to Issue Them(A Comparative Study)

Muslam Imran Khlaif

Al-Farahidi University-College of Law

### Abstract:

This study examines implied administrative decisions as a legal mechanism through which public administration expresses its will without issuing an explicit written decision, whether through silence, abstention, or conduct from which a decision is legally inferred. The research aims to clarify the legal basis of such decisions and to define the scope of the administration's competence to issue them, as well as the conditions governing their legality, particularly in light of their impact on individuals' legal positions. Adopting a comparative approach, the study analyzes legislative, doctrinal, and judicial perspectives in selected legal systems, highlighting points of convergence and divergence in regulating implied administrative decisions and the limits of judicial review over them. The study concludes that recognizing implied administrative decisions contributes to balancing the requirements of the orderly and continuous functioning of public services with the protection of individual rights, provided that clear legal safeguards are established to prevent arbitrariness and ambiguity in the exercise of administrative authority.

**Keywords:** Implied Administrative Decision – Administrative Competence – Administrative Silence – Legality – Judicial Review – Comparative Study

### المقدمة

تمارس الإدارة دورها في إشباع الحاجات العامة من خلال إنشاء المرافق العامة وإدارتها وتنظيمها وذلك في سبيل تحقيق النفع العام والمصلحة العامة بينها وبين الأفراد، من خلال نصوص الدستور والقانون، بالإضافة للقواعد التنظيمية التي تحافظ على حقوق الأفراد وحررياتهم العامة، وكل ذلك منعاً لممارستها لأي



نشاط خارج إطار المشروعية، حيث إن مبدأ الشرعية بمعناه الضيق في مجال القانون الإداري يعني أن تصرفات الإدارة تقع ضمن حدود القانون بمعناه الواسع، والذي يشمل جميع القواعد العامة الملزمة، مهما كان شكلها، مكتوبة أو غير مكتوبة، مهما كان مصدرها في حدود تسلسلها الهرمي، ومهما كان سلوك الإدارة وعملها قانونيًا أو ماديًا.

القرارات الإدارية وسيلة قانونية لا تقل أهمية عن العقود الإدارية في يد السلطات الإدارية لتحقيق المصلحة العامة، إذ تحوز السلطات الإدارية من بين امتيازات السلطة عامة امتياز اتخاذ وإصدار القرارات الإدارية من جانبها وحدها وإبرادتها المنفردة والملزمة، فتستطيع الإدارية بواسطتها الحصول على الخدمات والسلع اللازمة لتحقيق الصالح العام دون توقف ذلك على رضا وموافقة الأشخاص، مما يؤدي إلى تحقيق الفاعلية والسرعة في الوظيفة الإداري، إذ من خلال اتخاذ وإصدار القرارات الإدارية تظهر إرادة الإدارية ولهذا تعد القرارات الإدارية تجسيداً لمظاهر السلطة والسيادة التي تتمتع بها الإدارة، كما تعد من جهة أخرى أداة فعالة في سبيل القيام بنشاطها الإدارية من ضبط إداري أو إدارة المرافق العامة.

تلعب القرارات الإدارية دوراً محورياً في تحقيق المصلحة العامة من خلال تمكين الإدارة من أداء واجباتها بكفاءة وفعالية. فهي وسيلة قانونية تمتاز بالطابع الإلزامي الذي يعكس السيادة والسلطة الممنوحة للإدارة بموجب القانون والدستور. تعد هذه القرارات أداة مهمة لإشباع الحاجات العامة، سواء عبر ضبط النظام العام أو إدارة المرافق العامة، بما يضمن تحقيق التوازن بين حماية الحقوق والحريات الفردية ومقتضيات المصلحة العامة. ومع ذلك، فإن ممارسة الإدارة لهذا الامتياز لا يخلو من قيود؛ إذ يجب أن تبقى تصرفاتها ملتزمة بمبدأ الشرعية، بما يشمل من قواعد قانونية مكتوبة وغير مكتوبة، لضمان عدم تجاوزها لحدود المشروعية. ويثير ذلك تساؤلات حول كيفية إلغاء القرارات الإدارية الضمنية التي قد تصدر ضمناً نتيجة سكوت الإدارة عن اتخاذ قرار صريح. وتأتي هذه الدراسة المقارنة لتسليط الضوء على طبيعة هذه القرارات وطرق إلغائها، بما يحقق الموازنة بين مقتضيات العمل الإداري واحترام حقوق الأفراد.

#### أولاً: أهمية موضوع البحث:

تتجلى أهمية هذا الموضوع في تسليط الضوء على القرارات الإدارية الضمنية باعتبارها وسيلة غير مباشرة تعكس موقف الإدارة دون تصريح صريح، مما يثير إشكاليات قانونية تتعلق بحماية الحقوق وضمان المشروعية. كما تكمن الأهمية في فهم كيفية مواجهة هذه القرارات بإجراءات الإلغاء، بما يضمن التوازن بين مصالح الإدارة وحقوق الأفراد. ويساهم البحث في هذا المجال في تعزيز مبدأ الشفافية وسيادة القانون، إلى جانب تحسين جودة الأداء الإداري عبر الالتزام بالنصوص القانونية الصريحة. إنه موضوع يمس جوهر العلاقة بين الإدارة والمجتمع، مما يجعله ذا صلة مباشرة بتطوير العمل الإداري وتحقيق العدالة.

#### ثانياً: إشكالية موضوع البحث.

تعتبر القرارات الإدارية الضمنية من المواضيع الشائكة في القانون الإداري، حيث تنطوي على تحديات قانونية وإدارية كبيرة، خاصة في ظل غياب النصوص الصريحة التي تحدد معالمها. ومع تدخل المشرع في دول مثل فرنسا ومصر ولبنان والعراق لتنظيم هذا النوع من القرارات، تبرز إشكالية مدى التزام الإدارة بمبدأ الشرعية عند إصدار قرارات ضمنية. هذه الإشكالية تزداد تعقيداً عند النظر إلى القرارات السلبية، التي تصدر بشكل ضمني برفض طلبات الأفراد دون توضيح الأسباب أو الالتزام بالشروط القانونية. بناءً على ذلك، تطرح الإشكالية الآتية: **ما هو الدور الذي يلعبه القضاء الإداري في ضبط شرعية القرارات الإدارية الضمنية، وما مدى فعاليته في توفير ضمانات قانونية للأفراد تجاه تعسف الإدارة وصمتها؟**

#### رابعاً: منهجية البحث:

سيتم إتباع عدة مناهج:

المنهج التحليلي المقارن، ويتم من خلال المنهج الأول، البحث في النصوص القانونية المختلفة، وأحكام القضاء في لبنان ومصر والعراق، وما يتيسر لنا من أحكام مجلس الدولة الفرنسي باعتباره منبع القضاء الإداري، وبيان قواعد وأحكام هذا النوع من القرارات الإدارية، بالتالي 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. من بين التشريعات الفرنسية، اللبنانية، المصرية، والعراقية، وأحكام القضاء الإداري في هذه



الدول، ونختتم الدراسة بأبرز ما نتوصل إليه من استنتاجات، وأيضا إيراد بعض التوصيات والمقترحات بشأن ضمان حقوق الأفراد تجاه القرارات الادارية الضمنية، إعطاء الدور المناسب للرقابية القضائية، على هذه القرارات من أجل إجبار الادارة، على الالتزام بمبدأ المشروعية الإدارية.

خامساً: خطة البحث

سوف نعتمد على التقسيم التالي وذلك من خلال تقسيم هذا البحث الى مبحثين وكل مبحث يسوف نقوم بتقسيمه الى مطلبين وذلك على الشكل الاتي:

### المبحث الأول

#### المفهوم العام للقرارات الإدارية الضمنية

إن الاعتراف بوجود قرار ضمني تم اتخاذه رداً على صمت الإدارة حيال الطلبات المقدمة لها، وتجاهلها لتلك الطلبات بعدم اتخاذ قرارات بشأنها مما يضع الأفراد في حرج كبير. أمام القضاء لعدم التعبير الصريح عن إرادة الإدارة، لهذا تم إضفاء صفة القرار على سكوت الإدارة، وإيجاد نظام قانوني متميز لهذا النوع من القرارات الإدارية، كونها ذات طبيعة خاصة تميزها، ولها خصائص قانونية تنفرد بها عن غيرها من أنواع القرارات الإدارية الأخرى<sup>(1)</sup>.

بناءً على ما تقدم سنتناول دراسة هذا المبحث من خلال تقسيمه إلى مطلبين، نتناول في المطلب الأول تعريف القرارات الإدارية الضمنية، ونبين في المطلب الثاني الطبيعة القانونية للقرارات الإدارية الضمنية.

#### المطلب الأول

##### تعريف القرارات الإدارية الضمنية

ينشأ القرار الضمني من التعبير عن الإرادة الضمنية للإدارة، والتعبير عن الإرادة ضمناً، إذا كانت الوسيلة المستخدمة فيه لا تشير مباشرة إلى حقيقة المعنى المقصود، لكن ظروف القضية تسمح بالاستنتاج مفضلة على معاني أخرى، أي أن الوصية الضمنية تستمد عموماً من المظهر، ولا يمكن تفسيرها إلا على أساس أن إرادة من صدرت منه، قد اتجهت إلى السلوك المعترف فيه<sup>(2)</sup>.

لقد تم تنظيم القرار الضمني لأول مرة في فرنسا بموجب المادة (7) من المرسوم الصادر في تشرين الثاني 1864، إذ عد سكوت الإدارة لمدة أربعة أشهر عن الإجابة عن الطلب يساوي قراراً ضمناً بالرفض، ثم صدر قانون في 1900 /7/17 أنشأ بموجبه قاعدة اسمها (سكوت الإدارة)، عد بموجبها عدم إجابة الإدارة عن الطلب خلال أربعة أشهر من تاريخ تقديمه قراراً ضمناً بالرفض، إلا في حالة وجود نص خاص يقضي بخلاف ذلك.

هذا ما سماه الفقيه "هوريو"<sup>(3)</sup> امتياز السكوت ثم نظمها بعدة تشريعات منها القانون الصادر في 1965/1/11 حيث قلص الفترة إلى شهرين في بعض الحالات، سنتناول تعريف الفقه و ثم تعريف القضاء للقرار الضمني وكما يأتي:

**أولاً: التعريف الفقهي للقرار الضمني:** لقد عرف الدكتور عاطف البنا القرار الضمني بأنه: "ذلك الموقف الذي تكشف فيه ظروف الموقف دون الكشف عن أن الإدارة تتخذها بشأن مسألة معينة، ووجود هذا القرار يُستدل عليه من الظروف والظروف التي تعتبر ظروفًا واقترافات قانونية أو قضائية تشير إلى اتجاه معين من إرادة الإدارة"<sup>(4)</sup>.

وقريباً من هذه التعريف، فقد عرفه حمدي ياسين عكاشة بأنه: (ذلك الموقف الذي تكشف ظروف الحال دون إفصاح صريح بأن الإدارة تتخذة حيال أمر معين)<sup>(5)</sup>، وهناك من كرر نفس تعريف السابق، في تعريفه

(1) رفعت عبد السيد، القرارات الناشئة عن سكوت الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2006، ص 67.

(2) زايد أحمد رجا البشيني، طرق التوبير عن الإرادة في القانون المدني، دراسة مقارنة بالفقه الإسلامي، دار الكتب القانونية، دار شتات للنشر والبرمجيات، القاهرة، مصر، 2011، ص 107.

(3) أندريه هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، الجزء الأول، ترجمة علي مقلد، وشفيق حداد، الأهلية للنشر والتوزيع، بيروت، 2000.

(4) عاطف البنا، الوسيط في القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2000، ص 182.

(5) حمدي ياسين عكاشة، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2005، ص 405.



للقرار الضمني بقوله: "هو ذلك الموقف الذي يكشف ملاسبات الوضع دون أن يفصح عن أن الإدارة تتخذة تجاه أمر معين"، نرى أنهما قد اعتمدا على التعريف الذي أوردته محكمة القضاء الإداري المصري المشار إليه سابقاً.

نرى بأن هذه التعاريف الثلاثة موحدة من حيث المضمون والشكل وكأنها تعريف واحد وإن اختلفت معرفوها، لأنهم عرفوا القرار الضمني، بأن ذلك الموقف الذي تجليه ظروف الحال، دون الإرادة الصريحة والظاهرة للإدارة بشأن موقف معين.

وقد أشار بعض الباحثين إلى أن التعريفات مهما بذل في صياغتها من دقة، ومهما روعي في أحكام عباراتها من حرص لا تستعصي على النقد، ورغم هذا فإنه يميل إلى تعريف القرار الإداري الضمني بأنه: "العمل القانوني الذي يصدر عن الإدارة بإرادتها المنفردة ويستخلص من صمتها في ظروف معينة ويترتب عليه إنشاء أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني معين"<sup>(6)</sup>.

وقد عرفه الآخرون بأن القرارات الضمنية: "هي قرارات تسكت فيها الإدارة عن التعبير عن إرادتها صراحة"، أو هو: "قرار يستنتج من سكوت الإدارة يفترض المشرع في ضوء ما تكشف عنه ظروف الحال من غير إفصاح في شكل خارجي بأن الإدارة تتخذة تجاه أمر معين أو طلب".

وشبهاً بهذا التعريف، عرفه غازي فيصل بأنه: "القرار الذي يرتبه القانون على سكوت الإدارة عن البت في طلبات الأفراد خلال فترة زمنية معينة بالرفض أو القبول"، يلاحظ أن التعريف الأخير، قد قصر وجود القرار الضمني في حالة تقديم الطلبات من الأفراد إلى الإدارة، وإن كان هذا هو القاعدة العامة في نشوء القرار الضمني، فهناك استثناء على هذه القاعدة في قيام القرار الضمني نتيجة سكوت الإدارة خاصة في مجال الرقابة الوصاية التي سنشير إليها في موضوع شروط القرار الضمني، وتقديم الطلب في حينه ومن جانب آخر هناك من قال: "وأما القرار الضمني - ما يسميه كثيرون قراراً سلبياً - هو تعبير عن موقف سلبي للإدارة، حيث أنها لا تستجيب لطلب المواطن، ولا تعلن إرادتها تجاهه".

ونرى أن هذا التعريف لم يحالفه التوفيق، لأنه خلط بين القرار السلبي والقرار الضمني، الذي يختلف عن القرار السلبي الذي سنأتي على بيان هذا الاختلاف بينهما، استناداً إلى أحكام القضاء وأراء الفقهاء في حينه، عند الكلام عن تمييز القرار الضمني، عن غيره من القرارات الإدارية لاحقاً ومن الفقه من عرف القرار الضمني بأنه عبارة عن "القرارات التي لا تفصح فيها الإدارة عن إرادتها بشكل صريح علني سواء بالقبول، أو الرفض وذلك عن طريق التزامها جانب الصمت أو السكوت إزاء موقف معين أو طلب معين"<sup>(7)</sup>.

وقال البعض ويقصد بالقرار الضمني: "أن الإدارة تمتنع عن إصدار قرار إداري بشأن التظلم الذي يقدم به صاحب الشأن (الموظف)، والذي يلتمس من خلاله أن تصدر الإدارة قراراً جديداً لمصلحته علماً أن الإدارة غير ملزم قانوناً بالرد على هذا التظلم".

نرى أن هذا التعريف غير دقيق، حيث أن التظلم الإداري نوع من الطلبات التي تقدم إلى الإدارة، فهو ذكر حالة واحدة وفي الحقيقة هناك، حالات أخرى تسكت الإدارة فيها عن البت في الطلبات التي تقدم إليها، وينشأ على أثره القرار الضمني، كما هو الحال، عند طلب التراخيص المتنوعة من قبل الأفراد، على سبيل المثال: رخص إنشاء الأبنية، وسياسة السيارات وفتح المحال التجارية والمهنية، وغيرها من هذه الرخص التي تصدرها الإدارة، بناء على طلب الأفراد، وهي قد تسكت ولا تبت في هذه الطلبات وبالتالي يعتبر هذا السكوت بمثابة قرار ضمني سواء كان بالرفض أم بالقبول<sup>(8)</sup>.

من ناحية أخرى، لا يجوز تقديم الطلب للموظفين من تلقاء أنفسهم، حيث يجوز للفرد العادي تقديم شكواه إلى الإدارة بعد صدور قرار يؤثر على مصالحه، وحتى في بعض الحالات يتطلب القانون تقديم شكوى. إلى الإدارة قبل تقديم استئناف على قرار إداري على النحو المنصوص عليه في المادة السابعة، البند (أ). من قانون مجلس شوري الدولة العراقية رقم (65) لسنة 1979 وتعديلاته بأنه:<sup>(9)</sup> (أ - يشترط قبل تقديم

(6) فؤاد محمد موسى، القرارات الإدارية الضمنية، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2001، ص10.

(7) جورج شفيق ساري، القرارات القابلة للانفصال، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2002، ص72.

(8) غازي فيصل مهدي، القرار الإداري السلبي، مجلة جامعة النهريين، مجلد 2، العدد 3، تشرين ثاني 2000، ص 67.

(9) انظر نص المادة السابعة البند (أ) من قانون مجلس شوري الدولة العراقي رقم (65) لسنة 1979.



الطعن إلى محكمة القضاء الإداري أن يتم التظلم منه لدى الجهة الإدارية المختصة خلال (30) ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغه بالأمر، أو القرار الإداري المطعون فيه أو اعتباره مبلغاً، وعلى هذه الجهة أن تبت في التظلم خلال (30) يوماً من تاريخ تسجيله لتظلم لديها).

نرى أن تعريف فؤاد محمد موسى، يتفق تماماً مع تعريف القرار الضمني، حيث عرف القرار الضمني، بأنه الإرادة المنفردة الضمنية، التي تصدر عن الإدارة التي تستخلص من سكوتها في ظروف وملابسات، تظهر الإرادة الملزمة لها، والتي تؤدي إلى إحداث آثار قانونية بالإبطال أو الإنشاء. وعليه أن هذا التعريف مستجماً فيه جميع شروط التعريف، لأنه: عبر عن القرار الضمني بأنه عمل قانوني، وهو بذلك أخرج كل عمل مادي للإدارة، وهو صادر عن الإدارة بإرادتها المنفردة، وهو بذلك أخرج العقد الإداري من التعريف.

وقد ذكر إحداث آثار قانونية لجهة الإنشاء أو التعديل أو الإبطال في المراكز القانونية للأفراد، وهذه الآثار نتيجة حتمية للعمل القانوني، لأن التصرف القانوني هو: اتجاه الإرادة لإحداث آثار قانونية سواء كانت هذه الآثار بالإنشاء أو التعديل أو الإبطال(10).

لذلك كان التعريف المذكور أعلاه شاملاً، ومن خلال ما تقدم نرى أن القرار الضمني هو: (سكوت الإدارة عن إرادتها من جانب واحد، مع إجراء قانوني كشفته ظروف القضية)، بعبارة "إرادة فردية" يعني القرار الإداري، والإجراء القانوني هو الذي سيترتب عليه آثار قانونية، أو إلغاء، أو تعديل، أو إنشاء، ولا داعي لذكره لتجنب الإطالة، وتعني عبارة "شروط القضية" أن لم تعلن الإدارة عن إرادتها صراحةً، بل كشفت ضمناً عن طريق ظروف وملابسات معينة.

**ثانياً: التعريف القضائي للقرار الضمني:** من خلال اطلاعنا على عدد من قرارات القضاء الإداري سواء في العراق، وبحسب علمنا لم نجد للقرار الضمني تعريفاً محدداً، بل إنه يذكر دائماً أن صمت الإدارة عن البت في الطلبات المقدمة إليها هو بمثابة قرار ضمني أو تعبيرات أخرى مستخدمة في ذلك.

وهذا ما نجده في عدد من قرارات مجلس شوري الدولة اللبناني التي حكم فيها بقرار، وإذا (لم تستجب الهيئة لطلبه خلال مدة شهرين من تاريخ استلام الطلب المقدم، يعتبر صمته قرار رفض)(11)، وفي قرار آخر للمجلس جاء فيه: "يعتبر القرار الضمني بالرفض من حيث المبدأ في حالة الصمت الإداري الصادر خلال شهرين من استلامه الطلب"(12).

وهذا ما كرره المجلس بأن: "القرار الضمني بالرفض يعتبر في حال سكوت الإدارة صادراً بانقضاء شهرين على استلامها مذكرة ربط النزاع أي بتاريخ 1975/1/25 حسبما نصت عليه المادة (58) من المرسوم الاشتراعي رقم 119/59 الذي كان سائداً عند تقديم المراجعة، وقد كرس مآلها المادة (68) من نظام مجلس شوري الدولة الصادر بتاريخ 1975/17/6/14"(13).

وقد عرفت محكمة القضاء الإداري في مصر القرار الضمني بأنه: "كلما اتخذت الإدارة مسلكاً يستفاد منه وجود قرار ضمني يتمثل في موقف معين تتخذه الإدارة حيال أمر محدد تكشف عنه ظروف الحال دون إفصاح صريح من جانبها".

ونرى أنه كان من المفضل إعادة صياغة التعريف على الشكل التالي هو: "إفصاح غير صريح لإرادة الإدارة، تتخذه حيال أمر محدد، تكشف عنها ظروف الحال من سلوكها، إزاء موقف معين".

(10) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الأسس العامة للقرارات الإدارية، مكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، مصر، 2011، ص 43.

(11) قرار مجلس شوري الدولة اللبناني، رقم (168) تاريخ 1995/12/18 مجلة القضاء الإداري في لبنان العدد العاشر، 1997، ص 242.

(12) قرار مجلس شوري الدولة اللبناني رقم (391) تاريخ 1982/11/24، رقم الدعوى 5381/1973 قرارات مجلس شوري الدولة اللبناني، الجزء الرابع، 1980-1983، ص 1541، وكذلك قراره رقم 297 تاريخ 1982/5/25، رقم الدعوى 4934 نفس المصدر ص 1482.

(13) قرار مجلس شوري الدولة اللبناني، رقم 430، تاريخ 1996/26/30، مجلة القضاء الإداري في لبنان العدد العاشر، المجلد الثاني، سنة 1997، ص 517.



وقد اتبع القضاء الإداري العراقي نفس النهج، حيث قضت الهيئة العامة لمجلس شوري الدولة العراقية في قرارها بأن: "يعتبر الموظف مؤكداً في وظيفته بعد عام واحد من تاريخ عمله قانوناً، إذا فعلت الإدارة ذلك. عدم اصدار قرار بمد خبرته عند انتهاء العام حيث ان الصمت تعتبر الادارة قراراً ضمناً بأثبات كفاءته في الوظيفة"<sup>(14)</sup>.

وهذا ما اعلنته الهيئة في قرار اخر ان: "يعتبر الموظف محالاً إلى التقاعد بعد ثلاثين يوماً من تقديم الطلب، حتى لو لم يتخذ الوزير المختص قراراً بشأن الطلب بسبب سكوته وعدم اتخاذ القرار. في هذه الحالة يعتبر قراراً إدارياً ضمناً بقبول الإحالة على التقاعد."<sup>(15)</sup>.

ونرى أن القضاء الإداري راضٍ عن التعريفات الصادرة للقرار الإداري بشكل عام، إذ مضى عدد منها، لأن القرار الضمني مسألة قانونية مستخلصة من ظروف وشروط معينة تكشف عن اتجاه الوصية، من الإدارة، وهذا الجانب الموضوعي لا يختلف عن القرار الصريح، لذلك ترك عناء تعريفه للفقهاء كما يبدو.

### المطلب الثاني

#### الطبيعة القانونية للقرارات الإدارية الضمنية

ويترتب على سكوت الإدارة فترة زمنية معينة من الاستجابة للطلبات المقدمة إليها، واعتبار هذا الصمت مؤشراً على إفساح الإدارة عن إرادتها، سواء بالرفض أو القبول الصريح، وهذا القرار الناشئ من أثره يتمتع بكافة صفات القرارات الإدارية الأخرى، ويشترط فيه ما يشترط في القرار الإداري الصريح. حيث أن إعطاء قيمة قانونية لصمت الهيئة الإدارية يحقق مصلحة الأفراد بحمايتهم في مواجهة التجاهل أو تباطؤ الإدارة في الاستجابة للطلبات التي يقدمونها، باعتبار أن هذا الصمت يولد قراراً ضمناً بالموافقة أو الرفض.

حاول القضاء الإداري والقضاء تحديد الطبيعة القانونية للقرار الضمني الذي يتسم بوضع خاص، ومنهم من اعتبره افتراضاً قانونياً، ومنهم من قال إنه قرينة قانونية تستخرج من صمت الإدارة ملابس لها. القرائن هي: (ما يستخلصه المشرع أو القاضي من أمر معروف وثابت للدلالة على أمر مجهول وغير مثبت)، والافتراضات: حسب الجهة التي قامت بالاستنتاج - نوعان: القرائن القانونية، وهي القرائن التي تقول: المشرع نفسه مقتطفات مبنية على فكرة الاحتمال والوزن، وهو يبني على هذه الفكرة كقاعدة عامة، ويذكر بشكل عام في شكل مجرد يوضح شروط التمسك بهذا الافتراض، والثاني: القرائن القضائية، فيقوم القاضي باختيار واقعة معلومة من بين وقائع الدعوى، ثم يستدل بهذه الواقعة على الأمر المراد إثباته، وليبيان الطبيعة القانونية للقرار الضمني سنعرض موقف الفقهاء ثم موقف القضاء الإداري منها وكما يأتي:

#### أولاً: موقف الفقهاء:

ذهب بعض الفقهاء الفرنسيين إلى أن اعتبار القرار الإداري الضمني بمثابة افتراض قانوني، لا يمكن أن يتحقق إلا بناءً على نص تشريعي يحول هذا الافتراض القانوني إلى قرار حقيقي، فالنص هو الذي يفترض أن سكوت الوزير مدة شهرين محسوبة من تاريخ استلامه طلب من المستدعي، ويعتبر قراراً بالرفض، ويسمح هذا الافتراض بالطعن بالقرار (119)، الافتراض القانوني أو الحيلة القانونية: إعطاء موقف مخالف للحقيقة من أجل ترتيب أثر قانوني محدد يتعلق بهذا الوصف، وقد قال (لافييرير) في معرض تعليقه على المادة السابعة من المرسوم الصادر في نوفمبر 1864 قائلاً (أنه يرى أن هذا النص يشابه اعتبارياً، سكوت الوزير الذي يمتد أكثر من أربعة أشهر، فيعتبر قراراً إدارياً بالرفض، إلا أن هذا الفرض القانوني لا يطبق على السلطات الأخرى)<sup>(16)</sup>.

بمعنى أن سكوت المنتج ليس كذلك إلا بإرادة المشرع، أي لا يترتب على السكوت قرار إداري إلا إذا نص المشرع صراحة على ذلك. ولم يفترض المشرع وجود مثل هذا القرار لتلك السلطات، وقد تبنى هذا الرأي

(14) قرار الهيئة العامة لمجلس شوري الدولة العراقي رقم 2/ انضباط / تمييز / 2004، بتاريخ 19/1/1994، أشار إليه صباح صادق جعفر الأنباري، قرارات مجلس شوري الدولة، الجزء الأول، ط1، دار الفكر، بغداد، العراق، 2008، ص 248.

(15) قرار الهيئة العامة لمجلس شوري الدولة العراقي رقم 193/ انضباط / تمييز / 2004، تاريخ 29/9/2004، صباح صادق جعفر الأنباري، قرارات مجلس شوري الدولة، مرجع نفسه، ص 265.

(16) ماجد راغب الحلو، القرارات الإدارية، الطبعة الأولى، دار الجماعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2009، ص 501.



عدد من الفقهاء الفرنسيين، وعلى رأسهم، الذين اعتبروا أن القرار الضمني ليس قراراً حقيقياً، بل هو افتراض قانوني، متوفرة بالمذكرة التي تربط النزاع من أجل تقاضي أي إهدار للعدالة (17). وهذا أيضاً ما قاله عدد من الفقهاء العرب ومنهم ماجد راغب الحلوي: "لقد افترض المشرع في بعض الحالات أن سكوت الإدارة يعتبر إعلاناً عن إرادتها بشكل معين، أي يعتبر إدارياً، قرار الموافقة أو الرفض، وذلك لحماية الأفراد من إزعاج الإدارة أو تهاونها في اتخاذ قرار قد لا يستجيب لمصالحهم، فيريدون التظلم، وهو أمر غير ممكن بالنسبة لهم قبل صدور القرار. أو افتراض صدوره، لا يمكن دائماً تفسير صمت الإدارة على أنه قرار قضائي أو افتراضي أو قانوني، بل يجب أن ينص القانون على ذلك بصراحة، فلنواجه ما يسمى بالقرار الضمني، وهو القرار الذي يفترضه المشرع، بناءً على الصمت المطلق للإدارة.

بينما يذهب رأي ثانٍ أن القرار الضمني هو قرينة قضائية، وهي استخلاص أمر مجهول من أمر معروف يرجح أن يتحقق بالمعروف، أو افتراض أن أمراً معيناً لن يُعرف على وجه اليقين، على توافر آخر يمكن معرفته على وجه اليقين على أساسه، والمألوف هو ارتباط الأمرين الوجود والعدم، وهذا الافتراض هو ما يسمى التناظر في الفقه الإسلامي والقانون الوضعي (18).

فإذا كانت الإجراءات والإجراءات التي قامت بها الإدارة توحى بأنها بقيت صامتة لأنها ترفض الطلب المقدم إليها، فإن السكوت في هذه الحالة سينتج عنه قرار ضمني بالرفض.

وإذا كان النص القانوني قد أوجب أن ينتج عن السكوت قرار رفض ضمني، فإن هذا السكوت ليس بقرينة على الرفض، وإنما هو افتراض قانوني، وهناك من يعبر عن هذا الاختلاف بين القرينة القانونية و الافتراض القانوني فيقول: ( ويختلف منطوق الأمور من هذا الاستدلال في حالة إذا كان القرار الضمني بالموافقة، فإذا كان النص يقضي بنشوء قرار ضمني بالموافقة بعد مضي مدة معينة من تقديم الطلب، فإن موافقة الإدارة عليه وعدم إخطارها للطالب خلال المدة القانونية المحددة فينشأ قراراً ضمناً بالموافقة، فيتطابق ونية الإدارة، فإن الأمر يتفق وفكرة القرينة القانونية.

أما إذا كان موقف الإدارة في هذه الحالة من الطلب هو عدم الموافقة، دون إخطار الطالب بذلك حتى انقضاء المدة القانونية، فإن الاحتجاج بقرار ضمني بالموافقة في تطبيق النص هو افتراض يقوم على عكس النية الحقيقية للإدارة (19).

وعلى الرغم من أن هاتين الفكرتين متناقضتان من حيث الظاهر، فإن كلاً منها تعد تعبيراً حقيقياً عن سكوت الإدارة في موقف معين، فالسكوت قد يكون أحياناً بمثابة قرينة قانونية، وأحياناً أخرى بمثابة فرض قانوني. نرى في نظرة دقيقة على هذين الرأيين، بشأن الافتراض القانوني، والقرينة القانونية، كأساس لتكوين القرار الضمني، ويتبين لنا أن الرأي الثاني يذهب إلى عكس الرأي الأول بهذا الشأن: حيث الأول يفيد، بأنه إذا كانت الإدارة تتجه إرادتها إلى رفض الطلب وعدم الموافقة عليه، يعتبر سكوتها قرينة قانونية على رفض الطلب.

لكن الرأي الثاني، يذهب من هذه الناحية أنه افتراض قانوني، والرأي الأول، يذهب إلى أن نية الإدارة إذا كانت تتجه إلى الموافقة على الطلب، وعدم ممانعتها من الإجابة عنه، ولكن لم تبلغ صاحب الشأن بموافقتها وظلت ساكته طول المدة القانونية، فإنه افتراض قانوني نرى بشأن هذا التناقض بين الرأيين، إن الرأي الأول، قد حالفه التوفيق لأن اتجاه إرادة الإدارة الضمنية تتجه إلى عدم ممانعتها عن تلبية الطلب، ولكن إهمالاً منها، أو كثرة مشاغلها، أدت إلى عدم إخطارها لصاحب الشأن صراحة، حتى مضي المهلة القانونية، وهنا افترض المشرع خلافاً للحقيقة أنه رفض للطلب أما إذا كانت الإدارة ترفض الطلب ابتداءً، فتفضل اتخاذ السكوت، فإننا في هذه الحالة لسنا بحاجة إلى افتراض المشرع، لأن النية الحقيقية أو بالأحرى الإرادة الحقيقية للإدارة تتجه إلى رفض الطلب، إذاً أننا أمام قرينة قانونية تفيد أن سكوت الإدارة يدل على الرفض.

(17) عصام نعمة إسماعيل، الطبيعة القانونية للقرار الإداري دراسة تأصيلية مقارنة في ضوء الفقه والاجتهاد، مرجع سابق، ص122.

(18) مصطفى إبراهيم الزلمي، أصول الفقه الإسلامي في نسجه الجديد، الطبعة السادسة، شركة الخنساء المحدودة، بغداد، العراق، 2001، ص94.

(19) ماهر نصر جبر، الأصول العامة للقضاء الإداري، قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2002، ص234.



يعتقد البعض الآخر أن الأساس القانوني لتحديد الطبيعة القانونية لصمت الإدارة يقوم على فكرة المرافق العامة التي يجب أن تقوم بأنشطتها بانتظام وثبات من أجل تلبية الاحتياجات العامة. ولأنك صامت فلا شك أنه يخالف الهدف الذي تسعى المنشأة العامة إلى تحقيقه وهو إشباع الحاجات العامة، لذلك ترفض تحقيق الهدف الذي حدده لها المشرع، ولا شك في ذلك، ويعتبر هذا الموقف السلبي خطأ يولد مسؤوليتها القانونية لأن صمت الإدارة في مثل هذه الحالة يشكل انتهاكاً واضحاً للقانون<sup>(20)</sup>.

### ثانياً: موقف القضاء:

يذهب مفوض الحكومة الفرنسي وأيا كان الرأي الفقهي ما بين مؤيد ومعارض للمجلس الدستوري ومجلس الدولة الفرنسي فقد المشرع الأمر لصالح المجلس الدستوري بمقتضى المرسوم الصادر عام 1983، السابق الإشارة إليه، والواقع إن اتجاه مسلك مجلس الدولة الفرنسي يعد منسجماً مع الروح التي سادت في إنشاء وتطور الموافقة الضمنية، إلا أنه لا سبيل إلا الالتزام بقرار المجلس الدستوري حسم، وإذا نظرنا إلى هذا الوضع في العراق، فلا توجد قاعدة عامة تحكم صمت الإدارة فيما يتعلق بالطلبات المقدمة إليها حتى يومنا هذا، ولكن هناك نصوص منفصلة تؤدي إلى عواقب قانونية مختلفة. قرار ضمني بالاتفاق على الخلاف العقائدي حول ادراج فكرة القرارات السلبية في جميع حالات الصمت الإداري أو التصييق على حالات السلطة المحصورة في الإدارة كما سنرى لاحقاً<sup>(21)</sup>.

ينص البند السابع من الفقرة (أ، ب) من المادة السابعة من قانون مجلس شوري الدولة العراقي رقم (106) لسنة 1989 المعدل بالقانون رقم (17) لسنة 2013 على ما يلي: الفصل في التظلم خلال (30) يوماً من تاريخ تسجيل التظلم لديها، عندما لا يتم الفصل في التظلم أو رفضه من قبل السلطة الإدارية المختصة، يجب على المشتكي تقديم استئنافه إلى المحكمة خلال (60) ستين يوماً من تاريخ رد التظلم حقيقة أو حكماً وتثبت المحكمة التظلم لديها.

ومن جانب آخر بالنسبة إلى تأسيس نقابة العمال، فيجب تقديم الطلب من قبل أعضاء الهيئة التأسيسية إلى وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، يتضمن إعلان رغبتهم بتأسيس نقابة خاصة بهم، وعلى الوزارة تدقيق المستمسكات، والوثائق المقدمة خلال أسبوعين من تاريخ ورودها إليها، فإذا مضت مدة أسبوعين دون أن توافق، أو تعترض الوزارة على المستمسكات، فيعد ذلك بمثابة قرار ضمني بالقبول<sup>(22)</sup>.

من خلال الأحكام القضائية التي استعرضناها، وجدنا أن القضاء الإداري لم ينفذ هذه القضية بشكل واضح، رغم أن القضاء الإداري يشير دائماً في أحكامه إلى النص القانوني الذي يعتبر سكوت الإدارة قراراً ضمناً، إلا أنه لم يقدم بتوضيح ما إذا كان القرار الضمني ناشئاً عن النص التشريعي فقط، أو يمكن أن ينشأ عن التنظيم أيضاً،

وفي الختام نرى أنه لا إشكالية في قيام القرار الضمني بموجب قرار تنظيمي إذا صدر صحيحاً ومشروعاً، فقد سبق أن أشرنا بأن القرار الإداري التنظيمي بموجب المعيار الموضوعي يعتبر تشريعاً، لأنه يتضمن قواعد عامة مجردة.

## المبحث الثاني

### اختصاص الإدارة في إصدار القرارات الإدارية الضمنية

المسلم به أن الإرادة هي عماد التصرفات القانونية وعليها تركز أغلب الالتزامات، سواء استندت إلى الإرادة بمفردها أو مقرونة بإرادة أخرى، ويعبر عن أهمية الإرادة في إنشاء التصرف القانوني بمبدأ ( سلطان الإرادة )، ويقصد بهذا المبدأ أن الإرادة قادرة على إنشاء ما تشاء من التصرفات القانونية مادامت ملتزمة في ذلك في حدود النظام العام والآداب والمصلحة العامة، إذ إنها قادرة على فعل ذلك دون حاجة إلى معونة خارجية، وإنها وحدها القادرة على إنهاءه، وبمعنى آخر، فإن مبدأ سلطان الإرادة يركز على عنصرين: أحدهما يتعلق بالشكل ومواده أن الإرادة وحدها مجردة من أي شكل قادرة على إنشاء التصرف

(20) جواد مطلق محمد العطي، القرار الإداري السلبي، الطبعة الأولى، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، المنصورة، مصر، 2015، ص18.

(21) زكي محمد النجار، القرار الإداري الضمني بالقبول، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2002، ص74.

(22) انظر نص المادة (12) من قانون تنظيم النقابات في العراق رقم (52) لسنة 1987.



القانوني، وهو ما يعبر عنه بالرضائية، والآخر عنصر يتعلق بالموضوع، وهو ما يعرف بالعقد شريعة المتعاقدين، ومؤداه أن الإرادة تكون لها الحرية في تحديد شروط التصرف وآثاره<sup>(23)</sup>.  
بناءً على ما تقدم سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين، نتناول في المطلب الأول سلطة الإدارة في إصدار القرار الضمني، ونبين في المطلب الثاني الاختصاص التقديري والمقيد للإدارة في إصدار القرارات الضمنية.

### المطلب الأول

#### الاختصاص التقديري والمقيد للإدارة في إصدار القرارات الضمنية

إن وصف القرار الإداري بأنه تصرف قانوني نابع من إرادة الإدارة، ويوحي بأن سلطان الإرادة باتخاذ القرار هو سلطان مطلق، وهذا خلاف للحقيقة، لأن الحرية المطلقة تؤدي إلى التعسف، وهو أمر غير موجود في ظل دولة القانون، لذا فإن سلطان الإرادة مجازاً، في التصرف يقع ما بين حدين، حد التقييد أي تكون الإدارة ملزمة باتخاذ القرار، وحد الاستتباب أي تكون الإدارة مالكة لحرية الخيار بين التصرفين أو أكثر، وتقدر بحرية التصرف الأكثر ملائمة للصالح العام.

فإذا كان الهدف هو احترام مبدأ المشروعية وحماية حقوق الأفراد وحررياتهم فإن ذلك، لا يلزم تكبيل نشاط الإدارة بقيود وأحكام تعرقل أعمالها وتشل نشاطها، وعليه، فإن إعطاء الإدارة هامشاً واسعاً من الحرية يتمشى ودور الإدارة في تحقيق النفع العام، وفقاً لما عليه الأحوال والظروف ويتمثل هذا الهامش بالسلطة الاستثنائية التي تمنح الإدارة حرية القيام بالخيارات المناسبة وفقاً لمتطلبات المصلحة العامة، ولظروف كل قضية، وكل على حدة، وبناءً على ما سبق سندرس في هذا المطلب: سلطتي الإدارة التقديرية والمقيدة والمبررات التي تسمح بمنح السلطة الاستثنائية للإدارة، ومعيار التمييز بينهما، كما يلي:

#### أولاً: سلسلة الإدارة الاستثنائية (التقديرية)<sup>(24)</sup>:

السلطة التقديرية (الاستثنائية) للإدارة بمعناها الواسع هو التمتع بدرجة من حرية التصرف عندما تمارس صلاحياتها القانونية بحيث يكون للإدارة السلطة التقديرية لاتخاذ إجراء، أو الامتناع عن اتخاذها، أو القيام به بطريقة معينة أو اختيار الوقت الذي تراه مناسباً للتصرف، أو السبب المناسب لذلك، أو تحديد محله. ولذلك فإن السلطة التقديرية في حقيقة الأمر هي وسيلة لتطبيق القانون والالتزام بمبدأ المشروعية مثلها مثل السلطة المقيدة، غاية الأمر أن المشرع، قدر أن منح قدر من حرية التصرف للإدارة في موضوع ما إن تحقيق أهداف الموضوع أكثر فائدة وفائدة من حصره في وقت معين أو طريقة عمل معينة، ثم يبتعد بنفسه عن تحديد كل أو بعض جوانب أنشطة الإدارة حول هذا الموضوع، تاركاً الإدارة للقيام بذلك. لذلك وفقاً لحريتها في العمل وتقييم الخبرة، لا سيما في ضوء الظروف المتغيرة وتطورها المستمر يجعل من المستحيل تحديد أنشطة السلطة التنفيذية من خلال قواعد محددة مسبقاً.

وتأسيساً على ذلك يمكن القول بأنه كلما تخلى القانون الذي يشمل كل القواعد القانونية التي تحكم نشاط الإدارة عن تحديد وتنظيم جانب أو عنصر من عناصر قرار الإدارة أو نشاطها كان للإدارة سلطة تقديرية في هذا الصدد، أما إذا يتولى القانون تنظيم هذا الجانب أو هذه العناصر بقواعد ملزمة وأمرة، فإن الإدارة تكون في هذه الحالة مقيدة بالالتزام بأحكام هذه القواعد، بحيث يكون قرارها مشروعاً أو غير المشروع بقدر ما يكون هذا الجانب أو هذه العناصر مطابقاً لما فرضه القانون أو مخالفاً لها.

وبعبارة أخرى فإن السلطة التقديرية تثبت للإدارة عندما لا يكون مسلكها محدداً أو منصوصاً عليه سلفاً بالقانون، كما أن اختصاص الإدارة يكون مقيداً عندما يكون مسلكها قد تحدد سلفاً بقواعد القانون، وبالتالي، فإن الإشارة إلى تمتع الإدارة بالسلطة التقديرية هي القانون بأوسع معانيه، أي مجموعة القواعد القانونية التي تحكم نشاط الإدارة، بما في ذلك المبادئ القانونية العامة التي يستنبطها القضاء عندما تمارس الإدارة اختصاصاتها<sup>(25)</sup>.

(23) خالد خضر الخير، المبادئ العامة في القضاء الإداري، الطبعة الأولى، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، لبنان، 2014، ص 66.

(24) صباح صادق جعفر الأنباري، مجلس شورى الدولة، مرجع سابق، ص 86.

(25) حمد عمر حمد، السلطة التقديرية للإدارة ومدى رقابة القضاء عليها، مرجع سابق، ص 91.



وقد عرف مجلس شورى الدولة اللبناني السلطة التقديرية (الاستثنائية) بأنها (هي التي تتيح للإدارة اتخاذ التدابير بحرية مطلقة من كل قيد قانوني، وتنشأ السلطة التقديرية أما عن نص صريح في القانون والأنظمة التي توليها هذه السلطة وإما عن انتقاء القواعد والأحكام القانونية التي تقيد من سلطتها التقديرية في ممارسة عملها الإداري).

وهذا ما أعلنه المجلس في قرار حديث غير منشور بأنه: (للإدارة حق التقدير وذلك استناداً لضرورات سير المرفق العام والسلطة الاستثنائية هذه لا تعني سلطة تعسفية بل هي تختار بين تدبيرين مطابقين للقانون<sup>(26)</sup>. وبهذا المعنى قضى مجلس شورى الدولة العراقي في قرار بأن السلطة التقديرية للرئيس الإداري يمارسها وفقاً لما يطلبه تسيير المرفق الإداري بالشكل السليم على أن يكون ذلك ليس بشكل مطلق و إنما مقيد بعدم التعسف أو المغالاة بذلك الجواز على حساب مصلحة الموظف<sup>(27)</sup>.

#### ثانياً: السلطة المقيدة في إصدار القرار الإداري:

يقصد بالسلطة المقيدة للإدارة، أو الاختصاص المقيد لها، أن الإدارة يتحتم عليها إذا ما توفرت شروط معينة أو عناصر واقعية محددة، التصرف على نحو معين بمقتضى القانون دون أن يكون لديها خيار في ذلك، ثم يكون للإدارة حرية الامتناع عن إصدار القرار المتعين إصداره الذي توفرت له أركانه كما أنها لا تستطيع إصدار قرار آخر محل القرار المتعين إصداره، فالإدارة تكون مقيدة فلا تستطيع أن تعمل خلافاً لما أبان عنه القانون، وإلا فتصرفها يكون قابلاً للإبطال محققاً للإلغاء، والتعويض عنه إن كان له مقتضى.

وعليه فإن تطبيق السلطة الإدارية للقواعد القانونية المصاغة، صياغة جامدة، يعني أنّ اختصاصها الواردة في هذه القواعد هو اختصاص مقيد، أما تطبيقها للقواعد القانونية المصاغة صياغة مرنة فإنه يعني أن الإدارة تباشر في ذلك اختصاصاً تقديرياً أو سلطة تقديرية، ثم يلزم علينا فهم الاختصاص المقيد بوضوح حتى يتبين المدلول الحقيقي للسلطة التقديرية.

#### ثالثاً: المبررات التي تدفع المشرع لمنح السلطة التقديرية للإدارة:

إن منح المشرع سلطة تقديرية معينة للإدارة لم يأت من فراغ، بل إن هناك أسباباً عديدة دفعت به إلى الاعتراف بقدر من السلطة الاستثنائية للإدارة إزاء أعمالها، ويجعلها حرة إن شاءت تدخلت وإن شاءت امتنعت عن التدخل، وحتى أنها حرة في اتخاذ وقت تدخلها، شريطة أن لا تكون الإدارة مدفوعة من هذا الجانب بعوامل لا تمت إلى المصلحة العامة بصلة والمبررات التي دفعت بالمشرع إلى هذا المنح، هي مبررات تتصل بالمصلحة العامة ومبررات فنية وأخرى عملية كما يلي<sup>28</sup>:

1- **المصلحة العامة:** الالتزام العام للإدارة هو تحقيق المصلحة العامة. يعني هذا الالتزام أنه يجب على الإدارة، في حالة عدم وجود تدخل قانوني من خلال تحديد هدف محدد للإدارة، اختيار أو تحديد الغرض الذي من شأنه تحقيق المصلحة العامة الحقيقية، وليس أي غرض آخر، حتى ولو كان في مناسبة أو موقف آخر، أي بصدد قرار إداري مختلف محققاً للمصالح العام، فللإدارة الحق في اختيار الغرض الذي يمكن استهدافه من اتخاذ قرار محدد، ولكنها ليست مطلقة الحرية في هذا الاختيار، فإذا تعددت الأغراض أو الأهداف التي يمكن تحقيقها من اتخاذ القرار، فإن المنطق المجرد يدل على أن أحد هذه الأهداف دون غيره هو الذي يحقق المصلحة العامة الحقيقية في حين أن الأهداف الأخرى ليست كذلك.

وهذا ما قضت به الهيئة العامة لمجلس الشورى العراقي في قرار بقولها إن (سلطة التقديرية للرئيس الإداري يمارسها وفقاً لما يطلبه تسيير المرفق الإداري بالشكل السليم على أن يكون ذلك ليس بشكل مطلق وإنما مقيد بعدم التعسف أو المغالاة بذلك الجواز على حساب مصلحة الموظف<sup>(29)</sup>).

(26) قرار مجلس شورى الدولة اللبناني، رقم 822، تاريخ 2011/7/5، مركز الأبحاث والدراسات في المعلوماتية القانونية، الجامعة اللبنانية، بيروت، تاريخ الزيارة: 2023/1/6.

(27) قرار مجلس انضباط العام في مجلس شورى الدولة العراقي رقم 2007/158 تاريخ 2007/7/1، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة العراقي لسنة 2007، التي أصدرتها وزارة العدل، ص384.

(28) علي محمد بدير، مبادئ وأحكام القانون الإداري، المكتبة القانونية للنشر والتوزيع، بغداد، العراق، 2007، ص 220.

(29) قرار مجلس الانضباط العام لمجلس شورى الدولة العراقي، رقم 2007/158 تاريخ 2007/7/1، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة، لسنة 2007، ص384.



**2-المبررات العملية:** فالمبرر لمنح الإدارة سلطة تقديرية يكمن في أنه يستحيل على المشرع أن يحدد للإدارة مقدماً مساراً معيناً تتبعه في مزاولة نشاطها الإداري، أو يرسم لها الموقف الذي يجب عليها اتخاذه والقرار الواجب إصداره لمواجهة كل موقف، فهو لا يستطيع أن يتنبأ بالظروف المحيطة بكل تصرف أو ملبساته الأمر الذي يقتضى ضرورة ترك سلطة التقدير للإدارة في التصرف وإصدار القرارات في ضوء من الواقع وظروف الحال وكذلك يقتصر عمل المشرع، وهو يسن القوانين، على وضع قواعد عامة مجردة دون أن يتدخل في تفاصيل أو جزئيات تتعلق بنشاط الإدارة إلا في حالات معينة، وعلى سبيل الاستثناء، وهي حالات السلطة المقيدة أو الاختصاص المقيد ولأهداف محددة.

**3-المبررات الفنية (اعتبارات الكفاءة الإدارية):** ليس من المصلحة العامة أن تصبح السلطة الإدارية آلة صامتة تنفذ أوامر المشرع حرفياً وتلقائياً، فالإدارة بحكم تنظيماتها الضخمة هي أصلاً مألها في كل الدول إلى الحركة البطيئة الثقيلة، وإذا جاء المشرع أو القاضي ليحدد لها بدقة كل ما يمكن عمله بنصوص مقيدة دائماً فإن النتيجة لذلك هي قتل روح الخلق والابتكار والمبادرة لدى الجهاز الإداري، وهذا بلا شك ضار بالمصلحة العامة للمواطنين لأن الإدارة هي ذراع الدولة في البناء والتعمير وإنشاء المرافق العامة وحماية الأمن الداخلي والخارجي، وهي لا تستطيع القيام بتلك المسؤوليات بدون قدر هام من حرية التقدير، وفي النهاية إن وجود السلطة التقديرية إذا كان مفيداً للمصلحة العامة، فهو لا يمثل إضراراً بحقوق الأفراد، لأن القضاء الإداري بشكل عام قد استقر على أن السلطة التقديرية لا تعني المطلقة، وإنما هي تخضع أيضاً للمشروعية وللرقابة القضائية في نواحي هامة ومتعددة، غير أن درجة خضوعها لرقابة المشروعية أقل من خضوع السلطة المقيدة.

### المطلب الثاني

#### سلطة الإدارة في إصدار القرار الضمني

يترتب على قيام القرار الضمني آثار قانونية تؤثر في المركز القانوني لصاحب الطلب، سواء كانت هذه الآثار بإلغاء مركز قانوني قائم له، أو تعديله أو إنشاء مركز قانوني جديد، لذا على الإدارة عند إصدارها القرارات الإدارية، أن لا تخرج عن حدود سلطتها التي رسمها لها القانون، وأن هذه السلطة ليست هي بمدى واحد، بل انها تتسع وتضيق، بحسب كل عنصر من عناصر القرار الإداري<sup>(30)</sup>.

#### أولاً: سلطة الإدارة في الاختصاص:

يعني الاختصاص القدرة على مباشرة أعمال إدارية معينة، فالإدارة لا تتمتع بأية سلطة تقديرية في هذا الميدان، إذ يجب أن يصدر القرار من الجهة أو الهيئة التي تملك الاختصاص بإصداره، لأنه إذا صدر القرار من جهة غير مختصة فإنه يشوبه خلل في عدم الاختصاص ويكون قابلاً للبطلان عند الطعن فيه أمام القضاء الإداري، كما أن خلل عدم الاختصاص يتعلق بالنظام العام، بحيث يملك القضاء الإداري الحق في التصد بحث فيه من تلقاء نفسه<sup>(31)</sup>.

فسلطة الإدارة بالنسبة إلى القرار الضمني من حيث الاختصاص فإنه يختلف، حيث إن القرار الضمني يتوقف على تقديم الطلب إلى الجهة الإدارية، فإذا قدم هذا الطلب إلى الجهة المختصة فلا إشكال هنا من قيام القرار الضمني كان بالرفض أو بالقبول، ولكن الاختلاف يكمن في تقديم الطلب إلى جهة إدارية غير مختصة واعتبار أن القرار صادر من جهته المختصة.

أما موقف اجتهاد القضاء الإداري في مصر والعراق بالنسبة إلى إصدار القرار الضمني، فيمكن القول إنهما يطبقان المبادئ العامة في ذلك بحيث إذا لم يقدم الطلب إلى الجهة المختصة لا يترتب عليه نشوء القرار الضمني، وبمعنى آخر أن القرار العملي لا يتم صدوره إلا بتقديم الطلب إلى جهة إدارية مختصة.

#### ثانياً: سلطة الإدارة في الإجراءات والأشكال:

تتقيد سلطة الإدارة باحترام الأشكال والإجراءات الجوهرية التي يحددها القانون، التي تحمي مصالح الأفراد وحقوقهم، حتى لا يلحق البطلان بقراراتها نتيجة لعبع الشكل، بينما تتمتع الإدارة بسلطة تقديرية وحيدة

<sup>(30)</sup> نجيب خلف أحمد محمد علي جواد، القضاء الإداري، الطبعة الرابعة، مكتب الغفران للخدمات الطباعة، بغداد، 2010، ص 320.

<sup>(31)</sup> توركان إبراهيم علي، الشكل والإجراءات في القرار الإداري، الطبعة الأولى، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2017، ص 287.



فيما يتعلق بالأشكال غير الجوهرية، التي لم يوجب القانون مراعاتها ولم يرتب البطلان على مخالفتها، إذ يكون في مقدورها اتخاذ الشكل الذي تراه مناسباً لإصدار قرارها فيه<sup>(32)</sup>. أما بالنسبة إلى الإجراءات والأشكال في القرارات الإدارية الضمنية كما أشرنا سابقاً، فإنه من غير المتصور وجود الشكليات المتعلقة بالتوقيع والتأثيرات والنشر، لأنها تتنافى مع طبيعة القرارات الضمنية، وكذلك بالنسبة إلى إعلان أو إشهار القرارات الضمنية، فإن القرار الضمني غير قابل بطبيعته لأنه يقوم على الافتراض على أساس وجود إرادة ضمنية للإدارة بالرفض أو القبول للطلب المقدم إليها بعد انتهاء الفترة المحددة قانوناً، وبالتالي ليس لهذا القرار وجود مادي فلا يتصور أن يكون قابلاً للإشهار. ومن جانب الإفصاح عن الإرادة، فإن أهم ما يميز القرار الإداري الضمني عن بقية أنواع القرارات الأخرى هو الإفصاح، لأنه إذا كان المبدأ في القرار الإداري أنه يصدر كتعبير صريح من إدارة الوصية الملزمة على الرغم من تعدد أشكال هذا التعبير، مثل إصدار القرار الإداري كتابة، أو شفاهة، أو عبر الهاتف أو غير ذلك من أجهزة الاتصالات.

أما بالنسبة إلى القرار الضمني بالقبول فإن الأمر مختلف جداً ويتوجب أن يأخذ القرار الضمني بالقبول جميع الإجراءات الشكلية التي يستلزمها القانون، وعلى صاحب العلاقة القيام بما يتطلب منه القانون من الإجراءات، كدفع الرسوم القانونية، وإعلام الإدارة بقيام القرار الضمني بالقبول نتيجة سكوتها وعدم البت في الطلب المقدم إليها، وإلا يعتبر قراراً غير المشروع وعلى القضاء الحكم بإبطاله، وذلك لأن القرار الضمني بالقبول هو قرار افتراضي من المشرع رغماً عن إرادة الإدارة رعاية لمصلحة الأفراد ومصصلحة العامة لذا يجب أن تكون هذه الإجراءات والأشكال متفقة المصلحة العامة ولا يمكن غض الطرف عنها. حيث استقر اجتهاد مجلس شوري الدولة اللبناني على أن مضي المهلة الزمنية المحددة على طلب ترخيص بالبناء لا يؤدي إلى نشوء قرار ضمني بالموافقة، إذا كان الطلب لم يستوف الشروط القانونية المطلوبة قائلاً: (بانقضاء مهلة الشهرين على تقديم طلب الترخيص الثاني نشأ قرار ضمني بقبول طلب الترخيص وأصبح بالتالي بإمكان صاحب العلاقة أن يتقدم من المرجع المعني بإعطاء الترخيص بكتاب يعتبر فيه نفسه مرخصاً له ضمناً بالبناء ومرفقاً به قيمة الرسوم المتوجبة ومتعهداً بالتقيد بمضمون ملف الترخيص والقوانين والأنظمة النافذة)<sup>(33)</sup>.

### ثالثاً: سلطة الإدارة في الغاية<sup>(34)</sup>:

إن القرار الإداري يعتبر وسيلة لتحقيق غاية معينة هي المقصودة من اتخاذ القرار، إذاً هو ليس غاية في حد ذاته، ويشير فالين بهذا الشأن: إن كل سلطة اجتماعية إنما تحصل على وجودها الشرعي فيما تسعى إليه من تحقيق المصلحة العامة، وعندما تنحرف الإدارة عن الغاية المحددة لها فإن هذا الأمر يشكل ما يسمى (الانحراف بالسلطة) والغاية في القرار الإداري تمثل عنصراً نفسياً فيه.

فإنه لا فرق بين القرارات الإدارية الصريحة والقرارات الإدارية الضمنية يستوي في ذلك القرارات الضمنية بالموافقة أو الرفض، فإذا ثبت أن القرار الضمني بالموافقة على ترخيص البناء كأن يهدف إلى تحقيق مصلحة شخصية لمصدر القرار أو غيره فإن هذا القرار يكون معيباً، كما أن رفض الترخيص لفتح صيدلية بهدف تحقيق مصلحة لشخص قريب من مصدر القرار، صيدلية مجاورة، يعد قراراً معيباً وينطبق الحكم نفسه على حالة القرار الحكمي بالرفض، فلو ثبت مثلاً أن عدم الرد على التظلم المقدم من صاحب الشأن يرجع إلى رغبة الجهة الإدارية في الانتقام منه فإن هذا القرار الضمني بالرفض يكون غير مشروع<sup>(35)</sup>.

وبهذا المعنى قضى مجلس شوري الدولة اللبناني في قرار له، قائلاً: ( إذا كانت نية الإدارة غير منسجمة مع الهدف الذي يتوجب عليها توحيه وهو: المصلحة العامة فإن ذلك يعيب عملها الذي يصبح مشوباً بعدم الشرعية بسبب الانحراف في استعمال السلطة، فالإدارة تكون عندما مارست إحدى سلطاتها لغاية غير

(32) حبيب إبراهيم حمادة الدليمي، جدود سلطة الضبط الإداري في الظروف العادية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2015، ص 160.

(33) أنور أحمد رسلان، وسيط القضاء الإداري، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2000، ص 241.

(34) حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2010، ص 418.

(35) سليم سليمان، خلاصة القانون الإداري، المنشورات الحقوقية صادر، بيروت، لبنان، 2009، ص 177.



الغاية التي من أجلها اعطيت لها هذه السلطة، فسلطة الإدارة في إصدار القرار الإداري سواء كان صريحاً أو ضمناً واحدة، فتكون سلطتها مقيدة تبتغي بها الصالح العام، ومن هنا جاءت قاعدة تخصيص الأهداف، بمعنى يجب على الإدارة التمسك بالهدف الذي حدده المشرع دون سواه من بين مجموعة من المصالح العامة.

### الخاتمة

وفي نهاية هذا البحث وبعد دراسة موضوع دور القاضي الإداري في إلغاء القرارات الإدارية الضمنية فقد توصلنا الى مجموعة من النتائج والمقترحات والتي سوف نقوم ببيانها على الشكل الآتي:  
أولاً: النتائج:

1- نستنتج إن القرار الإداري الضمني لا يختلف عن القرار الإداري الصريح من حيث الآثار القانونية التي تترتب عليه، فإن ذلك يعني أن هذا القرار (القرار الإداري الضمني) إذا ما اصابه عيباً من عيوب القرار الإداري يكون عرضة للإلغاء، مع التسليم بخصوصيته الذاتية التي تقتضي عدم صدوره كتابةً أو وجوب تبليغه أو نشره.

2- يعد القرار الإداري الذي يوصف بأنه معيب بعيب عدم الاختصاص البسيط قراراً إدارياً سليماً، إلا أنه يجوز أن يقدم طلب بإبطاله، وذلك بشرط مراعاة المهل القانونية، أما القرار الإداري المعيب بعيب عدم الاختصاص الجسيم فإنه يعد قراراً إدارياً معدوماً.

3- نستنتج إن عيب السبب في القرار الضمني لا يختلف عما هو عليه في القرارات الإدارية الأخرى، فهو من العيوب التي تصيب القرار الإداري، ويجرى عليه القاضي الإداري رقابته عليه، فإذا، وجد أن الإدارة أصدر قراراً مشوباً بعيب السبب قضى بإبطاله.

4- نستنتج إن كل من الشكل الجوهري والشكل الثانوي، لا يكمن في الأشكال المقررة لصالح الإدارة، والأشكال المقررة، لصالح الأفراد، وبالتالي يكون الأول شكلاً ثانوياً، بخلاف الثاني الذي يكون فيه الشكل جوهرياً، فالصحيح، الشكل الجوهري، وهو الشكل الذي في حالة عدم مراعاة الشكل المطلوب يمنع القرار من تحقيق هدفه.

### ثانياً: المقترحات:

1- نتأمل أن يعدل القضاء العراقي عن اتجاهه باعتبار العيب البسيط الذي يشوب القرار الإداري، يترتب عليه انعدام القرار الإدارية. وذلك، أسوة بالقضاء الإداري المقارن.

2- يتوجب على الفقه الإداري في التشريعين اللبناني والعراقي تقديم الآراء الفقهية التي تتعلق بالقرارات الإدارية الضمنية، ليتمكن المشرع من تنظيم هذا الموضوع.

3- نقترح على المشرع اللبناني والمصري والعراقي إعادة النظر في توحيد أحكام التي تحدد المدة التي ينشأ منها القرار الضمني بالرفض، كما هو الحال في فرنسا، ليكون في كل الأحوال مرور فترة شهرين يتولد القرار الضمني بالرفض، لأن هذا القرار أكثر وقعاً على الأفراد.

### قائمة المصادر والمراجع:

#### أولاً: الكتب القانونية:

1. أندريه هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، الجزء الأول، ترجمة علي مقلد، وشفيق حداد، الأهلية للنشر والتوزيع، بيروت، 2000.
2. أنور أحمد رسلان، وسيط القضاء الإداري، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2000.
3. توركان إبراهيم علي، الشكل والجراءات في القرار الإداري، الطبعة الأولى، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2017.
4. جواد مطلق محمد العطي، القرار الإداري السلبي، الطبعة الأولى، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، المنصورة، مصر، 2015.
5. جورج سعد، القانون الإداري العام والمنازعات الإدارية، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2008.
6. جورج شفيق ساري، القرارات القابلة للانفصال، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2002.



7. حبيب إبراهيم حمادة الدليمي، جدود سلطة الضبط الإداري في الظروف العادية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2015.
  8. حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2010.
  9. حمد عمر حمد، السلطة التقديرية للإدارة ومدى رقابة القضاء عليها، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، 2003.
  10. حمدي ياسين عكاشة، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2005.
  11. خالد خضر الخير، المبادئ العامة في القضاء الإداري، الطبعة الأولى، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، لبنان، 2014.
  12. رفعت عيد السيد، القرارات الناشئة عن سكوت الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2006.
  13. زايد أحمد رجا البشبيني، طرق التوبيخ عن الإرادة في القانون المدني، دراسة مقارنة بالفقه الإسلامي، دار الكتب القانونية، دار شتات للنشر والبرمجيات، القاهرة، مصر، 2011.
  14. زكي محمد النجار، القرار الإداري الضمني بالقبول، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2002.
  15. سامي جمال الدين، قضاء الملائمة والسلطة التقديرية للإدارة، دار النهضة العربية، مصر، 1992.
  16. سليم سليمان، خلاصة القانون الإداري، المنشورات الحقوقية صادر، بيروت، لبنان، 2009.
  17. سمير دنون، النظريات الأساسية في المنازعات الإدارية، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، لبنان، 2009.
  18. صباح صادق جعفر الأنباري، مجلس شورى الدولة، العراق، 2008.
  19. صدام حسين ياسين العبيدي، أصول القضاء الإداري في الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي، الطبعة الأولى، منشورات زين الحقوقية، بيروت، لبنان، 2017.
  20. عاطف البناء، الوسيط في القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2000.
  21. عبد الأمير حسون مسلماني، الاتجاهات الحديثة في القضاء الإداري، الطبعة الأولى، منشورات زين الحقوقية، بيروت، لبنان، 2016.
  22. عبد العزيز عبدالمنعم خليفة، الأسس العامة للقرارات الإدارية، مكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، مصر، 2011.
  23. علي محمد بدير، مبادئ وأحكام القانون الإداري، المكتبة القانونية للنشر والتوزيع، بغداد، العراق، 2007.
  24. فؤاد محمد موسى، القرارات الإدارية الضمنية، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2001.
  25. صباح صادق جعفر الأنباري، قرارات مجلس شورى الدولة، الجزء الأول، ط1، دار الفكر، بغداد، العراق، 2008.
  26. ماجد راغب الحلو، القرارات الإدارية، الطبعة الأولى، دار الجماعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2009.
  27. ماهر نضر جبر، الأصول العامة للقضاء الإداري، قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2002.
  28. محمد كامل ليله، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الأول، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2002.
  29. مصطفى إبراهيم الزلمي، أصول الفقه الإسلامي في نسجه الجديد، الطبعة السادسة، شركة الخنساء المحدودة، بغداد، العراق، 2001.
  30. نجيب خلف أحمد محمد علي جواد، القضاء الإداري، الطبعة الرابعة، مكتب الغفران للخدمات الطباعية، بغداد، 2010.
- ثانياً: المجالات والدوريات:**
1. غازي فيصل مهدي، القرار الإداري السلبي، مجلة جامعة النهريين، مجلد 2، العدد 3، تشرين ثاني 2000.
- ثالثاً: القوانين:**
1. قانون تنظيم النقابات في العراق رقم 52 لسنة 1987.
  2. قانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم 65 لسنة 1979 وتعديلاته.
- رابعاً: القرارات القضائية:**



1. قرار الهيئة العامة لمجلس شوري الدولة العراقي رقم 193/ انضباط / تمييز / 2004، تاريخ 2004/9/29.
2. قرار الهيئة العامة لمجلس شوري الدولة العراقي رقم 2/ انضباط / تمييز / 2004، بتاريخ 1994/1/19.
3. قرار مجلس الانضباط العام لمجلس شوري الدولة العراقي، رقم 2007/158 تاريخ 2007/7/1، قرارات وفتاوى مجلس شوري الدولة، لسنة 2007.
4. قرار مجلس انضباط العام في مجلس شوري الدولة العراقي رقم 2007/158 تاريخ 2007/7/1، قرارات وفتاوى مجلس شوري الدولة العراقي لسنة 2007، التي أصدرتها وزارة العدل.
5. قرار مجلس شوري الدولة اللبناني رقم 391 تأريخ 1982/11/24، رقم الدعوى 1973/5381 قرارات مجلس شوري الدولة اللبناني، الجزء الرابع، 1983-1980، ص 1541، وكذلك قراره رقم 297 تاريخ 1982 /5/25، رقم الدعوى 4934 نفس المصدر ص 1482.
6. قرار مجلس شوري الدولة اللبناني، رقم 168 تاريخ 1995/12/18 مجلة القضاء الإداري في لبنان العدد العاشر، 1997.
7. قرار مجلس شوري الدولة اللبناني، رقم 430، تاريخ 1996/26/30، مجلة القضاء الإداري في لبنان العدد العاشر، المجلد الثاني، سنة 1997.
8. قرار مجلس شوري الدولة اللبناني، رقم 822، تاريخ 2011/7/5، مركز الأبحاث والدراسات في المعلوماتية القانونية، الجامعة اللبنانية، بيروت، تاريخ الزيارة: 2023/1/6.

### List of Sources and References

#### First: Legal Books

1. André Hauriou, Constitutional Law and Political Institutions, Vol. I, translated by Ali Muqlid and Shafiq Haddad, Al-Ahliya for Publishing and Distribution, Beirut, 2000.
2. Anwar Ahmad Raslan, Mediator in Administrative Judiciary, 1st ed., Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo, Egypt, 2000.
3. Turkan Ibrahim Ali, Form and Procedures in Administrative Decisions, 1st ed., New University House, Alexandria, Egypt, 2017.
4. Jawad Mutlaq Mohammed Al-Atti, Negative Administrative Decision, 1st ed., Dar Al-Fikr wa Al-Qanun for Publishing and Distribution, Mansoura, Egypt, 2015.
5. George Saad, General Administrative Law and Administrative Disputes, Al-Halabi Legal Publications, Lebanon, 2008.
6. Georgy Shafiq Sari, Severable Administrative Decisions, 1st ed., Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo, Egypt, 2002.
7. Habib Ibrahim Hamada Al-Dulaimi, Limits of Administrative Police Authority under Ordinary Circumstances, Al-Halabi Legal Publications, Beirut, Lebanon, 2015.
8. Hussein Othman Mohammed Othman, Principles of Administrative Law, Al-Halabi Legal Publications, Beirut, Lebanon, 2010.
9. Hamad Omar Hamad, Discretionary Power of the Administration and the Extent of Judicial Control, Naif Arab Academy for Security Sciences, 2003.
10. Hamdi Yassin Akasha, Administrative Decision in the Judiciary of the State Council, Alexandria, Egypt, 2005.
11. Khaled Khudr Al-Khair, General Principles in Administrative Judiciary, 1st ed., Modern Book Foundation, Tripoli, Lebanon, 2014.



12. Refaat Eid Al-Sayed, Decisions Arising from Administrative Silence, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo, Egypt, 2006.
13. Zayed Ahmad Raja Al-Bashbini, Methods of Expressing Will in Civil Law: A Comparative Study with Islamic Jurisprudence, Dar Al-Kutub Al-Qanuniyya & Dar Shatat for Publishing and Software, Cairo, Egypt, 2011.
14. Zaki Mohammed Al-Najjar, Implicit Administrative Decision of Acceptance, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo, Egypt, 2002.
15. Sami Gamal El-Din, Judicial Review of Appropriateness and Administrative Discretion, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Egypt, 1992.
16. Salim Suleiman, Summary of Administrative Law, Sader Legal Publications, Beirut, Lebanon, 2009.
17. Samir Zannoun, Basic Theories in Administrative Disputes, Modern Book Foundation, Tripoli, Lebanon, 2009.
18. Sabah Sadiq Jaafar Al-Anbari, State Shura Council, Iraq, 2008.
19. Saddam Hussein Yassin Al-Obaidi, Principles of Administrative Judiciary in Islamic Sharia and Positive Law, 1st ed., Zain Legal Publications, Beirut, Lebanon, 2017.
20. Atif Al-Banna, Mediator in Administrative Judiciary, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo, Egypt, 2000.
21. Abdul Amir Hassoun Muslimani, Modern Trends in Administrative Judiciary, 1st ed., Zain Legal Publications, Beirut, Lebanon, 2016.
22. Abdul Aziz Abdul Moneim Khalifa, General Principles of Administrative Decisions, Modern University Office, Alexandria, Egypt, 2011.
23. Ali Mohammed Badeer, Principles and Provisions of Administrative Law, Legal Library for Publishing and Distribution, Baghdad, Iraq, 2007.
24. Fouad Mohammed Mousa, Implicit Administrative Decisions: A Comparative Study, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo, Egypt, 2001.
25. Sabah Sadiq Jaafar Al-Anbari, Decisions of the State Shura Council, Vol. I, 1st ed., Dar Al-Fikr, Baghdad, Iraq, 2008.
26. Majid Ragheb Al-Helou, Administrative Decisions, 1st ed., New Community House, Alexandria, Egypt, 2009.
27. Maher Nader Jabr, General Principles of Administrative Judiciary: Annulment Judiciary, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo, Egypt, 2002.
28. Mohammed Kamel Leila, Principles of Administrative Law, Book I, 2nd ed., Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo, Egypt, 2002.
29. Mustafa Ibrahim Al-Zalmi, Principles of Islamic Jurisprudence in Its New Structure, 6th ed., Al-Khansa Company Ltd., Baghdad, Iraq, 2001.
30. Najeeb Khalaf Ahmed Mohammed Ali Jawad, Administrative Judiciary, 4th ed., Al-Ghufran Printing Services Office, Baghdad, Iraq, 2010.

### **Second: Journals and Periodicals**

1. Ghazi Faisal Mahdi, "Negative Administrative Decision," Al-Nahrain University Journal, Vol. 2, No. 3, November 2000.

### **Third: Laws**



1. Trade Union Organization Law in Iraq No. 52 of 1987.
2. Iraqi State Shura Council Law No. 65 of 1979, as amended.

#### **Fourth: Judicial Decisions**

1. Decision of the General Assembly of the Iraqi State Shura Council No. 193/Disciplinary/Appeal/2004, dated 29/9/2004.
2. Decision of the General Assembly of the Iraqi State Shura Council No. 2/Disciplinary/Appeal/2004, dated 19/1/1994.
3. Decision of the General Disciplinary Council of the Iraqi State Shura Council No. 158/2007, dated 1/7/2007, Decisions and Opinions of the State Shura Council, 2007.
4. Decision of the General Disciplinary Council of the Iraqi State Shura Council No. 158/2007, dated 1/7/2007, Decisions and Opinions of the Iraqi State Shura Council, issued by the Ministry of Justice, 2007.
5. Decision of the Lebanese State Shura Council No. 391, dated 24/11/1982, Case No. 5381/1973, Decisions of the Lebanese State Shura Council, Vol. IV (1980–1983), and Decision No. 297 dated 25/5/1982, Case No. 4934, same source.
6. Decision of the Lebanese State Shura Council No. 168, dated 18/12/1995, Administrative Judiciary Journal in Lebanon, Issue No. 10, 1997.
7. Decision of the Lebanese State Shura Council No. 430, dated 30/26/1996, Administrative Judiciary Journal in Lebanon, Issue No. 10, Vol. II, 1997.
8. Decision of the Lebanese State Shura Council No. 822, dated 5/7/2011, Center for Research and Studies in Legal Informatics, Lebanese University, Beirut, accessed on 6/1/2023.