المجلة العراقية للبحوث الإنسانية والإجتماعية والعلمية
Iraqi Journal of Humanitarian, Social and Scientific Research
Print ISSN 2710-0952 Electronic ISSN 2790-1254
العـــــدد 20A1 آذار 2026
No.20A1 Mar. 2026

ولاية القضاء الإداري في نظر طعون القرارات الإدارية السلبية (دراسة مقارنة)

م. د ماجد حامد حمود الصراف
شعبة الأملاك والأراضي التربوية
القانون العام
majedhamed203@gmail.com

المستخلص

تُعد القرارات الإدارية أحدى أهم الوسائل القانونية التي تستطيع الإدارة من خلالها التعبير عن إرادتها، وتمثل القرارات الإدارية الصريحة الأصل في القرارات الإدارية إلا أنها لا تمثل الصورة الوحيدة لتلك القرارات، فإلى جانب القرارات الإدارية الصريحة توجد قرارات إدارية ضمنية وقرارات أخرى تدعى بالقرارات الإدارية السلبية وهي ما تمثل محل بحثنا، ونكون أمام قرار إداري سلبي متى ما أمتنعت الإدارة أو رفضت إصدار قرار إداري يلزمها القانون إصداره ويكون من بين اختصاصاتها، مما يؤدي ذلك الرفض أو الإمتناع إلى الإضرار بالمصالح الشخصية للأفراد، ولأجل إقامة توازن ما بين مصلحة الإدارة ومصالح الأفراد ولغرض منع الإدارة من التعسف في استخدام سلطاتها وصلاحياتها أتجاه الأفراد أعتبر المشرع في العراق وكذلك في النظم القانونية المقارنة إن إمتناع الإدارة ذلك يُعد بمثابة قرار إداري سلبي، كما اجاز المشرع للأفراد الطعن في تلك القرارات بالإلغاء أمام القضاء دون التقيد بمواعيد الطعن على اعتبار أن تلك القرارات تُعد من القرارات الإدارية المستمرة.

كلمات مفتاحية: القضاء الإداري ، القرارات الإدارية

The jurisdiction of the administrative judiciary in considering appeals of negative administrative decisions (A comparative study)

Dr. Majid Hamed Hamoud Al-Sarraf
Educational Properties and Lands Department

Abstract

Administrative decisions are considered one of the most important legal means through which the administration can express its will. Explicit administrative decisions represent the origin of administrative decisions, but they do not represent the only form of those decisions. In addition to explicit administrative decisions, there are implicit administrative decisions and other decisions called negative administrative decisions, which are what It represents the subject of our research, We are faced with a negative administrative decision whenever the administration abstains or refuses to issue an administrative decision that it is required by law to issue and that is among its powers, which results in that refusal or abstention harming the personal interests of individuals, and in order to establish a balance between the interests of the administration and the interests of individuals and for the purpose of preventing the administration from arbitrarily using Its powers and powers towards individuals. The legislator in Iraq, as well as in comparative legal systems, considered that the administration's refusal to do so is considered a negative administrative decision, The legislator also permitted individuals to appeal these cancellation decisions before the judiciary without being bound by the appeal deadlines, considering that these decisions are considered ongoing administrative decisions.

Keywords: Administrative Judiciary, Administrative Decisions

((المقدمة))

أولاً : المقدمة :-

تُعد القرارات الإدارية من بين أهم الوسائل القانونية التي تُعبر من خلالها الإدارة عن إرادتها الملزمة وذلك من أجل أداء مهام عملها، وكذلك من أجل المحافظة على سير عمل المرفق العام بانتظام وإطراد، وبذلك فإن سلطة إصدار القرارات الإدارية من قبل الإدارة يُعد سلاحاً خطيراً إذا ما اساءت الإدارة استخدامه على غير وجهه الصحيح، وذلك على اعتبار أن الأصل في تلك القرارات الإدارية تكون مبنية على قرينة الصحة، كما أنها تكون ملزمة للأفراد ولا يحتاج لتطبيقها إلى إجازة أو أذن من القضاء.

وللقرارات الإدارية صوراً متعددة فمنها ما يصدر عن الإدارة بشكل مباشر وصريح وهو ما يسمى (بالقرار الإداري الإيجابي) وهذا هو الأصل في القرارات الإدارية، ومنا ما يطلق عليه (القرار الإداري السلبي) ويكون ذلك عندما تمتنع الإدارة عن إصدار قرار إداري في موضوع معين على الرغم من إلزام القانون لها بوجوب إصدار ذلك القرار في طالب طلب منها ذلك، وهذا النوع من القرارات هو ما يخص دراستنا في هذا البحث.

ثانياً : أهمية وأهداف البحث :-

أهمية البحث : - تأتي أهمية البحث من اهمية عنوان البحث ذاته، كون البحث في بيان مفهوم القرار الإداري السلبي وما يميزه عن غيره مما يمكن الخلط فيه أو الاشتباه به يُعد أمراً غاية في الأهمية، وذلك لأن جانباً من الفقه وكذلك من الباحثين لا يزال يخلط بين مفهوم القرار الإداري السلبي والقرار الإداري الضمني، كما أن أهمية البحث تأتي من خلال البحث في مدى إمكانية الأفراد الطعن أمام القضاء أتجاه القرارات الإدارية السلبية ومدى ولاية القضاء وسلطته أثناء نظر تلك الدعوى.

أهداف البحث :- يهدف الباحث من خلال تناوله لهذا العنوان إلى تحقيق الآتي :

أ) بيان مفهوم القرار الإداري السلبي.

ب) تمييز القرار الإداري السلبي عن القرار الإداري الإيجابي والقرار الإداري الضمني.

ج) بيان الشروط الواجب توافرها لقبول الطعن بالقرارات الإدارية السلبية أمام القضاء.

د) تحديد السلطات التي يتمتع بها القاضي أثناء نظر دعوى إلغاء القرار الإداري السلبي.

ثالثاً : إشكالية البحث :-

تتمثل مشكلة البحث من الجانب النظري في إزالة الغموض واللبس من خلال البحث في مفهوم القرارات الإدارية السلبية وبحث أوجه الإختلاف عن ما يشتبه به من القرارات الإدارية الأخرى، حيث غالباً ما يخلط الفقه بين مفهوم القرار الإداري السلبي والقرار الإداري الضمني، كما تتمثل مشكلة البحث من الجاني العملي في بحث مدى مواكبة المشرع العراقي مسألة التنظيم القانوني للقرارات الإدارية السلبية، ويمكن إبراز تلك الإشكاليات من خلال طرح عدة تساؤلات والتي تتمثل بالآتي :-

أ) هل أن صمت الإدارة وامتناعها ع إصدار قرار إداري في موضوع معين يلزمها القانون إصدار قرار فيه يُعد قراراً سلبياً؟

ب) متى يُعد القرار سلبياً ومتى يكون القرار الإداري ضمنياً؟

ج) هل يمكن الطعن بالإلغاء أمام القضاء في القرار الإداري السلبي؟

د) ما هي سلطات القاضي أثناء نظر الطعون الخاصة بالقرارات الإدارية السلبية؟

وهذا ما سنحاول الإجابة عنه من خلال تناولنا لتلك المواضيع بالبحث.

رابعاً : منهج البحث والإجراءات :-

سيتم أعتماد المنهج التحليلي والمقارن كونه الأسلوب الأمثل لمحل الدراسة، أما المنهج التحليلي فسيكون من خلال تحليل واستقراء النصوص القانونية التي تمت الإشارة فيها إلى القرارات الإدارية السلبية وبيان مفهومها والأطر العامة لها، وكذلك النصوص القانونية التي تناولت الشروط الواجب توافرها للطعن في تلك القرارات وولاية القضاء الإداري أثناء نظر تلك الدعاوى، أما المنهج المقارن فسيكون من خلال مقارنة النصوص القانونية ذات العلاقة مع النظم القانونية المقارنة.

خامساً : هيكلية البحث :-

سنتناول موضوع البحث (**ولاية القضاء الإداري في نظر طعون القرارات الإدارية السلبية**) في مطلبين نتناول في المطلب الأول التعريف بالقرارات الإدارية السلبية وذلك من خلال فرعين نخصص الفرع الأول لبحث مفهوم القرار الإداري السلبي، وفي الفرع الثاني تمييز القرار الإداري السلبي عن ما يشتبه به، أما المطلب الثاني فستناول من خلاله القضاء المختص بنظر الطعون الخاصة بالقرارات الإدارية السلبية وذلك في فرعين أيضاً، الفرع الأول يخصص للبحث في شروط قبول الطعن في القرارات الإدارية السلبية، أما الفرع الثاني فسنتناول فيه ولاية القضاء في نظر تلك الطعون.

سادساً : حدود البحث والمصطلحات :-

سيقتصر الباحث في هذا العنوان على تناول موضوع القرارات الإدارية السلبية وما يميزها عن غيرها، والشروط اتي يجب توافرها في الطاعن لقبول طعنه أمام القضاء، وكذلك سلطة القاضي أثناء نظر هذا النوع من الدعاوى، أما اهم المصطلحات التي سيتم استخدامها في معرض البحث فتتمثل بالآتي :- (القرار السلبي – القرار الضمني – ولاية القضاء)

المطلب الأول

التعريف بالقرارات الإدارية السلبية

تُعد القرارات الإدارية من بين أهم الوسائل القانونية التي تتمتع بها الإدارة، كما أنها تُعد من بين أهم الامتيازات الممنوحة لها والتي تستطيع من خلالها أداء وظيفتها والتي تتمثل بشكل أساسي في الحفاظ على سير المرافق العامة بانتظام وإطراد، وإن لتلك القرارات التي تصدر عن الجهات الإدارية أركان لابد من توافرها لأثبات صحتها، وبالتالي فإن أي خلل يشوب تلك القرارات يجعلها معرضة للطعن أمام الإدارة وكذلك أمام القضاء.

ويتميز القرار الإداري بتعدد صورة وإن كان القرار المكتوب يمثل الأصل عند الإدارة سواءً كان القرار المكتوب صريحاً أو ضمنياً، إلا أن الإدارة في بعض الأحيان تمتنع عن إصدار قرار إداري من اختصاصها ولا تعبر عن إرادتها وهذا ما يسمى بـــ (القرار الإداري السلبي)، لذا ومن أجل أن نبين مفهوم القرار الإداري السلبي وما يميزه عن غيره سنتناول هذا المطلب في فرعين نخصص الفرع الأول لبحث مفهوم القرار الإداري السلبي، وفي الفرع الثاني سنتناول ما يميز القرار الإداري السلبي عن غيره.

الفرع الأول

مفهوم القرارات الإدارية السلبية

أشرنا إلى أن للقرار الإداري صوراً متعددة، فقد يصدر القرار الإداري مكتوباً سواءً كان القرار المكتوب صريحاً أو ضمنياً، وسواءً كان القرار المكتوب مسبباً أو غير مسبب وهذا هو الأصل في توجه الإدارة وذلك ما يسمى بـــ (القرار الإداري الإيجابي)، إلا أن الإدارة قد يصدر عنها قرارات إدارية سلبية ويكون ذلك عندما تلتزم الإدارة الصمت (السكوت) إزاء موقف معين ولم تعبر عن موقفها بشكل صريح أو ضمني على الرغم من إلزام القانون لها بوجوب إصدار قرار إداري في هذا الشأن[1].

ومن أجل الوقوف على معنى القرار الإداري السلبي لابد من أن نتناول تعريف القرارات الإدارية السلبية لغةً واصطلاحاً وكما يأتي :

أولاً :- تعريف القرار الإداري السلبي لغةً :

أشرنا إلى أن القرار الإداري يكون سلبياً متى ما التزمت الإدارة الصمت (السكوت) إزاء موقف معين كان يجب على الإدارة أن تعبر فيه عن إرادتها متى ما الزمها المشرع بذلك، وعليه فإن الصمت (السكوت) هو من يضفي السلبية على القرار الإداري، والسكوت في اللغة يعني (الصمت و السكون)، فيقال سكت الرجل يسكت سكتاً إذا سكن، وسكت الرجل سكوتاً إذا قطع الكلام[2].

كما ورد في المصباح المستنير، سكت سكتاً وسكوتاً صمت، وسكت الغضب بمعنى سكن، ورجل سكيت بمعنى كثير السكوت صبراً عن الكلام[3]، وكل ذلك يدل على أن السكوت والصمت عند أهل اللغة يعني عدم الكلام.

ثانياً :- تعريف القرار الإداري السلبي اصطلاحاً :

لقد أختلف العلماء في تبني تعريف موحد للقرار الإداري السلبي فمنهم من عرف القرار الإداري السلبي بأنه "إمتناع جهة الإدارة عن الرد على الطلبات التي يقدمها إليها الأفراد عندما يلزمها القانون الرد على تلك الطلبات"[4].

كما عرفه جانب من الفقه بأنه "افتراض قانوني لا يتجسد في هيئة خارجية ويصعب الخضوع معه للقواعد الشكلية والقواعد التي ينص عليها المشرع في القرارات الإدارية والسليمة"[5].

وعرفه آخرون بأنه "إمتناع الإدارة بصورة مستمرة عن إصدار قرار عند طلب صاحب الشأن منها إصدار ذلك القرار"[6].

---

(1) إيناس جابر حبيب، الرقابة القضائية على القرارات الإدارية السلبية "دراسة مقارنة"، أطروحة دكتوراه في الجامعة الإسلامية لبنان، سنة 2023، ص 13.
(2) العلامة جمال الدين محمد بن مكرم الأنصاري، أبن منظور، لسان العرب، إعداد وتصنيف يوسف خياط، المجلد الثاني، دار لسان العرب، بيروت، سنة 1970، ص 34.
(3) العلامة أحمد بن محمد بن علي الفيومي المقري، المصباح المنير في غريب الشرح الكبير للرافعي، مطبعة دار الكتب العلمية، الطبعة الأولى، بيروت سنة 1994، ص 169.
(4) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفه، قضاء الأمور الإدارية المستعجلة "وقف تنفيذ القرار - إشكالات تنفيذ الأحكام"، دار الفكر والقانون، المنصورة، سنة 2011، ص 43.
(5) سرى صاحب محسن العاملي، أركان المسؤولية التقصيرية في التعويض عن القرار الإداري السلبي غير المشروع "دراسة مقارنة"، بحث منشور في مجلة معهد العلمين للدراسات العليا بالعدد رقم (11) لسنة 2022، ص 534.
(6) د. عمر محمد الشوبكي، القضاء الإداري "دراسة مقارنة"، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، الطبعة الرابعة، سنة 2011، ص 227.

ومن التعريفات الفقهية للقرار الإداري السلبي "تعبير عن موقف سلبي للإدارة، فهي لا تعلن عن إرادتها للسير في أتجاه أو آخر بالنسبة لموضوع الأمر الواجب عليها أتخاذ موقف بشأنه، وإن كان في ذات الوقت تعلن عن إرادتها الصريحة في الامتناع عن إصدار قرار كان يتعين عليها إصداره"[1].

ونرى أنه على الرغم من تعدد التعاريف التي تناول من خلالها الفقهاء بيان مفهوم القرار الإداري السلبي واختلاف تلك التعاريف في المباني إلا أنها تتفق جميعا في المعنى، فجميع تلك التعريفات تحاول إبراز صمت الإدارة (سكوتها) في التعبير عن إرادتها إزاء موقف معين كان من الواجب على الإدارة أن تصدر قرارها بشأنه.

أما القضاء فنجد أنه تناول القرار الإداري السلبي بالتعريف فقد عرفت محكمة القضاء الإداري في مصر القرار الإداري السلبي بأنه "إمتناع الإدارة عن إصدار القرارات الواجب عليها إصدارها طبقاً للقانون، أي أن لا يكون إصدارها من ملائمات الإدارة"[2].

كما ذهبت محكمة القضاء الإداري في مصر إلى أبعد من ذلك حيث ترى بأن إمتناع الإدارة تنفيذ حكم صادر من محكمة القضاء الإداري يشكل قراراً سلبياً، كما لو أصدرت المحكمة حكماً بإلغاء قرار عزل موظف من الوظيفة وامتنعت الإدارة عن تنفيذ حكم المحكمة بإعادة الموظف إلى وظيفته، فإن إمتناع الإدارة ذلك يشكل قراراً إدارياً سلبياً يجوز إعادة الطعن فيه أمام القضاء والمطالبة بالتعويض[3].

أما القضاء الإداري في العراق فقد تصدى أيضاً لبيان مفهوم القرار الإداري السلبي حيث جاء في أحد أحكام محكمة قضاء الموظفين الحديثة معرفةً من خلاله القرار الإداري السلبي بأنه "أن تمتنع الإدارة عن إصدار أمر واجب عليها قانوناً إصداره"[4].

ومن حيث تعريف القرار الإداري السلبي تشريعياً نجد أن التشريعات القانونية المقارنة وكذلك التشريعات في العراق لم تورد تعريفاً محدداً وصريحاً للقرار الإداري السلبي، وإنما جاءت تلك التشريعات بنصوص قانونية تحدد من خلالها الأطر العامة لتلك القرارات السلبية، حيث جاء في قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لسنة 1972 ما نصه "يعتبر في حكم القرارات الإدارية رفض السلطات الإدارية أو امتناعها عن أتخاذ قرار كان من الواجب عليها أتخاذه وفقاً للقوانين أو اللوائح"[5].

في حين نجد أن المشرع العراقي وتحديداً في قانون مجلس الدولة رقم (65) لسنة 1979 المعدل أورد نصاً حدد بموجبه الأطر العامة للقرار الإداري السلبي، حيث جاء في ذلك القانون ما نصه "يُعد في حكم

(1) د. حمدي ياسين عكاشة، القرار الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، سنة 1987، ص 277، أنظر أيضا؛ محمد عمر الجداع، مفهوم القرار الإداري السلبي في الفقه والقضاء الإداري، بحث منشور في مجلة الجامعي بالعدد رقم (36) لسنة 2022، ص 70.

(2) د. جواد مطلق محمد العطي، القرار الإداري السلبي وأحكام الطعن فيه "دراسة مقارنة"، دار الفكر والقانون، المنصورة، سنة 2015، ص24.

(3) حكم محكمة القضاء الإداري في مصر في القضية رقم (13857) لسنة 54 قضائية، جلسة (2000/10/3)، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في الفترة من 1 أكتوبر (1999) حتى أكتوبر (2000)، المكتب الفني، مجلس الدولة المصري، مبدأ رقم (16)، ص 196، أورده د. محمد سعيد الليثي، إمتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها، دار أبو المجد للطباعة، القاهرة، الطبعة الاولى، سنة 2009، ص 229.

(4) قرار محكمة قضاء الموظفين في العراق رقم (1285/م/2019) والصادر بتاريخ (2019/7/15)، قرارات مجلس الدولة وفتاواه للعام 2019، ص 338.

(5) ينظر المادة (10) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لسنة 1972.

الأمر أو القرار رفض أو أمتناع الموظف أو الهيئة عن أتخاذ أمر أو قرار كان من الواجب عليهما أتخاذه قانوناً"[1].

وبذلك نكون قد بينا مفهوم القرار الإداري السلبي من حيث اللغة والإصطلاح.

الفرع الثاني

تمييز القرارات الإدارية السلبية عن غيرها

قبل البدء في التمييز بين القرارات الإدارية السلبية عن غيرها من القرارات الإدارية لابد لنا من أن نتعرف إلى شروط القرار الإداري السلبي، وذلك من أجل أن نتمكن من التمييز بينها وبين ما يمكن يشتبه به من القرارات الإدارية، وعلى هذا الأساس سنتناول شروط القرار الإداري السلبي ومن ثم نتطرق إلى التمييز بينها وبين القرارات الإدارية الصريحة والقرارات الإدارية الضمنية وكما يأتي :-

أولاً :- شروط القرار الإداري السلبي : لكي يكون القرار الإداري سلبياً لابد من توافر شروط أشار إليها الفقه والقضاء وكذلك العديد من التشريعات القانونية المقارنة، وتتمثل تلك الشروط بالآتي :-

1) أن تكون الإدارة ملزمة قانوناً بإصدار القرار الإداري :- ويراد بذلك أن يطلب أحد الأفراد من الإدارة إصدار قرار إداري في موضوع محدد، وبذات الوقت يكون القانون قد ألزم الإدارة بإصدار ذلك القرار[2]، وبذلك فإن اختصاص الإدارة في مثل هذا الوضع يكون مقيداً وأن الإدارة لا تمتلك سلطة تقديرية في إصدار القرار الإداري من عدمه[3].

ومن التطبيقات القضائية المؤيدة لذلك الحكم الصادر من محكمة القضاء الإداري في العراق والذي يقضي بإلغاء إمتناع وزير العدل إضافة لوظيفته عن صرف مخصصات الموقع الجغرافي للمدعي، معللة ذلك بأن هذه المخصصات هي حق ثابت في القانون للمدعي وأن المدعي عليه ملزم قانوناً بتنفيذه[4]، وهنا تجدر الإشارة إلا أنه إذا كانت الإدارة تمتلك سلطة تقديرية في مجال إصدار القرار الإداري من عدمه، أي أن القوانين والتعليمات النافذة لا توجب على الإدارة إصدار القرار الإداري فيما يعرض عليها، وإنما تترك للإدارة حرية الخيار وذلك بمنحها سلطة تقديرية في إصدار القرار الإداري من عدمه، فإننا لا نكون أمام قرار إداري سلبي[5].

نخلص من خلال ما تقدم إلى أن القرار الإداري يكون سلبياً متى ما أوجب القانون والتعليمات النافذة الجهة الإدارية باتخاذ قرار معين سواءً كان بالقبول أو الرفض فيما يعرض عليها من قبل الأفراد، وبغير ذلك لا يمكن أن يكون القرار الإداري سلبياً.

2) إمتناع أو رفض الإدارة عن إصدار القرار الإداري :- يمثل إمتناع أو رفض الجهة الإدارية عن إصدار القرار الإداري أحد الشروط التي يجب توافرها لاعتبار القرار الإداري سلبياً[6]، وعليه فإن القرار الإداري السلبي لا يتصور وجوده إلا إذا كان هناك إمتناع أو رفض من قبل الإدارة عن إصدار قرار إداري يلزمها

---

(1) المادة (7/ سادساً) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم (65) لسنة 1979 المعدل، منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (2714) والصادرة بتاريخ (1979/6/11).
(2) د. زكي محمد النجار، القرار الإداري الضمني بالقبول، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 2001، ص22.
(3) سرى صاحب محسن العاملي، أركان المسؤولية التقصيرية في التعويض عن القرار الإداري السلبي غير المشروع، مرجع سابق، ص 536.
(4) قرار محكمة قضاء الموظفين في العراق رقم (2016/331) في الدعوى المرقمة (2015/1060) والصادر بتاريخ (2016/3/3)، قرارات مجلس الدولة وفتاواه للعام 2016، مجلس الدولة، ص312.
(5) د. خالد الزبيدي، القرار الإداري السلبي في الفقه والقضاء الإداري "دراسة مقارنة"، بحث منشور في مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد الثالث، السنة الثلاثون، 2006، ص 343 وما بعدها.
(6) أيناس صابر حبيب، الرقابة القضائية على القرارات الإدارية السلبية، مرجع سابق، ص 21.

القانون أو التعليمات النافذة إصداره، وفي حال لم تمتنع الإدارة عن إصدار القرار الإداري وذلك بإصدارها قراراً إدارياً سواءً كان القرار صريحاً أو ضمنياً فإننا نكون أمام قرار إداري إيجابي وليس قراراً إدارياً سلبياً[1].

ومن التطبيقات القضائية للقضاء الإداري في العراق بإلغاء القرارات الإدارية السلبية التي تقوم على إمتناع الإدارة عن إصدار قرارات إدارية يلزمها القانون والتعليمات النافذة إصدارها قرار المحكمة الذي يقضي بموجبه إلغاء إمتناع الإدارة عن صرف مستحقات التقاعد للمدعي على الرغم من المطالبات المتكررة من قبله، وعلى الرغم من استحقاقه لها بموجب القانون، إلا أن الإدارة لم تكترث لطلباته ولم ترد عليها لفترة طويلة من الزمن الأمر الذي اضطره من اللجوء إلى القضاء[2].

3) عدم وجود مدة محددة لإصدار القرار الإداري :- ويراد بذلك أن تكون الإدارة غير مقيدة بمدة لإصدار القرار الإداري، ويُعد ذلك أحد الشروط اللازمة لاعتبار القرار الإداري سلبياً، أما إذا كانت الإدارة مقيدة بمدة زمنية محددة لإصدار القرار الإداري ففي تلك الحالة لا يكون القرار سلبياً، لذلك نجد أن القرارات الإدارية السلبية يتجدد أثرها كلما أمتنعت الإدارة عن إصدارها لتلك القرارات، ويعطي ذلك الحق للمتضرر من رفع الدعوى في أي وقت دون التقيد بمواعيد رفع الدعوى التي يحددها القانون[3].

ثانياً :- تمييز القرار الإداري السلبي عن القرار الإداري الإيجابي :

لأجل التمييز بين القرار الإداري السلبي والقرار الإداري الإيجابي لابد من إيضاح لمفهوم القرار الإداري السلبي والقرار الإداري الإيجابي، وبما أنه سبق وأن أشرنا إلى بيان تعريف ومفهوم القرار الإداري السلبي فإنه لابد لنا من أن نبين مفهوم القرار الإداري الإيجابي لكي يتسنى لنا التمييز بينهما، ويقصد بالقرار الإداري الإيجابي "القرار الصريح الذي يصدر عن الإدارة معبراً تعبيراً صريحاً عن إرادتها المنفردة سواءً كان ذلك التعبير بالكتابة أو من خلال الإشارة، وبغض النظر عن مضمون القرار سواءً كان صادراً بالقبول أو بالرفض، وبذلك يتجلى موقفها الإيجابي إزاء الطاعن"[4].

بينما نجد أن القرار الإداري السلبي عادة ما يمثل إمتناع أو رفض من قبل الجهة الإدارية عن إصدار قرار إداري على الرغم من وجود إلزام يفرضه القانون الصريح أو التعليمات النافذة على الإدارة يقضي بموجبه الزام الإدارة بإصدار القرار الإداري فيما يعرض عليها في قضايا محددة، وتقوم الإدارة بالرفض أو الامتناع عن إصدار مثل تلك القرارات[5].

ومن الأمثلة التي يمكن أن نميز من خلالها القرار الإداري السلبي عن القرار الإداري الإيجابي، حالة صدور قرار من قبل الإدارة تمنع بموجبه أشخاص محددين من السفر أو منعها لأشخاص من الدخول في عملية تعاقدية مع الإدارة بسبب إدراجهم في القائمة السوداء، فمثل تلك القرارات تُعد قرارات إدارية إيجابية، بينما نكون أمام قرار إداري سلبي عندما ترفض الإدارة إصدار قرار إداري برفع أسماء سبق وأن تم منعهم من

---

(1) د. شعبان عبد الحكيم سلامه، القرار الإداري السلبي "دراسة مقارنة بالفقه الإسلامي"، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، سنة 2022، ص 46.
(2) قرار محكمة القضاء الإداري في العراق رقم (2015/11/20) في الدعوى المرقمة (2015/ق/507) والصادرة بتاريخ (2015/11/3)، قرارات مجلس الدولة وفتاواه للعام 2015، ص 565.
(3) د. عبد العزيز خليل بديوي، الوجيز في المبادئ العامة للدعوى الإدارية وإجراءاتها، دار الفكر العربي، القاهرة، بدون سنة طبع، ص 99.
(4) د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، منشأة المعارف، الإسكندرية، سنة 1996، ص 263.
(5) إيناس صابر حبيب، الرقابة القضائية على القرارات الإدارية السلبية، مرجع سابق، ص 13، أنظر أيضاً؛ المادة (7/ سادساً) من قانون مجلس الدولة رقم (65) لسنة 1979 المعدل.

السفر أو منعهم من إجراء عملية تعاقدية مع الإدارة متى ما كان ذلك الطلب مبني على أسباب قانونية صحيحة[1].

ثالثاً :- تمييز القرار الإداري السلبي عن القرار الإداري الضمني :

إذا كان من السهل التمييز بين كلٍ من القرار الإداري السلبي والقرار الإداري الإيجابي لما يتميز كلٍ منهما بمميزات وخصائص تختلف عن القرار الأخر فإن الأمر ليس بذلك اليسر في التمييز بين القرار الإداري السلبي والقرار الإداري الضمني، وذلك بسبب التشابه الكبير في خصائص ومميزات كلٍ منهما، حيث أن كلا القرارين يمثلان قرارات افتراضية يمكن للقضاء الاستدلال عليهما من خلال نصوص قانونية صريحة، كما أن الإدارة في كلا القرارين لا تقوم بالإفصاح عن إرادتها بشكل صريح كما هو الحال في القرارات الإدارية الإيجابية[2].

إلا أنه على الرغم من التشابه الكبير بين كلٍ من القرارات الإدارية السلبية والقرارات الإدارية الضمنية إلا أنه هنالك مظاهر اختلاف بينهما يمكن أن نبينها بالآتي[3]:-

1) إن القرار الإداري الضمني يستند إلى واقعة صمت أو حالة سكوت تلتزمها الإدارة متى ما كانت الإدارة تتمتع بسلطة تقديرية، بينما القرار الإداري السلبي ينشأ من خلال رفض الإدارة أو امتناعها عن إصدار قرار يلزمها القانون إصداره.

2) إن القرار الإداري الضمني قد يتضمن رفض أو موافقة بحسب ما يقتضيه النص القانوني، وذلك بخلاف القرار الإداري السلبي الذي يتضمن الرفض أو الامتناع دائماً.

3) إن سكوت الإدارة في القرار الإداري الضمني لا يكون إلا بإجازة القانون، بينما رفض الإدارة في القرار الإداري السلبي يكون بخلاف القانون.

4) إن سكون الإدارة الذي ينتج عنه القرار الإداري الضمني لما للإدارة من سلطة تقديرية بموجب القانون يكون عادة ضمن مدة زمنية محددة، وذلك بخلاف القرار الإداري السلبي والذي يمثل رفض مستمر من قبل الإدارة.

5) سكوت الإدارة في القرار الإداري الضمني يكون وفقاً لما تتمتع به الإدارة من سلطة تقديرية بموجب القانون أو التعليمات النافذة، وذلك بخلاف القرار الإداري السلبي الذي يكون بمخالفة الإدارة للقانون الذي يلزمها بإصدار قرار إداري وتمتنع الإدارة عن إصدارة.

6) القرار الإداري الضمني قرار وقتي يمكن الطعن فيه أمام القضاء بالتقيد بمواعيد دعوى الإلغاء والبالغ (60) ستون يوماً في التشريعين العراقي والمصري، وذلك بخلاف القرار الإداري السلبي الذي يمكن الطعن فيه بأي وقت كونه يُعد من القرارات الإدارية المستمرة.

و بذلك نكون قد بينا أوجه التشابه وكذلك الاختلاف بين القرارات الإدارية السلبية والقرارات الإدارية الإيجابية والضمنية.

---

(1) د. فواز خلف ظاهر؛ د. صالح عبد عايد، وقف تنفيذ القرار الإداري السلبي، بحث منشور في مجلة الحقوق، جامعة تكريت، بلا سنة نشر، ص 210 وما بعدها.
(2) حسن محمود دحام العاني، أوجه الاختلاف بين القرار الإداري الضمني والقرار الإداري السلبي، بحث منشور في مجلة الجامعة العراقية، العدد (57 ج3)، ص 204.
(3) د. نواف كنعان، القانون الإداري "الكتاب الثاني"، عمان، الأردن، سنة 2003، ص 286 وما بعدها، أنظر أيضاً؛ حسن محمود دحام العاني، المرجع نفسه، ص 205 وما بعدها.

المطلب الثاني

القضاء المختص بنظر الطعن في القرارات الإدارية السلبية

يراد بالقضاء المختص بنظر الطعون في القرارات الإدارية السلبية تلك الجهة القضائية التي تتولى النظر في الطعن الذي يقدمه الأفراد أتجاه القرارات الإدارية السلبية، ويثير الفقه تساؤلاً في هذا المجال يستفهم من خلاله عن الجهة القضائية المختصة بنظر تلك الطعون الموجه ضد القرارات الإدارية السلبية، وللإجابة عن هذا التساؤل نجد أن القضاء المختص بنظر تلك الطعون يختلف بحسب النظام القضائي الذي تتبعه الدولة، فالدول التي تأخذ بنظام وحدة القضاء يكون القضاء العادي فيها هو صاحب الولاية العامة والمطلقة بالنظر في كافة المنازعات والطعون سواءً كانت طبيعة تلك المنازعات عادية أم منتزعات إدارية[1].

في حين نجد أن الدول التي تأخذ بنظام القضاء المزدوج فإن ولاية القضاء في نظر الطعون الخاصة بالقرارات الإدارية السلبية يكون من اختصاص القضاء الإداري[2].

ولابد لنا من الإشارة إلى أن القضاء سواءً كان إدارياً أم قضاءً عادياً فهو يمثل صاحب الولاية والاختصاص في نظر المنازعات الإدارية، وذلك على اعتبار أن الرقابة التي يمارسها القضاء تُعد ضمانة حقيقية للأفراد في مواجهة سلطات وإمتيازات الإدارة، كما انه لا يمكن الركون إلى رقابة الإدارة ذاتها فقط في المنازعات الإدارية كونها لا تحظى بثقة الأفراد المطلقة كما هو الحال في ثقتهم بالقضاء، يضاف إلى ذلك أن مقتضيات العدالة تقتضي أن لا يكون الحكم هو ذاته الخصم فيما يطرح من نزاع[3].

وبما أن العراق من الدول التي تأخذ بنظام القضاء المزدوج فإن النظر في الطعون التي يوجهها الأفراد أتجاه القرارات الإدارية السلبية يكون من اختصاص القضاء الإداري، وعلى هذا الأساس سنتناول هذا المطلب في فرعين نتحدث في الفرع الأول منه عن شروط قبول الطعن في القرارات الإدارية السلبية، وفي الفرع الثاني سنتناول ولاية القضاء في نظر طعون القرارات الإدارية السلبية.

الفرع الأول

شروط قبول الطعن في القرارات الإدارية السلبية

إن رقابة القضاء في إطار القرارات الإدارية السلبية تخضع لرقابة القضاء الإداري كون العراق من الدول التي تأخذ بازدواج النظام القضائي كما أشرنا، وأن تلك الرقابة بطبيعة الحال لا يمكن ان تقوم إلا من خلال دعوى يقوم بتحريكها الأشخاص المتضررين من رفض أو إمتناع الإدارة عن إصدار قرار إداري يمس مصالح لهم، وذلك بخلاف الرقابة التي تمارسها الإدارة ذاتها سواءً كانت رقابة تلقائية أو رقابة بناءً على تظلم إداري[4].

وقد نظمت التشريعات القانونية المقارنة الشروط التي يجب توافرها للطعن أمام القضاء بالقرارات الإدارية السلبية والسبب في ذلك يكمن في التخفيف عن كاهل القضاء وعدم إرهاقه بعدد وكم هائل من الدعوى التي قد يكون جزء كبير منها لا فائدة ولا طائل منه، والتي من شأنها أن تؤثر على عمل وسير القضاء، لذا فإنه لابد

---

(1) أسماء نوري إبراهيم، وسائل فض منازعات العقود الإدارية في العراق "دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، سنة 2013، ص 44.
(2) ماجد حامد حمود الصراف، إمتيازات الإدارة في العقود الإدارية "دراسة مقارنة"، أطروحة دكتوراه، معهد العلمين للدراسات العليا، سنة 2023، ص 194.
(3) د. محمد حسن مرعي، الجزاءات الجنائية والمالية في العقود الإدارية "دراسة تحليلية مقارنة"، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، الطبعة الأولى، سنة 2018، ص 196.
(4) د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مطبعة جامعة عين الشمس، القاهرة، الطبعة السادسة، سنة 1991، ص 22.

من توافر شروط خاصة ومحددة لغرض قبول نظر الدعوى أمام القضاء بغض النظر عما إذا مقدمها محق في دعواه من غيره، وإن على المحكمة أن تتأكد من توافر تلك الشروط لغرض إبداء رأيها في قبول النظر بالدعوى من عدمها[1].

وقد أشارت العديد من التشريعات القانونية على الشروط التي يجب توافرها في الطاعن لقبول طعنه أمام القضاء، ومن ذلك ما أشار إليه المشرع في مصر في قانون المرافعات المدنية حيث أشار إلى ضرورة توافر شرطا المصلحة والصفة في الطاعن لقبول دعوى الإلغاء أمام القضاء، وهذا ما تضمنته المادة (13) من قانون ذلك القانون حيث جاء النص فيها "لا يجوز لأي شخص التقاضي ما لم تكن له صفه ولا مصلحة قائمة أو محتملة يقرها القانون"[2].

وكذلك الحال في العراق حيث أشارت المادة (6) من قانون المرافعات المدنية على ضرورة توفر شرطا المصلحة والصفة، حيث جاء في نص المادة "يشترط في الدعوى أن يكون المدعي به مصلحة معلومة وحالة وممكنة ومحققة، ومع ذلك فالمصلحة المحتملة تكفي إن كان هناك ما يدعو إلى التخوف من الحاق الضرر بذوي الشأن، ويجوز كذلك الادعاء بحق مؤجل على أن يراعى الأجل عند الحكم به وفي هذه الحالة يتحمل المدعي مصاريف الدعوى"[3].

ويلاحظ بأن المشرع العراقي قد جاء بشرط أخر جديد لم تتطرق إليه التشريعات القانونية المقارنة بما في ذلك التشريعات القانونية في مصر وهو ما تضمنته المادة (3) من قانون المرافعات المدنية والتي جاء النص فيها "يشترط ان يكون كل من طرفي الدعوى متمتعاً بالأهلية اللازمة لأستعمال الحقوق التي تتعلق بها الدعوى، وإلا وجب أن ينوب عنه من يقوم مقامه قانوناً في استعمال هذه الحقوق"[4].

ومن خلال ما تقدم يمكن حصر تلك الشروط التي يجب توافرها لغرض قبول الطعن أمام القضاء أتجاه القرارات الإدارية السلبية بالآتي :-

أولاً :- الصفة (الخصومة) : لقد أختلف الفقه في إيراد تعريف ثابت ومحدد للصفة، فقد عرفها جانب من الفقه بأنها "القدرة القانونية على رفع الخصومة إلى القضاء أو المثول أمامه"[5]، كما عرفها آخرون بانها "القدرة على اللجوء إلى القضاء للدفاع عن الحق أو المصلحة"[6]، ويعرفها آخرون بأنها "قدرة الشخص على المثول أمام القضاء في الدعوى كمدعٍ أو كمدعى عليه"[7].

ويرى الباحث إن جميع تلك التعريفات وإن أختلف الفقهاء في صياغة مبانيها اللغوية إلا أن جميعها تعطي ذات المعنى، حيث ان المقصود منها أي (الصفة) صلاحية الشخص وقدرته على المثول أمام القضاء.

ولابد من الإشارة إلى أن أغلب التشريعات القانونية المقارنة وكذلك الفقه قد اشترطوا توافر الصفة في كلٍ من المدعي والمدعى عليه على حدٍ سواء، حيث أن الدعوى وفقاً لوجهة نظر المشرع وكذلك الفقه لا يمكن أن تقام إلا من ذي صفة على ذي صفه، وإن كان المشرع العراقي لم يشر في قانون المرافعات المدنية إلى توافر الصفة إلا في المدعى عليه دون المدعي حيث أشار إلى ذلك في نص المادة (4) منه والتي جاء فيها "يشترط

---

(1) فاطمة علي حسين، الرقابة على القرار الإداري السلبي وشروطه وإجراءات الطعن به في القانون العراقي والمصري والجزائري، بحث منشور في مجلة (نسق)، المجلد (34)، العدد (8)، بتاريخ (30/حزيران/2022)، ص 128.
(2) المادة (13) من قانون المرافعات المدنية رقم (13) في مصر لسنة 1968 المعدل.
(3) المادة (6) من قانون المرافعات المدنية رقم (83) في العراق لسنة 1969 المعدل.
(4) المادة (3) من قانون المرافعات المدنية رقم (83) في العراق لسنة 1969 المعدل.
(5) جمال عباس أحمد عثمان، العقد الإداري وقضاء الإلغاء، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، بدون سنة نشر، ص 137.
(6) د. شريف يوسف خاطر، القضاء الإداري "دعوى الإلغاء"، دار الفكر والقانون، المنصورة، سنة 2011، ص 127.
(7) د. خميس السيد إسماعيل، دعوى الإلغاء ووقف تنفيذ القرار الإداري وقضاء التنفيذ وإشكالاته والصيغ القانونية أمام مجلس الدولة مع المبادئ العامة للقضاء المستعجل، الطبعة الأولى، سنة 1992، ص 73.

أن يكون المدعى عليه خصماً يترتب على إقراره حكم بتقدير صدور إقرار منه وأن يكون محكوماً أو ملزماً بشيء على تقدير ثبوت الدعوى"[1].

ثانياً :- المصلحة : ويراد بها "المنفعة أو الفائدة التي تعود على المدعي من رفع دعواه أمام القضاء، سواءً كانت تلك الفائدة تتمثل بحماية حقه أو انقضائه أو الاستيثاق له، أو الحصول على تعويض"[2]، وقد عرف أخرون المصلحة بأنها "الفائدة التي تعود على رافع الدعوى من الحكم له بطلباته، فإذا لم تكن له مصلحة فلا تقبل طلباته"[3].

ومما تقدم نجد أن المصلحة تختلف عن الصفة، حيث ثمة فارقاً كبيراً بينهما أي بين (المصلحة) وبين (الصفة)، فالمصلحة تُعد شرطاً جوهرياً لقبول الدعوى أمام القضاء كونها تستند إلى مخاصمة القرار الإداري السلبي ذاته، في حين نجد أن الصفة تُعد شرطاً لمباشرة تلك الدعوى أمام القضاء، فقد يكون المدعي أمام القضاء صاحب مصلحة إلا أنه لا يملك صفة وبالتالي لا يمكنه مباشرة الدعوى أمام القضاء.

وبناءً على ما تقدم فإن رفض الإدارة أو إمتناعها عن إصدار قرار إداري من اختصاصها قد الزمها القانون بإصداره وإن من شأن ذلك الرفض أو الإمتناع المساس بحقوق ومراكز الأفراد القانونية ويؤدي إلى حرمانهم من حقوق أقرها لهم القانون فإن ذلك يترتب عليه إمكانية الطعن إمام القضاء لوجود مصلحة مس بها القرار الإداري السلبي[4].

وتجدر الإشارة أيضاً إلى أنه لا فرق بين المصلحة الحالة والمصلحة المحتملة في إقامة الدعوى حيث أن كلاهما يُعد سبباً كافياً لإقامة الدعوى أمام القضاء وهذا ما تم التأكيد عليه بموجب قانون مجلس الدولة حيث ورد النص فيه "تختص محكمة القضاء الإداري بالفصل في صحة الأوامر والقرارات الإدارية الفردية والتنظيمية التي تصدر عن الموظفين والهيئات في الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والقطاع العام التي لم يعين مرجع للطعن فيها بناءً على طلب من ذي مصلحة معلومة وحالة وممكنة، ومع ذلك فالمصلحة المحتملة تكفي إن كان هناك ما يدعو إلى التخوف من الحاق ضرر بذوي الشأن"[5].

ثالثاً :- الأهلية : يعتبر توافر الأهلية من الشروط اللازمة لقبول الدعوى أمام القضاء، حيث لا يمكن قبول الدعوى ما لم تكن قد اقيمت من ذي أهلية، إلا أن التشريعات القانونية اختلفت فيما بينها في النص عليها كشرط من شروط قبول الدعوى، فالمشرع في مصر لم يشر إليها بشكل صريح في قانون المرافعات المدنية، وإنما أعتبر المشرع شرط الأهلية في المدعي من النظام العام يثار بصورة تلقائية من قبل القاضي المختص بنظر الدعوى.

في حين نجد ان المشرع العراقي قد أشار في قانون المرافعات المدنية بصورة مباشرة وصريحة إلى شرط الأهلية واعتبره شرطاً أساسياً لقبول الدعوى أمام القضاء، حيث جاء النص في قانون المرافعات المدنية "يشترط أن يكون كلٍ من طرفي الدعوى متمتعاً بالأهلية اللازمة لأستعمال الحقوق التي تتعلق بالدعوى، وإلا وجب أن ينوب عنه من يقوم مقامه قانوناً في استعمال هذه الحقوق"[6].

ونشير في هذا المجال إلا أن المشرع في العراق لم يقتصر على توافر شرط الأهلية في رافع الدعوى فقط، وإنما إلى ضرورة توافرها في المدعى عليه أيضاً.

---

(1) المادة (4) من قانون المرافعات المدنية رقم (83) في العراق لسنة 1969 المعدل.
(2) ماجد حامد حمود الصراف، شرطا المصلحة والصفة في دعوى الإلغاء "دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، سنة 2016، ص 65.
(3) د. شريف يوسف خاطر، القضاء الإداري "دعوى الإلغاء"، مرجع سابق، ص 140.
(4) فاطمة علي حسين، الرقابة على القرار الإداري السلبي، مرجع سابق، ص 130.
(5) المادة (7/ رابعاً) من قانون مجلس الدولة رقم (65) لسنة 1979 المعدل.
(6) المادة (3) من قانون المرافعات المدنية رقم (83) في العراق لسنة 1969 المعدل.

الفرع الثاني

ولاية القضاء في نظر طعون القرارات الإدارية السلبية

أشرنا في مقدمة المطلب الثاني إلى أن الدول التي تأخذ بنظام القضاء المزدوج تخضع فيها المنازعات الإدارية إلى ولاية القضاء الإداري، وإن للقضاء الإداري سلطات واسعة يمكنه من خلالها فض المنازعات التي يتم طرحها عليه للفصل فيها، ومن تلك المنازعات التي تكون من اختصاص القضاء الإداري منازعات وطعون الأفراد الموجه ضد القرارات الإدارية السلبية، لذا سنتناول من خلال هذا الفرع ولاية القضاء الإداري أتجاه الطعون التي يقدمها الأفراد للطعن في القرارات الإدارية السلبية، وتتلخص سلطة القاضي الإداري في نظر الطعون التي يوجهها الأفراد أتجاه القرارات الإدارية السلبية بالآتي :-

أولاً :- وقف تنفيذ القرار الإداري السلبي : في البدء لابد لنا بيان المقصود من وقف تنفيذ القرار الإداري، حيث يراد به " إجراء تتخذه المحكمة للحيلولة دون وقوع نتائج لا يمكن تداركها فيما بعد، ويتخذ صورة حكم قضائي له مبرراته الموضوعية وأسباب جديه يستند إليها طلب وقف التنفيذ"[1].

ومما لا شك فيه أن القضاء يهدف بالدرجة الأساس إلى تحقيق العدل بين الناس، ولا يمكن تحقيق ذلك العدل ما لم يتخذ القضاء قراراته في الوقت المناسب كون عامل الوقت أصبح مهم جداً، فبعض القرارات لا يمكن أن تحقق أهدافها متى ما جاءت بعد فوات الأوان، وبما أن إجراءات التقاضي أمام المحاكم في كثير من الأحيان يتطلب حسمها فترات زمنية طويلة فقد اعترفت العديد من التشريعات القانونية المنظمة لعمل السلطة القضائية للقضاء بسلطة إيقاف تنفيذ القرارات الإدارية الصادرة من قبل الإدارة لحين حسم الدعوى، وهذا ما يسمى بسلطة القضاء الولائية[2].

وقد أشار قانون مجلس الدولة في مصر إلى إمكانية القضاء في وقف تنفيذ القرارات الإدارية، حيث جاء التعبير في ذلك القانون بما نصه "لا يترتب على رفع الطلب إلى المحكمة وقف تنفيذ القرار المطلوب إلغاءه، على أنه يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذه إذا طلب ذلك في صحيفة الدعوى ورأت المحكمة أن نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها"[3].

في حين نجد أن مجلس الدولة في العراق لم يشر بشكل صريح ومباشر بموجب قانون مجلس الدولة رقم (65) لسنة 1979 وتعديلاته إلى إمكانية القضاء الإداري من إيقاف تنفيذ القرارات الإدارية بصورة عامة، سواءً كانت قرارات إدارية صريحة أو ضمنية، وسواءً كانت تلك القرارات إيجابية أو سلبية، وإن كان المشرع قد أحال في قانون مجلس الدولة في المادة (2/رابعاً/ب) والمادة (7/حادي عشر) مسألة وقف تنفيذ القرارات الإدارية إلى قانون المرافعات المدنية رقم (83) لسنة 1969 المعدل[4].

ويرى الباحث أنه كان الأجدر بالمشرع العراقي الإشارة بشكل صريح ومباشر في قانون مجلس الدولة النافذ إلى سلطة القاضي الإداري في إيقاف تنفيذ القرارات الإدارية بصورة عامة متى ما كان لذلك مقتضى ومتى

---

(1) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفه، قضاء الأمور الإدارية المستعجلة، مرجع سابق، ص 130.
(2) ماجد حامد حمود الصراف، إمتيازات الإدارة في العقود الإدارية، مرجع سابق، ص 232.
(3) المادة (49) من قانون مجلس الدولة في مصر رقم (47) لسنة 1972.
(4) المادة (2/رابعاً/ب) من قانون مجلس الدولة رقم (65) لسنة 1979 المعدل والتي جاء النص فيها "تمارس المحكمة الإدارية العليا الاختصاصات التي تمارسها محكمة التمييز الاتحادية المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية رقم (83) لسنة 1969 عند النظر في الطعن بقرارات محكمة القضاء الإداري ومحكمة قضاء الموظفين"، أنظر أيضاً؛ المادة (7/حادي عشر) من ذات القانون والتي جاء النص فيها "تسري أحكام قانون المرافعات المدنية رقم (83) لسنة 1969 وقانون الاثبات رقم (107) لسنة 1979 وقانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (23) لسنة 1971 وقانون الرسوم العدلية رقم (114) لسنة 1981 في شأن الإجراءات التي تتبعها المحكمة الإدارية العليا ومحكمة القضاء الإداري ومحكمة قضاء الموظفين فيما لم فيه نص خاص في هذا القانون".

ما كان طلب المدعي بإيقاف تنفيذ تلك القرارات مبني على أسباب جدية ومنطقية، ودون ان يترك ذلك إلى قانون المرافعات المدنية.

وبالرجوع إلى قانون المرافعات المدنية العراقي نجد أن المادة (1/208) أشارت إلى أن للقاضي سلطة إيقاف تنفيذ القرارات الإدارية متى ما توافرت الأسباب الجدية لذلك، وقد جاء النص في تلك المادة "الطعن بطريق التمييز يؤخر تنفيذ الحكم المميز إذا كان متعلقاً بحيازة عقار أو حق عيني وفيما عدا ذلك يجوز للمحكمة المختصة بنظر الطعن أن تصدر قراراً بوقف التنفيذ إلى أن يفصل في نتيجة الطعن"[1] .

ومما تقدم نجد أنه يشترط لإيقاف تنفيذ القرار الإداري السلبي توافر عدة شروط أشارت إليها التشريعات القانونية المنظمة لسلطة القضاء، ويمكن حصر تلك الشروط بالآتي[2]:-

1) طلب يتضمن المطالبة بإيقاف تنفيذ القرار الإداري السلبي يقدمه رافع الدعوى أمام المحكمة.

2) أن يتضمن الطلب أسباب جدية تدعو إلى وقف تنفيذ القرار الإداري السلبي.

3) تحقق حالة الاستعجال وتقدير تلك الحالة بالإضافة إلى تقدير الأسباب التي يقدمها المطالب بإيقاف تنفيذ القرار الإداري لسلبي متروك لتقدير القاضي.

ثانياً :- إلغاء القرار الإداري السلبي : إن من بين السلطات التي يتمتع بها القاضي وهو بصدد النظر في الطعون الموجه إلى القرار الإداري السلبي هو إمكانية إلغاء تلك القرارات المتمثلة لامتناع أو رفض الإدارة لإصدار قرار إداري معين يلزمها القانون أو التعليمات النافذة إصداره[3].

وفي حال صدر قرار من القاضي المختص يقضي بموجبه إلغاء القرار الإداري السلبي من قبل الإدارة وإلزام الإدارة بإصدار قرارها في المسألة المطروحة عليها بما ينسجم مع مصلحة الطاعن التي يقرها القانون وإعادة حقوقه إليه، فإن على الإدارة الإلتزام بذلك[4].

ومن التطبيقات القضائية التي ألزم بموجبها القاضي المختص الإدارة بإلغاء قرارها الإداري السلبي قرار المحكمة الإدارية العليا والذي تضمن إلزام الإدارة بإلغاء قرارها السلبي والذي يتمثل برفض الإدارة منح إمتيازات المخاطر المهنية للموظف على الرغم من استحقاقه لها[5].

ثالثاً :- تعديل القرار الإداري السلبي : إلى جانب سلطة القاضي في أيقاف تنفيذ القرار الإداري السلبي متى ما توافرت الشروط التي أشرنا إليها، وكذلك سلطته في إلغاء القرارات الإدارية السلبية غير المشروعة والتي تتضمن مخالفة الإدارة لإلزام يفرضه القانون أو التعليمات النافذة فإن للقضاء سلطة أخرى أيضاً غير التي تم ذكرها، وتتمثل تلك السلطة بإمكانية القاضي تعديل القرار الإداري السلبي للإدارة، حيث أن القاضي قد يجد أن الإدارة صائبة في جانب من جوانب القرار الإداري السلبي إلا أنه تعتبر مخطئة في جانب أخر، وهنا يكون بإمكان القاضي تعديل الجانب الذي أخطئت فيه الإدارة وذلك لكي يصبح القرار الإداري سليماً من جميع الجوانب[6].

---

(1) المادة (1/208) من قانون المرافعات المدنية رقم (83) في العراق لسنة 1969 المعدل.
(2) إقبال نعمت درويش، القرارات الإدارية السلبية وإمكانية الطعن فيها في ضوء قانون مجلس الدولة العراقي النافذ، بحث منشور في مجلة الحقوق، الجامعة المستنصرية، بالعدد (42)، لسنة 2022، ص 584.
(3) د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، سنة 2004، ص 221.
(4) إيناس صابر حبيب، الرقابة القضائية على القرارات الإدارية السلبية، مرجع سابق، ص 282.
(5) قرار المحكمة الإدارية العليا في العراق رقم (2460/ قضاء موظفين/ تمييز/2019) والصادر بتاريخ (2019/12/29)، منشور في قرارات مجلس الدولة وفتاواه للعام 2020.
(6) إقبال نعمت درويش، القرارات الإدارية السلبية وإمكانية الطعن فيها في ضوء قانون مجلس الدولة العراقي النافذ، مرجع سابق، ص 580.

وهذا ما أشار إليه القانون رقم (17) لسنة 2013 قانون التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة رقم (65) لسنة 1979 المعدل والذي جاء النص فيه "تبت محكمة القضاء الإداري في الطعن المقدم إليها، ولها أن تقرر رد الطعن أو إلغاء أو تعديل الأمر أو القرار المطعون فيه مع الحكم بالتعويض إن كان له مقتضى بناءً على طلب المدعي"[1].

((الخاتمة))

تناولنا موضوع (ولاية القضاء الإداري في نظر طعون القرارات الإدارية السلبية) من جوانبه المختلفة، وقد أتضح لنا من خلال تلك الدراسة مدى أهمية بيان مفهوم القرار الإداري السلبي وتمييزه عن غيره من القرارات الإدارية، وكذلك مدى تأثير القرار الإداري السلبي على حقوق الأفراد، وقد توصل الباحث بعد إكمال دراسته إلى جملة من الاستنتاجات والمقترحات والتي تتمثل بالاتي :-

أولاً :- الاستنتاجات :

1- إن للقرار الإداري صوراً متعددة، وإذا كان الأصل في القرارات الإدارية أن تصدر بصورة صريحة ومباشرة فإن بعض التصرفات التي تصدر عن الإدارة كرفضها لإصدار قرار إداري أو إمتناعها عن إصداره يُعد قراراً إداريا أيضاً ويطلق عليه القرار الإداري السلبي.

2- لم يعرف المشرع العراقي القرار الإداري السلبي بشكل صريح ومباشر وإنما أشار إلى الأطر العامة التي يمكن من خلالها معرفة القرار الإداري السلبي، وتناول الفقه تعريف القرار الإداري السلبي بعدة تعريفات تتحد في المعنى على الرغم من اختلافهم في المباني لدى تعريف القرار الإداري السلبي.

3- ليس كل أمتناع أو رفض من قبل الإدارة يُعد قراراً إدارياً سلبياً، ولكي يُعد القرار الإداري سلبياً لابد من توافر عدة شروط منها أن يكون الرفض أو الإمتناع صادراً من جهة إدارية، وأن يكون القانون قد ألزم الإدارة بإصدار ذلك القرار، كما يشترط أن تكون الإدارة غير محددة بمدة لإصدار القرار.

4- إن جانباً من الفقه لا يزال يخلط بين القرار الإداري السلبي والقرار الإداري الضمني، وقد أشرنا في مضمون البحث إلى نقاط الإختلاف التي يمكن من خلالها التمييز بينهما لأزاله ذلك اللبس.

5- تخضع القرارات الإدارية السلبية إلى رقابة القضاء ويمكن الطعن فيها بالإلغاء وفقاً للقواعد العامة شأنها شأن القرارات الإدارية الصريحة، وذلك بأستثناء ما يتعلق بمدة الطعن كون القرار الإداري السلبي لا يتقيد بمدة الطعن ويُعد من القرارات الإدارية المستمرة.

6- يُعد القضاء الإداري في العراق القضاء المختص بنظر الطعون في القرارات الإدارية السلبية، وذلك لكون العراق من الدول التي تأخذ بنظام القضاء المزدوج، وللقضاء الإداري سلطات واسعة يمكنه اتخاذها أثناء نظر تلك المنازعات.

ثانياً :- التوصيات والمقترحات :

1- نوصي المشرع العراقي إلى إجراء تعديل على قانون مجلس الدولة وأن يبذل المزيد من العناية في صياغة ذلك التعديل، حيث لم تتضمن العديد من التعديلات السابقة التي أجريت على ذلك القانون الكثير من التفاصيل وخصوصاً ما يتعلق بالتنظيم القانوني للقرارات الإدارية السلبية.

---

(1) المادة (7/ ثامناً/ أ) من قانون مجلس الدولة رقم (65) لسنة 1979 المعدل.

2- نوصي المشرع العراقي أن يتناول في قانون مجلس الدولة تعريف القرار الإداري السلبي بصورة صريحة ومباشرة، وأن لا يقتصر على ذكر الأطر العامة التي تحدد القرار الإداري السلبي، ونقترح النص الآتي "إن إمتناع الإدارة أو رفضها لإصدار قرار إداري يلزمها القانون إصداره يُعد قراراً إدارياً سلبياً يمكن الطعن فيه بالإلغاء أمام القضاء".

3- ندعو المشرع العراقي الإشارة في تعديل قانون مجلس الدولة إلى عدم تقييد الطعن بالقرار الإداري السلبي بمدة معينة كونه من القرارات الإدارية السلبية، ونقترح النص الآتي "يحق للمتضرر عن إمتناع الإدارة أو رفضها لإصدار قرار إداري من اختصاصها الطعن بالإلغاء أمام القضاء دون التقيد بمواعيد الطعن المحددة بموجب القانون".

4- نوصي المشرع العراقي أن يسير على خطى المشرع المصري، وذلك بأن يضمن تعديل قانون مجلس الدولة نصاً يشير من خلاله إلى ضرورة توافر الصفة في كلٍ من المدعي والمدعى عليه وذلك كون المشرع العراقي لم يشير إلى ذلك في قانون المرافعات المدنية رقم (83) لسنة 1969 المعدل.

5- نوصي المشرع العراقي أن يضمن تعديل قانون مجلس الدولة نصاً يشير من خلاله بشكل صريح ومباشر إلى سلطة القاضي الإداري في إيقاف تنفيذ القرارات الإدارية بصورة عامة متى ما كان لذلك مقتضى ومتى ما كان طلب المدعي بإيقاف تنفيذ تلك القرارات مبني على أسباب جدية ومنطقية، ودون ان يترك ذلك إلى قانون المرافعات المدنية.

تلك هي أهم الاستنتاجات والمقترحات التي توصل إليها الباحث، وآمل أن أكون قد وفقت في إبراز الجوانب المختلفة للبحث، وأن يكون جهدي المتواضع هذا قد نال قبولكم ورضاكم، وأخيراً لا يسعني إلا أن أحمد الله وأشكره كثيراً كما ينبغي لجلال وجهه الكريم لتوفيقي في إتمام تلك الدراسة.

((المصادر والمراجع))

أولاً : الكتب القانونية :

١- أحمد بن محمد بن علي الفيومي المقري، المصباح المنير في غريب الشرح الكبير للرافعي، مطبعة دار الكتب العلمية، الطبعة الأولى، بيروت سنة 1994.

٢- جمال الدين محمد بن مكرم الأنصاري، أبن منظور، لسان العرب، إعداد وتصنيف يوسف خياط، المجلد الثاني، دار لسان العرب، بيروت، سنة 1970.

٣- د. جواد مطلق محمد العطي، القرار الإداري السلبي وأحكام الطعن فيه "دراسة مقارنة"، دار الفكر والقانون، المنصورة، سنة 2015.

٤- د. حمدي ياسين عكاشة، القرار الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، سنة 1987.

٥- د. خميس السيد إسماعيل، دعوى الإلغاء ووقف تنفيذ القرار الإداري وقضاء التنفيذ وإشكالاته والصيغ القانونية أمام مجلس الدولة مع المبادئ العامة للقضاء المستعجل، الطبعة الأولى، سنة 1992.

٦- د. زكي محمد النجار، القرار الإداري الضمني بالقبول، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 2001.

٧- د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مطبعة جامعة عين الشمس، القاهرة، الطبعة السادسة، سنة 1991.

٨- د. شريف يوسف خاطر، القضاء الإداري "دعوى الإلغاء"، دار الفكر والقانون، المنصورة، سنة 2011.

٩- د. شعبان عبد الحكيم سلامه، القرار الإداري السلبي "دراسة مقارنة بالفقه الإسلامي"، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، سنة 2022.

١٠- د. عبد العزيز خليل بديوي، الوجيز في المبادئ العامة للدعوى الإدارية وإجراءاتها، دار الفكر العربي، القاهرة، بدون سنة طبع.

١١- د. عبد العزيز عبد المنعم خليفه، قضاء الأمور الإدارية المستعجلة "وقف تنفيذ القرار - إشكالات تنفيذ الأحكام"، دار الفكر والقانون، المنصورة، سنة 2011.

١٢- د. عمر محمد الشوبكي، القضاء الإداري "دراسة مقارنة"، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، الطبعة الرابعة، سنة 2011.

١٣- د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، سنة 2004.

١٤- د. محمد حسن مرعي، الجزاءات الجنائية والمالية في العقود الإدارية "دراسة تحليلية مقارنة"، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، الطبعة الأولى، سنة 2018.

١٥- د. محمد سعيد الليثي، إمتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها، دار أبو المجد للطباعة، القاهرة، الطبعة الاولى، سنة 2009.

١٦- د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، منشأة المعارف، الإسكندرية، سنة 1996.

١٧- د. نواف كنعان، القانون الإداري "الكتاب الثاني"، عمان، الأردن، سنة 2003.

ثانياً : الرسائل والأطاريح :-

١٨- أسماء نوري إبراهيم، وسائل فض منازعات العقود الإدارية في العراق "دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، سنة 2013.

١٩- إيناس جابر حبيب، الرقابة القضائية على القرارات الإدارية السلبية "دراسة مقارنة"، أطروحة دكتوراه في الجامعة الإسلامية لبنان، سنة 2023.

٢٠- جمال عباس أحمد عثمان، العقد الإداري وقضاء الإلغاء، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، بدون سنة نشر.

٢١- ماجد حامد حمود الصراف، إمتيازات الإدارة في العقود الإدارية "دراسة مقارنة"، أطروحة دكتوراه، معهد العلمين للدراسات العليا، سنة 2023.

٢٢- ماجد حامد حمود الصراف، شرطا المصلحة والصفة في دعوى الإلغاء "دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، سنة 2016.

ثالثاً : المجلات العلمية :-

٢٣- إقبال نعمت درويش، القرارات الإدارية السلبية وإمكانية الطعن فيها في ضوء قانون مجلس الدولة العراقي النافذ، بحث منشور في مجلة الحقوق، الجامعة المستنصرية، بالعدد (42)، لسنة 2022.

٢٤- حسن محمود دحام العاني، أوجه الاختلاف بين القرار الإداري الضمني والقرار الإداري السلبي، بحث منشور في مجلة الجامعة العراقية، العدد (57 ج3)، بدون سنة نشر.

٢٥- د. خالد الزبيدي، القرار الإداري السلبي في الفقه والقضاء الإداري "دراسة مقارنة"، بحث منشور في مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد الثالث، السنة الثلاثون، 2006.

٢٦- سرى صاحب محسن العاملي، أركان المسؤولية التقصيرية في التعويض عن القرار الإداري السلبي غير المشروع "دراسة مقارنة"، بحث منشور في مجلة معهد العلمين للدراسات العليا بالعدد رقم (11) لسنة 2022.

٢٧- فاطمة علي حسين، الرقابة على القرار الإداري السلبي وشروطه وإجراءات الطعن به في القانون العراقي والمصري والجزائري، بحث منشور في مجلة (نسق)، المجلد (34)، العدد (8)، بتاريخ (30/حزيران/2022).

٢٨- د. فواز خلف ظاهر؛ د. صالح عبد عايد، وقف تنفيذ القرار الإداري السلبي، بحث منشور في مجلة الحقوق، جامعة تكريت، بلا سنة نشر.

٢٩- محمد عمر الجداع، مفهوم القرار الإداري السلبي في الفقه والقضاء الإداري، بحث منشور في مجلة الجامعي بالعدد رقم (36) لسنة 2022.

رابعاً : التشريعات والقوانين :-

التشريعات المصرية :-

٣٠- قانون المرافعات المدنية المصري رقم (13) لسنة 1968 المعدل.

٣١- قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لسنة 1972.

التشريعات العراقية :-

٣٢- قانون المرافعات المدنية العراقي رقم (83) لسنة 1969 المعدل.

٣٣- قانون مجلس الدولة العراقي رقم (65) لسنة 1979 المعدل، منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (2714) والصادرة بتاريخ (1979/6/11).

خامساً : القرارات القضائية :-

٣٤- حكم محكمة القضاء الإداري في مصر في القضية رقم (13857) لسنة 54 قضائية، جلسة (2000/10/3)، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في الفترة من 1 أكتوبر (1999) حتى أكتوبر (2000)، المكتب الفني، مجلس الدولة المصري.

٣٥- قرار محكمة قضاء الموظفين في العراق رقم (1285/م/2019) والصادر بتاريخ (2019/7/15)، قرارات مجلس الدولة وفتاواه للعام 2019.

٣٦- قرار محكمة قضاء الموظفين في العراق رقم (2016/331) في الدعوى المرقمة (2015/1060) والصادر بتاريخ (2016/3/3)، قرارات مجلس الدولة وفتاواه للعام 2016.

٣٧- قرار محكمة القضاء الإداري في العراق رقم (2015/11/20) في الدعوى المرقمة (2015/ق/507) والصادرة بتاريخ (2015/11/3)، قرارات مجلس الدولة وفتاواه للعام 2015.

٣٨- قرار المحكمة الإدارية العليا في العراق رقم (2460/ قضاء موظفين/ تمييز/2019) والصادر بتاريخ (2019/12/29)، منشور في قرارات مجلس الدولة وفتاواه للعام 2020.