

**أوجه الاختلاف بين القرار الإداري الضمني والقرار
الإداري السلبي**

Search title

**What are the differences between an
implicit administration decision and a
passive administration decision**

إعداد ماجستير قانون عام طالب دكتوراه

حسن محمد دحام العاني

**Preparing a master's degree in public law,
a doctoral student**

Hassan Mohammed Daham Al-Ani

هاتف : ٠٧٩٠٢٤٨١٣٥٩

البريد الإلكتروني : hassan51daham@gimal.com

يمثل القرار الإداري الضمني الذي يترتب على سكوت الإدارة خلال فترة زمنية معينة عن البت في طلبات الأفراد شكلاً من أشكال القرارات الإدارية ذات الطبيعة الخاصة بوصفه قراراً يفترضه المشرع افتراضاً، لا وجود مادي له في الواقع. ولتوضيح هذا القرار، وما يميزه عن القرار السلبي الذي يتشابه معه إلى حد كبير، فقد قسمت هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث، فكان المبحث الأول شروط القرار الإداري الضمني، وكان المبحث الثاني أركان القرار الإداري الضمني، أما المبحث الثالث فيكون تمييز القرار الإداري الضمني عن القرار الإداري السلبي.

Abstract

There are many cases in which the administration responds to the requests of employees and workers, and some of them are silent about the administration in responding to such requests, whether intentional or charging for it. The requests submitted to it, here we have the implicit administrative decision after the lapse of the legal period, and this period is specified according to each case, and differs between countries, and the implicit administrative decision can be appealed or appealed to the competent court, but what is important is how the applicant acts when an implicit administrative decision appears, and this what many employees and business owners do not contractual relationship with the administration, and we have clarified this in this research for the stakeholders to see so that their rights are not wasted, and at the administration learn what it has and the obligations it has towards its employees and workers with it, and we have highlighted the difference between the implicit administrative decision and the negative administrative decision. However, employees and workers must have knowledge of the laws that pertain to their work, at the very least. For example, if an employee submits a request to resign from a job in Iraq, and the administration did not respond of thirty days, so what should he do? With the offer that the legal period has passed without the administration's response in Iraq, here we are in front of the administration's approval of the employee's resignation, while we find that in Jordan by refusing the resignation, in light of this, the applicant can file a grievance with the administration within the prescribed period for this, and then if his request is not responded to, he may resort to the competent judiciary, but when the administration responds to the request, its response is negative, i.e. rejection or positive, i.e. the response to the request and the implicit administrative decision must be complete the pillars that were mentioned in the research, otherwise the request will be rejected in form, and we also note that some administration did not distinguish between their negative and implicit decisions, and even the competent courts fall the general public to see it, especially state employees and those who have relations with it, and to call on all departments to their employees in order to clarify such decision.

ملخص البحث

هناك حالات متعددة تقوم بها الإدارة بالرد على طلبات الموظفين والعاملين، وبعضها تسكت الإدارة عن الرد لمثل هذه الطلبات، سواءً متعمدة أو تتقاضى عن ذلك، وهذا يسبب إحراجاً لصاحب الطلب في تصرفه اتجاه الإدارة، وبنفس الوقت يكون من المعيب على الإدارة أن لا ترد على الطلبات سواءً بالسلب أو بالإيجاب، أما عندما تسكت الإدارة عن الرد على الطلبات المقدمة إليها فهذا يظهر لدينا القرار الإداري الضمني بعد مضي المدة القانونية، وهذه المدة محددة حسب كل حالة، وتختلف بين الدول، والقرار الإداري الضمني بالإمكان التظلم منه أو الطعن أمام المحكمة المختصة، ولكن المهم كيف يتصرف صاحب الطلب عند ظهور قرار إداري ضمني، وهذا ما لا يعرفه الكثير من الموظفين وأصحاب الأعمال التي تربطهم بعلاقة عقدية مع الإدارة، وقد وضحنا ذلك في هذا البحث ليطلع عليها أصحاب الشأن لكي لا تهدر حقوقهم، وبنفس الوقت نتعلم الإدارة ما لها وما عليها من التزامات اتجاه موظفيها والعاملين معها، وقد برزنا الاختلاف الحاصل بين القرار الإداري السلبي والقرار الإداري الضمني، ومع ذلك لا بد للموظفين والعاملين أن تكون لديهم المعرفة بالقوانين التي تخص عملهم على أقل تقدير، فمثلاً لو موظف قدم طلباً يروم فيه الاستقالة من الوظيفة في العراق، ولم تجب الإدارة على طلبه خلال المدة القانونية والبالغة ثلاثين يوماً فماذا يفعل؟ مع العرض أن مضي المدة القانونية دون رد الإدارة بالعراق فهذا نكون أمام موافقة الإدارة على استقالة الموظف، بينما نجد ذلك في الأردن برفض الاستقالة، وعلى ضوء ذلك يستطيع صاحب الطلب أن يقدم تظلاً للإدارة ضمن المدة المقررة لذلك، وبعدها إن لم يتم الاستجابة لطلبه أن يلجأ إلى القضاء المختص، أما عندما ترد الإدارة على الطلب فيكون ردّها إما سلباً أي الرفض أو إيجاباً أي الاستجابة للطلب. والقرار الإداري الضمني يستوجب أن يكون كامل الأركان التي وردت في البحث، وإلا يكون الطلب مردود شكلاً، وكذلك نلاحظ بعض الإدارات لم

تميز بين قراراتها السلبية والضمنية، بل وحتى المحاكم المختصة تقع بهذا الاشكال، وتم دعوة المشرع العراقي إلى وضع نصوص خاصة بالقرارات الضمنية أما بنص قانوني أو باللوائح أو التعليمات الصادرة، لكي يطلع عليها عامة الناس وبالأخص موظفي الدولة وأصحاب العلاقات معها، والدعوة إلى جميع الإدارات بأن يتم عقد دورات أو ندوات لموظفيها لكي يتم توضيح مثل هكذا قرارات

المبحث الأول شروط القرار الإداري الضمني

الأصل أن الإدارة غير ملزمة بأن تفرض قراراتها في شكل معين، فهي حرة في اختيار الشكل الخارجي لهذه القرارات، ما لم يلزمها القانون بغير ذلك. ولكن لما كان القرار الإداري عملاً قانونياً تهدف الإدارة من إصداره إحداث تغيير في الوضع القانوني القائم، وذلك بإلزام الأفراد بعمل أو بامتناع عن عمل، أو إلحاق آثار قانونية بحقهم عن طريق إنشاء مراكز قانونية جديدة، أو تعديل أو إلغاء مراكز قانونية قائمة، فإن مقتضى ذلك أن يتجسد القرار في شكل خارجي لكي يعلم الأفراد بإرادة الإدارة ويكتفوا تصرفاتهم على وفق مقتضياتهم. غير أن أعمال هذه القاعدة على إطلاقها، قد يؤثر سلباً على حقوق الأفراد، ذلك أن الإدارة قد تعتمد في بعض الأحيان السكوت عن البت في الطلبات المقدمة إليها، أو قد تهمل في أحيان أخرى الرد على هذه الطلبات، وبرغم ذلك، يتمتع على الأفراد الطعن، لعدم وجود قرارات ظاهرة في شكل قانوني خارجي، مما يعني بقاء الأمر في يد الإدارة، إن شاءت ردت على طلبات الأفراد، وإن شاءت سكتت، مما يشكل إهداراً لحقوقهم، وإخلالاً بمبدأ المساواة، ومصادرة لحق التقاضي الذي كفله الدستور؛ الأمر الذي يستوجب حماية الأفراد من عنت الإدارة وتعسفها بحقوقهم، ووضع حد لإهمال الموظفين وعدم مبالاتهم بما يقدم إليهم من طلبات أو تظلمات، فضلاً عن أن مقتضيات المصلحة العامة تستوجب قيام الموظفين الإداريين بممارسة ما هو منوط بهم قانوناً من اختصاصات في الوقت المناسب. لهذه المسوغات وغيرها تدخل المشرع في العديد من الدول ومنها فرنسا ومصر والأردن والعراق، ليفترض بأن الإدارة قد أعلنت عن إرادتها حتى لو التزمت جانب الصمت أو السكوت عن البت في الطلب المعروض عليها، ورتب على ذلك قيام قرار إداري ضمني بالرفض أو بالموافقة، وإن تباينت الأحكام التفصيلية واتجاهات القضاء الإداري في هذا الصدد.^(١) والقرار الإداري الضمني كما يرى جانب من الفقه "هو القرار الذي يرتبه القانون على سكوت الإدارة عن البت في طلبات الأفراد خلال فترة زمنية معينة، بالرفض أو القبول"^(٢) أو هو "ذلك الموقف الذي تكشف ظروف الحال، دون إفصاح صريح، بأن الإدارة تتخذ حيال أمر معين"^(٣)، وبناءً على ذلك، فإنه لا بد من توفر شروط معينة للقول بوجود قرار إداري ضمني، وتمثل هذه الشروط في الوقت ذاته معياراً يبرز ذاتية هذا القرار ويميزه عن غيره من القرارات الإدارية المشابهة، ولدراسة شروط القرار الضمني فقد خصصنا مطلباً لكل شرط وهذه الشروط هي (الطلب، سكوت الإدارة، مضي المدة القانونية).

المطلب الأول الطلب

لا بد لقيام القرار الضمني من أن يسبقه طلب يتقدم به صاحب الشأن إلى الجهة الإدارية، ذلك أن الإدارة لا تتصرف في حالات كثيرة، إلا بناءً على طلب يتقدم به الأفراد، إما للحصول على خدمات، أو تراخيص، أو معلومات معينة، أو للمطالبة بحق.... الخ.^(٤) وقد يأخذ الطلب صيغة تظلم يطلب فيها إلغاء قرار إداري أو تعديله أو يشكو من تصرف مادي قامت به الإدارة ويطلب إزالته.^(٥) ويمكن للمتظلم أن يحصل من خلال تظلمه على قرار يطلق عليه القرار الإداري المسبق يكون أساساً ومَدْخَلاً للمنازعة القضائية^(٦)؛ لذلك فإن انتقاء الطلب يعني انتقاء شرط أساسي من شروط نشوء القرار الإداري الضمني. وعلى هذا الأساس قضت محكمة العدل العليا بأنه "خلو الملف من أي طلب مقدم من المستدعي إلى دائرة الجوازات يطلب فيه جواز سفر أردني دائم أو تثبيت الرقم الوطني حتى يصار إلى اعتبار السكوت قراراً ضمناً بالرفض الأمر الذي يوجب رد الدعوى شكلاً"^(٧) ولا يكفي أن يقدم الطلب إلى الجهة الإدارية، بل لا بد بقاء الطلب لديها طيلة الفترة المحددة قانوناً لنشأة القرار الإداري الضمني؛ لذلك فإن سحب الطلب قبل مضي هذه المدة لا يؤدي إلى قيام قرار إداري ضمني مهما طال سكوت الإدارة. وعلى العكس من ذلك، فلا أثر لسحب الطلب بعد مضي المدة القانونية^(٨). ولكي ينتج الطلب أثره يتعين مراعاة بعض الضوابط وهي :

١- **شكل ومضمون الطلب:** ليس للطلب شكلاً معين كقاعدة عامة إلا إذا حدد القانون شكلاً محدداً، وأن مقتضيات إثبات تقديم الطلب وحماية حقوق صاحب الشأن، وتسهيل مهمة الإدارة في البت فيه تتطلب أن يقدم طلباً تحريراً مستوفياً للشروط المطلوبة.^(٩) أما بشأن مضمون الطلب، فيتضمن البيانات الأساسية التي توضح قصد صاحب الطلب من تقديمه مثل موضوع الطلب، بيانات الطالب، طلباته؛ لذلك لا يعتد بالطلب الذي يخلو من ذكر البيانات، كما لا يعتد بالطلب إذا كلفت الجهة الإدارية مقدماً باستيفاء شروط وإجراءات معينة، وبناءً على ذلك، لا ينشأ قرار إداري ضمني في مثل هذه الحالات مهما طال مدة سكوت الإدارة وهذا ما أكدته قضاء مجلس الدولة في فرنسا ومصر^(١٠) وما قضت به محكمة العدل العليا، إذ قررت "ومحكمة تجد أن تكليف وكيل مقتضيات إثبات تقديم الطلب وحماية حقوق صاحب الشأن، وتسهيل مهمة

الإدارة في البت فيه تتطلب أن يقدم طلباً تحريراً مستوفياً للشروط المطلوبة^(١١). أما بشأن مضمون الطلب، فيجب أن يتضمن البيانات تكليف وكيل المستدعين لإكمال ما كان طلبه ناقصاً لا يعتبر رفضاً ضمناً بإعطاء جوازي السفر المطلوبين...، ويتشدد القاضي الإداري بخصوص موضوع الطلب عندما يكون الأثر المترتب على سكوت الإدارة هو قرار إداري ضمني بالموافقة، كما هو الحال في مجال تراخيص البناء^(١٢). وتبدو أهمية الطلب وتحديد مضمونه لما يحققه للإدارة والأفراد من مزايا، فهو يفسح للإدارة من دراسة الطلب ومن ثم البت فيه بما يمكنها من اتخاذ القرار السليم، كما يسمح لها بتحديد عناصر الدعوى من حيث أطرافها، سببها، وموضوعها، في حالة الطعن بالقرار، ومن جهة أخرى فهو يحمي أصحاب الشأن من سقوط حقوقهم بمضي المدة عندما يتقدمون بطلبات غير مستوفية ويعتقدون بأن الإدارة في سبيل إجابته إلى طلباتهم^(١٣). ولتسهيل الأمر على أصحاب الشأن من الإدارة والأفراد تقوم بعض جهات الإدارة بإصدار نماذج معينة لكل طلب؛ حيث يقوم صاحب الشأن بملء النموذج على وفق ما هو مطلوب مرفقاً به المستندات المطلوبة، وهذا ما تأخذ به العديد من الجهات الإدارية في الأردن، كما هو الحال بالنسبة إلى طلبات الحصول على جواز السفر أو إذن الإقامة أو رخص معينة كرخص العمل أو البناء.

٢- **جدوى الطلب:** يجب أن يكون الطلب الذي يتقدم به صاحب الشأن إلى جهة الإدارة مجدياً، فإذا كان الطلب هو تظلم من قرار لا يجدي فيه التظلم بأن عده القانون قطعياً، فلا يترتب عليه صدور قرار إداري ضمني حتى لو سكتت الإدارة ومضت المدة القانونية. ولا يعد الطلب منتجاً إذا كان موضوعه أو طلبات صاحب الشأن مما لا يسمح به القانون، وبناءً على ذلك قضت محكمة العدل العليا بما يلي " ... خلا قانون نقابة الصحفيين من أي نص يجيز لعضو أو أكثر تقديم لشطب أسم عضو آخر في النقابة وعليه فعدم قيام مجلس النقابة باتخاذ قرار بشطب المستدعي ضده من الهيئة العامة لنقابة الصحفيين لا يعتبر من القرارات الضمنية بالرفض والقابلة للطعن بالإلغاء.."

٣- **مقدم الطلب:** الذي يقدم الطلب ممن له صفة في تقديمه للإدارة أما صاحب الشأن أو من أثار القرار على مركزه القانوني أو المستفيد من القرار، وغيرهم ممن يجيز لهم القانون تقديم الطلب، ولذلك فإن من يقدم الطلب وليس له صفة في تقديمه فلن يؤدي ذلك إلى نشوء قرار إداري ضمني مهما سكتت الإدارة من الوقت، وهو ما قضى به مجلس الدولة الفرنسي. ونحن نعتقد بأن هذا الموضوع تحكمه القواعد العامة في حالة سكوت النص، والتي تقضي بتقديم الطلب من صاحب الشأن أو من يمثله قانوناً.

٤- **الجهة التي يقدم إليها الطلب:** الأصل أن يقدم الطلب إلى الجهة المختصة للبت فيه، إلا أن صاحب الشأن قد يتخطى فيقدم الطلب إلى جهة غير مختصة تقبله منه، فهل تقوم الجهة بتحويل الطلب إلى الجهة المختصة، أم تلزم الصمت، وهل يؤدي سكوت هذه الجهة ومضي المدة القانونية إلى نشوء قرار إداري ضمني؟ ذهب مجلس الدولة الفرنسي في بادئ الأمر إلى أن القاعدة هي عدم اعتبار سكوت الإدارة قراراً إدارياً ضمناً مهما طال إن لم يقدم الطلب إلى الجهة المختصة. وكذلك إذا قدم إلى جهة إدارية غير مختصة وغير ملزمة بتحويل الطلب إلى الجهة الإدارية المختصة، إذ اعتبر طلباً موجهاً بشكل سيء لا ينشأ عنه أي قرار سواء كان صريحاً أم ضمناً. ونتيجة للمساوئ التي أسفر عنها تطبيق هذا المبدأ وبخاصة على حقوق الأفراد، فقد أجتهد المجلس في هذا الشأن إذ خفف من حدة هذا المبدأ، فقد قضى بأنه إذا قبلت الجهة غير المختصة الطلب وكان لها رأي فيه رغم إنها غير مختصة بإصداره، أو كان لها دور في تزويد جهة الإدارة المختصة بالمعلومات المتعلقة بالطلب أو كانت ترتبط هي والجهة المختصة بعلاقة تبعية بسلطة أو بجهة إدارية واحدة، ومن الصعب تحديد السلطة المختصة لتشابه الاختصاصات فيما بينها، في هذه الأحوال عد مجلس الدولة سكوتها مؤدياً إلى قيام قرار إداري ضمني قابل للطعن فيه بالإلغاء، إن لم تقم بتحويل الطلب، لأن تلك الجهة تعرف تسلسل الإجراءات التي تؤدي إلى صدور القرار. أما إذا قدم الطلب إلى جهة غير مختصة وليس لها أي دور فيه، فإن عليها رفض الطلب لعدم اختصاصها بنظره، ولها أن تحيله إلى الجهة المختصة^(١٤). ولقد بقي مجلس الدولة مستقراً على ذلك إلى أن صدر مرسوم ٢٨ تشرين الثاني (نوفمبر) ١٩٨٣ الذي أرسى قاعدة عامة بالتزام الجهة لإدارية بالتحويل بالنسبة إلى كافة الطلبات المقدمة إلى الإدارة، ولم يفرق في ذلك بين القرارات الإدارية الضمنية بالقبول أو الرفض^(١٥). وموقف المشرع الفرنسي هذا جاء ولا شك لصالح الأفراد المتعاملين مع الإدارة، لأنه يساهم في تبسيط واختصار تعاملاتهم الإدارية، ويعمل على الحفاظ على حقوقهم، لأن الطلب المقدم إلى جهة غير مختصة، كان ينتهي في السابق، في أغلب الحالات إلى عدم ترتيب أي أثر أو نشوء أي قرار مهما طاللت مدة سكوت الإدارة. أما محكمة العدل العليا الأردنية، فيبدو من خلال مراجعة أحكامها أن قضاءها مستقر على أن تقديم الطلب إلى جهة غير مختصة لا يؤدي إلى نشوء قرار إداري ضمني مهما طاللت مدة سكوتها عن البت فيه ودون البحث فيما إذا كان لتلك الجهة صلة بالجهة المختصة أم لا. ونأمل من محكمة العدل العليا أن تجتهد في هذه المسألة بإلزام جهة الإدارة التي تسلمت الطلب بإحالاته إلى الجهة المختصة مستهدية بالضوابط التي وضعها مجلس الدولة الفرنسي، ريثما يتدخل المشرع لجعل التحويل إلزامياً على الإدارة.

٥- تعدد الطلبات: قد يتقدم صاحب الطلب بطلب إلى الجهة الإدارية، ثم يتقدم بطلب جديد أو عدة طلبات تتعلق بالموضوع ذاته، ودون تغيير في الظروف الواقعية أو القانونية للطلب الأول، الأمر الذي يقتضي بيان حكم هذا الطلب أو الطلبات المتكررة، وخاصة عند عدم رد الإدارة على أحد هذه الطلبات لسبب أو لآخر وتمضي المدة القانونية، مما يؤدي إلى نشوء قرار إداري ضمني، فما هو أثر تقديم صاحب الشأن للطلب الجديد على ميعاد الطعن؟ يرى الفقه بأن تقديم طلب جديد سوف لا يترتب عليه قرار إداري ضمني بالموافقة، ولا يؤدي إلى امتداد ميعاد الطعن في القرار. وإذا قدم الطلب الجديد قبل نهاية المدة المحددة قانوناً للإدارة الرد، فإن ذلك الطلب يعد تأكيداً على الطلب الأول، ويحتسب ميعاد الطعن من تاريخ تقديم الطلب الأول^(١٦). وهو ما قضت به المحكمة الإدارية العليا المصرية^(١٧)، أما إذا كانت الجهة الإدارية المختصة قد أصدرت قراراً صريحاً بالرفض، فإن تقديم الطلب الجديد يعد تظلاً من القرار الأول. وقد ميز مجلس الدولة الفرنسي الطلب الجديد عن الطلب المكرر؛ فعذ الطلب جديداً في حالتين هما رفض الإدارة الطلب بسبب وجود نقص فيه فإذا استكمل الطلب من قبل صاحب الشأن وتقدم به ثانية، فإن سكوت الإدارة عن البت فيه خلال المدة القانونية يؤدي إلى ولادة قرار ضمني، والحالة الثانية هي تغير الظروف أو العناصر الواقعية أو القانونية التي كانت أساساً لصدور قرار الرفض الأول^(١٨). أما محكمة العدل العليا فقد اعتبرت القرار الضمني المتجه إلى الإدارية المترتب على سكوت الإدارة عن البت في الطلب الثاني قراراً تأكيدياً، فقضت بأن "الجهة الإدارية المستدعي ضدها إذا لم تصدر قرارها بشأن الطلب الثاني المقدم من المستدعين، فإن ذلك يعتبر قراراً ضمناً بالرفض إلا أن هذا القرار جاء مؤكداً للقرار السابق لذا فإنه لا يقبل الطعن بدعوى الإلغاء..."^(١٩). والقرار التأكيدي أو القرار المؤكد هو قرار مطابق لقرار سابق من حيث مداه وأثاره لا يولد أثراً قانونية جديدة، ولا يقوم على أسباب جديدة واقعية كانت أم قانونية، أي أنه يتطابق مع القرار السابق في محله وسببه؛ وعليه فإن القضاء الإداري لا يقبل الطعن في هذا القرار بالإلغاء لأن ذلك يعد بمثابة سماح بقبول الدعوى ضد القرار الأول رغم فوات ميعاد الطعن. أما إذا اختلفت آثار القرار أو أسبابه فإنه يعد قراراً جديداً قابلاً للطعن بالإلغاء خلال الميعاد القانوني^(٢٠). وبشأن الطلبات المتكررة فتقضي بأن تكرار تقديم الطلبات حول ذات الموضوع ورفضها من قبل الإدارة لا تقطع سريان مدة الطعن فإذا كان المستدعي قد تقدم عام ١٩٩١ بطلب لإعادته إلى الوظيفة حيث تقرر رفض طلبه وحيث أن تكرار طلباته بإعادته إلى الوظيفة لا يقطع سريان مدة الطعن فتكون الدعوى والحالة هذه مقدمة بعد مضي المدة مستوجبة الرد شكلاً^(٢١). وقد يرتب المشرع أحياناً وعلى سبيل الاستثناء قراراً إدارياً ضمناً على سكوت الإدارة خلال فترة زمنية معينة من دون أن يكون هنالك طلب مقدم إليها من الأفراد، مثال ذلك سكوت السلطة المركزية عن المصادقة على قرارات الهيئات اللامركزية خلال المدة القانونية يعد قراراً ضمناً بالمصادقة على قرارات الهيئات اللامركزية^(٢٢).

المطلب الثاني سكوت الإدارة

هذا الشرط عند تحققه فيكون هناك قرار إداري ضمني، فسكوت الإدارة يعد أساس هذا القرار، بل إن القرار الإداري الضمني ما هو إلا أثر من آثار السكوت ونتيجة من نتائجه وهو ما عبرت عنه محكمة العدل العليا الأردنية بالقول "... إن افتراض قيام قرار إداري ضمني برفض الطلب لا يكون إلا حين يسكت (مجلس النقابة) عن الإجابة عليه..."^(٢٣) ونبين فيما يلي أهم ما يتعلق بهذا الشرط من مسائل.

1- السكوت هو حالة صمت أو إحجام من جهة الإدارة عن الإجابة على طلب الفرد حيث لا تظهر ما يشير إلى إرادتها، أو هي حالة سكوت توجد فيها الإدارة مما لا يمكن معه التنبؤ فيما إذا كانت قد قبلت أو رفضت الطلب أو الحالة المعروضة عليها. وإذا كان الأصل أن حالة السكوت لا تمثل إفصاحاً عن إرادة الجهة الإدارية، فإن المشرع - ولأسباب قد بينها - يعتبر السكوت بمثابة تعبير ضمني عن هذه الإرادة، ويفترض بناءً على ذلك - من خلال قرينة يقيمها - صدور قرار إداري بالقبول أو بالرفض.

2- وسكوت الإدارة بالمعنى المتقدم يختلف عن حالة رفضها أو امتناعها عن اتخاذ قرار هي ملزمة باتخاذها^(٢٤)، فالرفض هو إفصاح صريح من الإدارة عن نيتها في عدم إصدار القرار، أو عدم الاستجابة للطلب المقدم إليها. وفي هذا الصدد تقضي محكمة العدل العليا الأردنية "لا يعتبر قرار أمين عام سلطة المياه برفض تزويد المستدعية بنسخة من العطاء الذي دعي إليه المناقصون لتقديم عروضهم قراراً صادراً من سلطة إدارية أفصحت فيه عن إرادتها الملزمة بعدم بيع نسخة من أوراق العطاء للمستدعية مما حرمها من تقديم عرضها كمقابل قراراً إدارياً..."^(٢٥)، والامتناع يعني عدم تنفيذ الإدارة لالتزام فرضه القانون عليها بممارسة وظيفة أو اختصاص أو عمل معين. والرفض والامتناع هما صورتان لسلوك سلبي يحمل معنى التقصير^(٢٦)، فالجهة الإدارية ترفض أو تمتنع عن ممارسة اختصاصها التي أناطها القانون بها متعمدة ذلك، رغم أن الاختصاصات الإدارية ليست حقاً شخصياً للموظف أو للإدارة تمارسه حسب رغبته بل هي واجب والتزام قانوني لذا فإن سلوكها هذا يغدو مخالفاً للقانون.

3- التنظيم القانوني لسكوت الإدارة: أن واقعة سكوت الإدارة أهمية بالغة بوصفها الأساس الذي يستند إليه القرار الإداري الضمني، لذلك كان لا بد من تدخل المشرع لتنظيمها وتحديد آثارها، وهو ما فعله المشرع الفرنسي منذ فترة بعيدة، حيث نظمها لأول مرة بموجب المادة (٧) من المرسوم الصادر في تشرين الثاني (نوفمبر) ١٨٦٤، إذ عد سكوت الإدارة لمدة أربعة أشهر عن الإجابة على الطلب يساوي قراراً ضمناً بالرفض، ثم أصدر قانوناً في ١٧ تموز (يوليو) ١٩٠٠ أنشأ بموجبه قاعدة أسماها (سكوت الإدارة) اعتبر بموجبها عدم إجابة الإدارة على الطلب خلال أربعة أشهر من تأريخ تقديمه الطلب قراراً إدارياً ضمناً بالرفض إلا في حالة وجود نص خاص يقضي بخلاف ذلك، وهو ما دعاه الفقيه (هوريو) امتياز السكوت، ثم نظمها بعدة تشريعات منها القانون الصادر سنة ١٩٦٥ حيث قلص الفترة إلى شهرين في بعض الحالات، أما بالنسبة إلى القرار الإداري الضمني بالموافقة، فقد ترك تحديد الأثر المترتب على سكوت الإدارة والمهلة الممنوحة لها إلى التشريعات الخاصة. أما المشرع المصري، فقد نظم واقعة سكوت الإدارة عن البت في التظلمات المرفوعة إليها في المادة (٢٤) من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢، ورتب على انتهاء المدة المحددة لها قراراً إدارياً ضمناً برفض التظلم، بينما ترك تحديد أثر سكوت الإدارة ومدة هذا السكوت بالنسبة إلى الطلبات الأخرى إلى النصوص القانونية الخاصة^(٢٧). أما فيما يتعلق بموقف المشرع العراقي، فيلاحظ أن ليس ثمة قاعدة عامة تبين حكم سكوت الإدارة فيما إذا كان قبولاً أو رفضاً، فالأمر متروك للتشريعات ذات الصلة، فتشريع ما يرتب على سكوت الإدارة عن البت في طلب معين قراراً ضمناً بالرفض، وعدت سكوت الجهة الإدارية عن البت في استقالة الموظف خلال المدة المحددة قبولاً لها. أما في الأردن فإن سكوت الإدارة بعد مضي المدة القانونية يعد رفضاً لقبول الاستقالة. وكذلك طلب الإحالة على التقاعد قبل بلوغ السن القانوني.

4- الجهات الإدارية التي يترتب على سكوتها قرار ضمني. لا شك أن سكوت الإدارة مهما طال أمده لا يمكن أن يترتب عليه نشوء قرار ضمني إذا كان هذا السكوت قد تم من جهات لا تملك سلطة التقرير أو اتخاذ القرار الإداري، كالجهات الاستشارية أو الهيئات المعاونة، ومن جهة أخرى فقد ثار خلاف في الفقه بصدد الجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي فيما إذا كان مؤدياً إلى نشوء قرار ضمني أم لا، إلا أن ما أستقر عليه اجتهاد القضاء الإداري المصري هو أن القرار الإداري الضمني كما يمكن أن ينشأ عن صمت الجهات الإدارية، فهو قد ينشأ عن سكوت الجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي، لأن هذه الجهات، كما يرى جانب من الفقه، لا تخرج عن كونها جهات إدارية قد يشوب قراراتها ما يشوب القرارات الأخرى من تعسف وقد تتعنت اللجنة وتؤجل النظر بالطعون المقدمة إليها مدداً طويلة مما يشكل إهداراً للحقوق^(٢٨). ومن أحكام محكمة القضاء الإداري في هذا الصدد "... تقدم المدعي بطلب مستوفٍ كافة المستندات المطلوبة ومضي أربعة أشهر على تقديمه دون أن تفصل اللجنة في الطلب على الوجه الموضح قانوناً يجعل الطلب بانتهاء هذه المدة مقبولاً ونكون بصدد قرار ضمني بالقيء^(٢٩)، ويؤيد الدكتور خالد الزبيدي هذا القضاء^(٣٠)، لأن الجهات المشار إليها، وإن خصها القانون بنظر منازعات ذات طابع قضائي تقوم بين الإدارة والأفراد لمسوغات عديدة، إلا أنها لا تعدو أن تكون جهات إدارية، يسري على سكوتها ما يسري على سائر الجهات الإدارية.

٤- التمييز بين سكوت الإدارة وبين اتخاذها مسكلاً إيجابياً لدراسة الطلب. يتعين التمييز بين حالة سكوت الإدارة عن البت في الطلب حيث تنصرف نيتها إلى عدم اتخاذ القرار، وبين حالة اتخاذ الإدارة مسكلاً إيجابياً لدراسة الطلب المقدم إليها، أو للحصول على معلومات من جهات إدارية أخرى، أو أخذ رأي هيئات أو جهات استشارية أو التحقق من وقائع معينة أو طلب استكمال وثائق مطلوبة قانوناً... الخ. فلا شك إن هذه الحالات ونحوها تمثل موقفاً إيجابياً من جانب الإدارة يتنافى وحالة السكوت^(٣١)؛ لذلك فإن قضاء مجلس الدولة المصري أستقر على مرور المدة القانونية المحددة للرد على الطلب هي قرينة نسبية على قيام القرار الإداري الضمني، أي قابلة لإثبات العكس، فإذا أثبت صاحب الشأن (المتظلم مثلاً) أن الإدارة كانت في سبيلها للتصالح معه، فإنه لا يفقد حقه في رفع الدعوى رغم مضي المدة، إذ قضت محكمة القضاء الإداري المصري "... ما دام أن الوزارة قد استجابت إلى التظلم واتخذت في شأنه تأييد وجهة نظر المدعي .. مما ينفي قرار الرفض الضمني المقدم إليها ويجعل ميعاد طلب الإلغاء مفتوحاً.."

المطلب الثالث مضي المدة القانونية

وهو شرط من شروط قيام القرار الإداري الضمني ويعد في الوقت ذاته معياراً لتمييزه عن غيره من القرارات الإدارية وبخاصة القرار الإداري السلبي، ويشير هذا الشرط مسائل عدة منها التنظيم القانوني لهذه المدة؛ وتأريخ سريانها، كيفية احتسابها وهذا ما نوضحه.

١- التنظيم القانوني للمدة. يتعين لقيام القرار الإداري الضمني مرور المدة المحددة في القانون على التزام الإدارة جانب الصمت أو سكوتها عن البت في الطلب المقدم إليها، وهذا التلازم بين المهلة القانونية، ونشوء القرار الإداري الضمني هو من أهم ما يميز هذا القرار، لذلك فإن تحديد المشرع ميعاداً معيناً لجهة الإدارة لإصدار قرارها دون النص صراحة على قيام قرينة الرفض أو القبول لا يعني سوى حث الإدارة على

سرعة البت في الطلبات المقدمة إليها. أما عن التنظيم القانوني لهذه المدة، فيلاحظ أن المشرع الفرنسي نظم المسألة بتشريعات عديدة متعاقبة، حيث وضع قاعدة عامة لنشأة القرار الإداري الضمني بالرفض وهي سكوت الإدارة لمدة أربعة أشهر وفي بعض الحالات شهرين، عن البت في الطلب المقدم إليها، ما لم يوجد نص قانوني يقضي بخلاف ذلك، أما بالنسبة للقرارات الإدارية الضمنية بالموافقة فقد تركها إلى النصوص القانونية الخاصة، وهذه المدة قد تطول وقد تقصر، فعلى سبيل المثال حددت المدة المتاحة للإدارة لإصدار ترخيص البناء بشهرين كقاعدة والمدة المتاحة للإدارة لفصل العامل لأسباب اقتصادية بأسبوع، بينما جعل المدة الممنوحة لها لإصدار ترخيص الهدم أربعة أشهر، وستة أشهر بالنسبة لقرار الترخيص الضمني لإقامة منشأة صحية خاصة أو مؤسسة معدات ثقيلة^(٣٢). أما المشرع المصري، فقد وضع قاعدة عامة بالنسبة لمدة سكوت الإدارة عن البت في التظلم المقدم إليها، إذ حددها بستين يوماً وفقاً للمادة (٢٤) من قانون مجلس الدولة، وبانتهائها يعد قراراً إدارياً ضمناً قد صدر برفض التظلم، في حين لم يقرر مهلة موحدة بالنسبة إلى سائر الطلبات الأخرى المقدمة للإدارة، فعلى سبيل المثال أعتبر مضي مدة (١٥) يوماً على تقديم الطلب للحصول على ترخيص شغل خاص للمال العام بمثابة قرار إداري ضمني بالرفض. ومضي مدة أربعين يوماً على تقديم طلب إلى المجلس الأعلى للصحافة دون رد منه بمثابة ترخيص ضمني بالإصدار.

٢- **بدء سريان المدة القانونية** لا شك أن تحديد تأريخ بدء سريان المدة القانونية، أمر بالغ الأهمية بالنسبة إلى أصحاب الشأن والإدارة على حد سواء، لذلك فقد كان موضع اهتمام المشرع، ففي فرنسا كان القانون الصادر في ١٧ تموز ١٩٠٠ قد نص على أن بدء سريان المدة يحتسب بموجب التأريخ المحدد في إيصال تقديم الطلب؛ إلا أن التطبيق العملي كشف عن أن الإدارة ترفض في أحيان كثيرة إعطاء إيصال لصاحب الشأن عند تسلمها الطلب تقادياً لاحتساب المدة وما يترتب عليه من آثار، لذلك فقد أتجه مجلس الدولة الفرنسي إلى تيسير إثبات تقديم الطلب لتخفيف العبء عن أصحاب الشأن، فأجاز إثباته بوسائل الإثبات كافة بما في ذلك الشهادة، ثم صدر مرسوم ٢٨ تشرين الثاني (نوفمبر) ١٩٨٣ ليلزم الإدارات العامة بإعطاء إيصال تسلم عند تسلمها الطلب باستثناء حالة الطلبات المكررة أو التعسفية، والقاعدة المعمول بها الآن هي أن المدة تحتسب من تاريخ استلام الجهة الإدارية الطلب ولكن برغم ذلك، ثمة أحكام لمجلس الدولة الفرنسي أجازت احتساب بدء المدة من تاريخ إرسال الطلب برسالة مسجلة بعلم الوصول^(٣٣). وفي مصر تم تنظيم المسائل المتعلقة بتقديم التظلم وكيفية احتساب المدة، وذلك بأن تتسلم الوزارات ما يردها من تظلمات وتدون ما يتعلق بها من معلومات ويسجل ورودها في سجل خاص برقم متسلسل مع تثبيت تاريخ تسلمها ويسلم المتظلم، إيصالاً لتأييد تسلم الطلب مبيناً فيه رقم التظلم وتاريخ تقديمه ويرسل إليه بطريق البريد المسجل^(٣٤). أما في القانون العراقي، فتبين بعض النصوص تأريخ سريان المهلة الممنوحة للإدارة للرد على الطلب، إذ تحتسبها من تاريخ تقديم الطلب، وتحتسب وفق نصوص أخرى من تاريخ تلقي الطلب، وفي حالات أخرى من تاريخ تسجيل الطلب، إلا إن هذه النصوص لم توضح آلية استلام الطلب ومدى التزام الإدارة بتقديم ما يثبت تسلمها الطلب، وعلى ذلك فلا يوجد ما يمنع - وفي غياب النص - من احتساب المدة بالاعتماد على سجل الوارد أو رقم متسلسل أو تأشيرة الموظف المختص أو إيصال تسلم الطلب أو إيصال تسلم الرسالة من دائرة البريد إلى غير ذلك من الوسائل بما في ذلك الشهادة، لأن تقديم الطلب لا يعدو أن يكون واقعة مادية يجوز إثباتها بطرق الإثبات كافة بما في ذلك الشهادة.

المبحث الثاني أركان القرار الإداري الضمني

القرار الإداري الضمني هو قرار إداري، لذلك كان لا بد من استيفائه الأركان الشكلية والموضوعية المطلوبة في كل قرار إداري، ولكن بالنظر إلى الطبيعة الخاصة لهذا القرار بوصفه مجرد افتراض قانوني لا وجود مادي له في الواقع، فإن استيفاء جميع هذه الأركان بشروطها وعناصرها يغدو أمراً غير ممكن من الناحية العملية، إذ إن منها ما لا ينسجم مع طبيعة هذا القرار، بل يتناقض مع فلسفته، كما في بعض قواعد الشكل والإجراءات، ونتناول هذه الأركان في مطلبين، المطلب الأول (الأركان الشكلية) والمطلب الثاني (الأركان الموضوعية).

المطلب الأول الأركان الشكلية

وهي كل من ركن الاختصاص وركن الإجراءات.

١- **ركن الاختصاص:** يتعين لصحة القرار الإداري أن يصدر من السلطة المختصة بإصداره متقيداً بقواعد الاختصاص. وتؤدي مخالفة هذه القواعد إلى بطلان القرار وانعدامه أحياناً بحسب جسامته المخالفة، لأن قواعد الاختصاص هي من النظام العام، وهو ما ينطبق على القرار الصريح والقرار الإداري الضمني في الوقت ذاته. وقد توضح عند دراسة شرط الطلب في القرار الإداري الضمني، أن قضاء مجلس الدولة الفرنسي كان قد استقر حتى قبل صدور تشريع بهذا الخصوص، على أن تقديم الطلب إلى جهة غير مختصة لا يمنع من وجود قرار إداري ضمني في حالات معينة، ولو لم تقم تلك الجهة بتحويل الطلب إلى الجهة المختصة، وذلك حماية لحقوق الأفراد، ولكي لا تستفيد الإدارة من

خطئها. على أن مجلس الدولة الفرنسي لم يعترف - رغم ذلك - بقيام قرار إداري ضمني في حالتين فبالنسبة إلى القرارات الإدارية التي لا تصدر إلا بعد أخذ رأي المجلس، يحكم بإلغاء القرار استناداً إلى عيب عدم الاختصاص وليس عيب الشكل والإجراءات، لأن الاختصاص في إصدار هذه القرارات يُعد بنظر المجلس اختصاصاً مشتركاً بينه وبين الجهة الإدارية. كما أعتبر المجلس أن القرار الصريح الذي يصدر بعد مضي المدة الممنوحة للإدارة للبت في الطلب يعد مشوباً بعيب عدم الاختصاص لاتخاذها بعد مضي المدة التي يولد بانتهاؤها قرار إداري ضمني بالموافقة^(٣٥)، والعيب هنا يتعلق بعدم الاختصاص الزمني. ويتفق مجلس الدولة المصري مع مجلس الدولة الفرنسي، رغم عدم وجود نص تشريعي ينظم المسألة، بعد أن كان في اجتهاده الأول قد أجه إلى خلاف ذلك عندما أعتبر التظلم المرفوع لغير الجهة المختصة لا يولد قراراً إدارياً ضمناً بالرفض، وهو ما عرضه للنقد من جانب الفقه الإداري^(٣٦).

٢- **ركن الإجراءات:** تعد قواعد الشكل والإجراءات عنصراً مهماً من عناصر مشروعية القرار الإداري لما تحققه من مزايا سواء للإدارة أم للأفراد، ولكن بالنظر إلى الطبيعة الخاصة للقرار الضمني بوصفه محض افتراض قانوني لا يتجسد في شكل خارجي، فإن تطبيق بعض قواعد الشكل والإجراءات مثل التسبب، الاستشارة أو أخذ الرأي، التوقيع، إضافة إلى النشر والتبليغ، يصبح أمراً غير ممكن من الناحية العملية. غير أن الوجه الآخر للمشكلة يتمثل، وكما يرى جانب من الفقه، في أن إعفاء الإدارة من مراعاة قواعد الشكل والإجراءات سوف يشجعها على أن تميل نحو القرارات الإدارية الضمنية، لكي تتخلص من البطلان الذي قد يترتب على إهمالها لتلك القواعد إذا ما أصدرت قرارات إدارية صريحة، فضلاً عما يتضمنه هذا الإعفاء من إحداث تمييز بين أصحاب الشأن بحسب نوع القرار الإداري الصادر بحقهم، فإذا ما أصدرت الإدارة قراراً صريحاً تعين عليها احترام قواعد الشكل والإجراءات، وهذا يتمخض لصالح أصحاب الشأن بينما تعفى من مراعاة تلك القواعد في حالة القرار الإداري الضمني مما ينال من حقهم^(٣٧). لذلك فقد وازن القضاء الإداري في فرنسا ومصر في أحكامه بين هاتين المسألتين، فهو إذ يوجب على الإدارة التزام قواعد الشكل والإجراءات التي يتطلبها القانون في القرارات الإدارية الضمنية أسوة بالقرارات الصريحة إلا أنه يعفي الإدارة من تلك القواعد قدر ما تقتضي ذلك طبيعة القرارات الإدارية الضمنية، ومن أهم قواعد الشكل والإجراءات في القرار الضمني هما التسبب، الاستشارة.

أ- **التسبب:** - هو بيان الأسباب القانونية والواقعية التي استندت إليها الإدارة في إصدار قرارها، والأصل أن الإدارة غير ملزمة بتسبب قراراتها ما لم يلزمها القانون ذلك^(٣٨). أما بالنسبة إلى القرار الإداري الضمني، فبالنظر إلى أنه لكيلا يتجسد في شكل أو مظهر خارجي، فإن تسببه يغدو أمراً غير وارد، لأن التسبب يفترض صدور قرار صريح مكتوب، الأمر الذي لا يتحقق في القرار الإداري الضمني، لأن الإدارة لم تصدر أي قرار بل اكتفت بالالتزام جانب الصمت أو السكوت، فالتسبب يتنافى إذن مع طبيعة القرارات الإدارية الضمنية سواء كانت بالرفض أم بالموافقة، كما يرى مجلس الدولة الفرنسي^(٣٩). وبرغم ذلك، فقد أثار المجلس إمكانية تسبب القرار الإداري الضمني عندما يلزم القانون جهة الإدارة بتسبب قرارها ويرتب في الوقت ذاته على سكوتها قراراً إدارياً ضمناً، إذ يُفرق ما بين السكوت الذي يترتب عليه قرار إداري ضمني بالقبول الذي قرر مشروعيته بالرغم من وجوب تسببه، والسكوت الذي يترتب عليه قرار إداري ضمني بالرفض الذي قضى بإلغائه لعدم مشروعيته، لكونه يتجاهل بطبيعته الالتزام بالتسبب^(٤٠). وبصودر قانون ١١ تموز (يوليو) ١٩٧٩، قلب المشرع الفرنسي القاعدة المستقرة، إذ أصبحت الإدارة ملزمة بتسبب قراراتها كقاعدة، وأصبح عدم التسبب يمثل استثناء على تلك القاعدة، وتبنى القانون في مادته الخامسة حلاً واحداً بالنسبة إلى القرار الإداري الضمني عندما قضى بأن القرار الإداري الضمني الصادر لا يعدو قراراً غير مشروع، ولم يميز في ذلك الحكم بين القرار الإداري الضمني بالرفض والقرار الإداري الضمني بالموافقة، إلا أنه ألزم الإدارة بإعلام صاحب الشأن بأسباب قرارها الضمني بالرفض خلال شهر واحد من تاريخ تقديم طلب إعلامه بالأسباب، وإذا لم تجبه إلى طلبه جاز لصاحب الشأن الطعن في القرار المطلوب تسببه خلال مدة شهرين من تاريخ تبليغه بأسباب القرار^(٤١). وبرغم ما يحققه مسلك المشرع الفرنسي هذا من مزايا وبخاصة لصالح الأفراد، فقد تعرض للنقد لأن المشرع الفرنسي بإصداره هذا القانون يكون قد عدل عن اتجاه لمجلس الدولة هو أكثر انسجاماً مع فلسفة القرار الإداري الضمني من هذا النص التشريعي^(٤٢).

ب- **الاستشارة:** - تعد الاستشارة من الإجراءات المهمة في القرار الإداري. وما استقر عليه قضاء مجلس الدولة في كل من فرنسا ومصر، هو أن عدم أخذ الإدارة بالاستشارة الإلزامية يشكل عيباً جوهرياً في إجراءات القرار يؤدي إلى إلغائه. وينطبق هذا القضاء سواء كان القرار صريحاً أم ضمناً باستثناء الحالات التي يستحيل معها على الإدارة أخذ الاستشارة؛ إلا أن المشكلة التي تتور بالنسبة إلى الاستشارة في القرار الإداري الضمني تتمثل في كونها تتعلق بجهة إدارية لا يقيد القانون في الغالب بأية مدة لإصدار رأيها، وهي لا تخضع في ذلك لأي رقابة، لذلك فإنها بسكوتها أو عدم إعطاء الرأي خلال المدة القانونية المحددة للسلطة الإدارية المختصة لإصدار القرار الإداري ستؤدي إلى نشوء قرار

إداري ضمني بالرفض محكوم عليه بالبطلان، وتتجسد المشكلة بالنسبة إلى السلطة الإدارية المختصة، فإن هي أصدرت قرارها صراحة قبل مضي المدة القانونية ودون انتظار رد الجهة الاستشارية، كان قرارها معيباً بعيب الشكل، وأن هي انتظرت حتى يرد إليها الرأي الاستشاري، ومضت المدة القانونية ونسب إليها قراراً إدارياً ضمنياً بالرفض معيباً بالعيب ذاته.^(٤٣) وبالرغم مما تقدم، فقد استقر قضاء مجلس الدولة الفرنسي على بطلان القرار الإداري الضمني في هذه الحالة استناداً إلى عيب الشكل والإجراءات، والأمر ذاته ينطبق من باب أولى على الاستشارة الملزمة مع وجوب الأخذ بالرأي الاستشاري، إذ يذهب القضاء الإداري الفرنسي إلى إلغاء القرار الإداري الضمني في هذه الحالة لعيب عدم الاختصاص، لأن الاختصاص، كما يرى المجلس، مشترك في هذه الحالة بين الجهة الإدارية والجهة الاستشارية على أن ما يخفف هذا القضاء، كما يذهب رأي من الفقه هو أن الجهة الإدارية المختصة لها أن تسحب قرارها الباطل إذا ورد لها الرد من الجهة الاستشارية خلال ميعاد الطعن القضائي أو أثناء نظر دعوى الإلغاء وفقاً للقواعد العامة^(٤٤)، ويلاحظ أن قضاء مجلس الدولة الفرنسي يذهب إلى عدم مشروعية القرار الإداري الضمني بالموافقة في حالة عدم استيفاء الاستشارة مساوياً بذلك القرار الإداري الضمني بالموافقة بالقرار الإداري الضمني بالرفض، حماية للمصلحة العامة ومصلحة الغير^(٤٥). أما في مصر، فقد قضت المحكمة الإدارية العليا بإلغاء القرار الإداري الضمني بالموافقة إذا لم يتم استيفاء الاستشارة المقررة قانوناً قبل إصدار القرار، وهي بذلك تسوي بين القرار الإداري الضمني والقرار الإداري الصريح^(٤٦). ويرى الدكتور خالد الزبيدي^(٤٧) ونرى من جانبنا بأن إلغاء القرارات الضمنية لعيب الشكل والإجراءات المترتب على عدم استيفاء الاستشارة هو اتجاه لا ينسجم مع طبيعة القرارات الضمنية بوصفها قرارات افتراضية من صنع المشرع لا وجود حقيقياً لها، ولا يتماشى في الوقت ذاته مع قصد المشرع من ترتيب هذه القرارات على سكوت الإدارة، بالرغم من تسليمنا بأهمية الاستشارة، وبما تحققه من مزايا.

المطلب الثاني أركان الموضوعية

وهما ركن المحل، وركن السبب، وركن الغاية.

١- ركن المحل:- محل القرار الإداري هو الأثر القانوني المترتب عليه، وهذا الأثر يتمثل إما بإنشاء مركز قانوني جديد أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني قائم، فالقرار الإداري الضمني بالموافقة على استقالة موظف محله قطع العلاقة بين الموظف والإدارة، والترخيص الضمني بالبناء محله تمتع صاحب الشأن بالحقوق التي ترتبها له هذه الرخصة وهكذا؛ فإذا كان القرار الضمني لا يحدث أي تغير في المركز القانوني لصاحب الشأن، ولم يؤثر في وضعه القائم، فإن هذا القرار كما ترى محكمة العدل العليا يُعدّ قراراً مؤكداً للقرار السابق ولا يقبل الطعن بدعوى الإلغاء. ومحل القرار الإداري الضمني يجب أن يكون ممكناً وجائزاً قانوناً، ولا يختلف القرار الإداري الضمني في هذا عن القرار الإداري الصريح. وعلى ذلك، إذا كان القرار الضمني معيباً في محله، فإن القاضي الإداري يلغيه استناداً إلى عيب مخالفة القانون.

٢- ركن السبب:- يمارس القاضي الإداري رقابته على سبب القرار، فيلغي القرار إذا كان مشوباً بعيب السبب، ولكن بالنظر إلى أن القرار الإداري الضمني له طبيعة خاصة بوصفه محض افتراض من قبل المشرع، فإن مهمة القاضي الإداري في رقابة وبحث عيب السبب في القرار الإداري الضمني أصعب بكثير عما هي عليه في القرار الإداري الصريح، وبرغم ذلك فقد ألغى مجلس الدولة المصري القرار الإداري الضمني بالموافقة على منح ترخيص البناء عندما تبين له عدم صحة السبب الذي أُستند إليه القرار^(٤٨).

٣- ركن الغاية يراقب القضاء الإداري ركن الغاية في القرار الإداري الضمني أسوة بالقرار الإداري الصريح ولا يتردد في إلغاء القرار إذا وجده معيباً بعيب إساءة استعمال السلطة، بالرغم من صعوبة إثبات هذا العيب من قبل المدعي، أو التحقق من وجوده بالنسبة إلى القاضي الإداري، وتزداد هذه الصعوبة في القرار الإداري الضمني عنها في القرار الإداري الصريح.

المبحث الثالث تمييز القرار الإداري الضمني عن القرار الإداري السلبي

تدق التفرقة إلى حد كبير بين كل من القرار الضمني والقرار السلبي الأمر الذي أدى إلى الخلط بينهما على نطاق واسع رغم ما بينهما من اختلافات، ولم يقتصر هذا الخلط على الفقه، بل شمل التشريع والقضاء، ولعل مما أسهم في هذا الخلط وجود أوجه شبه تجمعهما، فكلاهما مجرد قرارات افتراضية يقينهما المشرع من خلال نصوص قانونية صريحة، كما أن الإدارة في كلتا الصورتين لا تقصح عن إرادتها من خلال تصرف أو سلوك إيجابي، بل إنها تسلك سلوكاً سلبياً؛ وبرغم ذلك، فإن التعمق بدراسة الشروط والأحكام لهذين النوعين من القرارات الإدارية، يمكن تسهم في إزالة هذا الخلط، ونلمس ما بينهما من اختلافات جوهرية، وهو ما نوضحه في المطلبين التاليين.

المطلب الأول أوجه الاختلاف بين القرار الإداري الضمني والقرار الإداري السلبي

يمكن إجمال مظاهر الاختلاف في النقاط التالية:

- ١- إن القرار الإداري الضمني يستند إلى واقعة صمت أو حالة سكوت تلتزمها الإدارة، بينما ينشأ القرار الإداري السلبي عن موقف رفض أو امتناع من جانب الإدارة عن اتخاذ القرار.
- ٢- إن القرار الإداري الضمني قد يكون بالرفض أو بالموافقة بحسب ما يقضي به النص القانوني، في حين إن القرار الإداري السلبي يكون بالرفض دائماً.
- ٣- إن سكوت الإدارة في القرار الإداري الضمني هو أمر يجيزه القانون، إذ يحق لها التزام الصمت إزاء الطلب المقدم إليها، كما في حالة سكوت الإدارة عن البت في استقالة الموظف في قانون الخدمة المدنية، في حين أن رفض أو امتناع الإدارة المكون للقرار السلبي هو أمر غير مشروع^(٤٩).
- ٤- إن سكوت الإدارة في القرار الإداري الضمني ينبع من سلطة تقديرية، فإن شاءت أصدرت قراراً صريحاً بالموافقة على طلب صاحب الشأن أو برفضه، وإن شاءت سكنت عن البت في الطلب أما القرار الإداري السلبي فإنه ينشأ عن اختصاص مقيد دائماً، وتعتبر المحكمة الإدارية العليا في مصر عن ذلك بالقول " ولكي نكون بصدد قرار سلبي يتعين أن يكون القانون قد فرض على الإدارة اتخاذ قرار معين بلا أدنى تقدير لها في هذا الشأن^(٥٠) ".
٥- لا يجوز الطعن في القرار الإداري الضمني بالتعويض، لأن واقعة سكوت الإدارة التي يترتب عليها هذا القرار تعد منسجمة مع حكم القانون، بينما يجوز الطعن بالتعويض في القرار الإداري السلبي لأن الإدارة برفضها أو امتناعها عن اتخاذ قرار ألزمها القانون باتخاذها، تكون قد خالفت القانون بما يحقق مسؤوليتها^(٥١).
- ٦- إن سكوت الإدارة الذي يترتب عليه صدور قرار إداري ضمني محدد دائماً بميعاد، أي بمهلة تمنح للإدارة للبت في الطلب واتخاذ القرار، أما رفض الإدارة أو امتناعها المنشئ للقرار السلبي، فلا يتقيد بأجل معين، بل يكفي أن ترفض الإدارة أو تمتنع عن إصدار القرار خلال مدة معقولة، وكما ترى محكمة القضاء الإداري المصرية لا يشترط في القرار السلبي مضي المدة المنصوص عليها بالقانون، وإنما يكفي أن تقف جهة الإدارة موقفاً سلبياً لكي يؤخذ من موقفها هذا القرار السلبي بالرفض^(٥٢).
- ٧- إن القرار الإداري الضمني هو قرار وقتي، بمعنى أن سكوت الإدارة يتحدد بالمهلة التي يقررها القانون، والتي بانتهائها يولد القرار الإداري الضمني، أما القرار الإداري السلبي، فهو قرار مستمر ما دامت حالة الرفض أو الامتناع قائمة لدى الإدارة، ويرى البعض أن أساس اعتبار القرار الإداري السلبي مستمراً هو أن صاحب الشأن يستمد حقه في إصدار القرار من القانون مباشرة، وأن الجهة الإدارية تنكر عليه ذلك، كما أن القانون لم ينص على أن فوات ميعاد معين يعتبر قراراً بالرفض، وعلى ذلك فالرفض يعتبر قائماً ومستمراً بمجرد عدم الرد على الطلب خلال فترة معقولة^(٥٣).
- ٨- لما كان القرار الإداري الضمني هو قرار وقتي، فإن الطعن فيه أمام القضاء مقيد أسوة بسائر القرارات الإدارية بميعاد رفع دعوى الإلغاء البالغ شهرين في القانون الفرنسي، وستين يوماً في كل من القانون المصري والقانون الأردني والقانون العراقي، تحتسب من تاريخ انتهاء المدة المحددة للإدارة للبت في الطلب، أما ميعاد الطعن في القرار الإداري السلبي بالإلغاء مفتوح طالما أن حالة الرفض أو الامتناع قائمة^(٥٤)، وفي هذا الصدد قضت محكمة القضاء الإداري المصري " ... إن القرارات المستمرة كالقرارات السلبية الصادرة بالامتناع عن إصدار قرار معين .. يجوز الطعن فيها في أي وقت دون التقيد بميعاد معين...^(٥٥) ".
٩- ويقوم الأساس القانوني لعدم التقيد بمواعيد الطعن في القرارات السلبية - برأي البعض - على فكرة استمرارها وعدم انتهاء آثارها^(٥٦)، بينما يرى جانب آخر من الفقه أن الأساس تعلن ولا تنتشر ومن ثم فلا يسري الميعاد في حق الطاعن ما لم يعلم بالقرار علماً يقينياً^(٥٧).
- ١٠- تختلف أحكام إلغاء وسحب القرار الإداري الضمني عن أحكام إلغاء وسحب القرار الإداري السلبي، فالقاعدة أن القرارات الضمنية بالرفض يجوز للإدارة إلغاؤها أو سحبها في أي وقت سواء كانت مشروعة أم معيبة، لأنها لا تولد حقوقاً لأصحاب الشأن، بينما لا يجوز إلغاء أو سحب القرارات الإدارية الضمنية بالموافقة السليمة وذلك ضماناً لاستقرار المعاملات وحماية لحقوق الأفراد التي تترتب على القرار الإداري الضمني، أما القرارات الإدارية الضمنية بالموافقة غير المشروعة فيحق للإدارة إلغاؤها أو سحبها خلال ميعاد الطعن القضائي فقط، وذلك تطبيقاً للقواعد العامة في إلغاء وسحب القرارات الفردية، ولكونه لا يولد حقوقاً لأصحاب الشأن، فإن للإدارة الحق في إلغاؤه أو سحبه في أي وقت ما دامت حالة الرفض أو الامتناع مستمرة^(٥٨).

١١- يختلف القرار الإداري الضمني في تكييفه القانوني عن القرار الإداري السلبي إذ يذهب رأي في الفقه إلى أن القرار الإداري الضمني هو مجرد واقعة معينة هي واقعة سكوت الإدارة^(٥٩)، أما القرار الإداري السلبي فهو تصرف قانوني تتجه فيه إرادة الجهة الإدارية إلى إحداث أثر قانوني معين، ويرى الدكتور إسماعيل علم الدين: لا يسعنا الاتفاق مع هذا الرأي في شقه المتعلق بالقرار الإداري الضمني، إذ أن القرار ليس واقعة معينة، هي سكوت الإدارة، لذلك، فإن هذا القرار يجب أن يستوفي الشروط والأركان المطلوبة في كل قرار إداري وبما يتلاءم مع طبيعته، والقول بخلاف ذلك يستتبعه عدم إمكان الطعن فيه بالإلغاء، بل إن جانباً من الفقه يرى بأن سكوت الإدارة بذاته يعد إفصاحاً عن إرادتها، وهو وإن كان إفصاحاً ضمناً إلا أنه يحقق معنى الإفصاح المطلوب من الإدارة عند إصدارها للقرار الإداري^(٦٠).

المطلب الثاني التمييز بين القرار الإداري الضمني و القرار الإداري السلبى في التشريع والقضاء الإداري

١- في فرنسا ومصر ميز المشرع الفرنسي بين القرار الإداري الضمني والقرار الإداري السلبي، وقد تم توضيح موقفه من القرار الإداري الضمني، أما القرار الإداري السلبي فقد نظمته بعدة تشريعات أهمها القانون الصادر في ٧ حزيران (يوليو) ١٩٥٦ المعدل الذي ألزم بموجبه الإدارة باتخاذ القرار في الوقت المناسب عندما لا يحدد القانون ذلك الوقت، وعدّ امتناعها عن اتخاذ القرار المناسب قراراً إدارياً سلبياً واجب الإلغاء، ومن الواضح أن سلطة الإدارة في اتخاذ القرار في هذه الحالة هي سلطة مقيدة لا تقديرية^(٦١). أما المشرع المصري، فقد ميز هو الآخر بينهما، عندما اعتبر فوات مدة ستين يوماً على تقديم التظلم دون إجابة من السلطة المختصة بمثابة قرار ضمني بالرفض وذلك بموجب المادة (٢٤) من قانون مجلس الدولة، بينما ترك للتشريعات الخاصة ببيان حكم القرار الإداري الضمني الناتج عن سكوت الإدارة عن البت في سائر طلبات الأفراد، أما القرار الإداري السلبي فقد نص عليه في المادة (١٠) من القانون ذاته التي تقضي بأن "... ويعتبر في حكم القرارات الإدارية رفض السلطات الإدارية، أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه، وفقاً للقوانين واللوائح"، وقد ميز القضاء الإداري المصري في العديد من أحكامه بشكل واضح بين القرار الإداري الضمني والقرار الإداري السلبي، ومن الأمثلة على ذلك حكم محكمة القضاء الإداري الذي بينت فيه شروط القرار الإداري الضمني أو الحكمي كما أسمته بالقول لا بد أن يكون هناك قرار صادر من جهة الإدارة وتظلم صاحب الشأن من هذا القرار وسكوت من جانب السلطات المختصة عن الإجابة عن هذا التظلم ففي هذه الحالة يعتبر مضي ستين يوماً من تاريخ التظلم بمثابة قرار إداري حكمي بالرفض ويحق للمتظلم خلال الستين يوماً التالية أن يلجأ إلى القضاء الإداري بالطعن بالقرار المذكور أما القرارات السلبية التي تستخلص من امتناع الإدارة عن إصدار القرار الذي كان واجباً عليها اتخاذه فلا يشترط مضي المدة وإنما يكفي أن تقف جهة الإدارة موقفاً سلبياً لكي يؤخذ من موقفها هذا القرار السلبي بالرفض .. حيث يوجب القانون أو اللوائح عليها اتخاذ قرار إيجابي في المسألة^(٦٢).

الذاتية:

يتبين لنا من خلال الدراسة في هذا البحث، الأهمية الحقيقية لمبدأ المشروعية وسيادة القانون، ومدى أهمية وجود محاكم قضاء إداري تفرض رقابتها على مشروعية الأعمال والقرارات. وأن الأصل، خضوع جميع القرارات الإدارية إلى رقابة القضاء ولكن ولظروف ومقتضيات معينة قد يلجأ المشرع إلى تحصين بعض تلك القرارات وقد عرف المشرع العراقي ذلك، لذلك صدر قانون إلغاء النصوص القانونية المانعة من سماع الدعاوى رقم (١٧) لسنة ٢٠٠٥، ثم كرست المادة (١٠٠) من دستور عام ٢٠٠٥، هذا المبدأ فأصبح حظر تحصين القرار أو العمل الإداري من الطعن، مبدأً دستورياً، يعلو على القوانين العادية وقبل أن نبدي رأينا في الموضوع يقتضي الأمر بيان ما يأتي:

١. كان كثيراً ما يرد نص يمنع سماع الدعاوى أمام المحاكم في القوانين والقرارات الصادرة خلال الفترة ١٩٦٨-٢٠٠٣. ٢. صدر قانون إلغاء النصوص القانونية التي تمنع سماع الدعاوى رقم (١٧) لسنة ٢٠٠٥ ونشر في الجريدة الرسمية بعددها في المرقم (٤٠١١) في ٢٢/١٢/٢٠٠٥ ونص على إلغاء النصوص القانونية المانعة الصادرة اعتباراً من ١٧/٧/١٩٦٨ لغاية ٩/٤/٢٠٠٣، مع عدم اعتبار المدة الواقعة من تاريخ نفاذ النص القانوني وبين تاريخ نفاذ هذا القانون في ٢٢/١٢/٢٠٠٥، مع استثناء قوانين وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ووزارة التربية والضرائب وقرارات منع التجاوز على أراضي الدولة.

٣. نصت المادة (١٠٠) من دستور عام ٢٠٠٥ والنفاذ بتاريخ ٢٠/٥/٢٠٠٦ على أن "يحظر النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار إداري من الطعن" ونرى أنه يفهم من سياق النص ومن الرجوع إلى النصوص المماثلة في دساتير أخرى إن المقصود بالطعن هنا هو الطعن القضائي وليس الطعن الإداري أو التظلم ونرى أن يفسر الطعن بهذا الاتجاه، حماية للمواطن من تعسف الإدارة وإساءة استعمال السلطات الممنوحة لها. وبعد هذا الاستعراض نرى أنه لما كان الدستور أسمى وأعلى من القوانين العادية ومنها القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠٠٥ وأن الدستور

أصبح نافذاً بعد نفاذ القانون المذكور وجاء بصيغة عامة ومطلقة لذلك نرى إن نص المادة (١٠٠) من الدستور قد نسخت أحكام القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠٠٥ وعدلته بالحدود التي هناك تعارض بينهما وبذلك فلا يوجد ألان أي استثناء وحتى استثناءات قوانين وزارتي التعليم العالي والبحث العلمي والتربية والضرائب وقرارات التجاوز على أراضي الدولة ألغيت بموجب المادة الدستورية وأصبحت القضايا الناشئة عن تطبيقات تلك القوانين والتشريعات خاضعة لولاية القضاء منذ نفاذ الدستور في ٢٠/٥/٢٠٠٦، وبالتالي فلا وزارة الكهرباء ولا أية وزارة تستطيع طلب الاستثناء فطلب الاستثناء معناه استثناء من أحكام الدستور وهذا أمر لا يمكن القبول أو التسليم به ويقتضي الأمر على الجهات المعنية بالاستثناءات المنصوص عليها أن تبادر إلى إيجاد صيغ قانونية سليمة تتيح للمواطن الطعن في قراراتها عن طريق القضاء وليس عن طريق لجان أو هيئات إدارية.

٤- لا بد لقيام القرار الضمني من استيفاء شروط محددة: أ- وهي الطلب الذي يتقدم به صاحب الشأن، وسكوت الإدارة عن البت فيه، ومضي المدة القانونية. ب- ثمة ضوابط مهمة تتعلق بالطلب من حيث شكله ومضمونه، الشخص الذي يتقدم به، الجهة الإدارية التي يقدم إليها، تعدد الطلبات، إثبات تقديم الطلب، وقد تم إبراز اتجاهات القضاء الإداري المقارن.

٥- لا توجد في القانون العراقي قاعدة عامة تبين سكوت الإدارة أن كان الرفض أو القبول، فالأمر متروك للتشريعات الخاصة التي تنظم الموضوع، كما لم يحدد المشرع الأردني مهلة موحدة للإدارة للرد على ما يقدم إليها من طلبات، إذ تختلف هذه المدد باختلاف التشريعات الخاصة أيضاً لذلك.

٦- أن القرار الإداري الضمني، في ظل القانون، يمكن أن ينشأ بموجب نص قانوني، أو بمقتضى نص تنظيمي أو لائحي.

٧- يجب أن يستوفي القرار الإداري الضمني بوصفه قراراً إدارياً جميع الأركان الشكلية والموضوعية للقرار الإداري، بما ينسجم مع طبيعة هذا القرار بوصفه مجازاً أو افتراضاً قانونياً، ليجعل الإدارة أن تلتزم بمبدأ المشروعية.

٨- هناك خلط على نطاق واسع بين القرار الإداري الضمني والقرار الإداري السلبي، ولم يسلم المشرع من هذا الخلط.

٩- لقد انعكس مسلك المشرع على قضاء المحكمة المختصة، حيث خلطت في أحكامها بين كل من القرار الإداري الضمني والقرار الإداري السلبي واعتبرتتهما مترادفين وهو ما استقر عليه قضاؤها، لذلك فقد دعونا المحكمة الموقرة إلى ضرورة نبذ هذا الاتجاه، والتمييز بينهما في قضائهما مستهدية في ذلك بما مستقر من مبادئ في التشريع والفقه الإداري المقارن.

المراجع الكتاب العربية:

- ١- د. البرزنجي، عصام عبد الوهاب، السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية، رسالة دكتوراه، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧١.
- ٢- د. البيدق، محمد السيد عبد الحميد، نفاذ القرارات الإدارية وسريانها في حق الأفراد، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ٢٠٠٢.
- ٣- د. جبريل، محمد جمال، السكوت في القانون الإداري في التصرفات الإدارية الفردية، (ب. ن.)، عام ١٩٦٦.
- ٤- د. خليل، محسن، القضاء الإداري اللبناني ورقابته لأعمال الإدارة، دار النهضة العربية، عام ١٩٧٢.
- ٥- د. الداموني، مصطفى احمد، الإجراءات والإشكال في القرار الإداري، دراسة مقارنة الهيئة العامة المصرية للكتاب، القاهرة.
- ٦- د. الزبيدي، خالد، القرار الإداري الضمني، دراسة مقارنة في ضوء محكمة العدل العليا الأردنية، دراسات علوم الشريعة والقانون، المجلد ٣٥، العدد الأول، عام ٢٠٠٨.
- ٧- د. شطناوي، علي خطار، صمت الإدارة العامة، عمان، الأردن، ٢٠٠١.
- ٨- د. صادق، سمير، ميعاد رفع دعوى الإلغاء، ط١، دار الفكر العربي، ١٩٦٩، القاهرة.
- ٩- د. الطماوي، سليمان محمد، القضاء الإداري، الكتاب الأول، دار الفكر العربي، عام ١٩٨٦.
- ١٠- المستشار عكاشة، حمدي ياسين، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف.
- ١١- د. عمرو، عمر، ميعاد سحب القرارات الإدارية، مجلة إدارة قضايا الحكومة سابقاً، مجلة قضايا الدولة حالياً تصدر عن هيئة قضايا الدولة في مصر، العدد ٤ سنة ١٩٦٠.
- ١٢- د. عبد الحميد، حسني درويش، نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء.
- ١٣- د. علاوي، ماهر صالح، سكوت الإدارة في القانون العراقي، مجلة العلوم القانونية جامعة بغداد، المجلد العاشر، العدد الثاني ١٩٩٤.
- ١٤- د. علم الدين، إسماعيل، تطوير فكرة القرار الإداري، مجلة العلوم الإدارية المصرية، العدد ٢، ١٩٦٨.

- 15- د. فهمي، مصطفى أبو زيدن القضاء الإداري ومجلس الدولة (قضاء الإلغاء)، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، 2004.
- 16- د. كنعان، نواف، القانون الإداري، الكتاب الثاني، عمان، الأردن، 2003.
- 17- د. مهدي، غازي فيصل، القرار الإداري السلبي والرقابة القضائية، مجلة جامعة النهريين، المجلد ٢، العدد ٣، تشرين الثاني ١٩٩٨.
- ١٨- د. موسى، محمد فؤاد، القرارات الإدارية، ١٩٩٩-٢٠٠٠، دار النهضة العربية، القاهرة.
- 19- د. مصطفى، وصفي كمال، أصول إجراءات القرار الإداري، عالم لكتاب، ١٩٧٨، القاهرة، ط 2.

القوانين:

- 1- صدور المرسوم 28 ت2 (نوفمبر) 1983، مجلس الدولة الفرنسي.
- 2- محكمة العدل العليا الأردنية.
- 3- المحكمة الإدارية المصرية.

القرارات:

- 1- عدل عليا، 1999/370، المجلة القضائية، عام 1999، ص 11/267.
- 2- الطعن رقم ١٥٧٧ لسنة ٢٧ في ١٠/١٢/١٩٨٣، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، لسنة ٢٩، العدد الأول، من أول أكتوبر (تشرين أول) إلى آخر فبراير (شباط)، ص ٢٣٧.
- 3- عدل عليا ٢٣١/٢٠٠٣ في ١٨/٩/٢٠٠٣ منشورات مركز عدالة.
- 4- عدل عليا ٢٨٤/١٩٩٩، مجلة نقابة المحامين، العدد ١-٢، سنة ٢٠٠٠، ص ٢٢٦.
- 5- عدل عليا ٦٣/٥٩، مجلة نقابة المحامين، العدد ٣، السنة السابعة عن حنا إبراهيم نده، مجموعة المبادئ القانونية لمحكمة العدل العليا منذ بداية ١٩٥٣ وحتى نهاية ١٩٧١.
- 6- عدل عليا ٢٧٢/١٩٩٧، المجلة القضائية، لسنة ١٩٩٧، ص ٢٣. الدعوى رقم ١٢٣٥/١٤ اق في ٩/١/١٩٦٢.
- 7- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في خمس سنوات.
- ٨- مجموعة احكام القضاء الإداري الدعوى رقم 5/223 ق في 27/11/1952.
- 9- الحكم في الطعن رقم ١٦٣ لسنة ٣٠ قضائية، مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا لسنة ٣٢، الجزء الأول.
- 10- حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٧٢٤ لسنة ٢٦ ق جلسة ٢٧/٢/١٩٨٢، مجموعة السنة ٢٧.
- 11- الطعن رقم ١٢٤٣، لسنة ٤٦ ق جلسة ١/١٢/٢٠٠٢، منشور في مجلة هيئة قضايا الدولة، العدد ٣ لسنة ٢٠٠٣.
- 12- محكمة القضاء الإداري المصري حكمها في الدعوى رقم ٩/٢٤ اق، في ١٥/٦/١٩٦٥.
- 13- الدعوى رقم ٤٠٩/١٣ اق في ٨/١٢/٥٩.
- 14- حكم محكمة القضاء الإداري المصري، في الدعوى ١٩/٢٤.

هوامش البحث

- (١) د. خالد الزبيدي، القرار الإداري الضمني، دراسة مقارنة في ضوء محكمة العدل العليا الأردنية، دراسات علوم الشريعة والقانون، المجلد 35، العدد الأول، عام 2008. ص 183.
- (2) الدكتور غازي فيصل مهدي، القرار الإداري السلبي والرقابة القضائية، المجلد ٢، العدد ٣، تشرين الثاني ١٩٩٨، ص ٦٧.
- (3) المستشار حمدي ياسين عكاشة، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، ص 287.
- (1) د. محمد جمال جبريل، السكوت في القانون الإداري في التصرفات الإدارية الفردية، (ب. ن)، عام ١٩66، ص 32.
- (2) د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، دار الفكر العربي، عام 1986، ص 527.
- (3) د. محسن خليل، القضاء الإداري اللبناني ورقابته لأعمال الإدارة، دار النهضة العربية، عام 1972، ص 373.
- (4) عدل عليا، 1999/370، المجلة القضائية، عام 1999، ص 11/267.
- ٨) د. جبريل، المرجع السابق، ص 35.

- (٩) د. محمد فؤاد موسى، القرارات الإدارية، ١٩٩٩-٢٠٠٠، دار النهضة العربية، القاهرة، ص ٤٦.
- (١٠) د. جبريل، المرجع نفسه، ص 36-37.
- (١١) قرار محكمة العدل العليا الأردنية، أشار إليه د. جبريل، المرجع نفسه، ص 37.
- (١٢) د. جبريل، المرجع نفسه، ص ٣٧.
- (١٣) د. جبريل، المرجع السابق، ص 377.
- (١٤) د. موسى، المرجع السابق، ص 48-50.
- (١٥) صدور المرسوم 28 ت2 (نوفمبر) 1983، مجلس الدولة الفرنسي، أشار إليه د. جبريل، المرجع السابق، ص 51-52.
- (١٦) د. موسى، المرجع السابق، ص 54.
- (١٧) الطعن رقم ٥٧٧ لسنة ٢٧ في ١٠/١٢/١٩٨٣، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، لسنة ٢٩، العدد الأول، من أول أكتوبر (تشرين أول) إلى آخر فبراير (شباط)، ص ٢٣٧.
- (١٨) د. جبريل، المرجع السابق، ص 63-64.
- (١٩) عدل عليا ٢٣١/٢٠٠٣ في ١٨/٩/٢٠٠٣ منشورات مركز عدالة.
- (٢٠) د. الطماوي، القضاء الإداري الكتاب الأول مرجع سابق، ص ٤٢١-٤٢٣.
- (٢١) عدل عليا ٢٨٤/١٩٩٩، مجلة نقابة المحامين، العدد ١-٢، سنة ٢٠٠٠، ص ٢٢٦.
- (٢٢) المستشار عكاشة، المرجع السابق، ص 287.
- (٢٣) عدل عليا ٦٣/٥٩، مجلة نقابة المحامين، العدد ٣، السنة السابعة عن حنا إبراهيم نده، مجموعة المبادئ القانونية لمحكمة العدل العليا منذ بداية ١٩٥٣ وحتى نهاية ١٩٧١، ص ٤٨٦.
- (٢٤) د. عمر عمرو، ميعاد سحب القرارات الإدارية، مجلة إدارة قضايا الحكومة سابقا، مجلة قضايا الدولة حالياً تصدر عن هيئة قضايا الدولة في مصر، العدد ٤ سنة ١٩٦٠، ص ٤٢٠.
- (٢٥) عدل عليا ١٥٦/٩٥، مجلة نقابة المحامين، العدد ٤-٥ سنة ١٩٩٦، ص ٦١١.
- (٢٦) د. جبريل، المرجع السابق، ص 17-18.
- (٢٧) عدل عليا ٢٧٢/١٩٩٧، المجلة القضائية، لسنة ١٩٩٧، ص ٥٠١.٢٣ (الدعوى رقم ١٤/١٢٣٥ اق في ٩/١/١٩٦٢).
- (٢٨) مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في خمس سنوات، ص ٢٩.
- (٢٩) د. علي خطار شطناوي صمت الإدارة العامة، عمان، الأردن، 2001، ص ٤٣٣.
- (٣٠) د. الزبيدي، القرار الإداري الضمني، المرجع السابق، ص ١٨٨.
- (٣١) مجموعة احكام القضاء الإداري الدعوى رقم 5/223 ق في 27/11/1952، ص 60.
- (٣٢) د. جبريل، المرجع السابق، ص 54-55.
- (٣٣) د. جبريل، مرجع سابق، ص 43.
- (٣٤) د. وصفي كمال مصطفى، أصول إجراءات القرار الإداري، عالم الكتاب، ١٩٧٨، القاهرة، الطبعة الثانية، ص ١٧٠-١٧٥.
- (٣٥) د. جبريل، المرجع السابق، ص 150-151.
- (٣٦) د. الطماوي، المرجع السابق، ص 528-533.
- (٣٧) د. جبريل، المرجع السابق، ص ٩١-٩٢.
- (٣٨) ينظر بخصوص التسبب، الدكتور الطماوي، مرجع سابق، ص ٦٤٩-٦٥٣.
- (٣٩) د. محمد السيد عبد الحميد البيدي، نفاذ القرارات الإدارية وسريانها في حق الأفراد، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ٢٠٠٢.
- (٤٠) د. جبريل، المرجع السابق، ص 100-101.
- (٤١) د. موسى، مرجع سابق، ص 66.
- (٤٢) د. جبريل، المرجع السابق، ص 157.

- (^{٤٣}) د. مصطفى احمد الداموني، الإجراءات والإشكال في القرار الإداري، دراسة مقارنة الهيئة العامة المصرية للكتاب، القاهرة، ص ٥٠-٥٢.
- (^{٤٤}) د. جبريل، مرجع سابق، ص 108.
- (^{٤٥}) د. جبريل، مرجع سابق، ص 109-110.
- (^{٤٦}) ينظر على سبيل المثال حكمها في الطعن رقم ١٦٣ لسنة ٣٠ قضائية، لسنة ٣٢ق، الجزء الأول، المرجع السابق، ص ١١٠.
- (^{٤٧}) د. الزبيدي، القرار الإداري الضمني، ص 191.
- (^{٤٨}) حكم رقم ٧٢٤ لسنة ٢٦ ق جلسة ١٩٨٢/٢/٢٧، مجموعة السنة ٢٧، ص ٣٦٦، أشار إليه د. موسى، مرجع سابق، ص ١٢٦.
- (^{٤٩}) د. نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، عمان، الأردن، 2003، ص ٢٨٦-٢٨٧.
- (^{٥٠}) الطعن رقم ١٢٤٣، لسنة ٤٦ ق جلسة ٢٠٠٢/١٢/١، منشور في مجلة هيئة قضايا الدولة، العدد ٣ لسنة ٢٠٠٣، ص ١٢٨-١٣٤.
- (^{٥١}) ينظر د. شطناوي، المرجع السابق، ص ٤٣٣-٤٣٩.
- (^{٥٢}) محكمة القضاء الإداري المصري حكمها في الدعوى رقم ٩/٢٤ق، في ١٥/٦/١٩٦٥.
- (^{٥٣}) د. البديق، المرجع السابق، ص 44.
- (^{٥٤}) د. سمير صادق، ميعاد رفع دعوى الإلغاء، ط١، دار الفكر العربي، ١٩٦٩، القاهرة، ص ٢٦٢.
- (^{٥٥}) الدعوى رقم ١٣/٤٠٩ق في ٨/١٢/٥٩، عكاشة، مرجع سابق، ص ٣٠٥.
- (^{٥٦}) د. حسني درويش عبد الحميد، نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء، ص ٣٨-٤١.
- (^{٥٧}) د. فهمي مصطفى أبو زيد، القضاء الإداري ومجلس الدولة (قضاء الإلغاء)، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، 2004.
- (58) د. موسى، المرجع السابق ص ٧٥-٩١.
- (^{٥٩}) د. ماهر صالح علاوي، سكوت الإدارة في القانون العراقي، العدد الثاني ١٩٩٤، ص ٨٧.
- (^{٦٠}) د. إسماعيل علم الدين، تطوير فكرة القرار الإداري، مجلة العلوم الإدارية المصرية، العدد ٢، ١٩٦٨، ص ١٣٧.
- (^{٦١}) د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، رسالة دكتوراه، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧١، ص ٤٤٥-٤٥٢.
- (^{٦٢}) حكم محكمة القضاء الإداري المصري، في الدعوى ١٩/٢٤.