القرار الإداري السلبـي
في الفقه والقضاء الإداري
"دراســة مقارنــة"(*)

الدكتــور/ خالـد الزبيـدي
أستاذ مشارك
كلية الحقوق - جامعة الإسراء
المملكة الأردنية الهاشمية

ملخص:

يمثل القرار الإداري السلبي الناتج عن رفض الإدارة أو امتناعها عن إصدار قرار كان من الواجب عليها إصداره قانوناً صوره مهمة من صور القرارات الإدارية. ويبدو ذلك من ارتباطه بمسألتين بالغتي الأهمية، وهما احترام مبدأ المشروعية من جهة، وحماية الأفراد تجاه موقف الإدارة السلبي من جهة أخرى. ويثير هذا القرار مسائل عدة تحتاج إلى دراسة وبحث معمقين، منها تحديد طبيعة هذا القرار، شروطه، أركانه، تمييزه عن صور أخرى للقرارات الإدارية قد تشتبه به وبخاصة القرار الإداري الضمني، وكذلك بيان مجالات تطبيقه، ومدى خضوعه للأحكام العامة في إلغاء القرارات الإدارية وسحبها والطعن فيها إلغاء وتعويضاً.

نظراً لأهمية هذا الموضوع، ولقلة الدراسات التي تناولته بالبحث والتحليل فقد أفردنا له بحثنا هذا الذي قسمناه إلى مباحث ثلاثة، خصصنا الأول لمفهوم القرار الإداري السلبي، وعقدنا الثاني لتطبيقات القرار السلبي، ودرسنا في الثالث الطعن في القرار السلبي.

(*) أجيز البحث بتاريخ ٢٠٠٥/٦/٦م.

مقدمة:

يثير سلوك الإدارة السلبي عدداً من المسائل المهمة التي تقتضي دراسة وبحثاً معمقين من أكثر من جانب. فهو إذ يتطلب إجراء دراسات قانونية تهدف إلى تحليله وتشخيص ما يثيره من مشكلات قانونية، واستنباط حلول عملية لمعالجة ما يترتب عليه من آثار ماسة بحقوق الأفراد من جهة وبالمصلحة العامة من جهة أخرى، فإنه يثير في الوقت ذاته مشكلات إدارية بحتة تدخل في مباحث علم السلوك الإداري وعلم الإدارة العامة.

وسلوك الإدارة السلبي يختلف عن موقف السكوت المجرد أو الصمت الذي تلوذ به الإدارة في حدود سلطتها التقديرية فترة من الزمن يحددها المشرع ليرتب في نهايتها قرينة الرفض أو القبول. كما أن هذا السلوك يختلف عن حالة السكوت الملابس عندما يكون سكوت الإدارة بقصد دراسة الطلب أو التظلم المرفوع إليها قبل اتخاذ قرارها.

ولقد اخترنا لبحثنا هذا المشكلة المتمثلة في امتناع الإدارة أو رفضها اتخاذ قرار أوجب عليها القانون اتخاذه، نظراً لما له من أهمية بالغة وما يثيره من إشكالات عملية، ولقلة البحوث والدراسات التي تناولته بالبحث والتحليل.

وتبدو أهمية الموضوع من ارتباطه بمسألتين بالغتي الأهمية، وهما احترام مبدأ المشروعية الذي يفرض على الإدارة الخضوع لحكم القانون وعدم مخالفتها سواء بقرار إيجابي أو بسلوك سلبي من جهة، وحماية الأفراد تجاه موقف الإدارة السلبي وما يترتب عليه من آثار ماسة بحقوقهم وحرياتهم من جهة أخرى.

وإذا كان المشرع قد وضع حلولاً لبعض جوانب هذه المشكلة، ومنها اعتبار رفض الإدارة أو امتناعها – وفقاً لشروط معينة – قراراً إدارياً سلبياً بما يترتب على ذلك من آثار إلا أن موقف القانون المقارن يختلف حول معالجة بعض التفاصيل والجزئيات. كما أن ثمة جوانب أخرى للمشكلة تظل قائمة تستدعي حلولاً عملية.

فما شروط هذا القرار المفترض وأركانه. وكيف نميزه عن صور أخرى للقرارات الإدارية التي قد تشتبه به وما مجالات تطبيقه، وهل تنطبق عليه الأحكام العامة في إلغاء القرارات الإدارية وسحبها، والطعن فيها إدارياً وقضائياً، وما اتجاهات القضاء وآراء الفقه بصدد هذه المسائل. تلك هي بعض المشكلات التي يثيرها القرار الإداري السلبي حاولنا في بحثنا المتواضع هذا التعرض لها ولما يرتبط بها من مسائل أخرى بالبحث والتحليل.

وبناء عليه، فقد قسمنا بحثنا إلى مباحث ثلاثة، خصصنا الأول لمفهوم القرار الإداري السلبي، وأفردنا الثاني لتطبيقات القرار السلبي، وعقدنا الثالث لبحث الطعن في القرار السلبي، وأنهينا بحثنا بخاتمة أوضحنا فيها بعض الاستنتاجات والمقترحات التي توصلنا إليها من خلال البحث.

المبحث الأول
مفهوم القرار الإداري السلبي

لبيان مفهوم القرار الإداري السلبي لا بد من التعريف بهذا القرار وإيضاح شروطه وأركانه وتمييزه عن بعض الصور الأخرى للقرار الإداري التي قد تشتبه به، وهو ما نبحثه في بنود أربعة متعاقبة.

أولاً – التعريف بالقرار الإداري السلبي:

أورد الفقه والقضاء تعريفات عدة للقرار السلبي، فيصفه جانب من الفقه بأنه امتناع الإدارة عن إصدار القرارات الواجب عليها إصدارها طبقاً للقانون؛ أي ألا يكون إصدارها من ملاءمات الإدارة(١). والقرار السلبي كما يراه آخرون هو تعبير عن موقف سلبي للإدارة، فهي لا تعلن عن إرادتها للسير في اتجاه أو آخر بالنسبة إلى موضوع الأمر الواجب عليها اتخاذ موقف بشأنه(٢). في حين يعرفه جانب آخر من الفقه بأنه امتناع الجهة الإدارية عن الرد على طلبات الأفراد أو تظلماتهم(٣).

أما أحكام القضاء الإداري فلم تغفل هي الأخرى هذه المسألة؛ فتعرفه محكمة القضاء الإداري المصرية في أحد أحكامها بأنه «رفض السلطات الإدارية

(١) د. مصطفى كمال وصفي، أصول إجراءات القضاء الإداري، ط٢، مطبعة الأمانة، القاهرة – ١٩٧٨ ص٢٣٠.

(٢) د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة ط٣، ١٩٦٦، ص٢٦٣، حمدي ياسين عكاشة، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، منشأ، العارف، الإسكندرية، ١٩٨٧ ص٢٧٧.

(٣) د. محمد رفعت عبد الوهاب، د. أحمد عبد الرحمن شرف الدين، القضاء الإداري، المكتب العربي للطباعة – ١٩٨٨ ص٤٨٣، وانظر تعريفات أخرى، د.محمود حلمي، القرار الإداري ط١، دار الاتحاد العربي للطباعة – ١٩٧٠ ص٣٦، ومحمود محمد حافظ، القضاء الإداري ط٣، مطبعة لجنة التأليف والترجمة والنشر، القاهرة – ١٩٦٦، ص٣٦٦.

أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للقوانين واللوائح...»[١]

وتعرفه محكمة العدل العليا الأردنية بأنه «... رفض السلطة الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للقوانين والأنظمة...»[٢].

أما القانون المقارن، فيورد نصوصاً تبين مضمون القرار السلبي دون أن يطلق عليه هذه التسمية صراحة. فالمادة (١٠) من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ تنص على ما يأتي «... ويعتبر في حكم القرارات الإدارية رفض السلطات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للقوانين أو اللوائح». وتنص المادة (١١) من قانون محكمة العدل العليا الأردني رقم ١١٢ لسنة ١٩٩٢ «يعتبر في حكم القرار الإداري رفض الجهة المختصة اتخاذ القرار أو امتناعها عن اتخاذه، إذا كان يترتب عليها اتخاذه بمقتضى التشريعات المعمول بها»، في حين تنص المادة (٧/ثانياً/هـ/٣) من القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩ قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ على ما يأتي «...ويعتبر في حكم القرارات والأوامر التي يجوز الطعن فيها رفض أو امتناع الموظف أو الهيئات في دوائر الدولة والقطاع الاشتراكي عن اتخاذ قرار أوامر كان من الواجب عليها اتخاذه قانوناً».

وبتدقيق هذه التعريفات نجد أنها وإن اختلفت من حيث الصياغة، فإن مضامينها تدور حول فكرة واحدة هي رفض الجهة الإدارية المختصة أو امتناعها عن اتخاذ قرار ألزمها القانون باتخاذه.

---

(١) الدعوى رقم ١٤/٧٧٣ ق جلسة ٩٦٥/٤/١٨، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في خمس سنوات ١٩٦٠-١٩٦٥، صادر عن المكتب الفني بمجلس الدولة، ص ٥٧٣.

(٢) عدل عليا ٧٥/٧٧، مجلة نقابة المحامين تصدر عن نقابة المحامين الأردنيين، العدد ١١ و ١٢ سنة ١٩٧٦ ص ١٧٨٣.

وبناء على ما تقدم، فإن القرار السلبي يجب أن يستوفي شروطاً معينة تميزه عن غيره من صور القرارات الإدارية، وهو ما نبحثه فيما يأتي.

ثانياً – شروط القرار الإداري السلبي:

تتلخص هذه الشروط بما يلي:

١ – رفض الإدارة أو امتناعها:

ويقصد به عدم قيام الإدارة بإصدار قرار ألزمها القانون بإصداره أو عدم ردها على طلبات الأفراد أو إجابتهم إليها سواء بالقبول أم بالرفض. فالإدارة لا تفصح عن إرادتها في التدخل واتخاذ قرار في المسألة المعروضة عليها لا بالقبول ولا بالرفض[١]، ولا شك أن ذلك يعد موقفاً سلبياً من جانبها ما دامت القوانين أو اللوائح تفرض عليها إصدار قرار بهذا الشأن، أياً كان هذا القرار فردياً أم تنظيمياً. وأحكام القضاء الإداري زاخرة في بيان هذا الشرط، منها حكم محكمة القضاء الإداري المصرية بأن «... القرار السلبي هو رفض السلطات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للقوانين واللوائح، وقد أفصحت جهة الإدارة عن إرادتها في الامتناع عن عرض حالة المدعى على مجلس الوزراء...»[٢] وتذهب في قرار آخر إلى أن «... عدم موافقة لجنة شؤون الموظفين على تحويل أوراق المدعي إلى الجامعة لا يخرج عن كونه قراراً إدارياً بالامتناع عن تحويل أوراق المدعي إلى كلية الطب البيطري...»[٣] وعلى ذلك، فإن كانت الإدارة قد عبرت عن إرادتها صراحة أو ضمناً في المسألة المعروضة عليها، فإن القرار المستخلص من موقفها هذا لا يمكن أن يعد قراراً سلبياً؛ لذا لا نتفق مع ما جاء في أحد أحكام محكمة القضاء

---

(١) د. نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، ط١، دار الثقافة، عمان-٢٠٠٣ ص٢٨٦-٢٨٧.

(٢) الدعوى رقم ١٤/٧٧٣ق – جلسة ١٨/٤/١٩٦٥، مجموعة الخمس سنوات، مرجع سابق ص ٥٣٧.

(٣) المرجع السابق ص ٤٨٧.

الإداري المصرية القاضي بـ «... أن إفصاح إدارة الكهرباء والغاز عن إرادتها بأنها لا تتقيد بما كانت تسير عليه شركة ليبون التي كانت تتولى إدارة مرفق الكهرباء هو إفصاح عن إرادتها الملزمة بإنشاء مركز قانوني بناء على سلطتها العامة المستمدة من توليها شؤون مرفق الكهرباء، وهو ما يتوافر به عناصر القرار الإداري، وعلى ذلك فإن القرار الصادر منها بامتناعها عن تزويد التقسيم المملوك للشركة المدعية بالتيار الكهربائي هو قرار إداري سلبي تختص هذه المحكمة بطلب إلغائه.»[١]. إن القرار محل الطعن هو في حقيقته قرار صريح صدر من جهة الإدارة يعلن عدم التزامها بالمنهج الذي كانت تسير عليه سلفها، فلا توجد هنا حالة سكوت، بل إن الإدارة عبرت عن إرادتها بالرفض تعبيراً صريحاً.

وهكذا فإن أحكام القضاء الإداري قد اطردت على وجوب توفر هذا الشرط، والامتناع المقصود هنا قد يكون امتناعاً عن إصدار قرار تنظيمي أو امتناعاً عن إصدار قرار فردي في شأن من شؤون الوظيفة العامة أو في مجال منح التراخيص، أو امتناعاً عن تنفيذ حكم قضائي إلى غير ذلك، وهو ما سنبحثه لاحقاً، لا، بل إن امتناع الإدارة عن إجراء عمل مادي متى قصدت من ذلك الامتناع تحقيق آثار قانونية مخالفة لأحكام القانون بما يضاربه صاحب الشأن يعد قراراً سلبياً متى توفرت شروطه الأخرى[٢].

وبناء على ذلك، فقد قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأن «امتناع مأمورية الشهر العقاري عن التأشير على محرر المدعية بقبوله للشهر قبل محرر المدعى عليه الثاني صاحب الأسبقية اللاحقة على أسبقية محرر المدعية إنما يحدث أثراً قانونياً مخالفاً لأحكام قانون الشهر العقاري بما تضاربه المدعية

(١) الدعوى رقم ٨/٩٨٥ق جلسة ١٩٥٦/١/٣١، مرجع سابق ص٢٨١، وانظر تعليقه في الصفحة ذاتها.

(٢) د. أحمد محمود جمعة، اختصاص القضاء الإداري بالمنازعات الإدارية للأفراد وتطبيقها في العمل، منشأة المعارف، الإسكندرية – ١٩٨٨، ص٣٣.

إذا امتنع عليها شهر البيع وانتقال ملكية العقار المبيع إليها إلى آخر ما يترتب على هذا الامتناع من أضرار قد تلحق بها بسبب ذلك، وكان الحكم المطعون فيه قد قضى بإلغاء القرار السلبي بامتناع مأمورية الشهر العقاري عن التأشير بشهر محرر المدعية وما يترتب على ذلك من آثار...»[١].

ويعد الامتناع أو الرفض قراراً إدارياً سلبياً سواء صدر من عضو إداري منفرد أم من مجلس أم من لجنة، إلا أن الخلاف ثار حول الامتناع أو الرفض الذي يقع من جهات إدارية ذات اختصاص قضائي؛ فهل يشكل موقفها هذا قراراً سلبياً أم لا يعد كذلك؟.

لقد رأى جانب من الفقه في امتناع هذه الجهات عن البت فيما يعرض عليها من منازعات هدراً لحقوق الأفراد وحرياتهم، ونيلاً من ضماناتهم، لذلك فقد دعا إلى اعتبار موقفها هذا مساوياً لامتناع الجهات الإدارية البحتة من حيث الخضوع لدعوى الإلغاء[٢]، وهو ما أخذت به محكمة القضاء الإداري المصرية بعد تردد[٣]. وقد حسم المشرع المصري مشكلة طبيعة قرارات هذه الجهات منذ فترة ليست بالقصيرة، حيث اعتبر قراراتها قرارات إدارية تخضع للطعن بالإلغاء أمام القضاء الإداري[٤]، وكذلك فعل المشرع الأردني – وإن كان قد تأخر بكثير عن نظيره المصري – وذلك بموجب قانون محكمة العدل العليا النافذ[٥].

---

(١) الدعوى رقم ٢٤٠ لسنة ١٣ ق جلسة ١٩٦٩/١/١١ مجموعة مجلس الدولة لأحكام القضاء الإداري، السنة ١٤، ص ٢٥٠.

(٢) د. سليمان الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة – ١٩٨٥ ص٢٠٨.

(٣) المرجع السابق ص٢٠٨.

(٤) لقد نصت قوانين مجلس الدولة المتعاقبة على اعتبار قرارات هذه الجهات قرارات إدارية تخضع للطعن بالإلغاء أمام مجلس الدولة، اعتباراً من القانون رقم ٩ لسنة ١٩٤٩ وانتهاءً بالمادة (١١) من القانون النافذ باستثناء بعض الجهات التي ذكرت في النص.
انظر بهذا الصدد د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، ط٧، دار الفكر العربي، القاهرة – ١٩٩٦ ص٢١٤-٢٢٢.

(٥) انظر المادة (١١/أ/٩) من القانون، كذلك د. نواف كنعان، القضاء الإداري، دار الثقافة، عمان-٢٠٠٢ ص١٥٥-١٦١.

أما في القانون العراقي، فلا يوجد نص يبين طبيعة قرارات هذه الجهات أو يجيز الطعن في قراراتها أمام محكمة القضاء الإداري. فلا توجد قاعدة عامة تحكم هذين الموضوعين[١]. لذلك فإن الأمر يقتضي دراسة الأحكام القانونية المنظمة لكل جهة للتوصل إلى التكييف القانوني السليم للقرارات الصادرة عنها، والجهة المختصة بنظر الطعون في هذه القرارات، ومدى جواز اعتبار رفضها أو امتناعها قراراً سلبياً، وهو نقص نأمل من المشرع العراقي أن يتجنبه بإيراد نص قانوني يحدد طبيعة القرارات الصادرة عن هذه الجهات بأنها قرارات إدارية تخضع للطعن أمام القضاء الإداري، واعتبار الرفض أو الامتناع الصادر عنها قراراً سلبياً تنطبق عليه أحكام هذا القرار.

٢ – أن تكون الإدارة ملزمة قانوناً بإصدار القرار:

أي أن يكون اختصاص الإدارة مقيداً من هذه الناحية، فحيث يلزم القانون جهة الإدارة باتخاذ الإجراء أو القرار فترفض أو تمتنع عن إصداره، يكون امتناعها أو رفضها غير مشروع، وهذا الموقف يختلف عن حالة الامتناع المشروع عندما يلزم المشرع جهة الإدارة بالامتناع عن إصدار القرار، فتلتزم بهذا الأمر، ونكون في هذه الحالة أمام «اختصاص مقيد بالامتناع عن اتخاذ قرار»[٢] وهذا الشرط ذو أهمية بالغة؛ لأنه هو الذي يميز القرار السلبي عن القرار الضمني أو الحكمي، فحيث يوجب القانون أو اللوائح على الإدارة اتخاذ

(١) انظر د. خالد لفتة شاكر الزبيدي، الاختصاص القضائي للإدارة في غير منازعات الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية القانون جامعة بغداد ١٩٩٢، غير منشورة، ص٨٦ وما بعدها. ضامن حسين العبيدي المجالس واللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون، جامعة بغداد ١٩٨٨ غير منشورة، ص١٠ وما بعدها.

(٢) د. عصام عبد الوهاب البرزنجي السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية، رسالة دكتوراه، القاهرة ١٩٧١، ص٢٥٨.
V. Glele, Le recours contre une decision administrative negative, A.J.D.A 1970 P.18.

قرار إيجابي في المسألة سواء بالقبول أم بالرفض، وتمتنع هي عن ذلك، فإن موقفها هذا يشكل قراراً إدارياً سلبياً صالحاً للطعن فيه، أما إذا لم يكن هناك إلزام على جهة الإدارة في اتخاذ قرار إداري في المسألة المعروضة بل ترك لها الخيار إن شاءت تدخلت وأصدرت قراراً في الموضوع وإن شاءت سكتت، فإن امتناعها هذا لا يشكل قراراً سلبيا[1]، وقد أكد التشريع المقارن هذا الشرط بنصوص صريحة، كما بينا آنفاً.

كما استقر القضاء الإداري المصري على ذلك في أحكامه المتواترة، ومنها حكم المحكمة الإدارية العليا القاضي بأنه «... لكي نكون بصدد قرار إداري سلبي يتعين أن يكون القانون قد فرض على الإدارة اتخاذ قرار معين بلا أدنى تقدير لها في هذا الشأن. ورغم توافر الشروط المقررة على النحو المحدد تشريعاً فإن جهة الإدارة قد أصمت أذنيها عن نداء القانون والتزمت السلبية، ولم تنهض لاتخاذ القرار الذي فرض عليها المشرع اتخاذه، أما إذا لم يكن إصدار مثل هذا القرار واجباً فإن امتناعها عن إصداره لا يشكل قراراً سلبياً مما يقبل الطعن فيه بالإلغاء...»[2].

ومع أن إجماع الفقه والقضاء الإداريين يكاد يكون منعقداً على وجوب توفر هذا الشرط، فإن جانباً من الفقه ذهب إلى خلاف ذلك؛ إذ يرى أن القرار السلبي يتحقق حتى لو لم تكن الإدارة ملتزمة اتخاذ القرار الذي رفضت أو امتنعت عن اتخاذه، أي يشمل الحالة التي تتمتع الإدارة فيها بسلطة تقديرية في إصدار القرار. ويرى أن اشتراط كون سلطة الإدارة مقيدة أمر «... لا يتفق مع المبادئ العامة في قضاء الإلغاء، ولا يتفق مع النية الحقيقية للمشرع... ولا يمكن ولا يتصور أن يكون المشرع أراد أن يجعل ولاية الإلغاء بالنسبة للقرارات الضمنية السلبية مقصورة على المجالات التي تتصرف الإدارة فيها بسلطة مقيدة دون

(١) د. نواف كنعان، مرجع سابق، ص٢٨٣.

(٢) الطعن رقم ١٢٤٣ لسنة ٤٦ ق جلسة ٢٠٠٢/١٢/١ منشور في مجلة هيئة قضايا الدولة، العدد ٣ لسنة ٢٠٠٣، ص٨، ١-١٣٤.

تلك التي تتصرف فيها الإدارة بسلطة تقديرية...»[١] ويضيف آخرون «... إن المشرع المصري قد قصد بما ورد في المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة أمراً واحداً وهو ألا يكون الطعن بالإلغاء مقصوراً على القرارات الصريحة (الإيجابية) وحدها، بل يمتد إلى القرارات الضمنية (السلبية) أيضاً، إذ لا يمكن أن يكون قصده قد امتد إلى أن يجعل الطعن في القرارات الضمنية مقصوراً على حالات السلطة المقيدة دون حالات السلطة التقديرية»[٢]. ويعزز هذا الاتجاه رأيه بالاستناد إلى بعض الأحكام التي صدرت عن القضاء الإداري المصري، ومنها حكم محكمة القضاء الإداري الذي جاء فيه «... إذا كانت المادة (١٨) من القانون رقم ٢٥ لسنة ٩٥٨ قد أجازت لوزير الداخلية الاستثناء من الفصل لتكرار الرسوب، فإن امتناعه عن استعمال سلطة مخولة له بموجب القانون تأخذ حكم قرار الرفض الصريح سواء في ذلك أكانت السلطة وجوبية أم كانت جوازية؛ ففي الحالتين يكون القرار الصادر استناداً إلى هذه السلطة قابلاً للطعن سواء صدر صريحاً بالرفض أم ضمنياً بالامتناع عن إصداره...»[٣] وتسوغ المحكمة قرارها بأن «... القول بعدم تصور وجود القرار السلبي إلا في الحالة التي يتعين فيها وجوباً إصدار القرار من شأنه أن يجعل مكنة الطعن في يد الإدارة، فإن شاءت ردت على الطلب الذي يتقدم به ذوو الشأن فينفتح به باب الطعن، وإن شاءت امتنعت عن الرد فتحول بينه وبين الطعن فتختل أوضاع ذوي الشأن من ذوي المراكز المتماثلة والمصالح الواحدة...»[٤].

---

(١) د. مصطفى أبو زيد فهمي، القانون الإداري ط٣، ١٩٩٠، ص٦٠٠.

(٢) د. سامي جمال الدين، قضاء الملاءمة والسلطة التقديرية للإدارة، القاهرة ١٩٩٢، ص٥٤.

(٣) الدعوى رقم ١٥/٢٥٢ ق جلسة ١٩٦٢/٤/٢٤ مجموعة الخمس سنوات، مرجع سابق ص ٧٧.

(٤) المرجع السابق ص ٧٧، وانظر بخصوص تبني هذا الرأي د.غازي فيصل مهدي، موقف القضاء العراقي من السلطة التقديرية للإدارة، مجلة دراسات قانونية التي تصدر عن قسم الدراسات القانونية في بيت الحكمة، بغداد، العدد الأول، السنة الرابعة ٢٠٠٢ ص٧٦-٧٩، صلاح جبير حسن القرار الإداري السلبي، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الحقوق-جامعة النهرين، بغداد ١٩٩٩، غير منشورة، ص٣١-٣٤.

وإذا كان لهذا الاتجاه ما يسوغه من بعض النواحي، وبخاصة من حيث التوسع في بسط الرقابة القضائية على قرارات الإدارة السلبية ليشمل ما استند منها إلى اختصاص مقيد أو إلى سلطة تقديرية بما يعني ذلك من مراقبة عيب الانحراف بالسلطة الذي يصاحب السلطة التقديرية عادة، إلا أنه يتناقض مع موقف القانون المقارن؛ إذ إن كلا من القانون المصري والأردني والعراقي يشترط وجود الإلزام القانوني لتحقق القرار السلبي. وكما يذهب رأي في الفقه المصري بحق إلى أنه بعد أن تدخل المشرع وعرف القرار الإداري السلبي بأن قصر وجوده على الحالات التي يوجب فيها القانون على جهة الإدارة التدخل لاتخاذ قرار إداري معين، فإنه يستفاد أن المشرع بذلك قد نبذ الرأي الذي يرى أن امتناع جهة الإدارة عن استعمال سلطتها الجوازية المخولة لها بنص القانون يعد بمنزلة قرار سلبي بالامتناع، ومن ثم فإن اختصاص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري بنظر الطعون في القرارات السلبية منوط بأن يكون من الواجب على جهة الإدارة قانوناً اتخاذ القرار، فإن لم يكن ذلك واجباً وكان متروكاً لمحض تقديرها فإن سكوتها عن اتخاذ مثل هذا القرار لا يشمل الامتناع المقصود في نص القانون[١]. من جهة أخرى، فإن سكوت الإدارة المستند إلى سلطة تقديرية يعده المشرع قراراً إدارياً ضمنياً بالرفض غالباً وبالقبول أحياناً، ومن ثم تنطبق بشأنه أحكام القرار الضمني بما في ذلك الطعن فيه أمام القضاء عند توفر شروط هذا القرار.

ونعتقد أن بعض الآراء التي أخذت بهذا الاتجاه قد خلطت بين هذين النوعين من القرارات الإدارية، وهو ما يتضح من استخدام مصطلح القرار الإداري الضمني مرادفاً للقرار الإداري السلبي[٢]، على الرغم مما بينهما من فروق سنوضحها لاحقاً. ولكن عدم انطباق وصف القرار السلبي على حالة رفض أو امتناع الإدارة المستند إلى سلطة تقديرية لا يحول دون الطعن عليه

(١) د. أحمد محمود جمعة، مرجع سابق ص٤٠.
(٢) د. سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص٥٤.

أمام القضاء إذا توفرت فيه شروط القرار القابل للطعن بالإلغاء؛ لأن الطعن يدور حول مشروعية هذا القرار، فقد يكون القرار غير مشروع على الرغم من عدم التزام الإدارة إصداره فيحكم القضاء بإلغائه [١].

وأخيراً، فإن التساؤل يثار حول مصدر الإلزام في القرار السلبي؛ أيقتصر على القوانين واللوائح أم يمتد ليشمل القواعد القانونية الأخرى؟ يشترط بعض الفقهاء أن يكون رفض الإدارة أو امتناعها مخالفاً للقوانين فقط ولا يشمل مخالفة اللوائح[٢]. إلا أن الراجح أن هذا المصدر يمتد ليشمل سائر القواعد القانونية بما في ذلك القواعد الدستورية بوصفها القواعد الأسمى والأعلى مرتبة في البناء القانوني، فيعد امتناع الإدارة أو رفضها إصدار لائحة تنفيذية أو تفسيرية أو لائحة من لوائح الضبط بمنزلة قرار إداري سلبي؛ لأن الدستور يلزم الإدارة بإصدارها، لا، بل إن مصدر الإلزام يمتد إلى ما دون اللوائح ليشمل التعليمات الصادرة من الجهات الإدارية العليا[٣]، وهو ما ذهبت إليه المحكمة الإدارية العليا في مصر في أحد أحكامها حيث ألغت القرار السلبي بالامتناع عن تسليم صورة أحد الأحكام القضائية على الرغم من عدم وجود أي نص في قانون أو لائحة يلزم الإدارة بذلك؛ حيث رأت المحكمة أنه «... بالرجوع إلى التعليمات العامة للنيابات... يتضح... أن ثمة التزاماً يقع على أقلام الكتاب كل في دائرة اختصاصه مؤداه إعطاء صورة الحكم الجنائي دوماً ومباشرة لكل من يطلبها... ومن حيث إن التعليمات المشار إليها هي في حقيقتها توجيهات ملزمة أصدرها النائب العام إلى وكلائه وموظفي أقلام الكتاب... فمن ثم يكون القرار

(١) المرجع السابق، ص٥٤-٥٥.

(٢) Enrique sayaygues Laso, Traite de droit administrative, Tom.I 1964, P.435.
د. محمود حلمي، مرجع سابق ص٣٦، د. فؤاد العطار، رقابة القضاء لأعمال الإدارة، ط٢، مطابع دار الكتاب العربي، القاهرة ١٩٦٠-١٩٦١، ص٤٧.

(٣) د. سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص٥٦.

السلبي بالامتناع عن إعطاء المطعون ضدهم صورة الحكم المطلوبة غير قائم على سببه المبرر له قانوناً»[١].

٣ – عدم تحديد ميعاد معين للإدارة لإصدار قرارها:

مقتضى هذا الشرط هو ألا يكون المشرع قد حدد مدة معينة للإدارة كي تصدر قرارها. وبهذا يتميز القرار السلبي عن القرار الإداري الضمني الذي يفترض المشرع صدوره في حالة سكوت الإدارة عن البت في طلبات الأفراد أو تظلماتهم مدة تحدد في النص، ويضع قرينة على هذا السكوت إما بالرفض أو بالقبول. ففي فرنسا يعد سكوت الإدارة لمدة أربعة أشهر بمنزلة قرار ضمني بالرفض. أما القرارات الضمنية بالموافقة فتختلف المدة المحددة للإدارة باختلاف التشريعات؛ فقد تكون مدة قصيرة يحددها المشرع بأسبوع، وقد تكون أطول من ذلك بكثير لتراوح بين شهر واحد وستة أشهر[٢]، بينما لا توجد قاعدة عامة في القانون المصري تحدد المدة التي ينشأ القرار الضمني بانتهائها[٣]، وكذلك الأمر في كل من القانونين الأردني والعراقي.

أما بالنسبة إلى القرار السلبي، فلا يشترط مضي مدة معينة على الرفض أو الامتناع، بل يكفي أن تقف جهة الإدارة هذا الموقف لكي يبني المشرع على موقفها هذا قراراً سلبياً، وهو قرار مستمر ما دامت حالة الرفض أو الامتناع قائمة. ومع ذلك فإن تحديد المشرع ميعاداً معيناً لجهة الإدارة لإصدار قرارها دون النص صراحة على قيام قرينة الرفض لا يعني سوى البت في الطلبات المقدمة إليها، فلا ينشأ قرار ضمني بالرفض في هذه الحالة[٤].

---

(١) الدعوى رقم ٧٢٤ لسنة ٣٦ ق جلسة ١٩٨٢/٢/٢٧ عن المرجع السابق، ص٥٧.

(٢) د. محمد جمال عثمان جبريل، السكوت في القانون الإداري، ١٩٩٦، ص٥٤-٥٥، وانظر أيضاً:
Pieree Delvolve, Lacte administratif, Paris-1983 P.12. J.M. Auby, et R.Drago, Traite de contentieux administratifs, 3 edt, Tom 11, L.G.D.J, paris, 1984, P.511.

(٣) د. محمد جمال عثمان جبريل، مرجع سابق، ص٥٨.

(٤) د. أحمد محمود جمعة، مرجع سابق، ص٤٠-٤١.

ثالثاً – أركان القرار السلبي:

لا بد لقيام القرار الإداري من توافر أركانه جميعاً: الشكلية منها والموضوعية. وبما أن القرار السلبي لا يعدو أن يكون قراراً إدارياً، فمن المفترض أن يخضع لهذه القاعدة أسوة بسائر القرارات الإدارية. إلا أن تطبيق هذه القاعدة على إطلاقها بالنسبة إلى القرار السلبي أمر غير ممكن من الناحية العملية، حيث إن منها ما يتعارض مع فلسفة هذا القرار بوصفه مجرد افتراض لا وجود مادي له في الواقع. كما أن في بعض القواعد الشكلية والموضوعية ما لا ينسجم وطبيعة هذا القرار الذي لا يتجسد في هيئة خارجية. لذلك، ولأهمية هذا الموضوع ولضرورة بحثه بشيء من التفصيل فقد أفردنا هذا البند لدراسة أركان القرار السلبي على النحو الآتي:

١ – ركن الاختصاص:

تعرف قواعد الاختصاص بصفة عامة بأنها القواعد التي تحدد الأشخاص والهيئات التي تملك إبرام التصرفات العامة، ويتضمن ركن الاختصاص عناصر أربعة هي العنصر الشخصي، والعنصر الموضوعي، والعنصر الزمني، والعنصر المكاني[١].

ويقصد بالاختصاص الشخصي، أن يحدد القانون الأعضاء الإداريين الذين يحق لهم دون غيرهم إصدار القرارات الإدارية. ويترتب على ذلك أن رفض العضو الإداري أو امتناعه عن اتخاذ القرار الذي ناط به القانون صلاحية اتخاذه وأوجب عليه إصداره، يعد قراراً سلبياً. أما إذا فوض الأصيل عضواً إدارياً آخر بممارسة هذا الاختصاص وفقاً للضوابط العامة للتفويض، وجب على العضو المفوض أن يصدر القرار الذي فوض بإصداره عندما يلزمه القانون بذلك، ويعد امتناعه أو رفضه قراراً سلبياً أيضاً. والالتزام ذاته يقع على العضو الإداري

(١) انظر تفصيلاً بخصوص ركن الاختصاص: د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، ط٦، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة-١٩٩١، ص٣٠١-٣٠٤، د. نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص٢٥١-٢٦٢.

الذي حل محل الأصيل وفقاً للقواعد العامة في الحلول. وإلا عد امتناعه أو رفضه قراراً إدارياً سلبياً.

أما في الاختصاص الموضوعي، فإن المشرع يحدد القرارات التي يجوز لعضو إداري معين أن يصدرها، ومن ثم يعد امتناع هذا العضو أو رفضه اتخاذ القرار الذي يدخل موضوعه في اختصاصه والذي ألزمه القانون باتخاذه – قراراً سلبياً.

ويتمثل الاختصاص الزمني بتحديد الفترة الزمنية التي يجوز خلالها إصدار القرار الإداري. ويتحقق القرار السلبي عندما يرفض أو يمتنع العضو الإداري عن ممارسة ذلك الاختصاص في ذلك الوقت ذاته، بينما لا يعد رفضه أو امتناعه الحاصل قبل تحقق الاختصاص الزمني أو بعده قراراً سلبياً. فلا يعد رفض أو امتناع موظف انتهت علاقته بالإدارة لأي سبب، أو مجلس بلدي لم تبدأ مدة ولايته بعد قراراً سلبياً.

ويتحدد الاختصاص المكاني بالدائرة المكانية التي يحق للعضو الإداري أن يباشر اختصاصه فيها. وعلى ذلك فإن رفضه أو امتناعه عن اتخاذ قرار أوجب القانون عليه إصداره، ويقع ضمن الحدود الإقليمية أو المكانية لممارسة اختصاصه يعد قراراً سلبياً؛ فرفض محافظ أو امتناع مجلس بلدي لمدينة معينة عن اتخاذ قرار ألزمهما القانون باتخاذه يعد قراراً سلبياً.

وقد عالج مجلس الدولة الفرنسي حالة الطلبات المقدمة إلى جهات غير مختصة، واستقر قضاؤه على أنه إذا قدم الطلب إلى جهة غير مختصة وكان لها دور محدد في فحص الطلب، مثل مد الجهة صاحبة الاختصاص بالمعلومات، وامتنعت تلك الجهة عن القيام بدورها ولم تقم بتحويل الطلب إلى الجهة صاحبة الاختصاص في البت في الطلب، عدّ هذا الامتناع بمنزلة قرار إداري سلبي يصلح لأن يكون محلاً لدعوى الإلغاء. أما إذا قدم الطلب إلى جهة إدارية غير مختصة وليس لها أي دور فيه، تعين عليها أن ترفض قبول هذا الطلب تأسيساً على عدم اختصاصها، ولها أيضاً إذا تسلمت الطلب أن تحيله إلى الجهة الإدارية المختصة غير أنه لا يحق لها أن تقرر حفظه دون إبلاغ مقدم الطلب بذلك. ولكن

إذا كانت الجهة التي قدم إليها الطلب قد امتنعت عن إصدار القرار على الرغم من كونها مختصة قانوناً، فإن امتناعها هذا يعد قراراً سلبياً قابلاً للإلغاء[١].

٢ – ركن الشكل والإجراءات:

القاعدة أن الإدارة غير ملزمة بالإفصاح عن إرادتها في شكل معين ما لم يلزمها القانون بذلك، واحترام الإدارة قواعد الشكل والإجراءات المقررة قانوناً يحقق في الوقت ذاته مصلحة الإدارة، ومصالح الأفراد، ويشكل ضمانة مهمة من الضمانات المقررة لهم[٢]. غير أن القرار السلبي بوصفه مجازاً محضاً لا يتجسد في هيئة خارجية، يجعل من تطبيق قواعد الشكل والإجراءات على هذا القرار أمراً غير ممكن من الناحية العملية، ومن تلك القواعد، التسبيب، النشر، الإعلان، إثبات التاريخ، التوقيع، وعموماً مجموع الإجراءات السابقة واللاحقة لإصدار القرار. ولا شك أن عدم مراعاة تلك الأشكال والإجراءات يترتب عليه إخلال بمصلحة الإدارة ذاتها من جهة، وإهدار لضمانة مهمة من ضمانات الأفراد من جهة أخرى. لذلك، فإن القضاء الإداري يتصدى لهذه القرارات السلبية ويقضي بإلغائها عادة بوصفها قرارات معيبة من وجوه عدة، وبوصف ذلك جزاءً مناسباً لإهمال الإدارة وتقاعسها أو تعمدها مما يسهم في التقليص من حالات الرفض أو الامتناع من قبل الإدارة المولدة لهذه القرارات.

٣ – ركن المحل:

وهو الأثر القانوني الذي يترتب على القرار الإداري، وذلك بإنشاء أو إلغاء أو تعديل مركز قانوني عام أو فردي. ويشترط في محل القرار أن يكون ممكناً من الناحية القانونية أو الواقعية، وأن يكون جائزاً قانوناً؛ أي أن الأثر القانوني

---

(١) د. محمد جمال عثمان جبريل، مرجع سابق، ص٤٤.

(٢) راجع تفصيلاً الطماوي، النظرية العامة، مرجع سابق، ص٢٢٢-٣٠١، د. محمود عاطف البنا، الوسيط في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة – ١٩٩٠، ص٢٤١، د.نواف كنعان. المرجع السابق، ص٢٦٣-٢٦٩، د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت-٢٠٠٣، ص١٦٦-١٦٨.

الذي يحدثه القرار يجب أن يكون من الجائز قانوناً إحداثه أو ترتيبه طبقاً للقواعد القانونية القائمة، فإذا ما كان الأثر القانوني للقرار يتعارض مع تلك القواعد – سواء كان تشريعاً بمختلف درجاته أو عرفاً إدارياً، أو مبادئ قضائية مستقرة، أو مبادئ قانونية عامة – فإن هذا يعيب القرار الإداري ويجعله حقيقاً بالإلغاء[١]. ولما كان القرار السلبي يستند إلى واقعة رفض الإدارة أو امتناعها عن اتخاذ قرار أوجب عليها القانون اتخاذه. فهو إذن قرار غير مشروع؛ لأن الإدارة بموقفها هذا تكون قد ارتكبت مخالفة مباشرة لواجب قانوني بعدم امتثالها للالتزام الذي فرضه عليها القانون بإصدار القرار. ولأن الأثر القانوني الناشئ عنه يمس مركزاً قانونياً لصاحب الشأن، ويضر به، وذلك بحرمانه من حق أو ميزة قررها له القانون.

٤ – ركن السبب:

هو حالة واقعية (مادية) أو قانونية تسبق القرار وتدفع الإدارة إلى التدخل بإصدار قرارها. ويجب أن يكون السبب قائماً وموجوداً حتى تاريخ إصدار القرار، وأن يكون مشروعاً[٢].

أما بالنسبة إلى القرار السلبي فبما أنه مجرد مجاز وافتراض قانوني قرره المشرع لغايات سبق إيضاحها ولا يتجسد في شكل خارجي، فإن السبب لا يمكن أن يظهر في هذا القرار. ولكن إذا ما تم الطعن في رفض للإدارة أو امتناعها فإن للقاضي الإداري أن يستوضح من الإدارة، ويطلب منها بيان أسباب امتناعها أو رفضها اتخاذ القرار. فإذا ما وجد أن هذا الامتناع أو الرفض مبني

(١) د. الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص٣٤٣-٣٤٨، د.نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص٢٧٤-٢٧٦، د.محمود عاطف البنا، مرجع سابق، ص٢٦٢-٢٦٥، د. محمد رفعت عبد الوهاب ص١٨٩-١٩٤.

(٢) تفصيلاً د.الطماوي، مرجع سابق، ص٢٠٠-٢٢٢، د. نواف كنعان، مرجع سابق ص٢٧٩-٢٨١، د. محمود عاطف البنا، مرجع سابق، ص٢٦٦-٢٦٨، د. محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، ص١٩٤-١٩٦.

على أسباب مشروعة رد الطعن وإلا حكم بإلغاء القرار. وفي ذلك تقرر محكمة القضاء الإداري المصرية «... أن قرار امتناع تفتيش الزراعة بمديرية البحيرة عن الترخيص للمدعي في الاتجار في بذرة تقاوى القطن قام على أسباب صحيحة استخلصت استخلاصاً مقبولاً من أصول ثابتة في الأوراق، فمن ثم يكون القرار قد صدر صحيحاً مطابقاً للقانون... وتكون دعوى المدعي والحالة هذه في غير محلها حقيقة بالرفض»[١]. ومما يلاحظ على هذه القضية أن المحكمة لم تكن إزاء قرار إداري سلبي؛ لأن امتناع الإدارة كان مبنياً على أسباب مشروعة في حين لا ينشأ القرار السلبي إلا إذا كان الرفض أو الامتناع مخالفاً للقانون، قائماً على أسباب غير مشروعة، لذلك يمكن القول إن السبب في القرار السلبي غير مشروع دائماً، أو إن القرار السلبي هو قرار معيب من حيث السبب دائماً.

٥ – ركن الغاية أو الهدف:

غاية القرار الإداري هي النتيجة النهائية التي تسعى الإدارة إلى تحقيقها، وتتقيد الإدارة دائماً بأن تحقيق المصلحة العامة غاية كل نشاط إداري. ولكن قد يحدد المشرع لجهة الإدارة هدفاً معيناً من أهداف المصلحة العامة. وفي هذه الحالة لا يحق للإدارة أن تسعى إلى تحقيق هدف آخر غير ذلك الذي حدده لها المشرع، ولو كان من أهداف المصلحة العامة، وهذا هو مضمون قاعدة تخصيص الأهداف[٢].

---

(١) الدعوى رقم ٦/٩٦٩ ق جلسة ١٩٥٣/٦/٢ عن عكاشة، مرجع سابق، ص٥٣١.

(٢) د. الطماوي، مرجع سابق، ص٣٤٨-٣٥٢، د. نواف كنعان، مرجع سابق، ص٢٧٦-٢٧٩، د. محمود عاطف البنا، مرجع سابق، ص٢٦٩-٢٧٩، د. محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، ص٢٢١-٢٢٧.
وانظر أيضاً د. خالد لفتة شاكر، تخصيص الأهداف في العمل الإداري، بحث منشور في مجلة القانون المقارن، تصدر عن جمعية القانون المقارن العراقية، العدد ٣٣، السنة ٢٠٠٣، ص٨٥ وما بعدها.

ولما كان القرار السلبي يستند إلى حالة رفض جهة الإدارة أو امتناعها عن اتخاذ قرار ألزمها القانون باتخاذه؛ أي أن سلطة الإدارة تكون مقيدة، فإن هذا القرار يكون مخالفاً للقانون دائماً، ويقع معيباً في محله، وهو ما يغني القاضي الإداري عن البحث في ركن الغاية الذي لا يرجع إليه إلا بوصفه عيباً احتياطياً.

رابعاً – تمييز القرار الإداري السلبي عن بعض صور القرارات الإدارية:

القرار السلبي – كما أسلفنا – لا يعدو كونه قراراً إدارياً مستوفياً لجميع الأركان والشروط العامة للقرارات الإدارية مع تمتعه بخصائص واستيفائه لشروط خاصة تحدد ذاتيته وتميزه عن غيره. إلا أن ذلك لا ينفي حصول خلط أو تداخل أو على الأقل عدم دقة في التمييز بين هذه الصورة وصور أخرى من القرارات الإدارية سواء على صعيد القضاء أو الفقه؛ لذلك يقتضي البحث في بيان ما يميز هذا القرار عن غيره. فالقرار السلبي يختلف أولاً عن القرار الصريح في أن الأخير يصدر عن الإدارة عندما تسلك مسلكاً إيجابياً معبراً تعبيراً صريحاً عن إرادتها المنفردة سواء بالكتابة أو بالعبارة أو حتى بالإشارة، وبغض النظر عن مضمون القرار إن بالقبول أو بالرفض، بينما يمثل القرار السلبي امتناعاً أو رفضاً من قبل الإدارة أي سلوكاً سلبياً من جانبها. وإذا كان التفريق بين هاتين الصورتين من صور القرار الإداري يبدو واضحاً، فإن التمييز يبدو أكثر صعوبة بين القرار السلبي والقرار الضمني على وجه الخصوص[1]. ويتضح ذلك من استعراض بعض الأحكام القضائية[2] والآراء الفقهية التي

(١) انظر في هذا الموضوع، عكاشة، مرجع سابق، ص٢٨٧-٢٨٨، د.غازي فيصل مهدي، مرجع سابق، ص٦٧، صلاح جبير حسن، مرجع سابق، ص٥٠-٥٤.

(٢) انظر على سبيل المثال حكم المحكمة الإدارية العليا في الدعوى رقم ٩/٥٤٨ ق في ٢٥/ ١٩٦٧/٣ مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة ١٢ ص ٧٨٠، قرار المحكمة الإدارية العليا السورية المرقم ١٣ في الطعن رقم ١٥٧ لسنة ١٩٧٣ منشور في مجموعة مجلس الدولة، صادر عن المكتب الفني، ص١٨٣-١٨٥.

خلطت بينهما[١] ومع ذلك، فإن دراسة متأنية لخصائص كل منهما في ضوء النصوص القانونية المنظمة لهما ولأحكام القضاء الإداري يمكن أن تسهم في تلمس الاختلافات الجوهرية بينهما. فالقرار الضمني هو قرار يستنتج من سكوت الإدارة يفترض المشرع في ضوء ما تكشف عنه ظروف الحال من غير إفصاح في شكل خارجي بأن الإدارة تتخذه تجاه أمر معين أو طلب ما. كما في حالة تقديم طلب أو تظلم إلى جهة الإدارة فتصمت ولا تجيب بالقبول ولا حتى بالرفض، ويستمر هذا السكوت فترة زمنية معينة تحدد في القانون، بانتهائها يفترض المشرع صدور قرار إداري بالرفض أو بالقبول. ففي فرنسا يعد سكوت الإدارة لمدة أربعة أشهر وأحياناً شهرين عن الإجابة عن الطلبات المقدمة إليها، رفضاً وفي بعض الأحيان قبولاً[٢].

ثم إن الإدارة تتمتع بشأن القرار الضمني بسلطة تقديرية، فإن شاءت أصدرت قراراً صريحاً بإجابة طلب صاحب الشأن أو برفضه أو تسكت عن البت فيه بما يستفاد من هذا الموقف السلبي تحقق قرينة قانونية بالرفض متى نص المشرع على ذلك صراحة، على أن يكون السكوت خلال مدة معينة تحدد في

---

(١) راجع على سبيل المثال د. ماهر صالح علاوي، القرار الإداري، دار الحكمة للطباعة والنشر، بغداد ١٩٩١، ص١١٧، د. مصطفى كمال وصفي، مرجع سابق، ص٢٣١، د. سامي جمال الدين مرجع سابق، ص٥٤، د. محمد عبد الله الحراري، الرقابة على أعمال الإدارة، مجمع الفاتح للجامعات، طرابلس – ١٩٩٠، ص١٤٧-١٤٨، ومن مظاهر الخلط ما جاء في تعريف لجنة القانون في المجمع العلمي في القاهرة للقرارات السلبية عن المصطلح الفرنسي (Les actes negatifs) بأنها (القرارات التي يفترض المشرع قيامها نتيجة التزام الإدارة للصمت فترة محددة)، راجع مصطلحات قانونية أقرتها ندوة دمشق عام ١٩٧٣ صادرة عن اتحاد المجامع اللغوية العلمية العربية، مطبعة المجمع العلمي العراقي، بغداد ١٩٧٤، ص١٧٥. ويطلق الفقيه (Stassion poulos) مصطلح القرارات السلبية الضمنية على القرارات الضمنية وعلى القرارات السلبية مصطلح القرارات السلبية النهائية أو القطعية. راجع
Michel stassinopoulos, Traite des actes administratifs, Athenes-1954 P.37.

(٢) Marcel Waline, Droit administratife, edt, sirey paris. 1963 P.530.
Pieree Delvolve, OP.Cit.P12.

القانون[١]. أما القرار السلبي فهو تعبير عن موقف سلبي للإدارة ترفض أو تمتنع من خلاله عن اتخاذ موقف محدد أو إصدار أمر أو قرار معين في موضوع يلزمها القانون اتخاذ موقف بشأنه دون أن يحدد لها المشرع أجلاً لإصدار القرار.

ولقد حاول القضاء الإداري المصري وضع أسس للتمييز بين هاتين الصورتين من صور القرار الإداري، فبينت محكمة القضاء الإداري شروط القرار الضمني بالقول «... لا بد أن يكون هناك قرار صادر من جهة الإدارة وتظلم من صاحب الشأن من هذا القرار وسكوت من جانب السلطات المختصة عن الإجابة عن هذا التظلم ومضي ستين يوماً من تأريخ التظلم، حينئذ نكون بصدد قرار إداري حكمي بالرفض»[٢]، بينما تعرف القرار السلبي بأنه «... القرار الذي يستخلص من امتناع الإدارة عن إصدار القرار الذي كان واجباً عليها اتخاذه»[٣] وفسرت محكمة العدل العليا الأردنية العبارة الأخيرة في أحد أحكامها بالقول: «... وعبارة (كان من الواجب عليها اتخاذه) إنما تعني إذا كان القانون أو النظام يلزمها باتخاذه»[٤].

وعلى الرغم من ذلك، نجد القضاء الإداري المصري قد وقع في المشكلة ذاتها في بعض أحكامه حيث خلط بين القرار الضمني والقرار السلبي، ففي حكم للمحكمة الإدارية العليا جاء «... إن فوات المهلة المذكورة المنصوص عليها في... القانون دون أن يصدر قرار بتعيين من فاته التعيين في التشكيل الجديد لجهاز النيابة الإدارية في وظيفة عامة أخرى مماثلة لوظيفته... إنما يكشف عن نية الإدارة واتجاه إرادتها إلى رفض إجراء هذا التعيين، ويعد هذا التصرف من

(١) د. جمعة، مرجع سابق، ص٤٠-٤١.
(٢) الدعوى رقم ١٩/٢٤ في ٩٦٥/٦/١٥، مجموعة الخمس سنوات، مرجع سابق، ص ٥٧٢.
(٣) عن عكاشة، مرجع سابق، ص٢٨٨.
(٤) عدل عليا ٩٨١/١٥١ مجلة نقابة المحامين، العدد ٤، السنة ١٩٨٢، ص ٤٧٢.

جانبها بمثابة قرار إداري بالامتناع عن تعيين من لم يشمله قرار إعادة التشكيل الجديد في أية وظيفة أخرى وذلك تأسيساً على أنه متى أوجب القانون على الإدارة اتخاذ قرار خلال مهلة حددها سلفاً فإنه بانتهاء هذه المهلة دون أن تصدر هذا القرار الذي أوجب عليها اتخاذه خلالها تقوم القرينة القانونية القاطعة على أنها لا تريد إصدار هذا القرار، ويتحدد بهذا الموقف السلبي المقيد بميعاده مركز صاحب الشأن على الوجه آنف الذكر، ومن ثم يتعين على صاحب الشأن... بعد أن... استبانت نية الإدارة على وجه قاطع لا يحتمل الشك أن يبادر إلى اتخاذ طريقه إلى الطعن في هذا التصرف أو السكوت عليه والتسليم به، فإن هو اختار سبيل الطعن فإن ذلك ينبغي أن يتم لزاماً في ميعاده المقرر... فإن هو لم يفعل فإن تصرف الإدارة يصبح حصيناً من الإلغاء»[(١)].

يلاحظ من تدقيق وقائع الدعوى وحيثيات الحكم أن القرار محل الطعن إنما هو قرار ضمني، ويتضح ذلك من أن الإدارة قد أبانت نيتها برفض تعيين الطاعن، إضافة إلى أن سلطة الإدارة في التعيين هي سلطة تقديرية وليست مقيدة كقاعدة، وهو ما سنبحثه لاحقاً. ثم إن المحكمة بينت في منطوق حكمها لزوم الطعن في القرار في الميعاد المقرر قانوناً وإلا تحصن من الإلغاء، في حين أن القرار السلبي لا يتقيد الطعن فيه بميعاد، كما سنرى لاحقاً.

أما عن آثار التمييز بين هذين النوعين من القرارات الإدارية فتتبلور في مسألتين بالغتي الأهمية[(٢)]؛ الأولى هي ميعاد الطعن بالإلغاء، فالقرار الضمني بالرفض يجب أن يتم الطعن فيه خلال المدة المحددة قانوناً والتي تختلف من قانون إلى آخر، حيث حددها القانون الفرنسي بشهرين تبدأ من اليوم التالي

(١) الطعن رقم ٩/٥٤٨ ق جلسة ١٩٦٧/٣/٢٥، سبقت الإشارة إليه، وانظر تعليق عكاشة على الحكم، مرجع سابق، ص ٣٠١-٣٠٢.

(٢) انظر في هذا الموضوع د. نواف كنعان، مرجع سابق، ص٢٨٩، عكاشة، مرجع سابق، ص٣٠٣-٣٠٤، كذلك د. غازي فيصل مهدي، مرجع سابق، ص ٧٦-٧٧، وله أيضاً القرار الإداري السلبي والرقابة القضائية، مجلة جامعة النهرين/الحقوق، المجلد ٢ العدد ٣، السنة ١٩٩٨، ص٧٤.

لنهاية الأشهر الأربعة التي يجوز للإدارة أن تلتزم الصمت وأن تتصرف خلالها[1]. بينما تتحدد في القانون المصري بستين يوماً تبدأ من اليوم التالي لنهاية المدة المحددة للإدارة للبت في الطلب أو إصدار القرار، والتي لا توجد قاعدة عامة بتحديدها كما هي الحال في القانون الفرنسي. أما القرار السلبي فمدة الطعن فيه بالإلغاء تبقى مفتوحة ما دامت حالة الرفض أو الامتناع قائمة.

وتتمثل النتيجة الثانية التي تترتب على التمييز بينهما في أن القرار الضمني إنما هو قرار افترضه المشرع إن بالرفض أو بالقبول نتيجة لسكوت الإدارة عن اتخاذ القرار في الموضوع المعروض عليها خلال الميعاد المحدد في القانون، مستندة في ذلك إلى سلطتها التقديرية، وعدم وجود نص يلزمها بإصدار القرار. بينما يعد القرار السلبي قراراً افتراضياً بالرفض دائماً يرتبه المشرع على موقف الإدارة السلبي المتمثل بامتناعها عن اتخاذ إجراء أو رفضها إصدار قرار هي ملزمة قانوناً بإصداره، ولا تتمتع في ذلك بأية سلطة تقديرية؛ مما يعني أن الإدارة قد جانبت القانون في الحالة الثانية الأمر الذي يجيز لأصحاب الشأن الطعن بالتعويض عن الأضرار التي سببتها لهم الإدارة بموقفها السلبي هذا، في حين يعد موقفها منسجماً مع مبدأ المشروعية في الحالة الأولى. وآثار القرار السلبي مستمرة ومتجددة ما دامت حالة الرفض أو الامتناع قائمة. لذا فهو يشكل صورة من صور القرارات الإدارية المستمرة، التي قد تكون إيجابية أو سلبية. فالقرار الصادر بوضع شخص في قائمة الممنوعين من السفر هو قرار إيجابي مستمر. بينما رفض الإدارة أو امتناعها عن الاستجابة لطلب صاحب الشأن برفع اسمه من تلك القائمة يعد قراراً سلبياً مستمراً.

(١) انظر د. محمد جمال عثمان جبريل، مرجع سابق ص١٣٩-١٤٠ كذلك
Pieree Delvolve, OP. cit P.12. M. waline, op. cit p. 530

المبحث الثاني
تطبيقات القرار الإداري السلبي

للقرار السلبي تطبيقاته الكثيرة التي تغطي مختلف مجالات النشاط الإداري سواء في مسائل الوظيفة العامة أو في تنفيذ الأحكام القضائية أو في علاقة السلطة المركزية بالهيئات اللامركزية إلى غير ذلك من المسائل الإدارية. والقرار السلبي إن بالرفض أو بالامتناع يمكن أن يقع من سلطة مركزية أو من هيئة لا مركزية. والقرار الذي ترفض جهة الإدارة أو تمتنع عن إصداره قد يكون قراراً تنظيمياً أو قراراً فردياً.

غير أن مجالات تطبيق القرار السلبي قد لا تبدو واضحة تماماً نظراً لصعوبة تمييز ذاتية هذا النوع من القرارات الإدارية بالنسبة إلى ذوي الشأن ولتداخله مع أنواع أخرى من القرارات الإدارية أو لتفسير كل رفض أو امتناع من جهة الإدارة بأنه قرار سلبي دون تحري الدقة بشأن مدى توفر الشروط الأخرى، إلى غير ذلك من الأسباب. وقد خصصنا هذا المبحث لدراسة بعض من أهم تطبيقات القرار الإداري السلبي وما أثير بشأنها من خلاف مستشهدين في ذلك بأحكام القضاء الإداري لما له من دور بالغ في إبراز ذاتية هذا القرار وتحديد نطاق تطبيقاته. وسنبحث ذلك في البندين التاليين:

أولاً – في مسائل الوظيفة العامة:

نبين فيما يلي تطبيقات القرار السلبي في بعض المسائل المتعلقة بالوظيفة العامة، وهي:

١ – التعيين:

يعد التعيين في الوظائف العامة من صميم السلطة التقديرية للإدارة حيث تترخص في وزن مناسباته وتقديرها، إلا إذا كانت ملزمة بإجرائه بموجب نص صريح وارد على خلاف الأصل. وهو ما استقر عليه القضاء الإداري، ومن أحكامه في هذا الصدد ما قضت به المحكمة الإدارية العليا في مصر حيث تقرر

«... وإذا كان التعيين كأصل عام هو من صميم إطلاقات الإدارة التي تترخص في وزن وتقدير مناسباته، إلا أن تكون ملزمة بإجرائه بنص صريح وارد على خلاف الأصل فإن ما ذهب الحكم المطعون فيه في تكييف الدعوى على أنها تتمخض طعناً بالإلغاء على القرار السلبي بالامتناع عن تعيين المدعي في وظيفة مدرس مساعد بكلية التجارة بسوهاج خلوصاً إلى مشروعية هذا القرار يكون مذهباً غير صائب...»[١]. يتضح من هذا القرار أن امتناع الإدارة أو رفضها إجراء التعيين لا يعد قراراً سلبياً إلا إذا أوجب القانون عليها ذلك، أي أن تكون سلطتها مقيدة وليست تقديرية. وما ينطبق على التعيين يصدق على إعادة التعيين، فهو يظل من إطلاقات الإدارة ما لم ينص القانون على خلاف ذلك. فامتناع الجهة الإدارية المختصة عن اتخاذ قرار بإعادة التعيين لا يشكل قراراً سلبياً يقبل الطعن عليه بالإلغاء، وبذلك قضت المحكمة ذاتها حيث جاء في أحد أحكامها الحديثة «... إذا كان المسلم به وفقاً لما استقر عليه قضاء هذه المحكمة أن التعيين ابتداءً أو إعادة التعيين في الوظائف العامة ومنها في هذا الخصوص وظائف ضباط الشرطة هو من الملاءمات التي تستقل جهة الإدارة في وزنها وتترخص في تقديرها حسبما تراه متفقاً والصالح العام ومحققاً لما تتغياه من كفالة حسن سير العمل في المرفق الذي تقوم عليه ولا معقب عليها في هذا الصدد طالما أن قرارها قد برئ من عيب إساءة استعمال السلطة ونأى عن دائرة الانحراف... فإن امتناعها عن اتخاذ قرار بإعادة التعيين في هذه الحالة لا يشكل قراراً سلبياً مما يقبل الطعن عليه بالإلغاء...»[٢].

---

(١) الطعن رقم ٣٤٧٩ لسنة ٣٦ق عليا جلسة ١٩٩٦/٥/٤ منشور في الموسوعة الإدارية الحديثة لمبادئ المحكمة الإدارية العليا وفتاوى الجمعية العمومية لمجلس الدولة من عام ١٩٩٣ حتى عام ١٩٩٧، ج٤٩، تحت إشراف المستشار حسن الفكهاني، د. نعيم عطية، د.عبد المنعم بيومي، إصدار الدار العربية للموسوعات (حسن الفكهاني)، القاهرة-١٩٩٩- ٢٠٠٠ ص ٥٧٩-٢٨٣، وانظر بصدد المبدأ ذاته الأحكام التي أوردها عكاشة، القرار الإداري، مرجع سابق ص٦٨٠-٦٨١، ص٦٩١-٦٩٨.

(٢) الطعن رقم ١٢٣٤ لسنة ٤٦ قضائية عليا جلسة ٢٠٠٢/١٢/١، منشور في مجلة هيئة قضايا الدولة، العدد الثالث، السنة ٤٧. يوليو – سبتمبر ٢٠٠٣، ص١٢٨-١٣٢.

ومع ذلك ثمة من يرى أن تمتع الإدارة بسلطة تقديرية في إصدار قرار التعيين في الوظائف العامة لا يحول دون اعتبار الرفض أو الامتناع الواقع منها قراراً سلبياً يخضع للطعن بالإلغاء[١]، وهو رأي محل نظر؛ لأن من شروط القرار السلبي أن تكون سلطة الإدارة في إصدار القرار مقيدة وليست تقديرية.

٢ – الترقية:

الأصل أن قرارات ترقية الموظفين التي تستند إلى أسلوب الاختيار للكفاءة أو الجدارة من المسائل التي تتمتع الإدارة بشأنها بسلطة تقديرية واسعة، حيث تستقل بوزن ظروفها وملاءماتها وتقدير صلاحية الموظف للترقية. وعليه فإن رفض جهة الإدارة أو امتناعها عن إصدار قرارها بالترقية لا يدخل ضمن القرارات السلبية. وعلى هذا درج القضاء الإداري المقارن، ومن ذلك حكم محكمة القضاء الإداري في مصر بأنه «... إذا كانت قرارات الترقية لا إلزام على جهة الإدارة بإصدارها قانوناً وفقاً لما استقر عليه قضاء المحكمة الإدارية العليا؛ إذ إنها مسألة ملاءمة تستقل الإدارة بتقديرها حسب ظروف الحال ومقتضيات الصالح العام وحاجة العمل بلا معقب عليها في ذلك ما دام قد خلا تصرفها من إساءة استعمال السلطة فإنها لذلك لا تدخل في عداد القرارات السلبية التي يختص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري بالفصل فيها...»[٢].

وحكم محكمة العدل العليا الأردنية الذي جاء فيه «... يعتبر في حكم القرارات الإدارية امتناع السلطة عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للقوانين والأنظمة، والمقصود من عبارة (كان من الواجب اتخاذه) أن القانون أو النظام يلزمها باتخاذه، ولا تعتبر الجامعة ملزمة بترفيع المستدعية وإن وصلت إلى نهاية الدرجة التي تشغلها طالما أن الشاغر غير متوفر...»[٣]،

(١) د. سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص٥٥.

(٢) رقم الدعوى ٢١/٩٠٧ ق في ٩٧٠/١/١٥ مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة٢٤، ص٢٠٤.

(٣) عدل عليا رقم ٩٥/٣٧، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة العدل العليا، مجلة نقابة المحامين، العدد ٤ و ٥ سنة ١٩٩٦، ص٧٤١.

وعلى الرغم من ذلك، فإن المحكمة الإدارية العليا المصرية قد خرجت على هذا المبدأ في أحد أحكامها، واعتبرت امتناع جهة الإدارة عن ترقية الطاعن بمنزلة قرار سلبي بالامتناع فقضت «... أن التكييف القانوني السليم لطلبات الطاعن الأصلية بإلغاء القرار السلبي بالامتناع عن ترقيته إلى وظيفة مستشار في تاريخ ترقية زملائه وذلك بإلغاء القرار فيما تضمنه من عدم ترقيته إلى الوظيفة المذكورة... هو كونها طعناً بطلب إلغاء القرار السلبي بالامتناع عن ترقيته... ومن ثم يندرج في عداد ما نصت عليه الفقرة الأخيرة من المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة...»[١].

وهكذا تساوي المحكمة بين امتناع الإدارة عن الترقية وبين إفصاحها عن إرادتها وإصدار قرار الترقية وتخطي الطاعن في حين أن ما استقر عليه قضاء المحكمة ذاتها أنه ليس صحيحاً أن عدم إجراء الإدارة للترقية مع توافر شرائطها يعد قراراً سلبياً بامتناعها عن إصدار قرار الترقية؛ إذ لا يمكن مساءلة الإدارة في هذا الشأن إلا إذا امتنعت عن اتخاذ قرار بالترقية كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً لنص خاص في القانون أو اللائحة[٢].

ومما يلاحظ في هذا المجال أن محكمة العدل العليا الأردنية تستخدم مصطلح القرار السلبي للدلالة على رفض الإدارة أو امتناعها عن ترقية الموظف أو ترفيعه وكذلك للدلالة على رفضها أو امتناعها عن تعيين المرشح للوظيفة وهو استعمال غير دقيق وفي غير محله، لأن للقرار السلبي شروطاً لا تتوافر في الحالات المشار إليها، لعل من أهمها صدور القرار عن سلطة مقيدة إضافة إلى الشروط الأخرى التي سبق بحثها. لذلك ندعو المحكمة إلى نبذ هذا المصطلح دفعاً للالتباس، وما يترتب عليه من آثار. ومن الشواهد على ذلك ما جاء في أحد أحكامها حيث قضت «... إن المستدعي يطعن بعدم ترفيعه إلى الدرجة الرابعة أسوة بالموظفين الذين شملهم الترفيع. وهو لا يطعن بأحقيته

(١) الطعن رقم ٢٥/٩١٣ق عليا جلسة ١٩٨١/١١/٧ عن عكاشة ص٢٨٥.
(٢) انظر الأحكام المذكورة في المرجع السابق، ص٧٠٠ وما بعدها.

وأقدميته على من ترفعوا والطعن بهذا الوصف يعتبر طعناً بقرار سلبي يخرج عن اختصاص محكمة العدل كما استقر اجتهادها على ذلك في العديد من قراراتها...»[١]، ومن نتائج اللبس وعدم الدقة التي تبدو واضحة ما جاء في منطوق هذا الحكم من أن المحكمة تقرر عدم اختصاصها بنظر الطعن في القرار السلبي قاصدة بذلك قرار عدم ترفيع الموظف الطاعن. في حين تقع الطعون في القرارات السلبية (محل بحثنا) ضمن صميم اختصاصها، كما سنرى ذلك لاحقاً.

٣ – الاستيداع:

أن سلطة الإدارة في شأن إعادة الموظف إلى عمله بعد انتهاء مدة إحالته إلى الاستيداع هي سلطة مقيدة؛ إذ على الإدارة أن تعيده إلى وظيفته ما لم ينص القانون بخلاف ذلك، وعلى هذا الأساس قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأن «... رفض الجهة الإدارية إعادة العامل إلى عمله بعد انتهاء مدة الاستيداع على خلاف ما أوجبته أحكام القانون... يعد بمثابة رفض اتخاذ قرار بإعادة المدعي إلى عمله عقب انتهاء مدة إحالته إلى الاستيداع، وهو قرار أوجب القانون عليها اتخاذه ومن ثم تكون محكمة القضاء الإداري مختصة بطلب إلغاء هذا القرار السلبي»[٢].

٤ – الانتداب:

بما أن الندب يقع ضمن السلطة التقديرية للجهة الإدارية المختصة تتخذه وفقاً لمتطلبات العمل ومصلحة المرفق ويستهدف تلبية حاجة العمل في الدائرة

---

(١) عدل عليا رقم ٩٩/٧٦ في ١٩٩٩/٦/٢٧ منشور في مجلة نقابة المحامين، السنة الثامنة والأربعون، العددان الأول والثاني، كانون الثاني، وشباط ٢٠٠٠، ص١٣٧-١٣٩، وانظر كذلك الأحكام التي أوردها د. نواف كنعان، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص١١٨-١١٩.

(٢) الطعن رقم ٣٠/٨٢٣ق جلسة ٩٧٧/٤/٩ مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في خمسة عشر عاماً ١٩٦٥-١٩٨٠، صادرة عن المكتب الفني في مجلس الدولة، ص ١٢٥.

المطلوب انتداب الموظف إليها فإن امتناعها عن ندب أحد الموظفين لا يعد قراراً إدارياً سلبياً، حتى لو رشحت زميلاً له لتلك الوظيفة، وبذلك قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر حيث جاء في أحد أحكامها «... ومن حيث إن حقيقة طلبات الطاعن وطبقاً للتكييف القانوني السليم لها أن يطعن (بقرار) ندب زميله... متخطياً إياه وهو قرار إيجابي صريح؛ ذلك أن عدم ندبه إلى هذه الوظيفة لا يشكل قراراً سلبياً بالامتناع عن ترشيحه لها لأنه لا يوجد ثمة إلزام قانوني على جهة الإدارة بندبه لهذه الوظيفة...»[١].

٥ – الإعارة:

تلتزم جهة الإدارة بإعادة الموظف المعار إلى وظيفته وتمكينه من استلام عمله بعد عودته من الإعارة، وامتناعها عن ذلك يمثل قراراً سلبياً يخضع للطعن أمام القضاء الإداري، تبقى مدة الطعن فيه مفتوحة ما بقي الامتناع قائماً، وبذلك قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر ومما جاء في أحد أحكامها أن المدعي «... إنما يوجه طعنه إلى موقف الإدارة المتمثل في عدم تمكينه من استلام العمل في التأريخ المذكور، وهذا الموقف يعتبر في حقيقته قراراً سلبياً بالامتناع عن استلامه العمل (وهو) حالة مستمرة متجددة يمتد الطعن عليه ما بقيت الإدارة على موقفها»[٢].

٦ – تزويد الموظف بوثائقه وشهاداته:

إذا ما انتهت خدمة الموظف في الدولة بسبب انقطاعه عن العمل بغير إذن أو لأي سبب ينص عليه القانون، فإن على الجهة الإدارية المختصة إصدار

(١) الطعن رقم ٤٣٨ لسنة ٣٧ق عليا جلسة ١٩٩٧/٥/٣، منشور في الموسوعة الإدارية الحديثة، مرجع سابق، ص٣٧٨.

(٢) الطعن رقم ٣٦٨٨ لسنة ٣٦ق عليا جلسة ١٩٩٢/١١/٢٤، المرجع السابق ص٥٧٧-٥٧٨.

قرارها بذلك وإعطاءه ما يفيد انتهاء خدمته وخلو طرفه وشهادة بمدة خبرته، وامتناعها عن ذلك يمثل قراراً سلبياً بالامتناع يتعين الحكم بإلغائه(١).

فقيام الإدارة بتزويد الموظف الذي انتهت خدمته لديها بما يفيد انتهاء خدمته وخلو طرفه وشهادة خبرة يمثل التزاماً على الإدارة، وتكون سلطتها في هذه الحالة مقيدة لا تقديرية، حيث أوجب عليها القانون ذلك. وامتناعها عن تنفيذ هذا الالتزام القانوني يعد قراراً إدارياً سلبياً يحق لصاحب الشأن الطعن فيه أمام القضاء الإداري.

ثانياً – في المسائل الأخرى:

للقرار الإداري السلبي تطبيقاته المهمة في المسائل الإدارية الأخرى التي لا تتعلق بالوظيفة العامة، وندرس فيما يلي بعضاً من أهم هذه التطبيقات:

١ – امتناع الهيئات اللامركزية وحق الحلول:

تمارس السلطة المركزية رقابتها الإدارية على الهيئات اللامركزية بنوعيها الإقليمية والمرفقية. وتشمل هذه الرقابة أشخاص هذه الهيئات وأعمالها إيجابية كانت أم سلبية، وتحصل الأخيرة عندما تهمل الهيئة اللامركزية في التصرف في موضوع معين يدخل ضمن اختصاصها بأن ترفض أو تمتنع عن اتخاذ إجراء أو قرار معين كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للقوانين واللوائح، ولمعالجة الآثار المترتبة على هذا الوضع الذي يمثل قراراً إدارياً سلبياً يخول القانون المقارن عادة السلطة المركزية حق الحلول محل الوحدات اللامركزية الممتنعة عن اتخاذ القرار أو الإجراء فتقوم بدلاً منها باتخاذ الإجراء أو القرار المطلوب

(١) انظر حكم المحكمة الإدارية بطنطا في الدعوى رقم ٣٦١ لسنة ١٦ القضائية، جلسة ١٩٩٠/٢/٢٨، وحكم المحكمة الإدارية العليا، بالطعن رقم ٢٠٣٩ لسنة ٣٤ق، عليا جلسة ١٩٨١/١/٦، منشورة في مجموعة المستشار الدكتور معوض عبد التواب، الموسوعة النموذجية في القضاء الإداري، المجلد الأول، ط١، مكتبة عالم الفكر والقانون للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠٠٣، ص٤٢٦-٤٢٧.

اتخاذه قانوناً باسم الوحدات اللامركزية ولحسابها. وبما أن الحلول يعد من أخطر أوجه الرقابة التي تمارسها سلطة الوصاية الإدارية على أعمال الهيئة اللامركزية وتصرفاتها لما يمثله من اعتداء على حريتها وإهدار لاستقلالها في اتخاذ القرارات الإدارية، فقد تم حصره في نطاق ضيق جداً، وبتوافر شرطين أساسيين هما وجود نص قانوني صريح يلزم الوحدة اللامركزية بالقيام بالعمل أو بإجراء تصرف معين، وامتناع هذه الوحدة الإدارية عن القيام بذلك. وتوجيه السلطة الوصائية إنذاراً إلى الوحدة اللامركزية الممتنعة تطلب منها وجوب القيام بالعمل أو بالإجراء الذي فرضه القانون(١). ويلاحظ أن موقف الهيئة اللامركزية في هذه الحالة يعد قراراً سلبياً يخضع للقواعد العامة للطعن في القرار السلبي، وبالمقابل اعتبر مجلس الدولة الفرنسي رفض السلطة المركزية ممارسة الرقابة الوصائية على الهيئات المحلية قراراً سلبياً غير مشروع؛ لأن القانون قد نص على وجوب ممارسة تلك الرقابة.(٢)

٢ – منح التراخيص:

إن إصدار القرار الإداري بمنح ترخيص لممارسة نشاط معين بعد توافر الشروط المنصوص عليها في القانون يدخل ضمن السلطة المقيدة للإدارة؛ إذ تلتزم جهة الإدارة منح الترخيص لصاحب الشأن إذا ما استوفى الشروط القانونية. فإذا امتنعت عن ذلك عد هذا الامتناع قراراً إدارياً سلبياً معيباً قابلاً للطعن فيه بالإلغاء، وتطبيقاً لذلك تقرر محكمة العدل العليا الأردنية بأن «... القرار بمنح المستدعي ترخيصاً لإنشاء مصنع تعبئة المشروبات الغازية

(١) د. ثروت بدوي، تدرج القرارات الإدارية ومبدأ الشرعية، دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٧٠، ص١٠٩-١١٠.
د. محمد عبد الله الحراري، أصول القانون الإداري الليبي، ج١، ط٢، منشورات الجامعة المفتوحة، مطبعة الرمل – الإسكندرية ١٩٩٥ ص١٠٨-١٠٩، د. توفيق بو عشبة مبادئ القانون الإداري التونسي، ط٢، المطبعة الرسمية تونس – ١٩٩٥، ص٥٩.

(٢) Jean Marie Auby, Michel Fromont, les recours contre les actes administratifs dans les pays de le communaute economique europienne, paris, 1971. P. 246.

وعصير الفواكه مشروطاً بألا يجري تعبئة هذه المشروبات في عبوات معدنية يعتبر من القرارات السلبية التي تبقى قائمة ومستمرة طالما كان امتناع الإدارة عن الترخيص بتعبئة المشروبات في عبوات معدنية، وقد استقر الاجتهاد على أن من حق المستدعي أن يتقدم بطلب جديد في أي وقت لمنحه الترخيص خالياً من الشروط المذكورة»[١]. وقد تكرر مضمون هذا الحكم في الكثير من أحكام المحكمة[٢]. ولكننا لا نكون أمام قرار سلبي إذا ما اتخذت الإدارة موقفاً صريحاً بصدد منح الترخيص، وبهذا قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بشأن استصدار ترخيص للبناء، ومما جاء في حكمها «... ومن حيث إنه لا وجه لتأويل طلبات المدعي على أنه طعن بإلغاء قرار الامتناع عن السير في الإجراءات لما تبين من أن جهة الإدارة لم تقف موقفاً سلبياً إزاء طلب الترخيص الذي قدمه المدعي وإنما أصدرت بشأنه قراراً إدارياً صريحاً بحفظه لحين البت في الدعوى... فتكون بذلك قد أفصحت عن إرادتها في رفض الطلب...»[٣] وبناء عليه فإن حفظ الطلب هو في الحقيقة قرار إداري صريح بالرفض ومن ثم يتعين الطعن فيه خلال المدة القانونية لرفع دعوى الإلغاء.

٣ – تنفيذ الأحكام:

تلتزم الإدارة تنفيذ حكم الإلغاء الصادر عن المحكمة، وإذا ما امتنعت أو تقاعست عن ذلك جاز لصاحب الشأن رفع دعوى إلغاء جديدة ضد قرار الإدارة السلبي بالامتناع عن تنفيذ حكم الإلغاء. فسلطة الإدارة هنا هي سلطة مقيدة؛ إذ

(١) عدل عليا رقم ٨٣/١٩١، مجلة نقابة المحامين، العدد ٥ سنة ١٩٨٤م ص ٦٦٦.

(٢) انظر قرارات أخرى ذكرها المحامي محمد خلاد، المبادئ القانونية لمحكمة العدل العليا من بداية عام ١٩٧٢ ولنهاية عام ١٩٨٦، ج٢، وكالة التوزيع الأردنية، عمان ١٩٨٧، ص٦٦٣-٦٦٤.

(٣) الطعن رقم ١١١ لسنة ٢٩ ق جلسة ١٩٩٨/١/١٨ عن المستشار علي الدين زيدان، المستشار محمد السيد أحمد، الموسوعة الشاملة في شرح القانون الإداري، ج١ القرارات الإدارية، المكتب الفني للإصدارات القانونية – القاهرة- بلا سنة نشر، ص١٢٧١.

ثمة التزام قانوني عليها بتنفيذ الأحكام القضائية «... في وقت مناسب من تأريخ صدورها وإعلانها فإن هي تقاعست أو امتنعت دون وجه حق عن التنفيذ اعتبر هذا الامتناع بمثابة قرار إداري سلبي مخالف للقانون»[١].

إن تنفيذ الحكم القضائي من قبل الجهات الإدارية المختصة يعد مظهراً من مظاهر الخضوع لمبدأ المشروعية واحتراماً لواحد من أهم أسس الدولة القانونية[٢]، لذلك فلا غرابة إذا ما رتب المشرع جزاءات على الجهات الإدارية التي تتنصل من التزامها هذا سواء بالامتناع أم بالمماطلة، تصل إلى حد المساءلة الجنائية[٣]. بل إن المشرع المصري لم يكتف بهذه الحماية القانونية، فذهب إلى أبعد من ذلك، حيث أفرد نصاً في أعلى وثيقة قانونية في الدولة، وهي الدستور، أكد فيه ضرورة الالتزام بتنفيذ الأحكام القضائية، ورتب المسؤولية الجنائية للموظف الممتنع عن التنفيذ[٤].

ومن تطبيقات القضاء الأردني في هذا الصدد، الدعوى التي نظرتها محكمة صلح جزاء عمان المقامة من ذوي الشأن (أطباء حاصلين على شهادات من

---

(١) حكم محكمة القضاء الإداري في ٩٥٧/٦/٣٠ عن د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٩٠٤.

(٢) د. حسني سعد عبد الواحد، تنفيذ الأحكام الإدارية، ١٩٨٤، ص٣٨٥ وما بعدها، د. نواف كنعان، المبادئ التي تحكم تنفيذ أحكام الإلغاء في قضاء محكمة العدل العليا، مجلة الحقوق، تصدر عن مجلس النشر العلمي بجامعة الكويت، العدد الرابع، السنة ٢٥، ديسمبر (كانون أول)، ٢٠٠١، ص٢٤٨.

(٣) انظر على سبيل المثال المادة (١٢٣) من قانون العقوبات المصري لسنة ١٩٥٢، كذلك د. الطماوي القضاء الإداري، مرجع سابق ص٨٩٨-٩٠٠، د. حسني سعد عبدالواحد مرجع سابق ص٥٦٨-٦٣١، والمادتين ١٨٢-١٨٣ من قانون العقوبات الأردني رقم ٦٠ لسنة ١٩٦٠، د. نواف كنعان، المرجع السابق، ص٢٩٢-٢٩٤.

(٤) راجع المادة (٧٢) من الدستور المصري لعام ١٩٧١ التي تنص على أن «تصدر الأحكام وتنفذ باسم الشعب ويكون الامتناع عن تنفيذها أو تعطيل تنفيذها من جانب الموظفين العموميين المختصين جريمة يعاقب عليها القانون...» وانظر أيضاً د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٢٢٥.

الأكاديميات الروسية) ضد قرار المجلس الطبي الأردني ورئيسه وزير الصحة (السابق) لرفضهما البت في الشهادات الطبية التي حصلوا عليها من تلك الأكاديميات تنفيذاً للقرار الصادر من محكمة العدل العليا رقم ٣٧ في ٧/١٦/ ٢٠٠٤ القاضي بأن على المجلس أن يبحث في طلبات المشتكين وأن يبين الأسباب التي استند إليها في عدم تقويمه لتلك الشهادات والاعتراف بتلك التخصصات لتتمكن المحكمة من بسط رقابتها على ذلك القرار. لأن سلطة المجلس الطبي هي سلطة مقيدة وليست تقديرية. وعلى أثر ذلك ولغايات تنفيذ قرار محكمة العدل العليا أحيلت طلبات المشتكين إلى اللجان العلمية المتخصصة للبت فيها، حيث أصدرت هذه اللجان تنسيبات بعدم استيفاء تلك الشهادات المقدمة من قبل المشتكين للشروط المطلوبة للتقويم. إلا أن المجلس الطبي لم يصدر قراراً بشأن تقويم تلك الشهادات على وفق ما جاء في قرار المحكمة، مما اضطر ذوي الشأن إلى رفع طعن في (القرار الضمني) الصادر عن المجلس بعدم تقويم تلك الشهادات، حيث قضت محكمة العدل العليا بقرارها المرقم ٢٠ في ٢٠٠٣/١/١٦ برد الدعوى لسبق الفصل في موضوعها، وهو ما استند إليه أمين عام المجلس واعتبره إجابة على ما ورد في طلبات المشتكين، وعلى أثر ذلك تقدم هؤلاء بشكواهم وجرت الملاحقة. غير أن محكمة صلح جزاء عمان التي نظرت الدعوى الجزائية، وبالرجوع إلى النصوص القانونية المنظمة للمجلس وجدت أنه هيئة معنوية عامة ومؤسسة رسمية مستثناة من المساءلة الجزائية تطبيقاً لنص المادة (٢/٧٤) من قانون العقوبات، وبناء على ذلك قررت إعلان عدم مسؤوليته عن الجرم المسند إليه، كما قررت إعلان براءة رئيس المجلس عن الجرم المسند إليه لانتفاء الأدلة[١].

ولكن بالرجوع إلى حيثيات الحكم نجد أن الجهة الإدارية المسؤولة عن تقويم الشهادات الطبية، وهي المجلس الطبي الأردني، لم تمتثل لقرار محكمة العدل العليا الأول الذي طلب إليه بحث طلبات المشتكين وبيان أساس عدم

(١) تفصيلاً انظر صحيفة الدستور الأردنية بتاريخ ٢٠٠٤/١/٤، ص٦.

تقويمه لتلك الشهادات والاعتراف بتلك التخصصات، أما ما أصدرته اللجان العلمية المتخصصة في المجلس من تنسيبات فهي لا ترقى إلى مصاف القرار الإداري، وهذا مبدأ استقر عليه قضاء محكمة العدل العليا[1]. ومن ثم فإن المجلس الطبي الأردني بقي ثابتاً على موقفه في عدم تقويم تلك الشهادات، بل والامتناع عن تنفيذ ما جاء في حكم محكمة العدل العليا الصادر في هذا الشأن. وإذا كانت النصوص العقابية تحول دون تقرير المسؤولية الجزائية للمجلس الطبي، فإنها لا تحول – في تقديرنا – دون المساءلة الإدارية على الأقل. كما أن من حق ذوي الشأن رفع الدعوى أمام محكمة العدل العليا للطعن في القرار الإداري السلبي الصادر من المجلس بعدم تنفيذ الحكم الأول، إضافة إلى الطعن في امتناع المجلس عن تقويم شهاداتهم، وهو قرار سلبي وليس ضمنياً كما جاء في حيثيات الحكم، والطعن يمكن أن يكون بالإلغاء أو بالتعويض أو بكليهما.

(١) انظر على سبيل المثال القرار ٩٩٢/١٧١، مجلة نقابة المحامين، العدد ١٠ و ١١، سنة ١٩٩٣، ص١٨٢٥، كذلك القرار رقم ٩٢/٥٥ العدد ١٠ و ١١، سنة ١٩٩٢، ص١٨٢٥، القرار رقم ٩١/٢١٥، العدد ٦ سنة ١٩٩٣، ص ١١٧.

المبحث الثالث
الطعن في القرار الإداري السلبي

يخضع القرار الإداري السلبي للرقابة القضائية أسوة بسائر أعمال الإدارة وذلك عن طريق الطعن الذي يرفعه صاحب الشأن إلى القضاء للمطالبة إما بإلغاء القرار السلبي أو بوقف تنفيذه أو بالتعويض عما سببه من أضرار. ولا شك أن هذه الرقابة ذات أهمية بالغة نظراً لما تتصف به من مزايا؛ مما يجعلها تفضل الأنواع الأخرى من الرقابة. لذلك نخصص هذا المبحث لدراسة كل من الطعن بالإلغاء ووقف التنفيذ والطعن بالتعويض وذلك في بنود ثلاثة متعاقبة.

أولاً – الطعن بالإلغاء:

تخضع القرارات السلبية للطعن بالإلغاء شأنها شأن سائر القرارات الإدارية؛ إذ لو كان الطعن بالإلغاء – كما يذهب رأي بحق – مقصوراً على القرارات الإيجابية لوجدت الإدارة دائماً وسيلة طيعة في انتهاك المشروعية بأن تسكت عن الرد على أصحاب الشأن مهما قدموا من طلبات أو تظلمات(١). وتنطبق على الطعون بالإلغاء في القرارات السلبية شروط رفع دعوى الإلغاء ذاتها التي تنطبق على غيرها من القرارات الإدارية؛ فيجب أن تستوفي دعوى الإلغاء شروطها الشكلية كافة سواء ما تعلق منها بالقرار محل الطعن أم برافع دعوى الإلغاء (الطاعن) أم بالمدد والإجراءات. أما من الناحية الموضوعية فإن الطعن بالإلغاء يجب أن يستند إلى عيب أو أكثر من عيوب القرار الإداري. كل ذلك باستثناء الشروط التي لا تتناسب مع طبيعة القرار السلبي، ولعل أهم تلك الاستثناءات ما يتعلق بمدة الطعن. فالأصل أن انقضاء ميعاد دعوى الإلغاء البالغ شهرين في القانون الفرنسي وستين يوماً في القوانين المصري والأردني والعراقي – يؤدي إلى رد الدعوى شكلاً، لأن القرار يكون قد تحصن من الإلغاء بمضي المدة. إلا أن ثمة استثناءات ترد على هذا الأصل تتعلق ببعض القرارات

(١) د. مصطفى أبو زيد فهمي مرجع سابق، ص٢٦٣.

الإدارية، ومنها القرارات السلبية؛ حيث يجيز القضاء الإداري الطعن بالإلغاء في هذه القرارات في أي وقت دون التقيد بمواعيد الطعن المنصوص عليها في القانون. ويقوم الأساس القانوني في عدم التقيد بمواعيد الطعن في هذه القرارات على فكرة استمرارها وعدم انتهاء آثارها(١). في حين يرى جانب آخر من الفقه أن الأساس القانوني ليس في استمرار آثارها بل هو في طبيعة القرار السلبي نفسه، ولأنها قرارات لا تعلن ولا تنشر ومن ثم فلا يسري الميعاد في حق الطاعن ما لم يعلم بالقرار علماً يقينياً(٢).

وقد استقر القضاء الإداري المصري على جواز الطعن بالقرار السلبي في أي وقت دون التقيد بمدة معينة نظراً لاستمرار آثاره، ومن أحكامه في هذا الخصوص ما جاء في حكم محكمة القضاء الإداري من «... أن القرارات المستمرة كالقرارات السلبية الصادرة بالامتناع عن إصدار قرار معين كما هو الحال في الامتناع عن التأشير على الحكم بصلاحيته للشهر يجوز الطعن فيها في أي وقت دون التقيد بميعاد معين... ذلك أن القرار يتجدد من وقت إلى آخر على الدوام، وذلك بخلاف القرارات الوقتية التي تخضع للميعاد»(٣). وقضت المحكمة الإدارية العليا بأن امتناع الإدارة عن نقل درجة المدعي من المجموعة الوظيفية المهنية إلى مجموعة الوظائف الفنية إعمالاً للقرار الصادر في هذا الشأن دون سبب مسوغ يمثل قراراً سلبياً يجوز الطعن عليه في أي وقت دون التقيد بميعاد(٤).

---

(١) راجع د. حسني درويش عبد الحميد، نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨١، ص٣٨-٤١.

(٢) د. مصطفى أبو زيد فهمي، مرجع سابق، ص٣٨٥-٣٩١، د. محمود عاطف البنا، مرجع سابق، ص٢١٧.

(٣) الدعوى رقم ١٣/٤٠٩ق جلسة ٥٩/١٢/٨، مجموعة مجلس الدولة لأحكام القضاء الإداري، مرجع سابق، سنة ١٤، ص١٥٤.

(٤) الطعن رقم ١٨٠٧ لسنة ٣٦ق. عليا جلسة ١٩٩٦/٢/٣، منشور في الموسوعة الإدارية الحديثة، مرجع سابق، ص٥٧٦-٥٧٧.

أما القضاء الإداري الأردني فيبدو أنه قد استقر على جواز الطعن في القرار الإداري الناتج عن امتناع أو رفض جهة الإدارة دون التقيد بمدة معينة، ويتضح ذلك من تدقيق ما صدر عنه من أحكام، ومنها ما جاء في حكم لمحكمة العدل العليا تقرر بموجبه «... أن دعوى الطعن بقرار مدير الجوازات العامة بالامتناع عن تجديد جواز سفر المستدعي تكون غير مقيدة بميعاد ما دام أن الطاعن ثابت الجنسية وغير منازع فيها وسلطة الإدارة في ذلك سلطة مقيدة بتوافر الشروط القانونية، فإذا توافرت الشروط القانونية لمنح الجواز وبالتالي تجديده فلا تملك الإدارة رفض الطلب...»[1]. غير أن عدم التقيد بميعاد الطعن وفقاً لما استقر عليه هذا القضاء لا يستند في اعتقادنا – إلى فكرة القرار السلبي بل يقوم على أساس قانوني آخر هو صدور القرار بناء على سلطة مقيدة للإدارة وفكرة القرار المستمر بغض النظر عما إذا كان القرار سلبياً أم إيجابياً. ومن أحكام محكمة العدل العليا في هذا الصدد «... إن القرار المستمر هو القرار الذي ينتج عن امتناع جهة الإدارة عن اتخاذ موقف معين أو إصدار قرار محدد إذا لم يحدد المشرع للإدارة مدة معينة يتعين خلالها اتخاذه وفي مثل هذه الحالة يعد امتناع الجهة الإدارية بمثابة قرار إداري مستمر لا يتقيد الطعن فيه بميعاد رفع دعوى الإلغاء، إذ ينتج ميعاد جديد عند تقديم كل طلب جديد من صاحب الشأن...»[2]. إلا أن الطعن في القرار السلبي وفقاً للقانون الأردني، يتقيد بميعاد رفع دعوى الإلغاء البالغة ستين يوماً، في حالة تقديم صاحب الشأن طلباً خطياً إلى الجهة الإدارية المختصة لكي تتخذ القرار، ويبدأ احتساب المدة بعد انقضاء ثلاثين يوماً من تأريخ تقديم الطلب وتطبيقاً لذلك تقرر محكمة العدل العليا أنه «... يعتبر في حكم القرار الإداري رفض الجهة المختصة اتخاذ القرار أو الامتناع عن اتخاذه، إذا كان يترتب عليها اتخاذه

(١) عدل عليا ٨٧/١٤٦، مجلة نقابة المحامين، العدد ٩، سنة ١٩٨٩م، ص ١٥٨٥.

(٢) عدل عليا ٩١/٩٨، منشور في مجموعة المبادئ القانونية لمحكمة العدل العليا المنشورة في مجلة نقابة المحامين منذ بداية سنة ١٩٨٨ حتى نهاية سنة ١٩٩٢، إعداد المكتب الفني، ص٤١٩.

بمقتضى التشريعات المعمول بها، عملاً بأحكام المادة (١١) من قانون محكمة العدل العليا... ويترتب على ذلك سريان مدة الطعن المنصوص عليها بالمادة ١٢/ب من ذات القانون بانقضاء ثلاثين يوماً من تأريخ تقديم المستدعي طلباً خطياً لتلك الجهة»[١].

لذلك نعتقد أن إيراد نص صريح يجيز الطعن في القرار السلبي في أي وقت دون التقيد بميعاد على غرار النص الوارد في الفقرة (ج) من المادة (١٢) من القانون والمتعلق بالقرار المنعدم، هو أمر ضروري وينسجم مع طبيعة القرار السلبي.

أما المشرع العراقي فيبدو أنه قد خرج على قاعدة عدم تقيد الطعن في القرار السلبي بميعاد محدد، ويتضح ذلك من اشتراطه تظلم صاحب الشأن من القرار الإداري لدى الجهة الإدارية المختصة التي يتوجب عليها البت فيه خلال ثلاثين يوماً من تأريخ تسجيله لديها. وعند عدم البت فيه أو رفضه أجاز لصاحب الشأن الطعن أمام محكمة القضاء الإداري خلال ستين يوماً اعتباراً من تأريخ انتهاء مدة الثلاثين يوماً المشار إليها[٢]، فالمشرع العراقي باشتراطه التظلم الوجوبي لم يفرد القرار السلبي بحكم خاص بل ساوى بينه وبين القرار الإيجابي أو الصريح.. مما يعني أن ميعاد الطعن بالإلغاء في القرار السلبي قد تقيد بمدة رفع دعوى الإلغاء البالغة ستين يوماً، كما أن سلطة الإدارة في إلغاء أو سحب هذا القرار تتقيد بالمدة ذاتها. ومسلك المشرع العراقي هذا جاء مخالفاً لطبيعة القرار السلبي بوصفه قراراً مستمراً مما يقتضي ملاحظة ذلك وتعديل النص لجعل ميعاد الطعن مفتوحاً كي يصبح النص منسجماً مع طبيعة هذا النوع من القرارات الإدارية.

---

(١) عدل عليا رقم ٩٣/٦٢، مجلة نقابة المحامين، العدد ٦، سنة ١٩٩٣، ص١١٥٢. وانظر أيضاً القرار ٨٧/٩٧ منشور في مجلة نقابة المحامين، العدد ٣، سنة ١٩٨٩، ص٤٢٧.

(٢) المادة ٧/ثانياً/ ز من القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩.

وإذا كانت القاعدة هي عدم التقيد بمواعيد الطعن بالإلغاء بالنسبة للقرارات السلبية بالاستناد إلى فكرة استمرارها وعدم انتهاء آثارها فإن ذلك ينتفي إذا ما أخذ القرار السلبي طريقه إلى التنفيذ الفعلي؛ إذ بتمام هذا التنفيذ يبدأ ميعاد الطعن، وبهذا قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية، ومما جاء في حكمها «...لما كان الأساس القانوني في عدم التقيد بمواعيد للطعن في القرارات السلبية يقوم على فكرة استمرارها وعدم انتهائها فإن الأمر يكون كذلك إذا ما كان الوضع قد أخذ طريقه إلى التنفيذ الفعلي بالنسبة إلى القرار السلبي؛ إذ إنه بتمام هذا التنفيذ يبدأ ميعاد الطعن فيه»(١).

وبمقتضى شرط انتفاء طريق الدعوى الموازية أو المقابلة، فإن القضاء الإداري لا يختص بنظر دعوى الإلغاء في القرار السلبي إذا ما قرر المشرع بنص خاص طريقاً قضائياً آخر للطعن في القرار. ومن أحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية في هذا الصدد «... ومن حيث إن المنازعة الماثلة تكمن في الطعن على القرار الإداري السلبي من محافظ القاهرة بالامتناع عن تمليك الوحدات السكنية الشعبية الاقتصادية التي أقامتها المحافظة... ومن حيث إن... المشرع قد أناط بالمحاكم العادية الاختصاص بنظر هذه المنازعة... بالرغم من كونها منازعة ذات طبيعة إدارية مما تدخل أصلاً في اختصاص مجلس الدولة ومن حيث إن الحكم المطعون فيه قد ذهب مذهباً مخالفاً لذلك حين قضى بإلغاء القرار محل الطعن ولم يتعرض لولاية محاكم مجلس الدولة واختصاص المحكمة ذاتها بنظر الدعوى... ومن ثم يتعين القضاء بإلغاء الحكم المطعون فيه وبعدم اختصاص محاكم مجلس الدولة ولائياً بنظر هذه المنازعة والأمر بإحالتها بحالها إلى المحكمة الابتدائية المختصة...»(٢).

(١) الطعن رقم ١١/٣٥٠ق، جلسة ١٩٦٨/١/١٣، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة ١٣، ص٤٠٩.

(٢) الطعن رقم ٢٤٩٢ لسنة ٣٦ق عليا – جلسة ١٩٩٧/٤/٩ منشور في الموسوعة الإدارية الحديثة، ج٤١، مرجع سابق، ص١٩٧-٢٠٠.

أما من حيث الشروط الموضوعية لدعوى الإلغاء فإن الطعن في القرار السلبي يجب أن يستند إلى عيب أو أكثر من عيوب القرار الإداري المعروفة، وبما يتناسب وطبيعة هذا القرار، فيمكن للطاعن أن يستند إلى عيب عدم الاختصاص بصوره المختلفة الشخصي، الموضوعي، الزماني، المكاني، للوصول إلى إلغاء القرار السلبي، إذا ما رفض العضو الإداري أو امتنع عن إصدار قرار أوجب عليه القانون إصداره.

غير أن هذا الطعن مقصور على حالة عيب عدم الاختصاص البسيط بالصور التي ذكرناها آنفاً؛ إذ لا يمكن تصور وقوع عيب عدم الاختصاص الجسيم في القرار السلبي(١)، لأن هذا العيب يستند إلى عمل إيجابي يتمثل في صدور القرار من فرد عادي لا علاقة له بالإدارة، أو صدور قرار من سلطة إدارية اعتداء على اختصاص سلطة تشريعية أو قضائية، وهو ما يتنافى مع طبيعة القرار السلبي الذي يستند إلى سلوك سلبي للإدارة يتمثل في الرفض أو الامتناع كما أوضحنا. وقد ناقشت محكمة القضاء الإداري المصرية مدى تحقق عيب عدم الاختصاص عند نظرها دعوى إلغاء رفعت ضد قرار إداري ادعى أنه قرار سلبي. وتتلخص وقائع القضية في أن القانون كان قد ناط سلطة البت في منح تراخيص الاشتغال بأعمال الوساطة في إلحاق الفنانين بالعمل بوزير الإرشاد إلا أن مدير إدارة الرقابة على المصنفات الفنية أصدر قراره برفض الترخيص للمدعي للاشتغال في أعمال الوساطة دون أن يكون مفوضاً بذلك من الوزير. وعند الطعن في القرار بالإلغاء دفعت الإدارة بأن القرار الصادر من المدير لا يعدو أن يكون إجراءً تمهيدياً أو موقفاً سلبياً بعدم عرض الأمر على الوزير للنظر في منح الترخيص أو رفضه مما أدى إلى موقف سلبي آخر من جانب الوزير بالامتناع عن منح المدعي الترخيص المطلوب. كما دفعت بأن الطعن يجب ألا يوجه إلى قرار المدير بل إلى القرار السلبي بامتناع الوزير عن منح الترخيص. إلا أن المحكمة وجدت أن المدير لم يقف موقفاً سلبياً إزاء طلب

(١) صلاح جبير حسن، مرجع سابق، ص٨١.

الترخيص ولم يرفض أو يمتنع عن اتخاذ قرار في شأن، بل سار في بحث الطلب وانتهى إلى إصدار قرار برفضه. لذلك فقد قضت المحكمة بأن «... لا وجه أصلاً للتحدي بأنه ليس قراراً إدارياً أو أنه مجرد موقف سلبي أو إجراء تحضيري أو تمهيدي؛ إذ تجلى في هذا القرار الذي تحقق أثره فعلاً موقف الوزارة الإيجابي إزاء طلب المدعي، وما دامت الوزارة لم تقف موقفاً سلبياً فإنه لا محل للقول بأن هذا الموقف قد أدى إلى موقف سلبي آخر من جانب الوزير»[1]. ويبدو من دراسة وقائع القضية وحيثيات الحكم أن القرار محل الطعن ليس قراراً سلبياً؛ لأن المدير لم يرفض أو يمتنع عن اتخاذ القرار، بل أصدر قراراً صريحاً على الرغم من عدم اختصاصه. أما السلطة المختصة باتخاذ القرار – وهي الوزير – فلم يقع منها أي رفض أو امتناع للادعاء بوجود قرار إداري سلبي صدر عنه، بل إن الطلب لم يقدم لها أصلاً لتتخذ مثل هذا الموقف. لذلك فإن التكييف الصحيح للقرار محل الطعن بأنه قرار إداري صريح كما ذهبت إلى ذلك المحكمة، وهو معيب بعيب عدم الاختصاص البسيط يتمثل في اعتداء المرؤوس على اختصاصات الرئيس.

أما بالنسبة إلى عيب الشكل والإجراءات، فإن الطبيعة الخاصة للقرار السلبي بوصفه قراراً مفترضاً أو مجازاً محضاً لا يترك محلاً للكلام عن هذا العيب.

وفيما يتعلق بالعيوب التي تشوب الأركان الموضوعية للقرار الإداري فيمكن القول: إن عيب مخالفة القانون الذي يصيب ركن المحل هو أهم عيب يمكن الاستناد إليه للطعن بالإلغاء في القرار السلبي؛ لأن الإدارة برفضها أو امتناعها عن اتخاذ قرار ألزمها القانون باتخاذه تكون قد خالفت التزاماتها القانونية ولم تحترم ما يرتبه القانون من واجبات. وموقفها هذا يندرج تحت صورة المخالفة السلبية المباشرة للقانون. فالقرار السلبي إذاً هو قرار مخالف

(١) رقم الدعوى ١٠/١٦٦٠ق، جلسة ١٩٦٨/٦/٢٩، عكاشة، مرجع سابق، ص٤٣٩-٤٤٠.

للقانون، معيب في محله دائماً؛ لأن الأثر المترتب عليه هو أثر غير مشروع وغير جائز قانوناً.

أما عيب السبب فيمكن أن يتحقق في القرار السلبي عندما ترفض أو تمتنع جهة الإدارة عن اتخاذ قرار ألزمها القانون باتخاذه، على الرغم من تحقق أسبابه القانونية أو الواقعية. كما في رفض أو امتناع جهة الإدارة عن منح ترخيص استوفى طالبه الشروط القانونية. وبما أن القرار السلبي لا يتجسد في شكل خارجي يسمح للطاعن بمعرفة سبب ذلك الرفض أو الامتناع، فإنه يمكن الاستناد إلى عيب مخالفة القانون للطعن في القرار. لأن الإدارة بالتزامها هذا السلوك السلبي تكون قد امتنعت عن تحقيق ما أوجبه عليها القانون، وهو إصدار القرار المطلوب طالما تحققت أسبابه القانونية أو الواقعية. كما يجوز للقاضي عند نظر دعوى الإلغاء أن يطلب من الإدارة بيان سبب امتناعها أو أسبابه، للحكم على مدى مشروعية القرار السلبي الصادر عنها. ومن تطبيقات محكمة القضاء الإداري المصري بخصوص هذا العيب «إذا ثبت أن البناء المطلوب إقامته يلتزم خطوط التنظيم وجب على السلطة القائمة على تنفيذ أحكام التنظيم إعطاء رخصة البناء ويكون امتناعها في هذه الحالة عن إعطاء الرخصة قراراً إدارياً مخالفاً للقانون. أما إذا كان البناء يتعدى على خطوط التنظيم وجب رفض الترخيص طبقاً للقوانين واللوائح في هذا الشأن».[١] يتبين من حيثيات هذا الحكم أن المحكمة تعتبر امتناع الإدارة المختصة عن منح الترخيص على الرغم من توافر أسبابه القانونية (الشروط المطلوبة) قراراً سلبياً معيباً، ومخالفاً للقانون.

أما محكمة القضاء الإداري في العراق، فقد بسطت رقابتها على عيب السبب في القرار السلبي، فقضت بأن «... امتناع أمانة بغداد عن منح المدعي إجازة البناء بعد استيفائها الرسوم المقررة وموافقة جميع الجهات المعنية وتعليق ذلك على تسديده للغرامات المقررة عليه مخالفة صريحة لأحكام القانون

(١) الدعوى رقم ٦٢٤ ق، جلسة ٩٥٢/١٢/٢، مجموعة مجلس الدولة لأحكام القضاء الإداري، السنة السابعة، ص٧١.

وخروجاً على الطريق الذي رسمه لها في استحقاق ديونها وحقوقها... وأنه ليس في طلب المدعي منحه إجازة البناء ما يخالف القانون أو استعمالات المنطقة وفقاً للتصميم الأساسي لها، الأمر الذي يجعلها متعسفة في قرارها بالامتناع عن إصدار الإجازة... حيث وجدت المحكمة بعد التدقيق أن القرار المطعون فيه مخالف للقانون ومستند إلى خطأ في تطبيق القانون وفيه إساءة وتعسف في استعمال السلطة، لذا قرر بالطلب إلغاء القرار... وإلزام المدعى عليه بإصدار الإجازة المطلوبة»[١]. يلاحظ أن المحكمة تراقب مدى صحة استناد الإدارة في تكييفها للوقائع إلى النصوص القانونية التي استندت إليها، حيث اتضح للمحكمة عدم صحة التكييف القانوني الذي أسبغته الإدارة على الوقائع، لأن امتناعها عن منح المدعي إجازة البناء على الرغم من استيفاء جميع الشروط المطلوبة – بما في ذلك دفع الرسوم وموافقة الجهات المعنية – جاء لأسباب مخالفة للقانون، إذ علقت منح ترخيص البناء على دفعه لغرامات مترتبة عليه سابقاً فرضت عليه من قبل أمين بغداد، والتي رسم القانون طريقاً معيناً لاستيفائها ليس من بينها الامتناع عن منح ترخيص البناء. ومن ثم فإن امتناع أمانة بغداد عن منح الترخيص لهذا السبب يشكل قراراً سلبياً مخالفاً للقانون معيباً في سببه إضافة إلى ما يشوبه من تعسف في استعمال السلطة. وقد صدق هذا القرار تمييزاً من قبل الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة.

وأخيراً، فبالنظر إلى أن القرار السلبي يستند إلى اختصاص مقيد للإدارة، فلا يثار بشأنه عيب الانحراف بالسلطة أو إساءة استعمال السلطة، لأن هذا العيب يفترض افتراضاً غير قابل لإثبات العكس بالنسبة للقرارات الإدارية المبنية على اختصاص مقيد[٢]، ولأن القرار الإداري المعيب في أسبابه يكون عادة وفي الوقت ذاته معيباً في أغراضه[٣].

---

(١) قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة رقم ١٧ – إداري- تمييز-١٩٩٠ في ١٤/ ١٠/ ٩٠، أشار إليه د. ماهر صالح علاوي، مرجع سابق، ص١٠٠-١٠٢.

(٢) د. الطماوي، قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص٧٣٠.

(٣) د. الطماوي، النظرية العامة، مرجع سابق، ص٣٥٥.

إن دراسة عيوب القرار السلبي تسفر عن نتيجة مؤادها أن عيب مخالفة القانون هو أفضل وجوه الطعن تحقيقاً للغاية التي يتوخاها الطاعن من رفع دعوى الإلغاء، بالقياس إلى عيوب القرار الإداري الأخرى، نظراً لسهولة إثبات وقوع حالة الرفض أو الامتناع الحاصلة من الإدارة والمخالفة للقانون، ومن ثم سهولة إثبات وقوع هذا العيب، ولكونه أكثر وجوه الطعن انسجاماً مع طبيعة القرار السلبي الذي يقوم على افتراض محض من المشرع، ولا يتجسد في شكل خارجي.

أما بشأن نتيجة الطعن، فإن المحكمة إما أن ترد الدعوى إذا وجدت أن امتناع الإدارة أو رفضها اتخاذ القرار كان مشروعاً، كأن يكون تنفيذاً لنص قانوني، أو لأن المدعي لم يتمكن من إثبات دعواه لأي سبب، وقد تلغي المحكمة القرار السلبي، وهنا يثار التساؤل حول حكم الإلغاء أيحدث تلقائياً التغيير المطلوب لذوي الشأن، أم أن الأمر بعد الإلغاء كما هو قبل الإلغاء، يعود للإدارة وحدها كي تجري التغيير المطلوب؟ إن القاعدة المستقرة هنا هي أن إلغاء الرفض لا يساوي الترخيص أو التصريح(١)، لذلك فإن الحكم بإلغاء القرار السلبي لا يتضمن بذاته تحقيق الأثر القانوني الذي امتنعت الإدارة عن إحداثه بل ينبغي لتحقيق هذا الأثر أن تصدر الإدارة قراراً صريحاً بذلك لأنها ملزمة بتنفيذ حكم الإلغاء الذي ألغى قرارها السلبي بالامتناع أو بالرفض(٢)، فإذا قرر القضاء مثلاً إلغاء رفض الإدارة لترقية أحد الموظفين أو امتناعها عن الترخيص بنشاط معين، فلا يعد ذلك قراراً بترقية الموظف أو ترخيصاً بذلك النشاط بل يتعين تدخل الإدارة لتنفيذ حكم الإلغاء وإصدار القرار الذي رفضت أو امتنعت عن إصداره، ويسري هذا القرار بأثر رجعي ولا يعد ذلك مخالفة لقاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية، إذ إن الحكم بإلغاء القرار السلبي يعدم هذا القرار بأثر

(١) Prosper weil, Les, consequences de l'annulation d'un acte administratif pour exces de pouvoir, these, paris-1952 P. 156.

(٢) د. عبد المنعم عبد العظيم جيرة، آثار حكم الإلغاء، رسالة دكتوراه، القاهرة-١٩٧١ ص٣٥١، د. حسني سعد عبد الواحد، مرجع سابق، ص٢٤٦-٢٤٧.

رجعي فيعتبر كأن لم يكن، وبناء على ذلك، فإن ترقية الموظف في مثالنا تتم بأثر رجعي اعتباراً من تأريخ استحقاقه للترقية التي امتنعت الإدارة أو رفضت إجراءها[١].

ويخضع إصدار الإدارة لقرارها تنفيذاً لحكم الإلغاء للقواعد القانونية التي كانت نافذة في الوقت الذي كان يجب عليها إصدارها فيه. فإن تغيرت تلك القواعد التي تحكم القرار الذي رفضت أو امتنعت الإدارة عن اتخاذه في الفترة ما بين هذا الرفض وبين صدور حكم الإلغاء أو تنفيذه، فليس لهذا التغيير أثر على إصدار القرار الذي يظل خاضعاً للقواعد القانونية التي كانت سارية وقت إصداره[٢].

وإذا كان المبدأ المشار إليه هو المبدأ المستقر فقهاً وقضاءً في فرنسا ومصر، فإن هنالك من يرى أن الواقع العملي قد أثبت أن ثمة نتائج سلبية ترتبت عليه، لعل من أهمها محدودية أثر الأحكام القضائية الصادرة ضد الإدارة أو ضعف أثر هذا الحكم في إجراء التغيير المناسب للحالة القانونية أو الواقعية[٣]. وهذا ما دعا الفقيه (ويل) إلى التساؤل منذ فترة طويلة عن مدى إمكان التخلي عما أسماه (اللعبة المعقدة). واعتبار حكم الإلغاء كأنه القرار المطلوب[٤]. وقد صدرت فعلاً بعض الأحكام التي أخذت بهذا الرأي لكن في حالات نادرة كما في حكم (Clement) عام ١٨٦٩. فبعد أن ألغى المجلس قرار الرفض رخص للمدعي أن يعيد بناء حائط مشترك بشروط خاصة، إلا أن هذا الحكم تعرض لنقد مرير من الفقه على الرغم من أن البعض سوغه (برغبة المجلس في وضع نهاية للمنازعات العقيمة التي دارت طويلاً)[٥]. وفي الاتجاه ذاته نجد أن الفقيه (جيز) والفقيه (هوريو) يقترحان مثل هذا الحل في حالة

---

(١) د. علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، ط٢، دار الثقافة، عمان-٢٠٠٤ ص٩٦٩-٩٧٠.

(٢) المرجع السابق، ص٩٧٠.

(٣) د. محمد جمال عثمان جبريل، مرجع سابق، ص١٦٢-١٦٣.

(٤) Weil, OP.cit. P.156-157.

(٥) د. حسني سعد عبد الواحد، مرجع سابق، ص٢٤٧-٢٤٨.

اختصاص الإدارة المقيد[١]. ويرى الفقيه (ويل) أن هذه الانتقادات ينبغي ألا توجه إلى مجلس الدولة، بل إلى القانون نفسه الذي كان يمكنه أن ينص على منح الترخيص مباشرة بدلاً من أن يتطلب قراراً صريحاً من الإدارة[٢]. لقد كان ذلك – وفق ما يرى بعض الكتاب – أحد الأسباب التي أدت إلى ظهور مشكلة رفض أو امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية وبخاصة أحكام الإلغاء وذلك بسلوكها وسائل شتى مما اضطر المشرع الفرنسي إلى التدخل وفرض جزاءات قانونية سواء على الإدارة أم على الموظف الممتنع[٣]. حيث أجاز قانون ١٦ يوليو ١٩٨٠ لمجلس الدولة أن يفرض – سواء من تلقاء نفسه أو بناء على طلب صاحب الشأن – غرامة تهديدية على أشخاص القانون العام التي تمتنع عن تنفيذ الأحكام الإدارية. إلا أن الخطوة المهمة والحاسمة في هذا الصدد تمثلت في صدور قانون ٨ فبراير ١٩٩٥ الذي أجاز للقاضي الإداري أن يصدر أوامر مقترنة بغرامة تهديدية في حالة عدم قيام الإدارة بتنفيذ حكم إداري نهائي أو حكم محل طعن بالاستئناف، أو أن يأمرها باتخاذ إجراء تنفيذي محدد، وعندها يبين القاضي الإجراء المطلوب اتخاذه، كما يحدد عند الاقتضاء المدة اللازمة لاتخاذ الإجراء خلالها، فتفقد الإدارة بذلك أية حرية في مواجهة هذا الإجراء. وقد أجاز للقاضي الإداري إذا ما تضمن الحكم ضرورة اتخاذ قرار من جديد، أن يأمر باتخاذ هذا القرار خلال مدة محددة. وهكذا يمكن في ظل هذا القانون تطبيق نظام الأوامر المقترنة بالغرامة التهديدية سواء في مرحلة سابقة على التنفيذ أي في الحكم الأصلي ذاته، أو في المرحلة اللاحقة على هذا الحكم.[٤]

---

(١) المرجع السابق، ص٢٤٨.

(٢) المرجع السابق، ص٢٤٨.

(٣) د. محمد جمال عثمان جبريل، مرجع سابق، ص١٦٢-١٦٣.

(٤) R. Chapus, Droit du contentieux administratif, 7ed, Paris, 1998 n. 1091-1092.
وانظر كذلك د. الدين الجيلاني محمد أبو زيد، إشكالية تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد الإدارة، مجلة الإدارة العامة تصدر عن معهد الإدارة العامة بالرياض، المجلد ٤١، العدد ٤ يناير ٢٠٠٢، ص ٧٢٧-٧٢٨، د. محمد محمد عبد اللطيف، قانون القضاء الإداري، الكتاب الثاني، دعوى الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة ٢٠٠٢، ص ٤٢٨-٤٣٢.

إن صدور هذا الحكم يمثل مرحلة جديدة من مراحل تطور القضاء الإداري في فرنسا[١]؛ إذ طويت بصدوره صفحة من تاريخ هذا القضاء، وبدأ نمط جديد من العلاقة بين القاضي الإداري والإدارة[٢].

وقد انتقلت هذه المشكلة بدورها إلى مصر، لذلك فقد دعت بعض الآراء بحق إلى ضرورة التخفيف من حدة أثر المبدأ القائل بعدم أحقية القاضي الإداري بأن يحل محل الإدارة أو أن يصدر أمراً لها مما يضعف إلى حد كبير آثار أحكامه. ذلك المبدأ الذي ترسخ في فرنسا نتيجة اعتبارات تاريخية خاصة بها ليس لها أي وجود في مصر[٣]، وبدورنا نعتقد بأن ليس لهذه الاعتبارات وجود في الأردن ولا في العراق.

وبناء على ذلك، لا نجد غرابة فيما سلكه القضاء الإداري العراقي، على الرغم من حداثة نشأته، من نهج يخالف ما استقر عليه القضاء والفقه في فرنسا ومصر في هذا الشأن، ويتبين ذلك من تدقيق ما صدر عن محكمة القضاء الإداري من أحكام، حيث يتضمن حكم الإلغاء فقرة حكمية تلزم الإدارة التي اتخذت موقف الرفض أو الامتناع غير المشروع بإصدار قرار إيجابي في الموضوع تنفيذاً لهذا الحكم، فقد ألغت المحكمة امتناعاً لدائرة المرور عن تسجيل سيارة باسم المدعي

---

(١) إضافة إلى ما ذكر في المتن، فقد صدر في فرنسا قانون ٣٠ يونيو ٢٠٠٠، وهو قانون على جانب كبير من الأهمية، إذ يجيز لقاضي الأمور المستعجلة بناء على طلب يقدم إليه يسوغه الاستعجال أن يأمر باتخاذ جميع الإجراءات الضرورية لحماية إحدى الحريات الأساسية التي تعرضت للاعتداء من قبل شخص معنوي من أشخاص القانون العام، أو أحد أشخاص القانون الخاص مكلف بإدارة مرفق عام في أثناء ممارسة إحدى سلطاته وذلك ضمن شروط معينة، وهي المرة الأولى التي يعهد فيها المشرع إلى القاضي بسلطة إصدار أوامر ضد الإدارة قبل الفصل في موضوع النزاع، بل قبل أن ترفع دعوى في الموضوع بإلغاء القرار الإداري. انظر د. محمد محمد عبد اللطيف، مرجع سابق، ص ٣٧٩-٣٨٠.

(٢) R. Chapus, Op. Cit, n 1092

(٣) د. محمد جمال عثمان جبريل، مرجع سابق، ص ١٦٣.

وألزمتها بالتسجيل، كما ألغت في حكم آخر امتناعاً لوزير الري عن تسجيل دار باسم المدعية وألزمته بتمليكها إياه، وألغت في حكم ثالث امتناعاً للبنك المركزي العراقي وألزمته بفتح حساب باسم المدعي، وفي حكم رابع ألغت امتناعاً لوزير الصحة عن إعطاء موافقة للمدعي للاشتغال في القطاع الخاص وألزمته بإعطاء الموافقة[١]، وذهبت في حكم خامس إلى إلغاء امتناع لأمانة بغداد عن منح إجازة بناء وألزمتها بمنح المدعي الإجازة المطلوبة[٢].. وهكذا

ولقد انتقد بعض الكتاب نهج المحكمة هذا لانطوائه – بحسب رأيهم – على مخالفة للقانون، لأن قاضي الإلغاء يتحدد اختصاصه في رد الطعن أو إلغاء القرار المطعون فيه، ولا يملك توجيه أوامر إلى الإدارة لما يمثله ذلك من تدخل في شؤون الإدارة العامة وما يتضمنه من خرق لمبدأ الفصل بين السلطات[٣].

ونحن إذ نتفق مع الفقه والقضاء فيما استقرا عليه من عدم جواز حلول القاضي محل الإدارة في إصدار القرار المطلوب تنفيذاً لحكم الإلغاء سواء كان القرار الملغى إيجابياً أم سلبياً، للمسوغات التي سبق بيانها، فإننا نؤيد في الوقت ذاته موقف القضاء العراقي ولا نجد ما يمنع من أن يلزم هذا القضاء جهة الإدارة، بما له من ولاية وبمقتضى سلطته في الرقابة على مشروعية أعمالها، بإصدار القرار الذي رفضت أو امتنعت عن إصداره. فالإدارة بموقفها السلبي تكون قد خالفت القانون ابتداءً، ويأتي إلزامها بإصدار القرار تجنباً لتكرار هذا السلوك في حالة امتناعها أو رفضها أو مماطلتها في تنفيذ حكم الإلغاء بما يترتب على ذلك من آثار تنال من حقوق الأفراد وتزعزع مراكزهم القانونية،

---

(١) قراراتها المرقمة ٦٠/ق. أ/٩٢ في ١٩٩٣/١٠/٢٧، ١٣١/ق أ/٩٢ في ١٢/١٨/ ١٩٩٣، ١٤١٧/ق أ/٩٦٠ في ١٩٩١/٦/١٩، ٣/ق أ/٩٢ في ٩٢/٣/٢٥ (غير منشورة) ذكرها د. غازي فيصل مهدي، القرار الإداري السلبي والرقابة القضائية، مرجع سابق، ص٧٣.

(٢) القرار رقم ١٧ – إداري تمييز ١٩٩٠ في ١٩٩٠/١٠/١٤ سبقت الإشارة إليه.

(٣) د. غازي فيصل مهدي المرجع السابق ص٧٣، صلاح جبير حسن، مرجع سابق، ص١٢٩ – ١٣٠.

إضافة إلى ما يحققه هذا الاتجاه من مزايا أخرى منها خضوع الإدارة لمبدأ المشروعية واحترام حجية الأحكام القضائية وبخاصة أحكام الإلغاء، والإسراع بتنفيذها، كما أنه لا يخل في الوقت ذاته بما يجب أن تتمتع به الإدارة من المرونة اللازمة في العمل بما لها من سلطة تقديرية وفقاً للقانون، وبناء على ذلك ندعو المشرع العراقي إلى تنظيم هذه المسألة بنصوص صريحة بما ينسجم وموقف القضاء الإداري العراقي.

ثانياً – وقف التنفيذ:

تعد الصفة التنفيذية إحدى خصائص القرار الإداري القابل للطعن بغض النظر عن نوعه إيجابياً كان أم سلبياً، والأصل ألا يؤثر الطعن في القرار الإداري على قوته التنفيذية أو على إجراءات تنفيذه. غير أن الاستمرار في تنفيذ القرار على الرغم من الطعن فيه بالإلغاء قد يؤدي إلى نتائج تؤثر سلباً على مراكز ذوي الشأن أو يمكن أن تؤدي إلى نتائج لا يمكن تجنبها فيصبح الطعن بالإلغاء غير ذي جدوى لأن القرار قد تم تنفيذه أو قد استنفد أغراضه. لذلك فقد أجيز لصاحب الشأن طلب وقف تنفيذ القرار المطعون فيه بالإلغاء إذا ما استوفى هذا الطلب شرطين موضوعيين هما جدية الأسباب التي يستند إليها الطاعن في دعواه بأن يكون من شأن تنفيذ القرار حدوث أضرار يتعذر إصلاحها، وشرط الاستعجال هذا إضافة إلى الشرط الشكلي المتمثل في استناد طلب وقف التنفيذ إلى دعوى إلغاء القرار المطلوب وقف تنفيذه[1] ويجب أن تستوفى هذه الشروط بغض النظر عن نوع القرار إيجابياً كان أم سلبياً.

غير أن اتجاهات القضاء المقارن تتباين بالنسبة إلى هذه المسألة، فمجلس الدولة الفرنسي وإن تشدد بخصوص وقف تنفيذ القرارات الإدارية عموماً[2]، إلا أنه لا يساوي – كقاعدة – بين القرارات الإيجابية والقرارات السلبية بالنسبة

(١) د. الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، ص٥٢٦-٥٢٩.

(٢) راجع د. مصطفى كمال وصفي، مرجع سابق ص٢٧٤، د. أحمد عودة الغويري، قضاء الإلغاء في الأردن، ج١، مطابع الدستور التجارية، عمان ١٩٨٩، ص٤٣٢.

إلى طلب وقف تنفيذها. فهو يضيق من نطاق الوقف بالنسبة إلى الثانية لأسباب وصفها اتجاه فقهي مؤيد بأنها منطقية وقانونية وعملية[١]. إذ إن مقتضى وقف القرار السلبي هو حلول القضاء الإداري محل الإدارة في ممارسة نشاطها أو يعني إصدار أوامر إليها وإلزامها بإصدار قرار إيجابي في المسألة مما يعني تجاوز القاضي على اختصاصات الإدارة، ثم إن هذا الالتزام سابق لأوانه لاحتمال أن تجد المحكمة عند بحث الطعن بالإلغاء أن الإدارة كانت محقة في امتناعها وتقضي برد الدعوى، ومن ثم لا يمكن تجنب النتائج المترتبة على وقف التنفيذ. ثم إن استحالة أو صعوبة وقف تنفيذ القرار السلبي مردها إلى عدم تضمنه لأي إجراء عملي أو أي عمل تنفيذي.

كما أن اعتبارات الملاءمة تجعل وقف تنفيذ هذا النوع من القرارات الإدارية أكثر صعوبة؛ ذلك لأن الإدارة هي الوحيدة المؤهلة لتقدير إن كانت ستقوم بأداء خدمة أو اتخاذ قرار معين أم لا. لذلك يتعين عدم تعطيل حركة الإدارة أو إصابتها بالاضطراب أو الشلل باستخدام وقف التنفيذ ضد العمل الإداري[٢]، في حين يرى جانب آخر من الفقه معارض لما استقر عليه قضاء مجلس الدولة إزاء هذه المسألة، أن القول بأن وقف تنفيذ القرار السلبي يعني توجيه أوامر إلى الإدارة بإلزامها بفعل ما رفضته أو امتنعت عنه إنما هو تجاوز على اختصاصات الإدارة – قول ضعيف الحجة، لأن وقف تنفيذ القرار الإيجابي يعني هو الآخر أمراً للإدارة بأن تعدل ما امتنعت عنه، ففي الحالتين يوجد أمر للإدارة، بل هو في الثانية أشد وطأة وينتهي هذا الرأي إلى القول بأن رقابة القضاء على مشروعية قرارات الإدارة، وسلطة وقف التنفيذ من ضمنها لا يمكن أن يعد تدخلاً من القاضي الإداري في أعمال الإدارة، وإلا لاختفت رقابة

(١) تفصيلاً راجع: د. عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية-١٩٩٠ ص٣٢-٣٦. د. محمد فؤاد عبد الباسط وقف تنفيذ القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية – بلا سنة طبع ص١٤٩ وما بعدها.

(٢) V. Glele: Le sursis a lexecution dune decision negative. D.S. chron 1969 P.163-166.

المشروعية أصلاً واختفى مع اختفائها القاضي الإداري نفسه. أما القول بأن وقف تنفيذ القرار السلبي يمكن أن يلحق الاضطراب أو الشلل بالمرافق العامة فهو الآخر غير دقيق؛ إذ لا يوجد فرق بين هذه الحالة وحالة وقف تنفيذ قرار إيجابي، بل إنه قد يكون – كما يقول أحد الفقهاء الفرنسيين – من الأسهل للإدارة أن تمنح مؤقتاً ما امتنعت عن فعله من أن توقف ما قامت به فعلاً[١]. وعلى الرغم من ذلك فقد استقر قضاء مجلس الدولة الفرنسي على عدم جواز وقف تنفيذ قرارات الرفض إلا إذا كان من شأن تنفيذها إحداث تغيير في مركز قانوني أو واقعي لأصحاب الشأن سابق لصدروها[٢]. وهو ما أخذ به في حكم (Amoros) الشهير[٣]، لأنه بدون ذلك يعتبر وقف التنفيذ – كما يعلق الفقيه (لوبادير) – أمراً موجهاً إلى الإدارة[٤]، ويترتب على ذلك أن القرارات السلبية الرافضة لطلبات أصحاب الشأن لا تقبل وقف التنفيذ[٥]. ولكن إذا كان المركز السابق لصاحب الشأن هو بالأصل غير مشرع فإن القرار السلبي لا يعتبر معدلاً في مركز سابق، ومن ثم لا تتوافر شروط قبول وقف التنفيذ. ففي أحد أحكامه انتهى مجلس الدولة إلى اعتبار قرار رفض منح أجنبي تصريح إقامة، ومن ثم دعوته إلى مغادرة البلاد غير متضمن تعديلاً في مركز قانوني أو واقعي سابق له، ومن ثم لا يقبل طلب وقف تنفيذه على أساس أن إقامته بالبلاد كانت غير مشروعة[٦]. والخلاصة أن القضاء الإداري الفرنسي لا يجيز وقف تنفيذ القرار السلبي إلا إذا كان من شأن الإبقاء على القرار المطعون فيه بحسب ظروف الحال التعديل في مراكز قانونية أو واقعية مشروعه.

---

(١) انظر د. محمد فؤاد عبد الباسط، ص١٥٨.

(٢) د. مصطفى كمال وصفي، مرجع سابق، ص٣٧٩.

(٣) صدر في ٢٢/ يناير/١٩٧٠، ويعد أول حكم يجيز بصريح اللفظ والعبارة وقف تنفيذ القرارات السلبية. انظر د. محمد فؤاد عبد الباسط، مرجع سابق، ص١٣٠.

(٤) المرجع السابق، ص١٣٠.

(٥) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق، ص٣٦.

(٦) د. محمد فؤاد عبد الباسط، مرجع سابق، ص١٤٦، هامش ٢.

أما القضاء الإداري المصري فلا يأخذ بهذا الشرط، بل يكتفي عند الفصل في طلب وقف تنفيذ القرارات السلبية بالتأكد من توفر الشروط الثلاثة آنفة الذكر؛ أي الجدية والاستعجال وتقديم الطلب[١]، وتطبيقاً لذلك قضت محكمة القضاء الإداري بوقف تنفيذ القرار السلبي بالامتناع عن منح المدعي شهادة تفيد إنهاء خدمته مع خلو طرفه. كما قضت بوقف تنفيذ القرار السلبي بعدم قبول ابن المدعي في الكلية التي يؤهله لها مجموعه في الثانوية العامة. وقضت كذلك بوقف تنفيذ القرار السلبي بالامتناع عن إنهاء الخدمة مؤقتاً لحين الفصل في موضوع الدعوى المقامة بإلغائه[٢]. ولا شك أن القرار الإداري لا يعد قراراً سلبياً إذا لم تكن الإدارة ملزمة قانوناً بإصداره. ومن ثم لا تطبق عليه أحكام هذا القرار سواء بالنسبة إلى وقف التنفيذ أو الإلغاء، وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه «... لا تثريب على الجهة الإدارية إن أجابت المدعي إلى طلب الاستقالة كما لا يعتبر امتناعها عن قبول طلب العدول عنها وإعادة تعيينه بمثابة قرار سلبي يقبل الطعن عليه بالإلغاء (ووقف التنفيذ) وتكون دعواه والحالة هذه غير مقبولة شكلاً لانتفاء القرار...»[٣].

ويجيز القانون الأردني للمحكمة وقف تنفيذ القرار المطعون فيه بالإلغاء إذا رأت أن نتائج تنفيذه قد يتعذر تداركها، وأجاز للمحكمة أن تلزم طالب وقف التنفيذ بتقديم كفالة مالية لمصلحة الطرف الآخر أو الغير وفقاً لما تقرره لتغطية الأضرار التي قد تلحق بهم إذا ظهر أن طالب وقف التنفيذ لم يكن محقاً في

(١) د. محمد فؤاد عبد الباسط، مرجع سابق، ص١٢٤–١٢٥. د. عبد الغني بسيوني عبدالله، مرجع سابق، ص٤٤-٤٦.

(٢) الدعوى رقم ٢٣٩٨، لسنة ٣٨ق جلسة ١٩٨٤/٥/٢٢، والدعوى ٦٦١ لسنة ٣٩ق جلسة ١٩٨٥/١٠/٢٩، وأحكام أخرى غير منشورة أشار إليها د. محمد جمال عثمان جبريل، مرجع سابق، ص١٤٦.

(٣) طعن رقم ١٢٣٤ لسنة ٦٠ق عليا جلسة ٢٠٠٢/١٢/١ منشور في مجلة هيئة قضايا الدولة، العدد الثالث، السنة ٤٧، سنة ٢٠٠٣، ص١٢٨-١٣٢.

دعواه كلياً أو جزئياً ويلاحظ أن النص جاء مطلقاً ولم يفرق بين القرار الإيجابي والقرار السلبي[١].

أما المشرع العراقي، فلم يورد نصاً يعالج هذا الموضوع، إلا أن محكمة القضاء الإداري أجازت وقف تنفيذ القرار الإداري اجتهاداً، فقررت في إحدى القضايا وقف تنفيذ قرار إداري إيجابي صادر عن وزير الصحة بغلق عيادة طبيب أسنان مستقيل من الخدمة، وقد أيدتها الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة تمييزاً[٢]. ولعل المحكمة استندت في قرارها هذا وفي غياب النص إلى أن سلطة وقف التنفيذ مشتقة من سلطة الإلغاء وفرع منها مردها الرقابة القانونية التي يسلطها القضاء الإداري على القرار[٣]، أما بالنسبة إلى وقف تنفيذ القرارات السلبية، فيبدو من تتبع ما صدر عن المحكمة من أحكام، أن ليس ثمة قرار صادر عنها يفصح عن موقفها في هذا الخصوص. وقد ذهبت بعض الآراء إلى التوصية برفض هذا الطلب إذا ما عرض على محكمة القضاء الإداري مستقبلاً مستندة إلى المسوغات ذاتها التي طرحها المعارضون لوقف تنفيذ القرار السلبي[٤]. ولكننا نعتقد أن اجتهاد القضاء الإداري العراقي فيما يخص وقف تنفيذ القرار الإداري الإيجابي هو اجتهاد صائب، وندعو بعد موازنة الحجج التي

---

(١) المادة (٢٠) من قانون محكمة العدل العليا، وراجع في تقويم قضاء محكمة العدل العليا بشأن وقف التنفيذ قبل وبعد صدور القانون الحالي د. أحمد عودة الغويري، قضاء الإلغاء في الأردن، مرجع سابق ص٤٣٧-٤٤١. وللمؤلف ذاته القضاء الإداري الأردني ط١، المطابع العسكرية، عمان ١٩٩٧، ص٢٤٦-٢٤٧.

(٢) رقم القرار ٢٦/إداري تمييز/٩٥ في ١٩٩٥/٣/٢٦ أشار إليه د. غازي فيصل، القرار الإداري السلبي والرقابة القضائية، مرجع سابق، ص٧٢.

(٣) حيثيات حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية المرقم ٢٣ ٩/١١ ق بتاريخ ١٨/٤/ ١٩٦٤، مجموعة القواعد القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في عشر سنوات نوفمبر ١٩٥٥ – نوفمبر ١٩٦٥ ج١ ص١١٥٤-١١٥٥ وأحكام أخرى ص ١٢٤٧-١٢٤٨، ص١٢٦٣.

(٤) راجع د. غازي فيصل مهدي، المرجع السابق ص٧٢، صلاح جبير حسن، مرجع سابق ص١٢٢-١٢٣.

طرحها مناصرو وقف تنفيذ القرار السلبي وخصومه إلى توسيع هذا الاجتهاد ليشمل وقف تنفيذ القرارات السلبية، نظراً لما يوفره من ضمانات جدية لمصالح ذوي الشأن. ومن أجل تحقيق التوازن بين طرفي الخصومة يمكن ربط طالب وقف التنفيذ بكفالة مالية لمصلحة الطرف الآخر أو الغير وفقاً لما تقرره المحكمة لتغطية ما قد يسببه وقف تنفيذ القرار الإداري من إضرار بمصالح هؤلاء، على نحو ما أخذ به المشرع الأردني ودون أن يميز بين القرار الإيجابي والقرار السلبي.

وندعو المشرع العراقي إلى تنظيم هذه المسألة بنص صريح يجيز وقف تنفيذ القرار الإداري بما في ذلك القرار السلبي، ويبين حالات الوقف وشروطه ومدى سلطة المحكمة في الوقف بشكل دقيق، وإلى أن يتم هذا الموضوع بنصوص تشريعية ندعو القضاء العراقي إلى الاسترشاد بما استقر عليه كل من القضاء الإداري المصري والقضاء الإداري الأردني في هذا الشأن.

ثالثاً – الطعن بالتعويض:

لما كان القرار السلبي يستند إلى رفض الإدارة أو امتناعها عن القيام بعمل، وهو إصدار قرار كان من الواجب عليها إصداره قانوناً، فإن هذا الرفض أو الامتناع يشكل خطأ من جانب الإدارة يجيز لمن تضرر منه المطالبة بالتعويض على أن يثبت الأركان الأخرى للمسؤولية الإدارية، وهي الأضرار التي لحقت به من جراء سلوك الإدارة السلبي، وعلاقة السببية بين الخطأ والضرر وفقاً للقواعد العامة للمسؤولية الإدارية، وهذا ما قضت به المحكمة الإدارية العليا المصرية إذ تقول «... ومن حيث إنه وعلى ما جرى به قضاء هذه المحكمة فإن مسؤولية الإدارة تقوم على توافر أركانها من وقوع خطأ من جانب الجهة الإدارية وتحقق الضرر وقيام العلاقة السببية ولا يلزم أن يكون الخطأ متمثلاً في قرار أو تصرف إيجابي، بل يتحقق أيضاً إذا لم تقم الجهة الإدارية باتخاذ إجراء لازم في وقت ملائم سواء أخذ هذا المسلك صورة القرار السلبي بالامتناع أو تمثل في تراخ أو إهمال في تصريفها شؤون العاملين أو

المستفيدين من المرفق الذي تقوم عليه...»[١] يلاحظ أن المحكمة توسع في قرارها هذا من نطاق خطأ الإدارة ومن ثم مسؤوليتها لتشمل إضافة إلى الامتناع والرفض حالات التراخي والإهمال في القيام بالإجراء في وقت ملائم. وحسناً فعلت لأن كل هذه الصور تمثل إخلالاً بالتزامات الإدارة في تصريف شؤون العاملين أو إدارة المرافق العامة وتسييرها[٢]. ومن ثم تعد إخلالاً بالمصلحة العامة بما يوجب مسؤوليتها في تعويض ما تسببه من أضرار.

والطعن بالتعويض قد يكون بدعوى مستقلة، وقد يتبع دعوى الإلغاء وتطبيقاً لذلك تقرر المحكمة الإدارية العليا المصرية «... إن طلب التعويض قد يكون تابعاً لطلب إلغاء القرار الإداري الإيجابي أو السلبي كما قد يكون مستقلاً عنه وفي كلتا الحالتين لا يختلط أحدهما بالآخر باعتبار أن ثبوت عدم مشروعية القرار هو الركن الأول في المسؤولية عن التعويض...»[٣] وبذلك لا يختلف الطعن بالتعويض في القرارات الإدارية السلبية عن الطعن بالتعويض في سائر القرارات الإدارية. ويشمل طلب التعويض الأضرار المادية والأدبية الناتجة عن القرار، وبهذا قضت المحكمة ذاتها ومن أحكامها في هذا الصدد «... إذا كانت طلبات المدعي تنحصر في طلب إلزام الجهة الإدارية بتعويض الأضرار المادية والأدبية الناتجة عن عدم تنفيذها لقرار اللجنة القضائية الصادرة بضم مدة خدمته السابقة في التعليم الحر فإن الدعوى في جوهرها تتعلق بطلب تعويض

(١) الطعن رقم ٢٥٥٠ لسنة ٣١ق جلسة ١٩٨٩/٤/٢٩ منشور في مجموعة معوض عبد التواب، الموسوعة النموذجية في القضاء الإداري (دعوى التعويض الإدارية) المجلد الثالث ص٣٧٧.

(٢) للمزيد من الأمثلة حول حالات رفض أو امتناع الإدارة الموجبة للتعويض وفقاً لأحكام القضاء الإداري في فرنسا ولبنان انظر د. إدوارد عيد، القضاء الإداري اللبناني ج٢، مطبعة البيان، بيروت-٩٧٥ ص ٤١٥-٤٢٥.

(٣) طعن رقم ١٤٣٦ لسنة ٣٢ ق جلسة ١٩٩٠/١/٦، الموسوعة النموذجية، مرجع سابق، ص٣٧٨-٣٧٩.

بصفة أصلية عن القرار السلبي للجهة الإدارية بالامتناع عن تنفيذ قرار اللجنة القضائية...»[١].

ونظراً لأهمية دور الإدارة في تنفيذ الأحكام القضائية وضرورة احترامها لالتزامها هذا فقد استقر قضاء مجلس الدولة الفرنسي ومنذ فترة ليست بالقصيرة على مسؤولية الإدارة دون حاجة لإثبات ركن الخطأ في حالة امتناعها عن تنفيذ حكم قضائي واجب النفاذ، تلك القاعدة التي استقرت منذ حكم كويتاس (Couiteas) الشهير عام ١٩٢٣[٢]. وعلى الرغم من ذلك فإن المجلس ذاته لا يعد كل تأخير في تنفيذ الأحكام سبباً للمسؤولية، بل يجب أن يكون التأخير غير عادي ويتجاوز المألوف، وقد جرى قضاء مجلس الدولة على رفض دعوى التعويض إذا كانت المدة التي تأخرت فيها الإدارة معقولة ويتطلبها السير العادي للأمور[٣].

إن امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية – وبخاصة أحكام الإلغاء بوصفه قراراً سلبياً غير مشرع – يعد خطأ مرفقياً تسأل عنه الإدارة المختصة، ويمثل من ناحية أخرى خطأ شخصياً يسأل عنه الموظف الممتنع عن التنفيذ، وتتضامن كل من الإدارة والموظف المسؤول في دفع التعويض للمحكوم لصالحه[٤]. ومن أحكام محكمة القضاء الإداري المصرية في هذا الخصوص

(١) طعن رقم ٤٢ لسنة ٥ق (إدارية عليا) جلسة ٥٩/١١/٤، المرجع السابق، ص٦٠٢.

(٢) د. الطماوي، القضاء الإداري. الكتاب الثاني، قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام، دار الفكر العربي، القاهرة – ١٩٨٦ ص٢٤٤، وقد طبق مجلس الدولة الفرنسي قضاءه الخاص بالمسؤولية عن عدم تنفيذ الأحكام في مجال قريب هو الامتناع عن تطبيق اللوائح. فالإدارة ملزمة في الأصل بتطبيق التنظيم اللائحي. على أنه قد توجد ظروف خاصة تجيز لها التحرر من هذا الالتزام دون أن يعد موقفها خاطئاً. لكن مسؤوليتها تتحقق في هذه الحالة تجاه الأشخاص الذين يصيبهم ضرر خاص وعلى درجة من الحسامة، راجع د. محمود عاطف البنا، مرجع سابق، ص٤٤٣-٤٤٤.

(٣) د. الطماوي، المرجع السابق، ص٢٤٧.

(٤) د. نواف كنعان، المبادئ التي تحكم تنفيذ أحكام الإلغاء في قضاء محكمة العدل العليا، مرجع سابق، ص٢٨٩.

«... ومن حيث إن الامتناع عن تنفيذ الحكم الصادر لمصلحة المدعي من هذه المحكمة والحائز لقوة الشيء المقضي به هو ولا شك قرار سلبي خاطئ ينطوي على مخالفة لقوة الشيء المقضي به... (و) عمل غير مشروع ومعاقب عليه. ومن ثم وجب اعتبار خطأ المدعى عليه الثالث خطأ شخصياً يستوجب مسؤوليته عن التعويض المطلوب»[١].

ولا تحول المسؤولية الإدارية دون تحقق المسؤولية الجزائية إذا ما توافرت أركانها؛ إذ يستخدم القضاء الجزائي النصوص الجزائية في بعض الأحيان لإجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام القضائية. ويترتب على تحقق المسؤولية الجزائية تعرض الموظف المنوط به تنفيذ الحكم إلى جزاء جنائي وفقاً لما هو منصوص عليه في قانون العقوبات[٢].

ولكن لكي تتحقق مسؤولية الإدارة عن قرارها السلبي بالامتناع عن تنفيذ حكم الإلغاء، يجب أن يكون التنفيذ ممكناً قانوناً، أما إذا كان التنفيذ غير ممكن، فلا يترتب على الامتناع عن تنفيذه أية مخالفة[٣]، ومن أحكام محكمة العدل العليا الأردنية في هذا الشأن قولها «... ويتعين أن يكون تنفيذ الحكم القضائي الصادر بالإلغاء ممكناً قانوناً. لهذا لا يعتبر امتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم القضائي بإلغاء قرار إنهاء خدمة الموظف غير مشروع نظراً لحل المؤسسة العامة (وهي مؤسسة صحفية، وإلغاء الوظائف...)[٤].

من جهة أخرى، فإن من شروط الطعن بالتعويض، أن يرفع هذا الطعن ضد قرار إداري إيجابي أو سلبي قد استوفى أركان القرار الإداري وشرائطه، أما إذا لم يتحقق كل أو بعض هذه الأركان أو الشروط فلا محل للطعن بالقرار إلغاءً أو

---

(١) راجع حكم مجلس الدولة المصري الصادر في ١٩٥٠/٦/٢٩، مجموعة مجلس الدولة لأحكام القضاء الإداري، السنة الرابعة، ص ٩٥٦.

(٢) د. نواف كنعان، المبادئ التي تحكم تنفيذ أحكام الإلغاء، مرجع سابق، ص٢٩٢-٢٩٤.

(٣) د. نواف كنعان، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٣٩٠-٣٩١.

(٤) عدل عليا رقم ٧٣/٣٠، مجلة نقابة المحامين، ١٩٧٣، ص ١٥٢٦.

تعويضاً، وهكذا تقرر المحكمة الإدارية العليا المصرية «... أن مجرد التأخير أو الإهمال في حساب ضم مدة خدمة سابقة لا يعتبر قراراً إدارياً يجوز طلب التعويض عنه وأن التعويض لا يكون عن مجرد التأخير في التسوية إذ إن التأخير أو الإهمال في إجرائها لا يعتبر قراراً إدارياً ما دام القانون لم يحدد وقتاً لإجرائها...»[١]. ونحن نؤيد ما ورد في قرار المحكمة من وجوب توفر شروط دعوى التعويض بما في ذلك القرار محل الطعن. وإذا سلمنا بأن ليس كل تأخير موجب للتعويض إلا أن إهمال الإدارة، وتراخيها في إنجاز المعاملات أو القيام بالإجراءات المطلوبة أو اتخاذ القرارات، خصوصاً إذا استطال من دون مسوغ مقبول هو – في تقديرنا – خطأ موجب لمسؤولية الإدارة، ولا يمكن أن نتخذ من عدم تحديد مدة قانونية لإنجاز المعاملة أو القيام بالإجراء مسوغاً لهذا الإهمال. كما أن هذا الحكم جاء مغايراً للاتجاه الذي تبنته المحكمة ذاتها في حكمها الذي استعرضناه آنفاً، والذي يرسي اتجاهاً محموداً له آثار إيجابية سواء بالنسبة للإدارة ذاتها أم للأفراد، وينعكس ذلك كله على المصلحة العامة وحسن سير المرافق العامة، نأمل أن يترسخ في قضاء المحكمة.

أما بالنسبة إلى مدة الطعن بدعوى التعويض، فتنطبق القاعدة التي تحكم مدة التعويض بالنسبة إلى سائر القرارات الإدارية، حيث لا تتقيد بمدة الطعن المقررة لدعوى الإلغاء، وإنما يتبع في شأنها المدة المحددة وفقاً للقواعد العامة لتقادم الدعوى أو الحق[٢].

(١) الطعن رقم ١٠٦٣ لسنة ١١ق (إدارية عليا)، جلسة ٩٧٠/١/٢٤ وأحكام أخرى في الموضوع ذاته، الموسوعة النموذجية، مرجع سابق، ص٦٠٢.

(٢) د. الطماوي قضاء التعويض، مرجع سابق، ص٥٠١-٥٣٠ د. محمد جمال عثمان جبريل، مرجع سابق ص١٤٣.

خاتمة

لقد خلصنا من هذه الدراسة إلى أن القرار الإداري السلبي، ما هو إلا قرار افترضه الشارع افتراضاً، وهو يستند إلى واقعة معينة هي رفض الإدارة أو امتناعها عن اتخاذ قرار ألزمها القانون باتخاذه، وهذا الافتراض القانوني – كما يرى جانب من الفقه – هو أمر مخالف للحقيقة من جهة ويتضمن جميع العيوب التي تكتنف أي افتراض قانوني من جهة أخرى، بل إن جانباً من الفقه الفرنسي لم يخف مخاوفه من أن هذه الآثار التي تترتب على سكوت الإدارة أو على رفضها أو امتناعها يمكن أن تؤدي إلى إصدار قرارات لا تعكس حقيقة إرادة الإدارة. ومثل هذه القرارات (ستكون غامضة وعقيمة لذا فهي أقرب إلى العبث)[١]. كما أن هذه القرارات تضر – كما يعتقد جانب آخر من الفقه – بمصالح ذوي الشأن والغير ممن يمتد أثر القرار إليه ويحرمه من الضمانات التي توفرها له القرارات الصريحة عادة، ومنها تسبيب القرار، نشره، إعلانه، وهي المسائل التي يمكن لصاحب المصلحة أن يستفيد منها عند الطعن في القرار[٢].

غير أن هذه العيوب، وما يمكن أن يضاف إليها من عيوب أخرى لا يمكن – في رأينا – أن تغطي ما يترتب على القرارات السلبية (المفترضة) من مزايا، لعل من أهمها توفير ضمانة مهمة لحقوق الأفراد وحرياتهم ضد ما يمكن أن تتخذه الإدارة من مواقف سلبية بقصد الإضرار بتلك الحقوق والمصالح، فمتى ما تيقنت الإدارة أن ثمة نصوصاً قانونية ترتب على موقفها السلبي هذا قراراً إدارياً مفترضاً بما ينتج عنه من آثار قانونية قد لا تكون راغبة فيها أو لا

(١) هذا هو رأي الفقيه الفرنسي لافبرير وقال به قبل أكثر من قرن من الزمن. راجع د. ماهر صالح علاوي، سكوت الإدارة في القانون العراقي، دراسة مقارنة، مجلة العلوم القانونية تصدر عن كلية الحقوق – جامعة بغداد، العدد ٢، المجلد ١، ١٩٩٤، ص٤٠.

(٢) المرجع السابق، ص٤٠.

تقصدها، بل قد يؤدي هذا الموقف إلى تحقيق مسؤوليتها كإدارة ومسؤولية الموظف الممتنع الشخصية، فإن ذلك سوف يحفزها بالتأكيد ويدفعها إلى اتخاذ القرار أو القيام بالإجراء أو بالتصرف المطلوب. وهذا هو بالضبط ما يقصده المشرع وما تتطلبه المصلحة العامة وما يقتضيه حسن سير المرافق العامة. هذا مع التسليم بأن القرار الصريح هو الأفضل والأضمن سواء للمصلحة العامة أم لمصلحة ذوي الشأن من القرارات الافتراضية بما فيها القرار السلبي محور بحثنا هذا.

لقد أسفرت دراستنا للقرار السلبي عن مجموعة من النتائج والآراء والمقترحات حسبنا إيراد بعض منها:

أولاً:

لقد أبرزنا بشيء من التفصيل ذاتية القرار الإداري السلبي وشروطه بما يميزه عما سواه من صور القرار الإداري، ومنها القرار الضمني. ومن أهم تلك الشروط عدم تحديد فترة زمنية للإدارة لإصدار قرارها. واستناده إلى اختصاص مقيد للإدارة، ولم نتفق مع الآراء التي اعتبرت رفض الإدارة أو امتناعها عن اتخاذ قرار يدخل ضمن سلطتها التقديرية قراراً سلبياً، لأسباب أوردناها في ثنايا البحث. وأوضحنا كذلك الاختلافات بينه وبين القرار الضمني بما يسهم في إزالة الخلط الذي حصل بينهما على نطاق واسع سواء على صعيد الفقه أم القضاء، كما بينا ما يترتب على التمييز بينهما من آثار وبخاصة ما يتعلق بميعاد الطعن بالإلغاء وبمسؤولية الإدارة عن قرارها السلبي.

ثانياً:

ما دام القرار السلبي قراراً إدارياً فمن المفترض أن يستوفي أركانه جميعاً: الشكلية منها والموضوعية. إلا أن تطبيق هذه القاعدة على إطلاقها أمر غير ممكن من الناحية العملية. حيث إن منها ما يتعارض وفلسفة هذا القرار بوصفه مجرد مجاز وافتراض قانوني كما أن منها ما لا ينسجم مع طبيعة هذا القرار

الذي لا يتجسد في هيئة خارجية، وقد أوضحنا ذلك تفصيلاً من خلال بحث أركان القرار السلبي.

ثالثاً:

للقرار السلبي تطبيقات واسعة في مختلف المسائل الإدارية، ما يتعلق بالوظيفة العامة أو بالتراخيص أو بتنفيذ الأحكام القضائية أو بغيرها. على الرغم من عدم وضوح بعض مجالات تطبيقها، وذلك لأسباب عدة أوردناها في مكانها من البحث.

رابعاً:

يخضع القرار السلبي للطعن بالتظلم الإداري الذي يعد وفقاً للقانون الفرنسي اختيارياً. وكذلك الأمر في القانون المصري عدا القرارات المتعلقة ببعض مسائل الوظيفة العامة التي نص عليها القانون والتي أخضعها للتظلم الوجوبي. أما المشرع العراقي فقد جعل التظلم وجوبياً ولم يفرق بين القرار الصريح والقرار السلبي. وقد انتقدنا موقف المشرع العراقي في عدم إفراد القرار السلبي بحكم مستقل يتناسب وطبيعة هذا القرار المستمر، والذي لا يتحدد التظلم منه بميعاد بل يستمر ما دامت حالة الامتناع أو الرفض قائمة.

خامساً:

يخضع القرار السلبي للقواعد العامة في سحب القرار الإداري وإلغائه عدا ما يتعلق بالميعاد. وهو ما استقر عليه القضاء الإداري في كل من فرنسا ومصر. وما سار عليه القضاء الإداري الأردني على تفصيل في الأمر. وقد دعونا إلى تنظيم أحكام السحب والإلغاء في القانون العراقي بما يجعل مدتهما مفتوحة ما دامت حالة الرفض أو الامتناع قائمة.

سادساً:

تنطبق على الطعن بالإلغاء في القرار السلبي الشروط الشكلية العامة لدعوى الإلغاء عدا ما يتعلق بميعاد الطعن. وقد دعونا كلاً من المشرع الأردني والمشرع العراقي إلى النص على جعل ميعاد الطعن بالإلغاء مفتوحاً انسجاماً مع طبيعة هذا القرار المستمر. أما بالنسبة إلى الشروط الموضوعية فقد توصلنا بعد بحث أوجه الطعن بالإلغاء في القرار السلبي إلى أن استناد الطاعن إلى عيب مخالفة القانون، يعد من أكثر وجوه الطعن ضماناً لتحقيق النتيجة التي يتوخاها والمتمثلة في الحصول على حكم بإلغاء القرار السلبي.

سابعاً:

لقد أيدنا موقف القضاء الإداري العراقي المتمثل في إلزام جهة الإدارة بإصدار القرار الصريح الذي رفضت أو امتنعت عن إصداره عند الحكم بإلغاء قرارها السلبي، على الرغم مما وجه إليه من انتقادات، وذلك لمسوغات أوردناها في مكانها من البحث، ودعونا المشرع العراقي إلى تنظيم هذه المسألة بنصوص صريحة تأخذ بالاعتبار هذا الموقف.

ثامناً:

تباينت مواقف القضاء الإداري المقارن بصدد وقف تنفيذ القرار السلبي، فلم يجزه القضاء الفرنسي إلا إذا كان تنفيذ القرار يؤدي إلى إحداث تغيير في مركز قانوني أو واقعي مشروع لأصحاب الشأن سابق لصدوره. بينما لم يفرق القضاء الإداري المصري بين القرارات السلبية والقرارات الصريحة في هذا الشأن. في حين أجاز القضاء الإداري العراقي في بعض أحكامه وقف تنفيذ القرار السلبي على الرغم من بعض الآراء المعارضة. وقد أيدنا موقف القضاء هذا ودعونا إلى تثبيته بنص قانوني يجيز للمحكمة وقف تنفيذ القرار السلبي مع ربط طالب وقف التنفيذ بكفالة مالية ضماناً لما قد يصيب الطرف الآخر أو

الغير من ضرر نتيجة لوقف التنفيذ إذا ظهر أن طالب وقف التنفيذ لم يكن محقاً في دعواه كلياً أو جزئياً، أسوة بما فعله المشرع الأردني.

تاسعاً:

تتحقق مسؤولية الإدارة عن تعويض الأضرار التي قد يسببها قرارها السلبي، وبخاصة رفضها أو امتناعها عن تنفيذ الأحكام القضائية بما فيها أحكام الإلغاء، وقد دعونا إلى شمول حالات إهمال الإدارة أو تراخيها عن اتخاذ قرار أو القيام بإجراء مطلوب قانوناً إذا ما استطال دون مسوغ مشروع بصفة الخطأ المحقق لمسؤولية الإدارة. إضافة إلى مسؤولية الموظف الممتنع الشخصية، كما ندعو كلاً من المشرع الدستوري الأردني والمشرع الدستوري العراقي إلى تعزيز الحماية القانونية المقررة لتنفيذ الأحكام القضائية وذلك بإضفاء حماية دستورية عليها بإيراد نص خاص في الدستور أسوة بالنص الوارد في المادة (٧٢) من الدستور المصري النافذ.

عاشراً:

وأخيراً، نوصي بإيراد نص في كل من الدستور الأردني والدستور العراقي يحظر تحصين أي عمل أو قرار إداري – بما في ذلك القرار السلبي – من رقابة القضاء على غرار النص الوارد في المادة (٦٨) من الدستور المصري النافذ.

المراجع

أولاً – باللغة العربية:

أ – الكتب والرسائل الجامعية والأبحاث*

١ – د. أحمد عودة الغويري، قضاء الإلغاء في الأردن، ط١، مطابع الدستور التجارية، عمان–١٩٨٩.

٢ – د. أحمد عودة الغويري، القضاء الإداري الأردني، ط١، المطابع العسكرية، عمان–١٩٩٧.

٣ – د. أحمد محمود جمعة، اختصاص القضاء الإداري بالمنازعات الإدارية للأفراد وتطبيقاتها في العمل، منشأة المعارف–الإسكندرية ١٩٨٨.

٤ – د. ثروت بدوي، تدرج القرارات الإدارية ومبدأ الشرعية، دار النهضة العربية، القاهرة–١٩٧٠.

٥ – د. حسني درويش عبد الحميد، نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء، رسالة دكتوراه، دار الفكر العربي، القاهرة–١٩٨١.

٦ – د. حسني سعد عبد الواحد، تنفيذ الأحكام الإدارية، رسالة دكتوراه، القاهرة – ١٩٨٤.

٧ – د. حمدي ياسين عكاشة، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة. منشأة المعارف – الإسكندرية ١٩٨٧.

٨ – د. سامي جمال الدين، قضاء الملاءمة والسلطة التقديرية للإدارة، القاهرة– ١٩٩٢.

* اقتصرت هذه القائمة على المراجع الأساسية، أما المراجع الأخرى فقد أشرنا إليها في مكانها من البحث.

٩ – د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة–١٩٨٥.

١٠– د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، ط٧، دار الفكر العربي–القاهرة–١٩٩٦.

١١– د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التعويض، دار الفكر العربي، القاهرة ١٩٨٦.

١٢– د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، ط٦، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة –١٩٩١.

١٣– صلاح جبير حسن، القرار الإداري السلبي، رسالة ماجستير غير منشورة مقدمة إلى كلية القانون، جامعة النهرين – بغداد ١٩٩٩.

١٤– د. عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية–١٩٩٠.

١٥– د. علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري ج٢، دار الثقافة، عمان – ٢٠٠٤.

١٦– د. غازي فيصل مهدي، موقف القضاء العراقي من السلطة التقديرية للإدارة، مجلة دراسات قانونية تصدر عن قسم الدراسات القانونية في بيت الحكمة، بغداد، العدد الأول، السنة الرابعة ٢٠٠٢.

١٧– د. غازي فيصل مهدي، القرار الإداري السلبي والرقابة القضائية، مجلة جامعة النهرين، الحقوق العدد ٣ سنة ١٩٨٨.

١٨– د. ماهر صالح علاوي، القرار الإداري، دار الحكمة للطباعة والنشر، بغداد– ١٩٩١.

١٩– د. ماهر صالح علاوي، سكوت الإدارة في القانون العراقي، دراسة مقارنة، مجلة العلوم القانونية، العدد الثاني، المجلد الأول ١٩٩٤.

٢٠– د. محمد جمال عثمان جبريل، السكوت في القانون الإداري، لم تذكر دار النشر – ١٩٩٦.

٢١- د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت - ٢٠٠٣.

٢٢- د. محمد رفعت عبد الوهاب، د. أحمد شرف الدين، القضاء الإداري، المكتب العربي للطباعة ١٩٨٨.

٢٣- د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية-بلا سنة نشر

٢٤- د. محمد محمد عبد اللطيف، قانون القضاء الإداري، الكتاب الثاني، دعوى الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة ٢٠٠٤.

٢٥- د. محمود عاطف البنا، الوسيط في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة ١٩٩٠.

٢٦- د. محمود محمد حافظ، القضاء الإداري، ط٣، مطبعة لجنة التأليف والترجمة والنشر، القاهرة-١٩٦٦.

٢٧- د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، ط٣، ١٩٦٦.

٢٨- د. مصطفى أبو زيد فهمي، القانون الإداري، ط٣، ١٩٩٠.

٢٩- د. مصطفى كمال وصفي، أصول إجراءات القضاء الإداري، ط٢، مطبعة الأمانة، القاهرة، ١٩٧٨.

٣٠- د. نعمان أحمد الخطيب، اتجاهات محكمة العدل العليا في ميعاد الطعن بالإلغاء، مجلة جامعة مؤتة للبحوث والدراسات، المجلد الأول، العدد الثاني ١٩٨٦.

٣١- د. نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، ط١، دار الثقافة، عمان ٢٠٠٢.

٣٢- د. نواف كنعان، القضاء الإداري، دار الثقافة، عمان-٢٠٠٢.

٣٣- د. نواف كنعان، المبادئ التي تحكم تنفيذ أحكام الإلغاء في قضاء محكمة العدل العليا، مجلة الحقوق، تصدر عن جامعة الكويت، العدد الرابع، السنة ٢٥، ديسمبر ٢٠٠١.

ب – مجموعات الأحكام:

١ – المكتب الفني بمجلس الدولة المصري، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في عشر سنوات ٩٥٥–٩٦٥، في خمسة عشر سنة ١٩٦٥–١٩٨٠، السنة ١٢، السنة ١٣.

٢ – المكتب الفني، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في خمس سنوات ١٩٦٠–١٩٦٥، السنة ٢٤.

٣ – المكتب الفني، مجموعة مجلس الدولة لأحكام القضاء الإداري السنة ٤، السنة ٧، السنة ١٤.

٤ – المكتب الفني بمجلس الدولة السوري، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السورية في عام ١٩٧٣.

٥ – المكتب الفني، مجموعة المبادئ القانونية لمحكمة العدل العليا (الأردنية) ١٩٨٨–١٩٩٢.

ج – مجموعات الأحكام القضائية:

١ – المستشار حسن الفكهاني، د. نعيم عطية، د. عبد المنعم بيومي، الموسوعة الإدارية الحديثة لمبادئ المحكمة الإدارية العليا وفتاوى الجمعية العمومية لمجلس الدولة من عام ٩٣ حتى عام ١٩٩٧. ج٤٩.

٢ – المستشار علي الدين زيدان، المستشار محمد السيد أحمد، الموسوعة الشاملة في شرح القانون الإداري ج١، القرارات الإدارية، المكتب الفني للإصدارات القانونية، القاهرة–بلا سنة نشر.

٣ – المحامي محمد خلاد، المبادئ القانونية لمحكمة العدل العليا من بداية عام ١٩٧٢ إلى نهاية عام ١٩٨٦ ج٢، وكالة التوزيع الأردنية، عمان –١٩٨٧.

٤ – د. معوض عبد التواب، الموسوعة النموذجية في القضاء الإداري، المجلدان الأول والثالث، ط١، مكتبة عالم الفكر والقانون للنشر والتوزيع، القاهرة – ٢٠٠٣.

د – الدوريات:

١ – مجلة جامعة النهرين/ الحقوق، تصدر عن جامعة النهرين – بغداد.

٢ – مجلة الحقوق، تصدر عن مجلس النشر العلمي بجامعة الكويت.

٣ – مجلة دراسات قانونية، تصدر عن قسم الدراسات القانونية في بيت الحكمة – بغداد.

٤ – مجلة العلوم القانونية، تصدر عن كلية الحقوق – جامعة بغداد.

٥ – مجلة القانون المقارن، تصدر عن جمعية القانون المقارن العراقية.

٦ – مجلة نقابة المحامين، تصدر عن نقابة المحامين في الأردن.

٧ – مجلة معهد الإدارة العامة، تصدر عن معهد الإدارة العامة بالرياض.

٨ – مجلة مؤتة للبحوث والدراسات، تصدر عن جامعة مؤتة في المملكة الأردنية الهاشمية.

٩ – مجلة هيئة قضايا الدولة، تصدر عن هيئة قضايا الدولة – مصر.

ثانياً – باللغة الفرنسية:

1 - Auby, j. m, et Fromont, M, Les recours contre les actes administratifs dans les Pays de la communaute economiqué europienne, Paris -1971.
2 - Auby, j, M. et Drago, R, Traite de contentieux administratifs, 3edt - Tomll L.G.D.J.Paris -1984.
3 - Chapus, R, Droit du contentieux administratif, 7ed, Paris, 1998.
4 - Delvolvé, P., Lacte administratif, paris -1983.
5 - Glele, v, Le sursis á lexecution dune decision négative. D.S. chron, 1969.
6 - Glele, v, Le recours contre une décision administrative negative.A.J.D.A. 1970.
7 - Laso, e., Traité de droit administratif. T. l, 1964.
8 - Stassinopoulos, M, Traite des actes administratifs, Athenes -1954.
9 - Walin, M, Droit administratif, 9édt, sirey Paris- 1963.
10- Weil, ProsPer, Les Conséquences de lannulution dun acte administratif Pour excés de Pouvoir, thése, paris -1952.