الأساس القانوني للقرارات الإدارية الضمنية و مسؤولية الإدارة عنها

حيدر عبد محسن شهد
كلية القانون

المقدمة

إن التعبير الصادر من جهة الإدارة ليس له شكل محدد ، بل لها حرية افراغ ارادتها بالشكل الذي تراه مناسباً ما لم يحتم القانون عليها اتباع شكل خاص ، و لذلك يكون هذا التعبير أما صريحا إيجابيا أو ضمنيا يتحقق في أي حال لايدع مجالا للشك في حقيقة ما اتجهت إليه الإدارة بقصد ترتيب اثر قانوني معين وهذا ما يعرف بالقرار الإداري الضمني .

فغالباً ما تخالف الإدارة الالتزامات التي يفرضها القانون على عاتقها في الإجابة عن طلبات الإفراد فتتخذ جانب الصمت للنأي عن إجراءات الطعن إلغاءً أمام القضاء الإداري ، وذلك اعتقاداً منها بأن تجاهلها لطلبات الافراد المقدمة اليها ، يكون اخف وطأة و مسؤولية مما لو اتخذت قراراً صريحاً ، اذ يمكنها الاحتجاج بذرائع شتى تبرر من خلالها موقفها المتمثل بالصمت كضغط العمل ، والإجراءات الروتينية ، بالرغم من إن تبنيها لهذا السلوك يؤدي إلى عدم الاستقرار في المعاملات والأوضاع و المراكز القانونية لاسيما وان الإفراد يرتبون أوضاعهم بحسب الظاهر من الأمور ومن الاستحالة معرفة ما تخفيه الادارة من ارادة باطنة .

من جانب آخر إن الوضع الضمني الذي اتخذته الإدارة لايمكن للأفراد التصدي له بمنازعاته أمام القضاء ، لعدم وجود تعبير صريح للإدارة في تلك الحالة ، لذلك ظهرت ضرورة اعطاء معنى قانوني لصمت الادارة واعتباره بمثابة قرار اداري ، حتى يتمكن الافراد من اللجوء الى القضاء للدفاع عن حقوقهم التي اهدرت بسبب صمت الادارة .

والقانون هو الذي يحدد القيمة الايجابية أو السلبية لموقف الإدارة ، فيعتبر سكوتها خلال مدة محددة يولد قراراً إداريا ضمنياً بالقبول أو بالرفض ، إلا ان القانون في بعض الحالات يمتنع عن النص على

اعتبار سكوت الادارة بمثابة قرار اداري ، عندها للمحكمة أن تستخلص موقف الإدارة من الظروف المحيطة باتخاذ القرار ، للكشف عن القصد الحقيقي الذي سعت إليه ، وللإفراد إقامة الدليل على حقيقة الإرادة الباطنة للإدارة ، فسكوت الإدارة – لايعني أمر غير ذي اعتبار – اذ لابد من ان إرادتها انصرفت الى معنى محدد حيال الأمر المسكوت عنه ، وهنا تظهر تعددية الاحتمالات لدى الإفراد مما يصعب معها ترجيح أحداهما بغير مرجح .

مشكلة البحث

يتضمن البحث عدد من المسائل التي ينبغي الاجابة عليها ، للإحاطة به من جميع جوانبه ، فالطبيعة القانونية المعقدة للقرار الإداري الضمني تجعل منه نوعاً خاصاً لايخضع لبعض القواعد التي تحكم القرارات الإدارية الايجابية في كثير من الجوانب وهذا يستلزم منا دراسة مدى خضوعه لشرط التسبيب وأحكام النشر بصورة خاصة.

و يصعب الفصل الدقيق بين القرار الاداري الضمني والقرار الاداري السلبي ، لذا يقتضي الامر التفرقة بينهما ، ويثار التساؤل عن الأساس القانوني للقرار الإداري المتولد من صمت الإدارة خلال فترة زمنية محددة بنص القانون ؟ وهل يمكن تأصيل هذا النوع من القرارات من الناحية القانونية ؟

كما إن عزوف الإدارة عن إصدار القرارات والرد على طلبات الافراد ، وعدم تنفيذ الالتزامات التي يفرضها القانون على عاتقها من شأنه أن يعرض الإدارة والقائمين على أعمالها إلى العقوبات المنصوص عليها بموجب القوانين . والامتناع الذي يرتب مسؤولية الادارة في مثل هذه الحالة قد لاتفصح عنه بشكل صريح بل تتخذ موقف المماطلة للتهرب من الالتزام القانوني المفروض على عاتقها بغض النظر عن الدوافع التي جعلتها تقوم بذلك ، وبالتالي فان موقف السكوت هذا اذا كان لا يرتب اثرا من الناحية القانونية فان من شأنه الاضرار بحقوق الافراد .

فمخالفة الادارة للالتزام الناشيء عن اجابة الافراد على ما يتقدمون به من طلبات هي مخالفة قانونية صريحة توجب مسائلتها لأنها تكون قد ارتكبت خطأ من جانبها يترتب عليه حصول ضرر لصاحب الشأن يتمثل بالإضرار بالمركز القانوني الذي كان سيكون عليه لو اتخذت الادارة قراراً ادارياً صريحاً .

اهمية البحث

ان اعتبار الموقف السلبي الذي تتخذه الادارة تجاه طلبات الافراد ، بمثابة قرار اداري بالرفض او بالقبول ،من شانه تمكين الافراد من ذوي المصلحة من مخاصمة الادارة امام القضاء ، اي اقراراً لحقهم في التقاضي ، والقول خلاف ذلك يعني ان الادارة كلما ارادت التنصل من التزاماتها تجاه الافراد فإنها تلوذ الى اتخاذ موقف السكوت ، مما يؤدي الى ضياع حقوق الافراد ، لعدم استطاعتهم مخاصمة الموقف السلبي للإدارة (السكوت) كونه لا يعد قرارا اداريا .

كما ان اعتبار الموقف السلبي قرارا يحث الادارة على الاجابة على طلبات الافراد ، لان عدم اتخاذها قرارا خلال المدة المحددة قانونا يعني الزامها بقبول الطلب ، او انها ستصبح خصما للافراد في حالة اعتبار موقفها قرارا اداريا بالرفض .

منهج البحث

سوف نتبع في هذا البحث المنهج الوصفي التحليلي للنصوص القانونية المتعلقة بالقرار الاداري الضمني اضافة الى تحليل الاحكام القضائية الصادرة من القضاء الاداري المقارن ، سواء في قضاء مجلس الدولة الفرنسي ،او المحاكم الادارية او القضاء الاداري العربي عموما .

كما سنعتمد المنهج المقارن لتحديد التباين في مسألة معالجة الانظمة القضائية الادارية المختلفة لموضوع القرارات الادارية الضمنية ، من حيث اعتماد نظام القرارات الضمنية بالقبول او نظام القرارات الادارية بالرفض وتحديد النظام الاصلح من حيث الاستجابة لحقوق الافراد .

و سنقسم البحث إلى المباحث التالية:-

المبحث الأول :- ماهية القرارات الإدارية الضمنية .

المبحث الثاني :- الوجود القانوني للقرارات الإدارية الضمنية

المبحث الثالث:- الأساس القانوني للقرارات الإدارية الضمنية .

المبحث الرابع:- مميزات القرارات الإدارية الضمنية

المبحث الخامس:- مسؤولية الإدارة عن القرارات الإدارية الضمنية .

المبحث الأول

ماهية القرارات الإدارية الضمنية

تعتبر الإرادة قوام التصرفات القانونية في مجال العلاقات القانونية بين الإفراد ، إلا إن هذه الإرادة ماهي إلا ظاهرة نفسية لا اثر لها من حيث المبدأ طالما بقيت حبيسة النفس البشرية بحيث لايعلم بها إلا صاحبها ومن

ثم تمتنع على الغير بتبيانها ، ويتبع ذلك عدم خضوعها لحكم القانون وذلك لان القانون لا يعتد بها إلا إذا أجتازت عتبة النفس لتأخذ مكانها في العالم الخارجي ، متخذة بذلك مظهراً اجتماعياً ، وهذا لايتحقق إلا بالتعبير عنها بإحدى الوسائل المعتبرة قانونا ذلك إن هذا التعبير لا يخضع لشكل معين إذ إن للشخص أن يعبر عن إرادته بالوسيلة التي تعني له شريطة أن يكون من شان هذه الوسيلة إبراز الإرادة إلى العالم الخارجي ، والتعبير عن الإرادة قد يكون صريحاً وذلك إذا كان المظهر الذي اتخذه كلاماً أو كتابةً أو أشارة أو موقفاً لا تدع ظروف الحال شكاً في دلالته على حقيقة المقصود أو قد يكون ضمنياً بتمثل في الموقف السلبي الذي يتخذه الشخص تجاه وضع مطلوب اتخاذ موقف بشأنه .[١]

وإذا كان ذلك في نطاق القانون الخاص فأن الأمر لا يختلف كثيراً في علاقات الإدارة مع الإفراد المعنيين بالتعامل معها في مجال القانون العام ، فللجهة الإدارية الإفصاح عن إرادتها في الصيغة او الشكل الذي يحدد إرادتها ، فالسلطة الإدارية تتمتع بحرية تقدير إفراغ القرار الإداري في الشكل الذي تراه مناسباً ما لم يحتم القانون عليها إتباع شكل خاص بالنسبة لقرار اداري معين ، ولذلك فقد يكون القرار الإداري مكتوباً أو قد يكون شفوياً صريحاً أو ضمنياً مسبباً أو غير مسبب ايجابياً أو سلبياً مالم يرد نص أو يطرد على غير ذلك .[٢]

فالقرارالاداري هو إفصاح الإدارة إثناء قيامها بوظائفها عن إرادتها الملزمة بقصد إحداث اثر قانون معين [٣].

وقد أثارت عبارة " إفصاح الإدارة " الواردة في التعريف المتقدم جدلاً واسعاً كونها لاتتضمن القرارات الإدارية الضمنية التي تستخلص من صمت الإدارة في ظروف معينة .

ولكن القضاء أكد في العديد من أحكامه على إن الإفصاح يقصد به إظهار الإدارة لإرادتها سواء بتعبير صريح أو بأتخاذ موقف لاتدع ظروف الحال شكاً في دلالته على ما أتجهت إليه ومن قبيل ذلك ما قضت به المحكمة الإدارية العليا في مصر من " إن الأعمال القانونية ، التي تقوم بها الجهة الإدارية في حدود أختصاصها وتصدر في صورة قرارات صريحة أو ضمنية تعبر عن إرادتها ". [٤]

وقد ورد النص على القرارات الإدارية الضمنية في المادة (١٠) من قانون مجلس الدولة الحالي في مصر رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ فقد نصت المادة المذكورة على انه (... ويعتبر في حكم القرار الإداري رفض السلطات الإدارية اوامتناعها عن إتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للقوانين واللوائح) .

أما المشرع العراقي فقد أشار صراحةً إلى القرار الضمني في القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩ بالقول " يعتبر في حكم القرارات والأوامر التي يجوز الطعن فيها رفض أو امتناع الموظف او الهيئات في دوائر الدولة والقطاع الاشتراكي عن اتخاذ قرار أو أمر كان من الواجب عليها اتخاذه قانوناً "

والملاحظ ان النص العراقي اعتبر القرار او الأمر الذي تمتنع الإدارة عن اتخاذه بمثابة قرار أداري في حين استخدمت التشريعات المقارنة الأخرى مصطلح (القرار) فقط دون ان تشير الى رفض (الأمر) .

وينصرف لفظ (الأمر) لدى الفقه الإداري الى الأوامر المصلحية وهي عبارة عن الاوامر والتعليمات التي تصدر من رئيس المصلحة الى مرؤوسيه متضمنة تفسير القوانين والتشريعات القائمة وكيفية تنفيذها دون ان تضيف احكام جديدة . وفي هذه الحالة لا يجوز الطعن فيها بالإلغاء أما إذا استغلت الادارة هذه السلطة لتصدر أوامر مصلحية متضمنة أحكام جديدة لاسند لها في التشريع فانها تصبح بمثابة قرارات ادارية تنظيمية ، وهذه يجوز طلب إلغاءها .[٥]

اما من حيث السلطات التي يصدر عنها القرار الاداري الضمني فقد حدد النص العراقي الجهات التي تصدر هذا القرار بالموظفين وهم من الاشخاص وبالهيئات وهم من الأشخاص المعنوية العامة وبطبيعة الحال

فان هذه الأشخاص المعنوية لاتصدر القرارات بنفسها وانما تصدرها عن طريق ممثليها وكان من الأفضل على المشرع العراقي ان يحذو حذو التشريعات الاخرى في هذا الصدد فهي عبرت عن الجهة التي تصدر القرارات الادارية (بالسلطات الادارية) او (الجهة المختصة) وبالتالي فنها لم تحدد هذه السلطات تاركة تحديدها الى القوانين الاخرى .[٦]

أما على صعيد القضاء فقد نصت محكمة القضاء الإداري المصرية على القرار الإداري الضمني حيث اعتبرت (في حكم القرارات الإدارية رفض السلطات الإدارية وإمتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للقوانين واللوائح ومن ثم فإنه يشترط للقرار السلبي أن تكون الإدارة ملزمة اصلاً بإصداره وأن تمتنع عن إصداره مخالفة بذلك القوانين واللوائح) [٧].

ويشترط لتحقق القرار الإداري الضمني بالقبول أو الرفض أن يكون هناك طلب من قبل ذوي الشأن إلى الجهة الإدارية (التي تملك الاختصاص بحسب التشريعات المعمول بها) فأن كان الطلب مقدم إلى جهة غير مختصة بإصداره من حيث الأصل فلا يكون محلاً للطعن ٠٠٠ وهذا ما أكدت عليه محكمة العدل العليا الأردنية في احد قراراتها حيث تقول (٠٠٠يقتضي تقديم طلب إلى المستدعى ضده لاتخاذ القرار حتى يصار إلى اعتباره قراراً ضمنياً بالرفض في حالة الامتناع عن اتخاذه وحيث إن من الثابت بأوراق الدعوى إن الجهة المستدعية تقدمت بطلبها إلى المستدعى ضدها الثانية ٠٠٠ ولم تقدم طلبها إلى المستدعى ضده الأول ٠٠٠فلا يوجد والحالة هذه قرار صادر ٠٠٠يكون محلاً للطعن مما يستوجب رد الدعوى عنه شكلاً لهذا السبب).وعليه فالرفض الصادر من جهة غير مختصة في إتخاذ القرار موضوع الطلب لا يعتبر قراراً ادارياً بالمعنى المقصود في المادة (١١) من قانون محكمة العدل العليا .[٨]

المطلب الأول

التمييز بين القرار الإداري الضمني والقرار الإداري السلبي

تدق التفرقة بين القرار الإداري الضمني والقرار الإداري السلبي وغالباً ما يجمع الفقه بينهما في تعريف واحد بالرغم من الفارق بين طبيعة هذين القرارين [٩]

ويتحقق القرار الضمني في أي حال لايدع مجالاً للشك في حقيقة ما اتجهت إليه الإدارة في شأن موضوعه ، أو إذا كانت وقائع وإجراءات تنفيذ القرار الإداري كافية الدلالة على إتجاه إرادة جهة الإدارة إلى ترتيب الأثر القانوني عليه ، كما لو تم القبض على شخص دون أن يكون هناك قرار صريح بذلك فإن هذا التصرف – أي القبض – له دلالة واضحة على قصد الإدارة ومن ثم يكون لهذا التصرف كل مقومات القرار الإداري .[١٠]

وقد أوضحت محكمة القضاء الإداري المصرية التفرقة بين القرار الضمني والقرار السلبي في حكمها الذي قضى " بان القرار الضمني هو مانصت عليه المادة (٢٢) من قانون رقم(٥٥) لسنة ١٩٥٩ الخاص بمجلس الدولة المصري والمادة (٢٤) من قانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ والتي تقول (أن ميعاد رفع الدعوى إلى المحكمة فيما يتعلق بطلبات الإلغاء ستين يوماً من تأريخ نشر القرار ٠٠٠ وإذا صدر القرار بالرفض وجب أن يكون مسبباً ويعتبر فوات ستين يوماً على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه السلطات المختصة بمثابة رفضه ويكون ميعاد رفع الدعوى بالطعن بالقرار الخاص بالتظلم ستين يوماً المذكورة) أما القرار السلبي فهو مانصت عليه المادة (٨) من قانون رقم (٥٥) لسنة ١٩٥٩ والمادة (١٠) من قانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ والتي جاء فيها (يعتبر في حكم القرارات الإدارية رفض السلطات الإدارية وامتناعها عن إتخاذ قرار كان من الواجب عليها إتخاذه وفقاً للقوانين واللوائح)[١١].

ويتضح من خلال النصين المتقدمين إن القرار الضمني لا يتكون مالم يحدد القانون أجلا مسمى للرد على الطلبات المقدمة من الأفراد فإذا سكتت الإدارة إزاء طلب مقدم إليها خلال فترة محددة ، فان القانون يقيم قرينة قانونية على هذا السكوت مفترضا إن إرادتها انصرفت إلى رفض الطلب وفي بعض الأحيان إلى قبوله ، أما القرار السلبي فهو وان كان يشترك مع القرار الضمني في انه يقوم على موقف سلبي ،حيث إن الإدارة تمتنع عن اتخاذ قرار مخالفة بذلك الواجب المفروض عليها قانونا أو متعسفة في استعمال سلطتها التقديرية ، ولكن دون تحديد اجل لهذا الموقف السلبي . [١٢]

وتختلف المدة التي يعتبر بانقضائها القرار ضمنيا بالقبول أو بالرفض من قانون إلى آخر ففي فرنسا يعد سكوت الإدارة لمدة أربعة أشهر عن إجابة الطلبات المقدمة إليها رفضا لها وفي بعض الأحيان قبولا . وفي مصر نصت المادة (٢٤ /٢و٣) من قانون مجلس الدولة لسنة ١٩٧٢ على انه إذا مضت ستين يوما على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه السلطات المختصة فان ذلك يعد رفضا .[١٣]

وفي لبنان اعتبر المشرع اللبناني في مرسوم عام ١٩٧٥ الخاص بمجلس الشورى اللبناني في المادة ٦٨ منه سكوت الإدارة لمدة شهرين دون إجابة للطلب المقدم إليها بمثابة قرار إداري ضمني بالرفض ، واستثنى المشرع حالتين تعتبران خروجاً على المدة المحددة قانوناً لاعتبار سكوت الإدارة قراراً بالرفض (مدة الشهرين) :-

الأولى :- إذا كانت السلطة الإدارية من الهيئات التقريرية التي لاتنعقد إلا في دورات معينة، إذ تمدد مدة الشهرين التي يعتبر سكوت الإدارة خلالها قرار ضمني بالرفض عند الاقتضاء حتى اختتام أول دورة تنعقد بعد تقديم الطلب .

الثانية :- إذا كان البت في موضوع الطلب خاضع لمهل قانونية تزيد في مجموعها على الشهرين ، إذ لايعد سكوت الإدارة قراراً ضمنياً بالرفض إلا بعد انتهاء هذه المهل .

أما بالنسبة للقرار السلبي فإنه يوجد عند إتخاذ الإدارة موقفاً سلبياً من الطلب المقدم إليها أو عند امتناعها عن إصدار قرار معين كان واجباً أو جائزاً إصداره كل ذلك دون إشتراط مدة معينة لمثل ذلك الإصدار ، و لهذا يلاحظ على القرار السلبي إن السكوت فيه يمثل دائماً موقفاً سلبياً من الإدارة أي بالرفض وليس كما في حالة القرار الضمني الذي يمكن للسكوت فيه إن يمثل رفضاً أو قبولاً للإدارة وحسب نص القانون ومثال الرفض مانصت عليه المادة (١٥١) من نظام الخدمة المدنية الأردني بخصوص الاستقالة المقدمة من الموظف حيث تقول (يجب أن تكون الاستقالة التي يقدمها الموظف خطية ، كما تكون الموافقة عليها أو رفضها خطية وتقدم إلى المرجع المختص بتعيين المماثل للموظف في الدرجة والراتب ، فإذا ما لم يصدر القرار بقبولها في ثلاثين يوماً من تأريخ تقديمها تعتبر مرفوضة [١٤] ، وقد يحمل سكوت الإدارة على انه قبول خلال الفترة المحددة قانوناً كما هو الحال في نص المادة(٣٥) من قانون الخدمة الدنية العراقي رقم(٢٤) لسنة ١٩٦٠ فقرة (٢) والتي تنص (على المرجع أن يبت في الاستقالة خلال مدة لا تتجاوز ثلاثين يوماً ويعتبر الموظف منفكاً بانتهائها إلا إذا صدر أمر القبول قبل ذلك " .

ولكن اغلب الأمثلة على قرارات القبول الضمني يتعلق بالحالات التي يتقدم فيها الأفراد للإدارة بطلبات الحصول على تراخيص معينة ، فلا ترد الإدارة على هذه الطلبات لا بالقبول ولا بالرفض وبالتالي فهي تلتزم الصمت حيال هذه الطلبات ، ومن أمثلة ذلك طلبات الحصول على تراخيص البناء والهدم ، permisde construire ou de demolir في مصر ، فالمادة السابعة من القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٧٦ في شأن توجيه وتنظيم أعمال البناء تنص على أن " يعتبر بمثابة موافقة على طلب الترخيص انقضاء المدة المحددة للبت فيه ،

دون صدور قرار مسبب من الجهة الإدارية المختصة بشؤون التنظيم برفضه أو طلب استيفاء بعض البيانات أو المرفقات اللازمة أو إدخال تعديلات أو تصحيحات على الرسومات ...[١٥].

ولا خلاف فيما إذا حدد القانون الفترة التي تعتبر سكوت الإدارة بإنقضاءها قرار ضمني بالقبول او بالرفض ، إلا إن الأمر يعتريه بعض التعقيد في الحالة التي لا يحدد فيها المشرع مدة معينة تمضي بعد تقديم الطلب حتى يستخلص القرار الضمني بشأنها فهل إن سكوت الإدارة في هذه الحالة – سواء طالت أم قصرت – يمثل قراراً ضمنياً بالموافقة أو بالرفض ؟

تعرضت محكمة القضاء الإداري في مصر لهذا التساؤل من خلال وجهتين :- فذهبت في حكم لها إلى قضاء ثم عدلت بآخر:-

ففي بداية الأمر قضت محكمة القضاء الإداري في حكمها الصادر بجلسة ١٤ مارس ١٩٥٤ بأن " القانون رقم ٩٨ لسنة ١٩٤٤ الخاص بالمحاماة لم يحدد للجنة – لجنة القيد – ميعادا معيناً تصدر فيه قراراتها حتى يمكن القول بان عدم إصدارها القرار في هذا الميعاد يعتبر بمثابة قرار سلبي أو ضمني بالرفض والطعن المقدم إلى اللجنة مازال قائماً ولم يصدر في شانه قرار اداري نهائي يصح الطعن فيه فأن طلب الإلغاء سابقاً لأوانه [١٦]

وإذا كانت المحكمة قد استخلصت من الموقف السلبي للإدارة قراراً ضمنياً بالموافقة ، فإنها في ظروف أخرى تستخلص من ذات الموقف أن هناك قراراً ضمنياً بالرفض ، حيث قضت في احد إحكامها " انه وان كان القانون ...الخاص بالمحاماة أمام المحكمة الوطنية لم يحدد للجنة قبول المحامين ميعاداً للبت في طلبات القيد التي تقدم إليها ، إلا إن الموقف السلبي الذي تتخذه السلطة الإدارية إزاء تصرف إداري يدخل في اختصاصها يعتبر رفضاً له إذا أستطال هذا الموقف دون مبرر معقول ، ولما كانت اللجنة لم تبين سبباً مقبولاً لتأجيل البت في طلب المدعي زهاء ثلاث سنوات ، كما إن المحكمة لم تستبين من ظروف المدعي إن هناك ما يدعو لهذا التأجيل الطويل ، إلا إن يكون المدعي في نظر اللجنة غير مستكمل لشرط المدة الأزمة للقبول للمرافعة إمام محكمة النقض فان تصرف اللجنة هذا يعد قرينة على أن هناك قراراً نهائياً برفض طلب المدعي تضمره اللجنة ولا تريد الإفصاح عنه للمدعي ، مكتفية بإرجاء النظر في طلبه إلى إن تستكمل المدة اللازمة لقبوله للمرافعة أمام محكمة النقض فتستجيب إلى طلبه ، ولاشك ان هذا التصرف من جانبها هو ستار كريم لقرارها النهائي برفض الطلب يجوز المطالبة بإلغائه ، وعلى ذلك يتعين قبول الدعوى "[١٧]

ومن هذين الحكمين نستخلص إن محكمة القضاء الإداري تخضع في حكمها للظروف التي تحيط بالقضية فإذا ما رأت بأن موقف الإدارة تجاه الطلب المقدم إليها قد استطال دون مبرر معقول فإنها تعتبر هذا الموقف السلبي للإدارة قراراً ضمنياً بالرفض ، ولاشك إن في ذلك ضمانة لحقوق ذوي الشأن إذ بإستطاعتهم توجيه الطعن لقرار الإدارة بالرفض .[١٨] ولا يخفى ما لموقف الإدارة الممتد لفترة غير محدودة من أضرار في حقوق الأفراد ونحن نرى بأن تكون تلك المدة وفقا لما يراه البعض محددة بمدة ستين يوماً وذلك قياساً على حالة اعتبار سكوت الإدارة رفضاً لحالة التظلم على أن يراعى في ذلك جانب المدعي وظروفه.

المبحث الثاني

الوجود القانوني للقرارات الضمنية

إن قيام القرار الإداري الضمني يتطلب وجود نص قانوني يقرره ، بأن يتضمن اعتبار إمتناع الإدارة عن إتخاذ القرار الصريح خلال مدة معينة في حكم القرار الإداري الضمني سواء بالقبول او بالرفض مما يسهل عملية

مخاصمته أمام القضاء الإداري بالإلغاء ، وتختلف درجة قوة إلزامية النص المقرر للقرار الضمني فقد يكون نص دستوري أو قانوني أو لائحي .

وعليه سنتناول الوجود القانوني للقرار الضمني في مطلبين:-

في المطلب الأول نتعرض لأثر النص القانوني في وجود القرار الضمني ونظام الموافقات الضمنية ونظرية الصمت الرافض في المطلب الثاني .

المطلب الأول

اثر النص القانوني في وجود القرار الضمني

إن القرار الإداري الضمني لا يتحقق وجوده القانوني إلا إذا كان هناك نص يقرره أي لايمكن إضفاء القيمة القانونية على الموقف السلبي الذي تتخذه الإدارة دون وجود نص يمنحه هذه القيمة ، إذ من المفهوم إن مبدأ سكوت الإدارة لايمكن أن يخضع للافتراض وانه لايمكن أن يجد مصدره إلا في نص يقرره .[١٩]

ولا يصح القول إن القرار الضمني يمكن أن ينشأ من العرف كما لو توافرت صفة التكرار في موقف الإدارة الرافض لموضوع معين على اعتبار أن هذا السكوت المتكرر لها قد ولد عرفا اداريا برفض الإدارة لإجراء ما ، ذلك لان العرف الإداري يتطلب ركنان مادي و معنوي يتمثل في الاعتقاد السائد لديها بإلزامية إتباع السلوك الذي درجت عليه بحيث تستشعر ضرورة الالتزام بهذا التصرف كما تلتزم بالقاعدة القانونية المكتوبة .

والطبيعة المركبة للعرف لا تتفق مع طبيعة القرارات الإدارية التي تتطلب من الإدارة اتخاذ تصرف قانوني من جانبها بقصد إحداث اثر قانوني معين يتمثل في إنشاء مركز قانوني أو التعديل فيه . اذ لا

يمكن التمييز في هذه الحالة بينما إذا كان هذا الموقف الذي تتخذه الإدارة قد كون قرارا اداريا ضمنيا أم انه مجرد تصرف عابر لا يكون في حد ذاته عرفا . [٢٠]

و إذا كان نص القانون هو الذي يرتب في الحالات المذكورة آثار القرار الإداري الضمني فهل يعني هذا بان القانون فقط هو الذي يرتب على سكوت الإدارة قرارا إدارياً أم ان ذلك يمكن ان ينتج عن نص قانوني آخر مهما كانت درجته وجهة إصداره ؟

أحدثت الإجابة عن هذا السؤال اختلافا في فرنسا بين كل من المجلس الدستوري و مجلس الدولة فقد تعرض المجلس الدستوري الفرنسي لموضوع طبيعة النص المقرر لقيمة قانونية لسكوت الإدارة خلال الفترة التي يحددها القانون في حكمه الشهير الصادر بتاريخ ٢٦ /٦ /١٩٦٩ عندما قرر إن من المبادئ القانونية العامة السائدة في فرنسا إن سكوت الإدارة خلال فترة معينة ينتج عنه قرارا اداريا بالرفض وهذا المبدأ لا يمكن أن يقرر إلا بنص تشريعي ،ويترتب على هذا الحكم نتيجة طبيعية هي أن القانون هو الأداة الوحيدة التي يمكنها أن تعطي لسكوت الإدارة قيمة قانونية مساوية لوجود قرار اداري سواء كان هذا القرار بالرفض أو القبول ، فإذا كانت القاعدة القانونية السائدة هي نظام الرخصة الصريحة بمعنى وجوب الحصول على قرار صريح بمنح الرخصة لطالبها وأرادت الإدارة تغيير هذه القاعدة إلى نظام الرخصة الضمنية أي أن مرور فترة من الوقت على طلب الترخيص دون إجابة من قبل الإدارة يعتبر بمثابة صدور قرار إداري بقبول طلب الترخيص ، فإنه لا يدخل في إختصاصها القيام بذلك لأنها تكون قد خرقت مبدأً قانونياً عاماً لا يمكن تغييره إلا عن طريق المشرع ، وينبني على ذلك أن المرسوم Descert لا يمكن أن يرتب على سكوت الإدارة آثار قرار بالقبول أو بالرفض ، لأن ترتيب هذه الآثار ، يعتبر من صميم أختصاص المشرع ، وليس الجهة الإدارية [٢١] ولم يقبل مجلس الدولة أن يساير المجلس الدستوري في توجهه هذا ، وأنكر وجود المبدأ القانوني العام الذي يعتبر بموجبه السكوت الإداري قرار أداري ضمني بالرفض ، وقرر إمكانية عد السكوت قراراً إدارياً ضمنياً بموجب مرسوم ، وعلى هذا الأساس

قضى المجلس بأن القرار الإداري الضمني بمنح إجازة بناء بناءاً على سكوت الإدارة يعد قراراً ادارياً مشروعاً كونه قد بني على قرار اداري (مرسوم) .

ويؤيد البعض الاتجاه الأخير ويرى أن القرار الإداري التنظيمي الصادر من جهة أدارية أعلى يمكن أن يرتب على سكوت الإدارة الأدنى نتائج قرار اداري ضمني يفترض إن الإدارة قد اتخذته ، لذلك فالقرار الصادر من الجهة الإدارية العليا يعد من مصادر المشروعية بالنسبة للجهات الإدارية الأدنى كما أن السلطة الإدارية الرئاسية تستطيع بما لها من حقوق الإشراف والتعقيب على الجهة الإدارية التابعة لها إلزامها بأمرها واتخاذ قرار محلها ، وهي عندما تقرر في حدود اختصاصها ان سكوت الإدارة الأدنى يعد بمثابة قرار باتجاه معين فإنها بهذا تكون كما لو اتخذت هذا القرار بموجب سلطتها الرئاسية وألزمت الجهة الإدارية التابعة لها باثاره . [٢٢]

وفي مصر نص قانون مجلس الدولة الحالي رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ على انه (يعتبر مضي ستين يوما على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه السلطات المختصة بمثابة رفض ، ويكون ميعاد رفع الدعوى بالطعن بالقرار الخاص بالتظلم ستين يوما من تأريخ انتهاء الستين يوما المذكورة) .وهذا يعني أن رفض السلطات الإدارية الرد على التظلم خلال فترة ستين يوماً من تأريخ تقديم التظلم إليها يعتبر بمثابة رفض ضمني له ، وان المشرع هو الذي يقرر هذه القاعدة العامة .

كما أن المشرع في مصر يقرر ايضاً القيمة الايجابية للقرار الإداري ، ومثال ذلك ما نصت عليه المادة (١٧) من القانون رقم ١٣٣ لسنة ١٩٥١ الخاص بمزاولة مهنة المحاسبة والمراجعة من انه (تقرر اللجنة بعد التحقق من توافر الشروط في الطالب قيد اسمه في الجدول ، وإذا رأت اللجنة عدم توفر الشروط في الطالب وجب عليها إن تؤجل الفصل في طلبه وان تعلم الطالب بالحضور إمامها بكتاب موصى عليه مصحوب بعلم الوصول لسماع أقواله قبل الفصل بالطلب ٠٠٠ ويجب على اللجنة أن تفصل في كل طلب في مدة أربعة أشهر من تقديمه وان تعلم الطالب بقرارها فور صدوره بالطريقة المتقدم ذكرها وألا أعتبر الطلب مقبولاً) فمرور مدة أربعة أشهر على تأريخ تقديم طلب القيد في جمعية المحاسبين دون أن تبت فيه اللجنة يساوي صدور قرار بقبول الطلب وهو دون شك قرار ضمني بقبول الطلب .

أما بالنسبة لموقف محكمة العدل العليا الأردنية من طبيعة النص المنشئ للقرار الإداري الضمني بالرفض فأن قانون محكمة العدل العليا الاردنية رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢نص في المادة (١١) منه على إن (يعتبر في حكم القرار الإداري رفض الجهة المختصة اتخاذ القرار او امتناعها عن اتخاذه كان يترتب عليها اتخاذه بمقتضى التشريعات المعمول بها)

وهذا النص يدل على إن المشرع الأردني قرر قاعدة عامة بشأن القرارات الضمنية حيث اعتبر رفض الجهة المختصة اتخاذ القرار أو امتناعها عن اتخاذه قراراً إداريا ضمنياً اذا كان يترتب عليها اتخاذه بمقتضى التشريعات المعمول بها ويشمل مصطلح (التشريعات) القوانين واللوائح التي تصدرها السلطة التشريعية المختصة ، كما إننا نجد أن بعض القوانين والأنظمة الأردنية تقرر ان سكوت الإدارة خلال الفترة التي يحددها النص تساوي قرار ضمني بالرفض ومن ذلك على سبيل المثال ما تنص عليه المادة (١٥) من قانون نقابة المحامين النظاميين رقم ٥١ لسنة ١٩٨٥ المعدل من انه (يقدم طلب التسجيل في سجل المحامين الأساتذة إلى مجلس النقابة مع السندات المثبتة لتوفر الشروط المنصوص عليها في المادة الثامنة وإذا انقضت شهرين من تأريخ الطلب ولم يصدر مجلس النقابة قرار بهذا الشأن أعتبر الطلب مرفوض ضمناً وحق لطالب التسجيل الطعن في قرار الرفض الضمني) .

نخلص من كل ما تقدم إن إعطاء سكوت الإدارة قيمة مساوية لصدور قرار إداري يمكن أن يتم بموجب نص تشريعي أو نص لائحي أما تقرير قيمة إيجابية لمعنى سكوت الإدارة فلا يتم إلا عن طريق المشرع ما لم يفوض السلطة اللائحية أمر تنظيمه .

المطلب الثاني

نظام الموافقات الضمنية والرفض الصامت

القرار الإداري الضمني هو رد فعل على صمت الإدارة تجاه الطلبات المقدمة إليها ، بتجاهلها لتلك الطلبات ، بعدم إتخاذها قرارات بشأنها ، مما يضع الأفراد في حرج بالغ فمن ناحية ، يؤدي صمت الإدارة تجاه طلبات الأفراد المقدمة إليها إلى إلحاق الضرر بمصالحهم ، ومن ناحية أخرى ، لايمكن للأفراد التصدي لهذه المواقف السلبية بمنازعتها أمام القضاء لعدم وجود تعبير صريح عن إرادة الإدارة ، لذلك تلجأ الإدارة إلى اتخاذ جانب الصمت لتتجنب المسؤولية الناتجة عن صمتها هذا .

أن فكرة إنشاء القرارات الضمنية تبررها إعتبارات مهمة سواء من الناحية القانونية أو الأخلاقية ، فمن الناحية القانونية هناك دائما تعارض بين المصلحة العامة التي تسعى جهة الإدارة إلى تحقيقها ، ومصالح الأفراد التي تتجه الإدارة إلى التضحية بها في سبيل تحقيق المصلحة العامة . ولاشك أن إقامة التوازن بين المصلحتين هو الهدف الذي يسعى المشرع إلى تحقيقه ، هذا فضلا عن ان مجموع مصالح الإفراد ، يشكل في النهاية المصلحة العامة في مجموعها . [٢٣]

أما من الناحية الأخلاقية ، فانه لما كان ينبغي أن تتعامل الإدارة مع الأفراد بصدق وحسن نية يكشف عنها أسلوب التعامل معهم ومما لاشك فيه إن الصدق و الإنصاف في العلاقة بين جهة الإدارة والإفراد يعتبران من الشروط الجوهرية لحسن أداء الإدارة فإذا ما أخلت الأخيرة بهذه القواعد وعمدت إلى التزام الصمت تجاه الطلبات المقدمة إليها مما يعرض مصالح الإفراد لخطر الضياع معتقدة في ذلك إن سكوتها سوف يجنبها من عرض موقفها أمام القضاء ، بحكم عدم وجود إرادة صريحة منها عبرت عنها في شكل قرار إداري . ثم إن الأفراد لا يستطيعون اللجوء إلى القضاء لعدم وجود قرار إداري صادر في هذا المجال ، والقضاء لا يمكنه التصدي لموقف الإدارة هذا لعدم وجود قرار يعبر عن إرادتها . ومن هنا جاءت ضرورة إعطاء معناً قانونياً لصمت الإدارة واعتباره مساوياً لولادة قرار إداري ، يمّكن الإفراد من اللجوء إلى القضاء للدفاع عن مصالحهم التي أهدرتها الإدارة ، كما انه يحث الإدارة على اتخاذ موقف صريح إزاء الطلبات المقدمة إليها ، فإذا ما اعتبرتا إن هذا السكوت يساوي ، من الناحية القانونية ، إصدار قرار إداري بالرفض فأنه يمكن عندئذ الطعن عليه أمام القضاء الإداري ، وبالتالي إلغاء الموقف السلبي لجهة الإدارة ، كما إن ذلك يتيح للادارة من أن تعيد النظر في موقفها لو قدرت أن أسلوب تجاهل الطلبات المقدمة إليها لن يحميها ، لأنه مغرض للطعن عليه أمام القضاء بصورة قرار إداري ضمني .[٢٤]

ولذلك ظهرت إلى الوجود عام ١٨٦٤ في فرنسا قاعدة أن سكوت الإدارة عن بحث الطلب المقدم إليها خلال فترة معينة ، يساوي ولادة قرار إداري بالرفض – يمكن لصاحب الشأن من الطعن عليه أمام القضاء الإداري وذلك بموجب المرسوم الصادر في ١٢/٢/ ١٨٦٤ والخاص بالطعن في القرارات الصادرة من السلطات الرئاسية تجاه الطلبات المقدمة للجهات الإدارية التابعة لها ن ثم توسع المشرع في تقدير هذه القاعدة من خلال النص عليها ضمن العديد من القوانين التي أصدرتها .[٢٥]

وتلجأ الإدارة إلى إتخاذ موقف السكوت تجاه الطلبات المقدمة إليها إعتقاداً منها بأن مسؤوليتها عن القرار الضمني المتمثل بتجاهل الطلب المقدم إليها أو تباطؤها في البت فيه ، يمكن أن تكون أقل وطأة من مسؤوليتها

الناتجة عن إتخاذ قرار صريح تبدو منها إرادتها الواضحة إذ يمكنا الاحتجاج بالبطء في الإجراءات والروتين الإداري .

وإذا كان نظام القرار الإداري الضمني بالرفض يحمي الأفراد بضمان عدم تجاهل الإدارة بالرد على طلباتهم إلا انه يفرض عليهم دائماً وجوب اللجوء إلى القاضي الإداري ليقوم بعملية فحص لمدى مشروعية القرار الإداري الضمني بالرفض ، مما يبرر القول بأن هذا النظام يبدو متعارضاً مع الفكر الديمقراطي الذي يمكن الأفراد من مباشرة حقوقهم وحرياتهم دون تعقيد ، وبناءاً على ذلك ظهرت الحاجة إلى قلب القاعدة التقليدية التي كانت سائدة آنذاك فبدلاً من إعتبار سكوت الإدارة يساوي قراراً بالرفض ، غدا سكوتها يعادل قرار إداري ضمني بالموافقة.[٢٦]

وتطبيقاً لذلك فقد ظهر في فرنسا رأي تقدم بأقتراح مؤداه أعتبار كل طلب بترخيص – ماعدا الطلبات ذات الصفة المالية أو الضرائبية – يعتبر بمثابة المقبول في حالة غياب رفض صريح خلال شهرين من تأريخ تقديم الطلب ، وتمشياً مع هذا الأقتراح ، أصدر رئيس وزراء فرنسا منشوراً بتأريخ ١٥ مايو ١٩٨٦ يحث فيه الوزراء على تقديم إقتراحات كثيرة بقدر الإمكان لإلغاء الحالات التي يعتبر فيها صمت الإدارة بمثابة رفض لطلبات القبول الحصول على ترخيص مع التحفظ بالنسبة للحالات التي يمثل القبول الضمني فيها خطورة على النظام العام أو على حماية الحريات .[٢٧]

ولا ريب أن نظام الموافقات الضمنية يبدو أكثر فائدة للمصلحة العامة ومصلحة الأفراد في آن واحد من نظام القرار الضمني بالرفض .

- فهو أكثر ديمقراطية لأنه يتماشى مع مباشرة الأفراد لحقوقهم وحرياتهم وفقاً للقوانين واللوائح ، دون اللجوء إلى طلب إصدار قرار من الإدارة .
- كما انه أكثر فائدةً لمصالح الأفراد لأنه لا يجبرهم على اللجوء إلى القضاء للدفاع عنها إذ أن مجرد سكوت الإدارة خلال المدة المحددة لها يعني موافقتها الضمنية على طلباتهم ، فضلاً عن انه أكثر أقتصاداً في الجهد والوقت والنفقات ، الأمر الذي لا يمكن إنكار انعكاسه إيجابياً على مصالحهم .
- أن نظام الموافقات الضمنية يبدو أكثر تطوراً مع متطلبات الحياة الإدارية العصرية التي تتجه نحو القضاء على الإجراءات البيروقراطية غير الضرورية .

إن هذا النظام يحث الإدارة على العمل على تحقيق مصالح الأفراد ولبت في طلباتهم ، فعنصر الوقت لم يعد يعمل لصالحها ، لان عدم إتخاذها قراراً خلال المدة المحددة يعني إلزامها بقبول الطلب ، وهذا ما يفرض عليها الإسراع في إتخاذ الإجراءات القانونية المطلوبة للبت في الطلبات المقدمة إليها .[٢٨]

ونتيجة لذلك فإن نظام الموافقات الضمنية أضحى بمثابة وسيلة تهديدية للإدارة من شأنها إجبار الإدارة على التصرف السريع، ذلك أن بعض الموضوعات تتطلب تدخلاً سريعاً من الإدارة ، وتأخير البت مثل هذه الموضوعات قد يترتب عليه الإضرار بالمصلحة العامة ، أو منع الممارسة المعتادة لبعض الحريات فإذا ما أمتنعت أو تراخت عن ذلك أعتبر أمتناعها أو تراخيها قراراً إيجابياً بالقبول .[٢٩]

المبحث الثالث

الأساس القانوني للقرار الإداري الضمني

من المسلم أن الإدارة إذا ما ألتزمت بالصمت حيال الطلبات المقدمة إليها من قبل الأفراد ، فهذا يساوي قانوناً ولادة قرار إداري ضمني بالرفض أو القبول ، وهذا يعني أن لسكوت الإدارة قيمة قانونية بنص القانون ،

وهنا يثار التساؤل حول الأساس القانوني لتحديد الطبيعة القانونية لإمتناع الإدارة أو بصورة أخرى ماهو الأساس القانوني للقرار الإداري المتولد من صمت الإدارة ؟

للإجابة على هذا التساؤل ظهرت عدة آراء لتأسيس القرار الضمني من الناحية القانونية نوردها كالتالي:-

اولاً:- مبدأ أستمرار المرفق العام باضطراد وانتظام : يرى أصحاب هذا الرأي أن الأساس القانوني لتحديد الطبيعة القانونية لسكوت الإدارة يستند إلى فكرة المرفق العام المتمثلة في وجوب قيام المرفق العام بإنتظام وإضطراد بإشباع الحاجات العامة ، فالإدارة يتطلب منها القيام بعمل إيجابي لتحقيق هذا الهدف ، وهذا ما يفرض عليها أن تتخذ موقفاً يتفق والقانون ، فإذا ما لاذت الإدارة بالصمت ، فلاشك إنها تخالف الهدف الذي تسعى المرفق العام إلى تحقيقه (إشباع الحاجات العامة) ، كما أن موقف الإدارة هذا يرتب عليها المسؤولية القانونية مما يرتب اعتبار سكوت الإدارة – خلال المدة المحددة لها قانوناً – بمثابة قرار ضمني .

والقول خلاف ذلك يعني تعنت الإدارة ، وتعطيل لعمل ونشاط المرفق العام مما يرتب عليه نتائج سلبية تجاه الأفراد المستفيدين من خدماته ، [٣٠] ويلاحظ إن مجلس الدولة الفرنسي اعتبر امتناع الإدارة عن اداء الخدمة الواجب عليها تقديمها إلى الجمهور خطأً مرفقياً ينسب إلى المرفق العام ذاته ، فتنظيم الإدارة للمرافق العامة لايعني المساس بحقوق الأفراد المستمدة من القوانين فسلطات الإدارة لم تعد أمتيازاً بل واجباً ٌ عليها تؤديها تحقيقاً للمصلحة العامة .

كما يعتبر خطأً شخصياً ينسب إلى الموظف لارتكابه احد الأعمال المخالفة للقانون ويتحمل المسؤولية شخصياً ، ويعتبر جسامة الخطأ وسيلة المجلس لتحديد الخطأ ألمرفقي الذي تسأل عنه الإدارة والخطأ اليسير الذي لاتثار بشأنه مسؤولية الإدارة .

ويمثل إتجاه مجلس الدولة الفرنسي في تقرير المسؤولية- عن موقف الامتناع الذي تتخذه الإدارة عن أداء الخدمة الواجب عليها تقديمها- تطوراً في صالح الأفراد فالمجلس لايملك أن لا يدعو الإدارة إلى اتخاذ موقف مغاير لذلك اقر مسؤوليتها عن النتائج الضارة المترتبة عن عدم قيامها بأداء الخدمة .[٣١]

ثانياً:- القرار الضمني إفتراض من جانب المشرع :- يرى جانب من الفقه[٣٢] إن القرارات الإدارية الضمنية ما هي إلا (أفتراض من جانب المشرع ، وإنها بالتالي ليست قرارات إدارية صادرة بإرادة الإدارة ، إذ إن سكوت الإدارة بحد ذاته لا يولد قراراً إدارياً إلا أن المشرع قد يرتب على هذا السكوت آثار قرار إداري بغية حماية الأفراد من تعنت الإدارة) لذلك يطلق عليها (القرارات الإدارية بحكم القانون) وهذا مايفسرعدم اتخاذ الإدارة قراراً على الإطلاق ففي جميع الحالات قد تتخذ الإدارة قراراً برفض الطلب أو قبوله إلا أنها لا تعلن عن إرادتها لعلمها ، أن سكوتها سيوصلها إلى ذات النتيجة بسبب إفتراض إتخاذها قراراً معيناً .

ثالثاً:- القرينة القانونية أساس القرار الضمني : يقيم البعض فكرة القرارات الضمنية على أساس القرينة القانونية في حالة ما أذا كانت هناك إجراءات يجب إتخاذها[٣٣] ، والقرينة القانونية هي استخلاص أمر مجهول من أمر معلوم على أساس انه إذا تحقق وجود الأمر المعلوم كان الغالب هو وجود الأمر المجهول فهي تقوم على الأحتمال والترجيح أي على أساس فكرة الراجح الغالب الوقوع [٣٤] وهذا يعني أستخلاص أمر مجهول متمثل (بالقرار الضمني) من أمر آخر معلوم يتمثل في (صمت الجهة الإدارية مدة معينة) على أساس أن الغالب أو الراجح هو الرفض .[٣٥]

وإذا كان من الاعتبارات التي تكمن وراء افتراض إرادة معينة للإدارة في بعض الأحيان رغما عن سكوتها مما يرجع إلى الرغبة في حماية الأفراد من عنت الإدارة أو إهمالها عندما تتعمد عدم الرد على طلباتهم فان

القضاء الإداري في مصر قد جعل تلك القرينة القانونية المستمدة من مرور مدة معينة على تقديم التظلم دون البت فيه بالقبول أو الرفض قرينة نسبية يجوز إثبات عكسها ، فإذا ما تم التثبت من إن الإدارة في سبيلها إلى الإفصاح صراحة عن إرادتها في إنصاف المتظلم أو أنها اتخذت فعلا مسلكا ايجابيا نحو الاستجابة إلى التظلم خلال المدة المحددة فلا وجه لافتراض رفضها لهذا التظلم حتى لو استطال فحصه بعد هذه المدة بسبب بطء الإجراءات مثلا وترجع الحكمة من ذلك إلى تفادي إجراءات التقاضي قدر الإمكان اكتفاءاً بحسم المنازعات إداريا في مراحلها الأولى ، وهذا يعني إن المقدمات الأولية في مسلك الإدارة الايجابي تنبئ عن قبول الطلب بعد إن استشعرت حق صاحب الطلب ، أما إذكان مسلكها الايجابي ينبئ على العكس عن اتجاهها إلى رفض هذا التظلم عد موقف الإدارة هذا قرينة على الرفض . [٣٦]

رابعاً:- حق التقاضي أساس وجود القرار الضمني :- لما كان سكوت الإدارة بحد ذاته ما هو إلا عبارة عن موقف سلبي ليس له أثر قانوني من حيث المبدأ تلجأ إليه الإدارة – بمناسبة تقديم الأفراد لطلباتهم إليها- لغاية في نفسها ، فقد يكون تخلصاً من ضغط العمل الإداري أو أنها تضمر رفضاً وراء ستار الصمت هذا وفي جميع هذه الأحوال فأن هذا التصرف من جانبها من شأنه الأضرار بمصالح الأفراد وحقوقهم التي تقتضي رد الإدارة المتمثل بقرار إداري ايجابي ، ذلك إن الأفراد يرتبون أوضاعهم على أساس مضمون القرار الصادر من قبل الإدارة سواء كان قبولاً أو رفضاً ، ومن جانب آخر أن صمت الإدارة فيه مخالفة لمبادئ قانونية هامة كمبدأ المساواة أمام القانون وحق التقاضي وأستقرار المعاملات فالمبدأ الأول يقتضي أن يكون الأفراد متساوون أمام القانون وهذا لا يتحقق في حالة القرار الإداري الضمني بالامتناع ، إذ لما كان للإدارة سلطة تقديرية في اتخاذ القرار من عدمه وفقاً لما ترتئيه فإن ذلك سمح لها بالرد على الطلبات المقدمة إليها من قبل بعض الأفراد أو الامتناع عن الرد تجاه البعض الآخر رغم خضوعهم لمركز قانوني مماثل .

أما فيما يخص مبدأ التقاضي فإن من البديهي في نطاق قضاء الإلغاء أن تقام دعوى الإلغاء ضد قرار إداري وأن يكون هذا القرار ذي أثر قانوني معين ، ولما كان موقف الإدارة المتمثل بالصمت المجرد لايمثل قراراً إدارياً يمكن الطعن عليه إلغاءاً قبل النص عليه قانوناً فإن الأفراد لايمكنهم التقدم لمخاصمة الإدارة في هذه الحالة لإنعدام هذه القرارات لإنها لم تتخذ شكلاً خارجياً ، ونتيجة لذلك فإن المشرع ورغبةً منه (لتجنب تعنت الإدارة وتحكمها) ينص على إعتبار صمتها مدة معينه بمثابة قرارا أداري حتى يمكن الأفراد من ممارسة حق من أهم الحقوق الأساسية المقررة لهم بموجب الدستور ولا أدل على ذلك مانصت عليه معظم التشريعات ومنها محكمة العدل العليا الأردنية في معرض ذكرها للقرارات الإدارية في معرض ذكرها للقرارات الإدارية التي يمكن الطعن عليها أمام المحكمة المذكورة من(أعتبار رفض الجهة المختصة أو أمتناعها عن اتخاذ القرار في حكم القرار الإداري – إذا كان يترتب عليها إتخاذه بمقتضى التشريعات المعمول بها) فقد أراد المشرع من هذه الفقرة أن يضع أساس فكرة القرار الضمني وكيف أن الطعن لا يكون في القرار الصريح وحده دائماً وإنما يكون في القرار الضمني كذلك [٣٧]

وخلاصة القول فإن أساس إعتبار موقف الإدارة المتمثل في الرفض أوالأمتناع في حكم القرار الإداري يكمن في تمكين ذوي الشأن من مخاصمة الإدارة أمام القضاء وهذا يعني بعبارة أخرى إقراراً لحق التقاضي ويكون كل هذا بالنص الصريح عليه قانوناً من قبل المشرع ، والمعروف إن حق التقاضي يعتبر أساس ظهور الحقوق الأخرى كافة ، وأن في وجوده وأحترامه ضمانة لحقوق الأفراد وحرياتهم ، فهناك من الحقوق التي ما يتوقف استعمالها على وسيلة أقتضائها ، بمعنى انه يستحيل إستخدام الحق في التقاضي أو أي حق آخر إلا بالألتجاء

إلى القضاء عن طريق دعوى قضائية فإذا منع صاحب الشأن من إستعمال تلك الوسيلة فقد حرم من أصل الحق ذاته .[٣٨]

المبحث الرابع

مميزات القرار الضمني

يختلف نظام القرارات الضمنية عن القرارات الأخرى بسبب طبيعته الخاصة ، حيث يترتب على عدم الوجود المادي لهذا النوع من القرارات ، الخضوع لقواعد خاصة تختلف عن القواعد العامة التي تخضع لها القرارات الإدارية الايجابية .

المطلب الأول

مدى خضوع القرار الضمني لفكرة التسبيب

يعرف تسبيب القرار الإداري بأنه التزام قانوني تعلن الإدارة بمقتضاه الأسباب القانونية والواقعية التي حملتها على إصدار القرار الإداري والتي تشكل الأساس القانوني للقرار الإداري ويقصد بالقرار الإداري المسبب القرار الذي يتضمن في صلبه الاعتبارات القانونية والواقعية التي حملت رجل الإدارة على إصداره .

والأصل إن الإدارة غير ملزمة بتسبيب وتعليل قراراتها ملم ينص القانون على غير ذلك او يفرضه القضاء الإداري [٣٩] . فيجب عليها عند إذ تسبيبها وإلا كانت غير مشروعة ويعتبر التسبيب ضمان مهم لحماية حقوق الأفراد و حرياتهم وبالتالي يجب أن يمارس بطريقة فعالة .

وتأسيسا على ذلك يملك القضاء الإداري إلزام الإدارة بالإفصاح عن سبب قرارها الإداري حتى وان لم يكن هناك نص تشريعي صريح يلزمها في التسبيب ويتعين على الإدارة أن تكشف عن هذه الأسباب إلى القضاء الإداري إذا طلبها منها ويحمل التسبيب الإجباري الإدارة (مصدرة القرارالاداري) على التأني في إصداره وبحث الأسباب الواقعية والقانونية بحثاً دقيقاً وموضوعياً وتحقيق عدد معيناً من القواعد التي تحكم وتضبط حسن أداء العمل الإداري بالإضافة إلى أن التسبيب لايشكل عبئاً ثقيلاً للإدارة طالما أن أي قرار إداري يتوجب إن يستند إلى أسباب موجودة مادياً وصحيحة من الناحية القانونية وقد تلجا الإدارة مصدرة القرار من تلقاء نفسها دون أي التزام قانوني بذلك إلى تسبيب القرارات التي تصدرها بغية اقتناع الأشخاص المخاطبين بأحكامها ومشروعيتها بالإضافة إلى أن الرأي العام قد يمارس ضغطا على الإدارات من خلال وسائل الإعلام على تسبيب قراراتها ولذلك فأن التسبيب يخلق نوعاُ من الثقة المتبادلة بين الإدارة العامة و الإفراد ويمد جسور هذه الثقة بينهما بصفة دائمة ، كما أن الاعتبارات الديمقراطية السياسية والإدارية تقتضي إن يطلع ويعلم مصدر القرار الإداري للأفراد المعنيين به وبالأسباب القانونية التي حملته على إصداره ، ويؤدي التسبيب إلى تقليل عدد دعاوى تجاوز السلطة المقدمة إلى القضاء الإداري ، إذ يتمكن الأفراد بعد إعلامهم بالأسباب القانونية والواقعية التي يقوم عليها القرار من تقدير مدى نجاح هذه الطعون القضائية مقدماً ، فلن يقدموا طعناً قضائياً لمخاصمة مشروعية القرار الإداري أذا كانت نسبة نجاحه ضئيلة نظراً لما ينطوي عليه تقديم الطعن من جهد ومال وبطء في إجراءات التقاضي لهذا يعدل الإفراد عن تقديم دعوى تجاوز حدود السلطة إذا كانت الأسباب القانونية والواقعية مشروعة بالإضافة إلى ذلك فإن تسبيب القرارات الإدارية يؤدي إلى تسهيل مهمة القضاء الإداري ، إذ يصعب على القضاء الإداري مراقبة مشروعية الأسباب الواقعية والقانونية التي يقوم عليها الفرارالاداري المطعون به إذا كان يجهل هذه الأسباب [٤٠]

ويشترط في التسبيب أن يكون مكتوباً وارداً في صلب القرار الإداري ، مما يمكن معه القول بعدم إمكانية تصور التسبيب في القرار الضمني ، وذلك لكونه يستخلص من صمت الإدارة إزاء أمر معين فلا تفصح

فيه الإدارة عن إرادتها صراحةً [٤١] وإذا كان الأصل عدم التسبب في القرار الإداري الضمني فإن القانون الصادربتأريخ١١/ ١٩٧٩/٧ في فرنسا ألزم السلطة الإدارية المختصة بتعليل فئتين من القرارات الإدارية :-

أ- الفئة الأولى :- وتضم القرارات الإدارية التي تمس أوضاع المعنيين بها مباشرة (decisions defavorades) وقد عدد القانون المذكور هذه القرارات كالتالي :-

١- القرارات التي تحد من الحريات العامة أو تلك التي تشكل بصورة عامة تدابير (بوليسية).

٢- القرارات التي تفرض أو تنزل عقوبة ما .

٣- القرارات التي تعلق إعطاء ترخيص ما على شروط مقيدة أو تفرض واجبات معينة.

٤- القرارات التي تسترد أوترجع عن قرارات إدارية نافذة منشئة للحق .

٥- القرارات التي ترد طلباً معيناً لحق شخص بحجة سقوط هذا الحق بمرور الزمن أو في قضاء مهلة المطالبة به .

٦- القرارات التي ترفض التسليم بحق شخص للانتفاع في خدمة معينة حتى وان كان طالب هذا الانتفاع مستوفي كل الشروط القانونية للإفادة منه .

ومن ثم جاء قانون رقم ١٧ كانون الثاني ١٩٨٦ ليكمل هذه اللائحة فأضاف إليها القرارات التي ترفض إعطاء الترخيص أو إذن معين (المادة٦٢ من القانون)

ب- الفئة الثانية :- وتضم القرارات الفردية التي تخالف القواعد العامة المحددة في القانون أو في النظام كتلك التي لاتتوافق مع أنظمة التعميم المدني أو العطل الأسبوعية أو العمل ليلاً .

وأورد القانون استثناءات محددة على سبيل الحصر لتسبيب القرارات الإدارية وهي :-

١- حالة الضرورة الملحة والمطلقة (urgency abolue) :- والتي تعفي الإدارة من وجود التسبيب إذا ما تحققت عناصرها بالرغم من وجود النص القانوني الملزم .

٢- السرية المهنية الطبية (secret medical) والأسرار المهنية الأخرى :- كالأوليات في مجلس الوزراء ، والدفاع الوطني ، والسياسة الخارجية ، وأمن الدولة والسلامة العامة .

٣- عندما يكون هناك قرار إداري ضمني بالرفض بتعليق مجاله كان يتوجب فيها على الإدارة تعليل قراراها فيما لو كان صدر صريحاً (expicite) فإنه من حق صاحب العلاقة عندئذ أن يطلب إليها ضمن مهلة المراجعة القضائية تزويده بالدوافع والتبريرات التي أملت عليها هذا القرار الضمني بالرفض ، وعليها بالتالي أن تستجيب لطلبه في خلال الشهر الذي سجل فيه طلبه ، وألا أجيز له مراجعة القضاء وأعتبار القرار الضمني موضوع البحث غير شرعي نتيجة رفض الإدارة إعطاء التبريرات المطلوبة ، وهذه المراجعة لاتكون مقيدة بمهلة معينة .[٤٢] وهكذا لايعد غياب التسبيب وتخلفه عدم مشروعية تلحق بالقرار الإداري عند تحقق أحد الاستثناءات الثلاث ، فلا يعتبر القرار الضمني الصادر في الحالات التي يتعين فيها تسبيب القرار الصريح غير مشروع لكونه لم يحترم الالتزام بالتسبيب ، فالقانون الصادر في ١٩٧٩/٧/١١ قد فرض على الجهة الإدارية أن نكشف عن أسباب قرارها الضمني لصاحب الشأن في فترة شهر بناءاً على طلبه شريطة إن يقدم الطلب في فترة ميعاد الطعن القضائي ويتوجب على الإدارة إعلامه بأسباب القرار الضمني في الشهر التالي لتقديم الطلب ، وتمتد مدة الطعن الطعن القضائي في هذه الحالة لحين انتهاء مدة الشهرين التاليين من تأريخ تبليغ أسباب القرار الضمني ويملك الشخص الطعن بعدم مشروعيته أمام القضاء الإداري دون التقيد بميعاد معين إذا ألتزمت الإدارة الصمت إزاء الطلب الذي تقدم به لإعلامه بأسباب القرار الضمني . [٤٣]

ويرى البعض[٤٤] – في هذا الاستثناء– (بأنه من شانه إن يهدم الالتزام التشريعي بتسبيب القرارات الإدارية ويفرغه من مضمونه ومحتواه طالما إن بإمكان الإدارة إن تلتزم الصمت للتهرب والتحايل على التزامها بالتسبيب وحتى ولو صح القول بان معظم القرارات الواجبة التسبيب تستوجب من الإدارة اتخاذ موقف ايجابي وإصدار قرار صريح ناهيك عما ينطوي عليه هذا الاستثناء من مخالفة للاجتهاد القضائي المستقر الذي يقضي باستبعاد فكرة القرارات الضمنية وعدم مشروعيتها إذا كان هناك نص تشريعي صريح يلزم الإدارة بتسبيب قراراتها)

وقد أقام مجلس الدولة الفرنسي بشان تسبيب القرارات الضمنية التفرقة بين القرارات الضمنية بالرفض والقرارات الضمنية بالقبول .

حيث اعتبر مجلس الدولة الفرنسي القرارات الضمنية بالرفض غير مشروعة إذا التزمت الإدارة الصمت إزاء موقف يتعين عليها قانونا اتخاذ قرار صريح مسبب لكنه اعتبر القرارات الضمنية بالقبول قرارات مشروعة إذا التزمت الإدارة الصمت إزاء موقف يتعين عليها قانونا اتخاذ قرار ايجابي مسبب .

وأخيراً فان عزوف الإدارة عن ذكر سبب قراراتها الضمنية قد يكون مقبولاً إذا ما كان له ما يبرره ،كالاحتفاظ بسرية سبب قرارها خشية المساس بالمصلحة العامة أو بمصالح الأفراد التي تقدرها . ومن أمثلة ذلك عدم ذكر سبب القرار الصادر برفض الترخيص بإقامة إحتفال عام إستناداً إلى ما عزا إلى علم الإدارة في إن الأحتفال سيساء إستغلاله بما يضر بالنظام العام ، وهنا قدرت الإدارة عدم ذكر سبب الرفض لما قد يؤدي إليه من اضطراب ، في حين إن عدم ذكر السبب مرفوض ومخالف للقانون في حالة ما إذا كان هذا السبب غير موجود أو غير مشروع .[٤٥]

المطلب الثاني

النشر في القرارات الإدارية الضمنية

ان الأصل في نفاذ القرارات الإدارية – حسبما استقر علية القضاء – هو اقترانه بتاريخ صدوره بحيث تتولد آثاره منذ هذا التاريخ ، وهذا على الأقل بالنسبة للإدارة التي لها ارتباط بالقرار الإداري من تاريخ صدوره وبالتالي فهي لا تستطيع الاحتجاج بعدم نشر القرار الإداري لتمنع الإفراد المخاطبين به من الحقوق المتولدة عنه . كما انه لا يسري في مواجهة الإفراد ويلزمهم إلا بالعلم به ، والوسيلة القانونية المقررة في هذا الشأن هي النشر في القرارات التنظيمية والإعلان في صدد القرارات الفردية وترتيباً على ذلك فان القرار يحدث آثاره في مواجهة الإدارة من تأريخ صدوره ولا ينتج آثاره في مواجهة أصحاب الشأن إلا بالإعلان والنشر بالنسبة للغير ، وهذا يعني انه لا يجوز أن ينتقص من حقوقهم أو أن يرتب على عاتقهم التزامات جديدة إلا بنشره أو إعلامهم به إعلانا فردياً [٤٦]

وإذا كان ذلك يصدق على القرارات الصريحة فأن الأمر يختلف بالنسبة للقرارات الضمنية فالعلم بالقرار الإداري يقتضي وجوده المادي لكي يتمكن الإفراد من الإحاطة بمضمونه ، في حين يمكن القول إن القرار الضمني هو عمل غير مادي فهو افتراض يقوم على وجود إرادة ضمنية لا حقيقية للإدارة برفض الطلب المقدم إليها ، وما يترتب على عدم الوجود المادي للقرار الضمني عدم قابليته للشهر سواء بإعلانه لصاحب الشأن إذا كان قرارا فرديا أو بنشره إذا كان عبارة عن تنظيم لائحي وبعبارة أخرى فان سكوت الإدارة غير قابل للشهر بطبيعته ومن ثم فان القرار الضمني لايصلح أن يكون موضوعا للعلانية ويبقى قرارا غير محدد ويترتب على عدم قابلية القرار للشهر سريان أحكام هذا القرار على كافة الأشخاص الذين يشملهم موضوعه بعد مضي المدة المحددة للإدارة للتعبير عن إرادتها . [٤٧]

فغالبا ما يحدد القانون مدة محددة يجب على الإدارة خلالها أن تصدر قرارا معينا فإذا لم تصدر ذلك القرار خلال تلك المدة يعتبر سكوتها قرارا اداريا ضمنيا بالقبول أو الرفض ومنذ تاريخ انتهاء هذه المدة يكون الأفراد على علم بطبيعة القرار الصادر في حين تكون جهة الإدارة على علم بذلك منذ أن انعقدت لديها النية في السكوت وعدم الرد والقاعدة التي قضى فيها مجلس الدولة الفرنسي في هذا الصدد هي إن القرارات الإدارية الغير قابلة للنشر أو الإعلان بطبيعتها يبدأ ميعاد الطعن فيها بالنسبة لذوي الشأن من التأريخ الذي يتأكد علمهم بالقرار. [٤٨]

المبحث الخامس

مسؤولية الإدارة عن القرارات الضمنية

نتناول في هذا المطلب أنواع المسؤوليات التي يمكن إن تترتب على عاتق الإدارة في حالة عدم اتخاذها القرار الصريح بموجب القانون ويشمل ذلك المسؤولية الجزائية والمسؤولية التأديبية والمدنية:-

المطلب الأول

المسؤولية الجزائية

لايخفى ما للوظيفة العامة من اثر في الحياة الاجتماعية وجوانبها كافة خاصة بعد أن ازداد تدخل الدولة في مختلف مفاصل الحياة ، مما يتطلب أن تؤدي الأعمال المطلوب منها إنجازها على أكمل وجه وصولاً إلى تحقيق أفضل الخدمات للمواطنين . والدولة لا تستطيع أن تنهض بتلك الأعباء إلا من خلال الأشخاص العاملين لديها . مما يعني إن أي إهمال في اداء الوظيفة تكون له انعكاساته السلبية على مصالح الدولة بوجه العام ومصالح الأفراد على وجه خاص . لذلك وضعت القوانين المختلفة عقوبات جزائية على قدر من الكفاية لتكون متلائمة مع الأخطاء التي يرتكبها الموظف ليكون على مستوى من الحيطة والحذر بتضمين قوانين العقوبات الكثير من النصوص التي تعاقب الامتناع عن اداء الوظيفة وتنفيذ القوانين والإحكام .[٤٩].

الفرع الأول

جريمة إمتناع الإدارة عن تنفيذ القوانين والأحكام في التشريع الجزائي الأردني

إن امتناع الموظف عن تنفيذ القوانين والإحكام ينطوي على مخالفة لقوة الشيء المقضي به ، وهي مخالفة لمبدأ أساسي وأصيل من الأصول القانونية تمليه الطمأنينة العامة وتقضي به ضرورة استقرار الحقوق والروابط الاجتماعية استقرارا ثابتاً ، وتوجب النصوص القانونية على الإدارة القيام بتنفيذ الأحكام والقوانين عن طريق موظفيها وان امتناعها يشكل جريمة تتمثل في فرض العقوبات على الموظف العام الممتنع عن تنفيذ الأحكام كما في أحكام الإلغاء حيث تضمنت التشريعات الجزائية المقارنة نصوص تحرم وقف تنفيذ الأحكام القضائية أو الامتناع ألعمدي عن تنفيذها .

في مصر أورد المشرع المصري نصاً في الدستور قضي بأن" تصدر الاحكام وتنفذ بتسم الشعب ويكون الامتناع عن تنفيذها أو تعطيل تنفيذها من جانب الموظفين العموميين المختصين جريمة يعاقب عليها القانون "(المادة ٧٥) من الدستور المصري لسنة ١٩٧١.

كما نصت المادة ١٢٣ من قانون العقوبات المصري المعدل على ان يعاقب بالحبس أو العزل كل موظف عمومي استعمل سلطة وظيفته في وقف تنفيذ الأوامر الصادرة من الحكومة أو أحكام القوانين واللوائح أو تأخير تحصيل الأموال أو الرسوم أو وقف تنفيذ حكم أو أمر صادر من محكمة أو من أية جهة مختصة كذلك يعاقب بالحبس كل موظف عمومي امتنع عمدًا عن تنفيذ حكم أو أمر مما ذكر بعد مضي ثمانية أيام من إنذاره على يد محضر أو كان تنفيذ الحكم أو الأمر داخلا في اختصاص الموظف ،

وفي الأردن على الرغم من إن الدستور الأردني لم يتضمن نصاً على تحريم الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية أو تعطيل تنفيذها من جانب الموظفين العموميين إلا إن قانون العقوبات الأردني قد نص صراحةً في المادتين (١٨٣/١/١٨٢) على أن كل موظف يستعمل سلطة وظيفية مباشرة بطريق غير مباشر ليعوق أو يؤخر تنفيذ أحكام القوانين أو الأنظمة المعمول بها أو جباية الرسوم والضرائب المقررة قانوناً أو تنفيذ قرار قضائي أو أي أمر صادر عن سلطة ذات صلاحية يعاقب بالحبس من شهر إلى سنتين وكل موظف تهاون بلا سبب مشروع بالقيام بواجبات وظيفته .. يعاقب بالغرامة من عشرة دنانير إلى خمسين ديناراً أو بالحبس من أسبوع واحد إلى ثلاثة أشهر[٥٠]

(المادتين ١٨٣/١/١٨٢) من ق ع الأردني رقم ٦٠لسنة ١٩٦٠ وتعديلاته . [٥١]

وتنعقد المسؤولية الجنائية للموظف الذي يستعمل سلطة وظيفته في وقف تنفيذ الأحكام أو عرقلة أو تأخير هذا التنفيذ بمبادرة من الموظف أو تأخير هذا التنفيذ (الركن المادي للجريمة) وقصد جنائي ينصرف إلى تحقيق هذه النتيجة (الركن المعنوي) وهذا ما نتعرض له في التالي :-

١- **الركن المادي** :- يتكون الركن المادي من العناصر الآتية :-

أولا:- العنصر المفترض في الجريمة (صفة الموظف العمومي):-

يشترط لقيام هذا النوع من الجرائم أن تقع دائماً من موظف عام والمقصود بالموظف العام في هذا الصدد- هو" من يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو احد أشخاص القانون العام الأخرى عن طريق شغله منصباً يدخل في التنظيم الداخلي لذلك المرفق" [٥٢]

ومفهوم الموظف بالنسبة لهذه الجريمة يكاد يطابق مفهومه في القانون الإداري إذ يشمل الوزراء و مديري المصالح والهيئات والمؤسسات العامة ووحدات الإدارة المحلية والعاملون فيها .

ولا يشترط في الموظف في صورة الجريمة الواردة في المادة ١٨٢ أن يكون تنفيذ الحكم داخلاً في اختصاصه ، لذلك يكفي لقيام الركن المادي لهذه الصورة من الجريمة أن يتدخل مرتكبها إستناداً إلى سلطة وظيفته لدى الموظف المختص بتنفيذ الحكم بقصد عرقلة هذا التنفيذ فقد يكون الموظف المختص من ضمن التابعين للموظف المتدخل فيستغل الموظف الرئيس سلطته ونفوذه لوقف تنفيذ الحكم ، كما لا يشترط أن يكون هذا الأمر مكتوباً بل يكفي أن يتم شفاهة ويشترط دائماً أن يكون هناك فعل من جاب الموظف وتغاضيه أو سكوته عما يراه من تقاعس مرؤوسيه أو رفضهم تنفيذ الأحكام[٥٣]

ثانياً:- الركن المعنوي:- يتمثل الركن المعنوي في هذا النوع من الجرائم بالقصد الجنائي فتعبير النص في فقرته الأولى بأستعمال الموظف سلطة وظيفته يعني أن هذا الاستعمال متعمداً ، ومتجهاً إلى تحقيق نتيجة خاصة هي الحيلولة دون تنفيذ الحكم دون وجه حق فإذا اقتصر الموظف الرئيس على عدم أمر الموظف المرؤوس عل إجراء التنفيذ لا تقع منه هذه الجريمة لأن ذلك يعتبر إهمالا منه لا يرقى إلى درجة العمد ومع ذلك فان أركان الجريمة لا تكتمل إذا ما ثبت إن الموظف انه لم يقصد الامتناع عن تنفيذ القوانين والإحكام وذلك إذا كان في اعتقاده المبرر القانوني لعدم التنفيذ [٥٤] فالجريمة لا تقوم إذا كان الموظف حسن النية أو ارتكب فعله تنفيذاً لملا أمرت به القوانين أو ما اعتقده إن إجرائه من اختصاصه ، كذلك يستفيد الموظف الممتنع عن تنفيذ الأحكام أو الأوامر الصادر إليه من سبب الإباحة الذي ينص على انه(لا جريمة إذا ارتكب الموظف الفعل تنفيذاً لأمر صادر إليه من رئيس تجب عليه طاعته أو اعتقد أنها واجبة عليه) وتشترط المادة أن يكون ذلك بعد التثبت والتحري أوانه كان يعتقد مشروعيته وان اعتقاده بني على أسباب معقولة ، هذا وقد يكون الرئيس الآمر مشتركاً

بالتحريض على عدم التنفيذ فيعاقب بنفس العقوبة طبقاً لنص المادة وان أزيلت مسؤولية المرؤوس المأمور في عدم التنفيذ [٥٥]

المطلب الثاني

المسؤولية التأديبية

إن النظام الأساس للوظيفة العامة يفرض على الموظف العمل على احترام القوانين وتنفيذها ، فإذا ما ألزمت الموظف بإصدار قرار معين أو اتخاذ موقف إيجابي تجاه وضع معين وجب على الموظف احترام ذلك ، وفي حالة عدم الالتزام اعتبر ذلك خروجاً على واجبات الوظيفة .[٥٦]

وتعد المسؤولية التأديبية اقل الجزاءات أستخداماً ضد الموظفين الذين يمتنعون على إلتزام مفروض عليهم بموجب القوانين ، ويعود ذلك إلى طبيعة المسؤولية التأديبية والنظام الخاص بها ، والمسؤولية التأديبية تقوم على أساس الخطأ الذي يقترفه الموظف ويخالف التعليمات والسلوك الوظيفي الواجب مراعاته كموظف عام .

فقد قضت المحكمة الإدارية العليا بأن المسؤولية التأديبية شأنها شأن المسؤولية الجنائية ٠٠٠فيتعين لإدانة الموظف أو العامل و مجازاته أدارياً أن تبين انه قد وقع منه فعل ايجابي أو سلبي محدد يعد مساهمة وقوع المخالفة الإدارية فإذا انعدم المأخذ على السلوك الإداري للعامل ولم يقع منه إخلال بواجبات وظيفته فلا يكون ثمة ذنب إداري [٥٧]٠٠٠

وقد تكون المخالفة التي يقترفها الموظف تشكل خطأ ينعقد على أساسه المسؤولية الجنائية والتأديبية معاً ، فأمتناع الموظف عن اتخاذ قرار صريح لاسيما إذا كان من الواجب عليه اتخاذه بموجب القوانين عمل يخالف الواجبات الوظيفية وخروج عن مقتضى الوظيفة يؤدي طبقاً لنص المادة ١٢٨ من قانون العقوبات الأردني (تقابلها المادة ٣٢٩ من قانون العقوبات العراقي)إلى تحريك المسؤولية الجنائية ضد الموظف وكذلك المسؤولية التأديبية حيث ينص بالإضافة إلى عقوبة الحبس عقوبة العزل التي تعتبر من اشد الجزاءات التأديبية التي يمكن أن توقع على الموظف ، إلا أن التلازم بين المسؤوليتين ليس لازماً في كل الأحوال فقد يكون الخطأ الخاص من الموظف ذنباً ادارياً إلا انه لا يوجب المسؤولية الجنائية للموظف لان القانون لا ينص على عقوبة من جراء القيام بذلك الذنب بينما يمكن مساءلته تأديبياً لاقترافه ذات الفعل .، فحتى يمكن مسائلة الموظف جنائياً يجب أن يكون ماءتاه من فعل يشكل جريمة يعاقب عليها القانون بينما الأفعال التي تصدر من الموظف وترتب المسؤولية التأديبية لا يمكن أن تقع تحت حصر ، كما للحكم الصادر من المحكمة الجنائية حجة مطلقة على السلطة التأديبية فيما يخص وصف الفعل المرتكب من قبل الموظف أو قيام الوقائع أو عدم قيامها .[٥٨]

الفرع الأول

أركان الجريمة التأديبية

تتكون الجريمة التأديبية شأنها شان الجريمة الجنائية من ركنين مادي ومعنوي :-

أولاً:-**الركن المادي**:- يشترط لوقوع التأديبية أن يقع الفعل المكون للجريمة من احد العاملين المرتبطين بجهة الإدارة برابطة وظيفية فالقانون التأديبي لا ينطبق على غير العاملين ، وان اشتركوا مع العامل للسلوك المكون للجريمة بأي مظهر من مظاهر الاشتراك كما يفترض في الموظف الذي يصدر منه الفعل الجنائي المؤاخذ عليه أن يكون مازال في الخدمة فإذا ما أتى الفعل الأخير في إجازة أو فترة توقف العمل تظل العلاقة الوظيفية قائمة ويجوز ملاحقته تأديبيا ويستوي أن يكون الفعل المكون للجريمة ايجابياً أو سلبياً وان يتصل في الوظيفة العامة .

ثانياً:- **الركن المعنوي** :- يتمثل الركن المعنوي في القانون الجنائي بالقصد ، وهذا القصد إما أن يكون عاماً تنصرف إرادة الفاعل فيه نحو تحقيق الواقعة الإجرامية ، مع العلم بالسلوك الإجرامي الذي يرتكبه وقد يكون

قصداً خاصاً تنصرفَ الإرادة نحو الواقعة الإجرامية بنية الإساءة أو الإضرار .والقصد في الجريمة التأديبية هو القصد العام – فيكفي إن يتم العمل الموجب للمسؤولية عن إرادة واعية بصرف النظر عما إذا كانت نيته قد انصرفت إلى ترتيب نتائج على هذا العمل أو اقتصرت على الإضرار أو الإساءة .

ويختلط القصد بهذا المعنى بالأهلية ، فالأهلية تتحقق كلما اتضح بان ملكات الفاعل الذهنية كانت طبيعية وقت ارتكاب الفعل فإذا كان الفاعل تحت تأثير قوة قاهرة أو مرض مفاجئ يستحيل معه تنفيذ بعض التعليمات التي صدرت إليه امتنعت مسؤوليته لعدم أهليته للمسائلة .

كما يمكن أن تتحقق الجرائم التأديبية –بغير قصد– كأن تكون نتيجة خطأ، والخطأ هو المسلك الذهن لدى الجاني الذي لايتوقع النتيجة الإجرامية التي يؤدي إليها الفعل أو كان بوسعه أو من الواجب عليه أن يتوقعها لو انه اتخذ جانب الحيطة والحذر المطلوبين من الشخص الذي يكون في ذات مركزه ومؤهلاته والظروف التي أحاطت به عند ارتكاب الجريمة.[٥٩]

المطلب الثاني

المسؤولية المدنية للإدارة عن القرارات الإدارية الضمنية

إن إخلال الإدارة بالالتزام الناشئ في مواجهتها بإجابة الأفراد على ما يتقدمون به من طلبات تعتبر مخالفة قانونية صريحة لنصوص القوانين يوجب مساءلتها لأنها تكون قد ارتكبت خطأً من جانبها سبب ضرراً للمركز القانوني الذي سيكون عليه صاحب الشأن لو اتخذت الإدارة قرارا صريحاً ايجابياً كما لو امنعت الإدارة عن تنفيذ التزام النترتب عليها نتيجة الحكم بالإلغاء [٦٠] كما لو امتنعت الإدارة عن تنفيذ الالتزام المترتب عليها نتيجة الإلغاء أو امتناعها عن تجديد الترخيص أو امتناع جهة الإدارة عن أعمال سلطاتها في مجال الضبط الإداري وتنعقد المسؤولية بأركانها الثلاث الخطأ والضرر والعلاقة السببية بينهما[٦١]

ويعتبر الخطأ أساس قيام مسؤولية الإدارة عن أعمالها التي تسبب ضرراً للغير وهو أصل مسؤوليتها عن قراراتها الإدارية ، وخطأ الإدارة من الناحية العملية ينشأ عن موظفيها الذين تستخدمهم لتحقيق الأهداف المرجوة من نشاطها .

وتنقسم الأخطاء التي يرتكبها الموظفون أثناء القيام بأعمال وظائفهم إلى فئتين .

الفئة الأولى :– وهي التي يرتكبها الموظفون أثناء عملهم في المرافق العامة أو بمناسبة العمل لصالحها وتنسب إلى الإدارة وتتحمل نتائجها الضارة ، وتتولى دفع التعويض عنها دون الموظف وتسمى الأخطاء المرفقية أو المصلحية .

إما الفئة الثانية :– مثل بالأخطاء الشخصية وهي التي تقع على الموظفين أثناء ممارستهم لأعمال وظائفهم ولكنها تنسب إليهم فيما يتعلق بالمسؤولية عنها ، وتعود عليهم تبعة التعويض في مالهم الخاص .

ويعتبر جسامة الخطأ وسيلة مجلس الدولة الفرنسي لتحديد الخطأ ألمرفقي الذي تسأل عنه الإدارة أما الخطأ اليسير فلا تثار بشأنه مسؤولية الإدارة .

وأتبعت محكمة العدل العليا الأردنية ذات المسلك في تحديد المعيار الفاصل بين الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي ، حيث أستندت إلى الخطأ الجسيم الذي وقع منها نتيجة إصدارها القرار دون سند من القانون وذلك في حكمها الصادر في ١٩٩٢/١/٢٨ حيث جاء فيه " وبما أن قرار توقيف المستدعين قد صدر استناداً لأحكام قانون منع الجرائم رقم ٧ لسنة ١٩٥٤..... وحيث أن استناده لقانون منع الجرائم ، لايكون قائماً على أساس سليم ، وكون قراره بتوقيف المستدعين صدر خلافاً لأحكام القانون يشكل خطأ جسيماً " [٦٢]

كما قد تترتب المسؤولية المدنية للإدارة دون خطأ ، إذا كان تصرف الإدارة في الامتناع عن اتخاذ القرار قد سبب ضرراً دون أن وقوع الخطأ من جانبها ، ومسؤولية الإدارة القائمة لى الضرر هذه نص عليها مجلس الدولة الفرنسي في احد أحكامه في قضية (cauiteas) والتي امتنعت الإدارة بموجبه عن تنفيذ الحكم القضائي الصادر لصالح المدعي تحاشياً لوقوع أضرار خطيرة ، ولكن المجلس كان قد قضى بالتعويض عن الضرر الذي أصاب المدعي ، وتوالت بعد ذلك أحكام مجلس الدولة وأقرت التعويض عن امتناع الإدارة بتنفيذ الحكم القضائي إلا إنه قيد هذا الاتجاه بقيدين هما:-

١- أن يكون امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية مرجعه اعتبارات المصلحة العامة .

٢- أن يكون التأخير عن تنفيذ الأحكام القضائية غير مألوف .[٦٣]

ولا بد من وقوع ضرر نتيجة الخطأ الذي ارتكبته الإدارة بإمتناعها عن اتخاذ القرار ، فإذا انتفى الضرر لا تقبل دعوى التعويض فإشتراط وجوده هو الدافع للمطالبة بالتعويض ، ويقع عبء إثبات حصول الضرر على عاتق المتضرر ، وفي هذه الحالة ليس من الصعوبة إثبات الضرر الحاصل من سكوت الإدارة إذ لن يفوت القاضي الإداري ما قد يسببه الرفض من ضرر لصاحب الشأن [٦٤]، فللقاضي أن لا يقف عند المعنى الظاهر و أن يفهم قرار الإدارة على الوجه الصحيح لأن العبرة (بالمعاني لا بظاهر الألفاظ) ويستفاد القاضي في هذا الخصوص من الظروف المحيطة بإتخاذ القرار[٦٥] ، للوصول إلى قصد الإدارة الحقيقي ونواياها ،و كوسيلة لإثبات ما تبتغيه الإدارة من وراء قرارها يقف مجلس الدولة الفرنسي عند ملف الدعوى يستمد منه وسيلة الإثبات ، ويسمي الأمور بمسمياتها .[٦٦]

ويشترط في الضرر أن يكون محققاً وليس احتمالياً لان الضرر الاحتمالي هو ضرر غير مؤكد الحصول ، فيجب أن يكون الضرر واقعاً بالفعل أو سيقع حتماً في المستقبل حتى يعوض عنه ، كما ينبغي إثبات أن صاحب الشأن سيكون في وضع أفضل لو إن الإدارة التزمت وأتخذت القرار الإداري بموجب القانون.[٦٧]

والجدير بالذكر إن القضاء الإداري اخذ بالتوسع في تقدير التعويض وشموليته لجميع أنواع الضرر المادية منها والأدبية التي أصابت الشخص الذي امتنعت الإدارة عن إتخاذ قرار لصالحه .[٦٨]

الخاتمة

من خلال ماتقدم يمكن لنا أن نخلص إلى أهم ماجاء به البحث من نتائج :-

١- إن التعبير عن الإرادة إما أن يكون صريحا ، إذا كان المظهر الذي اتخذه كلاما أو إشارة أو موقفا لاتدع ظروف الحال شكا في دلالته على حقيقة المقصود ، أو قد يكون هذا التعبير ضمنيا يتمثل في موقف السكوت الذي يتخذه الشخص تجاه وضع مطلوب اتخاذ موقف بشأنه وفي مجال القانون العام تتمتع الإدارة في حرية إفراغ قراراتها الإدارية بالشكل الذي تراه مناسبا مالم يحتم عليها القانون إتباع شكل خاص لذلك قد يكون القرار الإداري صريحا ايجابيا أو قرارا ضمنيا يتحقق في أي حال لايدع مجالا للشك في حقيقة ماتجهت إليه الإدارة في شأن موضوعه أو إذا كانت وقائع وإجراءات تنفيذ القرار الإداري كافية الدلالة على اتجاه إرادة جهة الإدارة إلى ترتيب الأثر القانوني عليه فيكون لهذا التصرف كل مقومات القرار الإداري .

٢- يختلف القرار الإداري الضمني عن القرار الإداري السلبي من ناحية الأصل فان القرار الضمني ما يحدد له اجل مسمى ينبغي خلاله للإدارة إجابة طلبات الأفراد وبانتهائه يقيم القانون قرينة قانونية على السكوت مفترضا أن إرادتها انصرفت إلى رفض الطلب حينا وقبوله حينا آخر في حين لايكون الأمر كذلك في القرار الإداري

السلبي حيث يتحقق في الحالة التي تمتنع الإدارة فيها عن اتخاذه وفقا للتشريعات المعمول بها دون تحديد اجل تتخذ القرار الواجب عليها اتخاذه خلالها .

٣- يفترض القانون أن يقدم الطلب إلى الجهة الإدارية المختصة بإتخاذه اصلاً كي يكون القرار الإداري الضمني الصادر منها محلاً للطعن أمام القضاء أما إذا كان طلب ذوي الشأن تم تقديمه إلى جهة إدارية غير مختصة فلا يكون قرار الرفض الصادر منها محلاً للطعن .

٤- إن إعطاء سكوت الإدارة قيمة قانونية مساوية لصدور قرار أداري يتم بموجب نص تشريعي او نص لائحي أما تقرير قيمة ايجابية لمعنى سكوت الإدارة فلا يتم إلا عن طريق المشرع مالم يفوض المشرع السلطة اللائحية أمر تنظيمه.

٥- إن مسألة تحديد أساس قانوني تستند إليها إرادة الإدارة المفترضة من قبل المشرع في القرار الضمني من المسائل الخلافية بين ففقهاء القانون الإداري فمنهم من يقيمها على أساس فكرة المرفق العام ومنهم من يعتبره قرينة قانونية نسبية قابلة لإثبات العكس وهناك من يجد أساسه في حق التقاضي الدستوري وتمكين ذوي الشأن من مخاصمة الإدارة أمام القضاء ذلك إن الموقف السلبي المجرد للإدارة لا يمثل قراراً إداريا يمكن الطعن عليه الغاءاً أمام القضاء وهذا يعني تمكين الأفراد من ممارسة حق من حقوقهم الأساسية المقررة بموجب الدستور .

٦- الأصل في القرارات الضمنية عدم قابليتها للتسبيب ، بسبب افتقارها للشكل الخارجي ، ولكن استثناءاً ألزم القانون الفرنسي الصادر في ١١/٧/ ١٩٧٩ الإدارة تسبيب قراراتها الإدارية الضمنية في حالة ماذا كان عليها إصدار قرار ايجابي بخصوصه وهنا نرى ضرورة الاقتداء بهذا القانون كونه يحمي حقوق الإفراد لاسيما في حالة عزوف الإدارة عن اتخاذ القرار صراحة و اتخاذها جانب الصمت .

٧- النشر في القرارات الإدارية يتطلب الوجود المادي للقرار مما يمكن القول معه بان النشر في القرارات الضمنية غير وارد ، بالرغم من إن ذوي الشأن يستطيعون العلم بطبيعة القرار بعد انتهاء المهلة القانونية المحددة للقرار الإداري الصريح.

٨- في معرض البحث عن معيار فاصل بين الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي يأخذ القضاء الإداري العربي بمعيار جسامة الخطأ للتمييز بينهما وهو ذات مايأخذ به مجلس الدولة الفرنسي في الكثير من أحكامه .

٩- قد تقع المسؤولية المدنية للإدارة عند امتناعها عن اتخاذ القرار دون وجود خطأ من جانبها بشروط يمكن استخلاصها من الأحكام المتوالية لمجلس الدولة الفرنسي بالتعويض، كأن يكون الامتناع بدافع المصلحة العامة ، وان يكون التأخير في عدم التنفيذ غير مألوف.

١٠- للتوصل إلى نية الإدارة الباطنة ينبغي للقاضي الإداري أن يقف عند ملف الدعوى كوسيلة لإثبات نوايا الإدارة الحقيقية ويدرس الظروف المحيطة باتخاذ القرار .

المراجع :-

١- د. عبد القادر الشيخلي ، فن الصياغة القانونية ، دار الثقافة ، عمان ، ١٩٩٥ .

٢- د. محمود حلمي ، القضاء الإداري ، بدون دار نشر ، الطبعة الثانية ،١٩٧٧ .

- د. محمود حلمي ، القرار الإداري ، بدون مكان نشر ،الطبعة الثانية ، السنة ١٩٨٥ .

٣- المستشار عليوة مصطفى فتح الباب ، القرار الإداري الباطل والقرار الإداري المنعدم ، دار النهضة العربية،الطبعة االاولى ،١٩٩٧ .

٤- د. محمد فؤاد موسى ، القرارات الإدارية الضمنية ، دار الفكر العربي ، ٢٠٠١ .

٥- د. سعدون العامري ، تعويض الضرر في المسؤولية المدنية ، منشورات مركز البحوث ، بغداد ، ١٩٨١ .

٦- د. محمد فتوح ، أصول القانون الإداري لإمارة دبي ، بدون دار نشر .
٧- د. محمد فؤاد موسى القرارات الإداري وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية ، معهد الإدارة العامة .٢٠٠٣
٨- د. محمد عبد العال السناري ، القرارات الإدارية في المملكة العربية السعودية ، معهد الإدارة العامة ، السنة ١٩٩٤ .
٩- د. محمد عبد الباسط ، القرار الإداري ، دار الفكر الجامعي ، بدون سنة نشر .
١٠- القاضي أكرم مساعدة ، القرار الإداري ، دراسة تحليلية ، ١٩٩٨ .
١١- د. محمد فتوح ، أصول القانون الإداري لإمارة دبي ، بدون دار نشر ، .
١٢- د. أنور سلطان ، النظرية العامة للإلتزام ، دار النهضة العربية ، ١٩٨٣ .
١٣- د. جابر نصار ، مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية ، (قضاء التعويض) ، دار النهضة العربية، ١٩٩٥.
١٤- د. احمد الغويري ، القضاء الإداري الأردني ، قضاء الإلغاء وقضاء التعويض ، المطابع العسكرية ، ١٩٩٧ .
١٥- د. سامي جمال الدين ، أصول القانون الإداري ، بدون دار نشر .
١٦- المحامي عزة ضاحي ، الاجتهاد الإداري ، القواعد التي قررتها المحكمة الإدارية العليا من عام ١٩٩٦٠ – ١٩٧٠ .
١٧ – د. سليمان الطماوي ، القضاء الإداري (قضاء التأديب) ، دار الفكر العربي ، ١٩٧٩ .
١٨- د. محمد ألعبادي (قضاء الإلغاء) ، بدون سنة نشر .
١٩ – د. حسين عبد الواحد ، تنفيذ الأحكام الإدارية ، دار النشر غير مذكور، ١٩٨٤ .
٢٠- د. عبد الفتاح مراد ، جرائم الامتناع في قانون العقوبات ، دار النشر غير مذكور .
٢١ – د. جمعة محارب ، التأديب الإداري في الوظيفة الإدارية ، دار الثقافة ، عمان ، ط١ ، ٢٠٠٤ .
٢٢- د.نواف سالم كنعان ، المبادئ التي تحكم تنفيذ أحكام الإلغاء في قضاء محكمة العدل العليا ، مجلة الحقوق ، العدد الرابع ، ديسمبر ،٢٠٠١.
٢٣- – د. مزهر جعفر عبد ، جريمة الإمتناع ، رسالة دكتوراه ،دار الثقافة ، عمان ، ط.١
٢٤- – د. محمد عبد العال السناري ، نفاذ القرارات الإدارية ، رسالة ماجستير مقدمة إلى جامعة عين شمس ، ١٩٨١.
٢٥- د. حسني درويش عبد الحميد ، حدود سلطة الإدارة في سحب القرارات الإدارية غير المنشورة ، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية ، العدد الثاني ، ديسمبر ، سنة .١٩٨٢
٢٦- د. ماجد راغب الحلو ، السرية في أعمال السلطة التنفيذية ، مطبعة الدار الجامعية ، ١٩٩٣ .
٢٧- د. يوسف سعد الله الخوري ، القانون الإداري العام ، الجزءالاول ، بدون دار نشر ، ط٢ ، ١٩٩٨ .
٢٨ – د. عبد الفتاح حسن ، التسبيب كشرط شكلي في القرار الإداري ، مجلة العلوم الإدارية ، العدد الثاني ، السنة ١٩٦٦ .
٢٩- – د. علي خطار شطناوي ، موسوعة القضاء الإداري ، الجزء الأول ، مكتبة دار الثقافة ، ط١ ، .٢٠٠٤
٣٠ – عبدا لله رحمة الله البياتي ، كفالة حق التقاضي ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠٠٢ .
٣١- د . مصطفى أبو زيد ، القضاء الإداري ومجلس الدولة ، دار المطبوعات الجامعية ،١٩٩٨ .

٣٢ – د. نعمان احمد الخطيب ، مجموعة المبادئ التي قررتها محكمة العدل العليا في خمسة وعشرين عاماً ، ١٩٧٢ – ١٩٩٧ ، دار الثقافة ،عمان، ط١ ، الإصدار الأول ، ٢٠٠١ .

٣٣– د. عبد القادر الشيخلي ، فن الصياغة القانونية ، مكتبة دار الثقافة ، عمان، ط١ ، ١٩٩٥.

٣٤– د. عبد العزيز منعم خليفة ، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري ، دار الفكر الجامعي ،٢٠٠١.

٣٥.– السيد محمد المدني ، القانون الإداري الليبي ، دار النهضة العربية ،القاهرة، ١٩٦٤– ١٩٦٥ .

٣٦– د. سليمان الطماوي ، الوجيز في القانون الإداري ، بدون دار وسنة نشر .

٣٧ – د. رمزي الشاعر ، قضاء التعويض (مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية) ، بدون مكان نشر، ١٩٩٠ . ٣٨– د. الديداموني مصطفى احمد ، الإجراءات والأشكال في القرار الإداري ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ١٩٩٢ .

٣٩ – – د. عادل الطبطبائي ، نشأة القرار السلبي وخصائصه القانونية ، مجلة العلوم الإدارية ، السنة السادسة والثلاثون، العدد الأول ، السنة ١٩٩٤ .

٤٠ – – د. هاني الطهراوي ، القانون الإداري ، الكتاب الأول ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ط١ ، السنة ١٩٩٨.

٤١ – د. إبراهيم طه الفياض ، القانون الإداري ، نشاط وإعمال السلطة الإدارية بين القانون الكويتي والقانون المقارن ، مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع ، الكويت ، ط١، ١٩٨٨ .

٤٢ – د. جورجي شفيق ساري ، القرارات القابلة للانفصال في القانون الإداري ، دار النهضة ،٢٠٠٢ .

٤٣– د. غازي فيصل ، القرار السلبي والرقابة القضائية ، مجلة جامعة النهرين ، المجلد ٢(٣)، تشرين الثاني، السنة١٩٩٨.

٤٤– د. محمد عبد العال السناري ، القرارات الإدارية في المملكة العربية السعودية دراسة قانونية تحليلية مقارنة، معهد الإدارة العامة ، سنة ١٤١٤ – ١٩٩٤م .

٤٥– د. صلاح الدين فوزي ، المبادئ في القانون الإداري ، دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، ١٩٩١ .

٤٦– د. طعيمة الجرف ، القانون الإداري ، دراسة مقارنة ،دار النهضة العربية ، ١٩٧٨ .

٤٧– د.سعاد الشرقاوي ، القضاء الإداري ، دار النهضة العربية ،.١٩٨٤

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

٤٩– د. محمد عبد الباسط ، القرار الإداري ، دار الفكر الجامعي ، بدون سنة نشر .

٥٠ – .د.سامي جمال الدين ، الدعاوى الإدارية والإجراءات إمام القضاءالاداري ، الكتاب الأول ، الإلغاء ، منشأة المعارف ، ١٩٩١ .

٥١– – د. عبد القادر محمد قحطان ، السكوت العبر عن الإرادة وأثره في التصرفات ، دار النهضة العربية،ط١،.١٩٩١

٥٢– د. ثروت فتحي إسماعيل ، صلاحية السكوت في التعبير عن الإرادة ، مجلة قضايا الحكومة ، العدد الأول، السنة الثانية والعشرون ، يناير ١٩٨٧ .

٥٣–د. وهيب عياد سلامة ، التدابير الداخلية ، منشأة المعارف المصرية ، بدون سنة طبع .

٥٤– د. زين بدر فرج ، ميلاد القضاء العراقي في يناير ١٩٩٠، دار النهضة العربية ، ١٩٩٠.

الهوامش

١- د. ثروت فتحي إسماعيل ، صلاحية السكوت في التعبير عن الإرادة ، مجلة قضايا الحكومة ، العدد الأول، السنة الثانية والعشرون ، يناير ١٩٨٧،ص٨٤ .

– د. عبد القادر محمد قحطان ، السكوت المعبر عن الإرادة وأثره في التصرفات ، دار النهضة العربية،ط١،١٩٩١ ،ص٨.

٢- .د.سامي جمال الدين ، الدعاوى الإدارية والإجراءات إمام القضاءالاداري ، الكتاب الأول ، الإلغاء ، منشأة المعارف ، ١٩٩١ ،ص٦٣. – ود.محمود حلمي ، القضاء الإداري ، ط٢ ، ١٩٧٧، ص٧٣-٧٤ وفي ذلك تقول محكمة القضاء الإداري في حكمها الصادر بتأريخ ٢٢ ديسمبر سنة ١٩٥٠ " إن الأوامر الإدارية ليست لها أشكال أو أنواع تحصرها بل هي مجرد تعبير من الموظف المختص عن إرادته في التصرف على وجه معين ولغرض من أغراض وظيفته في حدود اختصاصه ويكون للأمر الإداري قوام بمجرد صدوره بطريقة قاطعة وتنفيذية " مشار إليه في مرجع د. محمود حامي ، القرار الإداري، بدون مكان نشر ، ط٢ ، ١٩٨٥،ص٣٥.

٣-. المستشار عليوة فتح الباب ، القرار الإداري الباطل والقرار المعدوم ، دار النهضة، القاهرة ،١٩٧٩، ص٤٧.

٤- طعن ٦٤٧ لسنة ٢٢ ن في ١٩٨٠/٢/٩ مجموعة المحكمة الإدارية العليا المصرية ،ص٨٧ .

٥- وهيب سلامة ، التدابير الداخلية ، منشأة المعارف المصرية ، بدون سنة طبع ، ص٢٣ وما بعدها.

٦- د. زين بدر فرج ، ميلاد القضاء الاداري العراقي في يناير ١٩٩٠، دار النهضة العربية ، ١٩٩٠ ، ص٢٥٨ وما بعدها .

٧- حكم محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم١٦/٦٥٩ق-١٩٦٥/٢/٩مذكور في مرجع د.حمدي ياسين عكاشة ، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة ، منشأة المعارف ، ١٩٨٧، ص٢٧٧-٢٧٨.

٨- حكم محكمة العدل العليا الأردنية رقم ١٧٩/ ٩٨، مجلة نقابة المحامين ،١٩٩٩،ص.٦٤٦

٩- انظر في ذلك د.سعاد الشرقاوي ، القضاء الإداري ، دار النهضة العربية ،١٩٨٤،ص٢٦٨.

– د. طعيمة الجرف ، القانون الإداري ، دراسة مقارنة ،دار النهضة العربية ،القاهرة، ١٩٧٨ ،ص٦٤.

ويقول الأستاذ طعيمة الجرف في هذا الخصوص بأن مجرد سلوك الإدارة أو إمتناعها عن الرد مدة زمنية معينة يعتبر قانوناً في حالات معينة في حكم القرار الإداري ، كأعتبار الاستقالة مقبولة بعد مضي شهر من تاريخ تقديمها إذا سكتت الإدارة عن الرد عليها واعتبار فوات ستين يوما تقديم تظلم إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الهيئات الرئيسة دون أن تجيب عنه تلك السلطات المختصة بمثابة رفض للتلم وهو ما يعرف بالقرار الاداري السلبي.

- د. صلاح الدين فوزي ، المبادئ في القانون الإداري ، دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ،القاهرة ، ١٩٩١ ، ص١٠٦ .
- حيث يعتبر امتناع الإدارة أو رفض اتخاذها قرار كان من الواجب عليها اتخاذه رفضا للقوانين واللوائح قرارا سلبيا والقرار السلبي قد يكون صريحا أو ضمنيا شفويا أو مكتوبا

- د. محمد عبد العال السناري ، القرارات الإدارية في المملكة العربية السعودية دراسة قانونية تحليلية مقارنة ، معهد الإدارة العامة ، سنة ١٤١٤ - ١٩٩٤م ، ص٥٢ ، هامش رقم ١ . وقد عرف القرار الإداري السلبي بأنه " تعبير عن موقف سلبي للإدارة ، حيث لاتعلن عن إرادتها صراحة بالنسبة لموضوع معين " .

١٠- د. سامي جمال الدين ، مرجع سابق ، ص٢٦٣.

١١- حكم محكمة القضاء الإداري بالدعوى رقم ١٩/٢٤ ق في ١٩٦٥/٦/١٥ مذكور في د. حمدي ياسين عكاشة ، مرجع سابق ، ص٢٨٠-٢٨١.

١٢- د. غازي فيصل ، القرار السلبي والرقابة القضائية ، مجلة جامعة النهرين ، المجلد ٢(٣)، تشرين الثاني، السنة١٩٩٨ ص٦٧.

١٣- د. حمدي ياسين ، مرجع سابق ، ص٢٨٨.

١٤- انظر الفقرة(أ) من المادة ١٥١ من نظام الخدمة المدنية الإداري الأردني رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٢المنشور في الجريدة الرسمية / العدد ٤٥٥٠ في ٢٠٠٢./٦/٤

١٥- د. جورجي شفيق ساري ، القرارات القابلة للانفصال في القانون الإداري ، دار النهضة ،٢٠٠٢،ص.٢٣

١٦- حكم محكمة القضاء الإداري – الدعوى ٧/١٤٨ق – جلسة ١٤ /١٩٥٤/٣ ص٩٥٢ ، مشار إليه في مرجع د.حمدي ياسين ، مرجع سابق ، ص٢٨٨-.٢٨٩

١٧- حكم محكمة القضاء الإداري في ١٩٥٧/٤/٩، قضية ٦٧٠٤ السنة ،س١١،ص.٣٤١

١٨- انظر في ذلك د. سامي جمال الدين ، مرجع سابق ، ص .٢٦٣

١٩- د. محمود حلمي ، القرار الإداري ، أركانه وشروط صحته ، مقال منشور في مجلة العلوم الإدارية ، العدد الثاني ، السنة١٩٦٧، ص٦٥. ود. محمود فؤاد موسى ، مرجع سابق ،ص٣٠

يقول الأستاذ delvolve إن سكوت الإدارة لايعتبر بمثابة قرار إداري إلا إذا تحققت حالتين :-

الأولى :- إذا ورد نص صريح ينص على اعتبار سكوت الإدارة بمثابة قرار إداري .

الثانية :- إذا ورد نص قانوني يحدد اجل الإدارة كي تفصح او ترد على طلب مقدم إليها عندئذ يعتبر انقضاء ذلك الأجل بمثابة رفض الطلب يفتح أمام صاحبه باب الطعن في ذلك القرار بالإلغاء خلال المدة القانونية المقررة للطعن

بالإلغاء . انظر في ذلك د. إبراهيم طه الفياض ، القانون الإداري ، نشاط وإعمال السلطة الإدارية بين القانون الكويتي والقانون المقارن ، مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع ، الكويت ، ط١، ١٩٨٨ ، ص٢٨٨ هامش ١ .

٢٠- د. هاني الطهراوي ، القانون الإداري ، الكتاب الأول ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ط١ ، السنة ١٩٩٨ ، ص٧٩

- د. عادل الطبطبائي ، نشأة القرار السلبي وخصائصه القانونية ، مجلة العلوم الإدارية ، السنة السادسة والثلاثون ، العدد الأول ، السنة ١٩٩٤ ، ص٢٠ .

٢١- المصدر نفسه ، ص٢٣-.٢٤

٢٢- د. ماهر صالح علاوي الجبوري ،مرجع سابق ، ص١٢٠.

٢٣- د. عادل الطباطبائي ، مرجع سابق ، ص٨-٩ .

٢٤- المصدر نفسه، ص ٩ وما بعدها .

٢٥ – من التشريعات والأنظمة التي امتدت إليها نظرية الصمت الرافض المادة الثالثة من تشريع ١٧ يوليو ١٩٠٠ ، وقد أعيد الأخذ بهذه النظرية في المادة (٥١) من النظام الصادر في ٣١ يوليو ١٩٦٤ كما أن مرسوم ٣ سبتمبر ١٩٥٣ طبق نفس النظرية على الطعون التي من اختصاص المحاكم الإدارية بان قرار التزام الصمت أكثر من أربعة أشهر على الطلب من جانب السلطة المختصة يعد قرارا بالرفض . انظر في ذلك د. الديداموني مصطفى احمد ، الإجراءات والأشكال في القرار الإداري ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ١٩٩٢ ، ص١٤٣ .

٢٦ – د. عادل الطباطبائي ، مرجع سابق ، ص١٣ .

٢٧– د. جورجي شفيق ساري ، مرجع سابق ، ص٢٣–٢٤ .

٢٨ – د. عادل الطباطبائي ، مرجع سابق ، ص١٤ .

٢٩– د. الدايدموني مصطفى احمد ، مرجع سابق ، ص١٤٩ .

٣٠– انظر د. عادل الطباطبائي ، مرجع سابق ، ص١٠–١١ .

٣١– د. رمزي الشاعر ، قضاء التعويض (مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية) ، بدون مكان نشر، ١٩٩٠، ص٣٢٢ .

٣٢– د. ماهر صالح علاوي الجبوري ،المرجع السابق ، ص١١٧. د. سليمان الطماوي ، الوجيز في القانون الإداري ، بدون دار وسنة نشر ،ص٥٥٩.

– د. السيد محمد المدني ، القانون الإداري الليبي ، دار النهضة العربية ، ١٩٦٤– ١٩٦٥ ،ص٣٧٨ .

– د.غازي فيصل ، المرجع السابق ، ص٦٧ .

– وفي موقف مغاير لما ذهب إليه البعض اعتبر الأستاذ د. عبد العزيز خليفة بأن الأساس القانوني للقرار الإداري الضمني بالامتناع يكن في السكوت الذي يسبقه ، فالسكوت على حد قوله شرط ضروري لوجود القرار هذا النوع من القرارات ، وينطوي هذا السكوت على تعسف من الجهة الإدارية الساكتة ، حين تكون ملزمة بالكلام ولكنها التزمت الصمت واتخذت موقفاً سلبياً :– انظر في ذلك د. عبد العزيز منعم خليفة ، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري ، دار الفكر الجامعي ،٢٠٠١ ،ص١٢٧.

٣٣– د. محمد فؤاد موسى ، مرجع سابق ، ص٢٥.

٣٤– د. عبد القادر الشيخلي ، فن الصياغة القانونية ، مكتبة دار الثقافة ، عمان، ط١ ، ١٩٩٥، ، ص٣١.

٣٥– اعتبرت محكمة العدل العليا الأردنية مرور مدة محددة عن امتناع الإدارة عن إتخاذ القرار بمثابة رفض له وتبدأ مدة الطعن بالقرار بعد شهر من تأريخ تقديم الطلب على افتراض ان مدة الشهر تعد قرينة قانونية على الرفض أو الامتناع ومعلوم انه يجوز دفع هذه القرينة القانونية بالنية عملاً بالمادة ٤٠ من قانون البينات ، بحيث يجوز للمستدعي ضده أن يثبت إنها لا تزال تحقق بالطلب المقدم من المستدعي ... (عدل عليا /٨٠/ العدد ١١/ السنة ١٩٨٠ ،ص ١٤٨٥)

– انظر في ذلك د. نعمان احمد الخطيب ، مجموعة المبادئ التي قررتها محكمة العدل العليا في خمسة وعشرين عاماً ، ١٩٧٢ – ١٩٩٧ ، دار الثقافة ، ط١ ، الإصدار الأول ، ٢٠٠١ ، ص٥٨٩.

٣٦– نقلاً عن د. محمد فؤاد عبد الباسط ، المرجع السابق ، ص١٤٩–١٥٠.

– وقد أطرد القضاء الإداري في مص ممثلاً بمجلس الدولة على إعتبار مرور مدة الستين يوماً على عدم الرد على تظلمات الأفراد قرينة قانونية نسبية يمكن إثبات عكسها ونذكر منها ما أقره المجلس في حكمه الصادر في

١٢ ديسمبر سنة ١٩٥١ والذي جاء فيه (... أن محل تطبيق نص الفقرة الأخيرة من المادة ١٢ من القانون رقم ٩ لسنة ١٩٤٩ إنما يكون عند سكوت الإدارة عن فحص التظلم وعدم استجابتها لبحثه أو الرد عليه أما إذا أستجابت له وأتخذت في ذلك إجراءات إيجابية فلا وجه لأفتراض رفضها للتظلم ويكون المعول عليه عند حساب الميعاد هو القرار الصادر فعلاً في التظلم سواء بإجابته أو برفضه) مجموعة أحكام المجلس ، السنة السادسة ، ص١٤٣ . مشار إليه في د. سليمان الطماوي ، النظرية العامة في القرارات الإدارية ، ..، ص٢٢٢.

٣٧- أنظر في ذلك :- د . مصطفى أبو زيد ، القضاء الإداري ومجلس الدولة ، دار المطبوعات الجامعية،١٩٩٨ ، ص٤٩٥ وما بعدها .

٣٨ – عبدا لله رحمة الله البياتي ، كفالة حق التقاضي ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠٠٢ ، ص١٨.

٣٩- أوضحت محكمة العدل العليا الأردنية التفرقة بين السبب في القرار الإداري وتسبيبه حيث أوردت " استقر الفقه والقضاء الإداريين على إن كل قرار إداري أياً كانت السلطة التي يصدر عنها مقيدة كانت أم تقديرية يجب أن يقوم على سبب يدعو إلى إصداره وينبغي التفرقة بين التسبيب في القرار الإداري كإجراء شكلي يتطلبه القانون وبين وجوب قيامه على سبب يبرره ، فالتسبيب لايكون لازما إلا حيث يوجبه القانون أما السبب فيجب أن يكون قائما وصحيحا سواء كان التسبيب لازما أم غير لازم "

انظر حكم محكمة العدل العليا الأردنية رقم ١٢٥ /٨٤ في ٤/٤ ١٩٨٥ ، مجلة نقابة المحامين ، السنة الثالثة والثلاثون ، ١٩٨٥ ، ص١٠٨٨ .

٤٠ – د. علي خطار شطناوي ، موسوعة القضاء الإداري ، الجزء الأول ، مكتبة دار الثقافة ،عمان ، ط١ ، ٢٠٠٤ ، ص٢-٣ وما بعدها .

– د. عبد الفتاح حسن ، التسبيب كشرط شكلي في القرار الإداري ، مجلة العلوم الإدارية ، العدد الثاني ، السنة ١٩٦٦ ، ص٧٥.

٤١ – د. عادل الطباطبائي ، مرجع سابق ، ص ٣٤-٣٦ .

٤٢ – د. يوسف سعد الله الخوري ، القانون الإداري العام ، الجزءالاول ، بدون دار نشر ، ط٢ ، ١٩٩٨ ، ص٢٣٥ وما بعدها .

٤٣ – د. عادل الطباطبائي ، مرجع سابق ، ص ٣٤ – ٣٦ .

٤٤- د. علي خطار شطناوي ، مرجع سابق ، ص٣٠٩-٣١٠ .

٤٥- د. ماجد راغب الحلو ، السرية في أعمال السلطة التنفيذية ، مطبعة الدار الجامعية ، ١٩٩٣ ، ص١٢٣ .

٤٦- د. حسني درويش عبد الحميد ، حدود سلطة الإدارة في سحب القرارات الإدارية غير المنشورة ، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية ، العدد الثاني ، ديسمبر ، سنة ١٩٨٢ ، ص١٧٩ .

٤٧- د. عادل الطباطبائي ، مرجع سابق ، ص٣٧ .

٤٨ – د. محمد عبد العال السناري ، نفاذ القرارات الإدارية ، رسالة ماجستير مقدمة إلى جامعة عين شمس ، ١٩٨١ ،ص ٨٤ .

– و هناك من يرى في عملية نشر القرار الإداري إجراء ضروري للأفراد قبل أن تفرض الإدارة عليهم الإلتزام بتنفيذه وأن إغفال الشكليات المتعلقة بنشره يؤدي إلى إبطاله لابل ذهب بعضهم إلى حد إعتبار الإعلان أو النشر عنصراً من عناصر مشروعية القرار الإداري بحيث إذا لم تعلن الإدارة القرار الذي اتخذته بالطريقة التي

حددها القانون فإن هذا القرار يعتبر عملاً داخلياً ليس فقط لا يمكن الاحتجاج به في مواجهة الغير ، وإنما كذلك لا تستطيع الإدارة تطبيقه حتى لو يمس حقوق الأفراد فالضمير العصري يتطلب أن تتصرف الإدارة في وضح النهار ، وان تحيط الجمهور علماً بالالتزامات التي تفرض عليه بمدة معقولة وقد اخذ مجلس الدولة اليوناني بهذا الاتجاه في بعض أحكامه فأعتبر القرار الذي لم ينشر معيباً في شكله وأكد إن النشر شرط جوهري يؤداي تخلفه إلى انعدام القرار الإداري .

انظر في ذلك :- د. ماجد الحلو ،لمرجع سابق ، ص١١٣.

د. سليمان الطماوي ، مرجع سابق ، ص٦٢٨-٦٣٠ .

٤٩- د. مزهر جعفر عبد ، جريمة الإمتناع ، رسالة دكتوراه ،دار الثقافة ، عمان ، ط١ ، ص.٣١٢

٥٠- د.نواف سالم كنعان ، المبادئ التي تحكم تنفيذ أحكام الإلغاء في قضاء محكمة العدل العليا ، مجلة الحقوق ، العدد الرابع ، ديسمبر ،٢٠٠١ ،٢٨٦ .

٥١- تقابلها المادة ١٢٣ من قانون العقوبات المصري التي تنص على مايلي :- " يعاقب بالحبس والعزل كل موظف حكومي استعمل سلطة وظيفته في وقف تنفيذ الأمر الصادر من الحكومة أو أحكام القوانين واللوائح اوتأخير تحصيل الأموال والرسوم أو وقف تنفيذ حكم أو أمر صادر من محكمة أو من أية جهة "

٥٢- د. جمعة محارب ، التأديب الإداري في الوظيفة الإدارية ،دار الثقافة ، ط١ ، ٢٠٠٤ ، ص٧١ .

٥٣- د. عبد الفتاح مراد ، جرائم الامتناع في قانون العقوبات ، ، بدون دار نشر ، ص ٧٨ .

٥٤- د.عبد الفتاح مراد ، مرجع سابق،ص١٣٦

٥٥-د. . حسين عبد الواحد ، تنفيذ الأحكام الإدارية ، دار النشر غير مذكور ، سنة الطبع ١٩٨٤، ص٦٣٠.

٥٦- د. محمد العبادي ، قضاء الإلغاء ، مرجع سابق ، ص٢٨٧

٥٧- د.سليمان الطماوي ، القضاء الإداري (قضاء التأديب) ، دار الفكر العربي ،١٩٧٩،ص٨٤.

٥٨- .د. سليمان الطماوي ، مرجع سابق ،ص٢٥٧ وما بعدها .

٥٩- د. محمود حلمي ، القضاء الإداري ، بدون دار نشر، ط٢ ،١٩٧٧،ص٣١٣.

٦٠- حكم المحكمة الإدارية العليا/٣٣ في الطعن ١١٦السنة ١٩٧٠ المجموعة١٩٧٠ ص١٢٧ و

وحكم المحكمة الإدارية العليا /٦٤ في الطعن ٣السنة١٩٧٤ المجموعة ١٩٧٤لاص٢٨٢ مشار إليها في مرجع المحامي عزة ضاحي ، الاجتهاد الإداري ، القواعد التي قررتها المحكمة الإدارية العليا من عام ١٩٦٠-١٩٧٠،ص٥٧٧ وص٥٨٢.

٦١- د.احمد الغويري ،القضاء الإداري االاداري الأردني،قضاء الإلغاء وقضاء التعويض ، المطابع العسكرية ، ١٩٩٧ ،ص٢٨٧.

-د. سامي جمال الدين ، أصول القانون الإداري ، بدون دار نشر، ص٥٧١.

٦٢- د. احمد الغويري ، مرجع سابق ، ص٢٨٨ومابعدها .

٦٣- د. جابر نصار ، مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية (قضاء التعويض) ، دار النهضة العربية،١٩٩٥، ص٢٧٢ وما بعدها .

٦٤- د. أنور سلطان ، النظرية العامة للالتزام ، دار النهضة العربية ، ١٩٨٣، ص.٣٢٧

٦٥- د. محمد فؤاد موسى ، القرارات الإدارية وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية، معهد الإدارة العامة،٢٠٠٣، ص.٧٢

٦٦- د. محمد فتوح ، أصول القانون الإداري لإمارة دبي ،بدون دار نشر ،ص١٧٢ وما بعدها.

٦٧- د. سعدون العامري ، تعويض الضرر في المسؤولية المدنية ،منشورات مركز البحوث ،بغداد ،١٩٨١، ص.١٥

٦٨- حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٤٧٤ السنة ٢١ق ، جلسة ٢٥/ ٥ /١٩٨٦ ، الموسوعة الإدارية ، ٨٦ -٨٧ص٥٠١ أشار إليه د. فؤاد محمد موسى القرارات الإدارية الضمنية ، مرجع سابق ، ص١٣١.