

الرقابة القضائية على الطلبات المقدمة للإدارة سبباً لتطويرها

يحيى جلال عبدالله

جامعة التنمية البشرية، كلية القانون والسياسة – قسم القانون

المقدمة

تؤدي الإدارة مهمة كبيرة في حياة المجتمعات الحديثة، من خلال تدخلها بإشباع الحاجات العامة عن طريق إنشاء وإدارة المرافق العامة التي تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة والاستجابة لمتطلبات وضرورات الحياة اليومية، وكذلك حماية النظام العام، وتنظيم العلاقة فيما بينها وبين الأفراد بنصوص دستورية وقانونية، فضلاً عن القواعد التنظيمية التي تضع الإطار العام للحريات العامة والحقوق الفردية وكل ذلك منعاً لممارستها لأني نشاط خارج إطار المشروعية⁽¹⁾ الأصل إن الإدارة غير ملزمة بأن تصدر قراراتها على شكل معين، فهي حرة في اختيار الشكل الخارجي لهذه القرارات، ما لم يلزمها القانون بغير ذلك. فإن مقتضى ذلك أن يتجسد القرار في شكل خارجي لكي يعلم الأفراد بإرادة الإدارة ويكيفوا تصرفاتهم على وفق مقتضياتها.

غير أن إعمال هذه القاعدة على إطلاقها، قد يؤثر سلباً في حقوق الأفراد، وذلك أن الإدارة قد تعتمد في بعض الأحيان السكوت عن البت في الطلبات المقدمة إليها، أو قد تهمل في أحيان أخرى الرد على هذه الطلبات، وبرغم ذلك يمتنع على الأفراد الطعن، لعدم وجود قرارات ظاهرة في شكل قانوني خارجي، أي يعني بقاء الأمر في يد الإدارة، إن شاءت ردت على طلبات الأفراد، وإن شاءت سكتت، مما يشكل ذلك إهداراً لحقوقهم، وإخلالاً بمبدأ المساواة، ومصادرة لحق التقاضي الذي كفله الدستور، فيستوجب حماية الأفراد من عنت الإدارة وتعسفها بحقوقهم، ووضع حد لإهمال الموظفين وعدم مبالاهم بما يقدم إليهم من طلبات أو تظلمات، فضلاً عن أن مقتضيات المصلحة العامة تستوجب قيام الموظفين الإداريين بممارسة ما هو منوط بهم قانوناً من اختصاصات في الوقت الحاضر.⁽²⁾

ونتيجة لكثرة تدخل الدولة في ميادين الاقتصادية والاجتماعية في الاوانة الاخيرة قد أدى إلى تعدد وتنوع أحمزة الدولة ومؤسساتها، والإدارة العامة في كثير من الأحيان لاتقدم خدماتها للأفراد الأبناء على طلب يقدم إليها من الأفراد.لنا قد يصعب على الافراد تحديد جهة إدارية مختصة ليقدّم لها طلبهم للحصول على تلك الخدمات. فيخطأ ويقدمه إلى جهة إدارية غير مختصة، فعندما تسكت هذه الجهة ولا تحوّل الطلب إلى جهة المختصة وفاتت المدة القانونية الممنوحة للإدارة لإستجابة طلباتهم، يلجأ الافراد إلى القضاء، فتتقدم الطلب إلى الجهة غير المختصة يمنع القضاء من قبول دعواهم مما يضيع حقوقهم وبالتالي يخلق الضرر بهم .

لذلك تدخل المشرع وبسط القضاء الاداري في كثير من الدول رقابتها على هذه الحالة ليعتبر أن الطلب المقدم إلى جهة إدارية غير مختصة كأنه مقدم إلى جهة المختصة، باعتبار أن الدولة شخص معنوي عام واحد. عليه فالطلب المقدم إلى أية جهة تبدأ منه المدة القانونية المتاحة للإدارة لتلبية طلبات الأفراد وبفواتها ينشأ القرار الإداري الضمني بالرفض أو القبول. عليه فإننا سندرس اجتهاد القضاء الفرنسي والبناني والمصري والعراق في هذه الدراسة .

وتكمن أهمية الدراسة إلى ما ينطوي عليه موضوع الطلبات المقدمة للإدارة وتأخير إنجازها وصمت الإدارة وما يترتب عليه من آثاره تعرض لحقوق الأفراد. وأنها ستوضح كيفية مواجهة هذا السكوت وإهمال وتعنت الإدارة.

وفكرة القرارات الإدارية الضمنية،الناجمة من سكوت الادارة على الطلبات المقدمة لها وسيلة ناجعة، تجعل الإدارة أكثر إيجابية وتُمكن الأفراد من مواجهة صمت الإدارة، وتحول دون تعنتها أو تعسفها أو إهمالها.

1- سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الجزء الأول، الأسكندرية، 1996، ص5.

2- خالد الزبيدي، القرار الإداري الضمني في الفقه والقضاء الإداري، دراسة مقارنة في ضوء قضاء محكمة العدل العليا في الأردن، المنشور في مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، العدد الأول، 2008، مجلد 35، ص182.

و تكمن إشكالية البحث، من أنه هل يمكن أن يكون السكوت تعبيراً عن الإرادة؟ وكيف تحمي الأفراد أنفسهم من تصرفات الإدارة، ومضى بضمن عدم انخيازها وتعسفها وانحرافها؟ وهل تقديم الطلب إلى جهة غير مختصة يحمي حقوق الأفراد؟ وهل يبدأ الميعاد القانوني من ذلك التقديم؟ ومدى الرقابة القضائية على سلطة الإدارة؟ ومدى توافق وتباين مواقف القضاء الإداري في فرنسا و لبنان ومصر والعراق من ذلك؟ وما سبق في بيان أهمية الدراسة و مشكلتها يمكن أن نستنتج نطاق الدراسة، و هو دراسة الرقابة القضائية على الطلبات المقدمة للإدارة من خلال اللقاء نظرة عامة على ماهية الطلبات، وأنواعها وتميزها عن غيرها، وموقف كل من التشريع والقضاء والفقهاء منه. ويتكون البحث من مبحثين يتناول الأول ماهية الطلب وما يتعلق به والثاني الرقابة القضائية على الطلبات المقدمة للإدارة وكما يأتي

المبحث الأول

ماهية الطلب وما يتعلق به

تقوم الدولة بأعمالها وواجباتها الملقاة على عاتقها تجاه الأفراد بواسطة أجهزتها الإدارية، ويعتبر القرار الإداري أبرز الوسائل التي تستخدمها الإدارة للقيام بتلك المهام وتساعد على إنجازها بشكل مطلوب، لذلك يتعين على الإدارة أن تلتزم في ذلك حكم القانون، وتمارس اختصاصاتها وفق ما حددها لها القانون ولا تحيد عنها. ولكن رغم ذلك قد تنحرف عن مسارها القانوني ولا تستجيب لطلبات الأفراد، أمّا عمداً أو من غير عمد فتلحق بذلك ضرراً للأفراد. لذا تقسم هذا المبحث إلى مطلبين ندرس في الأول تعريف الطلب وشكله ومضمونه. وفي الثاني اثبات تقديم الطلب ومن يقدمه وتعدد وكما يأتي.

المطلب الأول

تعريف الطلب وشكله ومضمونه

وتتملك الإدارة ميزة المبادرة، بمعنى أنها تستطيع أن تتصرف من تلقاء نفسها بعكس القضاء، الذي هو دائماً مطالب، وفي هذه القاعدة أساس العمل الإداري. ومع ذلك، فإن هذه القاعدة ليست لها صفة العمومية أو الإطلاق، فالإدارة في بعض الحالات تتصرف بخاصية سلبية، بمعنى أنها لا تستطيع أن تقوم بالتصرف إلا إذا أتى شخص ما، وحينها على القيام بالتصرف، وفي هذه الأحوال فإن الإدارة لا يمكنها أن تتخذ قراراً إلا بناءً على تصرف سابق من شخص طبيعي أو معنوي يقوم به لدى الجهة الإدارية وهذا التصرف هو ما يسمى بالطلب.⁽¹⁾ سندرس في هذا المطلب تعريف الطلب وشكله ومضمونه من خلال فرعين ندرس في الأول تعريف الطلب وفي الثاني شكله ومضمونه. وكما يأتي:

الفرع الأول

تعريف الطلب

ويوجد في التعامل الإداري عدد كبير من القرارات الإدارية، وبخاصة منها القرارات الفردية التي يتوقف صدورها على إرادة الأفراد، فالقرارات المتعلقة بتعيين الموظفين لا يمكن أن تصدر إلا بعد أن يتقدم الموظف المعين من الإدارة المختصة بطلب يعلن فيه عن رغبته في الانتساب إلى السلك الوظيفية العامة. وقرارات منح التراخيص على أنواعها، سواء أكانت تراخيص بناء أم تراخيص ممارسة مهنة حرة على أنواعها، أم بإشغال أم استعمال الأملاك العامة، أم تراخيص النقل، أم تراخيص القيام بعمل أو نشاط معين كالظواهر أو تأسيس الجمعيات أو حمل السلاح أو رخص الصيد، وغيرها. . يضاف إليها لأئحة كبيرة من القرارات الإدارية التي تصدر بناء على طلب ذوي الشأن، بحيث لا تستطيع الإدارة إصدار تلك القرارات إلا إذا قدم إليها طلب بهذا المعنى.⁽²⁾ لذلك فقد عرّف بعض الباحثين الطلب: (بأنه مسعى لدى الإدارة يقدم لها مكتوباً - غالباً - للحصول على ترخيص، أو الالتحاق بعمل، أو للحصول على معلومات معينة أو استثناء ما، وأيضاً قد يقدم الطلب للمطالبة بحق، أو قد يعد وسيلة اتصال ذو الشأن بالإدارة).⁽³⁾ وعرفه مجلس شورى الدولة اللبناني بأنه: (كل عريضة، يقدمها المستدعي إلى المرجع المختص ويعرض فيها وقائع القضية مطالباً بحق شخصي تجاه الإدارة بقصد استدراجها لاتخاذ موقف معين بشأن مطالبه).⁽¹⁾

1- محمد جمال عثمان جبريل، السكوت في القانون الإداري في التصرفات الإدارية الفردية، دون ذكر مكان الطبع وإسمه، سنة 1995، ص 34.

2- عصام نعمة إسماعيل، الطبيعة القانونية للقرار الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، الطبعة الأولى، 2009، ص 152 و 153.

3- محمد جمال عثمان جبريل، مصدر سابق، ص 32. وبالمفهوم نفسه ينظر، ماهر صالح العلوي الجبوري، مبادئ القانون الإداري، دار الكتب للطباعة والنشر، موصل، 1996، ص 81. و خالد الزبيدي، القرار الإداري الضمني في الفقه والقضاء الإداري، المصدر السابق، ص 183.

والعلة في تقديم الطلب أنه لما كانت غاية المشرع من ترتيب آثار قانونية معينة على سكوت الإدارة من خلال مدة محددة لحماية الأفراد من تعنتها أو إهمالها أو تباطؤها، فالحالات التي يتم فيها ترتيب آثار قانونية تتطلب أن يقدم فرد أو مجموعة أفراد طلباً للحصول على رخصة أو إجازة أو للتنظيم من قرار إداري.⁽²⁾ ومن جانب آخر لكي لا تفاجئ السلطة المختصة بالمراجعة، وأن يكون في مقدورها مناقشة موضوعها، أو تلافي النزاع أمام المرجع المختص على غير طائل. أو يقصد منها أيضاً استدراج الإدارة المختصة لاتخاذ موقف بشأن الطلب، قبل رفع الخلاف للقضاء⁽³⁾ تبين لنا مما سبق، أن الطلب الذي يقدمه الأفراد للإدارة أهمية كبيرة إذ هو الذي يؤدي إلى قيام القرار الضمني نتيجة هذا الطلب وسكوت الإدارة عنه، فيتمثل في حالتين:

الحالة الأولى: هو الطلب الذي يعرف في القانون الإداري بالتظلم.

والحالة الثانية: الطلب: بالمعنى المعروف له. أي كل عريضة يقدمها الفرد للإدارة بحيث على تقديم خدمة من الخدمات التي تقدمها للأفراد له. وإذا كانت النتيجة القانونية في الحالتين واحدة وهي: نشأة القرار الإداري الضمني، فإن الغرض من الطلب في الحالة الأولى يختلف تماماً عن الغرض منه في الحالة الثانية.⁽⁴⁾

ووجه الاختلاف بينها أن الطلب في الحالة الأولى يعني: أن هناك قراراً إدارياً قد صدر وأن هناك شخصاً ما يظن أنه قد تضرر منه فيقدم طلبه إلى الإدارة طالباً منها إلغاءه أو تعديله. أما الطلب في الحالة الثانية يعني: تقديم صاحب الشأن عريضة إلى الإدارة يطلب فيها السماح له بالتمتع بحق أو ميزة قانونية، أو بحث الإدارة فيها على منحه رخصة قانونية، بمعنى أن الطلب في هذه الحالة هو: الأساس القانوني لإصدار قرار إداري معين.

الفرع الثاني

شكل الطلب ومضمونه

لا يخضع الطلب لشكل معين كقاعدة عامة، بما في ذلك الكتابة، ولكن إذا حدد القانون له شكلاً محدداً، فيتعين استيفاء هذا الشكل، ومن جهة أخرى، فإن مقتضيات إثبات تقديم الطلب وحماية حقوق صاحب الشأن وتسهيل مهمة البت فيه من قبل الإدارة تتطلب أن يقدم تحريراً مستوفياً للشروط المطلوبة.⁽⁵⁾ فإذا كان هناك نص فإن عدم احترام هذه الشكلية يؤدي إلى عدم قبول الطلب، وقد اعتبر القضاء الإداري الفرنسي أن تقديم الطلب للإدارة على ورقة بيضاء (في بعض الحالات) لا يترتب على مضي الأربعة أشهر على تقديمه قرار إداري ضمني.⁽⁶⁾ إذن، هل شكل الطلب ومضمونه شيء واحد؟ في كل من فرنسا ولبنان ومصر والعراق وهذا ما سنبحث عنه في ما يأتي:

أولاً: شكل الطلب ومضمونه في فرنسا:

في القانون الفرنسي: يشتمل طلب الحصول على رخصة البناء على عريضة موقعة من الشخص مقدم الطلب. وتحتوي العريضة حسب القرار الوزاري الصادر استناداً إلى المادة 1 - 421 A. من تقنين الإعمار على اسم المالك واسم المستفيد من المشروع وحالة الأرض ومساحتها واسم المالك في حالة كون الطلب مقدماً من غيره وصفة العمل والغاية من البناء ومساحة البناء.⁽⁷⁾

وإذا كان القضاء الإداري الفرنسي في مجمل توجهه، قد وقف ضد وضع مضمون الطلب في داخل إطار جامد، فإنه أوجب على الطالب أن يحدد بقدر الإمكان موضوع طلبه، حيث ألزمه بأن يمد الجهة الإدارية المختصة بكافة المعلومات التي تتيح لها اتخاذ القرار، فاعتبر أن الطلب غير المحدد بدقة كالحالي من بيانات الطالب، أو ذلك الذي لا يطلب أي إجابة من الإدارة، وهذه الحالة لا يمكن إجبارها على إعطاء رد معين، وفي حالة السكوت فإنه لا يؤدي إلى وجود قرار ضمني ويمكن القول بأن اتجاه القضاء الإداري الفرنسي بالنسبة لمضمون الطلب يقوم على فكرتين أساسيتين:

أحدهما: أنه يعمل من خلال رقابته القضائية على التقليل من الإفراط في استخدام السكوت المنتج وتجنب الإدارة الرد على الطلبات.

الفكرة الثانية: أنه يعمل في الوقت نفسه على حماية المتعامل مع الإدارة من سقوط حقه بفوات الميعاد، عندما يعتقد أن الإدارة سوف تجيبه.⁽⁸⁾

1- قرار مجلس شوري الدولة اللبناني، رقم 300 تاريخ 21 / 2 / 2007، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد الثالث والعشرون، لسنة 2012 المجلد الأول، ص 692.

2- ماهر صالح العلوي الجبوري، مصدر سابق، ص 82.

3- عصام نعمة إساعيل، مصدر سابق، ص 398.

4- محمد جمال عثمان جريل، مصدر سابق، ص 32 و 33.

5- خالد الزبيدي، القرار الإداري الضمني في الفقه والقضاء الإداري، مصدر سابق، ص 183. وبالمفهوم نفسه عبدالعزيز عبدالمعتم خليفة، الضمانات التأديبية، المركز القومي للإصدارات القانونية، الطبعة الأولى، 2008، ص 247.

6- محمد جمال عثمان جريل، مصدر سابق، ص 36.

7- ROBERT SAVY, op. cit. 541. نقلاً عن مصلح الصرايرة، النظام القانوني لرخص البناء، دراسة مقارنة بين القانون الفرنسي والقانون الأردني، المنشور في مجلة الحقوق جامعة الكويت، العدد الثالث، السنة الخامسة والعشرون، جادي الآخرة 1422 هـ، سبتمبر 2001م، ص 308.

8- محمد جمال عثمان جريل، المصدر السابق، ص 36 و 37.

ولكن هذا لا يعني أن مجلس الدولة الفرنسي يتبنى خطأً متشدداً دائماً فيما يتعلق بمضمون الطلب، بل أنه في كثير من قضائه قد خفف من هذا التشدد، فنجده يجيز أن يذكر في الطلب المطالبة بالتعويض دون تحديد مقدار التعويض.⁽¹⁾ أو يتقدم الطالب بدفوع جديدة أمام الجهة الإدارية إذا لم تجد الدفوع المذكورة في الطلب في إيجاد حل للموضوع.⁽²⁾

ثانياً: شكل الطلب ومضمونه في لبنان:

كذلك في لبنان كقاعدة عامة لا يوجد شكل معين للطلبات، وذلك تسهيلاً لشؤون الأفراد وتيسير معاملاتهم، أكد ذلك المشرع اللبناني بقوله: (من الواجب أن لا تشوب المعاملات الواقعة على عاتق المستدعين شكليات لا طائل تحتها وإن تبدل أقل ما يكون في العوائد، ومن الهام أن يظهر الإصلاح إلى الناس بمظاهر مادية، وإن تفوقت المظاهر الضمانات التي يجدها فيها، وقد أوجب ذلك الشرط اتباع قواعد بسيطة، بمتناول الجميع، موفرة الوقت ومتفقة وضرورة حسن مسك السجل العقاري وصدق قيوده. وعلى كل شخص يطلب قيد ما أن يحضر بالذات أو بواسطة وكيله أمام رئيس المكان العقاري).⁽³⁾

وجاء في قانون إنشاء السجل العقاري اللبناني، أنه: يمكن للأفراد تقديم طلباتهم إلى الإدارة بشكل شفوي، أو صريح أو تحريري، وعلى الإدارة قبول هذه الطلبات وتثبيت المعلومات المطلوبة في محضر يفتح لذلك، أمام الموظف المختص.⁽⁴⁾

وقد أكد اجتهاد مجلس شورى الدولة اللبناني، في قرار له إن: (مذكرة ربط النزاع لا تستوجب شروطاً وشكلاً معينة، وهي كل عريضة، يقدمها المستدعي إلى المرجع المختص ويعرض فيها وقائع القضية مطالباً بحق شخصي تجاه الإدارة بقصد استدرامها لاتخاذ موقف معين، بشأن مطالبه، لا عبرة في مذكرة ربط النزاع للتسمية التي يعطيها المستدعي، ولا تتطلب استعمال عبارات معينة ولا تستوجب احتواءها على إخطار الإدارة بعزم المستدعي على مراجعة القضاء في حال رفض طلبه).⁽⁵⁾

رغم ذلك فقد يستوجب المشرع أن يكون تقديم الطلب وفق شكل خاص متضمناً بيانات ومعلومات محددة كما هي في الحالات التالية:

- 1) الموظفون المعينون يقعون تحت التجربة لمدة سنة من تعيينهم، وبعد مضي هذه السنة وعدم إصدار الإدارة أمر بتثبيتهم عليهم تقديم طلب تحريري إلى الإدارة مطالباً فيه بتثبيته من خلال مهلة شهر.⁽⁶⁾
- 2) بشأن الترشيح لعصوية البلدية في لبنان، يجب أن يقوم صاحب الشأن بتقديم طلب إلى المحافظ أو القائمقام، وأن تتوفر في الطلب جميع الشروط المطلوبة ومربوطاً معه كافة المستمسكات وبيانات المطلوبة.⁽⁷⁾
- 3) في حالة استقالة الموظف، يجب أن يقدم طلباً تحريراً بذلك، لا يعتد بالطلب الشفهي أو الضمني.⁽⁸⁾
- 4) في حالة الانتساب إلى نقابة العمال: (يقدم طلب الانتساب إلى مجلس النقابة مرفقاً بتذكرة الجنسية وشهادة وعمل مصدقاً عليها من مصلحة الشؤون الاجتماعية تشير إلى أن الطالب يحترف مهنة النقابة)⁹

ثالثاً: شكل الطلب ومضمونه في مصر:

لا يوجد شكل محدد للطلب الذي يقدم للإدارة وهذه قاعدة عامة، وهذا حكمت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأنه: (لا يشترط توافر شكل معين في الطلب وإن كان يلزم بطبيعة الحال أن يشتمل الطلب على العناصر الأساسية التي تحدد موضوعه البيانات المتعلقة بمقدمه وبصفة عامة ينبغي التشدد فيما يتعلق ببيانات الطلب ومضمونه إذا كان سكوت الإدارة يؤدي إلى وجود قرار ضمني بالموافقة وإذا قامت الجهة الإدارية بإخطار مقدم الطلب بضرورة استيفاء إجراءات معينة فإنه لا يمكن القول في هذه الحالة بوجود قرار إداري ضمني مما طال صمت الإدارة).⁽¹⁰⁾

1- 543 R Dame Geeverding C. E9 Decembre 1949. نقلاً عن محمد جمال عثمان جبريل، مصدر سابق، ص 38.

2- R58 Di Grazzia C. E 22Fevrier 1946. نقلاً عن محمد جمال عثمان جبريل، مصدر سابق، ص 38.

3- الأسباب الموجبة التي عدلت القرارات رقم 186 و188 و189 تاريخ 15 / 3 / 1926، نقلاً عن عارف زيد الزين، قوانين ونصوص العقارات والبناء في لبنان، منشورات الحلبي، بيروت، 2010، ص 106.

4- المادة 51 من قانون إنشاء السجل العقاري في لبنان رقم 188 الصادر في 15 / 3 / 1926 نقلاً عن عارف زيد الزين، مصدر سابق، ص 12.

5- قرار مجلس شورى الدولة اللبناني، رقم 300 تاريخ 21 / 2 / 2007، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد الثالث والعشرون، لسنة 2012 المجلد الأول، ص 692.

6- المادة 10 من نظام الموظفين الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 112، بتاريخ 12 / 6 / 1959 معدلة وفقاً للمرسوم 58 تاريخ 15 / 12 / 1982. المشتمل في التشريع اللبناني، المجلد الثاني، الموظفون، ص 41.

7- المادة 25 من قانون البلديات - الصادر بمرسوم اشتراعي رقم 118 تاريخ 30 / 6 / 1977 المشتمل في التشريع اللبناني، المجلد الخامس، بلديات، ص 30.

8- المادة 64 من نظام الموظفين الصادر بمرسوم اشتراعي رقم 112 صادر في 12 / 6 / 1959. المشتمل في التشريع اللبناني، المجلد الثاني، الموظفون، ص 41.

9- المادة 93 من قانون العمل اللبناني الصادر في 23 / 9 / 1946

10- حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر، في الطعن، رقم 1383 لسنة 31 ق جلسة 18 / 1 / 1986، الموسوعة لإدارية الحديثة، جزء 35، سنة 1994-1995، ص 945. نقلاً عن فؤاد محمد موسى، مصدر سابق، ص 46.

- وفي حكم آخر ذهبت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأن: (التظلم وإن كان لا يشترط فيه أن يرد في صيغة خاصة، أو أن يتضمن رقم القرار محل التظلم أو تاريخه، إذ قد يتعذر على صاحب الشأن معرفة ذلك...⁽¹⁾)
- ومن جانب آخر هناك نصوص قانونية أتي تستوجب تقديم الطلب تحريراً أو وفق نماذج محددة أو وجوب احتوائها على معلومات معينة منها:
- (1) كما جاء في قانون رخص المحال التجارية، الذي فرض على الإدارة إصدار نموذج معين، يقدم الطلب في ضوءه، ويصدر الوزير المختص قراراً بذلك، بشكله وبياناته، ففي هذه الحالة يجب على صاحب الشأن، الالتزام بهذا النموذج، ولكن مع هذا فإنه غالباً تكون العبرة باستيفاء البيانات الموجودة في النموذج. وهناك بيانات معينة تلزم أن تكون في مضمون الطلب، كاسم صاحب الطلب ولقبه وجنسيته ومحل اقامته ومهنته... إلخ. إلا أن الطلبات غير المستوفية لشروطها فأنها لا تصلح لبدء المهلة القانونية التي تؤدي إلى نشوء القرار الضمني.⁽²⁾
- (2) وفي قانون البناء الموحد المصري، أوجب المشرع على المالكين وذوي العلاقة تقديم طلباتهم إلى الإدارة، ويجب أن تستوفي هذه الطلبات الشروط القانونية اللازمة.⁽³⁾
- (3) وبموجب قانون الخدمة المدنية في مصر، يجب على الموظف من أجل حصوله على إجازته السنوية أن يقدم طلباً تحريراً إلى الإدارة، وإلا يسقط حقه في الإجازة.⁽⁴⁾
- (4) وكذلك ما جاء في قانون العاملين المدنيين في مصر بأنه: (للعامل أن يقدم استقالة من وظيفته وتكون الاستقالة مكتوبة ولا تنتهي خدمة العامل إلا بالقرار الصادر بقبول الاستقالة...⁽⁵⁾)
- وهناك حالات أخرى، اتجه فيها القضاء الإداري في مصر من تخفيف استيفاء شكل الطلب وتقديمه إلى الإدارة، فاكفينا بإعلان صاحب الشأن بطلباته إلى الإدارة، بغض النظر عن الشكل الذي سلكه الطالب في اعلامه للإدارة بطلباته. من هذه الحالات ما يأتي:
- أ- البرقية: اعتبرت محكمة القضاء الإداري، في مصر بأن: (البرقية المتضمنة القرار المطعون عليه والطاعن الموجه إليه تعد تظلماً إدارياً، إذا تضمنت كافة عناصر التظلم الوجودي، وتحقق بها العلم بالقرار وأسباب المعارضة فيه).⁽⁶⁾
- ب- خلو الطلب من التوقيع: ذهبت محكمة القضاء الإداري في مصر، معلنة بأنه: (وإن قالت إن التظلم جاء غافلاً من التوقيع، فإن المحكمة لا ترى في إغفال التوقيع من المدعي على تظلمه، يؤثر على كيان التظلم مادام أنه واضح من عبارته، وأنه صادر منه، ولهذا يكون الدفع بعدم القبول الدعوى المؤسس على وجود تظلم دفعاً واجب الرفض).⁽⁷⁾
- ج- الإنذار: قضت المحكمة القضاء الإداري في مصر، بأن: (التظلم ليس له شكل مخصوص في القانون فقد يحصل بعريضة يقدمها صاحب الشأن، كما يمكن حصوله بإنذار على يد محضر ويكفي أن يبين المتظلم غرضه بوضوح ويطلب تصحيح الوضع القانوني الخاطئ الذي ترتب عليه القرار المطعون فيه).⁽⁸⁾

رابعاً: شكل الطلب ومضمونه في العراق:

بالنسبة إلى شكل الطلب في العراق لم نجد تغييراً يذكر فيه، وكقاعدة عامة أنه لا يوجد شكل معين لتقديم الطلب إلى الإدارة، قد يكون الطلب شفويًا أو على ورقة عادية أو مكتوباً باليد أو آلة الطابعة، أو يكون الطلب بشكل برقية أو إنذار أو أي وسيلة أخرى توجه إلى الإدارة، فالهم هنا هو قيام الطالب بإيصال طلباته إلى الإدارة لكي تكون على دراية تامة بالمهمة التي تقع على عاتقها وفقاً للقوانين تجاه الأفراد. حيث نص المشرع العراقي في قانون الكتاب العدول النافذ على أنه: (ينظم ويوثق السند بتدوينه كتابة باليد أو الآلة الكتابة...)⁹

البيانات والشروط المتبعة في طلب رخصة البناء، هي نفسها، سواء أكان في فرنسا أم لبنان أم مصر أم في العراق، فثلاً في طلب الترخيص بالبناء يجب على طالب الترخيص لأعمال البناء المختلفة تقديمها أو تحريرها فتمثل في بيان اسمه، وصفته، وعنوانه والعنوان الخاص بالمراسلات وذلك إذا كان الشخص غير

- 1- قرار محكمة الادارية العليا في الطعن، رقم 3111 لسنة 32 ق، جلسة 18 / 21 / 1993، الموسوعة الادارية الحديثة، المستشار حسن الفكاهاني، جزء 46، ص 846، نقلاً عن عبدالعزيز عبدالمع خليفة، ضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، الطبعة الاولى، 2008، ص 247.
- 2- المادة الثالثة من قانون المحال التجارية رقم 453 لسنة 1954.
- 3- المادة الخامسة من قانون البناء الموحد رقم 119 لسنة 2008
- 4- المادة 47 من قانون الخدمة المدنية المصرية رقم 18 لسنة 2015.
- 5- المادة 97 من قانون العاملين المدنيين في مصر رقم 47 لسنة 1978.
- 6- قرار محكمة الادارية العليا في الطعن، رقم 1927 لسنة 13 ق جلسة 15 / 11 / 1970، نقلاً عن عبدالعزيز عبدالمع خليفة، الضمانات التأديبية، مصدر سابق، ص 257.
- 7- حكم محكمة القضاء الإداري في مصر، رقم 1035 تاريخ 21 / 12 / 1960 حمدي ياسين عكاشة، المرافعات الإدارية في قضاء مجلس الدولة، الناشر منشأة المعارف بالإسكندرية، بدون سنة الطبع، ص 725.
- 8- قرار محكمة القضاء الإداري في مصر، رقم 10 لسنة 6 تاريخ 7 / 1 / 1953. نقلاً عن جلال خضير الزبيدي، ونبل مجر، الاحكام القانونية للسكوت في القرارات الادارية، دار الحكمة، طرابلس، ليبيا، 2010، ص 68.
- 9- المادة 17 من قانون الكتاب العدول رقم 33 لسنة 1998.

المالك، ويجب أن يقدم بيان اسم المالك وعنوانه والموقع المطلوب الترخيص فيه والأعمال المطلوبة الترخيص بها، وما إذا كانت أعمال إنشاء أم توسيعاً أم تعديلاً أم تدعيماً أم إضافة. . . إلخ. وكذلك اسم مهندس المشروع ورقم قيده بنقابة المهندسين وعنوانه واسم المهندس المعماري والمهندس الإنشائي ورقم قيدهما، وكذلك تقديم الخارطة الخاصة بالموقع الذي يتضمن حدود قطعة الأرض ومساحتها ورسم الأسبجة عند الاقتضاء والمقاطع التخطيطية للموقع ومخطط يتضمن حجم البناء وارتفاعه وحدوده ومخطط لواجهة البناء ومخطط هندسي موقع من مهندس المقيم يتضمن تصميم البناء ومحتواه وحجمه ونوع المواد الداخلة في البناء، كما يجب أن يقدم سند الملكية العقارية الصادر من دائرة التسجيل العقاري يحدد لمالك الأرض القطعة المزمع البناء عليها.⁽¹⁾

وبهذا قضت المحكمة الاتحادية العليا في العراق في قرار، بأن التظلم ليس له شكل معين قاتلة: (ولم تشترط المادة 7 توفر شكل معين لهذا التظلم، وحيث إن الإنداز المرقم 17283 في 2009/4/1 الموجه إلى مدير عام إدارة واستثمار الوقف السني إضافة لوظيفته، جاء صراحة كون وكيل المدعي يتظلم ويطلب الرجوع عن الأوامر الصادرة خلافاً لنظام المتولين رقم 46 لسنة 1970، وعن امتناعه عن تصديق قرارات إحالة الزائدة، والبت في التظلم خلال 30 يوماً من تاريخ تسلم الإنداز ويكمله ستقيم دعوى لدى محكمة القضاء الإداري بعد مضي المدة، فقد توثق التظلم في فحوى الإنداز ويكون الحكم الصادر عن محكمة القضاء الإداري في الدعوى المرقمة 120/مق / 2009 بتاريخ 2009/12/31 إذ قضت برد الدعوى لافتقارها إلى الشكلية وهي تظلم قبل إقامة الدعوى مخللاً بصحته، لذا قرر نقضه وإعادة اضبارة الدعوى إلى محكمتها للسبر فيها وفقاً للمنهج المقدم. . .)⁽²⁾

وهذه قاعدة عامة، إلا أنه توجد حالات أخرى يستوجب المشرع أن يكون تقديم الطلب إلى الإدارة تحريراً كما في الحالات التالية:

أ- في حالة تقديم التظلم من قرار المنفذ العدل، يجب أن يكون الطلب خطياً وتحريراً، فلا يجوز التظلم الشفوي.⁽³⁾

ب- الموظف الذي يطلب منحه إجازة اعتيادية، فيجب عليه أن يقدم إلى الإدارة طلباً تحريراً بذلك.⁽⁴⁾

ج- وبالنسبة إلى طلب تسجيل المكائن يجب أن يكون الطلب على شكل استمارة أو نموذجاً خاصاً، مربوطاً معه كافة المستمسكات القانونية المطلوبة.⁽⁵⁾

د- في حالة طلب تصحيح الأخطاء الواقعة في القيود المسجلة في سجلات دوائر الأحوال المدنية، يجب أن يقدم صاحب الشأن، أو ولي أمر الصغير، أو من له مصلحة فيه، أو الدوائر الرسمية وشبه الرسمية ذات العلاقة، طلباً بذلك.⁽⁶⁾

هـ- الاعتراض الذي يقدمه صاحب الشأن على تقدير ضريبة الدخل المفروضة، يجب أن يقدم طلباً تحريراً إلى السلطة المالية أو أية سلطة أخرى ذات العلاقة.⁽⁷⁾

و- بشأن الترشيح لعضوية المحافظة، يجب أن يقدم الطلب تحريراً إلى اللجنة المشرفة على الانتخابات في المحافظة.⁽⁸⁾

المطلب الثاني

إثبات تقديم الطلب ومن يقدمه وحكم تعدده

سبق وأن قلنا إن الطلب ليس له شكل معين، إلا إذا أوجب القانون له شكلاً محدداً، حينئذٍ يجب أن يستوفي شكله القانوني، فالسؤال هنا كيف يمكن إثبات تقديم الطلب؟ ومن الشخص الذي يقدمه؟ وهل يجوز لأي شخص أن يقوم بتقديم الطلب؟ وما حكم تقديم طلبات متكررة؟ وهذا ما سنبحثه في هذا المطلب من خلال فرعين نخصص الأول لدراسة تقديم الطلب والثاني لدراسة من يقدمه وحكم تعدده وكالاتي:

الفرع الأول

إثبات تقديم الطلب

تثار مسألة هامة في حقل الإثبات، هي معرفة مدى الحرية التي يمكن أن تعود للقاضي في اختيار الأدلة وفي تقدير قيمتها. وبشكل عام نشأ مذهبان:

- 1- سعيد جاسم محسن، مدير عام دائرة التصاميم ولجنة التحديث والتنسيق، مجموعة الضوابط التخطيطية للبناء وتقسيم الأراضي في مدينة بغداد، دائرة التصاميم، أمانة بغداد، 2007، ص 4-5. نقل عن سوزان عثمان قادر، النظام القانوني لتراخيص البناء، أطروحة الدكتوراه، دراسة مقارنة، مقدمة إلى كلية القانون والسياسة في جامعة صلاح الدين، 215، ص 106.
- 2- قرار محكمة الاتحادية العليا في العراق، رقم 11 / تمييز / 2010 تاريخ 11 / 3 / 2010، أحكام وقرارات محكمة الاتحادية العليا، للعام 2010، من إصدارات جمعية القضاء العراقي، بغداد، المجلد الثالث، تموز، 2011، ص 178.
- 3- المادة (120) من قانون التنفيذ رقم 45 لسنة 1986 .
- 4- المادة 43 من قانون الخدمة المدنية في العراق رقم 24 لسنة 1960.
- 5- المادة 35 من قانون كاتب العدل رقم 33 لسنة 1998 .
- 6- المادة 19 من قانون الاحوال المدنية رقم 65 لسنة 1972 المعدل .
- 7- المادة 33 من قانون ضريبة الدخل رقم 113 لسنة 1982 المعدل .
- 8- الفقرة الثانية من المادة 64 من قانون المحافظات رقم 159 لسنة 1969 الملغى.

أحدها: مذهب الإثبات الحر الذي لا يعين القانون طرقاً خاصة للإثبات، بل يترك للقاضي حرية تقدير الأدلة المقدمة إليه وتكوين قناعته بالاستناد إليها.

والآخر مذهب الإثبات القانوني أو المقيد فيعين القانون طرقاً خاصة للإثبات تختلف باختلاف الوقائع والتصرفات التي يراد إثباتها، ويبين لكل طريق قيمته ويفرض على القاضي والحصوم التقييد بها.

وبالمقابل فإنّ القانون الإداري لا يعالج وسائل الإثبات الممكنة بشكل مفصل، ولا يحدد كذلك سلباً للتراتبية فيما بينها ولا القيمة الشبوتية لكل منها. لذا فإنّ القاضي الإداري يملك سلطات واسعة في تقرير وسائل الإثبات التي يلجأ إليها، وجدواها من دون التمييز فيما بينها من حيث المرتبة، فالدليل الخطي في القضاء الإداري لا يربح مثلاً على القرائن كما هي الحال في القواعد الإثبات في القانون الخاص. ورغم كون وسائل الإثبات مشابهة لتلك التي يتم اللجوء إليها في الأصول المدنية، إلا أن لوسائل الإثبات في التنزاع الإداري ميزة خاصة تظهر:

أولاً: من خلال كون الأصول الإدارية خطية في الأساس مع ما لهذا الأمر من انعكاس على طرق إثبات المعتمدة.

ثانياً: من خلال مبدأ حرية الإثبات المعتمد فيها وبالتالي عدم تحديد طرق الإثبات المقبولة وعدم تحديد سلم تراتبية فيما بينها.⁽¹⁾

وترتبط هذه الخاصية المزدوجة بشخصية أطراف الدعوى الإدارية، إذ إنّ وجود أشخاص عموميين فيها لا يشجع كثيراً اللجوء إلى بعض وسائل الإثبات كالاستجواب مثلاً، كما لا يسمح باعتماد بعضها الآخر المستعمل في الأصول المدنية كاليمين الحاسمة التي استبعد مجلس الدولة الفرنسي إمكانية اللجوء إليها، وفي أحد القرارات الصادرة عنه، معتبراً أنّ دواعي الانتظام العام لا تسمح باعتمادها أمام القضاء الإداري، إذ لا يمكن تصور أنّ ترتب مسؤولية مرفق عام على أساس يمين حاسمة جرى تخليفها لأحد الموظفين فيه. كذلك الأمر بالنسبة لليمين التكميلية.

وبالمقابل فإنّه يدفع نحو اللجوء إلى بعض وسائل التحقيق الأكثر مرونة كطلب الاطلاع على ملفات الإدارة التي يلجأ إليها القاضي الإداري تبعاً لما يتمتع به من سلطات استقصائية. ونشير إلى أن الوقائع المادية والأعمال القانونية قد وضعت على المستوى نفسه في مجال الإثبات أمام القضاء الإداري، إذ يمكن إثبات كلّ منها بمختلف طرق الإثبات الممكنة أمام القضاء الإداري، علماً أنّ ذلك مغاير لما هي عليه الحال أمام القضاء المدني حيث يجب إثبات التصرفات القانونية عن طريق الكتابة فقط عند تجاوزها مبلغاً محدداً.⁽²⁾

ويجوز لصاحب الشأن أن يثبت تقديم طلبه إلى الإدارة بكافة طرق الإثبات ومنها الشهادة، لأنّ تقديم الطلب من الوقائع المادية التي يمكن إثباتها بكافة طرق الإثبات. وللمحكمة تقدير قيمة الإثبات والأدلة التي يقدم مقدم الطلب.⁽³⁾ عليه سنتكلم على إثبات الطلب في كل من فرنسا ولبنان ومصر والعراق كما يأتي:

أولاً: إثبات الطلب في فرنسا:

ويمكن إثبات تقديم الطلب وتأريخه، بجميع المستمسكات الإدارية الموجدة لديها، فالإدارة تقوم بتسجيل الطلب في سجل خاص متسلسل، الذي تحتفظ به، ويدون فيه تاريخ تقديم الطلب ومضمونه واسم مقدمه، ويمكن لصاحب الشأن، الطلب من الموظف المسؤول تزويده بوصل يسجل فيه، رقم وتأريخ تسجيل الطلب لدى الإدارة.

ولكن الصورة الشائعة أنّ يقدم الطلب بصورة رسالة مسجلة مصحوبة بعلم الوصول، وبذا يمكن إثبات تقديم الطلب وتأريخه من خلال وصل استلام الرسالة المسجلة، وللشخص إثبات فحوى الرسالة المسجلة ومضمونها بجميع طرق الإثبات، إذا جادلت الإدارة في هذا المضمون، إذا لم يقدم الطلب بصورة رسالة مسجلة، كما يملك القضاء الإداري استعمال صلاحيته في البحث والتحري لإثبات تأريخ تقديم الطلب ومضمونه.⁽⁴⁾

وقد حكم مجلس الدولة الفرنسي أنّ: (التعليقات التي تقضي بالزام الإدارة بمنح الطالب إيصال، في حالة عدم وجود قرار مطعون فيه، فإنّ هذا الالتزام ليس سوى وسيلة لإثبات أنّ الطلب قد قدم في التاريخ المحدد للجهة الإدارية المختصة وهذا أمر يرجع لتقدير القاضي وفقاً لعناصر الدعوى، إذا ما قدم الطالب هذا الإثبات)⁽⁵⁾

ثانياً: إثبات الطلب في لبنان:

وفي لبنان أيضاً، يسرى تطبيق القواعد العامة في الإثبات، وأنّ عبئته يقع على مقدم الطلب. وهذا ما قضى به مجلس شورى الدولة اللبناني في قرار، قائلاً: (بالرغم من مرور أكثر من عشر سنوات على صدور القرار الإعدادي الآف الذكر، لم يبادر المستدعي الذي يقع عليه عبء الإثبات، إلى إبراز النظام

1- جوزف رزق الله، النظرية العامة للإثبات أمام القضاء الإداري، منشورات الحقوقية، صادر، الطبعة الأولى، 2010، ص 33 و35 و36.

2- جوزف رزق الله، المصدر السابق، ص 36.

3- صعب ناجي عبود، الدفوع الشكلية أمام القضاء الإداري، المؤسسة الحديثة للكتاب، 2010، ص 82 و83.

4- علي حطار الشنطاري، دراسات في القرارات الإدارية، مطبعة الجامعة الأردنية، عمان، 1998، ص 431. وبالمفهوم نفسه ينظر، سمية محمد كامل، الشكل في القرارات الإدارية، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، 2014، ص 74 الهامش.

5- III - 3 - 1907 - C. E Novembre 1905 Carrere S. dans la meme Sens: C. E 26 Mars 1920 Dumonts 1923- 3- 1. فقللاً عن محمد جمال عثمان جبريل، المصدر السابق، ص 41.

المطلوب... وبما أن ادعاء المستدعي كون القرار المطعون فيه مخالفاً لنظام موظفين بلدية ميرويا، يكون في غير محله القانوني، لافتقاره إلى الإثبات، وبالتالي يكون طلب الإلغاء مستوجب الرد.⁽¹⁾

وهذا ما استقر عليه اجتهاد المجلس بشأن وقوع الإثبات على عاتق المستدعي، رغم الصلاحية التي يتمتع بها المجلس في ذلك، فائلاً في قرار حديث غير منشور: (وإن كان مجلس شوري الدولة، يتمتع بصلاحيات واسعة للتحقق من مجريات العملية الانتخابية، وكانت أصول المحاكمة لدية أصولاً استقصائية، فإن ذلك لا يؤدي إلى الإخلال بالقاعدة العامة التي تلقي عبء الإثبات على المستدعي، أو على الأقل تقديم بينة أو بداية بينة من شأنها إضفاء الجدية على صحة ما يدلي به، لتمكين هذا المجلس من الانطلاق في ممارسة التحقيق لتكوين قناعته، كأن يدلي مثلاً بحصول أخطاء دقيقة... . . .⁽²⁾) ومن جانب آخر، بغية تسهيل عملية الإثبات على الأفراد أمام مجلس شوري الدولة في حالة رفع الطعون على القرارات الإدارية، أو في حالة أي نزاع مع الإدارة حول تقديم الطلب، وإثباته، نصّ المشرع اللبناني في كثير من القوانين المشرفة، على أنه يجب على الإدارة تزويد الأفراد بإيصال يثبت فيه تقديم الطلبات أو الاعتراضات المقدمة. وقصد المشرع من ذلك، لأنّ عبء الإثبات يقع على صاحب الشأن، وألني عليه إثبات تقديم طلبه إلى الإدارة في الميعاد المحدد قانوناً أمام القضاء. وفيما يأتي عدد من هذه النصوص:

1) لقد نصّ المشرع اللبناني في نظام مجلس شوري الدولة اللبناني بأنّه يجب على صاحب الشأن مراجعة الجهة الإدارية المختصة، لاستصدار قرار إداري، فتعطيه الإدارة إيصالاً بدون نفقة إشعاراً منها بتسليمها الطلب.⁽³⁾

2) وكذلك ما نصّت عليه الفقرة الرابعة من المادة الخامسة من القانون المرقم 37 الصادر في 1977/5/6 على أنه: (تقدم الطلبات إلى القاضي العقاري لقاء إيصال...⁽⁴⁾)

وهذا قضى مجلس شوري الدولة اللبناني في قرار بأنّه: (إذا قدم للإدارة طلباً للحصول على رخصة بناء فعلياً أن تعطي وصلاً به وعليها أن تبلغ قرارها في جملة أقصاها ثلاثون يوماً من تاريخ تقديم الطلب... . . .⁽⁵⁾).

ثالثاً: إثبات الطلب في مصر:

وبشأن إثبات تقديم الطلب إلى الإدارة العامة في مصر، تسري القواعد العامة في القانون، بإيقاع عبء الإثبات على صاحب الشأن. إلا أن القضاء الإداري المصري يذهب إلى تسهيل إثبات الطلب على المدعي في الدعاوى الإدارية ويضع قسماً من هذا العبء على الإدارة العامة بكونها سلطة عامة وتحتفظ بالأوراق والمستمسكات المتعلقة بموضوع الطلب. وبهذا قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر: (وإن يكن الأصل أن عبء الإثبات يقع على عاتق المدعي إلا أن الأخذ بهذا الأصل على إطلاقه في مجال المنازعات الإدارية لا يستقيم مع واقع الحال بالنظر إلى احتفاظ الإدارة في غالب الأمر بالوثائق و الملفات ذات الأثر الحاسم في المنازعات مما يتعذر معه على الأفراد تحديداً دقيقاً، لذا فإنّ من المبادئ المستقرة في المجال الإداري أن الإدارة تلتزم بتقديم سائر الأوراق والمستندات المتعلقة بموضوع النزاع و المنتجة في إثباته إيجاباً أو نفياً متى طلب منها ذلك و متى كان ثابتاً أن الحكومة تكلت عن تقديم الأوراق المتعلقة بموضوع النزاع أو تسببت في فقدها فإنّ ذلك يقيم قرينه لصالح المدعي تلقى عبء الإثبات على عاتق الحكومة.⁽⁶⁾)

رابعاً: إثبات الطلب في العراق:

لقد سار المشرع والقضاء الإداري في العراق على النهج نفسه الذي سلكه القضاء الفرنسي واللبناني والمصري، بشأن إثبات تقديم الطلبات إلى الإدارة، حيث يرجع هذا الأمر إلى القواعد العامة في الإثبات وخاصة قانون الإثبات رقم 107 لسنة 1979 المعدل، وقد نصّت المادة 7 منه على أنه: (البينة على من ادعى واليمين على من أنكر).

رغم هذا، نجد أنّ المشرع يفرض كثيراً على الإدارة تزويد الأفراد بإيصال تقديم طلباتهم، وذلك لسهولة الإثبات عند إنكار الإدارة، أو تسهياً له، للرجوع إلى أوليات الطلب لديها، أو لاستخدامه من قبل صاحب الشأن أمام القضاء.

وقد نصّ المشرع العراقي في الفقرة الثالثة، من المادة 17 من قانون ضريبة العقار رقم 162 لسنة 1959 المعدل منه، على أنه: (عند اعتراض السلطة المالية على التقدير ترسل صورة منه إلى المكلف الذي يعطى مدة عشرة أيام لمراجعة لجنة التدقيق كتابة وذلك قبل أن تبث اللجنة في الاعتراض وعلى لجنة

1- قرار مجلس شوري الدولة اللبناني، رقم 70 تاريخ 11 / 1 / 2001، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد السادس عشر، المجلد الأول، ص 175.

2- قرار مجلس شوري الدولة اللبناني، رقم 761 تاريخ 26 / 8 / 2010، مركز الأبحاث والدراسات في المعلوماتية القانونية، للجامعة اللبنانية، على الرابط : <http://www.legallaw.ul.edu.lb>

3- المادة 68 من نظام مجلس شوري الدولة اللبناني الصادر بمرسوم الاشتراعي رقم 10434 تاريخ 1975.

4- نقلا عن عارف زيد الزين، مصدر سابق، ص 26.

5- قرار مجلس شوري الدولة اللبناني، رقم القرار 376 تاريخ 9 / 6 / 1975 رقم المراجعة 6056 / 1973 جورج نجيب قرارات مجلس شوري الدولة اللبناني 1973-1982، الجزء الثالث، ص 9.

6- حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر، في الطعن، رقم 108 لسنة 12 ق. ع جلسة 11- 11- 1967 سنة المكتب الفني، 13، ص 45، القاعدة رقم (9)

التقدير أن تعطى وصلاً بالطلب المقدم إليها حال تسلمها ثم يرسل الطلب إلى لجنة التدقيق بعد أن يدون مقدار التقدير المعترض عليه وتاريخ التبليغ وسائر الايضاحات الأخرى).

وبشأن كيفية الاثبات فضت الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة العراقي في قرار لها، (وحيث أن فقدان الإضارة الشخصية بسبب ظروف الحرب التي تعتبر هي الأساس في احتساب خدمة الموظف يجعل إثبات الخدمة المطلوب احتسابها من ضمن الوقائع المادية التي يجوز إثباتها بطرق الإثبات كافة ومنها الإقرار الصادر من ممثلي المدعي عليهم⁽¹⁾).

نستنتج من هذا القرار أنه يمكن إثبات الطلب بكافة طرق الإثبات ومنها الإقرار وتقديم الشهود وغيرها من الوسائل المتاحة للإثبات. إن لإثبات تقديم الطلب في الوقت الحاضر، عدة وسائل وطرق سهلة وبسيطة يمكن لصاحب الشأن، أن يسلكه في حالة امتناع الإدارة عن تزويده بإيصال الوصول من هذه الوسائل:

(1) البريد المسجل: إرسال الطلب إلى الإدارة بواسطة بريد المسجل عن طريق دوائر وزارة الاتصالات، حيث إن هذه، الوسيلة تضمن إيصال الطلب إلى الجهة الإدارية المختصة وتحديد تاريخ الوصول واسم موظف المختص القائم بالاستلام، وذلك عن طريق وصل الاستلام، الذي يعطى لصاحب الشأن نسخة منه. الذي يعتبر وثيقة رسمية معززة بتوقيع موظف المختص.

(2) الإنذار: في حالة امتناع الإدارة من استلام الطلب أو عدم تزويد صاحب الشأن بإيصال التسليم أو عدم البت في الطلب، يمكن إرسال إنذار رسمي إلى الجهة الإدارية المختصة، متضمناً طلباته أو القرار المشكو منه، وإلا أنه سيلجأ إلى القضاء. وهناك شواهد كثيرة من أحكام القضاء الإداري، التي أشرنا إلى قسم منها عند الكلام عن شكل الطلب. مثل البرقية والتلكس وغيرها من الوسائل التي تساعد القاضي الإداري للوصول إلى حقيقة الامر.

(3) وطريقة أخرى، هي، إثبات تقديم الطلب بواسطة الأجهزة الإلكترونية الحديثة والمتطورة، وذلك بطرق مختلفة، منها تسجيل صوت الموظف المختص باستلام الطلب في الدائرة المختصة، أو تصوير الطلب بواسطة هواتف المحمولة بعد وضع عدد وتاريخ التسليم على الطلب من قبل الموظف المختص، أو عن طريق أجهزة التصوير الآلية (الكاميرات) المنصوبة في أكثر دوائر الدولة حفاظاً على الامن والنظام، حيث يجوز للقضاء طلب جلب أشرطة تلك الأجهزة عند الضرورة.

خلاصة القول إن إثبات تقديم الطلب في الوقت الحاضر أصبح أكثر سهولة مما سبق.

الفرع الثاني

من يقدم الطلب وحكم تعدده

كقاعدة عامة يجب أن يقدم الطلب صاحب الشأن أو من يمثله قانوناً أو من له مصلحة في ذلك، كما يقوم صاحب الشأن بتقديم أكثر من الطلب إلى الإدارة في موضوع واحد بغية الاستجابة لطلباته. عليه سنبحث في هذا الفرع، تقديم الطلب ومن يقدمه أولاً، ومن ثم حكم تعدد الطلبات ثانياً وكما يأتي:

أولاً: تقديم الطلب:

وقد تراوحت أحكام القضاء الإداري بين التشدد والتخفيف من هذا الشأن، سنبحث الموقف في كل من فرنسا ومصر ولبنان والعراق، وكما يأتي:

(1) تقديم الطلب في فرنسا:

يتعين تقديم الطلب ممن له صفة في تقديمه للإدارة، كأن يكون هو صاحب الشأن أو من أثر القرار في مركزه، أو المستفيد من القرار، وغيرهم ممن يميز لهم القانون تقديم الطلب، لذلك، فإن تقديم الطلب ممن لا صفة له في تقديمه فلا يؤدي إلى نشوء قرار ضمني مما طال سكوت الإدارة، وهو ما قضى به مجلس الدولة الفرنسي. ونحن نرى بأن هذا الموضوع تحكمه القواعد العامة في حالة سكوت النص، التي تقضي بتقديم الطلب من صاحب الشأن أو من يمثله قانوناً.⁽²⁾

لكننا نجد أن المشرع والقضاء الإداري الفرنسي يتبنيا موقفاً أكثر مرونة فيما يتعلق بترخيص البناء، ففي حين يقتصر تقديم الطلب على مالك الأرض أو وكيله. لكن هذا الاتجاه القضائي لم يستقر حتى الآن، حيث يبقى مقدم الطلب خاضعاً لشروط تقديم هذا الطلب، ويجب أن يقدم ما يثبت تقديمه للسلطة المختصة.⁽³⁾

لقد حددت المادة 1-421 R. من تقنين أعمار، الأشخاص أصحاب الحق في تقديم طلب رخصة البناء، وهم مالك الأرض أو وكيله، المستأجر الذي يكون هدفه من الإيجار البناء على الأرض المستأجرة، وصاحب الامتياز على العقار، حيث يستطيع أن ينفذ جميع الأعمال سواء الترميم أو البناء على العقار

1- قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة العراقي رقم 7/ اضباط / تميز / 2006 تاريخ 23 / 1 / 2006، صباح صادق جعفر الأتباري، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة العراقي، الجزء الاول، الطبعة الاولى، المعد والناشر، للأعوام " 2004- 2005- 2006"، ص 311.

2- علي خطار الشنطاوي، مصدر سابق، ص 431. وخالد الزبيدي، القرار الإداري الضمني في الفقه والقضاء الاداري، مصدر سابق، ص 184.

3- محمد جمال عثمان جبريل، مصدر سابق، ص 39 و40.

المستأجر إذا أثبت موافقة المالك، كما أن الأشخاص المستفيدين من حق نزع الملكية للمتفعة العامة يستطيعون البناء على العقار محل قرار نزع الملكية مثل وحدات الإدارة المحلية، والبلديات، والمحافظات والأقاليم، والمؤسسات العامة، ومؤسسات الاقتصاد المختلط للتنظيم والبناء، وغرف التجارة، حيث يستطيع جميع هؤلاء الحصول على موافقة المالك لأن الاستملاك يمنحهم هذا الحق. وتعد رخصة البناء باطلة إذا تم الحصول عليها من غير ذي صفة.⁽¹⁾

وتحدد صفة الشخص في تأريخ قرار الإدارة بمنح الرخصة أو رفضها وليس في تأريخ تقديم الطلب. حيث أجاز مجلس الدولة الفرنسي تصحيح الطلب إذا تم قبل منح الرخصة.⁽²⁾ إلا أن التصحيح اللاحق على منح الرخصة لا يصحح الرخصة⁽³⁾ كما يستطيع المالك الجديد أن يكمل إجراءات طلب الحصول على الرخصة التي بدأها المالك السابق دون الحاجة إلى تقديم طلب جديد.⁽⁴⁾

2) تقديم الطلب في لبنان:

ونجد المسار نفسه لدى المشرع والقضاء الإداري اللبناني، حيث نصّ المشرع في نصوص عديدة، بأنه يجب على المالك أو من يحل محله أن يقوم بتقديم الطلب إلى الجهات الرسمية، وعلى هذه الجهات منح الرخصة المطلوبة للمالك أو من له صفة أو مصلحة بذلك وكما يأتي:.

أ- بموجب التشريع اللبناني الذي يقدم الطلب بالترخيص هو صاحب الملك أو شاغله أو القائم بأمره بالوكالة أو التولية أو الوصاية أو الولاية أو غيرها.⁽⁵⁾

ب- لقد جاء في قانون انشاء السجل العقاري في لبنان على: (كل شخص يطلب تسجيل حق أن يحضر بذاته أو أن يرسل وكيلاً عنه إلى مكتب المعاون في منطقة العقار)⁽⁶⁾

ج- وكذلك ما جاء في القانون نفسه، على أنه: (يتحتم على من يطلب قيماً بصفته وكيلاً عن الغير أن يثبت وکالته بإبراز وكالة رسمية مستوفاة للشروط المنصوص عنها في القوانين المرعية).⁽⁷⁾

وبهذا الشأن قضى مجلس شورى الدولة اللبناني في قرار، يانه: (يقضي لاكتساب الصفة القانونية اللازمة للمراجعة بشأن رفض رخصة بناء أن تكون الجهة المستدعية قد تقدمت أصلاً بطلب رخصة بناء لاستصدار القرار اللازم وبالتالي لاكتساب الصفة القانونية الضرورية للمراجعة).⁽⁸⁾

3) تقديم الطلب في مصر:

أمّا في مصر فإنّ تحديد من يقدم الطلب متروك للقواعد العامة في القانون أيضاً، حيث يجب على من يقدم الطلب أن تكون له صفة أو مصلحة في تقديمه، بذلك يجب أن يكون مقدم الطلب صاحب الشأن أو نائبه القانوني، فيحدد القانون من سيقدم الطلب، وهذا ما ورد في قانون البناء الموحد المصري.⁽⁹⁾

وكما جاء في المادة 22 من القانون المذكور، على أنه: (يقدم طلب مشروع التقسيم في المناطق التي لها مخططات عمرانية معتمدة من المالك إلى الجهة الإدارية المختصة). ونصّت المادة 42 منه، أيضاً على أنه: (يعتبر افضاء المدة المحددة لإصدار الترخيص دون البت فيه بمثابة الموافقة عليه، وعلى طالب الترخيص أو من يمثله قانوناً إعلان المحافظ المختص بعزمه على البدء في التنفيذ).⁽¹⁰⁾

وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا في مصر قائلة إن: (. . . .) الحصول على الترخيص لا يتأتى إلا بتقديم طلب من صاحب الشأن أو من يمثله قانوناً. . . . عدم تقديم طلب الترخيص على النحو المتقدم يجعل الإدارة في حل من البت فيه أو إصدار قرار بشأنه).⁽¹¹⁾

1- C. E. 2 arril 1971, Min, Equip. Bousseau et studiedle, A. J. D. S, 1971, P. 377 -1
عنان قادر، مصدر سابق، ص 103.

2- C. E. Sec. , 7Mars 1969, ville de lille, Rec. Lebon. P. 149 -2
المصدر السابق، ص 297.

3- C. E. 23 Oct. 1981, carboni: D. A. n. 363m 1981 -3
مصلح الصرايرة، النظام القانوني لرخص البناء، المصدر السابق، ص 297.

4- C. E. 24 ovrit 1974m Min. Equipm c. consorts fouvel. J. C. P. 74m II, 17765, not LIET – VEAUX -4
المصدر السابق، ص 297.

5- فقرة (د) من المادة الأولى من نظام الطرق والأبنية اللبناني، رقم 44 لسنة 1935.

6- المادة 49 من قانون انشاء السجل العقاري في لبنان، رقم 188 الصادر في 15/3/1926.

7- المادة 50 من القانون السابق.

8- قرار مجلس شورى الدولة اللبناني، رقم 138 تاريخ 20/10/1997، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد الرابع، ص 231.

9- المادة الخامسة من قانون البناء الموحد المصري، رقم 119 لسنة 2008.

10- المادة 22 و 42 من قانون البناء الموحد رقم 119 لسنة 2008 .

11- حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر، في الطعن، رقم 2521 لسنة 29 ق. ع، جلسة 1/11/1986 سنة المكتب الفني، 32، الجزء الأول، ص 149، لقاعدة رقم (20)

4) تقديم الطلب في العراق:

- كذلك الحال في العراق، يجب أن يقدم الطلب إلى الجهات الإدارية، من قبل صاحب الشأن، أو من له صفة بذلك، حيث نجد أنّ المشرع العراقي، قد نصّ على ذلك في نصوص عديدة منها على سبيل المثال:
- 1) حدد المشرع في نظام ممارسة المهن الصحية، أن يكون طلب الحصول على رخصة ممارسة مهنة المهن الصحية، عن طريق طلب من قبل صاحب الشأن يقدم إلى وزارة الصحة.⁽¹⁾
 - 2) كذلك ما ورد في تعليمات المجلس الزراعي الأعلى، بشأن وضع حجز على الحاصلات الزراعية التي تكون موضع النزاع، يجب أن يكون من قبل ذوي العلاقة ومن له مصلحة فيه، إلى لجنة الفصل المنازعات.⁽²⁾
 - 3) ونصّت تعليمات الأحوال المدنية رقم 1 لسنة 1957 المادة 11 منها أن: (لصاحب العلاقة الحصول على عدة نسخ من صورة التقيّد أو من صورة التقيّد المستنسخة "بالدفلوب")
 - 4) وبشأن الاعتراضات الواردة على الضريبة المقدرة، يجب أن يقدم من قبل المكلف وخطياً إلى دائرة ضريبة الدخل أو إلى أية دائرة من دوائر ذات العلاقة بها.⁽³⁾
 - 5) وفي حالة تصحيح الأخطاء الواردة في القيود المدنية، يجب أن يكون بناء على طلب تحريري، يقدم من قبل ذي علاقة، أو ولي الصغير أو الدوائر الرسمية وشبه الرسمية ذات العلاقة، إلى مدير العام للأحوال المدنية، مؤيداً بمستسكات رسمية.⁽⁴⁾
- وبهذا قضت الهيئة العامة لمجلس شوري الدولة العراق بأنّ (إحالة الموظف على التقاعد دون تقديم طلب منه ودون إكمال السن القانونية لا سند له من القانون لأنّ القرار الإداري يكون معيباً بعبء السبب).⁽⁵⁾
- وهذه الحالة تخص الموظف الذي لم يكمل السن القانونية وهو بلوغه من العمر 63 سنة، وإلا مجال على التقاعد بحكم القانون دون الحاجة إلى تقديم الطلب.

ثانياً: تعدد الطلبات:

يقصد بتعدد الطلبات: ذلك الطلب الذي يتقدم به صاحب الشأن بموضوع الطلب الأول نفسه، الذي ردت عليه الإدارة صراحة بالرفض، في حالة ما إذا كان سكوت الإدارة يعبر عن قرار ضمني بالموافقة.⁽⁶⁾

قد يتقدم صاحب الشأن بطلب إلى الجهة الإدارية، ثم يتعمد إلى تقديم طلب جديد أو عدة طلبات تتعلق بالموضوع نفسه، ودون تغيير جديد في الظروف الواقعية أو القانونية للطلب الأول، فيقتضي بيان حكم هذا الطلب أو الطلبات المكررة، خصوصاً أنّ هنالك احتمالاً، بأنّ تسكت الإدارة عن الرد على أحد هذه الطلبات لسبب أو لآخر وتمضي المدة القانونية، فيؤدي إلى نشوء قرار ضمني، فما أثر تقديم صاحب الشأن للطلب الجديد على ميعاد الطعن؟ وفيما يأتي موقف القضاء في كل من فرنسا ولبنان ومصر، والعراق، من هذا الشأن:

1) الموقف في فرنسا:

في فرنسا إذا قدم الطلب الثاني فإنّ القضاء الإداري الفرنسي يعتبر هذا الطلب تظلاً ولائياً من القرار الأول، ويترتب على سكوت الإدارة في هذه الحالة قرار ضمني بالرفض، أي رفض التظلم وفقاً للقواعد العامة. لهذا الرأي من مجلس الدولة منطقه العملي، والقانوني:

فعلى الجانب العملي، فإنّه لا يجب أن يتوقف وجود القرار الإداري أو عدم وجوده على إهمال الطالب، حيث إنّ صاحب الشأن قد يتعمد إغراق الإدارة بسبيل من الطلبات، التي من المحتمل أن يفلت أحدها ولا تلتفت إليه الإدارة، ويترتب على ذلك اعتباره مقبولاً ضمناً.

ومن الناحية القانونية: فإنّ هذا الاتجاه للقضاء الإداري يجنب الإدارة، أن تواجه قرارات توجد بدون علمها ويكون من الصعب إلغاؤها في حالة ما ترتب عليها حقوق، فهو يتيح لها رقابة آلية نشأة القرار الضمني ويضمن كذلك ثبات المراكز القانونية.⁽⁷⁾

وهذا ما أكده مجلس الدولة الفرنسي في قرار له بتاريخ 1981، الذي تتلخص وقائعه على أنّ شركة LAHENIN طلبت بمقتضى خطاب مؤرخ في 19 سبتمبر 1979 الترخيص لها بفضل نائب الشركة لأسباب اقتصادية، وكان ردّ الإدارة صراحة برفض منح ترخيص فصل نائب الشركة، وذلك في 12 أكتوبر 1979.

1- المادة الثالثة من نظام ممارسة المهن الصحية رقم (11) لسنة 1962 المعدل .

2- المادة 11 من تعليمات رقم، 18 سنة 1970 من قانون الإصلاح الزراعي رقم 117 لسنة 1970.

3- المادة 33 من قانون ضريبة الدخل رقم 113 لسنة 1982 المعدل.

4- المادة 19 من قانون الأحوال المدنية رقم 65 لسنة 1972 المعدل .

5- قرار الهيئة العامة لمجلس شوري الدولة العراقي، رقم 233/انضباط/ تمييز / 2005 تأريخ 5 / 12 / 2005، صباح صادق جعفر، مصدر سابق، ص 291.

6- محمد جمال عثمان جبريل، مصدر سابق، ص 60.

7- محمد جمال عثمان جبريل، مصدر سابق، ص 61.

ثم تقدمت الشركة بطلب آخر، للأسباب نفسها في 19 أكتوبر 1979، فلم ترد الإدارة على هذا الطلب الجديد حتى مضت المدة القانونية وهي هنا سبعة أيام، ونتيجة لذلك، اعتبرت الشركة المذكورة أنها أصبحت صاحبة الحق في ترخيص ضمني بفصل نائب المدير لأسباب اقتصادية، وقد أيد مفوض الحكومة في تقريره بشأن هذه الدعوى موقف الشركة تأسيساً على نص جديد وهو: أنّ الإدارة نفسها هي التي أذنت بتعليقات منها للشركة بأنّ تقدم بطلب جديد لها بالترخيص بالفصل، ولم يأخذ مجلس الدولة الفرنسي بتقرير المفوض، بل اعتبر الطلب الثاني الذي لم يحتو على أي تغيير في الموقف القانوني للشركة، ويعدّ تظلاًً ولأثماً من القرار الأول، وقضى في الدعوى بانتفاء القرار الإداري أي بعدم وجود قرار ضمني.⁽¹⁾

والحالة هذه مجلس الدولة الفرنسي قد اعتبر الطلب الثاني طلباً جديداً في حالتين:

الحالة الأولى: رفض الإدارة الطلب الأول، بسبب وجود نقص فيه، فإذا استكمل الطلب وتقدم به صاحب الشأن ثانية، فإنّ سكوت الإدارة عن البت فيه خلال المدة القانونية، يؤدي إلى ولادة قرار ضمني.

الحالة الثانية هي: تغيير الظروف والعناصر الواقعية أو القانونية التي كانت أساساً لصدور قرار الرفض الأول.⁽²⁾

(2) الموقف في لبنان:

نجد أن موقف مجلس شورى الدولة اللبناني بشأن تعدد الطلبات، لا يختلف عما هو عليه مجلس الدولة الفرنسي، ويعدّ تقديم طلبات متكررة أو متتابعة، هي تأكيد للطلب الأول، إذا قدمت في مهلة القانونية دون انقضاءها، والقرار الضمني الناتج من تقديم الطلب الثاني، ما هو إلا قرار تأكيد للقرار الضمني الأول، أمّا تقديم الطلب بعد مضي المهلة القانونية، فإنّه لا يفتح ميعاد الجديد، ويعتبر القرار الضمني الصادر نتيجة سكوت الإدارة في الطلب الأول محصناً من الطعن.

وبهذا قضى المجلس في قرار له بأنّ: (المستدعي تقدم من المستدعي ضدها بثلاثة طلبات ترمي إلى النتيجة نفسها المتوخاة من المراجعة الحاضرة، فإنّ الطلب الأول هو الذي يعتبر مذكرة ربط نزاع وأمّا الطلبات اللاحقة فتعتبر مراجعات إدارية...⁽³⁾)

(3) الموقف في مصر:

بالنسبة إلى موقف مجلس الدولة المصري بشأن تعدد الطلبات في مصر، فيذهب اجتهاده إلى ما سار عليه اجتهاد مجلس الدولة الفرنسي، ومجلس شورى الدولة اللبناني، وهذا ما قضت به، المحكمة الإدارية العليا في مصر: (. يتقطع هذا الميعاد بالنظم الذي يقدم خلاله إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الهيئات الرئاسية - لا ينتج هذا الأثر في قطع الميعاد سوى النظم الأول دون التظلمات التالية له...⁽⁴⁾) وقد أكدت المحكمة هذا الأمر مرة أخرى، قائلة بأنّ: (تقديم تظلم ثان إلى ذات الجهة مصدرة القرار يفصح بأنّ المدعي، علم بموقف الإدارة نحو تظلمه الأول، و التفاتت عنه و حساب الميعاد من تاريخ توفر علمه يوم تقديم التظلم الثاني - ليس من شأنه تظلمه الثاني قطع الميعاد - إذا تتابعت التظلمات فإنّ التظلم الذي يقطع الميعاد هو التظلم الأول فقط إذ ليس لذوى الشأن أن يتخذوا من تكرار التظلمات وسيلة للاسترسال في إطالة ميعاد رفع الدعوى).⁽⁵⁾

(4) الموقف في العراق:

موقف القضاء العراقي بشأن تعدد الطلبات هو الموقف نفسه الذي عليه القضاء في كل من فرنسا ولبنان ومصر، حيث يعتبر الطلبات المتكررة والمتعددة، تأكيداً للطلب الأول، ولا يترتب عليه أي أثر قانوني، وبهذا الاتجاه ذهبت محكمة القضاء الإداري في العراق في قرار، أنّ: (النظم الذي يمكن أن يعتد به لإقامة الدعوى هو النظم الأول الذي يقدمه الطاعن لدى الجهة الإدارية المختصة للنظم من القرار المطعون فيه...⁽⁶⁾) وهذا ما أكدته المحكمة الاتحادية العليا في العراق في قرار قائلة، إنّ: (العبرة في النظم الأول في إقامة الدعوى وهو الذي يُعتدُّ به ولا يُعتدُّ بالنظم الثاني من نفس القرار الإداري المطلوب الغائه).⁽⁷⁾

1- نقلاً عن محمد جمال عثمان جبريل، في الهامش، المصدر السابق، ص 62.

2- خالد الزبيدي، القرار الإداري الضمني في الفقه والقضاء الإداري، مصدر سابق، ص 185.

3- قرار مجلس شورى الدولة اللبناني رقم 98-99 تاريخ 27/5/1999 مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد الرابع عشر، 2003، مجلد الثاني، ص 620.

4- قرار محكمة الإدارية العليا في مصر، في الطعن، رقم 2655 لسنة 30 ق. ع جلسة 12/12/1987، مجموعة المبادئ القانونية التي أقرتها المحكمة الإدارية العليا في مصر المكتب الفني، سنة، 33، الجزء الأول، ص 417.

5- حكم محكمة الإدارية العليا في مصر، في الطعن، رقم 3119 لسنة 31 ق. ع جلسة 7/1/1990 مجموعة المبادئ القانونية التي أقرتها المحكمة الإدارية العليا في مصر، المكتب الفني، سنة، 35، ص، 732.

6- قرار محكمة القضاء الإداري في العراق، رقم 148 في تاريخ 31/5/2010، والمصدق من محكمة الاتحادية العليا في العراق بموجب قرارها 148/قضاء إداري/2010. قرارات محكمة القضاء الإداري في العراق، مطبعة الوقف الحديث، بغداد، 2011، ص 436.

7- قرار محكمة الاتحادية العليا في العراق، رقم 79/اتحادية/تميز/2015 تاريخ 15/8/2010، أحكام وقرارات محكمة الاتحادية العليا، مصدر سابق، ص 237.

وهذا ما استقر عليه محكمة القضاء الإداري، ، قاتلة: إن: (التظلم الذي يُعتمدُ به لإقامة الدعوى هو التظلم الأول، وهو ما استقرَّ عليه قضاء هذه المحكمة).⁽¹⁾

إذن، اجتهاد القضاء الإداري في كل من فرنسا ولبنان ومصر والعراق، واحد، فتقديم الطلبات المتلاحقة والمتكررة من صاحب الشأن لا يعتد بها، ولا يترتب على تقديمها أي أثر قانوني، والقرار الضمني الذي قد ينشأ من سكوت الإدارة على إحداها، ما هو إلا قرار ضمني تأكيدي للقرار الضمني الأول، وبالتالي لا يؤدي الطلب الجديد إلى فتح ميعاد المراجعة.

إذن، القرار التأكيدي هو القرار الذي يكون، مطابقاً للقرار السابق، ولا ينجح آثاراً قانونية، ولا يقوم على أسباب جديدة واقعية أو قانونية ولا يؤثر في المركز القانوني سواء بالإلغاء أو التعديل أو الإنشاء، وأنه يكتفي بتوكيد قرار سابق دون أن يضيف إليه جديداً.

فالقرار التأكيدي، لا يمكن الطعن به بأي شكل من أشكال خلال المدة القانونية للإلغاء، لأنَّ القول بغير ذلك سيؤدي إلى إلغاء العمل بالمدد القانونية في مجال المنازعات القضائية، إذ يكفي قيام بعمل توكيدي للتصرف السابق، ثم الطعن عليه كوسيلة احتياطية للانتفاف حول مواعيد الإلغاء.⁽²⁾

وحسناً فعل الاجتهاد المقارن الذي ذهب بهذا الاتجاه، والاعتماد فقط بالطلب الأول دون الطلبات المتكررة، فهذا الاتجاه للقضاء الإداري، يؤدي إلى استقرار المراكز الإدارية، وحسن سير المرفق العام، وإلا لكان للأفراد التذرع بتقديم طلبات متعددة، لعل إحداها تفلت من انتباه الإدارة، ويبقى دون الرد عليه، وبالتالي فتح ميعاد جديد، وهذا ما يؤدي إلى عرقلة سير الإدارة، والأعمال التي تقوم بها.

ومن الجدير بالذكر أن نشير هنا إلى تعريف القرار الإداري الضمني الذي ينشأ من التعبير عن الإرادة الضمنية للإدارة إذا كان الوسيلة المستعملة فيه لاتدل مباشرة على حقيقة المعنى المقصود، ولكن ظروف الحال تسمح بترجيح المستنتج عن غيره من المعاني، أي أن الإرادة الضمنية عامة تستخلص من مظهر لا يمكن تفسيره إلا على أساس أن إرادة من صدر عنه قد اتجهت إلى التصرف المعبر عنها.⁽³⁾

لقد تم تنظيم القرار الضمني لأول مرة في فرنسا بموجب المادة 7 من المرسوم الصادر في تشرين الثاني 1864، إذ عد سكوت الإدارة لمدة أربعة أشهر عن الإجابة عن الطلب يساوي قراراً ضمناً بالرفض، ثم صدر قانون في 17 تموز 1900 أنشأ بموجبه قاعة اسمها (سكوت الإدارة) عد بموجبها عدم إجابة الإدارة عن الطلب خلال أربعة أشهر من تأيخ تقديمه قراراً ضمناً بالرفض إلا في حالة وجود نص خاص يقضي بخلاف ذلك.⁽⁴⁾

هذا ما ساءه الفقيه هوريو امتياز السكوت⁽⁵⁾ ثم نظمها بعدة تشريعات منها القانون الصادر في 11 كانون الثاني 1965 حيث قلص الفترة إلى شهرين في بعض الحالات.

وعلى هذا سار المشرعون في البلدان التي أخذت بنظام القضاء المزروح بالنسبة إلى سكوت الإدارة على الطلبات المقدمة لها. لقد أشار بعض الباحثين إلى أن التعريفات مما بذل في صيغتها من دقة ومهما روعي في أحكام عباراتها من حرص لاتستعصي على النقد ورغم هذا فإنه يميل إلى تعريف القرار الإداري الضمني بأنه: (العمل القانوني الذي يصدر عن الإدارة بإرادتها المنفردة ويستخلص من صمتها في ظروف معينة ويترتب عليه إنشاء أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني معين).⁽⁶⁾

نرى أنَّ هذا التعريف ، يتفق تماماً مع تعريف القرار الضمني، حيث عرف القرار الضمني، بأنه الإرادة المنفردة الضمنية، التي تصدر عن الإدارة التي تستخلص من سكوتها في ظروف وملابسات، تظهر الإرادة الملزمة لها، والتي تؤدي إلى إحداث آثار قانونية بالإبطال أو التعديل أو الإنشاء. وعليه أنَّ هذا التعريف مستجماً فيه جميع شروط التعريف، لأنه: عبّر عن القرار الضمني بأنه عمل قانوني، وهو بذلك أخرج كل عمل مادي للإدارة. وهو صادر عن الإدارة بإرادتها المنفردة، وه بذلك أخرج العقد الإداري من التعريف. وقد ذكر، إحداث آثار قانونية لجهة الإنشاء أو التعديل أو الإبطال في المراكز القانونية للأفراد، وهذا الآثار نتيجة حتمية للعمل القانوني، لأنَّ التصرف القانوني هو: اتجاه الإرادة لإحداث آثار قانونية سواء كانت هذه الآثار بالإنشاء أو التعديل أو الإبطال. وبالتالي فإنَّ التعريف المذكور جاء جامعاً ومانعاً.

ومن جانبنا عرفنا القرار الضمني بأنه: (إفصاح الإدارة عن إرادتها المنفردة، بعمل قانوني تكشف عنها ظروف الحال). حيث إنَّ عبارة الإرادة المنفردة تعني القرار الإداري، والعمل القانوني هو الذي من شأنه إحداث آثار قانونية، إبطالاً أو تعديلاً أو إنشاء، ولا حاجة لذكره دعماً للإطالة، وعبارة ظروف الحال تعني أنَّ الإدارة لم تعلن عن إرادتها صراحة، وإنما ضمناً تكشف عنها ظروف وملابسات معينة.⁽¹⁾

1- قرار المحكمة الإدارية العليا في العراق، رقم 21 تاريخ 30 / 1 / 213، قضاء المحكمة الإدارية العليا في العراق، القاضي لفنته هامل العجيلي، قضاء المحكمة الادارية العليا في العراق، الطبعة الاولى، 2016، ص 96.

2- فوزت فرحات، القانون الإداري العام، الجزء الأول، الطبعة الثانية، الناشر هو المؤلف، سنة 2012، ص 395. وبالمفهوم نفسه ينظر عصام نعمة إسماعيل، مصدر سابق، ص 424. وكذلك جان باز، الوسيط في القانون الإداري اللبناني، بدون ذكر جهة النشر، سنة 1974، الجزء الثاني، ص 207 و 208.

3- محمد جلال عثمان جبريل، مصدر سابق، ص 10.

4- Auby et Drago, Trait de contentieux administratif, Tom 2, 3ed, L. G. D. J, Paris, 1948, P50, ص 74.

5- Debbasch. CH, contentieux administratif Dalloz, Paris, 1975, P501. نقلاً عن سمية محمد كامل، المصدر السابق، ص 74.

6- محمد فؤاد موسى، القرارات الإدارية الضمنية، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999، ص 10.

المبحث الثاني الرقابة القضائية على الطلبات

تعتبر الرقابة القضائية وسيلة فعالة وناجعة لمراقبة تصرفات وأعمال الإدارة، وهذه الرقابة هي التي تحمي الافراد من تعنت الإدارة وأخرافها عن مسارها القانوني. فالقاضي الإداري يبسط رقابته على الطلبات التي تقدمها الأفراد إلى الجهات الإدارية، عندما تتخذ جانب الصمت عنها أو حصل خطأ في تقديمها من قبل الافراد.

وكأصل عام يشترط أن يقدم الطلب إلى جهة إدارية مختصة، وهي الإدارات العامة المركزية واللامركزية الإقليمية أو المرفقية. مثل الوزارات و دوائر الدولة المختلفة والمحافظات والاقضية والنواحي ومنشآت القطاع العام، والقاعدة أنّ المشرع هو الذي يحدد اختصاص كل إدارة عامة وكل موظف فيها. ويترتب على توجيه الطلب بصورة صحيحة إلى الإدارة المختصة نتائج مهمة، فيما يتعلق بحساب المدد وما يترتب على انقضائها من نتائج. لكن ما الجهة التي يقدم لها الطلب؟ وما حكم تقديم الطلب إلى جهة غير مختصة؟ هل يترتب عليه قرار ضمني؟ ما موقف المشرع منه؟ وما موقف القضاء الإداري حوله في كل من فرنسا ولبنان ومصر والعراق؟ هذا ما سندرسه، من خلال فرعين، نخصص الأول لبيان موقف المشرع والقضاء الإداري في كل من فرنسا ولبنان. والفرع الثاني، لدراسة موقف المشرع والقضاء في كل من مصر والعراق. وكما يأتي:

المطلب الأول

حكم توجيه الطلب إلى الجهة المختصة وغير المختصة في فرنسا ولبنان

سندرس في هذا المطلب حكم توجيه الطلب إلى الجهة المختصة وغير المختصة وما يترتب عليه من آثار قانونية في كل من فرنسا ولبنان من خلال فرعين ندرس في الاول الحالة في فرنسا وفي الثاني في لبنان وكالاتي:

الفرع الاول

الموقف في فرنسا

كقاعدة عامة يقوم صاحب الشأن بتقديم طلبه إلى جهة مختصة بشأن الاستجابة لطلبه، ولكن في بعض الحالات، قد يقدم الطلب إلى جهة غير مختصة، إذن ما حكم هذا الطلب؟ هل يعتبر الطلب صحيحاً من الناحية القانونية ويترتب عليه الميعاد القانوني، ومن عدمه؟ وثم ما النتيجة فيما إذا كان الجهة غير المختصة لها ارتباط بالرد على الطلب؟ فيما يأتي الموقف في فرنسا بهذا الشأن:

يجب أن يقدم الطلب بقصد حث الإدارة على إصدار قرار إداري إلى الجهة المختصة بذلك. ولكن قد يقدم الطلب إلى جهة إدارية غير مختصة - خاصة في ظل تشابك وتعقد وتعدد الاختصاصات وصعوبة إلمام المتخصص بها بما بال الفرد العادي - فهل تلتزم تلك الجهة غير المختصة بإصدار قرار إداري؟ أم أنه ليس أمامها سوى التزام السكوت؟ ففي هذه الحالة ما الأثر القانوني؟ أم أنها تلتزم بتحويل الطلب إلى السلطة المختصة؟

وفي هذا الصدد قد تكون جهة الإدارية التي قدم لها الطلب، وإن كانت ليست مختصة بإصدار قرار إداري، قد تكون لها دور محدد في فحص الطلب، مثل مد الجهة صاحبة الاختصاص بالمعلومات، أو الموافقة على الطلب من وجهة نظرها أو غير ذلك، وفي هذه الحالة إذا امتنعت تلك الجهة عن القيام بدورها، وبالتالي لم تتم تحويل الطلب إلى الجهة صاحبة الاختصاص في البت في الطلب، فقد اعتبر مجلس الدولة الفرنسي أنّ الإدارة في هذه الحالة تعوق تسلسل الإجراءات التي تنتهي إلى صدور القرار، واعتبر أيضاً هذه الامتناع بمثابة قرار إداري يصلح لأن يكون محلاً لدعوى الإلغاء.⁽²⁾

وفي حكم قضى المجلس الدولة الفرنسي، بأن: (هذا الامتناع لا يعوق سريان المدة المنصوص عليها والممنوحة للإدارة، التي بنهايتها يوجد القرار الضمني، سواء كان سكوت الإدارة معبراً عن الرفض وهو القاعدة، أم معبراً عن الموافقة في حالة وجود النص بذلك)⁽³⁾

وذلك بالطبع في حالة قبول هذه الجهة للطلب المقدم لها، أمّا إذا رفضت قبول الطلب على أساس عدم الاختصاص، فإنّ هذه النتائج لا تترتب، وقد أقر مجلس الدولة الفرنسي ذلك.⁽¹⁾

1- يحيى جلال عبدالله، الرقابة القضائية على القرارات الضمنية للإدارة، دراسة تحليلية مقارنة، بين فرنسا، لبنان، مصر والعراق، مطبعة بادطار، السلجانية، سنة 2020، ص 45.
أورده، محمد جمال عثمان مصدر سابق، ص 44. C. E 29Juin 1954 Boivin Champeaux et Autres R 66.
3- C. E 30 juillet 1929 Masquet A815. C. E 18 Janvier 1936 Societe Lustria Chapal Cie, R148, C. E 29Janvier 1937 Munier R 134, C. E8 Fevrier 1957 Lize R. D. P. 1957,P551 C. E20 Mars 1956 renec, R205. C. E5Mai 1972 Simi 347 المصدر 347 Simi 347
أورده عن محمد جمال عثمان جريل، المصدر 347 Simi 347
السابق، ص 44.

أمّا إذا قدم الطلب إلى جهة إدارية غير مختصة، وليس لها أي دور فيه، فإنّه يتعين عليها أن ترفض قبول هذا الطلب تأسيساً على عدم اختصاصها ولها أيضاً إذا تسلمت الطلب أن تحيله إلى الجهة الإدارية المختصة.

ولكن إذا توجه صاحب الشأن بالخطاب إلى جهة إدارية غير مختصة وتلقت هذه الجهة الطلب، ولم تقم بتحويله، بل التزمت بالسكوت حتى مضي المدة القانونية، أ تكون أمام قرار ضمني بالرفض؟ أم لا تكون أمام أي قرار إداري على الإطلاق؟ فرق مجلس الدولة الفرنسي في ذلك بين القرار الضمني بالرفض والقرار الضمني بالموافقة على النحو الآتي:

1) القرار الضمني بالرفض:

أجاب مجلس الدولة عن هذا التساؤل السابق، في حكم للسيدة جاركين (Garcin) (حيث تقدمت الطاعنة في هذه الدعوى بطلب التعويض إلى وزير الداخلية في حين أن تصرف المحافظ الذي أثار المطالبة بالتعويض كان في مجال الصحة، وبالتالي كان يجب أن يوجه الطلب بالتعويض إلى الوزير المختص، وهو وزير الصحة، ولم يرفض وزير الداخلية الطلب بل قبله ولم يرد عليه، والتزم بالسكوت حتى انقضت مدة الأربعة أشهر، ثم اعتبرت المدعية أنّه قد أصبح لديها قرار ضمني بالرفض، يمكن الطعن فيه أمام مجلس الدولة، وأمام المجلس دفع وزير الصحة بعدم اختصاص السلطة الإدارية التي قدم إليها الطلب، وبالتالي فإنّه ليس هناك أي قرار ضمني بالرفض، وثم يتعين عدم قبول الدعوى لانتفاء القرار الإداري.⁽²⁾ لكن مفوض الحكومة لانورنيري (Letournerie) كان له رأي آخر، بل أنّه حاول أن يرسي أسس عامة بالتزام الجهة الإدارية غير المختصة التي يقدم إليها الطلب - خطأ - بتحويل هذا الطلب إلى الجهة الإدارية المختصة.

وقد استند لانورنيري (Letournerie) على الصعوبات التي توجد أحياناً في معرفة السلطة المختصة ليضع أساس هذا القضاء، وفي هذا يقول: (إنّه في أي عهد يحدث تغيير وزاري فإنّ هذا التغيير - غالباً - ما يصاحب تعديل في اختصاص المرافق التابعة للوزارات، وهذا التغيير لا يشمل فقط التعديل في اختصاصات وكلاء الوزراء، بل إنّه أحياناً، يشمل تعديلاً في الاختصاصات الوزارية، ولا يتعلق التغيير باسم الوزارة فقط، ولكن في اختصاصها أيضاً، ولهذا فإنّه يعد من قبيل التعسف أن نطالب المتعاملين مع الإدارة الإلمام بتقسيمات واختصاصات المرافق، تلك التي لا يتوصل إليها الإداريون انفسهم). ولتوضيح أكثر، وإعطاء رأيه صفة أكثر شمولاً رأى المفوض المذكور: (أنّ كل طلب يقدم لوزير من الوزراء، حتى وإن كان غير مختص بالبت في الطلب، فإنّ هذا الطلب لا يعد في حقيقة الأمر مقدماً إلى هذا الوزير، ولكن مقدماً إلى الدولة، ولهذا فإنّ التزام الوزير المقدم إليه الطلب على سبيل الخطأ السكوت، يؤدي إلى سريان المدة القانونية التي في نهايتها يمكن لصاحب المصلحة أن يلجأ إلى مجلس الدولة لتطبيق المادة الثالثة من قانون يوليو عام 1900).⁽³⁾

إلا أنّ المجلس الدولة الفرنسي لم يأخذ في فضائه بهذا الرأي على إطلاقه، بل حاول أن يحدد الحالات التي تنطوي على التزام بالتحويل يقع على عاتق الجهة الإدارية غير المختصة التي قدم إليها الطلب على سبيل الخطأ وكذلك تلك الحالات التي لا يوجد فيها هذا الالتزام. ويمكن أن نجد مشروعاً لهذا التصنيف في تعليق مفوض الحكومة بريابنت (G. Brahman) ويقوم هذا التصنيف على درجة الخطأ في التوجه الذي يرتكبها الطاعن في تحديد السلطة المختصة.⁽⁴⁾ ثم وضع القواعد الأساسية الخاصة بالالتزام بالتحويل مفوض الحكومة (بلانكارلي) (Blancarelli)، ويرى في ذلك، في أربع حالات أساسية وهي:

1. عندما تتبع الجهة الإدارية غير المختصة - التي قدم لها الطلب خطأ - الجهة الإدارية المختصة نفس الهيئة.
 2. إذا واجه الطالب صعوبة شديدة في التعرف على السلطة المختصة، أو إذا كان الغلط المرتكب من الممكن الوقوع فيه.
 3. إذا كانت الجهة الإدارية التي تسلمت الطلب خطأ تشارك في نشاط الجهة التي تختص عادة في البت في الطلب، بالرغم من أن الجهتين لا تتبعان نفس الهيئة.
 4. إذا كان هناك علاقة تبعية أو علاقة تقارب بين الجهة الإدارية التي تسلمت الطلب خطأ والجهة الإدارية المختصة. .
- ويرى أنّه في تلك الحالات يقع التزام على الجهة الإدارية التي تسلمت الطلب خطأ بأن تقوم بتحويل الطلب إلى الجهة المختصة، أمّا بخلاف هذه الحالات فإنّه ليس هناك التزام بذلك.⁽⁵⁾

2) التزام الإدارة بتحويل الطلب بالنسبة للقرار الضمني بالقبول:

يبقى أن نوضح هل يقع الالتزام بالتحويل، إذا تم تقديم الطلب إلى جهة إدارية غير مختصة، في نفس الإطار الذي حدده مجلس الدولة الفرنسي إذا كان سكوت الإدارة معبراً عن الرفض، في حالة ما إذا كان السكوت معبراً على الموافقة، أي قرار ضمني بالموافقة؟

أورده عن محمد جمال عثمان جبريل، المصدر السابق، ص 44. 1-C. E. 6 Aout 1915 de Livio R291, C. E 10 Decembre 1911 Begin Court.

أورده محمد جمال عثمان جبريل، المصدر السابق، ص 46. 2-C. E 28 Janvier 1931 Dame Garcin Concl Latournerie D 1931 III P17.

أورده محمد جمال عثمان جبريل، المصدر السابق، ص 47. 3-Conclusions Latournerie S/ C. E23 janvier 1931 Garcin D 1931- III- 17.

نقلًا عن محمد جمال عثمان جبريل، المصدر السابق ص 48 و49. 4-Conclusions Braibant S/ C. 13 Juillet 1958 Esnault R 34348

5- محمد جمال عثمان جبريل، المصدر السابق، ص 48 و49.

قبل أن نوضح موقف القضاء من هذا التساؤل، نذكر أن مجموعة المبادئ التي ذكرناها، التي يقوم عليها البناء القضائي للالتزام بالتحويل إلى القضاء الإداري الفرنسي ترتبط بالقرار الضمني بالرفض، ولم تأخذ في الاعتبار خصوصية القرار الضمني بالموافقة. ويؤجج مجلس الدولة الفرنسي هذا الخلاف إلى أن مدد بالنسبة للقرارات الضمنية بالموافقة تختلف عن المدة بالنسبة للقرار الضمني بالرفض، فإذا كان القرار الضمني بالرفض يعتبر صادراً بمضي أربعة أشهر، فإننا نواجه مدداً أقصر من ذلك في حالة القرار الضمني بالموافقة. وفرض الالتزام بالتحويل على الإدارة يجعل المدة المتاحة لها كي تتصرف قصيرة، وبالتالي فإن السلطة المختصة لا تستطيع استخدام صلاحياتها في هذه المدة القصيرة.⁽¹⁾ وقد كان المبدأ الذي يسير عليه القضاء الإداري الفرنسي، هو أن القرار الضمني بالموافقة لا يوجد، إلا إذا قدم الطلب للجهة الإدارية المختصة بالبت فيه. ومع ذلك فإن المجلس الدولة الفرنسي لم يلتزم بهذه القاعدة على إطلاقها ففي بعض الحالات كان يعتبر ان التزام الإدارة بالتحويل قائماً وخاصة في حالات المدد الطويلة، كالمدة الممنوحة في ترخيص الهدم والبناء، ومعنى ذلك أن المدة التي يولد في نهايتها القرار الضمني بالموافقة تبدأ من تاريخ تقديم الطلب إلى الجهة الإدارية غير المختصة واستمر هذا الاختلاف إلى أن تدخل المشرع، بتمتضي المرسوم الصادر في 28 نوفمبر 1983 الذي أضاف عليه طابعاً عاماً. فقد نص في المادة 75 (الباب الأول) من هذا القانون على قاعدة عامة للالتزام بالتحويل حيث قررت: (أن كل سلطة في الدولة أو في هيئة إدارية عامة تقوم باستلام طلب يتعلق بنظره جهة أخرى تلتزم بتحويله إلى الجهة المختصة، أي كان الشخص المعنوي الذي تتبعه). حسناً فعل المشرع الفرنسي، لأنه قد انبى كل الخلاف الذي اتخذته المجلس، من التمييز بين إلزام الجهة الإدارية غير المختصة بتحويل الطلب إلى الجهة المختصة، وذلك بالنسبة إلى القرار الضمني بالرفض دون القبول، وحتى بالنسبة إلى الأخير كان المجلس يفرق بين المدد طويلة الأجل والقصيرة منها، كما قدمنا، وبهذا ضمن المشرع الفرنسي، حماية الأفراد وحقوقهم ورعاية مصالحهم في حالة الخطأ في تحديد الجهة المختصة بتقديم الطلب.

الفرع الثاني

الموقف في لبنان

من الواضح أن تقديم الطلب إلى جهة إدارية مختصة، لا يثير أية مشكلة، لأنه بمضي المدة القانونية، وعدم الرد عليها من الإدارة، يترتب عليه نشوء قرار الضمني، سواء بالرفض أم بالقبول. واجتهاد مجلس شورى الدولة اللبناني مستقر على ذلك منذ البداية. وهذا ما جاء في اجتهاد قديم لمجلس شورى الدولة اللبناني، قائلاً: (القرار المطعون فيه هو قرار ضمني بالرفض ناتج عن سكوت الإدارة على المطالب الواردة في مذكرة ربط نزاع المستدعي المقدمة بتاريخ 1964/6/5 وحيث إن قرار الرفض يعتبر صادراً خلال الشهرين التاليين لتاريخ مذكرة ربط النزاع).⁽²⁾ أما من مسألة اجتهاد مجلس شورى الدولة اللبناني، بشأن تقديم الطلب إلى جهة إدارية غير مختصة، فمن خلال بعض القرارات التي اطلعنا عليها يتبين بأنه يميز بين حالتين كالآتي:

الحالة الأولى: تتمثل بتقديم الطلب إلى جهة إدارية غير مختصة تابعة للجهة الإدارية المختصة، فكان موقفه في البداية، عدم جواز تقديم الطلب إليها، فإذا ما قدم الطلب، فإنه لا يترتب عليه أي أثر قانوني، المتمثل ببدء المهلة القانونية وتم قيام القرار الضمني. وبهذا قضى المجلس في قرار، قائلاً: (إن مجلس شورى يعتبر أن المستدعي غير محق بأن ينازع بالقرار الضمني أو الصريح الذي اتخذ بشأن طلبه ويردّ المراجعة لفقدها الأساس القانوني لأن النزاع لا يربط إلا في حال تقديم الطلب إلى السلطة المختصة وفي خلاف ذلك، تردّ المراجعة لكونها قدمت إلى مرجع غير صالح).⁽³⁾

إلا أن المجلس قد عدل عن هذا الموقف في اجتهاده الجديد، واعتبر أن تقديم الطلب إلى جهة إدارية غير مختصة تابعة للجهة الإدارية المختصة يؤدي إلى بدء المدة القانونية من تاريخ التقديم، واتخاذها السكوت من خلال هذه المدة، وعدم الرد على الطلب يؤدي إلى نشوء قرار الضمني، إلا أن المجلس يوجب على الجهة الإدارية غير المختصة بتحويل الطلب إلى جهته المختصة. وبهذا قضى المجلس بأن: (النزاع لا يربط إلا مع السلطة المختصة، وأنه بما يتعلق بالدولة فإن الشخص الذي يجب أن تقدم له مذكرة ربط النزاع، هو الوزير باعتباره ممثلاً والقيم الوحيد على شؤون وزارته وذلك، سنداً لأحكام المادة 64 من الدستور، لئن كان الطلب قد قدم إلى رئيس دائرة تحصيل بيروت بواسطة مدير المالية العامة، غير أن اجتهاد هذا المجلس قد استقر في عدة قرارات سابقة صادرة عنه على القول أنه يجب على الوحدة الإدارية التي تنتمي إلى ذات الإدارة العامة أن تحيل الطلب المذكور والمقدم لها إلى السلطة المختصة وفي هذا الحال يعتبر قرار الرفض الضمني قد صدر عن السلطة المختصة أكان الطلب المذكور قد أحيل إليها أم لا).⁽⁴⁾

1- تقرير المفوض بيانكارل في حكم مجلس الدولة الفرنسي في 18 ديسمبر 1981 السابق الإشارة إليه. نقلاً عن محمد جمال عثمان جبريل، المصدر السابق، ص 50.
2- قرار مجلس شورى الدولة اللبناني، رقم، 1340، تاريخ، 30 / 11 / 1966، المجموعة الإدارية للاجتهاد والتشريع، زين الشدياق، العددان الخامس والسادس، السنة الحادية عشرة، لسنة 1967، ص 61.
3- قرار مجلس شورى الدولة اللبناني، رقم القرار 1164 تأريخ 4 حزيران 1974، المجموعة الإدارية للاجتهاد والتشريع، السنة الثامنة عشرة، جوزيف زين الشدياق، ص 141.
4- قرار مجلس شورى الدولة اللبناني رقم القرار 72 تأريخ 8 / 4 / 1987 مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد الرابع لسنة 1989، ص 125.

الحالة الثانية: تتمثل بتقديم الطلب إلى جهة إدارية غير مختصة التي لا تربطها أي علاقة من الجهة المختصة، ذهب المجلس في البداية قائلاً: (حيث إنّ المستدعية تابعة لملاك الجامعة اللبنانية التي تتمتع بالشخصية المعنوية، ولهذه الصفة تكون صالحة للتقاضي والمقاضاة، وحيث إنّ ربط النزاع من أجل استصدار القرار الإداري القابل للطعن يجب أن يتم عن طريق الجامعة اللبنانية وحيث إنّ المستدعية تقدمت به من رئيس هيئة قضايا في وزارة العدل فتكون المراجعة غير مستندة إلى قرار إداري قابل للطعن وتكون بالتالي مردودة شكلاً⁽¹⁾).

إلا أن المجلس قد هجر اجتهاده السابق هذا، القاضي بعدم قيام قرار الضمني، على تقديم الطلب إلى جهة إدارية غير مختصة التي لا تربطها أية علاقة مع الجهة المختصة، حيث في الوقت الحاضر يعتبر المجلس أن تقديم الطلب إلى أية جهة إدارية سواء كانت مختصة أم غير مختصة، فإنّه يترتب عليه الأثر القانوني، وبالتالي نشوء القرار الضمني، لأنّ المسؤولية تقع على عاتق الجهة الإدارية التي استلمت الطلب، فإن كانت غير مختصة فعلياً تحويل الطلب إلى جهة المختصة. واعتبر المجلس الدولة بجميع هيئاتها ومؤسساتها شخصية معنوية واحدة، وإن تكونت من عدة وزارات. إنّ اجتهاد المجلس في الوقت الحاضر مستقر على هذا.

وهذا ما يذكرنا بقول مفوض الحكومة (Letournerie) سابق الإشارة إليه، بقوله: (إنّ كل طلب يقدم لوزير من الوزراء، حتى وإن كان غير مختص بالبت في الطلب، فإنّ هذا الطلب لا يعد في حقيقة الأمر مقدماً إلى هذا الوزير، ولكن مقدم إلى الدولة، ولهذا فإنّ التزام الوزير المقدم إليه الطلب على سبيل الخطأ السكوت، يؤدي إلى سريان المدة القانونية التي في نهايتها يمكن لصاحب المصلحة أن يلجأ إلى مجلس الدولة لتطبيق المادة الثالثة من قانون يوليو عام 1900).

وتطبيقاً لاجتهاده الجديد، قضى مجلس شوري الدولة اللبناني في قرار له بأنّ: (الاجتهاد مستقر على اعتبار النزاع مربوطاً حسب الأصول، عندما تقدم المذكرة إلى سلطة إدارية غير صالحة، باعتبار أنّ الدولة تؤلف شخصاً معنوياً واحداً مهما تعددت الوزارات، وأنه من واجب السلطة غير الصالحة أن تحيل المذكرة إلى السلطة الإدارية المختصة لدرستها وإعطائها النتيجة القانونية⁽²⁾).

واستمر المجلس على اجتهاده هذا فقضى في قرار حديث غير منشور بتاريخ 2013، بأنه: (وإنّ اجتهاد مجلس شوري الدولة يعتبر بأنّ الدولة بمختلف وزاراتها تمثل شخصاً معنوياً واحداً لنا فإنّ تقديم مذكرة ربط النزاع إلى جهة إدارية غير مختصة ضمن الشخص المعنوي الواحد من شأنه أن ينتج المفاعيل القانونية ويقضي على الجهة المذكورة إحالتها إلى الجهة الإدارية المختصة⁽³⁾).

وحسناً فعل مجلس شوري الدولة اللبناني، باعتبار الدولة ذات كيان واحد، أي طلب يقدم إلى أية إدارية بعدد مقدماً إلى جهة المختصة، هذا الاجتهاد هو الذي لم يتمكن مجلس الدولة الفرنسي من اتخاذ موقف قطعي وشامل بصدده في البداية، حيث كان يفرق بين القرار الضمني بالرفض والقرار الضمني بالقبول، وفي هذا الأخير بين المدد الطويلة وقصيرة الأجل، إلى أن تدخل المشرع الفرنسي منياً بذلك كل خلاف حوله كما قدمنا. هذا الاجتهاد يكون وسيلة هامة لحماية حقوق الأفراد من تعسف الإدارة بهم في حالة تقديم طلباتهم إلى إدارة غير مختصة خطأ أو جهلاً، وعدم تحويل الطلب إلى جهة المختصة، وبالتالي ضياع الحماية القضائية لهم. ويصدق القول بأنّ القضاء الإداري خير رقيب على الإدارة وخير وسيلة يلتجأ إليها الأفراد. وهذا ما يؤكد ان السمة الرئيسية للقانون الإداري أنّه قانون قضائي، أي أنّه من صنع القضاء الإداري، وذلك بإنشاء مبادئ قانونية رغم عدم وجود النص القانوني، كما هو الحال في هذه القضية، حيث إنّه لم يكن هناك نصّ قانوني يتناول مسألة توجيه الطلب إلى جهة إدارية غير مختصة، ولكن المجلس أوجد هذه القاعدة المحمودة.

المطلب الثاني

حكم توجيه الطلب إلى جهة إدارية مختصة وغير مختصة في مصر والعراق

سندرس في هذا المطلب موقف القضاء الإداري في كل من مصر، والعراق، من توجيه الطلب والحكم الذي يترتب عليها، إلى الجهة الإدارية المختصة وغير المختصة، كالآتي:

الفرع الأول

الموقف في مصر

بشأن تقديم الطلب إلى الجهة المختصة في مصر، فقد نصّت المادة 12 من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972 أنّه: (لا تقبل الطلبات الآتية: ب - الطلبات المقدمة رأساً بالطعن في القرارات الإدارية النهائية المنصوص عليها في البنود، ثالثاً ورابعاً وتاسعاً من المادة 10 وذلك قبل التظلم منها إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الهيئات الرئاسية . . .)

1- قرار مجلس شوري الدولة اللبناني، رقم 184 تاريخ 13 / 5 / 1970 مجموعة الإدارية للاجتهاد والتشريع، جوزيف زين الشدياق، الأعداد 7- 8- 9 / 1970 السنة الرابعة عشر، ص 138

2- قرار مجلس شوري الدولة اللبناني، رقم 342 تاريخ 27 / 1 / 2004، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد العشرون، لسنة 2008، المجلد الأول، ص 634.

3- قرار مجلس شوري الدولة اللبناني، رقم 9 تاريخ الجلسة: 8 / 10 / 2013. مركز الأبحاث والدراسات في المعلوماتية القانونية، للجامعة اللبنانية، مصدر سابق.

يتضح من النص أنّ المشرع المصري قد حدد الجهة التي تقدم لها الطلب، بالجهة التي أصدرت القرار المطعون فيه، أو الجهة الرئاسية لها، وبمفهوم المخالفة، يعني إذا وجه الطلب إلى غير هاتين الجهتين، فإنّه لا يترتب عليه أي أثر قانوني، وبالتالي لا تبدأ المدة القانونية لنشوء القرار الضمني. واجتهاد مجلس الدولة المصري، ذهب بهذا الاتجاه أيضاً. وهذا ما قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر في حكم بأنه: (تقدم الطلب إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت أو الهيئات الرئاسية لها، ويرجع في تحديد هذه الهيئات الرئاسية داخل كل وزارة أو مصلحة إلى القوانين والقرارات المنظمة لها، والمسلم به أنّ الوزير هو الرئيس الإداري الأعلى لوزارته، وبالتالي يمكن أن تقدم إليه التظلمات الخاصة بوزارته، وكذلك الحال بالنسبة للمحافظ في محافظته، ورئيس مجلس إدارة الهيئة. . .⁽¹⁾).

أمّا تقديم الطلب إلى جهة غير مختصة، فإن المحكمة الإدارية العليا في مصر، ذهبت إلى أن: (الشكوى المقدمة لوكيل النيابة الإدارية لا يمكن اعتبارها تظلماً من القرار المطعون فيه، طالما أنّه لم يثبت من الأوراق أنّها وصلت إلى علم الجهة الإدارية التي أصدرت هذا القرار أو الجهات الرئاسية لها).⁽²⁾ من هذه القرارات وغيرها من القرارات التي اطلعنا عليها يتبين لنا بأنّ الاجتهاد المصري يذهب إلى عكس الاجتهاد الفرنسي، وذلك بأنّ تقديم الطلب إلى جهة غير مختصة، لا تربطها أي علاقة مع الجهة الإدارية المختصة، لا يقطع ميعاد الطعن ولا يمكن القول بنشوء القرار الضمني، بعكس تقديم الطلب إلى الجهة الإدارية غير المختصة، التي تربطها علاقة إدارية مع الجهة المختصة، كأن تكون ضمن نفس تنظيم الإداري لها. إلا أنّه نجد موقفاً مغايراً من هذا الاجتهاد للمحكمة الإدارية العليا في مصر، التي هي أعلى جهة قضائية إدارية فيه، قضت، بأنّه: (نتيجة تعقد الجهاز الإداري في الدولة وتشابك المصالح التي تتبع من جهات مختلفة وتشابك الاختصاصات فيما بينها فإنّ من شأن ذلك، أن يؤدي إلى الخطأ الكثير في تحديد الجهة المختصة التي يتعين توجيه التظلم إليها، وما استقر عليه القضاء أنّ التظلم إلى الجهة غير المختصة وهو تظلم منبج لآثاره إذا ما أحيل إلى الجهة المختصة تنظره خلال المدة المقررة أو متى كان لتلك الجهة التي قدم التظلم إليها ثمة علم بموضوع التظلم).⁽³⁾

نرى كأنّ القاضي الإداري في هذا الحكم قد أخذ موقف مفوض الحكومة الفرنسي (Letournerie) موضع التطبيق، السابق الإشارة إليه. ومن جانب آخر يتبين أنّ القضاء الإداري المصري، قد عدل عن اجتهاده السابق الذي لم يكن يقر بترتب أي أثر قانوني على توجيه الطلب إلى أية جهة غير مختصة، إلا أنّ اتجاهه في هذا الحكم يذهب إلى أنّ توجيه الطلب إلى الجهة الإدارية غير المختصة، يترتب عليه قيام القرار الضمني، شريطة تحويل هذه الجهة الطلب إلى جهتها المختصة.

وهذا يعدّ تطوراً جديداً في موقف القضاء الإداري المصري، الذي يتفق مع اجتهاد القضاء الإداري المقارن، وبالأخص فرنسا ولبنان في اجتهاده الحديث، ويتفق مع مبادئ العدل والإضاف، حتى ما نحمل الأفراد تبعه أخطاء الإدارة، بقبول الطلب مع كونها غير مختصة. ولو أنّه لم يصل إلى حد المستوى المطلوب في هذا الموضوع، وهو أن يترتب الأثر القانوني، بمجرد تقديم الطلب إلى الجهة الإدارية غير المختصة، سواء أحالت الطلب أم لم تحله إلى جهتها المختصة، إلا أنّها لم تستقر على هذا النهج في أحكامها اللاحقة.

الفرع الثاني

الموقف في العراق

في العراق يجب أن يقدم الطلب إلى جهة إدارية مختصة، أو إلى أي فرع من فروع الجهة المختصة، حيث أوجب المشرع على هذه الفروع إحالة الطلب إلى جهتها المختصة. وهذا ما أشارت إليه المادة السابعة من قانون هيئة نزاعات الملكية رقم (2) لسنة 2006 على أنّه: (ثانياً - يقدم صاحب العلاقة "سواء كان شخصاً طبيعياً أم معنوياً" أو من يمثله قانوناً الطلب إلى أي فرع من فروع الهيئة على أن تحال إلى فرع الهيئة المختص تبعاً لموقع العقار). وهذا ما جاء في المادة 33 من قانون ضريبة الدخل، أنّه يجب أن يقدم طلب الاعتراض على الضريبة المقدرة إلى الجهة الإدارية التي أصدرت تقدير ضريبة الدخل، أو إلى أية دائرة من دوائر هيئة العامة للضرائب. أي إلى الجهة المختصة والجهات التي لها علاقة بها سواء كانت سلطة موازية أو أعلى منها حصراً.⁽⁴⁾ أما إذا قدم الطلب إلى جهة إدارية غير مختصة التي تتبع جهة إدارية مختصة، ولم تقم بتحويل الطلب إلى جهتها المختصة، فإنّ المهلة القانونية لا تبدأ، وبالتالي لا يترتب عليه نشوء قرار ضمني.

وهذا ما قضى به مجلس الانضباط العام في العراق بقوله: (المدعي) . . . الموظف الصحي في المركز الوقائي في المنفى قد قدم طلباً تحريزياً إلى السيد رئيس الهيئة العامة للخدمات الصحية لإحالته على التقاعد لإكماله خدمة تقاعدية تزيد على 25 سنة فأحيل الطلب إلى دائرة صحة المنفى ولم يرسل بعد ذلك إلى

1- قرار محكمة الادارية العليا في مصر، في الطعن، رقم 294 لسنة 22 جلسة 1 / 5 / 1977، نقلاً عن عبدالرؤف هاشم البسيوني، المرافعات الادارية، دار الفكر الجامعي، الطبعة الاولى، 2007، ص 244.

2- قرار المحكمة الادارية العليا في مصر، في الطعن، رقم 472 لسنة 14 جلسة 28 / 12 / 71، نقلاً عن عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، الضمانات التأديبية، مصدر سابق، ص 257.

3- قرار المحكمة الادارية العليا في مصر، في الطعن، رقم 1072 في 29 / 6 / 1963. نقلاً عن صعب ناجي عبود الدليمي، الدفع والشكوى امام القضاء الاداري، المؤسسة الحديثة للكتاب، مكتبة السنهوري، 2010، ص 84.

4- المادة 33 من قانون ضريبة الدخل رقم 113 لسنة 1982 المعدل.

الهيئة المذكورة، وبعد مرور مدة تزيد على شهر من تاريخ تقديمه هذا الطلب وتاريخ 1983/11/7 انفك من وظيفته معتبراً نفسه محالاً على التقاعد. . . . و حيث إنّ المرجح المختص للبت في طلب الإحالة على التقاعد بالنسبة للمدعي هو الهيئة العامة للخدمات الصحية. لذا فإنّ المادة القانونية المنصوص عليها في المادة (40) من قانون الخدمة المدنية، يبدأ سريانها من تاريخ ورود الطلب إليها، و حيث إنّ طلب الإحالة على التقاعد لم يرد إلى الهيئة العامة المذكورة. لذا فإنّ انفكاكه من الوظيفة واعتبار نفسه محالاً على التقاعد كان مخالفاً للقانون⁽¹⁾ والذي يؤخذ على هذا القرار، أنّه حمل الموظف تبعه أخطاء الإدارة، وذلك بعدم تحويل الطلب إلى جهة المختصة، وهي التي ارتكبت الخطأ بقبولها الطلب في حين أنّها غير مختصة، وارتكبت خطأ ثانياً بعدم تحويل الطلب إلى جهة المختصة، هذه الجهة هي التي تتحمل المسؤولية، وليس الموظف وبالتالي يضع حقه لإهمال الإدارة وتقاوعها من إحالة الطلب إلى جهة المختصة، وهذا ما يجافي العدالة فكان على القاضي اعتبار الطلب مترتباً لآثاره، لأنّ الخطأ بعدم تحويل الطلب لا يد للموظف فيه.

إلا أنّ المجلس لم يكن مستقراً على هذا المبدأ، بل ذهب في أحكام أخرى بخلاف هذا الاتجاه فائلاً: (طلب المدعي المؤرخ في 1981/2/1 بإحالة إلى التقاعد الموجه إلى المدير الوقاية الصحية العام بواسطة الصحة المدرسية، لم تراخ بشأنه الإجراءات الأصولية. إذ رغم أنّ المدعي عليها مديرة الوقاية الصحية العامة، غير مختصة بالنظر في طلبه، عمدت إلى حفظ الطلب دون أن تبلغ المدعي بمصير طلبه وقامت بتوجيه إنذار. إلى المدعي بوجوب المباشرة بعمله خلال سبعة أيام من تأريخ إيداعه في البريد المسجل وبعبكسه يعتبر مستقيلاً دون أن يتضمن الإنذار التطرق إلى مصير طلبه بالإحالة على التقاعد سلباً، بل ضمن ما يوجب حصول الموافقة الأصولية والرسمية بينما كان طلبه قد حفظ من قبل جهة غير مختصة، بالنظر فيه مما يجعل الإنذار معيباً ومشوباً بالنقص. و حيث إنّ المدعي قد انفك من وظيفته دون التأكد من مصير طلبه بالإحالة على التقاعد إذ أنّ انتهاء مدة الثلاثين يوماً على تقديم الطلب لا يعني حق الموظف في ترك الوظيفة تلقائياً بل يجب عليه استحصال الموافقة على الانفكاك بعد حصول الموافقة على طلب الإحالة بالتقاعد لنا يكون انقطاع المدعي عن عمله اعتباراً من 1981/3/8 لغاية تاريخ إقامة هذه الدعوى انقطاعاً غير مبرر...⁽²⁾)

نرى أنّ هذا القرار يخالف نصّ المادة (3) من قانون التقاعد المدني رقم 33 لسنة 1966 الذي، صدر القرار في ظل نفاذه، حيث إنّ المادة المذكورة لم تشترط حصول موافقة الإدارة على الانفكاك بعد مضي المهلة القانونية، وعدّ الموظف محالاً على التقاعد بحكم القانون، بمجرد مرور المهلة القانونية التي هي (30) يوماً من تاريخ تقديم الطلب إلى الإدارة التي لها حق البت فيه قبولاً ورفضاً. إذن، القرار قد أسس على مخالفة لأحكام القانون.⁽³⁾ وفي هذا الشأن ذهبت المحكمة الاتحادية العليا في العراق بأنّه: (على المتظلم من القرار الإداري إقامة الدعوى بعد مضي ثلاثين يوماً من تاريخ تسجيل التظلم لدى الجهة الإدارية المختصة مادام لم ترد على التظلم صراحة)⁽⁴⁾ وترى أنّ اتجاه القضاء العراقي ومن خلال القرارات السابقة، يذهب إلى أنّ توجيه الطلب إلى جهة غير مختصة، لا يؤدي إلى بدء ميعاد القانوني، ثم قيام القرار الضمني.

فكان من الأفضل أن يسلك القضاء الإداري العراقي اجتهاد مجلس الدولة الفرنسي، ومجلس شوري الدولة اللبناني، المشار إليهما سابقاً، بأن يرتب الأثر القانوني على تقديم الطلب إلى جهة إدارية غير مختصة، وذلك حماية لحقوق الأفراد وعدم حرمانهم من الحماية القضائية، حيث ترد دعواهم كثيراً لعدم تقديم الطلب إلى الجهة الإدارية المختصة خطأ أو جهلاً بأحكام القانون. فترتيب الأثر القانوني على سكوت الإدارة عن البت في طلبات الأفراد حماية لهم من تعسف الإدارة وتباطؤها أو إهمالها.

1- قرار مجلس الانضباط العام، رقم 84 / 83 / 200، تاريخ 19 / 5 / 1984، نقلاً عن ماهر صالح العلاوي، مصدر سابق، ص 92.

2- قرار مجلس الانضباط العام رقم، 981 / 374، تاريخ 6 / 10 / 1981، نقلاً عن ماهر صالح العلاوي، المصدر السابق، ص 92.

3- المادة (3) من قانون تقاعد المدني رقم 33 لسنة 1966.

4- قرار محكمة الاتحادية العليا في العراق، رقم 66 / اتحادية / تمييز / 2010 تاريخ 15 / 8 / 2010، أحكام وقرارات محكمة الاتحادية العليا في العراق، إصدارات جمعية القضاء العراقي، قرارات 2010، سنة 2011، ص 223.

النتائج والتوصيات

أولاً: النتائج:

من خلال البحث تبين لنا بأن الإدارة العامة لاتقدم خدماتها إلا إذا قدم لها طلب من قبل ذوي العلاقة، وكأصل عام لايشترط في الطلب أية شكلية معينة، إلا أنه في كثير من الاحيان يشترط المشرع شكل معين للطلبات، أو تقديمها وفق نماذج محددة وتعد من قبل الإدارة مسبقاً. ويقدم الطلب إلى الجهة الإدارية المختصة، ونتيجة لتضخم هيئات ومؤسسات الدولة فقد يتوهم الأفراد ويخطأ فيقدم طلبه إلى جهة إدارية غير مختصة وهذه الجهة الإدارة قد تستلم الطلب ولاتحواله إلى جهته المختصة وعندما تلجأ الافراد إلى القضاء يمنع على القاضي قبول دعواهم لعدم وجود قرار إداري صريح أو ضمني ظاهر للعيان، وبالتالي يضيع حقوقهم من الالتجاء إلى القضاء، الحق الذي كفله الدستور والقوانين ومبادئ حقوق الإنسان. من هنا تدخل القضاء الإداري في بعض البلدان واعتبر أن الطلب المقدم إلى جهة إدارية غير المختصة واستلمت الطلب يعتبر أن الطلب الذي قدم إلى جهته المختصة، وبفوات الميعاد القانوني المحدد للإدارة لاستجابة لطلبات الأفراد بنشا القرار الإداري الضمني الذي له كافة مقومات القرار الإداري الصريح وبالتالي فإنه جدير بالظن عليه لدى القضاء الإداري.

إلا أن اجتهاد القضاء الإداري قد اختلف حيث أن مجلس الدولة الفرنسي يعتبر أن الطلب المقدم إلى جهة إدارية غير المختصة كأنه قدم إلى جهته المختصة إلا أنه فرق بين القرار الضمني بالقبول والقرار الضمني بالرفض وفي الاولي فرق بين القرار ذا مدد طويلة دون المدد القصيرة، إلى أن أنهى المشرع الفرنسي كل خلاف في ذلك، واعتبر الطلب المقدم إلى جهة إدارية غير مختصة كأنه قدم إلى جهته المختصة وأوجب على هذه الجهة تحويل الطلب إلى جهته المختصة والا هي التي تتحمل تبعات ذلك.

أما اجتهاد القضاء الإداري اللبناني فقد ذهب في بداية الامر إلى أن الطلب المقدم إلى جهة إدارية غير مختصة لا يترتب عليه أي أثر قانوني. إلا أنه هجر اجتهاده هذا واعتبر أن الطلب المقدم إلى أية جهة إدارية كأنه قدم إلى جهته المختصة، وبفوات الميعاد القانوني ينشأ القرار الإداري الضمني، ولم يفرق بين القرار الضمني بالرفض والقبول، مقدماً بذلك على اجتهاد القضاء الإداري الفرنسي.

أما اجتهاد القضاء الإداري المصري والعراقي يذهب بعكس ذلك ولا يترتب أي أثر قانوني من توجيه الطلب إلى جهة إدارية غير مختصة.

ثانياً: التوصية

1- نرجو من المشرع المصري والعراقي أن يسلكا مسلك المشرع الفرنسي بالنص على اعتبار الطلب المقدم إلى جهة إدارية غير مختصة كأنه قدم إلى جهته المختصة وتلزم كافة الهيئات والدوائر الرسمية من تحويل الطلب إلى جهته المختصة إذا قدم لها الطلب من قبل الافراد، لاتخاذ مايلزم بشأنه حتى لا يضيع حقوق الأفراد ومجربون من الالتجاء إلى قاضيهم الإداري لينصفهم.

2- نرجو من القضاء الإداري المصري والعراقي، أن يذهبا باجتهادهما منحه اجتهاد القضاء الإداري اللبناني باعتبار الطلب المقدم إلى الجهة الإدارية غير مختصة كأنه قدم إلى جهته المختصة دون تفريق بين القرار الضمني بالرفض والقبول.

المصادر

أولاً: القوانين

1- القوانين الفرنسية

أ- تقنين الاعمار الفرنسي

ب- المرسوم الصادر في 28 نوفمبر 1983

2- القوانين العراقية:

ج- تعليمات رقم، 18 سنة 1970 من قانون الاصلاح الزراعي رقم 117 لسنة 1970.

د- قانون الاحوال المدنية رقم 65 لسنة 1972 المعدل .

هـ- قانون التنفيذ رقم 45 لسنة 1986.

- و- قانون الخدمة المدنية في العراق رقم 24 لسنة 1960.
- ز- قانون المحافظات رقم 159 لسنة 1969 الملغي .
- ح- قانون تقاعد المدني رقم 33 لسنة 1966 .
- ط- قانون ضريبة الدخل رقم 113 لسنة 1982 المعدل .
- ي- قانون كتاب العدول رقم 33 لسنة 1998

3- القوانين اللبنانية

- أ- قانون إنشاء السجل العقاري في لبنان رقم 188 الصادر في 15 / 3 / 1926
- ب- قانون البلديات - الصادر بمرسوم الاشتراعي رقم 118 تاريخ 30 / 6 / 1977.
- ج- نظام الطرق والأبنية اللبناني، رقم 44 لسنة 1935.
- د- نظام الموظفين الصادر بمرسوم اشتراعي رقم 112 صادر في 12 / 6 / 1959.
- هـ- نظام مجلس شورى الدولة اللبناني الصادر بمرسوم الاشتراعي رقم 10434 تاريخ 1975.
- و- نظام ممارسة المهن الصحية رقم (11) لسنة 1962 المعدل

4- القوانين المصرية:

- أ- قانون البناء الموحد المصري، رقم 119 لسنة 2008 .
- ب- قانون الخدمة المدنية المصرية رقم 18 لسنة 2015.
- ج- قانون العاملين المدنيين في مصر رقم 47 لسنة 1978 .
- د- قانون المحال التجارية رقم 453 لسنة 1954.

ثانياً: الكتب والمؤلفات

- 1) جان باز، الوسيط في القانون الإداري اللبناني، بدون ذكر حمة النشر، سنة 1974، الجزء الثاني.
- 2) جلال خضير الزبيدي، ونيل مجبر، الاحكام القانونية للسكوت في القرارات الادارية، دار الحكمة، طرابلس، ليبيا، 2010.
- 3) جورج نجيب، قرارات مجلس شورى الدولة اللبناني 1973-1982، الجزء الثالث.
- 4) جوزف رزق الله، النظرية العامة للإلتزام أمام القضاء الإداري، منشورات الحقوقية، صادر، الطبعة الأولى، 2010.
- 5) جوزيف زين الشدياق، المجموعة الإدارية للاجتهاد والتشريع، العددان الخامس والسادس، السنة الحادية عشرة، لسنة 1967.
- 6) حمدي ياسين عكاشة، المرافعات الإدارية في قضاء مجلس الدولة، الناشر منشأة المعارف بالإسكندرية، بدون سنة الطبع.
- 7) خالد الزبيدي، القرار الإداري الضمني في الفقه والقضاء الإداري، دراسة مقارنة في ضوء قضاء محكمة العدل العليا في الأردن، المنشور في مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، العدد الأول، 2008، مجلد 35.
- 8) سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الجزء الأول، الإسكندرية، 1996.
- 9) سعيد جاسم محسن، مديرعام دائرة التصاميم ولجنة التحديث والتنسيق، مجموعة الضوابط التخطيطية للبناء وتقسيم الأراضي في مدينة بغداد، دائرة التصاميم، أمانة بغداد، 2007.
- 10) سمية محمد كامل، الشكل في القرارات الادارية، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الاولى، 2014.
- 11) سوزان عثمان قادر، النظام القانوني لتراخيص البناء، أطروحة الدكتوراه، دراسة مقارنة، مقدمة إلى كلية القانون والسياسة في جامعة صلاح الدين .
- 12) صباح صادق جعفر الأنباري، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة العراقي، الجزء الاول، الطبعة الاولى، المعد والناشر، للأعوام "2004-2005-2006".
- 13) صعب ناجي عبود الدلمي، الدفع الشككية امام القضاء الاداري، المؤسسة الحديثة للكتاب، مكتبة السنهوري، 2010.
- 14) عارف زيد الزين، قوانين ونصوص العقارات والبناء في لبنان، منشورات الحلبي، بيروت، 2010.
- 15) عبدالرؤف هاشم البسيوني، المرافعات الادارية، دار الفكر الجامعي، الطبعة الاولى، 2007.
- 16) عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، الضمانات التأديبية، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، الطبعة الأولى، 2008.

- 17) عصام نعمة إسماعيل، الطبيعة القانونية للقرار الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، الطبعة الأولى، 2009.
- 18) علي خطار الشنطاوي، دراسات في القرارات الإدارية، مطبعة الجامعة الأردنية، عمان 1998.
- 19) فوزت فرحات، القانون الإداري العام، الطبعة الثانية، الناشر هو المؤلف، سنة 2012.
- 20) القاضي لفنة هامل العجيلي، قضاء المحكمة الادارية العليا في العراق، الطبعة الاولى، 2016.
- 21) ماهر صالح العلاوي الجبوري، مبادئ القانون الإداري، دار الكتب للطباعة والنشر، موصل، 1996.
- 22) محمد جمال عثمان جبيل، السكوت في القانون الإداري في التصرفات الإدارية الفردية، دون ذكر مكان الطبع واسمه، سنة 1995.
- 23) مصلح الصرايرة، النظام القانوني لرخص البناء، دراسة مقارنة بين القانون الفرنسي والقانون الأردني، المنشور في مجلة الحقوق جامعة الكويت، العدد الثالث، السنة الخامسة والعشرون، جادى الآخرة 1422 هـ، سبتمبر 2001م.
- 24) يحيى جلال عبدالله، الرقابة القضائية على القرارات الضمنية للإدارة، دراسة تحليلية مقارنة، بين فرنسا، لبنان، مصر والعراق، مطبعة يادطار، السليمانية، سنة 2020.

ثالثاً: المجلات والموريات:

- 1) أحكام وقرارات محكمة الاتحادية العليا، للعام 2010، من إصدارات جمعية القضاء العراقي، بغداد، المجلد الثالث، تموز، 2011 .
- 2) قرارات محكمة القضاء الإداري في العراق، مطبعة الوقف الحديث، بغداد، 2011 .
- 3) مجلة الحقوق جامعة الكويت، العدد الثالث، السنة الخامسة والعشرون، جادى الآخرة 1422 هـ، سبتمبر 2001م.
- 4) مجلة القضاء الإداري في لبنان، التي تحتوي على جميع قرارات مجلس شورى الدولة اللبناني من عدد 1 إلى عدد 24 .
- 5) مجموعة المبادئ القانونية التي أقرتها المحكمة الادارية العليا في مصر المكتب الفني، سنة، 33.
- 6) المشتمل في التشريع اللبناني.
- 7) الموسوعة الادارية الحديثة، المستشار حسن الفكهاني، جزء 46.

رابعاً: الانترنت: مركز الابحاث والدراسات في المعلوماتية القانونية، للجامعة اللبنانية، على الرابط <http://www.legallaw.ul.edu.lb>