

جامعة قطر

كلية القانون

التَّظَلُّمُ الإِدَارِيُّ فِي دَعْوَى الإِلْغَاءِ فِي التَّشْرِيعِ الْقَطْرِيِّ

إعداد

عبد الله ضَمَن المهندي

قُدِّمَتْ هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات

كلية القانون

للحصول على درجة الماجستير في

القانون العام

يونيو 2020م - 1441هـ

© 2020. عبد الله ضمن المهندي. جميع الحقوق محفوظة.

لجنة المناقشة

استُعرضت الرسالة المقدّمة من الطالب/ عبد الله ضَمَن المهندي بتاريخ 2020/05/10م،
وَوُفِّقَ عليها كما هو آتٍ:

نحن أعضاء اللجنة المذكورة أدناه، وافقنا على قبول رسالة الطالب المذكور اسمه أعلاه، وحسب
معلومات اللجنة فإن هذه الرسالة تتوافق مع متطلبات جامعة قطر، ونحن نوافق على أن تكون
جزء من امتحان الطالب.

الاسم: أ.د عبد الحفيظ الشيمي

مشرفاً رئيساً ومقرراً

الاسم: أ.د محمد فوزي النويجي

عضو لجنة مناقشة

الاسم: د. إسلام شيحا

عضو لجنة مناقشة

تمّت الموافقة:

الدكتور محمد بن عبد العزيز الخليفي، عميد كليّة القانون

المُلخَص

عبد الله ضمن المهندي، ماجستير في القانون العام:

يونيو 2020م.

العنوان: التَّظَلُّمُ الإِدَارِيُّ فِي دَعْوَى الإِلْغَاءِ فِي التَّشْرِيعِ القَطْرِيِّ

المشرف على الرسالة: الأستاذ الدكتور/ عبد الحفيظ الشيمي

تبنى التشريع القطري، المعني بالفصل في المنازعات الإدارية رقم 7 لسنة 2007، بعض الإجراءات الإدارية التي يتعين على أصحاب الشأن اتباعها قبل مباشرة دعوى الإلغاء ضد القرارات الإدارية من هذه الإجراءات، التظلم الإداري الوجوبي الذي يقدمه صاحب الشأن إزاء بعض القرارات الإدارية المتعلقة بشؤون الموظفين، وذلك إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار أو السلطة التي ترأسها، وذلك بغرض حث الإدارة على العدول عن قراراتها الإدارية غير المشروعة، ونظرًا لما قد يترتب عن التظلم الإداري من أثر مهم، يتمثل في الفصل في النزاع بين صاحب الشأن والإدارة دون حاجة للجوء للقاضي الإداري، فإن هذه الدراسة تناولت موضوع التظلم الإداري من كافة جوانبه: التشريعية في مصر وقطر، والعملية من واقع أحكام القاضي الإداري المصري والقطري. فقد تناولت هذه الدراسة من ناحية أولى: تحديد المقصود بالتظلم الإداري لغة واصطلاحًا وقضاء، ثم تمييزه عن بعض النظم التي قد تقترب منه كالحق في الشكوى والظعن القضائي، ومن ناحية ثانية: تناولت الدراسة أنواع التظلم الإداري سواء من حيث الجهة التي يقدم إليها التظلم، أو من حيث مدى التزام صاحب الشأن بتقديم التظلم، ومن ناحية ثالثة: تناولت الدراسة نطاق التظلم الإداري في القانونين المصري والقطري،

ومن ناحية رابعة: تناولت الدراسة ميعاد التظلم الإداري، وذهبت إلى أن ميعاد التظلم هو ميعاد الطعن بالإلغاء بحسب الأصل، اللهم إلا إذا وجد نص خاص يقضي بخلاف ذلك، ومن ناحية خامسة: تناولت الدراسة المسلك الإيجابي لبحث التظلم من جانب الإدارة وأثره على ميعاد الطعن بالإلغاء. وأخيرًا تناولت هذه الدراسة آثار التظلم الإداري على كل من الإدارة وميعاد الطعن بالإلغاء أمام القاضي الإداري.

ABSTRACT

Qatari legislation No.7 of 2007, concerning the settlement of administrative disputes, stipulated certain administrative procedures that must be followed before lodging a cancellation claim against administrative decisions. One of these procedures is the obligatory administrative grievance lodged against certain administrative decisions related to personnel affairs, to the administrative authority that issued the decision, or the authority above it, with the aim of forcing the administration to withdraw its illegitimate administrative decisions. In view of the significant impact that an administrative grievance may have in settling the dispute between the person concerned and the administration without resorting to an administrative judge, this study has addressed the issue of administrative grievance in all its aspects. Legislative and practical aspects based on the judgments of administrative judges from both Egypt and Qatar are examined thoroughly.

Furthermore, this study has covered the following:

First, providing a definition of administrative grievance, in terms of language, terminology, and judicial context, and distinguishing it from

other procedures that may be akin to it, such as the right to complain and submit judicial appeals.

Second, dealing with the types of administrative grievances, whether in terms of the entity to which the grievance is lodged, or the commitment of the person concerned, to submit the grievance.

Third, examining the scope of administrative grievance in Egyptian and Qatari laws.

Fourth, emphasizing the deadline for administrative grievance, and defining this deadline to be the deadline for appealing for the cancellation in accordance with the original principle, unless there is a specific text stipulating otherwise.

Fifth, examining the positive course of grievance consideration by the administration and its impact on the deadline for appealing for the cancellation.

Finally, highlighting the effects of administrative grievances on both the administration and the deadline for appealing for cancellation before an administrative judge.

شكر وتقدير

الحمد لله الذي قدر فهدى، واستجاب فأعطى، وعلمنا القرآن والبيان، وميزنا بفصاحة اللسان، وفضلنا على غيرنا من الأمم بالنبي الأكرم الذي نصلي عليه ونسلم عليه أفضل الصلاة وأعز التسليم، بداية أشكر الله السميع العليم رب العرش العظيم إذ أنعم عليّ من فضله على إنجاز هذا العمل، ومدني بالصبر والتوفيق منذ اختيار موضوع البحث حتى الانتهاء من إعداده. يقول الرسول صلى الله عليه وآله وسلم "من أوتي منكم معروفًا فليذكره، فمن ذكر فقد شكره، ومن كتم فقد كفره".

وعملًا بهذا الهدى النبوي الشريف، أسجل أسمى آيات الشكر والعرفان إلى الأستاذ الدكتور/ عبد الحفيظ الشيمي، أستاذ القانون العام - جامعة قطر، لتفضل سيادته بقبول الإشراف على هذه الرسالة، فقد تفضل على بوافر علمه ووسعني بحلمه، وأحسن توجيهي منذ اليوم الأول الذي لجأت إليه فيه، فما توانى في دفعي للعمل بجهد واجتهاد، ما كان له عظيم الأثر في ظهور هذا العمل إلى حيز النور، وأدعو الله أن يجازيه عني خير ما جازى عالمًا عن متعلم. كما أتقدم بوافر الشكر والعرفان إلى أساتذتي الكرام أعضاء اللجنة الموقرة لتفضلهم بقبول المشاركة في لجنة الحكم، ومناقشة هذه الرسالة وتوجيهاتهم الصائبة، ما سيكون له دور كبير في إخراج الرسالة بأفضل صورة.

واعترافًا مني بالفضل لذويه وبالعطاء لباناليه لا يسعني إلا أن أتقدم إلى الدكتور/ محمد بن عبد العزيز الخليلي عميد كلية القانون - جامعة قطر، وإلى الأساتذة الأفاضل أعضاء هيئة التدريس في برنامج الدراسات العليا بالشكر على ما بذلوه من جهود، وجزاهم الله عني وعن طلبة العلم خير الجزاء.

الإهداء

إلى وطن الشموخ... وأرض الخير والعطاء... وطني الحبيب قطر.

إلى من كلَّه الله بالهيبة والوقار... إلى من علمني العطاء بدون انتظار... إلى من أحمل اسمه بكل فخر واعتزاز... أرجو من الله أن يديم عليه الصحة والعافية... والدي العزيز.

إلى ملاكي في الحياة... إلى معنى الحب إلى معنى الحنان والتفاني... إلى بسمة الحياة وسر الوجود... إلى من كان دعاؤها سر نجاحي... أطال الله في عمرها... أُمي الحبيبة.

إلى من حبهم يجري في عروقي... ويلهج بذكرهم فؤادي... إلى أخواتي العزيزات... الذين أحاطوني بالعون والدعاء.

إلى زوجتي الحبيبة ورفيقة دربي... التي كانت خير معين على استكمال دراستي... فكانت لي يسراً في وقت العسر، ومنفذاً للفرج في وقت الضيق... وإلى أعلى عطايا الرحمن... سر سعادتي... أولادي حفظهما الله ومتعني ببرهم وصلاتهم ونجاحهم.

إلى من تحلو بالإخاء وتميزوا بالوفاء والعطاء... إلى من معهم سعدت، وبرفقتهم في دروب الحياة سرت... إلى من كانوا معي على طريق الخير والنجاح... أصدقائي.

قائمة المحتويات

شكر وتقدير.....	و
الإهداء.....	ح
مقدمة.....	1
الفصل الأول: ماهية التَّظَلُّمِ الإداري.....	7
المبحث الأول: مفهوم التَّظَلُّمِ الإداري.....	8
المطلب الأول: تعريف التَّظَلُّمِ الإداري.....	8
المطلب الثاني: شروط التَّظَلُّمِ الإداري.....	18
المبحث الثاني: أنواع التَّظَلُّمِ الإداري.....	32
المطلب الأول: التَّظَلُّمِ الإداري من حيث مدى إلزاميته.....	32
المطلب الثاني: أنواع التَّظَلُّمِ الإداري من حيث الجهة التي يقدم إليها التَّظَلُّم.....	40
المبحث الثالث: نطاق التَّظَلُّمِ الإداري.....	47
المطلب الأول: نطاق التَّظَلُّمِ الإداري في طعون الموظفين العموميين.....	47
المطلب الثاني: أسباب تشريعية وقضائية تحد من نطاق التَّظَلُّمِ الإداري.....	53
الفصل الثاني: ميعاد التَّظَلُّمِ الإداري وأثره القانوني.....	58
المبحث الأول: ميعاد التَّظَلُّمِ الإداري.....	59
المطلب الأول: وسائل العلم بالقرار الإداري.....	59
المطلب الثاني: ميعاد التَّظَلُّمِ الإداري.....	69
المبحث الثاني: المسلك الإيجابي لمبحث التَّظَلُّمِ من جانب الإدارة.....	77

77.....	المطلب الأول: مفهوم المسلك الإيجابي لدى الإدارة.....
84.....	المطلب الثاني: ما يعد مسلكاً إيجابياً وما لا يعد كذلك في أحكام القضاء الإداري.....
93.....	المبحث الثالث: آثار التظلم الإداري.....
94.....	المطلب الأول: نظمات إدارية لا ترتب أثر قانوني.....
97.....	المطلب الثاني: أثر التظلم من القرار الإداري بالنسبة للإدارة.....
100.....	المطلب الثالث: أثر التظلم من القرار الإداري على ميعاد دعوى الإلغاء.....
107.....	الخاتمة.....
109.....	النتائج.....
110.....	التوصيات.....
112.....	قائمة المصادر والمراجع.....
112.....	المراجع باللغة العربية.....
123.....	المراجع باللغات الأجنبية.....
123.....	مراجع شبكة الإنترنت.....

المقدمة

موضوع هذه الدراسة هو التّظلم الإداري ضد القرارات الإدارية لمصدر القرار أو للسلطة الرئاسية له، وبعد القرار الإداري بجانب العقد الإداري من أعمال الإدارة القانونية التي تهدف من ورائها إحداث أثر قانوني إما بإنشاء المركز القانوني أو تعديله أو إنهائه، ويتميز القرار الإداري عن العقد الإداري بأن القرار يصدر من جهة الإدارة بإرادتها المنفردة على خلاف العقد الإداري الذي لا تنفرد الإدارة وحدها بإبرامه بل يشاركها أحد أشخاص القانون العام أو الخاص.

ولهذا يعد القرار الإداري الصادر بالإرادة المنفردة للإدارة أكثر تأثيراً في مراكز كل من يتعامل مع الإدارة من موظفين أو أفراد عاديين، ولهذا عمل المشرع وكذلك القضاء الإداري على إحاطة القرار الإداري بمجموعة من الضوابط، حتى لا تتحرف الإدارة بقراراتها الإدارية وتسيء إلى المراكز القانونية للأفراد، حيث يتعين أن يصدر القرار الإداري من صاحب اختصاص، وفي الشكل الذي يتطلبه القانون، وأن يقوم على سبب قانوني أو واقعي وأن يترتب أثر قانوني متفق مع القوانين واللوائح، وأن تستهدف الإدارة من ورائه تحقيق المصلحة العامة، هذا من ناحية.

ومن ناحية أخرى نظراً لما ترتبه القرارات الإدارية من آثار قد تكون جسيمة في بعض الأحيان على المراكز القانونية لمن صدرت في حقهم، فإن المشرع من جانب والقاضي الإداري من جانب آخر تبني منهجاً أكثر تيسيراً عند مخاصمة القرار الإداري، ولعل من أهم العوامل التي تبناها المشرع هو تحديد أجل قصير للطعن بالإلغاء على القرارات الإدارية، وكذلك التظلم من صاحب الشأن للجهة الإدارية مصدرة القرار أو لسلطتها الرئاسية لفتح الباب أمامها من جديد، لإعادة النظر في قراراتها الإدارية مرة أخرى قبل اللجوء إلى القضاء الإداري. أما عن القاضي الإداري فكان رحيماً بالأفراد من خلال نظرياته التي أحاطت بدعوى الإلغاء أو دعوى تجاوز

السلطة، وظهر ذلك جلياً باتجاهاته المبسطة في إقراره مجموعة من المبادئ القانونيّة التي تحيط بموضوع التّظلم الإداريّ موضوع هذه الدّراسة على النحو الذي يجعلها تصب في صالح صاحب الشأن في مواجهة الإدارة صاحبة السلطة العامة، فقد أحاط القاضي الإداريّ عمليّة التّظلم الإداريّ بمجموعة من المبادئ التي تصبّ في صالح صاحب الشأن متبنياً اتجاه تيسيري ومن ذلك: التيسير في شكل التّظلم طالما تحقق الغرض منه، وكذلك ترتيب الأثر القانوني للتظلم على الرغم من تقديمه إلى الجهة غير المختصة طالما علمت هذه الأخيرة بالتّظلم، وانتفاء الحكمة من التّظلم في القرارات الإداريّة المدعومة التي لا تنقيد بميعاد الطعن، فمن باب أولى ألا يشترط فيها التّظلم. كما أحاط التّظلم ببعض الضوابط مثل تحديد القرار المتظلم منه، وتوضيح أسباب التّظلم بحيث لا يكون مُجهلاً، وسوف نتناول من خلال هذه الدّراسة كل ما يتعلق بالتّظلم الإداري من واقع أحكام القضاء الإداري القطريّ والمصريّ.

أهمية الدّراسة:

تبرز أهمية دراسة التّظلم لإداري من أكثر من ناحية: فمن ناحية أولى يتسم التّظلم الإداريّ بأنه ذو طابع عملي وليس نظرياً، وينتج فرضيات معينة مثل مدى الالتزام به بشأن كل القرارات الإداريّة أم إنه إجراء اختياري يتبعه صاحب دَعْوَى الإلغاء، أم إنه إجباري لبعض القرارات قبل الولوج للقضاء واختياري لبعض القرارات الإداريّة الأخرى، ومن ناحية ثانية نصّ المشرع القطريّ في قانون 7 لسنة 2007 الخاص بالفصل في المنازعات الإداريّة في المادة الخامسة فقرة 3 منه على أنه لا تقبل طلبات إلغاء القرارات الإداريّة النّهائيّة المبينة بالبند 2 من المادة 3 من هذا القانون، قبل التّظلم منها إلى الجهة الإداريّة، وانقضاء المواعيد المقررة للبت في التّظلم، ويصدر ببيان إجراءات التّظلم والبت فيه قرار من رئيس مجلس الوزراء، ومن ثم فإن

المشروع القطريّ أحال إلى إجراءات التّظلم ليصدر بها قرار من مجلس الوزراء ولم يتناولها داخل القانون.

ومن ناحية ثالثة تشكل دراسة التّظلم من القرار الإداريّ مجالاً خصباً للبحث في القانون الإداريّ القطريّ مقارنة بالقانون المصريّ، والاستفادة من التجربة المصريّة الرائدة، حيث تبين كثرة وغزارة الكتابات والمؤلفات المصريّة والأحكام القضائيّة في هذا الصدد على عكس دولة قطر، إذ يتم تناول الموضوع بصورة مستقلة في التشريع القطريّ، وإن كانت هناك مقالات أو مؤلفات تناولته، فقد تناولته بصورة عرضية بمناسبة الحديث عن دَعوى الإلغاء إلا أنها لم تتناوله بصورة معمقة، من حيث ماهيته وشكله وأثره وميعاده والمسلك القضائي بشأنه.

ومن ناحية رابعة تأتي أهمية دراسة هذا الموضوع من زاوية أخرى هو إبراز اهتمام الإدارة بنظر التّظلم الإداريّ لما له من أثر إيجابي على عدم اللجوء للقضاء الإداريّ في حالة استجابة الإدارة للتظلم والعدول عن قرارها غير المشروع، وهو ما يؤدي في النهاية إلى اختصار الوقت والإجراءات والتقليل من ازدحام القضاء بالدعاوى الإداريّة.

وما سبق دفعني إلى تناول هذا الموضوع موضعاً موقفاً التشريع القطريّ وأحكام الدوائر

الإداريّة القطريّة بشأن التّظلم من القرار الإداريّ مقارنة بالتشريع والقضاء الإداريّ المصريّ.

وأخيراً تأتي أهمية الدراسة لكون دَعْوَى الإلغَاء من الدَعَاوَى التي تكفل الحقوق والحريات، ولذلك خصها المشرع والقضاء بإجراءات خاصة، ومن بينها التَّظَلُّمُ الإِدَارِيّ، وخاصة عندما يكون وجوبياً، وهنا ينقلب التَّظَلُّمُ إلى شرط لقبول الدعوى، وعدم الالتزام به في المواعيد المحددة بالقانون يؤدي إلى رفض دَعْوَى الإلغَاء.

هدف البحث:

تهدف هذه الدراسة إلى الإلمام بكافة الجوانب النظرية والعملية لموضوع التَّظَلُّمِ الإِدَارِيِّ في ضوء النصوص التشريعية والأحكام القضائية المتعلقة بالتَّظَلُّمِ الإِدَارِيِّ وأثره على اقتضاء حقوق ذوي الشأن، وخاصة أنه إذا لاقى التَّظَلُّمُ دراسة جديّة من جانب الجهة المقدم إليها التَّظَلُّمُ لأدى ذلك إلى اقتضاء الحقوق بصورة سريعة، وبعيداً عن القضاء الإِدَارِيِّ. وكذلك التركيز على أن عدول الإدارة عن قرارها نتيجة للتظلم الإِدَارِيِّ إنما لا يعبر عن توجيه مسالب للإدارة بقدر ما يدفعها إلى التأنّي والتروي في إصدارها قرّاراتها، لتكون أكثر اتّفاقاً مع مبدأ المشروعية.

إشكالية البحث:

تتمثل أهم الصعوبات التي تعترض الباحث القانوني، الذي يبحث في موضوع الدراسة في ندرة المراجع الفقهية، التي تناولت موضوع تلك الدراسة في دولة قطر، كما أن المراجع القضائية والتشريعية تعد بدورها نادرة أيضاً، وذلك لندرة الأحكام الصادرة عن القضاء في هذا الصدد في دولة قطر.

منهج البحث:

اعتمدت في بحثي على المنهج التحليلي، الذي يقوم على تحليل النصوص القانونية والأحكام القضائية في كل من مصر وقطر، لأنها مصدر استلهام المشرع القطري، كما اعتمدت على المنهج المقارن، وذلك بمقارنة مسلك المشرع القطري فيما يتعلق بالتظلم الإداري، بما يتوافر من نصوص مصرية وأحكام قضائية مصرية في هذا الشأن، وهذا المنهج يهدف إلى بحث مدى جودة الأنظمة التشريعية والقضائية القطرية حين مقارنتها بغيرها وخاصة نتيجة لحدثة قانون الفصل في المنازعات الإدارية، وقلة الأحكام الإدارية في دولة قطر، ولا يهدف الباحث من وراء ذلك بحث تلك الأنظمة في كل جزئياتها وتفصيلاتها، بقدر ما يهدف إلى الإلمام بالخطوط العريضة فيها من أجل بلوغ الأهداف المنشودة من البحث.

الدراسات السابقة:

تناولت عدد من الدراسات القانونية التظلم الإداري، ولكنها بعيدة كل البعد عن التشريع القطري، وهو ما دفعنا إلى دراسة هذا الموضوع في القانون القطري، ومن الرسائل التي تناولت هذا الموضوع بعيداً عن التشريع القطري:

- التظلم الإداري في فلسطين بين الوجوب والجواز، دراسة تحليلية مقارنة في ضوء أحكام محكمة العدل العليا، للدكتور عبد الناصر عبد الله أبو سمهدانة، بدون تاريخ.
- التظلم الإداري كسبب لإنقطاع ميعاد رفع دعوى الإلغاء، للدكتور محمد حسين أرشيد، جامعة النجاح الوطنية، كلية الدراسات العليا، سنة 2016.
- النظام القانوني للتظلم من القرار الإداري في التشريع الفلسطيني، دراسة تحليلية مقارنة، الجامعة الإسلامية، غزة، بدون تاريخ.

خطة الدراسة:

سوف نتناول موضوع النّظّم الإداري من خلال تحديد المقصود بالنّظّم الإداري وتحديد أنواعه ونطاقه في التشريعين المصريّ والقطريّ (الفصل الأول)، ثم تناول ميعاد النّظّم الإداري والمسلك الإيجابي للإدارة في نظر النّظّم الإداري وأثره على دعوى الإلغاء، وأخيرًا تحديد الأثر القانوني للنظّم الإداري (الفصل الثاني).

ومن ثم ستكون خطة دراستنا ونطاقها على النحو التالي:

الفصل الأول - ماهية النّظّم الإداري.

المبحث الأول - مفهوم النّظّم الإداري.

المبحث الثاني - أنواع النّظّم الإداري.

المبحث الثالث - نطاق النّظّم الإداري.

الفصل الثاني - ميعاد النّظّم الإداري وأثره.

المبحث الأول - ميعاد النّظّم الإداري.

المبحث الثاني - المسلك الإيجابي لبحث النّظّم وأثره على دعوى الإلغاء.

المبحث الثالث - أثر النّظّم الإداري.

الفصل الأول

ماهية التَّظَلُّمِ الإِدَارِيِّ

يعني التَّظَلُّمُ الإِدَارِيُّ أن يقصد الفرد، الذي صدر بحقه قَرَارٌ أضرَّ به، باب جهة الإدارة، ويطلب منها إعادة النظر بالقرار الذي أصدرته، وتصحيحه أو تطهيره من العيوب التي لحقته، وذلك بهدف إلغائه أو سحبه، والتَّظَلُّمُ بهذا المعنى يعدُّ طريقاً بديلاً لتسوية بعض المنازعات الإِدَارِيَّة، وذلك بإنهائها في مراحلها الأولى، وتحقيق العدالة الإِدَارِيَّة بطريق أيسر للناس، حيث قدر المشرع أن الأفراد لو طرَقوا باب الإدارة قبل لجوئهم إلى القضاء الإِدَارِيِّ، لأمكن حل كثير من النزاعات ودياً، وفي وقت قصير، ودون إنفاق التكاليف الكبيرة التي يستلزمها الطريق القضائي، لأن صدور القرار الإِدَارِيِّ معيَّباً لا يعني أن الإدارة أرادت حكماً أن يكون القرار كذلك، وإضافة إلى ما تقدم فإن التَّظَلُّمَ للإدارة يؤدي إلى نتائج لا يمكن الوصول إليها بالطريق القضائي، فرقابة القضاء تتمثل بنواحي المشروعية أساساً، أما الإدارة فإنها تستطيع أن تعدل القرار أو أن تلغيه لمجرد عدم ملاءمته.

وفيما يلي سوف نتناول ماهية التَّظَلُّمِ الإِدَارِيِّ من خلال بيان تعريف التَّظَلُّمِ الإِدَارِيِّ، ثم نردف ذلك بتوضيح شكل التَّظَلُّمِ الإِدَارِيِّ، وفي نهاية هذا المبحث سنعرض لنطاق التَّظَلُّمِ الإِدَارِيِّ، وذلك بحسب التقسيم التالي:

المبحث الأول: مفهوم التَّظَلُّمِ الإِدَارِيِّ.

المبحث الثاني: شكل التَّظَلُّمِ الإِدَارِيِّ.

المبحث الثالث: نطاق التَّظَلُّمِ الإِدَارِيِّ.

المبحث الأول

مفهوم التَّظَلُّمِ الإِدَارِيِّ

سنعرض من خلال هذا المبحث لتعريف التَّظَلُّمِ سواء في اللغة وفي الاصطلاح، وبعد عرض تعريف التَّظَلُّمِ في كل من اللغة والاصطلاح القانوني، نناقش الشروط الواجب توافرها في التَّظَلُّمِ الإِدَارِيِّ، وذلك في المطالب الثلاثة التالية:

المطلب الأول

تعريف التَّظَلُّمِ الإِدَارِيِّ

نتناول فيما يلي مفهوم التَّظَلُّمِ الإِدَارِيِّ في اللغة وفي الاصطلاح، ثم تعريف التَّظَلُّمِ الإِدَارِيِّ في أحكام القضاء الإِدَارِيِّ القَطْرِيِّ والمِصْرِيِّ، ثم التمييز بين التَّظَلُّمِ الإِدَارِيِّ وبين كل من الشكوى من ناحية والطعن القضائي من ناحية أخرى، وذلك على النحو التالي.

أولاً: تعريف التَّظَلُّمِ في اللغة:

يعرف التَّظَلُّمُ لغة بأنه: تشكي الظلم، والمتظلم هو الذي يشكو أحداً ظلمه، والتَّظَلُّمُ أي تظلم منه أو شكا من ظلمه، وتظلم الرجل: أحال الظلم على نفسه، والمتظلم أيضاً الظالم، ويقال ظلمته فتظلم أي صبر على الظلم، وأنظلم أي أحتمل الظلم، وظلمته أنبأه أنه ظالم أو نسبه إلى الظلم⁽¹⁾، وقيل في التَّظَلُّمِ لغة ظلمته تظلماً إذا أنبأته أنه ظالم، ويقال ظلم فلان فأظلم ومعناه أنه

(1) جمال الدين محمد بن مكرم الأنصاري، ابن منظور، لسان العرب، ج8، ط3 طبعة ملونة، دار احياء التراث العربي للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت - لبنان، بدون سنة نشر، ص264-265.

احتمل الظلم بطيب نفس وهو قادر على الامتناع منه، ويقال تظلم فلان إلى الحاكم من فلان فظلمه تظلمًا أي أنصفه من ظالمه وأعانه من عليه (2).

ثانيًا: تعريف التَّظْلُم في الاصطلاح:

تصدى جانب من الفقه لتعريف التَّظْلُم الإداري، باعتباره وسيلة قانونية لفض المنازعات الإداريّة، فعرف الفقه التَّظْلُم بأنه وسيلة قانونية من الوسائل التي تسمح للشخص باستصدار قرّار إداري متفق مع القانون (3).

وعرف البعض التَّظْلُم بأنه وسيلة إداريّة للمتضرر من القرّار الإداري، أو التأديبي، يقدمه الموظف إلى الجهة الإداريّة عسى أن تعدل عن قرارها، فتسحبه وتكفي الموظف مؤنه الالتجاء إلى القضاء طلبًا لإلغاء القرّار الإداري (4).

ويلاحظ على هذا التعريف أنه يعتبر التَّظْلُم وسيلة إداريّة، وهذا التعريف معيب، حيث إن التَّظْلُم وسيلة قانونية، فجهة الإدارة لا تمنح هذه الوسيلة رغبةً منها للأفراد، وإنما هو أمر نظمتُهُ النصوص القانونيّة، أجازت بموجبه لذوي الشأن اللجوء للإدارة لطلب العدول عن قرارها، وأحيانًا يلزم المتضرر بهذا التَّظْلُم الإداري قبل رفع دعواه أمام القضاء في حالة التَّظْلُم الوجوبي، كما أن عبارة (للمتضرر من القرّار الإداري، أو التأديبي) التي جاءت في التعريف فأشارت إلى كل من

(2) أبي منصور محمد بن أحمد الأزهرى: معجم تهذيب اللغة، المجلد الثالث، ط1، دار المعرفة للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت - لبنان، سنة 2001، ص2250.

(3) د. طعيمة الجرف، قضاء الإلغاء: دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 1993، ص221 وما بعدها، وهكذا د. أنور أحمد رسلان: وسيط القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 2005، ص504.

(4) المستشار عبد الوهاب البنداري: طرق الطعن في العقوبات التأديبيّة إداريًا واقتصاديًا للعاملين المدنيين في الدولة أو القطاع العام وذوي الكوادر الخاصة، دار الفكر العربي، دمشق، سنة 1998، ص8.

القرار الإداري والتأديبي وكان كلاً منهما قرار مستقل عن الآخر، فكلاهما قرار إداري، وإن اختلفا في الموضوع الذي يعالجه كل منهما، فالأصح هو (للمتضرر من القرار الإداري) (5).

كما عرف بعض الفقه التظلم الإداري بأنه: طلب يتقدم به صاحب الشأن إلى الإدارة، لإعادة النظر في قرار إداري يدعى مخالفته للقانون (6).

ونرى أن التعريف الذي يحيط بأهم عناصر التظلم الإداري هو تعريف التظلم: طلب يتقدم به صاحب الشأن إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار، أو إلى الجهة الرئاسية لها، يطلب في إعادة النظر في القرار الإداري إما بسحبه، أو تعديله، وذلك قبل الالتجاء إلى القضاء (7).

ثالثاً - التعريف القضائي للتظلم الإداري:

عرضت محكمة التمييز القطرية لمفهوم التظلم والحكمة منه فذهبت إلى أنه " التظلم هو الأصل في مجال استخلاص ذوي الشأن لحقوقهم ورفع الظلم عنهم، وأخذاً بالحكمة التشريعية من نظام التظلم، وهي مراجعة الجهة الإدارية نفسها قبل الالتجاء إلى طريق الطعن القضائي إذ إن الإدارة وهي الخصم الشريف يتعين عليها أن تعطي الحق لأصحابه دون أن تكبدهم مشقة القضاء وإجراءاته، شريطه أن يظل في مكنة الجهة الإدارية سحب القرار أو إلغائه بعد إصداره، متى تبين لها تغير الظروف الموضوعية التي استندت إليها في إصداره، وأن يتم التظلم قبل رفع دعوى إلغاء القرار الإداري، فإذا امتنع على الجهة الإدارية مصدرة القرار إعادة النظر فيه لاستنفادها ولايتها بإصداره، ولعدم وجود سلطة رئاسية تملك التعقيب على مصدر القرار فإن

(5) د. ماجد نجم عيدان: النظام القانوني لدعوى الإلغاء، العراق، رسالة ماجستير، جامعة النهدين، سنة 2000، ص121.

(6) د. ماجد راغب الحلو: القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، سنة 1985، ص325.

(7) محسن خليل: قضاء الإلغاء، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، سنة 1989، ص234.

أبواب التَّظْلُم تكون قد أُغْلِقَتْ، ويصبح سلوك طريق التَّظْلُم غير ذي جدوى⁽⁸⁾، وقد عرفت المحكمة الإداريَّة العليا في مصر التَّظْلُم الإداريَّ بأنه " كل ما يفيد تمسك المتظلم بحقه ومطالبته باقتضائه⁽⁹⁾، كما أكدت المحكمة المعنى السابق في أحكام أخرى فذهبت إلى "أن التَّظْلُم هو الأصل في مجال استخلاص ذوي الشأن لحقوقهم ورفع الظلم عنهم"⁽¹⁰⁾.

ويفترق التعريف الذي أتت به المحكمة الإداريَّة العليا المصريَّة عن الذي ذكرته محكمة التمييز القطريَّة، في أن تعريف المحكمة الإداريَّة العليا قد توسع في مفهوم التَّظْلُم وهذا التوسع توسع محمود حتى لا تهدر حقوق الموظفين والمواطنين بسبب التمسك بالشكلية الضيقة للتظلم⁽¹¹⁾.

ويُستفاد من الحكمين السابقين أن هدف المشرع في كل من قطر ومصر على السواء من تقرير نظام التَّظْلُم الإداريَّ هو إتاحة الفرصة للأفراد، حتى يتظلموا إلى جهة الإدارة قبل اللجوء إلى القضاء بهدف حماية حقوقهم ومصالحهم، وكذلك إفساح المجال أمام جهة الإدارة، لكي تراجع نفسها وتعيد النظر فيما أصدرته من قَرَارَات، حتى تكون هذه القَرَارَات غير جائزة على

(8) حكم محكمة التمييز القطريَّة - الاحكام المدنية، في الطعن رقم 189 لسنة 2010 قضائية - تاريخ الجلسة 2011/01/4.

(9) حكم المحكمة الإداريَّة العليا، في الطعن رقم 389 لسنة 8 قضائية - تاريخ جلسة 1965/6/27، راجع في ذلك د. نعيم عطية، حسن الفكهاني: الموسوعة الإداريَّة الحديثة، الجزء الخامس عشر، الدار العربية للموسوعات، مصر، الطبعة الأولى سنة 1986 - 1987، ص 38 - 39، قاعدة رقم 27.

(10) حكم المحكمة الإداريَّة العليا، في الطعن رقم 680 لسنة 31 قضائية - تاريخ الجلسة 1985/12/7، مشار إليه لدى المستشار، حمدي ياسين عكاشة، موسوعة القَرَار الإداريَّ في قضاء مجلس الدولة، الكتاب الثاني، الطعن على القَرَارَات الإداريَّة، سنة 2018، ص 729.

(11) د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني: أحكام التَّظْلُم الإداريَّ في القَانُونين المصريِّ والكويتي، دراسة فقهية وقضائية، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 1977، ص 9.

حقوق من صدرت في مواجهته، بحيث يكون في إمكان جهة الإدارة أن تسحب القرار أو تعدله إذا ما اقتنعت بصحة التظلم المقدم إليها.

ونعتقد أن الحكمة من وراء إقرار نظام التظلم الإداري هي أن تقتنع جهة الإدارة بوجهة نظر مقدم التظلم، وتعترف بعدم مشروعية القرار الصادر عنها، فتقوم بسحبه، أو تعديله، فيمكن بذلك حل الكثير من المنازعات بطريقة ودية دون تدخل من القضاء، إضافة إلى أن التظلم قد يدفع الإدارة إلى سحب قرارها، أو تعديله لعدم الملاءمة، وهو ما لا يمكن إدراكه عن طريق القضاء الذي يقتصر دوره في الأصل على رقابة المشروعية.

ومن الملاحظ أنه إذا كان المشرع في كل من قطر ومصر قد حرص على إتاحة الفرصة لكل صاحب حق يصدر بشأنه قرار يمس حقاً من حقوقه أن يقوم باللجوء إلى القضاء لاقتضاء حقه، وفي الوقت نفسه كان حريصاً على ألا يكون هذا الإجراء هو الطريق الوحيد، لذلك فقد أوجد سبيلاً آخر وخطوة جديدة، وهي السير في التظلم الإداري⁽¹²⁾.

ومن الجدير بالملاحظة أنه يعد التظلم الإداري طريقة لفض المنازعات الإدارية بشكل ودي، وكذلك حل الكثير من المشاكل في بدايتها مما يترتب عليه تقليل القضايا المعروضة أمام القضاء وتخفيف العبء عن القضاء بعد كثرة عدد الدعاوى الإدارية التي ينظرها القضاء الإداري بشكل ملحوظ، مما ترتب عليه تأخر الفصل في تلك الدعاوى لسنوات طويلة، وأصبحت تشكل مشكلة، ما أضحى معه ضرورة مواجهتها بالأفكار العملية⁽¹³⁾.

(12) د. حسين إبراهيم حسين سليمان: التظلم الإداري وكيف يساهم في تحقيق العدل، مجلة هيئة قضايا الدولة، العدد الثالث، مصر، رقم 171، س 43، يوليو - سبتمبر، سنة 1999، ص 47.

(13) د. أحمد يوسف محمد علي: التظلم الإداري في ضوء الفقه والقضاء، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، سنة 2011، ص 75.

وبناء على ما سبق نعتقد أن الحكمة من التَّظُّم قبل رفع الدعوى أمام القضاء الإداري يتمشى مع اعتبارات الثقة في جهة الإدارة، وذلك بمنحها الفرصة حتى تصلح أخطاءها بنفسها، فيقوم المتظلم بتقديم تظلم إلى الجهة الإدارية راجياً أن تتراجع تلك الجهة وتصحح موقفها، وهو ما يغني المتظلم عن السير في المنازعات الإدارية وضياع الوقت في مباشره الدعوى، ومن هنا يعد التَّظُّم إجراءً مقررًا لصالح الإدارة والمتنازعين على السواء (14).

رابعاً - التمييز بين التَّظُّم الإداري ونظم قريبة منه:

تكفل القوانين للأفراد الحق في الشكوى أمام السلطات العامة، كما تكفل لهم الحق في الطعن القضائي باعتبارهما من الحقوق الدستورية العامة للأفراد. فضلاً عن ذلك قد يلجأ صاحب الشأن إلى تقديم التماس إلى الجهة الإدارية بغرض الوصول لنتيجة معينة، وفيما يلي تحديد أهم الفروق بين الحق في التَّظُّم والحق في الشكوى من ناحية، والحق في التَّظُّم والالتماس من ناحية ثانية، والحق في التَّظُّم والطعن القضائي من ناحية أخيرة:

1 - التمييز بين التَّظُّم الإداري والحق في الشكوى:

نص الدستور القطري في المادة (46) منه على أن "لكل فرد الحق في مخاطبة السلطات العامة" كما أكد الدستور المصري لسنة 1971 هذا الحق، وتضمنه دستور 2012 ودستور 2014 بنصه في المادة 85 منه، على أنه "لكل فرد الحق في مخاطبة السلطات العامة كتابة وبتوقيعه، ولا تكون مخاطبتها باسم الجماعات إلا للأشخاص الاعتبارية". ومن ثم فإن هذه

(14) د. خميس السيد إسماعيل: دعوى الإلغاء ووقف تنفيذ القرار الإداري وقضاء التنفيذ وإشكالياته والصيغ القانونية أمام مجلس الدولة مع المبادئ العامة للقضاء المستعجل، الطبعة الأولى، سنة 1992-1993، ص 35.

النصوص تؤكد على حق كل مواطن في الشكوى للسلطات العامة، فهل الحق في الشكوى يعادل التَّظَلُّمُ الإداريَّ أو يغني عنه؟

تعرض القضاء الإداريَّ في مصر للإجابة على هذا التساؤل موضحاً أوجه الصلة والتباعد بين الحق في الشكوى باعتباره حقاً دستورياً، وبين التَّظَلُّمُ الإداريَّ تجاه قرارٍ إداريٍّ معين، حيث قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه "لا مرأى في أن حق الشكوى والتَّظَلُّمُ كحق التقاضي يكفله القانون للكافة ويحميه الدستور على أنه من الحريات المتصلة بمصالح الأفراد. فالمادتين (62،63) من الدستور الجمهوري تنصان على أن: "للمصريين حق تقديم شكاوى إلى جميع هيئات الدولة عن مخالفة الموظفين العموميين للقانون أو إهمالهم واجبات وظائفهم. كما أن للمصريين مخاطبة السلطات العامة كتابة، وبتوقيعهم، ولا تكون مخاطبة السلطات باسم الجماعات إلا للهيئات النظامية، والأشخاص الاعتبارية"، ونصت المادة 22 من دستور سنة 1923 الملغى، على أن "للأفراد المِصريين أن يخاطبوا السلطات العامة فيما يعرض عليهم من الشؤون، وذلك بكتابات موقع عليها بامضائهم، أما مخاطبة السلطات باسم المجاميع، فلا تكون إلا للهيئات النظامية والأشخاص المعنوية"، ومرد هذا الأصل إلى حق تقديم العرائض "droit de setitio" في مختلف الدساتير التي نادى بحقوق الإنسان، فلكل فرد أن يتقدم إلى السلطات العامة بشكوى يتظلم فيها من أمر يهمله كدفع حيف وقع عليه من عمل جائر ابتغاء رد هذا الجور والتعويض عن آثاره. ولممارسة هذا الحق الدستوري شروط وأوضاع في مقدمتها أن يكون الاستصراخ للسلطات في شكل عريضة أو شكوى - وليس بالطبع منشوراً - وأن تحمل الورقة توقيع صاحبها وذاتيته ما دامت الشكوى تهدف إلى تحقيق مصلحة شخصية متصلة بالحرية الفردية، فإذا كانت الشكوى أو العريضة باسم الجماعات فلا يكون الحق في مخاطبة السلطات بشأنها إلا للهيئة النظامية التي تمثل الجماعة الحق في الشكوى. ويقتضي حق التقديم

أن يكون بطريق إرسال مشروع لا مواربة فيه، ولا مستور ما دامت العريضة تحمل المطالبة بحق يحميه، ويكفله الدستور، كما أن للحق في مخاطبة السلطات العامة كتابة وبالتوقيع الصريح، أسلوباً معيناً ومسلماً خاصاً ومستوى يرتفع ولا جدال عن الألفاظ النابية وعبارات التحدي والإثارة والتهديد، والاستفزاز والاستنكار، والعريضة المشروعة، وهي رسالة لدرء الحق ورفع الظلم ورد الحق، متى حسن مقصدها واستقام فإنما توجه، على قدر الإمكان إلى السلطة المباشرة المختصة بموضوعها والبت في أمرها، فإذا هي اندفعت متناثرة إلى غير جهاتها الأصلية وإلى سلطاتها المختصة فإنها تكون قد ضلت سبيلها وأخطأت هدفها، وفقدت سندها المشروع بل إنها بذلك تكون قد انقلبت إلى فعل شائن وتصرف معيب غير مشروع يعاقب عليه القانون، أيًا كانت المبررات التي أوحى به والنزعات التي دفعت إليه. ومهما يكن من أمر، فإن هذا الحق الدستوري القديم، حتى تقديم أفراد الشعب العرائض لمخاطبة السلطات العامة لا يعدو اليوم أن يكون ضماناً تضاعلت قيمته حقيقة وعملاً بعد إذ تعددت لدى الفرد طرق مشروعة فعالة، منها القضائية، ومنها الإداريّة، ومنها طريق القضاء الإداريّ بما يملكه من ولاية الإلغاء⁽¹⁵⁾.

من هذا الحكم يتضح أن الحق في الشكوى يختلف عن التظلم الإداريّ من أكثر من ناحية: فمن حيث العمومية نجد أن الحق في الشكوى أكثر عمومية من التظلم الإداريّ، سواء من حيث السلطة التي يقدم إليها أو من حيث الميعاد، فالحق في الشكوى قد يقدم إلى جهة سياسية وليست إداريّة، كما لو قدمت الشكوى إلى رئيس الجمهورية أو مجلس الوزراء أو إلى السلطة التشريعية، على خلاف التظلم الإداريّ الذي يجب تقديمه للسلطة مصدرة القرار أو إلى السلطة الرئاسيّة لها، الحق في الشكوى كحق دستوري لا يتقيد بميعاد معين على خلاف التظلم الإداريّ

(15) المحكمة الإداريّة العليا - الطعن رقم 1456 لسنة 8 قضائية - تاريخ الجلسة 1965/1/23 مكتب فني - 10 رقم الجزء - 1 رقم الصفحة 463.

الوجوبي أو الاختياري الذي يتعين تقديمه خلال مدة الطعن القضائي على القرار الإداري، كذلك الحق في الشكوى يمكن أن يكون نتيجة لسوء السياسة الاقتصادية أو الاجتماعية بصفة عامة، على خلاف التظلم الإداري الذي يوجه ضد قرار إداري أثر في المركز القانوني لمقدمه، حيث يتعين أن تكون له مصلحة شخصية ومباشرة من إلغاء القرار الإداري وبالتالي التظلم منه، كما تختلف الشكوى عن التظلم الإداري، من حيث ميعاد الرد على الشكوى أو التظلم، حيث يتعين على الإدارة الرد على التظلم خلال ميعاد زمني معين، وهو سنتين يومًا وفقًا للمبدأ العام أو أقل من ذلك وفقًا للنص القانون الذي ينظم التظلم الإداري، بينما فيما يتعلق بالرد على الشكوى فإن السلطات العامة غير مقيدة بالرد على الشكوى خلال ميعاد زمني محدد.

ولكن على الرغم من هذه الفروق إلا أنه من الممكن أن يكون التظلم الإداري متضمنًا الحق في الشكوى في ذات الوقت، كما لو قدم صاحب التظلم إلى رئيس الدولة ممثلًا للسلطة التنفيذية باعتباره القائم على رقابة جميع المرافق العامة في الدولة، وعندئذ فإن كل تظلم يعد بمثابة شكوى ولكن ليست كل شكوى بمثابة تظلم إداري.

2 - التمييز بين التظلم الإداري والالتماس:

الالتماس هو طلب يقدمه الموظف العام طالبًا من الإدارة إجراء عمل له أو الامتناع عن القيام بعمل له، ومن قبيل ذلك طلب الالتماس بنقل الموظف إلى مكان قريب من محل سكنه، أو الالتماس بعدم صدور قرار النقل إلى مكان يبعد عن محل سكنه لاعتبارات إنسانية أو اجتماعية، وبالتالي الالتماس قد يقدم ونحن لسنا بصدد قرار إداري، أو يكون مقدمًا في مواجهة قرار إداري سليم، وذلك بخلاف التظلم الإداري الذي يفترض فيه أنه يقدم ضد قرار إداري غير مشروع بقصد إلغاء القرار أو تعديله أو سحبه من جانب الجهة الإدارية مصدرة القرار أو من السلطة الرئاسية لها.

فضلاً عما تقدم فإن التَّظْلُمَ الإداريَّ وخاصة التَّظْلُمَ الوجوبي يتعين تقديمه خلال ميعاد قانوني محدد، وهو ميعاد الطعن بالإلغاء في القرار الإداري، وذلك بخلاف الالتماس الذي لا يشترط لتقديمه وجود قرار إداري، بل يمكن تقديمه بغرض عدم صدور القرار الإداري⁽¹⁶⁾.

3 - الحق في التَّظْلُمَ والطعن القضائي (دَعْوَى الإلغاء):

مما لا شك فيه أن التَّظْلُمَ الإداريَّ قد يحقق ذات النتيجة التي تصل إليها دَعْوَى الإلغاء وهي محو القرار الإداري من الوجود، كذلك يوجه التَّظْلُمَ الإداريَّ والطعن القضاء (دَعْوَى الإلغاء) إلى ذات القرار الإداري موضوع التَّظْلُمَ وموضوع الطعن، إلا أنهما لا يتطابقان، بل يتميزان عن بعضهما البعض من عدة وجوه:

فمن ناحية أولى، يعد التَّظْلُمَ الإداريَّ إلى جهة إدارية مصدره القرار أو السلطة الرئاسية لها، ومن المفترض أن تنتظر هذه السلطة الإدارية التَّظْلُمَ بحيادية تامة، ولكن هذا أمر مفترض يثبت خلافه الواقع، حيث لا تحقق التَّظْلُمَاتُ الإدارية الهدف من وجودها ولا يلغى القرار إلا قضائياً، وهو ما يثبت عدم تجرد وحيادية الإدارة التي تنتظر التَّظْلُمَ الإداريَّ، على خلاف ذلك يقدم الطعن القضائي إلى قضاء إداري مستقل ومحيد.

من ناحية ثانية، من حيث الميعاد، يقدم التَّظْلُمَ خلال مدة زمنية محددة بحسب نص القانون، كما يتعين على الإدارة الرد على التَّظْلُمَ صراحة أو حكماً، وذلك بخلاف دَعْوَى الإلغاء، وإن كانت تنقيد من حيث رفعها خلال مدة زمنية معينة، إلا أنه لا يوجد ميعاد معين يلزم القاضي للفصل في طلب إلغاء القرار الإداري خلال مدة زمنية معينة حتى لو كان وجه إلغاء

(16) د. نجم الأحمد، التَّظْلُمَ الإداري: مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 29، العدد الثالث، سنة 2013، ص 14.

القَرَار الإداريَّ جليًّا، ورغم بساطة الخصومة⁽¹⁷⁾، ومن ناحيةٍ ثالثة، تفصل الإدارة في التَّظْلَم الإداريَّ بقرارٍ إداريٍّ، بينما في مجال الطعن القضائي تفصل المحكمة في الخصومة الإداريَّة بحكم قضائي له حجية على الكافة، لما لدعوى الإلغاء من طبيعة عينية.

ومن ناحيةٍ أخيرة، لعل أهم ما يميز التَّظْلَم الإداريَّ عن الطعن القضائي (دَعْوَى الإلغاء) يتمثل في نطاق سلطة الإدارة على التَّظْلَم ونطاق سلطة القاضي على القَرَار موضوع الدعوى، فسلطة الإدارة في بحثها للتظلم الإداريَّ تشمل فحص مشروعية وملاءمة القَرَار الإداريَّ، ومن ثمّ تملك الإدارة حتى ولو كانت متأكدة من مشروعية قرارها أن تقوم بتعديله لعدم الملاءمة مثل: تعديله لاعتبارات إنسانية أو اجتماعية كما هو الحال في العقوبات التأديبيَّة ذات الأثر المالي، بينما سلطة القاضي بحسب الأصل تقتصر على فحص مشروعية القَرَار موضوع الطعن ولا يملك القاضي الإداريَّ أن يضع تقديره محل تقدير الإدارة، أما رقابة القاضي الإداريَّ للملائمة فهي رقابة محدودة لا تشمل كل القَرَارات الإداريَّة بل تقتصر على بعضها وخاصة عندما يمس القَرَار حق أو حرية أو يتعلق القَرَار بجزاء تأديبي يخلو من التناسب.

المطلب الثاني

شروط التَّظْلَم الإداريَّ

لصحة التَّظْلَم الإداريَّ بشقيه الجوازي والوجوبي ينبغي أن تتوافر فيه مجموعة من الشروط، وسوف نتناول فيما يلي الشروط التي يجب توافرها في التَّظْلَم الإداريَّ وهي: أن يقدم

(17) الاتجاه القضائي المقارن اليوم يرتب أثر قانوني على طول إجراءات التقاضي مع بساطة الخصومة الإداريَّة، وهي مسئولية الدولة عن البطء في إجراءات التقاضي وبطء الفصل في الدعوى الإداريَّة.

التَّظَلُّم من شخص له مصلحة، وتقديم التَّظَلُّم إلى الجهة الإداريّة المختصة، وأن يكون التَّظَلُّم موجه ضد قرارٍ إداريٍّ نهائيٍّ، وأن يكون التَّظَلُّم منتجًا أو حاسمًا.

أولاً - تقديم التَّظَلُّم من شخص له مصلحة شخصية:

وهذا الشرط يؤكد أن دَعْوَى الإلغاء ليست دَعْوَى حَسْبَة، فإذا كان الطعن بالإلغاء يقدم من شخص له مصلحة شخصية مباشرة، فإن تقديم التَّظَلُّم يكون من باب أولى من شخص له مصلحة، أي يقدم التَّظَلُّم من الشخص الذي أثر القرار في مركزه القانوني تأثيرًا مباشرًا، كما يجوز أن يقدم التَّظَلُّم من الممثل القانوني لصاحب المصلحة.

ولذلك حرصت المادة 3 من قرار مجلس الوزراء قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (5) لسنة 2008 بإجراءات التَّظَلُّم من بعض القرارات الإداريّة النهائيّة والتَّأديبيّة على أنه يجب أن يتضمن التَّظَلُّم البيانات التالية:

- 1- اسم المتظلم ووظيفته وعنوانه.
- 2- تاريخ صدور القرار المتظلم منه، وتاريخ نشره في الجريدة الرسمية أو في النشرات التي تصدرها الجهات الإداريّة، أو تاريخ إعلان المتظلم بالقرار، أو تاريخ علمه اليقيني في حالة عدم نشر القرار أو الإعلان به.
- 3- موضوع القرار والأسباب التي بُني عليها التَّظَلُّم، ويرفق بالتَّظَلُّم المستندات التي يرى المتظلم تقديمها.

والقاعدة هي ألا يفيد من التَّظَلُّم إلا من تقدم بالتَّظَلُّم أي صاحبه، وعندئذٍ لا يستفيد صاحب الشأن من التَّظَلُّمات التي يقدمها الغير، ومن ثم لا يجوز الاستناد إلى التَّظَلُّمات التي قدمها الغير حتى لو انصبت على الموضوع نفسه للقول بإنتاج التَّظَلُّم لأثره القانوني بالنسبة لصاحب الشأن، إذ إنه لا يستفيد من إهماله بعدم تقديم التَّظَلُّم.

وفي هذا الصدد قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأنه لا محل للاستناد إلى الشكاوى والتظلمات التي يقدمها فريق من الموظفين يتظلمون فيها من وضع قانوني يشاركون فيه موظف آخر له ذات المصلحة في الطعن على نفس القرار، ولكن لم يوقع معهم على التظلم، ومن ثم فإن سكوت الأخير عن التظلم من القرار ذاته يجعل دعواه غير مقبولة إن كان التظلم وجوبياً، أو يجعل ميعاد الطعن سارياً مادام قد علم بالقرار الإداري علماً يقينياً ولا ينقطع سريان الميعاد بالنسبة له طالما أنه لم يتظلم فيه⁽¹⁸⁾.

ثانياً - تقديم التظلم إلى الجهة الإدارية المختصة:

وهذا الشرط ورد في المادة 2 من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (5) لسنة 2008 بإجراءات التظلم من بعض القرارات الإدارية النهائية والتأديبية، حيث نصت على أنه: يقدم التظلم إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار أو السلطة الرئاسية لها، بحسب الأحوال، بطلب يقدم لها أو يرسل إليها بكتاب مسجل مصحوب بعلم الوصول أو بأي وسيلة من وسائل الاتصال الحديثة، ومن ثم يجب أن يقدم التظلم إلى الجهة الإدارية المختصة، المصدرة للقرار، أو الهيئات الرئاسية لها، ولذلك فإن تقديم التظلم إلى جهة أخرى لا ينتج أثره في إلغاء القرار إذا لم تعلم به الجهة الإدارية المختصة، والحكمة من ذلك أن الجهة التي أصدرت القرار أو سلطتها الرئاسية هما وحدهما اللذان يمكنهما العدول عن القرار وإعادة النظر فيه⁽¹⁹⁾.

فلقبول التظلم الإداري ينبغي أن يقدمه صاحب الشأن إلى الجهة التي تملك البت فيه، وهي إما السلطة مصدرة القرار أو الجهة الرئاسية لها، ويصح أن يقدم التظلم إلى جهة لها حق

(18) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 96، لسنة 4 قضائية - تاريخ الجلسة 16/5/1959، ص 1290.

(19) د. محمد أنور حمادة: القرارات الإدارية ورقابة القضاء، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، سنة 2004، ص 101.

الرقابة على السلطة مصدرة القرار، فيمكن أن يقدم التظلم إلى مفوض الدولة مثلاً⁽²⁰⁾، ولا يشترط أن يقدم التظلم إلى الجهة صاحبة الشأن مباشرة، بل يكفي لإعمال أثره أن يصل العلم به إلى الجهة مصدرة القرار أو الجهة الرئاسية لها، حيث ذهب قضاء المحكمة الإدارية العليا في هذا الشأن إلى أنه متى ما وصل التظلم إلى علم الجهة الإدارية التي أصدرت القرار أو الهيئات الرئاسية لها في الميعاد القانوني، فإنه يُعتد به كتظلم صحيح منتج لأثره، ولهذا فإن تقديم التظلم إلى النيابة الإدارية يكون منتجاً لأثره متى أحالته إلى جهة الاختصاص في الميعاد القانوني⁽²¹⁾.

كذلك فإن البرقية المتضمنة القرار المطعون فيه والطاعن الموجه إليه تعد تظلماً إدارياً إذا تضمنت كافة عناصر التظلم الوجوبي، وتحقق بها العلم بالقرار وأسباب المعارضة فيه⁽²²⁾.

- التظلم إلى أولي الأمر وليس إلى الجهة الإدارية المختصة طالما توافرت رابطة التبعية:

قد يلجأ صاحب الشأن إلى أولي الأمر في الدولة دون اللجوء مباشرة إلى السلطة المختصة بمصدرة القرار الإداري، وهنا يثور تساؤل هل يحقق هذا التظلم أثره القانون في قطع ميعاد دعوى الإلغاء؟ أجابت على ذلك المحكمة الإدارية العليا، حيث قضت بأنه: لا جناح على المتظلم إذا لاذ برئيس الجمهورية الذي تُبسط رقابته على إدارة جميع المرافق شارحاً له الأمور المصاحبة للقرار مستصرحاً إياه في محاسبة رؤسائه، وليس في تقديم رسالة إلى رئيس الجمهورية ما يعتبر ذنباً إدارياً طالما جاءت الرسالة خالية من التشهير والتطاول على الرؤساء.

(20) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة: الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، ط2، دار الفكر والقانون، المنصورة، سنة 2004-2005، ص256.

(21) المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم 1464 لسنة 10 قضائية - تاريخ الجلسة 1966/11/26، نقلاً عن د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة: الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص257.

(22) المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم 432 لسنة 23 قضائية - تاريخ الجلسة 1979/01/27 موسوعة الخمسة عشر عاماً، ج1، ص751.

كما قضت بأنه "إن توجيه رسالة إلى رئيس مجلس الشعب يشرح الظروف المصاحبة للقرار المطعون عليه ليس فيه خروجاً على المؤلف من جانب موظف الجهاز المركزي للمحاسبات، وأساس ذلك العلاقة القانونية التي تربط الجهاز بمجلس الشعب برابطة التبعية، ولا تثريب على الموظف إن كان معتدًا بنفسه واثقًا من سلامة وجهة نظره شجاعاً في إبداء رأيه أن يطعن في تصرفات رؤسائه طالما لا يبغي من طعنه إلا وجه المصلحة العامة التي قد تتعرض للنيل منها إذا سكت المرؤوس عن تصرفات رؤسائهم المخالفة للقانون أو التي يشوبها سوء استعمال السلطة أو الانحراف بها، طالما أن هذا الطعن لا ينطوي على تناول على الرؤساء أو تحدياً لهم أو تشهيراً بهم، واللجوء إلى القضاء هو أمر اختياري لا إلزام على الموظف به، فاللجوء إلى القضاء لا يحول دون الالتجاء إلى ولي الأمر من خلال التظلم، وأساس ذلك أن التظلم هو الأصل في مجال استخلاص ذوي الشأن لحقوقهم ورفع الظلم عنهم، وأن جهة الإدارة هي الخصم الشريف يتعين عليها أن تعطي الحق لأصحابه دون أن تكبدهم مشقة القضاء وإجراءاته، ويؤكد ذلك أن المشرع حرصاً منه على تخفيف العبء عن العامل وتجنبيه أعباء التقاضي اشترط لقبول دعوى الإلغاء في بعض الأحوال أن يسبقها تظلم لعل صاحب المصلحة يحقق طلباته دون طرح المنازعة على القضاء⁽²³⁾.

ثالثاً - أن يكون محل التظلم قراراً إدارياً نهائياً:

استقر القضاء والفقهاء على تعريف القرار الإداري بأنه عمل قانوني من جانب واحد، يصدر بالإرادة الملزمة لإحدى الجهات الإدارية في الدولة، بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح،

(23) المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم، 680 السنة 31 قضائية عليا - تاريخ الجلسة 1985/12/7، مشار إليه لدى المستشار، حمدي ياسين عكاشة، مرجع سابق، ص 729.

وفي الشكل الذي يتطلبه القانون بقصد إنشاء أثر قانوني معين، ابتغاء تحقيق مصلحة عامة، ولكي يحدث التظلم الإداري أثره القانوني فلا بد أن يقدم ضد قرار إداري نهائي⁽²⁴⁾، والقرارات الإدارية النهائية هي القرارات التي لا تحتاج إلى تصديق سلطة أعلى، وهذا ما أكده المشرع القطري في أكثر من نص، ففي المادة الأولى من القانون رقم 7 لسنة 2007 بشأن الفصل في المنازعات الإدارية عرفت القرارات الإدارية النهائية بأنها: القرارات الإدارية النهائية: القرارات الإدارية الصادرة من جهة إدارية يخولها القانون سلطة البت في أمر بغير حاجة إلى تصديق سلطة أعلى، وقرارات سلطة التصديق والاعتماد، ثم أكد على أن الطعن لا يكون إلا ضد القرارات الإدارية النهائية، وجاء ذلك في البندين الثاني والثالث من نص المادة الثالثة من قانون الفصل في المنازعات الإدارية التي تحدد اختصاصات الدائرة الإدارية بإلغاء القرارات الإدارية النهائية⁽²⁵⁾، واشترط أن يكون القرار الصادر عن جهة الإدارة نهائياً يعني صدوره دون حاجة إلى تعقيب أو تصديق سلطة إدارية أسمى منها، أو بعبارة أخرى هو القرار الذي ينفذ أثر صدوره دون حاجة إلى تصديق سلطة أخرى⁽²⁶⁾.

وقد قضت محكمة التمييز بأنه "لما كان القانون رقم 7 لسنة 2007 بشأن الفصل في المنازعات الإدارية قد أورد في المادة الأولى منه تعريفاً للقرارات الإدارية النهائية على أنها «القرارات الإدارية الصادرة من جهة إدارية يخولها القانون سلطة البت في أمر بغير حاجة إلى

(24) ولكي نكون بصدد قرار إداري نهائي لا بد أن تتوفر في القرار الإداري النهائي مجموعة من العناصر بجانب عنصر النهائية وهي: أن نكون بصدد عمل قانوني وليس عملاً مادياً إرادياً أو غير إرادي، ويتعين أن يكون القرار صادراً بالزيادة المنفردة للإدارة، كما يجب أن يكون قد صدر عن جهة إدارية مركزية أولاً مركزية وطنية وليست أجنبية.

(25) انظر في استقرار القضاء الإداري على صفة نهائية القرار كشرط لقبول دعوى الإلغاء، حكم المحكمة الإدارية رقم 404، 517 لسنة 23 قضائية - تاريخ الجلسة 1989/3/11.

(26) د. يحيى الجمل: الدعوى الإدارية الإلغاء والتعويض، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 1984، ص 34 وما بعدها.

تصديق سلطة أعلى، وقرارات سلطة التصديق والاعتماد»، وكان النص في المادة العاشرة من ذات القانون على أنه «تسري على المنازعات الإدارية التي يجوز الطعن عليها وفقاً لأحكام هذا القانون إجراءات التظلم ومواعيده المنصوص عليها في القوانين السارية، ولا يكون القرار الإداري الصادر في هذه الأحوال نهائياً جائزاً الطعن عليه بالإلغاء أو التعويض إلا بعد استفاد مراحل التظلم التي تحددها تلك القوانين»، بما مفاده أن القرار الإداري يكون نهائياً متى لم يحتج نفاذه إلى تصديق أو اعتماد سلطة إدارية تعلق سلطة إصداره، ولإضفاء شرط النهائية على القرار الإداري فإنه يتعين أن يتوافر فيه شرطان أولهما: أن يقصد مصدر القرار تحقيق أثره فور صدوره، وثانيهما ألا يعلق نفاذه على اعتماد سلطة رئاسية للسلطة التي أصدرته⁽²⁷⁾.

كما ورد هذا الشرط في المادة 1 من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 5 لسنة 2008 بإجراءات التظلم من بعض القرارات الإدارية النهائية والتأديبية، حيث نصت على أنه: يكون التظلم من القرارات الإدارية النهائية الصادرة بترقية الموظفين من الدرجة الأولى فما دونها وما يعادلها، أو إنهاء خدمتهم، والقرارات التأديبية الصادرة بشأنهم على النحو المبين في المواد التالية.

كما قضت حكمة القضاء الإداري المصرية بأنه المراد من نهائية القرار "أن يكون صادراً عن سلطة إدارية مختصة بإصداره دون حاجة إلى تصديق من سلطة أعلى، ومن ثم يعتبر قرار التعيين تحت الاختبار قراراً نهائياً مستكماً لجميع عناصره، ولا يغير من الأمر شيئاً كون التعيين تحت الاختبار، إذ مفاد هذه العبارة حسب نصوص لوائح الاستخدام تأخير تثبيت الموظف في الوظيفة حتى قضاء فترة الاختبار ولا تؤدي بحال إلى عدم استكمال التعيين أو عدم نهائية القرار

(27) محكمة التمييز - الأحكام المدنية - الطعن رقم - 41 لسنة 2013 قضائية - تاريخ الجلسة 2013/04/16 رقم الصفحة 185.

الخاص به⁽²⁸⁾، ومما تجدر إليه الإشارة أن توقيت القرار الإداري لا يتعارض مع كون ذلك القرار نهائياً، لأن التوقيت ينصب على آثار القرار⁽²⁹⁾، فالقرار المؤقت يعتبر نهائياً، لأنه قد ينفذ في أي لحظة دون حاجة إلى مناقشته أو التصديق عليه من أي سلطة إدارية أعلى، وطالما أنه قائم فإنه يجوز لصاحب المصلحة الطعن فيه بغية التخلص منه⁽³⁰⁾، ورغبة في التيسير على الأفراد المخاطبين بالقرار وتوفير المزيد من الضمانات لهم لم تتطلب محكمة القضاء الإداري أن يكون القرار عند رفع الدعوى نهائياً مادام أصبح نهائياً أثناء نظر الدعوى وقبل الحكم فيها⁽³¹⁾.

وفي هذا المعنى قضت محكمة القضاء الإداري بأنه "جرى قضاء هذه المحكمة على قبول الدعوى إذا اكتسب القرار المطعون فيه صفة النهائية أثناء سير الدعوى، فإذا كان الثابت أن المدعي طعن في قرار لجنة الشيوخ بتعيين عمدة، كما قرر أن يطعن في القرار الذي سيصدر من وزير الداخلية باعتماد هذا الاعتماد بعد رفع الدعوى وقبل الفصل فيها فإن القرار يكون قد انقلب نهائياً، وأصبح الدفع بعدم قبول الدعوى المؤسس على عدم نهائية قرار لجنة الشيوخ في غير محله ويتعين رفضه⁽³²⁾".

فالقضاء الإداري لم يستوجب أن يكون القرار الصادر عن جهة الإدارة نهائياً عند رفع الدعوى، وبذلك فهو لا يستلزم تحقيق تلك الصفة في القرار إلا عند الحكم في الدعوى، بحيث لو

(28) حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بتاريخ 1950/11/9، مجموعة أحكام المجلس الدولة / السنة الخامسة ص 83، وكذلك حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بتاريخ 1953/3/9، مجموعة أحكام المجلس السنة السابعة ص 627 وما بعدها.

(29) حكم محكمة القضاء الإداري بتاريخ 1956/2/7، مجموعة المبادئ القانونية السنة 10، ص 195.

(30) د. محمد كامل ليلة: مبادئ القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، الجزء الأول، سنة 1969، ص 16، 17.

(31) د. محمد عبد الحميد أبو زيد: تخاصم أهل السلطة بشأن القرار الإداري دراسة مقارنة، النسر الذهبي، القاهرة، سنة 2006، ص 82.

(32) حكم محكمة القضاء الإداري، في القضية رقم 1729 لسنة 1 قضائية، بتاريخ 15 نوفمبر 1971، السنة الثالثة (الدوائر الاستئنافية / قاعدة رقم 6 ص 43، د. محمد كامل ليلة، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص 17.

رفعت دَعْوَى الإلغَاء قبل أن يصبح القَرَار نهائيًا ثم لحقته هذه الصفة أثناء نظرها وقبل الحكم فيها فإن الدعوى تكون مقبولة⁽³³⁾.

هذا ولم تكتفِ المحكمة الإدارية العليا المصرية لإضفاء الصفة النهائية على القَرَار الإداري بأن يكون صدر من الشخص المختص بإصداره وأن يكون نافذًا بمجرد صدوره دون حاجة إلى تصديق سلطة أخرى بل أضافت إلى ذلك بأن يكون مصدر القَرَار قد قصد تحقيق أثره القانوني بمجرد صدوره، وإلا كان بمثابة اقتراح لا يترتب عليه الأثر القانوني للقرار الإداري النهائي⁽³⁴⁾، هذا وتجدر الإشارة إلى أن القضاء الإداري المصري قد حرص على تفسير شرط نهائية القَرَار الإداري وفقًا لصحيح القانون في الكثير من الأحكام الصادرة عنه فقد قضى بأنه ليس يكفي لتوفر النهائية للقرار الإداري أن يكون صادرًا من صاحب اختصاص بإصداره بل ينبغي أن يقصد مصدره الذي يملك إصداره تحقيق أثره القانوني فورًا ومباشرة بمجرد صدوره، وإلا تكون هناك ثمة سلطة إدارية للتعقيب عليه، وإلا كان بمثابة اقتراح أو إبداء رأي لا يترتب عليه الأثر القانوني للقرار الإداري النهائي⁽³⁵⁾.

ويلاحظ أن الفقه متفق على تحديد المقصود بشرط نهائية القَرَار الإداري، وذلك بأن يكون هذا القَرَار قد استنفد جميع المراحل التحضيرية اللازمة لإصداره، ولكن دون أن يعني ذلك استنفاد كل جهة من الجهات الإدارية لولايتها على حدة، بل المقصود استكمال القَرَار للخصائص اللازمة لوجوده قانونًا، ويستوى في هذا الشأن أن يستكمل هذه الخصائص باستنفاد جميع مراحل العملية

(33) د. سليمان الطماوي: الوجيز في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، سنة 1996، ص 461.
(34) الحكم الصادر من المحكمة الإدارية العليا بتاريخ 1962/11/17، مجموعة المبادئ القانونية السنة 8 رقم 9 ص 84.
(35) الحكم الصادر من المحكمة الإدارية العليا في 1966/11/20 في الدعوى رقم 234 السنة 9 قضائية، المجموعة السنة 12 ص 260.

أو أن يقتصر الأمر على مرحلة دون أخرى من المراحل، فالمناط هنا في تحديد ما يعد قراراً نهائياً، وما لا يعد كذلك هو بانتهاء المرحلة التي يتولد عندها الأثر القانوني المعين إذ في هذه المرحلة يكون القرار قد استكمل شرائطه القانونية⁽³⁶⁾.

رابعاً - أن يقدم التظلم بعد صدور القرار الإداري وخلال الميعاد القانوني للطعن بالإلغاء:

سوف نناقش هذه المسألة، ونحن بصدد الحديث عن آثار القرار الإداري، ونكتفي هنا بالإشارة إلى مضمون هذا الشرط، وهو أن المشرع والقضاء استقرا على ميعاد التظلم الإداري هو ميعاد الطعن القضائي بالإلغاء القرار الإداري بحسب الأصل ووفقاً لقانون الفصل في المنازعات الإدارية، لما كان التظلم موجه ضد قرار إداري، فلا يكون جائزاً تقديم التظلم قبل صدور القرار، كما لا يجوز تقديمه بعد ميعاد الطعن بالإلغاء، وإذا ما قدم التظلم دون التقيد بهذه الشروط فلا ينتج أثره القانوني في قطع ميعاد دَعْوَى الإلغاء.

ومن ثم لا يجوز تقديم التظلم وخاصة الوجوبي إذا لم يكن هناك قرار إداري، أو إذا وجد القرار، ولكن قدم بعد فوات ميعاد الطعن القضائي، ويترتب على عدم تقديم التظلم الوجوبي خلال مدة الطعن بالإلغاء، وكذلك عدم التقيد بميعاد الطعن تحصين القرار الإداري من الطعن بالإلغاء ما لم يكن القرار معدوماً فلا يتقيد بميعاد التظلم ولا يتقيد بميعاد الطعن بالإلغاء.

وفي هذا الصدد قضت محكمة التمييز القطرية بأنه "وكان البين من الأوراق أن القرار المطعون فيه صدر من الجهة الإدارية بتاريخ 2008/1/27 بإحالة الطاعن إلى التقاعد اعتباراً من 2008/2/1، وقد ثبت من كتاب الهيئة العامة للتقاعد والتأمينات الاجتماعية المقدم بالأوراق أن الطاعن يتقاضى معاشه التقاعدي اعتباراً من التاريخ الأخير بما يقطع بتحقيق علمه اليقيني

(36) د. محمود سامي جمال الدين: القضاء الإداري، المنازعات والدعاوى الإدارية، ولاية القضاء الإداري، دَعْوَى الإلغاء، دعاوى التسوية - دَعْوَى التعويض، منشأة المعارف، الإسكندرية، سنة 2006، ص 88.

بالقرار المطعون فيه منذ تقاضيه معاشه التقاعدي، وقد قدم تظلمًا إلى لجنة التقاعد العسكري طعنًا على ذلك القرار بتاريخ 2009/5/12، كما قدم تظلمًا إلى لجنة فحص المنازعات بالهيئة العامة للتقاعد والمعاشات بتاريخ 2009/9/10 التي قررت عدم قبول تظلمه لرفعه بغير الطريق الذي رسمه القانون، وكان كلا التظلمين قد رفعا بعد انقضاء أكثر من ستين يومًا من تاريخ علمه اليقيني بالقرار المطعون فيه، وهو ما صار معه القرار حصيلًا بفوات ذلك الميعاد دون الطعن عليه سواء بالتظلم أو الدعوى، وإذ ألتزم الحكم الابتدائي المؤيد بالحكم المطعون فيه هذا النظر وخلص بشأن طلب الطاعن إلغاء القرار المطعون فيه بإحالته إلى التقاعد إلى تحقق علمه اليقيني بذلك القرار اعتبارًا من تاريخ تنفيذه وحصوله على راتب تقاعدي من نهاية شهر فبراير عام 2008 وخلو الأوراق مما يشير إلى اتخاذه ثمة إجراء قاطع لميعاد إقامته الدعوى، ورتب على ذلك قضاءه بعدم قبول هذا الطلب لرفعه بعد الميعاد، وكان هذا الذي خلص إليه الحكم سائغًا ومعنيًا له من الأوراق وكافيًا بذاته لحمل قضاء الحكم، فإنه لا ينال من ذلك أن الحكم المطعون فيه إذ أيد الحكم الابتدائي في هذا الشأن ما استورد إليه مزيدًا في شأن ثبوت العلم اليقيني لدى الطاعن بالقرار المطعون فيه، ويضحى النعي برمته على غير أساس⁽³⁷⁾.

خامسًا - أن يكون التظلم حاسمًا:

يجب أن يكون التظلم حاسمًا، وواضحًا، وقاطعًا في بيان مضمونه وتحديد أهدافه في طلب سحب القرار المتظلم منه، أو تعديله، أو إلغائه، وبيان العيب الذي لحق بالقرار، إذا كان

(37) محكمة التمييز - الأحكام المدنية - الطعن رقم 230 لسنة 2013 قضائية - تاريخ الجلسة 2013/12/3 رقم الصفحة 461.

التَّظَلُّمُ مبهمًا غير واضح، متضمنًا عبارات عامة لإثارة الشفقة والعطف من الجهة الإداريّة المختصة دون تحديد دقيق للقرار المشكو منه فهو لا يعتد به (38).

ومن ثم يتعين ألا يكون التَّظَلُّمُ المقدم من صاحب الشأن مجهلاً متضمنًا عبارات عامة، لا تستهدف الشكوى من قرار معين، ومن قبيل التجهيل الوارد في التَّظَلُّمُ ما قضت به محكمة القضاء الإداري إلى أن "التَّظَلُّمُ الذي قدمه المدعي جاء في عبارات عامة لا تحديد بها بالذات لما يقصده المدعي فيما يتصل بشخصه مباشرة، وإنما اشتمل على مقارنة أقامها بين مختلف طوائف موظفي سلاح الحدود في مختلف الدرجات وبيان ما لحق بعضهم من غبن وما أصاب غيرهم من توسعة" (39).

والسبب في ذلك أن التَّظَلُّمُ ليس مقصودًا في حد ذاته، بحيث يتحقق أثره حتى ولو تضمن أخطاء في بياناته، وإنما كما ذهب الفقه والقضاء هو افتتاح للمنازعة في مرحلتها الأولى، وعليه يتعين أن يتحقق الغرض منه وهو أن يفتح الباب للإدارة بنظر التَّظَلُّمُ، ولن يتحقق ذلك إذا كان التَّظَلُّمُ غامضًا، ويتضمن عبارات عامة ومجهلة لا تشير للقرار المنظم منه وأوجه العيوب التي شابته، ما يجعل الإدارة في حيرة من أمرها، كما تجدر الإشارة إلى أن مدى تجهيل التَّظَلُّمُ من عدمه هي مسألة متروكة للقاضي يتصدى لها في كل حالة على حدة.

لذلك ذهبت المحكمة الإداريّة العليا إلى أنه ينبغي للاعتداد بالتَّظَلُّمُ الإداري كإجراء يترتب عليه انقطاع ميعاد دَعْوَى الإلغاء وبالتالي قبول الدعوى، أن يكون من شأنه تحقيق الغرض منه، بحيث يتسنى للإدارة أن تستسقي منه عناصر المنازعات على وجه يمكنها من

(38) د. محمد أنور حمادة: القَرَارَاتُ الإداريّة ورقابة القضاء، مرجع سابق، ص 102.

(39) محكمة القضاء الإداري - الطعن رقم 479 لسنة 3 قضائية - تاريخ الجلسة 1951/4/25 مكتب فني - 5 رقم الجزء - 1 رقم الصفحة 911.

فحصه، والبت فيه، وهو ما لا يتأتى إذا ما شاب بياناته خطأ أو نقص من شأنه أن يجعل القرار المتظلم منه مبهماً كلياً، أو إبهاماً يوقع الإدارة في حيرة بشأن هذا القرار⁽⁴⁰⁾.

ومن ثم إذا تضمنت الشكوى المقدمة للجهة الإدارية القرار موضوع التظلم كافة عناصر التظلم الإداري فإنها تنتج أثرها ولو لم تأخذ اسم التظلم الإداري، طالما كانت حاسمة ومنتجة بتحديددها للقرار والغرض من التظلم من القرار، ولهذا قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأنه "إذا بان من البرقية بوضوح أنها أرسلت بعد صدور القرار المطعون فيه وتضمنت الإشارة إلى القرار والمطاعن التي يوجهها المتظلم إلى أعمال اللجنة العلمية، كما أشارت صراحة، بما لا يدع مجالاً للشك، أن القرار أدى إلى عدم منح المتظلم درجة أستاذ مساعد الشاغرة، ومن ثم فإن هذه البرقية قد تضمنت كافة عناصر التظلم الوجوبي، وتحقق بها علم المدعي علماً يقينياً بالقرار المطعون فيه وأسباب المعارضة فيه، حيث سردتها بكل تفصيل، فلا يقبل منه بعد ذلك القول بأنه لم يكن يعلم علماً كافياً نافعاً للجهالة، ويكون الحكم المطعون فيه قد أخطأ في تحصيل الوقائع وتكييفها، حين قرر أن هذه البرقية لم تتضمن أية إشارة إلى التظلم من قرار التعيين في الوظيفة المعن عنها"⁽⁴¹⁾، ولا يعتد بالتظلم الحاسم أو المجدي أن يكتب بعبارات محددة، ومن ثم لا يعيب المتظلم أن ينعت القرار في تظلمه بعبارة الانحراف بالسلطة، بل ذهبت المحكمة الإدارية العليا في مصر إلى أنه لا يعيب المتظلم أن ينعت القرار بالعبارات والمصطلحات المتعارف عليها لنعت القرار، ولا يعد خروجاً على مقتضيات الوظيفة ولا يعد سبباً يستوجب المسائلة، لأن مثل هذه العبارات لا يجرح الإدارة ولا يشكك فيها، حيث جاء في حكمها بأنه "التظلم من القرار

(40) المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم 3 لسنة 11 قضائية - تاريخ الجلسة 15/11/1970، مجموعة أحكام السنة الحادية عشر، ص 16

(41) المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم 3548 لسنة 38 قضائية - تاريخ الجلسة 31/12/1994 الموسوعة الإدارية الحديثة، ج46، ص843.

الإداري يتطلب بيان العيب الذي شاب القرار المطعون عليه من بين هذه العيوب الانحراف بالسلطة وإساءة استعمالها، وقوام هذا العيب هو استعمال السلطة للانتقام والتكيل بالموظف، ولا جناح على المتظلم وهو بصدد اختصام القرار المتظلم منه أن ينعته بهذا العيب، استعمال الموظف العبارات والمصطلحات المتعارف عليها قانوناً لنعت القرار لا يعد خروجاً على مقتضيات الوظيفة ولا يصح سبباً يستوجب المساءلة، وأساس ذلك أن استخدام تلك العبارات لا يُحمل محل التجريح والتشكيك في جهة الإدارة⁽⁴²⁾.

(42) المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم، 680 السنة 31 قضائية عليا، جلسة 1985/12/7 مرجع سابق.

المبحث الثاني

أنواع التَّظَلُّمِ الإِدَارِيِّ

يكون التَّظَلُّمُ وجوبياً (إجبارياً)، وذلك حين يفرض المشرع على صاحب الشأن وجوب التَّظَلُّمِ من القَرَارِ الإِدَارِيِّ أمام الجهة التي أصدرته قبل الطعن به أمام القضاء، وفي هذه الحالة يصبح التَّظَلُّمُ الوجوبي شرطاً لقبول دَعْوَى الإلغَاء، وقد يكون اختياريًا، ويعني إعطاء الحق لصاحب الشأن بالتوجه إلى الإدارة للتظلم من قرارها، أو اللجوء مباشرة إلى القضاء للطعن بالقرار الإِدَارِيِّ، والتَّظَلُّمُ الوجوبي يعد بمثابة استثناء على خلاف التَّظَلُّمِ الاختياري يكون هو الأصل، ولهذا فإن نطاق التَّظَلُّمِ الوجوبي محدود بالمقارنة لنطاق التَّظَلُّمِ الاختياري، كما يتتبع التَّظَلُّمُ الإِدَارِيِّ بحسب الجهة التي يقدم إليها التَّظَلُّمُ إلى تظلم ولائي، وتظلم رئاسي، وتظلم أمام بعض اللجان الإِدَارِيَّة، وفيما توضيح ذلك في المطالبين التاليين:

المطلب الأول

التَّظَلُّمُ الإِدَارِيُّ من حيث مدى إلزاميته

يقسم التَّظَلُّمُ من حيث مدى إلزاميته إلى تظلم إجباري أو وجوبي، وتظلم اختياري، وهو

ما سنوضحه فيما يلي مع تحديد معيار التمييز بينهما:

أولاً - التَّظَلُّمُ الإِجْبَارِيُّ أو الوجوبي:

ليس للتظلم الوجوبي شكل خاص يتعين إفراده فيه إلا إذا نص القانون على ذلك، كما

أنه لم يتقرر لإتمامه إجراء خاص، حيث يجوز تقديمه بعريضة أو إنذار أو ببرقية يرسلها

صاحب الشأن للجهة المختصة ويقدم فيها التَّظَلُّمُ، حيث يبدي فيها اعتراضه على القَرَارِ وإثباته

على ذلك، وقد أكد ذلك قضاء المحكمة الإدارية العليا المصريّ والذي جاء به أن البرقية إذا تضمنت عناصر التظلم الوجوبي عدت تظلمًا (43).

وفي مصر نصّ المشرع على شكل معين في حالة التظلم الوجوبي، وذلك بموجب قرار رئيس مجلس الدولة رقم 112 لسنة 1973، حيث اشترط هذا القرار أن يتضمن التظلم اسم المتظلم ووظيفته وعنوانه وتاريخ صدور القرار المتظلم منه وتاريخ نشره في الجريدة الرسمية أو في النشرة المصلحية أو تاريخ إعلان المتظلم بالقرار، ويجب أن يبين في التظلم أيضًا موضوع القرار والأسباب التي بُنيَ عليها التظلم، ويرفق به المتظلم ما يرى تقديمه من مستندات (44).

وفي تقديرنا إذا كان قرار رئيس مجلس الدولة استلزم في المادة الأولى الشكل الكتابي للتظلم الوجوبي، وإن كانت هذه القاعدة يفرضها المنطق على كل صور التظلم، إذ ينبغي أن يذكر المتظلم نص القرار وسبب تظلمه وبيانات تخصه شخصيًا وتوقيعه وتاريخ التظلم إلى غير ذلك، وهذا لن يتأتى إلا إن كان التظلم كتابي، أيضًا يساعد هذا الشكل على تبسيط وتسهيل عملية إثبات التظلم. ولكن قرار رئيس مجلس الدولة لم يستلزم أن يقدم صاحب الشأن التظلم بنفسه شخصيًا للجهة الإدارية مصدرة القرار أو إلى الجهة الإدارية الرئاسية لها، وعلى ذلك يسري الأصل العام المنصوص عليه في قانون المرافعات المدنية والتجارية، حيث يجوز أن يقدمه شخص آخر عنه كالمحامي، أو مستشاره القانوني مع تقديم المستند القانوني المثبت لعملية

(43) المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم 3 لسنة 11 قضائية، 1970/11/15، مرجع سابق ص 16.

(44) المادة (2) من قرار رئيس مجلس الدولة المصريّ رقم 72 لسنة 1973 بشأن إجراءات التظلم الوجوبي من القرارات الإدارية، أشار إليه د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 255.

الوكالة أو الإنابة، وإن كان لمجلس الدولة الفرنسي موقف أكثر تيسيراً في هذا الشأن إذ أجاز في هذا الخصوص ما يلي (45):

(أ) يمكن أن يتم التظلم الإداري من قبل شخص آخر ودون حاجة لتوكيل خاص أو عام صادر له من صاحب الشأن إلا إذا تطلب نص خاص مثل هذا التوكيل.

(ب) الأصل أن يكون التظلم دون شكل معين، وعلى ذلك يمكن أن يكون كتابة أو شفاهية إلا إذا تطلب نص خاص الشكل الكتابي، وهذا يصدق دائماً على التظلم الإجباري إلى نادت بضرورته المادة 13 من قانون 31 ديسمبر سنة 1987م والمتعلق بإعادة تنظيم القضاء الإداري، حيث أوكلت هذه المادة إلى مرسوم صادر بعد أخذ رأى مجلس الدولة بتنظيم التظلم الإجباري وإجراءات التصالح مع الإدارة، إلا أن هذا المرسوم لم يصدر إلى الآن، فيما عدا منشورين صادرين عن الوزير الأول يحملان النص والإرشاد في هذا المجال، وذلك في 6 فبراير سنة 1995م.

وما ورد في القانون المصري وقرار رئيس مجلس الدولة أكده القانون القطري في المادة 3 من قرار مجلس الوزراء قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 5 لسنة 2008 بإجراءات التظلم من بعض القرارات الإدارية النهائية والتأديبية على أنه يجب أن يتضمن التظلم البيانات التالية:

1- اسم المتظلم ووظيفته وعنوانه.

2- تاريخ صدور القرار المتظلم منه، وتاريخ نشره في الجريدة الرسمية أو في النشرات التي

تصدرها الجهات الإدارية، أو تاريخ إعلان المتظلم بالقرار، أو تاريخ علمه اليقيني في حالة عدم نشر القرار أو الإعلان به.

(45) رحاب عبد العزيز البيلي سالم: التظلم الإداري كسبب لانقطاع الميعاد في دعوى الإلغاء، بحث منشور على موقع الإنترنت، على الموقع < <https://ar.wikibooks.org> > .

3- موضوع القرار والأسباب التي بُني عليها التظلم، ويرفق بالتظلم المستندات التي يرى المتظلم تقديمها.

ويستفاد من النصوص السابقة أنه يجب أن يشتمل التظلم الوجوبي على مجموعه من العناصر والبيانات، تتمثل في اسم المتظلم ووظيفته وعنوانه وتاريخ صدور القرار الذي يتم التظلم منه، وتاريخ نشر هذا القرار في الجريدة الرسمية أو في النشرة المصلحية أو تاريخ إعلان المتظلم منه وموضوع القرار المتظلم منه، والأسباب التي بُني عليها التظلم، ويرفق بالتظلم المستندات التي يرى المتظلم أنها ضرورية لتقديم تظلمه (46).

ويكفي في التظلم أن يكون واضح الدلالة في اتجاه نية ذي المصلحة في الاعتراض على التصرف محل الشكوى، وعلى ألا يكون هذا التظلم في عبارات عامة ينقصها التحديد والوضوح (47)، وقد أكدت ذلك محكمة القضاء الإداري في مصر بقولها (إذا قدم تظلمًا في عبارات عامة لا يطعن فيه على قرار بذاته ولم يثبت سبق إعلانه به أو نشره أو سبق علمه اليقيني به علمًا شاملاً نافياً للجهالة، فإن هذا التظلم بدوره غير منتج) (48).

ويجب أن تكون عبارات التظلم قاطعة في دلالتها على عدم ارتضاء الطاعن بالقرار المتظلم منه (49)، ولا يشترط لإتمام التظلم الوجوبي من حيث الشكل أن يكون متضمنًا توقيع المتظلم، فلا يترتب على تخلف ذلك بطلانه، ما دامت عباراته واضحة الدلالة على تقديمه من

(46) د. محمد بدران، د. عبد الحفيظ الشيمي: الوجيز في القضاء الإداري والقضاء الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 2005، ص 367.

(47) سمير صادق: ميعاد رفع دعوى الإلغاء، ط1، دار الفكر العربي، القاهرة، سنة 1969، ص 159.

(48) حكم محكمة القضاء الإداري رقم 1963 بتاريخ 1948/11/17، السنة 2 قضائية، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في خمسة عشر عام 1946-1961، مجموعة المجلس، ص 1232.

(49) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة: شروط قبول الطعن بإلغاء القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، سنة 2005، ص 186.

صاحب الشأن⁽⁵⁰⁾، ومن ثم لا يشترط لتحقيق التظلم الوجوبي شكل أو إجراءات خاصة، إلا أنه يتعين إبراز البيانات للقرار المتظلم منه على نحو معين يمكن للإدارة من خلاله فحص التظلم والبت فيه⁽⁵¹⁾، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا إلى أنه (لا يشترط في التظلم الذي يكشف عن علم مقدمه بالقرار أن يكون في صيغة خاصة، فقد يكون في صورة التماس أو طلب، فيكفي أن يكون الطلب بعد صدور القرار المتظلم منه وأن يشير في التظلم إلى القرار إشارة توضحه، وتنبئ علمه بصدوره وبمضمونه على نحو يكون من أثره جريان الميعاد في حقه)⁽⁵²⁾.

وأن المصلحة في التظلم الإداري هي نفس المصلحة في دعوى الإلغاء، فليس هناك فارق - عموماً - في شرط المصلحة في دعوى الإلغاء يميزه عن شرط المصلحة في التظلم الإداري⁽⁵³⁾، كما أن ميعاد التظلم - بحسب الأصل - وخاصة التظلم الوجوبي هو ميعاد الطعن بالإلغاء في القرار الإداري.

والمصلحة لا يشترط فيها أن تستند إلى حق قد وقع عليه اعتداء، بل يكفي أن يكون مهدداً بهذا الاعتداء من السلطة العامة، هذا القول بخلاف ما هو معمول به في الدعاوى العادية حيث إن مصلحة رافع الدعوى لا بد أن تستند إلى حق ذاتي أعتدي عليه فعلاً⁽⁵⁴⁾.

(50) محكمة القضاء الإداري، قضية رقم 1025 لسنة 12 قضائية - تاريخ الجلسة 1960/12/21، مجموعة أحكام السنة 15، ص 71.

(51) محكمة القضاء الإداري، قضية رقم 3111 لسنة 532 قضائية - تاريخ الجلسة 1993/12/28، أشار إليه د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، شروط قبول الطعن بالإلغاء القرار الإداري، مرجع لسابق، ص 187.

(52) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 4286 لسنة 35 قضائية - تاريخ الجلسة 1992/12/26 - مجموعة مبادئها لسنة 38، ص 351، نقلاً عن د. إبراهيم محمد غنيم: المرشد في الدعوى الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، سنة 2006، ص 137.

(53) د. ماجد نجم عيدان: النظام القانوني لدعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص 132.

(54) د. محمود محمد حافظ: القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 1979 ص 490.

فضلاً عما فإن المادة 4 من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 5 لسنة 2008، حيث نصت على أنه: يكلف في كل جهة إدارية موظف أو أكثر لتلقي التظلمات وقيدها برقم مسلسل في سجل خاص يبين فيه تاريخ تقديمها، ويسلم المتظلم إيصالاً مبيئاً به رقم التظلم وتاريخ تقديمه، أو يرسل إليه الإيصال بكتاب مسجل مصحوباً بعلم الوصول أو بالطريقة التي ورد بها، بحسب الأحوال.

ومن الملاحظ أن الحكمة من التظلم الإجباري هو تقليل الوارد من القضايا أمام قاضي الإلغاء بقدر المستطاع، وتحقيق العدالة الإدارية بطريق أيسر للناس، بإنهاء تلك المنازعات في مراحلها الأولى إن رأت الإدارة أن المتظلم على حق في تظلمه، فإن رفضته أو لم تبت فيه في خلال الميعاد المقرر، فله أن يلجأ إلى طريق التقاضي، كما أن هذا التظلم مقصور على الموظفين العموميين، ولا يسري على الأفراد بصفة عامة.

ومما تجدر الإشارة إليه أنه فيما يتعلق بطعون الموظفين فإن هذا التظلم الوجوبي مقصور فقط على قرارات معينة واردة على سبيل الحصر تمس حياتهم الوظيفية، فالتظلم الإجباري استثناء على الأصل العام وهو حرية التظلم، والاستثناء لا يقاس عليه ولا يتوسع في تفسيره فيما عدا هذه القرارات، يسترد الموظف حريته في التظلم من القرار محل الطعن أو سلوك سبيل التقاضي مباشرة⁽⁵⁵⁾.

(55) رحاب عبد العزيز البيلي سالم: التظلم الإداري كسبب لانقطاع الميعاد في دعوى الإلغاء، مرجع سابق.

ثانياً - التَّظَلُّمُ الإِدَارِيُّ الاختياري:

الأصل أن التَّظَلُّمَ اختياري حيث إنه من حق صاحب الشأن أن يتظلم إلى جهة الإدارة، أو أن يلجأ إلى القضاء ودون سبق التَّظَلُّم، فهو في أساسه وسيلة اختيارية يترخص الموظف أو صاحب الشأن في الالتجاء إليها إذا رأى وجهاً لذلك⁽⁵⁶⁾، وعليه فإن التَّظَلُّمَ الاختياري هو الذي يتقدم به المتضرر من القرار الإداري إلى الجهة مصدرة القرار أو الجهة الرئاسية لها، دون أن يلزمه المشرع بذلك خلال مدة الطعن على القرار الإداري، وبذلك يكون التَّظَلُّمُ الإِدَارِيُّ الاختياري هو الأصل ما لم ينص القانون على خلاف ذلك، وعلى ذلك فليس للتظلم الإداري أي طابع إجباري، إلا إذا كان الطابع الإجباري مستمداً من تنظيم طرق الطعن بالقرارات الإدارية، وفي هذه الحالة لا يسري النص إلا على الحالات التي حددها على وجه التحديد⁽⁵⁷⁾.

والتَّظَلُّمُ الإِدَارِيُّ الاختياري هو الذي يتقدم به ذوو المصلحة من تلقاء نفسه إلى الإدارة، دون أن يكون ملزماً بذلك من قبل المشرع، لذلك سمي هذا التَّظَلُّمُ بالتَّظَلُّمِ الجوازي أو التقديري⁽⁵⁸⁾، وقد يلجأ الفرد اختياريًا للتظلم من القرار الإداري الذي أضر بمصلحته قبل رفع دعوى الإلغاء إلى القضاء، وذلك حتى يوفر على نفسه مشقة التقاضي، وما يترتب على ذلك من إهدار لوقت

(56) د. طعيمة الجرف: رقابة القضاء الإداري لأعمال الإدارة العامة، قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 1984، ص181.

(57) د. فؤاد العطار: القضاء الإداري: دراسة مقارنة لأصول رقابة القضاء على أعمال الإدارة ومدى تطبيقاتها في القانون الوضعي، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 1963-1964، ص523.

(58) ضامن حسين العبيدي: الضمانات التأديبية للموظف العام في العراق، رسالة دكتوراه، جامعة بغداد، سنة 1991، ص269.

المخاطب بالقرار وما له، ويكون معذورًا بعدها إذا لجأ للقضاء، وكون التَّظْلُم اختياريًا هو الأصل العام في التَّظْلُم الإداري⁽⁵⁹⁾.

ومن الجدير بالملاحظة أن التَّظْلُم الإداري الاختياري يتماشى مع اعتبارات الثقة في الإدارة واحترامها، ويتوافق مع استقلالها من خلال إعطائها الفرصة لإصلاح أخطائها بنفسها، وهذه اعتبارات مهمة تزيد الإدارة هيبة وتزيد المحكومين ثقة فيها⁽⁶⁰⁾.

وهذا النوع من التَّظْلُم الإداري لا يشترط فيه شكلاً معيناً فيحق للمخاطب بالقرار الإداري أن يتظلم منه بأي شكل كان، ودون التقيد بإجراءات خاصة، أو مددٍ معينة، إلا في الحالات التي ينص فيها القانون خلاف ذلك⁽⁶¹⁾، وتجدر الإشارة إلى أن صاحب الشأن لا يكون ملزماً قانوناً بتقديم التَّظْلُم الإداري، فهو الذي يقوم بتقدير ذلك حسب ما يتحقق له من مصلحة.

وفي نصوص القانون لا يوجد نص يمنع صاحب الشأن من الالتجاء إلى التَّظْلُم الإداري بجانب الطعن القضائي، وأن الالتجاء إلى أحد الطريقتين لا يمنع من اللجوء إلى الطريق الآخر⁽⁶²⁾.

ثالثاً - التمييز بين التَّظْلُم الاختياري والتَّظْلُم الوجوبي:

للتفرقة بين التَّظْلُم الاختياري والتَّظْلُم الإجمالي أهمية كبيرة، وذلك لاختلاف النتائج القانونية المترتبة على كل منهما.

(59) د. محمد رفعت عبد الوهاب ود. أحمد عبد الرحمن شرف الدين: القضاء الإداري، المكتب العربي للطباعة، الإسكندرية، سنة 1988، ص 459.

(60) د. مصطفى كامل وصفي: أصول إجراءات القضاء الإداري، ط2، مطبعة الأمانة، القاهرة، سنة 1978، ص 485.

(61) د. محمد رفعت عبد الوهاب ود. أحمد عبد الرحمن شرف الدين: القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 459.

(62) د. محمد أنس قاسم جعفر: الوسيط في القانون العام، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 1981، ص 357.

ومعيار التمييز بينهما يمكن القول بأنها لا تعد مسألة فقهية أو قضائية، وإنما ترجع لإرادة المشرع، فهو الذي يضع القواعد القانونية التي تقرر جعل تقديم التظلم اختيارياً أو وجوبياً، وهو الذي يتولى صياغتها من الناحية القانونية، وعليه قد تكون إرادة المشرع واضحة وصريحة في اعتبار التظلم وجوبياً حينما يوجه خطاب القاعدة القانونية بصيغة الوجوب⁽⁶³⁾.

وقد تكون إرادة المشرع صريحة أيضاً في اعتبار التظلم اختيارياً إذا أغفل المشرع موضوع التظلم الإداري كلياً، فيعد هذا السكوت دليلاً على أن تقديم التظلم متروك لتقدير صاحب الشأن وخاضع للقواعد والمبادئ العامة، فالأصل كما رأينا أن التظلم اختياري ما لم يقرره المشرع بشكل وجوبي.

المطلب الثاني

أنواع التظلم الإداري من حيث الجهة التي يقدم إليها التظلم

ينقسم التظلم الإداري من حيث الجهة التي يقدم إليها وتختص بنظره إلى: تظلم ولائي وتظلم رئاسي وتظلم يقدم لسلطة الوصاية أو إلى لجنة إدارية، وفيما يلي توضيح ذلك:

أولاً - التظلم الولائي:

هو طلب يتوجه به صاحب الشأن إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار موضوع التظلم، يسألها فيه مراجعة قرارها وإعادة النظر فيه لغرض تعديله، أو إلغائه، أو سحبه، بما يتفق وقواعد

(63) د. علي خطار شطناوي: موسوعة القضاء الإداري، ج1، ط1، دار الثقافة والنشر، الأردن، سنة 2004، ص451.

المشروعية، وبما يتلاءم مع الاعتبارات المحيطة، وذلك بعد أن يوضح المتظلم أوجه المخالفة في قرار الإدارة، مشيراً إلى الأسباب التي يستند إليها (64).

وتقوم الإدارة بعد ذلك بفحص التظلم للتأكد من مدى مشروعية تظلمه واتخاذ الإجراءات اللازمة لتفادي ما شابه من عيوب (65).

وعليه فإن هذا التظلم يقدمه المتضرر من القرار إلى مصدره، طالباً إعادة النظر فيه وإزالة الظلم الناشئ عنه، وقد يستجيب مصدر القرار لهذا التظلم وقد يلتزم جانب الصمت.

وهذا النوع من التظلم قد يرى البعض عدم فائدته لتقديمه إلى ذات الجهة التي أصدرت القرار الإداري، والتي قد لا تعدل عن وجهة نظرها لدفاعها عن القرار الذي أصدرته متمسكة بصحته والدفاع عنه، ولكن هذا الرأي لا يقف كثيراً أمام الفوائد الكثيرة التي يمكن تحقيقها من التظلم الولائي، ولعل أهمها ظهور الإدارة مصدرة القرار بمظهر الإدارة الموضوعية المحايدة التي تفضل الفصل في النزاع بعيداً عن القضاء الإداري، كما أن الإدارة بدون شك ستفضل حسم النزاع بدلاً من نشره وإعلانه للكافة أمام القضاء، كما أن أهم فوائد التظلم الولائي تتمثل في أنه سيدفع الإدارة على تحري الدقة عند إصدار قراراتها مستقبلياً، لأنه سيكون هناك من يراجعها إدارياً وقضائياً في حالة عدم نجاح المراجعة الإدارية.

ومن قبيل التظلم الولائي في التشريع القطري: ما تضمنته المادتين 43 و 44 من مرسوم بقانون رقم 31 لسنة 2006 بإصدار قانون الخدمة العسكرية، حيث نصت المادة 43 على أنه: يُعد عن كل عسكري تقرير سنوي على الأقل، يبين كفاءته وسلوكه خلال السنة السابقة على

(64) د. فاروق أحمد خماس: الرقابة على أعمال الإدارة في العراق، دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة الموصل، سنة 1988، ص 87.

(65) د. سامي جمال الدين: القضاء الإداري والرقابة على أعمال الإدارة، دار الجامعة الجديدة، القاهرة، سنة 1992، ص 205.

إعداد هذا التقرير، وتكون مستويات تقييم كفاية الأداء بدرجة (ممتاز)، (جيد جداً)، (جيد)، (متوسط)، (أقل من متوسط).

وتحدد بقرار من السلطة المختصة، عناصر التقييم، ومعدلات كل درجة، والأسس التي تتبع في إعداد التقارير، والأوجه المطلوبة فيها، ونماذجها وتواريخ تقديمها، والسلطة المختصة باعتمادها، ودرجة سريتها، وحفظها. ثم أكدت المادة 44 على تقديم التظلم إلى السلطة المختصة التي قامت باعتماد التقرير، حيث نصت على أنه: إذا حصل العسكري على تقدير كفاية بدرجة متوسط فأقل، يتم اطلاعه على التقرير، ويوجه إليه إخطار كتابي من اللجنة العامة باعتماد مضمون تقريره، وللعسكري خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إخطاره، أن يتظلم منه إلى السلطة المختصة، التي تبت فيه خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تقديمه، ولا يُعتبر التقرير نهائياً إلا بعد انقضاء ميعاد التظلم أو البت فيه.

ثانياً - التظلم الرئاسي:

هذا النوع من التظلم يقدم للرئيس الإداري لمصدر القرار، وهو يأخذ صورتين، فإما أن يكون التظلم متعدد الدرجات، أي إن المتظلم يستطيع اللجوء إلى درجات متعددة في السلم الإداري للمؤسسة التي يتظلم فيها، فالمتظلم من قرار إداري أصدره عميد كلية يستطيع التظلم منه أمام رئيس الجامعة وأمام وزير التعليم العالي، أما التظلم بدرجة واحدة فهو يتم بدرجة واحدة، كما هو حال التظلم من قرار محافظ برفض تأسيس جمعيه تعاونية، إذ يتم التظلم أمام وزير الداخلية⁽⁶⁶⁾.

(66) د. فاروق أحمد خماس: الرقابة على أعمال الإدارة في العراق، مرجع سابق، ص87، وكذلك د. ملكية الصروخ: سلطة التأديب في الوظيفة العامة بين الإدارة والقضاء، ط1، مطبعة الجبلاوي، سنة 1984، ص216.

ومن قبيل النَّظْمِ الرئاسي في التشريع القطري ما تضمنته المادة 42 من قانون الموارد البشرية القطري رقم 15 لسنة 2016 بصدد النَّظْمِ من تقييم الأداء، حيث نصت على أنه "يُعلن الموظف بصورة من تقرير تقييم الأداء بمجرد اعتماده، ويجوز للموظف أن يتظلم منه إلى الرئيس خلال خمسة عشر يومًا من تاريخ علمه، ويبت الرئيس في النَّظْمِ خلال ثلاثين يومًا من تاريخ تقديمه، ويعتبر انقضاء الميعاد المذكور دون إخطار الموظف بتعديل التقرير بمثابة قرّار بالرفض، ويكون قرّار الرئيس في النَّظْمِ نهائيًا. ولا يعتبر التقرير نهائيًا إلا بعد انقضاء ميعاد النَّظْمِ منه أو البت فيه".

ومن ذلك أيضًا ما تضمنته المادة 324 من قانون رقم 11 لسنة 2015 بإصدار قانون الشركات التجارية، حيث خولت الإدارة (الوحدة الإدارية المختصة بوزارة الاقتصاد والتجارة) سلطة توقيع عدد من الجزاءات الإدارية أو المالية على القائمين المخالفين لأحكام القانون، ثم جاءت في الفقرة الأخيرة ونصت على أنه: ويجوز النَّظْمُ من القرّار الصادر من الإدارة بتوقيع الجزاء للوزير أو من يفوضه، وذلك خلال ثلاثين يومًا من تاريخ إخطار الشركة به بأية وسيلة تفيد العلم، ويبت في النَّظْمِ خلال ثلاثين يومًا من تاريخ تقديمه، ويبلغ من رفض طلبه بذلك بأي وسيلة تفيد العلم، ويعتبر مضي هذه المدة دون رد رفضًا ضمنيًا للتظلم، ويكون قرّار البت في النَّظْمِ نهائيًا، وتجدر الإشارة إلى أن الرئيس الإداري بما له من سلطة رئاسية يملك مراقبة تصرفات المرؤوسين من تلقاء نفسه ودون حاجة إلى تظلم إداري باعتبار أن الرقابة الرئاسية هي رقابة مفترضة، يستطيع أن يباشرها من تلقاء نفسه أو بناء على تظلم إداري من أصحاب الشأن، وهو ما يميز النَّظْمِ الإداري عن السلطة الرئاسية، فهذه الأخيرة هي مفترضة وذاتية ولا تحتاج إلى طلب لتحريكها بل يتعين على الرئيس الإداري أن يباشرها وإلا من الممكن أن تحرك مسؤوليته في حالة تقصيره أو إهماله في مباشرة هذه الرقابة.

ثالثاً - التَّظَلُّمُ لسلطة الوصاية:

هذا التَّظَلُّمُ يكون أمام الجهة التي تمتلك الوصاية على جهة معينة، فإذا حصل أن قامت هيئات عامة لها استقلال مالي وإداري في تسيير شؤونها بعمل أو امتنعت عن عمل مخالفة بذلك الهدف الذي أنشئت لأجله، أو خالفت به النصوص التشريعية، أو التنظيمية المتعلقة بالنشاط الذي تقوم به، فإنه يحق للمتضرر التَّظَلُّمُ أمام السلطة التي تملك الوصاية عليها.

وهذا النوع من التَّظَلُّمِ الإداري يكون مصدره نص القانون ووثيق الصلة بنظام الإدارة اللامركزية، إذ تمارس الهيئات اللامركزية حرية في اتخاذ القرارات، لكنها تخضع استثناءً لرقابه السلطة المركزية، ومن الجدير بالذكر أن سلطة الوصاية ليست هيئة رئاسية لمصدر القرار، ومعنى ذلك أن التَّظَلُّمَ إليها لا يقطع الميعاد.

ويرى البعض دون التعرض لهذه المسألة مباشرة، أن تقديم التَّظَلُّمِ إلى أية جهة أخرى لا ينتج أثره في قطع الميعاد إذا لم تعلم به الجهة الإدارية المختصة⁽⁶⁷⁾. والحقيقة أننا نرى مع تسامح القضاء في إجراءات التَّظَلُّمِ وحيال دَعْوَى الإلغاء بصفة عامة أن التَّظَلُّمَ إلى السلطة الوصائية ينتج أثره في قطع ميعاد رفع دَعْوَى الإلغاء، لأن سلطة الوصاية تملك حاجة الشاكي وقضاء مظلّمته، فهي تملك سحب قرار السلطة الخاضعة للوصاية، وتملك أيضاً إلغاءه.

والأصل أن السلطة الإدارية اللامركزية تتمتع بالاستقلال المالي والإدارية، وفي النظم التي تتمتع فيه الجهات اللامركزية وتحديداً المحلية باستقلال حقيقي فليس من المتصور أن يقدم التَّظَلُّمُ إلى سلطة الوصاية، لأن رقابة هذه السلطة للجهات الإدارية اللامركزية يكون لاحقاً، وقد

(67) رحاب عبد العزيز البيلي سالم: التظلم الإداري كسبب لانقطاع الميعاد في دعوى الإلغاء، مرجع سابق.

تكون الوسيلة الوحيد لسحب أو إلغاء قرارات السلطة الإدارية اللامركزية هي اللجوء للقضاء، ومن ثم لا يتصور والحالة هذه أن يقدم التظلم إلى سلطة الوصاية.

رابعاً - التظلم إلى اللجان الإدارية:

يقدم هذا التظلم إلى لجان إدارية، وهذه اللجان تشكل على مستوى الإدارة ويحدد القانون اختصاصاتها، إذ تتولى اختصاص النظر في تظلمات الأفراد من أعمال الإدارة، وقد تمارس اختصاصها تلقائياً ودون الحاجة إلى التظلم.

وهذا النوع من التظلم الذي يقدمه ذو الشأن في صورة شكوى إلى اللجان الإدارية الخاصة التي تحددها القوانين، حيث تشكل هذه اللجان عادة من موظفين إداريين من طبقة معينة وتوفر للأفراد بعض الضمانات التي لا تتوفر في التظلمات الولائية والرئاسية، وكانت هذه الطريقة الثالثة حلقة الاتصال بين نظام الإدارة القضائية ونظام المحاكم الإدارية بمعناها الفني⁽⁶⁸⁾. وتفصل هذه اللجان في التظلم المقدم إليها دون الرجوع إلى الرئيس الإداري، وغالباً ما ينتهي تطور هذه اللجان إلى انتقالها نحو الرقابة القضائية، كما هو الشأن في مجلس الدولة الفرنسي⁽⁶⁹⁾، ومن قبيل التظلم أمام لجنة إدارية في التشريع القطري ما نصت عليه المادة 29 من القانون رقم 13 لسنة 2006 بشأن تقاعد ومعاشات العسكريين، حيث تنص على أنه «يجوز لكل ذي شأن التظلم من قرار لجنة التقاعد العسكري إلى لجنة فحص المنازعات بالهيئة، وذلك خلال ستين يوماً من تاريخ تسلمه الإخطار بالقرار، ولا تُقبل الدعاوى التي ترفع من ذوي الشأن أمام المحاكم

(68) د. عبد الرحمن نورجان الأيوبي: القضاء الإداري في العراق حاضرة ومستقبله، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق - جامعة القاهرة، سنة 1965، ص 17.

(69) د. عبد القادر بانية: القضاء الإداري (الأسس العامة والتطور التاريخي)، دار توبقال، المغرب، سنة 1985، ص 44.

إلا بعد تقديم تظلماتهم إلى اللجنة المشار إليها والبت فيها أو مضي ستين يوماً على تقديمها دون البت فيها».

ومن الجدير بالذكر أنه قد تكون إرادة المشرع صريحة وواضحة في اعتبار التظلم اختياريًا، كأن يمنح المشرع صاحب الشأن صلاحية جوازيه لتقرير جدوى التظلم الإداري، ويتجلى ذلك حينما تتوجه القاعدة القانونية بخطابها بصيغة الاختيار، والأمثلة على ذلك نص الفقرة (أ) من المادة 47 من نظام الهيئة التدريسية في الجامعة الأردنية رقم 25 لسنة 1997 التي نصت على أن (لرئيس القسم أن يوقع عقوبة التنبيه، ويجوز لمن أوقعت عليه أن يستأنف القرار بذلك إلى العميد المختص خلال سبعة أيام من تاريخ تبليغها إليه)⁽⁷⁰⁾، مما تقدم يمكن أن نستنتج أن التظلم الإداري بمختلف صورهِ الأصل فيه أنه اختياري يجوز للأفراد تقديمه أمام الإدارة ابتداءً، أو الطعن مباشرة في قرار الإدارة أمام القضاء، إلا أن القانون يخرج عن الأصل فيوجب على صاحب المصلحة أن يتظلم من القرار الإداري أمام جهة الإدارة قبل اللجوء إلى القضاء، وهذا ما ذهب إليه المشرعان القطري والمصري في جعل التظلم الإداري إلزاميًا في حالات معينة سنبحثها لاحقًا، وشرطًا لقبول الدعوى أمام القضاء الإداري⁽⁷¹⁾.

(70) د. علي خطار شطناوي: موسوعة القضاء الإداري، المرجع السابق، ص451.

(71) د. عصام البرزنجي: الرقابة على أعمال الإدارة وآفاق تطورها، مجلة العلوم القانونية، المجلد 4، العدد 1-2، سنة 1985، ص177-182.

المبحث الثالث

نطاق التَّظَلُّمِ الإِدَارِيِّ

سبق لنا الإشارة إلى أن الأصل في التَّظَلُّمِ من القَرَارِ الإِدَارِيِّ أن يكون اختياريًا، ومن ثم لصاحب الشأن أن يلجأ إليه أو يلجأ إلى القاضي الإِدَارِيِّ مباشرة دون التَّظَلُّمِ من القَرَارِ أمام الإِدَارَةَ مصدره القَرَارِ، إلا أن المشرع خرج عن هذا الأصل وقرر إلزام صاحب الشأن باللجوء إلى التَّظَلُّمِ ابتداءً قبل لجوئه إلى القضاء، ولما كان هذا الأمر بمثابة خروج على الأصل العام فإن المشرع القطريّ والمشرع المصريّ حددا على سبيل الحصر المنازعات التي يتعين التَّظَلُّمُ منها قبل اللجوء إلى القضاء، وهي طعون تتعلق ببعض طعون الموظفين العموميين (المطلب الأول)، وتوجد ضوابط أخرى تشريعية وقضائية تحد من نطاق التَّظَلُّمِ الإِدَارِيِّ في القَرَارَاتِ الإِدَارِيَّةِ (المطلب الثاني).

المطلب الأول

نطاق التَّظَلُّمِ الإِدَارِيِّ فِي طَعُونِ الْمَوْظَفِينَ الْعُمُومِيِّينَ

خص المشرع في مصر وقطر مجموعة من القَرَارَاتِ الإِدَارِيَّةِ المتعلقة بالوظيفة العامة وإلزام العاملين بالدولة باللجوء إلى التَّظَلُّمِ الإِدَارِيِّ في بعض الطعون المتعلقة بشؤون الموظفين العموميين، حيث وجد المشرع بشأن هذه الطعون عدم وجود ما يتعذر تداركه إذا طال الزمن على تنفيذ هذه القَرَارَاتِ، وتقدم الموظف العام بتظلمه قبل لجوئه للقضاء، لما لها من أثر مالي يمكن تداركه في حالة الحكم بعدم مشروعية القَرَارِ الإِدَارِيِّ في مثل هذه الحالات، عند عدم عدول

الإدارة لقرارها، وهي بصدد بحثها للتظلم الإداري. وبتناول فيما يلي نطاق التظلم الوجوبي في التشريعي المصري ونعقبه بموقف التشريع القطري.

وما سبق ينقلنا إلى بحث نطاق التظلم الوجوبي في القانونين المصري والقطري:

أولاً - نطاق التظلم الوجوبي في القانون المصري:

نصت الفقرة (ب) من المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972 على أنه: لا تقبل الطلبات الآتية: 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 الرئيسية، وانتظار المواعيد المقررة للبت في هذا التظلم، وتبين إجراءات التظلم وطريقة الفصل فيه بقرار من رئيس مجلس الدولة، وبالرجوع إلى تلك البنود المشار إليها في المادة العاشرة نجد أنها تتعلق ببعض طعون الموظفين العموميين وهي كما وردت في المادة العاشرة.

ثالثاً: الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بالطعن في القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو الترقية أو بمنح العلاوات.

رابعاً: الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة بإحالتهم إلى المعاش أو الاستيداع أو فصلهم بغير الطريق التأديبي.

تاسعاً: الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات النهائية للسلطات

التأديبية.

ويعني ذلك أن قرارات الفصل التأديبي لا تخضع للتظلم الوجوبي، وأيضاً القرارات

المتعلقة بالاستقالة، ومن الجدير بالذكر أن المحكمة الإدارية العليا قد خرجت على هذا التفسير واستعملت القياس الذي انتهى بفرض التظلم من قرارات لم ينص عليها صراحةً وليست واردة

ضمن هذا الحصر، إذ ألغت حكم محكمة القضاء الإداري والذي قضت فيه بقبول الدعوى شكلاً لرفعها في الميعاد ضد قرار الإدارة المبني على فكرة الاستقالة الضمنية، وأن هذه القرارات لم تدخل ضمن القرارات المنصوص عليها حصراً في البند رابعاً من المادة العاشرة السالف الذكر. إلا أن المحكمة الإدارية العليا قد نقضت هذا الحكم في الطعن المقدم إليها وقالت: "ومن حيث إن مبنى الطعن المائل"، قام على أن الحكم المطعون فيه قد نأى عن دائرة الصواب خليفاً بالإلغاء، لأن مفاد نص المادة 12 من قانون مجلس الدولة أنه لا تقبل 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.

وقد تضمن البند رابعاً من المادة العاشرة المشار إليها الطلبات التي يقدمها لموظفون العموميون بإلغاء القرارات الصادرة بإحالتهم إلى المعاش أو الاستيداع أو فصلهم بغير الطريق التأديبي، ومن ثم فإن نص هذا البند قد استهدف كل صور إنهاء الخدمة للموظف العام ماعدا حالة نص عليها حصراً، وهي الفصل بالطريق التأديبي، وفيما عدا ذلك فإن قرارات إنهاء الخدمة المشار إليها بما فيها حالة الاستقالة الضمنية تعتبر من القرارات التي تجرى عليها أحكام السحب، ومن ثم يتعين التظلم منها قبل رفع الدعوى وإلا كانت غير مقبولة شكلاً⁽⁷²⁾، وهذا الاتجاه محل نقد، حيث فسرت المحكمة الإدارية العليا البند رابعاً من المادة العاشرة بصورة عكسية مناقضة تماماً لما أراده المشرع ولألفاظ النص فضلاً عن روحه، فالفقه يجمع على أن التظلم الاختياري هو الأصل، ورددت هذا المبدأ العديد من أحكام مجلس الدولة، والتظلم الإجمالي هو استثناء على هذا الأصل، ولذلك تفسر النصوص الفارضة له في أضيق نطاق

(72) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 680 لسنة 31 قضائية العليا، جلسة 1985/12/7، مرجع سابق.

ممکن والأجدى التوقف في هذا الحالة على ألفاظ النص، ضمناً لحقوق الأفراد ومنعاً من تحصين قرارات غير مشروعة خاصة أن روح النص تتطابق هنا من وجهة نظر الباحث مع ألفاظه، فالنص يقول: "القرارات الصادرة بإحالتهم إلى المعاش أو الاستيداع أو فصلهم غير الطريق التأديبي" أي أنه ذكر بعض صور إنهاء الخدمة وأخذ المشرع على عاتقه صورة تلو الأخرى، فتأتى المحكمة في الحكم السابق بغير حق وتقول: إن المشرع قصد بذلك كل صور إنهاء الخدمة فيما عدا الفصل بالطريق التأديبي!

وهل هذه الصياغة الدخيلة كانت بمنأى عن المشرع حين وضع النص؟

بل لو أرادها لذكرها بشكل خاص وهي أقصر من العبارة التي ذكرها، إذ كان يمكن أن يقول: قرارات إنهاء الخدمة عدا الفصل التأديبي، إلا أنه لم يقلها وفضل الاستطراد والعد للصور التي أراد خصيصاً ربط الطعن عليها بالتظلم الوجوبي. ولعل هذا الحكم لم يجد تطبيقات أخرى له، إذ أصابت في نظري محكمة القضاء الإداري وبعدت المحكمة الإدارية العليا عن الصواب⁽⁷³⁾.

ومن التطبيقات القضائية لفكرة ذكر القرارات الواجب التظلم منها على سبيل الحصر، وبالتالي لا يقاس عليها ولا يتوسع بالامتناع عن إنهاء الخدمة تطبيقاً لحكم المادة 98 من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم 47 لسنة 1978م متى توفرت شروط أعمال قرينة الاستقالة الحكيمة لا تدرج، المنازعات الخاصة بها ضمن المنازعات المنصوص عليها في البنود ثالثاً ورابعاً وتاسعاً من المادة 10 من قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972م، وبالتالي لا ينطبق

(73) رحاب عبد العزيز البيلي سالم: التظلم الإداري كسبب لانقطاع الميعاد في دعوى الإلغاء، مرجع سابق.

عليها الحكم الوارد بنص المادة 12 من قانون مجلس الدولة، ولا تخضع لقيد التَّظْلُمِ الوجوبي قبل إلغائها.

ثانياً - نطاق التَّظْلُمِ الوجوبي في القانون القطري:

بالرجوع إلى قانون الفصل في المنازعات الإدارية القطري رقم 7 لسنة 2007 نجد أن المشرع حصر التَّظْلُمِ الإجباري في نطاق محدود من منازعات الموظفين، حيث نصت المادة 3 من المادة 3 على أنه: لا تقبل الطلبات التالية: طلبات إلغاء القرارات الإدارية النهائية المبينة بالبند 2 من المادة 3 من هذا القانون، قبل التَّظْلُمِ منها إلى الجهة الإدارية، وانقضاء المواعيد المقررة للبت في التَّظْلُمِ. والقرارات الواردة بالبند رقم 2 من المادة 3 هي: الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بإلغاء القرارات الإدارية النهائية الصادرة بترقية الموظفين من الدرجة الأولى فما دونها وما يعادلها أو إنهاء خدمتهم، والقرارات التأديبية الصادرة بشأنهم⁽⁷⁴⁾.

وبالمقارنة بين النص المصري والنص القطري يتضح أن المشرع القطري كان أكثر تضييقاً لنطاق التَّظْلُمِ الوجوبي في بعض المنازعات المتعلقة بالموظفين العموميين، حيث أخرج من نطاق التَّظْلُمِ الوجوبي القرارات المتعلقة بتعيين الموظفين العموميين، وكذلك القرارات المتعلقة

(74) تجدر الإشارة إلى أن قانون 7 لسنة 2007 صدر بعد قانون الخدمة المدنية القطري رقم 1 لسنة 2001، وكان يحدد الترقية بأن تكون من الدرجة الوظيفية من الأولى فما دونها، وهنا لا توجد ثمة مشكلة بالمقارنة بالنص الوارد في قانون 7 لسنة 2007 الذي أجاز الطعن في القرارات الصادرة بالترقية من الدرجة الأولى فما دونها، ثم جاء قانون الموارد البشرية القطري رقم 8 لسنة 2009 ليؤكد على هذه الدرجات الواردة في قانون 7 لسنة 2007. ولكن جاء قانون الموارد البشرية رقم 15 لسنة 2006 لينشئ درجتين هما الدرجة الخاصة والدرجة الممتازة. ومن ثم كان يتعين على المشرع أن يبادر بتعديل قانون 7 لسنة 2007 ليعدل من الفقرة 2 من المادة 3 ليضم إليها الدرجتين الخاصة والممتازة، بأحقيتهما في الطعن، وبالتالي سريان التَّظْلُمِ الوجوبي على أصحاب هذه الدرجات. وفي تقديرنا أن المنع من الطعن لا يكون إلا بنص، وطالما لا يوجد نص صريح يمنع أصحاب هذه الدرجات فيكون واجباً عليهم التَّظْلُمِ من القرارات الصادرة في شأنهم والواردة في البند 2 من المادة 3 من قانون 7 لسنة 2007 وهي: الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بإلغاء القرارات الإدارية النهائية الصادرة بترقية الموظفين من الدرجة الأولى فما دونها وما يعادلها أو إنهاء خدمتهم، والقرارات التأديبية الصادرة بشأنهم.

بمنح العلاوات، ولكنه أخضع في ذات الوقت جميع القرارات المتعلقة بإنهاء خدمة الموظفين من الدرجة الأولى فما دونها للتظلم الوجوبي، كذلك القرارات التأديبية الصادرة في حقهم (75)، وبالمقارنة بين التشريعين القطري والمصري يتضح أن المشرع المصري قد توسع في القرارات التي يتعين على الموظف العام التظلم منها قبل اللجوء إلى القاضي الإداري، على خلاف المشرع القطري الذي ضيق من القرارات التي يتعين على الموظف التظلم منها مثل عدم امتداد التظلم الإجباري إلى القرارات المتعلقة بالإحالة إلى التقاعد أو الاستيداع أو الفصل بغير الطريق التأديبي، هذا من ناحية.

ومن ناحية أخرى - في تقديرنا - التظلم الإجباري على الحالات الواردة في التشريع القطري فقط، بل يمتد إلى التفسير الواسع للقاضي الإداري القطري لعبارة البند 2 من المادة 3 على النحو السابق. فالبند 2 من المادة 3 تضمن القرارات التي يوجب على صاحب الشأن التظلم منها قبل اللجوء إلى القضاء وهي: الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بإلغاء القرارات الإدارية النهائية الصادرة بترقية الموظفين من الدرجة الأولى فما دونها وما يعادلها أو إنهاء خدمتهم، والقرارات التأديبية الصادرة بشأنهم.

حيث جعل القاضي الإداري القطري التقييم الإداري للموظف العام بمثابة قرار إداري كونه جزءاً لا يتجزأ من مستلزمات الترقية، وبالتالي اعتباره قرار إداري يجوز الطعن فيه على الرغم من

(75) ويؤخذ على هذا النص أنه لم يتم تعديله ليشمل الدرجات الوظيفية المستحدثة بقانون الموارد البشرية القطري رقم 15 لسنة 2016 وهي الدرجة الخاصة والممتازة. ومن ثم وفقاً لحرفية هذا النص يجوز لهم الطعن مباشرة دون المرور بالتظلم الوجوبي في القرارات الصادرة بترقيتهم أو بمنح علاوتهم أو بتأديبهم أو إنهاء خدمتهم. وهذا التفسير يتفق مع أن التظلم الوجوبي هو الاستثناء والتظلم الاختياري هو الأصل.

خلو النص سالف الإشارة من تقييم الأداء، وعندئذٍ يعد في تقديرنا من القرارات التي يتعين على صاحب الشأن التظلم منها قبل اللجوء إلى القاضي الإداري للطعن فيها⁽⁷⁶⁾.

المطلب الثاني

أسباب تشريعية وقضائية تحد من نطاق التظلم الإداري

تعددت الأسباب القانونية وكذلك القضائية التي تحد من نطاق التظلم الإداري الإجباري والاختياري في ذات الوقت، وهذه الأسباب يمكن حصرها في المسائل التالية:

أولاً - التظلم لا يكون إلا بصدد القرارات اللاحقة على العمل بقانون الفصل في

المنازعات الإدارية:

استقر القضاء الإداري على أن التظلم لا يكون إلا بصدد القرارات اللاحقة على العمل بقانون الفصل في المنازعات الإدارية، ويستوي ذلك أن نكون بصدد تظلم اختياري أم تظلم إجباري، وفي هذا الشأن قضت محكمة القضاء المصرية على أن (التظلمات التي يترتب عليها وقف سريان ميعاد طلبات الإلغاء مقصورة على تلك التي تحصل عن القرارات الإدارية اللاحقة على العمل بقانون مجلس الدولة، ومن ثم لا اعتداد بالتظلم على القرار الإداري برفض طلب المدعية الترخيص لها بالعودة إلى إدارة منزلها للبقاء الرسمي، ولو كان مقدما بعد العمل بقانون مجلس الدولة ما دام القرار الأصلي المتظلم منه سابقاً على تاريخ نفاذ دون أن يجدي في ذلك تظلم لاحق وهذا حسبما استقر عليه قضاء هذه المحكمة)⁽⁷⁷⁾.

(76) حكم صادر عن محكمة الدائرة الإدارية الاستئنافية رقم 25 بتاريخ 18 أكتوبر 2011، وحكم محكمة التمييز القطرية - الدائرة المدنية والتجارية - طعن رقم: 224 / 2013.
(77) حكم صادر عن محكمة القضاء الإداري المصرية، الدعوى رقم 404 لسنة 2 قضائية - بتاريخ 10/2/1949.

وما سبق يصدق على التَّظَلُّم في القَانُون القَطْرِيّ، حيث صدر القَانُون في 2007 ولم يدخل نطاق التطبيق إلى في الأول من أكتوبر 2007، ومن ثم فإن القَرَارَات السابقة على العمل بهذا القَانُون لا يجوز الطعن فيها بالإلغَاء، ومن باب أولى لا يجوز التَّظَلُّم منها، وفي هذا الصدد حرص القَانُون على النص في المادة 14 منه على تحديد تاريخ سريانه، حيث نصت على أنه: على جميع الجهات المختصة، كل فيما يخصه، تنفيذ هذا القَانُون، ويعمل به من 2007/10/1، وينشر في الجريدة الرسمية.

ثانياً - تحديد نطاق التَّظَلُّم الإداري بالتَّظَلُّم الأول دون غيره من التَّظَلُّمات المتتابعة:

تعددت الأحكام القضائية المقارنة وخاصة في قضاء مجلس الدولة المصريّ بأن التَّظَلُّم الأول هو الذي يقطع الميعاد، وإن تعددت التَّظَلُّمات وتتابعت فلا أثر لها، وبالتالي لا توقف المدة إلا مرة واحدة. وعندئذٍ لا يجوز لذوي الشأن أن يتخذوا من تكرار التَّظَلُّمات وسيلة للاسترسال في إطالة ميعاد التقاضي، حيث قضت محكمة القضاء الإداري المصريّ بأنه (جرى قضاء هذه المحكمة على أن هذا الميعاد لا يقطعه إلا التَّظَلُّم الأول الذي يرفع إلى الجهة الإداريّة أو الرئيسيّة التي أصدرت القَرَار بحيث إذا رفض هذا التَّظَلُّم وعلم المتظلم بالرفض وجب عليه رفع الدعوى في الميعاد وإلا سقط الحق في الطعن امام ما يقدمه الطاعن بعد ذلك من تظلمات فتكون عديمة الأثر بالنسبة إلى هذا الميعاد)⁽⁷⁸⁾.

ثالثاً - الحد من نطاق التَّظَلُّم نتيجة للتَّحصين التشريعي لبعض القَرَارَات الإداريّة:

من المسائل التي تحد من نطاق التَّظَلُّم الإداري هو تحصين بعض القَرَارَات الإداريّة من الطعن

(78) حكم صادر عن محكمة القضاء الإداري المصريّ، الدعوى رقم 488 لسنة 2 قضائية - بتاريخ 1950/3/14. وكذلك المحكمة الإداريّة العليا المصريّة في الطعن رقم 1000 جلسة 8، لسنة 1965/5/23.

عليها بالإلغاء، ومن ثم لا تكون هناك فائدة من التظلم من هذه القرارات الإدارية، بل يعد التظلم في مثل هذه الحالات لا قيمة له.

وما سبق يصدق على التشريع القطري فيما حصنه في المادة 3 فقرة 3 من قانون الفصل في المنازعات الإدارية، وذلك بإخراجه مجموعة من القرارات الإدارية من الطعن بالإلغاء، حيث لما كانت الحكمة من التظلم هو امتداد ميعاد الطعن، فلا فائدة من التظلم عند تحصين القرار الإداري من الطعن بالإلغاء دون التعويض.

ويؤخذ على التشريع القطري أنه أخرج عددًا ليس بالقليل من القرارات الإدارية من الطعن عليها بالإلغاء، وهذه القرارات وردت كما سبقت الإشارة في الفقرة 3 من المادة 3 من قانون الفصل في المنازعات الإدارية رقم 7 لسنة 2007، وهذه القرارات هي: الأوامر والقرارات والمراسيم الأميرية، والقرارات الصادرة بموجب القانون رقم 17 لسنة 2002 بشأن حماية المجتمع، والقرارات الصادرة بموجب القوانين المتعلقة باللجوء السياسي، والإقامة الدائمة، ودخول الوافدين وخروجهم وإقامتهم وإبعادهم، والجمعيات والمؤسسات الخاصة، والمراكز الدينية، والمطبوعات والنشر وتراخيص إصدار الصحف والمجلات، وتراخيص الأسلحة والذخائر والمتفجرات، ونزع الملكية للمنفعة العامة، والقرارات المتعلقة بتحديد العنوان الدائم للناخب، والقرارات المتعلقة بالألقاب والانتساب للقبائل والعائلات⁽⁷⁹⁾.

(79) ولا يوجد شك لدي في أن الفقرة الثالثة من المادة 3 من قانون 7 لسنة 2007 الخاص بالفصل في المنازعات الإدارية يتعارض مع أكثر من نص دستوري وخاصة الحق في التقاضي، وأن مصير هذا النص هو الحكم بعدم دستوريته بمجرد تفعيل المحكمة الدستورية العليا.

رابعًا - الحد من نطاق التَّظَلُّم لانعدام القَرَار الإداري:

لا شك في أن المشرع القطري وكذلك المصري لم ينص على وجوب التَّظَلُّم من بعض القَرَارَات الإدارية (التَّظَلُّم الإجمالي)، أو لجوء الأفراد بإرادتهم إلى التَّظَلُّم بحسب الأصل من عموم القَرَارَات الإدارية (التَّظَلُّم الاختياري) لمجرد التَّظَلُّم وتعطيل إجراءات التقاضي، بل قصد من التَّظَلُّم سواء الإجمالي أو الاختياري أن يكون طريقًا بديلًا للقضاء بحيث تستمد الإدارة سلطتها في نظر قَرَارَاتها الإدارية وتصحيح ما لحقها من عيوب أو للعدول عنها بصورة كلية، وهذا بدون شك يساعد على زيادة ثقة الأفراد والمواطنين في إدارتهم، كما أنه يساعد في ذات الوقت على حسن سير المرفق العام وعدم انشغاله بالتقاضي في مواجهة الموظفين والأفراد.

ومن ثم أرى أن نطاق التَّظَلُّم يقف عند القَرَارَات الإدارية المعدومة التي تعد عملاً ماديًا نتيجة لاغتصاب السلطة أو نتيجة لوجود عيب جسيم بالقَرَار الإداري، حيث لا توجد في تقديري فائدة من التَّظَلُّم من هذه القَرَارَات المعدومة، لأنه لا يمكن وصفها بالقَرَارَات الإدارية.

وتأبيدا لموقفنا ذهبنا المحكمة الإدارية العليا المصرية إلى عدم الاعتداد بالتَّظَلُّم في القَرَارَات الإدارية المعدومة، حيث ذهبنا في أحد مبادئنا إلى أنه: اشترط المشرع التَّظَلُّم من قَرَار الفصل قبل رفع الدعوى، هذا الشرط لا ينطبق إلا إذا توافر في القَرَار المطعون فيه وصف القَرَار الإداري - القَرَار المنعدم لا يعتبر قرارًا إداريًا بل عمل مادي - أثر ذلك: عدم اشتراط التَّظَلُّم من قَرَار الفصل متى كان منعدمًا - أساس ذلك: أن اشتراط التَّظَلُّم من عدمه هو أمر لا يتفق مع طبائع الأشياء ويأبى على الذوق القضائي السليم أن يعفي الطعن على مثل هذا القَرَار من شرط الميعاد دون إعفائه من شرط سابق عليه وهو التَّظَلُّم - كلا الشرطين (التَّظَلُّم والميعاد) يجمعهما

أصل مشترك وهو أنهما من الشروط المطلوبة لقبول الدعوى شكلاً⁽⁸⁰⁾، ومن ثم فإن القضاء المصري مستقر على أن القرار المعدوم هو قرار غير موجود، بينما القرار الباطل هو قرار موجود ولكنه معيب بأحد العيوب التي تلحق القرار، وهي عيب عدم الاختصاص والشكل والإجراءات ومخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة، ومن ثم لا يمكن بأي حال من الأحوال أن تتم التسوية بين القرارات الموجودة والقرارات غير الموجودة.

وانتهت المحكمة الإدارية العليا في حكمها إلى أنه "ومن حيث إنه متى كان ما تقدم وكان الثابت حسبما سبق البيان أن قرار فصل المدعي بغير الطريق التأديبي الصادر بتاريخ 1954/10/16 من وزير الداخلية هو قرار منعدم، فإنه لا يشترط لقبول طلب إلغائه سابقة التظلم منه، وبالتالي يكون وجه الطعن على الحكم المطعون فيه من هذه الزاوية غير قائم على سبب صحيح قانوناً، ومن ثم يتعين الحكم برفضه وإزالة شبهة وجود ذلك القرار مما يتعين معه الحكم بإلغائه مع ما يترتب على ذلك من آثار⁽⁸¹⁾."

(80) المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 1954 جلسة 29 قضائية - تاريخ 1985/11/23.
(81) المرجع السابق.

الفصل الثاني

ميعاد التَّظْلُمِ الإِدَارِيِّ وأثره القانوني

للتظلم الإِدَارِيِّ ميعاد يتعين التقيد به، ولميعاد التَّظْلُمِ من القَرَارَاتِ الإِدَارِيَّةِ يمكن تقسيمه إلى نوعين: الأول، يضع ميعادًا للتظلم الإِدَارِيِّ كمبدأ عام لا يختلف بشأن غالبية القَرَارَاتِ الإِدَارِيَّةِ، ولكن توجد قوانين خاصة تخرج عن هذا الأصل وتقتصر ميعاد التَّظْلُمِ من القَرَارِ الإِدَارِيِّ أقصر من الميعاد الذي تضمنته القاعدة العامة، وسوف نعرض لذلك في (المبحث الأول)، والأصل أن تتقيد الإِدَارِيُّ بميعاد البت في التَّظْلُمِ سواء كان الميعاد محدد وفقًا للقاعدة العامة لغالبية القَرَارَاتِ الإِدَارِيِّ أو كان ميعادًا قصيرًا ورد في قوانين معينة، إلا أن فكرة المسلك الإيجابي في نظر التَّظْلُمِ قد تؤثر على ميعاد البت في التَّظْلُمِ، وبالتالي على أثره في مباشرة دَعْوَى الإِلْغَاءِ أو الفصل فيها، وهو ما سوف نتناوله في (المبحث الثاني)، وأخير لا بد أن نتناول الأثر القانوني المترتب على التَّظْلُمِ الإِدَارِيِّ على دَعْوَى الإِلْغَاءِ من حيث قبولها أو الفصل فيها، وهو ما سوف نوضحه في (المبحث الثالث)، ومن ثم سوف نتناول في هذا الفصل المباحث الثلاثة التالية:

المبحث الأول: ميعاد التَّظْلُمِ الإِدَارِيِّ.

المبحث الثاني: المسلك الإيجابي لمبحث التَّظْلُمِ وأثره على دَعْوَى الإِلْغَاءِ.

المبحث الثالث: أثر التَّظْلُمِ الإِدَارِيِّ.

المبحث الأول

ميعاد التَّظَلُّمِ الإداريِّ

لا يمكن احتساب ميعاد التَّظَلُّمِ الإداريِّ إلا من تاريخ العلم بالقرار الإداريِّ، فعندما يعلم صاحب الشأن بالقرار الإداريِّ، يبدأ الحق في التَّظَلُّمِ وخاصة التَّظَلُّمِ الوجداني، ومن ثم لا يمكن لنا الحديث عن ميعاد التَّظَلُّمِ دون المرور بكيفية العلم بالقرار الذي من خلاله يبدأ ميعاد التَّظَلُّمِ، بل إن ميعاد الطعن بالقرار مرتبط بالتَّظَلُّمِ أو عدم التَّظَلُّمِ في القرار، ومن لا يمكن إهمال وسائل العلم بالقرار الإداريِّ عند الحديث عن ميعاد التَّظَلُّمِ الإداريِّ، ومن ثم سوف نقسم هذا المبحث إلى مطلبين وهما:

المطلب الأول: وسائل العلم بالقرار الإداريِّ.

المطلب الثاني: ميعاد التَّظَلُّمِ الإداريِّ.

المطلب الأول

وسائل العلم بالقرار الإداريِّ

سوف نتناول وسائل العلم بالقرار الإداريِّ التي منذ حدوثه يبدأ ميعاد التَّظَلُّمِ في حق الأفراد، ووسائل العلم بالقرار الإداريِّ تختلف باختلاف طبيعة القرار الإداريِّ، فتكون وسيلة العلم بالقرارات الإدارية هي النشر، وقد تكون وسيلة العلم بالقرار الإداريِّ هي التبليغ أو الإعلان أو العلم اليقيني، وفيما يلي توضيح كل وسيلة بإيجاز على النحو الذي يتعلق بموضوع الدراسة:

أولاً النشر:

أوجب القانون لتحقيق العلم بالقرار الإداري أن يتم ذلك إما بنشر القرار الإداري أو إعلان صاحب الشأن به، إلا أن القانون لم يحدد لنا متى يتم النشر، ومتى يتم إعلان صاحب الشأن به، وما سبق يؤكد قائلون الفصل في المنازعات الإدارية القطري رقم 7 لسنة 2007 في الفقرة الأولى من المادة السادسة، حيث تنص على أنه: ميعاد رفع دعوى الإلغاء ستون يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه في الجريدة الرسمية، أو في النشرات التي تصدرها الجهات الإدارية، أو إعلان صاحب الشأن به، أو ثبوت علمه به علمًا يقينياً، كما نص قائلون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972 في المادة الرابعة والعشرين منه على ما يأتي "أن ميعاد رفع الدعوى أمام المحكمة فيما يتعلق بطلبات الإلغاء ستون يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري في الجريدة الرسمية، أو في النشرات التي تصدرها المصالح العامة، أو إعلان صاحب الشأن به، وينقطع سريان هذا الميعاد بالتظلم إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار، أو الهيئات الرئاسية".

وبالرجوع إلى أحكام القضاء الإداري فإنه جعل النشر كوسيلة للعلم بالقرارات التنظيمية أو اللائحية، حيث إنها تتسم بالعمومية والتجريد ولا يمكن حصر الأشخاص الذين تخاطبهم القرارات التنظيمية الصادرة في شأنهم، ومن ثم يكون من الصعوبة إعمال وسيلة الإعلان بالنسبة للقرارات التنظيمية. والأصل أن النشر يكون في الجريدة الرسمية، ومن ثم يصبح القرار التنظيمي شأنه في ذلك شأن القانون، يفترض العلم به من تاريخ نشره بالنسبة للجميع.

ومع ذلك فإن قائلون الفصل في المنازعات الإدارية القطري في المادة السادسة منه، وقائلون مجلس الدولة المصري في المادة 24 قد أضافا وسيلة أخرى لنشر القرارات التنظيمية

وهي النشر بواسطة النشرات التي تصدرها المصالح العامة، وذلك فيما يتعلق بالقرارات التنظيمية المتعلقة بالموظفين.

ومن ثم فإن النشر للقرارات الإدارية التنظيمية إذا ما وقع خارج هاتين الوسيلتين فلا يعتد به، ولا ينتج أثره في العلم بالقرار الإداري، ولا يتحقق به بدء ميعاد دعوى الإلغاء، أو التظلم منه ولذلك فإن النشر في صحيفة يومية لا يعتد به⁽⁸²⁾، كذلك ثبوت أن القرار لم ينشر بالنشرة المصلحية وإنما أرسل فقط إلى أقسام المصلحة «لا يتحقق به العلم بالقرار الإداري»⁽⁸³⁾، ويشترط في النشر الذي يتخذ كنقطة لبدء سريان ميعاد الطعن بالإلغاء أو التظلم من القرار الإداري، أن يكون ذلك النشر وافياً وكافياً، أي يتضمن كل ما يحتويه القرار الإداري محل التظلم من أحكام أساسية، فإذا كان النشر ناقصاً أو مجمل بحيث لم يتضمن مضمون القرار الإداري وعناصره الجوهرية فإنه لا يتم التعويل عليه في بدء سريان ميعاد التظلم، وتحمل بناء على ذلك الإدارة النتائج المترتبة على عدم النشر بالشكل الصحيح المنصوص عليه في القانون، مما يترتب عليه عدم تحصن القرار الإداري محل دعوى الإلغاء أو التظلم.

وقضت محكمة التمييز القطرية بأن "ميعاد رفع دعوى الإلغاء ستون يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه في الجريدة الرسمية أو في النشرات التي تصدرها الجهات الإدارية، وينقطع سريان هذا الميعاد بالتظلم إلى الجهة الإدارية، ويجب أن يبيت في التظلم خلال سنتين يوماً من تاريخ تقديمه، وإذا صدر القرار بالفرض وجب أن يكون مسبباً، ويعتبر فوات سنتين يوماً

(82) محكمة القضاء الإداري 1948/12/30، المجموعة، ص255.

(83) المحكمة الإدارية العليا طعن رقم 1701 لسنة 2 ق.ع 1957/12/14، مشار إليه لدى د. محمد ماهر أبو العينين، دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري، صادر ناشرون، بيروت-لبنان، سنة 1998، ص413.

على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه السلطات المختصة، بمثابة رفضه، وبحسب ميعاد رفع الدعوى من تاريخ الرفض الصريح أو الضمني بحسب الأحوال⁽⁸⁴⁾.

ثانياً - الإعلان:

يعد الإعلان بمثابة الوسيلة الرئيسية للعلم بالقرار الإداري الفردي، حيث إن هذا الأخير يتعلق بفرد أو مجموعة من الأفراد محددين بذواتهم، ولا شك في أن الإعلان بالقرار الإداري يعد أكثر ضماناً من النشر من حيث العلم بالقرار الإداري، حيث يصل لصاحب الشأن نفسه، في حين أن النشر قد لا يعلم به أصحاب الشأن إلا بعد فترة من واقعة النشر، كما أنه أكثر بساطة إذا كان صاحب الشأن لا يتمتع بدرجة من التعليم تؤهله لمتابعة عملية نشر القرار الإداري⁽⁸⁵⁾.

ولأهمية الإعلان ذهب كل من القضاء الإداري المصري والفرنسي إلى أن الإعلان بالقرار الإداري هو الأصل وأن النشر وسيلة احتياطية، ولم تسو المحكمة الإدارية العليا بين النشر والإعلان فقد ذهبت إلى أن «هذه المساواة بين الوسيلتين ليست كاملة إذ لازال الإعلان بالقرار هو الأصل، وأما النشر فهو الاستثناء بحيث لا يكفي النشر، حيث يكون الإعلان ممكناً⁽⁸⁶⁾.

(84) حكم محكمة التمييز - الدائرة المدنية والتجارية - الحكم رقم: 125 لسنة 2013، بتاريخ 18 / 3 / 2014.

(85) د. فتحي فكري: قضاء الإلغاء وفقاً لأحكام القضاء 2004، دار النهضة العربية، القاهرة، والطبعة الأخيرة 2010، ص 162.

(86) المحكمة الإدارية العليا 14/4/1962، السنة 7، ص 601.

وهذا ما أخذ به مجلس الدولة الفرنسي⁽⁸⁷⁾، والإعلان بالقرار الإداري حتى ينتج أثره يجب أن يتضمن كافة العناصر التي تمكن صاحب الشأن من معرفة فحوى القرار وأثاره، كما يجب أن يتضمن أسبابه إذا أوجب القانون تسبب القرار الإداري. وإعلان القرارات الإدارية الفردية يعتبر أمراً لازماً وضرورياً، حتى ينتج أثره في سريان ميعاد دعوى الإلغاء والتظلم منه، حتى ولو كانت هذه القرارات، مما يجب نشرها حتى تنفذ قانوناً⁽⁸⁸⁾، وفي نطاق الإعلان إذا ما تعلق القرار الإداري بشخص دون غيره فلا تثار مشكلة، أما إذا تعلق القرار الإداري بعدد من الأفراد، فإن إعلان أحدهم لا يعنى إعلان الآخرين بالقرار الإداري⁽⁸⁹⁾، ومن ثم ليس من الغريب أن يكون القرار الإداري قد أنتج أثره بالنسبة لأحد الأفراد الذي أعلن إليه القرار، ولم ينتج أثره بالنسبة لآخر طالما أن هذا الأخير لم يعلن إليه القرار الإداري. وتجدر الإشارة إلى أنه إذا كان الإعلان هو الأصل بالنسبة للقرارات الفردية، إلا أنه قد يشترط القانون النشر للعلم ببعض القرارات المهمة كقرار نزع الملكية للمنفعة العامة، وقرار استيلاء الإدارة على بعض العقارات المملوكة للأفراد.

ولذلك فإن القرارات الفردية تختلف عن القرارات التنظيمية في أن الثانية تعد من حيث الشكل أعمالاً إدارية وذلك لصدورها من السلطة التنفيذية، ولكنها تعتبر من حيث المضمون بمثابة القانون، فهي تضع قواعد عامة مجردة مثل القوانين الصادرة من البرلمان، لذلك فإن هذه

(87) C.E. 4/12/1981, Commune de Benfeld, Rec., p. 463.

راجع د. رأفت فوده: القضاء الإداري، دعوى الإلغاء - دعوى التعويض، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 1997، ص 510.

(88) المحكمة الإدارية العليا 1960/9/21، المجموعة، ص 258.

(89) د. رأفت فوده: القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 511.

القرارات اللائحية أو التنظيمية تعتبر استثناء من مبدأ فصل السلطات الذي جعل مهمة وضع القوانين من اختصاص السلطة التشريعية⁽⁹⁰⁾.

وكأصل عام لا تلتزم الإدارة بشكل معين لإعلان القرار الإداري الفردي لصاحب الشأن، اللهم إلا إذا كان هناك نص يقضي على خلاف ذلك، حيث يجوز أن يكون الإعلان بخطاب غير مسجل⁽⁹¹⁾، كما يمكن أن يكون بخطاب مسجل، كما قد يكون إعلان القرار بواسطة الإدارة فيتم الإعلان عن طريق توقيع الموظف بالعلم على القرار⁽⁹²⁾، ويقع عبء إثبات الإعلان على عاتق الإدارة، وللاإدارة حرية كاملة في إثبات إعلان صاحب الشأن بالقرار الإداري، والعبرة في تحديد ميعاد دعوى الإلغاء هي بوصول الإعلان لصاحب الشأن، وليس من تاريخ إرسال الإدارة للقرار.

ويتم إثبات ذلك بأي وسيلة، فقد يستمد الإثبات من توقيع صاحب الشأن عند تسلمه نسخة من القرار وهذا هو الغالب عملاً، أو يستخلص من محضر تبليغ معد لهذا الغرض، أو يستدل عليه من إيصال البريد المسجل، وهذه قرينة بسيطة قابله لإثبات العكس، فإذا عجزت جهة الإدارة عن إثبات إعلان للقرار إلى صاحب الشأن في تاريخ معين، كما لو وتزرعت بتجاهلها عنوانه، فإن الأثر المترتب على ذلك هو عدم سريان ميعاد الطعن بالإلغاء في حقه⁽⁹³⁾.

(90) حكم محكمة القضاء الإداري، الصادر بتاريخ 1954/12/20 مجموعة المبادئ القانونية السنة 9 رقم 119 ص 152، د. محمد عبد الحميد أبو زيد: تخاصم أهل السلطة بشأن القرار الإداري دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 130. (91) C.E. 26/5/1950, Fouere, Rec., p. 839.

(92) C.E. 27/2/1956, Ministre de la Reconstitution, Rec, p. 724.

(93) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة: شروط قبول الطعن بالإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 65.

وقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا المصرية إلى هذه المعاني إلى أنه "من المسلمات في المجال الإداري أن عبء إثبات النشر أو الإعلان الذي تبدأ منه مدة الطعن بالإلغاء، أو التظلم، يقع على عاتق جهة الإدارة، والتي وإن كان من اليسير عليها إثبات الناشر، لأن له طرق معينه، فإنه من العسير عليها نسبياً إثبات الإعلان لعدم تطلب شكلية معينة في إجراءاته (94).

ثالثاً - العلم اليقيني:

يعد كل من النشر والإعلان من الوسائل الرسمية التي نص عليها القانون للعلم بالقرار الإداري، إلا أنه توجد وسيلة أخرى - استثنائية - للعلم بالقرار الإداري، وهي العلم اليقيني أو الفعلي بالقرار الإداري، ويرجع ظهورها في نطاق القضاء الإداري إلى رؤية مجلس الدولة الفرنسي، وقد أخذ بها مجلس الدولة المصري، بينما تبناها المشرع القطري بنص صريح.

حيث نصت الفقرة الأولى من المادة السادسة من قانون 7 لسنة 2007 الخاص بالفصل في المنازعات الإدارية على أنه: ميعاد رفع دعوى الإلغاء ستون يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه في الجريدة الرسمية، أو في النشرات التي تصدرها الجهات الإدارية، أو إعلان صاحب الشأن به، أو ثبوت علمه به علماً يقينياً، ونظراً للطبيعة الاستثنائية لهذه الوسيلة - حيث إن الأصل هو النشر أو الإعلان - فقد أحاطها القضاء الإداري بمجموعة من الضمانات الأساسية.

ومن هذه الضمانات ما اطردت عليه محكمة التمييز القطرية بأنه "ويشترط للعلم اليقيني

أن يتوافر به أمران:

(94) حكم محكمة القضاء الإدارية العليا، طعن رقم 588 لسنة 7 قضائية، جلسة 1962/12/8م، مجموعة أحكام السنة الثانية.

أولاً: أن يكون يقينياً لا ظنياً، وألا يكون افتراضياً، فلا يكفي إذا لبدء ميعاد رفع الدعوى الأخذ بالظن أو الافتراض بعلم صاحب الشأن بالقرار، بل يجب في العلم الذي يقوم مقام النشر أو الإعلان أن يكون إيجابياً ومؤكدًا لا مستتجًا من قرائن تقبل العكس.

ثانياً: أن يكون شاملاً لجميع عناصر القرار بما يمكن صاحب الشأن من تحديد مركزه القانوني بالنسبة لهذا القرار، ويستطيع أن يحدد على مقتضى ذلك طريقه في الطعن فيه، فإذا تخلف أحد هذين الأمرين فقد العلم المنتج أثره في بدء سريان ميعاد دعوى الإلغاء⁽⁹⁵⁾.

كذلك ما اطردت عليه أحكام مجلس الدولة المصري في تشديدها على أن يكون العلم اليقيني «علمًا يقينياً لا ظنياً ولا افتراضياً»⁽⁹⁶⁾، كذلك ضرورة أن يكون العلم اليقيني «شاملاً لجميع العناصر التي يمكن لصاحب الشأن على أساسها أن يتبين مركزه القانوني بالنسبة إلى هذا القرار، ويستطيع أن يحدد على مقتضى ذلك طريقه إلى الطعن فيه»⁽⁹⁷⁾.

ومن الحالات المؤدية إلى العلم اليقيني بالقرار الإداري التظلم من القرار من جانب صاحب الشأن، وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا ذلك في كثير من أحكامها ومنها: «فإذا كان الثابت من الأوراق أن المدعى تظلم من القرار المطعون فيه إلى وزير العدل في 29 من مايو سنة 1954، ثم قدم ملتمساً بعد ذلك في 15 من يوليو 1954 يطلب فيه إفادته عما تم في تظلمه، فتأشر على ملتمسه في التاريخ نفسه بأن «شكوى الطالب كتب عنها مذكرة بتاريخ 6 من يولييه سنة 1954 بتقرير حفظها وبفهم الشاكي بذلك» ثم أشر مرة أخرى بأنه «فهم عند حضوره» دون بيان تاريخ ذلك حتى يبدأ منه تاريخ رفع الدعوى - إذا كان الثابت هو ما تقدم، فإنه يتعين

(95) حكم محكمة التمييز القطرية - الدائرة المدنية والتجارية - الحكم رقم: 125 لسنة 2013، مرجع سابق.

(96) المحكمة الإدارية العليا طعن رقم 1113 لسنة 7 ق.ع، لسنة 10 قضائية - بتاريخ 1965/2/7.

(97) المحكمة الإدارية العليا، الحكم السابق.

حساب ميعاد رفع الدعوى على مقتضى حكم المادة 12 من القانون رقم 9 لسنة 1949 والذي تمت الواقعة في ظله، وذلك بأن ترفع الدعوى خلال الستين يوماً التالية لانقضاء أربعة أشهر من تاريخ التَّظَلُّم»⁽⁹⁸⁾.

ويقع عبء إثبات العلم اليقيني بطبيعة الحال على عاتق الإدارة، ولها حرية كاملة في إثبات توافر العلم اليقيني مع خضوعها لرقابة القاضي الإداري، وفي هذا الشأن قضت المحكمة الإدارية العليا بأن: «ويثبت هذا العلم من أية واقعة أو قرينة تفيد حصوله، دون التقيد في ذلك بوسيلة إثبات معينة، وللقضاء الإداري في أعمال رقابته القانونية، التحقق من قيام أو عدم قيام هذه القرينة أو تلك الواقعة وتقدير الأثر الذي يحكم ترتيبه عليها من حيث كفاية العلم أو قصوره، وذلك حسبما تستبينه المحكمة من أوراق الدعوى وظروف الحال، فلا تأخذ بهذا العلم إلا إذا توافر امتناعها بقيام الدليل عليه...»⁽⁹⁹⁾.

وبصفة عامة فإن قضاء مجلس الدولة المصري بشأن العلم اليقيني يتسم «بكثير من الرحمة للأفراد»⁽¹⁰⁰⁾، حيث إنه لا يقر بوجود العلم اليقيني إلا إذا تثبت من تحققه لصاحب الشأن، لما يترتب عليه أيضاً عدم قبول دعواه نتيجة لقصر هذا الميعاد، ولذلك قضت محكمة التمييز القطرية بأنه "لا يعتبر من قبيل العلم اليقيني قيام الجهة الإدارية - في حالة عدم نشرها للقرار - بتنفيذ القرار دون أن يثبت إحاطة ذوي الشأن علماً بهذا التنفيذ أو بالقرار وأسبابه، ويقع عبء الإثبات على من يدعيه"⁽¹⁰¹⁾.

(98) المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم 1259 لسنة 2 قضائية - تاريخ الجلسة 1956/12/8، ص 2، ص 139.

(99) المحكمة الإدارية العليا طعن رقم 549 لسنة 3 قضائية - بتاريخ 1957/6/22، ص 2، ص 1209.

(100) د. مصطفى أبو زيد فهمي: القضاء الإداري ومجلس الدولة، قضاء الإلغاء، دار الجامعات الجديدة للنشر، الاسكندرية، سنة 2004، ص 591.

(101) حكم محكمة التمييز - الدائرة المدنية والتجارية - الحكم رقم: 125 لسنة 2013، مرجع سابق.

كما رفض مجلس الدولة المصريّ توافر العلم اليقينيّ لمجرد إرسال القرارّ للأقسام دون نشره بالنشرة المصلحية، حيث ذهبت المحكمة الإداريّة العليا إلى أن «متى ثبت أن القرارّ المطعون فيه الصادر في 1950/7/4 لم ينشر بالنشرة المصلحية، ولكنه أعلن بإرساله للأقسام، فإن هذا لا يعنى إعلانه للكافة أو للمدعي شخصياً أو يقوم مقام هذا الإعلان، ولا يقطع في علم الأخير بكافة محتوياته وعناصره علماً يقينياً شاملاً نافياً للجهالة»⁽¹⁰²⁾.

وفي النهاية استقرّ الفقه على أن العلم اليقينيّ يتحقق بتوافر إحدى الحالات التالية: إقرار الطاعن⁽¹⁰³⁾، وتنفيذ القرارّ الإداريّ⁽¹⁰⁴⁾، ومضي مدة زمنية طويلة على صدور القرارّ، وبالنسبة للحالة الأخيرة، اختلفت اتجاهات القضاء الإداريّ فيما يتعلق بمضي مدة زمنية طويلة على صدور القرارّ، وأن كان يعد دليلاً على علم الشخص المعني بالقرار علماً يقينياً أم لا، ولم يستقر على مبدأ واحد بل إنه يعالج كل حالة على حدة في ضوء ما يتراءى له من ظروف الدعوى ووقائعها⁽¹⁰⁵⁾.

(102) المحكمة الإداريّة العليا طعن رقم 1701 لسنة 2 قضائية- بتاريخ 1957/12/14، د. ماهر أبو العينين، دعوى الإلقاء أمام القضاء الإداريّ، مرجع سابق، ص413.

(103) د. سليمان الطماوي: الوجيز في القضاء الإداريّ، مرجع سابق، ص514.

(104) د. محمد عبد العال السناري: نفاذ القرارات الإداريّة، أطروحة دكتوراه، القاهرة، سنة 1981، ص121. وكذلك د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة: دعوى إلغاء القرارّ الإداريّ، ط1، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، سنة 2004، ص721.

(105) المستحدث في قضاء مجلس الدولة الفرنسي، ترجمة وتقديم. القاضي عمرو عبد الحليم، العدد الأول، منشور على الموقع الإلكتروني www.legifrance.gouv.fr.

المطلب الثاني

ميعاد التظلم الإداري

بعد تناولنا بإيجاز لوسائل العلم بالقرار الإداري، يثور تساؤل عن ميعاد التظلم الإداري من القرار الإداري، وهل ميعاد التظلم يختلف عن ميعاد الطعن بالإلغاء أم لا.

تنص المادة 24 من قانون مجلس الدولة المصري لسنة 1972 على أنه: ميعاد رفع الدعوى أمام المحكمة فيما يتعلق بطلبات الإلغاء ستون يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه في الجريدة الرسمية أو في النشرات التي تصدرها المصالح العامة أو إعلان صاحب الشأن به، وينقطع سريان هذا الميعاد بالتظلم إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو الهيئات الرئيسية، ويجب أن يبت في التظلم قبل مضي ستين يوماً من تاريخ تقديمه، وإذا صدر القرار بالرفض وجب أن يكون مسبباً، ويعتبر مضي ستين يوماً على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه السلطات المختصة بمثابة رفضه.

ويكون ميعاد رفع الدعوى بالطعن في القرار الخاص بالتظلم ستين يوماً من تاريخ انقضاء الستين يوماً المذكورة.

كما تنص المادة السادسة من قانون الفصل في المنازعات الإدارية القطري رقم 7 لسنة 2007 على أنه: المادة 6 على أنه: ميعاد رفع دعوى الإلغاء ستون يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه في الجريدة الرسمية، أو في النشرات التي تصدرها الجهات الإدارية، أو إعلان صاحب الشأن به، أو ثبوت علمه به علماً يقينياً، وينقطع سريان هذا الميعاد بالتظلم إلى الجهة الإدارية، ويجب أن يبت في التظلم خلال ستين يوماً من تاريخ تقديمه، وإذا صدر القرار بالرفض وجب أن يكون مسبباً.

ويعتبر فوات ستين يوماً على تقديم التَّظْلُم دون أن تجيب عنه السلطات المختصة، بمثابة رفضه، وبحسب ميعاد رفع الدعوى من تاريخ الرفض الصريح أو الضمني بحسب الأحوال.

ويستفاد من النصوص السابقة أن ميعاد تقديم التَّظْلُم الإداري هو نفسه ميعاد الطعن بالإلغاء القَرَار الإداري، وهو ستون يوماً، يبدأ سريانها من تاريخ إعلان صاحب الشأن بالقرار الإداري محل الطعن، ما لم يوجد نص خاص في تشريع آخر يحدد ميعاداً آخر لتقديم التَّظْلُم.

ومن ثم فإن المبدأ العام هو تقديم التَّظْلُم خلال مدة الطعن بالإلغاء على القَرَار الإداري وخاصة التَّظْلُم الوجوبي أو الإجباري، وهذا هو الأصل، ولكن هناك قوانين خاصة تجعل من التَّظْلُم مغايرة لمدة الطعن بالإلغاء على القَرَار الإداري، وهنا لا بد من وجود نص خاص يقضي بذلك، وفيما يلي توضيح ذلك:

أولاً - المبدأ العام: ميعاد التَّظْلُم هو ميعاد الطعن القضائي بالإلغاء في القَرَار الإداري:

1 - ارتباط مدة الطعن بتاريخ تقديم التَّظْلُم:

يبدأ ميعاد التَّظْلُم من تاريخ العلم بالقرار الإداري، ولما كان ميعاد الطعن بالإلغاء في القَرَار الإداري هو ستون يوماً فيكون ميعاد التَّظْلُم وفقاً للمبدأ العام هو ستون يوماً، وفي هذا الصدد قضت محكمة القضاء الإداري المصرية بأن "المدعية وقد تظلمت من القَرَار الإداري في تاريخ معين، تكون قد علمت به من هذا التاريخ على الأقل، ومن ثم يبدأ من هذا التاريخ الميعاد الذي يعتبر فواته بمثابة الرفض الضمني، ما لم تصدر الإدارة قَرَاراً صريحاً في التَّظْلُم يبدأ من تاريخ العلم به ميعاد الستين يوماً"⁽¹⁰⁶⁾.

(106) محكمة القضاء الإداري المصرية، الدعوى رقم 895 لسنة 6 قضائية - تاريخ الجلسة 1954/3/18.

2 - حساب ميعاد التَّظْلُم يكون بالأيام وليس بعدد الساعات:

نص القَانون صراحة في قطر ومصر على أن ميعاد التَّظْلُم هو ستون يوماً، من تاريخ العلم بالقرار، كما يجب أن يكون البت في التَّظْلُم خلال ستين يوماً من تاريخ تقديمه، ومن ثم يتم حساب الميعاد بالأيام وليس بالساعات، فإذا كان الميعاد مقدراً بالأيام ومنصوصاً عليه أنه يبدأ من تاريخ إجراء معين، فلا يحسب اليوم الذي حصل فيه الاجراء بل يسري الميعاد من اليوم التالي، وفي هذا الصدد قضت محكمة القضاء الإداريِّ المصريَّة على أنه "لا اعتداد بما يتحدى به المدعي من أنه قدم التَّظْلُم ببرقية إلى وزير الداخلية وصلت إليه في مساء يوم 27 من أكتوبر 1948 وأنه بحساب الأيام والساعات باعتبار اليوم أربعاً وعشرين ساعة يكون التَّظْلُم قد قدم في الميعاد القانوني، ولا وجه للتحدي بذلك، لأن المادة 24 من قَانون إنشاء مجلس الدولة أحالت إلى القواعد المقررة في قَانون المرافعات للمواد المدنية والتجارية مما لم يرد في شأنه نص خاص، ومن تلك القواعد أنه إذا كان الميعاد مقدراً بالأيام ومنصوصاً على أنه يبدأ من تاريخ إجراء معين، فلا يحسب اليوم الذي حصل فيه الإجراء بل يسري الميعاد من اليوم التالي (المادة 16 من قَانون المرافعات) حتى لا تحسب كسور الأيام أو يؤول إلى الحساب بالساعة، وعلى ذلك فلا يحسب يوم 27 من أغسطس سنة 1948 الذي تم فيه إعلان القَرار المطعون فيه ويكون التَّظْلُم قد قدم في اليوم الحادي والستين أي بعد الميعاد القانوني، وبالتالي تكون الدعوى غير مقبولة لرفعها بعد الميعاد" (107).

(107) محكمة القضاء الإداريِّ المصريَّة، الدعوى رقم 146 لسنة 3 قضائية - تاريخ الجلسة 1949/5/25 مشار إليه لدى: المستشار حمدي ياسين عكاشة: موسوعة القَرار الإداريِّ في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص 626.

3 - سكوت المشرع عن تحديد ميعاد للتظلم من القرار الإداري يعدت بالمبدأ العام للتظلم

من القرارات الإداري:

في هذا الصدد تعد القاعدة العامة في ميعاد التظلم من القرارات الإدارية هي ستون يوماً وفقاً للمادة 6 من قانون الفصل في المنازعات الإدارية القطري والمادة 24 من قانون مجلس الدولة المصري، وتكون مدة الستين يوماً من تاريخ نشر القرار أو تبليغ صاحب الشأن به أو العلم به علماً يقينياً، وأن هذا الميعاد ينقطع بالتظلم الذي يقدم أثناء سرياء وقبل انقضائه، فإذا لم يتضمن القانون ميعاداً للتظلم الوجوبي في هذه الحالة نعود إلى الأصل العام في ميعاد التظلم، وهو أن يقدم خلال ستين يوماً من تاريخ العلم بالقرار الإداري، وفي هذا الصدد قضت محكمة القضاء الإداري إلى أنه "قد يغير المشرع في بعض الحالات التي تنظم ميعاداً أقل للتظلم أو لرفع الدعوى أمام محاكم مجلس الدولة، فإن لم يحدد المشرع صراحة ميعاداً للتظلم الوجوبي يقل أو يزيد على الميعاد المحدد في المادة 24 من قانون مجلس الدولة وجب التقيد بهذا الميعاد، وقد أسند المشرع في قانون حماية الملكية الفكرية الطعن في قرارات مكتب براءات الاختراع الصادر في شأن طلبات براءة الاختراع إلى محكمة القضاء الإداري وأوجب التظلم من تلك القرارات أمام اللجنة المنصوص عليها في المادة 36 من القانون قبل رفع الدعوى وأسند إلى تلك اللجنة النظر في الاعتراضات على السير في إجراءات البراءة وحدد ميعاد الاعتراض بستين يوماً من تاريخ الإعلان عن قبول الطلب في جريدة براءات الاختراع، وإذا كان المشرع في قانون حماية الملكية الفكرية لم يحدد ميعاداً لتقديم التظلم إلى اللجنة من قرارات مكتب براءات الاختراع الصادرة برفض منح براءة اختراع فإن هذا الميعاد يخضع للقواعد العامة المنصوص عليها في المادة 24 من قانون مجلس الدولة، ولكي يرتب التظلم من قرار الرفض أثره في قطع ميعاد رفع دعوى الإلغاء التي ترفع غير مقترنة بطلب وقف التنفيذ يتعين أن يقدم التظلم من قرار رفض منح

البراءة خلال ستين يوماً من تاريخ إخطار صاحب الشأن بالقرار أو علم به علماً يقينياً، فإن قُدم التَّظْلُمُ إلى اللجنة المنصوص عليها في المادة 36 من قانون حماية الملكية الفكرية بعد الميعاد المشار إليه، فإنه لا يرتب أثره في قطع ميعاد رفع دَعْوَى الإلغاء التي تقام طعنًا في قَرَار رفض منح براءة الاختراع حتى ولو رفعت الدعوى خلال ستين يوماً من التاريخ الذي تصدر فيه اللجنة قرارها في التَّظْلُمُ المقدم بعد الميعاد⁽¹⁰⁸⁾.

ثانياً - الاستثناء: اختلاف ميعاد التَّظْلُمُ من حيث التقديم أو الرد عليه وفقاً للنص عليه في بعض القوانين الخاصة:

سبق لنا أن أشرنا إلى أن ميعاد التَّظْلُمُ هو ميعاد الطعن بالإلغاء في القَرَار الإداري، ولكن هذا لا يمنع أن يتجه المشرع في بعض القوانين الخاصة إلى إقرار ميعادٍ آخر للتظلم من القَرَارَات الإداري، سواء كان هذا الميعاد قصيراً أم طويلاً عن الميعاد الوارد في المبدأ العام للتظلم الإلجباري وهو ستون يوماً، وكذلك من حيث مدة البت في التَّظْلُمُ، والقوانين التي تقرر مثل هذه المواعيد المغايرة للتظلم الإداري من بعض القَرَارَات الإداريَّة لا يمكن أن تخضع لحصر، ونكتفي هنا بأن نشير إلى بعض هذه القوانين:

1 - القَانُون رقم 11 لسنة 2015 بإصدار قَانُون الشركات التجارية: حيث تنص المادة 324 منه على أنه:

في حالة مخالفة إحدى الشركات لأحكام هذا القَانُون أو القَرَارَات المنفذة له، يجوز للإدارة، بعد إخطار المخالف والتحقيق معه، اتخاذ كل أو بعض الجزاءات الآتية:

(108) محكمة القضاء الإداري المصريَّة، الطعن رقم 53897 لسنة 66 قضائية - تاريخ الجلسة 2016/1/19 مشار إليه لدى: المستشار حمدي ياسين عكاشة: موسوعة القَرَار الإداري في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص 631.

1- الإنذار.

2- اللوم.

3- منع المخالف من العمل كعضو مجلس إدارة أو مدير لأي من الشركات بصفة دائمة أو لمدة محددة.

4- فرض جزاء مالي بما لا يتجاوز مبلغاً مقداره (10.000) عشرة آلاف ريال يومياً عن المخالفة المستمرة.

5- فرض جزاء مالي بما لا يتجاوز مبلغاً مقداره (1.000.000) مليون ريال، وتتولى الإدارة إبلاغ الشركة المخالفة بالقرار الصادر بتوقيع الجزاء، كما يجوز لها نشر القرار بالوسيلة التي تراها مناسبة، ويجوز التظلم من القرار الصادر من الإدارة بتوقيع الجزاء للوزير أو من يفوضه، وذلك خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إخطار الشركة به بأية وسيلة تفيد العلم، ويبت في التظلم خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمه، ويبلغ من رفض طلبه بذلك بأي وسيلة تفيد العلم، ويعتبر مضي هذه المدة دون رد رفضاً ضمنياً للتظلم، ويكون قرار البت في التظلم نهائياً. ويجوز للإدارة التصالح مع الشركة المخالفة وفقاً للإجراءات والضوابط التي يصدر بها قرار من الوزير.

ومن ثم فإنه وفقاً لهذا القانون يكون ميعاد التظلم هو ثلاثون يوماً من تاريخ العلم بالقانون، كما جعل القانون مدة البت في التظلم ثلاثون يوماً من تاريخ تقديم التظلم، وبالتالي فإن المشرع جعل مدد تقديم التظلم والبت فيه مغايرة للمبدأ العام لتقديم التظلم أو البت فيه وهي بحسب الأصل ستون يوماً.

2 - المرسوم بقانون رقم (30) لسنة 2006 بإصدار قانون براءات الاختراع:

حيث تنص المادة 30 من هذا المرسوم على أنه: على المكتب - مكتب براءات الاختراع بالوزارة - في حال قبول براءة الاختراع، تسجيلها، والإعلان عنها على النحو الذي تحدده اللائحة التنفيذية لهذا القانون.

يجوز لكل ذي شأن خلال ستين يوماً من تاريخ الإعلان التظلم للمكتب كتابياً، وعلى المكتب أن يفصل في التظلم خلال ثلاثين يوماً، ويعتبر عدم الفصل خلال هذه المدة بمثابة رفض للتظلم، ومن ثم فإن هذا النص وإن جعل ميعاد التظلم ستين يوماً وفقاً للمبدأ العام إلا أنه جعل مدة البت في التظلم قصيرة وهي ثلاثون يوماً من تاريخ تقديم التظلم.

3 - المرسوم بقانون رقم 30 لسنة 2002 بإصدار قانون حماية البيئة:

تنص المادة 14 من هذا المرسوم على أنه: تتولى الجهة المرخصة إرسال صورة من دراسة تقييم التأثير البيئي للمشروع إلى الأمانة العامة لإبداء الرأي فيها ورفعها إلى المجلس لإصدار قراره بشأنها. ويجب على الأمانة العامة أن توافي تلك الجهات بقرار المجلس خلال مدة أقصاها ثلاثون يوماً من تاريخ ورود الدراسة مستوفاة، ويعتبر مضي هذه المدة دون رد من الأمانة العامة بمثابة موافقة على الدراسة، ولصاحب الشأن التظلم من قرار المجلس الصادر بالرفض وفقاً للقواعد والإجراءات والمواعيد التي تحددها اللائحة التنفيذية.

وبالرجوع إلى اللائحة التنفيذية لهذا القانون والتي صدرت بقرار رئيس المجلس الأعلى للبيئة والمحميات الطبيعية رقم 4 لسنة 2005 بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون حماية البيئة الصادر بالمرسوم بقانون رقم 30 لسنة 2002، نجدها تنص في المادة 14 منها على جعل ميعاد التظلم من القرارات الإدارية ثلاثين يوماً من تاريخ العلم بالقرار، حيث تنص على أنه: يجوز لصاحب الشأن التظلم من قرار رفض التصريح البيئي أو تصريح التشغيل خلال ثلاثين

يومًا من تاريخ الإخطار بقرار الرفض، أو فوات المدة المشار إليها في المادة السابقة. ويقدم التظلم إلى الأمانة العامة كتابةً مستوفياً أسباب التظلم وأسانيده ومستنداته المؤيدة له، ويقوم الأمين العام بإحالته إلى لجنة التظلمات التي يصدر بتشكيلها قرار من رئيس المجلس، لتتولى دراسته وإصدار توصيتها في شأنه خلال عشرة أيام من تاريخ تقديم التظلم مستوفياً، وترفع توصيتها إلى الأمين العام لرفعها إلى المجلس للبت فيها.

4 - قانون الموارد البشرية رقم 15 لسنة 2016:

حيث قصر ميعاد التظلم من تقييم الأداء إلى خمسة عشر يوماً ولم يجعل ميعاد التظلم هو ميعاد دعوى الإلغاء، وفي هذا الصدد تنص المادة 42 على أنه: يُعلن الموظف بصورة من تقرير تقييم الأداء بمجرد اعتماده، ويجوز للموظف أن يتظلم منه إلى الرئيس خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ علمه، ويبت الرئيس في التظلم خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمه، ويعتبر انقضاء الميعاد المذكور دون إخطار الموظف بتعديل التقرير بمثابة قرار بالرفض، ويكون قرار الرئيس في التظلم نهائياً، ولا يعتبر التقرير نهائياً إلا بعد انقضاء ميعاد التظلم منه أو البت فيه.

المبحث الثاني

المسلك الإيجابي لبحث التظلم من جانب الإدارة

نتناول في هذا المبحث مفهوم المسلك الإيجابي لنظر التظلم الإداري من جانب الإدارة، وما يعد مسلكاً إيجابياً، وما لا يعد كذلك من خلال تناول بعض التطبيقات القضائية في هذا الصدد، مؤجلين الحديث عن أثر المسلك الإيجابي على ميعاد دَعْوَى الإلغَاء عند حديثنا عن أثر التظلم للارتباط الوثيق بينهما، وذلك في المطالبين التاليين:

المطلب الأول - مفهوم المسلك الإيجابي لدى الإدارة.

المطلب الثاني - ما يعد مسلكاً إيجابياً وما لا يعد كذلك في أحكام القضاء الإداري.

المطلب الأول

مفهوم المسلك الإيجابي لدى الإدارة

في الواقع أنه لا توجد تعريفات فقهية متنوعة للمسلك الإيجابي من جانب الإدارة في نظر التظلم الإداري، ومع ذلك يستخدم الفقه هذا التعبير وهو بصدد تناوله لأحد التطبيقات القضائية الدالة على قيام الإدارة باتخاذ مسلك إيجابي، وهي تنظر التظلم المقدم إليها من جانب صاحب الشأن⁽¹⁰⁹⁾، كما حظيت فكرة أو نظرية المسلك الإيجابي بتأييد الفقه بحجة أنها تعين الإدارة على

(109) القاضي سعود بن عبد الرحمن السبيهي: قاضي سابق بالمملكة العربية السعودية، الدَعْوَى الحقوقية ونظرية المسلك الإيجابي، جريدة الرياض، الثلاثاء 11 فبراير 2020، العدد 18859.

حل بعض المنازعات دون اللجوء للقضاء الإداري وخاصة في أنها تمنحها المزيد من الوقت مع كثرة الأجهزة الإدارية وتشعبها نتيجة لتضخم الجهاز الإداري للدولة⁽¹¹⁰⁾.

ومع ذلك حاول البعض وضع تعريف للمسلك الإيجابي من خلال ما استخلصه من أحكام القضاء، حيث ذهب البعض إلى تعريف المسلك الإيجابي بمناسبة نظر بعض اللجان للنظام الإداري، حيث ذهب هذا الرأي إلى ما يلي: ولعل في نظرية «المسلك الإيجابي» في دعاوى الإلغاء عمومًا - بما في ذلك دعاوى إلغاء قرارات لجنة تقدير التعويض المنصوص عليها في نظام نزع ملكية العقارات للمنفعة العامة ووضع اليد المؤقت على العقار - ما يبرز اهتمام القضاء الإداري بإقامة العدل وحفظ الحقوق واحترام النصوص النظامية التي لا تخالف الشرع المطهر وفق دستور هذه البلاد المباركة، ثم أعقب ذلك بتعريفه لنظرية المسلك الإيجابي بأنه "مسلك جهة الإدارة (الجهة الحكومية) في تعاملها مع التظلم المقدم لها من قبل من تم المساس بحقوقه، فإذا ما أظهرت الجهة الإدارية أية إيجابية في تعاملها مع هذا التظلم كإحالة إلى جهة مختصة لدراسته فإن هذا المسلك الإيجابي منها يعتبر قاطعًا للمدد المحددة نظامًا لرفع الدعوى أمام المحكمة الإدارية، وقد جاء هذا الفهم القضائي المتميز على أساس أن فوات المدة المحددة نظامًا دون البت في التظلم من قبل جهة الإدارة يعد بمثابة رفضها له، وهذه قرينة ينفىها قيام جهة الإدارة باستشعار حق طالب الإلغاء وسلوكها مسلكًا

(110) د. محمد الأمين البياتوني: ميعاد الطعن القانوني في مشروعية القرارات الإدارية، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير كلية الحقوق، الجامعة الأردنية، سنة 1985، ص 122.

إيجابيًا واضحًا نحو إجابته إلى طلبه، ذلك أن موقف جهة الإدارة لا يتحدد على نحو ثابت إلا بالإفصاح النهائي عنه⁽¹¹¹⁾.

ومن ثم لا يمكن لنا أن نضع مفهومًا شاملاً لفكرة أو نظرية المسلك الإيجابي دون الرجوع إلى أحكام القضاء الإداري، لأن نظرية المسلك الإيجابي هي - بحق - تؤكد الدور الإيجابي أو الإنشائي للقاضي الإداري، وأنه قاضي الحقوق والحريات، فالغرض من المسلك الإيجابي وفقًا لاتجاه القضاء هو التوفيق بين حقوق الإدارة وحقوق الأفراد، حقوق الإدارة في إذا ما احتاجت وقت أكثر من المدة التي أقرها المشرع لنظر التظلم الإداري، وحقوق الأفراد في ألا يسقط حقه في اللجوء للقضاء وإعطاء فرصة للإدارة للعدول عن قرارها إذا وجدت أحد عيوب مشروعيتها تلاحقه وقد تبطله إذا ما لجأ صاحب الشأن إلى القاضي الإداري.

وإزاء هذا التوفيق بين حقوق الأفراد وحقوق الإدارة يمكن لنا أن نتصور تعريفًا للمسلك الإيجابي بأنه: تصرف إيجابي جاد من جانب الإدارة مصدرة القرار أو من جانب السلطة الرئاسية لمصدر القرار في إعادة النظر في القرار المتظلم منه من جانب صاحب الشأن للعدول عن القرار بصورة كلية لما يربته من آثار ضارة في حق المتظلم ولجعله أكثر انفتاحًا مع مبدأ المشروعية.

وبحق فإن من أهم المبررات التي قبلت بشأن المسلك الإيجابي فإنها تتمثل في إتاحة الوقت الكافي للإدارة في إعادة نظر القرار موضوع التظلم نتيجة للبطء والروتين في الإجراءات بين الجهات الإدارية المختصة ببحث التظلم الإداري⁽¹¹²⁾.

(111) راجع في ذلك: المستشار حمدي ياسين عكاشة: موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص 653 وما بعدها.

وتجدر الإشارة إلى أن أهم ما يميز فكرة أو نظرية المسلك الإيجابي عند بحث التظلم الإداري أن القاضي الإدارة ينظر لكل حالة على حدة نتيجة لتنوع المنازعات الإدارية، واستخلاص من الظروف ما إذا كانت الإدارة بحق قد اتجهت إرادتها نحو بحث التظلم بصورة جدية أم لا، وتوجد في تقديرنا عوامل يمكن أن نسترشد بها عن الموقف الجدي للإدارة وهي تبحث التظلم الإداري من عدمه ومن ذلك: تكوين لجنة إدارية مستقلة لنظر التظلم، أهمية الموضوع المتظلم منه وتعقيده الإجرائية أو الإدارية، استشارة جهة ذات صلة بموضوع القرار المتظلم منه، الاستجابة الجزئية لطلب المتظلم من القرار الإداري، ومن ثم فإن خطوات أو مقومات المسلك الإيجابي الجادة التي تؤدي إلى امتداد ميعاد الطعن بالإلغاء يمكن تحديدها في النقاط التالية:

أولاً - البحث الجدي للتظلم من جانب الإدارة المعنية:

ومعنى ذلك أن تقوم الإدارة بنظر التظلم المقدم إليها خلال الميعاد القانوني لنظر التظلم، حتى وإن حدث ذلك في اليوم الأخير للموعود المحدد للبت في التظلم الإداري، مثل إحالة الوزير للتظلم إلى الشؤون القانونية بالجهة الإدارية لدراسته وتقديم رأيها القانوني في التظلم، أو قيام الجامعة بتشكيل لجنة من أعضاء إداريين وقانونيين للنظر في التظلمات المقدمة من الموظفين في قرارات تقييمهم السنوي.

وكما سبقت الإشارة فإن القاضي الإداري لا يضع معياراً واحداً يسري على أعمال فكرة أو نظرية المسلك، وإنما ينظر لكل حالة على حدة مثل: سهولة نظر التظلم أو صعوبته، مشاركة

(112) راجع في ذلك: سوزان الصعيدي: المسلك الإيجابي للإدارة في بحث التظلم الإداري، مجلة جامعة البعث، كلية الحقوق، جامعة دمشق، العدد 37، عام 2016.

أكثر من شخص أو جهة إدارية في نظر التظلم كما لو أعد القرار من أكثر من شخص أو جهة إدارية.

ثانياً: البحث الجدي للتظلم يكون باتخاذ إجراءات وخطوات للبحث في التظلم:

وهنا نستعين بحكم المحكمة الإدارية العليا الذي ذهب فيه إلى أنه "ومن حيث إنه عن الدفع بعدم قبول الدعوى لرفعها بعد الميعاد فإن الثابت بالأوراق أن القرار المطعون فيه رقم 68 لسنة 1998 صدر بتاريخ 31 /12 /1998 بعدم الموافقة على معادلة درجة الماجستير، فتظلم منه الطاعن في 11 /9 /1999 وأعيد بحث الموضوع بمعرفة اللجان العلمية والجهات المختصة باستيفاء بعض البيانات والمستندات، مما يشكل مسلكاً إيجابياً من جانب جهة الإدارة في بحث هذا التظلم، يقطع مواعيد الطعن بالإلغاء، فإذا أصدرت الجهة الإدارية توصيتها بعدم الموافقة في 14 /6 /2000، وخلت الأوراق مما يفيد علم المطعون ضده بذلك في تاريخ معين، وأقام دعواه في 11 /9 /2000 فإن الدعوى تكون قد أقيمت خلال المواعيد، طالما اتخذت جهة الإدارة موقفاً إيجابياً في فحص التظلم وموقفاً سلبياً بالامتناع عن معادلة الدرجة العلمية، ومن ثم يتعين رفض الدفع بعدم قبول الدعوى شكلاً لرفعها بعد الميعاد وبقبولها"⁽¹¹³⁾.

ومن ثم فإن إجراءات وخطوات بحث الإدارة للتظلم أي ما يعرف بالمسلك الإيجابي هو الذي تنتفي معه قرينة الرفض الضمني للتظلم، وبالتالي تأكيد قرارها يتمثل بالاستجابة لطلبات المتظلم وقبولها، وليس المسلك الإيجابي المتمثل في بحث جوانب التظلم الإداري فقط، لن هذا البحث هو واجبها الذي يفترض قيامها به، وهنا على القاضي أن يتحسس نية الإدارة، ويستشعر

(113) المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 8883 لسنة 47 قضائية - تاريخ الجلسة 2007/12/5، مكتب فني 53 رقم الجزء - 1 (رقم الصفحة) 280.

وجود رغبتها في الاستجابة لطلبات المتظلم، وفي هذا الصدد قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأنه "لا يسعف الطاعن ما يدعيه من أن المواعيد ظلت مفتوحة أمامه، لأن الجهة الإدارية اتخذت مسلكاً إيجابياً في سبيل إجابته إلى طلبه، إذ جرى قضاء المحكمة الإدارية العليا بأن المعول عليه في هذا الصدد هو بالمسلك الإيجابي في سبيل إجابة المتظلم إلى تظلمه بعد استشعار الجهة الإدارية حقه فيه، وليس المسلك الإيجابي في بحث تظلمه، والفرق واضح بين المسلكين، كما أن اتخاذ الجهة الإدارية مسلكاً إيجابياً في بحث التظلم هو أمر طبيعي وهو واجبه الذي يفترض قيامها به بالنسبة إلى أي تظلم يقدم إليها"⁽¹¹⁴⁾.

رأينا الخاص بشأن مسألة المسلك الإيجابي للإدارة في بحث التظلم الإداري:

بداية لا يمكن أن ننكر أن فكرة أو وفقاً لما يطلق عليها من جانب البعض بنظرية المسلك الإيجابي للإدارة هي فكرة أو نظرية قضائية خالصة، ولا يوجد نص تشريعي بشأنها، وهي تخضع لتقدير القاضي الإداري المطلق، بل وربما يكون الأمر أكثر صعوبة هو عدول القاضي عنها لما لها من أثر سلبي على إطالة أمد التقاضي، وقد ينتقدنا البعض لقولنا بأنها تزيد من أمد التقاضي، نظراً لأنها في ذات الوقت تمنح الإدارة فرصة في إعادة النظر في قراراتها الإدارية وتخليتها من أوجه عدم المشروعية، وبالتالي وسيلة لحل النزاع إدارياً دون حاجة إلى القضاء.

والحقيقة أن المشرع قد ساهم بدوره في حدوث هذا التناقض، لأنه في كثير من الحالات إن لم يكن في جميع الحالات يفتح الباب للإدارة إلى استدعاء فكرة المسلك الإيجابي في بحث التظلم وقتما ترغب في ذلك، وبالتالي إفرغ النصوص التشريعية من مضمونها، ونقصد بذلك

(114) المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 4029 لسنة 37 قضائية - تاريخ الجلسة 1994/4/9.

عندما فتح الباب للإدارة للنهرب من فكرة الرد الصريح على التظلم الإداري ولجؤها إلى فكرة الرفض الحكمي للتظلم، فلو أن المشرع اقتصر في قوانينه على فكرة الرفض الصريح دون الحكمي لأدى ذلك إلى تسريع الفصل في الدعاوى الإدارية وخاصة عندما نتحدث عن السلطة المقيدة للإدارة، فوجد المشرع يجعل سلطة الإدارة مقيدة في القرارات الإدارية المعنية بحقوق الأفراد، ثم يفتح الباب للتظلم من هذه القرارات، ونظرًا لكون هذه القرارات تمس حقوق الأفراد فجعل رفض التظلم مسيبيًا، وفي ذات الوقت يفتح الباب أمام الإدارة لعدم التسبب بنصه على أن عدم رد الإدارة على التظلمات في المواعيد المحددة يعد بمثابة رفض حكمي أو ضمني لهذه التظلمات متهريه بذلك من التسبب.

ومن ثم فإننا نأمل من المشرع عدم فتح الباب للرفض لحكمي للتظلم وخاصة في القرارات التي تصدر عن سلطة الإدارة المقيدة احترامًا لحقوق الأفراد وحياتهم، وعدم ترك الأفراد بين خطوات الإدارة غير الجدية في بحث التظلم، وبين اتجاهات القاضي الإداري المؤيدة لفكرة أو نظرية المسلك الإيجابي تارة والرافضة لها تارة أخرى.

فضلاً عن ذلك فإن تبني فكرة المسلك الإيجابي يجعل من النص على فكرة الرفض الحكمي للتظلم هي الأخرى لغواً، لأن الإدارة بتبنيها لفكرة المسلك الإيجابي تجعل من فكرة الرد الصريح أو الضمني على التظلم مجرد لغو، كما أنها تساهم في تحقيق نوع من التمييز بين المتقاضين، فبعضهم يملك فسحة من الوقت لرفع دعوى الإلغاء، والبعض الآخر لا يملك ذلك وهو ما يؤدي إلى التمييز بين أشخاص في مراكز قانونية واحدة تقتضي إما تبني الإدارة لفكرة المسلك الإيجابي لجميع التظلمات أو رفضها للجميع، ومن ثم لا مخرج من هذه التناقضات إلا بإلزام الإدارة باحترام مواعيد التظلم الإداري الصريحة والحكمية معاً.

المطلب الثاني

ما يعد مسلكاً إيجابياً وما لا يعد كذلك في أحكام القضاء الإداري

إزاء عدم وجود معايير واضحة للتمييز بين ما يعد مسلكاً إيجابياً أو لا يعد كذلك، فلا مناص من اللجوء إلى القضاء الإداري المقارن لتناول بعض التطبيقات المؤيدة لوجود مسلك إيجابي وتلك التي ترفض وجود هذا المسلك الإيجابي:

أولاً - ما يعد مسلكاً إيجابياً في اتجاه القضاء الإداري:

نظراً لعدم وجود أحكام قضائية عن الدوائر الإدارية القطرية في هذا الشأن، فقد وجدنا أنه يتعين علينا الرجوع إلى القضاء المصري لأصلاته وعراقته ولتنوع الأحكام الصادرة عنه في هذه المسألة، ومن أهم التطبيقات القضائية التي وردت في أحكام القضاء الإداري المصري متبنيه فكرة المسلك الإيجابي ما يلي:

1 - التعديل الجزئي للقرار محل التظلم الإداري:

إذا سلكت الإدارة العامة مسلكاً إيجابياً نحو إجابة المتظلم جزئياً بأن ترتب على نظر التظلم الإداري تعديل جزئي للقرار الإداري، فإن ذلك يعد مسلكاً إيجابياً تتنقي معه فكرة الرفض الصريح للتظلم ومن باب الرفض الحكمي للتظلم، وفي هذا الصدد توجد العديد من التطبيقات لعل أهمها ما يتعلق بتخفيض العقوبة التأديبية عند التظلم من القرار التأديبي، ومن ثم تخفيض الجزاء التأديبي ينفي وقوع الرفض الحكمي للتظلم عند عدم وجود الرفض الصريح، لأنه تم تعديل القرار الإداري بتخفيض الجزاء الوارد، ويحق للطعن عند الطعن أو عند نظر الطعن أن يعدل من طلباته دون حاجة إلى تقديم تظلم إداري جديد، لأن قرار الجزاء سيظل قائماً في الجزء الذي ظل باقياً بالنسبة للموظف العام، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا في قضية تتمثل وقائعها في

أن موظف عام تعرض لجزاء الخصم من الراتب لمدة خمسة أيام، وعند تظلمه تم تخفيض الجزاء ليوم واحد، وفي هذا الصدد قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه "ومن حيث إن مفاد تصرف الإدارة أنها سلكت مسالكًا إيجابيًا نحو بحث مدى مطابقة قرار مجازاة الطاعن بخصم خمسة أيام من راتبه للقانون أو عدم مطابقته، وانتهت بالفعل إلى عدم مطابقته للقانون وعدلته إلى مجازاة الطاعن بخصم يوم واحد من مرتبه، بما مفاده سحب قرار مجازاته الأول جزئياً فإنه لا تثريب على الطاعن إن هو انتظر قدر ما وسعه صبره طيلة فترة بحث الإدارة لتظلمه، الذي تأكدت جديته، ومن ثم فإن إقامته لدعواه بعد مرور أكثر من مائة وعشرين يوماً على تظلمه الثابت بحته جدياً وإجابته جزئياً إليه، لا يجعل من دعواه مقامة بعد المواعيد القانونية المقررة في قانون مجلس الدولة، وفضلاً عما تقدم فإن القرار الساحب وإن عدل آثار القرار المسحوب من تاريخ صدور القرار المسحوب، فهو قرار جديد بتاريخ صدوره، وبما أنشأه من مراكز قانونية جديدة، فمن ثم فإنه يجوز للطاعن أن يعدل طلباته بطلب إلغائه دون أن يتقدم بتظلم منه لعدم جدواه، لأنه الجهة الإدارية قد أفصحت عن رأيها فضلاً عن أن الطعن كان مقدماً أصلاً ضد قرار مجازاة الطاعن بخصم خمسة أيام يجعل طعنه قائماً ومستمرًا حتى ولو تعدل إلى خصم يوم واحد، لأنه سيظل قائماً بالنسبة إلى ما لم يسحب منه.

ومن حيث إنه لما تقدم فإن الطعن المقدم من المدعي يكون مقدماً في المواعيد القانونية المقررة في قانون مجلس الدولة، وإذ ذهب الحكم المطعون فيه غير هذا المذهب، فإنه يكون قد جانب الصواب بما يستوجب إلغاؤه"⁽¹¹⁵⁾.

(115) المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 327 لسنة 28 قضائية عليا - تاريخ الجلسة 1988/2/13، السنة

33، ص 864 مشار إليه لدى المستشار، حمدي ياسين عكاشة، مرجع سابق، ص 680.

2 - وقف تنفيذ القرار بواسطة الجهة الإدارية مصدره القرار أو من السلطة

الرئاسية لها:

وفي هذا الصدد ورد في أحد المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 327 حيث قضت بأن المسلك الإيجابي الذي ينفي قرينة الرفض الحكمي للتظلم ليس في بحث التظلم بالأسلوب العادي المعتاد، وإنما باتخاذ إجراء في بحث هذا التظلم أو خلال بحثه يوحي على أساس معقول بجدية موقف الإدارة من حيث بداية قناعتها بأحقية المتظلم في مظلّمته باتجاهها جدياً لبحثها تمهيداً لإجابة المتظلم إلى طلبه - هذا لا يتم إلا عن طريق الجهة الإدارية مصدره القرار أو الجهة الرئاسية لها، وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه "ولا شك أن وقف القرار لحين البحث ينبئ في هذه الظروف المتعلقة بالإزالة الإدارية عن اتجاه جهة الإدارة للاستجابة لتظلم الطاعنين بعد فحص البيانات والمعلومات يؤكد ذلك اقتران طلب وقف تسليم الأرض محل النزاع لأي جهة غير الطاعنين، ما ينبغي وقف تنفيذ قرار التخصيص لمنطقة عمرانية للمساحة من جهة ووقف قرار الإزالة الإدارية من جهة أخرى وطلب المعلومات من جهاز تعميم وتنمية الساحل الشمالي في ذات الوقت كأمر لازم لدراسة الموضوع والبت فيه بما يتفق مع الدستور والقانون"⁽¹¹⁶⁾.

3 - بطء إجراءات نظر التظلم لا ينفي وجود المسلك الإيجابي لنظر التظلم:

أكدت المحكمة الإدارية العليا في قضائها أن المسلك الإيجابي للإدارة، وهي تبحث تظلم صاحب الشأن من القرار لا ينتفي نتيجة للبطء في إجراءات نظر التظلم الإداري نتيجة لتشعب الأجهزة الإدارية، وفي هذا الشأن قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأنه "ومن حيث إنه

(116) المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 1048 لسنة 32 قضائية عليا - تاريخ الجلسة 1993/2/7.

عن الوجه الثاني من أوجه الطعن على الحكم المطعون فيه بوجود مسلك إيجابي في بحث التَّظْلُم، فإن قضاء هذه المحكمة قد جرى على أن فوات ستين يوماً على تقديم التَّظْلُم دون أن تجيب عنه السلطات المختصة يعتبر بمثابة رفض له، ويكون ميعاد لرفع الدعوى بالطعن في القرار المتظلم منه ستين يوماً من تاريخ انقضاء الستين يوماً المذكورة، أي افترضت في الإدارة أنها رفضت التَّظْلُم ضمناً باستفادة هذه الرفض الحكمي من قرينة فوات هذا الفاصل الزمني دون أن تجيب الإدارة عن التَّظْلُم، إلا أنه يكفي في تحقيق الاستفادة المانعة من هذا الافتراض أن يتبين أن السلطة الإداريّة المختصة لم تهمل التَّظْلُم وأنها إذ استشعرت حق المتظلم فيه قد اتخذت مسالماً إيجابياً واضحاً في سبيل الاستجابة إليه وكان فوات الستين يوماً راجعاً إلى ببطء الإجراءات المعتادة بين الإدارات المختصة في هذا الشأن⁽¹¹⁷⁾.

وفي تطبيق آخر ذهبت فيه المحكمة الإداريّة العليا إلى أنه "ومن حيث إن قضاء المحكمة الإداريّة العليا قد اطرده على أن فوات الستين يوماً على تقديم التَّظْلُم دون أن تجيب عنه السلطة المختصة يعتبر بمثابة رفض للتظلم يوجب على صاحب الشأن أن يلج طريق الطعن القضائي خلال الستين يوماً التالية، وأن امتداد ميعاد الطعن بالإلغاء إنما يتحقق إذا تبين أن السلطة الإداريّة المختصة لم تهمل التَّظْلُم بأن استشعرت حق المتظلم فيه، وذلك بأن اتخذت مسالماً إيجابياً واضحاً في سبيل الاستجابة إليه، وكان فوات ميعاد الستين يوماً راجعاً إلى ببطء الإجراءات المعتادة بين الإدارات المختصة في تداول الرأي، فإن ميعاد رفع دعوى الإلغاء يمتد في هذه الحالة إلى الستين يوماً التالية للبت في التَّظْلُم بقبوله أو برفضه أو بتعديل الجزاء طالما

(117) المحكمة الإداريّة العليا المصريّة، الطعن رقم 8260 لسنة 48 قضائية عليا - تاريخ الجلسة 2005/11/13، الطعن رقم 8 لسنة 45 قضائية عليا - تاريخ الجلسة 2006/4/1، المكتب الفني س 51 ص 677، الطعن رقم 14740 لسنة 49 قضائية عليا - تاريخ الجلسة 2007/5/24، مشار إليه لدي: المستشار حمدي ياسين عكاشة، موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق ص 660 - 661.

ثبت قيام جهة الإدارة باتخاذ المسلك الإيجابي، ومن حيث إن الثابت من الأوراق أن القرار المطعون فيه صدر بتاريخ 2001/10/3 وتظلم منه الطاعن بتاريخ 2001/10/8 وانتهى رأي الإدارة القانونية بالهيئة المطعون ضدها بتاريخ 2001/12/4 إلى تعديل الجزاء بخصم سبعة أيام من أجره بدلاً من خصم ثلاثين يوماً ورفع التوصية إلى مدير عام الشؤون المالية والإدارية، حتى يتم عرضها على رئيس مجلس الإدارة إلا أن المدير المذكور احتفظ بالرأي حتى 2002/3/9 باعتباره هو الذي أصدر قرار نقل الطاعن بما ينطوي على غش في الإجراء باعتباره خصماً للطاعن، كما أنه سبق له أن أبدى رأيه في التظلم بتاريخ 2001/10/13 برفضه إلا أن رئيس مجلس الإدارة طلب رأي الشؤون القانونية بتاريخ 2001/10/15 الأمر الذي كان يوجب إحالة نتيجة بحث الشؤون القانونية إلى رئيس مجلس الإدارة مباشرة إلا أن الإدارة أجلت العرض حتى 2002/8/18 فطلب إجراء تحقيق حول أسباب التأخير ثم تأشر منه في 2002/9/11 بالإبقاء على الجزاء كما هو وتم إخطار الطاعن بتاريخ 2002/9/21 بنتيجة بحث تظلمه فتقدم بطلب إلى لجنة فض المنازعات بتاريخ 2002/11/5 التي أوصت بتاريخ 2002/11/21 برفض طلبه، فأقام طعنه أمام المحكمة التأديبية بتاريخ 2002/12/23.

ويلخص مما سبق إن الطاعن قد تظلم من القرار المطعون فيه بتاريخ 2001/10/8 وأنه عند بحث تظلمه بمعرفة الإدارة القانونية رأته تطبيق البند الأدنى في الجزاء الذي يعاقب على حدوث مشادة عادية بين العاملين دون البند الأشد، وبذلك تكون الجهة قد اتجهت إلى تعديل الجزاء الموقع عليه وأن تأخير العرض على رئيس مجلس الإدارة نتج عن إجراءات إدارية داخلية لم يخطر بها الطاعن، وإذا سلك الطريق الذي رسمه القانون رقم 7 لسنة 2000 باللجوء

إلى لجنة فض المنازعات ثم رفع طعنه أمام المحكمة التأديبية فإن ميعاد الطعن بالإلغاء يمتد حتمًا بما يجعل طعنه مقبولًا شكلاً⁽¹¹⁸⁾.

تعقيب على الرغم من أهمية القضاء في شأن المسلك الإيجابي، إلا أنه يلاحظ على أحكام المحكمة الإدارية العليا بأنه لا توجد - باستثناء تعديل الإدارة للقرار المتظلم منه - معيار فيما يتعلق باستخلاص المسلك الإيجابي المتحقق على الرغم من بطء الإجراءات، فلم تبين المحكمة الإدارية العليا الضوابط التي من خلالها يمكن الوقوف على وجود بطء في الإجراءات من عدمه، ولهذا فإن الأمر - في تقديرنا يخضع لتقدير المحكمة المطلق في كل قضية على حدة.

ثانيًا - ما لا يعد مسلكًا إيجابيًا في اتجاه القضاء الإداري:

نكرر ما سبق ذكره بأنه لا يوجد معيار فاصل بين ما يعد مسلكًا إيجابيًا وبين ما لا يعد كذلك من جانب الفقه أو القضاء، ومن ثم فإن استخلاص ما لا يعد مسلكًا إيجابيًا، إنما سيكون من خلال استعراض تطبيقات القضاء على النحو الذي اتبعناه ونحن بصدد استعراض بعض تطبيقات ما يعد مسلكًا إيجابيًا، ومن هذه التطبيقات:

1 - إخطار صاحب التظلم بالحضور للجهة الإدارية لبحث تظلمه لا يعد مسلكًا إيجابيًا:

وفي هذا الصدد قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأنه "ولا وجه للقول بأن الإدارة اتخذت مسلكًا إيجابيًا بمحضر تحقيق تظلم الطاعن، ومن ثم يتعين حساب الطعن من تاريخ إخطار الطاعن بالرفض في 1980/9/4، ولا وجه لذلك، لأنه لم يتم في الأوراق ما يفيد أن البنك المطعون ضده اتخذ هذا المسلك الإيجابي، بل إن الثابت في هذه الأوراق أن البنك المطعون ضده أخطر الطاعن في 1979/12/6 للحضور لبحث تظلمه، وهذا الإخطار في حق

(118) المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 9968 لسنة: 53 قضائية عليا - بتاريخ 2008/6/22.

ذاته لا يعد مسلماً إيجابياً على نحو ما ذكره الطاعن، وبعد ذلك وبتاريخ 1980/9/4 تم إخطار الطاعن بأنه تقرر رفض تظلمه هذا إلى أن لا وجه لما يثيره الطاعن من أن القرار المطعون فيه جاء معدوماً لصدوره من رئيس مجلس إدارة البنك في حين أن المختص بإصداره هو مجلس الإدارة، لا وجه لذلك، لأنه لئن صح هذا الزعم، دون الخوض في تحديد المختص بإصدار القرار المطعون فيه، فإن العيب الذي يصم القرار في هذه الحالة هو عيب عدم الاختصاص البسيط، ومن ثم يخضع الطعن فيه للمواعيد والإجراءات المقررة للطعن في القرارات الإدارية⁽¹¹⁹⁾.

2 - استدعاء الطاعن إلى الشؤون القانونية لإعادة التحقيق معه لا يعد مسلماً إيجابياً:

وفي هذا الصدد قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية إلى أنه "ومن حيث إنه عن الوجه الثاني من أوجه الطعن على الحكم المطعون فيه، فإن هذه المحكمة قد استقر رأيها على أن فوات سنتين يوماً على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه السلطات المختصة يعتبر بمثابة رفض له، ويكون ميعاد رفع الدعوى بالطعن في القرار المتظلم منه سنتين يوماً من تاريخ انقضاء السنتين يوماً المذكورة، أي افترضت في الإدارة أنها رفضت التظلم ضمناً باستفادة هذا الرفض الحكمي من قرينة فوات هذا الفاصل الزمني دون أن تجيب الإدارة عن التظلم، إلا أنه يكفي في تحقق الاستفادة المانعة من هذا الافتراض أن يتبين أن السلطات الإدارية المختصة لم تهمل التظلم وإنما إذ استشعرت حق المتظلم فيه قد اتخذت مسلماً إيجابياً واضحاً في سبيل الاستجابة إليه، وكان فوات السنتين يوماً راجعاً إلى بطء الإجراءات بين الإدارات المختصة في هذا الشأن، فإن استدعاء الطاعن إلى الشؤون القانونية لإعادة التحقيق لا يعد مسلماً إيجابياً"⁽¹²⁰⁾.

(119) المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 2262 لسنة 53 قضائية عليا - بتاريخ 1986/12/30.

(120) المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 1660 لسنة 33 قضائية عليا - بتاريخ 1991/4/27.

3 - إبداء مفوض الدولة رأياً لصالح المتظلم لا يعد مسلكاً إيجابياً:

وفي هذا الصدد قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه "ومن حيث إنه عن تمسك الطاعن بأن جهة الإدارة كانت قد سلكت مسلكاً إيجابياً نحو الاستجابة لتظلمه المقدم للسيد مفوض الدولة مما يترتب عليه استتالة المواعيد المقررة لرفع دَعْوَى الإلغَاء وانتفاء قرينة الرفض الضمني للمتظلم المستفادة من انقضاء ستين يوماً على تقديمه دون رد من جانب الإدارة، هذا القول من جانب الطاعن لم يقم عليه أي دليل قاطع من الأوراق، ولا يكفي للقول باتخاذ الإدارة مسلكاً إيجابياً أن يكون مفوض الدولة قد أبدى رأياً قانونياً لصالح المتظلم بل لا بد وأن تكون الإدارة قد شرعت في تنفيذ هذا الرأي واتخذت خطوات فعلية نحو الاستجابة لهذا الرأي، وهو ما لم يثبت في الطعن المائل"⁽¹²¹⁾، رأينا الخاص بصدد فكرة أو نظرية المسلك الإيجابي في تقديرنا أن فكرة أو نظرية المسلك الإيجابي في نظر التَّظُّم وبالتالي تجاوز فكرة الرفض الحكمي أو الضمني للمتظلم الإدارية هي فكرة غامضة وغير واضحة، وأنها تختلف من قضية إلى قضية أخرى، كما أن الأحكام السابقة لا تعد بمثابة معايير للتمييز بين ما يعد مسلكاً إيجابياً وبين ما لا يعد كذلك، وهي مجرد تطبيقات قضائية على حالات فردية في خصومات معينة، ومن ثم فإن هذه الفكرة إنما تزيد من أمد التقاضي، وتمنح الإدارة فرصة لا لتصحيح قراراتها بقدر ما تسمح لها بإطالة ميعاد رفع الدعوى أمام القاضي الإداري، لأن الإدارة لا تعدل عن قراراتها محل التَّظُّم بصورة كلية كما عرضنا من قبل من خلال التطبيقات السابقة، فضلاً عن كل ما سبق أن نظرية المسلك الإيجابي تخضع لتقدير القاضي الإداري المطلق، وتارة يقبلها وفي كثير من الحالات يرفضها.

(121) المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 1733 لسنة 36 قضائية عليا - بتاريخ 3/8/1993.

أضف إلى ذلك أن نظرية المسلك الإيجابي تخلق نوعاً من التمييز بي أصحاب التَّظُّم، وبالتالي تؤدي إلى التمييز بين أشخاص في مراكز قَانُونِيَّة متساوية، ولهذا فإننا نأمل بتدخل تشريعي يلزم الإدارة بالإعلان عن نيتها صراحة بأنها تتبنى فكرة المسلك الإيجابي أو ترفضها وتوضحها لهذا الأمر لأصحاب التَّظُّمات بمجرد تقديمها إليها أو خلال الخمسة عشر يوماً التالية، ولا تترك أصحاب الشأن لتقديرَات القاضي في كل قضية على حدة.

المبحث الثالث

آثار التَّظَلُّمِ الإِدَارِيِّ

تنص المادة 6 من قانون الفصل في المنازعات الإدارية في دولة قطر رقم 7 لسنة 2007 على أنه: ميعاد رفع دَعْوَى الإلغَاء ستون يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه في الجريدة الرسمية، أو في النشرات التي تصدرها الجهات الإدارية، أو إعلان صاحب الشأن به، أو ثبوت علمه به علماً يقينياً، وينقطع سريان هذا الميعاد بالتَّظَلُّمِ إلى الجهة الإدارية، ويجب أن يبيت في التَّظَلُّمِ خلال سنتين يوماً من تاريخ تقديمه، وإذا صدر القرار بالرفض وجب أن يكون مسبباً، ويعتبر فوات سنتين يوماً على تقديم التَّظَلُّمِ دون أن تجيب عنه السلطات المختصة، بمثابة رفضه، وبحسب ميعاد رفع الدعوى من تاريخ الرفض الصريح أو الضمني بحسب الأحوال.

كما تنص المادة 24 من قانون مجلس الدولة المصري الحالي رقم 47 لسنة 1972 على أنه: ميعاد رفع الدعوى أمام المحكمة فيما يتعلق بطلبات الإلغاء ستون يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه في الجريدة الرسمية أو في النشرات التي تصدرها المصالح العامة أو إعلان صاحب الشأن به، وينقطع سريان هذا الميعاد بالتَّظَلُّمِ إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو الهيئات الرئاسية، ويجب أن يبيت في التَّظَلُّمِ قبل مضي سنتين يوماً من تاريخ تقديمه، وإذا صدر القرار بالرفض وجب أن يكون مسبباً ويعتبر مضي سنتين يوماً على تقديم التَّظَلُّمِ دون أن تجيب عنه السلطات المختصة بمثابة رفضه، ويكون ميعاد رفع الدعوى بالطعن في القرار الخاص بالتَّظَلُّمِ سنتين يوماً من تاريخ انقضاء السنتين يوماً المذكورة.

يتضح من هذه النصوص أن الآثار المترتبة على التَّظْلُم الإداري تفتح الباب لكل من: الإدارة بحيث تكون لها السلطة الكاملة في نظر القَرَار موضوع التَّظْلُم من جديد من حيث المشروعية والملاءمة، كما يترتب التَّظْلُم أثرًا على ميعاد دَعْوَى الإلغَاء، بحيث ينقطع ميعاد الطعن بالإلغَاء على القَرَار الإداري، ويبدأ ميعاد الطعن من جديد بعد رد الإدارة على التَّظْلُم، ولكن قبل مناقشة هذين الأمرين، يجب أن نشير إلى أنه توجد تظلمات إدارية لا ترتب أية أثر قانوني، ومن ثم سوف نقسم هذا المبحث إلى المطالب الثلاثة التالية:

المطلب الأول

تظلمات إدارية لا ترتب أثر قانوني

هناك تظلمات إدارية لا تنتج ثمة أثر قانوني، وهذه التَّظْلُمات يمكن حصرها في النقاط الثلاثة الآتية: عندما يكون باب التَّظْلُم من القَرَارات الإدارية مغلقًا، وعندما يكون التَّظْلُم قد قدم بعد المواعيد المحددة لتقديم التَّظْلُم، وعندما يقدم التَّظْلُم لقرار إداري غير قابل للسحب أو العدول عنه، وفيما يلي توضيح ذلك:

أولاً - تظلمات لا ترتب أثر قانوني مادام القَرَار نهائيًا لا يجوز التَّظْلُم منه إلى جهة إدارية:

عندما ينص القانون على أن القَرَار الإداري نهائي ولا يقبل التَّظْلُم منه، فإن تقديم صاحب الشأن للتظلم يعتبر كأن لم يكن، ولا يترتب ثمة أثر قانوني، ومن ذلك ما قضت به محكمة القضاء الإداري المصرية بأنه "لا مقنع فيما يقوله المدعي بأن تظلمه للداخلية من قَرَار لجنة الطعون قد قطع المدة، لأن الفقرة الثانية من المادة 9 من القانون رقم 141 لسنة 1947 الخاص بالعمد والمشايخ تنص على أن قَرَارات اللجنة نهائية، ومن ثم فلا يجوز لأية هيئة إدارية

أن تنقضه، وقد كان الواجب على المدعي أن يطعن في قرار اللجنة أمام هذه المحكمة عقب العلم به خلال الستين يوماً المحددة قانوناً لرفع الدعوى، ولا عبرة بالتظلم ما دام القرار نهائياً لا يجوز التظلم منه إلى جهة إدارية⁽¹²²⁾، ومن ذلك أيضاً إعلان الإدارة أنها لن تنتظر في أية شكوى خاصة بالأقدمية وأن من له شكوى في هذا الخصوص فعليه أن يتقدم بها رأساً إلى مجلس الدولة يجعل التظلم في هذه الحالة غير مجد ولا يوقف سريان مواعيد الطعن، وفي هذا الصدد قضت محكمة القضاء الإداري المصرية بأنه: إذا كان الثابت أن الإدارة قد أذاعت أقدميات معينة بمنشور لها جاء فيه: أنها لن تنتظر في أية شكوى خاصة بالأقدمية، وأن من له شكوى في هذا الخصوص فعليه أن يتقدم بها رأساً إلى مجلس الدولة، فإن التظلم في هذه الحالة لا يوقف سريان مواعيد الطعن، ذلك أن المشرع إذ يوقف مواعيد الطعن في حالة التظلم إلى الجهة الإدارية فلكي تتاح لهذه الجهة فرص البحث والرجوع عن قرارها إذا ما تبين لها فيه مخالفة القانون، لا جدال في أن هذه الحكمة منتفية تماماً إذا أعلنت الجهة الإدارية أنها لن تبحث أية شكوى خاصة بالأقدمية⁽¹²³⁾.

ثانياً - تقديم التظلم بعد المواعيد المحددة لتقديمه لا يرتب ثمة أثر قانوني:

إذا حدد القانون ميعاداً للتظلم يتعين على صاحب الشأن التقيد بهذا الميعاد لتقديم تظلمه، وفي هذا الشأن قضت محكمة القضاء الإداري المصرية بأنه "لا اعتداد بما يثيره المدعي من وجوب إعلان القرار الإداري لبدء سريان ميعاد الطعن إذ إن العلم اليقيني يقوم مقام الإعلان، كما أنه لا يجوز له التعلل في هذا السبيل بالتظلم المقدم منه لمدير الجامعة عن القرار المطعون

(122) محكمة القضاء الإداري المصرية، الدعوى رقم 588 لسنة 5 قضائية - بتاريخ 5/ 2/ 1952، مشار إليه لدى

المستشار، حمدي ياسين عكاشة: موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص 670.

(123) محكمة القضاء الإداري المصرية، الدعوى رقم 87 لسنة 6 قضائية - بتاريخ 23/ 2/ 1956، مشار إليه، لدى

المستشار، حمدي ياسين عكاشة، موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص 671.

فيه، لأن هذا التَّظَلُّمُ مقدم بعد فوات ستين يوماً من تاريخ صدور القَرَارِ، فهو عندئذٍ لا يعتبر قاطعاً لسريان ميعاد الطعن طبقاً للفقرة الثانية من المادة الثانية عشرة من القانون رقم 9 لسنة 1949 الخاص بمجلس الدولة⁽¹²⁴⁾.

ثالثاً - التَّظَلُّمُ من قَرَارٍ غير قابل للسحب أو العدول عنه:

فمن شروط التَّظَلُّمِ الذي ينتج أثر قانون في مواجهة الإدارة أو الأفراد أن يكون التَّظَلُّمُ من قَرَارٍ قابل للسحب أو قابل للتعديل أو العدول عنه، ومن ثم إذا قدم التَّظَلُّمُ لقرار غير قابل للسحب أو التعديل أو العدول عنه فلا يكون التَّظَلُّمُ مجدداً، وفي هذا الصدد قضت محكمة القضاء الإداري المصريّ بأنه "يشترط في التَّظَلُّمِ الذي يوقف سريان الميعاد أن يكون منتجاً بأن يكون عن قَرَارٍ قابل للسحب أو العدول عنه من أصدره أو من السلطة الرئاسية له، ولما كان قَرَارُ المجلس المخصوص من القَرَارَاتِ النّهائية التي لا يجوز لذلك المجلس العدول عنها أو سحبها، فليس من طريق قانوني لإلغائه إلا بالطعن أمام هذه المحكمة، ومن ثم فإن التَّظَلُّمُ منه أمام الجهات الإداريّة أو التّأديبيّة غير منتج في وقف سريان الميعاد"⁽¹²⁵⁾.

(124) محكمة القضاء الإداري المصريّ، الدعوى رقم 69 لسنة 6 قضائية - بتاريخ 23/12/1952، الدعويان رقما: 112 و109 لسنة 1 قضائية - بتاريخ 18/11/1947، الدعوى رقم 879 لسنة 5 قضائية - بتاريخ 22/4/1953 مشار إليه لدى المستشار، حمدي ياسين عكاشة: موسوعة القَرَارِ الإداري في قضاء مجلس الدولة، الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص 671.

(125) محكمة القضاء الإداري المصريّ، الدعوى رقم 505 لسنة 2 قضائية - بتاريخ 29/5/1949، والدعوى رقم 710 لسنة 6 قضائية - بتاريخ 27/5/1954، مشار إليهم لدى المستشار: حمدي ياسين عكاشة، موسوعة القَرَارِ الإداري في قضاء مجلس الدولة، الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص 671.

المطلب الثاني

أثر التظلم من القرار الإداري بالنسبة للإدارة

التظلم من القرار الإداري لا سيما التظلم الوجوبي يعيد للإدارة كامل السلطة على القرار الإداري الذي أصدرته، سواء قدم التظلم للسلطة التي أصدرته أو إلى السلطة الرئاسية لمصدر القرار الإداري، كما أن التظلم الإداري يمكن الإدارة من فحص قراراتها الإدارية من جديد سواء من حيث المشروعية أو الملاءمة، ومن ثم يمتاز التظلم الإداري عن الطعن القضائي من هذه الزاوية، فالطعن القضائي بالإلغاء على القرارات الإدارية لا يخول القاضي الإداري رقابة ملاءمة هذه القرارات إلا في حدود ضيقة جداً، وتتمثل في القرارات الإدارية التي تمس الحريات أو تتعلق بتأديب الموظفين العموميين، فما سلطة الإدارة على التظلم الإداري؟

والتظلم للجهة الإدارية أو الرئاسية لمصدر القرار يخول الإدارة بحث قرارها المتظلم منه من جديد، وهنا لا يخرج رد الإدارة على التظلم عن الفروض الثلاثة التالية:

الفرض الأول: الاستجابة الكلية للمتظلم والعدول عن القرار الإداري محل التظلم، وهنا يكون التظلم الإداري قد حقق غرضه وأدى إلى حل النزاع دون اللجوء إلى القضاء الإداري، ويستوي هنا أن يكون صاحب الشأن قد تظلم أولاً دون اللجوء إلى القضاء، أو تظلم ثم لجأ إلى القضاء، وفي حالة حدوث الفرض الأخير لا تثار مشكلة ونحدد بصدد التظلم الاختيار، أما في حالة التظلم الإجباري، فالأصل أن المتظلم عليه أن ينتظر ميعاد البت في التظلم الصريح أو الحكمي، ثم يلجأ إلى القضاء، وعلية في حالة التظلم الإجباري، ثم لجوء صاحب الشأن إلى القضاء دون الانتظار لمواعيد البت في التظلم ثم إجابة الإدارة لطلباته فإن القضاء استقر على

عدم رفض الدعوى في حالة دفع الإدارة بعدم قبولها، كما أنه يحكم بذات الوقت بتحميل صاحب الشأن مصروفات الطعن عند عدم قبولها لإجابة الإدارة للمتظلم من القرار⁽¹²⁶⁾.

الفرض الثاني: الاستجابة الجزئية للتظلم الإداري، وهنا يكون المتظلم لم يحصل على غرضه من التظلم الإداري، وأعلنت الإدارة استجابتها الجزئية للتظلم الإداري، وهنا يتعين التمييز بين احتمالين: الأول أن يكون صاحب الشأن لم يكن قد باشر دعواه أمام القضاء، فعليه أن يتقيد بميعاد الطعن القضائي، ويقوم برفع دعوى الإلغاء في الشق الذي لم تجبه الإدارة فيه، أما إذا كان قد باشر دعواه ولم يفصل فيها نتيجة للتظلم الإداري، فيجوز له أن يلجأ إلى القضاء ويستأنف القاضي رقابته مع تعديل صاحب الشأن لطلباته، فلا يكون في حاجة إلى رفع دعوى جديدة، كما لا يكون في حاجة إلى تقديم تظلم جديد، وفي هذا الصدد قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه "إذا سلكت الإدارة مسلكاً إيجابياً نحو إجابة المتظلم جزئياً بأن أسفر بحث التظلم إلى تعديل الجزاء بسحبه جزئياً بتخفيضه، فإن مؤدى ذلك اعتبار إجراءات السحب الجزئي للقرار قد بدأت فور تقديم التظلم في الميعاد واستمرت إلى أن أقام الطاعن طعنه بعد الميعاد، ونتيجة لذلك تعتبر قرينة الرفض الحكمي للتظلم لم تتم طالما قد تم تعديل القرار بتخفيض الجزاء الوارد به أثناء نظر الطعن أمام المحكمة التأديبية، ويظل الطعن قائماً بالنسبة لما لم يسحب من القرار دون حاجة إلى سبق تقديم تظلم جديد، ويحق

(126) محمد بن عبد الله بن محمد الحسني: التظلم الإداري، دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، سنة 2001، ص 77 وما بعدها، مشار إليه لدى، محمد حسين إرشاد: التظلم الإداري كسبب لانقطاع ميعاد رفع دعوى الإلغاء، رسالة متممة للحصول على درجة الماجستير، جامعة النجاح الوطنية، في نابلس - فلسطين، سنة 2016، ص 69 وما بعدها.

للتألب أن يعدل طلباته أمام المحكمة، وأساس ذلك أن قرار الجزاء سبظل قائماً بالنسبة لما لم يسحب منه⁽¹²⁷⁾.

الفرض الثالث: رفض الجهة الإدارية للتظلم الإداري صراحة أو حكماً، وهنا يتعين على

صاحب الشأن اللجوء إلى المحكمة المختصة في حالة رفض التظلم الإداري، والرفض الصريح يستوي أن يأتي خلال مدة نظر التظلم وهي ستون يوماً وقد يأتي رد الإدارة في اليوم الأخير لمدة البت في التظلم، المهم أن المتظلم من القرار أن يبأشر دعواه خلال ستين يوماً من تاريخ تلقي رفض الإدارة الصريح للتظلم، أمام في حالة الرفض الحكمي فإنه يتعين أن يحرص المتظلم على مباشرة دعواه أمام القضاء خلال ستين يوماً من تاريخ انقضاء مدة البت في التظلم دون رد الإدارة، أي من تاريخ الرفض الحكمي.

ويستثنى من الحكم السابق حالة دراسة الإدارة واتخاذها موقفاً أو مسلماً جدياً للبت في التظلم، على الرغم من انقضاء مدة البت في التظلم صراحة، وهو ما يعرف بالمسلك الإيجابي للتظلم، على النحو الذي سبق دراسته ونحن بصدد دراسة المسلك الإيجابي للبت في التظلم⁽¹²⁸⁾.

والفرق بين الرفض الصريح والرفض الضمني للتظلم هو أنه في حالة تبني الإدارة الرفض الصريح للتظلم الإداري وخاصة الوجوبي، فيتعين أن يكون الرفض مسبباً، وفي هذا الصدد قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية، يكون ميعاد رفع الدعوى بالطعن في القرار الخاص بالتظلم ستين يوماً من تاريخ انقضاء الستين يوماً المذكورة، وينقطع سريان هذا الميعاد بالتظلم إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار، أو الهيئات الرئاسية، ويجب أن يبت في التظلم قبل

(127) المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 327 لسنة 28 قضائية عليا - بتاريخ 1983/2/13، السنة 33، ص 864 مشار إليه لدى المستشار، حمدي ياسين عكاشة، مرجع سابق، ص 680.
(128) سبق دراسة المسلك الإيجابي وأثره على التظلم في المطلب الثاني من المبحث الثاني من الفصل الثاني.

مضي ستين يوماً من تاريخ تقديمه، وإذا صدر القرار بالرفض وجب أن يكون مسبباً، ويعتبر مضي ستين يوماً على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه السلطات المختصة بمثابة رفضه، ويكون ميعاد رفع الدعوى بالطعن في القرار الخاص بالتظلم ستين يوماً من تاريخ انقضاء الستين يوماً المذكورة⁽¹²⁹⁾.

المطلب الثالث

أثر التظلم من القرار الإداري على ميعاد دعوى الإلغاء

لعل من أهم الآثار المترتبة على التظلم من القرار الإداري هو قطع ميعاد الطعن بالإلغاء في القرار الإداري، ويستوي هنا أن نكون بصدد تظلم إجباري أم تظلم اختياري، وهذا ما تبناه القضاء الإداري المصري، وكذلك القضاء الإداري القطري⁽¹³⁰⁾، وحسناً فعل ذلك لإعطاء الإدارة

(129) المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 10116 لسنة 56 قضائية عليا - بتاريخ 23/2/2013، مشار إليه لدى المستشار، حمدي ياسين عكاشة: موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص 665.

(130) وحيث إن الطعن أقيم على ثلاثة أسباب الأول والثاني منها من عدة أوجه بنعي الطاعن بشقي الوجه الأول من السبب الأول منها على الحكم المطعون فيه الخطأ في تطبيق القانون: وفي بيان ذلك يقول: إن الحكم المطعون فيه حين قبل دعوى المطعون ضده قد أخطأ في الميعاد القانوني لرفع دعوى إلغاء القرار الإداري المطعون فيه إذ احتسبه من تاريخ رد المعاملة، وليس من تاريخ انتهاء مدة الشهر المحدد لإصدار الجهة الإدارية قرارها في طلب المعادلة بما تكون معه دعوى إلغاء القرار المطعون فيه قد رفعت بعد الميعاد فضلاً عن كونها غير مقبولة لعدم ولوج سبيل التظلم من القرار المطعون فيه قبل رفع دعوى إلغائه بما يعيب الحكم المطعون فيه ويستوجب تمييزه. وحيث إن هذا النعي غير سديد ذلك أن المدة القانونية المقررة بالبند التاسع من لائحة لجنة معادلة الشهادات لإصدار اللجنة قرارها في شأن معادلة الشهادات هي شهر واحد كحد أقصى يبدأ من تاريخ تقديم الطلب، وإذا كان الثابت بالأوراق أن المطعون ضده تقدم في 12/12/2007 إلى لجنة معادلة الشهادات عن طريق جهة عمله بطلب معادلة شهادة البكالوريوس الحاصل عليها من جامعة وادي النيل بالسودان ومن ثم فإنه يتعين أن تصدر اللجنة قرارها في هذا الشأن "سلباً أو إيجاباً" في موعد أقصاه 11/1/2008 وهو التاريخ الذي يبدأ منه احتساب مدة الستين يوماً المقررة بنص المادة السادسة من القانون رقم (7) لسنة 2007 بشأن الفصل في المنازعات الإدارية لإقامة دعوى إلغاء القرار الإداري، وإذا كان الثابت أن دعوى الطاعن بإلغاء القرار الإداري محل الطعن قد أقيمت في 14/2/2008 فإنها تكون قد أقيمت في الميعاد، وإذا التزم الحكم المطعون فيه هذا النظر فإنه يكون قد التزم صحيح القانون، ولا يغير من ذلك ما أثاره الطاعن بصفته في سبب النعي من وجوب ولوج طريق التظلم قبل

فرصة ثانية لإعادة النظر في قراراتها والتخفيف في ذات الوقت من عبء التقاضي على الأفراد وعدم التعرض لطول التقاضي بسبب ازدياد القضاء الإداري في نظمنا العربية بالمنازعات الإدارية المطروحة في ساحات المحاكم الإدارية، واستقر القضاء الإداري على مجموعة من الضوابط التي يتعين تحققها حتى يحقق التظلم من القرار أثره من هذه الزاوية، ويمكن إيجازها في الأمور التالي:

أولاً - لا يقطع الميعاد في دعوى الإلغاء سوى التظلم المقدم في الميعاد:

وهنا يتعين على صاحب الشأن أن يتقيد بميعاد التظلم سواء الميعاد الوارد في قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972 أو قانون الفصل في المنازعات الإدارية القطري رقم 7 لسنة 2007، وقد حددت هذه القوانين ميعاداً للتظلم هو ستون يوماً تبدأ من تاريخ العلم بالقرار الإداري، كما أنه إذا وجد نص خاص يحدد ميعاداً أقل للتظلم فإنه يتعين التقيد بهذا الميعاد،

إقامة دعوى إلغاء القرار المطعون فيه، ذلك أنه ولئن كان اللجوء إلى القضاء هو أمر اختياري إلا أن ذلك لا يحول دون الالتجاء إلى أولي الأمر من خلال التظلم، باعتبار أن التظلم هو الأصل في مجال استخلاص ذوي الشأن لحقوقهم ورفع الظلم عنهم، وأخذاً بالحكمة التشريعية من نظام التظلم وهي مراجعة الجهة الإدارية نفسها قبل الالتجاء إلى طريق الطعن القضائي إذ إن الإدارة وهي الخصم الشريف يتعين عليها أن تعطي الحق لأصحابه دون أن تكبدهم مشقة القضاء وإجراءاته، شريطة أن يظل في مكنة الجهة الإدارية سحب القرار أو إلغائه بعد إصداره متى تبين لها تغير الظروف الموضوعية التي استندت إليها في إصداره وأن يتم التظلم قبل رفع دعوى إلغاء القرار الإداري، فإذا امتنع على الجهة الإدارية مصدره القرار إعادة النظر فيه لاستنفادها ولايتها بإصداره ولعدم وجود سلطة رئاسية تملك التعقيب على مصدر القرار فإن أبواب التظلم تكون قد غلقت ويصبح سلوك طريق التظلم غير ذي جدوى. لما كان ذلك وكانت قرارات لجنة معادلة الشهادات بمعادلة الشهادات بالدرجة الجامعية الأولى يتم اعتمادها من الوكيل، إعمالاً للبند (1) من قسم اعتماد قرارات اللجنة، كما أن قراراتها بمعادلة الشهادات يجوز الرجوع فيها، إعمالاً للبند رقم (4) من قسم القرارات العامة من اللائحة الداخلية للجنة، فإن قراراتها في شأن معادلة الشهادات بالدرجة الجامعية الأولى وعلى ما سلف بيانه، لا تستعصي على السحب والإلغاء الأمر الذي يصبح معه التظلم منها إلى اللجنة جائزاً، وينسحب ذلك أيضاً -ومن باب أولى- على قراراتها برفض معادلة تلك الشهادات بالدرجة الجامعية الأولى، إلا أن ذلك لا يسقط حق ذوي الشأن في اللجوء إلى القضاء مباشرة باعتبار أن سلوك طريق التظلم هو أمر جوازي لصاحب الشأن ما لم يستوجبه القانون قبل رفع دعوى إلغاء القرار الإداري وإذ خلت لائحة عمل لجنة معادلة الشهادات من وجوب التظلم قبل رفع دعوى إلغاء القرار الإداري ومن ثم فإن دعوى المطعون ضده بإلغاء القرار المطعون فيه إذ رفعت مباشرة دون سلوك طريق التظلم تكون قد رفعت وفق صحيح القانون". محكمة التمييز - الأحكام المدنية - الطعن رقم - 189 لسنة 2010 قضائية - تاريخ الجلسة 2011/1/4.

حتى يستفيد صاحب الشأن من الأثر المترتب على التظلم، وهو امتداد ميعاد الطعن بالإلغاء، وفي هذا الصدد قضت محكمة القضاء الإداري المصرية بأنه "لا اعتداد بما يثيره المدعي من وجوب إعلان القرار الإداري لبدء سريان ميعاد الطعن، إذ إن العلم اليقيني يقوم مقام الإعلان، كما أنه لا يجوز له التعلل في هذا السبيل بالتظلم المقدم منه لمدير الجامعة عن القرار المطعون فيه، لأن هذا التظلم مقدم بعد فوات ستين يوماً من تاريخ صدور القرار - فهو عندئذ لا يعتبر قاطعاً لسريان ميعاد الطعن طبقاً للفقرة الثانية من المادة الثانية عشرة من القانون رقم 9 لسنة 1949 الخاص بمجلس الدولة"⁽¹³¹⁾، ويمتد ميعاد دعوى الإلغاء سواء قدم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار أو الجهة الرئاسية لها، كما يرتب التظلم أثره في قطع ميعاد دعوى الإلغاء ولو قدم إلى الجهة غير المختصة طالما أنها إحالته إلى الجهة المختصة ونما علمها بالتظلم خلال الميعاد القانوني للتظلم، وفي هذا الصدد قضت المحكمة الإدارية العليا بأن "العبرة بالتظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار أو إلى الهيئات الرئاسية هي اتصال علمها به حتى يتسنى لها فحصه وإصدار قرارها فيه إما بالقبول أو بالرفض، ومن ثم فإن التظلم الذي قدمه المدعي ينتج في هذا الصدد أثره المطلوب، لأنه وإن كان قد قدم إلى النيابة الإدارية إلا أنها أحالته فوراً إلى الهيئة العامة للبريد فاتصل علمها له في الميعاد القانوني"⁽¹³²⁾.

ثانياً - لا يقطع الميعاد إلا التظلم الأول ولا عبرة بالتظلمات التالية له:

لا يعتد عند قطع ميعاد دعوى الإلغاء في حالة التظلم إلا بالتظلم الأول، وبغض النظر عن الشكل الذي تم به التظلم، طالما نما إلى علم الجهة الإدارية المختصة بالفصل في التظلم،

(131) محكمة القضاء الإداري - الطعن رقم - 69 لسنة 6 قضائية - تاريخ الجلسة 1952/12/23 مكتب فني - 7 رقم الجزء - 1 رقم الصفحة 198.

(132) المحكمة الإدارية العليا - الطعن رقم - 1464 لسنة 10 قضائية، تاريخ الجلسة 1966/11/26، مرجع سابق، ص 295.

وفي هذا الشأن قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه "ومن حيث إنه على هدي ما تقدم، ولما كان الثابت من الأوراق أن الطاعن قد ذكر بصحيفة الطعن التأديبي - المطعون على الحكم الصادر فيه بالطعن المائل - بأنه أعلن بالقرار المطعون فيه ووقع بالعلم في 2000/3/22 وتظلم منه بتاريخ 2000/3/23 لمكتب وزير الداخلية ثم تقدم بتاريخ 2000/3/28 بالتظلم رقم 472 لمساعد الوزير للشئون الإدارية، ولما كان وزير الداخلية هو السلطة المختصة باعتماد قرار لجنة العمد والمشايخ واعتمد القرار الصادر بفصل الطاعن الصادر من لجنة العمد والمشايخ في القضية التأديبية المقيدة ضد الطاعن، ومن ثم فإن التظلم المقدم بتاريخ 2000/3/23 يكون قد قدم إلى السلطة مصدرة القرار، وهو التظلم الذي يعتد به في حساب ميعاد رفع الدعوى دون اعتداد بميعاد ما قدم من تظلمات أخرى في قطع ميعاد رفع الدعوى، ومن ثم كان يتعين عليه إقامة الطعن على قرار فصله من العمدية خلال السنتين يومًا التالية لانقضاء السنتين يومًا المقررة للبت في التظلم، وإذ أقام الطعن رقم 1300 لسنة 28 قضائية بإيداع عريضته قلم كتاب المحكمة التأديبية بطنطا بتاريخ 2000/7/25، فإنه يكون قد أقامه بعد مضي مائة وأربع وعشرين يومًا من تاريخ إعلانه بقرار فصله، وغني عن البيان أن مزاعم الطاعن من إخباره بأن تلك الشكوى ليست التظلم المطلوب فإن هذا القول لا سند له في الواقع أو القانون ولا يعول عليه" (133).

وفي حكم آخر للمحكمة الإدارية العليا أكدت فيه هذا المبدأ حيث قضت بأنه "ومن حيث إنه تطبيقًا لما تقدم، وإذ قد استقر قضاء هذه المحكمة على أن التظلم الذي يعتد به في قطع الميعاد المقرر لرفع دعوى إلغاء القرار الإداري هو التظلم من الأول الذي يقدم في الميعاد

(133) المحكمة الإدارية العليا - الطعن رقم - 8237 لسنة 47 قضائية - تاريخ الجلسة - 2004-12-25 مكتب فني - 50 رقم الجزء - 1 رقم الصفحة 368.

القائوني إلى الجهة الإدارية المختصة، وأنه لا يجدي في قطع ميعاد الطعن أو امتداده الاسترسال في تقديم تظلمات متكررة عن ذات الموضوع، باعتبار أنه ليس لذوي الشأن أن يتخذوا من تكرار التظلمات وسيلة لإحالة ميعاد رفع الدعوى إهدارًا للاستقرار الواجب للمراكز القانونية التي يربتها القرار محل التظلم⁽¹³⁴⁾.

ثالثاً - لا يقطع الميعاد إلا التظلم المقدم بعد صدور القرار الإداري:

لكي يحقق التظلم الإداري أثره في قطع ميعاد دعوى الإلغاء يتعين أن يقدم التظلم بعد صدور القرار وليس قبل صدوره، ومن ثم إذا تقدم صاحب الشأن بالتظلم دون أن يكون هناك قرار يتم التظلم منه فلا أثر لهذا التظلم، ولا يقطع ميعاد دعوى الإلغاء إذا ما صدر القرار بعد ذلك، وفي هذا الشأن قضت محكمة القضاء الإداري المصرية بأنه "التظلم المؤدي إلى قطع سريان ميعاد الستين يوماً هو الذي يقدم بعد صدور القرار فعلاً لا قبل صدوره، حتى تستطيع السلطة التي أصدرته أو السلطات الرئاسية إعادة النظر في قرار صدر بالفعل يكون قد تبينت معالمه وتحددت أوضاعه وذلك لسحبه أو تعديله حسب مقتضيات الأحوال على ضوء ما ورد في النظام المقدم، هذا إلى أن التظلم الذي قدمه المدعي جاء في عبارات عامة لا تحديد فيها بالذات لما يقصده المدعي فيما يتصل بشخصه مباشرة، وإنما اشتمل على مقارنة أقامها بين مختلف طوائف موظفي سلاح الحدود في مختلف الدرجات وبيان ما لحق بعضهم من غبن وما أصاب غيرهم من توسعة"⁽¹³⁵⁾.

(134) المحكمة الإدارية العليا - الطعن رقم 13981 لسنة 48 قضائية - تاريخ الجلسة 2006/12/7 مكتب فني 52 - رقم الجزء - 1 رقم الصفحة 165.
(135) محكمة القضاء الإداري - الطعن رقم 479 لسنة 3 قضائية، جلسة 1951/4/25، مرجع سابق.

رابعاً - مدى جواز وقف تنفيذ القرار الإداري كأثر على التظلم الإداري:

نص المشرع المصري على أن طلب وقف تنفيذ القرار الإداري لا يكون إلا مقترناً بطلب إلغاء القرار الإداري في مذكرة الدعوى المرفوعة أمام القضاء الإداري، ونصت على هذا المبدأ الفقرة الأولى من المادة 49 من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972 لا يترتب على رفع الطلب إلى المحكمة وقف تنفيذ القرار المطلوب إلغاؤه، على أنه يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذه إذا طلب ذلك في صحيفة الدعوى ورأت المحكمة أن نتائج التنفيذ قد يتعدر تداركها، وكذلك الفقرة الأولى من المادة السابعة من قانون الفصل في المنازعات الإدارية، حيث تنص على أنه: لا يترتب على طلب إلغاء القرار وقف تنفيذه، على أنه يجوز للدائرة الإدارية، متى طلب في صحيفة الدعوى ذلك، أن تأمر بحسب الأحوال، بما يلي: 1- وقف تنفيذ القرار إذا رأت من عناصر الجدية ما يرجح إلغاء القرار، وأن نتائج التنفيذ قد يتعدر تداركها، وكان من القرارات المنصوص عليها في البند 3 من المادة 3 من هذا القانون.

ونصوص القانونين المصري والقبطي صريحة بأن الذي يوقف تنفيذ القرار هو حكم قضائي وليس التظلم للجهة الإدارية مصدره القرار أو للجهة الرئاسية لها.

والحق يقال أن وقف تنفيذ القرار الإداري بمجرد التظلم الإداري - وخاصة في مجال التظلم الاختياري- لهو أمر جوهري، لأن التظلم الوجوبي لا يوقف تنفيذ القرار أمام القضاء ومن باب أولى أمام الإداري، والعلة هنا مغايرة، فعلة عدم وقف تنفيذ بعض القرارات التي يوجب القانون بشأنها التظلم إنما لكونها قرارات تتعلق بالجانب الوظيفي أو المالي للموظف العام، وليست هنا خشية من تنفيذ هذه القرارات دون وقف تنفيذها لما يترتب عليه حكم القاضي الإداري من معالجة لهذه الآثار الوظيفية الناتجة عن القرار غير المشروع نتيجة لسريان حكم القاضي الإداري بأثر رجعي، أما القرارات التي يكون فيها التظلم اختيارياً فربما تترتب عليه آثار خطيرة في حال

تنفيذها قبل الطعن عليها بالإلغاء أو قبل البت في طلب وقف تنفيذها، وهنا يكون التَّظْلُمُ الإداريَّ خير وسيلة وأسرع من اللجوء للقضاء في طلب وقف التنفيذ نتيجة لتيسير إجراءات التَّظْلُمُ الإداريَّ من إجراءات دَعْوَى الإلغَاء، فالتَّظْلُمُ يكون بإجراء بسيط يقدم للجهة الإداريَّة مصدره القَرَار أو السلطة الرئاسيَّة لها، ولن يضير الإدارة وقف تنفيذ القَرَار الإداريَّ خلال مدة نظر التَّظْلُمُ الإداريَّ، بل على العكس يجعل من قَرَارَات الإدارة في حالة وقف تنفيذها لحين البت في التَّظْلُمُ أكثر انفتاحاً مع مبدأ المشروعية، لأنه سيمكن الإدارة من بحث كافة جهات النظر قبل تنفيذ القَرَار الإداريَّ، وكما سبق أن ذكرت قد لا يسعف طلب إلغاء القَرَار المقترن بوقف التنفيذ في وقف تنفيذ القَرَار وخاصة إذا كان يمس حق أو حرية من الحقوق والحريات العامة.

وهذا المطلب في تقديرنا لن يتحقق إلا من خلال وجود نص تشريعي يلزم الإدارة بوقف تنفيذ قَرَارَاتها بمجرد التَّظْلُمُ فيها، وذلك إعمالاً لمبدأ المساواة بين جميع المتعاملين مع الإدارة.

الخاتمة

تناولنا في هذه الدراسة موضوع التظلم الإداري في التشريع القطري مقارنة بالقانون المصري، من خلال تقسيمنا لموضوع الدراسة إلى فصلين: تناولنا في الفصل الأول من هذه الدراسة ماهية التظلم الإداري، وتم تقسيمه إلى مباحث ثلاثة، وضحنا في المبحث الأول تعريف التظلم الإداري لغة واصطلاحاً ثم تعريفه في الفقه والقضاء، كما تناولنا في هذا المبحث شروط التظلم الإداري والتي تتمثل في تقديم التظلم من صاحب الشأن أو من يمثله قانوناً، وأن يقدم التظلم للجهة الإدارية المختصة، وأن يقدم ضد قرار إداري نهائي وأن يكون حاسماً بتضمينه بعض العناصر الجوهرية، كما تناولنا التمييز بينه وبين الحق الدستوري في الشكوى والظعن القضائي، وفي المبحث الثاني، تناولنا أنواع التظلم الإداري ورأينا أنه تأخذ أكثر من تقسيم: الأول يقوم على مدى التزام صاحب الشأن بتقديمه، وبالتالي ينقسم إلى تظلم إجباري وتظلم اختياري، ورأينا أن التظلم الإجباري هو بمثابة استثناء وأن التظلم الإداري الاختياري هو الأصل، والتقسيم الثاني لأنواع التظلم الإداري يقوم على أساس الجهة التي يقدم إليها التظلم، وهنا يأخذ التظلم أكثر من مسمى فهناك التظلم الولائي ثم التظلم الرئاسي والتظلم لسلطة الوصاية والتظلم إلى اللجان الإدارية، وقد رأينا في هذا الأمر أن هناك نوعاً آخر من التظلم الإداري الذي يمكن أن يقدم إلى أولى الأمر لرئيس الدولة باعتبار السلطة القائمة على رقابة جميع مرافق الدولة الإدارية أو تقديم التظلم إلى البرلمان من قبل موظف بديوان المحاسبة لوجود رابطة التبعية لديوان المحاسبة للبرلمان، ثم تناولنا في المبحث الثالث، نطاق التظلم الإداري، وتحديدًا التظلم الوجوبي في القانونين المصري والقطري، ورأينا أن المشرع المصري على خلاف المشرع القطري يوسع

من حالات التَّظَلُّمِ الوجودي. ورأينا أن نطاق التَّظَلُّمِ الوجودي إنما يتعلق بمجموعة من القَرارات الإدارية المتعلقة بشؤون الموظفين العموميين.

أما الفصل الثاني فقد تناولنا من خلاله ميعاد وأثر التَّظَلُّمِ الإداري، وتم تقسيمه بدوره إلى ثلاثة مباحث: تناولنا في المبحث الأول: ميعاد التَّظَلُّمِ الإداري، ورأينا أن ميعاد التَّظَلُّمِ الإداري بحسب الأصل هو ميعاد الطعن بالإلغاء على القرار الإداري وفقاً لقانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972 وقانون رقم 7 لسنة 2007 بشأن الفصل في المنازعات الإدارية القطري، وأنه يشترط كي يقطع التَّظَلُّمُ في الميعاد يتعين بداية العلم بالقرار الإداري بإحدى وسائل العلم بالقرار الإداري، وهي النشر والتبليغ والعلم اليقيني، كما أن ميعاد التَّظَلُّمِ هو ميعاد الطعن، وأن هذا الميعاد يحسب بالأيام وليس بالساعات وفقاً لأحكام المواعيد في قانون المرافعات المدنية والتجارية، وأنه في حالة سكوت المشرع عن تحديد ميعاد التَّظَلُّمِ يعتد بالميعاد الأصلي وهو ستون يوماً من تاريخ العلم بالقرار الإداري، أما المبحث الثاني فقد تناولنا من خلاله المسلك الإيجابي للإدارة وهي تبحت التَّظَلُّمِ الإداري، وأثر ذلك على ميعاد التَّظَلُّمِ الإداري، وبيننا بعض التطبيقات القضائية لما يعد مسلكاً إيجابياً ولما لا يعد كذلك، وأثر ذلك على الطعن بالإلغاء على القرار الإداري، وفي المبحث الأخير تناولنا أثر التَّظَلُّمِ الإداري على ميعاد دَعْوَى الإلغاء بالنسبة لكل من الإدارة والمتظلم من القرار الإداري، وفي نهاية هذا البحث فلا يسعنا إلا تقديم بعض النتائج، كذلك التوصيات المعنية بالتَّظَلُّمِ الإداري وخاصة في التشريع القطري.

النتائج:

أولاً - يعد التّظلم وسيلة فعالة لبيان جدية الإدارة في مراجعة قراراتها الإدارية قبل الطعن عليها أمام القاضي الإداري، وهو ما يمثل نقطة إيجابية للحد من المنازعات الإدارية أمام القاضي الإداري.

ثانياً - ولن تتحقق النتيجة السابقة ما لم يكن لدى الإدارة ثقافة قانونية بأن التّظلم لا ينتقص من سلطة الإدارة، ولا يهدف إلى تجريح من قام بإصدار القرار الإداري، وبالتالي أطالب بعقد دورات تدريبية لكافة الجهات الإدارية للتوعية بأهمية التّظلم الإداري وأثره على مشروعية تصرفات الإدارة.

ثالثاً - على الرغم من أن تقديم التّظلم لمصدر القرار (التّظلم الولائي) تجعل مسألة بحث التّظلم مسألة جوهرية لبحثه من قبل من يعلم بكل مشتملات وجوانب القرار الإداري، إلا أن البين أن التّظلم الإداري (الولائي) قد لا يحقق الغرض منه، ولهذا فإن التّظلم الرئاسي في تقديري هو الأفضل ويتعين أن يكون الأكثر تبعاً، لأن التّظلم الولائي يجعل من الموظف العام مصدر القرار خصماً وحكماً في آن واحد.

رابعاً - وجدت أن القاضي الإداري يتبن اتجاه تيسيري فيما يتعلق بالتّظلم الإداري سواء من حيث الشكل الخارجي للتظلم، أو من حيث مدى فائدة التّظلم من عدمه، ومن ذلك عدم اشتراط التّظلم الإداري بالنسبة للقرارات الإدارية المعدومة استناداً إلى أن هذه القرارات لا تنقيد بميعاد، ومن باب أولى لا تنقيد بالتّظلم الإداري، وهو يمكن تبنيه من جانب القاضي الإداري القطري لما فيه من تيسير لإجراءات التقاضي أمام القاضي الإداري.

التوصيات:

أولاً - لاحظت أن التشريع القطري يأخذ بالرفض الصريح والرفض الحكمي للتظلم الإداري، ومع ذلك لم يخل قانون قطري من تبني الخيارين في آن واحد وهو ما يسهل على الإدارة بعدم الرد الصريح وتبني حل الرفض الحكمي، وهذا يعفي الإدارة من التسبب عند رفضها للتظلم الإداري حكماً، ولهذا أمل من المشرع القطري عدم اتباع هذا المنهج عندما يتعلق الأمر بحق أو حرية أو عندما تكون سلطة الإدارة مقيدة، لأن الرفض الحكمي يجعل صاحب الشأن في حيرة من أمره عن الأسباب التي أدت إلى رفض تظلمه كما هو الحال في تقييم الموظف العام.

ثانياً - لاحظت أن قانون 7 لسنة 2007 الخاص بالفصل في المنازعات الإدارية قد أحال بشأن الإجراءات الإدارية إلى قانون المرافعات المدنية والتجارية فيما لم يرد به نص في قانون 7 لسنة 2007، وبشأن التظلم الوجوبي قد نص على أن يصدر بتنظيم إجراءات التظلم قرار من رئيس مجلس الوزراء بتنظيم أحكام التظلم الإداري. وفي تقديري أنه يتعين أن يعمل المشرع القطري على سن قانون ينظم إجراءات التقاضي أمام القاضي الإداري ومن بينها التظلم الإداري.

ثالثاً - أوصي بتعديل قانون 7 لسنة 2007 ليشمل الدرجات الوظيفية المستحدثة بقانون 15 لسنة 2016 الخاص بالموارد البشرية وهي (الدرجة الخاصة والدرجة الممتازة) حتى لا يثور خلاف بشأن أصحاب هذه الدرجات الوظيفية في حقهم في التظلم من قرارات ترقيةهم وتأديبهم، حيث إن قانون 7 لسنة 2007 نص على حق التظلم من قرارات الترقية لمن هم في الدرجة الأولى فما دونها، بينما صدر قانون الموارد البشرية مضيئاً درجتين الخاصة والممتازة.

رابعاً - أوصي بضرورة وجود نص تشريعي في القانون القطري يجعل البت في التظلم الوجوبي صراحة لا حكماً، لتحقيق المساواة بين جميع الموظفين ولتماتل المركز القانوني، وحتى لا يكون

المتظلم عرضة لمخاطر المسلك الإيجابي من عدمه عند فحص التظلم من جانب الإدارة، أو نظر الطعن من جانب القضاء، حيث يخضع تقدير مدى وجود مسلك إيجابي من عدمه لتقدير القاضي الإداري في كل قضية على حدة.

خامساً - أوصي بأن يكون ميعاد التظلم الوجوبي والاختياري واحداً لضمان استقرار المراكز القانونية للأفراد، حيث وجدت أن المبدأ العام للتظلم الإداري هو ستون يوماً، بينما توجد قوانين قطرية خاصة تجعل ميعاد التظلم في بعض الحالات خمسة عشر يوماً أو ثلاثين يوماً من تاريخ العلم بالقرار الإداري، كما أوصي في ذات الوقت بأن يكون ميعاد البت في التظلم واحداً لكافة المنازعات الإدارية وهو ستون يوماً من تاريخ تقديم التظلم الإداري لذات العلة وهي توحيد المراكز القانونية بين الأفراد العاملين بالدولة وغيرهم.

قائمة المصادر والمراجع

المراجع باللغة العربية:

أولاً - المعجم:

أبي منصور محمد بن أحمد الأزهري: معجم تهذيب اللغة، المجلد الثالث، ط1، دار المعرفة للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت - لبنان، 2001.

جمال الدين محمد بن مكرم الأنصاري: ابن منظور، لسان العرب، ج8، ط3 طبعة ملونة، دار إحياء التراث العربي للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت - لبنان، بدون سنة نشر، ص264-265.

ثانياً - المؤلفات القانونية:

د. إبراهيم محمد غنيم: المرشد في الدعوى الإداريّة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2006.

د. أحمد يوسف محمد علي: التظلم الإداري في ضوء الفقه والقضاء، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، سنة 2011.

د. أنور أحمد رسلان: وسيط القضاء الإداري، دار النهضة، القاهرة، سنة 2005.

المستشار حمدي ياسين عكاشة: موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، الكتاب الثاني، الطعن على القرارات الإداريّة، 2018.

د. خميس السيد إسماعيل: دعوى الإلغاء ووقف تنفيذ القرار الإداري وقضاء التنفيذ وإشكالياته والصيغ القانونية أمام مجلس الدولة مع المبادئ العامة للقضاء المستعجل، الطبعة الأولى، سنة 1992-1993.

د. رأفت فوده، القضاء الإداري: دَعْوَى الإلغَاء - دَعْوَى التعويض، دار النهضة العربية، القاهرة،
سنة 1997.

د. سامي جمال الدين: القضاء الإداري والرقابة على أعمال الإدارة، دار الجامعة الجديدة،
القاهرة، سنة 1992.

القاضي سعود بن عبد الرحمن السبيهي: قاضي سابق بالمملكة العربية السعودية، الدعاوى
الحقوقية ونظرية المسلك الإيجابي، جريدة الرياض، الثلاثاء 11 فبراير 2020، العدد 18859.

د. سليمان الطماوي: الوجيز في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، سنة 1996.

سمير صادق: ميعاد رفع دَعْوَى الإلغَاء، ط1، دار الفكر العربي، القاهرة، سنة 1969.

د. شادية إبراهيم المحروقي: الإجراءات في الدعوى الإدارية، دار الجامعة للنشر، بالإسكندرية،
سنة 2005.

د. طعيمة الجرف: رقابة القضاء الإداري لأعمال الإدارة العامة، قضاء الإلغاء، دار النهضة
العربية، القاهرة، سنة 1984.

د. طعيمة الجرف: قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 1993.

د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني: أحكام التَّظُّم الإداري في القانونين المصري والكويتي، دراسة
فقهية وقضائية، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 1977.

د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة: الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، ط2، دار الفكر
والقانون، المنصورة، سنة 2004-2005.

د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة: شروط قبول الطعن بالإلغاء الإداري، دار الفكر الجامعي،
الإسكندرية، سنة 2005.

د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة: دَعْوَى الْإِغَاءِ الْقَرَارِ الْإِدَارِيِّ، ط1، المركز القومي للإصدارات القانونية، سنة 2004.

المستشار عبد الوهاب البنداري: طرق الطعن في العقوبات التأديبية إدارياً واقتصادياً للعاملين المدنيين في الدولة أو القطاع العام وذوي الكوادر الخاصة، دار الفكر العربي، سنة 1998.

د. علي خطار شطناوي: موسوعة القضاء الإداري، ج1، ط1، دار الثقافة والنشر، الأردن، سنة 2004.

د. عبد القادر بانية: القضاء الإداري (الأسس العامة والتطور التاريخي)، دار توبقال، المغرب، سنة 1985.

د. فاروق أحمد خماس: الرقابة على أعمال الإدارة في العراق، دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة الموصل، سنة 1988.

د. فتحي فكري: قضاء الإلغاء وفقاً لأحكام القضاء 2004، دار النهضة العربية، القاهرة، والطبعة الأخيرة 2010.

د. فؤاد العطار: القضاء الإداري: دراسة مقارنة لأصول رقابة القضاء على أعمال الإدارة ومدى تطبيقاتها في القانون الوضعي، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 1963-1964.

د. ماجد راغب الحلو: القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، سنة 1985.

د. ماجد نجم عيدان: النظام القانوني لدعوى الإلغاء، العراق، رسالة ماجستير، جامعة النهدين، سنة 2000.

محسن خليل: قضاء الإلغاء، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، سنة 1989.

د. محمد أنس قاسم جعفر: الوسيط في القانون العام، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 1981.

د. محمد أنور حمادة: القَرَارَات الإِدَارِيَّة ورقابة القضاء، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، سنة 2004.

د. محمد بدران، د. عبد الحفيظ الشيمي: الوجيز في القضاء الإِدَارِي والقضاء الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 2005.

د. محمد رفعت عبد الوهاب ود. أحمد عبد الرحمن شرف الدين: القضاء الإِدَارِي، المكتب العربي للطباعة، الإسكندرية، سنة 1988.

د. محمد عبد الحميد أبو زيد: تخاصم أهل السلطة بشأن القَرَار الإِدَارِي دراسة مقارنة، النسر الذهبي، القاهرة، سنة 2006.

د. محمد كامل ليلة: مبادئ القَانُون الإِدَارِي، دار النهضة العربية، القاهرة، الجزء الأول، سنة 1969.

د. مصطفى أبو زيد فهمي: القضاء الإِدَارِي ومجلس الدولة، قضاء الإِلغَاء، دار الجامعات الجديدة للنشر، الإسكندرية، سنة 2004.

د. مصطفى كامل وصفي: أصول إجراءات القضاء الإِدَارِي، ط2، مطبعة الأمانة، القاهرة، سنة 1978.

د. محمود سامي جمال الدين: القضاء الإِدَارِي، المنازعات والدَّعَاوَى الإِدَارِيَّة، ولاية القضاء الإِدَارِي، دَعْوَى الإِلغَاء، دَعَاوَى التَّسْوِيَّة - دَعْوَى التَّعْوِيض، منشأة المعارف، الإسكندرية، سنة 2006.

د. محمود محمد حافظ: القضاء الإِدَارِي، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 1979 ص 490.

د. مفتاح خليفه عبد الحميد: النظام القَانُونِي للتظلم الإِدَارِي، دار المطبوعات الجامعية بالإسكندرية، الطبعة الأولى، سنة 2017.

د. ملكية الصروخ: سلطة التأديب في الوظيفة العامة بين الإدارة والقضاء، ط1، مطبعة الجيلاوي، سنة 1984.

د. نعيم عطية، حسن الفكهاني: الموسوعة الإدارية الحديثة، الجزء الخامس عشر، الدار العربية للموسوعات، مصر، الطبعة الأولى 1986 - 1987.

د. يحيى الجمل: الدعاوى الإدارية الإلغاء والتعويض، دارالنهضة العربية، القاهرة، سنة 1984.

ثالثاً - الأبحاث والدراسات والمجلات العلمية:

د. حسين إبراهيم حسين سليمان: التَّظَلُّمُ الإداري وكيف يساهم في تحقيق العدل، مجلة هيئة قضايا الدولة، العدد الثالث، رقم 171، س 43، يوليو - سبتمبر، سنة 1999.

سوزان الصعيدي: المسلك الإيجابي للإدارة في بحث التَّظَلُّمُ الإداري، مجلة جامعة البعث، العدد 37، كلية الحقوق، جامعة دمشق، سنة 2016.

ضامن حسين العبيدي: الضمانات التأديبية للموظف العام في العراق، رسالة دكتوراه، جامعة بغداد، سنة 1991.

د. عبد الرحمن نورجان الأيوبي: القضاء الإداري في العراق حاضرة ومستقبله، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق - جامعة القاهرة، سنة 1965.

د. عصام البرزنجي: الرقابة على أعمال الإدارة وأفاق تطورها، مجلة العلوم القانونية، المجلد 4، العدد 1-2، سنة 1985.

محمد بن عبد الله بن محمد الحسني: التَّظَلُّمُ الإداري، دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، سنة 2001.

د. محمد الأمين البيانوني: ميعاد الطعن القانوني في مشروعية القرارات الإدارية، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير كلية الحقوق، الجامعة الأردنية، سنة 1985.

محمد حسين إرشاد: التَّظَلُّمُ الإِدَارِيُّ كسبب لانقطاع ميعاد رفع دَعْوَى الإِلْغَاء، رسالة متممة للحصول على درجة الماجستير، جامعة النجاح الوطنية، في نابلس - فلسطين، سنة 2016.

د. محمد عبد العال السناري: نفاذ القَرَارَات الإِدَارِيَّة، أطروحة دكتوراه، القاهرة، سنة 1981.

د. نجم الأحمد، التَّظَلُّمُ الإِدَارِيُّ: مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 29، العدد الثالث، سنة 2013.

رابعاً - الأحكام القضائية:

- القضاء الإِدَارِيُّ القَطْرِيُّ (الدائرة الإِدَارِيَّة الاستئنافية - محكمة التمييز):

محكمة التمييز - الأحكام المدنية - الطعن رقم - 189 لسنة 2010 قضائية - تاريخ الجلسة 2011/1/4.

حكم محكمة التمييز - الدائرة المدنية والتجارية - الحكم رقم: 125 لسنة 2013، بتاريخ 2014 / 3 / 18.

محكمة التمييز - الأحكام المدنية - الطعن رقم - 41 لسنة 2013 قضائية - تاريخ الجلسة 2013/4/16.

محكمة التمييز - الأحكام المدنية - الطعن رقم - 230 لسنة 2013 قضائية - تاريخ الجلسة 2013/12/3.

وحكم محكمة التمييز القَطْرِيَّة - الدائرة المدنية والتجارية - طعن رقم: 224/2013.

حكم صادر عن الدائرة الإِدَارِيَّة الاستئنافية، رقم 25 بتاريخ 18 أكتوبر 2011.

- القضاء المصري:

محكمة القضاء الإداري المصرية:

حكم محكمة القضاء الإداري رقم 1963 بتاريخ 1948/11/17، السنة القضائية الثانية،
مجموعة المبادئ حكم صادر عن محكمة القضاء الإداري المصرية، الدعوى رقم 404 لسنة 2
قضائية - تاريخ الجلسة 1949/2/10.

محكمة القضاء الإداري المصرية، الدعوى رقم 505 لسنة 2 قضائية - بتاريخ 1949/5/29.
محكمة القضاء الإداري المصرية، الدعوى رقم 146 لسنة 3 قضائية - تاريخ الجلسة
1949/5/25.

حكم صادر عن محكمة القضاء الإداري المصرية، الدعوى رقم 488 لسنة 2 قضائية - تاريخ
الجلسة 1950/3/14.

حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بتاريخ 1950/11/9، مجموعة أحكام المجلس الدولة /
السنة الخامسة.

محكمة القضاء الإداري، الدعوى رقم 479 لسنة 3 قضائية - تاريخ الجلسة 1951/4/25.
محكمة القضاء الإداري المصرية، الدعوى رقم: 69 لسنة 6 قضائية - تاريخ الجلسة
1952/12/23.

محكمة القضاء الإداري المصرية، الدعوى رقم 588 لسنة 5 قضائية - بتاريخ 1952/2/5
حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بتاريخ 1953/3/9، مجموعة أحكام المجلس السنة
السابعة.

محكمة القضاء الإداري المصرية، الدعوى رقم 895 لسنة 6 قضائية - تاريخ الجلسة
1954/3/18.

محكمة القضاء الإداري المصريّة، رقم 710 لسنة 6 قضائية - تاريخ 1954/5/27

حكم محكمة القضاء الإداري بتاريخ 1956/2/7، مجموعة المبادئ القانونيّة السنة 10.

محكمة القضاء الإداري المصريّة، الدعوى رقم 87 لسنة 6 قضائية - بتاريخ 1956/2/23.

محكمة القضاء الإداري، قضية رقم 1025 لسنة 12 قضائية - تاريخ الجلسة 1960/12/21،
مجموعة أحكام السنة 15.

حكم محكمة القضاء الإداري، في القضية رقم 1729 لسنة 1 قضائية - بتاريخ 15 نوفمبر
1971، السنة الثالثة (الدوائر الاستئنافية / قاعدة رقم 6).

محكمة القضاء الإداري المصريّة، الطعن رقم 53897 لسنة 66 قضائية - تاريخ الجلسة
2016/1/19.

المحكمة الإداريّة العليا المصريّة.

المحكمة الإداريّة العليا، طعن رقم 1259 لسنة 2 قضائية - تاريخ الجلسة 1956/12/8.

المحكمة الإداريّة العليا طعن رقم 549 لسنة 3 قضائية - تاريخ الجلسة 1957/6/22.

المحكمة الإداريّة العليا طعن رقم 1701 لسنة 2 قضائية - تاريخ الجلسة 1957/12/14.

المحكمة الإداريّة العليا، الطعن رقم 96، لسنة 4 قضائية - تاريخ الجلسة 1959/5/16.

الحكم الصادر من المحكمة الإداريّة العليا، مجموعة المبادئ القانونيّة لسنة 8 قضائية - بتاريخ
1962/11/17.

محكمة القضاء الإداريّة العليا، طعن رقم 588 لسنة 7 قضائية، جلسة 1962/12/8م.

المحكمة الإداريّة العليا - الطعن رقم - 1456 لسنة 8 قضائية - تاريخ الجلسة 1965/1/23.

المحكمة الإداريّة العليا طعن رقم 1113 لسنة 7 ق.ع - لسنة 10 قضائية-بتاريخ 1965/2/7.

المحكمة الإداريّة العليا المصريّة في الطعن رقم 1000 لسنة 8 قضائية جلسة 1965/5/23.

- المحكمة الإداريّة العليا، في الطعن رقم 389 لسنة 8 قضائية - تاريخ الجلسة 1965/6/27.
- المحكمة الإداريّة العليا في 1966/11/20 في الدعوى رقم 234 لسنة 9 قضائية - المجموعة
السنة 12.
- المحكمة الإداريّة العليا - الطعن رقم - 1464 لسنة 10 قضائية - تاريخ الجلسة
1966/11/26.
- المحكمة الإداريّة العليا، طعن رقم 3، السنة 11 قضائية عليا، تاريخ الجلسة 1970/11/15.
- المحكمة الإداريّة العليا، طعن رقم 432، لسنة 23 قضائية - تاريخ الجلسة 1979/01/27.
- المحكمة الإداريّة العليا المصريّة، الطعن رقم 1954 لسنة 29 قضائية - تاريخ الجلسة
1985/11/23.
- المحكمة الإداريّة العليا، في الطعن رقم 680 لسنة 31 قضائية - تاريخ الجلسة 1985/12/7.
- المحكمة الإداريّة العليا المصريّة، الطعن رقم: 2262 لسنة 53 قضائية عليا - بتاريخ
1986/12/30.
- المحكمة الإداريّة العليا المصريّة، الطعن رقم 327 لسنة 28 قضائية عليا - تاريخ الجلسة
1988/2/13.
- المحكمة الإداريّة رقم ،404 517 لسنة 23 قضائية - تاريخ الجلسة 1989/3/11.
- المحكمة الإداريّة العليا المصريّة، الطعن رقم: 1660 لسنة 33 قضائية عليا - بتاريخ
1991/4/27.
- المحكمة الإداريّة العليا في الطعن رقم 4286 لسنة 35 قضائية - تاريخ الجلسة 26
1992/12/

المحكمة الإداريّة العليا المصريّة، الطعن رقم 1048 لسنة 32 قضائيّة عليا - تاريخ الجلسة
1993/2/7.

المحكمة الإداريّة العليا المصريّة، الطعن رقم 1733 لسنة 36 قضائيّة عليا - بتاريخ
1993/8/3.

محكمة القضاء الإداريّ، قضية رقم 3111 لسنة 532 قضائيّة - تاريخ الجلسة 1993/12/28.
المحكمة الإداريّة العليا المصريّة، الطعن رقم 4029 لسنة 37 قضائيّة - تاريخ الجلسة
1994/4/9.

المحكمة الإداريّة العليا، طعن رقم، 3548 السنة الثامنة والثلاثون- تاريخ الجلسة
1994/12/31.

المحكمة الإداريّة العليا - الطعن رقم - 8237 لسنة 47 قضائيّة - تاريخ الجلسة
2004/12/25.

المحكمة الإداريّة العليا المصريّة، الطعن رقم 8260 لسنة 48 قضائيّة عليا - تاريخ الجلسة
2005/11/13.

المحكمة الإداريّة العليا المصريّة، الطعن رقم 8 لسنة 45 قضائيّة عليا - تاريخ الجلسة
2006/4/1.

المحكمة الإداريّة العليا - الطعن رقم - 13981 لسنة 48 قضائيّة - تاريخ الجلسة
2006/12/07.

المحكمة الإداريّة العليا المصريّة، الطعن رقم 14740 لسنة 49 قضائيّة عليا - تاريخ الجلسة
2007/5/24.

المحكمة الإداريّة العليا المصريّة، الطعن رقم 8883 لسنة 47 قضائية - تاريخ الجلسة
2007/12/5.

المحكمة الإداريّة العليا المصريّة، الطعن رقم 9968 لسنة 53 قضائية عليا - بتاريخ
2008/6/22.

المحكمة الإداريّة العليا المصريّة، الطعن رقم 10116 لسنة 56 قضائية عليا - بتاريخ
2013/2/23.

المراجع باللغات الأجنبية:

C.E. 4/12/1981, Commune de Benfeld, Rec., p. 463.

C.E. 26/5/1950, Fouere, Rec., p. 839.

C.E. 27/2/1956, Ministre de la Recontrution, Rec, p. 724.

مراجع شبكة الإنترنت:

رحاب عبد العزيز البيلي سالم: التَّظَلُّمُ الإِدَارِيُّ كسبب لانقطاع الميعاد في دعوى الإلغاء، منشور

على الموقع الإلكتروني: <https://ar.wikibooks.org>.

المستحدث في قضاء مجلس الدولة الفرنسي، ترجمة وتقديم. القاضي عمرو عبد الحليم، العدد الأول،

سنة 2017، منشور على الموقع الإلكتروني: www.legifrance.gouv.fr.