جامعة النجاح الوطنيّة
كليّة الدّراسات العليا

التظلم الإداري

كسبب لانقطاع ميعاد رفع دعوى الإلغاء

إعداد
محمد حسين إحسان إرشيد

إشراف
د. محمّد شراقه

قُدّمت هذه الأطروحة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون العام، بكليّة الدّراسات العليا، في جامعة النّجاح الوطنيّة، في نابلس–فلسطين.
2016

التظلم الإداري

" كسبب لإنقطاع ميعاد رفع دعوى الإلغاء"

إعداد

محمد حسين إحسان إرشيد

نوقشت هذه الأطروحة بتاريخ 2016/4/14م، وأجيزت.

أعضاء لجنة المناقشة — التوقيع

- د. محمد شراقة / مشرفاً ورئيساً .....
- د. أحمد دبك / ممتحناً خارجياً .....
- د. نائل طه / ممتحناً داخلياً .....

الإهداء

إلى من أخفض لهما جناح الذل من الرحمة

إلى أمي وأبي

إلى من ساندتني ووقفت بجانبي طوال فترة البحث العلمي والدراسة إلى رفيقه الدرب ومهجة الروح وقرة العين

إلى زوجتي العزيزة

إلي سندي وعوني إلى شقائق الروح

إلى شقيقاتي وأشقائي

إلى مُؤنِسِي الدَّرْب، إلى الأصْفِيَاءِ الأنقياء

إلى أصدقائي الأوفياء

إلى من صلت عليهم الملائكة إلى من كادوا أن يكونوا رسلاً

إلى أساتذتي الكرام

أقدم هذه البحث المتواضع في محاولة قاصرة للاعتراف بجليل قدركم وجزيل عطاؤكم الذي أنا في مجاله سعيدٌ بالعطاء عاجزٌ عن الوفاء.

الشـكر والتقدير

أحمدك ربي حمداً كثيراً طيباً مباركاً، حمداً يليق بجلال وجهك وعظيم سلطانك، وأصلّي وأسلّم على سيدنا محمد وعلى آلة وصبحه وأبارك، وبعد.....

لا يسعني وقد أنهيت دراستي هذه إلا أن أنحني شكراً وعرفاناً لأسرة كليّة القانون بجامعة النّجاح الوطنيّة وأساتذتها الأفاضل، وأخصّ بالذّكر أستاذي القدير الدّكتور المحامي محمّد شراقة، الذي تفضّل بالإشراف على هذه الدّراسة.

والشكر والتقدير موصولان أيضاً لعضوي لجنة المناقشة كلٌ من الدّكتور نائل طه والدّكتور أحمد ديك؛ لتفضلهما بقبول المناقشة.

فجزاكم الله عنّا خير الجزاء

الإقرار

أنا الموقع أدناه مقدِّم الرِّسالة التي تحمل عنوان:

التظلم الإداري كسبب لانقطاع ميعاد رفع دعوى الإلغاء

أقرّ بأنّ ما اشتملت عليه هذه الرِّسالة إنّما هي نتاج جهدي الخاص، باستثناء ما تمّت الإشارة إليه حيثما ورد، وأنّ هذه الرِّسالة ككل أو أي جزء منها، لم يقدَّم من قبل لنيل أي درجة علميّة أو بحثيّة لدى أيّة مؤسسة تعليميّة أو بحثيّة أخرى.

Declaration

The work provided in thesis, unless otherwise referenced, is the researcher's own work, and has not been submitted elsewhere for any other degree or qualification.

Student's Name: محمد حسين إحسان ارشيد **إسم الطالب:**

Signature: **التوقيع:**

Date: 14/4/2016 **التاريخ:**

فهرس المحتويات

الموضوع	الصفحة
الإهداء	ج
الشكر والتقدير	د
الإقرار	هـ
الملخص	ح
المقدمة	1
الفصل الاول: ماهية التظلم الاداري	9
المبحث الاول: مفهوم التظلم الاداري	12
المطلب الاول: تعريف التظلم الاداري	14
الفرع الاول: تعريف التظلم لغةً	15
الفرع الثاني: تعريف التظلم قانوناً	15
المطلب الثاني: الفرق بين التظلم الاداري والتصرفات الاخرى المشابهة	16
الفرع الأول: التظلم الاداري والالتماس	16
الفرع الثاني: التظلم الاداري والطعن القضائي "دعوى الإلغاء"	18
المبحث الثاني: أهمية التظلم الاداري	21
المطلب الاول: أهمية التظلم الاداري بالنسبة للإدارة	22
المطلب الثاني: أهمية التظلم الاداري بالنسبة للفرد	24
المطلب الثالث: أهمية التظلم الاداري بالنسبة للقضاء	26
المبحث الثالث: انواع التظلم الاداري	27
المطلب الاول: من حيث الجهة التي يقدم اليها التظلم	28
الفرع الاول: تظلم ولائي	30
الفرع الثاني: تظلم رئاسي	31
المطلب الثاني: من حيث الالتزام القانوني بتقديم التظلم	35
الفرع الاول: تظلم اختياري	35
الفرع الثاني: تظلم إجباري	37
المطلب الثالث: التظلم إلى جهة إدارية مختصة	46
الفصل الثاني: شروط التظلم الإداري وآثاره	48

المبحث الأول: شروط التظلم الاداري	48
المطلب الاول: الشروط الشكلية للتظلم الاداري	49
الفرع الاول: تقديم التظلم من صاحب الشأن أو من ذي صفة	49
الفرع الثاني: أن يقع التظلم على قرار إداري	51
الفرع الثالث: تقديم التظلم بعد صدور القرار الاداري واكتسابه الدرجة القطعية	52
الفرع الرابع: تقديم التظلم خلال ميعاد الطعن القضائي	55
الفرع الخامس: أن يكون مكتوب وقدم الى الجهة الادارية المختصة	58
المطلب الثاني: الشروط الموضوعية للتظلم الاداري	63
الفرع الاول: أن يكون التظلم واضح وجلي	64
الفرع الثاني: أن يكون التظلم مجدي	66
المبحث الثاني: آثار التظلم الاداري	69
المطلب الاول: آثار التظلم الاداري بالنسبة للمتظلم وبالنسبة للإدارة المتظلم اليها	71
الفرع الأول: آثار التظلم الإداري بالنسبة للمتظلم	71
الفرع الثاني: آثار التظلم الإداري بالنسبة للإدارة المتظلم إليها	73
المطلب الثاني: آثار التظلم الاداري بالنسبة للقرار المتظلم منه	83
الفرع الاول: قطع ميعاد الطعن بالإلغاء	83
الفرع الثاني: وقف تنفيذ القرار المتظلم منه	91
المطلب الثالث: آثار التظلم الاداري بالنسبة للغير	92
الفرع الاول: العاملون في الادارة	92
الفرع الثاني: العاملون مع الادارة	93
الفرع الثالث: الجهات العامة الاخرى	95
الخاتمة	98
النتائج	98
التوصيات	100
قائمة المصادر والمراجع	102
Abstract	b

التظلم الإداري كسبب لانقطاع ميعاد رفع دعوى الإلغاء

إعداد

محمد حسين إحسان إرشيد

إشراف

د. محمد شراقه

المُلخص

يعد الحديث عن التظلم الإداري من الموضوعات المهمة والجديرة بالدراسة فالتظلم الإداري مهم للفرد وللإدارة وللقضاء على حدٍ سواء، فعلى صعيد الفرد فالتظلم يخفف أعباء التقاضي المادية والزمنية وعلى صعيد الإدارة فهو أداه لبسط الرقابة الذاتية على أعمال الإدارة وعلى صعيد القضاء فهو يعمل على التخفيف عن كاهل القضاء بتخفيف أعداد القضايا المسجلة لدى المحاكم وذلك بحل المنازعات بين الإدارة والأفراد ودياً.

لأن موضوع التظلم الإداري من المواضيع المهمة والتي يغفل عنها الكثير من الناس، ولأني تخصصت بدراسة القانون العام وأحببت دراسة الموضوعات المتعلقة بالقانون الإداري، ولشدة الجهل حول أهمية هذا الموضوع وفوائده، وآليات القيام به، ولنظراً لقلة الدراسات السابقة في هذا المجال وخصوصاً في فلسطين والأردن؛ لكل ذلك جاءت هذه الدراسة.

وللإحاطة بموضوع الدراسة بشكلٍ وافٍ من سائر الجوانب، فقد نهج الباحث في عموم دراسته منهجاً وصفياً تحليلياً، كما نهج بالإضافة إلى ذلك منهجاً مقارناً بالقدر الممكن حيث أن هناك جزئيات في هذا الموضوع تعذر مقارنتها مكانياً لعدم وجود نصوص تتحدث عنها في الوجهات المقابلة، أما بخصوص نطاق الدراسة فقد ركز الباحث على القانونين الأردني والمصري بخصوص النطاق التشريعي للبحث.

حيث قام الباحث من خلال الفصل الأول من هذه الدراسة بالحديث عن ماهية التظلم الإداري بشكلٍ عام ومن خلال هذا الحديث وضحنا مفهوم التظلم الإداري، وميزنا بين التظلم الإداري والتصرفات الأخرى المشابهة، معرجاً بعد ذلك على أهمية التظلم الإداري، ومنهياً هذا الفصل بتبيان

أهم الانواع التظلم الإداري سواء من حيث الجهة التي يقدم إليها التظلم، أو من حيث الالتزام القانوني بتقديمه.

وفي الفصل الثاني من هذه الدراسة، قام الباحث وبعد توضيح المفصليات الرئيسية في موضوع التظلم من خلال الفصل الأول، قام بتبيان أهم الشروط الشكلية والموضوعية التي يجب أن تتوافر حتى نكون أمام تظلم إداري بالمعنى القانوني السليم، ومن ثم ختاماً وضح الباحث أم الآثار المصاحبة لتقديم التظلم الإداري سواء كانت آثار تخص المتظلم نفسه أو تخص الإدارة، أو تخص القرار الإداري المتظلم منه، أو حتى تخص الغير.

وبعد كل ذلك، خلص الباحث إلى العديد من النتائج والتوصيات المهمة على الصعيد العملي والتشريعي في مجال التظلم من القرارات الإدارية، وكان من أهم النتائج التي خَلُص إليها الباحث أن التظلم الإداري يمثل جانب فعال ومؤثر من جوانب الرقابة الإدارية، كما يعد التظلم الإداري الطريقة المثلى لفض المنازعات الإدارية ودياً، أما عن أهم التوصيات التي يوصي بها الباحث فتمثلت في جعل التظلم الإداري المقدم إلى جهة غير مختصه قاطعاً للميعاد، إضافةً إلى وضع شروط وضوابط للتظلم الإداري شكلاً وموضوعاً ليكون التظلم الإداري أكثر إنتاجيه .

المقدمة

يعتبر القانون الإداري قانون عصري نسبياً مقارنةً مع غيره من القوانين، وبالتالي فإن الحديث فيه أمرٌ يكتنفه الحداثة، لذلك فإن البحث في موضوع التَظلّم الإداري لا يخرج عن هذا الإطار الحداثيّ، فالتظلّم الإداري يكون بالتجاء صاحب الشأن الى الإدارة التي أصدرت القرار المشكو منه والذي أثّر في المركز القانوني للمتظلّم وذلك قبل التجائه للقضاء، إما لإلغاء هذا القرار أو للمطالبة بإصدار قرار آخر يسوّي الوضع القانونيّ له، كما لو تمّت ترقية موظّف بتجاوز الدور عن المتظلِّم الأكثر كفاءة، ومن الجدير ذكره أن الرقابة على أعمال الإدارة ضرورة حتميّة تنبع من ضرورة التصرفات التي تقوم بها الدولة .

والتظلم في اللغة (لغةً): هو طلب رفع الظلم أو العنت. **أما اصطلاحاً:** فهو تقديم صاحب المصلحة التماس إلى الجهة الإدارية التي أصدرت قرار يعتقد صاحب المصلحة انّه غير شرعي أو مجحف بحقّه، ويطلب منها فيه الرجوع عن قرارها.

ولقد وردت بعض **التعريفات الفقهية** للتظلم الإداري فعرفه البعض بأنه تقديم صاحب الشأن الذي صدر القرار في مواجهته التماسا الى الإدارة بإعادة النظر في قرارها الذي أحدث أضراراً بمركزه القانوني، لكي تقوم بتعديله أو سحبه، أو بعبارة أخرى هو عرض الفرد نفسه على الإدارة طالباً منها إنصافه، وهناك تعريف فقهي آخر للتظلم الإداري يقول :"التظلم الإداري عباره عن شكوى أو التماس يتقدم به صاحب الشأن إلى السلطة المختصة، يعرب فيها عن اعتراضه على القرار ويطلب سحبه أو إلغائه، وعرفه ثالث بأنه وسيله كفلها القانون للمتهم، لمواجهه ما تصدره الإدارة ضده من جزاءات يعتقد في عدم مشروعيتها، ويلتمس فيه أن تعيد النظر في قرارها الذي أضر بمركزه القانوني بالسحب أو التعديل، وهو طريق يسلكه من صدر ضده قرار الجزاء قبل اللجوء الى الطعن القضائي.

لم يكن مفهوم التظلم الاداري سائداً في بدايات نشأة القانون الاداري ووجود محكمه القضاء الاداري فبعد قيام الثورة الفرنسية عام 1789م، ومطالبه الشعب الفرنسي الدولة بإيجاد حل للانتهاكات والتجاوزات التي تقوم بها الإدارة تجاه الأفراد، تقرر إنشاء ما يسمى بمحكمه القضاء الإداري للفصل

في النزاعات القائمة بين الدولة والأفراد وكانت فرنسا وما زالت أُم القانون الإداري وأول دول العالم في إنشاء المحاكم الإدارية، وكانت المحاكم الإدارية بادئ ذي بدئ تقوم على إلغاء القرارات الإدارية غير السليمة او إقرارها بعد التأكد من سلامتها، ومن ثم وجد ما يسمى بقضاء التعويض فبالإضافة إلى إلغاء القرارات الإدارية تقرر المحكمة إلزام الإدارة بتعويض الأفراد لما قد يرتبه القرار الإداري غير السليم من أضرار تمس بهم وبمصالحهم، ونظراً لتطور هذا النوع من القضاء وزياده أعداد الدعاوى المرفوعة أمام المحاكم الإدارية فقد تقرر العمل بنظام يسبق رفع الدعوى أمام محكمه العدل العليا وذلك بعد المرحلة الخامسة من مراحل نشأة القانون الإداري وهي مرحله توزيع الاختصاص أمام القضاء الإداري الفرنسي عام 1879م، وقد تناول أول قانون لتنظيم مجلس الدولة الفرسي عام 1946 موضوع التظلم الاداري، وقد تم النص عليه في القوانين المتعاقبة لتنظيم هذا المجلس وتحديدا في القانون رقم 112 لعام 1949، والقانون رقم 156 لعام 1955، والقانون رقم 55 لعام 1959، وقد تم التأكيد على موضوع التظلم الإداري في قانون مجلس الدولة الحالي رقم 47 لعام 1972، وقد انتهجت مصر والاردن وفلسطين نهج القانون الفرنسي وأصبحت تأخذ بنظام التظلم الإداري، وتم العمل بنظام التظلم الإداري لعده أسباب أهمها تخفيف أعداد القضايا المنظورة أمام المحاكم، والمساهمة في ايجاد الحلول الوديه بين الإدارة والافراد .

أهمية الدراسة

تكمن أهمية التظلم الإداري في كونه وسيله يلجأ إليها صاحب المصلحة وذلك لحمل الإدارة على إلغاء أو سحب القرارات الإدارية غير المسؤولة كونه ضمانة قانونية لتحقيق المشروعية الإدارية.

إضافةً إلى أن التظلم الإداري يعد وسيله بديله لحل النزاعات، وتفعيل هذا النظام يحقق العديد من النتائج والآثار الإيجابية الملموسة على أرض الواقع، سواء على صعيد القضاء أو على صعيد الموظف العام أو المواطن، ويأتي على رأس تلك النتائج توفير سبيل لصاحب الشأن (المتظلم) بحل نزاعاته الإدارية داخل أجهزة الدولة بسهولة ويسر، فيصل لحقه المراد بأقل مجهود ويوفر المال بعدم توجهه لرفع دعوى بشكل مباشر، وكلنا على علم أن الحلول القضائية تأخذ وقتاً طويلاً نحن في غنى عنها، فلعلنا نجد في التظلم الإداري الطريق الأمثل لحل النزاعات الإدارية .

يضاف إلى ذلك أنه الوسيلة الأسرع لحل المنازعات الإدارية، فجهة الإدارة كما سيرد ذكره لاحقاً تبت بالتظلم خلال مده (60) يوماً من تاريخ رفع التظلم إذا قدم هذا التظلم مباشره (بعد صدور القرار الإداري والعلم بمحتواه بالطرق الرسمية)، إما بالاستجابة أو بالرفض أو بالسكوت، فهذا يحقق نوع من الاستقرار النفسي والوظيفي إذا كان المتظلم موظفاً عاماً، فطول المدة لإصدار القرار من قبل المحاكم في حال اللجوء إلى الدعاوى التي قد تمتد لعدة سنوات يعمل على تذبذب المركز الوظيفي، وعلى سوء الحالة النفسية، مما يؤثر سلباً على الوظيفة وأداء المهام .

ومن ناحية أخرى فالتظلم الإداري يقلل من العبء المالي الواقع على عاتق الإدارة، ففي حالة إلغاء القرار الإداري المتظلم منه سيجعل المتظلم أمام المطالبة بالتعويض عن الأضرار التي لحقت به نتيجة هذا القرار الصادر بحقه فلا يحتاج لرفع دعوى إلغاء أمام المحاكم (هذا في الدول التي تأخذ بنظام الإلغاء والتعويض).

كما أن التظلم الإداري وفي حال كونه تظلم وجوبي، يحقق مصلحة مرفق القضاء، حيث يحد من الكم الهائل في أعداد الدعاوى المرفوعة أمام المحاكم، فهو بذلك يمثل نوع من التسوية الودية للمنازعة الإدارية، مما يجهز على الخصومة في مهدها.

ويساعد تفعيل نظام التظلم الإداري والعمل به الى تكوين جو الألفة والثقة بين المواطن والإدارة فالمواطن يكون على ثقة بأن الإدارة ستعيد له حقه وتنصفه بدلاً من أن يلجأ الى القضاء ويضيع الوقت والمال، وعندها ربما يكون القرار المتظلم منه قد أخذ منحى يحول معه إلغاءه كالهدم أو المصادرة أو تغيير المعالم.

لكل ما تقدم من أسباب، اعتقد الباحث أن موضوع التظلم الإداري جدير بإعطائه فسحة من الوقت والتمعن والدراسة حفاظاً على الحقوق، فلا أحد فوق القانون، وهنا يقف المسؤول عند صلاحياته ولا يتعداها، ويقف المواطن والموظف العام عند حدود القانون ولا يتجاوزها وهو الفيصل في كل نزاع.

وعلية فإننا نستنتج أن دراستنا هذه على درجة كبيرة من الأهمية ومدعاه للبحث والنقاش، فلعل من خلال دراستنا لماهية التظلم الاداري وشروطه وآثاره وأنواعه... نعمل على تشكيل لبنة في الجدار

القانوني الإداري حتى يعلم المواطن ماله وما عليه ويكون على قدر من المعرفة في حال واجهته مشكلة مع الإدارة، فيعلم ما يجب فعله في حال صدر قرار تأديبي بحقة أو في حال تم نزع ملكيته عن عقار معين...

أهداف الدراسة

هدف المشرع من تقرير حق التظلم حماية الشخص المتظلم من آثار القرارات التي قد تصدر بحقه ورفع الظلم عنه، من خلال الجهة الإدارية ذاتها مصدرة القرار في حال تبين لها أن المتظلم على حق في تظلمه، ويعد البحث في موضوع التظلم الإداري مثير للجدل والنقاش لأسباب عدة، ومن أهم هذه الأسباب أن هناك كثير من القرارات الجزائية والتأديبية والتغريمية والنزعية تصدر في مواجهة المواطن، أو موظف الدولة، وكأن الوظيفة العامة أصبحت حكراً على مجموعة من المسؤولين، ويقررون ما يحلو لهم دون الخشية من وجود رادع أو اعتبار لقانون، وأكثر من ذلك فلقد أصبح كرسي الرئاسة لدى بعضهم يمثل ملك لهم قابل للتوريث ! ومما زاد الوضع تردي هو تفشي الفساد الإداري والمالي والرقابي في هذا الوطن الحبيب، وهذا ما دفع الرؤساء الإداريين في كل جهاز من أجهزة الدولة الإدارية إلى الاعتقاد بأنه يعمل بإقطاعية خاصة به.

إشكالية الدراسة

تكمن إشكالية هذه الدراسة أساساً في محاولة إزالة الغموض عن أبرز ملامح نظام التظلم الإداري، وتوجيه الفرد إلى الطريق السليم في تقديم التظلم من القرار الإداري الذي يعتقد أنه مجحف بحقه، إضافةً إلى التعريف بالنظام القانوني للتظلم الإداري ومدى فاعلية التظلم الإداري في حل المنازعات الإدارية.

أسئلة الدراسة

من إشكالية الدراسة السابقة يثور العديد من الأسئلة يمكن صياغتها كالآتي:

حاول الباحث في دراسته هذه معالجة ثلاث نقاط تتلخص في التالي:

- لماذا نبحث في موضوع التظلم الإداري وما اهمية هذا الموضوع على وجه التحديد وما الفائدة المرجوة من تقديم التظلم؟
- ما هيَ الآثار التي يحققها التظلم الإداري؟ وهل يعد التظلم الإداري وسيلة لحل المنازعات الإدارية؟ .

منهجية الدراسة

اعتمد الباحث في هذا الدراسة على المنهج الوصفي والتحليلي، والمتمثل في فهم الأساسيات التي توضح النظام القانوني للتظلم الإداري بدءاً بتعريف التظلم الإداري وتبيان أركانه وشروطه وشكله وآثاره ومدده القانونية، مروراً بتحليل هذه الأساسيات وفقاً للأسس القانونية والعملية المطبقة، مع وجود لمحة مقارنه بين القوانين بين قوانين البلدان ذات الصلة بموضوع الدراسة "الأردن ومصر" وذلك بالقدر الممكن وذلك لغايات توضيح أبرز ملامح النظام القانوني للتظلم الإداري، حيث أن هناك جزئيات في هذا الموضوع تعذر مقارنتها مكانياً لعدم وجود نصوص تتحدث عنها في الوجهات المقابلة، وتم اختيار هذا الموضوع بعينه نظراً لأهميته القصوى لما يمثل من صون للحقوق وتوفير للوقت والجهد والمال على المواطن أو الموظف العام .

محددات الدراسة:

تقوم هذه الدراسة على مناقشة موضوع التظلم الإداري والنصوص المتعلقة بهذا الموضوع من حيث آراء المحاكم وآراء الفقه حول هذا الموضوع وبشكل مقارن بالقدر الممكن بين ما ورد في تنظيم هذا الموضوع في قانون الخدمة المدنية رقم "4" لسنه 1998 مع القانونين المنظمين لهذا الموضوع في

الاردن ومصر وآراء محاكم القضاء الاداري والمحاكم الادارية العليا في مصر والاردن وبينما هو معمول به في فلسطين.

- من حيث النطاق الزماني: منذ بدء العمل بنظام التظلم الإداري وذلك في أول قانون لتنظيم مجلس الدولة الفرنسي عام 1946 م وحتى الآن.
- من حيث النطاق المكاني: الأردن ومصر بشكلٍ خاص، وجزئيات عامه عن نظام التظلم الإداري في فلسطين.
- من حيث النطاق التشريعي: التشريعات السارية في فلسطين وخصوصاً قانون الخدمة المدنية الفلسطيني المعدل واللوائح المنظمة له رقم "4" لسنة "1998م" بالإضافة إلى القوانين ذات الخصوص في البلدان المجاورة وتحديداً الأردن ومصر.

الدراسات السابقة:

كما ذكرنا عند بداية الحديث في مقدّمه هذا البحث فإن موضوع القانون الاداريّ هو موضوع حديث النشأة بالتالي فإن الدراسات السابقة المتحدثة في هذا الموضوع هي دراسات قليلة نوع ما، سيّما إن أردنا البحث في موضوعات جزئيّة فيه كالبحث في موضوع التظلّم الاداري، وعليه فتجدر الاشارة الى عدم وجود دراسات متخصّصة تحت إطار عنوان هذه الدراسة بالشكل الجيد ومع ذلك يوجد دراسات كان لها أثر في إرساء قواعد البحث والدراسة في هذا الموضوع فقد عالجت هذا الموضوع بصورة أو بأخرى، ولعلّ من هذه الدراسات والتي ساعدت الباحث في البدء في دراسة هذا الموضوع والتعمق فيه ما يلي :

- د. الوكيل، محمد ابراهيم خيري: التظلم الاداري ومسلك الإدارة الإيجابي "في ضوء آراء الفقه وأحكام المحاكم". دار الفكر الجامعي – مصر "الإسكندرية". كلية الحقوق "جامعة المنوفية". الطبعة الاولى "2008".

وهذه الدراسة تناولت ماهية التظلم الإداري، وأنواعه، وأهدافه، وحالاته، وآثاره، والميعاد القانوني الواجب لتقديمة، وما هو الشكل السليم الذي يكون معه التظلم مقبولاً، وما الإجراءات اللازمة لتقديم

التظلم، فهذه الدراسة بينت أحكام وخفايا وعالجت في سطورها مسألة التظلّم الإداريّ وفتحت الباب أمام الباحثين للبدأ من حيث انتهت.

- الحسيني، محمد بن عبد الله بن محمد: التظلم الإداري "دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة". رسالة ماجستير. الجامعة الأردنية. 2001 .

وتناولت هذه الدراسة توضيح مفهوم التظلم الإداري وأنواعه، وتحدثت أيضاً عن أهم الشروط التي ترافق تقديم التظلم الإداري والآثار التي يجنيها المتظلم من خلال التظلم.

- د. محمود، عبد الله محمد: الأحكام الإجرائية والموضوعية للتظلم من القرارات الإدارية "دراسة نظريه وتطبيقيه في الإمارات العربية المتحدة وفي الدول الأجنبية. رسالة ماجستير. جامعة طنطا.

وتناولت هذه الدراسة في طياتها موضوع التظلم الإداري بشكلٍ عام، وتحدثت عن القرارات التأديبية وقانونيتها، وفلسفة التظلم الإداري وأنواعه في نطاق التأديب، والأحكام العامة للتظلم في نطاق التأديب، ونطاق سلطة التظلم الإداري، وفي ختام الحديث عن التظلم الإداري تحدث الكاتب عن تقديره الشخصي للتظلم الإداري كضمانة إجرائية تأديبية.

وبالرغم من أهمية الدراسات السابقة إلا أن هذه الدراسات وفي مجملها كانت خارج نطاق فلسطين فهناك الدراسات المصرية والأردنية والمغربية والجزائرية... إضافة الى ذلك فإن هذه الدراسات كانت مقتضبة بشكلٍ عام ولم تخوض في إشكاليات هذا الموضوع وايجاد ما فيه من سلبيات وثغرات بشكل كافٍ، من هنا وبناءً على ذلك جاء دور الباحث في الحديث عن موضوع التظلم الاداري والحديث عن هذا الموضوع بشكلٍ أوسع خصوصاً في القوانين المجاورة التي تطبق هذا النظام أكثر من فلسطين " الأردن ومصر"، مع تبيان مواطن القوة والضعف في هذا التنظيم القانوني مع الحديث بجزئيات عامه عن التنظيم القانوني للتظلم الإداري في فلسطين، وكان الحديث عن الأردن ومصر بشكل أكبر بسبب قلة التنظيم القانوني لهذا الموضوع في فلسطين .

بيانات الدراسة:

استخدم الباحث المراجع الفقهية ذات العلاقة بالرغم من قلتها وقله الحديث فيها عن هذا الموضوع، بالإضافة إلى الاستعانة بالنصوص التشريعية والقانونية ذات الصلة، والاستعانة ببعض أحكام المحاكم الصادرة في هذا المجال، والأبحاث والمقالات المنشورة عبر الإنترنت.

صعوبات الدراسة:

لعل أهم المعيقات والمشكلات التي واجهت الباحث في هذا البحث تتلخص في الآتي:

- قله المراجع والكتابات الفقهية المتخصصة بالحديث عن هذا الموضوع فكلها كانت على استحياء وباختصار شديد ولا مبالغة في القول بانعدامها باستثناء وجود مراجع معدودة تم الوصول إليها من خلال السفر.
- بالإضافة إلى قلة الأحكام والاجتهادات القضائية ذات العلاقة.

محتويات الدراسة:

للحديث عن مشكلة البحث وللإجابة عن أسئلة الدراسة وكافة الإشكاليات المطروحة آنفاً ؛ فقد قسم الباحث هذه الدراسة إلى فصلين وكان للحديث عن ماهية الدراسة الجزء الأول من هذا الرسالة وذلك من خلال الفصل الأول، فسنوضح من خلال هذا الفصل مفهوم التظلم الإداري ومن ثم سنقوم بتمييز التظلم الإداري عن غيره من التصرفات الأخرى المشابهة، وننتقل بعد ذلك للحديث عن أهمية التظلم الإداري لكل من الفرد والإدارة والقضاء، وأخيراً سنبين أهم أنواع التظلم الإداري، وبعد ذلك سيلقي الباحث الضوء على اهم الشروط الشكلية والموضوعية للتظلم الاداري ومن ثم أهم الآثار اللاحقة لتقديم التظلم الإداري سواء على المتظلم، أو على الإدارة، أو على القرار المتظلم منه، أو حتى على الغير وذلك في الفصل الثاني من هذه الرسالة .

وأخيراً، أنتهى الباحث في خاتمة هذه الدراسة إلى العديد من النتائج والتوصيات الهامة – على الصعيدين العملي والتشريعي – في موضوع التظلم الإداري عموماً، وفي أسس تطوير نظام التظلم الإداري في فلسطين خصوصاً، وذلك بناءً على ما هو مطبق في البلدان المجاورة " مصر والأردن".

الفصل الاول

ماهية التظلم الاداري

العدل أساس الملك ومفتاح الحياه وطريق النجاة، وبدونه تبدوا الحياة كغابةٍ وحشية تضيع فيها الحقوق ويتجبر القوي ويسقط الضعيف، وقد أمر الله جل في علاه من فوق سبع سماوات بالعدل بين الناس وإنصاف المظلوم، ورفع الظلم عنه، فقال الله سبحانه وتعالى في محكم التنزيل بعد أعوذ بالله من الشيطان الرجيم " إن الله يأمركم أن تؤدوا الأمانات إلى أهلها وإذا حكمتم بين الناس أن تحكموا بالعدل إن الله نعما يعظكم به إن الله كان سميعاً بصيراً " النساء "58"،[1] ومنذ بدء الخليقة والإنسان ينتظم في مجموعات بشرية، وكان إحقاق الحق ورفع الظلم أساس الحكم واستقراره، ومع نشأة الحكومات المعاصرة والنظم البيروقراطية واتساع أثرها وامتداد نطاقها، برزت الحاجة إلى الرقابة الإدارية، لضبط نموها وتسديد أدائها، وفي هذا الإطار ظهرت الحاجة إلى الاهتمام بشكاوى الموظفين حرصاً على درء الظلم والحد من اتساعه، وكإحدى الوسائل الفاعلة في الرقابة الإدارية .[2]

وغني عن البيان أن الرقابة الإدارية على الإجراءات التأديبية تمثل ضمانة لا يستهان بها خاصة في الدول الديمقراطية، فلا يمكن الحديث عن نظام تأديبي فعال يساهم في حسن سير العمل في المرافق العامة، دون أن يقترن هذا النظام بتوفير الحد الأدنى من الضمانات التأديبية، وخصوصاً إذا كان هذا النظام ينتمي إلى الاتجاه الإداري في التأديب.[3]

فالإدارة تلعب دوراً هاماً بالنسبة للإجراءات التأديبية، فهي تتولى كافة الإجراءات اللازمة لضبط المخالفة التأديبية، وإحالة الموظف المتهم إلى التحقيق وتحديد الجزاء التأديبي للموظف في حال

---

[1] القرآن الكريم، **سورة النساء**، آية رقم "58".

[2] د. سعد نواف العنزي، **الضمانات الاجرائية في التأديب** "**دراسة مقارنة**"، دار المطبوعات الجامعية , 2007 , الاسكندرية , ص391 .

[3] **المرجع السابق**، ص391.

ثبوت الأفعال المنسوبة إليه، كما أن دور الإدارة لا ينتهي عند توقيع الجزاء بل رسم المشرع لها دور هام وحيوي بعد توقيع الجزاء يتمثل في تلقي الطعون والتظلمات الإدارية.[1]

فالتظلم من القرار الإداري بشكلٍ عام، هو وسيلة يعرب بها المخاطب بهذا القرار عن اعتراضه عليه.[2]

تخضع الإدارة في تصرفاتها لأحكام القانون، فقواعد القانون الإداري ترسم لها الحدود التي يجب عليها ألا تتخطاها حتى لا تتعسف في استعمال سلطاتها، وتقرر هذه القواعد الجزاءات التي توقع على الإدارة حين تتجاوز حدود المشروعية، إذ يمكن للأفراد أو الجهات ذات العلاقة الطعن في القرارات الإدارية غير المشروعة أمام القضاء الإداري بطلب إلغائها، أو التعويض عن الأضرار التي لحقت بهم من جرائها.[3]

وهكذا تبدو لنا أهمية القضاء الإداري باعتباره القانون الذي يحكم تكوين وتنظيم السلطة الإدارية ويحدد اختصاصاتها، وعلاقاتها مع الأفراد، ومدى تدخلها في تنظيم أنشطتهم وتوجيهها ضمن الأطر التي يرسمها القانون، دون إفتئات أو تجاوز وهي تخضع في كل ذلك لرقابة القضاء.

ويعتبر التظلم الإداري طريقة أو أسلوب ينتهجه المتضرر وذوي المصلحة يتم من خلالها الاحتجاج على قرار إداري أو تأديبي، وصاحب المصلحة يمكن أن يكون فرد عادي أو موظف في أحد مرافق الدولة، ويهدف التظلم إلى تعديل هذا القرار أو سحبه أو إلغاءه، حتى يتناسب وأحكام القانون وقواعد العدالة، وذلك قبل اللجوء إلى القضاء والدخول في دوامة التقاضي التي قد تطول وتطول.

والتظلم الإداري كطريقه كفلها القانون، أسلوب ينتهجه المتظلم لرفع الظلم الذي يعتقد أنه أصابه جراء القرار الإداري الذي صدر بحقه، لذا ومن باب التفريق وجب تمييز التظلم الإداري عن غيره من التصرفات والأعمال، فهناك ما يسمى بالاعتراض، وهناك الالتماس، وهناك ما يسمى

---

[1] **المرجع السابق**، ص392.

[2] د. عبد العزيز عبد النعيم خليفة، دعوى **إلغاء القرار الإداري وطلبات إيقاف تنفيذه**، دار الفكر الجامعي، 2009، الإسكندرية، ص353

[3] د. هاني علي الطهراوي، **القانون الإداري** "**الكتاب الأول**"، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2001، الأردن، ص8

بالاسترحام، وأخيراً الدعوى القضائية، فهذه التصرفات والأعمال تختلف عن التظلم الإداري من حيث النتائج والآثار وغيرها، ومن خلال جزئيات هذا الفصل سيقوم الباحث بتمييز التظلم الإداري عن التصرفات الأخرى المشابهة.

دعوى إلغاء القرار الإداري والتي تقام أمام محكمة العدل العليا، لها إجراءات خاصه ليس بصدد الحديث عنها هنا ولكنها وعلى جميع الأحوال، وفي حال اتخاذها الملاذ الوحيد من عسف الإدارة في إصدار قراراتها فإن ذلك له تبعات وآثار، فعدم تقديم التظلم الإداري في الحالات التي يسمح بها القانون في ذلك، والتوجه إلى الحل القضائي مباشرةً في مخاصمة الإدارة، يزيد من الضغط الواقع على كاهل القضاء، حيث أن هناك أعداد هائلة من القضايا المعروضة أمام هيئات التقاضي، هذا من جهة، ومن جهة أخرى، فإن الدعوى القضائية تكبد الطاعن الوقت والجهد والمال حتى يتم الفصل بها والبت النهائي بموضوعها، وأيضاً رفع دعوى الإلغاء بطريقة مباشرة يعمل على إيجاد جو من التوتر والمشاحنة بين الإدارة والأفراد، وخصوصاً في حال ألزمت المحكمة الإدارة بالرجوع عن قرارها المطعون فيه، ومن هنا وبناءً على كل ما تقدم جاءت أهمية التظلم الإداري، وضرورة تقدمة قبل اللجوء إلى أي حل قضائي، وهذا ما سنتناوله أيضاً في هذا الفصل .

وللتظلم الإداري أنواع رئيسة حددها القانون ووضحها على سبيل الحصر، فهناك التظلم من حيث الجهة التي يقدم إليها "ولائي ورئاسي" وهناك التظلم من حيث الالتزام القانوني بتقديمه "إجباري واختياري" وهناك نوع آخر للتظلم وهو التظلم إلى اللجان المختصة، وسنتناول هذه الأنواع أيضاً في نهاية دراستنا لهذا الفصل.

وعليه سوف يتناول الباحث هذا الفصل من خلال مبحثين أساسيين، فنتحدث في المبحث الأول عن ماهية التظلم الإداري وأنواعه، وعند الحديث عن ماهية التظلم الإداري فإننا سنتناوله من عدة جوانب، فنتحدث عن مفهوم التظلم الإداري وتمييزه عن التصرفات الأخرى المشابهة في المبحث الأول، ومن ثم نتناول أهمية التظلم الإداري بالنسبة لكلٍ من الإدارة والفرد والقضاء في المبحث الثاني، ومن ثم سنتحدث عن أنواع التظلم الإداري من حيث الجهة التي يقدم اليها التظلم من جهة ومن حيث الالتزام القانوني بتقديم التظلم من جهة أخرى.

المبحث الاول: مفهوم التظلم الإداري

من المبادئ المستقرة في نطاق القانون الإداري أن المصلحة العامة تتفوَّق على المصالح الخاصة، وعلى هذا الأساس تقوم الإدارة العامة، في معرض تسييرها للمرافق العامة، باتخاذ قرارات إدارية في سبيلها لوضع المصلحة العامة في حيّز التطبيق الفعلي، وبناءً على ذلك فإن هذه القرارات، تضع في الحسبان أولاً وأخيراً وجوب سير المرافق العامة بانتظام واطّراد، فضلاً على أن ضرورة استمرارية المرفق العام هي نقطة بالغة الأهمية، علماً أن ما تتخذه الإدارة العامة من قرارات قد يمس من قريب أو بعيد حقوق الأفراد، أو يخالف مبدأ الشرعية، وعلاجاً لهذا الأمر، أوجد المشرع للمتضرر مسلكاً ألزمه بادئ ذي بدء، باللجوء إليه قبل اللجوء إلى القضاء في بعض الحالات، وهو "التظلم الإداري" الذي بموجبه يطلب المتضرر من الجهة التي أصدرت القرار، أن تَعدل عنه، فإن هي أبت ذلك يبقَ باب القضاء

(المرجع الأصيل) مفتوحاً أمامه بعد تعثر الحل الودي الذي يعد الأفضل لكل أطراف النزاع قبل التوجه للمحاكم.

يمنح التظلم جهة الإدارة فرصة العدول عن قرارها بصورة إدارية، ودون أمر أو تدخل من القضاء، وهو على هذا النحو يشكل مظهراً من مظاهر الإدارة القاضية ومن مخلفات مرحلة الوزير القاضي،[1] وبإمكان الإدارة أن تراجع نفسها بعد رفع التظلم، وأن تعدل عن قرارها فتلغيه طواعية بقرار آخر، كما وأنه يمكنها التمسك به وحينئذ، لا مفر من اللجوء الى القضاء ورفع دعوى الإلغاء.[2]

فالتظلم الإداري يعتبر إحدى الضمانات التي كفلها المشرع للموظف للتخلص من الجزاء الذي وقع عليه من قبل السلطات التأديبية، وهذا التظلم يكون على شكل التماس يتقدم به الموظف إلى

---

[1] ا.د. بوضياف، عمار: **الوسيط في قضاء الإلغاء دراسة "مقارنة مدعمة بتطبيقات قضائية حديثة في كلٍ من الجزائر – فرنسا – تونس – مصر"**. الطبعة الأولى. الأردن: دار الثقافة للنشر والتوزيع. 2011 . ص119.

[2] **مرجع سابق**، ص119.

السلطة التأديبية مصدرة القرار أو يقدم إلى الرئيس الإداري للسلطة التي أصدرته، يطلب فيه إلغاء هذا القرار أو تعديله أو سحبة بما يجعله أكثر اتفاقا مع حكم القانون.[1]

وقد أجاز المشرع للموظف ذو المصلحة المباشرة أن يطعن في القرارات الصادرة بتوقيع الجزاءات التأديبية – باستثناء القرارات الصادرة عن رئيس الوزراء – خلال 60 يوماً من تاريخ صدوره.[2]

ويلاحظ أن المشرع الأردني جعل مدة التظلم 60 يوماً من تاريخ صدور القرار التأديبي، لا من تاريخ تبليغه للموظف، وفي هذا خروج على المبادئ العامة التي تقضي أن مدة الطعن بالقرارات الإدارية تبدأ من تاريخ العلم بها، إضافةً إلى ذلك فإن المشرع جعل التظلم جوازياً للموظف، وبذلك يستطيع أن يبادر برفع هذا التظلم وله أن يطرحه جانباً ويلجأ إلى الطعن القضائي مباشرةً، أو أن يقيم الطعنين معاً.[3]

للتعرف على مفهوم التظلم الإداري بدقة، فإننا سوف نلجأ لبعض التعريفات والإيضاحات التي قالها الفقهاء في هذا المجال، ومنها ما ورد على لسان الدكتور مصطفى كمال وصفي في كتابه "اصول إجراءات القضاء الإداري: "أن يقدم صاحب الشأن الذي صدر القرار في مواجهته التماسا الى الإدارة بإعادة النظر في قرارها الذي أحدث أضراراً بمركزه القانوني، لكي تقوم بتعديله أو سحبه، أو بعباره أخرى عرض الفرد نفسه على الإدارة طالباً منها إنصافه.[4]

وعرفه الدكتور عبد العزيز خليفه بأنه: "وسيله يعرب بها صاحب الشأن عن اعتراضه على القرار في صورة طلب، أو التماس، أو برقية يرسل بها الى السلطة المختصة بسحب القرار، أو إلغائه، سواء كانت هي الجهة مصدرة القرار أو السلطة الرئاسية لها، ويترتب على التقدم بالتظلم قطع ميعاد سريان الطعن بإلغاء القرار الإداري موضوع التظلم.

---

[1] د. العجارمة، نوفان العقيل: **سلطة تأديب الموظف العام**. ط1. الأردن: دار الثقافة للنشر والتوزيع. 2007م. ص441.

[2] **مرجع سابق**، ص441.

[3] **مرجع سابق**، ص441.

[4] د. وصفي، مصطفى كمال: **أصول إجراءات القضاء الإداري**. ط1. القاهرة: دار المطبوعات الجامعية.1999م.ص57.

وعرفه الدكتور عبد الحكيم فودة على أنه "طلب مكتوب في أي صيغة كانت، يتقدم به صاحب الشأن إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار أو رئاستها، يتضمن رغبة في سحب الإدارة لقرار معين لعدم مشروعيته.[1]

وقد عرفة الدكتور إبراهيم محمد علي بأنه شكوى أو التماس يتقدم به صاحب الشأن إلى السلطة المختصة، يعرب فيها عن اعتراضه على القرار ويطلب سحبه أو إلغائه.

لم يختلف مفهوم التظلم الإداري من حيث المبدأ بين الأردن ومصر فكلا البلدين لخص التظلم الإداري بأنه "الاحتجاج الذي يقدمه المتضرر من أي قرار إداري أو تأديبي"، فقد أجمع معظم الفقهاء الإداريين في الأردن ومصر ومن خلال توضيحهم لمفهوم التظلم الإداري على معظم النقاط الرئيسية التي تتعلق بهذا المفهوم، وهذا يتضح جلياً من خلال توضيحهم لمفهوم التظلم الإداري أعلاه.

هذا ما قاله بعض الفقهاء من توضيح لمفهوم التظلم الإداري وسوف نتحدث عن مفهوم التظلم الإداري لغةً واصطلاحا في المطلب الأول من هذا المبحث ومن ثم تمييز التظلم الإداري عن غيره من التصرفات في المطلب الثاني من هذا المبحث.

المطلب الاول: تعريف التظلم الاداري

وجب على الباحث من باب القدرة على الإلمام بموضوع الدراسة، توضيح عنوان هذه الدراسة ومفهوم عبارة التظلم الإداري، وعندما نتطرق لتعريف التظلم الإداري وتوضيح هذا المفهوم القانوني، لا بد لنا من توضيح هذا المفهوم لغةً واصطلاحا وهذا ما سنبينه من خلال الفرع الأول والثاني من هذا المطلب.

[1] د. فوده، عبد الحكيم: **الخصومة الإدارية**. الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية.1996. ص101.

الفرع الأول: تعريف التظلم الإداري لغةً

التظلم في اللغة (لغةً): هو طلب رفع الظلم أو العنت، وتظلم منه أي شكا منه ظلمه والمتظلم الذي يشكو رجلاً ظلمه والمتظلم أيضاً المظلوم، ويُقال تظلمني فلان فظلّمه تظليماً أي أنصفهُ من ظالمهِ وإعانة عليه ويقال ظلمته فتظلم أي صبر على الظلم.[1]

الفرع الثاني: تعريف التظلم الإداري اصطلاحا وقانوناً

يعرف التظلم الإداري اصطلاحاً بأنه توجه صاحب المصلحة بتقديم إلتماس إلى الجهة الإدارية التي أصدرت قرار يعتقد صاحب المصلحة انّه غير شرعي أو مجحف بحقّه، ويطلب منها فيه الرجوع عن قرارها.

وعرفه آخر بأنه التجاء صاحب الشأن إلى الإدارة، شاكياً لها من قرار إداري معيب مستهدفاً إلغاؤه أو تعديله أو سحبه خلال المواعيد المقررة قانوناً.[2]

وفي تعريفٍ فقهيٍ آخر: تقديم المتظلم شكواه كتابةً على الجهة الإدارية المختصة بهدف إنصافه وإعادة الحق إليه، ومحل التظلم الأصلي هو دعوى الإلغاء.[3]

وعرفه آخر بأنه: طعن ذو طابع إداري محض يوجهه صاحب الشأن إلى الإدارة المعنية ولائية كانت أو رئاسية، يعبر فيه عن عدم رضاه من عمل أو قرار إداري، ويلتمس من خلاله مراجعة موقفها، وليس له كأصلٍ عام شكل معين.[4]

---

[1] بحث بعنوان "**التظلم الإداري الوجوبي في محكمة القضاء الإداري**" مقدم من المستشار المساعد محمد طه ويس الدوري عضو مجلس شورى الدولة، المنشور على موقع:
http://www.tqmag.net/body.asp?field=news_arabic&id=1733&page_namper=p3

[2] **مرجع سابق.**

[3] د. الوكيل، محمد ابراهيم خيري: **التظلم الإداري** "**ومسلك الإدارة الإجابي في ضوء آراء الفقه وأحكام القضاء**"، ط1. الإسكندرية: دار الفكر الجامعي. 2008م. ص15.

[4] ا.د. بوضياف، عمار: الوسيط في قضاء الإلغاء "**دراسة مقارنة مدعمة بتطبيقات قضائية حديثة في كلٍ من الجزائر – فرنسا – تونس – مصر**، مرجع سابق، ص119.

وقد عرفته المحكمة العليا المصرية بأنه: –"كل ما يفيد بتمسك المتظلم بحقه ومطالبته باقتضائه، وفي حكم آخر للمحكمة العليا: –" التظلم هو الأصل في مجال استخلاص ذوي الشأن لحقوقهم ورفع الظلم عنهم".[1]

ومن الجدير ذكره هنا، أن التظلم يمكن أن يقدم من أي متضرر جراء قرار إداري مجحف سواء كان المتظلم شخص عادي أو موظف في أحد مرافق الدولة، فالموظف الذي صدر قرار بفصله من العمل أو إلغاء ترقيته أو إنزال درجته يحق له التظلم، والمواطن الذي صدر قرار إداري بمصادره أرضه أو عدم تعيينه ضمن وظيفة معينه بالرغم من توافق كامل شروط الوظيفة عليه يحق له أيضاً التقدم بتظلم لدى الإدارة مصدرة القرار بحقه أو الى الجهة الرئاسية للجهة مصدره القرار.

المطلب الثاني: الفرق بين التظلم الاداري والتصرفات الاخرى المشابهة

هناك العديد من المفاهيم والمصطلحات التي قد تتشابه وتختلط على القارئ الكريم مع موضوع التظلم الإداري، لذا اقتضى إيضاحها وتبيان الفرق بين التظلم الإداري وغيره من التصرفات الأخرى المشابهة، فما الفرق بين التظلم الإداري والالتماس؟ وما الفرق بين التظلم الإداري والطعن القضائي؟ هذا ما سنوضحه من خلال الفرع الأول والثاني من هذا المطلب.

الفرع الأول: التظلم الإداري والالتماس

يختلف التظلم الإداري عن الالتماس لأن الأول يفترض وجود خلاف أو نزاع في الأقل بين الإدارة وصاحب الشأن في حين تُستبعد فكرة الخلاف أو النزاع في الالتماس، وإن طلب الالتماس وعدم نجاحه وتحقيق آثاره لا يحول دون تقديم التظلم، وورد بأن مجلس الدولة الفرنسي قد خطَّأ المحكمة الإدارية حين عَدّت الالتماس والتظلم تظلمين إداريين.[2]

---

[1] د. الوكيل، محمد إبراهيم خيري: **التظلم الإداري "ومسلك الإدارة الإيجابي في ضوء آراء الفقه وأحكام القصاء**، مرجع سابق، ص15.

[2] بحث بعنوان "**التظلم الإداري الوجوبي في محكمة القضاء الإداري**" مقدم من المستشار المساعد محمد طه ويس الدوري عضو مجلس شورى الدولة، المنشور على موقع:
http://www.tqmag.net/body.asp?field=news_arabic&id=1733&page_namper=p3

كذلك التظلم يخاصم قرار إداري مُعين، في حين أن الالتماس قد يكون إلى قرار لا يعتريه عيب مثل طلب تأجيل نقل موظف مراعاةً لظروف معينة، وقد يقدم اعتراضاً إدارياً على الاجراءات التحضيرية أو الاعدادية للقرار الإداري، وهنا لا يعد تظلماً لعدم مخاصمة قرار إداري وإنما يعد التماسا.[1]

وإن التظلم الإداري يتضمن صراحةً طلباً بإعادة النظر في القرار الإداري المعيب إما بسحبه أو إلغاءه أو تعديله وهذا ما لا يتوافر في الالتماس، لاستبعاد النزاع أو الخلاف حول القرار الإداري الصادر، وإن التظلم الإداري يقوم على اعتبارات وإجراءات قانونية معينة ويقدم خلال ميعاد مُعين كي ينتج أثرهُ القانوني، بينما يغلب على الالتماس الاعتبارات الإنسانية والظروف الشخصية ولا يولد نتائج قانونية كالتي يولدها التظلم الإداري.[2]

ومن الجديد ذكره في هذا الصدد، أن التظلم الإداري لا يعتبر تظلماً حقيقياً ما لم يوضح فيه المتظلم موضوع التظلم بشكلٍ لا يدع مجالاً للشك من قبل الإدارة في ماهية الشيء المقدم إليها.
وفي فرنسا هناك ما يسمى التماس إعادة النظر في الأحكام الإدارية النهائية أمام مجلس الدولة، ولا يقبل هذا الالتماس إلا في حالات ثلاث محددة على سبيل الحصر: –

أولا: –أن يصدر الحكم المطعون فيه بناءً على وثيقة مزورة.

ثانيا: –أن يصدر الحكم على الطاعن لأن خصمه حجز وثيقة كان من شأنها أن تغير الحكم لو نظر إليها القاضي، وليس من الضرورة أن يتم حجز الوثيقة بسوء نية بل قد يكون حجز الوثيقة أمراً عارضاً.

ثالثاً: –أن يشوب الإجراءات التي اتبعت في إصدار الحكم عيب جسيم، ومن ذلك: أن تشكل المحكمة التي اصدرت الحكم على غير الوجه القانوني أو أن يصدر الحكم في جلسة غير علنية.[3]

---

[1] **مرجع سابق.**

[2] **مرجع سابق.**

[3] د. الطماوي، سليمان محمد: **دروس في القضاء الإداري**. عين شمس: دار الفكر العربي. 1976م. ص119.

الفرع الثاني: التظلم الاداري والطعن القضائي دعوى الإلغاء

كما ذكرنا سابقاً يختلف التظلم الإداري عن بعد الأعمال والتصرفات التي قد تختلط على البعض ومن التصرفات التي قد تتشابه وموضوع التظلم الإداري هو الطعن القضائي "دعوى الإلغاء"، ومن هنا وجب التفريق بينهما، ويختلف التظلم الإداري عن الطعن القضائي فيما يأتي:

1-التظلم الإداري يقدم إلى الجهة الإدارية المختصة في حين يقدم الطعن القضائي أمام محكمة القضاء الإداري.

2-التظلم الإداري لا يخضع للشروط الشكلية المحددة في الطعن القضائي.[1]

3-السلطة الإدارية غير ملزمة بالرد على التظلم في حين أن المحكمة الإدارية ملزمة بالفصل في موضوع الدعوى.

4-الاختلاف في نتيجة نظر الطعن فالسلطة الإدارية تُصدر قراراً إدارياً في حين أن المحكمة تفصل في الدعوى القضائية بحكم قضائي يخضع للنظام القانوني الذي يحكم الأحكام القضائية.

من الجدير ذكره في هذا المقام أيضاً، وبعد أن تحدثنا عن مفهوم التظلم الإداري، والفرق بين التظلم الإداري والتصرفات الأخرى المشابهة، التنويه إلى ما تم من تعديله على قانون محكمة العدل العليا الأردنية المعدل رقم "12" لسنة "1992"، وذلك ليتسنى للقارئ الكريم معرفة اختصاصات محكمة العدل العليا بشكل أفضل وأدق، وبالتالي معرفة أي نوعية من القرارات التي يمكن التظلم منها أو الاعتراض عليها، فالتظلم الإداري يكون على القرارات التي يمكن الطعن بها أمام محكمة العدل العليا، فقد نص قانون محكمة العدل العليا الأردنية المعدل رقم "12" لسنة "1992" في المادة "9" منه على ما يلي :

[1] بحث بعنوان "التظلم الإداري الوجوبي في محكمة القضاء الإداري" مقدم من المستشار المساعد محمد طه ويس الدوري عضو مجلس شورى الدولة، **مرجع سابق**.

أ: تختص المحكمة دون غيرها بالنظر في الطعون المقدمة من ذوي المصلحة والمتعلقة بما يلي:

1- الطعون بنتائج انتخابات مجالس الهيئات التالية: -

2- البلديات، غرف الصناعة والتجارة والنقابات، والجمعيات والنوادي المسجلة في المملكة، وفي سائر الطعون الانتخابية التي تجري وفق القوانين والانظمة النافذة المفعول.

3- الطعون التي يقدمها ذوو الشأن في القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو المتعلقة بالزيادة السنوية، أو بالترفيع أو بالنقل أو الانتداب أو الإعارة.

4- طلبات الموظفين العموميين بإلغاء القرارات النهائية الصادرة بإحالتهم على التقاعد أو الاستيداع أو بفصلهم من وظائفهم أو فقدانهم لها أو إيقافهم عن العمل بغير الطريق القانوني.

5- طلبات الموظفين العموميين بإلغاء القرارات النهائية الصادرة بحقهم من قبل السلطات التأديبية.

6- المنازعات الخاصة بالرواتب والعلاوات والحقوق التقاعدية المستحقة للموظفين العموميين أو المتقاعدين منهم او لورثتهم.

7- الطعون التي يقدمها أي متضرر بطلب إلغاء أي قرار أو إجراء بموجب أي قانون يخالف الدستور أو أي نظام يخالف الدستور أو القانون.

8- الطعون التي يقدمها أي متضرر بطلب وقف العمل بأحكام أي قانون مؤقت مخالف للدستور أو نظام مخالف للقانون أو الدستور.

9- الطعون والمنازعات والمسائل التي تعتبر من اختصاص المحكمة بموجب أي قانون آخر.

10- الدعاوى التي يقدمها الأفراد والهيئات بإلغاء القرارات الإدارية النهائية.

11- الطعن في أي قرار إداري نهائي حتى لو كان محصناً بالقانون الصادر بمقتضاه.

12- الطعن في أي قرارات نهائية صادرة عن جهات إدارية ذات اختصاص قضائي فيما عدا القرارات الصادرة عن هيئات التوفيق والتحكيم في منازعات العمل.

ب -تختص المحكمة في طلبات التعويض عن القرارات والإجراءات المنصوص عليها في الفقرة "أ" السابقة من هذه المادة سواء رفعت اليها بصفة أصلية او تبعية...."[1].

وقد تتضمن هذا القانون العديد من النقاط الإيجابية الهامة، نذكر منها:

1- توسيع اختصاصات محكمة العدل العليا، بحيث تشمل جميع الطعون المتعلقة بقرارات الوظيفة العامة.[2]

2- ألغى هذا القانون تحصين القرارات الإدارية، ويقصد بالتحصين منع محكمة العدل العليا من النظر في الطعون في القرارات الإدارية بنص تشريعي، وخطورة هذا القيد تتمثل في حرمان المحكمة من ممارسة اختصاصها والقيام بواجبها، إذ تتنكر السلطة الإدارية لمبدأ المشروعية عندما تصبح قراراتها وأعمالها بمنأى عن الرقابة القضائية، مما يسلب الأفراد أهم ضمانه لحماية حقوقهم وحرياتهم من عسف الإدارة وعدوانها.[3]

لذلك فإن إلغاء هذا القيد يعتبر خطوة إجابيه استنادا لما قرره المشرع الدستوري في المادة "101" من الدستور الأردني بأن " المحاكم مفتوحة للجميع، ومصونة من التدخل في شؤونها ".[4]

وهذه المادة تحاكي نص المادة "63" من الدستور المصري الصادر سنة "1971" بأن" التقاضي حق مصون ومكفول للناس كافة، ولكل مواطن حق الالتجاء إلى قاضيه الطبيعي ...ويحظر النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء ".

كما نصت المادة ثلاثون من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل على: "التقاضي حق مصون ومكفول للناس كافة ولكل فلسطيني حق الالتجاء إلى قاضيه الطبيعي، وينظم القانون إجراءات

---

[1] قانون محكمة العدل العليا الأردنية المعدل رقم "12" لسنة "1992"، مادة رقم "9".

[2] د. الطهراوي، هاني علي: **القانون الإداري، الكتاب الأول**. ط1. الأردن: دار الثقافة للنشر والتوزيع. 2001م. ص63.

[3] **المرجع السابق**، ص63.

[4] **المرجع السابق**، ص63.

التقاضي بما يضمن سرعة الفصل في القضايا". وفي سياقٍ متصل فقد نصت المادة السادسة من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل على أنه: "مبدأ سيادة القانون أساس الحكم في فلسطين، وتخضع للقانون جميع السلطات والأجهزة والهيئات والمؤسسات والأشخاص".[1]

وقد نوه الباحث إلى قانون محكمة العدل العليا الأردنية المعدل رقم "12" لسنة "1992" وما جاء في الدساتير الأردنية والمصرية، وذلك لسبب مهم وجوهري وهو أن إلغاء تحصين القرارات الإدارية ساهم بشكلٍ كبير وواضح في إثراء مبدئ التظلم الإداري وتطويره، وزاد من أهميته وضرورة العمل فيه، فلو بقي الحال كما هو وتحصن القرار الإداري من الطعن لما تأثرت الإدارة بالتظلم المقدم إليها من قبل الموظفين والأفراد، ولتمادت في سلطاتها وتعسفت في استعمالها، فهي تعلم أنه لا رقيب على أعمالها، فتتنكر من التزاماتها وتبطش في قراراتها، فيصبح التظلم الإداري والحالة هذه حبر على ورق لا يسمن ولا يغني من جوع، فقانون محكمة العدل العليا الأردنية المعدل جعل للتظلم الإداري أهمية ومكانة لا تقل شأناً عن الطعن القضائي، فعندما تعلم الإدارة أن المتظلم سيتوجه للطعن القضائي في حال عدم إنصافه، تحاول أن تعيد الأمور إلى نصابها وتنصفه قبل أن تلزمها المحكمة بالرجوع عن قرارها الجائر أو تعديله حتى يتناسب وأحكام القانون .

المبحث الثاني :أهمية التظلم الاداري

إن التجاء صاحب الشأن إلى الإدارة متظلماً من القرار الإداري الذي أثر في مركزه القانوني قبل التجائه إلى القضاء طالباً إلغاءه، يمكن أن يحل الكثير من المشاكل، كما أن من شأنه أن يخفف عن كاهل القضاء الكثير من الأعباء، والتظلم الإداري كأمر تفتضيه المصلحة العامة من شأنه أن يؤدي إلى نتائج لا يمكن الوصول إليها عن طريق الطعن القضائي؛ فرقابه القضاء هي بصوره أساسية رقابة مشروعيه، أما رقابة الإدارة فهي رقابة مشروعية وملاءمة، وهذا يعني أن الإدارة تستطيع أن تعدل القرار أو تسحبه لمجرد عدم ملاءمته.[2]

---

[1] القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، 2006، المادة رقم "6" والمادة رقم "9".

[2] د. الشويكي، عمر محمد: **القضاء الإداري** "**دراسة مقارنة**". ط1.الأردن: دار الثقافة للنشر والتوزيع. 2007م. ص239.

وعلى هذا النحو، فإن خضوع الإدارة في مباشرتها لأعمالها لرقابة قضائية لا يمنع في نفس الوقت من خضوعها لرقابة إدارية، بل أن التعاون قد يبدو في بعض الأحيان هو السمة الغالبة بين تلك الرقابتين، وإذا كنا نقر أن الرقابة الإدارية وضماناتها لم تصل في الغالب الأعم إلى مستوى الرقابة القضائية، من حيث كفالة حقوق وضمانات الموظف أو الفرد المتظلم، إلا أنه ينبغي عدم التقليل من أهمية تلك الرقابة، والتي لا نبالغ إذا قلنا أنها تتفوق في بعض الحالات على الرقابة القضائية ؛ نظراً لتوافر العديد من الخصائص والمميزات التي تتميز بها .[1]

مما لا شك فيه أن التظلم الإداري يحقق غايات وأهداف جيده ومهمه، لم نكن لنحصل عليها دون إرساء هذا النظام، وسنقوم بتوضيح أهمية التظلم الإداري بالنسبة للفرد من خلال المطلب الاول من هذا المبحث، ومن ثم سنتحدث عن أهمية التظلم الإداري بالنسبة للإدارة من خلال المطلب الثاني، وأخيراً سنتحدث عن أهمية التظلم الإداري بالنسبة للقضاء من خلال المطلب الثالث.

المطلب الاول :أهمية التظلم الإداري بالنسبة للإدارة

لعل أهم أنواع الرقابات في التطبيق، هي رقابة المخطئ على نفسه، ومهما قيل من ضعف هذا النوع من الرقابة وتخاذله، فهو مع ذلك مهم للغاية؛ لأن المخطئ أولى الناس في مراجعة خطئه وأسرعهم إحساساً به، ولا ضرر من ذلك ما دامت هنالك رقابات تكمل الرقابة الذاتية، وخصوصاً في ظل وجود الرقابة القضائية، وهي الملاذ الأخير للطاعن من تصرفات الإدارة وقراراتها، فوجود رقابة سابقة على رقابة القضاء أجدى لمبدأ المشروعية، وأكثر فعالية في حماية المتضرر.

ويرى الدكتور عبد العليم عبد المجيد مشرف، أن الأساس القانوني للرقابة الإدارية أساس مزدوج يتمثل بوجوب احترام الإدارة لمبدأ المشروعية، وذلك بالعمل على أن تكون قراراتها متفقة مع أحكام القانون بالمعنى الواسع، ومن ثم إذا اكتشفت الإدارة أن هذه القرارات قد جاءت مخالفه لأحكام القوانين واللوائح المعمول بها، ففي هذه الحالة يجوز لها الرجوع عن تلك القرارات، وذلك بسحبها أو إلغائها أو تعديلها، هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى فإن حق الإدارة في الرجوع عن قراراتها، يستند

[1] د. العنزي، سعد نواف: **الضمانات الإجرائية في التأديب "دراسة مقارنة"**، مرجع سابق، ص394.

إلى عدم تمتع القرارات الإدارية بالحجية القانونية،[1] فالتظلم الإداري من الأهمية بمكان بالنسبة للجهة الإدارية فهو يساعدها على تصحيح أخطاءها ذاتياً دون الحاجه للجوء إلى القضاء .

وقبل الحديث عن أهمية التظلم الإداري يجب أن نوضح أن التظلم الإداري هو بمثابة اعتراض أو شكوى مقدمة من شخص صدر بحقه قرار إداري أو تأديبي، وقد سمي هذا التظلم إداري لأن القرار المتظلم منه صادر عن جهة إدارية وبالتالي فإن التظلم يجب أن يكون الى تلك الجهة الإدارية أو الى الجهة الرئاسية للجهة مصدره القرار، وعليه فإن هناك طرفين أساسين فيما يتعلق بالتظلم الإداري فالطرف الأول هو الفرد المتظلم صاحب الاعتراض أو الشكوى، والطرف الثاني هو جهة الإدارة مصدرة القرار الإداري أو التأديبي بحق المتظلم، والتظلم وسيله فعاله لاستخلاص الحقوق، وهو هام ومنتج لكلا أطرافه، فكما أن الفرد قد يستفيد من تظلمه، فإن التظلم يعود على الإدارة بالفائدة أيضاً .

إن التظلم الإداري أهم ما يكون لجهة الإدارة، فهو يسمح بتبادل وجهات النظر والآراء بين الفرد والجهة الإدارية، وهذا ما سعى اليه المشرع الفلسطيني، ولا سيما قانون الخدمة المدنية رقم "4" لسنة "1998"، فقد نظمت المادة "160" منه، موضوع التظلم الإداري بشكل واضح وصريح فقد أتيحت الفرصة للفرد بمخاطبة الإدارة لحماية حقوقه ومصالحه، قبل اللجوء إلى القضاء، وإعطاء الإدارة فسحة من الوقت كي تراجع نفسها وتعيد النظر فيما أصدرته من قرارات قد تكون مجحفة بحق الأفراد، بحيث يكون بإمكانها أن تسحب القرار، أو تعدله إذا ثبت صحه التظلم المقدم إليها .[2]

إضافةً إلى ذلك، فالتظلم الإداري يقلل حالات الاحتكاك السلبي بين الفرد والإدارة، ويعزز ثقة المواطن بالإدارة، إضافةً إلى ذلك، فإن قبول الإدارة لنظر موضوع التظلم وتفهمه، يجعل منها ذلك الصرح الذي يحترم القانون وينساق اليه، ويعمل على تنفيذ أحكامه، ولو ترتب على ذلك سحب قرار قد أصدرته، أو العمل على تعديل قرار أجحف بحق المتظلم، ففي ذلك إعلاء لشأن الإدارة لدى الأفراد، واستشعارهم لحسن النية في تعاملهم معها، مما يحقق مزيد من الترابط والتآزر بين

---

[1] د. مشرف، عبد العليم عبد المجيد: **دور سلطات الضبط القضائي في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة " دراسة مقارنة"**: دار النهضة العربية.1998م. ص311-312

[2] راجع نص المادة "160" من **قانون الخدمة المدنية الفلسطيني واللوائح المنظمة له** رقم "4" لسنة "1998".

الإدارة والفرد، في سبيل تحقيق المصلحة العامة، فتعديل أو سحب القرار الإداري من خلال الجهة التي أصدرته، بعد ثبات عدم مشروعيته أو ملاءمته وتطهيره من العيوب، يعد أفضل من إلغاء القرار الإداري قضائياً، فبذلك تظهر الإدارة احترامها للقانون وتعيد للمتضرر حقه دون إجباره على اللجوء إلى القضاء، وينأى بالإدارة عن الدخول في خصومة لا طائل من ورائها.

وعليه فإن الفائدة المرجوة من التظلم لجهة الإدارة، تتمثل في أن تتمكن جهة الإدارة من خلال فرض إجراء الطعن المسبق أو التظلم لقبول دعوى الإلغاء، من مراجعة قرارها وإنصاف المتظلم دون أمر من القضاء وبصفة اختيارية وإدارية فهو على هذا النحو صورة من صور القضاء الذاتي.[1]

المطلب الثاني :أهمية التظلم الإداري بالنسبة للفرد

يكون التظلم الإداري في معظم الحالات كتعبير من المشتكي أو المتظلم عن استنكاره للجزاء أو للقرار الواقع عليه، أي القرار الإداري أو التأديبي الصادر بشأنه، وعليه فإن المتظلم ومن خلال تظلمه يخاطب الإدارة بضرورة الرجوع عن قرارها بالتعديل أو الإلغاء أو السحب، حتى يتوافق وأحكام القانون وقواعد العدالة، ومما لا شك فيه أن التظلم الإداري يحقق مصلحه لكل أطرافه، سواء للإدارة أو للفرد أو للقضاء.

والمتظلم إما أن يكون فرداً من العاملين في المرفق العام "موظف"، وإما أن يكون فرداً عادياً "مواطن"، فكل شخص ذو مصلحه ناله الضرر من قرار إداري معين، يحق له التظلم للجهات الإدارية المختصة، فالمواطن الذي صدر بحق أرضه قرار استملاك مخالف للأصول والقانون، يحق له التظلم من ذلك القرار، والموظف الذي صدر بحقه قرار إداري أو تأديبي معين، وشعر بالإجحاف أو الظلم من هذا القرار فيحق له أيضاً التظلم للجهات الإدارية المختصة.

[1] ا.د.بوضياف، عمار: **الوسيط في قضاء الإلغاء "دراسة مقارنة مدعمة بتطبيقات قضائية حديثة في كلٍ من الجزائر – فرنسا – تونس – مصر**، مرجع سابق، ص121.

فالتظلم، يعد الأصل في مجال استخلاص ذوي الشأن لحقوقهم، ورفع الظلم عنهم ؛ وذلك لأن جهة الإدارة، وهي الخصم الشريف لحقوقهم ينبغي عليها رفع الظلم عنهم، وإعطاء الحق لأصحابه دون أن تكبدهم مشقة القضاء وإجراءاته، فالتظلم يقوم على تحقيق العدالة الإدارية بأيسر السبل، والتيسير على الموظفين من إتباع إجراءات قضائية طويلة قد ترهقهم، وإنهاء الخلافات الإدارية في بداياتها قبل أن تستفحل ويطول أمدها وهو ما ليس بصالح الموظف والإدارة معاً، لا سيما إن الإجراءات القضائية طويلة بطبيعتها ومعقدة في الغالب، كما أن هناك نسبة عالية من الموظفين لا ترغب في اللجوء إلى القضاء لاعتبارات كثيرة ومتنوعة، من ضمنها الخوف من سخط الإدارة، أو الاعتقاد بعدم تحقيق نتيجة، أو الجهل بالإجراءات القضائية .[1]

إن إنهاء الخلاف الواقع بسبب قرار إداري أو تأديبي معيب، عن طريق التظلم الإداري يعمل على تسوية النزاع في مهده، بحيث لا يتطور الأمر الى منازعة قضائية تنظر امام القضاء، مما يوفر الوقت والجهد والمال بالنسبة للمتظلم، كما أن التظلم الإداري وبمجرد تقديمه إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار، أو إلى الجهة الرئاسية للجهة مصدرة القرار، يقطع ميعاد الطعن بالإلغاء، وهذا ما سنوضحه لاحقاً.

فإذا رفع المتظلم طعنه أمام الجهة الرئاسية، أو أمام ذات الجهة المصدرة للقرار الإداري، وقامت الإدارة بإنصاف المتظلم وإعادة حقه إليه، فهذا الأمر من شأنه أن يوفر على المتظلم الوقت الذي كان سيقضيه أمام الهيئات القضائية المختصة لإثبات صحة دعواه، خصوصاً أمام العدد الكبير من الدعاوى المسجلة على مستوى مختلف الأجهزة القضائية الإدارية.

فعند قبول التظلم وقيام الإدارة بسحب أو تعديل أو إلغاء قرار قد أصدرته بحق المتظلم، نستغني عن إجراءات المحاكمة التي قد تطول، وهنا يوفر المتظلم على نفسه الوقت، علاوةً على ذلك، فإن إجراءات المحاكمة ورفع الدعاوى أمام القضاء باهظة ومكلفة، ناهيك عن المعاناة التي قد يعانيها المتظلم في متابعة إجراءات قضيته امام المحاكم.

[1] د. العنزي، سعد نواف: **الضمانات الإجرائية في التأديب "دراسة مقارنة"**، مرجع سابق، ص398

المطلب الثالث: أهمية التظلم الإداري بالنسبة للقضاء

لا تقل أهمية التظلم الإداري بالنسبة لمرفق القضاء عن أهمية التظلم بالنسبة للفرد والإدارة، فالتظلم الإداري دور كبير في تخفيف العبء الواقع على كاهل القضاء، فعند فصل النزاع القائم بين الفرد والإدارة من جراء قرار إداري أو تأديبي من خلال الإدارة، نساهم في تقليل عدد الملفات المنظورة أمام القضاء، بخصوص المنازعات الإدارية والخلافات الواقعة بين الفرد والإدارة جراء قرار إداري أو تأديبي.

وعليه، فإن التظلم الإداري –بصفة عامه –يعتبر من إجراءات التسوية الودية للمنازعات الإدارية، والذي من شأنه القضاء على المناعات الإدارية في مهدها، تحقيقاً للمصلحة العامة ومصلحة المتظلم والإدارة والقضاء على حدٍ سواء، فهو يحقق العدالة بصورة أسرع وأيسر وأسهل.

وقد أوضحت المذكرة الإيضاحية لقانون مجلس الدولة رقم "165" لسنة 1955م، والذي استحدث لأول مرة التظلم الإداري، أن الغاية من التظلم الإداري هو تقليل الوارد من القضايا المتدفقة الى المحاكم بالقدر المستطاع، وتحقيق العدالة الإدارية بطريقة أيسر للناس، وذلك بإنهاء الخلافات الإدارية في مراحلها الاولى، إن رأت الإدارة أن المتظلم على حق في تظلمه، فإن رفضته أو لم تبت في تظلمه خلال الميعاد المقرر فله أن يلجأ الى طريق التقاضي.[1]

وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا في مصر في الدعوى رقم "301" لسنه "7" قضائية عليا في جلسة 1952/5/26، فنصت على ما يلي: –" الحكمة من التظلم الإداري هي الرغبة في التقليل من المنازعات بإنهائها في مراحلها الاولى بطريقة أيسر للناس، وذلك بالعدول عن القرار المتظلم منه، إن رأت الإدارة أن المتظلم على حق في تظلمه.[2]

وبذلك يمكننا القول بأن التظلم بصفة عامه، بما يكفله من تسوية ودية للمنازعات الإدارية حول قرارات الإدارة من شأنه إنهاء الخصومة الإدارية في مهدها تحقيقاً للمصلحة العامة ومصلحة

---

[1] بحث منشور بعنوان "**التظلم الإداري كسبب لإنقطاع ميعاد دعوى الإلغاء** للباحث عبد المنعم أحمد نبيل عبد المنعم خليفة http://www.marefa.org/sources/index.php

[2] حكم المحكمة الإدارية العليا في الدعوى رقم "301" على "7" قضائية عليا، جلسة 1952/5/26م.

صاحب الشأن والإدارة والقضاء على حدٍ سواء، ففيه تحقيقاً للعدالة بصورة ناجزة وميسرة، وبلا أعباء مالية، قد يكون من شأنها إثناء صاحب الحق عن الدفاع عن حقه.[1]

المبحث الثالث: أنواع التظلم الإداري

قبل الحديث عن أنواع التظلم الإداري يجب أن نوضح مشتملات ضرورية يجب أن تكون في التظلم الإداري، وهي ما وضحتها المادة "4/160" من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني واللوائح المنظمة له، رقم"4" لسنه "1998" وهي: -(أ) اسم المتظلم ووظيفته وعنوانه. (ب)-تاريخ صدور القرار المتظلم منه وتاريخ نشره أو تاريخ إعلان القرار المتظلم به. (ج)-موضوع القرار المتظلم منه والأسباب التي بنى عليها التظلم ويرفق بالتظلم المستندات التي يرغب المتظلم بتقديمها.[2]

لم ينص المشرع الفلسطيني على الأحكام والضوابط الخاصة بالتظلم الإداري بشكلٍ وافي، على خلاف ما أخذ به المشرع المصري طبقاً للفقرة "2" من المادة "24" من قانون مجلس الدولة المصري رقم "47" لعام "1972"، فقد حدد المشرع المصري في هذا القانون مشتملات التظلم والأحكام والضوابط الخاص به بصوره أدق، حيث شملت لائحة التظلم حسب المادة "24" من قانون مجلس الدولة المصري على ما يلي : -

أ. اسم المتظلم،

ب. وتاريخ صدور القرار المتظلم منه،

ج. موضوع القرار المتظلم منه،

د. ويعين لهذا التظلم رقم متسلسل ويتم إعطاء المتظلم إيصال مبين فيه رقم التظلم وتاريخ تقديمه أو يرسل الإيصال إلى المتظلم عن طريق البريد بكتاب موصى عليه،

---

[1] د. خليفة، عبد العزيز عبد المنعم: **دعوى إلغاء القرار الإداري وطلبات إيقاف تنفيذه، مرجع** سابق، ص356.

[2] **قانون الخدمة المدنية الفلسطيني المعدل واللوائح المنظمة له**، مادة رقم "4/160".

هـ. وترسل التظلمات فور وصولها إلى الجهة التي أصدرت القرار الإداري، وعليها أن تبدي رأيها بالتظلم وأن ترفق به الأوراق والمستندات المتعلقة بالموضوع ويرسل هذا التظلم إلى الجهة التي يناط بها فح هذا التظلم خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تقديمه أو وروده،

و. ويتولى فحص التظلم مفوضوا الدولة، ورئاسة الجمهورية، ورئاسة مجلس الوزراء، والوزارات، والمحافظات، والهيئات العامة أو من يندبون لذلك من هذا الجهات، وتعرض نتيجة فحص التظلم على الجهة المختصة في ميعاد ثلاثين يوماً من تاريخ ورود التظلم، وتتخذ الإجراءات اللازمة للبت في التظلم في الميعاد القانوني، ويبلغ صاحب الشأن بالقرار الصادر في تظلمه والأسباب التي بنى عليها وذلك.

يضفي على عمل الجهة الإدارية التي تفحص التظلم طابعاً قضائياً، وإنما يبقى عملها إدارياً خالصاً ويكون القرار الصادر من قبل الإدارة بخصوص تظلم معين قراراً إدارياً يجوز سحبه، أو تعديله أو إلغاءه، ولا يكتسب هذا القرار حجية الأمر المقضي به.

هناك العديد من التقسيمات الخاصة بالتظلم الإداري حسب عدة معايير ترتئيها البلاد المختلفة في عملية التقسيم، ولكن في موضوع رسالتنا سوف نقتصر على أهم وأبرز هذه التقسيمات من خلال المطلب الأول والثاني والثالث من هذا البحث، فسوف نتحدث عن التظلم الإداري من حيث الجهة التي يقدم اليها التظلم في المطلب الأول، ومن ثم سنتحدث عن التظلم الإداري من حيث الالتزام القانوني بتقديمه، وذلك من خلال المطلب الثاني، وأخيراً سوف نتناول التظلم الإداري إلى اللجنات الإدارية المختصة من خلال المبحث الثالث.

المطلب الاول: التظلم الإداري من حيث الجهة التي يقدم اليها التظلم

يعتبر التظلم من الضمانات الهامة التي كفلها القانون لصاحب المصلحة من تقديمه، للتخلص من الجزاء التأديبي الذي وقع عليه من السلطة التأديبية الرئاسية، أو للاحتجاج على قرار إداري يرى المتظلم أنه مجحف بحقه، وهذا التظلم إما أن يكون ولائياً، حيث يتقدم الموظف بطلب إلى مصدر القرار يلتمس فيه إعادة النظر في القرار الذي أصدره بحقه، وذلك إما بإلغائه أو بتعديله، أو

باستبداله بغيره، أو يكون التظلم رئاسياً، وذلك بأن يتقدم الموظف إلى رئيس مصدر القرار التأديبي، ولهذا الرئيس – بما يملك من سلطة رقابية – أن يسحب القرار، أو يقوم بإلغائه أو تعديله، بما يجعله منسجماً وأحكام للقانون .[1]

وأكثر من ذلك، فعلى الرئيس الإداري ومن باب الرقابة الذاتية على أعمال مرؤوسيه، أن يتولى مباشرةً سلطة متابعة القرارات والأفعال الصادرة عن موظفيه وتقويمها إن لزم الأمر بالطريقة التي يجعلها تتناسب وأحكام القانون، فهذا العمل يتحتم على أي رئيس إداري دون الحاجة إلى تقديم تظلم من قبل الأشخاص المتضررين من قرارات الإدارة وأفعالها، فيقوم الرئيس الإداري بسحب أو تعديل أو إلغاء القرار الصادر عن مرؤوسيه، والذي يرى فيه عدم المشروعية أو الملاءمة لأسباب قانونيه.

ولم يحدد المشرع المصري شكلاً محدداً لكي يحدث هذا التظلم أثره، ولكن أوجبت المحكمة الإدارية المصرية العليا أن يشير صاحب الشأن إشارة واضحة إلى القرار المشكو منه، حيث تقول: ".....التظلم وإن كان لا يشترط فيه أن يرد في صيغة خاصة، أو أن يتضمن رقم القرار محل التظلم أو تاريخه، إذ قد يتعزر على صاحب الشأن معرفه ذلك، إلا انه لكي يحدث أثره يجب أن يشير المتظلم فيه إلى القرار إشارة واضحه تنبئ عن علمه بصدوره ومضمونه، ومن ثم فلا يعد تظلماً إذا جاءت عبارته عامه لا تشير إلا طعن في قرار أو قرارات معينة بذاتها....، وغنيٌ عن البيان أن مدى التجهيل في التظلم وأثره إنما هي مسألة تقديرية مردها إلى المحكمة....."[2].

يقسم التظلم الإداري من حيث الجهة التي يقدم إليها الى نوعين رئيسيين، فهناك التظلم الولائي، وهذا ما سنتناوله بالتفصيل من خلال الفرع الاول من هذا المطلب، وهناك التظلم الرئاسي والذي سنسلط الضوء عليه من خلال الفرع الثاني من هذا المطلب، وهناك ما يسمى بالتظلم إلى لجنه إدارية مختصة، وهذا ما سيتم الحديث عنه من خلال الفرع الثالث من هذا المطلب.

[1] د. العجارمة، نوفان العقيل: **سلطة تأديب الموظف العام**، مرجع سابق، ص308.

[2] د. العجارمة، نوفان العقيل: **سلطة تأديب الموظف العام**، مرجع سابق، ص309.

الفرع الاول: التظلم الولائي

التظلم الولائي هو نوع من أنواع التظلم الإداري يتقدم به صاحب الشأن الذي صدر بحقه القرار الإداري التأديبي في صوره التماس أو شكوى أو اعتراض إلى السلطة التي أصدرت القرار بشأنه، بغرض إعادة النظر مره أخرى في هذا القرار، في السحب أو الإلغاء أو التعديل أو الاستبدال بآخر، وذلك وفقاً لما تملكه هذه السلطة من صلاحيات في شأن النظر في هذا القرار.[1]

ويعرف التظلم اللوائي بأنه اعتراض أو شكوى مكتوبة يتقدم بها صاحب الشأن –المتضرر من القرار الإداري أو التأديبي –إلى الجهة التي أصدرت القرار المخالف للقانون، راجياً منها إعادة النظر فيه وتدقيقه بالسحب أو الإلغاء أو الاستبدال أو التعديل، بعد أن يوضح الخطأ أو المخالفة القانونية التي شابت القرار لكي يتناسب وأحكام القانون.

وفي تعريف مشابه عرفه الدكتور محمد إبراهيم خيري الوكيل بأنه: " هو الذي يتقدم به ذو المصلحة (المتضرر من القرار) إلى من صدر منه القرار المخالف للقانون، طالباً منه أن يعيد النظر في قراره، إما بسحبه أو بإلغائه أو بتعديله، أو باستبدال غيره به بعد أن يبصره بوجه الخطأ الذي شاب قراره.[2]

وفي تعريفٍ آخر للتظلم الولائي قال الدكتور نوفان العقيل العجارمة: " التظلم الولائي هو أن يقدم الموظف الذي وقع عليه الجزاء طلباً إلى السلطة التأديبية مصدرة القرار، يلتمس فيه إعادة النظر بقرارها سواء بسحبه أو إلغائه أو تعديله، وللجهة الإدارية أن تقبل التظلم أو ترفضه كلياً أو جزئياً، وذلك طبقاً لما تراه أكثر اتفاقا مع حكم القانون وحسب درجه قناعتها بالادعاءات المقدمة من الموظف.[3]

---

[1] د. الوكيل، محمد إبراهيم خيري: **التظلم الإداري ومسلك الإدارة الإيجابي في ضوء آراء الفقه وأحكام المحاكم**، مرجع سابق، ص28–29.

[2] د. الوكيل، محمد إبراهيم خيري: **التظلم الإداري ومسلك الإدارة الإيجابي في ضوء آراء الفقه وأحكام المحاكم**، مرجع سابق، ص29.

[3] د. العجارمة، نوفان العقيل: **سلطة تأديب الموظف العام**، مرجع سابق، ص210.

ويتم التظلم الولائي عند تقديم التظلم أمام الشخص الذي قام بإصدار القرار التأديبي المطعون فيه، ويعتبر التظلم الولائي من أضعف أنواع التظلمات لأسباب كثيرة أبرزها عدم توافر وصف الحيدة، واجتماع صفة الخصم والحكم فيمن يتلقى التظلم وهو ما يضعف القيمة العملية للتظلم كثيراً.[1]

وفي تقدير الباحث الشخصي فإن التظلم إلى الجهة التي أصدرت القرار يمثل ثغرة كبرى في مجال التظلم، ولا سيما في ظل الأنظمة الإدارية التي لم تستكمل نموها القانوني والإداري السليم بعد، فمصدر القرار التأديبي، في حالات كثيرة تأخذه العزة بالإثم، ويرفض إعادة النظر في قراره، رغم معرفته في الغالب في المثالب التي اتسم بها قراره.[2]

الفرع الثاني: التظلم الرئاسي

يتمثل التظلم الرئاسي بتقديم الشكوى أو الاعتراض الكتابي من صاحب الشأن الذي صدر بحقه قرار إداري أو تأديبي معيب، أو مخالف لأحكام القانون كما هو الحال في التظلم اللوائي، ولكن يكون هذا الاعتراض إلى السلطة الرئاسية للجهة مصدرة القرار الإداري أو التأديبي.

إن التظلم إلى الجهة الرئاسية يكون أكثر نفعاً من تقديمه إلى الجهة مصدرة القرار؛ لتوافر الحيدة في هذا الجانب، وهو ما يجعل التظلم أكثر إنتاجيه، بعكس الوضع في حالة التظلم الولائي لتوفر صفة الخصم والحكم في مصدر القرار، لذلك يعتبر التظلم الولائي أقل فأئده وإنتاجيه في تحقيق المآرب التي يسعى المتظلم لتحقيقها.

فمثلاً لو صدر قرار تأديبي بحق مدرس من مديرية التربية والتعليم في إحدى المحافظات، يتضمن فصل المدرس من وظيفته لسبب معين، فيمكن لهذا المدرس – إذا رأى أن هذا القرار لا يتناسب والمخالفة المرتكبة من قبله – وظن أن هناك إجحاف من مديرة التربة والتعليم بحقه فيحق له التقدم بتظلم إلى وزاره التربية والتعليم، وهي الجهة الرئاسية للجهة مصدرة القرار وهذا ما يسمى بالتظلم

[1] د. العجارمة، نوفان العقيل: **سلطة تأديب الموظف العام**، مرجع سابق، ص308.

[2] د. العجارمة، نوفان العقيل: **سلطة تأديب الموظف العام**، مرجع سابق، ص308.

الرئاسي، ويكون لهذه الجهة الرئاسية الحق بتعديل أو سحب أو الغاء أو استبدال القرار التأديبي الصادر بحق المدرس، وذلك إعمالاً لمبدأ رقابة الإدارة الذاتية على أعمالها .

والسلطة الرئاسية – حسبما استقرت عليه أحكام القضاء الإداري – لا تعني الجهات الأعلى في التدرج الوظيفي للجهة مصدرة القرار فحسب، وانما يعتبر التظلم رئاسياَ التظلم المقدم إلى مفوض الدولة بالوزارة، والتظلم المقدم الى النيابة العامة متى علمت به جهة الإدارة، ومن جهة أخرى، يجوز للسلطة الرئاسية إلغاء أو تعديل أو سحب القرار الصادر بالجزاء في حق العامل دون الحاجة إلى تظلم، إعمالاً لمبدأ الرقابة الذاتية للإدارة على أعمالها.[1]

ومن الجدير ذكره أيضاً، أن التظلم الرئاسي ينتج آثاره القانونية بقطع ميعاد الطعن بالإلغاء ولو لم يقدم هذا التظلم إلى مصدر القرار مباشرةً، ويعد تقديم التظلم إلى النيابة الإدارية "في الدول التي يوجد بها نيابة إدارية كمصر"، بمثابة تظلم رئاسي ومنتجاً لآثاره إذا أحالته النيابة الإدارية إلى جهة الاختصاص في الميعاد القانوني، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا في الدعوى رقم "1464" لسنة "10" قضائية عليا في جلسة 1966/11/26 :- "متى وصل التظلم إلى علم الجهة الإدارية التي أصدرت القرار أو الهيئات الرئاسية في الميعاد القانوني، فإنه يعتد به كتظلم صحيح ومنتجاً لأثره، ولهذا فإن تقديم التظلم إلى النيابة الإدارية منتجاُ لأثره، ما دامت قد أحالته إلى جهة الاختصاص في الميعاد القانوني" . [2]

وتتضح أهمية التظلم الإداري الرئاسي بالمقارنة مع التظلم الإداري الولائي، في إنه يمثل أداة رقابية على نشاطات المرؤوسين ويساعد على اكتشاف أوجه الخلل والقصور في الجهة الإدارية التي يشرف عليها الرئيس الإداري الأعلى، فضلاً عن تزايد احتمالات توفر الضمانات الجيدة والموضوعية في نظر التظلم والفصل فيه من الرئيس الإداري، وهو أمر قد لا يتوفر في التظلم

---

[1] د. الطيب، حسين محمود: **الضمانات القانونية في محاسبة العاملين في الوظيفة العمومية**. القاهرة: دار النهضة العربية. 2008م. ص468.

[2] **حكم المحكمة الإدارية العليا في الدعوى** رقم"1464" لسنة "10" قضائية عليا بتاريخ 1966/11/26م.

الولائي، لاسيما عندما ينتصر مصدر القرار لقراره ويأبى التراجع عنه، الأمر الذي قد يؤدي إلى تجاهل التظلم المقدم إليه، أو إلى رفضه دون وجه حق.[1]

ولو نظرنا بلمحه سريعة إلى بريطانيا، نجد أن من حق الموظف أن يتظلم من القرار الصادر بحقه إلى الجهة الرئاسية الأعلى، إذا صدر القرار من جهة دون الوزير، وينظم القانون في بعض الأحيان الإجراءات الخاصة بالتظلم، فيستند التظلم إلى جهة معينه مشكلة من الإدارة والعاملين تسمى لجنه الاستئناف، أو لجنة الاعتراضات، وقد تصدر هذه اللجنة مجرد توصيات، وقد تصدر قرارات نهائية حسب المقتضى القانوني.[2]

هذا ويحق للموظف في النظام القانوني الإنجليزي أن يعترض على القرار الصادر بتوقيع الجزاء إلى الجهات التالية:

1- اللجوء الى النقابات أو الاتحادات العمالية التابعة لها، لعرض موضوعه وطرحه للمناقشة في المجلس المشترك (مجلس هواتيلي) القائم داخل الوزارة، ولا يصدر هذا المجلس في الاعتراض حكماً أو قراراً نهائياً، بل مجرد توجيه غير ملزم، وهي توصية لاحقة لتوقيع الجزاء.[3]
2- عرض أمره على محكمه تحكم الخدمة المدنية Civil Service Arbitration Tribunal والتي تصدر قراراً ملزماً بهذا الشأن.[4]
3- وكخيارٍ أخير يحق للمتضرر من أي قرار إداري إثارة شكواه في البرلمان، عن طريق أحد ممثليه، وذلك بتحريك المسؤولية السياسية للوزير المختص، ويعد هذا الإجراء نهاية الحلول بالنسبة للمتضرر من أي قرار إداري.

---

[1] بحث علمي منشور بعنوان "**التظلم الإداري الوجوبي في محكمة القضاء الإداري**" مقدم من المستشار المساعد ياسين طه ويس الدوري عضو مجلس شورى الدولة
http://www.tqmag.net/body.asp?field=news_arabic&id=1733&page_namper=p3

[2] د. العجارمة، نوفان العقيل: **سلطة تأديب الموظف العام**، مرجع سابق، ص76.

[3] **المرجع سابق**، ص77.

[4] **المرجع سابق**، ص77.

واجه التظلم الإداري من حيث الجهة المختصة بنظره انتقادات لاذعه سواء كان تظلماً لوائياً أو تظلماً رئاسياً ومن هذه الانتقادات ما يلي:

أولاً: إن أصول التنظيم القانوني تقتضي ألا تنظر المسألة الواحدة أمام درجة واحدة من درجات التقاضي مرتين، بمعنى أنه لا يجوز للرئيس الإداري أن يكون خصماً وحكماً في ذات الوقت.[1]

ثانياً: عدم استناد هذا النوع من التظلم لاعتبارات قانونية، وإنما يعود إلى اعتبارات العفو، ويضع المتظلم موضع الإذلال، بل أنه قد يبدو الرئيس الإداري في شخص من يسمح ويمنع ليس غير وربما يقابل التظلم في بعض الأحيان بنوع من المكابرة ويستعلي بها مصدر القرار عن الرجوع فيه.[2]

ثالثاً: إنه قد يؤدي إلى التراجع وإعادة التفكير من قبل صاحب الشأن الذي صدر بحقه القرار التأديبي حتى لا يقف أمام نفس الجهة التي ينتمي إلها ولو كانت رئاسية، موقف المتهم الذي يستعطفهم للإحسان إليه.[3]

ويرى الباحث أن الانتقادات الموجه الى التظلم الإداري من حيث الجهة المختصة بنظره مهما كانت، وحتى لو كانت تحتوي على وجهات نظر ممكن أن تكون مقبولة في بعضها، إلا أن محاسن وفوائد التظلم الإداري اجتازت هذه الانتقادات بل طغت عليها، فحل النزاع الإداري المتكون جراء قرار إداري أو تأديبي معيب بطريقة سلمية وودية بعيداً عن أبواب المحاكم، وتوفير الوقت والجهد والمال للمتظلم، من خلال عدم توجهه إلى رفع دعوى على الجهة الإدارية مصدرة القرار بحقه، والعمل على التخفيف من الأعباء الملقاة على عاتق القضاء جراء الكم الهائل من القضايا

---

[1] د. الوكيل، محمد إبراهيم خيري: **التظلم الإداري ومسلك الإدارة الإيجابي في ضوء آراء الفقه وأحكام المحاكم**، مرجع سابق، ص32.

[2] د. الوكيل، محمد إبراهيم خيري: **التظلم الإداري ومسلك الإدارة الإيجابي في ضوء آراء الفقه وأحكام المحاكم**، مرجع سابق، ص33.

[3] د. الوكيل، محمد إبراهيم خيري: **التظلم الإداري ومسلك الإدارة الإيجابي في ضوء آراء الفقه وأحكام المحاكم**، مرجع سابق، ص32.

المنظورة أمامه كل يوم، وغيرها من الفوائد التي تعود على الفرد والإدارة والقضاء بالمنفعة أسمى وأجل من كل هذه الانتقادات، بالرغم من احترامها كوجهات نظر .

المطلب الثاني: من حيث الالتزام القانوني بتقديم التظلم

الأصل في التظلم أنه اختياري، بحيث يحق للأفراد إبداء هذا التظلم أمام الإدارة ابتداء، أو الطعن مباشرة ضد عمل الإدارة أمام القضاء، ومع ذلك واستثناء من هذا الأصل، فإن للمشرع أن يوجب على كل ذي مصلحة، التظلم سلفاً أمام الإدارة قبل الالتجاء إلى القضاء، وهو ما أخذ به المشرع المصري في قانون مجلس الدولة، حيث جعل التظلم إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الهيئات الرئاسية التي تعلوها أمراً إلزامياً في بعض الحالات المحددة على سبيل الحصر والاستثناء، وذلك قبل الالتجاء إلى القضاء.[1]

وقد أوجب قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972 في المادة 12/ب منه على: (ضرورة التظلم إدارياً إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار، وذلك قبل رفع دعوى إلغاء القرارات التأديبية الصادرة من الرؤساء الإداريين) .

يقسم التظلم الإداري من حيث الالتزام القانوني بتقديمه إلى نوعين، فهناك ما يسمى بالتظلم الاختياري وهذا ما سنتناوله في الفرع الأول من هذا المطلب، وهناك ما يسمى بالتظلم الإجباري أو الإلزامي وهذا موضع حديث الفرع الثاني من هذا المطلب.

الفرع الاول: التظلم الاختياري

يقصد بالتظلم الاختياري، قيام المتظلم اختياريا بعرض أوجه الطعن الموجهة من جانبه إلى القرار الإداري الصادر بشأنه على جهة الإدارة، طالباً منها إنصافه سواء من خلال إزالة وجه عدم المشروعية الذي شاب القرار محل التظلم، ومن ثم القيام بسحبه أو تعديله أو من خلال إزالة وجه

[1] د. العجارمة، نوفان العقيل: **سلطة تأديب الموظف العام**، مرجع سابق، ص309-310.

عدم الملاءمة المنطوي عليه ذلك القرار .[1] أن التظلم الاختياري قد ينظر إليه كأحد طرق تصحيح الإدارة لقراراتها، وتقليل حالات اللجوء إلى القضاء ولكن يجب مراعاة الدقة في المدد الواجبة والمحددة للطعن، لأن التظلم دليل على العلم اليقيني في القرار الإداري محل التظلم.

لا يشترط في التظلم الاختياري شكل خاص أو صيغة معينة أو إتباع أوضاع محددة يترتب على مخالفتها بطلان التظلم، كما لا يلزم أن يبين صاحب الشأن في تظلمه وجه عدم المشروعية في القرار أو النعي عليه بذلك، إذ يكفي أن يبدي المتظلم رغبته في أن تعدل الإدارة عن قرارها الذي يعتقد أنه مس مركزه القانوني، كما يكفي أن يشير المتظلم إلى القرار إشارة تنبئ عن علمه بمحتوياته علماً يقينياً شاملاً، يكمن أن يكون من أثره جريان ميعاد الطعن في حقه، دون الحاجة إلى تحديد رقمه أو تاريخه مثلاً.[2]

وتطبيقاً لذلك قضى القضاء الإداري في مصر أنه يصح أن يكون التظلم في صورة خطاب أو التماس أو شكوى أو برقية، ويجوز أن يكون شفوياً بشرط أن يثبت الرئيس المختص على الأوراق أن الموظف تظلم إليه في تاريخ معين، ومن قرار محدد بالذات، وذلك حتى يكمن احتساب ميعاد الطعن من ذلك التاريخ، وكذلك اعتد القضاء الإداري المصري بالإنذار القضائي باعتباره تظلماً فقضى بأن : "الإنذار هو تظلم من القرار قدم بطريق قضائي والمدعية إذا أنذرت الحكومة خلال الستين يوماً التالية لإبلاغها القرار المطعون فيه، فيكون الدفع بعدم قبول الدعوى في غير محله"، وبذلك استقرت أحكام القضاء الإداري على أن : " التظلم للجهة التي أصدرت القرار أو للجهة الرئيسية لها ...، والذي يقطع ميعاد الستين يوماً...، ليس له شكل مخصوص في القانون، فقد يحصل بعريضة يقدمها صاحب الشأن، كما يكمن حصوله بإنذار على يد محضر...، ويكفي أن

---

[1] بحث علمي منشور بعنوان "**التظلم الإداري الوجوبي في محكمة القضاء الإداري**" مقدم من المستشار المساعد ياسين طه ويس الدوري عضو مجلس شورى الدولة
http://www.tqmag.net/body.asp?field=news_arabic&id=1733&page_namper=p3

[2] ا.د. جمال الدين، سامي: **إجراءات المنازعات الإدارية في دعوى إلغاء القرارات الإدارية**. الإسكندرية: منشئة المعارف. 2005م. ص67.

يبين المتظلم غرضه بوضوح في الإنذار، ويطلب فيه تصحيح الوضع القانوني الخاطئ الذي ترتب على القرار المطعون فيه .[1]

أما في الأردن فقد استقرت أحكام محكمة العدل العليا على أن التظلم الجوازي لا يقطع مدة الطعن في القرار المطعون فيه، ما لم يرد نص على ذلك أو يشترط المشرع بالنص سبق التظلم قبل إقامة دعوى الإلغاء، واستقرت أحكامها أيضاً على عدم قبول الطعن بقرارات التوكيد، لأن تأكيد الإدارة على قرارها السابق لا يعد قراراً إدارياً قابلاً للطعن لدى القضاء الإداري، طالما أنه لم يحدث مركزاً قانونياً أو يعدل في المركز القانوني القائم.[2]

وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة العليا الأردنية بالقول: –" .... لقد استقر الفقه والقضاء على عدم قبول الطعن بقرارات التوكيد لأن تأكيد الإدارة لقرارها السابق لا يعد قراراً إدارياً قابلاً للطعن، لأنه ليس فيه إحداث أو تعديل في المركز القانوني للطاعن، وعليه ولما كان القرار التوكيدي لم يصدر بناءً على تحقيق جديد في أمور استجدت بعد صدور القرار السابق ولم يتناول تغييراً أو تعديلاً فيه فيكون غير قابلاً للطعن بدعوى الإلغاء، إذ أن تكرار التظلمات والاعتراضات على القرار الأول لا يبقي باب الطعن مفتوحاً ...."."[3]

الفرع الثاني: التظلم الإجباري

الأصل أن التظلم اختياري وفقاً للمشرع المصري والفرنسي، فللأفراد إن شاءوا أن يتظلموا للإدارة، أو يلجئوا مباشرة إلى القضاء إلا أنه بالنسبة للقرارات التي تتعلق بالموظفين، ومنها القرارات التأديبية، فقد استلزم المشرع المصري التظلم منها قبل رفع دعوى الإلغاء.[4]

---

[1] **المرجع سابق**، ص67-68.

[2] د. العجارمة، نوفان العقيل: **سلطة تأديب الموظف العام**، مرجع سابق، ص442.

[3] د. العجارمة، نوفان العقيل: **سلطة تأديب الموظف العام**، مرجع سابق، ص442.

[4] د. العنزي، سعد نواف: **الضمانات الإجرائية في التأديب "دراسة مقارنة"**، مرجع سابق، ص398.

ويكون التظلم وجوبياً، إذا ألزم القانون الشخص المعني بالالتجاء بتظلمه إلى الإدارة قبل رفع دعواه أمام القضاء، فإذا أقام دعواه مباشرة دون إتباع هذا الإجراء، أي تقديم التظلم وانتظار البت فيه كانت هذه الدعوى غير مقبولة.

يثير التظلم الوجوبي عدة تساؤلات محوريه لعل أبرزها ما يلي:

1. هل يلزم المتظلم إتباع إجراءات يحددها القانون؟
2. هل يكون للجهة الإدارية في التظلم الوجوبي مراقبة مشروعية القرارات الإدارية دون ملاءمتها؟
3. هل يحق للإدارة قبول الدعوى الإلغاء قبل إصدار قرار الفصل في التظلم الإداري الوجوبي؟
4. هل هناك مدة أو ميعاد خاص للتظلم الإداري في القانون؟ وهل ميعاد الستين يوماً ينطبق على كل التظلمات الإدارية الوجوبية؟
5. هل يشترط على الإدارة تسبيب قرار الفصل في التظلم الإداري الوجوبي؟ وهل يشترط أن يكون قرار الفصل في التظلم الإداري الوجوبي صريحاً؟ وهل يكتسب قرار الفصل في التظلم الإداري حجية الأمر المقضي به؟ هذه التساؤلات وغيرها سيتم الإجابة عنها من خلال هذا الفرع.

للتظلم الإداري الإجباري أسس وقواعد معينة واجبة الإتباع، فكما ذكرنا سابقاً فالتظلم الإداري الإجباري مقرر بنص القانون، ولا تقبل دعوى إلغاء القرار الإداري دون التقدم بتظلم للجهة الإدارية التي أصدرت القرار، أو للجهة الرئاسية لها، وانتظار مدة الستين يوماً المقررة قانوناً للبت في التظلم، فإما أن تقبل الإدارة التظلم المقدم إليها وتقوم بتصحيح الأخطاء التي شابت قرارها الإداري بالسحب أو التعديل أو الإلغاء، وإما أن ترفض هذه الإدارة التظلم المقدم إليها لعدم اقتناعها بأسبابه، وعليها أن تسبب ذلك الرفض، ولها أن تسكت ويعد سكوت الإدارة هنا بمثابة رفض لهذا التظلم، فالقرار الصادر بالتظلم الإداري إما أن يكون صريحاً بالقبول أو الرفض، وإما أن يكون ضمنياً بالسكوت، وهنا وبعد انقضاء مدة الستين يوماً المقررة يحق للمتظلم أن يتوجه للقضاء، ورفع دعوى إلغاء للقرار الإداري الذي مس مصلحته، إذا رأى أن الإدارة لم تنصفه من خلال التظلم، ومن الجدير بالذكر في هذا المقام أن القرار الصادر من الجهة الإدارية بشأن التظلم، لا يحوز حجية الأمر المقضي فيه وذلك لأنه لا يتجاوز كونه قراراً إدارياً قابلاً للطعن بالإلغاء .

هناك من القرارات الإدارية ما لا يجوز الطعن بإلغائها قبل التظلم منها إلى الجهة التي أصدرتها، أو إلى السلطة الرئاسية لها، ويسمى هذا التظلم بالتظلم الوجوبي، ومن ثم فإن التظلم الوجوبي يعد شرطاً شكلياً واجب الاحترام قبل الطعن بالإلغاء وإلا عد الطعن غير مقبول لإقامته قبل الأوان، وميعاد التظلم الوجوبي هو نفسه ميعاد الطعن بالإلغاء، وهو ستين يوماً من الإعلان بالقرار الإداري أو نشره أو العلم به علماً يقينياً، ولا يجوز الطعن بالإلغاء إلا بعد رفض التظلم صراحةً أو ضمناً بمرور ستين يوماً على تقديمه أو البت فيه،[1] والتظلم الإجباري هو التظلم المقرر بنص القانون، وهذا النوع من التظلم يخضع للقواعد التي يحددها القانون بمقتضى ما يورده من نصوصه، ويشترط تقديمه قبل إقامة الدعوى القضائية – كما ذكرنا سابقاً – ويترتب على عدم تقديم التظلم قبل إقامة دعوى الإلغاء وجوب الحكم بعدم قبولها .

ويرمي المشرع من تقرير التظلم قبل رفع دعوى الإلغاء، إلى تحقيق أهداف معينة، تتمثل في الوصول إلى العدالة الإدارية بأيسر الطرق، وذلك بإنهاء المنازعات الإدارية في مراحلها الأولى، فضلاً عن تخفيف العبء على القضاء، وإتاحة الفرصة للتسوية الودية للنزاع، وتيسير سبل حصول العامل على حقه، فقد ترى جهة الإدارة أن العامل على حق فتجيب إلى طلبه، بسحب أو تعديل القرار الذي أصدرته، وهذا يؤدي إلى إنهاء الخصومة في مراحلها الأولى، الأمر الذي يوفر الجهد والوقت وينأى بالإدارة عن الدخول في خصومات لا فائدة منها، ويغني العامل عن اللجوء إلى القضاء،[2] ومهما يكن من أمر وبالرغم من أهمية التظلم الإداري، فالتظلم الإداري لا يرقى لاعتباره درجة تقاضي ابتدائية فالقرار الصدار بالتظلم لا يحوز قوة الامر المقضي فيه، فهو قرار إداري خالص قابل للسحب والتعديل والإلغاء بحكم القانون .

هذا وقد سجلت المحكمة الإدارية المصرية العليا أهداف التظلم الوجوبي في أحكامها، ومن ذلك حكمها بأن :- " ....الغرض من ذلك [التظلم الوجوبي] هو تقليل الوارد من القضايا 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 من خلال الميعاد

[1] د. خليفة، عبد العزيز عبد المنعم: **دعوى إلغاء القرار الإداري وطلبات ايقاف تنفيذه**، مرجع سابق، ص365

[2] د. الطيب حسين محمود، **الضمانات القانونية في محاسبة العاملين في الوظيفة العمومية**، مرجع سابق، ص373.

المقرر فله أن يلجأ إلى طريق التقاضي، ومفاد هذا التظلم الوجوبي السابق – سواء إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار إن كانت هي التي تملك سحبه أو الرجوع فيه، أو إلى الهيئة الرئيسية إن كان المرجع اليها في هذا السحب – وهو الذي جعله المشرع شرطاً لقبول طلب إلغاء القرارات الخاصة بالموظفين العموميين التي عينها وقرنها بوجوب انتظار المواعيد المقررة للبت فيه، لا يصدق إلا بالنسبة لما كان قابلاً للسحب من هذه القرارات، للحكمة التي قام عليها استلزم هذا التظلم، وهي الرغبة في تقليل المنازعات بإنهائها في مراحلها الأولى بطريق أيسر للناس، وذلك بالعدول عن القرار المتظلم منه إن رأت الإدارة أن المتظلم على حق في تظلمه، فإذا امتنع على الإدارة إعادة النظر في القرار لاستنفاذ ولايتها بإصدارة أو لعدم وجود سلطة رئيسية تملك التعقيب على الجهة الإدارية التي أصدرته، فإن التظلم في هذه الحالة يصبح غير مجدي ولا ينتج، وبذلك تنتفي حكمته وتزول الغاية من التربص طول المدة المقررة، حتى تعود الإدارة إلى الحق أو ترفض التظلم أو تسكت عن البت فيه .[1]

يقدم التظلم الوجوبي في الميعاد المقرر للطعن القضائي وهو ستين يوماً، على أن يبدأ من تاريخ إعلان المواطن بالقرار الصادر ضده أو علمه به على وجه اليقين، ومن ثم فإن التظلم بعد انقضاء هذا الميعاد يكون غير مقبول شكلاً، ومن جهة أخرى، فقد نص المشرع المصري في المادة "24" من قانون مجلس الدولة رقم "47 لسنه "1972" على أنه يجب على السلطة المختصة بنظر التظلم، البت فيه خلال ستين يوماً من تاريخ تقديمه، وقد طبقت المحكمة الإدارية المصرية العليا ذلك بحكمها أنه :- " إذا كان الميعاد مما يجب انقضاءه قبل الإجراء فلا يجوز حصول الإجراء إلا بعد انقضاء اليوم الأخير من الميعاد، فيجب أن ينتظر مقدم التظلم حتى مضي الستين يوماً المقررة لتظلمه حتى يتسنى له رفع طعنه التأديبي ".[2]

ولو نظرنا إلى نظام الخدمة المدنية الأردني رقم "1" لسنة "1988" وتعديلاته، نجد أن المادة 136/أ، قد حددت اختصاصات المجالس التأديبية والتي تصدر الأحكام تجاه موظفيها، وغالباً ما تكون هذه الأحكام محلاً للتظلم الإداري، وهذه الاختصاصات هي :- "يختص المجلس التأديبي

[1] د. الطيب حسين محمود، **الضمانات القانونية في محاسبة العاملين في الوظيفة العمومية**، مرجع سابق، ص474.

[2] د. العنزي، سعد نواف: **الضمانات الإجرائية في التأديب "دراسة مقارنة"**، مرجع سابق، ص476.

بالنظر في المخالفات المسلكية التي يرتكبها الموظفون وفقاً للصلاحية الذاتية المخولة له، وفقاً لأحكام المادة "135" من هذا النظام، وله فرض أي من العقوبات التأديبية المنصوص عليها في المادة "132" من هذا النظام، وذلك حسب تقديره للعقوبة المناسبة للمخالفة التي ارتكبها الموظف".[1]ويعتبر التظلم الإداري إحدى الضمانات التي كفلها المشرع للموظف للتخلص من الجزاء الذي وقع عليه من قبل السلطات التأديبية الرئاسية، وهذا التظلم كما ذكرنا يكون على شكل التماس يتقدم به الموظف إلى السلطة التأديبية مصدرة القرار، أو يقدمه إلى الرئيس الإداري للسلطة التي أصدرته، يطلب فيها إلغاء هذا القرار أو تعديله أو سحبه بما يجعله أكثر اتفاقا مع حكم القانون،[2] ويجب لكي يكون الطعن مقبولاً أن يقدم خلال ستين يوماً من تاريخ صدور الحكم المطعون فيه،[3] وتمارس جهة الإدارة سلطتها في توقيع الجزاء بوصفها سلطة عامة قائمة على مهمة الضبط الإداري، وليس بوصفها قائمة مقام القضاء في إيقاع العقاب .[4]

وقد أجاز المشرع للموظف ذو المصلحة المباشرة أن يطعن في القرارات الصادرة بتوقيع الجزائيات التأديبية –باستثناء القرارات الصادرة من رئيس الوزراء – إلا مجلس الوزراء خلال 60 يوماً من تاريخ صدوره.[5]

ويلاحظ أن المشرع الأردني جعل مدة التظلم 60 يوماً بدءاً من تاريخ صدور القرار التأديبي، لا من تاريخ تبليغه للموظف، وفي هذا خروج عن المبادئ العامة التي تقضي أن مدة الطعن في القرارات الإدارية تبدأ من تاريخ العلم بها، إضافة إلا ذلك فإن المشرع جعل التظلم جوازياً للموظف، وبذلك

---

[1] نظام الخدمة المدنية الأردني رقم "1" لسنة "1988" وتعديلاته، صادر بمقتضى نص المادة "120" من الدستور الأردني، مادر رقم "136/أ ".

[2] د. العجارمة، نوفان العقيل: **سلطة تأديب الموظف العام**، مرجع سابق، ص441.

[3] د. مهنا، محمد فؤاد: **الخصومة الإدارية**، الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، 1996م، ص361.

[4] د. بسيوني، عبد الرؤوف هاشم: **نظرية الضبط الإداري "في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية"**، ط1، الإسكندرية، 2008، ص354.

[5] د. العجارمة، نوفان العقيل، **سلطة تأديب الموظف العام**، مرجع سابق، ص441.

يستطيع أن يبادر برفع هذا التظلم، وله أن يطرحه جانباً، ويلجأ إلى الطعن الإداري مباشرةً، وأن يقيم الطعنين معاً.[1]

أوردت المادة "12" من قانون مجلس الدولة المصري الحالي ثلاث طوائف من القرارات الإدارية، لا يُقبل طلب إلغائها شكلاً، ما لم يكن مسبوقاً بتظلم منه للجهة التي أصدرت القرار، أو السلطة الرئاسية لها، وتنحصر تلك القرارات في:[2]

1- القرارات النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو الترقية أو منح علاوة.

2- القرارات النهائية الصادرة بإحالة الموظف إلى المعاش أو الاستيداع أو الفصل بغير الطريق التأديبي.

3- القرارات النهائية للسلطات التأديبية.

ومن استقراء تلك القرارات يتضح اتصالها بالحياة الوظيفية للموظف، منذ التحاقه بالخدمة وحتى خروجه منها، مع ما يتخلل تلك الفترة من استحقاق لمزايا ماليه أو عقوبات تأديبية.[3]

وربما يكون اشتراط التظلم من تلك القرارات قبل اللجوء للقضاء طلباً لإلغائها، دافعه المحافظة على حسن العلاقة بين الإدارة ورجالها، من خلال التسوية الودية لما يثور في المجال الوظيفي من نزاع رغيةً في توقي التوتر في العلاقة الوظيفة الناجم عن الخصومة القضائية.[4]

ومن الجدير ذكره أن التظلم الإداري الإجباري لا يكون شرطاً لقبول دعوى الإلغاء، حتى مع توافر القرار الخاضع له والذي يتعين التظلم منه في طلب إلغائه، وذلك في حالة القرار المنعدم، أو الغير قابل للسحب، أو الذي أعلنت جهه الإدارة مسبقاً عدم قبولها التظلم منه.[5]

---

[1] **المرجع سابق**، ص441.

[2] د. خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، **دعوى إلغاء القرار الإداري وطلبات ايقاف تنفيذه**، مرجع سابق، ص366.

[3] **المرجع سابق**، ص366.

[4] **المرجع السابق**، ص366.

[5] **المرجع السابق**، ص366.

- **القرار المنعدم:**

في تبرير المحكمة الإدارية المصرية العليا لجواز اللجوء للقضاء لتقرير انعدام القرار المنعدم دون سلوك سبيل التظلم الوجوبي ذهبت إلى أنه: "..... ما دام الطعن على القرار المنعدم يعفي من شروط الميعاد، فإنه يتأبى على الذوق القضائي السليم ألا يعفي من شرط سابق على الميعاد وهو التظلم، نظراً لأن كلا الشرطين يجمعهما أصلٌ مشترك، هو أنهما من الشروط الشكلية لقبول دعوى الإلغاء ".[1]

وتعتبر القرارات المنعدمة وقائع مادية لا تحمل الصفة الإدارية، فيحق للأشخاص الذين مستهم هذه القرارات إقامة دعوى لإلغائها أمام الجهات القضائية المختصة دون الحاجة إلى التظلم منها.

- **عدم قابلية القرار للسحب أو التعديل:**

الهدف من اشتراط التظلم قبل ولوج سبيل الطعن بالإلغاء، هو منح الإدارة فرصة التراجع عن قرارها تداركاً منها لما وقعت فيه من خطأ حال إصدارها له، فإذا استحال على الإدارة إعادة النظر في قرارها بسحبه أو تعديله باستنفاذ ولايتها بإصداره، فلا يكون هنالك مسوغاً لإجبار صاحب الشأن على التظلم من القرار قبل اللجوء لطلب إلغائه، حيث أن هذا التظلم لا طائل من ورائه سوى إضاعة الوقت فيما لا جدوى منه.[2]

وفي تبرير المحكمة الإدارية العليا لعدم تطلب التظلم الوجوبي في هذه الحالة، ذهبت إلا انتفاء الحكمة التشريعية منه وهي مراجعه الجهة الإدارية نفسها قبل لجوء صاحب الشأن إلى القضاء طعناً على قرارها، ومن القرارات غير القابلة للسحب ما يصدر عن مجالس التأديب من قرارات تأديبية، وكذلك قرار وزير الداخلية باعتماد قرارات لجنه العمد والمشايخ، حيث تستنفذ مجالس

[1] **المرجع سابق**، ص367.

[2] **المرجع السابق**، ص367.

التأديب ولايتها بإصدار القرار وكذلك يستنقذ وزير الداخلية ولايته بالاعتماد بحيث لا يجوز له إعادة النظر في قراره سحباً أو تعديلاً.[1]

القرارات التي تعلن الإدارة مسبقاً عدم قبول التظلم منها:

مناط اشتراط التظلم قبل الطعن بالإلغاء أن يكون هذا التظلم مجدياً، فإذا ما أصدرت الإدارة قرارها معلنةً أنها لن تفحص ما يقدم إليها من تظلمات بشأنه، ولن تستجيب لها فلا يكون للتظلم فائدة مرجوة من سحب القرار أو تعديله، الأمر الذي لا يكون أمام صاحب الشأن في هذه الحالة سوى اللجوء للقضاء طلباً لإلغاء القرار الإداري، وتكون دعوى إلغائه مقبولة شكلاً ما دامت قد أقيمت في الميعاد، حتى ولو لم يتظلم صاحب الشأن من القرار محل الطعن بالإلغاء.[2]

ومن هنا يتضح أن اشتراط التظلم قبل الطعن بإلغاء القرار الإداري أساسه أن يكون هذا التظلم مجدياً، بأن يكون من شأن قبول الإدارة له إعادة الحال إلى ما كان عليه قبل إصدار القرار محل التظلم، فإذا استحال ذلك لأسباب ترجع لطبيعة القرار كالقرارات التأديبية الصادرة عن مجالس التأديب، حيث لا تملك تلك المجالس سلطة العدول عنها، كما لا توجد سلطة أعلى للتعقيب عليها سحباً أو تعديلاً ، أو كانت الاستحالة مرجعها الإدارة بأن أعلنت تمسكها بقرارها وعدم حيادها عنه استجابة لأية تظلمات تقدم بشأنه، فإن التظلم من هذه القرارات يكون غير مجدي، ومن ثم لا يتطلب كشرط لقبول دعوى الإلغاء في القرارات التي يشترط وجوده لقبول دعوى إلغائها .[3]

ويبدو أن المشرع المصري هدف من وراء التظلم الوجوبي إلى تيسير سبل حصول صاحب الشأن على حقه، وتخفيف العبء على القضاء، وبالإضافة إلى سعيه لتحقيق العدالة الإدارية بطريقة أيسر للناس، وذلك بإنهاء تلك المنازعات في مراحلها الاولى، إذا رأت الإدارة أن المتظلم على حق

---

[1] **المرجع السابق**، ص368.

[2] **المرجع السابق**، ص369.

[3] **المرجع السابق**، ص369.

في تظلمه، فإن رفضته أو لم تبت فيه في خلال الميعاد المقرر، فله ان يلجأ الى الطريق القضائي.[1]

وبالمقارنة مع بعض البلدان العربية المجاورة فقد صدقت المحكمة الاتحادية العليا بقرارها بالعدد/ 75/ اتحادية/ تمييز/ 2011 قرار محكمة القضاء الإداري بالدعوى (2011/160) برد دعوى المدعي لعدم التظلم، ومن أوضح الأمثلة على التظلم الوجوبي في جمهورية العراق ما نصت عليه الفقرة (و) من البند (ثانياً) من المادة (7) من قانون مجلس شورى الدولة رقم (65) لسنة 1979 "يشترط قبل تقديم الطعن إلى محكمة القضاء الإداري أن يتظلم صاحب الطعن لدى الجهة الإدارية المختصة التي عليها أن تبت في التظلم وفقاً للقانون خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تسجيل التظلم لديها، وعند عدم البت في التظلم أو رفضه تقوم محكمة القضاء الإداري بتسجيل الطعن لديها بعد استيفاء الرسم القانوني". كذلك نص البند (ثانياً) من المادة (15) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 "يشترط قبل تقديم الطعن لدى مجلس الانضباط العام على القرار الصادر بفرض العقوبة التظلم من القرار لدى الجهة التي أصدرته وذلك خلال (30) ثلاثون يوماً من تاريخ تبليغ الموظف بقرار فرض العقوبة وعلى الجهة المذكورة البت بهذا التظلم خلال (30) ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمه وعند عدم البت فيه رغم انتهاء هذه المدة يُعد ذلك رفضاً للتظلم"، وعلى مقدم التظلم انتظار مرور الثلاثين يوماً قبل إقامة الدعوى وهي المُهلة التي تنظر فيها الإدارة في التظلم وإن إقامة الدعوى قبل انتهاء المدة المذكورة تستوجب رد الدعوى وقد صدقت المحكمة الاتحادية العليا بقرارها بالعدد (31/اتحادية/ تمييز/ 2012) على قرار محكمة القضاء الإداري بالدعوى المرقمة (468/ق /2011) وذلك لتقديم التظلم بتاريخ 2011/2/18 وإقامة الدعوى بتأريخ 2012/2/22 .

وخلاصة القول إن التظلم الوجوبى، هو الذي يفرض المشرع على المتضرر من القرار أو الإجراء الإداري تقديمه إلى جهة الإدارة قبل إقامة دعواه كإجراء شكلي جوهري ينبغي مراعاة اتخاذه قبل ولوج طريق الدعوى القضائية، ويترتب على عدم إقامته رد الدعوى وجوب الحكم بعدم قبولها شكلاً

[1] د. العجارمة، نوفان العقيل: **سلطة تأديب الموظف العام**، مرجع سابق، ص310.

لعدم وجود تظلم إلى الجهة الإدارية التي حددها القانون.[1] أما التظلم الجوازى أو الاختياري وهو الذى ترك الشارع لذوى الشأن تقدير مدى تحقيق هذا التظلم لغايته من الطعن على قرار إداري قبل إقامة دعواه أمام المحكمة المختصة بمجلس الدولة، وهذا النوع من التظلمات مرده ومرجعه إلى تقدير المتظلم حيث يتقدم به اختيارا إلى الجهة الإدارية إذا ما قرر أن يلجأ إليه قبل ولوج سبيل الدعوى القضائية، أي إذا وجد أن له مصلحة تحقق غاياته من تعديل أو إلغاء القرار الإداري بواسطة هذا الأسلوب من التظلم الاختياري لمصدر القرار أو إلى السلطة الرئاسية المختصة قبل انقضاء مواعيد الطعن القضائي بالإلغاء في ذات القرار المتظلم منه، وهذا التظلم الاختياري يرتب قانوناً ذات أثر التظلم الوجوبي فيما يتعلق بقطع الميعاد المحدد قانوناً لإقامة الدعوى القضائية، إلا أن هذا التظلم الاختياري لا يرتب على عدم تقديمه عدم قبول الدعوى القضائية ومعنى ذلك أن كلاً من التظلم الوجوبي والتظلم الاختياري يشتركان معاً في الأثر الإيجابي ؛ أي أثر قطع الميعاد المقرر لرفع الدعوى ولكنهما لا يشتركان في الأثر السلبى أى ترتيب عدم قبول الدعوى على عدم تقديم التظلم ذلك أن الإثر السلبى المشار إليه إنما يترتب على عدم تقديم التظلم الوجوبي دون عدم تقديم التظلم الجوازى أو الاختياري.[2]

المطلب الثالث: التظلم إلى لجنة إدارية مختصة

تحدثنا عن أنواع التظلمات بشكلٍ عام من خلال المطلب الأول والثاني من هذا المبحث، فالتظلم – وكما هو معروف –له أنواع من حيث الجهة التي يقدم إليها، ومن حيث إلزامية تقديمه، ولكن هناك قرارات وتقارير معينه يكون التظلم منها إلى جهات محدده على وجه الخصوص، ولا يجدي التظلم منها إلى الجهة التي أصدرت القرار أو إلى الجهة الرئاسية لها.

[1] مقال منشور على صفحه الفيسبوك بعنوان "**استشارات ومعلومات قانونية**"
https://www.facebook.com/eastofficeoflaw/posts/296628630490326

[2] مقال منشور على صفحة الفيسبوك بعنوان "**استشارات ومعلومات قانونية**"
https://www.facebook.com/eastofficeoflaw/posts/296628630490326

نصت المادة "36" من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم "4" لعام "1998" على أنه:

1-تعلم الدائرة المختصة الموظف الذي يعمل لديها بصوره عن تقرير الكفاية عن أداءه بمجرد اعتماده من اللجنة المختصة.

2-للموظف أن يتظلم إلى الوزير المختص من التقرير المذكور خلال عشرين يوماً من تاريخ علمه به.

3-تشكل لجنة تظلمات تنشأ لهذا الغرض بقرار من الوزير المختص تكون من ثلاثة من كبار الموظفين الذين لم يشاركوا في وضع التقرير للبت في التظلم خلال ستين يوماً من تاريخ تقديمه للوزير، ويكون قرار هذه اللجنة نهائياً.

4-لا يعتبر تقرير كفاية الأداء نهائياً إلى بعد انقضاء ميعاد التظلم منه أو البت فيه.[1]

من خلال نص المادة سالفة الذكر نجد أن التظلم من تقرير الكفاءة المالية يكون وفق أسس وقواعد محدده بحكم القانون، فلجنة التظلمات سابقة الذكر هي من تتولى فحص التظلم من هذا التقرير وتبدي الرأي فيه خلال مده أقصاها ستين يوماً من تاريخ تقديم التظلم إلى الوزير المختص، وهناك لجان أخرى تتولى فحص التظلمات وإبداء الرأي فيها وذلك بالتظلمات الخاصة بقانون الانتخابات الفلسطيني، ولجنة الاعتراضات في المنازعات الضريبية، ولجنة تنظيم المدن والقرى.

[1] **قانون الخدمة المدنية الفلسطيني واللوائح المنظمة له**، رقم "4" لعام "1998"، ماده رقم "36".

الفصل الثاني
شروط التظلم الإداري وآثاره

سوف نتحدث في هذا الفصل عن شروط التظلم الإداري بأنواعها، من خلال المبحث الأول من هذا الفصل، فهناك الشروط الشكلية وأيضاً الموضوعية التي يجب أن تتوافر حتى نكون أمام تظلم إداري بالمعنى القانوني السليم، وبعد ذلك سننتقل للحديث عن الآثار المترتبة على تقديم التظلم، والتي قد تمس الفرد والإدارة المتظلم اليها والقرار المتظلم منه والغير، وذلك من خلال المبحث الثاني من هذا الفصل.

المبحث الأول: شروط التظلم الإداري

يمثل الطعن الإداري، أو التظلم من الجزاء التأديبي ضمانة إجرائية هامة، نصت عليها غالبية التشريعات المختلفة عندما سمحت للموظف أن يطعن أمام الإدارة في قرار الجزاء الصادر بحقه، وذلك وفق شروط وأوضاع معينة، من أجل سحب أو إلغاء أو تعديل القرار الإداري.[1]

وحتى نكون أمام تظلم إداري بالمعنى الحقيقي والقانوني، فلا بد من توافر عدة شروط منها شكلية، وهذا موضوع المطلب الأول من هذا المبحث، ومنها إجرائية أو موضوعية، وسنتحدث عنها من خلال المطلب الثاني من هذا المبحث.

ونظراً لما يترتب على التظلم الإداري من آثار هامة سواء في سحب القرار الإداري، أو قطع ميعاد الإلغاء فقد عنيَ الفقه والقضاء بالقرارات محل التظلم، فهناك عدة شروط ينبغي توفرها بالقرار محل التظلم.[2] وهذه الشروط لا تقتصر على نوع بعينه من أنواع التظلم الإداري، بل إن هذه الشروط تتعلق في كلٍ من التظلم الوجوبي والتظلم الاختياري على السواء، وهي أحكام مشتركة تنطبق عليها دون تمييز.[3]

---

[1] د. العنزي، سعد نواف: **الضمانات الإجرائية في التأديب "دراسة مقارنة"**، مرجع سابق، ص396.

[2] د. المرجع السابق، ص402.

[3] د. الوكيل، محمد إبراهيم خيري: **التظلم الإداري ومسلك الإدارة الإيجابي في ضوء آراء الفقه وأحكام المحاكم**، مرجع سابق، ص110.

المطلب الاول: الشروط الشكلية للتظلم الإداري

وضعت الشروط الشكلية للتظلم الإداري للسبب الذي وضعت لأجله أي شروط شكلية في أي موضوع آخر، فوجود الشروط الشكلية يشكل نوع من الاستقرار والانضباط في تقديم ذلك الشيء أو الطلب، فلو كان تقديم التظلم الإداري دون أي شروط شكلية، فلن نتفق على صيغة لتقديمه مما يؤدي إلى عدم القدرة على تنظيم هذا الموضوع بالشكل اللازم، وأيضاً عدم قدرة الإدارة على رد أي تظلم أو رفضه من الناحية الشكلية، لأنه لا يوجد ما ينظم هذا الشكل، فنرى التظلمات المكتوبة والشفوية المطبوعة ....، وبالتالي فإن تنظيم شروط شكلية لتقديم التظلم الإداري من الضرورة بمكان، فهنا تستطيع الإدارة أن تميز بين التظلمات بما يتوافق وأحكام تنظيمها التي نص عليها القانون، ووضحها بصوره لا تقبل الشك .

وعليه، فإن التظلم الإداري كغيره من الطلبات والاعتراضات، يحتوي على عدة شروط شكلية لا بد من أخذها بعين الاعتبار، وسوف نتحدث عن هذه الشروط من خلال الفروع الخمسة التالية:

الفرع الاول: أن يقدم التظلم باسم صاحب الشأن كامل الأهلية

يشترط حتى يمكن اعتبار التظلم الإداري قاطع لميعاد الطعن بإلغاء القرار الإداري أن يتم تقديمه ممن مس القرار الإداري مصالحه، فالشخص الذي مسه القرار أو المضرور منه هو المرخص له بإقامه دعوى الإلغاء "شرط المصلحة" فالتظلم الإداري مرحلة سابقة على إقامة دعوى الإلغاء، ولا ينقطع ميعاد الطعن بالإلغاء إلا بالنسبة لمن تقدم بالتظلم، فلا يستطيع شخص آخر غيره الاستناد إلى ذلك في رفع دعوى الإلغاء بعد مضي أكثر من ستين يوماً على صدور القرار.[1]

ويستوي أن يكون التظلم صادر من صاحب المصلحة أو ممن يمثله قانوناً .[2] ويلاحظ أن المشرع لم ينص صراحة على هذا الشرط، ولكن يقاس التظلم على الطعن بالإلغاء، حيث نصت المادة

[1] د. الوكيل، محمد إبراهيم خيري: **التظلم الإداري ومسلك الإدارة الإيجابي في ضوء آراء الفقه وأحكام القضاء**، مرجع سابق، ص140.

[2] **المرجع السابق**، ص140.

12/أ من قانون مجلس الدولة المصري رقم "47" لسنة "1972" على أن: "لا تقبل الطلبات المقدمة من أشخاص ليست لهم مصلحة شخصية في الطعن ".[1]

وعن هذا الشرط تحدث الأستاذ الدكتور سامي جمال الدين في كتابه "إجراءات المنازعات الإدارية في دعوى إلغاء القرارات الإدارية" فقال:" يتعين أن يقدم الطلب أو التظلم ممن مس القرار مصلحته أو مركزه القانوني أو أثر تأثيراً مباشراً في مصلحة شخصيه له، أو ممن يمثله قانوناً، إذ لن يفيد في الطلب أو التظلم إلا صاحبه ".[2]

وإذا كان يجب أن يقدم التظلم الإداري من صاحب الشأن ذاته أو نائبه القانوني فإنه يجب أن يقدم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار أو الجهة الرئاسية لها بصفة أساسية ويصح أن يتقدم صاحب الشأن أو نائبه بتظلمه إلى تلك الجهة بنفسه، أو بخطاب موصى عليه مع علم الوصول.[3]

وحتى نكون أمام تظلم إداري سليم فيجب يشتمل التظلم على اسم المتظلم، ووظيفته وتاريخ صدور القرار، وموضوع القرار المتظلم منه، والأسباب التي بني عليها التظلم، إضافةً إلى أي مستندات أو بينات يرى المتظلم ضرورة تقديمها.[4]

يجب أن يتم تقديم التظلم الإداري من قبل صاحب الشأن للجهة الإدارية صاحبة الاختصاص، وهي إما الجهة مصدرة القرار، أو الجهة الرئاسية لها، ويمكن للمتظلم أن يقدم التظلم إلى جهة لها حق الرقابة على السلطة مصدرة القرار الإداري، فيمكن أن يقدم التظلم إلى مفوض الدولة مثلاً ...، كما يجب أن يتضمن التظلم البيانات اللازمة لتحديد مقدمه، للوقوف على مدى أحقيته به، كما يجب أن يحتوي التظلم على موضوع القرار المتظلم منه، وأسانيد التظلم لتكون محلاً لدراسة الجهة المختصة بفحصه، ولا يشترط أن يقدم التظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار الإداري المتظلم منه

---

[1] د. الطيب، حسين محمود: **الضمانات القانونية في محاسبة العاملين في الخدمة المدنية**، مرجع سابق، ص481.

[2] د. جمال الدين، سامي: **إجراءات المنازعات الإدارية في دعوى إلغاء القرارات الإدارية**، مرجع سابق، ص70.

[3] د. الوكيل، محمد إبراهيم خيري: **التظلم الإداري ومسلك الإدارة الإيجابي في ضوء آراء الفقه وأحكام القضاء**، مرجع سابق، ص141.

[4] **المرجع السابق**، ص141.

مباشرة، بل يكفي لإعمال أثره في قطع ميعاد الطعن بالإلغاء أن يصل العلم به إلى الجهة مصدرة القرار أو الجهة الرئاسية لها.[1]

كما يجب أن يقدم التظلم الذي يعتد به في قطع ميعاد الطعن بالإلغاء، من صاحب الشأن، شريطة أن يكون هذا الشخص كامل الأهلية، أما إذا قدم من شخص ناقص الأهلية، أو عدمها عن قرار يتعلق به، فلا أثر له في جريان ميعاد الطعن بالإلغاء في هذا القرار، إذا تمسك وليه بذلك، كما أن هذا التظلم لا يعتبر دلاله على العلم اليقيني بالقرار، ذلك لأن التظلم لا يتمخض دائماً عن نفع محض بإنصاف المتظلم، إذ أنه يجري في حقه ميعاد الطعن بالإلغاء مما قد يضره بإسقاط حقه في الطعن القضائي بأن يقوم برفع دعوى الإلغاء، إذا ما فات هذا الميعاد .[2]

لذلك يجب ان يقدم التظلم من صاحب الشأن، باعتباره أنه هو صاحب المصلحة من التظلم، وأن يكون كامل الأهلية، حتى تكون لديه القدرة على وزن تصرفاته وتقديره، والتصرف بما يحقق المصلحة.[3]

الفرع الثاني: أن يقع التظلم على قرار إداري معين

فحوى هذا الشرط، هو أن ينصب التظلم على قرار معين بذاته، ومن ثم لا يعتد بالتظلم إذا جاء مجهلاً أو قُدمَ بعبارات عامة لا تشير إلى الطعن على قرار إداري بذاته، ولا تنبئ عن علم المتظلم بالقرار المطعون فيه ومحتوياته، وخاصه إذا لم يثبت سبق إعلانه به ونشره، أو سبق علمه اليقيني به علماً شاملاً نافياً للجهالة.[4]

وهنا تجدر الإشارة إلى معنى القرار الإداري ومفهومه، حتى نستطيع أن نميز هل نحن أمام قرار إداري قابل للتظلم أم لا، فالقرار الإداري وكما عرفته محكمة العدل العليا الأردنية أخذاً بالمعيار الشكلي: "هو إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين والأنظمة بقصد

---

[1] **المرجع السابق**، ص142.

[2] **المرجع السابق**، ص142.

[3] **المرجع السابق**، ص143.

[4] د. جمال الدين، سامي: **إجراءات المنازعات الإدارية في دعوى إلغاء القرارات الإدارية**، مرجع سابق، ص68.

إحداث أثر قانوني معين متى كان ذلك ممكناً وجائزاً قانوناً، وكان الباحث عليه ابتغاء مصلحه عامه".[1]

فيتعين أن يكون التظلم الإداري القاطع لسريان ميعاد الطعن بالإلغاء محدداً قاطعاً في معناه، ومن ثم فإذا جاءت عباراته عامة دون تحديد لقرار معين، أو لطلبات الطاعن من إلغاء أو سحب أو تعديل، فإن هذا التظلم لا يكون من شأن التقدم به قطع سريان ميعاد الطعن بالإلغاء، حيث ينبغي أن يشير التظلم إلى قرار معين بذاته وبشكل قاطع، حتى يمكن القول بأن الطاعن لم يرتضي هذا القرار، ومن ثم يكون هناك مجال لتقدير انقطاع ميعاد الطعن بإلغائه في مواجهته.[2]

فالتظلم الإداري القاطع لميعاد رفع دعوى الإلغاء هو التظلم من قرار إداري معين، وواضح، فإن لم يكن التظلم على هذا الشكل أي إذا شابه الغموض أو عدم الوضوح، فلا يمكن أن يكون تظلم إداري قاطع للميعاد.[3]

الفرع الثالث: تقديم التظلم بعد صدور القرار الإداري النهائي وقبل رفع دعوى الإلغاء

القرارات الإدارية النهائية هي القرارات التي ممكن أن تكون محلاً للتظلم، وعليه فيكون التظلم غير قانوني ولا يرتب أثره إلى إذا انصب على قرار إداري نهائي، فالأعمال المادية والملاحظات والتعليمات التي يوجهها الرؤساء إلى من هم تحت إمرتهم فيما يتعلق بأعمالهم دون أن تكون جزاءات تأديبية لا تكون محلاً للتظلم.[4]

ومما لا شك فيه أن التظلم الإداري يجب أن يقدم بعد صدور القرار الإداري المتظلم منه، فالتظلم من قرار إداري لم يصدر بعد لا يرتب أي أثر، حتى لو كانت نية الإدارة تتجه إلى إصداره،[5] وعلى هذا النحو فإن أي إجراء يتخذه صاحب المصلحة قبل صدور القرار المتظلم منه لا يمكن أن يعتبر

---

[1] د. الشوبكي، عمر محمد: **القضاء الإداري "دراسة مقارنه"**، ط1. عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع.2008م. ص190.

[2] **المرجع السابق**، ص143.

[3] **المرجع السابق**، ص143.

[4] د. العنزي، سعد نواف: **الضمانات الإجرائية في التأديب "دراسة مقارنة"**، مرجع سابق، ص412.

[5] **المرجع السابق**، 412.

تظلماً؛ لأنه لا يجوز إنشاء خصومه في قرار لم يصدر بعد، فالعبرة هي بالتظلم الذي يقدمه صاحب المصلحة بعد صدور القرار المتظلم منه وليس بالتظلم المقدم قبل صدور القرار.[1]

وتأكيداً لذلك فقد وضحت الدكتورة رحاب عبد العزيز سالم أنه: " يجب أن يكون التظلم في ميعاد لاحق لصدور القرار المتظلم منه، فالتظلم يكون من القرارات الإدارية النهائية، وهي التي يجوز المطالبة بإلغائها، وذلك حتى تستطيع السلطة التي أصدرته أو السلطات الرئاسية إعادة النظر في قرار صدر بالفعل، يكون قد تبينت معالمه وتحددت أوضاعه، وذلك بسحبه أو تعديله حسب مقتضيات الأحوال على ضوء ما ورد في التظلم المقدم".[2]

وقد قررت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأنه : " ولا يغير من ذلك استناد الطاعن إلى حكم المادة 68 من الدستور التي تنص على أن التقاضي حق مصون مكفول للناس كافة، ولكل مواطن حق الالتجاء إلى قاضيه الطبيعي، وتكفل الدولة تقريب جهات القضاء من المتقاضيين وسرعة الفصل في القضايا، ويحظر النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء ذلك أن هذا النص لا يعنى بحال من إباحة اللجوء إلى القضاء دون التقيد بالإجراءات والمواعيد المقررة لرفع الدعاوى، ودون ولوج الطرق والالتزام بالسبل التي حددها المشرع لقبول الدعوى، وقد فرض قانون مجلس الدولة التظلم إلى الجهة الادارية مصدرة القرار أو الجهة الرئاسية في الاحوال المشار إليها حتى تنظر الادارة فيما يأخذه صاحب الشأن على القرار فإن ثبت لديها صحة ما يثيره من عيب يبطل القرار سارعت إلى سحبه مما ينسجم به النزاع ويزول معه عبء التقاضي، هذا وليس صحيحاً أن الجامعة قد استنفذت ولايتها بإصدار القرار المطعون فيه، بحيث لا يجوز لها معاودة بحثه في حالة التظلم منه كما لا عبرة بالشكوى التي قدمها الطاعن إلى الجامعة في 25 من ابريل سنة 1982م، إذ أنها ليست تظلماً من قرار معين، وهى سابقة على

---

[1] **المرجع السابق**، 412.

[2] بحث منشور بعنوان "**التظلم الإداري كسبب لانقطاع الميعاد في دعوى الإلغاء** "للباحثة الدكتورة: رحاب عبد العزيز البلي سالمhttps://ar.wikibooks./ org/wiki

إصدار القرار المطعون فيه بل سابقة على تاريخ موافقة مجلس الكلية على إنهاء خدمته للانقطاع [1]

كما وقررت المحكمة الإدارية العليا في مصر في أحد أحكامها حديثة النشر بأنه لا يشترط لقبول الدعوى الالتزام بأسبقية التظلم طالما قدم التظلم في خلال الميعاد المقرر قانوناً، وفى هذا تقول :- " ومن حيث إنه مع ما نص عليه في المادة "12" من قانون مجلس الدولة المصري رقم "47" لعام "1972"من اشتراط تقديم التظلم وانتهاء ميعاد البت فيه لقبول الدعوى، فقد")نصت المادة 12/ب على : " 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 ل الهيئات الرئاسية وانتظار المواعيد المقررة للبت في هذا التظلم، وتبين إجراءات التظلم وطريقة الفصل فيه بقرار من رئيس مجلس الدولة، فقد اضطر قضاء المحكمة الإدارية العليا جلاءً لوجه الحق في مفاد هذا الشرط على أن رفع الدعوى قبل انتهاء مواعيد البت في التظلم لا يترتب عليه عدم قبولها ما دام التظلم قد انتهى إلى رفض الادارة له صراحةً أو ضمناً بمجرد فوات الميعاد المقرر للبت فيه لأن انتظار المواعيد قبل رفع الدعوى لم يقصد لذاته إنما أريد إفساح المجال لجهة الإدارة لإعادة النظر في قرارها وبهذا الاطراد في قضاء هذه المحكمة يستبعد التفسير الحرفي لنص المادة 12 سالفة الذكر الذى يخرج حكم النص عن إطار العلة التي يدور معها . ومن حيث أنه اتباعاً لهذا المنهج الذى جرى به قضاء هذه المحكمة بالنسبة لما رأته من اعتبار انتظار انتهاء مواعيد الطعن في التظلم إجراء غير جوهري لا يترتب على عدم التزامه الحكم بعدم قبول الدعوى فإنه لا يشترط لقبول الدعوى الالتزام بالأسبقية الزمنية لتقديم التظلم على رفع الدعوى ما دام انتهى التظلم أثناء سير الدعوى وقبل الحكم فيها إلى رفض الادارة له صراحةً كان رفضها أو ضمناً بانتهاء الميعاد المقرر للبت فيه وأن تقديم التظلم في الميعاد المقرر لتقديمه ورفض جهة الادارة له لما يتحقق به أثناء سير الدعوى توافر شرط القبول المنصوص عليه في المادة 12 سالفة الذكر ويتحقق به مقصود حكم النص من الإفساح لجهة الادارة لإعادة النظر في قرارها المطعون فيه

[1] حكم سابق للمحكمة الإدارية المصرية العليا.

وإمكان استجابتها للتظلم في ميعاد البت فيه أثناء سير الدعوى مع تحمل الطاعن في حالة الاستجابة لمصاريف رفعه الدعوى قبل أوانها".[1]

الفرع الرابع: تقديم التظلم خلال ميعاد الطعن القضائي

إن ميعاد التظلم هو 60 يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه في النشرات التي تصدرها المصالح أو الجريدة الرسمية، أو إعلان صاحب الشأن به، فبعد أن تنتهي هذه المدة يسقط حق الطعن بالإلغاء ويصبح القرار الإداري حصيناً من الإلغاء أو السحب حتى لو كان معيباً ويأخذ حكم القرار السليم، وقد قررت المحكمة الإدارية العليا الأردنية بأنه :- " متى تحصن القرار الإداري فإنه يحمل على الصحة ويصبح حجة على ذوى الشأن فيما أنشأه أو رتبه من مراكز أو آثار قانونية، بحيث لا تقبل أية دعوى يكون القصد منها تجريده من قوته التنفيذية في مواجهتهم، وإلا انطوى الأمر على إلغاء ضمني للقرار، وإخلال بالاستقرار الذى استهدفه القانون للمراكز والآثار القانونية المشار إليها، بعد إذ انقضت مواعيد الطعن فيها بالإلغاء" .[2]

إن التظلم الإداري السليم والمرتب للآثار، هو التظلم المقدم في نفس ميعاد دعوى الإلغاء، أي خلال ستين يوماً من تاريخ علم صاحب الشأن بالقرار، أو تبلغه فيه، على أن القرار المعدوم لا يخضع لهذا الشرط فهو لا يتقيد بمواعيد إقامة دعوى الإلغاء.[3]

والمقصود بتقديم التظلم خلال مدة رفع دعوى الإلغاء، أي أن يقدم التظلم ذات الميعاد الذي ترفع فيه دعوى الإلغاء وهو ستين يوماً من تاريخ نشر القرار أو تبلغ صاحب الشأن فيه، أما إذا تم تقديم التظلم بعد انقضاء هذه المدة، أي الستين يوماً، فإنه لا يكون سبباً في قطع ميعاد رفع دعوى الإلغاء، العبرة دائماً لقطع ميعاد رفع دعوى الإلغاء في التظلم الأول في حالة تعدد التظلمات.[4]

---

[1] حكم سابق للمحكمة الإدارية العليا بخصوص التظلم من القرار الإداري منشور على موقع الإنترنت –http://egy lawyers.com/2010/08/22/

[2] قرار سابق للمحكمة الإدارية العليا.

[3] د. العنزي، سعد نواف: **الضمانات الإجرائية في التأديب "دراسة مقارنة"**، موجع سابق، ص422.

[4] ا.د. العجارمة، نوفان العقيل: **سلطة تأديب الموظف العام**، مرجع سابق، ص309.

وتأكيداً على ذلك فقد وافق جانبٌ كبير من الفقه هذا القول، وعلى رأسهم الدكتور سامي جمال الدين فقال في هذا الصدد :- " إن العبرة في التظلم الأول الذي يقدم في الميعاد القانوني إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار أو الجهات الرئاسية لها في مدارج التنظيم الإداري، فإذا تتابعت التظلمات، فإن التظلم الذي يقطع الميعاد هو التظلم الأول دون غيره لأن الميعاد لا ينقطع إلا مرة واحدة، وإلا أتخذ من تكرار التظلمات وسيلة للاسترسال في إطالة ميعاد رفع الدعوى، ولذلك لا يجدي في قطع الميعاد أو امتداده الاسترسال في تقديم طلبات متعاقبة متكررة عن ذات الموضوع، وعليه يتعين على ذي الشأن أن يرفع دعواه خلال الستين يوماً التالية للبت في تظلمه الأول".[1]

يعد قرار الاحالة إلى المعاش من القرارات واجبة التظلم خلال ستين يوماً من تاريخ تبلغ القرار أو نشره في الجريدة الرسمية أو العلم اليقيني فيه، وينحدر هذا القرار تحت البند رابعاً من المادة 10 من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972م، وعليه فإن التظلم بعد انقضاء أربعة أشهر من تاريخ علمه اليقيني يجعل الدعوى قد أقيمت بعد الميعاد المقرر قانوناً، بما يتعين معه القضاء بعدم قبولها شكلاً.[2] وفى هذا تقول المحكمة الادارية العليا بأنه: " ومن حيث أنه عن الدفع المبدئ من المحكمة الإدارية الطاعنة بعدم قبول الدعوى شكلاً لفوات المواعيد القانونية المقررة لرفعها لما كانت المادة 10 من القانون رقم 47 لسنة 1972م بشأن مجلس الدولة تنص على أن تختص محاكم مجلس الدولة دون غيرها بالفصل في المسائل الآتية ..... رابعاً : الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات الادارية الصادرة بإحالتهم إلى المعاش أو الاستيداع أو فصله بغير الطريق التأديبي،[3] وتنص المادة 12 منه 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 فيها إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الهيئات الرئاسية وانتظار المواعيد المقررة للبت في هذا التظلم،[4] وتنص المادة 24 من قانون مجلس الدولة المصري أيضاً على أن ميعاد رفع الدعوى أمام المحكمة فيما يتعلق بطلبات الإلغاء ستون يوماً من

---

[1] د. جمال الدين، سامي: **إجراءات المنازعات الإدارية في دعوى إلغاء القرارات الإدارية**، مرجع سابق، ص68.

[2] قانون مجلس الدولة المصري، رقم "47" لسنة "1972"، مادة رقم "10".

[3] حكم سابق لمحكمة العدل العليا.

[4] قانون مجلس الدولة المصري، رقم "47" لسنة "1972"، مصدر سابق، مادة رقم "12".

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 الادارية التي أصدرت القرار أو الهيئات الرئاسية، ويجب أن يبت في التظلم بالرفض أو القبول ويجب أن يكون مسبباً ويعتبر مضى ستين يوماً على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه السلطات المختصة بمثابة رفض، ويكون ميعاد رفع الدعوى بالطعن في القرار الإداري هو ستون يوماً من تاريخ البت في التظلم فإن تقدم بعد ذلك استغلق على صاحب الشأن طريق التظلم القضائي ويكتسب القرار الإداري حصانة نهائية أما إذا قدم التظلم الإداري في الميعاد كان ذلك حافظاً في الوقت نفسه للتظلم القضائي الذى يجب رفعه في الميعاد القانوني .[1]

وخلاصة القول، فإنه يجب تقديم التظلم الإداري خلال ميعاد الطعن القانوني، ومدّة الطّعن المحددة في قانون محكمة العدل العليا الأردنية رقم"12" لسنة "1992" بالنسبة للقرارات الصريحة هي ستين يوماً وفي القرارات الضمنيّة 30 يوماً كما نص المادّة "12/أ" من قانونها، فإذا ما انتهت هذه المدّة المقررة قانوناً فأنّ القرار يتحصّن ويصبح غير قابل للسحب أو الإلغاء أو التعديل، وعليه فإنّ تقديم التظلم الإداري بعد فوات ميعاد الطّعن لا يؤدي إلى قطع الميعاد أو إحيائه حتى ولو أقدمت الإدارة على إعادة دراسة الموضوع مجدّداً وفي حال نص تشريع خاص على ميعاد معين فعلى المتظلم التقيد فيه سواء بالتظلّم أو رفع الدّعوى .[2]وفي حال تقديم التظلم ضمن المدّة القانونيّة فعلى الإدارة أن تجيب على هذا التظلم إما بالرفض لهذا التظلم كليّاً أو جزئيًّا، وبهذا يعدّ هذا الرفض قراراً صريحاً في تأكيد القرار الأوّل ولا يفتح ميعاد جديد ويلجأ الطاعن إلى القضاء بالطعن بالقرار الأول وليس التوكيدي لأنه لم يغير من أركان أو غاية القرار، واستقر قضاء محكمة العدل العليا على عدم قبول الطّعن بالقرارات التوكيدية،[3]وقد تقرر الإداره قبول التظلم وسحب أو إلغاء أو تعديل القرار المتظلمة منه، حسب أوجه مخالفة هذا القرار للقانون، وقد تسكت الإدارة عن الرد على هذا التظلم وهذا يعد بمثابة رفض ضمني للتظلم .

---

[1] **مصدر سابق**، مادة رقم "24".

[2] راجع نص المادة "12/أ" من قانون محكمة العدل العليا الأردنية رقم "12" لسنة "1992".

[3] بحث قانوني منشور ودراسة حول **ماهية شرط الميعاد القانوني** مقدم من المحامي محمد مصطفى عيادات http://www.mohamah.net/answer/

الفرع الخامس: أن يكون التظلم مكتوب ويقدم الى الجهة الإدارية المختصة

حتى يتم التعامل مع التظلم الإداري بجدية، وحتى يتم أرشفته في سجلات الإدارة، وبالتالي دراسة موضوعه، والبحث بمدى جديته، فعلى المتظلم أن يرسل تظلمه مكتوباً ومرفقاً به ما ذكرناه سابقاً من اسم المتظلم وعنوانه وموضوع التظلم .....، هذا من جهة، ومن جهةٍ أخرى فيجب أن يقدم التظلم إلى الجهة المختصة، وفي هذا الصدد فقد نصت الفقرة الثانية من المادة 24 من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972م على ما يلى : " وينقطع سريان هذا الميعاد بالتظلم إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو الهيئات الرئاسية....." ونصت المادة 12 من قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972م في الفقرة (ب) على ما يلي: (ب) الطلبات المقدمة رأساً بالطعن في القرارات الإدارية النهائية المنصوص عليها في البنود ثالثاً ورابعاً وتاسعاً من المادة (10) وذلك قبل التظلم منها إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الهيئات الرئاسية...".[1] إضافةً إلى ذلك فقد نصت المادة الاولى من قرار رئيس مجلس الدولة رقم 72 لسنة 1973م بشأن إجراءات التظلم الوجوبى من القرارات الإدارية وطريقة الفصل فيها على ما يلي: " يكون التظلم من القرارات الإدارية المنصوص عليها في البنود ثالثاً ورابعاً وتاسعاً من المادة 10 من القانون رقم 47 لسنة 1972 المشار إليه إلى الجهة الادارية التي أصدرت القرار أو إلى الجهات الرئاسية بطلب يقدم لها أو يرسل إليها بكتاب موصى عليه مصحوب بعلم الوصول ".[2] ويفهم من النصوص المتقدمة أن الجهة المختصة التي يقدم اليها التظلم الوجوبى هي الجهة الادارية التي أصدرت القرار أو الهيئات الرئاسية للجهة التي أصدرت القرار.

وقد تنص بعض القوانين على جهات معينه للتظلم إليها، ومن هذه الجهات على سبيل المثال لجنة التظلمات المنصوص عليها في المادة 18 من قانون الخدمة العسكرية والوطنية المصري رقم 127 لسنة 1980 م، وقد نصت المادة 18 من القانون المشار إليه على ما يلى:" يكون التظلم من قرارات التجنيد إلى لجنة مؤلفة من ضابطين عظيمين من القوات المسلحة وعضو من مجلس الدولة بدرجة نائب على الأقل وذلك خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إعلان المتظلم بصدور قرار التجنيد

[1] راجع نص المادة "12" ونص المادة "24" من قانون مجلس الدولة المصري رقم "47" لسنه "1972".

[2] قرار رئيس مجلس الدولة المصري رقم "72" لسنة "1973"، مادة رقم "1".

ويصدر بتشكيل هذه اللجنة وبيان إجراءاتها قرار من وزير الدفاع. ولا تكون قرارات هذه اللجنة نهائية إلا بعد التصديق خلال ستين يوماً من تاريخ تقديم التظلم إلى اللجنة ويعتبر قرار اللجنة مصدقاً عليه في الميعاد بمثابة رفض التظلم. ولا تقبل الدعاوى أمام القضاء بإلغاء القرارات المشار إليها قبل التظلم منها على الوجه المتقدم"،[1] والماده "54" من قانون السلطة القضائية الفلسطيني رقم"1" لعام "2002" نصت على ما يلي: "

1-يكون التظلم بعريضة تقدم إلى دائرة التفتيش القضائي وعلى هذه الدائرة عرض التظلم على مجلس القضاء الأعلى خلال خمسة أيام من تاريخ تقديمه لها .
2-يفصل مجلس القضاء الأعلى في التظلم بعد الاطلاع على الأوراق وسماع أقوال المتظلم ويصدر قراره قبل إجراء الحركة القضائية بوقت كاف يخطر به صاحب الشأن بكتاب مسجل بعلم الوصول ".[2]

بالنسبة للقضاء الإداري الفرنسي والمصري، فإنهما يأخذان بالتظلم المقدم إلى الجهة المختصة قانوناً، لكن الوضع مختلف بالنسبة للقضاء الأردني فلا يأخذ بالتظلم إلا إذا كان مقدماً إلا الجهة الإدارية المختصة،[3] ويبدو أن هذا التشدد لا مبرر له، ونقترح على القضاء الأردني أن يسلك مسلك القضاء الفرنسي والمصري لاحقاً، حتى لا تهدر حقوق المواطنين بسبب الأخطاء في الإجراءات والتي قد يقع فيها حتى المحامين.

هناك من يقدم التظلم الإداري إلى مفوضي الدولة، وفي هذا الصدد فقد قضت محكمة القضاء الإداري المصرية بأنه لا يعتبر تظلماً إرسال التظلم لمفوض الدولة وفى ذلك تقول : " لما كانت المادة 12 فقرة ثانية من القانون رقم 165 لسنة 1955 المعمول به من 29 من مارس سنة 1955م تنص على أن الطلبات المقدمة بإلغاء القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة، أو الترقية أو بمنح علاوات، لا يجوز قبولها قبل التظلم منها إلى الهيئة الادارية

---

[1] قانون الخدمة العسكرية والوطنية المصري رقم "127" لسنة "1980"، مادة رقم "18".

[2] قانون السلطة القضائية الفلسطيني رقم "1" لعام "2002"، ماده رقم "45".

[3] د. العبادي، محمد وليد: **القضاء الإداري**، الجزء الثاني، شروط قبول دعوى الإلغاء والآثار المترتبة على الفصل بها. ط1. الأردن: الوراق للنشر والتوزيع.2008م. ص379.

التي اصدرت القرار، أو إلى الهيئات الرئاسية، وانتظار المواعيد المقررة للبت في التظلم، وقد صدر في 16 من ابريل سنة 1955 قرار من مجلس الوزراء ببيان إجراءات التظلم وطريقة الفصل فيه، فنصت مادته الاولى على أن يقدم التظلم من القرار الإداري للوزير المختص وذلك بطلب يقدم إليه مقابل إيصال، أو بكتاب موصى عليه مصحوب بعلم وصول، ونصت مادته الرابعة على أن تبلغ التظلمات فور وصولها إلى الجهة التي أصدرت القرار وعليها أن تبدى رأيها في التظلم، ويرفق به جميع الأوراق والمستندات المتعلقة بالموضوع ويرفع التظلم بعد استيفاء هذا الإجراءات إلى الوزير في ميعاد لا يتجاوز خمسة عشر يوماً من تاريخ تقييم التظلم، ونصت مادته الخامسة على أن يتولى فحص التظلمات مفوضو الدولة بالوزارات والمصالح، أو من ينيبهم الوزير ومديرو المصالح لهذا الغرض، وتعرض نتيجة الفحص على الوزير في ميعاد لا يتجاوز ثلاثين يوماً من تاريخ تقديم الطلب، فإذا ثبت أن المدعى لم يسلك الطريق الذى رسمه القانون للتظلم من القرار الإداري الصادر بترقية المطعون في ترقيته إنما أرسله رأساً إلى مفوض الدولة، وهو لا يعتبر هيئة رئاسية للجهة الادارية التي أصدرت القرار المطعون فيه على خلاف ما يقضى التنظيم المقرر للفصل في التظلمات من القرارات الإدارية المشار إليها في المادة 12 من القانون رقم 165 لسنة 1955 المشار إليه تعين القول بأن ليس هناك تظلم بالمعنى المفهوم في حكم المادة 12 فقرة ثانية من هذا القانون وأن الدعوى تكون غير مقبولة إذ نصت هذه الفقرة على عدم قبول مثل هذه الطلبات قبل التظلم منها إلى الهيئة الإدارية أو إلى الهيئات الرئاسية وانتظار المواعيد المقررة للبت في التظلم، كما ورد في المذكرة الإيضاحية للقانون المذكور تقليل الوارد من القضايا بقدر المستطاع وتحقيق العدالة بطريق أيسر للناس بإنهاء تلك المنازعات في مراحلها الاولى إن رأت الادارة أن المتظلم على حق في تظلمه، فإن رفضته أو لم تبت فيه خلال الميعاد المقرر فله أن يلجأ إلى طريق التقاضي، ومثل هذا التظلم وحده هو الذى يقطع سريان ميعاد رفع الدعوى إلى المحكمة ولا يجوز التحدي بأن التظلم مصيره إلى مفوض الدولة، ذلك لأن الجهة الادارية لها مطلق التقدير في أن يقوم مفوض الدولة بفحص التظلم أو من تندبه لذلك من موظفيها بصريح نص المادة الخامسة من قرار مجلس الوزراء المصري الصادر في 1954/4/6م بحسب ما يتراءى لها.[1]

[1] حكم سابق لمحكمة القضاء الإداري المصرية.

وفي رأيٍ مخالف فقد قضت المحكمة الادارية العليا في حكمٍ سابقٍ لها بأن : " ومن حيث أنه عن الدفع بعدم قبول الدعوى لعدم سابقة التظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار ولرفع الدعوى بعد الميعاد فقد نصت المادة 12 الفقرة (ب) من القانون رقم 47 لسنة 1972م في شأن مجلس الدولة المصري على عدم قبول الطلبات المقدمة بالطعن في القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو الترقية قبل التظلم من هذه القرارات إلى الهيئة الإدارية مصدرة القرار أو إلى الهيئات الرئاسية، ولا يشترط في الهيئات الرئاسية بالمعنى المقصود في النص سالف الذكر الجهات الأعلى في التدرج الوزاري الرئاسي بالنسبة لجهة الإدارة مصدرة القرار، ومن ثم يعتبر التظلم الإداري المقدم إلى مفوض الدولة والى ديوان المظالم مرتباً لآثاره ومنتجاً في المعنى المنصوص عليه في المادة 12 من قانون مجلس الدولة" .[1]

لا تعد الشكوى أو التظلم المقدم إلى وكيل النيابة الإدارية تظلماً من القرار المطعون فيه، طالما أنه لم يثبت من الأوراق أنها وصلت إلى علم الجهة الإدارية التي أصدرت القرار، أو الهيئات الرئاسية للجهة مصدرة القرار، وذلك طبقاً لنص المادة "12" من القانون رقم "55" لسنة 1959م في شأن تنظيم مجلس الدولة المصري والمادة الاولى من قرار مجلس الوزراء المصري الخاص ببيان إجراءات التظلم الإداري وطريقة الفصل فيه[2] وقد قضت محكمة القضاء الإداري المصري في حكمٍ سابقٍ لها بأن ميعاد رفع الدعوى ينقطع بالتظلم إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الهيئات الرئاسية، والنيابة الإدارية ليست من الجهات الإدارية المشار اليها فهي ليست الجهة الإدارية التي أصدرت القرار ولا تتبعها إدارياً، كما أنها ليست من الهيئات الرئيسية لها، وإنما هي بحكم قانون تنظيمها رقم 17 لسنة 1958 والقوانين المعدلة له هيئة مستقلة تختص بفحص الشكاوى والتحقيق في المخالفات الإدارية والمالية التي تحال إليها أو تتلقاها، فهي لا تختص بتعديل القرارات الإدارية أو سحبها أو إلغائها كما أنها ليست الجهة المختصة بإبداء الرأي في قانونية القرارات الإدارية، فمن ثم فإن الالتجاء إليها في هذا الشأن لا يرتب الآثار

[1] حكم سابق لمحكمة القضاء الإداري المصرية.

[2] راجع قانون تنظيم مجلس الدولة المصري رقم"55" لسنة "1959"، مادة رقم "12".

القانونيـة، إضـافةً إلـى ذلـك فـإن تقـديم مثـل هـذه الشـكاوى والتظلمـات إلـى النيابـة الإداريـة لا يقتضـي التزامهـا بإرسـال الشـكوى أو صـورة منهـا إلـى الجهـة الإداريـة حتـى يمكـن القـول بـأن البـاب فـتح أمامهـا بسـحب القـرار إن رأت أن الطالـب علـى حـق، إلا أن المحكمـة الإداريـة العليـا المصـرية قـد قضـت بـأن " العبـرة بـالتظلم إلـى الجهـة الإداريـة مصـدرة القـرار أو إلـى الهيئـات الرئاسـية هـي اتصـال علمهـا بـه حتـى يتسـنى لهـا فحصـه ودراسـته وإصـدار قرارهـا فيـه إمـا بـالقبول أو بـالرفض ومـن ثـم فـإن الـتظلم الـذى قدمـه المـدعى ينـتج فـي هـذا الصـدد أثـره المطلـوب لأنـه كـان قـد قـدم إلـى النيابـة الإداريـة إلا أنهـا أحالتـه فـورا إلـى الهيئـة العامـة للبريـد فاتصـل علمهـا بـه فـي الميعـاد القـانوني ".[1] وخلاصـة القـول إن الـتظلم المقـدم إلـى النيابـة الإداريـة يعتبـر تظلمـا فـي مفهـوم نـص المـادة 12 مـن القـانون رقـم 47 لسـنة 1972 فـي شـأن تنظـيم مجلـس الدولـة، وينـتج أثـره فـي قطـع سـريان ميعـاد رفـع الـدعوى شـريطة أن يتصـل علـم الجهـة الإداريـة مصـدرة القـرار، أو الجهـة الرئاسـية للجهـة مصـدرة القـرار بـه فـي الميعاد القانوني.[2]

ينتج التظلم أثره في قطع سريان ميعاد رفع الدعوى ولو قدم إلى جهة إدارية غير الجهة المختصة، متى كان لهذه الجهة ثمة علاقه ما بالموضوع محل التظلم، وفى هذا تقول المحكمة الإدارية العليا المصرية بأنه: "جرى قضاء هذه المحكمة أيضاً على أن التظلم إلى جهة غير مختصة يقطع ميعاد رفع الدعوى، متى كان لهذه الجهة ثمة اتصال بموضوع التظلم، وغنىٌ عن البيان أن التجاء صاحب الشأن إلى القضاء الإداري طالباً إلغاء قرار إداري وموجهاً طلباته في الدعوى إلى جهة لها ثمة اتصال بموضوع المنازعة محل التظلم، وإن لم تكن هي صاحبة العلاقة الأساس، ينطوي على دلالة أقوى في معنى التمسك بالحق من مجرد التظلم الإداري الذى يقطع مواعيد رفع الدعوى، وأبلغ في المطالبة بأدائه على نحو من مقتضاه التسليم بأن إقامة الدعوى على غير ذي صفة له علاقه بموضوع المنازعة يقطع ميعاد رفع دعوى الإلغاء إلى أن يتم الفصل فيها".[3]

---

[1] حكم سابق للمحكمة الإدارية المصرية العليا.

[2] راجع قانون تنظيم مجلس الدولة المصري رقم "47" لسنة "1972"، مادة رقم "12"

[3] حكم سابق للمحكمة الإدارية العليا المصرية.

وهناك من يتظلم من القرارات الجمهورية إلى الممثل القانوني للجهة الإدارية، وفى هذا تقول المحكمة الإدارية العليا المصرية : " إن اشتراط صدور قرار التعيين في صورة قرار جمهوري لا يعنى أن العمل أصبح غير منسوب إلى الوزير، وأنه أصبح منقطع الصلة بالتظلم في القرار، بل يظل الوزير بحكم وظيفته وبكونه الرئيس المسؤول في الوزارة ككل التي ينتسب إليها الموظف صاحب الصفة في نظر هذا التظلم، وهذا ما يتفق مع مسؤولية كل وزير عن أعمال وزارته، أما صدور القرار من رئيس الجمهورية فلا يعدو أن يكون تتويجاً للعمل المسؤول عنه الوزير أساساً في شكل قرار يصدر من رئيس الجمهورية، ولا يعنى هذا بأي حال من الأحوال أن يكون الرئيس قد أصبح هو المختص والمسؤول بمباشرة الاختصاص التنفيذي في هذا الشأن، ولا يعدو أن يكون نظر التظلم من أي قرار عملاً تنفيذياً هو من اختصاص الوزير يتولاه بهذه الصفة".[1]

ويعد التظلم الموجه إلى رئيس الوزراء لا إلى الجهة التي يتبعها الموظف المتظلم منتجاً لآثاره وتظلماً بالمعنى السليم، وفى هذا تقول محكمة القضاء الإداري بأنه: "وإن كان تظلم المدعي إلى رئيس مجلس الوزراء ليس موجهاً مباشرةً إلى جهة الإدارة التي كان تابعاً لها قبل فصله، إلا أن العادة جرت على إحالة مثل هذه التظلمات إلى الهيئات والجهات المختصة، وهو ما يتساوى في النتيجة مع تقديمها من ذوي المصلحة مباشرةً، إلى هذه الجهات المختصة وما يجب أن يحدث مثل أثره من حيث فتح ميعاد جديد".[2]

المطلب الثاني: الشروط الموضوعية للتظلم الاداري

لكل نظام قانوني ضوابط وأحكام تنظمه وتضبط العمل به، فهذا يساعد على استقرار المعاملات وتنظيمها بالشكل الذي لا يدع مجالاً للشك حول آليه السير وفق هذا النظام وكيفية العمل به، فمن غير المعقول أن ينظم المشرع موضوع قانوني معين متجاهلاً الشروط والحيثيات التي ترافق هذا النظام، فهذا يشكل خللاً جسيماً في هذا النظام، وقد سنت التشريعات الشروط الشكلية والموضوعية

[1] حكم سابق للمحكمة الإدارية العليا المصرية.

[2] حكم سابق لمحكمة القضاء الإداري المصرية.

للأنظمة القانونية الموضوعة بهدف تنظيم العلاقات وتوجيه الأفراد والقضاء إلى إتباع ما تم النص عليه.

كما أن للتظلم الإداري شروط شكلية يجب أن تُستوفى لكي يتم قبول التظلم شكلاً، فهناك أيضاً شروط موضوعية لا يقبل التظلم إلا بوجودها، وهي من الأهمية والضرورة بمكان، والمقصود بالشروط الموضوعية أي الشروط الجوهرية التي تتعلق بموضوع الطعن القضائي، وهذا ما سيكون موضع حديثنا في الفرع الأول والثاني من هذا المطلب.

الفرع الاول: أن يكون التظلم الإداري واضح وجلي

يشترط أن يكون التظلم الإداري شاملاً للعناصر التي تعين على بحث التظلم دراسته بصورة جيدة، فيجب أن يكون التظلم الإداري منصباً على قرار معين وألا يكون مجهلاً كما ويجب تبيان الأسباب التي توجب التظلم من هذا القرار.

وقد نصت المادة الثانية من قرار رئيس مجلس الدولة المصري رقم 27 لسنة 1973 بشأن إجراءات التظلم الوجوبى من القرارات الإدارية وطريقة الفصل فيها على ما يلي: "يجب أن يشتمل التظلم على البيانات الآتية:

أ. اسم المتظلم ووظيفته وعنوانه.

ب. تاريخ صدور القرار المتظلم منه وتاريخ نشره في الجريدة الرسمية أو في الوقائع المصرية أو في النشرات المصلحية أو تاريخ إعلان المتظلم به.

ج. موضوع القرار المتظلم منه والأسباب التي بنى عليها التظلم ويرفق بالتظلم المستندات التي يرى المتظلم تقديمها.[1]

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأن التظلم الوجوبى يجب أن يكون واضحاً مستوفٍ للبيانات المطلوبة وفى ذلك تقول: " إن التظلم الوجوبى إجراء ليس مقصوداً لذاته بحيث يتم ويتحقق

[1] قرار رئيس مجلس الدولة المصري رقم "27" لسنة "1973"، مادة رقم "2"

أثره بمجرد تقديمه أيا كان وجه الخطأ أو النقص الذى يشوب بياناته وإنما هو إفتاح للمنازعة في مرحلتها الاولى فينبغي الاعتداد به كإجراء يترتب عليه قبول الدعوى أن يكون من شأنه تحقيق الغرض في هذه المرحلة على وجه يمكنها من فحصه والبت فيه وهو مالا يتأتى إذا ما شاب بياناته خطأ أو نقص من شأنه أن يجهل بالقرار المتظلم منه تجهيلاً كلياً أو تجهيلاً يوقع الإدارة في حيرة في شأن هذا القرار، وغنى عن البيان أن مدى هذا التجهيل وأثره إنما هو مسألة تقديرية مردها إلى المحكمة في كل حالة بخصوصها " .[1]

إن التظلم بصوره عامة دون تحديد قرار معين لا يقطع الميعاد بالطعن، وفى هذا تقول محكمة القضاء الإداري في مصر في قرار سابق لها بأن : " ميعاد الطعن لا يبدأ في السريان إلا من تاريخ إعلان القرار أو نشره أو قياساً من تاريخ ثبوت علم صاحب الشأن بمحتويات القرار علماً يقينياً، يقوم مقام الإعلان ويترتب على ذلك أن التظلم لسريان الميعاد يجب أن يكون منصباً على قرار تم نشره أو إعلان صاحب الشأن به أو علم به علماً يقينياً شاملاً يقوم مقام الإعلان، فإذا لم يكن تم النشر أو الإعلان أو يثبت أن صاحب الشأن علم بالقرار علماً شاملاً لكافة محتوياته فإن الميعاد لا يبدأ في السريان، فإذا قدم التظلم بعبارات عامة لا يطعن فيه على قرار بذاته ولم يثبت سبق إعلانه به أو نشره أو سبق علمه اليقيني به علماً كاملاً نافياً للجهالة، فإن مثل هذا التظلم بدوره يكون غير منتج في سريان الميعاد الذى يعتبر فواته بمثابة قرار برفض التظلم، ومن ثم لا يكون تحديد انقضاء ميعاد الطعن بمرور الستين يوماً التالية، وقد ظهر جلياً للمحكمة من التظلمات المقدمة من المدعي أنها جاءت بعبارات عامة ومبهمة لا تنبئ بعلمه بالقرارين المطعون فيهما ومحتوياتهما ؛ فهى والحالة هذه غير منتجة في سريان الميعاد المشار إليه، ومن ثم لا يمكن اعتبار ميعاد الستين يوماً المحددة لتقديم الطعن قد انتقضت" .[2]

[1] حكم سابق للمحكمة الإدارية العليا المصرية.

[2] حكم سابق لمحكمة القضاء الإداري المصرية.

الفرع الثاني: أن يكون التظلم مجدي

من المقرر أن التظلم الوجوبى قبل إقامة دعوى الإلغاء سواء إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الهيئات الرئاسية لها، لا يصدق إلا بالنسبة إلى ما كان قابلاً للسحب من هذه القرارات، وذلك للحكمة التي قام عليها استلزام هذا التظلم فاذا امتنع على الإدارة إعادة النظر في القرار لاستنفاذ ولايتها بإصداره، أو لعدم وجود سلطة رئاسية تملك التعقيب على الجهة الإدارية التي أصدرته، فإن التظلم في هذه الحالة يصبح غير مجدي وغير منتج.

وفى هذه الأحوال يجب على ذوي المصلحة أو المتضرر، أن يلجأ مباشرة إلى القضاء الإداري، فإذا أصر على الالتجاء إلى الإدارة فإن تظلمه يكون عديم الأثر في قطع ميعاد الطعن بالإلغاء، بحيث إذا مضى على علمه بالقرار أكثر من ستين يوماً قفل باب الطعن بالإلغاء في وجهه نهائياً.

وترتيباً على ذلك، وبناءً على ما سبق، فقد قضت محكمة القضاء الإداري المصري في جلسة 1950/12/21 بأن التظلم الإداري حتى يكون مجدياً الأمر الذي يجعل منه قاطعاً لميعاد الطعن بالإلغاء فإنه يقتضي تقديمه ضد قرار إداري نهائي قابل للتظلم منه، فإذا كانت القوانين واللوائح تقرر أن القرار نهائي بمعنى انه لا يجوز التظلم منه أمام أي جهه إدارية، حيث لا تملك الإدارة العدول عنه أو تعديله أو إلغاءه، فإن ميعاد الطعن بهذه الطائفة من القرارات لا يقطعه التقدم بتظلم إداري منه.[1]

ويرى العميد سليمان الطماوي، أن هذه الفئة من القرارات هي بمثابة الاستثناءات من الأصل العام في جواز السحب، ولا يجوز الإكثار منها لأن الأصل أن تمكن الإدارة من إصلاح الخطأ الذي تقع فيه.[2]

---

[1] د. الوكيل، محمد إبراهيم خيري: **التظلم الإداري ومسلك الإدارة الإيجابي في ضوء آراء الفقه وأحكام القضاء**، مرجع سابق، ص149.

[2] د. عبد الحميد، حسني درويش: نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء. الإسكندرية: منشأة المعارف. 2005م. ص459

وبالتالي إذا أفصحت الإدارة عن عدم استجابتها لأي تظلم يقدم ضد قرار أصدرته، فإن معنى ذلك عدم جدوى ما يقدم إليها من تظلمات، حيث سيكون مآلها الرفض، الأمر الذي يتعين معه على ذوي المصلحة والمتضرر اللجوء إلى القضاء للطعن على القرار في المواعيد المقررة لدعوى الإلغاء، فإذا أصر على الرغم من ذلك على الالتجاء متظلماً من قرارها، فلا أثر لهذا التظلم على قطع ميعاد الطعن بالإلغاء.[1]

وجديرٌ بالذكر هنا أن التظلم الذى يعتد به وينتج أثره هو التظلم الأول كما ذكرنا سابقاً، فقد استقر على ذلك قضاء المحكمة الإدارية العليا المصرية، فالتظلم الأول هو المعول عليه في حساب الميعاد وقطعه، وإن تتابع التظلمات للاسترسال فيها وتكرارها من جانب المدعى لا يجدى في إطالة ميعاد رفع الدعوى، وقد قضت محكمة القضاء الإداري المصرية بأنه :" استقر قضاء هذه المحكمة على أنه إذا تتابعت التظلمات فإن التظلم الذى يوقف الميعاد هو التظلم الأول دون غيره لأن الميعاد لا يقف إلا مرة واحدة وإلا اتخذ من تكرار التظلمات وسيلة للاسترسال في إطالة ميعاد رفع الدعوى....".[2]

ومعنى أن يكون التظلم مجدي، أي أن تكون هناك فائدة مرجوة من التظلم، وأن يكون هناك إمكانيه لتغير الجهة الإدارية رأيها بعد تقديمه من قبل المتظلم، أما إذا أفصحت الإدارة مقدماً عن موقفها بأنها لن تستجيب لأي تظلم يقدم إليها، أو كانت الإدارة لا تملك سلطة إلغاء القرار أو تعديله أو سحبه، فإن التظلم في هذه الحالة لا ينتج أثره.[3]

وغنيٌ عن البيان أن التظلم الذى يترتب على فوات ستين يوماً على تقديمه دون الإجابة عليه من الجهة الإدارية المختصة قيام قرار حكمي برفضه، ويبدأ منه سريان ميعاد طلب الإلغاء، وهذا التظلم يكون من القرارات الإدارية النهائية، وهي التي يجوز المطالبة بإلغائها ؛ أما التظلم الذى يقدم عن قرارات إدارية غير نهائية، فإنه لا يترتب عليه مثل هذا التظلم لأنه لا يجوز أصلاً المطالبة

---

[1] د. الوكيل، محمد إبراهيم خيري: **التظلم الإداري ومسلك الإدارة الإيجابي في ضوء آراء الفقه وأحكام القضاء**، مرجع سابق، ص150.

[2] حكم سابق للمحكمة الإدارية العليا المصرية.

[3] د. العجارمة، نوفان العقيل: **سلطة تأديب الموظف العام**، مرجع سابق، ص309.

بإلغائها أو تعديلها، ومن ثم لا يبدأ ميعاد طلب الغائها، وبالتالي لا يمكن تصور انقطاع سريان هذا الميعاد بالتظلم من هذا القرار أو سريانه بانقضاء ستين يوماً دون الإجابة عليه . ولا ننسى أيضاً وكما ذكرنا في الشروط الشكلية للتظلم الإداري، أن التظلم الذي يعتد به أيضاً هو الذي يقدم من شخص كامل الأهلية أما ذلك الذي يقدم من شخص ناقص الأهلية أو عدمها عن قرار متعلق به فلا إثر له في جريان ميعاد الطعن بالإلغاء في هذا القرار إذا تمسك وليه بذلك؛ كما أن هذا التظلم لا يعتبر دلالة على العلم اليقيني بالقرار ذلك ان التظلم لا يتمخض دائماً عن نفع محض بإنصاف المتظلم إذ أنه يجرى في حقه ميعاد الطعن بالإلغاء مما قد يضره بإسقاط حقة في الطعن القضائي بدعوى الإلغاء إذا فات هذا الميعاد.

ومما تجدر الإشارة إليه أيضاً، أن التظلم يجب أن يكون مجدياً بمعنى أن يكون في وسع الجهة الإدارية المقدم إليها أو السلطة الرئاسية لها، أن تعدل القرار أو تسحبه. أما إذا كانت الجهة المتظلم إلها قد استنفذت ولايتها بإصدار القرار أو أنه لم يعد بإمكانها إعادة النظر فيه فإن التظلم في هذه الحالة يكون غير مجدي وفي غير مكانه، وبالتالي لا أثر له في قطع المدة.[1]

وعلى هذا الأساس فإن التظلم إلى لجنة التقاعد المدني أو لجنة التقاعد العسكرية لا جدوى منه لأن لجان التقاعد تفقد ولايتها بإصدار قرار الفصل في الحقوق التقاعدية، وفي هذا تقول محكمة العدل العليا الأردنية:" إن قرارات لجنة التقاعد هي قرارات إدارية نهائية لها صبغة القرارات القضائية ولا تملك الجهة التي تصدر عنها أن تعيد النظر فيها ولو كانت باطلة، ذلك لأنه بمجرد إصدار هذه الجهة لتلك القرارات تستنفذ ولايتها، ولا يكون الطعن بقراراتها الى بالطريق التي نظمه المشرع.[2]

ولقد أعطى المشرع لذوي الشأن والمتضررين من أي قرار من هذا النوع حق الطعن في هذه القرارات أمام محكمة العدل العليا الأردنية، وتطبيقاً لذلك قضت محكمة العدل العليا الأردنية بما

[1] د. الشوبكي، عمر محمد: **القضاء الإداري** "**دراسة مقارنة**"، مرجع سابق، ص241.

[2] **المرجع السابق**، ص242.

يلي:" إن لجنة التقاعد العسكرية لا تملك الحق بإعادة النظر بما فصلت به في قرارها الأول الذي أصبح له قوة القضية المقضية ".[1]

المبحث الثاني: آثار التظلم الاداري

يترتب على تقديم التظلم الإداري آثار مهمة وجوهريه، تتمثل في قطع ميعاد رفع دعوى إلغاء القرار أمام القضاء، ومنح جهة الإدارة صلاحية إعادة النظر في الموضوع المتظلم منه، وقد أشارت محكمة القضاء الإداري المصرية إلى هذه الآثار بقرارها والذي جاء فيه : " من شأن التظلم طبقاً للقانون أنه من جهة يقطع سريان ميعاد رفع دعوى إلغاء القرار الإداري ومن جهة أخرى تخول جهة الإدارة سواء أكانت هي نفس السلطة التي أصدرت القرار أو سلطة أعلى حق نظر الموضوع برمته ودراسته بجديه، فتسحب القرار المتظلم منه أو تلغيه أو تعدله حسبما يتراءى لها، وهذا القرار الإداري الأخير الذي انتهت به مدارج التظلم الإداري هو الذي يعتبر القرار الإداري النهائي في الموضوع ولا يبقى بعد ذلك لصاحب الشأن سوى طريق التظلم القضائي منه أمام المحاكم المختصة، إن كان لذلك وجه "،[2] ويترتب على قبول جهة الإدارة للتظلم، قيامها بإلغاء القرار محل التظلم أو تعديله أو سحبه أو استبداله بآخر، الأمر الذي يؤدي إلى تحقيق أهداف التظلم الوجوبي المرجوة، ويترتب على رفض جهة الإدارة صراحة أو ضمناً للتظلم، فتح الطريق أمام المتظلم للطعن بإلغاء القرار المتظلم منه أمام القضاء، ويشترط في هذه الحالة "الرفض" أن يكون القرار مسبباً، ومن الآثار التي ينتجها التظلم الإداري أيضاً، إثبات علم العامل بالقرار وبالوقائع التي تقوم عليها الدعوى، وإثبات تعدي جهة الإدارة مصدرة القرار ومسلكها تجاه العامل المتظلم .[3]

المشرع المصري يفرض على الإدارة البت في التظلم المرفوع إليها قبل ستين يوماً من تاريخ تقديمه، وفي حالة صدور رفض من هذه الإدارة، فيجب أن يكون معللاً بأسباب واضحه وصريحه لهذا

---

[1] **المرجع السابق**، ص242.

[2] د. الطيب، حسين محمود: **الضمانات القانونية في محاسبة العاملين في الخدمة المدنية**، مرجع سابق، ص478.

[3] **المرجع السابق**، ص478.

الرفض، أما مرور الستين يوماً على تقديم التظلم دون أن تجيب الإدارة عليه فيعتبره المشرع المصري قراراً ضمنياً بالرفض.[1]

وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا المصرية بحكم سابق لها صدر في 13 يونيو 1983، بقولها: " إن مضي ستين يوماً على تقديم التظلم دون رد الإدارة عليه يعد قرينة على رفضه".[2]

وقد حاكى المشرع الأردني ما سبق ذكره، فيعتبر المشرع الأردني في حال رفض السلطة الإدارية، أو امتناعها عن اتخاذ قرار أن بداية الميعاد تبدأ من تاريخ انقضاء ستين يوماً على تقديم الطلب إلى هذه السلطة،[3] ومحكمة العدل العليا الأردنية لم تقر إلا النظام الإجباري كسبب للاحتفاظ بالميعاد لذوي الشأن، وهذا وارد في حكمها الصادر بتاريخ 13 ايار لسنة 1979 حيث تؤكد فيه على :- "إن التظلم الذي يوقف ميعاد الطعن هو التظلم المنصوص عليه في القانون، ولا يوجد في قانون نقابة المحامين النظاميين أو الأنظمة الصادرة بموجبه أي نص يوجب التظلم من قرار الشطب من سجل المحامين المتدربين، وإن قرار مجلس نقابة المحامين النظاميين برد التظلم وعدم الرجوع عن قرار الشطب السابق، إنما هو توكيد لهذا القرار، ومدة الطعن به إنما هي تبدأ من تاريخ العلم بصدور قرار الشطب وليس من تاريخ رد التظلم".[4]

للتظلم الإداري المقدم إلى الجهة الإدارية المختصة ضمن الموعد القانوني المحدد للطعن القضائي بالإلغاء آثار قانونية مهمة، ونتائج مادية ملموسة كما ذكرنا، وهذه النتائج والآثار تعود على المتظلم نفسه من جهة وعلى الإدارة المتظلم إليها من جهة أخرى وهذا ما سنوضحه في المطلب الأول من هذا المبحث، كما أن هناك آثار للتظلم الإداري بالنسبة للقرار الإداري المتظلم منه وسنبين ذلك من خلال المطلب الثاني من هذا المبحث، وأخيراً سنتحدث عن آثار التظلم الإداري بالنسبة للغير وذلك في المطلب الثالث من هذا المبحث.

---

[1] د. العبادي، محمد وليد: **القضاء الإداري** "الجزء الثاني"، شروط قبول دعوى الإلغاء والآثار المترتبة على الفصل فيها، مرجع سابق، ص381.

[2] **المرجع السابق**، ص381.

[3] **المرجع سابق**، ص384.

[4] **المرجع السابق**، ص384.

المطلب الاول: آثار التظلم الاداري بالنسبة للمتظلم وبالنسبة للإدارة المتظلم اليها

للتظلم الإداري نتائج وآثار هامه بالنسبة للمتظلم نفسه وبالنسبة للإدارة المتظلم اليها، فهو سبب رئيس من أسباب انقطاع ميعاد دعوى الإلغاء وسبب رئيس أيضاً في وقف تنفيذ القرارات الإدارية المجحفة، ويعمل على إعطاء فرصة للإدارة لحل مشكلاتها بالطرق الداخلية، كل هذا رتب آثار ونتائج مباشرة وغير مباشرة بالنسبة للمتظلم وبالنسبة للإدارة المتظلم إليها، سوف نتحدث عن هذه الآثار والنتائج من خلال الفرع الأول والثاني من هذا المطلب.

الفرع الاول: آثار التظلم الإداري بالنسبة للمتظلم

إذا رفع المتظلم تظلمه أمام الجهة الرئاسية، أو أمام ذات الجهة المصدرة للقرار الإداري، وتحقق التراجع والعدول من جانب الإدارة، فهذا الأمر من شأنه أن يخفف على صاحب المصلحة عبء المنازعة القضائية خاصة من حيث الزمن المخصص لها، وهذا أمام العدد الهائل من الدعاوى المسجلة على مستوى مختلف الأجهزة القضائية الإدارية.[1]

للتظلم الإداري آثار مباشرة وأخرى غير مباشرة بالنسبة للمتظلم نفسه وتتمثل هذه الآثار بما لي:

أولاً: الآثار المباشرة للتظلم الإداري بالنسبة للمتظلم:

1- رفض المتظلم لمضمون القرار الإداري:

يعبر التظلم الإداري المقدم من صاحب المصلحة عن اعترضه الصريح على مضمون القرار الإداري المتظلم منه، والتعبير القاطع عن إرادته بمخاصمة الجهة الإدارية مصدرة القرار مباشرةً، أو من خلال الجهة الرئاسية لها، لأن سكوت صاحب المصلحة عن صدور القرار الإداري رغم مساسه بحقوقه، وإضراره بمصالحه، يعد دليلاً على قبوله له وسريانه بحقه، ما دام بإمكانه التعبير

[1] ا.د. بوضياف، عمار: **الوسيط ف قضاء الإلغاء دراسة مقارنة مدعمة بتطبيقات قضائية حديثة في كلٍ من الجزائر – فرنسا – تونس – مصر**، مرجع سابق، ص121.

عن رفضه برفض مضمون هذا القرار والاعتراض على صدوره، عملاً بالقاعدة القانونية والفقهية القائلة: "السكوت في معرض الحاجة بيان".[1]

2- حصول المتظلم على حقوقه:

يترتب على تقديم التظلم الإداري أيضاً حصول المتظلم على حقوقه والحفاظ على مصالحه المشروعة والتي كفلها لها القانون، وإزالة الأضرار المادية والأدبية اللاحقة به نتيجة لصدور القرار الإداري المتظلم منه، والذي يعتبره المتظلم مجحف بحقه، إذا اقتنعت الإدارة المتظلم إليها بمشروعية أسباب التظلم، ووجاهة الاعتراضات والملاحظات الواردة فيه، ومن ثم ينتهي النزاع القائم بين صاحب المصلحة وبين الإدارة المعنية في مراحله الأولى بطريقة ودية ووسيلة رضائية دون الحاجه إلى مجابهة القضاء، مما يوفر على المتظلم كثيراً من الجهد والوقت والنفقات التي بتطلبها سلوك طريق الطعن القضائي، فضلاً عن اختصاره جميع الإجراءات والأصول القضائية اللازمة في هذا الشأن .[2]

ثانياً: الآثار غير المباشرة للتظلم الإداري بالنسبة للمتظلم نفسه:

إن تقديم المتظلم لتظلمه يؤدي بطريقة غير مباشرة على قيام الدليل على علمه بالقرار الإداري، لأنه لا يتظلم أصلاً – وفي الغالب الأعم – لولا علمه بهذا القرار وبأنه قد أضر بمصلحته، وإذا لم يبين المتظلم تاريخ علمه بالقرار الإداري محل التظلم وفي رأي جانب من الفقه عُد تاريخ تقديمه للتظلم هو تاريخ علمه بهذا القرار.

وفي ذلك قررت المحكمة الإدارية المصرية العليا في حكمٍ سابقٍ لها ما يلي: " فإذا لم يثبت من الأوراق أن هناك تاريخاً معيناً علم فيه المدعي بالقرارين المطعون فيهما علماً يقينياً شاملاً على وجه يستطيع معه تبيين مركزه القانوني منهما، ويحدد على مقتضاه طريق الطعن فيهما، وذلك قبل تقديم تظلمه المذكور في 1965/5/22، ومن ثم يجب التعويل على هذا التاريخ بإعتباره بدء علم المدعي بقراري الترقية المطعون فيهما...".[3]

---

[1] الحسيني، محمد بن عبد الله بن محمد: **التظلم الإداري "دراسة نظرية وتطبيقات مقارنة"**، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، 2001م، ص113.

[2] **المرجع السابق**، ص113.

[3] د. جمال الدين، سامي: **إجراءات المنازعات الإدارية في دعوى إلغاء القرارات الإدارية**، مرجع سابق، ص71.

الفرع الثاني: آثار التظلم الإداري بالنسبة للإدارة المتظلم إليها

للتظلم الإداري آثار مهمة بالنسبة للإدارة مصدرة القرار المتظلم منه، فمن خلاله تستطيع الإدارة مراقبة مشروعيّة أعمالها، واكتشاف أوجه الخلل أو القصور التي قد تتعرض لها بإصدار القرارات الإدارية التي تنعكس إيجابيّاً على سير المرافق العامّة للدولة، كما أنّ حسم المنازعات إداريّاً يحافظ على أسرار الإدارة وتبقى ضمن محيطها الطبيعي فلا تخرج للسلطة القضائية، وكذلك يعتبر التظلم الإداري وسيلة غير مكلفة ماليّاً للأفراد , ولا تخضع لشروط شكليّة قاسية ومعقدة كشروط إقامة دعوى الإلغاء، فتستطيع الإدارة إلغاء أو سحب القرار أو تعديله بطريقة وديّة وبسيطة فتتحقق الصورة الإيجابية بعلاقة الإدارة مع الأفراد لبناء جسور الثّقة بينهما وهو بالتأكيد يقلّل من عدد الطّعون المقّدمة إلى القضاء الإداري ويخفف العبء عن كاهله لينصرف إلى النّظر في الطّعون التي لم يتوصل الطرفان بها إلى حل، فرقابة القضاء هي رقابة مشروعيّة بينما الإدارة تستطيع أن تعدّل القرار أو تلغيه بمجرد عدم ملائمته .

وللتظلم الإداري بالنسبة للإدارة المتظلم إليها أثرين رئيسيين، أولهما أثر مباشر، وهو تخويل جهة الإدارة المختصة المتظلم إليها سلطة التصرف في التظلم المقدم إليها، وثانيهما أثر غير مباشر وهو إثبات قصد الإدارة إزاء التظلم المقدم إليها، وهو ما سنوضحه تفصيلاً.

أولاً: الأثر المباشر للتظلم الإداري بالنسبة للإدارة المتظلم إليها:

تخويل جهة الإدارة المتظلم إليها سلطه التصرف بالتظلم المقدم إليها

وفي هذا الصدد لا بد من التحدث من خلال ثلاث نقاط:

1-قبول جهة الإدارة للتظلم المقدم إليها ....، وإمكانية إلغاء أو تعديل أو سحب قرارها محل التظلم، وفقاً للقانون بعد التحقق من العيوب التي شابت قرارها.[1]

[1] بحث علمي منشور بعنوان "**التظلم الإداري الوجوبي في محكمة القضاء الإداري**" مقدم من المستشار المساعد ياسين طه ويس الدوري عضو مجلس شورى الدولة
http://www.tqmag.net/body.asp?field=news_arabic&id=1733&page_namper=p3

2-رفض جهة الإدارة المتظلم إليها للتظلم المقدم من قبل صاحب المصلحة، ويتحقق ذلك بالرفض الصريح للتظلم ومعه تاريخ التبليغ بقرار الرفض وبدء سريان مدة الطعن أمام محكمة القضاء الإداري. ويجب أن يكون قرار الرفض معللاً مسبباً.[1]

3-أو عدم الإجابة على التظلم والسكوت عنه رغم مرور الفترة المقررة للبت في التظلم وهنا يبدأ سريان مدة الستين يوماً للطعن بعد انتهاء الثلاثين يوماً لتقديم التظلم.[2]

يترتب على تقديم التظلم الإداري إلى الجهة الإدارية المختصة سواء كانت مصدرة القرار أو الجهة الرئاسية لها، تخويل هذه الجهة السلطة في نظر التظلم وموضوعه، حيث نكون هنا أمام إحدى الفرضيات التالية:[3]

1- الفرضية الأولى: استجابة جهة الإدارة للتظلم المقدم إليها:

وهنا يجب التفريق بين حالات ثلاث:

أولاً: أن تستجيب جهة الإدارة للتظلم في الميعاد المحدد لبحث التظلم وقبل رفع دعوى الإلغاء، فتسحب القرار المتظلم منه أو تلغيه أو تعدله حسبما يتراءى لها، وفي هذه الحالة لا توجد أي مشكلة لأن النزاع ينتهي في مهده، ويكون التظلم الإداري قد أتى بثماره وحقق الهدف المرجو منه.[4]

وفي ضوء هذه الفرضية، يثور التساؤل فيما لو استجابت جهة الإدارة المتظلم إليها "جزئياً" لطلبات المتظلم، فكيف يكون هذا الوضع؟ .

---

[1] بحث علمي منشور بعنوان "**التظلم الإداري الوجوبي في محكمة القضاء الإداري**" مقدم من المستشار المساعد ياسين طه ويس الدوري عضو مجلس شورى الدولة
http://www.tqmag.net/body.asp?field=news_arabic&id=1733&page_namper=p3

[2] بحث علمي منشور بعنوان "**التظلم الإداري الوجوبي في محكمة القضاء الإداري**" مقدم من المستشار المساعد ياسين طه ويس الدوري عضو مجلس شورى الدولة
http://www.tqmag.net/body.asp?field=news_arabic&id=1733&page_namper=p3

[3] الحسيني، محمد بن عبد الله بن محمد: **التظلم الإداري دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة**، رسالة ماجستير، مرجع سابق، ص114.

[4] **المرجع السابق**، ص114.

للإجابة عن مثل هذا التساؤل، فإننا نرى بأن النزاع ينتهي في الجزء الذي استجابت إليه الإدارة، ويحق للمتظلم منازعه الإدارة قضائياً في الجزء المتبقي الذي لم يحصل به المتظلم على ما يرجوه ولم يأخذ إجابه مرضيه عنه، وفي هذه الحالة يمكن للمتظلم أن يطعن بالإلغاء في الجزء المتبقي خلال الميعاد المحدد لرفع دعوى الإلغاء، وهو "60 يوماً" في التشريع الأردني والمصري، وتحسب من تاريخ رد الإدارة عليه أو علمه يقينياً بهذا الرد، وهذه الحالة تصدق على نوعي التظلم الاختياري والوجوبي، لكونهما يقطعان ميعاد الطعن بالإلغاء في التشريع المصري .[1]

أما فيما يتعلق بالأردن...، فإن التظلم الوجوبي هو وحده الذي يقطع مدة الطعن بالإلغاء دون التظلم الاختياري، ولهذا ينبغي التفريق في هذه الحالة – وفي رأينا المتواضع – بين "التظلم الاختياري والتظلم الوجوبي".[2]

فإذا كان التظلم "اختياريا" فهنا يستطيع المتظلم أن ينازع الإدارة في الجزء المتبقي قبل انتهاء مدة الستين يوماً المقررة لرفع دعوى الإلغاء، والتي تحسب أصلاً من اليوم التالي لنشر القرار الإداري الأصلي المتظلم منه أو تلغيه بوسائل التبليغ القانونية أو ثبوت العلم اليقيني به، أما إذا كان التظلم "وجوبياً" فهنا ينقطع ميعاد الطعن بالإلغاء، وتكون المنازعة القضائية في الجزء المتبقي خلال فتره "الستين يوماً" تحسب من تاريخ وصول رد الإدارة إلى المتظلم على تظلمه أو علمه اليقيني بهذا الرد، وليس من اليوم التالي لنشر القرار الإداري الأصلي أو ثبوت العلم به كما هو الحال في التظلم الاختياري .[3]

ثانياً: أن ترد الإدارة بالإيجاب وخلال الميعاد، ولكن بعد أن يكون المتظلم قد رفع دعوى لإلغاء هذا القرار المتظلم منه، وقد استقر اجتهاد القضاء الإداري المصري في الكثير من أحكامه المنشورة

---

[1] **المرجع السابق**، ص115.

[2] **المرجع السابق**، ص116.

[3] **المرجع السابق**، ص116.

على اعتبار الخصومة هنا منتهية، وتحميل المتظلم "المدعي" مصاريف الدعوى لرفعها قبل الأوان.[1]

ثالثها: أن ترد جهة الإدارة المتظلم إليها على التظلم المقدم من صاحب المصلحة بالإيجاب، ولكن بعد فوات الميعاد المقرر للرد، وبعد أن يكون المتظلم قد رفع دعوى لإلغاء القرار المتظلم منه، فقد استقر اجتهاد القضاء الإداري المصري هنا أيضاً، على اعتبار الخصومة هنا منتهية لإجابة المتظلم إلى طلبه، وتتحمل جهة الإدارة مصاريف الدعوى، أو يتحملها المتظلم أو يتحملها الاثنان معاً مناصفة، وذلك وفقاً لما تقرره المحكمة.[2]

الفرضية الثانية: رفض جهة الإدارة للتظلم المقدم إليها:

أي أن ترفض جهة الإدارة المتظلم إليها ما ورد في التظلم المقدم إليها من طلبات ومقترحات لعدم اقتناعها بمشروعية الأسباب ووجاهة الاعتراضات الواردة في هذا التظلم، والرفض المقصود هنا هو الرفض الصريح الذي عرفه مجلس الدولة المصري في حكم له يقول فيه :- "هو أن تكشف السلطة الإدارية المختصة التي يقدم إليها التظلم عن رأيها بما لا يحتمل جدلاً، وعلى وجه يقطع صراحه في إفادة هذا المعنى، فإذا كان التصرف الذي إتخذ مع المتظلم صادراً من جهة غير مختصة، أو كان غير قاطع الدلالة في هذا المعنى، لم يجز اعتباره قراراً صريحاً بالرفض .[3]

ولبيان معنى رفض جهة الإدارة للتظلم المقدم إليها يتعين علينا التفرقة بين الحالتين التاليتين:-

الحالة الاولى: إذا جاء رد الإدارة على التظلم بالرفض خلال الميعاد المقرر لبحث التظلم وقبل رفع دعوى الإلغاء، فهنا ينتهي سبب قطع ميعاد الطعن بالإلغاء، وتبدأ مدة هذا الطعن من جديد، ويكون للمتظلم رفع الدعوى في خلال "ستين يوماً" من تاريخ وصول الإخطار إليه برفض التظلم

---

[1] **المرجع السابق**، ص117.

[2] **المرجع السابق**، ص117.

[3] **المرجع السابق**، ص117.

المقدم للجهة للإدارة، وهذه الحالة تنصرف على نوعي التظلم الإداري "الاختياري والوجوبي" في التشريع والقضاء الإداريين المصريين.[1]

أما فيما يتعلق في القضاء الإداري الأردني، فلا بد التفرقة بين نوعي التظلم الإداري "الاختياري والوجوبي"، ففي حالة التظلم الاختياري لا ينفتح ميعاد جديد للطعن بالإلغاء لكون هذا التظلم غير قاطع لهذا الميعاد، وللمتظلم أن يرفع دعوى الإلغاء قبل انتهاء مدة الستين يوماً الأولى المقررة لرفع هذه الدعوى، فإذا جاء قرار الإدارة بالرفض خلال هذه المدة، فللمتظلم أن يسارع في رفع دعواه خلال ما تبقى من مدة الستين يوماً، وإلا تحصن القرار الإداري – بعد ذلك – من الطعن فيه بالإلغاء.[2]

أما في حالة التظلم الوجوبي، فإنه إذا جاء رد الإدارة بالرفض على هذا التظلم وخلال الميعاد المقرر لبحثة وهو "ثلاثون يوماً" من تاريخ تقديم المتظلم لتظلمه وقبل رفع دعوى الإلغاء، وفي هذه الحالة ينتهي سبب القطع، وتبدأ مدة الطعن بالإلغاء من جديد، ويكون للمتظلم رفع الدعوى خلال "ستين يوماً" من تاريخ وصول إخطار الإدارة إلية برفض التظلم.

الحالة الثانية : إذا جاء رد الإدارة على التظلم المقدم إليها بالرفض، وخلال الميعاد المحدد لبحث هذا التظلم ولكن بعد رفع دعوى الإلغاء، حيث يكون المتظلم في هذه الحالة قد تعجل ورفع دعواه دون انتظار رد الإدارة على تظلمه، وهنا لا تثور مشكلة بالنسبة للتظلم الاختياري، فالطاعن يملك عدم التظلم أصلاً، فمن باب أولى أن يملك عدم انتظار الرد على تظلمه ويذهب إلى المحكمة الإدارية المختصة لرفع دعواه القضائية، ولكن الصعوبة تنشأ في حال التظلم الوجوبي، حيث أن المشرع قد فرضه في حالات معينة لكي يتسنى للأطراف فض المنازعة ودياً، ومن الحكمة التريث حتى تبت الإدارة فيه لعلها تجيب المتظلم إلى طلباته خلال الفترة المحددة للبت في هذا التظلم، لا سيما وأنه في هذه الحالة يمكن أن يُدفع في مواجهة المتظلم بعدم قبول دعواه القضائية .[3]

---

[1] **المرجع السابق**، ص118.

[2] **المرجع السابق**، ص118.

[3] **المرجع السابق**، ص119-120.

وأياً كان الأمر، فإن المحكمة الإدارية المصرية قد عالجت هذا الموضوع بشيءٍ من التساهل فرفضت الدفع بعدم قبول الدعوى، وجرى قضاؤها على أن الإدارة إذا أجابت المتظلم إلى طلباته فلن يخسر سوى مصاريف رفع الدعوى، وإذا جاء رد الإدارة بالرفض أو لم تجب الإدارة على التظلم المقدم إليها، فدعواه قائمة ومنظورة أمام القضاء.[1]

وقد أفصحت هذه المحكمة عن هذا التساؤل في حكم لها حيث قالت: " إنه لا ينبغي تأويل هذه النصوص تأويلا حرفياً يخرجها من الغرض من وضعها، إذ لا معنى لانتظار انقضاء الميعاد، إذا عمدت الإدارة البت في التظلم قبل انقضاء فسخه، وكذلك إذا استعجل صاحب المصلحة مراجعه القضاء ثم انقضى الميعاد خلال سير الدعوى، فإن الإدارة قد تكشف الحال عن أضمارها رفض ظلاماتهم فتكون مسرفة في إعناتهم إذ هي نعت عليهم التعجل بإقامة الدعوى دون انتظار فوات الميعاد ".[2]

وفي ضوء هذا يمكن القول إن القضاء الإداري المصري قد تساهل في قبول دعاوى الإلغاء التي ترفع بعد تقديم التظلمات وقبل البت فيها، حتى لو كانت تجاه القرارات الإدارية التي تتطلب التظلم الوجوبي، شريطة ألا يصدر حكم في الدعوى إلى بعد رد الإدارة على التظلم سواء أكان هذا الرد صريحاً أو ضمنياً مستفاداً من صمت الإدارة خلال الستين يوماً المقررة لبحث التظلم والبت فيه.[3]

وفي رأيي الشخصي، فإن هذا التساهل يجب أن لا يصدق إلا على " التظلم الاختياري " دون " التظلم الوجوبي "، الذي يلزم فيه انتظار رد الإدارة الصريح أو الضمني قبل رفع دعوى الإلغاء، بل ومن الأجدر اشتراط انتظار رد الإدارة الصريح أو الضمني حتى على التظلم الاختياري، فمثل هذا الرد قد يكون بمثابة استغناء عن سلوك طريق الطعن القضائي بالإلغاء أساساً، مما يساعد القضاء ويخفف عن كاهله وعن كاهل المتخاصمين انفسهم معاناه إجراءات وأصول التقاضي الشائكة والطويلة والمعقدة في بعض الأوقات.

---

[1] **المرجع السابق**، ص120.

[2] **المرجع السابق**، ص120.

[3] **المرجع السابق**، ص121.

ويشترط جانب من القضاء الإداري في حال رفض التظلم الإداري أن يكون رد الإدارة مسبباً ومعللاً، أي أن يتضمن قرار الرفض الموجبات الأسباب والمبررات القانونية التي دعت جهة الإدارة المختصة إلى رفض التظلم، لكي يكون المتظلم على بينة من أمرة وعلى علم تام بنتيجة تظلمه، وذلك تحقيقاً لقواعد العدالة ومبادئ الحق والإنصاف، وتجسيداً لمبدأ المشروعية وسيادة حكم القانون.[1]

وفي ضوء ما تقدم، يكون من الأفضل للمتظلم أن لا ينتظر رد الإدارة المعنية على تظلمه المقدم إليها، سواء أكان هذا الرد صريحاً أو ضمنياً أكثر من المدة المحددة قانوناً للبت فيه، وسواء أكانت هذه المدة "ستين يوماً" كما هو الحال في التشريع المصري، أم "ثلاثين يوماً" كما هو الحال في التشريع الأردني، ومن ثم التوجه فوراً بعد انقضاء مدة التظلم إلى المحكمة الإدارية المختصة، لكي لا يفوت على نفسه الحق في الطعن القضائي، إذا ما استمر في انتظار نتيجة البت في تظلمه أكثر من المدة المقررة قانوناً دون أن يتلقى رداً صريحاً أو ضمنياً عليه من الإدارة المعنية.[2]

وينبغي في هذا المجال ملاحظة أن شرط انقضاء الميعاد القانوني المقرر للبت في التظلم الإداري – لا سيما الوجوبي – من قبل الإدارة المختصة لاعتبار سكوتها قراراً ضمنياً بالرفض، لا يستقيم نفاذة إلا حين تلتزم الإدارة المعنية "الصمت التام" تجاه التظلم المقدم إليها، والامتناع عن القيام بأي تصرف قانوني أو إجراء مادي إزاء القرار الإداري المتظلم منه طيلة سريان هذا الميعاد وحتى انقضاء اليوم الأخير منه.[3]

أما إذا لجأت الإدارة المعنية إلى دراسة القرار المتظلم منه، للبت في موضوعه (سلباً أو ايجاباً) فإن ميعاد الطعن القضائي في مشروعية القرار المتظلم منه يسري اعتبارا من اليوم التالي لإبلاغ

---

[1] **المرجع السابق**، ص121.

[2] **المرجع السابق**، ص124.

[3] **المرجع السابق**، ص124.

المتظلم برد الإدارة الصريح على تظلمه، ولو لم تنقضي كامل المدة المقررة قانوناً للبت فيه، إذ لا معنى للانتظار في هذه الحالة.[1]

وقد توجه جانب من الفقه والقضاء الإداري المصريين إلى أن قرينة الرفض الضمني للتظلم المستفادة من فوات الميعاد المقرر قانوناً لبحثه، ودون أن ترد عليه الإدارة صراحةً، لا يمكن الأخذ بها أو اعتمادها بصورة مجردة ومطلقة في تحديد بدء ميعاد الطعن القضائي في مشروعية القرار المتظلم منه، إذا ثبت للمحكمة الإدارية المختصة أن الإدارة المعنية لم تهمل النظر في التظلم أو تتجاهل وجوده، وإنما بدأت في اتخاذ الإجراءات اللازمة لبحث أسبابه والبت في موضوعه، كإحالته إلى الإدارة القانونية لدراسته والبحث في موضوعه وبيان الرأي فيه، أو تكليف أحد الأشخاص كالمحامي أو المستشار القانوني لبحثه وإعداد الرد عليه، أو تشكيل لجنة خاصه للتحقيق في حيثياته وأسبابه وملابساته، أو إذا كان فوات الميعاد القانوني للبت فيه قائماً على الروتين الإداري وبطئ الإجراءات الإدارية وتعقدها .[2] ومن ثم ينبغي في هذه الحالات أن يبقى ميعاد الطعن القضائي بالإلغاء قائماً وسارياً حتى تبت الإدارة المعنية في موضوع التظلم وأسبابه نهائياً، دون التقيد بالميعاد القانوني المحدد القائم على قرينة الرفض الضمني للتظلم، لأن القول بغير ذلك يعني حمل المتظلم على مخاصمة الإدارة قضائياً في وقت تكون فيه جاده في إنصافه ومهتمة في تقويم أخطائها، وهو ما يجافي قصد المشرع الذي أراد بالتظلم الإداري محاولة إنهاء المنازعات الإدارية ودياً في مراحلها الأولى.[3]

ومن الجدير بالذكر في هذا المجال، أنه قد استقر اجتهاد المحكمة الإدارية العليا المصرية على أن المسلك الايجابي لجهة الإدارة الذي تنتفي معه قرينة الرفض الضمني للتظلم، والمعول عليه في هذا الصدد، هو المسلك المتمثل في مظاهر إجابة المتظلم على تظلمه بعد استشعار الجهة الإدارية حقه فيه، وليس المسلك الإيجابي المتمثل في بحث التظلم وحسب.[4] وقد عبرت المحكمة عن هذا

---

[1] **المرجع السابق**، ص125.

[2] **المرجع السابق**، ص125.

[3] **المرجع السابق**، ص125.

[4] **المرجع السابق**، ص126.

المعنى في حكمها الذي تقول فيه: " عدم قيام هذه القرينة إذا لم تهمل الإدارة التظلم وإنما اتخذت مسلكاً ايجابياً في سبيل الاستجابة إليه، والمعول عليه في هذا الصدد هو المسلك الإيجابي في سبيل إجابة المتظلم إلى تظلمه بعد استشعار الجهة الإدارية حقيقته، وليس المسلك الإيجابي في بحث التظلم، وحساب ميعاد رفع الدعوى في هذه الحالة من التاريخ الذي تكشف فيه الإدارة عن نيتها رفض التظلم بعد أن كانت المقدمات في مسلكها تنبئ بغير ذلك ".[1]

كما عبرت هذه المحكمة في حكم آخر لها عن ذات المعنى بقولها : " لا يسعف الطاعن ما يدعيه من أن المواعيد ظلت مفتوحة أمامه، لأن الجهة الإدارية اتخذت مسلكاً ايجابياً في سبيل إجابته إلى طلبه، إذ جرى قضاء المحكمة الإدارية العليا بأن المعول عليه في هذا الصدد هو المسلك الإيجابي في سبيل إجابة المتظلم على تظلمه بعد استشعار الجهة الإدارية حقه فيه، وليس المسلك الإيجابي في بحث تظلمه، والفرق واضح بين المسلكين،[2] كما أن اتخاذ الجهة الإدارية مسلكاً إيجابياً في بحث التظلم هو أمر طبيعي وهو واجبها الذي يفترض قيامها به بالنسبة إلى أي تظلم يقدم إليها ".[3]

وفيما يتعلق بموقف محكمة العدل العليا الأردنية بهذا الخصوص، فقد وقفنا على حكم قديم لها بأنها تحاكي في الفقه والقضاء الإداريين المصريين، حيث تقول فيه : " على المستدعي إذا تبين له أن التظلمات التي قدمها للجهات المختصة لم تكن مجدية أن يتقدم إلى محكمة العدل العليا بصفتها صاحبة اختصاص في نضر الطعون الإدارية خلال مدة معقولة يطلب إلغاء القرار المشكو منه، وإن سكوت المستدعي على استعجال حقه بمراجعه محكمة العدل العليا مدة غير معقولة يعتبر تنازلاً منه عن حق الطعن في القرار المشكو منه والذي يعتبره المستدعي جائر بحقه " .[4]

---

[1] **المرجع السابق**، ص126.

[2] **المرجع السابق**، ص126-127.

[3] **المرجع السابق**، ص126-127.

[4] **المرجع السابق**، ص127.

وبناءً على كل ما تقدم، وفي رأي الباحث المتواضع، فإن هذا الموقف الفقهي والقضائي الذي وضحناه يقوم على أساس منصف وعادل في مواجهه العقبات التي يفرزها الواقع العملي أحياناً وخصوصاً في ظل تشعب الجهاز الإداري في للدولة وتعقده، ويعمل على المساواة بين مصالح الإدارة ومصالح المتظلمين على السواء، إذ يتيح لجهة الإدارة والجهاز الإداري مصدر القرار أو الجهاز الإداري الرئيس فرصة كافية لدراسة التظلم المقدم إليها والبت في موضوعه حتى لو تجاوزت هذه الدراسة الميعاد المحدد للطعن القضائي في القرار الإداري المتظلم منه، كما يوفر على ذوي المصلحة مشقة ونفقات ومتاعب اللجوء إلى القضاء الإداري المختص إذا استشعروا أن الإدارة المعنية جادة في إنصافهم وجاهدة في إزاله العنت عنهم .

ثانياً: الأثر غير المباشر للتظلم الإداري بالنسبة للإدارة المتظلم إليها:

إذا كان تخويل جهة الإدارة المعنية سلطة التصرف في التظلم المقدم اليها، وبالفروض التي أشرنا إليها فيما تقدم هو الأثر المباشر المترتب على تقديم التظلم لهذه الجهة، فإن إثبات قصد الإدارة هو الأثر غير المباشر المتولد عنه، لأن التظلم الإداري يكشف عن مسلك هذه الإدارة عند بحثها فيه، وعما إذا كانت جادة في ذلك أم لا.[1]

ولما كانت الإدارة هي الطرف القوي، وتملك من الإمكانيات ما لا يملكه المتظلم، فإنه يقع على عاتقها باعتبارها خصماً شريفاً وحكماً في آنٍ واحد، رفع الضرر عنه قدر الاستطاعة ووفقاً للقانون، تلافياً لإقامة دعوى الإلغاء،[2] وعلى ذلك فإنه ينبغي أن تبحث الإدارة التظلم المقدم اليها بحثاً جدياً وموضوعياً وبدرجه عالية من الحيادية فلا ترفضه إلا لسبب قانوني ومنطقي ومعقول،[3] ولعل هذا هو سبب النص في الفقرة الثانية من المادة "24" من قانون مجلس الدولة المصري رقم "47" لسنة "1972" على أنه : " إذا صدر القرار بالرفض وجب أن يكون مسبباً ومعللاً " .[4] وقد تستطيع جهة

---

[1] **المرجع السابق**، ص130.

[2] **المرجع السابق**، ص130.

[3] **المرجع السابق**، ص130.

[4] قانون مجلس الدولة المصري رقم "47" لسنة "1972"، **مصدر سابق**، مادة رقم "2/24".

الإدارة تجاهل هذا النص ومخالفته، ولكن هذا التصرف منها يدل على تعنتها وسوء نيتها، وبالتالي مقاضاتها وإلزامها بالتعويض إذا توفرت شروطه وعناصره.[1]

وفي ضوء ما تقدم فإننا نتمنى على المشرع الأردني أن يحاكي المشرع المصري، وذلك بالنص الصريح في قانون محكمة العدل العليا الأردنية رقم "12" لسنه "1992" ...على أنه وفي حالة رفض الجهة الإدارية للتظلم المقدم اليها، فإنه يجب أن يكون قرار الرفض مسبباً، نظراً لأهمية هذا التسبيب، ولكونه يُمكن الفرد بعد إعلامه بالأسباب القانونية والواقعية التي أدت الى قرار رفض التظلم من تقدير مدى نجاح الطعن القضائي بالإلغاء، وبالتالي عدم تقديم هذا الطعن إذا كانت نسبة النجاح ضئيلة، نظراً لما ينطوي عليه من جهد ومال ووقت طويل، فضلاً عن أن التسبيب الإجباري يحمل الإدارة العامة على احترام مبدأ المشروعية، ويقودها إلى عدم مخالفة القواعد القانونية، وينفي عنها إساءه استعمال السلطة التعسفي فيها .[2]

المطلب الثاني: آثار التظلم الإداري بالنسبة للقرار المتظلم منه

للتظلم الإداري بالنسبة للقرار الإداري المتظلم منه آثار هامه لا يمكن المرور عنها، وهذه الآثار تتلخص بأثرين رئيسيين، أولها قطع ميعاد الطعن بالإلغاء وهذا سيكون موضوع حديثنا في الفرع الأول من هذا المطلب، وثانيهما وقف تنفيذ القرار الإداري المتظلم منه من قبل السلطة الإدارية مصدرة القرار أو السلطة الرئاسية للجهة الإدارية مصدرة القرار بالرغم أن ذلك غير ملزم لها قانونياً وهذا سيكون مجال حديثنا في الفرع الثاني من هذا المطلب.

الفرع الاول: قطع ميعاد الطعن بالإلغاء

إذا تظلم المتضرر أو صاحب المصلحة من القرار الإداري إلى الجهة الإدارية التي أصدرته، أو إلى الجهة الرئاسية التي لها عليها الرئاسة والإشراف فإن ميعاد الطعن القضائي ينقطع ولا يبدأ بالسريان من جديد إلا من تاريخ رفض الإدارة المعنية للتظلم الإداري المقدم إلها. وقد يكون هذا

---

[1] الحسيني، محمد بن عبد الله بن محمد: **التظلم الإداري "دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة"**، رسالة ماجستير، مرجع سابق، ص130.

[2] **المرجع السابق**، ص131.

الرفض صريحاً فتبدأ مدة الطعن من تاريخ إعلام المتظلم بهذا الرفض، وقد يكون ضمنياً فتبدأ مدة الطعن من تاريخ انقضاء شهر على تقديم الطلب إلى الجهة الإدارية أو الجهة الرئاسية التي تشرف عليها.[1]

ويجب أن يقدم التظلم خلال مدة الستين يوماً التأليه للعلم بالقرار أو تبلغه بالطرق القانونية حتى يقطع الميعاد، لأنه بمرور هذه المدة يصبح هذا القرار نافذاً رغم عيوبه بحيث لا يمكن إجبار الإدارة على إعادة النظر فيه، والإدارة مخيره في الرد على التظلمات المقدمة بعد مضي المدة.[2]

وفي الأردن لم تتضمن القوانين المرعية ذات العلاقة أي نص حول أثر التظلم الإداري على مدة الطعن، إلى أن اجتهاد محكمة العدل العليا قد استقر على أن التظلم الذي يقطع المدة هو التظلم المنصوص عليه قانوناً، وفي هذا تقول هذه المحكمة: " إن التظلم الذي يقطع هذه المدة هو التظلم الذي يقع ضد قرارات إدارية قابلة للتظلم منها أمام الجهات الإدارية ذاتها "، وقضت أيضاً: " أن التظلم الذي يقطع المدة القانونية هو التظلم المنصوص عليه في القانون، وليس في القانون نص يجيز التظلم من قرار الطبيب إلى وزير الصحة ".[3]

وينقطع سريان ميعاد رفع دعوى الإلغاء بالتظلم الذي يقدمه صاحب الشأن اختياريا من القرار الإداري إلى الهيئة التي اصدرته أو إلى الهيئات الرئاسية للجهة مصدرة القرار، بشرط أن يتم تقديمه قبل انقضاء ميعاد الطعن المحدد لرفع الدعوى، ومعنى انقطاع سريان الميعاد هو استبعاد المدة التي انقضت من هذا الميعاد قبل تقديم التظلم والبدء في احتساب ميعاد جديد مدته كامل مدة الطعن بالإلغاء.[4]

ويعد قطع ميعاد الطعن بالإلغاء من أهم الآثار التي تترتب على تقديم التظلم الإداري إلى جهه الإدارة المعنية، فبعد هذا التقديم ينقطع سريان ميعاد رفع دعوى الإلغاء، وتمنح مده جديده لكلٍ من

---

[1] د. الشوبكي، عمر محمد: **القضاء الإداري** "**دراسة مقارنة**"، مرجع سابق، ص240.

[2] **المرجع السابق**، ص340.

[3] **المرجع سابق**، ص240.

[4] **المرجع السابق**، ص240.

المتظلم والإدارة لحل النزاع بينهما، ويستمر هذا الانقطاع سارياً حتى تبت الجهة الإدارية المختصة في نتيجة التظلم المقدم إليها نهائياً، سواء بقبوله أو برفضه صراحةً، أو باعتباره في حكم المرفوض ضمناً.[1]

ويشترط لترتيب هذه النتيجة – قطع ميعاد الطعن القضائي بالإلغاء – أن يقدم التظلم الإداري إلى الإدارة المعنية خلال الميعاد القانوني للطعن القضائي في القرار المتظلم منه، –كما أشرنا سابقاً – بستين يوماً في كل من التشريع المصري والأردني...وذلك ابتداء من تاريخ نشر هذا القرار في الجريدة الرسمية للدولة أو من تاريخ تبليغه لصاحب المصلحة أصولاً، أو من تاريخ ثبوت العلم اليقيني بصدوره.[2]

أما تقديم التظلم الإداري بعد انقضاء ميعاد الطعن بالإلغاء، فإنه لا ينتج أثره في قطع هذا الميعاد، ولا يحق حينئذ للمتظلم أن يسلك طريق القضاء، وتكون دعوى الإلغاء غير مقبولة شكلاً لفوات الميعاد، وإذا كان التظلم المرفوع إلى جهة الإدارة المعنية بعد مضي المدة المقررة لتقديمه لا قيمة له من حيث قطع مدة الطعن بالإلغاء، فإنه ليس هناك ما يمنع الإدارة من أن ترد على التظلم وأن تجيبه إلى طلباته.[3]

وقد نظم المشرع المصري أثر التظلم الإداري في قطع ميعاد الطعن بالإلغاء بموجب المادة "24" من قانون مجلس الدولة المصري رقم " 47 " لسنة "1972"، إذ تنص الفقرتان الثانية والثالثة من هذه المادة على أنه : "ينقطع سريان هذا الميعاد بالتظلم إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار أو الهيئات الرئاسية للجهة مصدرة القرار، ويجب أن يبت في التظلم قبل مضي ستين يوماً من تاريخ تقديمه، وإذا صدر القرار بالرفض يجب 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 " .[4]

---

[1] الحسيني، محمد بن عبد الله بن محمد: **التظلم الإداري "دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة"**، رسالة ماجستير، ص132.

[2] **المرجع السابق**، ص132.

[3] **المرجع السابق**، ص132.

[4] قانون مجلس الدولة المصري رقم "47" لسنة "1972"، **مصدر سابق**، المادة رقم "24" الفقرة الثانية والثالثة.

وفي ضوء نص المادة "24" الآنفة الذكر وتحديداً نص الفقرتين الثانية والثالثة منها، تبرز لنا الملاحظتين التاليتين:

- **الملاحظة الاولى:**

ان المشرع المصري قد أخذ بنوعي التظلم الإداري "الاختياري والوجوبي" في قطع ميعاد الطعن بالإلغاء وساوى بين هذي النوعين في ترتيب هذا الأثر حسبما أشرنا إلى ذلك في موضع سابق من هذه الدراسة.[1]

- **الملاحظة الثانية:**

ينتهي قطع ميعاد الطعن بالإلغاء بأحد الأمرين التاليين:

الأول : البت في التظلم صراحةً من قبل الإدارة المعنية، سواء بالقبول أو الرفض خلال الميعاد المحدد للبت فيه، أي قبل مضي ستين يوماً من تاريخ تقديمه، فإذا جاء هذا البت في صالح المتظلم وتمت الاستجابة إلى طلباته، فهنا يغدو النزاع منتهياً في مهده ولا توجد أي مشكله، وإذا جاء رد الإدارة رافضاً للتظلم المقدم إليها، ففي هذه الحالة ينفتح ميعاد جديد للطعن القضائي بالإلغاء، ويكون للمتظلم رفع الدعوى خلال ستين يوماً من تاريخ وصول الإخطار إليه برفض التظلم، ولا يعتد هنا بالميعاد الحكمي للرفض، إذ لا معنى للانتظار في هذه الحالة بعد أن كشفت الإدارة عن رأيها الصريح برفض التظلم .[2]

والثاني: اعتبار التظلم مرفوضاً حكماً بمضي ستين يوماً على تاريخ تقديمه، دون أن تجيب عنه جهة الإدارة المعنية، فعند إذ يجوز للمتظلم أن يرفع دعواه بالإلغاء في موعد أقصاه "ستين يوماً" من قيام قرينة القرار الضمني برفض التظلم.[3]

---

[1] الحسيني، محمد بن عبد الله بن محمد، **التظلم الإداري "دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة"**، رسالة ماجستير، مرجع سابق، ص133.

[2] **المرجع السابق**، ص134.

[3] **المرجع السابق**، ص134.

هذا، وقد استقر اجتهاد القضاء الإداري المصري على أن تنازل صاحب الشأن عن تظلمه يؤدي إلى زوال قطع ميعاد الطعن بالإلغاء، ويكون حساب مدة هذا الطعن في هذه الحالة من اليوم التالي لتاريخ التنازل، وبهذا قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكمٍ سابقٍ لها تقول فيه :- " قيام المدعي بالتنازل عن التظلم المقدم منه لجهة الإدارة ينطوي على إقرار منه بعدم رغبته في بحث التظلم من جهه الإدارة، ومن ثم تنقضي الحكمة من انتظار الستين يوماً المقررة للجهة الإدارية للبت في التظلم، ويتعين عليه أن يقيم دعواه أمام محكمة القضاء الإداري خلال الستين يوماً من تاريخ تنازله عن تظلمه، وإن إقامة الدعوى بعد ستين يوماً من تاريخ التنازل يتعين معه عدم قبول الدعوى " .[1]

أما فيما يتعلق بالتشريع الأردني في هذا الصدد، فقد أشرنا في موضوع سابق من هذه الدراسة إلى أن المشرع الأردني لم يخضع التظلم الإداري بشكل عام لأي قدر من التنظيم الخاص به – حتى الآن –، سواء كان ذلك بالنص على أحكامه وإجراءاته في قانون محكمة العدل العليا الاردنية رقم "12" لسنة "1992" أو بأي نص لائحي خاص.[2] على أنه يستفاد من تطبيقات محكمة العدل العليا الأردنية في مجال التظلم الإداري بوصفه سبباً لقطع ميعاد الطعن بالإلغاء، وإن هذه المحكمة أخذت بالتظلم الإداري الوجوبي الذي ينظمه القانون في قطع الميعاد دون التظلم الاختياري، وعبرت عن ذلك في العديد من أحكامها المتتابعة، ومنها " أن التظلم الذي يقطع الميعاد هو التظلم الذي يقدم ضد قرار قابل للتظلم منه، بمعنى أن يكون هنالك نص في القانون يجيز التظلم على الجهة التي أصدرت القرار ".[3] ومنها أيضاً أنه: "استقر الفقه والقضاء الإداري على أن التظلم الجوازي لا يقطع مدة الطعن بالقرار المطعون فيه ما لم يرد نص على ذلك أو يشترط المشرع بالنص سبق التظلم قبل إقامة دعوى الإلغاء ".[4]

---

[1] **المرجع السابق**، ص134.

[2] **المرجع السابق**، ص135.

[3] **المرجع السابق**، ص135.

[4] **المرجع السابق**، ص135.

وزوال قطع الميعاد بسبب التظلم الوجوبي في التشريع الأردني يتحقق بمضي ثلاثين يوماً من تاريخ تقديم هذا النوع من التظلم، ويستفاد من ذلك ما جاء المادة "12/ب" من قانون محكمة العدل العليا الأردنية رقم "12" لسنه "1992" التي تنص على أنه: " في حالة رفض الجهة المختصة اتخاذ القرار أو امتناعها عن ذلك وفقاً لما هو مبين في المادة "11" من هذا القانون تبدأ مدة الطعن المنصوص عليها في الفقرة "أ" من هذه المادة بعد انقضاء ثلاثين يوماً من تاريخ تقديم المستدعي طلباً خطياً لتلك الجهة لتتخذ ذلك القرار".[1]

وفي ضوء هذه المادة، يكون المشرع الأردني قد قصر مدة البت في التظلم القاطع للميعاد على "ثلاثين يوماً" بدلاً من "ستين يوماً" كما هو الحال في التشريع المصري.[2]

وعن أثر التظلم الإداري في قطع الميعاد، يقول جانب من الفقهاء ومنهم الدكتور مصطفى كمال وصفي : " والواقع أن الأساس النظري في حالة رفع الدعوى بعد رفض التظلم هو أننا لا نكون نظرياً – حيال قطع لميعاد رفع دعوى الطعن في القرار الأصلي، بل حيال طعن في قرار جديد هو القرار الصادر برفض التظلم من القرار الأول، وهذا التكييف يدل عليه صريح عبارة المادة "24" من قانون مجلس الدولة بقولها : " ويكون ميعاد رفع الدعوى بالطعن في القرار الخاص بالتظلم ستين يوماً من تاريخ انقضاء الستين يوماً المذكورة "، وبذلك يكون قوله في أول هذه الفقرة " وينقطع سريان هذا الميعاد " أي يبطل وينتهي ولا يعود موجوداً حتى لا يتداخل الميعادان، وبذلك فإن الطعن في حالة رفض التظلم هو طعن في قرار جديد، ولكن جرى العمل على أن لا ينصب الطعن على قرار رفض التظلم، لأن إلغاء القرار الأصلي هو بيت القصيد، وهو محل التظلم الذي انصب عليه القرار الثاني وهما قراران محلهما واحد لا يقبلان التجزئة، وقد صار القرار الأصلي قلقاً بالتظلم فانصب على الدعوى حتماً " .[3]

---

[1] قانون محكمة العدل العليا الأردنية المعدل رقم"12" لسنة "1992"، **مصدر سابق**، مادة رقم "12/ب ".

[2] الحسيني، محمد بن عبد الله بن محمد: **التظلم الإداري "دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة"**، مرجع سابق، ص136.

[3] **المرجع السابق**، ص136.

وقبل أن نصل إلى نهاية حديثنا عن أثر التظلم الإداري في قطع ميعاد الطعن بالإلغاء، نود أن نبرز المعطيات التالية:

أولاً: دائماً تكون العبرة في تحقيق أثر قطع ميعاد الطعن بالإلغاء هي في أول تظلم مقدم في ميعاده، دون اعتداد بما يعقبه من تظلمات متكررة لاحقه، لأن الميعاد لا ينقطع إلا مرة واحدة بالنسبة للقرار الإداري المتظلم منه، وإلا اتخذ صاحب الشأن من تكرار التظلمات وسيله للاسترسال في إطالة أمد رفع دعوى الإلغاء إلى مالا نهاية، وهو أمر يتنافى مع دواعي استقرار المعاملات الإدارية، والمراكز القانونية القائمة، وسرعة الفصل في دعوى الإلغاء لكونها دعوى احتياطية مستعجلة.[1]

وقد استقر على ذلك اجتهاد القضاء الإداري في كل من مصر والاردن، فقد قضى مجلس الدولة المصري بأن :- " قضاء هذه المحكمة قد جرى على أنه إذا تتابعت التظلمات فإن التظلم الذي يوقف "يقطع" المدة هو التظلم الأول فقط، وأن المدة لا توقف "لا تقطع" إلى مرة واحدة، فلا يجوز ليس لصاحب المصلحة أن يتخذ من تكرار التظلمات وسيله للاسترسال في إطالة ميعاد رفع الدعوى "،[2] وبالمعنى نفسه قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأنه :" إذا كرر المتظلم تظلماته فالعبرة في حساب المواعيد على مقتضى ما تقدم هي بأول تظلم يقدم في ميعاده دون اعتداد بما يعقبه من تظلمات متكررة لاحقة "،[3] وبمثل هذا أيضاً قضت محكمة العدل العليا الأردنية بأن : متابعة المستدعي تظلماته من القرار المطعون فيه لا اعتداد به ولا يؤثر على الوضع القانوني بشيء، إذ العبرة في مثل هذه الحالة بتاريخ تبليغه قرار رد التظلم الأول "،[4] كما قضت بأنه : "كان على المستدعي أن يطعن بالقرار السابق ضمن المدة القانونية، والذي من شأنه التأثير في المركز القانوني للطاعن، إذ أن تكرار التظلمات لا يبقي باب الطعن مفتوحاً مما يجعل الدعوى حقيقة بالرد شكلاً ".[5]

---

[1] **المرجع السابق**، ص137.

[2] **المرجع السابق**، ص137.

[3] **المرجع السابق**، ص137-138.

[4] **المرجع السابق**، ص138.

[5] **المرجع السابق**، ص138.

ثانياً : عند التظلم من أكثر من قرار إداري، فإن قطع ميعاد رفع دعوى إلغاءها يتحقق ولو قدم تظلماً واحداً بالنسبة لها جميعاً، متى ذكرت فيه هذه القرارات على وجه الحصر والتحديد، ولكن إذا تعددت هذه القرارات وكان بعضها مرتبطاً بالبعض الآخر ارتباطا لا يقبل التجزئة، فإنه يكفي بتحقيق أثر قطع الميعاد التظلم من القرار الأساسي دون ما يتفرع عنه أو يترتب عليه من قرارات أخرى، فإذا كان المدعي راغباً بالطعن في قرارين متتالين، فالتظلم يكون تجاه أولهما دون الثاني، متى كان هذا القرار الثاني استمرارا للقرار الأول ومقتضى له،[1] أما إذا كان القرار الثاني مستقلاً عن القرار الأول، فإنه يجب التظلم منه على حده، ولذلك قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأنه يتعين التظلم من الطلب العارض المقدم خلال المنازعة الإدارية ما دام له موضوع مستقل غير داخل في عموم الطلب الأصلي، وما دام طلب الإلغاء موضوع الطلب العارض قائماً على سبب يختلف عن سبب الطعن في القرار موضوع الطلب الأصلي .[2]

ثالثاً : إن التظلم الإداري لا يتكرر مع أسباب قطع الميعاد الأخرى ولكنه قد يجتمع معها، فصاحب الشأن قد يتظلم من القرار والتظلم يقطع له الميعاد مره، ثم قد يرفع الدعوى إلى محكمة غير مختصة، كأن رفعها مثلاً أمام إحدى المحاكم العادية بدلاً من إحدى المحاكم الإدارية، وبعد أن تحكم هذه المحكمة بعدم اختصاصها، فإنه يعطى ميعاداً جديداً ليرفع الدعوى إلى المحكمة المختصة، فكأن ميعاد دعوى الإلغاء يقطع هنا عدة مرات في الدعوى نفسها، مرة بالتظلم الإداري، وأخرى بطلب الإعفاء من الرسوم القضائية، وثالثة برفع الدعوى إلى محكمة غير مختصة .[3]

رابعاً: إن مدة البت في التظلم الإداري سواء أكانت " ستين يوماً " في التشريع المصري، أم " ثلاثين يوما " في التشريع الأردني هي ميعاد انتظار وليست ميعاد اتخاذ إجراء قضائي، وبالتالي لا ترد عليها مواعيد المسافة أو الامتداد لمصادفة اليوم الأخير يوم عطلة رسمية .[4]

---

[1] **المرجع السابق**، ص138.

[2] **المرجع السابق**، ص139.

[3] **المرجع السابق**، ص139.

[4] **المرجع السابق**، 139.

الفرع الثاني: وقف تنفيذ القرار المطعون فيه

من الجدير ذكره هنا أن وقف تنفيذ القرار الإداري المتظلم منه غير ملزم للجهة الإدارية المتظلم إليها، ولكن الضرورة والمنطق السليم ومقتضيات العدالة تقضي في حالات معينة وقف التنفيذ لحين البت في القرار محل التظلم، سواء كان هذا البت سلباً أو إيجاباً، إذ ليس من المعقول أو المقبول أن تستمر الإدارة مصدر القرار المتظلم منه في تنفيذ أحكامه وبنوده، في الوقت الذي تبحث فيه موضوع التظلم المقدم ضد هذا القرار، وتدرس أسبابه وموجباته، تمهيداً للبت فيه وحسم النزاع القائم بشأنه نهائياً ؛[1] لأنه في حالة عدم وقف التنفيذ وفي بعض الحالات يؤدي إلى فوات الجدوى من التظلم كما هو الحال في هدم بيت متصدع أو إتلاف بضاعة فاسدة، مما يسبب في منع المتظلم من نيل مطالبه وحفظ حقوقه عن طريق التظلم الإداري .

وفي رأي الباحث المتواضع فإنني أجد أن وقف تنفيذ القرار الإداري المتظلم منه إلى حين البت الفاصل والنهائي في القرار الإداري المقدم تجاه هذا القرار، يعد أمراً أساسياً وضرورياً لا بد من العمل عليه وتحقيقه لتأسيس فكرة العدالة والإنصاف الإداري، وتوطيد مبدأ المشروعية، وبناءً على مبادئ المساواة والحق والإنصاف التي تعد مصدراً من مصادر التشريع وركناً داعماً له، ومرشداً تتجه نحوه مختلف المحاكم والجهات القضائية في تنفيذ أحكامها وإجراءاتها، وعلاوةً على ذلك فإن تأني الجهة الإدارية مصدرة القرار المتظلم منه في تنفيذ قرارها الى حين الفصل النهائي في موضوع التظلم، يدل على إحترام الإدارة لمبدأ المشروعية والملائمة، ويبعد عنها شبهات التعسف في استعمال الحق والسلطة، ونضيف إلى ذلك أن تأني الإدارة في تنفيذ قرارها قد يجنبها الحكم عليها بالإلغاء وتبعاته بالتعويض في الدول التي تأخذ بنظام التعويض والإلغاء فيما لو كانت غير محقة في القرار المتظلم منه، إضافة إلى أن وقف تنفيذ القرار المتظلم منه يعمل بشكلٍ مباشر على تعزيز ثقة المواطن بالإدارة وتوطيد العلاقة التكاملية بين المواطن والدولة .

[1] **المرجع السابق**، ص140.

المطلب الثالث: آثار التظلم الاداري بالنسبة للغير

إن التظلم من القرار الإداري يحمل في طياته آثاراً ونتائج تنعكس على الغير، ولو بشكلٍ غير مباشر، فبالرغم من أن آثار التظلم الإداري تكون بشكل أكبر على أطراف القرار الإداري "الفرد المتظلم والإدارة المتظلم إليها"، إلى أن الغير تنعكس عليه بعض الآثار الناتجة عن التظلم الإداري، سواء أكان من العاملين في تلك الجهة الإدارية، أم من الأفراد المتعاملين مع الجهات الإدارية، أم من الجهات العامة الأخرى.

ومن هنا فإن قبول التظلم أو رفضه لا بد أن يحمل بالتبعية آثاراً إيجابية وسلبية بالنسبة لهذا الغير، وبناءً عليه سنلقي الضوء في هذا المطلب على أهم الآثار الناتجة والمترتبة عن التظلم الإداري في مواجهه الغير وذلك من خلال الفروع الثلاثة التالية:

الفرع الأول: العاملون في الإدارة

تتمثل المبادئ والأصول الأساسية الواجبة التطبيق في شأن ما يمكن أن يرتبه القرار الإداري محل التظلم من آثار في مواجهه العاملين في الإدارة، وما يمكن أن يرتبه أيضاً القرار الثاني الصادر بالفصل في التظلم من انعكاسات عليهم، وذلك في إعمال قاعدة عدم الإخلال أو المساس بالمراكز القانونية لذوي الشأن، فإذا تظلم الموظف إلى جهة الإدارة واستجابت هذه الجهة إلى مطلبه سواء بتعديل أو سحب أو إلغاء القرار محل التظلم، فإن تصحيح وضع المتظلم مشروط بعدم المساس بالحقوق القانونية المكتسبة للعاملين الآخرين، وهو ما تقضي به العدالة ويستلزمه الصالح العام، إذ لا يجوز أن تهدر الحقوق، ولا أن يفقد الناس الثقة والاطمئنان على استقرارها وعدم المساس بها .[1]

ومثال ذلك أن تصدر الجهة الإدارية المعنية قراراً بترقية عدد من الموظفين وتتخطى عدداً آخر لهم الحق في الترقية، فعندما يقوم من تخطتهم بالتظلم إليها، فهنا يفضل – وربما يتعين – على الإدارة

[1] **المرجع السابق**، ص142

تعديل أو إلغاء القرار جزئياً فقط فيما تضمنه من تخطتهم، وتصحيح الوضع بالنسبة لهم فقط، لكيلا تمس المراكز والحقوق المكتسبة للآخرين.[1]

وتأكيداً لذلك وإعمالاً لمبدأ القياس القانوني، ذهبت المحكمة الإدارية العليا المصرية إلى أنه: "عند تنفيذ حكم الإلغاء يكون تنفيذه موزوناً بميزان القانون في جميع النواحي والآثار وذلك وضعاً للأمور في نصابها السليم ولعدم الإخلال في الحقوق أو المراكز القانونية بين ذوي الشأن" .[2] وفي هذا المجال أيضاً تقول محكمة العدل العليا الأردنية: " إن مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية يقوم على أساس عدم المساس بالحقوق المكتسبة، لأن الأفراد إذا ما اكتسبوا حقوقاً في ظل نظام قانوني معين فلا يصح المساس بهذه الحقوق بقرارات إدارية ذات أثر رجعي تهدد المراكز القانونية الذاتية التي تكون قد تحققت للموظف في ظل وضع قانوني معين، كما أن عدم رجعية القرارات الإدارية قائم على أساس حماية حقوق الأفراد من الاعتداء ومنع الاضطراب في أوضاع استقرت قبل صدور القرار ".[3]

الفرع الثاني: العاملون مع الادارة

إن القاعدة العامة المسلم بها في فقه وقضاء القانون العام، هي أن القرارات الإدارية متى صدرت سليمة وبدون عيب يشوبها أو قصور وترتبت عليها حقوقاً شخصية أو مراكز قانونية خاصة، فإن الإدارة لا تملك المساس بتلك الحقوق والمراكز القانونية الخاصة بقرارات لاحقة، وإلا عُدت قراراتها الجديدة غير مشروعة ومتعيناً إلغاءها، وبالتالي فإن القرار الصادر في الفصل بالتظلم ينبغي أن لا يؤثر على هذه الحقوق المكتسبة أو المراكز القانونية الخاصة، مع الأخذ بعين الاعتبار أن استقرار المراكز القانونية الذاتية أو الفردية لا يعني جمودها المطلق، ولكنه ينحصر في عدم المساس بها إلى في الحدود التي بينها الفقه والقضاء والتي يسمح بها القانون .[4]

---

[1] **المرجع السابق**، ص142.

[2] **المرجع السابق**، ص143.

[3] **المرجع السابق**، ص143.

[4] **المرجع السابق**، ص144.

وقد جسدت محكمة العدل العليا الأردنية هذا المعنى في حكمٍ سابقٍ لها تقول فيه أن : " القاعدة العامة في القضاء الإداري لا تجيز إلغاء أو سحب القرارات الإدارية الفردية التي ترتب حقوقاً ومراكز قانونية للأفراد إلا في حالات محددة بينها القانون الفقه والقضاء على سبيل الحصر، وهي رضاء صاحب المصلحة، وعدم احترام المستفيد من القرار للالتزامات المفروضة عليه بمقتضى ذلك القرار على أساسها، وصدور تشريع جديد يؤثر في الحقوق الشخصية والمراكز القانونية بنصوص صريحة ذات أثر رجعي لمقتضيات الصالح العام، وقيام دواعي من المصلحة العامة تقتضي إلغاء القرار السليم للحفاظ على الصحة العامة أو الأمن العام أو الاقتصاد الوطني وغيرها من المصالح العامة ".[1]

وإذا كان هذا الحال فيما يتعلق بالمراكز الذاتية أو القانونية التي تترتب عليها حقوق مكتسبة للأفراد، فإن الوضع مختلف فيما يتعلق بالمراكز العامة التي تتولد عن القوانين أو اللوائح أو "الأنظمة" كما يطلق عليها في النظام التشريعي الأردني، فهذه المراكز العامة يجوز تغييرها في أي وقت وفقاً لمقتضيات الصالح العام بحيث يسري عليها القانون أو النظام أو القرار التنظيمي الجديد، لأن هذه القوانين والأنظمة والقرارات تهدف إلى المصلحة العامة، ولا تنشئ أصلاً إلا مراكز قانونية عامة، وبالتالي يجوز أن يقع عليها التغيير دون قيد .[2]

وقد استقرت على ذلك أحكام القضاء الإداري في كلٍ من مصر والأردن، فقد ذهب مجلس الدولة المصري إلى انه :- " تجب التفرقة بين المراكز القانونية العامة والمراكز القانونية الذاتية، فبينما يجوز تغيير الأولى في كل وقت بحيث يسري عليها القانون أو القرار التنظيمي الجديد، فإنه لا يجوز المساس بالثانية إلا بقانون ينص فيه على ذلك بنص خاص، ذلك بأنه وإن كانت علاقة الموظف بالحكومة هي علاقة تنظميه تحكمها القوانين واللوائح، إلا انه يجوز تغييرها في كل وقت بتنظيم جديد يسري عليه دون أن يكون له الحق في أن يعامل دائماً بالتنظيم القديم، إلا أنه إذا كان

---

[1] حكم سابق لمحكمة العدل العليا الأردنية.

[2] الحسيني، محمد بن عبد الله بن محمد: **التظلم الإداري دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة**، رسالة ماجستير، مرجع سابق، ص145.

الموظف قد اكتسب بتطبيق النظام القديم في حقه مركزاً قانونياً ذاتياً، فإنه لا يجوز المساس به في التنظيم الجديد، إذ هذا لا يجوز إلا بقانون ينص صراحة على سريانه بأثر رجعي ".[1]

كما ذهبت محكمة العدل العليا الأردنية على ذلك في حكم مماثل قالت فيه :- " إن من المبادئ المستقرة أن علاقة الموظف بالدولة هي علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح والقرارات الصادرة بهذا الشأن، وتعديل أحكام هذه العلاقة والتعديل فيها بحسب الظروف هو إجراء عام متى كانت المصلحة العامة تقتضي ذلك، ومركز الموظف من هذه الناحية هو مركز قانوني عام يجوز تغييره في أي وقت بتنظيم جديد يسري عليه، دون أن يكون له حق الطعن بالقرارات المتعلقة بتنظيم المرفق الذي ينتمي إليه أو التحدي بالتنظيم القديم، ما دام لم يكتسب في تطبيق النظام القديم بحقه مركزاً قانونياً ذاتياً، لأن هذا التنظيم مقصود به الصالح العام وليس صالح الموظف، والقاعدة أن الموظف يجب أن يؤدي واجبات وظيفته على النحو الذي تحدده القوانين والقرارات، وكل ما للموظف هو أن يحتفظ له بالمركز القانوني من حيث الدرجة والراتب " .[2]

وبناءً على ما تم ذكره، فإننا نجد أن المراكز التنظيمية العامة التي تنشؤها القوانين واللوائح والأنظمة والقرارات هي مراكز وقتية، وقابلة للتعديل والتغيير في أي وقت وفقاً لما يحتاجه الصالح العام، وعليه فليس لأي شخص من الأشخاص إذا لم يكتسب مركزاً قانونياً ذاتياً بتطبيق نظام معين أن يتمسك بالنظام السابق، حتى ولو استوفى جوانب تطبيقية عليه.

الفرع الثالث: الجهات العامة الاخرى

قرر المشرع للأفراد الحق في التظلم من القرارات الإدارية، تأديبية كانت أو نزعيه أو غيرها، وسواء كان المتظلم فرد عادي أو كان موظف في أحد مرافق الدولة، وجعل القانون شرط المصلحة هو الشرط الأساسي لقبول التظلم، ولعل من أهم آثار التظلم الإداري بشكلٍ عام هو قطع ميعاد الدعوى القضائية – هذا بالنسبة للمتظلم –، وبالنسبة للجهات العامة الأخرى، فقد منح القانون هذه الجهات الإدارية الأخرى حق الاعتراض والتظلم أيضاً على مثل هذه القرارات في الميعاد المحدد،

[1] **المرجع السابق**، ص145.

[2] **المرجع السابق**، ص146.

حيث يرتب هذا التظلم الآثار نفسها الناتجة عن تقديمه من قبل أولئك الأفراد، وهي الغاية الأساسية التي أردنا إبرازها هنا في الفرع الأخير من هذا المطلب.

وقد صاغ مجلس الدولة المصري هذه القاعدة في حكمة الصادر عن محكمة القضاء الإداري الذي تقول فيه: –" ومن حيث أنه وإن كان لا وجه لما يتحدى به المدعي من أن قرار وزير العدل الصادر في 21 يناير 1947 وقد أصبح حصيناً من كل طلب سحب بعد إذ انقضى منذ صدوره ميعاد الستين يوماً المحدد لطلب الإلغاء ولا وجه لذلك ما دامت قد اعترضت الجهة المختصة وهي وزارة المواصلات على هذا القرار في 5 مارس 1947 أي خلال الميعاد. وإذا كان سقوط حق الإدارة في سحب القرار الإداري لفوات الميعاد قد قيس على سقوط حق الأفراد في طلب الإلغاء لانقضاء ذات الميعاد، فإن القياس يقتضي بوجه التقابل أن "يقف" الميعاد إذا اعترضت جهه ذات اختصاص على القرار، إذ مثل هذا الاعتراض يقابل التظلم المقدم من الأفراد ".[1]

وبنفس المعنى أفتى مجلس الدولة المصري بجمعيته العمومية للفتوى والتشريع بأنه: " ما دام الجهاز المركزي للمحاسبات عد اعترض على القرار قبل انقضاء ستين يوماً على صدور القرار، فإنه يترتب على هذا الاعتراض انقطاع ميعاد السحب وبدء ميعاد جديد يظل قائماً إلى أن يصدر الرأي على أمر نهائي في شأن هذا القرار ".[2]

وأخيراً ومهما يكن من آثار ونتائج إيجابية للتظلم بالنسبة لكل من الفرد والإدارة والقضاء والمتعاملين مع الإدارة على حدً سواء إلا أن التظلم الإداري لم يسلم من بعض الانتقادات والمآخذ، ومن هذه الانتقادات والمآخذ:

[1] المرجع السابق، ص147.

[2] المرجع السابق، ص147.

1- أنه من مخلفات الإدارة القاضية.[1]

2- أنه يقيد حق اللجوء للقضاء وهو من حقوق الإنسان المكفول بموجب المادة "8" من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والتي اعترفت صراحة بأن لكل شخص حق اللجوء إلى المحاكم الوطنية لإنصافه من أعمال فيها اعتداء على حقوقه الأساسية التي يمنحها القانون.[2]

3- أن نظام التظلم المسبق يرهق المتقاضي ويلزمه إن كان التظلم إجبارياً بقطع الشوط الإداري أولاً ثم القضائي ثانياً، كما أن التظلم يبعث بطئاً في الإجراءات ويعمل على تعقيدها بما يعود بالسوء على صاحب المصلحة.[3]

وفي تقديرنا الشخصي فإن هذه الانتقادات المنصبة على موضوع التظلم الإداري غير دقيقة ومبالغٌ فيها، فلو كان التظلم الإداري من مخلفات الإدارة القاضية لبقي القرار الإداري محصن من الطعن القضائي، ومن جهةٍ أخرى فإن التظلم الإداري لا يقيد حق التقاضي ففي التظلم الاختياري يحق للمتظلم رفع دعواه أمام المحكمة المختصة فور علمه بالقرار الإداري، وفي التظلم الإجباري فيحق للمتظلم رفع دعواه أيضاً بعد البت في موضوع التظلم من السلطة الإدارية المختصة، وتأكيداً على ذلك ولضمان حق التقاضي واللجوء إلى القضاء فقد نصت المادة "30" فقره "2" من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل على : "يحظر النص في القوانين على تحصين أي قرار أو عمل إداري من رقابة القضاء"[4]،أما بالنسبة للمأخذ الخير والقائل بأن التظلم الإداري يبعث بطئاً في الإجراءات ويرهق المتقاضي، فهذا الكلام غير دقيق – مع الاحترام – فالتظلم الإداري كما عرفناه سابقاً يعد وسيله لإنهاء الخلاف القائم بين الفرد والإدارة بأسرع وأيسر الطرق فمن المعروف أن إجراءات التقاضي هي التي تأخذ الوقت والجهد وتستنزف المال، أما التظلم الإداري فيعمل على حل النزاع دون أي عناء بالتوجه للمرجع القضائي إن كان لذلك سبيلا.

---

[1] ا.د. بوضياف، عمار: **الوسيط في قضاء الإلغاء دراسة مقارنة مدعمة بتطبيقات قضائية حديثة في كلٍ من الجزائر – فرنسا – تونس – مصر**، مرجع سابق، ص122.

[2] الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لسنة "1948م"، مادة رقم "8".

[3] بوضياف، عمار: **الوسيط في قضاء الإلغاء دراسة مقارنة مدعمة بتطبيقات عملية حديثة في كلٍ من الجزائر – فرنسا – تونس – مصر**، مرجع السابق، ص123.

[4] **القانون الأساسي الفلسطيني المعدل** لسنة "2006"، مادة رقم "2/30".

الخاتمة

بعد أن قام الباحث بتقديم دراسة تفصيلية حول التظلم الإداري، وبعد تحديده لأهم ملامح وأحكام وتفاصيل هذا الموضوع، وبعد أن قام الباحث بتبيان أهمية هذا الموضوع وشروط العمل فيه، وأهم الآثار المترتبة عليه، وبعد أن وصف الباحث وحلل هذا الموضوع بالقدر الممكن وقارن التظلم الإداري في فلسطين بالقانونين الأردني والمصري باستثناء ما تعذر مقارنته لأسباب خارجة عن إرادة الباحث، بعد كل ذلك فقد خلص الباحث إلى العديد من النتائج والتوصيات يمكن إجمالها فيما يلي:

النتائج

1.يعتبر التظلم الإداري وسيلة فعالة منحها القانون لذوي الشأن للاعتراض على القرارات الإدارية المعيبة التي تمس مصالحهم ومراكزهم القانونية ويحقق ضمانة قانونية في البلدان التي تأخذ بهذا النظام.

2.حقق التظلم جانب مهم من جوانب الرقابة الإدارية.

3. يُعد التظلم الإداري أحد طرق فض المنازعات الإدارية بالطرق الودّية ويعمل على تخفيف العبء عن القضاء العادي في نظر الدعاوى.

4.لا تزال العديد من الجهات الإدارية المختصة تجانب الصواب وتخالف القانون في قراراتها الإدارية وتؤكدها بل تذهب أكثر من ذلك إلى توجيه مقدم التظلم إلى مراجعة القضاء الإداري، على الرغم من امتلاكها صلاحية النظر والبت فيها وهنا يبرز هاجس التردد الخوف في اتخاذ القرار الإداري.

5. عدم رد العديد من الجهات الإدارية المختصة على التظلم رغم مرور الفترة المحددة للبت فيه مما يؤشر ظاهرة إدارية سلبية... يقابلها الرد السريع على أصل التظلم وفي ذات اليوم يؤشر خللاً في عدم أخذ الجهة الإدارية فرصة دراسة التظلم بجدّية.

6.لا يزال التظلم الولائي لا ينتج أثراً ملموساً فجهة إصدار القرار قد لا تتنازل عنه، ويبقى التظلم الرئاسي أكثر جدوى من التظلم الولائي الذي تجتمع فيه صفة الحكم والخصم.

7. لا يزال العديد من الأشخاص يقدمون التظلم إلى غير الجهة المختصة وتمضي مدة البت دون الرد فتقام الدعوى وتُرد لعدم القبول.

8. ثقافة التظلم الإداري في فلسطين بالتحديد ضعيفة، ولا نبالغ إذا قلنا أنها معدومة مقارنةً بالأنظمة القانونية في الدول الأخرى.

9. التنظيم القانوني والعملي لموضوع التظلم الإداري في فلسطين غير فعال ويعتره الضعف والنقص إلى حدً فلم يأخذ موضوع التظلم الإداري الوقت الكافي من قبل المشرع فكان الحديث في مقتطف وعلى استحياء.

10. يجب على الإدارة أن تأخذ التظلمات المقدمة إليها بجدية أكثر وأن تحاول إتخاذ المقتضى القانوني السليم من تلقاء نفسها، وأن تتجنب لجوء المتظلم إلى القضاء؛ فذلك يعزز من ثقة المواطن بالإدارة ويخفف عن كاهل القضاء أعباء قضايا أخرى، يعطي العق لأصحابه بأفضل وأيسر الطرق.

التوصيات

1. أوصي بأن تتولى الجهات الإدارية المختصة دراسة الشكوى موضوع التظلم بشكل دقيق ليكون القرار المُسبب في شأنه سليماً.

2. أوصي بجعل التظلم المقدم إلى جهة إدارية غير مختصة قاطعاً لمدد الطعن وقيام الجهات الإدارية غير المختصة بالتعاون مع الجهة الإدارية المختصة بإحالة التظلم إليها، ولا صعوبة في ذلك لتقليل الجهد والوقت والمصروفات أمام صاحب الشأن والقضاء معاً.

3. قيام نقابة المحامين بتنظيم دروس ضمن دوراتها وبجدية، للتعريف بالقضاء الإداري وجزئياته وتوضيح ماهية التظلم الإداري، وكذلك الحال للدوائر القانونية في دوائر الدولة والقطاع العام والاستفادة من الطاقات القانونية المتيسرة في المعهد القضائي بذلك، حتى يصبح المواطن العادي ملم ومدرك لماهية التظلم الإداري وكيفية العمل به.

5.وضع شروط وضوابط للتظلم الإداري شكلاً وموضوعاً بموجب تعليمات تصدر وفق أساس قانوني سليم لجعل التظلم أكثر قانونية وأثراً وإنتاجية.

6. توحيد مدد التظلم والطعن في القوانين المختلفة للدول؛ فذلك يعمل على إيجاد نوع من الاستقرار والجدية.

7. أوصي بأن يكون للتظلم الإداري في فلسطين مجال أكبر من التنظيم من قِبل المشرع الفلسطيني مستقبلاً فالمواد التي تتحدث عن هذا الموضوع قليلة ومغير شامله للموضوع من كافة جوانبه.

8.أوصي بأن تأخذ الإدارة التظلمات المقدمة إليها بجدية أكثر وأن تحاول اتخاذ المقتضى القانوني السليم من تلقاء نفسها، وأن تتجنب لجوء المتظلم إلى القضاء؛ فذلك يعزز من ثقة المواطن بالإدارة ويخفف عن كاهل القضاء أعباء قضايا أخرى، ويعيد الحق لأصحابه بأفضل وأيسر الطرق.

9. أوصي بأن يلجأ المتظلم من أي قرار إداري إلى خبير قانوني لاستشارته قبل رفع التظلم، وألا يكون التظلم الإداري عبثي ومن باب إطالة المدة، فهذا يرهق الإدارة ويعطل مرفق القضاء.

قائمة المصادر والمراجع

أولا: المصادر

- **القرآن الكريم.**
- **الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لسنة "1948م".**
- **القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، 2006.**
- **قانون الخدمة المدنية الفلسطيني واللوائح المنظمة له، رقم "4" لسنة "1998م".**
- **قانون السلطة القضائية الفلسطيني رقم "1" لعام "2002".**
- **قانون محكمة العدل العليا الأردنية المعدل، رقم "12" لسنه "1992م".**
- **نظام الخدمة المدنية الأردني رقم "1" لسنة "1998" وتعديلاته.**
- **الدستور المصري لسنة "1971م".**
- **قانون مجلس الدولة المصري رقم "47" لسنة "1972م".**
- **قانون الخدمة العسكرية والوطنية المصري رقم "127" لسنة "1980م".**
- **قرار رئيس مجلس الدولة المصري رقم "72" لسنة "1973م".**

ثانيا: المراجع

- بسيوني، عبد الرؤوف هاشم: **نظرية الضبط الإداري "في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية".** ط1. الإسكندرية: دار الفكر العربي. 2008م.
- بوضياف، عمار: **الوسيط في قضاء الإلغاء دراسة مقارنة مدعمة بتطبيقات عملية حديثة في كلٍ من الجزائر – فرنسا – تونس – مصر.** ط1. الأردن: دار الثقافة للنشر والتوزيع. 2011م.
- جمال الدين، سامي: **إجراءات المنازعات الإدارية في دعوى إلغاء القرارات الإدارية.** الإسكندرية: منشأة المعارف. 2005م.
- خليفة، عبد العزيز عبد المنعم: **القرارات الإدارية في فقه وقضاء مجلس الدولة. الإسكندرية:** منشأة المعارف. 2007م.

- خليفة، عبد العزيز عبد المنعم: **دعوى إلغاء القرار الإداري وطلبات إيقاف تنفيذه.** الإسكندرية: دار الفكر الجامعي. 2009م.
- الشوبكي، عمر محمد: **القضاء الإداري "دراسة مقارنة"**. ط1. الأردن: دار الثقافة للنشر والتوزيع. 2007م.
- الطماوي، سليمان محمد: **دروس في القضاء الإداري.** عين شمس: دار الفكر العربي. 1976م.
- الطهراوي، هاني علي: **القانون الإداري، الكتاب الأول.** ط1. الأردن: دار الثقافة للنشر والتوزيع. 2001م.
- الطيب، حسين محمود: **الضمانات القانونية في محاسبة العاملين في الخدمة المدنية.** القاهرة: دار النهضة العربية. 2008م.
- العبادي، محمد وليد: **القضاء الإداري، الجزء الثاني، شروط قبول دعوى الإلغاء والآثار المترتبة على الفصل فيها.** ط1. الأردن: الوراق للنشر والتوزيع. 2008م.
- عبد الحميد، حسني درويش: **نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء.** كلية الحقوق. عين شمس: دار الفكر العربي.
- العجارمة، نوفان العقيل: **سلطة تأديب الموظف العام.** ط1. الأردن: دار الثقافة للنشر والتوزيع. 2007م.
- العنزي، سعد نواف: **الضمانات الإجرائية في التأديب "دراسة مقارنة"**. الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية. 2007م.
- فودة، عبد الحكيم: الخصومة الإدارية. الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية. 1996م.
- مشرف، عبد العليم عبد المجيد: **دور سلطات الضبط القضائي في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة "دراسة مقارنة"**: دار النهضة العربية. 1998م.
- مهنا، محمد فؤاد: **الوجيز في القانون الإداري "المرافق العامة"**. الإسكندرية: مؤسسة المطبوعات الحديثة. 1961م.

- وصفي، مصطفى كمال: **أصول إجراءات القضاء الإداري**. ط1. القاهرة: دار المطبوعات الجامعية .1999م.
- الوكيل، محمد إبراهيم خيري: **التظلم الإداري ومسلك الإدارة الإيجابي في ضوء آراء الفقه وأحكام القضاء**. ط1. الإسكندرية: دار الفكر الجامعي. 2008م.

ثالثا: الرسائل الجامعية

- الحسيني، محمد بن عبد الله بن محمد: **التظلم الإداري "دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة"**. رسالة ماجستير. الجامعة الأردنية. 2001م.
- محمود، عبد الله محمد: **الإحكام الإجرائية والموضوعية للتظلم من القرارات الإدارية "دراسة نظرية وتطبيقية في الإمارات العربية المتحدة وفي الدول الأجنبية**. رسالة ماجستير. جامعة طنطا.

رابعا: أبحاث غير منشورة

- بحث علمي بعنوان: **التظلم الإداري** مقدم إلى نقابة المحاميين النظاميين الفلسطينيين لسنة "2012"، من إعداد الباحث محمد حسين إرشيد.

خامسا: الشبكة العنكبوتية:

- http://www.tqmag.net/body.asp?field=news_arabic&id=1733&page_namper=p3
- http://www.marefa.org/sources/index.php
- https://www.facebook.com/eastofficeoflaw/posts/296628630490326
- https://ar.wikibooks.org/wiki/
- http://www.mohamah.net/answer/
- http://egy-lawyers.com/2010/08/22

An-Najah National University

Faculty of Graduate Studies

Administrative grievance as a cause for suspending the deadline of administrative lawsuit for cancellation

By

Mohammad Husain Ihsan Irshaid

Supervisor

Dr. Mohammad Sharaqah

This Thesis is Submitted in Partial Fulfillment of Requirements for the Degree of Master of Public law, Faculty of Graduate Studies, An-Najah National University, Nablus -Palestine.

2016

Administrative grievance as a cause for suspending the deadline of administrative lawsuit for cancellation

By
Mohammad Husain Ihsan Irshaid
Supervisor
Dr. Mohammad Sharaqah

Abstract

The Administrative Appeal is one of the major topics, which many people are unaware of the law. I have studied law and specialized on public law as a lot of people in Palestine and Jordan are innocence on understanding the law in general, because of that, I have made this study.

In order to cover this study on details, the researcher has chosen the descriptive, analytical approach; additionally the researcher has used comparative methods as he could whereas some points on this topic can not be compared spatially due to the lack of texts talking about this study on other countries.

Also, the researcher has attempted through his first part of this study to illustrate the essence of the administrative appeal in general and through this talk. The researcher has clarified the meaning of the administrative appeal, also he had identified between the administrative complaint and other similar actions, pointing out the importance of the administrative appeal, ending this chapter by showing the most important types of administrative appeal, both in terms of the party that offers them the grievance or legal obligation in terms of presenting.

On the second chapter of this study, the researcher has identified the basic and main conditions of which must be available that we are in front of an administrative grievance proper legal sense, ending this chapter by clarifying the main effects on presenting the administrative appeal whether the effects belonging to the appellant or belong to the same management or administrative decision concerning the appellant of it or even belong to the third parties.

At the end of this research, the researcher conclude many of the important findings and recommendation on the practical level and in the field of legislative remedies of administrative decisions, especially in Palestine.