



جامعة دمشق
كلية الحقوق

التّظلم الإداري

- دراسة مقارنة -

بحث علمي قانوني أعدّ لنيل درجة الماجستير في العلوم الإدارية والمالية

إعداد الطالبة

سوزان درويش الصّعيدي

إشراف الدكتور

عمار التركاوي

الأستاذ المساعد في قسم القانون العام

٢٠١٥ - ٢٠١٦ م

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

وَأَنْ لَّيْسَ لِلْإِنْسَانِ إِلَّا مَا سَعَى (٣٩) وَأَنَّ
سَعْيَهُ سَوْفَ يُرَى (٤٠) ثُمَّ يُجْزَاهُ الْجَزَاءَ
الْأَوْفَى (٤١)

الإهداء

إلى أرض الياسمين والشهداء ..

إلى وطني الغالي والحبيب ..

سورية

إلى الكل الذي لا يتجزأ ..

إلى من حبهم يحجري في عروقي ..

عائتي الغالية

إلى الحبيب الذي كان خير سند وشريك ..

إلى من كان حبه أعظم دافع مروحي لإتمام هذه الرسالة ..

زوجي أنس

إلى من شعرت بهم عائتي الثانية ..

إلى من لم يخلوا عليّ بالحب والعطاء ..

عائلة زوجي

إلى من جعلهم الله إخوة لي ..

إلى من تميزوا بالإخاء والوفاء ..

صديقاتي بسمة ونور

إلى أصدقائي جميعاً .. إلى زملائي .. إلى أحبائي ..

إلى كل أعمدة العلم والمعرفة والذين خطوا لي وللآخرين صفحات الإبداع ..

إلى كل من ساعدني في إنجاز هذا البحث ..

شكري وتقديري

شكر ونقد

جزيل شكري وعظيم امتناني:

إلى من ساندني في رحلتي العلمية، وتكرّم بالإشراف على هذه الرسالة، والذي أفادني بغزارة علمه وسعة أفقه وطيب تعامله، إلى من انتشلني من لحظات اليأس والتقصير ودفع بي إلى طريق العمل والمثابرة وصولاً إلى إجاز هذه الدراسة.

أستاذي المشرف الدكتور عمّار التركاوي

الأستاذ المساعد في قسم القانون العام في كلية الحقوق بجامعة دمشق، ونائب

عميد كلية الحقوق للشؤون العلمية

لك مني جزيل الشكر والتقدير...

كما وأتقدم بجزيل الشكر والتقدير إلى:

الأستاذ الدكتور سعيد نُحيلي أستاذ القانون العام في كلية الحقوق بجامعة

البعث، وعضو المحكمة الدستورية العليا، لتحمله عناء قراءة هذه الرسالة وقبوله

الاشتراك في لجنة الحكم عليها، رغم ضيق وقته ومشاغله الكثيرة، فله مني كل

الشكر والتقدير والامتنان.

وأتقدم أيضاً بوافر التقدير والاحترام إلى:

الدكتور عيد قريطم مدرس القانون العام في كلية الحقوق بجامعة الفرات.

لتحمله عناء قراءة هذه الرسالة وقبوله الاشتراك في لجنة الحكم عليها، رغم ضيق

وقته ومشاغله الكثيرة، فله مني كل الشكر والتقدير والامتنان.

كما وأتوجه بجزيل الشكر والامتنان لعمادة كلية الحقوق في جامعة دمشق

ولجميع الأساتذة والأساتذة المساعدين والمدرسين في قسم القانون العام، للجهود

المخلصة التي يبذلونها في سبيل تعزيز العلم والمعرفة لبناء مجتمع العلم والقانون.

المقدمة

أولاً - التعريف بموضوع البحث:

تُعَدّ القرارات الإداريّة من أهم الامتيازات القانونيّة التي تتمتع بها جهة الإدارة إذ بواسطتها تستطيع الإدارة بإرادتها المنفردة إنشاء حقوقٍ أو فرض التزاماتٍ، وذلك لما تقتضيه طبيعة العمل الإداري والمصلحة العامة. إلا أنّ هذه القرارات قد لا تؤثر دوماً بشكلٍ إيجابيٍّ، فمن الممكن أن تتعرّض لحرّيات الأفراد، وتمسّ مراكزهم القانونيّة وتُلحق بها الضرر، لذلك فإنّ المُشرّع أحاط الفرد بمجموعةٍ من الضمانات حمايةً له من انحراف الإدارة في استعمال سلطتها القانونيّة، وتستمدّ هذه الضمانات وجودها وقوّتها القانونيّة من مبدأ المشروعيّة الذي يعدّ أحد الخصائص الرئيسيّة المُميّزة للأنظمة القانونيّة المعاصرة، فهذا المبدأ يتجسّد في أنّ كلّ نشاطٍ يُمارس في دولة معيّنة، يجب أن يكون مُتفقاً مع أحكام القانون.

وهذا يعني أنّ كافة الأنشطة والفعاليات التي تقوم بها سلطات الدولة ومنها السّلطة الإداريّة يجب أن تخضع لحكم القانون وسيادته. فالنظام أيّة دولةٍ بالقانون والتصرّف طبقاً لأحكامه يُعدّ شرطاً ضرورياً ولازماً لضمان حقوق وحرّيات الأفراد، ولا يتحقّق ذلك إلّا بإعلاء صوت المشروعيّة.

ولعلّ أقوى الضمانات لترسيخ مبدأ المشروعية وتوطيد سيادة القانون، هو ما استحدثته الدّول المعاصرة من سُلطة رقابةٍ على القرارات التي يتّخذها الموظفون العموميّون الذين يعملون باسم الإدارة ويمثّلونها، ودور هذه الرقابة هي التّحقّق من مطابقة هذه القرارات للقواعد القانونيّة المُلزمة، وتوقيع الجزاء على مخالفتها.

فالمواطن قد يتعرّض في تعامله مع الإدارة لمشاكل عديدة من جرّاء القرارات الإدارية التي تُصدّرها بحقه بناءً على إرادتها المنفردة، لذلك درجت معظم الأنظمة الحديثة على اتباع وسائل إدارية وأخرى قضائية لحلّ هذه المشاكل والنزاعات، فإمّا أن يتّخذ الحلّ صفةً إداريةً، وهو الأسلم نظراً لما تتمتع به جهة الإدارة من صلاحية في سحب أو تعديل أو إلغاء القرارات غير المشروعة؛ أي: أنّ السلطة التي تتولّى الرقابة وتوقيع الجزاء تتبّع الإدارة ذاتها (رقابة إدارية)، أو يتمّ اللجوء إلى القضاء لإلغاء القرارات غير المشروعة وإعادة الإدارة لجادة الصواب (رقابة قضائية)^(١).

والرقابة الإدارية على أعمال الإدارة إمّا أن تكون بصورة تلقائية من جانب الإدارة ذاتها عندما تقوم ببحث ومراجعة أعمالها؛ لفحص مدى مشروعيتها أو مدى ملاءمتها، وإمّا أن تكون بناءً على تظلم إداري، حيث تكتشف الإدارة عدم مشروعية تصرفها أو عدم ملاءمته نتيجة تظلم إداري يقدّم إليها من قبل ذوي المصلحة الذين أضرّ بهم القرار الإداري.

ويقتصر هذا البحث على دراسة الرقابة الإدارية التي يتمّ تحريكها بناءً على تظلم إداري الذي يعدّ أحد الضمانات القانونية المهمة في مجال أعمال الرقابة الإدارية وتوطيده مبدأ المشروعية، باعتباره الوسيلة القانونية التي منحها المشرّع لذوي الشأن للاعتراض على قرارات الإدارة المعيبة التي تمسّ مصالحهم المشروعة، وتنتقص من حقوقهم المكتسبة، وإعطاء الإدارة المجال لإعادة النظر في قراراتها غير المشروعة

(١) ويقصد بالرقابة القضائية: أن يتمّ إسناد مهمة الرقابة على مشروعية أعمال الإدارة لسلطة قضائية خارجية ومستقلة عن الإدارة. بمعنى أن تتولّى المحاكم التابعة للسلطة القضائية بحث مشروعية أعمال الإدارة بهدف إلغاء قرارات غير مشروعة صادرة عن الإدارة بواسطة القاضي الإداري.

وتصحيح الأوضاع القانونية التي سبب لها القرار غير المشروع ضرراً بما يتفق مع الأحكام القانونية السائدة.

وتظهر أهمية التظلم الإداري في المزايا العديدة التي يتمتع بها، والتي تعود بالنفع على المواطن والإدارة والقضاء على حدّ سواء، إذ يترتب على تقديم التظلم الإداري حصول المتظلم على حقوقه والحفاظ على مصالحه المشروعة، إذا اقتضت الإدارة المتظلم إليها بمشروعية أسباب التظلم، ووجاهة الاعتراضات والملاحظات الواردة فيه، ومن ثم ينتهي النزاع القائم بين صاحب الشأن وبين الإدارة المعنية في مراحله الأولى بطريقة ودية ووسيلة رضائية، مما يوفّر على المتظلم كثيراً من الجهد والوقت والتفقات التي يتطلبها سلوك طريق الطعن القضائي فضلاً عن اختصاره لجميع الإجراءات والأصول القضائية اللازمة في هذا الشأن مما يخفّف من العبء الثقيل الواقع على كاهل القضاء، علاوة على ذلك كلّه فإنّ التظلم لجهة الإدارة يؤدي إلى نتائج لا يمكن الوصول إليها عن طريق القضاء الذي تقتصر الرقابة فيه على رقابة مشروعية القرار فقط دون رقابة ملاءمته، أمّا في مجال التظلم الإداري فللإدارة الحقّ في سحب وتعديل وإلغاء القرار المعيب لمجرد عدم ملاءمته، وليس لعدم مشروعيّته فحسب، فضلاً عن أنّ التظلم إذا روعيت فيه الحيادية والموضوعية عند النظر إليه والبتّ فيه، فإنّ من شأنه أن يقوّي رابطة الانتماء لدى الموظّف تجاه إدارته وعمله.

ويُقصد بالتظلم الإداري إعطاء فرصة أو تنبيه للجهة الإدارية للتراجع أو تعديل القرار الإداري، وذلك عن طريق تقديم صاحب الشأن طلباً للإدارة يلتمس فيه إعادة النظر في قرارها الذي يدّعي عدم مشروعيّته قبل اللجوء إلى القضاء.

والتظلم الإداري قد يكون اختياريّاً يقوم به الشخص المضرور طواعية، فهو أمرّ جوازيّ بالنسبة له، بحيث يكون حرّاً في الالتجاء إلى الإدارة للتظلم من قرارها أو يلجأ

مباشرة وخلال المهلة القانونية إلى القضاء الإداري حسبما يراه محققاً لمصلحته، وقد يكون التّظلم الإداري وجوبياً بنصّ القانون، فيلزم المُشرّع صاحب الشأن في حالاتٍ معيّنة باللجوء إلى الجهة الإدارية بتظلمٍ إداريٍّ قبل اللجوء إلى القضاء، بمعنى أنّه شرطٌ سابقٌ لقبول دعوى إلغاء بعض القرارات الإدارية، وهو ما أخذ به المُشرّع الفرنسي والمصريّ والسوريّ، وإن كان هذا الأخير قد ألغى هذا النوع من التّظلم بموجب قانون المحاكم المسلكية الصادر بموجب المرسوم التشريعيّ رقم ٧/ بتاريخ ٢٥/٢/١٩٩٠ وتوجّه إلى الأخذ بالتّظلم الاختياريّ كقاعدةٍ عامّةٍ. ولكن فقط بالنسبة للخاضعين للقانون رقم ٥٠/ لعام ٢٠٠٤.

ونظراً لأهمية التّظلم الإداري فقد أدرجه المُشرّع في نصوصٍ قانونيّة واضحة، وبذلك نكون أمام نصّ قانونيٍّ وليس اجتهاداً قضائياً.

فالمُشرّع حرص على تنظيم ممارسة هذا الإجراء القانوني بفرضه شروطاً موضوعيّة وشكليّة حتّى يكون التّظلم الإداري مُنتجاً لآثاره القانونيّة.

فقد نصّت المادّة ٢٢/ من قانون مجلس الدّولة السوريّ على أنّ: "ميعاد رفع الدّعى إلى المحكمة فيما يتعلّق بطلبات الإلغاء ستون يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه في الجريدة الرسميّة أو في النشرات التي تُصدّرها المصالح أو إعلان صاحب الشأن فيه، وينقطع سريان هذا الميعاد بالتّظلم إلى الهيئة الإداريّة التي أصدرت القرار أو إلى الهيئات الرئيسيّة...".

ثانياً- إشكاليّة البحث:

لم يحظى التّظلم الإداري بدراسة شافية رغم ماله من أهمية كبيرة كوسيلة لفضّ المنازعات الإداريّة بالطّرق الوديّة، وممارسة الرّقابة على نشاط الإدارة وتصرفاتها

المختلفة، وخطورة النتيجة المترتبة في حال إغفاله من عدم قبول دعوى إلغاء بعض القرارات الإدارية، وبالتالي تحصين تلك القرارات المعيبة وحرمان الأفراد من حقوقهم المشروعة التي سلبتها الإدارة منهم، إضافةً إلى الخلافات الفقهية التي أثارت بشأن النّظّم الإداري الوجوبي، والتساؤلات الكثيرة التي نشأت عن النّظّم الإداري والتي تتمثل في مايلي: هل كان المُشرّع السوريّ مُحِقّاً في إلغائه للنّظّم الإداري الوجوبي أم لا؟ ولماذا خُصّ المُشرّع النّظّم الوجوبي بطائفةٍ معيّنة من القرارات الإدارية دون غيرها؟ كذلك ما مصير النّظّم الذي أخطأ صاحبه في تقديمه لجهةٍ إداريةٍ غير مختصةٍ ضمن الميعاد القانوني المحدّد؟ وبالإضافة إلى ذلك هناك الكثير من الأمور التي لا بدّ من معالجتها، ففي حال تعدّدت التّظلمات المقدّمة ضدّ القرار الصادر بحقّ الموظّف هل يتمّ قطع ميعاد الطّعن بالإلغاء مع كلّ تظلم يقدّم إلى الجهة الإدارية المختصة؟ وما هي الأسباب التي استند عليها مجلس الدولة السوريّ والمصريّ حين قرّرا بأنّ القرارات الإدارية التي لا يجوز إلغائها قبل النّظّم منها لا يجوز طلب وقف تنفيذها؟ كذلك ما موقف التشريعات المقارنة من سكوت الإدارة عن البتّ في التّظلم، فهل يُعدّ سكوتها قرينةً على الرّفص لا تقبل إثبات العكس أو أنّ هذه القرينة قد تنتفي بقرائن أخرى مستمدة من مسلك الجهة الإدارية المختصة بفحص النّظّم؟ وباعتبار النّظّم الإداري هو سببٌ من أسباب امتداد ميعاد الطّعن بالإلغاء وقاطعاً له، فهل يجوز أن يجتمع النّظّم مع الأسباب الأخرى التي تؤدي إلى قطع الميعاد والمتمثلة في طلب المساعدة القضائية، ورفع الدّعى إلى محكمة غير مختصة في مسألةٍ واحدة؟ وقيام الإدارة بالاستجابة الجزئية للنّظّم المقدّم إليها، ففي مثل هذه الحالة إذا أراد المتظلمّ منازعة الإدارة في الجزء المتبقي هل يحقّ له أن يتظلمّ من هذا القرار المخفّض للمدّة أو للعقوبة باعتباره قراراً جديداً أم لا؟ كذلك في حال تنازل صاحب الشأن عن تظلمه، فهل يحسب الميعاد من تاريخ نشر القرار أو إعلانه أم يحسب من اليوم التّالي للتنازل؟

لذلك كلّه آثرتُ تخصيص هذا البحث لدراسة الإشكاليات السابقة التي يثيرها موضوع النّظّم الإداري، والذي تزداد أهميّته في العصر الحديث بعد اتساع نطاق العمل الحكومي وامتداد نشاط الإدارة.

ثالثاً-أهميّة البحث:

١- أهميّة موضوع النّظّم الإداري كشرطٍ من شروط قبول دعوى الإلغاء في حال الطّعن القضائي في بعض القرارات الإداريّة (النّظّم الوجوبي)، حيث يترتّب على عدم الإلمام بذلك وإغفاله ردّ الدّعوى شكلاً، وبالتالي تحصّن القرارات الإداريّة المعيبة، فكثيراً ما ضاعت حقوق الأفراد ومصالحهم بسبب عدم معرفتهم بشرط النّظّم وإجراءاته.

٢- إنّ موضوع الدراسة يتعلّق بأمرٍ مهمّ ألا وهو حقوق الناس ومراكزهم القانونيّة، وما يترتّب على ذلك من أهميّة عمليّة في حياة النّاس، فهناك الآلاف من النّظلمات المقدّمة للجهات الإداريّة التي شكّلت فيما بعد مئات الدعاوى المقامة أمام القضاء.

٣- جمع ما يتعلّق بالنّظّم الإداري من أحكام وآراء وتحليلها ووضعيها بين يدي المهتمّين والمختصّين من قضاة ومحامين وباحثين، لتكون عوناً لهم من الناحية العلميّة، وتبصيراً للأفراد بهذا الإجراء كي لا تضيع حقوقهم هدرًا، خاصّة بعد اتساع نطاق العمل الحكومي وامتداد نشاط الإدارة.

رابعاً- الصّعوبات التي واجهت الباحث:

من أهم المشكلات أو الصعوبات التي واجهت الباحث:

١- قلّة المراجع القانونيّة الفقهيّة التي تعالج موضوع البحث في النظام القانوني

السوريّ، ممّا يترتّب عليه وجود صعوبات في عملية تحليل النصوص القانونيّة من وجهة نظر الفقه السوريّ، وفي عمليّة المقارنة الفقهيّة لبعض النقاط التي ثار حولها جدلٌ فقهيّ في الأنظمة الأخرى موضوع الدراسة.

٢- الجهد الذي بذلته في سبيل تجميع وتصنيف المادّة العلميّة، حيث أنّني لم أعرّ في القطر العربيّ السوريّ على أيّ كتاباتٍ حول موضوع البحثٍ سواءً في الأبحاث الأكاديميّة أم الأطروحات العلميّة لدرجة الدكتوراه أو الماجستير سوى نذرٍ يسيرٍ في بعضها يتحدّث عن موضوع التّظلم الإداريّ في عجالةٍ لا تشفي غليل الباحث.

٣- سوء الوضع الأمنيّ الذي عاشته الجمهوريّة العربيّة السوريّة منذ عام ٢٠١١ حتّى الآن، والذي أدّى إلى انقطاعٍ في تسلسل الدّراسة وصعوبةٍ في جمع المادّة العلميّة، إضافةً إلى العبء والضّغط النفسيّ... إلخ.

ويهدف هذا البحث إلى تسليط الضوء على واقع التّظلم الإداريّ في الأنظمة القانونيّة موضوع البحث، بهدف صياغة وبلورة مجموعةٍ من القواعد التي يمكن الاهتداء بها عند ممارسة إجراءات التّظلم الإداريّ، والبحث في الإشكاليات التي طرحها البحث والاستفادة من التجريبتين الفرنسيّة والمصريّة في معالجتها.

خامساً - المنهج العلميّ المتّبع في البحث:

عالجتُ البحث بطريقةٍ تحليليّةٍ استنباطيّةٍ مُقارَنةٍ في ضوء أحكام النّظام الوضعيّ في كلّ من فرنسا ومصر والجمهوريّة العربيّة السوريّة مُستندةً في ذلك على الآراء الفقهيّة والاجتهادات القضائيّة والنصوص القانونيّة ذات العلاقة. الأمر الذي دعاني لاختيار المنهج المقارن لأبّين نقاط الضّعف والقوة، ومزايا وعيوب كلّ نظامٍ على حدّ

أمام أعين المُشرِّع والقضاء والفقهاء، محاولة التغلّب على النقائص وتوجيه المُشرِّع السّوريّ نحو الطريقة الأصوب والأفضل للتوصّل إلى حلولٍ قانونيّةٍ تعود بالفائدة على الأفراد.

وقد وقع اختياري على فرنسا ومصر، لأنّهما يأخذان بنظام القضاء المزدوج كما هو الحال في الجمهوريّة العربيّة السّوريّة، بالإضافة إلى أنّ المنظومة القانونيّة لهذين البلدين تشكّل المصدر القانونيّ والتّاريخيّ لمنظومتنا القانونيّة.

سادساً - خطة البحث:

على ضوء ما تقدم فإنّ دراستنا في هذه الرّسالة تكون مقسّمة إلى فصلين وفق الآتي:

المقدمة.

الفصل الأوّل: ماهيّة التّظلم الإداريّ.

المبحث الأوّل: مفهوم التّظلم الإداريّ.

المطلب الأوّل: تعريف التّظلم الإداريّ وأهميّته.

المطلب الثّاني: تمييز التّظلم الإداريّ عن غيره من التصرفات المشابهة.

المبحث الثّاني: أنواع التّظلم الإداريّ.

المطلب الأوّل: التّظلم الإداريّ من حيث الجهة المُقدّم إليها.

المطلب الثّاني: التّظلم الإداريّ من حيث الالتزام القانوني بتقديمه.

الفصل الثّاني: شروط وأحكام التّظلم الإداريّ والآثار القانونيّة المتربّبة عليه.

المبحث الأوّل: شروط التّظلم الإداريّ.

المطلب الأول: الشّروط الشّكلية للتّظلم الإداري.

المطلب الثاني: الشّروط الموضوعية للتّظلم الإداري.

المبحث الثاني: أحكام التّظلم الإداري والآثار القانونية المترتبة على تقديمه.

المطلب الأول: الأحكام العامة للتّظلم الإداري.

المطلب الثاني: الآثار القانونية المترتبة على تقديم التّظلم الإداري في

الميعاد القانوني.

الخاتمة.

الفصل الأول

ماهية التّظلم الإداري

تمهيد

من الحقوق المقررة للإدارة الحق بمراقبة أعمالها وقراراتها الصادرة ذاتياً، والتحقق من مدى مطابقتها للقانون، أو ملاءمتها للظروف المحيطة بها، وهذا ما يعرف بالرقابة الإدارية. قد تكتشف الإدارة بعد إصدارها لقرارات إدارية معينة، أنها ارتكبت بعض الأخطاء كما لو تجاهلت بعض قواعد القانون التي سنّها المشرّع لصالح الأفراد، أو أنّ هناك ظروفاً جديدة تدعوها لإعادة النظر في قرارات سبق وأن أصدرتها، كلّ ذلك يدفع بالجهة الإدارية إلى الرجوع عن تلك القرارات، إمّا بسحبها، أو تعديلها، أو إلغائها حسب ما تقتضيه كلّ حالة على حدة.

وتتحرّك الرقابة الإدارية إمّا بصورة تلقائية وتتحقق عندما تقوم الإدارة بنفسها بمراجعة أعمالها للتأكد من مدى صحتها، وتصحيح الأخطاء التي تشوبها، أو تتحرّك بناءً على تظلم، عندما تكتشف الإدارة عدم مشروعية قرارها الصادر، أو عدم ملاءمته نتيجة التظلم المقدم إليها من قبل صاحب الشأن المضرور من هذا القرار سواء تم تقديمه للجهة الإدارية مصدره القرار أو الجهة الرئاسية لها.

وعلى هذا سوف يتمحور هذا الفصل على الصورة الأخيرة من صور الرقابة الإدارية المتمثلة بالرقابة بناءً على تظلم من جهة بيان مفهومه، وبيان أنواعه وفقاً للزاوية التي يُنظر إليه من خلالها، وذلك من خلال المبحثين التاليين:

المبحث الأول: مفهوم التظلم الإداري.

المبحث الثاني: أنواع التظلم الإداري.

المبحث الأول

مفهوم التّظلم الإداري

حرص المشرّع على إتاحة الفرصة لكل صاحب حقّ يصدر بشأنه قرارٌ يمس مركزه القانوني، أو حقاً من حقوقه أن يسلك سبيل التّظلم الإداري من هذا القرار لإنصافه قبل اللجوء إلى ساحات القضاء. فمن المفيد أن أوجد المشرّع وسيلةً لفضّ جانبٍ من المنازعات الإداريّة، وتسويتها بشكلٍ وديّ داخل الجهاز الإداري ذاته، وعلى نحوٍ يقلّل قدر الإمكان من اللجوء إلى ساحات القضاء المختصّ بشأن القرارات المتّظلم منها، وفي هذا توفيرٌ لجهدٍ ومالٍ ووقتٍ ذي الشّأن حيث يصل لحقّه بوسيلةٍ ميسّرة. فإنّ صدور القرار معيباً لا يفترض بالضرورة أنّ نيّة الإدارة قد اتّجهت لإحداث هذا العيب عن سبق إصرارٍ وتصميمٍ، وعلى فرض ذلك، فإنّ القانون قد أقام في الغالب نظام السّلطة الرئاسيّة، الذي يتمتّع بموجبه الرّئيس الإداريّ بسلطة تعديل قرارات مرؤوسيه وإلغائها إذا ما اعتراها وجهٌ من وجوه عيوب المشروعيّة.

وتكمن فكرة التّظلم الإداري في عدم رضا صاحب الشّأن بالقرار الصادر بحقه الذي علّم به بوساطة النّشر publication أو الإعلان notification أو العلم اليقينيّ connaissanceacquise، فيبادر إلى التّظلم منه إلى الجهة الإداريّة مُصدّرة القرار أو الجهة الرئاسيّة لها يناشدها بتحقيق العدالة بسحب القرار، أو تعديله، أو إلغائه. إذ يحقّ لمُصدّر القرار في حال علمه بعدم مشروعية قراره أن يراجع نفسه، ويُعيد النّظر فيما أصدره من قراراتٍ قد تكون جائرةً في حقّ من صدرت بمواجهته، فيبادر إلى تصحيحها، وتطهيرها من العيوب التي شابتها بمنأى عن الدّخول في خصومة قضائيّة.

كما أنّ هذا الحقّ في إلغاء القرار المعيب، أو تعديله، معطى للرئيس الإداري الأعلى الذي يملك السلطات إزاء أعمال مرؤوسيه، وتصرفاتهم^(١).

وتأتي أهمية دور التظلم عدا عن أنّه يساهم في حلّ الكثير من المشكلات ودياً، وتوفير الكثير من المال؛ بل إنّ التكاليف فيه لا تُذكر بالمقارنة بالدعوى القضائية، فإنّ التظلم يؤدي إلى نتائج لا يمكن تحصيلها فيما لو لجأ صاحب الشأن إلى القضاء، ذلك أنّ رقابة القضاء تقتصر على رقابة مشروعية القرار دون أن يكون لها الحقّ في البحث في مدى ملاءمته، على خلاف الإدارة التي يحقّ لها تعديل القرار، أو سحبه، أو إلغائه؛ لمجرّد أن يكون القرار غير ملائم، ودون أن يقتصر حقّها على ذلك فقط في حال عدم مشروعيته^(٢). ومما يعرّز من مكانة التظلم أيضاً أثره في قطع ميعاد دعوى الإلغاء، وكونه شرطاً لازماً لقبول الدعوى في حالة الطعن القضائي في بعض القرارات الإدارية.

وعليه فإنّه قبل الدخول في التفاصيل الدقيقة المتعلقة بالتظلم الإداري، لابدّ من التعريف الدقيق للتظلم الإداري، والبحث في الغاية التي شرع لأجلها، ومن ثمّ تمييزه عن غيره من التصرفات المشابهة له، وهذا ما سأعرضه من خلال المطالبين التالبيين:

المطلب الأول: تعريف التظلم الإداري وأهميته.

المطلب الثاني: تمييز التظلم الإداري عن غيره من التصرفات المشابهة.

^(١) لمزيد من التفاصيل انظر: عبد المنعم أحمد نبيل خليفة، "التظلم الإداري كسبب لانقطاع الميعاد في دعوى الإلغاء (<http://qr.wikisource.org/wiki>)، تم الدخول إلى الموقع في الساعة ٨:٣٠ صباحاً، تاريخ ٢٠١٥/١/١.

^(٢) د. سليمان الطماوي: "القضاء الإداري"، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، عام ١٩٧٦، ص ٥٩٩.

المطلب الأول

تعريف التّظلم الإداري وأهميته

إنّ صاحب الشّأن إذا ما تقدّم إلى مصدر القرار أو رئيسه الأعلى، طالباً منه العدول عن تصرّفٍ غير مشروع أو تصرّفٍ ألحق به الضّرر، فإنّنا نكون بصدد تظلمٍ إداريٍّ، ولا شكّ أنّ الإدارة عندما تقوم بمراجعة قرارها المعيب قد يحسم الأمر، وتتمّ تسوية النزاع ودياً، وما يترتّب على ذلك من توفير الوقت والجهد والمال وتخفيف العبء الثّقيل الذي يقع على عاتق القضاء، ومن هنا يُعدّ التّظلم إجراءً مقرّراً لصالح الإدارة والمتنازعين معها على حدٍ سواء. وتأسيساً على ذلك سوف أتناول من خلال هذا المطلب، تعريف الفقه والقانون للتّظلم الإداري، ومن ثمّ سأتطرّق لأهميّة التّظلم من خلال ما يلي:

أولاً: تعريف التّظلم الإداري.

ثانياً: أهميّة التّظلم الإداري.

أولاً- تعريف التّظلم الإداري:

يعدّ التّظلم الإداري من النّاحية الشّكلية طلبٌ يقدّم إلى الجهة الإداريّة المختصة لتفصّل فيه، ومن النّاحية الماديّة يقتضي وجود خلافٍ مع الإدارة سابقٍ على التّظلم، ويكون الخلاف متصلاً بعملٍ قانونيٍّ.

وَيُقَصَّدُ بِالنَّظْمِ لُغَةً: الشَّكْوَى مِنَ الظَّلْمِ، وَهُوَ مُشْتَقٌّ مِنْ فِعْلِ ظَلَمَ، وَمَعْنَاهُ جَارَ وَجَاوَزَ الْحَدَّ، وَوَضَعَ الشَّيْءَ فِي غَيْرِ مَوْضِعِهِ، وَمَنْ هُنَا كَانَ فِعْلُ تَظَلَّمَ يَعْنِي شَكَا الظَّلْمِ، وَيُقَالُ: تَظَلَّمَ مِنْهُ^(١).

وَأَمَّا الْمُرَادُ بِالنَّظْمِ الْإِدَارِيِّ اصْطِلَاحاً، فَقَدْ تَعَرَّضَ لَهُ جَانِبٌ كَبِيرٌ مِنَ الْفُقَهَاءِ فَضْلاً عَنْ تَعْرِيفِهِ مِنْ قِبَلِ الْقَضَاءِ، فَعَرَّفَهُ الْبَعْضُ بِقَوْلِهِمْ: "أَنْ يُصْدَرَ قَرَارٌ إِدَارِيٌّ مُعَيَّبٌ، أَوْ غَيْرُ مَلَائِمٍ عَلَى الْأَقْلَى فِي نَظَرِ ذِي الْمَصْلَحَةِ، فَيَتَقَدَّمُ أَحَدُ الْأَفْرَادِ مِمَّنْ يَمْسَهُمْ بِطَلَبٍ، إِلَى الْجِهَةِ الَّتِي أَصْدَرَتْهُ أَوْ إِلَى جِهَةٍ رِئَاسِيَّةٍ، طَالِباً سَحْبَهُ، أَوْ تَعْدِيلَهُ"^(٢).

وَعَرَّفَهُ جَانِبٌ آخَرٌ بِأَنَّهُ: "طَلَبٌ يَتَقَدَّمُ بِهِ صَاحِبُ الشَّأْنِ إِلَى الْإِدَارَةِ لِإِعَادَةِ النَّظَرِ فِي قَرَارٍ إِدَارِيٍّ يَدَّعِي مَخَالَفَتَهُ لِلْقَانُونِ"^(٣).

وَيَرَى آخَرُونَ أَنَّ النَّظْمَ الْإِدَارِيَّ هُوَ: "التَّجَاءُ صَاحِبِ الشَّأْنِ إِلَى الْإِدَارَةِ شَاكِياً لَهَا مِنْ قَرَارٍ إِدَارِيٍّ مُعَيَّبٍ، مُسْتَهْدِفاً الْإِغَاءَ، أَوْ تَعْدِيلَهُ، أَوْ سَحْبَهُ خِلَالِ الْمَوَاعِيدِ الْمَقْرَّرَةِ"^(٤).
وَعَرَّفَهُ آخَرُونَ بِقَوْلِهِمْ: "هُوَ الَّذِي يَقَدِّمُهُ صَاحِبُ الشَّأْنِ إِلَى الْجِهَةِ الْإِدَارِيَّةِ الَّتِي أَصْدَرَتْ الْقَرَارَ، أَوْ إِلَى الْجِهَةِ الرَّئَاسِيَّةِ طَالِباً تَعْدِيلَهُ، أَوْ سَحْبَهُ"^(٥).

(١) المنجد في اللغة والأعلام، الطبعة الحادية والأربعون، دار المشرق، بيروت، ٢٠٠٥، ص ٤٨١.

(٢) د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري - قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص ٦٠٥.

(٣) د. ماجد راغب الحلو، "القضاء الإداري"، دار المطبوعات الجامعية في الإسكندرية، عام ١٩٨٥، ص ٣٢٥.

(٤) محمد خليفة الخيلي، "النَّظْمُ الْإِدَارِيُّ دراسة مقارنة بين قوانين المملكة الأردنية الهاشمية والإمارات العربية المتحدة"، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، عام ٢٠٠٩، ص ٢٤.

(٥) د. عاطف محمود البناء، الوسيط في القضاء الإداري، ط٢، القاهرة، عام ١٩٩٨، ص ٣٣١.

أو أنه: "عريضةً يقدّمها الفرد المواطن إلى الإدارة يشرح فيها حاله، طالباً منها رفع ظلامته واقعةً به، والتصرّف طبقاً لأحكام القانون".

ومن المفترض أن يكون التعريف السابق أكثر دقة، فقد اقتصر على القول بأن التظلم عريضة يقدمها الفرد المواطن دون أن يذكر الموظف .

كما وأراد به البعض بأنه: "لجوء صاحب الشأن إلى الإدارة شاكياً من قرار إداري يعتقد أنه معيب، وسبب له ضرراً مادياً، ومعنوياً، ويطلب بإلغاء هذا القرار كلاً، أو جزءاً".^(١)

وعرّفه آخرون بأنه: الشكوى التي يقدّمها كل من يرى أنّ ما أصدرته جهة الإدارة بشأنه من قرار، وما اتخذت حياله من إجراء ينطوي على قدرٍ من الظلم، لذلك فهو يطلب إعادة النظر، واتخاذ القرار المناسب الذي يرفع الظلم ويصحّح الخطأ.^(٢)

وذكر بعض الفقهاء أنّ المقصود بالتظلم الإداري هو: "عرض الفرد ظلامته على الإدارة مُتخذةً القرار الإداري أو الجهة الرئاسية لها طالباً منها إنصافه عن طريق إعادة النظر في القرار الإداري الذي اتخذته؛ لعب المشروعية".^(٣)

ويؤخذ على التعريف السابق بأنه حدد التظلم الإداري كوسيلة لرقابة مشروعية القرار الإداري فحسب، في حين أنّ التظلم الإداري وسيلة للرقابة الإدارية والتي تشمل نواحي المشروعية والملاءمة على السواء.

(١) د. محمد وليد العبادي، الوجيز في القضاء الإداري، دراسة قضائية تحليلية مقارنة، ط١، دار المسار للنشر والتوزيع، عمان، عام ٢٠٠٤، ص ٣٧٧ وما بعدها.

(٢) د. حسين إبراهيم حسن، التظلم وكيف يسهم في تحقيق العدل الإداري، مجلة هيئة قضايا الدولة، العدد الثالث، يوليو ١٩٩٩، ص ٥٠.

(٣) د. محمد الحسين، التظلم الإداري، مقال منشور في الموسوعة القانونية المتخصصة الصادرة عن هيئة الموسوعة العربية، المجلد السادس، دمشق، عام ٢٠٠٢، ص ٥٧٦.

وعرّفه آخرون بقولهم: "هو قيام صاحب المصلحة بالشكوى من قرار يرى عدم مشروعيته، أو إلحاقه الضرر بمركزه القانوني، طالباً ممن أصدره أو رئيسه الأعلى، إلغاء هذا القرار، أو تعديله، أو سحبه أو التعويض عما سببه من ضرر".^(١)

ومن الجانب الفرنسي عرّفه الفقيه "Andre de Laubadere" بأنه: وسيلة قانونية وعملية يخولها المشرّع للأشخاص المعيّنين بالقرارات الإدارية، بحيث تمكّنهم من الالتجاء إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار المتظلم منه أو السلطة الرئاسية لها بقصد إعادة النظر في القرار المطعون فيه أو تعديله أو تصحيحه قانوناً قبل الالتجاء إلى القضاء.^(٢)

وكان للقضاء دورٌ بارزٌ في تعريف التظلم الإداري، فقد عرّفته المحكمة الإدارية العليا المصرية بقولها: إنَّ التظلم يمتدّ ليشمل: "كلّ ما يفيد تمسك المتظلم بحقه ومطالبته باقتضائه"^(٣)، ومن جانبي فإنّي أؤيد هذا التعريف الشامل من قبل المحكمة،

(١) د. نجم الأحمد، التظلم الإداري، مقال منشور في مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد ٢٩، العدد الثالث، ٢٠١٣، ص ١٤.

(2) De Laubadere (A), Traite de droit administrative Tome, 1990, L. G. D. G, P535
نقلاً عن د. عبد الله محمد محمود، الأحكام الإجرائية والموضوعية للتظلم من القرارات الإدارية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة طنطا، عام ١٩٩٤، ص ١٠٥.

(٣) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٣٨٩، لسنة ٨ ق، جلسة ١٩٦٥/٦/٢٧، المجموعة، ص ١١٨.

كما قضت بأنّ "التظلم هو الأصل في مجال استخلاص ذوي الشأن لحقوقهم ورفع الظلم عنها...، ويؤكد ذلك أنّ المشرّع حرصاً منه على تخفيف العبء على العامل وتجنّبه أعباء التقاضي اشترط لقبول دعوى الإلغاء في بعض الأحوال أن يسبقها تظلم لعل صاحب المصلحة يحقق طلباته دون طرح النزاع على القضاء"، حكمها في الطعن رقم ٨٦٠، لسنة ٣١ ق، جلسة ١٩٨٦/١٢/٢٧، المجموعة، ص ١٨.

حيث أن هذا التوسّع في معنى التّظلم ذو فائدة إيجابية يحرّر الموظفين والأفراد من القيود الشكلية الضيقة للتّظلم حفاظاً على حقوقهم من الهدر والضياع.

كما وقد عرّفت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتّشريع بمجلس الدولة المصريّ التّظلم بقولها: " التّظلم وسيلة إداريّة، يقدّمه العامل إلى الجهة الإداريّة عسى أن تعدل عن قرارها فتسحبه، وتكفي العامل مؤونة الالتجاء إلى التّقاضي لإلغاء القرار".^(١)

فالتّظلم الذي يقطع ميعاد الطّعن بالإلغاء له معنًى ومضمون محدّد، وعليه لا يدخل في مفهوم التّظلم الإداريّ الطّلب المقدم من قبل صاحب الشّأن الذي يحثّ فيه الإدارة على بيان أسباب القرار الصّادر، ولو كانت الإدارة ملزمةً بتسبيب قرارها بمقتضى نصّ تشريعيّ، أو لاستقرار القضاء على ذلك^(٢). إلّا أنّ المُشرّع الفرنسيّ قد خرج عن هذه القاعدة في حالة محدّدة لا يقاس عليها وردت في صلب المادّة ٥/ من قانون ١٩٧٩ التي تنصّ على أنّه: "إذا التزمت الإدارة الصّمت في موقفٍ معيّن كان من المفروض أن تتدخّل فيه بقرارٍ صريحٍ مُسبّب، فإن طلب تقديمها لأسبابٍ قرارها الضمّني يقطع ميعاد الطّعن بالإلغاء حتّى تاريخ تسليم هذه الأسباب لصاحب الشّأن، أو إعلانه بها"^(٣). حيث استقرّ مجلس الدولة الفرنسيّ هنا على أنّه مهما طال سكوت الإدارة حيال هذا الطلب فإنّ هذا السّكوت لا يتحوّل إلى قرارٍ ضمّنيّ بالرّفص، ويظلّ

(١) فتوى الجمعية العمومية لقسم الفتوى والتّشريع بمجلس الدولة في ١٩٦٦/٣/٦. أشار إليه د. فؤاد أحمد عامر، ميعاد رفع دعوى الإلغاء في ضوء أحكام المحكمة الإداريّة العليا ومحكمة القضاء الإداريّ، ط ٢، المركز القومي للإصدارات القانونيّة، عام ٢٠٠٤، ص ١٤٢.

(٢) عبد المنعم أحمد نبيل خليفة، التظلم الإداري كسبب لانقطاع الميعاد في دعوى الإلغاء، بحث منشور على الانترنت، مرجع سابق، (<http://qr.wikisource.org/wiki>).

(٣) د. نجم الأحمد، التظلم الإداري، مرجع سابق، ص ١٣.

الميعاد منقطعاً حتّى تلبي الإدارة طلب صاحب الشّان وتنفّذ ما ألزمها به النصّ السابق.

وقضى مجلس الدّولة الفرنسيّ بأنّ الطّلب المقدّم للاستفهام عن القرار من جهة الإدارة، أو للاحتجاج عليه فقط لافتاً نظرها حول نتائجه أو لطلب رعايتها وكرمها وتفضلها عليه، كلّ ذلك لا يدخل في عداد التّظلم الإداريّ الذي يقصده، ولا يترتّب عليه أدنى أثر بالنسبة لميعاد الطّعن بالإلغاء^(١).

فالتّظلم الإداريّ يفترض وجود عملٍ إداريّ يخاصم صاحب الشّان مشروعيّته وملاءمته، وبهذا لا تعدّ الاعتراضات أو التّظلمات المقدّمة في ظلّ غياب النصّ القانونيّ أو العمل الإداريّ المحدّد حصراً بأنّها تظلمٌ إداريّ؛ بل هي مجرد التماساتٍ فقط ليس لها قوّة الاعتراض أو التّظلم القانونيّ^(٢).

ويستفاد ممّا سبق أنّ جميع التعريفات السّابقة متقاربة في معناها ومبناها، وترتكز في تعريف التّظلم الإداريّ على ثلاثة عناصر، يتمثّل العنصر الأوّل في وجود قرارٍ إداريّ نهائيّ يُتظلم منه، والعنصر الثّاني في صاحب الشّان أو كلّ ذي مصلحةٍ أضّرّ

(١) V. C. E. sect, 21, October, 1960, sieurberthiet, Rec, p.581.

أشار إليه د. أحمد يوسف محمد علي، التّظلم الإداريّ وميعاد دعوى الإلغاء، رسالة دكتوراه، كلّية الحقوق جامعة طنطا، ٢٠٠٧، ص ٩٥.

كما نصّ أيضاً على أنّه لا يعدّ تظلماً الخطاب الذي يقدّمه صاحب الشّان ويقتصر على إعلان رغبته فيه فقط. أو التّظلم الذي لا يحتوي إلا على الحصول على رأيٍ أو تعليماتٍ. راجع: د. فتحي فكري، وجيز دعوى الإلغاء طبقاً لأحكام القضاء، بلا دار نشر، ٢٠٠٤، ص ١٨٣.

(٢) د. عبد الناصر عبد الله أبو سمهدانة، التّظلم الإداريّ في فلسطين بين الوجوب والجواز، دراسة تحليليّة مقارنة في ضوء أحكام محكمة العدل العليا، بحث منشور على الانترنت، تم الدخول إلى الموقع في الساعة ٣:٠٥ صباحاً، تاريخ ٢٣/١/٢٠١٦.

القرار بمركزه القانوني، والعنصر الثالث في الجهة الإدارية مُصدِرُ القرار المتظلم إليها أو الجهة الرئاسية لها.

ومن جهتي أرى بأنّ التّظلم الإداري: هو الطلب الذي يتقدّم به كلّ ذي مصلحة إلى الجهة الإدارية المختصة بتلقيه، سواء أكانت الجهة مُصدِرُ القرار المتظلم منه أو السّطة الرئاسية لها، طالباً منها إعادة النظر في قرارٍ إداريٍّ أصدرته، لعدم مشروعيته أو ملاءمته، إمّا بسحبه أو تعديله أو إلغائه.

ثانياً - أهمية التّظلم الإداري:

الغرض من تقرير فكرة التّظلم الإداري الذي يسبق الدّعى القضائية، هو إعطاء الإدارة المجال لإعادة النّظر في قراراتها الصّادرة المشوبة بعيوب المشروعية. فالتّظلم الإداري يعدّ بمثابة رقابة ذاتية تمارسها الإدارة على أعمالها، وهو أيضاً طريقة لتسوية المنازعات بين الإدارة وخصومها تسويةً وديةً، فالإدارة باعتبارها خصماً شريفاً قد تقتنع بوجهة نظر المتظلم، وتعمل على رفع الضّرر الذي لحق به، أو قد تلجأ إلى إقناعه بخطأ موقفه، أو تتوصل معه إلى حلٍّ مُرضٍ للطرفين، إضافةً إلى ذلك فإنّه يُقلّل من تراكم الدعاوى القضائية المُقدّمة ضدّ الإدارة^(١). لذلك يمكننا القول أنّ التّظلم الإداري يتمتع بأهمية كبيرة ومزايا متعدّدة، سواءً بالنسبة للإدارة أم للأفراد (ذوي الشّأن)، أم للقضاء.

فالتّظلم الإداري يعتبر وسيلة قانونية وعملية تعود بالنفع على الأفراد، حيث أنّ اللجوء لجهة الإدارة قد يُغني عن اللجوء إلى القضاء، وذلك في حالة استجابة الإدارة

(١) د. رياض عيسى، دعوى الإلغاء في الجزائر - دراسة مقارنة، مقال منشور في مجلة الحقوق بالكويت، العدد الأوّل، السنة الثالثة عشرة، عام ١٩٨٩، ص ٤١.

لطلبات المُتظلم، وهذا ما يؤدي إلى عدم سلوك الطّريق القضائيّ، وحلّ الكثير من المنازعات الإداريّة في وقت قصير، فهو إجراء بسيط لا يتطلب شكليّات معيّنة و يتميّز بقلّة النّفقات وسهولة الإجراءات والمرونة، ممّا يخفّف عن كاهل الأفراد أنقال التّكاليف والنّفقات الماليّة الباهظة^(١).

كما أنّ تقديم التظلم للإدارة يؤدي إلى نتائج لا يمكن الوصول إليها عن طريق الطعن القضائي، وذلك راجع إلى سعة السلطات التي تتمتع بها الإدارة عند نظرها للتظلم، عن تلك التي للقضاء عند نظره للطعن القضائي. فصلاحيّة القضاء تقتصر على رقابة المشروعية " controle de legalite "، بينما تستطيع الإدارة أن تعدل القرار أو تلغيه لمجرد عدم ملاءمته "in opportunitate"^(٢).

مما يوفر فرص الحوار والتفاهم ويسمح بتبادل وجهات النظر بين أطراف النزاع فتتحقق الصورة الإيجابية بعلاقة الإدارة مع الأفراد لبناء جسور الثقة بينهما. كما أن لجوء صاحب الشأن إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار أو السلطة الرئاسية لها من أجل أن يصحح القرار ويظهره من العيوب التي لحقته يدل بذلك على احترامه للقانون وتقديره لوقت القضاء.

كما أنّ في التظلم الإداري فائدة لجهة الإدارة، فمراجعة الإدارة لقرارها الصّادر قد يؤدي إلى اتّخاذ قرارٍ آخر تتدارك فيه الأخطاء، أو تكمل ما تمّ إغفاله في القرار

(١) د. محسن خليل، قضاء الإلغاء، ط ١، دار المطبوعات الجامعية، عام ١٩٩٨، ص ٢٣٤. د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، قضاء الإلغاء قضاء التعويض وأصول الإجراءات، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٥، ص ٨٣.

(٢) د. حسين عثمان محمد عثمان، دروس في قانون القضاء الإداري - في لبنان وفرنسا ومصر، الدّار الجامعية، عام ١٩٨٩، ص ٢٩٤.

السّابق، وبذلك يتحقّق الهدف المنشود بمراعاة العدالة والالتزام بالقانون^(١). وإنّ قبول الإدارة للتّظلم على الرّغم من أنّه اعتراف من قبلها بعدم مشروعية قرارها إلّا أنّه من ناحية أخرى قد جنبها إلغاء هذا القرار من قبل القضاء، وما يتولّد عن ذلك من دفعها لأعباء ماليّة تعويضاً عمّا ألحقه قرارها من ضررٍ للمتظلم، فضلاً عمّا يصيبها من ضررٍ أدبيّ وإحراجٍ أمام موظّفيها ناجمٍ عن وصف قراراتها بالخروج عن المشروعية، كما أنّ حلّ النزاع ودياً يُسهم في المحافظة على هيبة الإدارة^(٢).

وصدور القرار الإداريّ معيّباً لا يعني حتماً أنّ جهة الإدارة قد تعمّدت إصداره على هذا النّحو؛ بل قد يكون صدوره نتيجة خطأ أو سهوٍ في تطبيق نصوص القانون، وبفرض أنّ مصدر القرار الإداريّ المعيب قد تعمّد إصداره على هذا النّحو غير المشروع، فإنّ القانون في غالبية الأحيان أقام سلطة رئاسية له تملك تعديل تلك القرارات أو إلغائها أو سحبها من خلال التعقيب الرئاسي عليها^(٣).

هذا فضلاً عن تحقيق الفائدة للجهاز القضائيّ، فحل المنازعات ودياً وبالطريق الإداري يقلل بالتأكيد من عدد الطعون المقدمة إلى القضاء الإداري ويخفف العبء عن كاهله.

وقد أشارت المذكرة الإيضاحيّة لقانون مجلس الدّولة المصريّ رقم ٦٥/ لعام ١٩٥٥ إلى أنّ الغاية أو الحكمة من التّظلم الإداريّ هو: "تقليل الوارد من القضايا بقدر

(١) صافي أحمد قاسم علي، الخصائص المميزة لدعوى الإلغاء عن الدّعوى العادية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة أسيوط، عام ٢٠٠٦، ص ٦٤٢.

(٢) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، شروط قبول الطّعن بإلغاء القرار الإداريّ في الفقه وقضاء مجلس الدّولة، دار الكتب القانونيّة، مصر، ٢٠٠٥، ص ١٨٢.

(٣) د. عبد الله طلبة، القانون الإداريّ - الرقابة القضائيّة على أعمال الإدارة - القضاء الإداريّ، منشورات، كلية الحقوق، جامعة دمشق، ٢٠١٣-٢٠١٤، ص ٢٤٠.

المستطاع، وتحقيق العدالة الإدارية بطريق أيسر للناس بإنهاء تلك المنازعات في مراحلها الأولى، إن رأت الإدارة أنَّ المتظلم على حقٍّ في تظلمه، فإن رفضته أو لم تبت في طلبه خلال الميعاد المقرّر فله أن يلجأ إلى طريق التقاضي...^(١).

كما بيّنت محكمة القضاء الإداري المصرية الغاية من التظلم حيث قضت بأنّ "علّة التظلم الإداري لمصدر القرار أو لمن يعلوه في السلم الرئاسي إنّما هو احتمال تبين القرار والعدول عنه بسحبه في المدة القانونية..."^(٢).

ويرى بعض الفقه الفرنسيّ بأنّ التظلم الإداري يهدف إلى تجنّب تضخم الإجراءات القضائية ويخفّف كثيراً من الأعباء عن كاهل القضاء، خصوصاً ونحن في عصرٍ تزايدت فيه الدعاوى المرفوعة أمام القضاء، وأصبح البتُّ فيها يستغرق وقتاً ليس باليسير، كما تظهر أهمية التظلم في إيجاد علاجٍ للإجراءات التي تمت نتيجةً لصدور قرارٍ إداريٍّ معيبٍ وتلافي الأخطاء الناجمة من جرّاء ذلك، ممّا يترتب على ذلك عقد جلساتٍ للاستماع إلى أقوال ذوي الشأن^(٣).

وتزداد أهمية التظلم الإداري عندما يرتب القانون آثاراً معيّنة عليه، ويظهر ذلك جلياً بالنسبة لسريان ميعاد الطعن بالإلغاء، لما لذلك الإجراء من أثرٍ قاطعٍ للميعاد وامتدادٍ له. فيترتب على انقطاع الميعاد عدم احتساب المدة السابقة على تحقّق السبب

^(١) وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا المصرية ذلك بقولها: حيث قضت بأنّ "الحكمة من هذا التظلم هي الرغبة في التقليل من المنازعات بإنهائها في مراحلها الأولى بطريق أيسر للناس، وذلك بالعدول عن القرار المتظلم == منه إن رأت الإدارة أنَّ المتظلم على حقٍّ في تظلمه". حكمها في الطعن رقم ٣٠١، لسنة ٧ ق، عليا، جلسة ١٩٦٦/٣/٥، المجموعة، السنة ١١، ص ٤٩٦. وحكمها في الطعن رقم ٣٨٠، لسنة ٣١ ق، عليا، جلسة ١٩٨٥/١٢/٧، المجموعة، ص ٥٢١.

^(٢) حكم محكمة القضاء الإداري المصري، الطعن رقم ٣٢٤، لسنة ٦ ق، جلسة ١٩٥٢/٥/٢٦، المجموعة، السنة السادسة، ص ١٠٨٠.

^(٣) د. أحمد يوسف محمد علي، التظلم الإداري وميعاد دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص ٩٦.

المؤدّي للانقطاع (التّظلم). وفي هذا الحكم يختلف الانقطاع عن الوقف اختلافاً جوهرياً، فإذا كان الانقطاع يترتب عليه عدم احتساب المدة السابقة عليه لتبدأ بعد ذلك مدة تقادم جديدة مساوية بحسب الأصل لمدة الميعاد السابقة، فإن الوقف لا يترتب عليه سوى عدم سريان الميعاد طيلة وجود سبب الوقف، وما إن يزول سبب الوقف حتّى يعود الميعاد إلى السريان من جديد، ويحتسب فيه المدة السابقة على الوقف^(١). حيث يترتب على هذا الأثر إسقاط المدة السابقة، ويبدأ بعد زوال سبب الانقطاع احتساب الميعاد كاملاً، دون أيّ اعتبار للمدة السابقة على سبب الانقطاع (التّظلم). وقد أضاف القضاء الإداري قياساً على التّظلم كسبب قاطع لميعاد الطعن طلب المساعدة القضائية، ورفع الدّعى إلى محكمة غير مختصة واعتراض جهة إدارية على القرار. وفي شأن ذلك نصّت المادة ٢٢/ من قانون مجلس الدولة السوري على أن: "ميعاد رفع الدّعى إلى المحكمة فيما يتعلّق بطلبات الإلغاء ستون يوماً...، وينقطع هذا الميعاد بالتّظلم إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو الهيئات الرئاسية، ويجب أن يبتّ في التّظلم قبل مضيّ ستين يوماً من تاريخ تقديمه..."^(٢).

^(١) د. محمد علي عمران، وقف التقادم وانقطاعه، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية المصرية، العدد الثاني،

السنة الرابعة عشر، يوليه ١٩٧٢، ص ٦٨.

^(٢) نصّ قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧/ لعام ١٩٧٢ على التّظلم بوصفه أحد أسباب انقطاع ميعاد الطعن بالإلغاء، وذلك في المادة ٢٤/ منه. وهي ذات نصّ المادة ٢٢/ من قانون مجلس الدولة السوري سالف الذكر.

كما استقرّ اجتهاد مجلس الدولة السوريّ بعد صدور قانون المحاكم المسلكيّة الصّادر بموجب المرسوم التشريعيّ رقم /٧/ لعام ١٩٩٠ على أنّ التّظلم يقطع الميعاد، سيّما وأنّ الإدارة كانت تبحث جدياً موضوع إعادة النّظر بقرارها المشكّو منه^(١).

والتّظلم الإداريّ يعدّ في فرنسا ومصر شرطاً لقبول دعوى الإلغاء وإن كان ذلك بصورة استثنائية وفي مجالات محددة. أمّا في سورية فيبدو أنّ المُشرّع السوريّ لم يعد يعتبر التّظلم شرطاً لازماً للتوافر لقبول الدّعى حيث أنّه ألغى نظام التّظلم الوجوبيّ فقط بالنسبة للعاملين الخاضعين للقانون رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤ - كما سأوضح لاحقاً.

وترتيباً على ما تقدّم يمكن القول أنّ الغاية من التّظلم الإداريّ تتمثّل بالآتي:

- تحقيق العدالة، ومدّ أواصر الثقة مابين الإدارة والمتظلم، وذلك من خلال سعي الإدارة لوأد المنازعة وتسويتها ودياً إن رأت أنّ المتظلم على حقّ في تظلمه، بعيداً عن ساحات القضاء وكيد الخصوم.

- توفير الكثير من الوقت والمال ما أمكن لما تتطلّبه المقاضاة من نفقاتٍ وجهد، وهو يحفظ العلاقة بين صاحب الشأن والجهة الإداريّة من حساسياتٍ تنتج عن الطّعن القضائيّ.

- تخفيف العبء عن كاهل القضاء نتيجة تقليل الوارد من القضايا قدر المستطاع، فإنّ إنصاف الإدارة للمواطنين والموظفين يحفظ وقت القاضي ويخفف العبء عنه.

^(١) انظر حكم المحكمة الإداريّة العليا السوريّة، القرار رقم ٢/٣٠٢، الطّعن رقم ٣٣٧، لعام ١٩٩٧، المجموعة، ص ٥٩٩. انظر أيضاً حكمها رقم ٤٥٤، بتاريخ ٢٠/٤/٢٠١١، سجلات المحكمة الإداريّة العليا السورية، غير منشور.

مما سبق يتّضح أهميّة وجدوى التّظلم الإداري حيث يحقّق مصلحة كلّ من صاحب الشّأن الذي صدر بحقه القرار المتظلم منه، وجهة الإدارة المتظلم إليها والقضاء.

المطلب الثاني

تمييز التّظلم الإداري عن غيره من التّصرفات المشابهة

يقترّب التّظلم الإداري، ويتشابه مع بعض التّصرفات والصّور الأخرى المشابهة له كالالتماس، والشّكوى، والطّعن القضائي، وغيرها، لذا لا بدّ من تمييزه عن تلك الصّور كما يلي:

أولاً- تمييز التّظلم الإداري عن الالتماس والشّكوى:

١ - التّظلم الإداري والالتماس:

يختلف التّظلم الإداري عن الالتماس بفارقٍ جوهريٍّ، وهو أنّ التّظلم يفترض وجود نزاعٍ حقيقيٍّ بين الإدارة وصاحب الشّأن، في حين أنّ فكرة النّزاع غير قائمةٍ في حالة الالتماس^(١). فالنّظلم يوجّه ضدّ قرارٍ إداريٍّ قد شابَهُ وجهاً من وجوه العيب، إلّا أنّ الالتماس يمكن توجيهه ضدّ قرارٍ سليمٍ لم يعتريه أيُّ عيبٍ، وإنّما لمجرد استدرار عطف الإدارة العامة نحو صاحب الشّأن، كطلب تأجيل نقل موظّفٍ ما مراعاةً لظروفٍ معيّنة، وقد يقدّم اعتراضاً إدارياً على الإجراءات التّحضيرية أو الإعدادية للقرار الإداريّ وهنا لا يعدّ تظلماً؛ لعدم مخاصمة قرارٍ إداريٍّ، وإنّما يعدّ التماساً، فضلاً عن ذلك فإنّ الهدف الأساسي من التّظلم يكمن في مطالبة المتظلم بشكلٍ صريحٍ الجهة الإدارية المختصة بمراجعة قرارها وتطهيره من الخطأ الذي لحق به إمّا بإلغائه أو سحبه أو تعديله، وهذا ما لا يتوفّر في الالتماس.

(١) د. علي خطار شطناوي، القضاء الإداري الأردني، الكتاب الأوّل، قضاء الإلغاء، بلا دار نشر، عمان،

فضلاً عن ذلك فإنَّ التَّظَلُّمَ يخضع لإجراءاتٍ قانونيةٍ محدَّدة واعتباراتٍ معينة، فيقدَّم خلال مدَّة معينة، وذلك للحصول على الهدف المرجو منه؛ وهو قطع ميعاد الطَّعن بالإلغاء، في حين أنَّ الالتماس يغلب عليه الاعتبارات الإنسانية والظروف الشخصية، فلا يرتبط تقديمه بميعادٍ معيَّن، كما لا يترتَّب على تقديمه نتائج قانونية كالتي تترتَّب على تقديم التَّظَلُّم الإداري^(١).

٢ - التَّظَلُّم الإداري والشَّكوى:

هناك فوارق أساسية بين التَّظَلُّم والشَّكوى، فإذا كان التَّظَلُّم أحد صور الشَّكوى إلَّا أنَّ المُشرِّع خصَّه بتنظيمٍ خاصٍّ، فالتَّظَلُّم هو الذي يتقدَّم به صاحب الشَّأن في إحدى الحالات التي حدَّدها القانون، وأوجب تقديم التَّظَلُّم قبل اتخاذ إجراءٍ قضائيٍّ فيها، كذلك فإنَّ التَّظَلُّم مرتبطٌ بقواعد معينة في ما يتعلَّق بإجراءات ميعاد تقديمه، والجهة المختصة بفحصه؛ أي: أنَّ التَّظَلُّم يمرُّ بعدة مراحل قبل البتِّ فيه، ويبقى التَّظَلُّم مرتبطاً بالقضاء الإداريِّ سواءً من حيث المبادئ التي تحكمه، والقواعد التي تُتَّبَع للبتِّ فيه، وتقتصر غايته على إيجاد حلٍّ بديلٍ عن اللجوء إلى القضاء، في حين أنَّ الشَّكوى لا تحكمها إجراءاتٌ خاصةٌ كذلك فإنَّ مجالها مُتَّسِعٌ وغير محدَّد^(٢).

ثانياً- تمييز التَّظَلُّم الإداريِّ عن قاعدة القرار السابق والطَّعن القضائي:

١ - التَّظَلُّم الإداريِّ وشرط القرار السابق:

يربط جانبٌ من الفقه بين شرط التَّظَلُّم الوجوبيِّ كإجراءٍ ينبغي اتخاذه قبل رفع الدَّعوى إلى القضاء، وشرطِ القرار الإداريِّ السابق في فرنسا. فقد استقرَّ قضاء مجلس

(١) محمد خليفة الخيلي، التظلم الإداري، مرجع سابق، ص ٢٦.

(٢) صافي أحمد قاسم علي، الخصائص المميزة لدعوى الإلغاء عن الدعوى العادية، مرجع سابق، ص ٦٣٩.

الدولة الفرنسي على أن اختصاصه إنما يدور مع القرار الإداري ويرتبط به بحيث إذا قام نزاع حول نشاط إحدى الهيئات الإدارية، ولم يتمثل هذا النشاط في صورة قرار إداري، فإنه لكي ينعقد الاختصاص للقضاء الإداري يجب التوجه للإدارة لاستصدار قرار بخصوص النزاع ليكون أساساً لرفع الدعوى وقبولها أمام القضاء، ويطلق الفقه على هذا القرار اصطلاحاً: (القرار السابق)، والواجب الحصول عليه كشرط لقبول الدعوى سواء أكانت طعون إلغاء أو تعويض؛ لأن الدعوى أمام مجلس الدولة الفرنسي لا تقبل إلا إذا كانت في صورة قرار إداري سواء في طعون الإلغاء أو غيرها من الطعون التي لا بد من توافر شرط القرار السابق "la decision préalable"^(١).

فقاعدة القرار الإداري المسبق تعني ببساطة أن يقوم صاحب الشأن المتضرر من عمل ما يمس أعمال الإدارة، ويريد المطالبة بالتعويض مثلاً، أن يتوجه قبلاً إلى الجهة الإدارية المختصة لتقديم طلب لها لتصدر قراراً يمكن أن يُطعن فيه أمام القضاء، وذلك في حالة إذا جابهت الإدارة هذا الطلب بالرفض، حيث يكون هذا القرار أساساً لرفع الدعوى أمام القضاء. أما إذا كان جوابها بالقبول فهنا ينتهي النزاع ودياً في مهده دون الحاجة لطرق أبواب القضاء. في حين أنه بالنسبة للتظلم الإداري، فالقرار موجود أساساً حيث أن الإدارة تكون قد أصدرت قرارها، وهو القرار المعيب الذي يهدف التظلم إلى حمل الإدارة على إعادة النظر فيه^(٢).

والواضح أن هذه القاعدة لا تمثل شيئاً جديداً بالنسبة لدعوى الإلغاء، والتي تنصب في الأساس على قرار إداري معين. فليس هناك من حاجة إلى التظلم لإصدار

(١) محمد عامر الابراهيم، شرط الميعاد في دعوى الإلغاء، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة دمشق، ٢٠١٥، ص ٣٠.

(٢) د. حسين عثمان محمد عثمان، دروس في قانون القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٢٩٤. د. محيي الدين القيسي، مبادئ القانون الإداري العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ١٩٩٩، ص ١٩٠.

قرارٍ فالقرار موجودٌ فعلاً. ولكن تبدو الأهمية بالنسبة لدعاوى القضاء الكامل (دعاوى التعويض)؛ أي: في الحالات التي لا تكون الخلافات الحاصلة بين الإدارة وصاحب الشأن تستند لقرارٍ إداريٍّ، فتعدّ قاعدة القرار السابق إجراءً أولياً يلزمُ توافره قبل رفع الدعوى، ويترتب على إهماله عدم قبولها^(١).

وقد رأى جانبٌ من الفقه في مصر أن العلة من شرط التظلم الوجوبي، وهي "تقليل الوارد من القضايا بإنهاء تلك المنازعات في مراحلها الأولى" تصلح لتبرير المسار الذي سار عليه القضاء الإداري الفرنسي في شأن القرار السابق، إلا أن التشريع المصري والسوري عرفاه ولكن في صورةٍ مغايرةٍ باسم شرط التظلم الوجوبي، ومع ذلك فإن الفقه يُسلم بوجود فوارقٍ أساسيةٍ بين شرطي القرار السابق في فرنسا وشرط التظلم الوجوبي، وأهم هذه الفوارق ما يلي:

١- إذا كان شرط التظلم الإداري الوجوبي يستند إلى نصوص القانون الصريحة، فإن شرط القرار السابق في فرنسا يستند إلى أساسٍ قضائيٍّ مصدره مجلس الدولة الفرنسي الذي قرّر هذا الالتزام بشكلٍ ضمنيٍّ دون أن ينصّ عليه بشكلٍ صريحٍ، فليس هناك نصّ في القانون الفرنسي يلزم ذوي الشأن بالالتجاء إلى هذا الطريق كشرطٍ لقبول الدعوى، وإنما يظهر ذلك من خلال الإجراءات التي رسمها لقبول الطعن الإداري.

٢- يتّصل شرط القرار المسبق في فرنسا بدعاوى القضاء الكامل، في حين لا تتطلّب دعوى القضاء الكامل في مصر وسوريا لشرط القرار المسبق، أمّا شرط التظلم الوجوبي فإنه يتّصل ببعض دعاوى الإلغاء التي تتّصل بطبيعتها

(١) د. سامي جمال الدين، الدعاوى الإدارية والإجراءات أمام القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية،

بالقرارات الإدارية، حيث نصّ المُشرّع على التّظلم المسبق من قراراتٍ إداريّة مُعيّنة حدّدها على سبيل الحصر قبل اللجوء إلى ساحات القضاء للمطالبة بإلغائها. ممّالا يستدعي الحصول على قرارٍ مُسبقٍ حيث أنّ القرار موجودٌ أساساً.

٣- شرط القرار السّابق يكفي إثبات تقديمه إلى الإدارة وبعدها يمكن لصاحب الشّأن رفع الدّعوى أمام القضاء، فهو غير ملزمٍ بانتظار الإدارة إلى أن تُبتّ فيه بالرفض، ولا يستطيع المجلس أن يحكم إلّا بعد صدور قرارٍ الإدارة بالرفض أو مرور الأربعة أشهر المقرّرة للبتّ في التّظلم. أمّا التّظلم الوجوبيّ فيتعيّن على صاحب الشّأن تقديم تظلمه للإدارة أولاً قبل اللجوء للقضاء ثمّ انتظار الإدارة إلى أن تُبتّ في تظلمه، فلا يستطيع رفع دعواه قبل ذلك، وإلّا تعرّض لردّ دعواه شكلاً وعدم قبولها، ولكنّ القضاء المصريّ خفّف من موقفه هذا، وسمح بقبول بعض الدعاوى قبل مضيّ المواعيد المحدّدة إذا تبين من موقف الإدارة أنّها تضرر الرفض، وهذا ما سأوضحه فيما بعد.

٢- التّظلم الإداري والطعن القضائي:

رغم التقارب بين التّظلم الإداري والطعن القضائي، والذي يتمثّل في أنّ كلاّ منهما يخاصمان قراراً إدارياً نهائياً لجهة مشروعيتّه وصادريّ عن سلطةٍ عامّة، إلّا أنّ الفروقات كبيرة، ويمكن أن نلاحظها في الآتي:

١- تُقدّم التّظلمات الإداريّة أمام الجهات الإداريّة المختصّة التي تُبتّ فيها بتلك الصّفة، في حين تُقدّم الطعون القضائيّة أمام جهةٍ قضائيّة، وهي في سورية ومصر محكمة القضاء الإداري.

٢- لا يتمتع التّظلم بخصائص الدّعى القضائيّة، فهو مجرد طلب يتقدّم به صاحبُ الشّأن إلى الجهة الإداريّة مُصدرة القرار، أو إلى الجهة الرّئاسيّة لها طالباً منها إعادة النّظر في قرار غير مشرّوع اتّخذ في حقّه، في حين أنّ الطّعن القضائيّ هو من طبيعة قضائيّة محضّة، ولا بدّ من توافر أركان الدّعى القضائيّة كي ينتج آثاره^(١).

٣- التّظلم لا يخضع كقاعدة عامّة إلى إجراءات النّقاضي، فلا يحتاج استكمالها لأشكال خاصّة، فهو لا يعدو أن يكون إجراء مرناً وبسيطاً يسهّل اللجوء إليه، خلافاً للطّعن القضائيّ الذي يخضع لقواعد إجرائيّة، وشكليات معيّنة يؤدّي عدم الالتزام بها إلى رفضه (كشرط الميعاد الواجب التّوافر لقبول الدّعى شكلاً، وحاجته إلى محامٍ لرفع الدّعى)، كذلك فإنّ القاضي الإداريّ الناظر في الطّعن يُصدر قراره وفق إجراءات معيّنة. ومن ناحية ثانية التّظلم الإداريّ أقلّ تكلفةً من نفقات الطّعن القضائيّ التي هي غالباً مرهقة^(٢).

٤- تتمتع السّلطة الإداريّة في التّظلم الإداريّ باختصاصات واسعة، فهي ليست ملزمة بالردّ على التّظلم المقدّم إليها، فلها أن تسكت عن الإجابة على الطلب، أو أن ترفضه، ولها أن تستجيب كلياً أو جزئياً لمضمونه، كما لها أن تُعدّل القرار المتظلم منه مع مراعاة الحقوق المكتسبة خلافاً لاختصاصات القاضي الإداريّ الذي يجب عليه الفصل في الطّعن تحت طائلة إنكار العدالة^(٣).

^(١) وفاء بو الشعور، سلطات القاضي الإداريّ في دعوى الإلغاء في الجزائر، رسالة ماجستير، جامعة باجي مختار، عنابة، كلية الحقوق، ٢٠١١، ص ١٢.

^(٢) د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداريّ، دار الجامعة الجديدة، ٢٠٠٧، ص ٨٩.

^(٣) هيلانة زهير معصراني، الرقابة الذاتية للإدارة على أعمالها، بحث مقدّم لنيل درجة الدبلوم، كلية الحقوق، جامعة دمشق، ٢٠٠٤، ص ٦٢.

٥- في مجال الرقابة تمارس الإدارة في التظلم رقابة المشروعية والملاءمة، فلها أن تلغي، أو تعدل، أو تسحب القرار المتظلم منه، كما لها أن تُقرّر بأكثر ممّا طَلَب منها المتظلم، في حين تقتصر الرقابة القضائية على رقابة مشروعية القرار المطعون فيه، فلها أن تُقرّر ردّ الطّعن، أو تقرير إلغاء القرارات المعيبة فقط دون أن يتعدّى ذلك إلى تعديل هذه القرارات، أو استبدالها بأخرى، كما لا يمكن للقاضي الإداري الحكم عمّا يزيد بما ورد في طلب الطّعن^(١).

٦- تفصيل السّطة الإداريّة في التّظلم الإداريّ بقرارٍ إداريّ يخضع للنّظام العامّ للقرارات الإداريّة، ويمكن النّظلم منه ثانيةً، كما يمكن الطّعن به أمام القضاء المختصّ، خلافاً للمحكمة الإداريّة التي تفصيل في الطّعن القضائيّ بحكم يخضع للنّظام القانونيّ للأحكام القضائية، ويحوز الحكم على الحجية المقرّرة للأحكام القضائية^(٢).

يبدو ممّا تقدّم وكأنّه لا يوجد علاقة بين الطّعن الإداريّ والتّظلم الإداريّ من النّاحية القانونيّة الصّرفة طالما أنّ لكلّ منها طبيعته الخاصّة التي تميّزه عن الآخر ويرفع كلّ منهما إلى جهة مختصّة، ويترتّب على القرارات الصّادرة بشأنهما آثاراً قانونيّة مختلفة.

(١) محمد خليفة الخيلي، التظلم الإداري، مرجع سابق، ص ٢٧ وما بعدها.

(٢) د. صبيح بشير مسكوني، القضاء الإداريّ في الجمهورية الليبية، دراسة مقارنة، كلية الحقوق، جامعة بنغازي، ص ٢٦٨.

ثالثاً-تمييز التّظلم الإداري عن طلب الإعفاء من الرسوم القضائية وطلب التوفيق:

١- التّظلم الإداري وطلب الإعفاء من الرسوم القضائية:

يقصد بطلب الإعفاء: الطّلب الذي يتقدّم به صاحب الشّأن غير القادر على تحمّل تكاليف المطالبة القضائية إلى المحكمة الإدارية المختصة، طالباً فيه إعفاءه من الرّسوم المقرّرة لرفع الدّعى بإلغاء القرار المعيب، وتكليف محامٍ لمباشرة دعواه أمام القضاء، ويفصل مفوض الدّولة لدى المحكمة المختصة بهذا الطّلب^(١).

وقد استقرّ القضاء الإداري سواءً في فرنسا أم في مصر أم في الجمهورية العربية السّوريّة على أنّ تقديم طلب الإعفاء من الرّسوم القضائية يقطع ميعاد الطّعن بالإلغاء، ويظلّ الميعاد مقطوعاً حتّى يصدر قرارّ الإعفاء، الذي يبدأ بصدوره ميعاداً جديداً قدره ستون يوماً يؤدع خلالها صاحب الشّأن عريضة دعواه، وذلك سواءً صدر القرار بالقبول أو الرّفص. إلا أنّ طلب المساعدة القضائية لا يُنتج أثره القانوني في قطع الميعاد إلا إذا قُدّم خلال الميعاد المحدّد للطّعن شأنه في ذلك شأن التّظلم الإداري، أمّا إذا قدم بعد فوات الميعاد فإنّه لا يُنتج هذا الأثر وتُرَدّ الدّعى شكلاً^(٢).

فقد ذهب مجلس الدّولة الفرنسيّ إلى اعتبار طلب الإعفاء من الرّسوم القضائية قاطعاً لميعاد الطّعن بالإلغاء طالما أنّ صاحب الشّأن تقدّم به في الميعاد المقرّر لرفع الدّعى^(٣).

(١) محمد عامر الإبراهيم، شرط الميعاد في دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص ١٩٥.

(٢) مشيب محمد سعد البقمي، مواعيد دعوى إلغاء القرار الإداري في النظام السعودي، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، ٢٠١١، ص ٩٩.

(٣) د. محمد كامل ليلة، القضاء الإداري، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة،

ولمّا كانت الحكمة المتوخّاة من التّظلمّ الوجوبيّ متوافرةً في طلب المساعدة القضائية، والذي يعلن للجهة الإدارية استيائه من قرارها الصّادر عنها، فهو يفتح الباب أمامها لإعادة النّظر فيه، وسحبه إن رأت أنّ طالب الإعفاء على حقّ. فقد ساوى المُشرّع المصريّ والسوريّ بين التّظلمّ الإداريّ المُقدّم لإلغاء أو تعديل القرار المعيب، وبين طلب المساعدة القضائية، من حيث قطع سريان ميعاد الطّعن القانونيّ؛ بمعنى: أنّ طلب الإعفاء إذا ما قدّمه صاحب الشّأن خلال المدّة المُقرّرة للطّعن بالإلغاء، فإنّه يُغني عن تقديم التظلم الإداري ويحفظ الميعاد، بحيث يكون لصاحب الشّأن الحقّ في ميعادٍ جديدٍ قدره ستّون يوماً يرفع خلالها دعوى الإلغاء.

وتطبيقاً لذلك قَضَت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأنّ "...الحكمة من التّظلمّ الوجوبيّ هي: الرّغبة في التّقليل من المنازعات في مراحلها الأولى بطريق أيسر للنّاس، وذلك بالعدول عن القرار المتظلمّ منه إن رأت الإدارة أنّ المتظلمّ على حقّ في تظلمّه، ولا شكّ أنّه يقوم مقام هذا التّظلمّ؛ بل ويغني عنه ذلك الطّلب الذي يتقدّم به صاحب الشّأن إلى لجنة المساعدة القضائية بالمحكمة لإعفائه من رسوم دعوى قضائيّة بإلغاء قرارٍ إداريّ مُعيّن لتحقيق الغاية التي قصدها المُشرّع حين نصّ على لزوم التّظلمّ من مثل هذا القرار، ذلك لأنّ طلب الإعفاء يُعلن إلى الجهة الإداريّة المختصّة ببحثه، وبذلك يفتح أمامها الباب لسحب هذا القرار إن رأت الإدارة أنّ طالب الإعفاء على حقّ لسحب هذا القرار، وهي ذات الحكمة التي انبنى عليها استلزام التّظلمّ الوجوبيّ"^(١).

(١) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا المصريّة، الطّعن رقم ١٣٠١، لسنة ٧ ق، جلسة ١٩٦٦/٣/٥، المجموعة، السنة ١١، ص ٤٩٦. وحكمها في الطّعن رقم ٢٦٢٢، لسنة ٣٦ ق، جلسة ١٩٩٤/٦/٢، المجموعة، لعام ١٩٩٤، السنة ٣٩، ص ٣٦.

وفي حكم آخر لها أكدت بأن "طلب المساعدة القضائية الذي يقدمه صاحب الشأن عن الدعوى التي يزعم رفعها على جهة الإدارة للمطالبة بحقه، من شأنه قطع التقادم أو قطع ميعاد رفع الدعوى، وإنّ هذا الأثر القاطع للتقادم أو الميعاد يظل قائماً لحين صدور القرار في طلب المساعدة القضائية، فإذا صدر القرار وجب رفع الدعوى خلال سنتين يوماً من تاريخ صدوره"^(١).

وقد سار مجلس الدولة السوري على هذا النهج حيث اعتبر أنّ تقديم طلب الإعفاء من الرسوم القضائية بمنزلة إفصاح صاحب المصلحة عن نيّته في إلغاء القرار الإداري، لذلك فقد رتب له أثراً مساوياً لأثر التظلم الإداري، وهو انقطاع الميعاد^(٢).

وفي هذا الصدد قضت المحكمة الإدارية العليا السورية بأن "طلب المعونة القضائية يترتب عليه قطع التقادم أو ميعاد دعوى الإلغاء أو ميعاد الطعن بالأحكام إلى أن يصدر القرار المتضمن قبول الطلب أو رفضه، وإنّ طلب المعونة المُجدّد بعد انقضاء مواعيد الطعن لا يجدد المهل"^(٣).

وعلى ذلك فإنّ أوجه التشابه بين طلب المساعدة القضائية والتظلم الإداري الوجوبي، تكمن في أنّ كلاهما يُعتبر قاطعاً للميعاد القانوني المحدد للطعن بمشروعية القرارات الإدارية، كما أنّ طلب المساعدة القضائية يُغني عن تقديم التظلم الوجوبي،

(١) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم ١٢٧٤، لسنة ١٧ ق، جلسة ١٩٨٥/١/٢٠، المجموعة، السنة ٣٠، ص ٤٤٧.

(٢) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا السورية، القرار رقم ٢، لعام ١٩٦٣، المجموعة، للأعوام ١٩٦٠-١٩٦٤، ص ٢٥٨. وفي ذات المعنى حكمها في القرار رقم ٥٧، لعام ١٩٦٣، المجموعة، ١٩٦٠-١٩٦٤، م ١٥٨، ص ١٩٤.

(٣) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا السورية، القرار رقم ٥، لسنة ١٩٦٢، المجموعة، للأعوام ١٩٦٠-١٩٦٤، م ٢١١، ص ٢٥٧. وانظر أيضاً حكمها في القرار رقم ١، لسنة ١٩٦٣، المجموعة، للأعوام ١٩٦٠-١٩٦٤، مبدأ ٢١٢، ص ٢٥٧.

فضلاً عن أنّ طلب المساعدة القضائية الذي يؤدّي إلى قطع ميعاد الطّعن بالإلغاء هو الطلب الأوّل فقط شأنه في ذلك شأن التّظلم^(١)، أمّا أوجه الاختلاف بينهما تتمثّل في الآتي:

١- إنّ قيام صاحب الشّأن برفع الدّعى دون انتظاره لصدور قرارٍ باتّ في طلب المساعدة القضائية يُعدّ تنازلاً منه عن طلبه، في حين أنّ رفع الدّعى في حالة التّظلم الوجوبيّ دون انتظارٍ لردّ الإدارة لا يُعتبر تنازلاً؛ وإنّما بصدور قرار التّظلم لمصلحته يتحمّل نفقات النّقاضي^(٢).

٢- طلب المساعدة القضائية يُقدّم إلى الجهة القضائية المختصة لذا يُعتبر أشدّ قوّة من التّظلم الذي يُقدّم إلى الجهة الإداريّة المختصة بفحصه.

٣- إنّ مرور ستين يوماً دون صدور قرارٍ في طلب المساعدة القضائية المُقدّم، لا يُعدّ ذلك رفضاً كما هو الحال في التّظلم؛ بل يظلّ الميعاد موقوفاً حتّى صدور قرارٍ بالقبول أو الرّفص.

٤- سريان ميعاد الطّعن الجديد في طلب المساعدة القضائية يبدأ فور صدور القرار لا من تاريخ إعلانه، وهذا ما استقرّ عليه العمل في مصر^(٣)، على خلاف ما ذهب إليه المُشرّع الفرنسيّ أنّ مدّة الطّعن بالإلغاء (شهرين) تبدأ في حالة تقديم طلب الإعفاء من تاريخ إعلان صاحب الشّأن بالقرار الصّادر في

(١) د. يوسف شباط، موعد الطّعن في دعوى الإلغاء ودوره في توطيد سيادة القانون، مقال منشور في مجلة

جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد الأوّل، العدد الأوّل، عام ١٩٩٩، ص ٢١٦.

(٢) أحمد يوسف محمد علي، التّظلم الإداري وميعاد دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص ١٣٦.

(٣) انظر حكم محكمة القضاء الإداري المصريّة، القضية رقم ٤٢٢٢، لسنة ٨ ق، جلسة ١٩٥٥/٤/٧،

المجموعة، السنة ٩، ص ٤٠٢.

طلبه قبولاً أو رفضاً^(١). وقد سلك مجلس الدولة السوريّ مسلك نظيره الفرنسيّ حيث يبدأ سريان ميعاد رفع الدّعى من تاريخ إعلان القرار لصاحب الشّأن^(٢). أمّا القرار الصّادر في التّظلم الإداريّ يشترط إعلانه لذوي الشّأن. ومن جانبي أوّيد الاتجاه الذي سلكه المشرع الفرنسي والسوري في أن يبدأ ميعاد الطعن من تاريخ إعلان صاحب الشّأن بالقرار الصادر في طلب المعونة القضائيّة لا من تاريخ صدور القرار. لأنّ القرار كما يُمكن أن يصدر في حضور صاحب الشّأن فمن الممكن أيضاً أن يصدر في غيابه.

٥- القرار الصّادر برفض طلب المساعدة القضائيّة يجوز التّظلم منه، لكن لا يقطع ميعاد الطّعن من جديد.

٢- التّظلم الإداريّ وطلب التّوفيق:

يُعرّف التّوفيق بأنّه: طريقٌ وديّ لفضّ المنازعات حيث يستطيع الخصوم بأنفسهم أو بمساعدة شخصٍ آخر من الغير الاجتماع والتشاور والوصول إلى حلٍّ منه للخصومة، فإذا نجح الخصوم في التّوصل إلى هذا الحلّ يحزرون به محضراً رسمياً موقعاً منهم ومن الشّخص المُختار للتّوفيق بينهم^(٣).

ونظّم المشرّع المصريّ التوفيق كوسيلةٍ لحسم بعض المنازعات الإداريّة التي تكون الوزارات والأشخاص الاعتباريّة طرفاً فيها بالقانون رقم ٧/ لعام ٢٠٠٠، الخاصّ

(١) د. سليمان الطماوي، قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص ٦٢٨.

(٢) انظر حكم المحكمة الإداريّة العليا السوريّة، القرار رقم ٩٢، لسنة ١٩٦٣، المجموعة، للأعوام ١٩٦٠-١٩٦٤، م ٢١٧، ص ٢٦٠.

كما قضت أيضاً بأنّ "سريان الميعاد يكون من تاريخ تبليغ قرار قبول المعونة القضائيّة أو رفضها". انظر حكمها في القرار رقم ٨٩، لعام ١٩٦٣، المجموعة، للأعوام ١٩٦٠-١٩٦٤، م ٢١٦، ص ٢٦٠.

(٣) د. محمد وليد منصور، التحكيم في العقود الإداريّة، دراسة مقارنة، منشورات فرع نقابة المحامين في دمشق، ٢٠٠٧، ص ٨٥.

بإنشاء لجان التوفيق، ويهدف هذا النظام إلى إنهاء المنازعات في مراحلها الأولى، بغرض التيسير على أصحاب الشأن في الحصول على حقوقهم بأسرع وقت، تحقيقاً للعدالة ونفاذاً لبطء إجراءات التقاضي، وخاصة أنه نظام مجانيّ دون رسوم.

وقد نصّت المادة الأولى من هذا القانون على أنه: "ينشأ في كلّ وزارةٍ أو محافظةٍ أو هيئةٍ عامّةٍ وغيرها من الأشخاص الاعتباريّة العامّة لجنةٌ أو أكثر، للتوفيق في المنازعات المدنيّة والتجاريّة والإداريّة التي تنشأ بين هذه الجهات وبين العاملين بها، أو بينها وبين الأفراد والأشخاص الاعتباريّة الخاصّة".

وتختصّ لجان التوفيق اختصاصاً وجوبياً بنظر جميع أنواع المنازعات التي تكون الإدارة طرفاً فيها، ما عدا المنازعات التي تكون وزارة الدفاع طرفاً فيها، والمنازعات المتعلّقة بالحقوق العينيّة العقاريّة، والمنازعات التي تُفريدها القوانين بأنظمةٍ خاصّةٍ، أو يتفق على فضّها عن طريق التّحكيم.

وتقرّر اللّجنة عدم قبول الطّلب إذا كان متعلّقاً بأيّ من القرارات الإداريّة النهائيّة المنصوص عليها في الفقرة (ب) من المادّة ١٢/ من قانون مجلس الدّولة رقم ٤٧/ لسنة ١٩٧٢، حيث يكون التّظلم وجوبياً، إلّا إذا قدّم خلال المواعيد المقرّرة للطّعن فيه للإلغاء، وبعد تقديم التّظلم منه وانتظار المواعيد المقرّرة للبتّ فيه^(١).

ولا شكّ أنّ لجان التوفيق تحلّ محلّ محكمة القضاء الإداري، للنظر في التّظلم المقدّم، وتفصل فيه في مدّة لا تتجاوز السّتين يوماً، وليس هناك محلّ لشطب الطّلب^(٢).

(١) المادّة السادسة من قانون لجان التوفيق رقم ٧/ لعام ٢٠٠٠.

(٢) أحمد يوسف محمد علي، التظلم الإداري وميعاد دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص ١٢١.

وتصدر اللّجنة قرارها الذي يعتبر مجرّد توصيةٍ، بأغلبية آراء أعضائها، وتلتزم بتسبيب هذه التّوصية تسبيباً موجزاً. ويجب على اللّجنة إصدار قرارها بشأن النّزاع خلال ستين يوماً من تاريخ تقديم طلب التّوفيق، وتُعرض التّوصية خلال سبعة أيام من صدورها على الجهة الإداريّة والطرف الآخر في النّزاع، فإذا تمّ اعتمادها من قبل الطّرفين كتابةً خلال الخمسة عشر يوماً التالية لحصول العرض، قرّرت اللّجنة إثبات ما تمّ الاتفاق عليه في محضرٍ يوقّع من الطّرفين وله قوة السّند التّنفذي، ويبلّغ إلى السّلطة المختصة لتنفيذه^(١).

ويكون لكلّ طرفٍ في النّزاع اللّجوء إلى المحكمة المختصة إذا لم يتمّ قبول التّوصية خلال المدّة المقرّرة أو في حالة انقضائها دون أن تصدر اللّجنة التوصية في ذلك.

ولكي يتمّ رفع دعوى إلغاء قرارٍ إداريّ دون الرّجوع إلى لجان التّوفيق، لا بدّ من اقتران طلب الإلغاء بوقف التّنفيد، وفي هذه الحالة يستطيع صاحب الشّأن رفع دعواه دون المرور بلجان التّوفيق.

وبالمقارنة بين النّظّم الإداريّة وطلب التّوفيق، فهناك أوجه للتّشابه والاختلاف بينهما، أمّا أوجه التّشابه فتكمّن بما يلي:

١- كلاهما يُقدّمان بغية إنهاء النّزاع بالطّرق الوديّة، وتجنّب اللّجوء إلى القضاء.

٢- كلاهما يجب تقديمهما خلال الميعاد القانونيّ المحدّد؛ لرفع دعوى الإلغاء وفقاً للمادة ٢٤/ من قانون مجلس الدّولة، وهي ستون يوماً من تاريخ نشر القرار الإداريّ، أو إعلان صاحب الشّأن.

(١) محمد ماجد ياقوت، الدّعوى التّأديبية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٧، ص ٦٠٩.

٣- إذا كان التَّظْلَمُ الوجوبيّ شرطاً لقبول دعوى الإلغاء بحيث يترتّب على عدم تقديمه عدم قبول الدّعى، فإن طلب التّوفيق يُعتبر شرطاً لقبول الدّعى في الحالات التي تستوجب اللّجوء إلى قانون لجان التوفيق.

ومن خلال استقراي للقانون رقم ٧/ لعام ٢٠٠٠، ألاحظ أنّ أوجه الاختلاف بين التَّظْلَم وطلب التّوفيق تتلخّص في الآتي:

١-يقدم التَّظْلَم الإداري إلى الجهة الإدارية مصدرّة القرار، أو الجهة الرئاسيّة لها. في حين يُقدّم طلب التّوفيق إلى لجنة مؤلّفة من مستشارٍ سابقٍ في أحد الهيئات القضائية يتولّى رئاستها، أو أحد رجال القضاء المنتدبين، ومن عضوين هما طرفا النزاع^(١).

٢- يترتّب على تقديم التَّظْلَم قطع الميعاد، أمّا الطّلب المقدّم إلى لجان التّوفيق فإنّه يؤدّي إلى وقف الميعاد، لكي يُستكمل بعد زوال سبب الوقف.

٣- لكي يتمّ قبول طلب التّوفيق لابدّ من التَّظْلَم أولاً، وانتظار انتهاء المواعيد، ومن ثمّ يتمّ تقديم طلب التّوفيق، بينما لا يشترط لقبول التَّظْلَم أن يكون مسبوقاً بطلب التّوفيق.

٤- يعتبر طلب التّوفيق وجوبياً في جميع المنازعات الخاضعة له بحيث يترتّب على إغفاله عدم قبول الدّعى، أمّا التَّظْلَم الإداري فلا يترتّب على إغفاله عدم قبول الدّعى إلّا في حال كان التَّظْلَم من القرارات التي حدّدها المُشرّع على سبيل الحصر في المادّة ١٢/ من قانون مجلس الدّولة المصري رقم ٤٧/ لسنة ١٩٧٢ فهنا يعدّ التَّظْلَم وجوبياً، وما عدا ذلك فالتَّظْلَم اختياريّ.

(١) المادّة الثانية من القانون رقم ٧/ لعام ٢٠٠٠.

وأخيراً أؤكد على الرّغم من أنّ غاية لجان التّوفيق تتلاقى مع الغاية التي استهدفها المُشرّع من إيجاد نظام التّظلم الإداري، من حيث تبسيط الإجراءات المتعلّقة بحصول المتخاصمين على حقوقهم دون اضطرار ولوج سبيل النّقاضي وما يستلزمه من الأعباء الماليّة، وتأثير ذلك إيجابياً في تخفيف العبء عن كاهل القضاء، إلّا أنّ هناك فوارقاً هامّةً ما بين النظامين، فضلاً عن أنّ التّظلم الوجوبيّ يُغني عن فكرة اللّجوء إلى لجان التّوفيق.

رابعاً- تمييز التّظلم الإداري عن الطّلب المعاد تقديمه:

قد يتقدّم صاحب الشّأن بطلبٍ إلى الجهة الإداريّة وتُبادر إلى رفضه، ممّا يدفعه ذلك إلى تقديم طلبٍ آخرٍ مماثلٍ، هذا ما يُطلق عليه بالطلب المعاد تقديمه. ففي هذه الحالة لا نكون أمام تظلمٍ إداريٍّ، فالطلب لم يُقدّم ضدّ قرار الإدارة بالرفض، وإنّما قُدّم للتّأكيد على الطّلب الأوّل المقدّم لا غير، وقرار الإدارة الصّادر في هذا الخصوص يكون تأكيداً للقرار الأوّل^(١).

(١) صافي أحمد قاسم علي، الخصائص المميزة لدعوى الإلغاء عن الدعوى العادية، مرجع سابق، ص ٦٣٨.

المبحث الثاني

أنواع التظلم الإداري

تتعدد أنواع وصور التظلم الإداري وفقاً للزاوية التي يُنظر إليه من خلالها، وعليه يقسم التظلم الإداري من حيث الجهة الإدارية التي يُقدّم إليها، إلى تظلم ولاءي وآخر رئاسي، كما ويقسم من حيث الالتزام القانوني بتقديمه قبل رفع دعوى الإلغاء، إلى تظلم اختياري وآخر وجوبي.

وتأسيساً على ما تقدّم سوف أتناول هذه الأنواع وفقاً للتقسيمات سالفه الذكر، وذلك من خلال المطلبين التاليين:

المطلب الأول: التظلم الإداري من حيث الجهة المقدّم إليها.

المطلب الثاني: التظلم الإداري من حيث الالتزام القانوني بتقديمه.

المطلب الأول

التّظلم الإداري من حيث الجهة المقدّم إليها

وفقاً لما نصّت عليه المادة/٢٢/ من قانون مجلس الدولة السوريّ، والمادة/٢٤/ من قانون مجلس الدولة المصريّ، فالتّظلم الإداريّ إمّا أن يُقدّم من صاحب الشأن إلى الجهة الإداريّة التي أصدرت القرار راجياً منها إنصافه، أو قد يلجأ إلى السّلطة الرّئاسيّة؛ لإعادة النّظر في القرار الصّادر بشأّنه، وذلك بما لها من سلطة الإشراف والرّقابة والتّوجيه.

وبطبيعة الحال يكون التّظلم الإداريّ ولاتيّاً في حال تقديمه إلى الهيئة الإداريّة التي قامت بإصدار القرار النهائيّ محلّ التّظلم، كما يكون التّظلم رئاسيّاً حال تقديمه إلى الهيئات الرّئاسيّة لجهة إصدار القرار.

وعلى هدى ما تقدّم يمكن تصنيف التّظلم الإداريّ بالنّظر إلى الجهة الإداريّة التي يُقدّم إليها؛ إلى تظلمٍ ولائيّ وآخر رئاسيّ.

أولاً-التّظلم الإداريّ الولائيّ:

يملك صاحب الشأن المضرور من القرار الصّادر بحقه، أن يقدّم تظلماً إداريّاً إلى مصدر القرار الإداريّ قبل مخاصمة مشروعيّته قضائيّاً. فالتّظلم الولائيّ هو إجراء يقوم به ذوو المصلحة والصّفة والشّأن في صورة التماسٍ ورجاءٍ إلى ذات السّلطة الإداريّة التي صدر منها التّصرف أو العمل محلّ التّظلم يطالبون فيها بمراجعة هذا

القرار أو العمل وإعادة النظر فيه بتعديله أو سحبه أو إلغائه، بما يحقق سلامة ومشروعية القرار^(١).

وأكدت المحكمة الإدارية العليا المصرية أن للتظلم الإداري نوعان هما: التظلم الولائي، والتظلم الرئاسي؛ وكلاهما يقطع الميعاد بقولها: إن "العبرة في التظلم إلى الجهة الإدارية أو الهيئات الرئاسية هي اتصال علمها به حتى يتسنى لها فحصه وإصدار قرارها فيه، فإذا قدم المدعي تظلمه إلى النيابة الإدارية فأحالته فوراً إلى الهيئة العامة للبريد فاتصل علمها به في الميعاد القانوني، فإن التظلم الذي قدمه المدعي يُنتج أثره المطلوب في هذا الصدد"^(٢).

وفي الفقه الفرنسي تواترت تعريفات التظلم الإداري الولائي، حيث يوجّه فيه أصحاب الشأن تظلماتهم لصاحب القرار للرجوع عن قراره^(٣).

وترجع أهمية هذا النوع من التظلم إلى أنه يتيح لمصدر القرار فرصة مراجعة قراره وتمحيصه من جديد، فإذا استبان له خطأ ما في تصرفه، كما لو تجاهلت الإدارة بعض قواعد القانون، والتي كان يجب عليها مراعاتها والالتزام بها، فهنا تقوم الإدارة من تلقاء نفسها بتصحيح تصرفها الخاطئ، وهذا ما سيدفع بها في المستقبل إلى إصدار قراراتها بعقلانية وتروٍ أكبر؛ لأنّ هناك من يراجعها، ويتظلم منها، لا بل يمكن أن ينازعها في مدى مشروعية قراراتها.

(١) قاسي الطاهر، الشروط الشكلية لدعوى الإلغاء في الجزائر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، ٢٠١٢، ص ١٥٤.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم ١٦٧٦، لسنة ٣٢ ق، جلسة ١٩٩٠/٢/١٧، المجموعة، السنة ٣٥، ص ١٩٧٩.

(٣) Auby et Drago: Traité de recours en matière administrative، P17 نقلاً عن أحمد يوسف محمد علي، مرجع سابق، ص ١٠٢.

ويجب الأخذ بعين الاعتبار أنّ هناك قراراتٍ تستنفذ الإدارة ولايتها تجاهها بمجرد إصدارها، بمعنى أنّها لا تستطيع إعادة النظر فيها، أو تعديلها، ويتضح هذا الأمر جلياً بالنسبة لقرارات المجالس التأديبية، فمن المستقرّ أنّ هذه المجالس تستنفذ ولايتها تجاه القرار الصّادر بمجرد صدوره، كما لا تملك أيّ جهة إدارية أعلى سلطة التعقيب على قراراتها، وهذا ما سأوضحه لاحقاً.

والتّظلم الولائي يجب تقديمه في الميعاد القانوني المحدّد لرفع دعوى الإلغاء، وهو ستون يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري أو إعلانه أو العلم اليقينيّ به، ليترتب أثره في قطع ميعاد الطّعن بالإلغاء.

ثانياً- التّظلم الإداري الرئاسي:

بموجب هذا النوع من التّظلم يقدّم المتظلم طلبه إلى الجهة الرئاسية لمصدر القرار؛ لغرض بسط رقابتها إزاء مرسومها، مطالباً إياها تدقيق القرار وإعادة النظر فيه، بما لها من سلطة السحب أو الإلغاء أو التعديل^(١).

وعليه يمكننا تعريف التّظلم الرئاسي: بأنّه التّظلم الذي يُقدّمه صاحب الشّأن المضرور إلى رئيس من صَدَرَ عنه القرار المشكّو منه، بما يتمتع به من سلطة الإشراف والرقابة والتّوجيه، والتي تخوّله حقّ تعديل أو سحب أو إلغاء ما يصدر عن السّلاطات الإدارية التابعة له من قراراتٍ تتّسم بعدم المشروعية، وذلك إعمالاً لمبدأ رقابة الإدارة الذاتية على أعمالها.

فمن سمات النّظام الإداري وجود السّلطة الرئاسية، ممّا يعني أنّ الجهاز الإداري يتدرّج هرمياً داخل الدولة، وتكون الدّرجات الدنيا تابعة للدّرجات الأعلى، ويساعد نظام

(١) د. زكريا محمود رسلان، إجراءات دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة السوريّ، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق،

التدرج الهرمي على إبراز علاقة التبعية، فالرئيس الإداري يستطيع أن يمارس الرقابة على أعمال مرؤوسيه تلقائياً أو بناءً على تظلم مُقدّم من الأفراد، وفي الحالتين يستطيع سحب أو إلغاء أو تعديل القرار الذي أصدره المرؤوس، وعلى المرؤوسين واجب إطاعة رؤسائهم^(١).

وقد استقرّ الفقه والقضاء الفرنسيّ على حقّ السّلطة الرّئاسيّة في سحب قراراتها المعيبة، وللوزير سلطة مطلقة في سحب وإلغاء القرارات المعيبة، فإذا تظلم إليه صاحب الشّأن أو ظهر له عيب في القرارات أثناء مراجعتها، فله حقّ سحب القرارات المعيبة خلال مدّة أربعة أشهر من تاريخ صدور القرار^(٢).

كما استقرّت أحكام قضاء مجلس الدّولة الفرنسيّ على أنّه يترتّب على تقديم التّظلم الإداريّ رئاسيّاً كان أم ولائياً، انقطاع سريان ميعاد الطّعن بالإلغاء، بحيث تبدأ مدّة جديدة بالسريان من تاريخ صدور قرار الإدارة الصّريح بالرفّض أو من تاريخ مضيّ المدّة المحدّدة للقرار الضّمّنّي بالرفّض^(٣). وقد تبنّى المُشرّع السّوريّ ونظيره المصريّ هذا المبدأ في المادّة ٢٢/ من قانون مجلس الدّولة السّوريّ، والمادّة ٢٤/ من قانون مجلس الدّولة المصريّ.

(١) ياسين سليمان السارة، السلطة الرئاسية في الإدارة العامة، بحث لنيل درجة دبلوم، كلية الحقوق، جامعة دمشق، ٢٠٠٥-٢٠٠٦.

(٢) P11، 1996، paris،Olivier Gohin: contentieux administrative أشار إليه:د. أحمد يوسف محمد علي، مرجع سابق، ص ١٠٤.

(٣) جرى قضاء مجلس الدّولة الفرنسيّ مدة من الزمن على أن التّظلم الذي يقطع الميعاد هو التّظلم المقدم إلى الجهة الرّئاسيّة لأنّه يثير معنى الرقابة، أما التّظلم المقدم لمصدر القرار لا يحمل هذا المعنى، ولكنه بعد ذلك عدل عن هذه التفرقة وساوى بين نوعي التّظلم. حكمه الصادر سنة ١٩١٧ في قضية "Marchelli"، عمر عمرو، ميعاد سحب القرارات الإداريّة، مجلة إدارة قضايا الحكومة، العدد الثالث، السنة الرابعة، يوليو ١٩٦٠، ص ٥٦.

ويرجع في تحديد الصّفة الرّئاسيّة داخل كلّ وزارةٍ أو مصلحةٍ إلى القوانين والقرارات المنظّمة لها، والمورّعة للاختصاصات داخلها. والمسلمّ به أنّ الوزير هو الرئيس الإداريّ الأعلى لوزارته، وبالتالي يمكن أن تُقدّم إليه التّظلمات الرّئاسيّة الخاصّة بوزارته. وتطبيقاً لذلك استقرّ قضاء المحكمة الإداريّة العليا المصرية على أنّ تقديم التّظلم إلى الوزير لا يكون واجباً إلّا إذا كان هو مُصدّر القرار أو كانت له سلطّة التّعقيب على الجهة المصدّرة باعتباره الهيئة الرّئيسيّة لها. وعليه فإنّ تقديم التّظلم إلى الجهة مُصدّرة القرار في حال لم يكن الوزير مُصدراً للقرار المتظلم منه، ولم يكن له سلطة التّعقيب عليه فهذا يُعدّ التّظلم مجدياً ومنتجاً لآثاره القانونيّة. فلو صدر مثلاً قرارٌ من مدير التّغراف فإنّ القانون لا يُلزم التّظلم منه إلى وزير المواصلات، وإنّما يكون التّظلم منه إلى مدير عام هيئة المواصلات السّلكيّة واللاسلكيّة صحيحاً ومنتجاً لآثاره، باعتبار هذا الأخير هيئةً رئاسيّةً بالنسبة لمُصدِر القرار^(١).

وهنا يثار التساؤل في حال تظلم صاحب الشّأن من قرار الجهة الإداريّة مُصدّرة القرار إلى الجهة الرّئاسيّة لها، فهل يحول هذا التّظلم الرّئاسيّ المقدم دون سحب أو تعديل الجهة الإداريّة المصدّرة لهذا القرار؟

من المعروف أنّه يحقّ للإدارة في حال إصدارها لقراراتٍ غير مشروعة، أن تقوم بسحبها، وذلك مقيّد بميعاد الطّعن بالإلغاء أمام القضاء ضدّ تلك القرارات، وذلك بإجراء يُصدّر من السّلطة التي تملكه، سواءً أكانت الجهة الإداريّة مُصدّرة القرار، أو الجهة الرّئاسيّة لها.

(١) د. سمير صادق، ميعاد رفع دعوى الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، ص ١٧١-١٧٢.

ولكن تحديداً وفي ظلّ التساؤل سابق الذكر، فإنّي أؤيّد الرأي القائل بأنّ ولاية سحب القرار الإداريّ تثبّت للجهة الإداريّة التي أصدرته، شريطة ألا تكون الجهة الرئاسيّة المتظلم إليها بثّت بهذا التظلم. وعلة ذلك أنّ الجهة المصدرة للقرار هي أقدر من الجهة الرئاسيّة على فحص التظلم والبتّ فيه، وتقدير جسامته المخالفة المرتكبة من قبلها، فهي لديها كافة المعلومات التي تؤهلها لإعادة النظر فيه والإحاطة بالظروف الجديدة، وتصحيح العيب الذي وقعت فيه. فضلاً عن أن قيام الجهة المصدرة بسحب قرارها المخالف يظهر احترامها للقانون، وينفي عنها عيب إساءة استعمال السّلطة^(١).

وألاحظ أنّ الحكمة التي توخّاها المشرّع من جعل التظلم قاطعاً لميعاد الطعن هي تشجيع الأفراد على التّقدم بطلبات التظلم قبل الالتجاء إلى القضاء، وذلك للأسباب التي بيّنتها سابقاً عند الحديث عن الغاية من التظلم. كما ألاحظ أنّ المشرّع قد خيّر المتظلم بين اللجوء إلى التظلم الولائيّ أو الرئاسيّ.

وهذا النوع من التظلم الإداريّ من حيث السّلطة المختصّة به سواء أكان تظلماً ولائياً أم كان تظلماً رئاسياً قد واجه اعتراضاً من بعض الفقه أساسه أنّ التظلم أمام ذات الجهة التي أصدرت القرار المشكوك منه قد لا يُحقّق العدالة التي ينشدها المتظلم في إنصافه، وتصحيح ما شاب القرار من عيوبٍ حيث أنّ الإدارة قد تسعى إلى التمسك بموقفها، وتأبى العدول عنه ضاربةً في وجه الحائض شكوى المتظلم دون رفع التّعدي المشكوك منه. فمصدر القرار يتعامل مع التظلم المقدّم من أصحاب الشّأن في بعض الحالات بنوعٍ من المكابرة، ولا يميل إلى الرّجوع عن قراره الخاطئ. فيبدو الرّئيس الإداريّ في شخصٍ من يمنح ويمنع ليس غير، وخاصّةً أنّ الإدارة هنا ستكون خصماً

(١) حسني درويش عبد الحميد، نهاية القرار الإداريّ عن غير طريق القضاء، دار الفكر العربي، القاهرة،

وحكماً معاً في ذات النزاع، حيث تُنظر المسألة أمام درجة واحدة من درجات التقاضي مرتين، مما قد يخلق عدم الاطمئنان إلى موضوعية وحيادية الجهة المكلفة في البت في التظلم^(١).

ورغم هذه الانتقادات إلا أن هناك جانباً من الفقه رأى أن التظلم الإداري ينطوي على فوائد ذات أهمية كبيرة باعتباره وسيلة تسوية ودية للنزاع داخل المرفق العام بعيداً عن ساحات القضاء، وما ينتج عن ذلك من رفع عبء التقاضي ومشقته عن الأفراد والإدارة والقضاء على حدٍّ سواء. فيرى جانب من الفقه أن هناك الكثير من الأمور القانونية التي تحكمها إجراءات قبل اللجوء إلى ساحات القضاء، ومثال على ذلك التفويض بالصُلح بين المتقاضين قبل اللجوء إلى القضاء، وفي مثل هذه الحالات لم يعترض أحدٌ بقوله: إن المسألة الواحدة تمّ النظر فيها مرتين في درجة واحدة من درجات التقاضي^(٢).

ومن جهتي أتفق مع هذا الجانب، فالتظلم الإداري يمكن الإدارة من الرقابة الذاتية على أعمالها لتتدارك ما قد يشوبها من أخطاء، فهي لا تُصدر حكماً؛ وإنما تُصحح قرارها الصادر بإعادة النظر فيه، وصحيح أن الإدارة قد يصعب عليها التراجع عن قرارها من مبدأ عدم الظهور بمظهر المخطئ أمام المتظلم، إلا أنه لا يمكن الأخذ بهذه القاعدة على إطلاقها، ففي المقابل هناك إدارات واعية قد تقتنع بوجهة نظر المتظلم، وتتظر للأمر بإيجابية، وتصوّب خطأها مفضلةً عدم اللجوء إلى القضاء، ونشر الموضوع علانيةً. وإن كنت أفضل التظلم الرئاسي الذي يُعدُّ في نظرنا أكثر نفعاً من

(١) د. محمد إبراهيم خيرى الوكيل، التظلم الإداري في ضوء آراء الفقه وأحكام القضاء، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٢، ص ٤٤-٤٥، ص ٧.

(٢) د. نجم الأحمد، التظلم الإداري، مرجع سابق، ص ٢٢.

التَّظَلُّمُ الولائيّ؛ لزيادة احتمال توفّر عناصر الحيادية والموضوعيّة في نظر التَّظَلُّمِ بأن يُسند أمر البتّ فيه إلى جهةٍ إداريّةٍ مغايرةٍ لتلك التي قامت بإصدار القرار الإداريّ النهائيّ، فضلاً عن أنّه يمثّل أداةً رقابيّةً على تصرفات وأعمال الجهات التّابعة له، نظراً لما يتمتّع به الرّئيس الإداريّ من سلطةٍ السّحب، أو الإلغاء، أو التّعديل.

ومن جهتي أؤيّد ما ذهب إليه المشرّع الفرنسيّ بأنّ التَّظَلُّمَ الإداريّ في فرنسا لا يقتصر على التَّظَلُّمات الولائيّة أو الرّئاسيّة، فقد أجاز المشرّع الفرنسيّ للموظّف الطّعن إداريّاً إلى المجلس الأعلى للوظيفة العامّة، ويهدف المشرّع من ذلك التّغلب على العيوب التي تصيب التَّظَلُّمات الإداريّة، حيث أنّ الإدارة هي الخصم والحكم في آنٍ واحدٍ^(١).

(١) د. أحمد يوسف محمد علي، التظلم الإداري وميعاد دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص ٩٩.

المطلب الثاني

التَّظَلُّمُ الإداري من حيث الالتزام القانوني بتقديمه

يُصَنَّفُ التَّظَلُّمُ الإداري من حيث الالتزام القانوني بتقديمه قبل رفع دعوى الإلغاء إلى نوعين: أولهما يُطلق عليه اصطلاحاً تعبير: (التَّظَلُّمُ الاختياري)، وهو للدلالة على عدم اشتراط المُشرِّع اللجوء إليه قبل رفع دعوى الإلغاء، بحيث يملك صاحب الشأن حرية تقديمه أو عدمه حسبما يراه محققاً لمصلحته، وثانيهما يُطلق عليه اصطلاحاً تعبير (التَّظَلُّمُ الوجوبي)، وهو كناية عن اشتراط المُشرِّع التَّظَلُّمَ الإداري المسبق قبل ولوج طريق الطعن القضائي بالإلغاء وهذا ما سأبحثه تفصيلاً في الآتي:

أولاً: التَّظَلُّمُ الإداري الاختياري

ثانياً: التَّظَلُّمُ الإداري الوجوبي

أولاً-التَّظَلُّمُ الإداري الاختياري :

هو التَّظَلُّمُ الذي يلجأ إليه صاحب الشأن دون أن يكون مُلزماً بذلك قانوناً، فهو أمرٌ جوازيٌّ بالنسبة له، فيكون حُرّاً في الالتجاء إلى الإدارة للتَّظَلُّم من قرارها، أو أن يتَّجه مباشرةً خلال المهلة القانونية إلى القضاء الإداري^(١).

ونلاحظ من التعريف سالف الذكر أنَّ هذا النوع من أنواع التَّظَلُّم الإداري يُحرَّر دعوى الإلغاء من قيد أو شرطِ التَّظَلُّم المُسبق الذي يؤدي إلى إطالة أمدِ رفع هذه الدَّعوى لمدَّةٍ مُعيَّنة، ويمنح الفرد حقَّ رفع دعواه هذه مباشرةً وفوراً بعد علمه بالقرار.

(١) د. زكريا محمود رسلان، إجراءات دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة السوري، مرجع سابق، ص ١١٥.

فالأصل في التَّظَلُّم أن يكون اختياريًا، حيث أن التَّظَلُّم متروك لتقدير صاحب الشأن، فالشخص المعني يتمتع بمساحة واسعة في اللجوء أو عدم اللجوء إلى الجهة الإدارية، ومتى كان التَّظَلُّم جوازيًا فبوسع من انتهج سبيله الطعن بالقرار قضائيًا دون انتظار منه لرد الإدارة على تظلمه أو مرور مدّة مُعيّنة على تقديمه. كما له الحق في اللجوء مباشرة إلى القضاء دون التقيّد بتقديم تظلم مُسبقٍ إلا إذا نص القانون على ذلك.

وفي فرنسا يُعدّ التَّظَلُّم الإداري في معظم الأحوال اختياريًا، ولا يعد شرطًا شكليًا لازماً لقبول دعوى الإلغاء إلا في حدود ضيقة حدّدت بمقتضى المرسومين رقمي /٩٠-٩١/ لسنة ١٩٧٧، وهي تتعلّق بمسائل مثل الضرائب، أو القرارات الصادرة عن المجالس الإقليمية لنقابة الأطباء في بعض المجالات. وقد أكّد مجلس الدولة الفرنسي هذا الأصل العام في أحكامه المتعدّدة، إذ جاء في أحدها "أنّ كلّ قرار إداري يمكن أن يكون موضوعاً - خلال المدّة المعيّنة - لدعوى قضائية، أو لتظلم إداري ولائي أو رئاسي، وهذا التَّظَلُّم يقطع ميعاد الطعن لتجاوز السّلطة"^(١). فهو بذلك جعل التَّظَلُّم حقاً لكل ذي مصلحة، وربّ عليه انقطاع الميعاد الخاصّ برفع دعوى تجاوز السّلطة.

وفي مصر التَّظَلُّم الاختياري يُعتبر الأصل العام، ولم يتطلّب المشرّع المصري التَّظَلُّم المسبق إلا في حالات محدّدة على سبيل الحصر. ولا بدّ من التأكيد على أنّه لا يترتب على عدم تقديم التَّظَلُّم الاختياري عدم قبول الدعوى، ويكون ميعاد رفع الدعوى بالطعن في القرار الخاصّ بالتَّظَلُّم من تاريخ إعلان صاحب الشأن برفض الإدارة

^(١) E. sect. 10 juillet. 1964. Centre medici- pedagogique de Beaulieu. Rec. p. 399.

.D. 1965. P. 84. Concl

نقلاً عن د. رأفت فودة، النظام القانوني للميعاد في دعوى الإلغاء، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨، ص ١٧١.

الصَّريح أو من تاريخ انقضاء مدّة ستين يوماً المنصوص عليها في المادّة /٢٤/ الفقرة (٢) من قانون مجلس الدّولة المصري^(١).

ويبدو أنّ المُشرّع السّوريّ قد توجّه إلى الأخذ بالنّظّم الاختياريّ كقاعدة عامّة وذلك بموجب قانون المحاكم المسلكيّة الصّادر بموجب المرسوم التّشريعيّ رقم /٧/ بتاريخ ١٩٩٠/٢/٢٥ فلم يعد يشترط النّظّم الإداريّ المسبق بالنسبة للمنازعات الناشئة عن تطبيق أحكام القانون رقم /١/ لعام ١٩٨٥ المتضمّن نظام العاملين الأساسيّ بما في ذلك الخلافات الماليّة وسائر المنازعات التي قد تنشأ بين الجهات العامّة والعاملين لديها.

وتطبيقاً لذلك نصّت المادّة /٦٧/ من قانون العاملين الأساسيّ رقم ٥٠ لعام ٢٠٠٤^(٢) " لكل عامل أن يطالب بأي حق من حقوقه، أو يشرح أية ظلامة تقع عليه، عن طريق التنظيم النقابي المختص، أو عن طريق التسلسل الإداري، بصورة كتابية. وعلى الجهة التي رفعت إليها الشكوى، الإجابة سلباً أو إيجاباً خلال سبعة أيام من تاريخ تقديم الشكوى".

وأكدت المحكمة الإداريّة العليا السّوريّة ما سبق في حكم لها صدر بهذا الخصوص عام ١٩٩١: "...ومن حيث إنّهُ بعد صدور قانون المحكمة المسلكيّة أضحي النّظّم في دعاوى العاملين اختياريّاً لا وجوبيّاً، وعلى هذا فإنّ الحُكم الطّعين إذ قضى برّد الدّعوى شكلاً؛ لعدم سبقها بالنّظّم يكون قد صدر مشوباً بعيب مخالفة القانون، والخطأ في تطبيقه، وتأويله، وهو جديرٌ بالإلغاء"^(٣).

(١) ويقابلها المادّة رقم /٢٢/ من قانون مجلس الدّولة السّوريّ رقم /٥٥/ لعام ١٩٥٩.

(٢) الذي حلّ محلّ قانون النظام الأساسيّ الموحد للعاملين في الدّولة رقم /١/ لعام ١٩٨٥.

(٣) انظر حكم المحكمة الإداريّة العليا السّوريّة، القرار رقم /٨٩٩/، تاريخ ١٩٩١/١١/٤، أشار إليه: د. نجم الأحمد، النّظّم الإداري، مرجع سابق، ص ١٨.

ولا بدّ أن أوكد على أنّ أحكام القضاء الإداري الفرنسي والمصريّ والسوريّ قد استقرّت منذ زمنٍ بعيدٍ، على أنّ هذا النوع من التّظلم هو كالتّظلم الوجوبيّ، يرتّب أثره في قطع ميعاد الطّعن بالإلغاء وهو ستون يوماً في مصر وسورية وشهران في فرنسا منذ تاريخ علم صاحب الشّأن بالقرار المتظلم منه سواءً عن طريق النّشر أو الإعلان أو العلم اليقينيّ.

وكما أشرتُ سابقاً على أنّه بمقدور صاحب الشّأن الجمع بين طريق التّظلم الاختياريّ والطّعن القضائيّ في آنٍ واحدٍ حيث لا يوجد نصّ قانونيّ صريحٌ يمنع صاحب المصلحة من الجمع بين الطّريقين، فتقديم التّظلم الاختياريّ لا يحول بين المتضرّر من القرار وبين رفع دعوى الإلغاء دون انتظارٍ لردّ جهة الإدارة على تظلمه، وذلك بعكس التّظلم الوجوبيّ الذي يلزم بانتظار المواعيد المقرّرة للبتّ في هذا التّظلم (وهي مدّة سنتين يوماً)، كما أنّ قيامه برفع الدّعى لا يمنعه من تقديم التّظلم خلال الميعاد المحدّد شريطة أن يتمّ تقديم كلّ من التّظلم والطّعن القضائيّ خلال الميعاد القانونيّ المحدّد لكلّ منهما. وفي ذلك قضت محكمة القضاء الإداري في مصر بأنّ "ليس هناك ما يَمنع من أن يقوم التّظلم الإداريّ إلى جانب التّظلم القضائيّ، وأنّ التجاء صاحب الشّأن إلى أحد الطّريقين، لا يحول دون التجاءه إلى الطّريق الآخر، على أن تُراعى مواعيد الطّعن القانونيّة"^(١).

وهنا يجد المتظلم نفسه أمام أحد الفروض المحتملة الآتية: إمّا أن ترفض الإدارة التّظلم دون أن يكون لذلك أيّ تأثيرٍ سلبيّ، طالما أنّ دعوى الإلغاء قد رُفعت خلال ميعادها القانونيّ، وإمّا أن تستجيب الإدارة للتّظلم، فهنا يحكم القاضي بردّ الدّعى حيث

(١) انظر حكم المحكمة الإداريّة العليا المصريّة، الطّعن رقم ٢٦١، السنة ٥ ق، جلسة ١٢/٦/١٩٥١، المجموعة، ص ٤٢٩.

إنّها أصبحت غير ذات موضوع، وإمّا أن تستجيب الإدارة جزئياً لمضمون التّظلم، فهنا يعود الخيار لصاحب الشّأن، فله أن يقتنع بما حصل عليه، ويلجأ إلى شطب دعواه، أو أن يستمرّ في دعواه. وأخيراً قد تُقابل الجهة الإداريّة التّظلم بالصّمت، فهنا يستمرّ صاحب الشّأن بمتابعة دعواه القضائيّة. وسأقوم ببحث ذلك تفصيلاً في موضعٍ لاحقٍ.

وأخيراً أوكد من جانبي على أهمية التّظلم الاختياريّ والتّشجيع على سلوكه، فمن المفيد دائماً أن يتظلم صاحبُ الحقّ في الحالات الاختياريّة، فعليه ألاّ يتراخى في اللّجوء إليه؛ لأنّ التّظلم يفيد دائماً ولا يضر، فأقلّ ما يفيد قطع النّزاع، فضلاً عن أنّ جهة الإدارة قد تستجيب لطلبات الشّاكي فتوفّر عليه متطلبات النّزاع القضائيّ، هذا إلى جوار أنّ التّظلم الاختياريّ لا يمنع من اللّجوء للطّريق القضائيّ في الوقت الذي يريد المتظلم طالما أنّه ضمن الميعاد القانونيّ.

ثانياً- التّظلم الإداريّ الوجوبيّ:

هو التّظلم الذي يجب أن يقدّمه صاحب الشّأن في حالاتٍ محدّدة قانوناً، كشرطٍ سابقٍ على رفع دعوى الإلغاء، بحيث يترتّب على إغفال صاحب الشّأن لإجراء التّظلم الوجوبيّ عدم قبول الدّعى المُقامة منه شكلاً، وهو لا يتقرّر إلا على سبيل الاستثناء، ولا يُفرض بغير نصّ صريح يُقرّر وجوبه^(١).

وعرّفته المحكمة الإداريّة العليا المصريّة بقولها: "إنّ التّظلم الوجوبيّ هو الذي يفرض المُشرّع على المتضرّر من القرار أو الإجراء الإداريّ تقديمه إلى جهة الإدارة قبل إقامة دعواه كإجراءٍ شكليّ جوهريّ ينبغي مراعاة اتخاذه قبل سلوك طريق الدّعى

(١) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداريّ- قضاء الإلغاء، الناشر الدار الجامعية، عام ١٩٩٢،

القضائية، ويترتب على تقديم هذا التظلم قبل إقامة الدعوى، وجوب الحكم بعدم قبولها شكلاً؛ لعدم سابقة التظلم إلى الجهة الإدارية التي حددها القانون^(١).

مما سبق يتبين أن مفهوم التظلم الوجوبي يجب تقديمه من قبل صاحب الشأن في الحالات المحددة قانوناً، أمام الجهة الإدارية المختصة وبصورة مسبقة على رفع الدعوى أمام القضاء الإداري لإلغاء القرارات الإدارية المعيبة؛ لذلك وصف التظلم في تلك الحالات بأنه وجوبي، وإلا فإن الأثر المترتب على مخالفة هذا المفهوم سيكون برفض تلك الطعون شكلاً، وعدم جواز النظر فيها؛ لعدم استيفائها الشروط الشكلية المحددة قانوناً.

والأصل في مجال الطعون المقدمة أمام القضاء الإداري هو أن يكون التظلم اختياريًا، بحيث لا يتوقف تقديمها على تقديم تظلم إداري مسبق للجهة الإدارية المختصة، إلا أن المشرع قد أخضع حالات إدارية معينة وفئات بشرية محددة للتظلم الإداري الوجوبي، وذلك بسبب أهمية هذه الحالات الإدارية أو الفئات البشرية في التنظيم الإداري للدولة مما أوجب هذا الاستثناء بنظره.

وأوضحت المحكمة الإدارية العليا المصرية الحكمة من وراء التظلم الوجوبي بقولها "إنَّ الحكمة من التظلم السابق على رفع دعوى الإلغاء سواء كان التظلم مُقدِّماً إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار، إن كانت من الجهة التي تملك سحبه أو الرجوع فيه، أم إلى الهيئات الرئاسية، وهو التظلم الذي جعله المشرع شرطاً لقبول طلب إلغاء القرارات الخاصة بالموظفين العموميين، إنَّ الحكمة من هذا التظلم هي الرغبة في

(١) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم ٢٦٢٣، لسنة ٣٦ ق، جلسة ٢ يونيو ١٩٩٤، مجلة هيئة قضايا الدولة، العدد الثالث، ١٩٥٥، ص ١١٦.

التَّكْلِيل من المنازعات بإنهائها في مراحلها الأولى بطريقٍ أيسر للنَّاس، وذلك بالعدول عن القرار المتظلم منه إن رأت الإدارة أنَّ المتظلمَّ على حقٍّ في تظلمه...^(١).

ولكي يتحقَّق مفهوم التَّظلم الوجوبيِّ كما أراده المُشرِّع، لا يكفي تقديم التَّظلم، وإنَّما يجب انتظار البتِّ فيه من قبل الإدارة أو فوات المدة المقرَّرة قانوناً للبتِّ فيه دون الرَّد عليه، وهي ستون يوماً في مصر وسورية، وفي فرنسا أربعة أشهر. وأمَّا إذا تعجَّل صاحب الشَّأن، ورفع دعوى الإلغاء قبل انتظار الموعد القانونيِّ المقرر للبتِّ في موضوع التَّظلم، فإنَّ دعواه تردُّ شكلاً؛ لعدم استيفاء شرط التَّظلم الوجوبيِّ، والذي جعله المُشرِّع شرطاً لقبول دعوى الإلغاء.

نلاحظ أنَّ هناك وجوه اختلافٍ بين نوعي التَّظلم الاختياريِّ والوجوبيِّ مما سبق بيانه وسأذكر أهمها في النقاط التالية:

١- في التَّظلم الاختياريِّ يعود الخيار لصاحب الشَّأن، فله أن يتظلم من القرار الصَّادر بحقه، أو أن يلجأ إلى القضاء ليباشر رفع دعواه، في حين تنعدم إرادته في التَّظلم الوجوبيِّ، فهو ملزمٌ بتقديمه في حالاتٍ معيَّنة تمَّ تحديدها بشكلٍ مُسبقٍ من قِبَل المُشرِّع، ولا مناصَّ من ذلك فهو شرطٌ واجبٌ التَّوافر لقبول دعواه.

٢- في التظلم الاختياري لا يشترط المشرع شكلاً معيناً أو طريقة محددة لتقديمه أمَّا التَّظلم الوجوبيِّ قد خصَّه المُشرِّع بتفاصيلٍ وبياناتٍ معيَّنة نظراً لخصوصية طبيعته، وهو ما سأذكره لاحقاً في الفصل الثاني.

^(١) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، في الطَّعن رقم ٣٠، سنة ٧ ق، جلسة ١٩٦٦/٣/٥. أشار إليه: عبد الله محمد محمود، الأحكام الجزائية والموضوعية للتظلم من القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص

٣- في التظلم الاختياري أجاز المشرع تقديمه سواء قبل رفع دعوى إلغاء القرار المعيب أم بعدها، بشرط تقديمه في الميعاد القانوني المحدد. في حين يختلف الأمر في التظلم الوجوبي فصاحب الشأن ملزم بتقديمه قبل رفع الدعوى، فهو شرط سابق ولازم لقبولها.

٤- التظلم الاختياري هو الأصل في مجال الطعون والتظلمات الإدارية، وعليه فهو جائز بالنسبة لكافة القرارات الإدارية، ويحق لجميع الأفراد بصفة عامة تقديمه. أما التظلم الوجوبي فهو الاستثناء، وينبغي عدم التوسع في القياس عليه، وبناءً على ذلك فقد خصه المشرع بقرارات معينة أوردها على سبيل الحصر، وتمس جانباً من الحياة الوظيفية فضلاً عن أنه يقتصر على الموظفين فقط.

وبالرغم من هذه الفروق بين التظلم الاختياري والوجوبي، إلا أن كلاهما يشترك مع الآخر في الأثر المترتب في قطع سريان الميعاد المحدد قانوناً لرفع الدعوى القضائية؛ أي: أن التظلم سواء كان اختياريًا أو وجوبيًا يقطع سريان ميعاد دعوى الإلغاء بشرط أن يكون مجدياً؛ أي: أن تكون الإدارة مستعدة لفحصه، وبإمكانها تعديل، أو سحب القرار المتظلم منه، فإذا أبدت الإدارة ابتداءً عدم استعدادها للنظر في أيّ تظلم يقدم إليها، أو أنها لا تملك سلطة تعديل القرار، أو أن يكون القرار غير قابلٍ للسحب من قبل الإدارة، فإن التظلم في جميع الأحوال يكون غير مجدٍ، ولا يحقق غايته في إنهاء النزاع ودياً في مراحله الأولى، على النحو الذي سوف أبينه من خلال دراسة لشروط التظلم الإداري، وفي هذه الحالة أيدت المحكمة الإدارية العليا المصرية إقامة الدعوى دون تظلم^(١).

(١) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، في الطعن رقم ١٦١٢، السنة ٨ ق، جلسة ١١/٦/١٩٦٦، س

وتأسيساً على ما سبق لا بدّ من دراسة شرط التّظلم الوجوبيّ من حيث: القرارات الخاضعة له، وتقييم هذا النّظام من وجهة نظر الفقه، من خلال ما يلي:

١ - القرارات التي تخضع للتّظلم الوجوبيّ:

إنّ مثل هذا التّظلم لا بدّ من أن يخضع لقدرٍ من التّنظيم الخاصّ به، إذ في الغالب الأعمّ يحدّد المُشرّع أحكامه، ويحدّد بصريح العبارة الحالات التي تنطبق عليه؛ أي: القرارات الإداريّة التي تستوجب التّظلم المسبق قبل الطّعن فيها بالإلغاء، وهذا ما سار عليه المُشرّع المصريّ، فقد تبنّى مثل هذا التّنظيم الخاصّ بالتّظلم الوجوبيّ، حيث جعله المُشرّع شرطاً لقبول طلب الإلغاء لقراراتٍ محدّدةٍ على سبيل الحصر، بحيث يترتّب على إغفاله عدم قبول الدّعى.

وتجدر الإشارة إلى أنّه قبل صدور قانون مجلس الدّولة المصريّ رقم /١٦٥/ لعام ١٩٥٥ كان التّظلم الإداريّ اختياريّاً، فقد استحدث هذا القانون طريق التّظلم الوجوبيّ، وذلك بالنّسبة للقرارات القابلة للسّحب قبل تقديم طلبات الإلغاء، وسارت قوانين مجلس الدّولة المتعاقبة على الأخذ بهذا النّظام، وكان آخرها القانون رقم /٤٧/ لعام ١٩٧٢، فقد نصّ على حالاتٍ معيّنة، يتوجّب على صاحب الشّأن التّظلم منها قبل اللجوء إلى القضاء، كما هو الشّأن في منازعات الوظيفة العامّة.

وقد سار مجلس الدولة السوري في ذات الاتجاه، فقد نصّ أيضاً على حالاتٍ معينة^(١)، حيث ألزم فئة الموظفين بسلوك طريق التّظلم الإداري ابتداءً ضدّ القرارات الإدارية الخاصة بشؤونهم الوظيفية، وذلك بتقديم تطلّعاتهم إلى الجهة الإدارية المختصة، سواءً مُصدرة القرار الإداري أو الجهات الرّئيسية لها، قبل سلوك طريق الطّعن القضائي، بحيث إذا توجه هؤلاء الموظّفين إلى سلوك طريق القضاء مباشرةً لإلغاء القرارات الخاصة بشؤونهم الوظيفية، فإنّ المحكمة المختصة تحكم برّد الدّعى شكلاً؛ بسبب عدم استيفائها لشروطها الشكلية المحددة. وهذه الحالات قد حدّدها المُشرّع على سبيل الحصر وتتمثّل بالطلّبات الآتية:

- الطّلبات التي يُقدّمها ذوو المصلحة بالطّعن في القرارات الإدارية النّهائية الصّادرة بالتّعيين في الوظائف العامّة أو التّرقية أو منح علاوات.
- الطّلبات التي يُقدّمها الموظّفون العموميّون بإلغاء القرارات الإدارية الصّادرة بإحالتهم إلى المعاش أو الاستيداع أو فصلهم بغير الطريق التّأديبي.
- الطّلبات التي يُقدّمها الموظّفون العموميّون بإلغاء القرارات النّهائية للسلطات التّأديبية.

^(١) تنصّ المادة/١٢/ فقرة (٢) من قانون مجلس الدولة السوري وتقابلها المادة/١٢/ فقرة (ب) من قانون مجلس الدولة المصري الحالي على ما يلي: لا يختص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري بالنظر في الطّلبات المتعلّقة بأعمال السيادة ولا تقبل الطّلبات الآتية:

١- ...

٢- الطّلبات المقدّمة رأساً بإلغاء القرارات الإدارية المنصوص عليها في البندين (ثالثاً ورابعاً) عدا ما كان منها صادراً عن مجالس تأديبية، والبندين (خامساً) من المادة الثامنة وذلك قبل التّظلم منها إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو الهيئات الرّئاسية لها وانتظار المواعيد المقررة للبت في التّظلم.

وفي التدقيق في الحالات المشار إليها في البنود الثلاثة الآنفه الذكر، يمكن ملاحظة ما يلي:

إنّ التّظلمّ الوجوبيّ قد اقتصر فقط على الموظّفين العموميّين دون الأفراد بصفةٍ عامّةٍ، كذلك جاء مقصوراً على قراراتٍ معيّنة تمسّ حياتهم الوظيفيّة، وهي تتعلّق فقط بـ (التّعيين والتّرقية ومنح العلاوات والإحالة إلى المعاش والاستيداع والفصل بغير الطّريق التّأديبيّ)، وبذلك يكون المُشرّع قد استبعد القرارات الأخرى المتعلّقة بالوظيفة العامّة، وهي النّقل والنّدب والإعارة والاستقالة من الخضوع لشرط التّظلمّ الوجوبيّ. ذلك أنّ تعداد هذه القرارات بشكلٍ حصريٍّ يعبر عن مدى رغبة المُشرّع في حصر التّظلمّ الوجوبيّ بالنسبة إليها فقط، وبالتالي لا يجوز القياس عليها أو التّوسع في تفسيرها، فإذا كان التّظلمّ الاختياريّ هو الأصل العامّ في مجال الطّعون والتّظلمات الإداريّة، فالنّظّم الوجوبيّ هو الاستثناء على هذا الأصل العامّ، وهو حرّيّة المتظلمّ في تقديم تظلمّه الأمر الذي يمنع التّوسع فيه أو القياس عليه^(١).

وكما أشرنا سابقاً فإنّ هذا الموقف الذي سار عليه المُشرّع السوريّ ما لبث أن عُدل عنه وأضحى التّظلمّ الاختياريّ الأصل في الطّعون، فقد أعفى جميع الدّعاوى المتعلّقة بالمنازعات الناشئة عن تطبيق النّظام الأساسيّ للعاملين في الدّولة رقم /١/ لعام ١٩٨٥ الملغى بموجب القانون رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤ من تقديم أيّ تظلمّ إداريّ مسبقٍ بشأنها، وذلك في المادّة /٣٦/ من القانون رقم /٧/ تاريخ ١٩٩٠/٢/٢٥ المتضمّن إحداث محاكمٍ مسلكيّة للعاملين في الدّولة، والتي تنصّ على أنّه: "استثناءً من النّصوص التي تقرّر وجوب تقديم الدّعاوى ولوائح الطّعن من قبل محامٍ مقبول، يجوز

(١) محمد بن عبد الله الحسني، التظلم الإداري-دراسة مقارنة وتطبيقية-رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية،

للعاملين في الدولة ولنقاباتهم المختصة تقديم الدعاوى المنصوص عليها في المادة السابقة^(١)، ... كما تُعفى جميع هذه الدعاوى من تقديم أيّ تظلمٍ إداريٍّ مسبقٍ بشأنها".

واستناداً لنصّ المادة/٣٣/ من القانون رقم /٢/ تاريخ ٢٠٠٥/١/٩ بشأن المؤسسات العامة والشركات والمنشآت العامة، والتي تنصّ على أنه: "يخضع العاملون في المؤسسات العامة والشركات العامة والمنشآت العامة إلى أحكام القانون الأساسي للعاملين في الدولة". فإنّ شرط التظلم الوجوبي المنصوص عليه في المادة/١٢/ من قانون مجلس الدولة، وفي ضوء المادة/٣٦/ من قانون إحداث المحاكم المسلكية لا يُطبّق بخصوص العاملين الخاضعين لنظام العاملين الأساسي في الدولة الصادر بالقانون رقم /٥٠/ تاريخ ٢٠٠٤/١٢/٥ والذي ألغى أحكام نظام العاملين الأساسي في الدولة رقم /١/ لعام ١٩٨٥، ولا بخصوص العاملين الخاضعين لأحكام القانون رقم /٢/ تاريخ ٢٠٠٥/١/٩ بشأن المؤسسات العامة والشركات العامة والمنشآت العامة.

وهو ما استقرّ عليه اجتهاد المحكمة الإدارية العليا السوريّة بقولها: "غدت جميع دعاوى العاملين في الدولة غير خاضعةٍ للتظلم المسبق من القرار الإداري الذي تتناوله الدعاوى إلّا أنّها تبقى خاضعةً للميعاد المحدّد لدعاوى الإلغاء في المادة/٢٢/ من قانون مجلس الدولة إذا كانت تستهدف إلغاء قرارٍ مُحدّدٍ أو تعديله"^(٢).

^(١) أيّ الدعاوى التي يرفعها العاملون في الدولة والمستحقون عنهم ونقابات العمال والمتعلقة بالمنازعات الناشئة عن أحكام القانون رقم /١/ لعام ١٩٨٥ وغيرها من التشريعات العمالية بما فيها الخلافات المالية الناجمة عن الأجور والمعاشات والتعويضات وسائر المنازعات التي تنشأ بينهم وبين أي من الجهات العامة، وينظر بهذه الدعاوى أمام المحاكم على وجه الاستعجال. انظر المادة/٣٥/ من القانون رقم /٧/ لعام ١٩٩٠.

^(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا السوريّة رقم ٢٦٩ في الطعن ٦٣٥ لسنة ١٩٩٢، المجموعة، لعام ١٩٩٢،

وإن ما ذهب إليه المُشرّع في قانون المحاكم المسلكية لجهة الأخذ بالتّظلم الاختياري، إنما يتعلق بمن هو خاضع لقانون النظام الأساسي الموحد للعاملين في الدّولة رقم /١/ لعام ١٩٨٥، والذي حلّ محله قانون العاملين الأساسي رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤، بحيث لا يشمل من كان مستثنى من أحكامهما، وبالتالي فلا يزال نصّ المادّة /١٢/ من قانون مجلس الدّولة السّوريّ ساريّاً لجهة التّظلم الوجوبيّ بالنسبة إلى الفئات المستثناة^(١).

=وكذلك حكمها "بعد صدور القانون /٧/ لسنة ١٩٩٠ في شأن إحداث المحاكم المسلكية لم يعد العامل ملزماً بالتّظلم قبل إقامة دعوى الإلغاء". انظر حكمها في القرار رقم ٧٦١، الطعن رقم ٦٨٨، لعام ١٩٩٣، المجموعة، مبدأ ٩٦، ص ٤٣٧.

(١) تنصّ المادّة /١٥٩/ من قانون العاملين الأساسي رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤ على الآتي:
"يستثنى من أحكام هذا القانون:

- ١- قضاة الحكم والنيابة الخاضعون لقانون السلطة القضائية، وقضاة المحكمة الدستورية العليا، وقضاء مجلس الدّولة، ومحامو إدارة قضايا الدّولة.
- ٢- أعضاء الهيئة التعليمية، والتدريسية، والفنية، الخاضعون لقانون تنظيم الجامعات.
- ٣- العاملون في الفتوى والتدريس الديني، والأئمة، والخطباء، والوعاظ، والقراء، والمؤذنون، وخدم المساجد، وغيرهم من أرباب الشعائر الدينية.
- ٤- عسكريو الجيش والقوات المسلحة، وقوى الأمن الداخلي.
- ٥- الضابطة الجمركية.
- ٦- الجهاز الفني، وأعضاء هيئة البحث العلمي في مراكز البحوث العلمية، وأعضاء الهيئة الفنية، وأعضاء الهيئة المخبرية، وأعضاء هيئة البحث العلمي في هيئة الطاقة الذرية.
- ٧- العاملون العلميون في هيئة الموسوعة العربية.
- ٨- الركب الطائر في مؤسسة الطيران العربية السّوريّة، والركب المبحر في شركة الملاحة البحرية السّوريّة.
- ٩- العمال المحليون، المعينون في البعثات الخارجية".

ومما تجب الإشارة إليه في هذا الموضوع بأنّ المُشرّع المصري والسوريّ قد نصّا على عدم جواز طلب وقف تنفيذ القرارات الإداريّة التي استلزم التّظلم منها مسبقاً كشرط لقبول دعوى الإلغاء، فقد نصّت المادّة رقم ٤٩/ من قانون مجلس الدّولة المصريّ رقم ٤٧/ لعام ١٩٧٢، وما يقابلها المادّة رقم ٢١/ من قانون مجلس الدّولة السوريّ رقم ٥٥/ لعام ١٩٥٩ على أنّه: "...وبالنسبة للقرارات التي لا يقبل طلب إلغائها قبل التّظلم منها إدارياً، لا يجوز طلب وقف تنفيذها، على أنّه يجوز للمحكمة بناءً على طلب المتظلم أن تحكم مؤقتاً باستمرار صرف مرتبه كلّهُ أو بعضه إذا كان القرار صادراً بالفصل أو بالوقف، فإذا حُكِم له بهذا الطّلب ثمّ رُفِضَ تظلمه، ولم يرفع دعوى الإلغاء في الميعاد اعتُبر الحكم كأن لم يكن واستردّ منه ما قبضه".

ويُبرّر جانبٌ من الفقه هذا الموقف بأنّ التّظلم الوجوبيّ في تقدير المُشرّع يُغني عن طلب وقف تنفيذ القرار، وأنّ استجابة الإدارة لطلبات المتظلم يؤدي إلى تعديل تلك القرارات بما يتفق ورغبة المتظلم؛ بل قد يؤدي إلى العدول عنها كلياً، الأمر الذي يكون معه طلب وقف التنفيذ غير ذي موضوع، كما يرى آخرون بأنّ المُشرّع قد استعاض بالتّظلم وطلب صرف المرتب عن نظام وقف التنفيذ^(١).

في حين أرى بأنّ المُشرّع رفض قبول طلبات وقف التنفيذ بالنسبة للقرارات المتظلم منها وجوبياً، ذلك لأنّ السمة الأساسيّة في طلبات وقف التنفيذ هو وجود حالة الاستعجال، وهذا لا يتوفر في حال التظلم وجوبياً من بعض القرارات الإداريّة، التي تحتاج إلى إجراءات ووقت طويل للبت فيها من قبل الإدارة.

(١) عقبة حسن سلطون، وقف تنفيذ القرارات الإداريّة - دراسة مقارنة - رسالة دكتوراه، جامعة دمشق، كلية الحقوق، ٢٠١٠، ص ١١٢.

ويردّ على الأصل العامّ فيما يتعلّق بعدم قبول طلبات وقف تنفيذ القرارات الخاضعة للتّظلم الوجوبيّ استثناءً إن أولهما: القرارات التي لا يكون التّظلم فيها مُجدياً؛ أي: ليس من المُمكن أن يُرتّب أثراً من خلال إعادة جهة الإدارة المصدرة للقرار أو السّلطة الرّئاسيّة لها النّظر في القرار محلّ التّظلم سحباً أو تعديلاً. الأمر الذي يجوز معه اللّجوء مباشرةً للقضاء طاعناً عليه بالإلغاء، طالباً وقف تنفيذه إذا كان ذلك موجّباً. ثانيهما: قرارات الفصل من الخدمة فيما يتعلّق باستمرار صرف المرتّب، وذلك لتوافر حالة الاستعجال باعتبار المرتّب مورد الرّزق الوحيد للموظّف الأمر الذي يقتضي استمرار صرف المرتّب لحين الفصل في دعوى الإلغاء^(١).

أما في فرنسا فالأصل عدم وقف تنفيذ القرار الإداريّ المطعون فيه، وقد أكّدت المادّة ٤٨/ من الأمر الصّادر في ٣١ يولييه سنة ١٩٤٥ على أنّه: "لا يترتّب على تقديم الطّعن بمجلس الدّولة وقفُ نفاذ القرار المطعون فيه إلّا في الأحوال الخاصّة التي ينصّ فيها القانون على ذلك أو التي يأمر فيها قسم القضاء الإداريّ أو الجمعية العموميّة لمجلس الدّولة بوقف نفاذ القرار المطعون فيه"^(٢).

ولا بد من التنويه إلى أن القضاء الإداريّ يطبق شرط التّظلم الوجوبيّ قبل رفع الدّعى على الطلبات العارضة المقدّمة خلال المنازعة الإداريّة ما دام لها موضوع مستقل غير داخل في عموم الطلب الأصلي، وما دام الإلغاء موضوع الطلب العارض

(١) للتوسع انظر: د. عبد العزيز منعم خليفة، وقف تنفيذ القرار الإداريّ، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٨، ص ٥٩ وما بعدها.

(٢) د. محمود سعد الدين الشريف، وقف تنفيذ القرار الإداريّ، مجلة مجلس الدّولة المصريّ، السنة الخامسة، يناير ١٩٥٤، ص ٤٥.

قائماً على سبب يختلف عن سبب الطّعن في القرار موضوع الطلب الأصلي. أما إذا كان الطلب العارض مترتباً على الطلب الأصلي فلا داعي لتظلم جديد^(١).

فإذا كان الموظف قد تظلم من القرار الصادر بتقدير كفايته بدرجة ضعيف، ثم طعن فيه بالإلغاء، وفي أثناء سير الدّعى أراد أن يختصم القرار الصادر بحرمانه من نصف العلاوة الدورية، وعليه فإنه يستطيع ذلك دون الحاجة لسبقه بتظلم وجوبي، كون هذا القرار الثاني نتيجة حتمية ولازمة للقرار الأوّل ولا يجدي التّظلم منه على استقلال^(٢).

وبهذا أكون قد بيّنت الحالات التي حددها المشرّع على سبيل الحصر، واشترط فيها التّظلم الوجوبيّ المسبق كشرط لقبول دعاوى إلغاء بعض القرارات الإداريّة النهائيّة أما في غير هذه الحالات فإن لصاحب الشأن كامل الحرية في اللجوء إلى التّظلم أو عدم اللجوء، فهو حرّ باتخاذ الأسلوب الذي يراه مناسباً لعرض تظلمه ما دام تظلمه هو ذاته اختياري.

وأشير إلى أنّه ثمة طائفة من القرارات الإداريّة قد يتصور لأول وهلة أنها تدخل في عداد القرارات التي تخضع للتّظلم الوجوبيّ نظراً للتشابه الكبير بينها وبين هذه القرارات فما حكمها؟

(١) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري - قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص ٢٧٤.

(٢) يذهب القضاء الإداري المصريّ إلى أنّ تقدير الكفاية يعتبر من القرارات المتعلقة بمسائل التعيين في الوظائف أو بمنح علاوات أو بالترقية وبالتالي تعتبر من الحالات التي لا يقبل الطّعن فيها بالإلغاء إلا بعد سبق التّظلم منها، ويبقى هذا الكلام غير سارٍ في سورية بعد أن ألغى القانون رقم ٧/ لعام ١٩٩٠ التّظلم الوجوبيّ.

إنَّ التَّظَلُّمَ الوجوبيَّ هو استثناء من القاعدة العامة لذا لا يتوسع فيه أبداً، ويؤكدُ ذلك أنَّ المُشرِّع قد حصر حالات التَّظَلُّم الوجوبيَّ بما لا يدع مجالاً للتوسع في تفسيرها أو القياس عليها. الأمر الذي يدفع بنا إلى إلقاء نظرة على هذه القرارات التي تدعو إلى اللبس فيها، وهذا ما سوف أبحثه في الآتي:

أ- القرار المنعَدِم:

إذا بلغ العيب للقرار الإداري مبلغاً من الجسامة، فالقرار لا يعد باطلاً فقط، بل منعديماً، أي كأن لم يكن موجوداً ولا يترتب عليه مركزاً قانونياً مهماً مهما طالَّت المدة^(١).

بمعنى آخر فالقرار المنعَدِم هو القرار الذي يكون فيه العيب واضحاً بشكل يفقده صفة القرار الإداري، ويجرده من صفات التصرف القانونية، حيث لا يعدو أن يكون مجرد عمل مادي، لا يكتسب من صدر بحقه أي حق، ولا يترتب عليه أي أثر قانوني مهما طالَّت المدة. وبالتالي فهو لا يتمتع بأية حصانة ضد الإلغاء أو السحب مهما مضى على صدوره من زمن، ويستطيع القاضي إعلان انعدامه، وللإدارة أن تسحبه دون التقيد بأية مواعيد.

وتأسيساً على ذلك، فقد استقر القضاء والفقه في فرنسا ومصر وسورية، على إعفاء الطَّعن بالقرار المنعَدِم من شرط الميعاد القانوني المحدد، حيث يجوز رفع الدَّعوى بشأنه دون التقيد بمدة معينة، وذلك استناداً إلى أن هذه القرارات يشوبها عيب مفرط في الجسامة، فالقرار المنعَدِم لا يمكن أن يتحول إلى قرار سليم مهما طال عليه الزمن، فلا

(١) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، في الطَّعن رقم ١٥٠٠ لسنة ٣٧ ق، جلسة ١٩٩٧/٢/١٥، الموسوعة الحديثة، جزء ٥٢، ص ٤٤٩.

يمكن تصحيحه لا بالإجازة أو الإقرار، كما أن للإدارة أن تصحح الوضع بالنسبة للقرار المنعدم في أي وقت متى تنبعت لوجوده^(١).

وترتيباً على ذلك استقر القضاء الإداري المصري على أن التَّظَلُّم من القرارات المنعدمة غير مجدي، وقد قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية في هذا الشأن بقولها: "ومن حيث أن القرارات الإدارية المدعومة لا يتعين التَّظَلُّم منها إلى الجهة الإدارية التي أصدرتها إعمالاً لنصّ المادة ١٢/ من القانون رقم ٤٧/ لعام ١٩٧٢ بشأن مجلس الدولة باعتبارها بحق وقائع مادية يجوز لصاحب الشأن وللجهة الإدارية الالتفات عنها ومن ثم يجوز رفع الدَّعوى بإلغائها رأساً أمام المحكمة المختصة. ومن ثم يكون ما قضى به الحكم المطعون فيه من عدم قبول دعوى إلغاء القرار الصادر بقبول الاستقالة لعدم سابقة التَّظَلُّم منه على غير أساس ممّا يتعيّن معه إلغاؤه والحكم بقبول الدَّعوى شكلاً"^(٢).

كما واتخذت المحكمة الإدارية العليا السوريّة ذات المسلك في حكمها الصادر بتاريخ ١٩٦٢/١٢/٢٦ بأنه: "اشتراط المُشَرِّع التَّظَلُّم من قرار الفصل قبل رفع الدَّعوى وهذا الشرط لا ينطبق إلا إذا توافر في القرار المطعون فيه وصف القرار الإداري. والقرار المنعدم لا يعتبر قراراً إدارياً بل مجرد عمل مادي ويترتب على ذلك عدم اشتراط التَّظَلُّم من قرار الفصل متى كان مُنْعِماً، ذلك لأنه يتأبى على الذوق القضائي السليم أن يعفي الطَّعن على مثل هذا القرار من شرط الميعاد دون إعفائه من شرط سابق عليه

(١) وسام فايز كاشي، سياسة مجلس الدولة السوري في نطاق انعدام القرارات الإدارية - دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة دمشق، ٢٠١٤، ص ٧٤٧.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، في الطَّعن رقم ٢٠٧٤، لسنة ٢٩ ق، جلسة ١٩٨٦/٦/٢٩، المجموعة، السنة ٢١، رقم ٢٦٣، ص ١٩١٨.

وهو التّظلم، وحيث أن كلا الشرطين (التّظلم والميعاد) يجمعهما أصل مشترك هو أنهما من الشروط المطلوبة لقبول الدّعوى شكلاً^(١).

وفي معرض حديثنا عن القرارات المعدومة، لا بد أن أشير إلى أن الفقه الفرنسي والعربي قد حاول التمييز في مجال القرارات المعيبة بين القرار المعدوم والقرار الباطل، بالرغم من عدم وجود معيار موضوعي واضح ودقيق إلا أنهم اعتمدوا في هذه التفرقة على مدى جسامه عدم المشروعية. فالقضاء الإداري الفرنسي يكاد يحصر الانعدام بحالة عيب الاختصاص الجسيم وذلك في حالتين أساسيتين وهما: حالة صدور قرار من فرد عادي لا يمت للإدارة بأية صلة، والحالة التي يكون فيها القرار الإداري متضمناً اعتداء على اختصاصات السلطتين التشريعية والقضائية^(٢).

أما القضاء الإداري المصري فقد توسع في تحديد حالات انعدام القرار الإداري، واعتبر الحالات الآتية قرارات منعدمة، كحالة فقد القرار لأحد أركانه، وحالة اعتداء المروؤوس على اختصاص مروؤوسيه، والتفويض الباطل، واعتداء سلطة إدارية على سلطة إدارية أخرى، ونتيجة لفقد ركن النية في القرار الإداري، وحالة غش المخاطب بالقرار أو تدليسه.

وفي سورية لم يحدد مجلس الدولة السوري معياراً واضحاً لتحديد القرار الإداري المنعدم، وإنما ترك أمر تقدير ذلك إلى المحكمة في كل حالة على حدة. إلا أنه في

(١) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا السورية، القرار رقم ٣٥، الطعن رقم ٤٢٨٦، جلسة ١٩٦٢/٢/٢٦، المجموعة، السنة ٣٨، مبدأ ٣٦، ص ٣٥١.

(٢) عبده محرم، سحب القرارات الإدارية الفردية، مقال منشور في مجلة مجلس الدولة المصري، السنة الثالثة، يناير ١٩٥٢، ص ١٣٦-١٣٧.

غالبية الأحكام بهذا الصدد، جرح إلى القضاء بانعدام القرار الإداري متى انعدم أحد أركانه، أو كان القرار الإداري صادر بناء على سلطة مقيدة^(١).

وأخيراً نخلص إلى أن القرارات المنعقدة لا تعتبر قرارات إدارية بل تعتبر أعمال مادية، وعلى ذلك لا يسري في شأنها نص المادة ١٢/ من قانون مجلس الدولة المصري و السوري، والتي حددت الحالات التي يجب التظلم منها قبل اللجوء إلى القضاء طلباً لإلغائها.

ب - القرارات التأديبية المقنعة:

القرار التأديبي المقنع هو الإجراء المؤلم الذي تتخذه جهة الإدارة ضد الموظف المذنب، دون توجيه اتهاماً معيناً إليه، أو استيفاء إجراءات التأديب، وذلك خروجاً على مبدأ مشروعية العقوبة، والذي يقوم على أساس اختيار عقوبة بذاتها من بين العقوبات التي حددها المشرع، وأيضاً على إجراءات التأديب المعقدة والتي تستغرق وقتاً طويلاً.

فقد تتخذ الإدارة من نقل العامل وسيلة للعقاب فلا تلجأ إلى إجراءات التأديب إنما تفضل نقله أو نdbe، فهي بذلك تتحرف بسلطتها في القرار لتحقيق هذا الغرض المستتر، وبالتالي فإن قرار النقل أو النذب إنما ينطوي على جزاء تأديبي مقنع^(٢).

وفي شأن هذه القرارات، نجد أن المحكمة الإدارية العليا المصرية كانت تشترط التظلم الوجوبي من هذه القرارات قبل الطعن فيها بالإلغاء، إلا أنه سريعاً ما عدلت المحكمة عن هذا الاتجاه وسلكت نهجاً مغايراً لهذا القضاء وشرحت أسباب هذا التغيير

(١) محمد سعيد الغندور، تحول القرار الإداري - دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة دمشق، ٢٠١٤، ص ٥٣ وما بعدها.

(٢) د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التأديب دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، ص ٣١٣.

ومضمونه بما يلي: "إن قضاء هذه المحكمة جرى في السابق على قبول الطعن في القرارات الإدارية التي تتضمن جزاءات مقنعة، وبدأ بذلك بقرارات النقل والندب بصفة خاصة بقصد إيجاد طريق للطعن القضائي في هذا النوع من القرارات، حيث كانت محرومة منه في ظل قوانين مجلس الدولة السابقة التي حددت اختصاصاته في الطعن بالإلغاء على سبيل الحصر ولم يكن من بينها قرارات النقل والندب الصادرة في شؤون موظفي الدولة، ولم يعد مبرر لهذا القضاء السابق بعد أن صدر قانون مجلس الدولة الحالي رقم ٤٧/ لسنة ١٩٧٢ ناصاً في المادة العاشرة منه (بند رابع عشر) على اختصاص محاكم مجلس الدولة دون غيرها بسائر المنازعات الإدارية، لأن هذا النص اعتبر محاكم مجلس الدولة صاحبة الولاية العامة في المنازعات الإدارية التي تشمل فيما تشمله قرارات النقل والندب، وقد جعلت هذه القرارات تبعاً لذلك في اختصاص المحاكم الإدارية أو محكمة القضاء الإداري وأصبح من الجائز الطعن فيها أمام هذه المحاكم لعيب الانحراف بالسلطة الذي يتمثل في عدم استهداف المصلحة العامة، إذا كان القرار صادراً بقصد الانتقام من الموظف أو معاقبته بغير الطريق التأديبي، وفي الخروج على قاعدة تخصيص الأهداف إذا كان القرار صادراً بقصد تحقيق مصلحة عامة أفرد لها المشرع إجراءات ووسائل خاصة لتحقيقها"^(١).

ومن هذا الاتجاه الأخير للمحكمة الإدارية العليا المصرية يتضح لنا بأن قرارات النقل والندب التي تحمل في طياتها جزاءات تأديبية مقنعة، قد خرجت من اختصاص المحاكم التأديبية وأصبحت تخضع للقضاء الإداري باعتبارها قرارات تتعلق بشؤون الموظفين، ويترتب على ذلك بأن هذه القرارات ليست من القرارات التي يجب النظم

^(١) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، في الطعن رقم ٣٣٥٩ لسنة ٢٧ ق، المجموعة، جلسة

الإداري منها والتي حددها المشرع المصري على سبيل الحصر. أما في سورية فيجب التنويه إلى أن المشرع ابتداءً لم يتبنى مصطلح العقاب المقنع وإنما كان يستدل عليه من خلال المضمون، ويعود ذلك إلى تبني مجلس الدولة السوري التفسير الموسع للمواد المتعلقة بطعون الموظفين، حيث عمل على سد ثغرة بقاء الموظفين بدون حماية، فمد اختصاصه إلى القرارات التأديبية، إذا كانت تحمل في طياتها جزاء أو عقوبة تأديبية مقنعة دون أن يعتمد إلى تبني هذا المصطلح في أحكامه^(١)، ومن باب أولى أن المشرع لم ينص على هذا النوع من القرارات على سبيل الحصر في المادة ١٢/ من قانون مجلس الدولة الحالي.

ب- قرارات التكليف:

التكليف هو أداة استثنائية للتعين في الوظائف العامة، ويقوم على إلزام بعض المواطنين بالعمل في وظائف معينة لمدة محددة، وإلا تعرضوا للعقاب الجزائي. وذلك بقرار يصدر من صاحب الاختصاص القانوني. وتصدر أوامر التكليف عادة لسد العجز في بعض فئات الموظفين. وغالباً تكون قرارات التكليف لأصحاب الوظائف الفنية فعندما تستدعي الحاجة لهم تصدر الإدارة أوامرها بالتكليف للقيام بعمل ما^(٢).

وبذلك يختلف المكلف عن الموظف العام المعين، حيث أن الأخير يعين بصفة مستمرة بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة، وله الخيار في قبول الوظيفة أو

(١) جهاد أحمد رفاعي الجوجو، مدى انسجام العقوبة التأديبية المقنعة مع مبدأ الشرعية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة عمان العربية، ٢٠١٣، ص ٣٣.

(٢) د. عبد الله طلبة، مبادئ القانون الإداري، الجزء الثاني، الطبعة الثالثة، منشورات جامعة دمشق، ١٩٩٦ - ١٩٩٧، ص ٧٠.

رفضها، على خلاف الشخص المكلف الذي يعين لمدة محددة في عمل ما، ويستبعد رضاه أو قبوله في ذلك.

ولا تخضع قرارات التكليف للتظلم الوجوبي المنصوص عليه في المادة/١٢/ من قانون مجلس الدولة المصري رقم /٤٧/ لسنة ١٩٧٢ قبل إقامة الدعوى، ويجوز بالتالي طلب وقف تنفيذها متى توافر شرطي الجدية والاستعجال.

وأكدت المحكمة الإدارية العليا المصرية ذلك بحكمها التالي بأن: "إذا كان التكليف مستقلاً بنظامه القانوني الذي يتميز عن التعيين في كيانه وآثاره، فإنه لا يخضع للتظلم الوجوبي الذي جعله المشرع شرطاً لقبول طلب إلغاء القرارات الخاصة بالموظفين العموميين المنصوص عليها على سبيل الحصر في البنود الثالث والرابع والخامس من المادة /٨/ من القانون رقم /٥٥/ لسنة ١٩٥٩ في شأن تنظيم مجلس الدولة"^(١).

ومن ذلك يتضح لنا أن قرارات التكليف لا تخضع للتظلم الوجوبي قبل إقامة الدعوى، ومن خلال اطلاعنا على أحكام المحكمة الإدارية العليا السورية، لم نجد ما ينص على إخضاع هذا النوع من القرارات للتظلم الوجوبي كشرط لقبول دعوى الإلغاء، ولم ترد على سبيل الحصر في المادة /١٢/ الفقرة (٢) من قانون مجلس الدولة السوري رقم /٥٥/ لعام ١٩٥٩.

(١) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، في الطعن رقم ١٢٦٤، لسنة ١١ ق، جلسة ١٩٦٨/١/٢٠، الموسوعة الحديثة، الجزء ١٥، ص ٨٤. وكذلك حكمها: "مادامت قرارات التكليف لا تعتبر قانوناً من القرارات التي لا تقبل طلب إلغائها قبل التظلم منها إدارياً فإنه يسري عليها حكم الفقرة الثانية من المادة/٢١/ من القانون المشار إليه (المقصود هو القانون رقم /٥٥/ لسنة ١٩٥٩) بل كان من الجائز طلب وقف تنفيذها متى توافر فيها ركنا هذا الطلب وهما الاستعجال وقيام أسباب الجدية تعمل على ترجيح إلغاء القرار موضوع هذا الطلب". انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٨٨٠، لسنة ٩ ق، جلسة ١٩٦٧/٥/١٣، مجموعة المبادئ للمحكمة في خمسة عشر عاماً، ١٩٦٥-١٩٨٠، ص ١٢٤٧.

ت- القرار السّاحب لقرار التّرقية:

وفيما يتعلق بالطلبات الخاصة بإلغاء القرار السّاحب للتّرقية فإنها تخرج من إطار القرارات المنصوص عليها على سبيل الحصر في قانون مجلس الدّولة، لذا لا يشترط التّظلم الوجوبيّ منها قبل رفع الدّعوى. لأن ما يخضع للتّظلم الوجوبيّ هو القرار الصادر بإجراء التّرقية، وقد قضت بذلك المحكمة الإداريّة العليا المصريّة بقولها: "...ومن حيث أن الثّابت من الأوراق أن الجهة الإداريّة المطعون ضدها، أصدرت القرار المطعون فيه رقم /٥٩/ لسنة ١٩٩٣ متضمناً سحب القرار رقم /١٢٥/ الصادر في ١٩٨٧/٧/٢٢ بترقية الطّاعن إلى الدرجة الثّانية، وإذ جرى قضاء هذه المحكمة على أن القرار السّاحب للتّرقية المذكورة لا يندرج تحت القرارات المنصوص عليها في البنود ثانياً ورابعاً وتاسعاً من المادّة العاشرة من قانون مجلس الدّولة، التي يتطلب التّظلم منها وجوبياً قبل رفع الدّعوى، إلا أن للعامل أن يتظلم اختياريّاً من مثل هذا القرار، وفي هذه الحالة ينقطع ميعاد رفع الدّعوى، ويسري على هذا التّظلم الاختياري ما يسري على التّظلم الوجوبيّ بالنسبة للأثر الناتج عن تقديمه على ميعاد رفع الدّعوى حسبما جاء بالمادّة /٢٤/ سالفه الذكر"^(١).

وكذلك فإنّ المُشرّع السّوريّ سلك منهج نظيره المصريّ في هذا الشأن، حيث أن القرار الذي أورده المُشرّع على سبيل الحصر في المادّة /١٢/ من قانون مجلس الدّولة السّوريّ رقم /٥٥/ لعام ١٩٥٩ والذي ألزم التّظلم الوجوبيّ منه قبل المطالبة بإلغائه، هو القرار الصادر بإجراء التّرقية وليس القرار السّاحب لقرار التّرقية.

(١) انظر حكم المحكمة الإداريّة العليا المصريّة، في الطّعن رقم ٤٥٦، لسنة ٤٠ ق، جلسة ١٩٩٧/٥/٢٤.

مشار إليه من قبل: فؤاد أحمد عامر، ميعاد رفع دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص ١٧٢-١٧٣.

ث - القرار الإداري السلبي:

تكمن فكرة القرار الإداري السلبي في امتناع الجهة الإدارية عن الإفصاح عن إرادتها الضمنية، إذ تلتزم جانب الصمت تجاه طلبات وشكاوي أصحاب الشأن، أو تمتنع عن اتخاذ قرارات كان من الواجب عليها اتخاذها بموجب القوانين والأنظمة النافذة^(١).

وهنا نستطيع التفريق بين نوعين من القرارات الإدارية:

- **النوع الأول:** هو القرار الضمني، بحيث يكون هناك قرار صادر من جهة الإدارة، ويتظلم صاحب الشأن من هذا القرار، على أن الإدارة تعتمد بموجب سلطتها التقديرية إلى السكوت دون الرد على الطلب المقدم إليها. وهو ما نصّت عليه المادة ٢٤/ من قانون مجلس الدولة المصري لعام ١٩٧٢ والمادة ٢٢/ من قانون مجلس الدولة السوري بقولها: "إن ميعاد رفع الدعوى إلى المحكمة فيما يتعلق بطلبات الإلغاء ستون يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه.....، وإذا صدر القرار بالرفض وجب أن يكون مسبباً، ويعتبر فوات ستين يوماً على تقديم التّظلم دون أن تجيب عنه السلطات المختصة بمثابة رفضه، ويكون ميعاد رفع الدعوى بالطعن في القرار الخاص بالتّظلم ستين يوماً من تاريخ انقضاء الستين يوماً المذكور.

- **النوع الثاني:** هو القرار السلبي الذي ينشأ عن رفض السلطات المختصة ذات السلطة المقيدة اتخاذ قرار كان من الواجب اتخاذها وفقاً للقوانين واللوائح. وهو ما نصّت عليه المادة ١٠/ من قانون مجلس الدولة المصري والمقابلة للمادة ٨/ من قانون مجلس الدولة السوري حيث قضت فقرتها الأخيرة بأن: "يعتبر في حكم القرارات

(١) قاسي الطاهر، الشروط الشكلية لدعوى الإلغاء في الجزائر، مرجع سابق، ص ١٤٦.

الإدارية رفض السلطات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للقوانين واللوائح".

وبناء على ما سبق فإن القرار الإداري السلبي يشمل القرار الضمني بالرفض، لأنه أوسع بالمعنى وأشمل منه، فمجرد امتناع الإدارة عن اتخاذ القرار الإداري أو سكوتها عن التظلم المقدم إليها يعتبر قراراً إدارياً سلبياً .

وكان لمجلس الدولة الفرنسيّ موقفاً من سكوت الإدارة دون الرد على تظلمات ذوي الشأن المقدمة إليهم، فقد رفض المجلس بداية أن يعترف بأي قيمة قانونية لسكوت الإدارة دون وجود نصّ صريح يقرر ذلك، إلى أن صدر مرسوم ١١ يناير ١٩٥٦ الذي قرر أن سكوت الإدارة طيلة مدة الأربعة أشهر على الشكوى المقدمة من أصحاب الشأن يساوي صدور قرار ضمني بالرفض.

وتقتضي قواعد العدالة المساواة بين القرارات الإيجابية الصريحة وبين القرارات السلبية من ناحية الطعن في مشروعية القرارات الإدارية، فهي بنهاية المطاف قرارات إدارية. ولو كان الطعن في مشروعية القرارات مقتصرًا فقط على الإيجابية دون السلبية، لاتخذت الإدارة من سكوتها وامتناعها عن الرد وسيلة للتهرب من المسؤولية تجاه طلبات وشكاوى أصحاب الشأن.

وانطلاقاً من ذلك أباح التشريع الفرنسيّ والمصريّ والسوريّ الطعن في مشروعية القرارات السلبية أو الضمنية. حيث يملك صاحب الشأن رفع دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري خلال ستين يوماً وهذا ما استقر عليه العمل في فرنسا. في حين أن الاجتهاد السوريّ والمصريّ اعتبرا مدة الطعن مفتوحة لأن الامتناع عن إصدار القرار الواجب عليها إصداره مستمر من جهة الإدارة، وهذا يعني أن الآثار القانونية المترتبة على هذا الرفض ستبقى مستمرة، وأن النتائج المادية عن ذلك الامتناع ستبقى قائمة، فهناك إذن

قرار سلبي مستمر سواء كان بالامتناع أو الرفض. وترتيباً على ما سبق فإن الطعن فيه يظل مفتوحاً طالما حالة الامتناع مستمرة^(١).

وأكدت المحكمة الإدارية العليا المصرية هذا الاتجاه في حكم لها عندما قررت أن القرار الإداري السلبي بالامتناع عن بحث طلب التنازل عن مجلة لا تنقيد المطالبة بإلغائه بميعاد معين طالما كان الامتناع مستمراً^(٢).

وفي حكم للمحكمة الإدارية العليا السورية أكدت ذلك بقولها: "إن القرار السلبي بالامتناع عن تشميل العقار موضوع الدعوى (وهو كنيسة) بالإعفاء الضريبي هو بحكم طبيعته يتجدد كلما أصرت الجهة الإدارية على التمسك بوجهة نظرها الأمر الذي يجعل القرار محل الطعن قراراً مستمراً متجدد الآثار فلا تنقيد المطالبة بإلغائه بميعاد مقيد طالما أن الامتناع عن إجراء حكم القانون مستمر"^(٣). فالقرار في هذه الحالة مستمر لأنه مرتبط بتوافر حالة قانونية معينة وتظل حالة استمرار القرار قائمة ما دامت هذه

(١) بو فلجة عمري، قضاء الإلغاء في الجزائر، رسالة ماجستير، معهد البحوث والدراسات القانونية قسم الدراسات القانونية، القاهرة، ٢٠٠٩، ص ٥٠.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، جلسة ١٩٦١/٥/٢٠، المجموعة، س ٦، المجموعة، ص ١١٤٩. أشار إليه: عادل الطبطبائي، نشأة القرار الإداري السلبي وخصائصه القانونية، مقال منشور في مجلة العلوم الإدارية المصرية، العدد الأول، يونيه ١٩٩٤، ص ٣١.

(٣) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا السورية، القرار رقم ٥٠، الطعن رقم ٤٥، لعام ١٩٧١، المجموعة، ص ١٦١. أشار إليه: د. مصباح نوري المهاني، اجتهادات المحكمة الإدارية العليا في أربعين عاماً، ١٩٥٩-٢٠٠٠، الجزء الثالث، الطبعة الأولى، مؤسسة النوري، ٢٠٠٥، ص ٥٤٠.

وفي حكم آخر لها: "إن موقف الإدارة السلبي بالامتناع عن تخصيص المدعي بمسكن بديل عن مسكنه السابق، الذي شمله الإستملاك والهدم إنما يشكل قراراً ضمناً متجديداً في آثاره فلا يتقيد الطعن فيه بميعاد محدد مادام الامتناع مستمر". قرار محكمة القضاء الإداري السورية، رقم ٤٧٥ لعام ١٩٨٩، منشور في مجلة المحامون، لعام ١٩٨٩، الأعداد ١٠-١١-١٢، ص ٢٦٢.

الحالة القانونية قائمة لم تتغير، وبالتالي يظل هذا القرار مؤثراً في مصالح أصحاب الشأن المندرجون تحت هذه الحالة القانونية وبالتالي يحق لهم الطعن بالإلغاء في أي وقت.

ولطالما أعفي الطعن بالقرار الإداري السلبي من شرط الميعاد القانوني المحدد للطعن في مشروعية القرارات الإدارية، فمن باب أولى لا بد من إعفائه من شرط تقديم التظلم منه قبل رفع الدعوى. ف كلا الشرطين التظلم والميعاد يجمعهما قاطع مشترك هو أنهما من الشروط المطلوبة لقبول الدعوى شكلاً، هذا بالإضافة إلى أن هذا القرار لا يندرج تحت القرارات المنصوص عليها في البنود ثالثاً ورابعاً وتاسعاً من المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة المصري رقم /٤٧/ لعام ١٩٧٢ وكذلك ضمن البنود ثالثاً ورابعاً وخامساً من المادة /١٢/ من قانون مجلس الدولة السوري رقم /٥٥/ لعام ١٩٥٩.

ج- القرار السلبي بالامتناع عن إنهاء الخدمة:

من القرارات التي لا يشترط وجوب التظلم الإداري منها هي القرارات السلبية بالامتناع عن إنهاء الخدمة، وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا المصرية في هذا الشأن بقولها: "إن قضاء هذه المحكمة قد استقر على أن القرارات السلبية بالامتناع عن إنهاء الخدمة بسبب الاستقالة الصريحة أو الانقطاع عن العمل ليست من القرارات الواجب التظلم منها بسبب المستفاد من أحكام المادتين /١٠-١٢/ من القانون رقم /٤٧/ لسنة ١٩٧٢ بشأن مجلس الدولة^(١).

(١) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، في الطعن رقم ١١٩٠ لسنة ٣٣ ق، جلسة ١٩٩٠/٣/٢٧، الموسوعة الحديثة، جزء ٣٣، ص ٨٥٥ وما بعدها.

وتبنى المُشرّع السّوريّ ذلك، فهو لم يدرج هذا النوع من القرارات ضمن القرارات الإدارية التي حددها على سبيل الحصر والواجب التّظلم منها مسبقاً قبل ولوج طريق الطّعن القضائيّ لإلغائها في المادّة ١٢/ من قانون مجلس الدّولة السّوريّ الحاليّ.

ح- القرارات الصادرة من شركات القطاع العام:

لا تخضع هذه القرارات أيّاً كان نوعها لقاعدة التّظلم الوجوبيّ قبل رفع الدّعى بطلب إلغائها أمام القضاء الإداريّ، لأنّها ليست قرارات إدارية بالمعنى العام المفهوم في فقه القانون الإداريّ نظراً لتخلف عنصر السلطة العامة في هذا النوع من القرارات، وعدم تعلقها بمرافق عامة.

أما في سورية فقد نصت المادّة ٣٣/ من القانون رقم ٢/ لعام ٢٠٠٥ بشأن المؤسسات العامة والشركات العامة والمنشآت العامة بأنّه: "يخضع العاملون في المؤسسات العامة والشركات العامة والمنشآت العامة إلى أحكام القانون الأساسي للعاملين في الدولة". وبالتالي ينطبق عليهم نظام التظلم الوجوبي. إلا أنّ المشرع السوري قد ألغى هذا النظام كما أشرت سابقاً بالنسبة للخاضعين لنظام العاملين الأساسي.

٢ - تقييم نظام التّظلم الوجوبيّ:

بالرغم مما للتظلم من أهمية عملية سواءً بالنسبة لجانب الإدارة أم الأفراد أم للقضاء - كما أوضحت سابقاً -، إلا أن شرط التّظلم الوجوبيّ كان محل تقييم ونقدٍ من جانب بعض الفقه، وتراوح ذلك بين جانب معارض يطالب بالعدول عنه، وبين مؤيد له يطالب بتعميمه على جميع أنواع الدعاوى الإدارية.

فعلى سبيل المثال انتقد جانب من الفقه شرط التّظلم الوجوبيّ بقوله: "تُظهر الحياة العملية عدم جدوى التّظلم الوجوبيّ في رجوع الجهة الإداريّة عن قراراتها، ولهذا اتجه القضاء الإداريّ إلى التوسع في فكرة جدوى التّظلم من ناحية، ومن ناحية أخرى أجازت المحكمة الإداريّة العليا إقامة الدّعى قبل مضي مدة السنتين يوماً المقررة للرد على التّظلم مادامت هذه المدة قد مضت حتّى نظر الدّعى أمام المحكمة وهو ما يؤيد فكرة عدم جدوى التّظلم الوجوبيّ سواءً الوارد في قانون مجلس الدّولة أو في قانون آخر"^(١).

كذلك سار جانب آخر من الفقه في ذات الاتجاه منتقداً شرط التّظلم الوجوبيّ بشدة، فهو يرى أنه تحكم غريب من المُشرّع، وكثيراً ما يؤدي إلى ضياع الدعاوى بسبب السهو عن اتباعه، وهو إجراء لا أساس له في الشريعة الإسلامية، لذلك فهو يطالب بالعدول عنه باعتباره شكلية غير صحيحة^(٢).

وعلى نقيض ذلك بارك آخرون موقف المُشرّع المصريّ، وذلك حين ألزم صاحب الشأن في الدّعى بالالتجاء إلى طريق التّظلم الإداريّ، وينادون بجوب تعميمه على جميع أنواع الدعاوى الإداريّة حتّى يتحقق القصد منه، وحتّى يستقيم مع الغاية المرصود لها^(٣).

(١) محمد ماهر أبو العينين، دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداريّ . شروط قبول دعوى الإلغاء وفقاً لأحكام المحكمة الإداريّة العليا حتّى عام ١٩٩٦ - الكتاب الأوّل، عام ١٩٩٨، ص ٤٠٤.

(٢) د. مصطفى كمال وصفي، أصول إجراءات القضاء الإداريّ - الكتاب الأوّل، المطبعة العالمية، القاهرة، ١٩٦١، ص ١٦٩.

(٣) د. طعيمة الجرف، مدى التعارض بين طبيعة المنازعات الإداريّة وقواعد المرافعات الإداريّة، مقال منشور في مجلة مجلس الدّولة المصريّ، السنة السابعة، ١٩٥٧، ص ٢٩٠-٢٩١.

وفي هذا السياق يشجع جانب آخر من الفقه سلوك طريق التّظلم لما يتمتع به من مزايا لا تتركز، كونه يوفر على صاحب الشأن مصاريف التقاضي، وهو أسرع في الفصل في النزاع من المخاصمة القضائية، فضلاً عن أنه يحفظ العلاقة بين صاحب الشأن والجهة الإدارية من حساسيات قد تنتج عن الطعن القضائي^(١).

كذلك أكد البعض على أهمية التّظلم الوجوبي وفائدته الكبيرة في مساعدة الإدارة على كشف أوجه البطلان في قراراتها، والعمل على تصحيحه، مما يساعد في تقليل عدد الخصومات القضائية^(٢).

ورأى آخرون أنه لا ضير من التّظلم الوجوبي في الحالات التي حددها القانون، فالتّظلم يدل على جرأة الموظف في المطالبة بما يقتنع أنه حق له، وهو بذلك يوجه رسالة مفادها أن التّظلم إن لم يكن مُجدياً فإنه سيسلك طريق القضاء^(٣).

مما تقدم أجد أنه رغم الانتقادات التي وجهت إلى التّظلم الإداري الوجوبي من أنه يشكل عقبة أمام صاحب الشأن، ويمنعه من اللجوء مباشرة إلى القضاء لرفع دعواه، فضلاً عن أن جهة الإدارة قد لا تقف بصورة عادلة أو محايدة عند النظر في التّظلم مادام أنها طرف في النزاع. فإن مثل هذه الانتقادات لا تبرر في اعتقادي الاستغناء عن التّظلم الوجوبي، الذي يحقق للإدارة فائدة كبيرة متمثلة في إعطائها فرصة ذهبية لإصلاح أخطاءها غير المتعمدة ذاتياً، بدلاً من أن تجد قراراتها وأعمالها محلاً للبطلان أو الإلغاء بواسطة سلطة خارجية عنها ملزمة لها، كما أنه يساعد في تقليل عدد القضايا

(١) د. فؤاد أحمد عامر، ميعاد رفع دعوى الإلغاء في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا ومحكمة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ١٥٠.

(٢) د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، مرجع سابق، ص ١٢٩.

(٣) د. نجم الأحمد، التظلم الإداري، المرجع السابق، ص ٢٢.

المرفوعة مما يخفف الضغط الواقع على كاهل القضاء، ويساعده على النظر في القضايا المرفوعة له، والبت فيها في الوقت المناسب.

والقول بأنَّ الغاية المرادة من التَّظَلُّمِ الوجوبيّ يمكن تحقيقها أيضاً عن طريق التَّظَلُّمِ الاختياري الذي لا يترتب على إغفاله قبل رفع الدَّعوى عدم قبولها، كما هو الحال في التَّظَلُّمِ الوجوبيّ الذي يضع قيوداً على ممارسة حق التقاضي، في اعتقادي أنَّ صاحب الشأن قد يتراخى في تقديم التَّظَلُّمِ الاختياري معتقداً ومسلماً منذ البداية بعدم الحصول على نتيجة لصالحه، ولذلك يهرع مسرعاً إلى القضاء، مما يجعل الغاية المرادة من تشريع التَّظَلُّمِ غير محققة.

لذلك فإن نصَّ المُشرِّع على وجوب التَّظَلُّمِ من بعض القرارات الهامة على سبيل الحصر، وإلزام صاحب الشأن بذلك، وجعله شرطاً واجباً قبل اللجوء إلى القضاء، يعطي للتظلم أهمية أكبر، والتزام أكثر جدية في وقع نفوس كل من أصحاب الشأن المعنيين بتقديمه، وجهة الإدارة المصدرة للقرار، أكثر مما يحققه التَّظَلُّمِ الاختياري الذي يرجع الأمر فيه إلى حرية صاحب الشأن وحده، دون تدخل المُشرِّع في ذلك.

ويثبت التطبيق العملي الميزة الكبرى في اللجوء إلى التَّظَلُّمِ الوجوبيّ، والتي تكمن في تحقيق علم الإدارة اليقيني بوجود المنازعة الإداريّة، ومن ثم إعطائها الفرصة لتصويب ما شاب قرارها من عيب وإعادة وجه المشروعية إليه، أو إذا ما أصرت على سلامة موقفها فإن التَّظَلُّمِ الوجوبيّ سيحيطها علماً بوجود منازعة بشأنه، ستصل إلى ساحات القضاء من خلال الطَّعن القضائي المتوقع.

وكنت أشرت سابقاً بأنَّ المُشرِّع السُّوريّ قد ألغى نظام التَّظَلُّمِ الوجوبيّ فيما ذهب إليه في قانون المحاكم المسلكية، وباعتقادي أنَّه حُرِّيَّ بالمُشرِّع السُّوريّ العدول عن ذلك، وجعل التَّظَلُّمِ من القرارات الإداريّة المتعلقة ببعض شؤون الوظيفة العامة وجوبياً،

أسوة بما كان عليه الحال في المادة/١٢/ من قانون مجلس الدولة رقم /٥٥/ لعام ١٩٥٩. وتأسيساً على ذلك فإنني أؤيد جعل التظلم وجوبياً بالنسبة لبعض القرارات الإدارية، لما تنطوي عليه هذه القرارات من مساس مباشر بالموظف، مع وجود ضوابط أحبذها في هذا المجال:

- إذا كان هناك خشية من عدم حصول صاحب الشأن على حقه بوقت وجيز، فمن الممكن اختصار الميعاد، وجعله ثلاثين يوماً بدلاً من ستين يوماً.

- أن تُعلم جهة الإدارة العامة صاحب الشأن بالتظلم الوجوبي، كأن توضح مثلاً في مكان ظاهر من القرار الإداري، بأنه يخضع للتظلم الوجوبي، وأن تذكر الميعاد المحدد للتظلم منه، والجهة الخاصة بتلقيه.

- أن تنتظر جهة الإدارة العامة في التظلم المقدم إليها بكل جدية وموضوعية، والبت فيه في الوقت المناسب سلباً أو إيجاباً، أما إذا كان مصير التظلم الإهمال أو عدم الرد، فإن المعنى سيفضل اللجوء المباشر إلى القضاء، الأمر الذي يؤدي إلى تحميله كما هائلاً من القضايا.

وإني لا أجزم بأن اللجوء إلى نظام التظلم الوجوبي سيُنهي تماماً مخاصمة الإدارة أمام القضاء، ولكنه سيحد من العدد الهائل لهذه المخاصمات والطعون التي تزخر بها قاعات المحاكم بحيث لا يبقى من هذه المخاصمات والطعون إلا ما يتعذر حلّه إدارياً، وهي نفس الحكمة ونفس الهدف الذي من أجله نصّت القوانين على هذا النوع من التظلم.

هذا وبنهاية الفصل الأول أكون قد انتهيت من البحث في ماهية التظلم الإداري بعد أن استعرضت تعريفه، وأهميته، وتمييزه عن غيره من التصرفات، وأنواعه. فإنه حُرّي بي الانتقال إلى البحث في الشروط الواجب توافرها في التظلم، والإجراءات

الواجب اتباعها لكي يكون منتجاً لآثاره القانونية التي ستكون أيضاً محلاً للدراسة في الفصل الثاني.

الفصل الثاني

شروط وأحكام التظلم

الإداري والآثار المترتبة عليه

تمهيد:

يُقَدَّم التَّظَلُّمُ الإداريُّ إلى الجهة التي أصدرت القرار أو الجهات الرئاسية لها، وقد استلزم المُشَرِّع في تقديم التَّظَلُّم الإداريَّ ضرورة توافر طائفة من الشُّروط الموضوعية والشكلية التي لا بدَّ من تحقيقها لكي ينتج أثره في قطع الميعاد وتحقيق الفائدة المرجوة منه بردَّ جهة الإدارة إلى جادة الصَّواب.

وتَحَقُّقُ هذه الشُّروط لا يفي بالغرض وحده؛ بل لا بدَّ من الالتزام بإجراءاتٍ معينةٍ واستيفائها لكي ينتج التَّظَلُّم الإداريُّ أثره. فقد استلزم المُشَرِّع لقبول التَّظَلُّم مجموعةً محدَّدةً من القواعد الشكلية فيما يتعلَّق بالبيانات الواجب توافرها في التَّظَلُّم المُقَدَّم، تُقَابِلُها قواعدٌ إجرائيةٌ فيما يتعلَّق بالإجراءات الواجب مراعاتها في تقديم التَّظَلُّم وإجراءات تصرُّف الإدارة في التَّظَلُّم.

وعلى ذلك فإنَّ الالتزام بما سبق لا بدَّ وأن يؤدي إلى أن يُحقَّق التَّظَلُّم لآثاره القانونية المرجوة من تقديمه، فضلاً عن الأثر الهامَّ في قطع الميعاد القانوني لرفع دعوى الإلغاء وأثره على حساب الميعاد.

وعلى هذا الأساس سوف أبحثُ في هذا الفصل شروط التَّظَلُّم الإداريَّ (مبحثٌ أولٌ) وأحكام التَّظَلُّم الإداريَّ والآثار القانونية المترتبة على تقديمه (مبحثٌ ثانٍ).

المبحث الأول

شروط التّظلم الإداري

يُشترط في التّظلم الإداري شروطٌ معيّنة يجب توافرها، وذلك حتّى يُعتبر التّظلم قائماً ومنتجاً لآثاره في قطع سريان الميعاد القانوني المُحدّد، وبدء سريان ميعادٍ جديدٍ للطّعن بالإلغاء. وإنّ هذه الشّروط لا تقتصر على نوعٍ بعينه من أنواع التّظلم الإداري؛ بل إنّ هذه الشّروط تتعلّق بكلّ من التّظلم الوجوبيّ والتّظلم الاختياريّ على السواء. وتنقسم هذه الشّروط إلى شروطٍ شكليةٍ، وشروطٍ موضوعيةٍ، وسأقوم بدراسة هذين النوعين من الشّروط في المطلبين التّاليين:

المطلب الأول: الشّروط الشّكلية للتّظلم الإداري.

المطلب الثاني: الشّروط الموضوعية للتّظلم الإداري.

المطلب الأول

الشروط الشكلية للتظلم الإداري

هناك طائفة من القواعد الإجرائية والشروط الشكلية يتعين مراعاتها بصدد تقديم التظلم الإداري، سواء من حيث القرار المتظلم منه، أو لمن يُقدّم التظلم، أو الجهة المختصة بتلقيه، وأورد أهم تلك الشروط في الآتي:

أولاً- أن يُقدّم التظلم الإداري من قبل صاحب الشأن المضرور أو وكيله:

من القواعد الأساسية الواجب توافرها في التظلم الإداري لكي ينتج آثاره القانونية هو أن يُقدّم من قبل صاحب الشأن باسمه الخاص الذي ألحق القرار الإداري الصادر الضرر بمصلحته الشخصية أو بمركزه القانوني أو بواسطة وكيل عنه^(١)، وإن كان لمجلس الدولة الفرنسي موقف متساهل أكثر من نظيره المصري والسوري إزاء هذا الإجراء وذلك بسماحه بتقديم التظلم من قبل شخص آخر دون حاجة لتوكيل عام أو خاص من قبل صاحب الشأن إلا إذا نص القانون صراحةً على ذلك^(٢).

وعلة تقديم التظلم من قبل صاحب الحق نفسه تكمن في أنه الشخص الوحيد المرخص له بإقامة دعوى الإلغاء لعلة وجود المصلحة، ولا ينقطع سريان ميعاد الطعن

^(١) رامز عدنان راجح، شرط الميعاد في دعوى الإلغاء، رسالة ماجستير، جامعة دمشق كلية الحقوق، ٢٠٠٦-٢٠٠٧، ص ٣٥.

^(٢) V. C. E، 22 November، 1995، 31 Mars، de la rue de la linère. V. C. E، 1995، comité d'établiss des dutomobilespeuged de sochaux. مشار إليهما لدى: د. رأفت فودة، النظام القانوني للميعاد في دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص ١٨٢.

إلا بالنسبة لمن تقدّم بالتظلم، ومن ثم لا يفيد من التظلم إلا صاحبه، ويستوي في ذلك أن تكون تلك المصلحة قد تحققت فور صدور القرار المتظلم منه، أو أنه يتوقع حدوثها بشكل يقيني في المستقبل. فصدور قرار في تحديد شروط وإجراءات الترقية للموظفين يشمل جميع الموظفين بحيث يحق لأيّ منهم التظلم من هذا القرار حتى لو لم يرد اسمه صراحةً في مضمون القرار؛ وذلك لعلّة وجود مصلحة شخصية له باعتباره موظف يمكن أن يستحق الترقية بعد صدور هذا القرار أو حتى في المستقبل.

كما ويُشترط أن يكون صاحب الشأن كامل الأهلية حتى يكون بمقدوره وزن تصرفاته وتقديرها، واختيار ما يحقق مصلحته. أما إذا كان ناقص الأهلية أو عديمها فيجب أن يُقدّم التظلم من قبل نائبه القانوني.

وتأكيداً لذلك قضت محكمة القضاء الإداري المصري في حكمها الصادر بتاريخ ١٩٦٥/٧/٦ بأن: "التظلم الذي يُعندُّ به هو الذي يُقدّم من شخص كامل الأهلية، أما الذي يُقدّم من ناقص الأهلية أو عديمها عن قرارٍ مُتعلّق به فلا أثر له في جريان ميعاد الطعن بالإلغاء في هذا القرار إذا تمسكّ ولية بذلك، كما أنّ هذا التظلم لا يُعتبر دلالة على العلم اليقيني بالقرار ذلك أن التظلم لا يتمخض دائماً عن نفع محض بإنصاف المُنظّم، إذ يجري في حقّه ميعاد الطعن بالإلغاء ممّا قد يضرّه بإسقاط حقّه في الطعن القضائي بأن يقوم برفع دعوى الإلغاء إذا ما فات هذا الميعاد"^(١).

كما ويمكن تقديم التظلم من ذوي الشأن منفرداً أو مع جماعة تتماثل حالتهم كأن يكون بينهم رابطة أو علاقة خاصّة ذات أثرٍ بالنسبة له بشرط ألا تكون الشكوى الجماعية مجهولة الأفراد؛ أي: يجب أن يُقدّم التظلم الجماعيّ بأسماء جميع المتظلمين

(١) حكم محكمة القضاء الإداري المصري، جلسة ١٩٦٥/٧/٦، مشار إليه في: د. فؤاد أحمد عامر، ميعاد رفع دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص ٢١٤.

أو بوضع توافقيهم عليه لكي يجدي نفعاً^(١)، وبمعنى آخر ليس شرطاً أن يُذيل المتظلم النّظّم المُقدّم بتوقيعه؛ بل يكفي أن يكون مقدّماً باسمه الخاص؛ لأنّ عدم التّوقيع لا يؤثّر في كيانه. ومردّد ذلك إلى أنّ إجابة المتظلم لطلبه تتوقّف على تحديد مركزه القانوني بشكلٍ دقيقٍ، وهو ما لا يمكن تحقيقه عن طريق الشكاوى الجماعية المجهولة. وعلى ذلك فلا محلّ للاستناد إلى الشكاوى والنّظّمات التي يقدّمها فريقٌ من الموظفين، يتظلمون فيها من قرارٍ معيّن، يشاركون فيه موظّفٌ آخر، له ذات المصلحة في الطّعن على نفس القرار، ولكن لم يوقّع معهم على النّظلم ومن ثمّ فإنّ سكوت الأخير عن النّظلم من القرار ذاته، يجعل دعواه غير مقبولةٍ إن كان النّظلم وجوبياً، أو يجعل ميعاد الطّعن سارياً مادام قد علم بالقرار علماً يقينياً ولا ينقطع سريان الميعاد بالنسبة له طالما أنّه لم يتظلم^(٢).

وإنّ تقديم النّظلم الإداري لا يقتصر فقط على الأشخاص الطبيعيين؛ بل يمتدّ هذا الحقّ ليشمل الأشخاص الاعتبارية التي منحها القانون الشخصية القانونية، كالمؤسسات العامة والشركات والنقابات والجمعيات^(٣). مع التّويه بأنّه يقع على عاتق الممثل القانوني لهؤلاء الأشخاص مهمة تقديم النّظلم الإداري إلى الجهة المعنية، وإنّ ما يترتب على تقديمه من نتائج وآثار قانونية، فإنّها تمتدّ لتشمل جميع الأفراد الأعضاء المنضمين لهذا الشخص وقت تقديم النّظلم من منطلق أنّ القرار الصادر قد ألحق

(١) علي الدين زيدان، الشامل في دعوى إلغاء القرار الإداري، الطبعة الأولى، دار علام للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٣، ص ٢٣.

(٢) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، في الطّعن رقم ١٦٩٩ لسنة ٢ ق، جلسة ١٤/١٢/١٩٥٧، س ٣، ص ٣٣٠.

(٣) انظر المادّة ٣٦/ من قانون المحاكم المسلكية في سورية رقم ٧/ لعام ١٩٩٠.

الضرر بمصلحتهما المشتركة أو مصلحة الغالبية منهم، وبالأهداف المقررة من إنشاء الشخص الاعتباري المنضمين إليه^(١).

ثانياً - أن يُقدّم التّظلم الإداري إلى الجهة الإدارية المختصة:

وفقاً لنصّ الفقرة الثانية من المادتين ٢٢/ من قانون مجلس الدولة السوري والمادة ٢٤/ من قانون مجلس الدولة المصري على أنّه: "وينقطع سريان هذا الميعاد بالتّظلم إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو الهيئات الرئاسية.."، وبالتالي فإنّ الجهة المختصة بتلقّي التّظلم الإداري سواءً كان اختيارياً أم وجوبياً هي إمّا الجهة الإدارية نفسها التي أصدرت القرار المتّظلم منه أو الجهة الرئاسية لها. ويعتبر التّظلم مقدماً للجهة المختصة ضدّ القرار الصادر منها حتّى ولو سلبها المشرّع بعد ذلك الاختصاص بإصدار مثل هذه القرارات. وبالتالي يُرتّب هذا التّظلم أثره القاطع لميعاد الطعن بالإلغاء.

وفي فرنسا لا يوجد نصّ تشريعيّ يُوجب على المتّظلم تقديمه إلى أيّ من الجهتين الولائية أو الرئاسية، لكنّ قضاء مجلس الدولة أخذ بهذا المبدأ.

وعلى وجوب تقديم التّظلم إلى الجهة الولائية أو الرئاسية هو إمكان كلّ من الجهتين إصلاح ما شابّ القرار الصادر من عيبٍ أو نقصٍ فهما أكثر درايةً بالقرار المتّخذ وطبيعة العمل وجسامة المخالفة المرتكبة، وهما المختصتان بالبتّ في هذا التّظلم بالقبول أو الرّفص، وصدور القرار معيباً لا يعني أنّ الجهة المُصدرة أرادت ذلك، وعلى فرض صحة ذلك فالقانون أقم السّلطة الرئاسية التي تملك سلطة التّعقيب على القرارات الصادرة من الجهات الإدارية المروّسة لها. وانطلاقاً من هذا فإنّه يستبعد

(١) د. سمير صادق، ميعاد رفع دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص ١٧٠.

تصور تقديم التَّظْلُم إلى بعض الجهات كالجهاز التي تملك الرقابة السَّيَّاسِيَّة (كمجلس الشعب)، وكذلك جهات الرقابة الماليَّة أو الرقابة التَّأديبِيَّة؛ لأنَّها لا تُعْتَبَر جهاتٍ رِئاسِيَّة بالمعنى الإداريِّ، وكذلك الجهات الاستشارية للجهات الإداريَّة؛ لأنَّها لا تملك سلطة التَّعقيب على القرارات الإداريَّة. وعليه فالجهات الرئاسيَّة المختصَّة هي الجهات الرئاسيَّة بالمعنى الإداريِّ، ويُرجَّع في تحديد هذه الجهات داخل كلِّ وزارةٍ أو مصلحةٍ إلى القوانين والقرارات المنظَّمة لها كما أوردنا سابقاً.

ويثور التساؤل في هذا السياق عن حكم التَّظْلُم المُقدَّم إلى جهةٍ إداريَّة غير مختصَّة هل يُعدُّ هذا التَّظْلُم منتجاً لآثاره وقاطعاً لسريان ميعاد الطَّعن بالإلغاء؟ الأصل أن التَّظْلُم الذي يقطع مدَّة الطَّعن بالإلغاء هو التَّظْلُم المُقدَّم إلى الجهة الإداريَّة مُصدِّرة القرار أو إلى الهيئة الرئاسيَّة لها كما أسلفنا سابقاً، فإنَّ تقديم التَّظْلُم إلى جهةٍ أخرى غير مختصَّة لا يقطع ميعاد الطَّعن، فالأصل أن هذا التَّظْلُم غير مُنتجٍ ويترتَّب عليه البطلان. وهذا ما استقرَّ عليه العمل في قضاء مجلس الدَّولة الفرنسيِّ والمصريِّ والسَّوريِّ. ولكن نظراً لتعقد الجهاز الإداريِّ في الدَّولة، وتشابه المصالح وتداخل الاختصاصات فيما بينها، بحيث لا يبقى من السَّهل على المتظلم معرفة الجهة المعنيَّة بتلقِّي تظلمه، وقد يلتبس الأمر عليه عند تقديمه لتظلمه ممَّا يوقعه في خطأ تقديمه إلى جهةٍ غير مختصَّة بتلقَّيه ولا سيَّما الجهة الرئاسيَّة له، لذلك كان للقضاء دوراً إيجابياً حيث أبرز بعض التَّساهل في تطبيق هذا الشرط.

ففي فرنسا ذهب مجلس الدَّولة الفرنسيِّ إلى قبول التَّظْلُم المُقدَّم إلى جهةٍ غير مختصَّة واعتباره سبباً قاطعاً للمهلة في حالتين: الأولى في حال كانت الجهة غير المختصَّة التي قُدِّم إليها التَّظْلُم تنتمي أو تتبع مع الجهة المختصَّة إلى إدارة عامَّة واحدة، كما لو قدَّم أحد رجال المطافئ التَّابع للنَّقابة الإقليمِيَّة لخدمات الإسعاف والحريق طعناً ولائياً يُتَّظَلَّم فيه من قرار النَّقابة المتضمَّن شطب اسمه من الخدمة إلى

المفتش الإقليمي لخدمات الحريق غير المختص للنظر فيه، فإنّ هذا المفتش يكون لزاماً عليه أن يُحيل الطعن إلى رئيس النقابة المذكورة بصفته رئيس مجلس التأديب الأعلى لرجال المطافئ^(١)، معتمداً في ذلك على وجود التزام قانوني بقيام الجهة غير المختصة بإحالة التظلم إلى الجهة المعنية، وبذلك ينقطع سريان الميعاد حتّى لو لم تتم إحالته^(٢). إذ نصّت المادة ٧/ من مرسوم ٢٨ نوفمبر ١٩٨٣ على أنّ الطلبات بما في ذلك التظلمات المقدّمة إلى جهة غير مختصة، يتعيّن إحالتها إلى الجهة المختصة؛ أي: أنّ التظلم يكون له أثر قاطع لميعاد الطعن القضائي، ولو لم تقم الجهة غير المختصة بإحالته إلى الجهة المختصة نظراً لوجود التزام قانوني عليها بالإحالة، وطُبّق ذات المبدأ في حال تقديم التظلم إلى جهة غير مختصة تسهم في النشاط الذي تمارسه الجهة المختصة.

أمّا إذا كانت الجهة التي قُدّم إليها التظلم غير مختصة وغير مُلزّمة قانوناً بالإحالة إلى الجهة المختصة؛ لعدم تبعيّة كلّ منهما إلى إدارة عامّة واحدة، فقد طُبّق مجلس الدّولة الفرنسيّ المبدأ السّابق واعتبر التظلم المُقدّم لهذه الجهة غير المختصة قاطعاً للميعاد بشرط تحقق الإحالة فعلاً إلى الجهة المختصة، أمّا إذا لم تتم الإحالة فلا يعتبر هذا التظلم قاطعاً لميعاد الطعن بالإلغاء، أي أن مناط قبول التظلم هنا هو شرط الإحالة خلال ميعاد الطعن^(٣).

(١) د. أحمد عودة الغويبري، قضاء الإلغاء في الأردن، ط ١، مكتبة جامعة مؤتة، عمان، ١٩٨٩، ص ٢٨٥.

(٢) انظر حكم مجلس الدّولة الفرنسيّ، تاريخ ١٩٣٤/٦/٢٩، مجموعة ليون، ص ٧٥٣. أشار إليه: د. إدوار عيد، القضاء الإداري الجزء الأوّل، مطبعة باخوس وشرتوني، بيروت، ١٩٧٤، ص ٢٣٧.

(٣) انظر حكم مجلس الدّولة الفرنسيّ الصادر بتاريخ ١٩٦٥/٦/٢، وحكمه بتاريخ ١٩٥٨/١٢/٣. مشار إليهما لدى د. إدوار عيد، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٢٣٨.

والثانية في حال أخطأ المتظلم برفع التظلم إلى الوزير غير المختص، وكان له عذر مقبول كأن يكون التظلم متعلقاً باختصاص قد نُقل حديثاً إلى وزير آخر، ففي هذه الحالة ألزم المُشرّع الفرنسي الوزير الذي رُفع إليه التظلم خطأ أن يحوِّله إلى الوزير المختص بتلقيه، أو تكون المسألة المتظلم منها دقيقة بحيث يجوز الخلط بين عدّة وزراء^(١).

وأما مجلس الدولة المصري فقد كان متشدداً بادئ الأمر بعدم الاعتداد بالتظلمات المُقدّمة إلى الجهة الإدارية غير المختصة، إلّا أنّه عدل عن مسلكه السابق وقرّر الاعتداد بالتظلم المُقدّم إلى جهة غير مختصة، وذلك في حالة وجود عذر مقبول، أو إذا كانت الجهة الإدارية التي قدّم إليها التظلم خطأ تابعة للجهة الإدارية المختصة، أو ترتبط معها إدارياً^(٢).

وفي هذا الاتجاه قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكم لها بما يلي: "وإن كان تظلم المدّعي إلى رئيس مجلس الوزراء ليس موجّهاً مباشرة إلى جهة الإدارة التي كان تابعاً لها قبل فصله، إلّا أنّ العادة جرت على إحالة مثل هذه التظلمات إلى المصالح والجهات المختصة، وهو ما يستوي في النتيجة مع تقديمها من صاحب الشأن رأساً إلى هذه الجهات، وما يجب أن يحدث مثل أثره من حيث فتح ميعاد جديد"^(٣).

(١) انظر حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في ١٩١٤/٦/٢٩ في قضية "lallement"، المجموعة، ص ٧٥٣. وحكمه الصادر في ١٩٢٩/١/٢٣ في قضية "sernger" المجموعة، ص ١٩٢٦. انظر: د. سليمان الطماوي، قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص ٦١٤.

(٢) د. طارق فتح الله خضر، القضاء الإداري دعوى الإلغاء، ط ٣، النسر الذهبي للطباعة، القاهرة، ١٩٩٩، ص ١١٤.

(٣) انظر حكم محكمة القضاء الإداري المصريّة، الطعن رقم ٦٥٣، لسنة ٧ ق، جلسة ١٩٥٥/٢/١٥، المجموعة، السنة التاسعة، ص ٢٠٠.

كما جعل النّظلم المُقدّم إلى جهةٍ إداريّةٍ غير مختصّةٍ قاطعاً للميعاد متى علمت به الجهة الإداريّة المختصّة في الميعاد القانونيّ، وهذا ما أكّدته المحكمة الإداريّة العليا المصريّة في أن: "متى وصل النّظلم إلى علم الجهة الإداريّة التي أصدرت القرار أو الهيئات الرئاسيّة في الميعاد القانونيّ، فإنّه يُعدّ به كتظلمٍ صحيحٍ مُنتجٍ لأثره، ولهذا فإنّ تقديم النّظلم إلى النيابة الإداريّة يكون منتجاً لأثره مادامت قد أحالته إلى جهة الاختصاص في الميعاد القانونيّ"^(١).

وقد قضت في حكمٍ آخر لها بصحّة النّظلم المقدّم إلى مفوض الدولة متى تم إخطار الجهة المختصّة بهذا النّظلم ضمن الميعاد المحدّد؛ أي: أنّ مناط أعمال النّظلم المقدّم لمفوض الدولة^(٢) أو النيابة الإداريّة لأثره في قطع الميعاد أن تُخطر الجهة المختصّة بتلقي النّظلم ابتداءً بهذا النّظلم، حيث تتحقّق بذلك الحكمة من تقديم النّظلم، وهي إعطاء السّلطة المختصّة فرصةً لفحصه والبتّ فيه^(٣).

(١) انظر حكم المحكمة الإداريّة العليا المصريّة، في الطعن رقم ١٤٦٤، لسنة ١٠ ق، جلسة ١٩٦٦/١١/٢٦، مجموعة الخمسة عشر عاماً، الجزء الثاني، مبدأ رقم ٢٥٠، ص ١١٨٩.

(٢) المفوض: هو عضو بمجلس الدولة يقوم بتحضير الدّعوى الإداريّة ويقدم الرأى القانونيّ، ويعدّ دور المفوض في سورية ومصر أكثر اتساعاً من نظيرهما الفرنسيّ، فالمفوض في فرنسا يدرس ملف الدّعوى ويعدّ مذكرة بالرأى القانونيّ أو يُعدّ مشروع الحكم في الدّعوى، أما في مصر وسورية فدور المفوض يتضمّن تحضير الدّعوى وتهيئتها للمرافعة، الفصل في طلب الإعفاء من الرسوم القضائيّة، وعرض تسوية النزاع على الأطراف على أساس المبادئ القانونيّة التي ثبتت عليها قضاء المحكمة الإداريّة العليا. د. عبد الله طلبه، القضاء الإداريّ، ص ١٢١-١٢٢.

(٣) د. محمد عبد اللطيف، قانون القضاء الإداريّ، الكتاب الثاني (دعوى الإلغاء)، دار النهضة العربيّة، القاهرة، ٢٠٠٢، ص ١٧٢.

كذلك قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأن التَّظْلُم يُنتِج أثره، ولو قُدِّم إلى جهة غير مختصة متى ثبت أن لهذه الجهة اتصال ما بالموضوع، ويتعيَّن على هذه الجهة إحالة التَّظْلُم إلى الجهة المعنية بالأمر وأكدت ذلك بقولها: "فإذا كان الثَّابت أن المدَّعي يتبع وزارة الداخلية باعتباره من رجال الشرطة، فإنَّه كان على حقٍّ إذ قدَّم استدعاءه (تظلمه) إلى هذه الوزارة باعتبارها الجهة الرئاسية له دون أن يتخطاها، فكان تصرفه متفقاً وما يقتضيه نظام التَّدرج الرئاسي، وقد كان على وزارة الداخلية بعد ذلك أن تحيل استدعاءه إلى الجهة المختصة وهي (وزارة الخزانة)^(١)."

ويُلاحظ أن المحكمة الإدارية العليا المصرية قضت بجواز التَّظْلُم من القرارات الجمهورية إلى الممثل القانوني، وأن تظلم المدَّعي من قرار رئيس الجمهورية الصَّادر بالترقية إلى وزير الصناعة بصفته رئيس الهيئة العامة لتنفيذ مُجمَّع الحديد والصلب يُعدُّ صحيحاً ولا صِحَّة للقول بأنَّ المتظلم لم يختصم رئيس الجمهورية، فقانون الهيئة العامة ينصَّ على أنَّ رئيس مجلس إدارة الهيئة يمثلها في صلاتها بالغير وأمام القضاء^(٢).

أما في الجمهورية العربية السورية فإنَّ تقديم التَّظْلُم لجهة غير مختصة يُنتِج أثره في قطع الميعاد، وقضت بذلك المحكمة الإدارية العليا السورية، وأسست حكمها على

(١) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، في الطعن رقم ٢٩-٣١، لسنة ٢ ق، جلسة ١٩٦٠/٩/٢١، الموسوعة الحديثة، جزء ١٥، ص ٤٨.

(٢) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم ٣٧٢-٢٩٤، لسنة ٢٢ ق، جلسة ١٩٧٧/٥/١، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة، س ٢٣، ص ٧٢٠.

أنّه يجب على الجهة الإدارية التي تمّ تقديم طلب التّظلم إليها^(١)، أن تحيل التّظلم إلى الجهة المختصة بنظره. وتعدّ الجهة المختصة متى كان لها اتصال بموضوع التّظلم^(٢).

والخلاصة ممّا تقدّم: ألاحظ أنّ القاعدة العامّة تقضي بوجوب تقديم التّظلم الإداري إلى المرجع المختصّ (الجهة مصدرة القرار أو الجهة الرئاسيّة لها)، وإلا اعتُبر غير قاطع لميعاد الطّعن. إلّا أنّ القضاء الإداري كان مرناً في هذا الخصوص، ويحسب لمجلس الدّولة السوريّ والمصريّ موقفهما الذي كان أكثر تساهلاً من نظيرهما الفرنسيّ حينما قرّرا أنّ تقديم التّظلم لجهة غير مختصّة يقطع ميعاد الطّعن متى اتّصل علم الجهة المختصة به، وأحيل إليها في الميعاد القانوني.

وكان لجانب الفقه رأيّه في ذلك حيث علّق الدّكتور سليمان الطّماوي بقوله: "والحقيقة أنّ قاعدة رفض التّظلم المُقدّم إلى غير المختصّ إذا طُبّقَت على إطلاقها، فسُتقلّ من فائدة التّظلم الإداري إلى حدٍ كبير؛ لأنّ تعقّد الجهاز الإداري في الوقت الحاضر، وتشابه المصالح التي تتبّع جهاتٍ مختلفة، سيؤدّي إلى الخطأ كثيراً في التّظلم إلى الجهات الرئاسيّة. وإذا اقتصر التّظلم على مصدر القرار، فسيكون عديم الجدوى عملاً؛ لأنّ مصدر القرار سيميل إلى رفض التّظلم. ولهذا نرى ألا يُرفض التّظلم إلّا إذا كان خطأ المتظلم غير مقبول"^(٣).

(١) انظر حكم المحكمة الإداريّة العليا السوريّة، القرار رقم ١٢٩، تاريخ ١٥/٩/١٩٦٠، السنة الخامسة، منشور لدى د. خميس السيد إسماعيل، دعوى الإلغاء ووقف تنفيذ القرار الإداري أمام مجلس الدّولة، الطبعة الأولى، ١٩٩٢-١٩٩٣، ص ٣٧.

(٢) انظر حكم المحكمة الإداريّة العليا السوريّة، بتاريخ ٢٩/٢/١٩٦٠، المجموعة، ١٩٦٠-١٩٦٤، ص ١٤٨. مثال ذلك الاستدعاء المقدم من شرطي إلى وزارة الداخلية بشأن تسوية رواتبه التقاعدية مما تختص به وزارة المالية.

(٣) د. سليمان الطماوي، قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص ٦١٤.

ومن جهتي أُؤيّد ما جاء به الدّكتور الطّماوي وما ذهب إليه مجلس الدّولة السّوريّ والمصريّ وحسناً قد فعلاً، فالإدارة يجب عليها أن تلتزم بالأعذار لصاحب الشّأن الذي أخطأ بتحديد الجهة الخاصّة بتلقّي التّظلم ونقضي بالحقّ لأصحابه دون تشرّطٍ أو مكابرةٍ وإلاّ ساهم تشدّد الإدارة في رسم الإجراءات بضياع حقوق المواطنين وهدرها وشكّل عقبةً في طريق التّظلم الإداريّ.

ثالثاً - أن يُقدّم التّظلم الإداريّ خلال ميعاد الطّعن القضائيّ:

ويُقصد بهذا الشرّط أنّه يتعيّن على ذوي الشّأن تقديم تظلماتهم ويستوي في ذلك كلّ من التّظلم الوجوبيّ والاختياريّ خلال الميعاد القانونيّ المُحدّد لرفع دعوى الإلغاء للطّعن في عدم مشروعية القرار الصّادر وطلب إلغائه. وهو الموعد الذي يبدأ من اليوم التّالي لنشر القرار في وسائل النّشر الرّسميّة أو إبلاغه لذوي الشّأن بوسائل التّبليغ القانونيّة.

حيث نصّ المُشرّع السّوريّ في المادّة ٢٢/ من قانون مجلس الدّولة السّوريّ على أن تكون مدّة الطّعن بإلغاء القرار الإداريّ ستين يوماً من تاريخ نشر القرار أو إعلانه، وهو ذاته ما جاء في المادّة ٢٤/ من قانون مجلس الدّولة السّوريّ، وفي المقابل جرى نصّ المادّة ٤٩/ من أمر/ ٣١/ يوليو سنة ١٩٤٥ الذي أعاد تنظيم مجلس الدّولة الفرنسيّ على جعل مدّة رفع الدّعوى شهريّن من تاريخ نشر القرار أو إعلانه.

وفي الحقيقة إنّ مدّة الطّعن المحدّدة في القانون لإلغاء القرارات الإداريّة هي مدّة مقبولة، حيث يجب الأخذ بالحسبان التّوازن والتّعادل بين مصالح الدّولة ومصالح الأفراد بشكلٍ يأتي فيه الميعاد مراعيّاً لأوضاعهما ومناسباً لظروف كلّ منهما، فالقول بأنّه في تقصير ميعاد الطّعن بالإلغاء تحكّم يُهدّد مصالح ذوي الشّأن بالخطر والضياع، حيث قد تمرّ هذه الفترة في تردّدٍ وتفكيرٍ، الأمر الذي يؤدّي إلى وصد باب المحاكم وحرمانهم

من اقتضاء حقوقهم، يقابله في الوقت نفسه الحرص على كفالة استقرار معاملات الدولة، وتوفير الطمأنينة في المراكز والعلاقات القانونية والمتصلة بأعمال السلطات العامة الأمر الذي يوجب ضرورة العمل على سرعة البت فيما يقوم من منازعات حول هذه الأعمال^(١).

لذلك أرى أنّ المُشرّع في كلٍّ من سورية ومصر وفرنسا قد أصاب في تحديده لهذا الميعاد القصير لرفع دعوى الإلغاء مدّة السنتين يوماً هي مدّة مقبولة وكافية لضمان حقوق الأفراد، ولضمان استقرار القرارات الإدارية حتّى لا تظلّ مهددة بالإلغاء لمدّة طويلة، خصوصاً في الوقت الحاليّ الذي تطورت فيه وسائل الاتصالات والتكنولوجيا، فلم يعد هناك مبررٍ لوضع مُددٍ وآجالٍ طويلة. فضلاً عمّا يترتب على قصر الميعاد من تقليل عدد الدعاوى المرفوعة أمام القضاء وتخفيف العبء عنه.

وهنا لا بدّ أن أُشيد بموقف المُشرّع السوريّ والمصريّ؛ لتحديد ههما ميعاد رفع دعوى الإلغاء على أساس عدد الأيام، وهو ستون يوماً، وليس على أساس الشهور كما هو في فرنسا محدّدة بشهرين، وذلك لما فيه من الدقّة والتّحديد؛ لأنّ شهور السّنة قابلة للزيادة والنقص، فتحديد المُشرّع الفرنسي لميعاد دعوى تجاوز السّلطة فيه نوعٌ من الظلم والإجحاف وعدم المساواة نظراً لعدم المساواة بين شهور السّنة في عدد الأيام، بالإضافة إلى ذلك فإنّ عملية حساب الميعاد تحظى بأهمية كبيرة، إذ أنّ الدّعوى لا بدّ أن تُرفع في الميعاد لكي تكون مقبولة، وأيّ خطأ في عملية حساب هذا الميعاد يُسقط حقّ صاحب الشّأن في رفعها؛ لأنّ المحكمة ستقضي بعدم قبول الدّعوى؛ لرفعها بعد الميعاد القانونيّ، وبناءً على ذلك أعتقد بأنّ ميعاد السنتين يوماً أفضل وأدقّ.

(١) د. مصطفى كامل، المبادئ العامة للقضاء الإداريّ وشرح قانون مجلس الدولة المصريّ، مكتبة النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الثّانية، ١٩٥٤، ص ٢١٧.

لكن ماذا يحدث لو أنّ المتظلم لم يقدّم تظلمه في الميعاد القانوني المقرّر؟ في هذا الحال يتحصّن القرار ويصبح غير قابل للطعن. وبالتالي لا يجدي أيّ تظلم، ولا يكون لتقديمه أثر قاطع للميعاد. فالقطع لا يردّ إلّا على ميعاد قائم، فلا بدّ إذاً من احترام الميعاد والالتزام به وعدم مخالفته، لأنّ بانقضائه يستقرّ القرار رغم عيوبه، ومن ثمّ لا يكون هناك جدوى من قطع المهلة التي انتهت أصلاً، وأصبحنا إزاء قرار محصّن يُعامل معاملة القرار الإداري السليم وبمنأى عن الطعن القضائي، إلّا إذا كان القرار مبنياً على غشٍّ من صاحب الشأن أو بناءً على اختصاص معين أو كان القرار منعديماً، ففي هذه الحالات أُجيز سحبه رغم مرور المدة^(١).

وفي هذا قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأنّه: "متى تحصّن القرار الإداري، فإنّه يُحمّل على الصّحة، ويُصبح حجةً على ذوي الشأن فيما أنشأه أو رتبّه من مراكز أو آثار قانونيّة بحيث لا يقبل أيّ دعوى يكون القصد منها تجريده من قوته التنفيذيّة في مواجهتهم، وإلّا انطوى الأمر على إلغائه ضمنياً للقرار وإخلالٍ بالاستقرار الذي استهدفه القانون للمراكز والآثار القانونيّة المشار إليها بعد إذ انقضت مواعيد الطّعن فيها بالإلغاء"^(٢).

ويجب التّويه أنّه وإن كان القرار الإداري المعيب يكتسب حصانةً تعصمه من السّحب بمضيّ الميعاد القانوني المحدد، وأنّ سحب هذا القرار بعد مضيّ المدة المحدّدة يجعل القرار السّاحب باطلاً لمخالفته القانون، إلّا أنّه ليس من شأن هذا البطلان أن ينحدر به لدرجة العدم، ومن ثمّ فإنّه يتحصّن بعدم الطّعن عليه في الميعاد القانوني.

(١) للتوسع انظر د. سليمان الطماوي، نهاية القرارات الإداريّة، مقال منشور في مجلة مجلس الدّولة المصريّ، السنة الخامسة، يناير ١٩٥٤، ص ٢٢٨ وما بعدها.

(٢) انظر حكم المحكمة الإداريّة العليا المصريّة، في الطّعن رقم ٤٦٤، لسنة ٢٤ ق، جلسة ١٩/٥/١٩٨٤، المجموعة، السنة ٢٨، ص ١١٢٧.

وهذا يعني بأن القرار السّاحب يعتبر قراراً منشأً لمراكز قانونيّة جديدة تُوجب على ذوي الشّأن التّظلم منها، والطّعن على القرار السّاحب في الميعاد المُقرّر قانوناً للتّظلم والطّعن القضائي^(١).

والتّظلم سواءً كان إجبارياً أو اختياريّاً، فإنّه يحتفظ لصاحب المصلحة بميعاد الطّعن بالإلغاء بشرط أن يقدّم هذا التّظلم في الميعاد المحدّد قانوناً لرفع دعوى الإلغاء، حيث أنّ هذا التّظلم من شأنه أن يحفظ المدّة فقط دون بعثها من جديد بعد انتهائها. وهذا ما استقرّ عليه في قضاء مجلس الدّولة الفرنسي^(٢).

وانّ هذا المبدأ المستقر عليه في قضاء مجلس الدّولة الفرنسيّ سار عليه مجلس الدّولة السوريّ والمصريّ. فقد ذهبت المحكمة الإداريّة العليا السوريّة في أحكامها حول أثر تقديم التّظلم بعد الميعاد إلى القول بأنّ: "التّظلم من القرار الإداريّ المقدم بعد انقضاء الميعاد القانونيّ لا يقطع ميعاد رفع الدّعى"^(٣). كما أنّه لا أثر لتقديم التّظلم بعد إقامة دعوى الإلغاء على قطع ميعاد رفعها"^(٤).

(١) د. ابراهيم محمد الحمود، وسائل الإدارة في إنهاء قراراتها، مقال منشور في مجلة الحقوق بالكويت، العدد الرابع، السنة الثامنة عشر، ديسمبر ١٩٩٤، ص ٢٠١.

(٢) société, p 818. C. E. 4/5/1984, Tab, Rec, vanderschelden, C. E. 11/3/1983 p 182, diffusion et autre. Rec

أشار إليه د. أحمد عودة الغويري، قضاء الإلغاء في الأردن، مرجع سابق، ص ٢٨٥.
(٣) انظر حكم المحكمة الإداريّة العليا السوريّة، القرار رقم ١٤١٢، الطّعن رقم ٣٢٧٤، لعام ١٩٩٢، المجموعة، لعام ١٩٩٢، ص ٥٠٣. وفي ذات المعنى انظر حكم محكمة القضاء الإداريّ، القرار رقم ٨٨، الطّعن رقم ١٨٧، لعام ١٩٧٨، المجموعة، ص ٤٢٤.

(٤) انظر حكم المحكمة الإداريّة العليا السوريّة، القرار رقم ٢٤٦٦، لعام ١٩٩٢، المجموعة، ص ٦١٢. وكذلك قضت المحكمة الإداريّة العليا المصريّة بأنّ المتظلم إذا كان قد تظلم إدارياً من القرار المطعون فيه بعد مضيّ أكثر من ستين يوماً، فإنّ تظلمه يكون غير ذي أثرٍ قاطعٍ لهذا الميعاد، وبالمثل تكون دعواه التي أقامها بعد ذلك بطلبٍ إلغاء القرار المطعون فيه، الذي أصبح حصيناً من الإلغاء واستقرّت به المراكز القانونيّة التي اكتسبها أربابها بمقتضاه بفوات مواعيد الطّعن فيه" انظر حكمها في الطّعن رقم ٧٣، لسنة ٨ ق، جلسة

وتجدر الملاحظة في هذا الخصوص في حال صدر تشريع يُحدّد ميعاداً مُعيّناً للنّظّم الإداري، سواءً كان أطول أم أقصر من ميعاد الطّعن القانوني المحدّد للإلغاء، فهنا ينبغي على ذوي الشّأن الالتزام بهذا النصّ الخاصّ، وتقديم تطلّعاتهم ضمن هذا الميعاد المحدّد. ومثالاً على ذلك، أعطى المشرع السوري للموظف الحق في التّظلم من قرار عدم ترفيعه خلال مهلة أقصاها ثلاثون يوماً من تاريخ تبليغه هذا القرار^(١)، وكذلك حدد المشرّع المصريّ مدة التّظلم من تقارير الكفاية خلال عشرين يوماً من تاريخ علم صاحب الشّأن بها^(٢).

وتأسيساً على ما سبق لأبّد من الإشارة إلى بعض النقاط الهامّة فيما يتعلّق بموضوع تقديم التّظلم في الميعاد القانوني، وهي:

- أنّ العبرة في حساب ميعاد السّتين يوماً هي بتاريخ صدور القرار محلّ الشّكوى بشرط أن يقتصر العلمُ به بالوسائل المُعيّنة التي حدّدها القانون، وليس اعتباراً من تاريخ التّظلم منه، أو تاريخ الفصل فيه. وقد قضت محكمة القضاء الإداري المصريّة في هذا الصّدّد بقولها: "العبرة في حساب ميعاد الطّعن بتاريخ صدور القرار الذي يتحدّد به المركز القانوني لا بتاريخ التّظلم منه، أو بتاريخ الفصل في هذا التّظلم"^(٣). وحرصاً من المشرّع على ضمان الاستفادة الكاملة لهذا الميعاد من قبل ذوي

٢٨/١١/١٩٦٦، المجموعة، ص ٣٠٠. وانظر أيضاً حكمها في الطّعن رقم ٥١١٨، لسنة ٤٥ ق، جلسة ٢٠٠٥/٦/٤، مجلة هيئة قضايا الدولة، العدد الثاني، السنة ٤٩، يولييه- سبتمبر ٢٠٠٥، ص ٢٢٥.

(١) انظر المادة ٦٧/ من قانون العاملين الأساسي رقم ٥٠ لعام ٢٠٠٤.

(٢) انظر المادّة ٣٠/ من قانون العاملين المدنيين رقم ٤٧، لسنة ١٩٧٨، والمعدل بالقانون رقم ٥٠٤ لسنة ٢٠٠٠.

(٣) حكم محكمة القضاء الإداري المصريّة، في الطّعن رقم ٣٨٣، ق ٣، جلسة ١٩٥٠/٥/٢٥، أشار إليه حمدي ياسين عكاشة، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص ٨١٨.

الشأن، ومراعاةً لاختلاف ظروفهم المعيشية والمكانية، فقد قضى بتمديد ميعاد الطعن القانوني.

ففي فرنسا أخذ المشرّع بمبدأ المدة الكاملة، وذلك بالمرسوم الصادر في ٢٦ نوفمبر ١٩٦٥، إذ عدّلت المادة/١٠٣٣/ في المرافعات الفرنسية لتنصّ على أنّ: "كلّ مواعيد المرافعات كاملة"^(١). بمعنى أنّ يوم النشر أو الإعلان أو العلم اليقيني لا يُحسب. كذلك إذا صادف أنّ اليوم الأخير هو يوم عطلة رسمية فإنّ الموعد يُمدّد إلى يوم العمل التالي، كما أنّ مدة الطعن بالإلغاء في فرنسا حدّدها المشرّع بشهرين فلا اعتداد بشأنها بعدد أيام الشهرين، فقد يكون مجموع أيام الشهرين ٥٨ يوماً أو ٥٩ يوماً وهذا على النقيض ممّا هو عليه الحال في سوريا ومصر حيث تحسب المدة بالأيام فهي ستون يوماً كاملة.

أمّا عن حساب ميعاد المسافة فالغاية منه حرص المشرّع على منح الشخص المطلوب إعلامه الوقت الكافي لتمكينه من قطع المسافة التي افترض المشرّع أنّها تبعد عن المكان الذي يتعيّن فيه الحضور، حتّى لا يضيع أيّ جزءٍ من الميعاد المخصّص له وذلك تحقيقاً للعدالة والمساواة بين المتقاضين على الوجه الأكمل^(٢).

وعليه سار المشرّع السوري والمصريّ بهذا الاتجاه، ونستدلّ على ذلك من خلال نصّ المادة الثالثة من قانون مجلس الدولة السوري رقم ٥٥/لعام ١٩٥٩، ويقابلها المادة/٣/ من قانون مجلس الدولة المصريّ رقم ٤٧/لعام ١٩٧٢ والتي تنصّ على أنّ: "تُطبّق الإجراءات المنصوص عليها في قانون مجلس الدولة، وتُطبّق أحكام أصول

(١) د. آمال الفزايري، مواعيد المرافعات، منشأة المعارف، الإسكندرية، بدون تاريخ، ص ١٦٦.

(٢) رمزي نسيم حسونة، ميعاد الحضور والمسافة، مقال منشور في مجلة المحامون السوريّة، العددان ٢-٤،

لعام ١٩٩٧، السنة ٦٢، ص ٢٥٣.

المحاكمات فيما لم يرد فيه نص، ذلك إلى أن يصدر قانونٌ بالإجراءات الخاصة بالقسم القضائي". وبما أن ميعاد الطعن يُعدُّ من المسائل الإجرائية ونظراً لأنَّ قانون الإجراءات المشار إليه في المادتين السابقتين لم يصدر بعد، فإنَّ القضاء الإداري جرى على الرجوع إلى قانون أصول المحاكمات فيما لم يرد فيه نص في قانون مجلس الدولة، وقد استقرَّ القضاء الإداري في مصر على الأخذ بقواعد حساب المسافة المقررة في قانون المرافعات وذلك بالنسبة للدعاوى التي ترفع أمامه، وكذلك أكدت المحكمة الإدارية العليا المصرية على أن مواعيد السنتين يوماً المتعلقة بالتظلم الإداري تُحسب فيها مواعيد المسافة، ولذلك تضاف إليه إجازة رسمية إذا جاءت في آخره^(١). أمَّا القضاء الإداري في سورية، فإنه لم يأخذ بمهل المسافة في الدعاوى المرفوعة أمامه، وبناءً على ذلك لا يضاف ميعاد مسافة إلى التظلم الإداري قياساً على عدم أخذه بها في حساب ميعاد الطعن بالإلغاء، إذ استقرَّ الاجتهاد على القول بأنَّه: "لا وجه للاحتجاج بمهل المسافة توصلًا لقبول الطعن؛ لأنَّ اجتهاد القضاء الإداري في مجلس الدولة السوري، قد استقرَّ على التمسك بالمواعيد المحددة في المادة ٢٢/ من قانونه، دون أن تُضاف إليها مهل المسافات المنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات..."^(٢).

أمَّا في فرنسا فقد أخذ مجلس الدولة الفرنسي بمواعيد المسافة وذلك في القانون المنظم لمجلس الدولة الصادر في ٣١ تموز ١٩٦٤ الذي كان يُضيف بموجبه إلى ميعاد الطعن بالإلغاء ميعاد مسافة في الأحوال التي يجيز فيها القانون للطاعن أن يودع طعنه في مقر المحافظة أو مقر المحكمة الإدارية الموجودة فيها، فقد تطلَّب

(١) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، في الطعن رقم ٢١١٨، ق ٣١، جلسة ١٩٨٧/١٢/٢٢، الموسوعة، ص ٨١٢.

(٢) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا السورية في القرار رقم ١٤، لعام ١٩٧٣، المجموعة، ص ١٤٤.

مجلس الدولة الفرنسي لتطبيق مواعيد المسافة نصاً يقضي بذلك حيث لم يعتبرها قاعدةً عامةً إجرائيةً أمام المحاكم الإدارية أو أمام مجلس الدولة^(١).

- أن الأساس في تحديد تاريخ تقديم التظلم، هو بتاريخ وصوله الفعلي إلى الجهة الإدارية الولائية أو الرئاسية وقيد هذا التظلم في السجل الخاص المعد لذلك، وليس من تاريخ تحريره، أو من تاريخ إيداعه في البريد، أو أي تاريخ آخر.

إذاً العبرة في سريان الميعاد تكون من تاريخ وصوله وليس من تاريخ إرساله. فلا يكفي أن يُثبت المتظلم أنه أرسل تظلمه في الميعاد، وإنما عليه أن يُثبت أن هذا التظلم قد وصل أيضاً إلى الجهة الإدارية في الميعاد المحدد لرفع دعوى الإلغاء.

ويجب الإشارة إلى أنه في حال إرسال صاحب الشأن التظلم عن طريق البريد المسجل، فيجب أن يتم ذلك في ميعادٍ مناسبٍ يسمح بوصوله إلى الجهة المختصة في الوقت المناسب. والحكمة من تطلب أن يكون البريد مسجلاً هو أن يكون دليل إثبات في مواجهة الجهة الخاصة بتلقيه فيما لو أنكرت التظلم، أو أنكرت وصوله في الميعاد. وتجدر الملاحظة أنه في حال حصل تأخير غير عادي في وصول التظلم إلى الجهة المختصة سواء كان التأخير ناجماً من تقصير الإدارة في تسجيل التظلم في السجل الخاص، أو أن يكون راجعاً لهيئة البريد مما يشكل خطأً مرفقياً لمجرد حدوث تباطؤ أو تأخير في أداء الخدمة مما يستلزم مسؤولية الإدارة عن التعويض، ففي الحالتين لا

(١) د. رأفت فودة، النظام القانوني للميعاد في دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص ١٥٠. وهذه المدة هي شهران لمن يقطن أو يقيم في دولة أجنبية وشهر لمن يقيم في أقاليم ما وراء البحر ويريد أن يرفع دعوى تجاوز السلطة في فرنسا، وكذلك هي شهر لمن يقطن خارج هذه الأقاليم ويريد أن يرفع دعواه أمام محكمة مقرها إقليم ما وراء البحر.

يتحمّل المتظلم وزير هذا التأخير، ويخضع ذلك كله لتقدير المحكمة المختصة^(١). ومن جانبي أرى أنّه من الأفضل للمتظلم أن يكون حريصاً، وأن يُرسل تظلمه خلال وقتٍ كافٍ ليضمن وصوله في الميعاد المحدّد، فالحكمة من ضرورة تقديم التظلم خلال مدّة السّتين يوماً، تكمن في أنّه بمرور هذه المدّة يستقر القرار رغم عيوبه، بحيث لا يمكن إجبار الإدارة بإعادة النظر فيه.

وقد قبل مجلس الدّولة الفرنسيّ طلب الإلغاء الذي قُدّم عن طريق البريد قبل انتهاء مدّة الشّهرين ووصل إلى سكرتارية المجلس بعد المواعيد، واعتبر المجلس ذلك أمراً خارجاً عن إرادة صاحب الشّأن باعتباره راجعاً لجهة البريد^(٢). وبالنسبة لي أميل إلى ما ذهب إليه المحكمة الإداريّة العليا المصريّة في أنّ حدوث تأخّر غير عاديّ في وصول المراسلات البريديّة ينبغي أن يخضع لتقدير المحكمة؛ لأنّ قبول طلب صاحب الشّأن المقدّم عن طريق البريد ووصوله إلى ديوان المجلس بعد انقضاء الميعاد المحدّد للطّعن بالإلغاء باعتبار التأخر راجعاً إلى مصلحة البريد، قد يُفسح المجال لصاحب الشّأن بالتواطؤ والتّلاعب بالتّاريخ الفعليّ لتقديم تظلمه. لذلك ينبغي أن يكون هناك ضوابط لسبب التأخير، وأن يرجع ذلك إلى تقدير المحكمة تُقدّره في كلّ حالةٍ على حدّ.

- القاعدة العامّة أنّه في حال تكرار التّظلمات الإداريّة ضد قرارٍ معيّن، فلا يُعتدّ إلا بالتّظلم الأوّل في قطع سريان الميعاد القانونيّ شرط أن يكون قد قدّم أثناء الميعاد المحدّد للطّعن، بمعنى: أنّه لا أثر للتّظلمات التّالية للتّظلم الأوّل، فالميعاد لا ينقطع

(١) حكم المحكمة الإداريّة العليا المصريّة، الطّعن رقم ٣١٦، لسنة ١٥ ق، جلسة ١٤/٤/١٩٧٤، مجموعة المبادئ القانونيّة التي قررتها المحكمة لعام ١٩٧٤، السنة ١٩، ص ٢٨٣.

(٢) د. أحمد يوسف محمد علي، التّظلم الإداريّ وميعاد دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص ١٦١.

سوى مرة واحدة فقط مهما تكرر تقديم التّظلمات الإدارية ضدّ القرار المتظلم منه، وذلك بغية ألا يتخذ أصحاب الشّأن من تكرار التّظلمات حجةً وهميّة لإطالة ميعاد الطّعن إلى مالا نهاية.

وقد استقرّ قضاء مجلس الدّولة الفرنسيّ على أنّه إذا تتابعت التّظلمات فالنّظّم الأول هو الذي يوقف الميعاد وإلاّ اتّخذ من تكرار التّظلمات وسيلةً لإطالة ميعاد رفع الدّعوى، وحيث أنّ المدعية تدعى الآنسة "DemoiselleDucro" صدر قرارٌ ضدها بتاريخ ١٩٤٥/٢/٢٨ وتظلمت منه أولاً في ٤ مارس ١٩٤٥ فالتزمت الجهة الإدارية بالصّمت، ثم قدّمت المدّعية تظّلاً ثانياً بعد الميعاد، فكان من شأنه عدم امتداد الميعاد لسابقة النّظّم فيه، وعندما طعنّت قضائيّاً في القرار تمّ رفض دعوها تبعاً لذلك^(١).

وسلكت محكمة القضاء الإداريّ المصريّة ذات المسلك مؤكّدة على أنّ "العبرة تكون بتاريخ وصول النّظّم الأول، ولا يُلتفت إلى بقيّة التّظلمات المرسلة بعد هذا النّظّم مهما تعدّدت"^(٢). كما أيدت المحكمة الإدارية العليا السّوريّة هذه القاعدة بقولها: "إذا كرّر المتظلم تظّلمه، فالعبرة في حساب المواعيد هي أول تظلم يُقدّم في ميعاده، دون الاعتداد بما يعقبه من تظلماتٍ مكرّرة لاحقة"^(٣).

^(١) P. 65. C. E. 16Mai 1980. ،Rec ،DemoisselDucrot ،C. E. 27. Janvier. 1950
P. 231 ،clinqueste- Rec. أشار إليه أحمد يوسف محمد علي، النظم الإداري وميعاد دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص ٢٠١-٢٠٢.

^(٢) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا المصريّة، الطّعن رقم ١٦٩٩، لسنة ٢ قضائية، جلسة ١٤/١٢/١٩٥٧، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة لعام ١٩٥٧، ص ٦٠٥.

^(٣) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا السّوريّة، القرار رقم ٥٣، لعام ١٩٧١، المجموعة، ص ١٤٦. وأكدت ذلك في حكم آخر بقولها: "النّظّم الأول هو الذي يقطع الميعاد، وتحسب المدة على أساسه، فلا عبرة للنّظلمات المتكررة". انظر حكمها في القرار رقم ٦٠١، الطّعن رقم ١٤٥٦، لعام ١٩٩٣، مجموعة المبادئ القانونية =

رابعاً- أن يكون التّظلم الإداري لاحقاً للقرار الإداري النهائي:

يجب أن يُنصب التّظلم الإداري على قرارٍ إداريٍّ بالمعنى القانونيِّ المحدّد له،
فالتّظلم شأنه في هذا شأن دعوى الإلغاء بدور وجوداً وعدمّاً مع القرار الإداريِّ.
والقرار الإداريُّ هو: عمل قانوني انفرادي تقوم به الإدارة العامة بقصد إحداث أثر
قانوني.

وترتيباً على ما سبق يمكننا استخلاص السّمات المميّزة للقرار الإداري القابل
للطّعن والتّظلم الإداري بما يلي^(١):

١- القرار الإداري عملٌ قانوني:

والعمل القانونيُّ هو الذي يولّد آثاراً قانونيّة، فالقرار الإداريُّ هو تعبيرٌ عن إرادة
الإدارة العامّة بقصد إحداث أو تعديل أو إلغاء مركزٍ قانونيٍّ. الأمر الذي تستبعد معه
الأعمال الماديّة من نطاق القرارات الإداريّة، فهي لا تُعتبر إفصاحاً عن الإرادة لذلك
تخرج من نطاق دعوى الإلغاء، ولا ينبغي الطّعن بها مهما بلغت درجة عدم مشروعيتها

= التي قررتها المحكمة لعام ١٩٩٣، ص ٢٢٤. وبذات المعنى حكمها في القرار رقم ٣٠٦، الطّعن ٨٣٤، لعام
٢٠٠٠، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة لعام ٢٠٠٠ مشار إليه لدى د. مصباح المهابيني، مبادئ
القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٦١٤. وذلك على خلاف دعوى القضاء الكامل، فميعاد تقادم الحق ينقطع
كلما تكرر التّظلم، بحيث لا يحسب ميعاد التقادم إلا من آخر تظلم قدم للجهة المختصة.

^(١) وكانت المحكمة الإداريّة العليا السّوريّة قد حدّدت مقومات القرار الإداري بقولها: "...هو الذي يصح أن يكون
محلاً للخصومة، وذلك من خلال كونه صادراً عن جهة إداريّة عامّة، = وتمتعه بخاصيّة النهائيّة، =
= والنفاد، وتأثيره في مركز المدعي، والمساس بحقه.... مادام المدعي من العاملين لدى جهة الإدارة، ومادام أن
الإدارة تدخلت من خلال سلطتها العامّة، وأفصحت عن إرادتها المفردة بإحداث الأثر القانوني....". حكمها في
القرار رقم ١/١٢٤، الطّعن ١٨٢، عام ٢٠٠٧، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة من عام ٢٠٠٥ إلى
٢٠٠٩، ص ٦٧٥.

حيث أنها لا تُحدث أثراً قانونياً. ويستثنى من ذلك الأعمال المادية التي تتم تنفيذاً لقرار سابق، فهي ذات ارتباط وثيق بالقرار، وكيانها القانوني مستمد منه^(١).

٢- تصرف إداري وحيد الطرف:

أي أنّ القرار الإداري يعبر عن الإرادة المنفردة للجهة الإدارية التي أصدرته، وبذلك يخرج القرار الإداري من نطاق العقود الإدارية التي تتم بتوافق إرادتين: إرادة الجهة الإدارية وإرادة المتعاقد. أمّا في الحالات التي يكون فيها العمل القانوني مركباً؛ أي: أنّه يشتمل على قرارات عدّة، وكان بالإمكان فصل أحدها، فإنّه من الجائز الطعن بالقرار بشكل مستقلّ، دون المساس بالعقد، ومثال ذلك القرار المتعلّق باعتماد العقد. ولا بدّ من التّويه بأنّه إذا كان القرار الإداري يتميّز بأنّه عملٌ يصدر بالإرادة المنفردة لا يعني بالضرورة أن يصدر من شخصٍ واحدٍ. ذلك أنّ الجهات الإدارية المختصة بإصدار القرارات قد تكون سلطةً فرديةً كالوزير مثلاً، أو تتخذ شكل التّكوين الجماعي؛ أي: تتكون من عدّة أشخاص كالقرارات الصّادرة عن مجلس الوزراء، بحيث يُعتبر القرار الصّادر قد صدر من جانب الإدارة وحدها. إذ لا يهّم تعدّد أشخاص الهيئة أو المجلس الذي أصدر القرار؛ لأنّ ذلك القرار الصّادر بأغلبية الأعضاء لا يُعبّر عن الإرادة الفردية لهذه الأغلبية فقط؛ وإنّما يُعبّر عن إرادة واحدة لا تتجزأ هي إرادة المجلس^(٢).

(١) د. محمد الشافعي أبو راس، القضاء الإداري، مكتبة النصر بالزقازيق، بلا تاريخ نشر، ص ١٩٨. د. خالد

خليل طاهر، القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار المسيرة للنشر، عمان، ١٩٩٧، ص ١١٣.

(٢) د. ابراهيم عبد العزيز شيجا، الوسيط في مبادئ وأحكام القانون الإداري، الدار الجامعية، ١٩٩٧،

٣- صدور القرار عن جهة إدارية مختصة مركزية أو لامركزية:

إنّ القرارات الصّادرة من الشّركات والجمعيات أو مؤسسات القطاع الخاصّ ومن في حكمها لا تُعدّ قراراتٍ إداريّة بالمعنى القانونيّ المحدّد لها، ومن ثمّ لا تخضع لرقابة القضاء الإداريّ. وتعدّ القرارات والأعمال الصّادرة عن الدّولة إداريّة، إذا كانت صادرة عن مختلف جهات الإدارة الرّسميّة أو عن ممثليها أو سائر ممثلي السّلطة التّنفيذيّة^(١). وتأسيساً على ذلك فمن البديهي أن تكون الجهة مُصدرة القرار وطنيّة، وعلة ذلك ترجع إلى أنّ مجلس الدّولة يختصّ بالمنازعات الوطنيّة دون الأجنبيّة منها، فالأصل في دعوى الإلغاء هي وسيلة لرقابة السّلطات الوطنيّة الإداريّة في تصرفاتها لا الأجنبيّة^(٢).

٤- أن يصدر القرار الإداريّ بصورة نهائيّة:

والمقصود بأن يكون القرار نهائيّاً^(٣)، أن يكون قابلاً للتّنفيذ، ومن شأنه إحداث مركزٍ قانونيّ معيّن. فالقرار الإداريّ النهائي لا يمكن أن يخضع لدعوى الإلغاء إلّا إذا أثر في المركز القانونيّ للمدّعي، وذلك إمّا بإنشاء مركزٍ قانونيّ معيّن أو تعديله أو إلغائه، وأن يكون من شأن ذلك إنزال الضّرر بصاحب المصلحة. ويرتّب القرار الإداريّ

(١) د. محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداريّ، منشورات الحلبي الحقوقية. ٢٠٠٢، ص ٤٧٤-٤٧٥.

(٢) عدنان العجلاني، القضاء الإداريّ ومجلس الدّولة، مطبعة جامعة دمشق، ١٩٥٩، ص ٢٥٥.

(٣) أوضحت المحكمة الإداريّة العليا المصريّة في حكم لها المقصود بنهائية القرار بقولها: "ليس يكفي لتوفر صفة النهائية للقرار الإداريّ أن يكون صادراً من صاحب اختصاص بإصداره، بل ينبغي أن يقصد مصدره الذي يملك إصداره تحقيق أثره القانونيّ فوراً ومباشرة بمجرد صدوره وإلا تكون ثمة سلطة إدارية للتعقيب عليه وإلا كان بمثابة اقتراح أو إبداء رأي لا يترتب على الأثر القانونيّ للقرار الإداريّ النهائي". حكمها في الطّعن رقم ٢٣٤، ٩ ق، جلسة ١٩٦٦/١١/٢٠، المجموعة، س ١٢، ص ٢٦٠.

الصادر آثارة القانونية بمجرد نشره في الجريدة الرسمية للدولة، أو إبلاغه لصاحب الشأن بوسائل التبليغ القانونية، أو ثبوت علمه اليقيني بصدوره أصولاً^(١).

وتأسيساً على ذلك فالتظلم الإداري يجب أن يُقدّم في ميعادٍ لاحقٍ لصدور القرار الإداري النهائي الصادر فعلاً من الجهة الإدارية المختصة. فالقرارات الإدارية النهائية هي التي يجوز المطالبة بإلغائها. إذ يستحيل تقديم تظلمٍ ضدّ قرارٍ لم يصدر بعد. وعلة ذلك حتّى تتمكّن هذه الجهة التي أصدرت القرار أو السلطة الرئاسية لها من إعادة النظر في قرارٍ صدر بالفعل ثابتُ المَعْلَم ومحدّدُ الأوضاع، بهدف سحبه أو تعديله أو إلغائه وفق مقتضيات الأحوال^(٢).

وهذا ما قضت به المحكمة الإدارية العليا المصرية فتقول: "... إنّ أيّ إجراء يتّخذه الموظف قبل صدور القرار المشكوك منه لا يمكن أن يُعتبر تظلماً؛ لأنّه لا يمكن افتتاح الخصومة بشأن قرارٍ لم يصدر بعد... ومتى كان الثابت أنّ المدّعي لم يتقدّم إلى الهيئة الإدارية بتظلمٍ بعد صدور القرار المطعون فيه فتكون دعواه غير مقبولة"^(٣).

وإنّ لهذا التحديد أهميةً عمليةً، فالقرار يمرُّ بمراحل عديدة قبل صدوره بشكلٍ نهائيّ، الأمر الذي يؤدّي إلى تسرع بعض الأفراد ولجؤهم إلى تقديم التظلم خطأً في مرحلة من مراحل صنع القرار، وعندئذٍ لا يكون لهذا التظلم أيّ أثرٍ مُنتجٍ في قطع

(١) محمد الأمين البيانوني، ميعاد الطعن القانوني في مشروعية القرارات الإدارية - دراسة مقارنة - رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، كلية الحقوق، ١٩٨٤-١٩٨٥، ص ٢١-٢٢.

(٢) محمد عامر الإبراهيم، شرط الميعاد في دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص ١٧٧.

(٣) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم ١٠٠٦، السنة ٦٠ ق. ع، جلسة ١٩٦٢/٣/٢٥، المجموعة، السنة السابعة، ص ٤٩٥. وحكمها أيضاً في الطعن رقم ٣٦ لعام ١٩٩٣، المجموعة، لعام ١٩٩٣، ص ١٦١.

ميعاد المدّة. فالتّظلم المقدم ضدّ الأعمال التّحضيرية أو التّمهيدية التي تسبق إصدار القرار الإداري، والإجراءات التّنفيذية والأعمال اللاحقة لصدوره من أجل تنفيذه وتفسيره، هي أعمال لا ترقى لمرتبة القرارات الإدارية، ولا يجوز المطالبة بإلغائها، وبالتالي لا يكون لهذا التّظلم المقدم أيّ فائدة تُذكر إلا بعد صدور القرار وصيرورته نهائياً^(١).

وإعمالاً لهذا الشرط، وإضافة لما دُكر فإنّ التّصرفات الصّادرة من الإدارة، والتي لا تقصد من ورائها إنتاج آثار قانونية فإنّها أيضاً لا تعدّ من قبيل القرارات الإدارية القابلة للطعن والتّظلم منها. ومن تلك التّصرفات ما يأخذ صورة الآراء التي تبديها الإدارة، والتي لا يترتّب عليها أيّ ضررٍ أو مساسٍ بحقوق الغير كما أنّها لا تُنتج أيّ أثرٍ قانونيٍّ كالأجوبة التي تبديها الإدارة على الطلب الموجّه إليها للحصول على معلومات. كذلك لا يدخل في نطاق القرارات الإدارية التّوصيات والتّعليمات التّفسيرية، والنّيّات والمقاصد والرّغبات وكذلك المنشورات الشّارحة أو المفسّرة للقوانين واللوائح والإرشادات والتّوجيهات الصّادرة من جهة إدارية إلى جهة إدارية أخرى، كذلك المعلومات الصّادرة عن الإدارة بموضوع ما، كالبلاغ الذي تنشره الإدارة في الصّحف لإشعار المواطنين بتاريخ نفاذ نظامٍ معيّن^(٢).

(١) د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني، المرافعات الإدارية إجراءات رفع الدّعوى الإدارية وتحضيرها، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٨، ص ٢٣٨. د. محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، بلا تاريخ نشر، ص ٤١٥.

(٢) لمزيد من التفصيل انظر: د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدّولة، الطبعة الأولى، مطبعة دار المعارف، مصر، ١٩٥٩، ص ١٧٨ وما يليها. د. محمد الشافعي أبو راس، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٢٠٨.

وتأكيداً لهذا المبدأ قضى مجلس الدولة الفرنسي بأنه لا بد أن يتناول التّظلم قراراً إدارياً، أما إذا تناول مجرد تحضيراتٍ لاتخاذ قرارٍ إداريٍّ، فإنّه لا يقطع الميعاد^(١). وكذلك سارت المحكمة الإدارية العليا السوريّة في أحكامها بذات الاتجاه مؤكّدة بأنّ القرار القابل للطّعن هو القرار الإداريّ النّهائيّ فقضت بأحد أحكامها بقولها: "إنّ قضاء الإلغاء في مجلس الدولة لا يستهدف إلا طلبات إلغاء القرارات الإدارية النّهائيّة أما ما عداها من القرارات تحضيريّة أو مبدئيّة أوليّة أو تنفيذيّة فلا تصحّ لأن تكون محلاً لطلب الإلغاء، فإذا ما رُفعت الدّعى بطلب الطّعن في واحدٍ من هذه الأنواع كان مصيرها عدم القبول"^(٢).

وتطبيقاً لذلك لا يعدّ من قبيل التّظلم الإداريّ الاعتراضُ المقدّم ضدّ اقتراح الوزير المرفوع لرئيس مجلس الوزراء بحرمان أحد المتعهّدين من التّعاقد مع الجهات العامّة. ومن أمثلة الإجراءات التّمهيدية التي تسبق إصدار القرار أيضاً اقتراح المجلس الأعلى للقضاء بإحالة أحد القضاة للمعاش أو الاقتراح بنقل بعض الموظفين من درجةٍ لأخرى. فلا يعدّ ذلك قراراً إدارياً؛ بل هو إجراء تمهيديّ.

ويثور التساؤل في هذا الشأن هل يعدّ شرط التّظلم اللاحق لصدور القرار قاعدةً مُطلقةً أم يرد عليها استثناء؟

فرّقت المحكمة الإدارية العليا المصريّة بشأن التّظلم قبل صدور القرار بين أمرين:

(١) د. محمد جمعة الحلاق، خصوصية الدّعى أمام القضاء الإداري، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق، جامعة دمشق، ٢٠١٣، ص ٥١.

(٢) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا السوريّة في القرار رقم ١٧٦، الطّعن رقم ٢٥٢، لعام ١٩٧٧، المجموعة، ٦٣، ص ١٤٥.

- الأول: أن يكون الطلب الذي قَدَّمه صاحب الشأن للجهة الإدارية المختصة، قد أخذ طابع التمني بأن يستعطف الإدارة على اتخاذ القرار وفق نحوٍ مُعيَّن، وهنا يتوجَّب التَّظَلُّم بعد صدور القرار، كون الطلب قد تضمَّن تعبيراً عن أمنية لا أكثر. وفي هذا الشأن نصَّت المحكمة الإدارية العليا على ذلك بقولها: "العبارة بالتَّظَلُّم الذي يقدِّمه صاحب الشأن بعد صدور القرار المتظلم منه، وليس بالطلب السابق على القرار، ولا يقدح في ذلك القول بأنَّ الجهة الإدارية عند إصدارها القرار كان أمامها طلب صاحب الشأن قبل إصداره، فلا حاجة به إلى أن يُقدِّم إليها تظُّلاً بعد إصدار القرار إذ قد يكون لدى الجهة الإدارية من الأسباب التي يقوم عليها القرار ما ليس عنده"^(١).

- الثاني: أن يقوم صاحب الشأن بتقديم الطلب ضدَّ قرارٍ قد تمَّ إعداده بوجهٍ كاملٍ ولا ينقصه سوى الاعتماد من الجهة المختصة، موضحاً في طلبه أوجه البطلان، ومع ذلك أصرت الإدارة على موقفها وقامت باعتماد القرار. في هذا الحال ليس هناك ما يدعو إلى التَّظَلُّم من جديد. فقضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بقولها: "متى علم العامل علماً يقينياً بما عقدت عليه الإدارة عزمها من فصله من الخدمة فتظلم من القرار المُزمع إصداره - قبل صدوره - فإنَّ هذا التَّظَلُّم يقطع الميعاد ويحسب ميعاد الدَّعوى من تاريخ تقديم هذا التَّظَلُّم، وليس من تاريخ أيِّ تظلم آخر تالٍ إذا تكررت التَّظَلُّمات؛ لأنَّ العبارة في هذا الخصوص هي بالتَّظَلُّم الأول"^(٢).

^(١) د. محمد إبراهيم خيري الوكيل، التظلم الإداري في ضوء آراء الفقه وأحكام القضاء، مرجع سابق، ص ١١٨-١١٩.

^(٢) حكم محكمة القضاء الإداري (الدائرة الاستئنافية)، لسنة ٢ ق، جلسة ١٩٧٢/١/٩، س ٣ (استئنافية)، ص ٢٧٢، ب ٣٤، أشار إليه عبد الله محمد محمود، الأحكام الجزائية والموضوعية للتظلم من القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ١١٧.

وأخيراً لا بدّ أن نشير إلى حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية تقول فيه أنّه:
"لا يكفي أن يكون تقديم التّظلم بعد صدور القرار المطعون فيه؛ بل يجب أن يكون قبل
رفع الدّعى وإلا كانت الدّعى غير مقبولة شكلاً؛ لعدم سابقة التّظلم منها"^(١). وذلك
بطبيعة الحال إذا كان التّظلم وجوبياً، فمن المسلم به أنّ التّظلم الوجوبيّ هو شرط لقبول
دعوى الإلغاء، ويترتب على عدم تقديمه الحكم بعدم قبول الدّعى استناداً لنصّ
المادة ١٢/ من قانون مجلس الدولة المصريّ والسّوريّ. إلّا أنّ القضاء الإداري ما لبث
أن أبدى مرونةً في مسألة التّظلم الوجوبيّ بحسبانه شرطاً لقبول دعوى الإلغاء، فقد
استقرّت أحكامه على أنّه لا يلزم لقبول الدّعى الأسبقية الزمنية لتقديم التّظلم قبل رفع
الدّعى، مادام قدّم التّظلم خلال الميعاد القانونيّ المقرّر له، وانتهت مدّته أثناء سير
الدّعى، وقبل صدور الحكم فيها، على فرض أنّ شرط التّظلم كإجراء ليس مقصوداً
لذاته، وإنّما الهدف منه إتاحة الفرصة للجهة المختصة لبحث التّظلم، وإصدار قرارها،
سواءً بقبول التّظلم، أو رفضه صراحةً، أو ضمناً، ومن ثمّ تكون الغاية من التّظلم قد
تحقّقت، ويكون الدّفع بعدم القبول لرفع الدّعى قبل تقديم التّظلم ليس له أساس، ويتعيّن
رفضه^(٢).

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا المصريّة، الطّعن رقم ٧٧٩، لسنة ٧ ق، جلسة ١٩٦٥/٦/٢٧.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا المصريّة، جلسة ١٩٨٠/١٢/١٣، السنة ٢٦، ص ٤٥٢، أشار إليه د. نجم
الأحمد، التّظلم الإداري، مرجع سابق، ص ٢١.

المطلب الثاني

الشروط الموضوعية للتظلم الإداري

إضافة للشروط السالف ذكرها، والتي كانت محلاً للدراسة في المطلب الأول من هذا المبحث، فثمة شروط موضوعية يجب توافرها في التظلم الإداري حتى يربط نتائجها القانونية، ومن أهم هذه الشروط هي أن يكون التظلم واضحاً وغير مُجهَّل، وأن يكون مُجدياً.

وسأعرض هذين الشرطين :

أولاً- يجب أن يكون التظلم الإداري واضحاً (دالاً على القرار المطعون فيه) وغير مُجهَّل:

مؤدى هذا الشرط هو أن يكون التظلم الإداري المقدم حاسماً في موضوعه وقاطعاً في مقصده ومبتغاه على نحو واضح لا لبس فيه للمطلب المراد منه، كسحب القرار أو تعديله أو إلغائه، وإلا فلا فائدة تُرجى منه. بمعنى أن تكون العبارات الواردة في التظلم واضحة ومحددة للمعنى المطلوب، وأن تكون صياغتها دقيقة وغير غامضة، وتتضمن شرحاً وافياً ومفصلاً عن الواقعة المراد التظلم منها، وتشتمل على كافة البيانات والمعلومات اللازمة عن القرار المتظلم منه. سواءً من حيث موضوعه، ورقمه، وتاريخ صدوره، والجهة التي أصدرته، ومقدم التظلم نفسه، وطلباته، والادعاءات التي يستند إليها، والمخالفات القانونية في القرار الإداري المتظلم منه، والأضرار المادية والأدبية التي لحقت بالمتظلم وغيرها من البيانات. وذلك حتى يتسنى للجهة الإدارية المختصة بتلقي التظلم وفحصه دراسة هذا التظلم دراسة جدية واعية، ومن ثم تحديد

موقفها النهائي سلباً أو إيجاباً. ولذلك أرى من الأفضل الاستعانة بمحامٍ كونه يدرك هذه الأمور أكثر من المتظلم نفسه، وفي ذلك حماية لحقوق المتظلم من الهدر نتيجة جهله بهذه الأمور.

وترتيباً على ذلك إذا كان التظلم مشوباً بالغموض وعدم الوضوح، مُصاغاً في عبارات عامة دون تحديد دقيق للقرار الإداري المتظلم منه، ودون تحديد دقيق للقصد الذي يرمي إليه المتظلم، وجاء خالياً من أية إشارة إلى أي عيب في القرار المتظلم منه، كأن يكون الغرض منه مجرد أخذ رأي الإدارة بأمر ما، أو لمجرد الحصول على معلومات معينة، أو إثارة عطفها، فإنه لا يمكن أن ينطبق عليه وصف التظلم الإداري القاطع لميعاد الطعن^(١).

وكذلك الحال فيما إذا كانت البيانات المذكورة في التظلم غير كافية للدلالة على المتظلم، أو على الغرض المقصود من وراء تظلمه، بحيث تجعل التظلم مجهولاً، فإنه يقع باطلاً؛ لأنه لا يُعدّ تظلماً إدارياً بالمعنى القانوني الذي قصده المشرع والقضاء معاً، ولا يُعتدّ بأثره في قطع سريان ميعاد رفع دعوى الإلغاء، وهذا يخضع لتقدير المحكمة المختصة التي تملك تقدير ما إذا كان البيان الذي تمّ إغفاله جوهرياً ومؤثراً في السلامة الشكلية للتظلم أم لا^(٢).

وذهبت المحكمة الإدارية العليا المصرية للقول: "أنّ التظلم ليس إجراءً مقصوداً لذاته بحيث يتمّ ويتحقق أثره بمجرد تقديمه أيّاً كان وجه الخطأ أو النقص الذي يشوب

(١) د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء قضاء التعويض وأصول الإجراءات، الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص ٩٠.

(٢) عبد العزيز خير الدين، العيب الشكلي في القرار الإداري وأثره بالنسبة إلى دعوتي التعويض والإلغاء، مقال منشور في مجلة مجلس الدولة المصري، السنة الخامسة، يناير ١٩٥٤، ص ٣٨.

بياناته، وإنّما هو افتتاحُ المنازعة في مرحلتها الأولى، فينبغي للاعتداد به كإجراءٍ يترتّب عليه قبول الدّعى، أن يكون من شأنه تحقيقُ الغرض منه بحيث يتسنى للإدارة أن تستقي منه عناصر المنازعة على وجهٍ يُمكنها من فحصه والبتّ فيه، وهو ما لا يتأتّى إذا ما شاب بياناته خطأ أو نقصٌ من شأنه أن يجهّل بالقرار المُتظلم منه تجهيلاً كلياً أو تجهيلاً يوقع الإدارة في حيرةٍ في شأن هذا القرار...^(١).

ثانياً- يجب أن يكون التّظلم الإداري مجدياً:

ومفاد هذا الشرط، أن يكون بمقدور الجهة الإدارية مُصدرة القرار، أو الجهة الرئاسية لها فيما إذا ما اقتنعت بصحة الأسباب الواردة في التظلم المقدم إليها حقّ النّصرف في القرار الإداري المتظلم منه سواءً بالتّعديل أو السّحب أو الإلغاء متى ثبّت مخالفته لأحكام القانون. أما إذا لم يكن بمقدور الجهة الإدارية سحب القرار أو تعديله فإنّ التظلم الإداري يصبح غير مجدٍ، أي أنه لا ينتج أثره القانوني في قطع الميعاد، وهنا يستطيع صاحب الشّأن اللّجوء إلى القضاء الإداري مباشرة. حيث تنتقي في هذه الحالة الحكمة المتوخّاة من تشريع التّظلم والتي تكمن في إعطاء الفرصة للجهة الإدارية بمراجعة نفسها وإصلاح القرارات المعيبة وتمكينها من تصويب الأخطاء التي صدرت منها^(٢).

(١) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطّعن رقم ١٥٩٠، لسنة ٨ ق، جلسة ١٩٨٦/٣/٣، المجموعة، السنة ١٣، ص ٦٦٤. وفي ذات المعنى انظر حكمها في الطّعن رقم ٣٥٤٨، لسنة ٣٨ ق، جلسة ١٩٩٤/١٢/٢١، المجموعة، ص ٢٢٣. وقد ذهبت محكمة القضاء الإداري المصرية للقول: "إذا جاء التّظلم في عبارات عامة لا تحديد فيها بالذات لما يريده الطاعن،... فإن هذا التّظلم يكون غير مجدٍ في قطع المدة". انظر حكمها في القضية رقم ٨٧، لسنة ٦ ق، تاريخ ١٩٦٥/٢/٢٣، ص ٢٢٤.

(٢) د. سعد الشتيوي، المسألة التأديبية للموظف العام، دار الجامعة الجديدة للنشر، ٢٠٠٨، ص ١٤٢.

وبناءً على ذلك استقرّ القضاء الإداري في سورية ومصر وفرنسا على مبدأ عامٍّ مفاده أنّ التّظلم من قرارٍ لا تملك الإدارة حقّ العدول عنه لا يقطع ميعاد الطّعن بالإلغاء. ويسري هذا المبدأ على التّظلم الإداري بنوعيه الاختياري والوجوبي.

وفي هذا الخصوص قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأنه: "...إذا امتنع على الإدارة إعادة النّظر في القرار؛ لاستنفاد ولايتها بإصداره أو لعدم وجود سلطةٍ رئاسيّة تملك التّعقيب على الجهة الإداريّة التي أصدرته، فإنّ التّظلم في هذه الحالة غير مجدٍ وغير مُنتجٍ وتنتفي حكمته"^(١). وتؤكد المحكمة الإدارية العليا السوريّة ذلك فقضت بأنّ "القرارات التي يجب التّظلم منها هي القرارات القابلة للسّحب"^(٢).

وحثّى في ظلّ اشتراط التّظلم الوجوبي، فإنّ القضاء الإداري يعطلّ هذا الاشتراط في حالة عدم جدواه، ويقرّر قبول الدّعوى شكلاً، ولو لم يسبقها التّظلم المنصوص عليه في قانون مجلس الدّولة، وذلك لأنّ تقديم التظلم لن يجدي نفعاً ولن يحقق أية نتيجة لصالح المتظلم وإنما مآله الرفض كون الإدارة لا تستطيع التصرف تجاه هذا القرار^(٣).

(١) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا المصريّة، الطّعن رقم ١٥١، لسنة ٣ ق، جلسة ١٥/١/١٩٥٧، المجموعة، السنة الثانية، ص ١١٣٧. وفي ذات المعنى حكمها في الطّعن رقم ٥٥٨٥، لسنة ٣٤ ق، جلسة ١٣/٢/١٩٩٦.

(٢) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا السوريّة، الطّعن رقم ٢٠، لسنة ١٩٦٢، المجموعة، لعام ١٩٦٠-١٩٦٤، م ١٩٩، ص ٢٤١. وتطبيقاً لذلك لا يعدّ من قبيل التّظلم القاطع لميعاد الطّعن الاعتراض المُقدم من أحد العارضين على قرار إبرام العقد الذي بوشر بتنفيذه من قبل المتعهد، بحسبان أنه لم يعد من الممكن سحب هذا القرار أو تعديله.

(٣) محمد بن عبد الله بن محمد الحسيني، التظلم الإداري، مرجع سابق، ص ١٠٦.

ويمكن ردّ أسباب عدم جدوى تقديم التّظلم الإداري إلى سببين أولهما سبب قانوني: تكمن في مدى قابلية القرار الإداري للسحب، ففي حال عدم قابليته للسحب نكون في هذه الحالة بصدد تظلم غير مُجدٍ.

وثانيهما سبب واقعي: يتحقّق في حال أظهرت الإدارة أنّها لم تستجب لطلبات المدّعي^(١).

ووفقاً للاعتبارات المقدّمة، ولما استقرّ عليه الفقه والقضاء، يمكن القول: إنّ التّظلم يغدو غير مجدٍ في الحالات الآتية:

١ - إفصاح الإدارة مقدّماً على عدم استجابتها لأيّ تظلم:

أي القرارات التي تُعلن الإدارة مقدّماً أنّها لن تبحث التظلمات المقدّمة بخصوصها، لأنها أبدت رأيها بشكل مسبق، وبالتالي فإن أي تقديم للتظلم فيها غير مقبول. ففي هذه الحالة لا يُجدي التّظلم نفعاً؛ لأنّ التّظلم سيكون مآله الرفض، ولن يُنتج أثره في قطع ميعاد الطّعن بالإلغاء. وهنا على صاحب الشأن اللّجوء مباشرة إلى القضاء لرفع دعوته ضمن الميعاد القانوني، وتُعتبر الدّعوى مقبولة شكلاً ولو لم تكن مسبقةً بتظلم.

وقد تأكّدت تلك الحقيقة بحكم محكمة القضاء الإداري المصري، والتي ذهبت فيه إلى القول: "إذا كان الثّابت أنّ الإدارة قد أذاعت أقدمياتٍ معيّنة بمنشورٍ جاء فيه، أنّها لن تنتظر في أيّة شكاوى خاصّة بتلك الأقدميات، وأنّ من له شكوى في هذا الخصوص

(١) عبد الرؤوف هاشم بسيوني، المرافعات الإدارية، مرجع سابق، ص ٢٣٦.

عليه اللّجوء رأساً إلى مجلس الدولة... فإنّ التّظلم من قرار تحديد الأقدميات في هذه الحالة غير مجدٍ^(١).

كذلك الحال فيما لو ثبت بأنّ الموظف قد أطلع الجهة الإدارية على وجوه البطلان الموجودة في القرار الذي رَفَعَ دعوى إلغائه قبل أن يعتمده الوزير بحالته التي شكا منها المدّعي، فليس من جدوى لتقديم التّظلم من جديد بعد اعتماد القرار، ويتعيّن على صاحب الشّأن رفع دعواه مباشرة ضمن الميعاد المحدّد.

٢ - التّفيّذ الماديّ للقرار الإداري:

حيث أنّ الجهة الإدارية قد تُبادر إلى تنفيذ قرارها الصّادر تنفيذاً مادياً فور صدوره، كقرار البلدية الصّادر بهدم منزل مهدّد بالسّقوط، أو قرارها بإتلاف بضاعة فاسدة. فالنتظّم في هذه الحالة من قرار الهدم أو الإتلاف لا يُجدي نفعاً؛ لاستحالة إعادة النّظر في هذا الموضوع بعد النّفاذ نهائياً، ومن ثمّ لا ينتج التّظلم أيّاً من نتائجه القانونية^(٢).

٣ - التّظلمات المتكرّرة:

كما ذكرت سابقاً بأنّه في حال تكرّرت التّظلمات التي يتقدّم بها صاحب الشّأن بمواجهة قرارٍ إداريٍّ مُعيّن فإنّ العبرة للتّظلم الأوّل، فهو وحده الذي يقطع ميعاد الطّعن القضائيّ، دون أن يكون للتّظلمات اللاحقة أيّة جدوى في قطع ميعاد الطّعن بالإلغاء.

^(١) حكم المحكمة الإدارية العليا المصريّة رقم ٨٧، السنة ٦ ق، جلسة ١٩٥٦/٢/٢٣، مجموعة السنوات العشر، ص ٢٢٤. أشار إليه د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، شروط قبول الطّعن بإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص ١٩٧.

^(٢) د. محمد نصر الدين كامل، الدّعوى وإجراءاتها في القضاء العادي والإداري، القاهرة، عالم الكتب، عام ١٩٨٩، ص ١٨٢.

٤ - القرار المنعديم:

استقر القضاء الإداري كما أسلفت سابقاً على أنّ التّظلم من القرارات المنعومة غير مجدٍ لا يقطع ميعاد الطعن بالإلغاء؛ نظراً لأنّ القرار المنعوم لا يُصدّق عليه وصفُ القرار الإداري، حيث لا يعدو أن يكون هذا القرار عملاً مادياً معدوماً لا يُكسب حقاً ولا يُكسب أيّ حصانة.

٥ - عدم قابلية القرار الإداري للسحب:

يعدّ التّظلم غير مجدٍ إذا لم يكن بمقدور الجهة الإداريّة التي أصدرته إعادة النظر فيه مجدداً لاستنفاد ولايتها بإصداره، ولم تكن هناك سلطةً رئاسيّة تملك التعقيب عليها. مثال ذلك: قرارات لجان الجمارك، لجان تقدير الضرائب.

المبحث الثاني

أحكام التَّظَلُّمِ الإداريِّ والآثار القانونية المترتبة على تقديمه

استقرَّ القضاء الإداريِّ المقارن على أنَّ ميعاد التَّظَلُّمِ يبدأ بالنَّسبة للقرارات التَّظيمية من تاريخ النُّشر في الجريدة الرِّسمية، أو في النُّشرات المصلحية التي تقوم بتوزيعها الوزارات والمصالح العامة، أمَّا بالنَّسبة للقرارات الفرديَّة تبدأ المدة من تاريخ إعلانها لصاحب الشَّأن.

والقاعدة العامة أنَّ التَّظَلُّمَ ليس له شكلٌ معيَّن ولا يشترط فيه الكتابة، فقد يكون بإندازٍ يُرسله المتظلم، ويُقدَّم باسم صاحب الشَّأن مباشرةً أو عن طريق نائبٍ له. وحدد المُشرع المصري والسوري في نصوصه إجراءاتٍ معيَّنة للتَّظَلُّمِ الوجوبيِّ لا بدَّ من مراعاتها أثناء تقديمه.

والإدارة في معرض تصرُّفها في التَّظَلُّمِ إمَّا أن تُجيب على التَّظَلُّمِ، وينتهي النزاع في مهده، وإمَّا أن ترفض التَّظَلُّمَ صراحةً خلال الميعاد وقبل رفع الدَّعوى، أو ترفضه خلال الميعاد وبعد رفع الدَّعوى. وقد تكفَّى بالصَّمت ويُعتبر مرور مدَّة السَّتين يوماً على تقديم التَّظَلُّمِ دون أن تُجيب عنه بمثابة رفضه، مع مراعاة أنَّ اتخاذ الإدارة لمسلِكٍ إيجابيٍّ في بحثها للتَّظلم الإداريِّ ينفي قرينة الرِّفْض الضَّمنيِّ على أساس أنَّ الإدارة لم تهمل التَّظَلُّمَ؛ بل هي في سبيل إجابته.

ويترتَّب على تقديم التَّظَلُّمِ للجهة الإداريَّة المختصة ضمن الموعد القانونيِّ المحدد للطَّعن القضائيِّ بالإلغاء آثارٌ قانونيَّةٌ مهمة، ونتائج ماديَّةٌ ملموسة، فضلاً عن أثره الهامَّ على دعوى الإلغاء، وكيفية حساب ميعادها في حال تقديمه.

وعلى هذا الأساس سوف أتناول في هذا المبحث أحكام التّظلم الإداري فيما يتعلّق بشكل التّظلم وإجراءات تقديمه وإثباته والتّصرف فيه، والآثار القانونيّة المترتبة على تقديمه على الشكل الآتي:

المطلب الأول: أحكام التّظلم الإداري.

المطلب الثاني: الأثر القانوني للتّظلم الإداري.

المطلب الأول

أحكام التَّظَلُّم الإداري

سألقي الضَّوء في هذا المطلب على القواعد الشَّكْلِيَّة والبيانات اللَّازِم مراعاتها وتوافرها في طلب التَّظَلُّم والإجراءات اللَّازِم اتباعها لتقديمه كي يُنتِج آثاره القانونيَّة، وإجراءات إثبات تقديمه، وكيفيَّة النَّصْرَف فيه بعد تقديمه إلى الجهة الإداريَّة المعنية.

أولاً- شكل التَّظَلُّم الإداري:

الأصل أنَّه لا يُشترط في التَّظَلُّم أن يتمَّ إفراغه في شكلٍ خاصٍّ، ولا يشترط فيه صفةٌ معيَّنة أو شكلٌ محدَّد، ولا يشترط إلا أن يحتوي هذا التَّظَلُّم على البيانات التي تتعلَّق بالقرار المُتظَلَّم منه، على نحوٍ يمكِّن الإدارة من فحص هذا التَّظَلُّم والبتَّ فيه. فطالما لم يحدِّد المُشرِّع طريقاً معيَّناً لإجرائه، أو قيلاً شكلياً يُبطل التَّظَلُّم دون إجرائه، فإنَّه يجوز تقديم التَّظَلُّم شفاهةً أو كتابةً، طالما أنَّ المُشرِّع لم يحدِّد شكلاً خاصاً لذلك، وعليه ففي حال تقديم التَّظَلُّم شفاهةً، لابدَّ للرئيس المختصَّ أن يؤشِّر على الأوراق بأنَّ الموظَّف قد تظَلَّم إليه في تاريخٍ معيَّن، ومن قرارٍ معيَّن بالذَّات، حيث يبدأ احتساب ميعاد الطَّعن اعتباراً من ذلك التاريخ^(١). وهذا ما استقرَّ عليه العمل في فرنسا ومصر، فقد ذهب المُشرِّع الفرنسي إلى القول بأنَّ الأصل في التَّظَلُّم أن يكون دون شكلٍ معيَّن، وعلى ذلك يمكن أن يكون كتابةً أو شفاهةً، إلَّا إذا تطلَّب نصّاً خاصاً بالشَّكل

(١) د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني، المرافعات الإداريَّة إجراءات رفع الدَّعوى الإداريَّة وتحضيرها، مرجع سابق،

الكتابي^(١). على خلاف الجمهورية العربية السورية حيث أوجبت المادة ٦٧/ من القانون رقم ٥٠/ لعام ٢٠٠٤ أن يُقدّم طلب التّظلم الإداري بصورة خطيّة. كذلك أكّد قرار مجلس الوزراء السوري رقم ٣٣٠٧/ تاريخ ١٩٨٥/١١/٤ القاعدة السابقة بقوله: على أنّ العامل الذي فُرِضت بحقه أيّ من العقوبات الخفيفة، أن يتظلم منها خلال مدة أسبوعٍ بدءاً من اليوم التالي لتبليغه صكّ العقوبة، ويقدم طلب التّظلم عن طريق التسلسل الإداري بصورة خطيّة...^(٢)

كذلك يحقّ للمتظلم أن يُقدّم تظلمه إلى الإدارة في أيّة صورة، فيجوز أن يُقدّم التّظلم باليد من صاحب الشّأن، أو أن يرسل بالبريد المسجّل مع علم بالوصول، أو بإندازٍ على يد المحضر، يُبيّن فيه المنذر غرضه بوضوح مع طلب تصحيح الوضع القانوني الخاطئ الذي ترتّب على القرار المتظلم منه. ولا يُشترط في التّظلم صيغة خاصّة، فقد يكون التّظلم في صورة خطابٍ أو شكوى أو برقية طالما تضمّنت بيانات القرار المتظلم منه، والأسباب التي دعت إلى ذلك، أو أيّ وسيلة أخرى تُحقّق الغاية طالما أنّ المُشرّع لم ينصّ على وسيلة مُعيّنة يُوجب اتّباعها. وإنّي أحمّد هذا الموقف الذي سار عليه المُشرّع في عدم اشتراط وسيلة مُعيّنة لتقديم التّظلم بهدف التيسير والتشجيع على التّظلم بعيداً عما قد يترتّب على فرض شكلٍ معيّن من تكاسل المتظلم وإحجابه عن تقديمه.

^(١) V. C. E. 7 novembre. 1956. Delzant. Rec. p. 421. أشار إليه د. رأفت فودة، النظام

القانوني للميعاد في دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص ١٨٢.

^(٢) انظر المادة ٤/ من قرار رئاسة مجلس الوزراء السوري رقم ٣٣٠٧/، تاريخ ١٩٨٥/١١/٤، أشار إليها رائق حبيب أحمد، القانون الأساسي للعاملين بالدولة مع كامل تعليماته التنفيذية الصادر برقم ٥٠/، مطبعة دار الكرامة، دمشق، ٢٠٠٦، ص ١٥٩-١٦٠.

أما إذا حدّد القانون وسيلةً معيّنةً، فعلى المتظلم الالتزام بها تحت طائلة البطلان^(١).

كما أنّ صاحب الشأن غير ملزم بالتقيّد بالأسانيد القانونية في تظلمه، وإنّما يكفي أن يستند إلى عبارات يدعو فيها إلى العدالة، والإنصاف من الإجحاف الذي لحق به، ويرجع ذلك إلى أن أغلبية ذوي الشأن لا يتمتّعون بقدر وافر من الثقافة، والخبرة القانونية. فلا يلزم أن يُحدّد ذوي الشأن في تظلمه لوجه العيب في القرار المشكوك منه؛ بل يكفي ما يفيد تمسك المتظلم بحقه، ومطالبته باقتضائه يعدّ تظلماً منتجاً لآثاره. فليس هناك وجبة للتشدّد بخصوص البيانات التي يشتمل عليها التظلم، إذ يكفي أن تكون البيانات الواردة من شأنها أن تدلّ الإدارة على قصد المتظلم.

وأكدت المحكمة الإدارية العليا المصرية ذلك في حكم لها بقولها: "...فالتظلم وإن كان لا يشترط فيه أن يرد في صيغة خاصة أو يتضمّن رقم القرار أو تاريخه، إذ قد يتعذّر على صاحب الشأن معرفة ذلك، أو أوجه العيب في القرار، إلا أنّه يجب لكي يحدث أثره أن يشير المتظلم فيه إلى القرار إشارة واضحة تُنبئ عن علمه بصدوره ومضمونه، بما يمكن أن يكون من أثره جريان الميعاد في حقه، ومن ثمّ فلا يعدّ تظلماً، إذا جاءت عباراته عامّة لا تشير إلى طعن على قرار أو قرارات معيّنة بذاتها، ولا تُنبئ عن علم المتظلم بها، وبمحتوياتها خاصّة إذا لم يثبت سبق إعلانه أو علمه اليقينيّ به علماً شاملاً نافياً للجهالة، وغنيّ عن البيان أنّ مدى التجهيل في التظلم وأثره، إنّما هي مسألة تقديرية مردها إلى المحكمة في كل حالة بخصوصها"^(٢).

(١) د. محمد عبد اللطيف، مرجع سابق، ص ١٦٦. د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني، المرافعات الإدارية إجراءات رفع الدّعى وتحضيرها"، مرجع سابق، ص ٢٣٢.

(٢) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا المصريّة، في الطعن رقم ٣١١١، لسنة ٣٢ ق، = جلسة ١٨/١٢/١٩٩٣، أشار إليه د. سمير يوسف البهى، شرح قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة =

وقد أكّد مجلس الدولة الفرنسيّ على أنّ التّظلم يُقدّم من قبل صاحب الشّأن مطالباً فيه بإعادة النّظر في القرار المتظلم منه، فالعبرة بمضمون التّظلم، وعلى هذا فإنّ طلب صاحب الشّأن لجلسة يتشاور فيها مع الإدارة لأخذ رأيها في القرار لا يعدّ تظلماً^(١).

بالإضافة لما سبق لا يُستَطر لإتمام التّظلم الإداريّ سواء الاختياريّ أو الوجوبيّ من حيث الشّكل أن يكون ممهوراً بتوقيع المتظلم، فإنّ عدم التّوقيع على التّظلم لا يؤثر على صحته، مادام مضمون عبارات التّظلم واضح الدلالة على صدورها من صاحب الشّأن. وبالتالي يُنتج التّظلم الآثار القانونية المترتبة عليه. وفي هذا الشّأن تؤكد محكمة القضاء الإداريّ المصرية بأنّه: "إذا كان الثّابت من الأوراق أنّ المدّعي أرسل إلى الجهة الإداريّة تظلماً بطريق البريد الموصى عليه بعلم الوصول، ولم تذكر تلك الجهة وصول ذلك التّظلم لها من المدّعي، وإن قالت إنّ التّظلم جاء غفلاً من التّوقيع، فإنّ المحكمة لا ترى في إغفال التوقيع من المدّعي على تظلمه ما يؤثر على كيان التّظلم مادام أنّه واضح من عباراته، وأنّه صادر منه، ولهذا يكون الدّفع بعدم قبول الدّعوى المؤسس على عدم وجود تظلمٍ دفعاً واجب الرّفص"^(٢).

كما أنّ خلوّ التّظلم الإداريّ الاختياريّ أو الوجوبيّ من طابع التّمّغة لا يبطله، بمعنى أنّ الورقة المقدّمة للإدارة غير المستوفية رسم التّمّغة، هي صالحة في ذاتها وقائمة بما فيها، وأشارت المحكمة الإداريّة العليا المصرية إلى ذلك بحكم لها بأنّ:

= ١٩٧٨ وتعديلاته حتّى القانون رقم ٢٠٣، لسنة ١٩٩٤، دار الكتب القانونية، مصر المحلة الكبرى، عام ١٩٩٧، ص ٨١٧.

(١). أحمد يوسف محمد علي، التظلم الإداري وميعاد دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص ١٩٥.

(٢) انظر حكم محكمة القضاء الإداريّ المصريّ، في الطّعن رقم ١٠٢٥، سنة ١٢ ق، جلسة ١٢/٢١/١٩٦٠، المجموعة، س ١٥، ص ٧١.

"الورقة التي تُقدّم إلى الجهات القضائية أو الإدارة غير مستوفية رسم التّمغة، لا تُعتبر معدومةً في ذاتها، أو كأن لم تكن؛ وإنّما يمتنع على القضاء والموظّفين إجراء أيّ عملٍ من اختصاصهم في شأنها ما لم يؤدّ الرّسم المستحق عليها، وهو أمرٌ لا يحول في حدّ ذاته دون ترتيب الأثر القانونيّ على التّظلم خصوصاً من حيث اعتبار شرط التّظلم الإداريّ مراعيّاً قبل رفع الدّعى"^(١).

ونظراً للطّبيعة الاستثنائية التي يتميّز بها التّظلم الوجوبيّ، بوصفه شرطاً لازماً لقبول دعوى إلغاء بعض القرارات الإداريّة التي حدّدها المُشرّع على سبيل الحصر، بحيث يترتّب على عدم تقديمه عدم قبول الدّعى شكلاً. فإنّ المُشرّع عادةً ما يتطلّب فيه مواصفاتٍ مُعيّنة، وقد حدّدها قرار رئيس مجلس الدّولة المصريّ رقم ٧٢ لعام ١٩٧٣، والذي جاء تنفيذاً للحكم الوارد بالفقرة (ب) من المادّة 12/ من قانون مجلس الدّولة رقم ٤٧/ لعام ١٩٧٢ بشأن إجراءات التّظلم وطريقة الفصل، وقد نصّ القرار على ما يلي^(٢):

المادّة ١/: يكون التّظلم من القرارات الإداريّة المنصوص عليها في البنود ثالثاً ورابعاً وتاسعاً من المادّة ١٠/ من القانون رقم ٤٧/ لسنة ١٩٧٢ إلى الجهة الإداريّة التي أصدرت القرار أو إلى الجهات الرّئاسيّة بطلبٍ يُقدّم إليها بكتابٍ موصّى عليه مصحوبٌ بعلم الوصول.

(١) انظر حكم المحكمة الإداريّة العليا المصريّة، في الطّعن رقم ١٦٧٣، سنة ٧ ق، جلسة ٢٩/١٢/١٩٦٢، المجموعة، س ٨، ص ٣٥٣.

(٢) وهي القواعد ذاتها التي سبق وأن صدر بها قرار من مجلس الوزراء بتاريخ ١٦/٤/١٩٥٥، وقد طبّقها القضاء الإداريّ المصريّ وسار عليها، وعنه أخذ القضاء السّوريّ بهذه القواعد، وذلك تطبيقاً للقرار الجمهوري الصادر في سورية برقم ٥٥٧/ لعام ١٩٥٩، الذي قضى بتطبيق إجراءات التّظلم الإداريّ المنصوص عليها في قرار مجلس الوزراء المصريّ سالف الذكر.

المادة ٢/: يجب أن يشتمل التّظلم على البيانات الآتية:

أ- اسم المتظلم ووظيفته وعنوانه.

ب- تاريخ صدور القرار المتظلم منه، وتاريخ نشره في الجريدة الرسمية أو في الوقائع أو في النشرة المصلحية أو تاريخ إعلان المتظلم منه.

ت- موضوع القرار المتظلم منه، والأسباب التي بُني عليها التّظلم ويرفق بالتّظلم المستندات التي يرى المتظلم تقديمها.

من خلال قراءتي لنص المادتين المذكورتين، أستنتج أنّ قرار رئيس مجلس الدولة المصري قد استلزم الشّكل الكتابي في التّظلم الوجوبي حصراً دون الاختياري، إذ نصّ على وجوب ذكر موضوع القرار، وسبب التّظلم، وبيانات تخصّ المتظلم شخصياً وغير ذلك، وهذا لن يأتى إلا إذا كان التّظلم كتابياً.

إلا أنّ صدور هذا القرار، وتعداده للأمر الواجب توافرها في التّظلم الوجوبي حصراً فيما يتعلّق بشكله وإجراءاته، لا يؤثر على القاعدة العامة التي تحكم التّظلم بنوعيه الاختياري والوجوبي، والتي تنصّ على عدم خضوع التّظلم لشكل وأسلوب معيّن، حيث أنّ هذا القرار لم يرتّب البطلان على مخالفته؛ وإنّما ورد على سبيل الإرشاد. والهدف من ذلك التيسير على صاحب الشّأن بإعفائه من شكليات قد تمنعه من التّقدم بتظلمه، أو قد تعرقله عن القيام بذلك على أقلّ تقدير. وإن كنتُ أفضل أن يكون هذا القرار لازماً من حيث الالتزام بتقديم التّظلم الإداري بنوعيه الاختياري والوجوبي بالشّكل الكتابي حصراً، وترتيب البطلان في حال عدم الالتزام بهذه الشّكلية، وذلك حفاظاً على حقوق المتظلم، كون هذه الشّكلية تساهم في تبسيط إجراءات إثبات التّظلم من جهة، ودرءاً للإشكالات التي قد تنجم عن التّظلم الشّفهي الذي لا يعدّ إجراءً

عملياً، فقد يصعب إثباته، ويسهل للطرف الآخر إنكاره من جهةٍ أخرى. فضلاً عن تمكين الإدارة من الإحاطة بكافة عناصر القرار المتظلم منه، وبالتالي إصدار قرارها بشأنه. وفي هذا الخصوص أثني على موقف المُشرّع السوري الذي كان أكثر حكمةً وواقعيةً من موقف المُشرّعين الفرنسي والمصري عندما نصّ على الالتزام بتقديم التظلم الإداري بصورةٍ خطيّة.

نموذج تظلم إداري

بسم الله الرحمن الرحيم

السيد الأستاذ / وكيل وزارة محافظة

تحية طيبة وبعد

تقدم لسيادتكم السيد والذي يعمل بجهة والمقيم بطلب

وقد أشرتكم سيادتكم على هذا الطلب بـ

..... بالقرار رقم والمؤرخ في

ونظراً لأن قراركم هذا مخالف للقانون ، للأسباب الآتية :

١ -

٢ -

٣ -

لذلك يتظلم موكلنا "أتظلم أنا" الأستاذ/ من القرار المشار إليه سلفاً ويرجو منكم

.....

١ -

٢ -

وفي حالة عدم الاستجابة أو الرد يحتفظ موكلي (أو احتفظ) بحق اللجوء إلى القضاء الإداري للدفاع

عن مصالحه واسترداد حقوقه التي نكلها عنه قراركم السابق.

وكيل المتظلم (أو المتظلم)

رقم البطاقة وتاريخ وجهة صدورها

تحريراً في / / ٢٠١

التوقيع

وتفضلوا بقبول وافر الاحترام والتقدير

ثانياً - إجراءات تقديم التّظلم الإداري:

تتعلّق هذه الإجراءات بالتّظلم الإداري الوجوبي، وليس التّظلم الإداري الاختياري، وإن كان العمل جرى على سريان هذه الإجراءات على كلا النوعين (الوجوبي، الاختياري).

وقد نصّت المادّة/١٢/ من قانون مجلس الدّولة السوريّ رقم /٥٥/ لعام ١٩٥٩ على أنّ: "تبيّن إجراءات التّظلم وطريقة الفصل فيها بقرار من رئيس الجمهوريّة" دون أن ينصّ المُشرّع على أيّ تفصيلٍ أو إشارةٍ إلى إجراءاتٍ أو شكليّات^(١).

أمّا قانون مجلس الدّولة المصريّ رقم /٤٧/ لسنة ١٩٧٢ فقد نصّ وفقاً للفقرة الأخيرة من المادّة /٢٤/ والتي جاء نصّها على النّحو التّالي: "وتبيّن إجراءات التّظلم، وطريقة الفصل فيه بقرار من رئيس مجلس الدّولة".

وبالفعل تنفيذاً لهذا النصّ صدر قرار رئيس مجلس الدّولة المصريّ رقم /٧٢/، وهي القواعد ذاتها التي سبق وأن صدر بها قراراً من مجلس الوزراء المصريّ بتاريخ ١٦/٤/١٩٥٥، وقد طبّقها القضاء الإداريّ المصريّ وسار عليها^(٢).

ومن نصوص هذا القرار يتّضح لنا إجراءات تقديم التّظلم الإداريّ كما يلي:

تبدأ هذه الإجراءات بطلبٍ يُقدّم إلى الجهة الإداريّة المختصّة التي أصدرت القرار أو الجهات الرّئاسيّة أو يرسل إليها بالبريد بكتابٍ موصّى عليه مصحوبٍ بعلم الوصول (المادّة الأولى من القرار).

^(١) وفي الواقع لم يصدر إلى الآن قانون كهذا ينظم إجراءات تقديم التّظلم.

^(٢) وعنه أخذ القضاء السوريّ بهذه القواعد، وذلك تطبيقاً للقرار الجمهوري الصادر في سورية برقم ٥٥٧ لعام ١٩٥٩، كما بيّنا في موضع سابق.

ويجب أن يشتمل التَّظْلَم على اسم المتظلم، ووظيفته، وعنوانه، وتاريخ صدور القرار، وتاريخ نشره في الجريدة الرسمية، أو في الوقائع المصرية، أو في النشرة المصلحية أو تاريخ إعلان المتظلم منه، وموضوع القرار المتظلم منه، والأسباب التي بني عليها التَّظْلَم، ويُرفق بالتَّظْلَم المستندات التي يرى المتظلم تقديمها (المادة الثانية من القرار).

والمقصود هنا من وراء ذكر هذه البيانات، أن يكون التَّظْلَم واضحاً في مدلوله بحيث يُقدَّم على وجهٍ يُمكن الإدارة من فهمه ومعرفة شخصية المتظلم والقرار المتظلم منه وأسباب التَّظْلَم، وما يهدف إليه من وراء تقديمه.

أما إذا كانت البيانات المذكورة في التَّظْلَم غير كافية للدلالة على المتظلم، أو على قصده، بحيث تجعل التَّظْلَم مجهولاً، فإنه يقع باطلاً، لأنه لا يُعتبر تظلاً بالمعنى الذي قصده المُشرِّع، ومن ثمَّ فإنه لا ينتج أثراً فيما يتعلق بميعاد إقامة الدَّعوى، ويخضع تقدير ما إذا كان التَّظْلَم مجهولاً أم لا لرقابة القضاء - كما ذكرت سابقاً -.

وبمجرد تقديم التَّظْلَم إلى الجهة الإدارية تقوم هذه الجهة بقيد التَّظْلَم برقم متسلسل في سجلٍّ يُبين فيه تاريخ تقديمه أو وروده، ويسلم إلى المتظلم إيصالاً فيه رقم التَّظْلَم وتاريخ تقديمه أو يُرسل الإيصال إليه بطريق البريد بكتابٍ موصى عليه (المادة الثالثة من القرار).

وفور وصول التَّظْلَم يُرسل إلى الجهة التي أصدرت القرار، وعليها أن تُبدي رأيها في التَّظْلَم، وأن تُرفق به الأوراق والمستندات المتعلقة بالموضوع، ويُرسل إلى الجهة التي يُنَاط بها فحص التَّظْلَم خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تقديمه أو وروده (المادة الرابعة من القرار)، ثمَّ يتولَّى فحص التَّظْلَمات مفوضو الدَّولة (وهم من رجال مجلس الدولة المنتدبين في جهات الإدارة لتقديم الفتاوى القانونية) برئاسة الجمهورية ورئاسة

مجلس الوزراء والوزارات والمحافظات والهيئات والمؤسسات العامة أو من يُندَبون لذلك من الجهات، وتُعرض نتيجة فحص التظلم على الجهة الإدارية المختصة في ميعاد ثلاثين يوماً من تاريخ ورود التظلم (المادة الخامسة من القرار).

ونلاحظ أن قرار رئيس مجلس الدولة المصري أوجب تسبيب ردّ الجهة الإدارية في حال رفضها للتظلم، ويُقصد بتسبيب القرار الذي يتضمّن في صلبه الاعتبارات القانونية والواقعية التي حملت رجل الإدارة على إصداره^(١)، وهذا ما أثبت عليه نظراً لأهمية هذا التسبيب، ولكونه يمكن الفرد بعد إعلامه بالأسباب القانونية والواقعية التي أدت إلى قرار رفض التظلم، من تقدير مدى نجاح الطعن القضائي بالإلغاء، وبالتالي عدم تقديم هذا الطعن إذا كانت نسبة نجاحه ضئيلة، نظراً لما ينطوي عليه من جهد ومالٍ ووقتٍ طويلٍ، فضلاً عن أن التسبيب يحمل الإدارة العامة على احترام مبدأ المشروعية، ويقودها إلى عدم مخالفة القواعد القانونية، وينفي عنها إساءة استعمال السلطة وتعسفها.

ويجوز أن يُقدّم المتظلم تظلمه بنفسه، أو أن يقدّمه نائبه القانوني إلى الجهة الإدارية المختصة مع تقديم المستند القانوني المثبت لعملية الوكالة أو الإنابة. وفي النظام الفرنسي الأصل حرية المتظلم في الشكل الذي يراه وليس هناك إلزام إلا في حالة اقتضاء إثبات التظلم، ويمكن تقديم التظلم من قبل شخصٍ آخر، ودون حاجة إلى توكيلٍ خاص أو عام من صاحب الشأن إلا إذا كان هناك نصّ استلزم ذلك. ومن جهتي لا أتفق مع ما ذهب إليه المشرع الفرنسي في ذلك، فمن الأفضل تقديم التظلم من

(١) د. أنيس فوزي عبد المجيد، سبب القرار الإداري ونطاق الرقابة القضائية عليه، رسالة دكتوراه، جامعة دمشق، كلية الحقوق، ٢٠١٣، ص ٢٥.

قبل ذي المصلحة أو وكيله القانوني كونهما أكثر دراية بموضوع القرار المتظلم منه وبياناته.

ومع ذلك فإني أشيد بموقف المشرع الفرنسي فقد فرض بعض التسهيلات لذوي الشأن وضمانات للمتعاملين مع الإدارة تضمنتها مرسوم ٢٨ نوفمبر ١٩٨٣ الفرنسي، وهي:

١- يجب على الجهة الإدارية أن تذكر في إعلان القرار مدّة الطّعن في القرار، وطُرُقَه وهذا النصّ يتعلّق بالدّعاوى القضائية فقط، ولا يمتدّ إلى التّظلم الإداري إلّا إذا كان شرطاً لقبول الدّعى القضائية.

٢- الإدارة تُعطي إيصالاً لصاحب الشأن كدليل على التّسليم والتّسلّم.

٣- عند تقديم طلب لجهة إدارية غير مختصة يجب عليها أن تُسلّم صاحب الشأن إفادةً بالتّسليم، وتذكر أنّها أحواله للجهة المختصة بذلك، فإذا لم يتمّ ذلك، فالقرار لا يخضع لشرط الميعاد^(١).

ويبدو أنّ الإجراءات المطلوبة للتّظلم من القرارات الإدارية في فرنسا لا تختلف كثيراً عن تلك المطلوبة في مصر، وسورية، ولا بدّ من بيان أوجه مخالفة القرار المتظلم منه للقانون وإرفاق نسخة عنه، وحين اللّجوء إلى القضاء يجب أن يُرفق التّظلم بالدّعى، وتحديد مبلغ التّعويض إذا كانت هنالك مطالبة بالتّعويض، والوثائق المفيدة جميعها^(٢)، فضلاً عن توكيل محامٍ، فقد اشترط المشرّع المصري والسوري للنظر في المنازعات الإدارية على اختلاف أنواعها شرطاً إجرائياً يقضي بوجوب تقديم

(١) أحمد يوسف محمد علي، التظلم الإداري وميعاد دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص ١٩٧-١٩٨.

(٢) د. نجم الأحمد، التظلم الإداري، مرجع سابق، ص ٣٧.

استدعاء الطّعن والمرافعة أمام جهات القضاء الإداري كافة من قبل محامٍ فقط^(١)، ومن ثم لا يجوز قبول الطّعن المقدّم من قبل صاحب العلاقة مباشرة، بخلاف موقف المُشرّع الفرنسي في هذا الشأن حيث أباح لذوي الشأن تقديم طعون الإلغاء بأنفسهم دون اللّجوء إلى محامٍ^(٢).

ومن جهتي أساند موقف المُشرّع السوري ونظيره المصري في اشتراط رفع الدّعى من قبل محامٍ؛ لأنّ رفع الدّعى من قبل أصحاب العلاقة قد يؤدّي إلى ضياع حقوقهم وإهدار مصالحهم؛ بسبب جهلهم بأصول وإجراءات النّقاضي القانونيّة المُنفّذة لدى القضاء الإداري .

ثالثاً- عبء إثبات تقديم التّظلم الإداري إلى الجهة الإداريّة:

في الحقيقة إنّ عبء إثبات تقديم التّظلم الإداري إلى الجهة الإداريّة في الميعاد القانوني المحدّد يقع على عاتق صاحب المصلحة في تقديمه، وذلك يرجع إلى أنّ صاحب الشأن هو الذي يدّعي تقدّمه بالتّظلم، وبالتالي فإنّ عبء إثبات ادّعائه يقع عليه، بينما ينتقل عبء إثبات عكس ما يدّعيه الطّاعن إلى جهة الإدارة، وذلك في حالة إشارة المتظلم إلى رقم قيد التّظلم لدى الجهة الإداريّة، والتي يتعيّن عليها تقديم ما ينبغي لصحة وجود الرقم. وقضت محكمة القضاء الإداري المصريّة في صدد مسألة الإثبات بأنّه: "يقع على عاتق صاحب الشأن (المدّعي) عبء إثبات تقديم التّظلم باعتباره صاحب المصلحة في إثبات حصول التّظلم. وعلى ذلك لا يكفي الادّعاء من

(١) انظر المادّة ٢٣/ من قانون مجلس الدّولة السوريّ، والمادّة ٢٥/ من قانون مجلس الدّولة المصريّ.

(٢) محمد جمعة الحلاق، خصوصية الدّعى أمام القضاء الإداري، ص ١٤٦.

قبل صاحب الشأن بتقديم التَّظْلَم في الميعاد، طالما أنَّه يجهل تاريخ تظُّلِّمه، ولا يمكنه الإرشاد عنه أو تقديم ما يدلُّ على أنَّه قد تظلم^(١).

وتأكيداً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا السَّوريَّة بأنَّه: "يقع على عاتق المتظلم إثبات تقديم التَّظلم، ووقوعه ضمن الميعاد القانوني"^(٢).

فوفقاً لما ورد بكلِّ من قرار مجلس الوزراء المصري الصَّادر في ١٦/٤/١٩٥٥، وقرار رئيس مجلس الدَّولة المصري رقم ٧٢/ لسنة ١٩٧٣، حيث نصَّ كلُّ منهما في مادَّته الثالثة على أنَّه: "ينشأ في كلِّ جهة إداريَّة مختصَّة بالبتِّ في التَّظلمات سجلاً خاصَّ بيِّن فيه تاريخ تقديم أو وصول كلِّ من هذه التَّظلمات إلى الإدارة".

وعليه ففي حال الخلاف يتمُّ الرُّجوع إلى سجل التَّظلمات لمعرفة ما إذا كان العامل قد تظلم أم لا، ومعرفة تاريخ تظُّلِّمه، فإذا خلا سِجْلُ التَّظلمات من ذلك فلصاحب الشأن أن يثبت عكس ذلك، بتقديم ما يدلُّ على أنَّه قدَّم تظُّلِّمه من القرار موضوع الطَّعن، وذلك بكافَّة طرق الإثبات ويعود للمحكمة تقدير قيمة ذلك الدَّليل.

وفي فرنسا يمكن للمدَّعي إثبات تقديم الطَّلب أو التَّظلم عن طريق تقديم إيصال البريد أو إيصال صادرٍ عن الإدارة أو أيَّة ورقة ذات تاريخ ثابت^(٣).

(١) انظر حكم محكمة القضاء الإداري المصريَّة، الدَّعوى رقم ٧١٣، جلسة ١١/١/١٩٥٣، مجموعة المبادئ القانونيَّة لعام ١٩٥٣، السنة الثامنة، ص ٣.

(٢) حكم المحكمة الإداريَّة العليا السَّوريَّة في القرار رقم ٥٠، الطَّعن رقم ٥٨، لعام ١٩٤٥، المجموعة، ص ١٤٢. وحكمها رقم ٢٥٦، لعام ١٩٧٨، ص ٤٦٣.

(٣) حكم مجلس الدَّولة الفرنسيَّة، تاريخ ٢٥/٣/١٩٥٥، قضية "mivert"، المجموعة، حكمه في تاريخ ٩/١٠/١٩٥٩، في قضية La damm at مجلة R. D. P، ٩٦٠ تعليق دراكو، نقلاً عن د. برهان خليل زريق، نظام الإثبات في القانون الإداري، الطبعة الأولى، مطبعة الداودي، دمشق، ٢٠٠٩، ص ٣٠١. وفي ذلك تقول محكمة القضاء الإداري المصريَّة: "ويقع على عاتق المدَّعي إثبات تقديم التَّظلم الإداري ويثبت ذلك

إذا فإِنَّه يجب على المتظلم عند تقديم تظلمه لجهة الإدارة أن يحرص على أن يتم قيد تظلمه في السَّجل المعدَّ لذلك، وينتظر حتَّى يحصل على رقم هذا القيد وتاريخه، أو أن يقوم بتصوير التَّظلم صورةً ضوئيةً، أو الحصول على إيصالٍ بذلك وذلك ضماناً لحقوقه، وأن يطلب من الموظف المستلم التَّوقيع بالاستلام وكتابة تاريخ الاستلام، هذا إذا كان تقديم التَّظلم باليد.

أمَّا إذا كان بالبريد فإنَّ العبرة ليس من تاريخ إرساله، وإنَّما وروده الفعلي إلى جهة الإدارة.

وفي هذا الصَّدد قضت محكمة القضاء الإداري المصرية بأنَّه: "إذا قَدَّم ذو الشَّأن إيصالاً خاصَّةً بخطاباتٍ مُسجَّلةٍ لإثبات تقديمه تظُّلاً، ولم تُقدِّم الحكومة ما يفيد أنَّ هذه الخطابات كانت بخصوص أمرٍ آخر غير التَّظلم الذي يتمسك به ذو الشَّأن، فللمحكمة والحالة هذه أن تعتمد هذه الإيصالات كدليل على أنَّ المدَّعي تظلم في التاريخ المُبيِّن فيه"^(١). وقضت أيضاً بأنَّه: "إذا كانت المؤسسة قد قرَّرت بمحاضر

بالشهادة المكتوبة من بعض الموظفين المسؤولين، أو من إيصالات الخطابات الموجهة" حيث اعتبر المجلس هذه الإيصالات المقدمة في الدَّعوى تتعلق بالتَّظلم وعلى الإدارة إثبات العكس. حكم محكمة القضاء الإداري المصري في الطعن رقم ٧٢٥، لسنة ٥ ق، جلسة ١٤/٥/١٩٩٣، المجموعة، السنة السابعة، ص ١١٦٤.

(١) انظر حكم محكمة القضاء الإداري المصري في القضية رقم ٣٣١، لسنة ٦ ق، جلسة ١٢/٥/١٩٥٢، السنة السادسة، ص ٩٤٧. د. سمير صادق، ميعاد رفع دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص ٢٠٠. وفي ذات المعنى حكمها بأنَّه: "إذا كانت الحكومة وهي تتمسك بالدفع بعدم القبول على اعتبار أن المدعي لم يقدم تظلماً من القرار المطعون فيه، ولأنَّها مع إصرارها على إنكار تقديم التَّظلم الذي يدعيه، فلا يسع المحكمة والحالة هذه إلا أن تعتمد الإيصال والتَّظلم المقدمين من المدعي خصوصاً، وأنَّه أشار منذ اللحظة الأولى إلى هذا التَّظلم = في صحيفة افتتاح الدَّعوى وفي ذلك ما يؤيد صحة قوله"، الطعن رقم ٣٣١، لسنة ٤ ق، جلسة ٢٢/٥/١٩٥٥، مجموعة الخمسة عشر عاماً، ص ١٢٣١.

الجلسات ومذكرات الدفاع أنّها تجدد الصّورة الضّويّة للتّظلم المودعة بحافظة مستندات الطّاعن، إلّا أنّه لما كان الثّابت من صورة هذا التّظلم أنّه يحمل صورةً من خاتم مكتب رئيس مجلس إدارة المؤسّسة الطّاعنة، وأنّه قيّد لدى هذا المكتب برقم وارد هو ٧٣١ بتاريخ ١٥/٢/١٩٨٨، ولم تُقدّم المؤسّسة ما يثبت أنّ هذا الرّقم يتعلّق بطلب آخر غير هذا التّظلم، لذلك انتهت المحكمة إلى رفض طلب الإدارة برفض الدّعى لعدم سابقة التّظلم من القرار موضوع دعوى الإلغاء، حيث لم تُقدّم جهة الإدارة ما يفي صحة وجود الرّقم الذي يدّعي الطّاعن قيد التّظلم به لديها^(١). وفي حكم آخر^(٢) لها رفضت المحكمة الأخذ بالصّورة الضّويّة، وذلك نتيجة خلوها من توقيع الموظّف المختصّ، وتُشيد بتصرّف المحكمة هذا، فليس المهم كتابة التّظلم وتصويره صورةً ضويّةً فحسب؛ بل لا بدّ من دليل يثبت تقديمه كتوقيع الموظّف المختصّ.

وفي الجمهوريّة العربيّة السّوريّة بمجرد تقديم التّظلم إلى الجهة الإداريّة، فإنّه يُقيّد برقم متسلسل في سِجل خاصّ يُبيّن فيه تاريخ تقديمه أو وروده. وفور وصوله يُرسل إلى الجهة التي أصدرت القرار، وعليها أن تُبدي رأيها فيه، وأن تُرفق به الأوراق والمستندات المتعلّقة بالموضوع، ويُرسل إلى الجهة التي يُنات بها فحص التّظلم.

وتطبيقاً لذلك نصّ قرار رئاسة مجلس الوزراء السوري رقم ٣٣٠٧/٣٣٠٧/تاريخ ١٩٨٥/١١/٤ فيما يخصّ العقوبات التأديبيّة على أنّ: "...يُقدّم طلب التّظلم الإداريّ عن طريق التّسلسل الإداريّ بصورةٍ خطيّةٍ إلى المرجع المختصّ الذي أصدر صكّ

(١) حكم المحكمة الإداريّة العليا المصريّة، الدّعى رقم ٤٥٦، لسنة ٤٠ قضائيّة عليا، جلسة ١٩٩٧/٥/٢٤.

مشار إليه لدى د. إبراهيم خيرى الوكيل، مرجع سابق، ص ٩٨.

(٢) راجع حكم المحكمة الإداريّة العليا المصريّة، الدّعى رقم ٢٣٩، لسنة ٣٦ قضائيّة، جلسة ١٩٩٤/١/٢١، مشار إليه لدى د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، شروط قبول الطعن بإلغاء القرار الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص ١٩١.

العقوبة، على أن يتضمن أسباب التظلم وموئداته، ويسجل هذا الطلب في ديوان الجهة العامة المعنية حسب الأصول^(١).

رابعاً - التصرف في التظلم الإداري:

وفقاً لنص المادة ٢٢/ من قانون مجلس الدولة السوري رقم ٥٥/ لعام ١٩٥٩ على أن: "وينقطع سريان هذا الميعاد بالتظلم إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الهيئات الرئيسية، ويجب أن يبت في التظلم قبل مضيّ ستين يوماً من تاريخ تقديمه، وإذا صدر القرار بالرفض وجب أن يكون مسبباً، ويُعتبر فوات ستين يوماً على تقديم التظلم دون أن تُجيب عنه السلطات المختصة بمثابة رفضه، ويكون ميعاد رفع الدّعى بالطعن في القرار الخاص بالتظلم ستين يوماً من تاريخ انقضاء الستين يوماً المذكورة"^(٢).

وينتضح من نصّ الفقرة الثانية من المادة ٢٢/ من قانون مجلس الدولة السوري، أنه لكي يقطع التظلم ميعاد الطعن بالإلغاء يجب أن يقدم خلاله، وإذا ما تقدم به صاحب الشأن، فسنكون أمام أحد الفروض الآتية:

١ - أن تجيب الإدارة المتظلم في تظلمه:

إذا أجابت جهة الإدارة بما يفيد قبول التظلم صراحةً أو ضمناً، بحيث أجابت المتظلم إلى طلبه سحب أو تعديل القرار الإداري محل التظلم، فإن ذلك ينهي النزاع الإداري بأقصر الطرق، ولا يكون المتظلم والحال كذلك بحاجة للالتجاء من خلال

(١) انظر المادة رقم ٤/ من قرار رئاسة مجلس الوزراء رقم ٣٣٠٧، تاريخ ١١/٤/١٩٨٥. أشار إليها رائق حبيب أحمد، القانون الأساسي للعاملين بالدولة مع كامل تعليماته التنفيذية الصادر برقم ٥٠/، مطبعة دار الكرامة، دمشق، ٢٠٠٦، ص ١٥٩-١٦٠.

(٢) ويقابلها نصّ المادة ٢٤/ من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧/ لعام ١٩٧٢.

الدّعى القضائيّة إلى المحاكم للمطالبة بإلغاء القرار المعنيّ ما دام أنّ جهة الإدارة أو جهتها الرّئاسيّة قد أجابته إلى طلبه. إلّا أنّه لا بدّ من التّفريق بين الحالات التالية:

الحالة الأولى- أن تُجيب الإدارة المتظلمّ خلال الميعاد القانوني:

أي أن تقبل جهة الإدارة بما ورد في التّظلمّ، وتستجيب لطلبات واعتراضات المتظلمّ سواءً بإلغاء القرار المتظلمّ منه أو سحبه أو تعديله حسبما يتّضح من طلبات المتظلمّ، وذلك خلال الميعاد المقرّر لبحث التّظلمّ (ستين يوماً)، وقبل رفع دعوى الإلغاء. بمعنى أنّ الإدارة قد راجعت نفسها وقدّرت الأمور واختارت الحلّ الأمثل، وعادت إلى جادة صوابها، وبهذه الطّريقة ينتهي النّزاع في مهده دون الوصول إلى القضاء وبعيداً عن التكاليف التي سنبذل إذا ما أخفقت الإدارة عن إجابة المتظلمّ بالحسنى. وفي هذه الحالة لا توجد أيّ مشكلة، لأنّ النّزاع ينتهي في مهده، ويكون التّظلمّ قد حقّق الهدف المرجو منه^(١).

الحالة الثّانية- أن تجيب الإدارة المتظلمّ في الميعاد القانوني وبعد رفع الدّعى:

أي أن تردّ الإدارة على التّظلمّ بالإيجاب خلال السّتين يوماً المقرّرة للبتّ فيه، ولكن في وقت يكون فيه صاحب الشّأن قد استعجل برفع دعوى الإلغاء دون انتظار المواعيد المقرّرة للبتّ في تظلمّه. واستقرّ القضاء الإداري في هذه الحالة على اعتبار الخصومة هنا منتهيةً لأنها أقيمت على غير ذي موضوع، وتحميل المدّعي (المتظلمّ) مصاريف الدّعى لرفعها قبل الأوان^(٢).

(١) د. محمد الأمين البيانوني، ميعاد الطعن القانوني في مشروعية القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ١٢٨.

(٢) محمد بن عبد الله بن محمد الحسني، التظلم الإداري، مرجع سابق، ص ١١٦-١١٧.

الحالة الثالثة- أن تُجيب الإدارة المتظلم بعد الميعاد القانوني وبعد رفع الدّعى:

هناك مزايا عديدة قد تتحقّق فيما لو قامت الجهة الإداريّة بالردّ على التّظلم قبل الميعاد المحدّد، فقد تُحلّ الكثير من المشاكل المتشابهة، إضافةً لتوفير الكثير من الجهد والمال والوقت، لكن قد يحدث أن تردّ الإدارة على التّظلم المقدّم بعد المدّة المحدّدة، وفي هذه الحالة يكون صاحب الشّأن قد شعر باليأس لنهاية الميعاد المقرّر دون الإجابة من قبل الإدارة، الأمر الذي يدفعه لرفع دعواه أمام القضاء. وتحدث المفاجأة بإجابة الإدارة لمتطلبات المتظلم، وقد استقر الحال هنا على اعتبار هذه الخصومة أيضاً منتهيةً لإجابة المتظلم إلى طلبه، وتتحمّل الإدارة مصاريف الدّعى، أو يتحملها المتظلم، أو الطّرفان معاً مناصفةً، وفقاً لما تراه المحكمة. أمّا إذا كان ردّ الإدارة برفض التّظلم، فلا تقضي المحكمة بعدم القبول؛ لأنّ الانتظار ما كان ليغيّر من الواقع شيئاً، وعليها أن تسير في الدّعى إلى أن يصدر حكمٌ في موضوعها^(١).

٢- رفض جهة الإدارة التّظلم المقدّم إليها:

أي أن ترفض جهة الإدارة المُتظلم إليها بشكلٍ صريحٍ ما ورد في التّظلم من طلباتٍ ومقترحاتٍ؛ لعدم اقتناعها بمشروعيّة الأسباب ووجاهة الاعتراضات الواردة في التّظلم.

وقد عرّف مجلس الدّولة المصريّ قرار الإدارة الصّريح برفض التّظلم، بموجب حكمه الصادر بتاريخ ١٩٤٧/١١/٤ وفقاً لما يلي:

"هو أن تكشف السّلطة الإداريّة المختصّة التي يقدّم إليها التّظلم عن رأيها بما لا يحتمل جدلاً، وعلى وجهٍ يقطع صراحةً في إفادة هذا المعنى، فإذا كان النّصرف الذي

(١) د. محمد محمد عبد اللطيف، قانون القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ١٧٨.

اتَّخَذَ مع المتظلم صادراً من جهة غير مختصة، أو كان غير قاطع الدلالة في هذا المعنى، لم يَجْزُ اعتباره قراراً صريحاً بالرفض...^(١).

ولبيان معنى رفض الإدارة للتظلم المقدم إليها يتعيّن علينا التفرقة بين الحالتين التّاليتين:

الحالة الأولى - أن ترفض الإدارة التّظلم خلال الميعاد المحدّد وقبل رفع الدّعى:

أي أن يصدر قرار بالرفض الصريح خلال السنتين يوماً التالية على تقديم التظلم، وينتهي سبب الانقطاع من تاريخ الإخطار برفض التّظلم، ويكون للمتظلم الحق في رفع الدّعى خلال سنتين يوماً التالية من تاريخ وصول الإخطار إليه برفض التظلم. وقد نظّم المشرّع المصريّ والسوريّ هذه الحالة بموجب المادّة ٢٤/فقرة (٢) من قانون مجلس الدولة المصريّ، والمادّة ٢٢/فقرة (٢) من قانون مجلس الدولة السوريّ، المشار إليهما، حيث ألزم جهات الإدارة المختصة بأن تثبّت في التّظلم خلال المدّة المحدّدة، وأن يتضمّن ردها في حالة رفض التّظلم أسباب ومبررات الرفض، كي يكون صاحب الشّأن على بيّنة من أمره واطّلاع تامّ على نتيجة تظلمه، تحقيقاً لقواعد العدالة والإنصاف^(٢).

وفي حكم للمحكمة الإدارية العليا السورية جاء في: "ومن حيث أنه تجدر الإشارة إلى أن فترة التقاضي تعتبر قاطعة لميعاد دعوى الإلغاء المحدد في المادة ٢٢/ من قانون مجلس الدولة وبذلك فإن الدعوى القضائية المقامة بحق المدعي وقد فصلت بموجب قرار قاضي التحقيق الثالث لدى محكمة قضايا الإرهاب بتاريخ ٢٠١٣/٩/٤

^(١) مجموعة أحكام مجلس الدولة المصريّ، سنة ٢ ق، ص ٢٦. مشار إليه لدى د. الببانوني، مرجع سابق، ص ١٢٩.

^(٢) رامز عدنان راجح، شرط الميعاد في دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص ٤١.

والمكتسب الدرجة القطعية وإنَّ المدعي وقد تقدم بتظلم إلى الإدارة برقم ٣/١٩٧٢٩ بتاريخ ٢٠١٣/١٠/٣ فإنَّ هذا التظلم قد قدم خلال مدة السنتين يوماً من تاريخ اكتساب الحكم الدرجة القطعية وباعتبار أنَّ الإدارة قد أجابت على التظلم بكتابها رقم ١٩٧٢٩ تاريخ ٢٠١٣/١٢/٢ بعدم الموافقة على الإعادة فإنَّ الجواب جاء خلال مدة السنتين يوماً المحددة ضمن الميعاد القانوني المحدد لدعوى الإلغاء كونها سُجلت لدى المحكمة خلال مدة السنتين يوماً من تاريخ جواب الإدارة على التظلم^(١)

ولا بدَّ أن أُشير إلى أنَّ الأمر قد يختلط على المتظلم فيما يتعلَّق برفع الدعوى بطلب إلغاء القرار الإداري المتظلم منه بالأصل أم بطلب إلغاء القرار الإداري الصادر برفض التظلم. في الواقع إنَّ الدعوى تنصبُّ على القرار الإداري الأصلي محلَّ التظلم ويؤيِّد ذلك أنَّ القانون اشترط التظلم الوجوبي في حالاتٍ معيَّنة لقبول الدعوى بطلب إلغاء القرارات الإدارية النهائية التي تتجسّد فيها هذه الحالات الخاصة، وقد جرى العمل على ألا ينصبَّ الطعن القضائي على قرار رفض التظلم لأنَّ إلغاء القرار الأصلي هو بيتُ القصيد، وهو محلُّ التظلم الذي انصبَّ عليه القرار الثاني، وهما قراران محلّهما واحدٌ ولا يقبلان التجزئة.

الحالة الثّانية- أن ترفض الإدارة التّظلم خلال الميعاد وبعد رفع الدعوى:

في هذه الحالة لم ينتظر صاحب الشأن مضيَّ مدّة السّنتين يوماً المقرّرة للجهة الإدارية للبتّ في التّظلم سواءً بالرفض أو القبول، وإنّما سارع برفع دعواه أمام القضاء، وخلال الميعاد تمّ صدور قرار الإدارة بالرفض الصّريح للتّظلم المقدّم، وفي هذه الحالة تستمرُّ المحكمة في النّظر في الدّعوى إلى نهايتها، ولا تقضي بعدم القبول؛ لأنَّ انتظار

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية، القرار رقم (١/٨١) لسنة ٢٠١٦، غير منشور.

المواعيد قبل رفع الدّعى ليس مقصوداً لذاته، وإنّما أريد به إفساح المجال للإدارة؛ لإعادة النّظر بقرارها الصّادر المتطلّم منه^(١).

ويُثار التّساؤل في حال إذا ما تعجّل صاحب الشّأن، وقام برفع دعوى الإلغاء قبل مضيّ ستين يوماً على تقديم النّظّم للجهة الإداريّة؟

قد يُقال أنّ الطّعن لا يمكن أن يُقدّم فور تقديم طلب النّظّم إلى الإدارة، وأنّه لأبَد من فوات السّتين يوماً على تقديم هذا الطّلب وفقاً لنص المادة ٢٢/٢ من قانون مجلس الدولة السوري لعام ١٩٥٩، فمن المُمكن أن تُجيب الإدارة المتطلّم إلى تطلّعه وتردّ إليه حقوقه في خلال هذه الفترة.

إلا أنّ القضاء الإداري استقر على قبول دعاوى الإلغاء التي تُرفع بعد تقديم التّظلمات وقبل البت فيها، وذلك بشرط ألاّ يصدر الحكم في الدعوى إلاّ بعد رد الإدارة على التّظلم سواء أكان هذا الرد صريحاً أم ضمناً "فالدفع بعدم قبول الدعوى لمجرد أنّها أُقيمت قبل انقضاء ستين يوماً على تقديم التّظلم لا سند له من القانون"^(٢)

وقد أجاز قضاء مجلس الدّولة الفرنسي الطّعن قبل مضيّ المدة ما دام أنّها سوف تتمّ فعلاً أثناء نظر الدّعى. ولكن إذا حدث قبل مضيّ هذه المدة أن استجابت الإدارة إلى طلب الطّاعن فإنّه يجب أن يتحمّل مصاريف الدّعى على أساس أنّه قد تسرّع في رفعها^(٣).

(١) د. نجم الأحمد، التّظلم الإداري، مرجع سابق، ص ٣٦.

(٢) حكم المحكمة الإداريّة العليا المصريّة، الصادر في ١٦ يناير، عام ١٩٦٠، أشار إليه د. ماجد راغب الحلّو، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، الدار الجامعيّة، ١٩٨٨، ص ٢٤٦.

(٣) د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، مرجع سابق، ص ١٠٩.

كذلك سلكت المحكمة الإدارية العليا المصرية ذات المسلك، فقد أجازت للمتظلم أن يرفع دعواه قبل صدور القرار الصريح أو الحكمي برفض التظلم، وفي هذه الحالة تكون الدعوى مقبولة، فإذا أجابته الإدارة وقررت النزول على طلباته فتكون الخصومة منتهية مع إلزامه بمصاريف الدعوى، وإذا لم تجبه أو رفضت تظلمه، فدعواه قائمة ومنظورة أمام القضاء، وبالتالي فإنّ انقضاء ميعاد البتّ في التظلم ليتحقق ما كان ليغير من الأمر شيئاً^(١).

وهو المسلك ذاته الذي أخذت به المحكمة الإدارية العليا السورية^(٢)، حيث أجازت للمتظلم رفع دعواه قبل صدور نتيجة البتّ، موضحةً أنّه في حالة لم تجب الإدارة أو رفضت تظلمه، فالدعوى مستمرة، ولن يؤثر ذلك سلباً، أمّا في حال استجابت الإدارة، فهنا تنتهي الخصومة، مع إلزام المتظلم بمصاريف الدعوى، فقضت بأنّه: "في حال رفع الدعوى قبل انقضاء مدّة السّتين يوماً على تقديم التّظلم، يجب التّفريق بين حال انقضاء المدّة المذكورة خلال نظر الدعوى دون أن تستجيب الإدارة للتّظلم، وحال استجواب الإدارة للتّظلم قبل فوات هذه المدّة، فاعتُبرت الدعوى مقبولةً في الحالة الأولى، وغير مقبولة في الحالة الثّانية مع إلزام المدّعي بمصروفاتها. وقضت أيضاً بأنّ: "عدم تظلم المدّعي من قرار انتهاء خدمته وإقامته دعوى الإلغاء قبل انقضاء ستين يوماً على

(١) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا المصريّة، الطّعن رقم ٦١٤، السنة ٥ قضائيّة، جلسة ١٦/١/١٩٦٠، المجموعة، ص ٧٧٠. وحكمها في الطّعن رقم ٣٦٩، السنة ٢٦ قضائيّة، جلسة ١٧/١/١٩٨٤، المجموعة، ص ٤٧٣.

(٢) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا السوريّة، في الطّعن رقم ٤١، لعام ١٩٦٠، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها لعام ١٩٦٠-١٩٦٤، مبدأ رقم ١١٦، ص ١٥٢.

تاريخ صدور القرار، واستمرار الإدارة في رفضها لمطالبه إلى ما بعد انقضاء هذه المدة، يصحّ الشروط الشكّلية للدّعى^(١).

ويبدو مما سبق أنّ قضاء مجلس الدولة الفرنسي والمصريّ والسوريّ كان متساهلاً في هذا الشأن، حيث اعتبر أنّ الدّعى مقبولة في حال رفضت الإدارة التّظلم؛ لأنّ انقضاء الميعاد المحدّد للبتّ في التّظلم لو تحقّق ما كان ليغيّر من الأمر شيئاً، فالإدارة لم تستجب لطلبات المتظلم، وبالتالي سيقوم برفع الدّعى. وقد ألزم المتظلم بمصاريف الدّعى في حال استجابت الإدارة لطلبه؛ لأنّ الخصومة تُعتبر منتهية في هذه الحالة، وبالتالي يُعتبر المتظلم متسرّعاً في رفع دعواه، إذ كان يجب عليه أن ينتظر ردّ الإدارة على تظلمه ثم يبادر برفع دعوى الإلغاء.

ومن جانبي فإنني لا أؤيد المسلك الذي سار عليه القضاء الإداري في كلّ من فرنسا ومصر وسورية، حيث أنّه لا يحقق الفائدة المرجوة من التظلم بحل الخلاف ودياً، ونؤكد على وجوب الالتزام بنص المادة /٢٢/ وعدم قبول الدّعى من الأساس حتى تنتهي المدة المحددة للبت في التظلم أو تصدر الإدارة قراراً صريحاً برفضه، وذلك لأنّ مثل هذا الرد قد يُغني عن رفع الدّعى أصلاً مما يخفف عن كاهل القضاء ويحقق الغاية المنشودة من التظلم. وإن كان ولا بدّ فإنّ هذا التّساهل من قبل القضاء يجب ألاّ يصدّق إلّا على التّظلم الاختياريّ دون الوجوبيّ، كي لا يفقد التّظلم الوجوبيّ حكمته التي شرّع من أجلها. فالتّظلم الإداريّ يُعدّ وسيلة قانونيّة وعملية تعود بالنّفع على الأفراد والإدارة والقضاء، بالإضافة إلى أنّه شرط رئيسيّ من أجل قبول دعوى الإلغاء لذا لا بدّ

(١) انظر حكم المحكمة الإداريّة العليا السّوريّة، القرار رقم ٣٧، الطّعن رقم ١٩٢٠، لعام ١٩٨٩، المجموعة،

من توافره واحترامه كضمانة لرفع الدّعى، وإن كان هناك خشية من الإطالة فمن الممكن اختصار ميعاد التّظلم وجعله ثلاثين يوماً بدلاً من ستين يوماً.

٣- أن تلتزم الإدارة الصّمت التّام وتمتنع عن الإفصاح عن رأيها في التّظلم:

أي لا ترد على المتظلم سواءً بالقبول، أم بالرفض. وحرصاً من المشرع على استقرار المراكز القانونية جعل من فوات مدة معينة على تقديم التظلم الإداري دون أي رد من جانب الإدارة قرينة على الرفض، وحسناً قد فعل؛ لأنّ عدم إفصاح الإدارة يجعل الأفراد تحت رحمتها وهذا غير جائز، فنحن في عصر يستوجب احترام رغبات الأفراد وإشباعها مادامت هذه الرغبات لا تخالف النظام العام والقوانين السارية، كما أنّ في ذلك إعاقة لمجرى الحياة اليومية للأفراد وتعطيل مصالحهم بغير مقتضى.

لذلك نصّت المادة ٥١/ من الأمر الصّادر في ١٩٥٧/٣١ بشأن مجلس الدّولة الفرنسيّ على أنّه فوات مدّة أربعة أشهرٍ على تقديم التّظلم للإدارة من دون أن يصدر قرارٌ بشأنه، يعدّ بمثابة قرارٍ ضمنيّ بالرفض. كذلك نظم المشرّع المصريّ والسّوريّ هذه الحالة بموجب المادة ٢٤/ فقرة (٢) من قانون مجلس الدّولة المصريّ، والمادة ٢٢/ فقرة (٢) من قانون مجلس الدّولة السّوريّ، المشار إليهما، حيث اعتبر مضيّ ستين يوماً على تقديم التّظلم للإدارة دون الحالة تعدّ استثناءً على الأصل العام، فقد نصّ المشرع بقوله " ويجب أن يبت في التظلم قبل مضي ستين يوماً من تاريخ تقديمه..." أي يجب على الإدارة الرد سلباً أو إيجاباً واستثناءً الصمت، وهنا ينتهي سبب القطع، وفي هذا الحال يبدأ ميعاد رفع الدّعى (الستين يوماً) من اليوم التالي لانتهاء مدة الستين يوماً سالفة الذكر المقررة لجهة الإدارة لبحث التظلم .

وتأكيداً لذلك قضت المحكمة الإداريّة العليا السّوريّة بأنّ: "انقضاء ستين يوماً على طلب العامل إعادته إلى عمله بعد فصله منه يعتبر بمثابة قرارٍ بالرفض طالما لم

تظهر أيّ أدلةٍ على أنّ الإدارة مستمرةً بدراسة هذا الطلب بعد انقضاء المدة المذكورة^(١).

نلاحظ ممّا سبق أنّ انقضاء المدة المحددة للبت في التظلم الإداري المقدم دون تلقي صاحب الشأن أي رد من الجهة الإدارية سواء بالقبول أم بالرفض يشكل قرينة قانونية على رفضه، وهذا الأمر محلّ اتفاقٍ بين القضاء الفرنسي والمصريّ والسوريّ، أمّا عن مدى قوة هذه القرينة في الإثبات باعتبارها قاطعة لا تقبل إثبات العكس أو بسيطة تقبل إثبات العكس، فإنّ الأمر يختلف في القضاء الفرنسي عن القضاء المصريّ والسوريّ، إذ جعل القضاء الفرنسيّ من مضيّ المدة المحددة قانوناً (أربعة أشهر) للرّد على التظلم، قرينةً مطلقةً على رفض التظلم لا تقبل إثبات العكس، ومن ثمّ يمكن تحريك إجراءات الطعن القضائيّ خلال مدة الشّهرين التالية على صدور قرار الرفض الضمّنيّ. فهو يقول في هذا الشأن في حكمه الصّادر بتاريخ ٢٧ يناير ١٩٥٨: لا يوجد سببٌ لوقف مهلة الأربعة أشهر ولو أنّ الإدارة أرسلت إلى المتظلم إجاباتٍ انتظارٍ توضّح له فيها أنّ المسألة موضوع دراسة، وأنها أحالته إلى الإدارة العليا^(٢).

في حين ذهب القضاء المصريّ والسوريّ إلى أنّ اتّخاذ الإدارة جانب الصّمت خلال مدة السّتين يوماً لا يعد دوماً قراراً ضمّنيّاً سلبياً بالرفض، فقد استقرّ القضاء على أنّ مرور هذه المدة يعدّ قرينةً بسيطةً على وجود هذا القرار الضمّنيّ السلبّيّ قابلةً لإثبات العكس من قبيل كافّة أطراف الدّعوى، وهذه القرينة قد تنتقي بقرائن أخرى

(١) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا السوريّة، القرار رقم ٢/٢٤٩، الطعن رقم ١١٣٣، لعام 1997، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة لعام 1997، مشار إليه لدى مصباح المهاني، مرجع سابق، ص ٦١٥. كما يعتبر مضي مدة أربعة أشهر في النظام القانوني الفرنسي دون أن تجيب عنه السلطات المختصة قرار بالرفض.

(٢) د. سامي جمال الدين، الدعاوى الإدارية والإجراءات أمام القضاء الإداري - الكتاب الأوّل (دعاوى الإلغاء)، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩١، ص ٢٨٧.

مستمدّة من مسلك الجهة الإداريّة المختصّة بفحص التّظلم^(١). وهذا ما سوف أبحثه في الفرض التّالي. وإن كنتُ أرى في تقييد الإدارة بالوقت المحدد للبث فائدة أكبر للمتظلم والإدارة على حد سواء، من جانب يساهم في الحفاظ على حقوق الأفراد من الضياع والخطر ومن جانب آخر يكفل استقرار المعاملات وتوفير الطمأنينة في المراكز والعلاقات القانونية. لا سيّما أنّ مدة الستون يوماً المقررة كافية لبحث التظلم والبث فيه، فكان حريّ بالمشرع اعتبار سكوت الإدارة قرينة قاطعة على الرفض لا تقبل إثبات العكس.

ولا بدّ أن أشير في حال صدور القرار الصّريح أو الحكمي برفض التّظلم^(٢)، فالعبرة للتّاريخ الأسبق، فإذا ثبت أنّ قرار الرّفْض الصّريح أسبق في الصّدور من قرار الرّفْض الحكمي فإنّ ميعاد رفع هذه الدّعى يُحتسب من تاريخ القرار الصّريح بالرّفْض وليس من تاريخ القرار الحكمي "الضمّني".

(١) علي حسين محمد العلفي، نظرية الإثبات في دعوى الإلغاء، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة دمشق، كلية الحقوق، ٢٠١٣، ص ٤٣٤-٤٣٥.

(٢) الرفض الصريح: هو أن يصدر قرار برفض التّظلم خلال السنتين يوماً التالية على تقديمه، ويبدأ ميعاد الطّعن القضائي بالإلغاء بالسرّيان من اليوم التالي لتبليغ المتظلم رفض تظلمه. أما الرفض الحكمي (الظني): فيقصد به أن يمضي ستون يوماً على تقديم التّظلم دون أن تجيب عليه السلطة المختصة، ويبدأ ميعاد الطّعن القضائي بالإلغاء بالسرّيان اعتباراً من اليوم التالي لانقضاء السنتين يوماً اللاحقة على تقديم التّظلم. للتوسع راجع ذلك في د. محمد علي محمد عطا الله، الإثبات بالقرائن في القانون الإداري والشرعية الإسلامية، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق، جامعة أسيوط، ٢٠٠١، ص ١٩٢ وما بعدها. د. فؤاد محمد موسى، القرارات الإداريّة الضمنية، دار النهضة العربيّة، القاهرة، ٢٠٠٠، ص ١٧ وما بعدها.

وفي هذا الصدد قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بهذا المعنى بأته: "إذا انقضت فترة القرار الضممي دون صدور قرار صريح بالرفض احتسب الميعاد من تاريخ انقضاء فترة القرار الضممي حتى ولو صدر قرار صريح بالرفض بعد ذلك"^(١).

في حين قضت المحكمة الإدارية العليا السورية بأن: "الرفض الضممي لا يُعتدُّ به متى كانت الإدارة بصدده بحث التظلم، ثم أصدرت قراراً آخر صريحاً بالرفض، وفي هذه الحالة يُحسب ميعاد الدعوى بالاعتماد على تاريخ القرار الصريح"^(٢).

وبدوري أميل إلى المسلك الذي تبنته المحكمة الإدارية العليا المصرية في هذا الصدد، فالمشروع حدّد مُدداً معيّنة ينبغي على جهة الإدارة خلالها البت في طلب المتظلم، فإذا صدر قرار صريح بالرفض يبدأ ميعاد الطعن بالسريان من اليوم التالي لتبليغ المتظلم بهذا القرار. أمّا إذا لم تبت في طلبه خلال هذه المدة، فإن ذلك يشكل قرينة على رفض التظلم وبالتالي يبدأ ميعاد الطعن بالسريان اعتباراً من اليوم التالي لانقضاء المدة المحددة قانوناً للبت فيه (ستين يوماً) وذلك حتى لا تبقى مدة الطعن بالإلغاء مفتوحة دون قيد؛ لأن ذلك سيهدّد استقرار المراكز القانونية التي أوجدها القرار الإداري.

وتجدر الإشارة إلى أنه يمكن قبول دعوى الإلغاء أمام القضاء شكلاً رغم أن المتظلم قد أهمل رفع الطعن خلال السنتين يوماً التي حصل فيها سكوت الإدارة المستمر، وذلك في حال قيام الإدارة بالإجابة صراحةً وكتابةً برفض التظلم في اليوم

(١) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم ٣٠٦٦، سنة ٣١ ق، ١٧/١/١٩٨٨، مشار إليه لدى محمد ماهر أبو العينين، دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٥٦١.

(٢) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا السورية، لعام ١٩٦١، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة من ١٩٦٠-١٩٦٤، مبدأ ١١٤، ص ١٥٠.

الواحد والستين أو ما بعده عن التَّظَلُّم المقدم، في هذه الحال يصبح ميعادُ الطَّعن ستين يوماً من تاريخ هذا الجواب الخطي^(١).

٤- حالة مسلك الإدارة الإيجابي في بحث التَّظَلُّم الإداري:

هي سبب من أسباب إطالة المدة المحددة لرد الإدارة على التظلم، فيما إذا ما اتخذت الإدارة مسلكاً إيجابياً في سبيل الاستجابة لطلبات المتظلم وقبول تظلمه. بمعنى أن يكون في مسلك الإدارة ما ينبئ عن اقتناعها بالتظلم وسعيها لتحقيق وجهة نظر المتظلم دون إهمالها وقبول طلبه؛ إلا أن الروتين وبطئ المعاملات الرسمية وتعقيد الإجراءات الإدارية أدّى إلى فوات المدة المحددة لإجابة المتظلم إلى طلبه^(٢). كأن تقوم الإدارة بفتح تحقيق بموضوع التظلم أو إحالة التظلم إلى جهة خاصة لدراسته وبيان رأيها فيه، أو تكليف أحد الأشخاص كالمحامي أو المستشار القانوني للرد عليه.

وبناءً على ذلك فإنه لا يتم إعمال قرينة الرّفص الضمني إلا حين تسكت الإدارة عن الإجابة على التظلم ولا تعيره التفاتاً، أمّا إذا اقتنعت بوجاهته وسعت بجدٍ إلى إجابته فإنّ هذا السعي من جانبها ينفي قيام قرينة القرار الضمني بالرّفص، ويبقى ميعاد الطّعن بالإلغاء ممتداً حتّى بعد انقضاء الستين يوماً التالية على تقديم التظلم^(٣).

وفي ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأن: "قرينة الرّفص الحكمي للتظلم، المستفادة من مضيّ ستين يوماً على التظلم تنتفي إذا لم تهمل جهة الإدارة

(١) د. عبد الإله الخاني، القانون الإداري علماً وعملاً ومقارناً، مرجع سابق، ص ٢٠٥.

(٢) د. محمد خيرى الوكيل، مرجع سابق، ص ١٩٢ وما بعدها.

(٣) السيد ابراهيم قصة، ميعاد الطّعن بإلغاء القرار الإداري، مجلة المحاماة، العددان الأول والثاني، السنة السادسة والستون، يناير وفبراير ١٩٨٦، ص ١١٨.

التَّظَلُّم، بأن اتخذت مسلكاً ايجابياً نجو الاستجابة للتَّظَلُّم بعد أن استشعرت الجهة الإدارية أنَّ للمتظلم حقاً، وأنها في سبيل إجابته إلى تظلمه^(١).

وبهذا المعنى قضت المحكمة الإدارية العليا السَّورِيَّة بحكمها الصَّادر في ٢٠١١/٤/٢٠ أن: "أساس امتداد ميعاد السَّتين يوماً هو ظهور أدلة على أنَّ الإدارة مستمرة بدراسة طلب التَّظَلُّم بعد انقضاء المدَّة المذكورة"^(٢). وقضت أيضاً بأنَّ هذه الحالة تعدُّ استثناءً من قرينة الرِّفْض الضَّمني التي تقبل إثبات العكس متى كان التَّظَلُّم مقاماً ضمن الميعاد القانوني. كما أنَّ هذه القرينة ليست مطلقة، وإنَّما هي قرينة نسبية يمكن إثبات عكسها^(٣). فإذا أثبت مُقدِّم التَّظَلُّم أنَّ الإدارة كانت لا تزال تنتظر في إنهاء النِّزاع ودياً وقامت باتخاذ أعمال وإجراءاتٍ جديَّة ومستمرة تدلُّ على رغبتها في الإجابة لتظلمه، فإنَّه لا يفقد حقه في رفع الدَّعوى حتَّى بعد مضيَّ السَّتين يوماً من تاريخ انقضاء السَّتين يوماً التي يعتبر فواتها دون ردٍّ من الإدارة بمثابة رفضٍ ضمنيٍّ للتَّظَلُّم.

(١) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا المصريَّة، الطَّعن رقم ١٩٤٠، السنة ٣٨ قضائية، جلسة ١٩/٤/١٩٩٤.

د. محمد ماهر أبو العينين، دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٥٧٥.

(٢) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا السَّورِيَّة، رقم ٤٥٤/٢، جلسة ٢٠١١/٤/٢١، = غير منشور. أشار إليه محمد عامر الابراهيم، شرط الميعاد في دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص ٥١. وبذات المعنى حكمها رقم ٢٤٩، الطَّعن رقم ١١٣٣، لعام ١٩٩٧. مشار إليه لدى مصباح المهايني، مبادئ القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٦١٥.

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا السَّورِيَّة، رقم ١٢٤/١، الطَّعن رقم ١٨٨٢، لعام ٢٠٠٧، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة للأعوام ٢٠٠٥-٢٠٠٩، ص ٦٧٣. كما قضت بأن: استمرار الإدارة في دراسة وضع المتظلم وتأخرها في تبليغ نتيجة التَّظَلُّم إنما بعد انتهاء السَّتين يوماً يفتح المجال أمامه لبدأ ميعاد جديد من تاريخ قرار رفض التَّظَلُّم. انظر حكم المحكمة الإدارية العليا السَّورِيَّة، الطَّعن رقم ٦٢، لسنة ١٩٦٤، المجموعة، للأعوام ١٩٦٠-١٩٦٤، مبدأ ٢٤٦، ص ٢٩٧.

وينبغي ملاحظة أن جهة الإدارة إذا اتخذت مسلكاً ينبئ عن اتجاهها نحو قبول التّظلم فامتد ميعاد الرّفص الضمني، ثم عادت وغيّرت موقفها فهنا تنتهي مدّة الرّفص الضمني. ويحق لصاحب الشأن الطعن بالقرار الإداري المتظلم منه اعتباراً من تاريخ تبليغه بالموقف النهائي للإدارة بالرفض أو الموافقة، فالأمر مرهون بنية الإدارة وإرادتها في الإفصاح عن موقفها بشكل نهائي^(١).

وكان مسلك الإدارة الإيجابي في بحث التّظلم الإداري موضع خلاف بين جمهور الفقهاء، فقد ذهب جانبٌ من الفقه إلى تأييد فكرة المسلك الإيجابي للإدارة في بحث التّظلم الإداري بقولهم إنّه قد وازن بين مصالح ذوي الشأن في ألا يوصد في وجوههم باب الطّعن القضائيّ لغير إهمالٍ أو تقصيرٍ منهم، بقدر ما وازن بين مصلحة الإدارة في أن تستقرّ المراكز القانونيّة، وأن تتحصّن أعمالها بعد مضيّ مدّة معيّنة، وفي الحيلولة دون دفع الأفراد إلى مخاصمتها في وقتٍ تكون هي جادّة في إنصافهم^(٢).

وعلى خلاف ذلك يرى جانبٌ آخر من الفقه أن امتداد الميعاد بخصوص المسلك الإيجابي للإدارة يجب أن يكون في أضيق الحدود، وفي المنازعات الصّعبة التي تحتاج إلى إجراءاتٍ معقّدة، وإلاّ أصبح هذا الإجراء من جانب الإدارة كأصلّ عامّ، واتخذت من هذا المسلك حجةً لامتداد الوقت، إضافةً إلى ضرورة تعويض صاحب الشأن عن الأضرار التي لحقت به لتراخي الجهة الإداريّة نحو إجابته^(٣).

(١) د. فودة، النظام القانوني للميعاد في دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص ١٩٧.

(٢) شفيق إمام، امتداد ميعاد رفع دعوى الإلغاء لتقديم تظلم، إدارة قضايا الحكومة، السنة السابعة، العدد الثاني، أبريل - يونيو، مصر، ١٩٦٣، ص ٢٢٥.

(٣) د. أحمد يوسف محمد علي، التظلم الإداري وميعاد دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص ٣٠٨.

ومن جهتي فإنني أميل إلى هذا الرأي، أن المسلك الإيجابي أمر نسبي يختلف تبعاً لظروف كل حالة على حدى والمرجع فيها لتقدير المحكمة في هذا الشأن. فالحكم بجواز امتداد ميعاد رفع الدعوى في حالة المسلك الإيجابي للإدارة هو حكم فضفاض حيث أنه لم يحدد المدة الزمنية التي يجب أن ينتظرها الأشخاص في حالة المسلك الإيجابي، ومن الممكن أن يكون هناك سوء نية من الجهة الإدارية باتخاذ زريعة المسلك الإيجابي؛ لإطالة أمد التقاضي أو أي سبب آخر يُضّر بمصلحة صاحب الشأن. فامتداد الميعاد يستتبع عدم استقرار المراكز القانونية إلى أن تعلن الإدارة موقفها النهائي تجاه التظلم، وقد تطول هذه المدة، ولا يخفى ما لذلك من أثر وأهمية في حياة الناس على مراكزهم القانونية ومصالحهم المشروعة. لذلك فالأولى حث الإدارة على اتخاذ خطوات جدية وفعلية بعيداً عن التراخي والإهمال نحو الاستجابة للتظلم المقدم، والزامها بالرد الصريح إيجاباً أو سلباً خلال المدة المحددة للبت دون الحاجة لإطالتها حفاظاً على استقرار المراكز القانونية.

ولم يعتبر القضاء الإداري قرينة الرّفض الحكمي مسلكاً إيجابياً يبرّر إعمالها لمجرد استمرار جهة الإدارة في بحث التّظلم؛ لأنّ هذا البحث واجبها الذي يفترض قيامها به بالنسبة إلى أيّ تظلم يُقدّم إليها، فالمسلك الإيجابي الذي من شأنه مد أجل رفع الدعوى هو المسلك المتخذ في سبيل قبول طلبات المتظلم. وهنا على القاضي أن يتحسس نية الإدارة ويستشعر وجود رغبتها في الاستجابة لطلبات المتظلم. كما لا يُعدّ مسلكاً إيجابياً إخطار الجهة الإدارية للمتظلم للحضور لبحث تظلمه، أو مجرد إبداء رأي قانوني لصالح المتظلم طالما أنّ الإدارة لم تُسرّع في تنفيذ هذا الرأي، كذلك فإنّ قيام مفوّض الدّولة بإبداء رأيه لصالح المتظلم لا يُعدّ مسلكاً إيجابياً إلّا إذا شرّعت الإدارة في تنفيذ هذا الرأي أو اتّخذت خطوات فعليّة نحو الاستجابة له^(١).

(١) د. محمد عبد اللطيف، قانون القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ١٧٩.

ومن جهتي أُشيد بهذا المسلك الذي سار عليه القضاء الإداري السوري والمصري؛ لأنّ القول بغير ذلك يجعل المدّة التي حدّدها المُشرّع لتحقيق قرينة الرّفص الحكمي لغواً، وبالتالي يمتدّ الميعاد بالنسبة للتّظلمات كافّة، وإن كنت فضل إلزام الإدارة بالرد الصريح وخلال المدة المحددة للبت، مما يوفر على المتظلم الكثير من الوقت، ويساهم في استقرار المراكز القانونية والمعاملات الإدارية.

ويقع عبء إثبات المسلك الإيجابي للإدارة على عاتق المدعي، وإن كان ذلك يخضع لتقدير المحكمة التي رُفعت أمامها الدعوى فهي صاحبة السلطة في قبول ذلك أو رفضه.

فلها أن تقبل هذا الإثبات بأن جهة الإدارة سلكت هذا المسلك الإيجابي، وبالتالي القضاء بقبول الدعوى شكلاً والاستمرار في نظرها، وأن ترفض قبول هذه الدعوى شكلاً لأنه تم رفعها بعد الميعاد، وذلك متى ثبت لديها أن ما صدر عن جهة الإدارة وهي في سبيل الاستجابة للتظلم لا يوحي بأنها سوف تستجيب إلى طلب المتظلم^(١).

وأخيراً لا بد أن نشير إلى أنّ العبرة في موضوع المسلك الإيجابي للإدارة ليس في قطع أو عدم قطع ميعاد الإلغاء، بل العبرة أن تكون الإدارة صادقة، وأن تحافظ على ثقة الأفراد بهيئة الدولة تحقيقاً لأدبيات العقد الاجتماعي ودولة القانون والحكم الجيد.

(١) د. علي الدين زيدان، الشامل في دعوى إلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 27.

المطلب الثاني

الآثار القانونية المترتبة على تقديم التّظلم الإداري في الميعاد القانوني

يتساوى كلّ من التّظلم الاختياري والوجوبي بصفة عامّة من حيث الآثار المترتبة على تقديمهما إلى كلّ من الجهة الإدارية مُصدرة القرار محلّ التّظلم أو إلى الجهة الرئاسية لها والمالكة لسلطة التعقيب على قراراتها.

ولذلك سوف أتناول تباعاً وعلى الترتيب كلّاً من هذه الآثار المتمثلة من الجانب الأول الآثار العامة لتقديم التّظلم، والتي تتضمن تحقّق شرط التّظلم الوجوبي وإثبات نية الإدارة ومسلّكها حيال المتظلم، تمكين الجهة الإدارية من إعادة النظر بالقرار والتعويض عن القرار الخاطيء، إثبات علم المتظلم بالقرار علماً يقينياً، ومن الجانب الثاني أثر تقديم التّظلم الإداري على دعوى الإلغاء فيما يتعلّق بقطع ميعاد الطعن المحدّد، وحساب ميعاد رفع دعوى الإلغاء، وهو ما سأعرضه فيما يلي بشيء من التفصيل.

أولاً- الآثار العامة لتقديم التّظلم:

١- تحقّق شرط التّظلم الوجوبي وإثبات نية الإدارة ومسلّكها حيال المتظلم:

أ- تحقّق شرط التّظلم الوجوبي:

أوجد المُشرّع إلى جانب الحقّ بالطعن القضائي حقّ التّظلم إلى السلطة الإدارية لترجع عن قرارها فتكفي الطّاعن مؤونة التقاضي في شأنه.

وإذا كان الأصل أنّ التّظلم الذي يقدّمه صاحب الشّأن رخصة له إن شاء قدّمه وإن شاء لجأ إلى القضاء مباشرة، فإنّ المُشرّع أوجب على صاحب الشّأن أن يتظلم إلى

جهة الإدارة قبل الالتجاء إلى القضاء بالنسبة لبعض القرارات، بحيث إن أقام دعواه قبل تقديم التّظلم وانتظار البتّ فيه اعتُبرت الدّعوى غير مقبولة شكلاً؛ لعدم اتباع الطريقة القانونية في تقديمها^(١).

ووفقاً لنصّ الفقرة (ب) من المادّة ١٢/ من قانون مجلس الدّولة المصري^(٢)، يترتّب على إغفال هذا الإجراء عدم قبول الدّعوى.

وبناءً عليه يعتبر تحقّق شرط التّظلم الوجوبيّ من أهمّ الآثار التي تترتّب على تقديم التّظلم. فالتّظلم الوجوبيّ يؤكّد عدم قبول صاحب الشّأن بالقرار الإداريّ الذي أضرّ به، وبذلك تكون الإدارة أمام فرّضين، إمّا التّسوية الودّية وإنهاء النزاع، وإمّا اللّجوء إلى الطّريق القضائيّ بكلّ مشاقّه وعنائه.

ب- إثبات نيّة الإدارة ومسلّكها حيال المتظلم:

من حقّ كلّ صاحب مصلحة الطّعن في سائر القرارات الإداريّة التي يُمكن أن تُلحق به ظلماً أو غبناً، وهذا الطّعن يكفل له الحماية ممّا يتّخذهُ الموظفون حيالهم من قراراتٍ إداريّةٍ مخالفةٍ لأحكام القانون.

(١) د. محمود حلمي، القضاء الإداري ومبدأ المشروعية، بلا دار نشر، ١٩٧٥، ص ٤٠٠.

(٢) تنصّ المادّة ١٢/ على أنّه لا تُقبل الطلبات الآتية:

...

ب. الطلبات المُقدمة رأساً بالطّعن في القرارات الإداريّة المنصوص عليها في البنود ثالثاً ورابعاً وتاسعاً من المادّة ١٠/ وذلك قبل التّظلم منها إلى الهيئة الإداريّة التي أصدرت القرار أو الهيئات الرّئاسيّة وانتظار المواعيد المُقرّرة للبتّ في التّظلم". وقد تناولت البنود ثالثاً ورابعاً وتاسعاً طلبات الإلغاء التي يُقدّمها ذو الشّأن بالطّعن في القرارات الإداريّة النهائيّة. ونذكر في هذا المجال أن المُشرّع السّوريّ ألغى هذا النوع من التّظلم.

ومما لاشكّ فيه أنّ تقديم التّظلم إلى الجهة الإداريّة يكشف عن نيّتها ومسلّكها حيال التّظلم المُقدّم إليها، لذلك يجب عليها أن تكون جادّة في بحثه، وأن تبادر إلى رفع الضّرر قدر الاستطاعة تلافيّاً لإقامة الدّعى؛ لأنّ القضاء الإداريّ لم يُشرّع للخصومة، وإنّما لتصفية المنازعات على أساسٍ من المشروعيّة. ولا يقتصر الأمر على ذلك؛ بل عليها البتّ فيه إيجاباً أو سلباً، وفي حال رفض التّظلم يجب ذكر الأسباب التي دفعتها إلى ذلك. وهذا ما أكّدته المادّة ٢٢/ من قانون مجلس الدّولة السّوريّ، فقد نصّت على أنّه: "...إذا صدر قرارٌ بالرفض يجب أن يكون مُسبّباً"^(١). وتستطيع الإدارة تجاهل هذا النّصّ، ومخالفته، إلّا أنّ تهاونها في ذلك وفي بحث التّظلم كلّ ذلك إنّما يدلّ على تعنّتها وسوء نيّتها أو على إهمالٍ في واجبها ممّا يؤدّي إلى إلزامها بالتّعويض عن الضّرر الذي أصاب صاحب الشّأن من جراء هذا القرار غير المشروع^(٢).

فما يُميّز الدّعى الإداريّة أنّ أحد أطرافها هو الإدارة، والذي يُعتبّر الطّرف الأقوى بما يملكه من إمكانيّات في مواجهة المتظلم، الأمر الذي يوجب عليها أن تكون خصماً شريفاً ومحياداً ولا ترفض التّظلم لمجرد الرّفض والتّعنت، والعمل على حلّ النزاع وديّاً بعيداً عن ساحات القضاء.

٢- تمكين الجهة الإداريّة من إعادة النّظر بالقرار والتّعويض عن القرار

الخاطى:

أ- تمكين جهة الإدارة من إعادة النّظر بالقرار:

يتربّط على تقديم التّظلم الإداريّ تمكين الجهة المختصّة من إعادة النّظر في القرار محلّ التّظلم، حتّى ولو تمّ الطّعن في هذا القرار أمام القضاء.

^(١) وهو ذاته ما جاء في نص المادّة ٢٤/ من قانون مجلس الدّولة المصريّ.

^(٢) د. مصطفى كال وصفي، أصول إجراءات القضاء الإداريّ، مرجع سابق، ص ١٩٠.

ويختلف مدى هذا الحقّ المُعترف به للإدارة (الجهة المختصة) باختلاف درجة عدم مشروعية القرار، فقد تكون مخالفةً المشروعية كليةً ممّا يدفع الإدارة إلى سحب القرار؛ أي: إبطاله منذ لحظة صدوره، أو إلغائه؛ أي: إبطاله بالنسبة للمستقبل فحسب. وقد تكون المخالفة جزئيةً فتكتفي بتعديل القرار. بمعنى أنّه يُمكن للسلطة الإدارية المُقدّم إليها التّظلم أن تقوم بسحب القرار أو إلغائه أو تعديله. وتأكيداً لذلك قضت محكمة القضاء الإداري المصرية بأنّه: "من شأن التّظلم أن يخوّل جهة الإدارة سواءً تمثّلت في ذات السلّطة التي أصدرت القرار أو سلطةً أعلى منها، الحقّ في نظر الموضوع برمّته، فتسحب القرار المتظلم منه أو تلغيه أو تُعدّله حسبما يترأى لها، كما لها أن ترفض التّظلم. ويعتبر هذا القرار الأخير بصدد التّظلم هو القرار النّهائي في الموضوع ولا يبقى بعد ذلك لصاحب الشّأن سوى طريق الطّعن القضائيّ ضده أمام القضاء الإداري إن كان لذلك وجه"^(١).

ب-التّعويض عن القرار الخاطي:

يترتّب على قبول التّظلم التّعويض عما لحق بالمتظلم من أضرارٍ لحقت به من تاريخ التّظلم، وليس من تاريخ الادّعاء. ويلحق هذا الحكم كلّ تعويضٍ دون استثناءٍ ما عدا الفوائد، فإنّه لا حكم بالفوائد إلاّ بالمنازعات ذات الصّفة التجارية. وإذا كان المتظلم موظّفاً تُصرّف له رواتبه الموقوفة، ويعادُ إلى العمل إن كان قد فُصل، أو كُفّت يده عنه^(٢).

(١) انظر حكم محكمة القضاء الإداري المصريّة، الطّعن رقم ٦٤٤، لسنة ٥ ق، جلسة ١٩٥٢/١/٢، المجموعة، السنة السادسة، ص ٢٥٦. د. سامي جمال الدين، الدعاوى الإدارية، مرجع سابق، ص ١٦٢.

(٢) د. عبد الإله الخاني، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢٠٧.

٣- إثبات علم المتظلم بالقرار علماً يقينياً:

يعتبر تقديم المتظلم تظلمه إلى الإدارة خير دليل على علمه بالقرار المطعون فيه. وهذا العلم محدّد بما ورد في التظلم من بيانات، فلا يُشترط أن يكون المتظلم على علم كاملٍ ويقينيٍّ بالقرار المطعون فيه، فقد يقوم صاحب الشأن بتقديم تظلمه دون تحديدٍ للقرار الإداري تحديداً واضحاً، بمعنى أنه تظلم من القرار، ولم يُحدّد ميعاد علمه به، فيُعدّ التظلم بداية علمه بالقرار المطعون فيه^(١).

وفي ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأنّه: "إذا لم يثبت من الأوراق أنّ هناك تاريخاً مُعيّناً، علِم فيه المدّعي بالقرارين المطعون فيهما علماً يقينياً شاملاً على وجهٍ يستطيع معه تبيين مركزه القانونيّ منهما، ويُحدّد على مُقتضاه طريقة الطعن فيهما، وذلك قبل تظلمه المذكور في ١٩٦٥/٥/٢٢، ومن ثمّ يجب التّحويل على هذا التاريخ (تاريخ تقديم التّظلم) باعتباره بدء علم المدّعي بقراري التّرقية المطعون فيهما"^(٢).

وتؤكد المحكمة الإدارية العليا السوريّة هذا المعنى فقضت بأنّ: "المدّعية تظلمت من قرار ترفيعها موضوع الدّعوى بكتابٍ مُسجّلٍ، وعليه فإنّ علمها اليقينيّ بالقرار المذكور يكون مُتحققاً بتاريخ تسجيل تظلمها على أبعد تقديرٍ..."^(٣).

وفي إطار هذا الأثر المترتب على تقديم التظلم الإداري سأقوم بالإجابة على تساؤلين أساسيين؛ أما أحدهما فهو خاص بالشخص القانوني المكلف بعبء إثبات علم

(١) د. محمد خيرى الوكيل، التظلم الإداري، مرجع سابق ذكره، ص ١٨٢.

(٢) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا المصريّة، الطعن رقم ٨٠٩، لسنة ١٤ ق، جلسة ١٩٧٤/٥/٢٦، المجموعة، السنة التاسعة عشر، ص ٣٨٤.

(٣) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا السوريّة، القرار رقم ٦٨، الطعن رقم ٥٨٦، لعام ١٩٩٧، ج ١، أشار إليه مصباح المهاني، مرجع سابق، ص ٥٦٩.

صاحب الشأن بالقرار المعني، والآخر متعلق بالوسائل والطرق القانونية المستخدمة لتحقيق هذا العلم.

- على من يقع عبء إثبات علم صاحب الشأن بالقرار الإداري؟

من المقرر أنّ عبء إثبات العلم اليقيني بالقرار الإداري يقع على عاتق الإدارة فهي التي تنير دفعاً بحصول العلم اليقيني، وبالتالي يكون عليها عبء الإثبات في هذه الحالة، إعمالاً للقاعدة الأصولية التي بمقتضاها يقع عبء الإثبات على عاتق المدعي، فلا بدّ أن تثبت الحالة التي لحقت بصاحب الشأن حتّى يُعتبر عالماً بالقرار علماً يقينياً، فعليها مثلاً أن تثبت أنّه قد تظلم إليها، أو أنّه أقرّ بعلمه بالقرار الإداري. فهي صاحبة الشأن في إثبات أنّ الطّاعن قد علم بالقرار منذ أكثر من ستين يوماً علماً يقينياً حتّى يُصبح تظلمه أو طعنه غير مقبول لفوات الميعاد القانوني المحدّد^(١).

- ما هي الوسائل والطرق القانونية المستخدمة لتحقيق هذا العلم؟

الأصل أنّ المدة المحددة للطّعن بالإلغاء تبدأ من اليوم الذي أصبح فيه القرار المطلوب إلغاؤه معلوماً بشكلٍ رسميٍّ من قِبَل أصحاب العلاقة. وبالرجوع إلى النصوص القانونية المنظمة للميعاد في دعوى الإلغاء سواءً في سوريا أم في مصر أم في فرنسا نجدها تنصّ على أنّ مدة الطّعن بالإلغاء تسري من "تاريخ نشر القرار الإداري أو إعلان صاحب الشأن به" وهذا يعني أنّ نشر القرار الإداري أو إعلان صاحب الشأن بصدوره هو شرطٌ أساسيٌّ وركنٌ هامٌّ لا بدّ من تحقيقه لسريان ميعاد الطّعن في مشروعيته ونفاذه. بحيث إذا تعدّر تحقّق هذا الشرط انعدم ميعاد الطّعن أصلاً وتعدّر سريانه.

(١) د. إبراهيم عبد العزيز شبحا، مبادئ وأحكام القضاء الإداري اللبناني، الدار الجامعية، ص ٥٤١.

وعليه فقد عرّفت المحكمة الإدارية العليا المصرية الإعلان في حكم لها جاء فيه: "يُقصد بإعلان صاحب الشأن بالقرار الذي يسري منه الميعاد، بأنه الطريقة التي تنتقل بها جهة الإدارة القرار الإداري إلى فرد بعينه أو أفراد بذواتهم من الجمهور.."^(١).
أما النشر فقد تعرّض القضاء الإداري في مصر إلى تحديد المقصود منه حيث جاء في حكم للمحكمة الإدارية العليا أن: "النشر ليس لازماً لصحة القرارات الإدارية أو لنفاذها، ولا يُقصد منه سوى إبلاغ الغير بمضمونه حتى تكون حجةً عليه، ويفتح بها ميعاد طلب إلغائها"^(٢).

ومن الجدير ملاحظته، أن الإعلان هو الأصل في نقل العلم بالقرار الإداري إلى أصحاب الشأن من الأفراد، وهو أقوى من النشر كوسيلة للعلم بالقرار الإداري؛ لأن العلم الذي يتم عن طريقه هو علم حقيقي يتسم في الغالب بالكمال والبعد عن النقصان، حيث تنتقل الإدارة عبر هذه الوسيلة صورة القرار كاملة. على عكس العلم الذي يتم عن طريق النشر فهو علم افتراضي، يفرض على الشخص متابعة الوسائل المعدة لنشر قرارات الإدارة للوصول إلى معرفة القرار، وفي ذلك مشقة له لا سيما إذا وضعنا في الاعتبار تعدد هذه الوسائل، وكمّ القرارات التي تنشر بها^(٣).

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم ١٩٠، لسنة ٧ قضائية، تاريخ ٨/١٢/١٩٦٢، المجموعة، لعام ١٩٦٢، السنة الثامنة، ص ١٩٢.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم ٤٤٣، لسنة ٥ ق، جلسة ١١/١١/١٩٥٢، المجموعة، السنة السابعة، ص ١٣١. وفي هذا المعنى حكمها في الطعن رقم ١٠٨٣، لسنة ٨ ق، تاريخ ١١/٦/١٩٦٦، المجموعة في خمس عشر عاماً، ص ٢٠٣٨، أشار إليه محمد عامر الابراهيم، أثر القرار الإداري غير المنشور في مواجهة في مواجهة الإدارة والأفراد (دراسة مقارنة)، مقال منشور في مجلة جامعة دمشق، ٢٠١٥-٢٠١٦، ص ١٣.

(٣) د. محمد عبد العال السناري، نفاذ القرارات الإدارية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٨١، ص ١٠٥.

والمُشرّع لم يعدد الوسائل التي تسهم في علم صاحب الشأن بالقرار الإداري، وبالتالي يبدأ منها ميعاد الطّعن بالإلغاء (النّشر في الجريدة الرّسمية، النّشر في النّشرات التي تصدرها المصالح، الإعلان) إلّا ليجعل كلّ وسيلة تخصّ نوعاً من القرارات الإداريّة التي تتفق وماهيّتها وطبيعتها، وإلّا فما هي الحكمة من إقرار المُشرّع للنّشر والإعلان إذا كان وجود أحدهما يُغني عن الآخر بصدد جميع أنواع القرارات الإداريّة.

وبناءً عليه فإنّنا نُميّز بين حالتين:

- في القرارات التّنظيميّة العامّة التي لا تخصّ فرداً بذاته، وإنّما الخطاب فيها موجّه إلى الكافة والعلم بمثل هذه القرارات بحكم طبائع الأشياء لا يتأتّى إلا افتراضاً عن طريق النّشر، ومن ثمّ يجري ميعاد الطّعن فيها من تاريخ نشرها.

- أمّا القرارات الفرديّة فإنّ الوسيلة الطبيعيّة لإعلان صاحب الشأن بها هو تبليغها إليه، ومن ثمّ فإنّه يجري ميعاد الطّعن فيها من اليوم التّالي لتبليغها، ولو كانت هذه القرارات ممّا يجب نشرها حتّى تنفذ قانوناً^(١).

وقد أخذ مجلس الدولة السوري والمصري المسلك ذاته الذي أخذ به مجلس الدّولة الفرنسيّ فيما يتعلّق ببدء سريان ميعاد الطّعن بالإلغاء، وهو أنّ طريقة العلم بالقرارات

(١) انظر حكم المحكمة الإداريّة العليا السّوريّة، الطّعن رقم ٥٥، لعام ١٩٦٠، المجموعة للأعوام من ١٩٦٠-١٩٦٤، مبدأ ١٩، ص ٢٣٨. وتأكيداً لذلك قضت ذات المحكمة: "أنّ قرار تسريح المدعي من الخدمة هو من القرارات الفرديّة التي يتوجب تبليغها إلى ذوي الشأن ولا يبدأ ميعاد الطّعن بهذه القرارات إلا من تاريخ التبليغ أو من تاريخ العلم اليقيني بالقرار المطلوب إلغائه". حكمها في القرار رقم ٢٣٨، الطّعن رقم ٩٦، لعام ١٩٨٨، المجموعة لعام ١٩٨٨، مبدأ رقم ٥٣، ص ٢٠٨. وقضت أيضاً بأنّ قرارات الاستملاك هي من القرارات ذات الصّفة الشخصية التي لا يغني نشرها في الجريدة الرّسمية عن تبليغها شخصياً إلى أصحاب العقارات المستملكة وعلى هذا فإن ميعاد الطّعن لا يسري بالنسبة إليها إلا اعتباراً من تاريخ التبليغ. انظر حكمها القرار رقم ٢٠، الطّعن ١٢٦، لعام ١٩٧٨، أشار إليه مصباح المهاني، مرجع سابق، ص ٥٨٧.

الإدارية اللائحية أو التنظيمية هي النشر، وأن طريقة العلم بالقرارات الإدارية الفردية هي الإعلان ما لم يُجز القانون نشرها فتسري المدة من تاريخ النشر. غير أن هذه القاعدة لا تسري على إطلاقها، فقد أوجب مجلس الدولة الفرنسي في بعض أحكامه نشر قرارات فردية^(١)، كما أنه تطلب إعلان قرارات عامة في بعضها الآخر^(٢). وفي مصر أيضاً فإن المشرع قد ينص أحياناً على النشر بالنسبة لأنواع معينة من القرارات الفردية؛ مثل: قرارات التعيين في بعض الوظائف العامة، وحينئذ يسري ميعاد الطعن للمخاطبين بالقرار من تاريخ هذا النشر. وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأنه يبدأ ميعاد سريان الطعن في قرار تعيين عضو مجلس الدولة من تاريخ النشر في الجريدة الرسمية، وإن إعلان العضو في تاريخ لاحق لا يعدو أن يكون تأكيداً للعلم الذي تحقق لنشر القرار بالجريدة الرسمية^(٣).

(١) وذلك مراعاة لمصلحة الغير الذي قد يتأثر بقرار فردي يخص شخصاً بعينه، وأغلب تطبيقات القضاء كانت في نطاق الوظيفة العامة وعلى الأخص قرارات الترقية وقرارات التعيين.

(٢) على سبيل المثال راجع حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في ١٣ يونية ١٩٢٠٢ في قضية *parise et autres Bidart*، المجموعة، ص ٤٤٤. قرار تنظيمي يتعلق بتنظيم سوق باريس وحتم المجلس إعلانه إلى المستأجرين. د. سليمان الطماوي، قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص ٥٦٦.

(٣) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم ٩٤٥، سنة ٣٠ ق، جلسة ١٩٨٦/٢/٢٢، المجموعة، ص ١١٦٦. في فرنسا تبدأ مدة الطعن من تاريخ الإعلان بقرار الترقية والتعيين بالنسبة للمخاطب بالقرار فقط، وبالنسبة للغير فمن تاريخ النشر، أما بالنسبة للوائح فإن مجلس الدولة الفرنسي تبنى منذ عام ١٩٩٣ مبدأً جديداً يقضي بأن سريان مدة الطعن بالنسبة للوائح تبدأ دائماً من تاريخ النشر حتى ولو تم إخطار أصحاب الشأن بها. راجع في ذلك د. رأفت فودة، مرجع سابق، ص ١٠٤. د. محمد عبد اللطيف، قانون القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ١٢٩.

والجدير بالذكر، أَنَّ المُشرِّع لم ينصَّ إلا على حالتين للعلم بالقرارات الإداريّة الصّادرة عن الإدارة العامة، ولكنّ القضاء الإداريّ أضاف حالةً أخرى، وهي واقعةُ العلم اليقينيّ، والمقصود به: أن يصل القرار إلى علم المخاطب به بطريقةٍ مؤكّدةٍ عن غير طريق الإدارة، علماً شاملاً لجميع عناصر القرار^(١).

وذلك فيما إذا تأكّد القاضي الإداريّ أنّ صاحب الشّأن علم بالقرار الإداريّ بصورةٍ يقينيّةٍ من ظروف وملابسات الدّعى.

وقد استقرّ اجتهاد القضاء الإداريّ السّوريّ على أنّ ثبوت العلم اليقينيّ بالقرار الإداريّ يصلح منطلقاً لميعاد الطّعن فيه بالإلغاء^(٢).

كما أجاز مجلس الدّولة المصريّ استعمال قرينة العلم اليقينيّ كوسيلةٍ إثباتٍ جديدةٍ في إبلاغ أصحاب العلاقة بصدور القرارات الإداريّة، واعتبر هذا العلم مبدأً لسريان الطّعن بالإلغاء، لكنّه قيّد استعمالها بشروط وإجراءاتٍ متعدّدةٍ تضمن المحافظة على حقوق الأفراد ومصالحهم تجاه هذه القرارات بحيث لا يسري ميعاد الطّعن بحقّهم إلا وهم على علمٍ أكيدٍ وإطلاّعٍ كاملٍ على محتوياتها، كما لو أُبلغت إليهم وفق الأصول القانونيّة النّافذة تماماً، وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة الإداريّة العليا المصريّة بأنّه: "يقوم مقام النّشر أو الإعلان تحقّق علم صاحب الشّأن بالقرار علماً يقيناً لا ظنيّاً ولا افتراضياً"^(٣).

(١) فريمس إسماعيل، محل دعوى الإلغاء، رسالة ماجستير، جامعة الحاج لخضر - باتنة -، كلية الحقوق والعلوم السياسيّة، الجزائر، ٢٠١٣، ص ٦٢.

(٢) انظر حكم المحكمة الإداريّة العليا السّوريّة، القرار رقم ١٩، الطّعن رقم ٣٩، لسنة ١٩٦٦، المجموعة، ص ٢١٠.

(٣) انظر حكم المحكمة الإداريّة العليا المصريّة، الطّعن رقم ١٢٠، لسنة ٤ ق، جلسة ١٩٨٤/٢/٢٩، المجموعة، ص ٢١١.

أمّا في فرنسا فإنّ مجلس الدّولة الفرنسيّ ما زال يطبّق وسيلة العلم اليقينيّ في أحكامه، ولكن في أضيق الحدود ووفق الظروف والأحوال، فهو لم يهجرها ولكنّه قلّص تطبيقها في أمورٍ محدّدة، كما هو الحال بالنّسبة لأعضاء المجالس المحليّة فيما يتعلّق بالقرارات الصّادرة عن مجالسهم^(١).

ويتعيّن على الإدارة إثبات حصول واقعة العلم اليقينيّ بالقرار الإداريّ بكافة وسائل الإثبات المقبولة قانوناً. فالقضاء الإداريّ لم يحدّد وسيلةً معيّنة أو قرينةً بذاتها لثبوت العلم اليقينيّ، فهو لا يُمانع في الأخذ بأيّ قرينة أو واقعة يُستفاد منها العلم.

وقد استقرّت أحكام القضاء الإداريّ في فرنسا ومصر وسورية على جواز إثبات العلم اليقينيّ بالقرار الإداريّ بكافة الوسائل.

ومن ذلك ما جاء في حكم للمحكمة الإداريّة العليا المصريّة بأنّه: "ويثبت العلم اليقينيّ من أيّ واقعة أو قرينة تفيد حصوله دون التّقيّد في ذلك بوسيلة إثبات معيّنة، وللقضاء الإداريّ في أعمال رقابته القانونيّة التّحقّق من قيام أو عدم قيام هذه القرينة أو تلك الواقعة، وتقدير الأثر الذي يمكن ترتيبه عليها من حيث كفاية العلم أو قصوره، وذلك حسبما تستبينه المحكمة من أوراق الدّعوى وظروف الحال، فلا تأخذ بهذا العلم إلّا إذا توافر اقتناعها بقيام الدّليل عليه، كما لا تقف عند إنكار صاحب المصلحة له حتّى لا تهدر المصلحة العامّة المبتغاة من تحصين القرارات الإداريّة، ولا تززع من استقرار المراكز القانونيّة الذاتيّة التي كسبها أربابها بمقتضى هذه القرارات"^(٢).

(١) د. عبد الله طلبية، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص ٢٣٨.

(٢) انظر حكم المحكمة الإداريّة العليا المصريّة، الطّعن رقم ٣٧، لسنة ١٩ ق، جلسة ١٦/٢/١٩٧٤، المجموعة، لعام ١٩٧٤، السنة ١٩، ص ١٤٣. انظر أيضاً حكمها في الطّعن رقم ٤١٣٦، لسنة ٣٥ ق، جلسة ١٣/٤/١٩٩٣. وحكمها في الطّعن رقم ٩٠٠، لسنة ٣٦ ق، جلسة ١١/٥/١٩٧٥.

فالعلم اليقيني يُستفاد من اعتراف المدعي بعلمه وإطلاعه التام على مضمون القرار المعيب ومحتواه أو بالقرائن أو بالبينة الشخصية، وذلك بإقراره أمام موظفي الإدارة خلال مراجعته لهم بعلمه اليقيني بفحوى القرار كأن يقدم المذكور تظلماً خطياً إلى الإدارة يعترض فيه على قرارها الصادر بحقه أو بطلب تصحيح بعض المعلومات الواردة فيه قبل نشر هذا القرار، أو مصادرة بضاعة تخصه حيث يعدّ في هذه الحالات تاريخ اعتراف صاحب الشأن مبدأ لسريان ميعاد الطعن بالإلغاء^(١).

ويعود للمحكمة الإدارية المختصة تقدير قيمة أدلة الإثبات المقدّمة وتحديد مدى قوّتها في إثبات العلم اليقيني من عدمه. وفي هذا الصدد قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأن: "...العلم بالقرارين يقينياً الذي يقوم مقام إعلانهما في هذا الشأن يجب لترتيب أثره أن يكون ثابتاً بدليل عليه، تُقيمه جهة الإدارة عندما تدّعي به، ويضمن إليه وجدان المحكمة وتقديرها"^(٢).

فالقاضي الإداري يتمتع بكامل السلطة التقديرية في تقديره لمدى تحقق العلم اليقيني، فله الأخذ بما استندت إليه الإدارة من وسائل في إثبات حصول العلم اليقيني، وله أن يرفضها اعتماداً على عدم اقتناعه بها كدليل قاطع، وذلك في حالة ضعف القرينة وحسب ظروف ومقتضيات النزاع وطبيعة الدعوى.

وطالما أنّ القاضي الإداري يتمتع بسلطات واسعة في التحقيق في المنازعات الإدارية، فله أن يأمر بإجراء تحقيق في حالة وقوع نزاع حول حدوث العلم، كما له أن يستشفّ هذه القرينة أو هذا الدليل من خلال أوراق القضية، أو يستند في ذلك على

(١) د. عايدة الشامي، خصوصية الإثبات في الخصومة الإدارية، المكتب الجامعي الحديث، ٢٠٠٨، ص ١٩٨.

(٢) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم ١٨٣٧، السنة ٣٨ ق، جلسة ١٥/٣/١٩٨٤، مجموعة المبادئ القانونية، التي قررتها المحكمة لعام ١٩٨٤، ص ١٩٠.

حدثٍ خاصٍّ أو واقعةٍ معينةٍ كقرينةٍ على تحقق العلم اليقيني^(١). فإذا ما تبين له توافر العلم اليقيني فلا يجدي إنكار الطّاعن لحدوث هذا العلم، وعلى العكس من ذلك فمتى لم تتمكّن الإدارة من إثبات وقوعه بقرائن وأدلةٍ دامغةٍ فلا يمكن الأخذ بادّعائها حتّى لو لم يُقدّم الطّاعن أيّ دليلٍ على عدم علمه واكتفى بتصريحاته. وهذا يعود لكون الطّاعن يتمسك بالأصل، وهو عدم العلم بالقرار مادام لم يُبلّغ ولم يُنشر، ولهذا لا يكلف بإثبات ما يدّعيه، عكس الإدارة التي تدّعي خلاف الأصل.

ولا بدّ أن أشير إلى أنّ قرينة العلم اليقيني تُعتبر من القرائن البسيطة التي تقبل إثبات العكس مثلها في ذلك مثل سائر القرائن القضائية، ولصاحب الشأن أن ينفي هذه القرينة، وذلك بأن يثبت أنّه لم يعلم بالقرار أو أنّه علم به ولكن على سبيل الظنّ وليس اليقين، وإذا تمكّن صاحب الشأن من نفي القرينة، فإنّها لا تثبت في حقه، ولا يُحكم في مواجهته^(٢).

وعليه يمكننا القول: إنّ عبء إثبات العلم اليقينيّ بصدور القرارات الإدارية وحصوله بشكلٍ قاطعٍ لدى أصحاب الشأن يقع على عاتق الجهة الإدارية التي أصدرتها، فإذا لم تتمكّن من إثبات ذلك بالطرق المقبولة قانوناً أضحي هذا العلم منعماً لا وجود له، ومن ثمّ يبقى ميعاد تقديم التّظلم أو الطّعن بالإلغاء مفتوحاً.

(١) د. محمد فوزي نويجي، العلم اليقيني بالقرار الإداري، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، بلا تاريخ، ص ١٩٣-١٩٤.

(٢) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الإثبات أمام القضاء الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٨، ص ١٥٩.

ثانياً- أثر تقديم التّظلم الإداري على دعوى الإلغاء:

١- قطع الميعاد القانوني المحدّد:

يترتّب على تقديم التّظلم الإداري أن ينقطع الميعاد المحدّد لسريان مهلة الطّعن القضائيّ في القرار الإداريّ الذي تمّ إعلان صاحب الشّأن به، بحيث يبدأ حساب مدّة جديدة للطّعن القضائيّ من تاريخ صدور ردّ الإدارة الصّريح برفض التّظلم. ومن تاريخ انتهاء سنتين يوماً على تقديم التّظلم في حال سكوت الإدارة عن الإجابة كلياً. فقد اعتبر المشرّع مُضيّ سنتين يوماً على تقديم التّظلم دون الإجابة بمثابة قرارٍ ضمنيّ بالرفض، فيبدأ حساب سنتين يوماً جديدة من تاريخ انقضاء السّنتين يوماً المذكورة.

وتؤكد المحكمة الإدارية العليا السّوريّة ما سبق حيث اشترطت لقبول الدّعى أن تكون مسبقةً بتقديم التّظلم إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو الهيئات الرّئاسيّة وانتظار المواعيد المقرّرة للبتّ بهذا التّظلم، كما أنّ المادة ٢٢/٢ من قانون مجلس الدّولة حدّدت ميعاد رفع الدّعى فيما يتعلّق بطلبات الإلغاء بستين يوماً من تاريخ نشر القرار أو إعلان صاحب الشّأن، وينقطع هذا الميعاد بالتّظلم من القرار ويكون ميعاد رفع الدّعى خلال سنتين يوماً من تاريخ رفض التّظلم^(١).

وكما بيّنت سابقاً بأنّ مدّة السّنتين يوماً في الحالة الأخيرة قد اعتبرها القضاء قرينةً تقبل إثبات العكس. وذلك في حال إثبات المتظلم بأنّ الإدارة كانت لا تزال تنتظر في

(١) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا السّوريّة، القرار رقم ١٨٤، الطّعن رقم ١٣٢٨، لعام ١٩٨٨، المجموعة، مبدأ ٥٧، ص ٣٠٧. وبذات المعنى حكمها في القرار رقم ٥٣، الطّعن رقم ٦٢٨، لعام ١٩٩٦، المجموعة، مبدأ ٤٢، ص ١٩٦. وهذا ما قضت به المحكمة الإدارية العليا المصريّة فقضت بأنّه: "...وينقطع هذا الميعاد بالتّظلم إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو الهيئات الرّئاسيّة...". انظر حكمها في الطّعن رقم ١٣٦٤، لسنة ٣٩ ق، جلسة ١٦/٣/١٩٩٦.

النَّظْمُ رَاغِبَةٌ فِي حُلِّ النِّزَاعِ وَدَيًّا. وَيُنْتِجُ النَّظْمُ أَثْرَهُ فِي قَطْعِ الْمِيعَادِ وَلَوْ قُدِّمَ إِلَى جِهَةٍ غَيْرِ مَخْتَصَّةٍ مَتَى كَانَ لَهَا اتِّصَالٌ مَا بِمَوْضُوعِ النَّظْمِ. كَمَا أَنَّ رَفْعَ الدَّعْوَى عَلَى غَيْرِ ذِي صِفَةٍ يَنْطَوِي عَلَى مَعْنَى النَّظْمِ إِلَى جِهَةٍ غَيْرِ مَخْتَصَّةٍ.

وَيَعْدُ قَطْعُ الْمِيعَادِ مِنَ الْآثَارِ الْهَامَّةِ الَّتِي تَتَرْتَّبُ عَلَى تَقْدِيمِ النَّظْمِ لَجِهَةِ الْإِدَارَةِ، سِوَاءَ أَكَانَ هَذَا الْمِيعَادُ مُتَعَلِّقًا بِمِيعَادِ التَّقَادُمِ فِي دَعْوَى الْإِلْغَاءِ، أَوْ دَعْوَى الْقَضَاءِ الْكَامِلِ، وَمِثَالُ ذَلِكَ حَالَةُ الْمَطَالِبَةِ بِالتَّعْوِيضِ عَنْ قَرَارِ الْفَصْلِ بِغَيْرِ الطَّرِيقِ التَّأْدِيبِيِّ^(١).

وَقَدْ رَتَّبَ الْمُشَرِّعُ الْفَرَنْسِيُّ وَالْمِصْرِيُّ وَالسُّورِيُّ هَذَا الْأَثَرَ الْقَاطِعَ لِمِيعَادِ رَفْعِ دَعْوَى الْإِلْغَاءِ، حَتَّى يُشْجَعَ أَصْحَابُ الشَّأْنِ عَلَى تَقْدِيمِ تَظَلُّمَاتِهِمْ، وَتَتَحَقَّقَ الْحِكْمَةُ الْمَرْجُوءَةُ مِنَ النَّظْمِ.

وَهُنَا يَتَبَادَرُ إِلَى أَذْهَانِنَا السُّؤَالُ الْآتِي: هَلْ يَجُوزُ أَنْ يَجْتَمَعَ النَّظْمُ وَالَّذِي يَعْدُ سَبَبًا قَاطِعًا لِمِيعَادِ الطَّعْنِ، مَعَ الْأَسْبَابِ الْآخَرَى الَّتِي تَوْدِي إِلَى قَطْعِ الْمِيعَادِ وَالْمُتَمَثِّلَةِ فِي طَلَبِ الْمُسَاعَدَةِ الْقَضَائِيَّةِ، وَرَفْعِ الدَّعْوَى إِلَى مُحْكَمَةٍ غَيْرِ مَخْتَصَّةٍ فِي مَسْأَلَةٍ وَاحِدَةٍ؟ فِي الْحَقِيقَةِ اسْتَقَرَّ الرَّأْيُ عَلَى أَنَّ السَّبَبَ الْوَاحِدَ مِنْ أَسْبَابِ قَطْعِ الْمِيعَادِ لَا يَجُوزُ أَنْ يَتَكَرَّرَ، وَإِنْ حَدَثَ ذَلِكَ فَلَا تَكُونُ لَهُ نَتِيجَةٌ بَلْ يُعْتَبَرُ فَاقِدَ الْقِيَمَةِ. بَيَدَ أَنَّهُ لَا يَوْجَدُ مَا يَمْنَعُ اجْتِمَاعَ هَذِهِ الْحَالَاتِ الثَّلَاثِ الْقَاطِعَةِ لِمِيعَادِ الطَّعْنِ مَعًا فِي ذَاتِ الْمَسْأَلَةِ أَوْ النِّزَاعِ بِشَرَطِ أَنْ تَقَعَ كُلُّ حَالَةٍ مِنْهَا مَرَّةً وَاحِدَةً فَقَطْ. وَمَعْنَى ذَلِكَ أَنَّهُ إِذَا صَدَرَ قَرَارٌ إِدَارِيٌّ فَمِنْ حَقِّ صَاحِبِ الشَّأْنِ أَنْ يُقَدِّمَ تَظْلُمَهُ، وَهَذَا بِدَوْرِهِ يَقْطَعُ الْمِيعَادَ إِلَى أَنْ يَصِلَ رَدُّ الْإِدَارَةِ سِوَاءَ بِالْقَبُولِ أَوْ بِالرَّفْضِ. فَفِي حَالِ رَفْضِهِ لِلتَّظْلُمِ يَسْتَطِيعُ أَنْ يَتَقَدَّمَ بِطَلَبِ الْمَعُونَةِ

(١) علي الدين زيدان، دعوى إلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص ٢٧.

القضائية خلال السنتين يوماً من تاريخ رفض تطلّعه، وبالتالي فإنّ الميعاد ينقطع مرّة ثانية إلى أن يبتّ في هذا الطلب.

فإذا ما تمّ قبول طلب المعونة القضائية، فيكون لصاحب الشّأن مدّة سنتين يوماً جديدة لرفع دعوى الإلغاء، فإذا به يرفعها إلى محكمة غير مختصة، فينقطع الميعاد مرّة ثالثة ويبدأ ميعاد جديد من تاريخ صدور الحكم بعدم الاختصاص وتبليغه لصاحب الشّأن. ويتوجّه أخيراً للمحكمة المختصة رافعاً دعواه في الميعاد الجديد التّالي على رفع الدّعى إلى محكمة غير مختصة^(١).

وعليه فإنّ هذه الحالات الثلاث من الممكن أن تجتمع وتقطع ميعاد رفع دعوى الإلغاء مرّة بالتّظلم، وأخرى بطلب المعونة القضائية، وثالثة برفع الدّعى أمام محكمة غير مختصة بصدد نفس المنازعة، ولكن بشرط ألا يكون صاحب الشّأن سيء النّية وقصد من كلّ ما فعله الاسترسال في إطالة ميعاد رفع الدّعى.

٢- حساب ميعاد رفع دعوى الإلغاء:

نظمت المادة ٢٢/ من قانون مجلس الدولة السوري رقم ٥٥/لعام ١٩٥٩ كيفية حساب ميعاد دعوى الإلغاء في حالة تقديم التّظلم الإداري إلى جهة الإدارة فقد نصّت على أنّه: "...ينقطع سريان هذا الميعاد بالتّظلم إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو الهيئات الرئاسية، ويجب أن يبتّ بالتّظلم قبل مضيّ سنتين يوماً من تاريخ تقديمه. وإذا صدر قرار بالرفض وجب أن يكون مسبباً، ويُعتبر مضيّ سنتين يوماً على تقديم

(١) د. محمد كامل ليله، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ١٠٧٥. د. عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٢٦١. د. فؤاد أحمد عامر، ميعاد رفع دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص ٣٢٨. د. محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، مرجع سابق، ص ١٠٧. د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، مرجع سابق، ص ١٢٥.

النَّظْمُ دون أن تجيب عنه السُّلطات المختصة بمثابة رفضه". كما نصّت الفقرة (٣) من المادة سالفه الذّكر: "ويكون ميعاد رفع الدّعى بالطّعن بالقرار الخاصّ بالنّظّم ستين يوماً من تاريخ انقضاء السّتين يوماً المذكورة"^(١).

وبالإضافة إلى ما جاء في المواد السّابقة فإنّ هناك مجموعة من القواعد التي نصّ عليها القضاء والمتعلّقة بسريان الميعاد في حالة النّظّم كنت قد أوردتها في مواضع سابقة من هذه الرسالة إلّا أنّه لا بدّ أن أشير إليها هنا بشكل موجز لمعرفة كيف يتمّ حساب الميعاد.

فإذا قُدّم النّظّم الإداريّ مستوفياً لشروطه، فإنّه ينتج أثره ويقطع ميعاد دعوى الإلغاء ويبدأ ميعادٌ جديدٌ في السّريان من اليوم التّالي لوصول النّظّم إلى الجهة الإداريّة المختصة بالبتّ فيه، وليس بتاريخ إيداعه في البريد. وفي حال حدوث تأخّر غير عاديّ في وصول المراسلات البريديّة ممّا يسبّب وصولها متأخّرةً عن المواعيد القانونيّة، سواءً رجع هذا التّأخير إلى مصلحة البريد ذاته، أم إلى تراخي جهة الإدارة في تسجيل النّظّم في السّجلات، ففي هذه الحالة يخضع الأمر إلى تقدير المحكمة. وأشير أيضاً إلى أنّ صاحب الشّأن قد يقوم بإرسال أكثر من تظلمٍ إلى الإدارة بتاريخ مختلفة، ففي هذه الحالة استقرّ قضاء مجلس الدّولة في كلّ من فرنسا ومصر وسورية على أنّه إذا قدّم الشّخص عدّة تظلماتٍ من القرار الإداريّ فإنّ العبرة في حساب المواعيد، وقطع ميعاد رفع الدّعى هي بتاريخ وصول النّظّم الأوّل إلى علم الجهة الإداريّة المُقدّم إليها، ولا يُلتفت إلى بقيّة التّظلمات المرسلّة بعد هذا النّظّم مهما تعدّدت.

^(١) وهو ذاته ما نصّت عليه المادة ٢٤/ من قانون مجلس الدّولة المصريّ رقم ٤٧/ لعام ١٩٧٢ فيما يتعلق بكيفية حساب الميعاد.

وبناءً على ذلك يمكنني أن أُبين كيفية حساب الميعاد في حالة التّظلم على أساس القواعد السابقة وطبقاً لموقف الإدارة من التّظلم. فإذا قدّم التّظلم من قبل صاحب الشّأن في الميعاد يكون هناك مجموعة من الفروض:

أ- أن تَرُدَّ جهة الإدارة على التّظلم بالإيجاب، وتسحب القرار المطعون فيه أو تعدّله خلال المدّة المقرّرة لبحث التّظلم - ستين يوماً - ففي هذا الحال لا يوجد أيّة مشكلة؛ لأنّ النزاع ينتهي منذ بدايته، وتتحقّق الحكمة أو الهدف من التّظلم الذي قصده المُشرّع، وبالتالي لن يكون هناك حساب لأيّ مدّة.

وفي حال ردّت الإدارة على التّظلم بالإيجاب، ولكن بعد فوات الميعاد وبعد رفع الدّعى، فلا تقضي المحكمة في هذه الحالة بعدم القبول وإنّما باعتبار الخصومة منتهية لإجابة المتظلم لطلباته، وتحمل جهة الإدارة المصاريف أو يتحملها المتظلم^(١). ومن الممكن أن يتحمّلها الاثنان معاً، وذلك وفقاً للظّروف والأحوال، ووفقاً لرؤية المحكمة.

ب- أن تَرُدَّ الإدارة على التّظلم برفض صريح قبل نهاية المدّة (خلال فترة السّتين يوماً المقرّرة لبحث التّظلم)، وفي هذا الحال ينتهي سبب القطع وتبدأ مدّة الطّعن بالإلغاء من جديد من اليوم التّالي لوصول قرار الإدارة إلى المتظلم، وهذا ما قضت به المحكمة الإداريّة العليا المصريّة في أحد أحكامها: "إذا لم يكن القرار الحُكْمِيّ برفض التّظلم قد تحقّق بفوات السّتين يوماً المحدّدة لفحص التّظلم بأن أجابت السّلطات المختصّة قبل فواته بقرار صريح بالرفض وجب حساب الميعاد من تاريخ إعلان هذا

(١) انظر حكم محكمة القضاء الإداري المصريّة السنة ١١ ق، جلسة ١٩٥٧/٥/٨، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة لعام ١٩٥٧، ص ٤٣٥.

القرار الصّريح بالرّفص؛ لأنّ هذا الإعلان هو الذي يجري سريان الميعاد قانوناً^(١). وهو المسلك ذاته الذي أخذ به المشرّع السّوريّ، فقد أوجب على الإدارة أن تبتّ في التّظلم خلال ستين يوماً من تاريخ تقديمه، وضرورة التسبيب إذا كان القرار بالرّفص وفي هذا الحال يكون للمتظلم رفع دعوى الإلغاء خلال ستين يوماً من تاريخ ردّ الإدارة^(٢).

ج- أن تلتزم الإدارة الصّمت ولا تجيب المتظلم إلى تظلمه، فيعدّ فوات المدة المحدّدة للبتّ دون أيّة إجابة من طرف الإدارة بمثابة رفضٍ ضمنيّ للتّظلم، وهنا يبدأ ميعاد رفع الدّعى (الستين يوماً) من اليوم التّالي لانتهاؤ مدة الستين يوماً سالفة الذّكر المقرّرة لجهة الإدارة لبحث التّظلم؛ أي: إنّ حساب مدة الستين يوماً التي يعدّ التّظلم بانقضائها مرفوضاً حكماً يبدأ من تاريخ إخطار المتظلم بتاريخ قيد تظلمه. ففي حكم للمحكمة الإدارية العليا السورية جاء فيه: "ومن حيث أن الثابت بأنّ المدعية قد تبلغت القرار المشكو منه بتاريخ ٢٠١٤/٥/١٨ وتظلمت منه إلى كل من محافظة السويداء ورئاسة مجلس الوزراء ضمن مدة الستين يوماً ولكن أياً من الإدارتين المذكورتين لم تجب على التظلم ضمن المدة القانونية المحددة بستين يوماً من اليوم التّالي لتاريخ تقديم التظلم فما كان من المدعية إلا وأن تقدمت بهذه الدّعى التي سجلت لدى ديوان هذه المحكمة بتاريخ ٢٠١٤/٩/١٧ أي خلال مدة الستين يوماً التّالية للمدة القانونية الممنوحة للإدارة للإجابة على التظلم وبالتالي فإنّ الدّعى مقامة ضمن الميعاد القانوني المحدد لدّعى الإلغاء المنصوص عليه في المادة ٢٢/ من قانون مجلس الدولة مما

(١) انظر حكم المحكمة الإداريّة العليا المصريّة، الطّعن رقم ١٤٨٠، السنة الأولى قضائيّة، جلسة

١٩٦٦/٢٦/٦، مجموعة المبادئ القانونيّة التي قررتها المحكمة لعام ١٩٦٦.

(٢) راجع نصّ المادّة ٢٢/ من قانون مجلس الدّولة السّوريّ.

يجعل الدفع الذي أثارته الجهة المدعى عليها في هذا الخصوص في غير محله القانوني السليم^(١).

د- أن تستجيب الإدارة جزئياً لطلبات المتظلم^(٢)، بمعنى أن الإدارة لا تستجيب لكامل الطلبات المتظلم بها، وإنما تستجيب لبعض تلك الطلبات.

في هذا الحال إذا أراد المتظلم منازعة الإدارة في الجزء المتبقي، فعليه أن يرفع الدّعى خلال ستين يوماً تُحسب من اليوم التالي لوصول ردّ الإدارة إليه أو علمه به. فلو أنّ صاحب الشّأن أرسل تظلمه للإدارة، وقامت الإدارة بفحص هذا التّظلم وإعادة النّظر فيه، وترتّب على ذلك أن استجابت لبعض الطلبات التي تقدم بها، كأن تُخفّض قرار الجزاء إلى يومين بدلاً من خمسة أيام، أو تُنزل عقوبة الحسم إلى الإنذار.

والسّؤال في مثل هذه الحالات: هل يحقّ للمتظلم أن يتظلم من هذا القرار المخفّض للمدّة أو للعقوبة باعتباره قراراً جديداً أم لا؟

ذهب جانب من الفقه^(٣) إلى القول بأنّ القرار الصّادر بالاستجابة الجزئية يُعتبر قراراً جديداً منفصلاً عن القرار السّابق، فالإلغاء بعض نصوص القرار كفيلاً بتقويض توازنه، وتغيير آثاره بحيث يتمخض عن الإلغاء الجزئي قراراً إدارياً جديداً مكتمل الأركان، ويجوز للمتظلم أن يتظلم منه مرّة أخرى، والقول بأنّ هذا يؤدّي إلى إدخالنا في حلقة مفرّغة، حيث أنّه كلّما صدر قرارٌ جديدٌ يكون للمتظلم التّظلم منه مردوداً عليه،

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا السّورية، القرار رقم (١/١٠١) لسنة ٢٠١٦، غير منشور.

(٢) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا السّورية، القرار رقم ٦٥، الطّعن رقم ٩٥، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري لعام ١٩٧٢، ص ٦٠٥.

(٣) د. وهيب عياد سلامة، الإلغاء الجزئي للقرارات الإدارية، دار النهضة العربية، مصر، ١٩٩٢، ص ١٥.

لأنه يحقّ لجهة الإدارة أن تحسم هذا الردّ على التّظلم برفضه، أو سحب قرار الجزاء، أو عدم الردّ عليه وعدم اتّخاذ أيّ مسلك تجاه التّظلم.

أمّا الجانب الآخر من الفقه^(١) اتّجه إلى أنّ القرار الجديد ليس إلاّ تعقيباً وردّاً صريحاً من الإدارة على التّظلم، فهو يتعلّق بالوقائع ذاتها التي يشتمل عليها القرار الأول المتظلم منه، ولسنا والحالة هذه بصدد قرارٍ جديدٍ يستلزم تظلماً جديداً وردّاً صريحاً أو ضمنياً من جانب الإدارة تُراعى فيه مواعيدٌ جديدةٌ، وإلاّ ظللنا في حلقةٍ مفرّغة. ويؤيّد الدكتور محمد كامل ليلة الرّأي السّابق، وذلك حتّى لا يتّخذ صاحب الشّأن من وسيلة التّظلم سبيلاً لتأييد ميعاد الطّعن في القرار إذ يستطيع في أيّ وقتٍ الالتجاء للإدارة طالباً عدولها عن قرارها الأول فلا تستجيب له وتُصرّ على قرارها القديم، فيتّخذ من قرارها الجديد سبباً جديداً للطّعن في القرار القديم الذي يكون ميعاد الطّعن فيه قد انقضى^(٢).

ومن جانبي أويد الرّأي السابق فيما ذهب إليه بأنّ القرار الصادر بالاستجابة الجزئية لا يحتاج إلى تظلم جديد، ولا سيّما أنّه مرتبط بالقرار السابق وبعُدُ أساساً له. وهذا ما أكّدته المحكمة الإدارية العليا المصرية فقضت بأنّه "إذا تمّ تعديل القرار بخفض الجزاء الوارد به أثناء نظر الطعن أمام المحكمة التأديبية يظل الطعن قائماً بالنسبة لما لم يسحب من القرار دون حاجة إلى سبق تقديم تظلم جديد ويحق للطالب أن يعدل طلباته أمام المحكمة"^(٣).

(١) د. سمير صادق، ميعاد رفع دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص ٢٢٣.

(٢) د. محمد كامل ليلة، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ١٠٧٨.

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم ٣٢٧، لسنة ٣٨ ق، جلسة ١٣/٢/١٩٨٨ أشار إليه د. عماد صبري عطوه أحمد، الضمانات القانونية أمام المحكمة التأديبية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة=

ويثار التساؤل أيضاً في حال تنازل صاحب الشأن عن تظلمه: فهل يحسب الميعاد وفقاً للقواعد السابقة أم يحسب من اليوم التالي للتنازل؟

فقد استقر القضاء الإداري على حساب مدة الطعن في هذا الحال من اليوم التالي ليوم التنازل. وفي ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأن: "قيام المعني بالتنازل عن التظلم المقدم منه لجهة الإدارة ينطوي على إقرار منه بعدم رغبته في بحث التظلم من جهة الإدارة ومن ثم تنقضي الحكمة من انتظار السنتين يوماً المقررة للجهة الإدارية للبت في التظلم ويتعين عليه أن يُقيم دعواه أمام محكمة القضاء الإداري خلال السنتين يوماً من تاريخ تنازله عن تظلمه، وفي حال إقامة الدعوى بعد سنتين يوماً من تاريخ التنازل يتعين معه القضاء بعدم قبول الدعوى"^(١).

وبدوري أُويد مسلك القضاء الإداري في حسابه ميعاد الطعن بالإلغاء في حالة تنازل صاحب الشأن عن تظلمه من اليوم التالي للتنازل؛ نظراً لزوال السبب الذي أدى إلى انقطاع الميعاد.

وفي نهاية هذا الفصل، فإنني تعرضت من خلاله إلى الشروط التي ينبغي توافرها في التظلم الإداري المقدم، والشكل الملازم له كي يكون منتجاً لآثاره، وبيّنت كذلك الفروض المتوقعة لتصرف الإدارة في التظلم المقدم لها، وجملة الآثار التي رتبها الفقه والقضاء الإداريان على تقديم التظلم الإداري للجهة الإدارية المختصة.

=القاهرة، ٢٠٠٨، ص ٢٤٣، وفي حكم آخر قضت بأنه "في حال تظلم المضرور من قرار معين وردت عليه الإدارة بالرفض كلياً أو جزئياً، فإنه ليس ملزماً بالتظلم من هذا القرار الأخير ولو أجاب للمضرور بعض طلباته بل من حقه أن يرفع الدعوى مباشرة "حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، ١٩٦٥/٦/٢٠، أشار إليه م. السعيد إبراهيم قصة، ميعاد الطعن بالإلغاء في القرار الإداري، مرجع سابق، ١٩٨٦، ص ١٢٣-١٢٤.

(١) د. محمد إبراهيم خيرى الوكيل، التظلم الإداري، مرجع سابق، ص ١٩١.

الخاتمة

تبين لنا - من خلال هذه الدراسة - مدى ما يتمتع به النّظّم الإداري من أهمية بالغة، ليس كأداة رقابية فعّالة على أعمال وتصرفات الإدارة المختلفة فحسب، وتمتّعه بميزات لا يمكن الوصول إليها عن طريق القضاء، وإنما يترتب عليه آثاراً قانونية هامة وخطيرة، فكونه شرطاً لازماً لقبول دعوى الإلغاء في حالة الطعن القضائي في بعض القرارات الإدارية، فإنّه يترتب على إغفاله عدم قبول هذه الدّعى شكلاً، واكتساب القرار الإداري المعيب (غير المشروع) حصانة تعصمه من الإلغاء، ويصبح بحكم القرار المشروع وتترتب آثاره كما لو كان سليماً. حيث أنّي قد تطرّقت في هذا البحث إلى أهمّ النّصوص القانونية النّازمة للنّظّم الإداري والأحكام القضائية المتعلّقة بالموضوع، فبيّنت مفهوم النّظّم الإداري، ومهدت إلى ذلك بتعريف النّظّم الإداري، وبيان أهميته وتميّزه عن غيره من التّصرفات المشابهة، ثمّ انتقلت لدراسة أنواع النّظّم الإداري من حيث الجهة المقدّم إليها إلى تظلمٍ ولائيّ، وتظلمٍ رئاسيّ، ومن حيث الالتزام القانوني بتقديمه إلى تظلمٍ اختياريّ، وتظلمٍ وجوبيّ، وذكرت بأنّ الفقه والقضاء قد استقرا على ضرورة توافر شروطٍ معيّنة لكي يُنتج النّظّم الإداري نتائج القانونيّة، والتي تنقسم إلى شروطٍ شكليةٍ وأخرى موضوعيّة، وأوضحت إجراءات النّظّم الإداري اللازم اتباعها، وعلى من يقع عليه عبء إثباته، منوّهة أيضاً إلى كيفية تصرّف الإدارة بالنّظّم المقدّم إليها، وبيّنت أخيراً الآثار المترتبة على تقديم النّظّم الإداري وأثره الخاصّ على ميعاد دعوى الإلغاء، وكيفية حسابه.

وقد حاولت جاهدة الإلمام بالموضوع من جوانبه القانونيّة والفقهية والقضائية والاجتهادية كافةً مع بيان الرّأي الشّخصي في معظم مفاصل البحث.

وبعد أن انتهيت من استعراض أفكار البحث أستطيع القول: بأنني قد توصّلت إلى عددٍ من النتائج والمقترحات الآتية:

أولاً- النتائج:

١- يؤدّي التّظلم الإداري إلى تسوية النّزاع في مهده، بحيث لا يتطور إلى منازعة قضائية، ممّا يوفرّ على ذوي الشّأن عناء ولوج إجراءات التقاضي الطويلة والمعقّدة، والكثير من المال والجهد، الأمر الذي ينعكس إيجاباً على القضاء بتخفيف عدد الدّعاوى المرفوعة أمامه. ومن هنا يعدّ التّظلم إجراءً مقررّاً لصالح الإدارة والمتنازعين معها والقضاء على حدّ سواء.

٢- رتّب المُشرّع على تقديم التّظلم الإداري انقطاع ميعاد الطّعن بالإلغاء، وبعدّ التّظلم شرطاً لقبول بعض دعاوى الإلغاء، ولهذا فإنّ إغفاله قد يترتّب عليه آثاراً في غاية الخطورة منها الدّخول في خصومة قضائية، وتحميل القضاء كمّاً هائلاً من القضايا، وضياح حقوق أصحاب الشّأن إذا ما كان هذا التّظلم وجوبياً.

٣- يمثّل التّظلم الإداري الاختياري القاعدة والأصل العامّ في مجال التّظلمات الإدارية، وقد أخذت بهذا الأصل العام جميع التشريعات المقارنة. والتّظلم الوجوبي اشترطه المُشرّع، وخصّه بطائفةٍ معيّنة من القرارات المتعلّقة بالوظيفة العامة.

٤- جميع القرارات الإدارية يجوز طلب وقف تنفيذها، ماعدا المنصوص عليها في المادّة الثّامنة، البنود ثالثاً ورابعاً وخامساً من قانون مجلس الدّولة رقم /٥٥/ لعام ١٩٥٥، والتي تتعلّق بالقرارات التي يجب التّظلم منها قبل طلب إلغائها.

٥- لكي يُنتج التّظلم آثاره القانونيّة يتعيّن تقديمه باسم المتظلم، بعد صدور القرار المطعون فيه، وصيرورته نهائيّاً، وقبل رفع الدّعى، إلى الجهة الإداريّة المختصّة، في الميعاد القانونيّ لرفع دعوى الإلغاء، على أن يكون مُجدياً وواضحاً.

٦- استقرّ القضاء الإداريّ على أنّ التّظلم الإداريّ المُقدّم إلى جهةٍ غير مختصّة يرتّب آثاره القانونيّة متى اتّصل علّم الجهة المختصّة به وأُحيل إليها في الميعاد القانونيّ، وإلاّ اعتُبر غير مُجدٍ في قطع الميعاد القانونيّ.

٧- العبرة في سريان ميعاد الطّعن بالإلغاء تكون من تاريخ وصول التّظلم الإداريّ إلى الجهة الإداريّة المختصّة، وليس من تاريخ إرساله، وفي حال حدوث تأخّر غير عاديّ في وصول المراسلات البريديّة سواء رجع هذا التّأخير إلى مصلحة البريد ذاته، أم إلى تراخي جهة الإدارة في تسجيل التّظلم في السّجلات، وفي هذه الحالة يخضع الأمر إلى تقدير المحكمة.

٨- استقرّ القضاء الإداريّ على أنّ العبرة في تحقيق أثر قطع ميعاد الطّعن بالإلغاء هي بأول تظلم يُقدّم ضمن هذه المدّة، دون الاعتداد بما يعقبه من تظلماتٍ أخرى مكرّرة ولاحقة، وإلاّ اتّخذ الشّخص من تكرار التّظلمات وسيلةً للاسترسال في إطالة أمد رفع دعوى الإلغاء إلى ما لا نهاية.

٩- إذا امتنعت الإدارة عن إعادة النّظر في القرارات لاستنفاد ولايتها بإصداره أو أفصحت مقدّماً على عدم استجابتها لأيّ تظلم، أو كان القرار منعديماً لوجود عيبٍ جسيم فيه تُزع منه صفة القرار الإداريّ فلا جدوى من التّظلم.

١٠- إن تطلّب الشّكل الكتابيّ للتّظلم الإداريّ بنوعيه الاختياريّ والوجوبيّ، هو

أمرٌ ضروريٌّ إذ ينبغي أن يذكر المتظلم نصّ القرار المتظلم منه، وسبب تظلمه وغيرها من البيانات، وهذا لن يتأتّى إلا إذا كان التظلم مكتوباً، فضلاً عن أنّ الكتابة تُسهّل عملية إثبات تقديم التظلم من جهة، وتدرأ الإشكال والالتباس أو سوء الفهم الذي قد ينجم عن التظلم الشفهيّ من جهةٍ أخرى.

١١- تساهل القضاء الإداري في فرنسا ومصر وسورية، الذي استقرّ على قبول دعوى الإلغاء قبل مضيّ المواعيد المقررة للبتّ في التظلم.

١٢- في حالة صدور القرار الصريح أو الحكميّ برفض التظلم، فقد استقرّ القضاء على الأخذ بالتاريخ الأسبق، فإذا ثبت أنّ قرار الرّفص الصريح أسبق في الصّدور من قرار الرّفص الحكميّ فإنّ ميعاد رفع دعوى الإلغاء يُحتسب من تاريخ القرار الصريح بالرفص؛ وليس من تاريخ القرار الحكميّ الضمنيّ.

١٣- مضيّ ستين يوماً على تقديم صاحب الشّأن لتظلمه إلى جهة الإدارة وعلمها به وسكوته عن أيّ ردّ تجاهه يشكّل قرينةً على رفض هذا التظلم، إلا أنّ هذه القرينة تنتفي إذا ما سلكت الإدارة مسلكاً إيجابياً يشير إلى أنّها في سبيل الاستجابة للتظلم بعد استشعارها أنّه يستند إلى الحقّ.

١٤- رتب القضاء الإداري على اتخاذ الإدارة لمسلِكٍ إيجابي في بحث التظلم الإداري انقطاع ميعاد الطعن بالإلغاء، ولا يفتح ميعاد دعوى الإلغاء من جديد إلا من اليوم التالي من تاريخ إبلاغ المتظلم بالموقف النهائي للجهة الإدارية.

١٥- من الممكن أن تجتمع وتتعاقب أسباب قطع ميعاد الطعن بالإلغاء وهي التظلم الإداري، وطلب المساعدة القضائية، و رفع الدّعى أمام محكمةٍ غير مختصة، ومن ثم تنتج كلّ واحدةٍ منها أثراً قاطعاً في ميعاد الطعن وفي

خصوص ذات الموضوع أو ذات المسألة، ولكنها لا يمكن أن تتكرر في نفس الحالة؛ أي: أنه يجوز لميعاد الطعن القانوني أن يُقَطَّع ثلاث مرات في ذات الدعوى، مرةً بالتَّظَلُّم الإداري، وأخرى بتقديم طلب المساعدة القضائية، وثالثةً برفع الدعوى أمام محكمة غير مختصة، ولكن لا يجوز لكل حالة أن تتكرر في ذات الدعوى أكثر من مرة.

١٦- في حال قيام الإدارة بالاستجابة لبعض طلبات المتظلم، فإن القرار الصادر بالاستجابة الجزئية لا يحتاج إلى تظلم جديد مادام أنه مرتبط بالقرار السابق ويشكل أساساً له، بل من حق المتظلم أن يرفع الدعوى مباشرةً.

١٧- استقر القضاء الإداري على أن ميعاد الطعن بالإلغاء يسري في حال تنازل صاحب الشأن عن تظلمه، من اليوم التالي للتنازل.

ثانياً - التّوصيات والمقترحات:

١- صدور قرار لتنظيم الأحكام المتعلقة بالتّظلم الإداري، وهو القرار الذي كان من المفترض أن يصدر منذ عام ١٩٥٩، إلّا أنّه لم يصدر حتّى الآن. فمن الضروري تحديد إطار ثابت ومقنّن لقواعد وإجراءات التّظلم الإداري ولأحكامه الموضوعيّة، بحيث تصبح هذه الأمور ثابتة ومعروفة للجميع.

٢- أن تُولي الإدارة العامة موضوع التّظلم الاهتمام اللازم والنّظر به جدّياً وفحصه فحصاً موضوعياً بعيداً عن التّعصب والهوى الشّخصي، وضرورة وجود عقوبة رادعة لمن يحاول عرقلة الجهود المبذولة للوصول إلى حلول مُرضية. ذلك أنّ المسلك السليم الذي قد تتّبعه الإدارة إزاء التّظلم الاختياريّ هو ما سيّشجّع عليه.

٣- بالرّغم من أهميّة التّظلم الولائي والرّئاسي، إلّا أنّي أفضل إسناد مهمة فحص التّظلمات إلى لجان محايدة تختصّ بمجالات مختلفة قانونيّة، وإداريّة، وفنيّة لمراعاة ظروف العاملين، أو أن يكون هناك مجلس أعلى للوظيفة العامة في سورية يجيز للمتظلم تقديم التظلم إليه، لتحقيق العدالة المنشودة من وراء إيجاد نظام التّظلم الإداري.

٤- أن يعدل المُشرّع السوريّ عمّا ذهب إليه في قانون المحاكم المسلكيّة، وجعل التّظلم من القرارات الإداريّة ببعض شؤون الوظيفة العامّة وجوبياً، أسوةً بما كان عليه الحال في المادّة ١٢/ من قانون مجلس الدّولة رقم ٥٥/ لعام ١٩٥٩.

٥- أقترح تبني المشرع السوري للمنهج الفرنسي الذي ذهب إلى اعتبار سكوت الإدارة عن الرد خلال المدة المحددة قانوناً للبت في التظلم قرينة قاطعة على الرفض لا تقبل إثبات العكس.

وبهذا القدر أكون قد وصلت إلى ختام الحديث عن التَّظَلُّم الإداريِّ، وأسأله تعالى أن أكون قد وُفِّت في تحقيق الغاية المرجوة، وأن أكون قد أضفت عملاً نافعاً وجهداً متواضعاً إلى جهود من سبقوني في هذا المجال.

ولا أزعَم أنني قد وُفِّيت الموضوع حقّه كاملاً، وإنّما حاولت أن أُسدّد وأقارب ولم أدّخر في ذلك جهداً، فحسبي أنني أَعَمَلْتُ قلمي وبذلت جهدي، فإن وُفِّت وأُحْسِنْتَ فذلك بفضل الله يؤتیه من يشاء، وإن أخطأتُ فحسبي أنني أخلصْتُ النّية وبذلت قصارى جهدي ولا يكلف الله نفساً إلا وسعها.

والحمد لله رب العالمين...

قائمة المراجع

أولاً- الكتب العامة:

- ١- د. أحمد عودة الغويري، قضاء الإلغاء في الأردن، ط ١، مكتبة جامعة مؤتة، عمان، ١٩٨٩.
- ٢- د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، مبادئ وأحكام القضاء الإداري اللبناني، الدار الجامعية، بيروت، بلا تاريخ نشر.
- ٣- د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، الوسيط في مبادئ وأحكام القانون الإداري، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٩٧.
- ٤- د. إدوارد عيد، القضاء الإداري / الجزء الأول، مطبعة باخوس وشرتوني، بيروت، ١٩٧٤.
- ٥- د. آمال الفزايري، مواعيد المرافعات، منشأة المعارف، الإسكندرية، بدون تاريخ.
- ٦- د. برهان خليل زريق ، نظام الإثبات في القانون الإداري، الطبعة الأولى، مطبعة الداودي، دمشق، ٢٠٠٩.
- ٧- د. حسني درويش عبد الحميد ، نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨١.
- ٨- د. حسين عثمان محمد عثمان ، دروس في قانون القضاء الإداري- في لبنان وفرنسا ومصر، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٨٩.
- ٩- د. خالد خليل الظاهر، القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار المسيرة للنشر، عمان، ١٩٩٧.

- ١٠- رائق حبيب أحمد، القانون الأساسي للعاملين بالدولة مع كامل تعليماته التنفيذية الصادر برقم ٥٠/، مطبعة دار الكرامة، دمشق، ٢٠٠٦.
- ١١- د. رأفت فودة، النظام القانوني للميعاد في دعوى الإلغاء، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨.
- ١٢- د. سامي جمال الدين، الدعاوى الإدارية والإجراءات أمام القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩١.
- ١٣- د. سامي جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، بلا تاريخ نشر.
- ١٤- د. سعد الشتيوي، المساءلة التأديبية للموظف العام، دار الجامعة الجديدة للنشر، بلا مكان نشر، ٢٠٠٨.
- ١٥- د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٦.
- ١٦- د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧١.
- ١٧- د. سمير صادق، ميعاد رفع دعوى الإلغاء، دار الفكر العربي، الطبعة الأولى، القاهرة، ١٩٦٩.
- ١٨- د. سمير يوسف البهى، شرح قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧/ لسنة ١٩٧٨ وتعديلاته حتى القانون رقم ٢٠٣/ لسنة ١٩٩٤، دار الكتب القانونية، مصر، المحلة الكبرى، ١٩٩٧.
- ١٩- د. صبيح بشير مسكوني، القضاء الإداري في الجمهورية الليبية، دراسة مقارنة، كلية الحقوق، منشورات جامعة بنغازي، بلا تاريخ نشر.

٢٠-د. طارق فتح الله خضر، القضاء الإداريّ دعوى الإلغاء، ط ٣، النسر الذهبي للطباعة، القاهرة، ١٩٩٩.

٢١-د. عاطف محمود البناء، الوسيط في القضاء الإداريّ، ط ٢، القاهرة، عام ١٩٩٨.

٢٢-د. عايذة الشامي، خصوصية الإثبات في الخصومة الإداريّة، المكتب الجامعي الحديث، بلا مكان نشر، ٢٠٠٨.

٢٣-د. عبد الإله الخاني، القانون الإداريّ علماً وعملاً ومقارناً، المجلد ٣، القضايا الإداريّة، ط ٢، بلا دار نشر وبدون تاريخ.

٢٤-د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، شروط قبول الطعن بإلغاء القرار الإداريّ في الفقه وقضاء مجلس الدّولة، دار الكتب القانونية، مصر، ٢٠٠٥.

٢٥-د. عدنان العجلاني، القضاء الإداريّ ومجلس الدّولة، مطبعة جامعة دمشق، ١٩٥٩.

٢٦-د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداريّ - قضاء الإلغاء، الدار الجامعية، ١٩٩٢.

٢٧-د. علي خطار شطناوي، القضاء الإداريّ الأردني، الكتاب الأوّل، قضاء الإلغاء، عمان، ١٩٩٥.

٢٨-د. علي الدين زيدان، الشامل في دعوى إلغاء القرار الإداريّ، الطبعة الأولى، دار علام للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٣.

٢٩-د. عبد الله طلبة، القانون الإداريّ - الرقابة القضائيّة على أعمال الإدارة- القضاء الإداريّ، منشورات جامعة دمشق، كلية الحقوق، ٢٠١٣-٢٠١٤.

٣٠-د. عبد الله طلبية، مبادئ القانون الإداري، الجزء الثاني، الطبعة الثالثة، منشورات جامعة دمشق، ١٩٩٦-١٩٩٧.

٣١-م. عبد الوهاب البنداري، العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، دار الفكر العربي، بدون تاريخ.

٣٢-د. فتحي فكري، وجيز دعوى الإلغاء طبقاً لأحكام القضاء، بلا دار نشر، ٢٠٠٤.

٣٣-د. فؤاد أحمد عامر، ميعاد رفع دعوى الإلغاء في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا ومحكمة القضاء الإداري، ط٢، المركز القومي للإصدارات القانونية، ٢٠٠٤.

٣٤-د. فؤاد محمد موسى، القرارات الإدارية الضمنية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠.

٣٥-د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية في الإسكندرية، ١٩٨٥.

٣٦-د. محسن خليل، قضاء الإلغاء، ط ١، دار المطبوعات الجامعية، ١٩٩٨.

٣٧-د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، ٢٠٠٧.

٣٨-د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري (قضاء الإلغاء قضاء التعويض وأصول الإجراءات)، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٥.

٣٩-د. محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٢.

٤٠-د. محمد الشافعي أبو راس، القضاء الإداري، مكتبة النصر بالزقازيق، بلا تاريخ نشر.

٤١- د. محمد عبد اللطيف، قانون القضاء الإداري - الكتاب الثاني (دعوى الإلغاء)، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢.

٤٢- د. محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، بلا تاريخ نشر.

٤٣- د. محمد فوزي نوبجي، العلم اليقيني بالقرار الإداري، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، بلا تاريخ.

٤٤- د. محمد كامل ليلة، القضاء الإداري، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٠.

٤٥- د. محمد ماجد ياقوت، الدعوى التأديبية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٧.

٤٦- د. محمد ماهر أبو العينين، دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري الكتاب الأول (شروط قبول دعوى الإلغاء)، دار الكتب القانونية، (شتات)، القاهرة، المنشورات الحقوقية (مكتبة صادر)، بيروت، ١٩٩٨.

٤٧- د. محمد نصر الدين كامل، الدعوى وإجراءاتها في القضاء العادي والإداري، عالم الكتب، القاهرة، ١٩٨٩.

٤٨- د. محمد وليد العبادي، الوجيز في القضاء الإداري، دراسة قضائية تحليلية مقارنة، ط ١، دار المسار للنشر والتوزيع، عمان، عام ٢٠٠٤.

٤٩- د. محمود حلمي، القضاء الإداري ومبدأ المشروعية، بلا دار نشر، ١٩٧٥.

٥٠- د. محيي الدين القيسي، مبادئ القانون الإداري العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ١٩٩٩.

- ٥١- مصباح نوري المهاني، اجتهادات المحكمة الإدارية العليا في أربعين عاماً، ١٩٥٩-٢٠٠٠، الجزء الثالث، الطبعة الأولى، مؤسسة النوري، ٢٠٠٥.
- ٥٢- د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، الطبعة الأولى، مطبعة دار المعارف، مصر، ١٩٥٩.
- ٥٣- د. مصطفى كامل، المبادئ العامة للقضاء الإداري وشرح قانون مجلس الدولة المصري، مكتبة النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الثانية، ١٩٥٤.
- ٥٤- د. مصطفى كمال وصفي، أصول إجراءات القضاء الإداري، الكتاب الأول، المطبعة العالمية، القاهرة، ١٩٦١.

ثانياً - الكتب المتخصصة:

١. د. خميس السيد اسماعيل، دعوى الإلغاء ووقف تنفيذ القرار الإداري أمام مجلس الدولة، بلا دار نشر، الطبعة الأولى، ١٩٩٢-١٩٩٣.
٢. د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني، المرافعات الإدارية إجراءات رفع الدعوى الإدارية وتحضيرها، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٨.
٣. د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الإثبات أمام القضاء الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٨.
٤. د. عبد العزيز منعم خليفة، وقف تنفيذ القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٨.
٥. د. محمد إبراهيم خيرى الوكيل، النظم الإداري في ضوء آراء الفقه وأحكام القضاء، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٢.
٦. د. محمد وليد المنصور، التحكيم في العقود الإدارية، دراسة مقارنة، منشورات فرع نقابة المحامين في دمشق، ٢٠٠٧.

ثالثاً- الرسائل العلمية:

- ١- د. أحمد يوسف محمد علي، التّظلم الإداري وميعاد دعوى الإلغاء، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة طنطا، ٢٠٠٧.
- ٢- د. أنيس فوزي عبد المجيد ، سبب القرار الإداري ونطاق الرقابة القضائية عليه، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة دمشق، ٢٠١٣.
- ٣- بو فلجة عمري، قضاء الإلغاء في الجزائر، رسالة ماجستير، معهد البحوث والدراسات القانونية قسم الدراسات القانونية، جامعة القاهرة، ٢٠٠٩.
- ٤- جهاد أحمد رفاعي الجوجو، مدى انسجام العقوبة التأديبية المقنعة مع مبدأ الشرعية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة عمان العربية، ٢٠١٣.
- ٥- رامز عدنان راجح، شرط الميعاد في دعوى الإلغاء، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة دمشق، ٢٠٠٧.
- ٦- د. زكريا محمود رسلان، إجراءات دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة السوري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة دمشق، ٢٠١١.
- ٧- د. صافي أحمد قاسم علي، الخصائص المميزة لدعوى الإلغاء عن الدّعى العادية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة أسيوط، ٢٠٠٦.
- ٨- د. عبد الله محمد محمود، الأحكام الإجرائية والموضوعية للتظلم من القرارات الإدارية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة طنطا، ١٩٩٤.
- ٩- د. عماد صبري عطوه أحمد، الضمانات القانونية أمام المحكمة التأديبية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ٢٠٠٨.

- ١٠- د. علي حسين محمد العلفي، نظرية الإثبات في دعوى الإلغاء، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة دمشق، ٢٠١٣.
- ١١- فريمس اسماعيل، محل دعوى الإلغاء، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر-باتنة، الجزائر، ٢٠١٣.
- ١٢- قاسي الطاهر، الشروط الشكلية لدعوى الإلغاء في الجزائر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، ٢٠١٢.
- ١٣- محمد الأمين البيانوني، ميعاد الطعن القانوني في مشروعيات القرارات الإدارية، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، الجامعة الأردنية، ١٩٨٥.
- ١٤- محمد بن عبد الله بن محمد الحسني، التّظلم الإداري -دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة- رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، ٢٠٠١.
- ١٥- د. محمد جمعة الحلاق، خصوصية الدّعى أمام القضاء الإداري، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة دمشق، ٢٠١٣.
- ١٦- محمد خليفة الخيلي، التّظلم الإداري دراسة مقارنة بين قوانين المملكة الأردنية الهاشمية والإمارات العربية المتحدة، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، عمان، ٢٠٠٩.
- ١٧- محمد سعد مشيب، مواعيد دعوى إلغاء القرار الإداري في النظام السعودي، دراسة تأصيلية مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، ٢٠١١.
- ١٨- محمد سعيد الغندور، تحول القرار الإداري - دراسة مقارنة رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة دمشق، ٢٠١٤.

- ١٩- محمد عامر الابراهيم، شرط الميعاد في دعوى الإلغاء، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة دمشق، ٢٠١٥.
- ٢٠- د. محمد عبد العال السناري، نفاذ القرارات الإدارية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٨١.
- ٢١- د. محمد علي محمد عطا الله، الإثبات بالقرائن في القانون الإداري والشرعية الإسلامية، رسالة دكتوراه، مقدمة إلى كلية الحقوق، جامعة أسيوط، ٢٠٠١.
- ٢٢- هيلانة زهير معصراني، الرقابة الذاتية للإدارة على أعمالها، بحث مقدم لنيل درجة الدبلوم، كلية الحقوق، جامعة دمشق، ٢٠٠٤.
- ٢٣- د. وسام فايز كاشي، سياسة مجلس الدولة السوري في نطاق انعدام القرارات الإدارية- دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة دمشق، ٢٠١٤.
- ٢٤- وفاء بو الشعور، سلطات القاضي الإداري في دعوى الإلغاء في الجزائر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة باجي مختار، عنابة، ٢٠١١.
- ٢٥- ياسين سليمان السارة، السلطة الرئاسية في الإدارة العامة، بحث لنيل درجة دبلوم، كلية الحقوق، جامعة دمشق، ٢٠٠٦.

ثالثاً - المقالات والبحوث:

- ١- د. ابراهيم محمد الحمود، وسائل الإدارة في إنهاء قراراتها-دراسة مقارنة من واقع أحكام القضاء الإداري الكويتي والمصري والفرنسي مع التركيز على القرارات الصادرة عن جامعة الكويت، مجلة الحقوق بالكويت، العدد الرابع، السنة الثامنة عشر، ديسمبر ١٩٩٤.

- ٢- د. حسين إبراهيم حسن، التّظلم وكيف يسهم في تحقيق العدل الإداري، مجلة هيئة قضايا الدولة، مصر، العدد الثالث، يوليو ١٩٩٩.
- ٣- رمزي نسيم حسّونة، ميعاد الحضور والمسافة، مقال منشور في مجلة المحامون السوريّة، العددان ٢-٤ لعام ١٩٩٧، السنة ٦٢، ١٩٩٧.
- ٤- د. رياض عيسى، دعوى الإلغاء في الجزائر - دراسة مقارنة، مجلة الحقوق بالكويت، العدد الأوّل، السنة الثالثة عشرة، ١٩٨٩.
- ٥- د. سليمان الطماوي، نهاية القرارات الإداريّة، مقال منشور في مجلة مجلس الدولة المصريّ، السنة الخامسة، يناير ١٩٥٤.
- ٦- السيد إبراهيم قصة، ميعاد الطّعن بإلغاء القرار الإداري، مجلة المحاماة، مصر، العددان الأوّل والثاني، السنة السادسة والستون، يناير وفبراير ١٩٨٦.
- ٧- د. طعيمة الجرف، مدى التعارض بين طبيعة المنازعات الإداريّة وقواعد المرافعات الإداريّة، مجلة مجلس الدولة المصريّ، السنة السابعة، ١٩٥٧.
- ٨- عادل الطبطبائي، نشأة القرار الإداريّ السلبي وخصائصه القانونية، مجلة العلوم الإداريّة، العدد الأوّل، مصر، يونيه ١٩٩٤.
- ٩- عامر محمد الابراهيم، أثر القرار الإداريّ غير المنشور في مواجهة في مواجهة الإدارة والأفراد (دراسة مقارنة)، مجلة جامعة دمشق، ٢٠١٥.
- ١٠- عبد العزيز خير الدين، العيب الشكلي في القرار الإداريّ وأثره بالنسبة إلى دعوتي التعويض والإلغاء، مجلة مجلس الدولة المصريّ، السنة الخامسة، يناير ١٩٥٤.
- ١١- عبده محرم، سحب القرارات الإداريّة الفردية، مقال منشور في مجلة مجلس الدولة المصريّ، السنة الثالثة، يناير، ١٩٥٢.

١٢- عمر عمرو، ميعاد سحب القرارات الإداريّة، مجلة إدارة قضايا الحكومة، العدد الثالث، السنة الرابعة، يوليو ١٩٦٠.

١٣- د. محمد الحسين، التّظلم الإداريّ، الموسوعة القانونية المتخصصة الصادرة عن هيئة الموسوعة العربية، المجلد السادس، دمشق، عام ٢٠٠٢.

١٤- د. محمد علي عمران، وقف التقادم وانقطاعه (التقادم المسقط)، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، المصريّة العدد الثاني، السنة الرابعة عشر، يوليو ١٩٧٢.

١٥- د. محمود سعد الدين الشريف، وقف تنفيذ القرار الإداريّ، مجلة مجلس الدّولة المصريّ، السنة الخامسة، يناير ١٩٥٤.

١٦- د. نجم الأحمد، التظلم الإداريّ، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد ٢٩، العدد الثالث، ٢٠١٣.

١٧- د. يوسف شباط، موعد الطّعن في دعوى الإلغاء ودوره في توطيد سيادة القانون، جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد الأوّل، العدد الأوّل، ١٩٩٩.

رابعاً - مجموعات الأحكام:

- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإداريّة العليا المصريّة للأعوام

١٩٥١-١٩٥٢-١٩٥٥-١٩٥٦-١٩٥٧-١٩٦٠-١٩٦١-١٩٦٢-١٩٦٤-

١٩٦٥-١٩٦٦-١٩٦٧-١٩٦٨-١٩٧٤-١٩٧٧-١٩٨٠-١٩٨٣-١٩٨٤-

١٩٨٥-١٩٨٦-١٩٨٧-١٩٨٨-١٩٩٠-١٩٩١-١٩٩٣-١٩٩٤-١٩٩٦-

١٩٩٧-٢٠٠١-٢٠٠٥.

- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداريّ المصريّ للأعوام

١٩٥٠-١٩٥٢-١٩٥٣-١٩٥٥-١٩٥٧-١٩٦٠-١٩٦٥-١٩٧٢-١٩٩٣-

١٩٩٤.

- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها الجمعية العمومية لقسم الفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصريّ لعام ١٩٦٦.
- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السّوريّة للأعوام ١٩٦٠-١٩٦٢-١٩٦٥-١٩٦٦-١٩٧١-١٩٧٢-١٩٧٣-١٩٧٧-١٩٧٨-٢٠٠٠.
- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السّوريّة للأعوام (١٩٦٠-١٩٦٤)-(٢٠٠١-٢٠٠٤)-(٢٠٠٥-٢٠٠٩)
- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السّوريّة لعام ٢٠١١
- سجلات المحكمة الإدارية العليا السورية غير منشورة.
- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداريّ السّوريّ لعام ١٩٩٧.
- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداريّ السّوريّ لعام ١٩٨٩.

خامساً -القوانين والقرارات:

١ - القوانين:

- قانون مجلس الدولة المصريّ رقم ٤٧/ لعام ١٩٧٢.
- القانون رقم ٧/ لعام ٢٠٠٠، الخاص بإنشاء لجان التوفيق في مصر.
- قانون الخدمة العسكرية والوطنية المصريّ رقم ١٢٧/ لسنة ١٩٨٠.
- قانون مجلس الدولة السّوريّ رقم ٥٥/ لعام ١٩٥٩.

- القانون رقم ٧/ لعام ١٩٩٠ المتضمن نظام المحاكم المسلكية في سورية.

- قانون العاملين الأساسي رقم ٥٠/ لعام ٢٠٠٤.

٢ - القرارات:

- قرار رئاسة مجلس الوزراء السوري رقم ٣٣٠٧ تاريخ ١٤/١١/١٩٨٥.

سادساً - المواقع الالكترونية:

- د. رمضان محمد بطيخ، شروط قبول دعوى الإلغاء، بحث منشور على الإنترنت

(<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public>) تم الدخول إلى الموقع

في الساعة ٩:٥ صباحاً، تاريخ ٦/١٠/٢٠١٥.

- عبد المنعم أحمد نبيل خليفة، التظلم الإداري كسبب لانقطاع الميعاد في دعوى

الإلغاء، بحث منشور على الإنترنت (<http://qr.wikisource.org/wiki>)، تم الدخول

إلى الموقع في الساعة ٨:٣٠ صباحاً، تاريخ ١/١/٢٠١٥.

- عبد الناصر عبد الله أبو سمهدانة، التظلم الإداري في فلسطين بين الوجوب والجواز،

دراسة تحليلية مقارنة في ضوء أحكام محكمة العدل العليا، بحث منشور على الإنترنت

(<http://www.lasportal.org/ar/legalnetwork/documents>)، تم الدخول

إلى الموقع في الساعة ٣:٠٥ صباحاً، تاريخ ٢٣/١/٢٠١٦.

سابعاً - معاجم اللغة:

معجم المنجد في اللغة والأعلام، الطبعة الحادية والأربعون، دار المشرق، بيروت،

٢٠٠٥.

الفهرس

الموضوع	الصفحة
المقدمة	١
أولاً- التعريف بموضوع البحث.....	١
ثانياً- إشكالية البحث	٤
ثالثاً- أهمية البحث	٦
رابعاً- الصعوبات التي واجهت الباحث	٦
خامساً- المنهج العلمي المتبع في البحث.....	٧
سادساً- خطة البحث.....	٨
الفصل الأول: ماهية التظلم الإداري	١١
تمهيد	١٣
المبحث الأول: مفهوم التظلم الإداري.....	١٥
المطلب الأول: تعريف التظلم الإداري وأهميته	١٧
أولاً- تعريف التظلم الإداري.....	١٧
ثانياً- أهمية التظلم الإداري.....	٢٣
المطلب الثاني: تمييز التظلم الإداري عن غيره من التصرفات المشابهة	٣١
أولاً- تمييز التظلم الإداري عن الالتماس والشكوى	٣١
ثانياً- تمييز التظلم الإداري عن قاعدة القرار السابق والطعن القضائي	٣٢
ثالثاً- تمييز التظلم الإداري عن طلب الإعفاء من الرسوم القضائية وطلب التوفيق.....	٣٨

- رابعاً- تمييز التَّظَلُّم الإداريَّ عن الطَّلَب المعاد تقديمه والطَّلَب الأصلي... ٤٦
- المبحث الثاني: أنواع التَّظَلُّم الإداريَّ** ٤٧
- المطلب الأول: التَّظَلُّم الإداريَّ من حيث الجهة المقدم إليها ٤٩
- أولاً-التَّظَلُّم الإداريَّ الولائيَّ ٤٩
- ثانياً-التَّظَلُّم الإداريَّ الرئاسيَّ ٥١
- المطلب الثاني: التَّظَلُّم الإداريَّ من حيث الالتزام القانوني بتقديمه ٥٧
- أولاً-التَّظَلُّم الإداريَّ الاختياريَّ ٥٧
- ثانياً-التَّظَلُّم الإداريَّ الوجوبيَّ ٦١
- الفصل الثاني: شروط وأحكام التَّظَلُّم الإداريَّ والآثار المترتبة عليه** ٩١
- تمهيد** ٩٣
- المبحث الأول: شروط التَّظَلُّم الإداريَّ** ٩٥
- المطلب الأول: الشَّروط الشَّكليَّة للتَّظَلُّم الإداريَّ ٩٧
- أولاً- أن يُقدَّم التَّظَلُّم الإداريَّ من قبل صاحب الشَّأن المضرور ٩٧
- ثانياً- أن يُقدَّم التَّظَلُّم الإداريَّ إلى الجهة الإداريَّة المختصة ١٠٠
- ثالثاً- أن يُقدَّم التَّظَلُّم الإداريَّ خلال ميعاد الطَّعن القضائيَّ ١٠٧
- رابعاً- أن يكون التَّظَلُّم الإداريَّ لاحقاً للقرار الإداريَّ النَّهائيَّ ١١٧
- المطلب الثاني: الشَّروط الموضوعيَّة للتَّظَلُّم الإداريَّ ١٢٥
- أولاً- يجب أن يكون التَّظَلُّم الإداريَّ مجدياً ١٢٧

ثانياً- يجب أن يكون التّظلم الإداري واضحاً (دالاً على القرار المطعون فيه)	
وغير مُجهّل.....	١٢٥
المبحث الثاني: أحكام التّظلم الإداري والآثار المترتبة على تقديمه	١٣٣
المطلب الأول: أحكام التّظلم الإداري.....	١٣٥
أولاً- شكل التّظلم الإداري.....	١٣٥
ثانياً- إجراءات تقديم التّظلم الإداري.....	١٤٣
ثالثاً- عبء إثبات تقديم التّظلم الإداري إلى الجهة الإدارية.....	١٤٧
رابعاً- التّصرف في التّظلم الإداري.....	١٥١
المطلب الثاني: الآثار القانونية المترتبة على تقديم التّظلم الإداري في الميعاد القانوني.....	١٦٩
أولاً- الآثار العامة لتقديم التّظلم.....	١٦٩
ثانياً- أثر تقديم التّظلم الإداري على دعوى الإلغاء.....	١٨٢
الخاتمة	١٩١
أولاً- النتائج.....	١٩٢
ثانياً- التّوصيات والمقترحات	١٩٦
قائمة المراجع	١٩٨
الفهرس	٢١١