التظلم الاداري من القرار التأديبي
فى ضوء أحكام القانون المصرى والفلسطينى

اعداد

محمد فؤاد ابو فخر

التظلم الاداري من القرار التأديبي

المقدمة

تفرض الرقابة الادارية اما بصورة تلقائية من جانب الادارة ذاتها او بناء على تظلم يقدم اليها من الافراد ذوي المصلحة الذين اضر بهم العمل الاداري، وتتبلور الفائدة المتحصلة من تلك الرقابة في نوعها التلقائي من خلال اعطاء جهة الادارة الفرصة لتصحيح أوجه عدم المشروعية او عدم الملاءمة التي تكتنف اعمالها بصورة ذاتية صادرة عنها دون ان تتدخل في ذلك أجهزة رقابية خارجية عنها وهو ما يحقق ايضاً تخفيف العبء عن تلك الأخيرة بصدد مهامها التدخلية، لاضفاء المشروعية على اعمال الادارة[1].

واما الفائدة المتحصلة من وراء اتاحة الفرصة لاصحاب المصلحة من ذوي الصفة في تقديم التظلمات الى جهة الادارة فانما تتبدى من خلال اسهام هؤلاء الافراد في تحقيق مقتضيات مبدأ المشروعية، وهو ما يلبي بصورة او بأخرى مبدأ الديمقراطية الادارية المتمثل في ضرورة اسهام الموظف أو جمهور الادارة في تسيير شؤونها وعدم اتخاذ المواقف السلبية ازاء ما تصدره جهة الادارة من اعمال في مواجهتهم، بمعنى عدم وقوفهم موقف المتفرج او المذعن لارادتها دون

---

[1] د. سليمان الطماوي ،القضاء الاداري ، الكتاب الثالث ، قضاء التأديب، دار الفكر العربي ، طبعة ١٩٧٩.، ص ٢٣ .

– د. مصطفى عفيفي ، الرقابة على اعمال الادارة والمنازعات الادارية ، ج١ ، دون دار نشر ، ١٩٩٠ ، ص ١١٥.

تحريك اي ساكن يؤدي الى رد الادارة الى جادة الصواب والالتزام بمضمون المشروعية عندما تخرج عن اطارها.

والملاحظ ان الرقابة الادارية تتجلى في صورتين، فاما ان تكون تلقائية او تكون بناءً على تظلم، **وتتحقق الصورة الاولى** المميزه من الرقابة عندما تقوم الادارة من تلقاء نفسها ببحث ومراجعة اعمالها لفحص مدى مشروعيتها او مدى ملاءمتها وقد يضطلع بذلك الموظف الذي قام بالتصرف، فيعمد الى الغاء او تعديل او استبدال تصرفه اذا اكتشف عدم صحته قانونا او يقوم بذلك الرئيس الاداري لهذا الموظف ، استناداً الى سلطته الرئاسية التي يقررها له القانون في مواجهة مرؤوسية فيكون له ان يلغي او يعدل القرار الصادر[1]، **بينما تتحقق الصورة الثانية** والتي تكون بناء على تظلم من القرار الاداري وهي الصورة التي سيتم الحديث عنها في هذا البحث، حيث يعتبر التظلم الاداري ضمانة تأديبية مقررة في التأديب لصالح الموظف، يعرب من خلالها عن رفضه لقرار مجازاته، وهو ينقسم من حيث السلطة المختصة باصداره الى تظلم ولائي ورئاسي ومن حيث اثره ينقسم الى تظلم جوازي وتظلم وجوبي، ويجب ان يراعى عند تقديمه عدد من الشروط لا يصح بدونها، واذا ما استوفى هذه الشروط تترتب عليه نتائج بالغة الأهمية بالنسبة لصاحب الشأن.

وعليه سيقوم الباحث بتقسيم الدراسة في هذا البحث الى مبحثين:

المبحث الاول: مفهوم التظلم الاداري وانواعه.

المبحث الثاني: شروط التظلم الاداري وأثره.

---

[1] د. عبد المحسن سيد ريان ، دروس في القضاء الاداري ، مكتبة دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٤ ، ص ٢١٦ .

المبحث الأول: مفهوم التظلم الاداري وأنواعه

يعتبر التظلم من الضمانات التأديبية الهامة التي كفلها القانون للموظف المتهم، للتخلص من الجزاء التأديبي الذي أوقع عليه من السلطة التأديبية الرئاسية وهذا التظلم اما ان يكون ولائياً حيث يتقدم الموظف بطلب الى مصدر القرار يلتمس فيه اعادة النظر في القرار الذي اصدره بحقه وذلك اما بإلغائه او بتعديله أو باستبداله بغيره أو أن يكون التظلم رئاسياً وذلك بأن يتقدم الموظف بطلب الى رئيس مصدر القرار التأديبي،ولهذا الرئيس بما يملك من سلطة رقابية ان يسحب القرار أو ان يقوم بإلغائه او تعديله بما يجعله مطابقاً للقانون[1] واذا نظرنا الى انواع التظلم الاداري من حيث أثره نرى أنه أما ان يكون جوازياً او وجوبياً.

وعليه سيقوم الباحث بتقسيم الدراسة في هذا المبحث الى المطلبين التاليين:

المطلب الأول: مفهوم التظلم الاداري.

المطلب الثاني: أنواع التظلم الاداري.

المطلب الأول: مفهوم التظلم الاداري

يقصد بالتظلم الاداري صدور قرار اداري معيب او على الاقل غير ملائم في نظر الموظف صاحب العلاقة ، فيتقدم الى جهة الادارة التي اصدرته او الى الجهة التي ترأسها بتظلم ولائي أو رئاسي، أو هو شكوى الموظف الى الجهة التي اصدرت القرار التأديبي موضوع التظلم أو الى الهيئات الرئاسية التابع لها فهو تجريح للقرار الاداري والتشكي منه لدى مصدره او لدى رئاسته

[1] د. سليمان الطماوي ، الوجيز في القضاء الاداري ، دراسة مقارنة ، دار الفكر العربي ، القاهره ، ١٩٨٥ ، ص ١١.

وذلك لاعادة النظر في القرار لعلها تتبين وجه الحق بما يحسم شكوى المتظلم[١]، ويعد التظلم الاداري وسيلة أدارية يتقدم بها الموظف الى مصدر القرار الاداري او التأديبي يطلب سحبه او تعديله او الغاؤه وهو بمثابة استئناف اداري للقرار الصادر بالجزاء[٢].

فالتظلم الاداري في المجال التأديبي[٣] هو وسيلة كفلها القانون للمتهم لمواجهة ما تصدره الادارة ضده من جزاءات يعتقد في عدم مشروعيتها، ويلتمس بموجبه ان تعيد النظر في قرارها الذي أضر بمركزه القانوني بالسحب أو التعديل وهو طريق يسلكه من صدر ضده قرار الجزاء قبل لجوءه الى الطعن عليه قضائياً وأما التظلم الرئاسى فهو أن يتظلم الموظف إلى رئيس مصدر القرار التأديبى الذى يكون له سحب القرار أو الغاؤه أو تعديله وللموظف الحق فى أن يتظلم من الجزاءات الموقعة عليه امام الجهة الادارية التى اصدرت القرار أن كانت تمتلك سحبه أو الرجوع فيه بتعديله او استبداله وهو ما يعرف بالتظلم الولائى. وذلك بما يتفق مع القانون وفي الحدود التي شرعها وبينها القانون[٤] .

---

[١] عماد صبري عطوة احمد ، الضمانات القانونية أمام المحكمة التأديبية، رسالة دكتوراة، كلية الحقوق جامعة القاهرة، ٢٠٠٨.، ص ٢٣٤ .

د. رأفت فودة ، النظام القانونى ، للميعاد فى دعوى الالغاء ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠١٠، ١٦٧

[٢] لواء ماجد ياقوت ، شرح الإجراءات التأديبية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤.، ص ٣٤١ .

[٣] د. عبد العزيز عبد المنعم خليفه ، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، منشأة المعارف– الإسكندرية، طبعة ٢٠٠٣.، ص٢٤٦ .

[٤] سمير محمود قطب ، حدود السلطة والمسؤولية الاشرافية مع التطبيق على الشرطة ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٧ ص ٢٠١

ان هدف التظلم الادراي هو تخفيف العبء عن المحاكم واتاحة الفرصة لامكانية التسوية الودية للنزاع، فقد ترى الادارة بعد فحص التظلم المقدم اليها ان الموظف على حق فتجيبه على طلبه، من سحب او تعديل للقرار الذي اصدرته، وهذا يؤدي الى وأد الخصومة في مهدها الامر الذي يوفر كثيرا من الوقت والجهد للادارة والمتهم، امام اذا رفضت الادارة تظلمه او لم تبت فيه خلال الزمن المحدد فانه يكون بوسع الموظف بعد ذلك ان يسلك طريق الطعن القضائي.

وليس في نصوص القوانين ما يفيد اتجاه المشرع الى تحديد شكل خاص للتظلم الاداري، ومن ثم يكفي ان يكون واضح الدلالة على انصراف نية صاحب الشكوى الى الاعتراض عن تصرف الادارة موضوع الشكوى[١]

وفي هذا السياق اكدت المحكمة الادارية العليا في مصر انه لكي يحدث التظلم الاداري اثره ومن ثم يكفي ان يشير فيه المتظلم الى القرار المتظلم منه، ولا يشترط ان يرد في صيغة معينة فقد ذهبت في ذلك الى القول "التظلم وان كان لا يشترط فيه ان يرد في صيغة خاصة أو أن يتضمن رقم القرار محل التظلم او تاريخه اذ قد يتعذر على صاحب الشأن معرفة ذلك الا انه لكي يحدث اثره يجب ان يشير المتظلم فيه الى القرار اشارة واضحة تنبئ عن علمه بصدوره ومضمونه، ومن ثم لا يعد تظلما اذا جاءت عباراته عامة لا تشير الى طعن على قرار قرارات معينة بذاتها..... " وغنى عن البيان وعن الياته ان مدى التجهيل في التظلم واثره إنما مسالة تقديرية مردها الى المحكمة"[٢]

---

[١] طعيمة الجرف ، رقابة القضاء الاداري لاعمال الادارة قضاء الالغاء طبعة ١٩٨٤ ، دار النهضة العربية دار النهضه العربية ، القاهرة ، ١٩٨٤ ، ص٢٢٢.

د. احمد سلامة بدر ، ، التحقيق الاداري والمحاكمة التاديبية ، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٤ ص ٢٣٦

[٢] حكم المحكمة الادارية العليا في الطعن رقم ١٥٤٣ بتاريخ ١٩٩٥/١/٢٨ سنة ٣٧ ، الموسوعة الادارية الحديثة الجزء ٤٦ ص ٨٥٠

نخلص من ذلك إلى أنه لا يشترط من التظلم شكل خاص، ومن ثم يصح التظلم بكل اجراء شانه عرض الحالة على الادارة للمطالبة برفع ما يتضرر منه المتظلم، ومن ثم لا يشترط أن يكون التظلم مكتوبا وانما يصح أن كون شفويا بشرط امكانية اثبات ذلك ، كما يصح التظلم بانذار رسمي على يد محضر أو مكاتبة عادية تسجل في دفتر الوارد بالجهة الادارية أو بمكاتبه ترسل للجهة الادارية بالبريد المسجل بعلم الوصول، وفي كل الاحوال لا يشترط في التظلم أن يؤيد بالاسانيد القانونية التي تثبت عدم مشروعية القرار وإنما يكفي أن يفهم من التظلم اعتراض المتظلم على القرار الصادر بمجازاته[١].

وقد تناول الفقهاء تعريف التظلم الاداري، فقد عرفه جانب من الفقه[٢] بقوله "أن يصدر قرار اداري معيب او غير ملائم على الاقل، فيتقدم احد الافراد ممن يمسهم الضرر الى الجهة التي اصدرت القرار أو إلى الجهة الرئاسية طالبا تعديله أو سحبه"

وعرفه جانب أخر بانه[٣] "عرض الفرد حاله على الادارة طالبا منها إنصافه " كما وعرفه جانب من الفقه[٤] بانه "هو التظلم الذي يقدمه صاحب الشان إلى الجهة الادارية التي اصدرت القرار أو إلى الجهة الرئاسية طالبا تعديله أو سحبه".

---

[١] احمد سلامه بدر ، التحقيق الاداري والمحاكمة التاديبية ، مرجع سابق ص ٢٣٧

[٢] سليمان الطماوي ، القضاء الاداري ، مرجع سابق ص ٥٣٣

[٣] مصطفى كمال وصفي ، اصول اجراءات القضاء الاداري طبقا للقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ ، القسم الثاني ١٩٧٤ ، دون دار نشر ، ص١٧٠

[٤] د. عاطف محمود البنا ، الوسيط في القضاء الاداري ، شركة مطابع الطوبجي التجارية ، الطبعة الثانية ، ١٩٩٨ ، ص ٣٣١

وعرفه جانب اخر[١] بأنه "وسيلة قانونية لفض المنازعات الادارية من قبل الادارة نفسها، سواء استجابت الادارة لطلبات صاحب الشان كليا أو جزئيا"

وعرفه جانب أخر أيضا "بانه لجوء صاحب الشأن الى الادارة شاكياً من قرار اداري يعتقد أنه معيب ، وسبب له ضررا ماديا ومعنوياً ويطالب بالغاء هذا القرار كلياً أو جزئيا" [٢]

وكان للقضاء دورا بارزاً في تعريف التظلم الاداري وقد عرفته المحكمة الادارية العليا بانه "كل ما يفيد تمسك المتظلم بحقه وبمطالبته باقتضائه" [٣]

وقد جاء في حكم اخر للمحكمة الادارية العليا قولها "التظلم هو اصل في مجال استخلاص ذوي الشان لحقوقهم، ورفع الظلم عنهم، و جهة الادارة وهي الخصم الشريف، يتعين عليها أن تعيد الحق لأصحابه دون أن تكبدهم مشقة القضاء واجراءاته ويؤكد ذلك أن المشرع حرصا منه على تخفيف العبئ على العامل وتجنبه أعباء التقاضي، اشترط لقبول دعوى الالغاء في بعض الاحوال أن يسبقها تظلم لعل صاحب المصلحة يحقق طلباته دون طرح النزاع على القضاء" [٤]

---

[١] د. علي خطار شطناوي ، التظلم شرط لقبول دعوى الالغاء ، المجلة القضائية الاردنية ، المعهد القضائي ، عمان ، العدد ١٢ ، ١٩٩٨ ص٣

[٢] د. محمد وليد العبادي ، القضاء الاداري ، الوراق للنشر والتوزيع ، الجزء الاول ، الطبعة الاولى ، عمان ، ٢٠٠٨ ص٣٧٧

[٣] حكم المحكمة الادارية العليا في الطعن رقم ٨٣٩ لسنة ٨ ق جلسة ١٩٦٥/٦/٢٧ الموسوعة الحديثة ، الجزء ١٥ ، ١٩٨٦-١٩٨٧ص٣٨-٣٩

[٤] حكم المحكمة الادارية العليا في الطعن رقم ٦٨٠ لسنة ٣١ ق جلسة ٧/ ديسمبر /١٩٨٦ مجموعه المبادئ ، س ٣١ ، ص ١٨

ويستفاد مما سبق ان جميع التعريفات متقاربة في معناها ومبناها و تدور حول فكرة واحدة، ألا وهى أن التظلم الاداري يقدم إلى مصدر القرار نفسه أو الى السلطة الرئاسية بغية استصدار قرار أكثر اتفاقا مع القانون.

وعليه نرى بان التظلم الاداري هو "التجاء صاحب الشأن إلى الإدارة شاكياً فيه قرار معين مستهدفاً إلغائه أو تعديله أو سحبه خلال المواعيد القانونية المقررة

اهمية التظلم الاداري:

مما لا شك فيه أن التظلم الاداري يحقق فائدة جليلة اذا ما أحسن إستغلاله، وتظهر تلك الفائدة بالنسبة للقضاء الاداري أو على صعيد الافراد، فضلا عن الاهمية التي يشكلها بالنسبة للإدارة.

اولا: اهمية التظلم الاداري بالنسبة للقضاء:

يمثل التظلم الاداري أهمية على صعيد القضاء، فمن شأنه حسم المنازعة الادارية في مهدها، من خلال تلقي جهة الإدارة المعنية للتظلمات الادارية والفصل فيها إبتداءا، بأن يقلل من عدد الدعاوي الادارية والطعون القضائية، فهذا سيخفف العبء على كاهل القضاء وسيحسم العدالة من أقرب طريق. [1]

ثانيا: أهمية التظلم الاداري بالنسبة للأفراد:

---

[1] د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني ، احكام التظلم الاداري في القانون المصري والكويتي ، دراسة فقهية وقضائية ، دار النهضة العربية ،القاهرة ،١٩٩٧ ص ٩

– د .عمر محمد الشوبكي ، القضاء الاداري ، دراسة مقارنة ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، الجزء الاول، الطبعة الاولى ، ١٩٩٦ ص ٢٣٩

– د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، دعوى الغاء القرار الاداري في قضاء مجلس الدولة ، المركز القومي للاصدارات القانونية ، الطبعة الاولى ٢٠٠٨ ص ٦٨٣

تتجلى أهمية التظلم الاداري بالنسبة للأفراد من جانبين مهمين أولاً أنه يحقق للافراد ما يحققه الطعن القضائي، وبخاصة لو استجابت جهة الإدارة له وبالتالي يخفف للإفراد إجراءات التقاضي المعقدة والطويلة باسرع وقت ممكن ، وثانيهما أنه اجراء مرن و سهل لا يتطلب شكليات معينة كشرط المعياد والشروط التشكلية الاخرى والشروط الموضوعية في الطعون القضائية، فضلا عن انه لا يكلف نفقات مالية باهظة.[1]

والتظلم دائما يحقق مصلحة صاحب الشأن، حيث يمكنه من الوصول الى حقه دون جهد أو نفقات في التقاضي، مع عدم الاضرار به حيث بوسعه اللجوء الى القضاء للطعن بالقرار الاداري محل التظلم بالالغاء، في حاله أما اذا رفضت الادارة تظلمه صراحة أو ضمنا بأن مضت المواعيد المحددة لابداء رأيها في التظلم دون ان تبت فيه.

ثالثا: أهمية التظلم الاداري بالنسبة لجهة الادارة:

مما لا شك فيه ان التظلم الاداري يحقق فائدة عظيمة لجهة الادارة وليكن أبراز أهم تلك الفوائد على النحو التالي:

١- يخلق التظلم نوعا من التفاهم بين جهة الادارة والعاملين فيها بعيداً عن ساحات القضاء، وبهذا تقول المحكمة الادارية العليا "أن التظلم هو الاصل في مجال استخلاص ذوي الشان لحقوقهم ورفع الظلم

---

[1] د . انور احمد رسلان ، وسيط القضاء الاداري ، دار النهضة ، العربية ، القاهرة ١٩٩٩ ص ٣٧٠

– د. محمد خلف جبوري ، القضاء الاداري ، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع ، دراسة مقارنة الطبعة الاولى ، عمان ، ١٩٩٨ ص ٨٣

عنهم لجهة الادارة وهي الخصم الشريف، يتعين ان تعطي الحق لاصحابه دون ان تكبدهم مشقة القضاء واجراءاته) [١].

من جهة اخرى يعزز التظلم من نزاهة جهة الادارة في نفوس العاملين حيث تزداد ثقتهم بها اذا ما راعت التظلم الاداري الحيدة والنزاهة بعيداً عن التعصب والهوى الشخصي، فضلا عن تجنب جهة الادارة لاحكام القضاء التي قد تقضى بالغاء أو بطلان قراراتها، مما قد يسبب لها إحراجاً وظيفياً و ضررا ماليا[٢].

٢- قد يدفع التظلم الاداري جهة الادارة إلى الغاء قرارها أو سحبه أو تعديله لعدم المشروعية والملائمة، وهو ما لا يمكن القيام به عن طريق الطعن القضائي الذي يقتصر دوره في الأصل على رقابة المشروعية المتمثلة بالغاء القرار الاداري المعيب[٣]

٣- من شان اللجوء للتظلم الاداري تقليل فرص الصدام بين العامل وجهة الادارة، واظهار جهة الادارة في حالة قبول التظلم في مظهر من يحترم القانون ويعمل بأحكامه، ولو ترتب على ذلك سحب القرار الذي أصدرته، وفي ذلك إعلاء لشأن جهة الادارة لدى الأفراد، وإستشعارهم لحسن النية في تعاملهم معها، الأمر الذي يؤدي إلى مزيد من التعاون بين الإدارة والأفراد مما سيحقق المصلحة العامة[٤].

---

[١] حكم المحكمة الادارية العليا في الطعن رقم ٦٨٠ لسنة ٣١ ق جلسة ١٩٨٥/١٢/٧ مجلة نقابة المحامين المصرية ، ص ٨٣

[٢] د. عبد الله محمد أرجمند، فلسفة الاجراءات التاديبية للعاملين بالخدمة المدنية ، دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة ، مطابع البيان ، دبي ١٩٩٨ ص ٣٥١

[٣] – د. احمد انور رسلان ، وسيط القضاء الاداري ، مرجع سابق ص ٣٧١

– د. عمر محمد الشوبكي ، القضاء الاداري ، مرجع سابق ص ٢٣٩

[٤] د. عبد العزيز خليفة ، دعوى الغاء القرار الاداري ، مرجع سابق ص ٦٨٢

٤- ان صدور القرار الاداري المعيب لا يعني بالضرورة أن الادارة المعنية قصدت وجود هذا العيب ورمت الى تحقيقه، بل قد يكون صدوره نتيجة خطأ أو سهواً أو تاويلاً في تطبيق نصوص القانون وأحكامه، وحتى لو إفترضنا ان مصدر القرار اراد هذه النتيجة عن علم ومعرفة، فالتظلم يرفع حقيقة الأمر إلى السلطة الرئاسية لمصدر القرار، التي تملك تعديل قراراتها او الغائها او سحبها، اذا اقتنعت بمشروعية هذا التظلم وصحة اسبابه وبهذا يتم حل النزاع وديا[١]

[١] د. سليمان الطماوي ،القضاء الادارى مرجع سابق ، ص ٦١٥

المطلب الثاني: أنواع التظلم الاداري

ينقسم التظلم الاداري من حيث السلطة المختصة بفحص التظلم الى قسمين:

تظلم ولائي وتظلم رئاسي، من حيث الاثر الذي يترتب على التظلم إلى قسمين أيضا وهما التظلم الجوازي والتظلم الوجوبي كما سيتم بيانه:-

اولا: انواع التظلم الاداري من حيث السلطة المختصة به:

١- **التظلم الولائي**:

يملك صاحب الشان أن يقدم تظلماً ادارياً الى مصدر القرار الاداري قبل مخاصمة مشروعية القرار قضائياً، ويعد هذا التظلم اختياريا من حيث المبدأ العام، ما لم يقضي القانون بغير ذلك وعليه يمكن تعريف التظلم الولائي بانه "التظلم الذي يقدم الى الجهة التي اصدرت القرار مطالبا اياها ان تعيد حساباتها بالنظر في القرار المعيب وذلك بسحبه أو الغائه أو تعديله أو باستبدال غيره به[١]، حسب السلطة التي يملكها هذا المصدر، أي الرئيس الاداري الذي اصدر القرار التاديبي بعد ان يتبين وجه القصور في ذلك القرار وبين الخطأ الذي اعتراه"[٢] وترجع أهمية هذا النوع من التظلم الى انه يتيح لرجل الادارة الذي صدر عنه القرار الاداري المتظلم منه، فرصة مراجعة قراره وبحث تصرفه وتمحيصه من جديد، فإذا استبان له خطأ ما في تصرفه، فانه يقوم من تلقاء نفسه بتصحيح

---

[١] د. سليمان الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الادارية ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، الطبعة السادسة ، ١٩٩١ ص ١٩

[٢] ارشيد عبد الهادي الحوري ، التاديب في الوظيفة المدنية والعسكرية ، دار الطباعة الاسلامية ، القاهرة ، ٢٠٠١ ص ٥٥٤

تصرفه الخاطئ ويكون ذلك كما أسلفنا- أما بسحب قراره أو الغائه أو تعديله بما يتفق مع القانون[١].

وبالرغم من أهمية التظلم الولائي إلا انه وفي تقدير الباحث أن هذا النوع من التظلم قد لا يحقق في حالات كثيرة الغرض المرجو منه، لان الجهة مصدرة القرار الاداري ربما تتمسك بمواقفها وتسعى جاهدة ان يكون رايها هو الصواب، ولا تحبذ العدول عنه ونقول مع ذلك ان التظلم الولائي يحقق فائدة هامة حيث يقدم الى مصدر القرار، وهذا بحد ذاته يعطي اهمية لمصدر القرار، للتراجع وتصويب قراره وهذا برأينا يكون بداية افضل من الرجوع الى رئيس مصدر القرار فاعطاء مصدر القرار السلطة في الغاء قراره يحقق فائدة مرجوة للعامل ومصدر القرار على حد سواء.

٢- التظلم الرئاسي:

هو ذلك التظلم الذي يتوجه بمقتضاه المتضرر من القرار الى رئيس مصدر القرار، لكي يقوم ذلك الرئيس بموجب سلطته الرئاسية باتخاذ ما يرى أنه متفق مع صحيح القانون بإعادة النظر ومراجعة ذلك القرار، مما يؤدي عند ثبوت عدم مشروعيته أما إلى سحبه أو الغائه أو تعديله أو عند ثبوت عدم ملائمته زمانياً من حيث توقيت صدوره أو مكانيا من حيث نطاق سريانه الى محاولة ازالة تلك النتائج الضارة المترتبة عليه[٢] .

---

[١] عبد الله محمد محمود ، الاحكام الجزائية والموضوعية للتظلم الاداري ، رسالة ماجيستير ،كلية الحقوق ، جامعة طنطا ، ١٩٩٤ ، ص ٤٣٢

[٢] – عبد الله محمود ، الاحكام الجزائية والموضوعية للتظلم الاداري ، مرجع سابق ، ص ٤٣

– عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الضمانات التاديبية في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ٢٤٨

– د. رمضان محمد بطيخ ، المسؤولية التاديبية لعمال الحكومة والقطاع العام ، مرجع سابق ،ص٣٠

والتظلم الاداري هو في الحقيقة فرصة للادارة في لمراجعة تلك القرارات التي تصدر عنها، فهي قطعاً لا تقبل أن تكون قراراتها خاطئة أو تتعمد ذلك حتى وان كان الذي اصدرها يتعمد ذلك وهذه السلطة المعطاة للرئيس تحددها القوانين والانظمة والتي تسمح للرئيس الاعلى بمراقبة نشاط مرؤوسيه ودراسة ملف الموضوع بموضوعية فيمكنه من اكتشاف اوجه الخلل والقصور في جهة الادارة التي تتبع له، وتقييم اداء مرؤوسيه وضمان تحقيق النتيجة المنشودة لرفع كفاءة الادارة وانتاجيتها.

وتجدر الاشارة الى أن الرئيس الاداري قد يتولى مباشرة هذه السلطة بنفسه كاختصاص رقابي له على مرؤوسيه وما يصدر عنهم من افعال وقرارات، أي أن للرئيس الاداري أن يباشر سلطة التعقيب على القرارات االتأديبية دون حاجة الى تظلم يقدم اليه من صاحب الشأن[١].

وتتضح أهمية التظلم الاداري الرئاسي بالمقارنة مع التظلم الادارى الولائي في أنه يمثل اداة رقابية –كما اسلفنا - على نشاطات المرؤوسين وقد يساعد على اكتشاف اوجه الخلل والقصور في الجهة الادارية التي يشرف عليها الرئيس الاداري الاعلى، فضلا عن تزايد احتمالات توفر ضمانات الحيدة والموضوعية في نظر التظلم والفصل فيه من قبل الرئيس الاداري وهو أمر قد لا يتوفر في التظلم الولائي، لاسيما عندما ينتصر مصدر القرار لقراره ويأبى التراجع عنه، الامر الذي قد يؤدي الى تجاهل االتظلم المقدم اليه، او الى رفضه دون وجه حق[٢].

وقد واجه التظلم الاداري– رئاسيا كان ام ولائيا- انتقادات عديدة مردهما عدم استناده على اعتبارات قانونية، وانما يستند الى إعتبارات العفو، الأمر الذي يضع المتظلم موضع الاذلال، بل قد

---

[١] د. رمضان محمد بطيخ ، المسؤولية التاديبية ، مرجع سابق ، ص٣٠

[٢] عبد الله محمد أرجمند، فلسفة الاجراءات التاديبية ، للعاملين بالخدمة المدنية ، مرجع سابق ، ص ٣١٨

يبدو الرئيس الاداري في صورة شخص يمنح ويمنع فحسب ،وربما يقابل التظلم في بعض الاحيان بنوع من المكابرة يستعلى بها مصدر القرار على الرجوع فيه اضافة الى ان اصول التنظيم القانوني تقتضي الا تنظر المسألة امام درجة واحدة من درجات التقاضي، بمعنى انه لا يجوز ان يكون الرئيس الاداري خصما وحكماً في وقت واحد[١].

وعلى الرغم من تلك الانتقادات فانها لا تؤثر في أهمية التظلم الاداري باعتباره وسيلة تسوية ودية للنزاع، ترفع عبء التقاضي عن الافراد والادارة والقضاء على حد سواء.

حيث يعتبر التظلم الاداري نظام قانوني سليم يمكن الادارة من الرقابة الذاتية على اعمالها لتدارك ما قد يشوبها من اخطاء، اضافة الى ما له من اهمية عملية كبيرة، حيث يخفف العبء عن المحاكم أما القول بان الادارة تكون في التظلم خصما وحكما في ذات الوقت فمردود عليه بأن الادارة لا تحكم في التظلم وانما تعيد النظر فيما أصدرته من قرارات شابها القصور، لفت نظرها اليه مقدم التظلم، فالادارة لا تصدر حكماً وانما تصحح وضعا خاطئا بما لها من حق الرقابة الذاتية على أعمالها وقرارها في هذا الشان خاضع لرقابة القضاء، فضلا عما يتمتع به الرئيس الاداري من خبرة واسعة ودراية تامة بمجريات الامور وتقدير المسؤولية والالتزام بالقواعد العامة والحرص على عدم مخالفة أي قواعد قانونية.

ثانيا: أنواع التظلم الاداري من حيث أثره "من حيث الالتزام القانوني بتقديمه"

يمكن تصنيف التظلم الاداري من حيث أثره، الى تظلم اختياري أو جوازي بحيث يترك لصاحب الشأن الخيار ان شاء قدمه وان شاء طرحه جانبا ولجأ الى القضاء مباشرة، وتظلم وجوبي، بحيث

---

[١] د. ماهر عبد الهادي ، الشرعية الاجرائية في التاديب ، من دار النشر ١٩٨٥، مرجع سابق ، ص٣٩٧

يتعين على صاحب الشأن تقديمه قبل سلوك طريق التقاضي، بحيث يترتب على عدم تقديمه عدم قبول الدعوى وتاسيسا على ذلك سيتطرق الباحث الى هذين النوعين من التظلم كما هو تال:

١- التظلم الجوازي (الاختياري)

يقصد بالتظلم الاختياري قيام المتظلم اختياريا بعرض أوجه الطعن الموجهة من جانبه إلى القرار الاداري الصادر بشانه على جهة الادارة، طالباً منها إنصافه سواء من خلال إزالة وجه عدم المشروعية الذي شاب القرار محل التظلم، ومن ثم القيام بسحبه أو تعديله أو من خلال إزالة وجه عدم الملائمة المنطوي عليه ذلك القرار[١].

وهذا ما نصت عليه المادة (٢٣) من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنه ١٩٧٢ والتى تتعلق بالتظلم الاختيارى فى فقرتها الثانية على ان " وينقطع سريان هذا الميعاد بالتظلم الى الهيئة الادارية التى أصدرت القرار او الهيئات الرئاسية ، ويجب ان يبت فى التظلم قبل مضى ستين يوماً من تاريخ تقديمه ،واذا صدر القرار بالرفض وجب ان يكون مسبباً ،ويعتبر مضى ستين يوماً على تقديم التظلم ، دون ان تجيب عنه السلطات المختصة بمثابة رفضه.

ويكون ميعاد رفع الدعوى بالطعن فى القرار الخاص بالتظلم ستين يوماً من تاريخ انقضاء الستين يوماً المذكورة"

---

[١] د محمد امين البيانوني، ميعاد الطعن في مشروعية القرارات الادارية ، الجامعة الاردنية ، رسالة ماجستير ١٩٨٥، ص ١٢٥

والتظلم الجوازي في اساسه هو وسيلة اختيارية يترخص الموظف في الإلتجاء اليها اذا رأى وجهاً لذلك[1]، (فالتظلم الاداري بدا ظهوره اختياريا ثم اصبح وجوبيا في حالات اوردها المشرع على سبيل الحصر ومنها التظلم من القرار التأديبي). ومتى كان التظلم جوازيا فبوسع من انتهج سبيله الطعن على القرار قضائياً دون انتظار منه لرد الادارة على تظلمه او مرور مدة معينة على تقدمه به اليها.

ويمثل التظلم الاختياري الاصل العام المتبع في مجال الطعون والتظلمات الادارية [2]، ذلك انه غير محدد بحالات معينة لا يجوز تقديمه الا بصددها، كما هو الحال بالنسبة للتظلم الوجوبي المحددة قانونا حالاته على سبيل الحصر، وهو ما يستفاد منه ان الشخص المعني بهذا التظلم يكون متمتعاً بحرية كبيرة بصدده، تتمثل من جانب اول في امكان اقدامه على تحريك هذا التظلم امام جهة

---

[1] د. طعيمة الجرف ، رقابة القضاء الاداري لاعمال الادارة ، قضاء الالغاء ، دار النهضة ، ١٩٨٤، ص٨١

وفى ذلك تقول محكمة العدل العليا الفلسطينية فى أحد أحكامها " ... أن التظلم أو الاعتراض يجب ان يقع ضد قرار قابل للتظلم او الاعتراض بمعنى ان يكون هناك نص فى القانون او النظام يجيز التظلم أو الاعتراض الى الجهة التى اصدرت القرار او الى الجهة التى تملك حق اعادة النظر فيه ، وإن يقوم التظلم خلال مدة (٢٠) يوماً من تاريخ علمه بالقرار وذلك حسب نص المادة (١٠٥) من قانون الخدمة المدنية رقم (٤) لسنه١٩٩٨ وأن يقدم الى القضاء خلال مدة (٦٠) يوماً من تاريخ رفض التظلم وان هذا نص أمر لا جدال فيه وبالتالى فإن عدم الرد على التظلم لا يعتبر قراراً إدارياً قابلاً للطعن" حكمها فى الدعوى رقم ٢٠١٤/٦٨ الصادر بتاريخ ٢٠١٤/٩/١٥ ، مجموعة المبادئ القانونية الصادرة من محكمة العدل العليا الفلسطينية لعام ٢٠١٤ ، الجزء السابع ، اصدار المكتب الفنى ٢٠١٥ ، ٢٠١٦ ، ص١٦١

[2] د. رأفت فودة ، النظام القانونى للميعاد فى دعوى الالغاء ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠١٠ ، ص١٧٠

الادارة مصدرة القرار او لدى جهتها الرئاسية، او على العكس الاحجام عن تحريكه امامها، كما انه يتمتع من جانب ثان بحرية الجمع في ان واحد فيما ما بين تحريكه لهذا التظلم امام جهة الادارة المعنية وبين اقامة الدعوى أو الطعن امام القضاء ضد هذا القرار الاداري محل التظلم، ودون أن يتقيد في تلك الاخيرة يسبق تقديم التظلم الى جهة الادارة مثلما عليه الحال في التظلم الوجوبي[١].

واذا كان التظلم الاداري لا يغل يد المتظلم من اللجوء للقضاء حتى قبل ان تبت الادارة في تظلمه، الا انه يتعين ان يقدم هذا التظلم وفقا لمواعيد الطعن القانونية[٢].

٢- التظلم الوجوبي :

يكون التظلم وجوبياً اذا الزم المشرع الموظف قبل اللجوء الى طريق التقاضي لتحريك الدعوى ضد جهة الادارة امام القضاء، الالتجاء بتظلمه اولا الى جهة الادارة قبل رفع دعواه، فاذا اقام دعواه مباشرة دون اتباع هذا الاجراء كانت غير مقبولة[٣].

واذا كان الاصل في مجال الطعون المقدمة امام القضاء، هو عدم توقف تحريكها على سبق تقديم طعن اداري ينصب على محلها امام الجهة الادارية المختصة فان ثمة استثناءات لا يجوز فيها قبول تلك الطعون القضائية الا عند ثبوت تقديم هذا الطعن الاداري مسبقا وبصورة الزامية امام جهة الادارة وانتظار البت فيه.

---

[١] د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، ولاية القضاء الاداري على اعمال الادارة ، قضاء الالغاء ، الاسكندرية ، ١٩٨٣ ص ٢٤١

[٢] عماد صبري عطوة احمد ، الضمانات القانونية امام المحكمة التاديبية ، مرجع سابق ص٢٣٩

[٣] د. حسن السيد بسيوني ، دور القضاء في المنازعة الادارية ، عالم الكتب ، القاهرة ١٩٨٨ ، ص ١٠٧

وعليه فان التظلم في مجال القرارات التاديبية يعد وجوبياً بقوة القانون، فلا يجوز اللجوء للقضاء قبل قيام الموظف بالتظلم الاداري للسلطة التي اصدرت القرار أو السلطة الرئاسية العليا،[١] ويجب على الموظف انتظار المواعيد المقررة للبت قبل اللجوء للقضاء، فسابقة التظلم على القررات الادارية التاديبية تعتبر شرطا لازماً لقبول دعوى الالغاء المقدمة أمام القضاء الاداري، لأن القضاء لا ينظر إلا في القرارات الإدارية النهائية.[٢]

وسابقة التظلم الوجوبي تؤثر على هذه النهائية، وتقديم طلب التظلم لا يكفي وحده لاقامة دعوى الالغاء، اذا يتوجب على الموظف منح الادارة فرصة فحص التظلم والرد عليه صراحة او ضمنا [٣]

وبذلك يتبين لنا أن مفهوم التظلم الوجوبي يتضح من خلال وجوب تقديمه في الحالات المحددة قانوناً أمام جهة الادارة بصورة مسبقة على رفع الدعاوي القضائية، وإلا فإن الاثر المترتب على مخالفة هذا المفهوم سيكون عدم قبول الدعوى أو الطلب المقدم امام القضاء، من هنا فان الحكمة الكامنة من وراء الالزام بتقديم التظلم الوجوبي قبل رفع الدعوى انما تتبدى من خلال تعميق الشعور بالثقة في الادارة واعطائها الفرصة لاصلاح اخطائها ذاتيا، علها تتراجع عن قرارها

---

[١] أنظر المادة (١٠) والمادة (١٢/ب) من قانون مجلس الدولة المصرى رقم ٤٧ لسنه ١٩٧٢ تقابلها المادة (١٠٥) من قانون الخدمة المدنية الفلسطينية رقم ٤ لسنه ١٩٩٨.

[٢] عيسى محمد ، التأديب الادارى فى الوظيفة العامة ومدى تأثره بالحكم الجنائى ، مرجع سابق، ص٢٣٨

[٣] د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، المسئولية التأديبية فى الوظيفة العامة ، دون دار نشر ، ٢٠١٠ ، ص١١٠

بتصحيح موقفها بما ولما عن السير بالخصومة الادارية وضياع الوقت والجهد والمال في مباشرة الدعوى القضائية[١].

وقد جعل المشرع الاداري التظلم الوجوبي شرطاً لقبول دعوى الالغاء للاقرارات الادارية الخاصة بالموظفين العمومين التي عينها المشرع وقصره على القرارات القابلة للسحب، وذلك لتحقيق اهداف عديدة منها العمل على تيسير سبل حصول صاحب الشان على حقه، وانهاء المنازعات بالطريقة الادارية في مراحله الاولى بصورة ايسر للناس، وذلك بالعدول عن القرار المتظلم منه ان رات الادارة ان المتظلم على حق في تظلمه وكذلك العمل على تخفيف العبء عن القضاء وتحقيق العدالة الادارية بطريقة ايسر، وفي حال رفض الادارة لهذا التظلم أو عدم بتها فيه خلال الميعاد المقرر كان له ان يلجا الى طريق التقاضي، ومن خلال تحقيق هذه الاهداف فقد ألزم المشرع صاحب الشان استنفاذ طريقة التظلم الى الجهة الادارية التي اصدرت القرار قبل اللجوء الى طريق التقاضي، مع افساحه الطريق امام جهة الادارة لاعادة البحث والنظر في قرارها من خلال تحديد موعدا للبت في التظلم، وينتفي تحقيق أي من هذه الاهداف اذا صعب على الادارة اعادة النظر في القرار المتظلم منه لاستنفاذها ولايتها باصداره، او لعدم وجود سلطة رئاسية تملك التعقيب على الجهة الادارية التي اصدرته، وفي هذه الحالة يصبح التظلم غير مجد وغير محقق لاي هدف من اهدافه[٢].

وقد استقر قضاء المحكمة العليا في مصر على أن غاية التظلم الاداري هو افصاح المتظلم عن أنه يتمسك بحقه ويطالب باقتضائه، ولذلك فهو وسيلة طعن واعتراض لدى السلطة الادارية

---

[١] د. علي الشنطاوي ، التظلم كشرط لقبول دعوى الالغاء ، مرجع سابق ص ١٤

[٢] د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد ، تاديب الموظف العام في مصر ،الجزء الثانى، مرجع سابق ، ص ٥٨٧

والسلطات الرئاسية في القرار الاداري، قد تجيبه في الحصول على الحق أو المركز القانوني الذي يطالب به دون أن يتكبد عناء المنازعة القضائية، ولذلك فانه ينبغي على المحكمة التاديبية التحقق من وجود التظلم من القرار المطعون فيه بات طريقة من طرق الأثبات، ومثال ذلك تكليفها الجهة الادارية المطعون ضدها بتقديمه، او تكليفها الطاعن بتقديمه، خاصه انه مع تقديم الطاعن لتظلمه يوفر على الاقل قرينة لصالحه على تظلمه من القرار المطعون فيه ذاته. وينبغي على المحكمة التاديبية التحقق من أن التظلم ينصب اساساً على القرار المطعون فيه، وليس على قرار اخر من ذات الجهة الادارية المطعون ضدها، ضد الطاعن على واقعة اخرى[1]. وقد اوضح المشرع المصري في المادة ١٢/ب من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بشأن مجلس الدولة الحالات التي يتعين فيها على ذوي الشأن التظلم وجوبياً لجهة الادارة على انه "لا تقبل الطلبات المقدمة راساً بالطعن في القرارات الادارية النهائية المنصوص عليها في البنود (ثالثا)، (رابعا)، (تاسعا) من المادة ١٠، وذلك قبل التظلم منها الى الجهة الادارية التي اصدرت القرار، او الى الجهات الرئاسية، وانتظار المواعيد المقررة للبت في التظلم، وتبين اجراءات التظلم، وطريقة الفصل فيه من رئيس مجلس الدولة".

والبنود المشار اليها في المادة السابقة هي المتعلقة بالطلبات التي يقدمها ذوي الشان بالطعن في القرارات الادارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة، أو الترقية، أو بمنح العلاوات، والطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بالغاء القرارات الادارية الصادرة باحالتهم إلى المعاش

---

[1] حكم المحكمة الادارية العليا في الطعن رقم ٣٨٢ لسنة ٣٢ ق الصادر في ٣٠ / مارس / ١٩٩٩ ، المنشور فى مجموعة مبادئها في سنة ٣٦ ق العدد الثاني من ١٩٩١/٣/١ الى ١٩٩١/٩/٣٠ ، ص ٩٦٦ ، وما بعدها مشار اليه لدى د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد ، تاديب الموظف العام في مصر ، مرجع سابق ص٥٨٧

أو الاستيداع، أو فصلهم بغير الطريق التاديبي والطلبات التى يقدمها الموظفون العموميون بالغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية [١] ويستفاد من هذه الاحكام أن الحالات المذكورة تشترط لقبول طلبات الالغاء ضدها أن يتظلم منها أولا، سواء كان التظلم الاداري ولائيا أم كان التظلم الاداري رئاسياً، فاذا ظهر عدم مشروعية للقرار أو لحقه عيب، إستدرك عليه الرئيس الإداري بسحبه أو تعديله أو الغائه أو استبداله بقرار جديد وذلك كله قبل تقديم التظلم القضائي[٢].

وتنفيذاً للحكم الوارد فى نهاية الفقرة (ب) من المادة (١٢) أصدر رئيس مجلس الدولة القرار رقم ٧٢ لسنه ١٩٧٣ بشان اجراءات التظلم وطريقة الفصل فيه وتضمن ما يلى:

مادة (١) يكون التظلم من القرارات الادارية المنصوص عليها فى البنود ثالثاً ورابعاً وتاسعاً من المادة (١٠) من القانون رقم (٤٧) لسنه ١٩٧٢ المشار اليه الى الجهة الادارية التى أصدرت القرار ، أو الى الجهات الرئاسية بطلب يقدم لها او يرسل اليها بكتاب موصى عليه بعلم الوصول "الشكل الكتابى"

مادة (٢) يجب أن يشتمل التظلم على البيانات الاتية :

أ- اسم المتظلم ووظيفته وعنوانه.

ب- تاريخ صدور القرار المتظلم منه وتاريخ نشره فى الجريدة الرسمية ، أو فى الوقائع المصرية ، أو فى النشره المصلحية ، او تاريخ اعلان المتظلم به.

---

[١] د.رأفت فودة ، النظام القانونى للميعاد فى دعوى الالغاء، مرجع سابق ، ص١٧٦

[٢] د. محمد كمال ليلة ، الرقابة على اعمال الادارة ، مرجع سابق ، ص ١٣٠

– د . محسن خليل ، قضاء الالغاء ، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية ، ١٩٨٩ ص ٢٣٤

ت- موضوع القرار المتظلم منه والاسباب التى ببنى عليها التظلم ويرفق بالتظلم المستندات التى يرى المتظلم تقديمها.

مادة (٣) تقوم الجهة الادارية بتلقى التظلمات وقيدها برقم مسلسل فى سجل خاص يبين فيه تاريخ تقديمها او ورودهما.

ويسلم الى المتظلم ايصال مبين فيه رقم التظلم وتاريخ تقديمه ، او يرسل الايصال اليه بطريقه البريد بكتاب موصى عليه.

مادة (٤) : ترسل التظلمات فور وصولها الى الجهة التى اصدرت القرار وعليها ان تبدى رأيها فى التظلم وان ترفق به الاوراق والمستندات المتعلقة بالموضوع ويرسل الى الجهة التى يناط بها فحص التظلم خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تقديمه او وروده .

مادة (٥) يتولى فحص التظلمات مفوضوا الدولة برئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس الوزراء والوزارات والمحافظات والهيئات والمؤسسات العامة ، أو من يندبون لذلك من هذه الجهات وتعرض نتيجة فحص التظلم على الجهة المختصة فى ميعاد ثلاثين يوماً من تاريخ وورود التظلم.

مادة (٦) وتتخذ الاجراءات اللازمة للبت فى التظلم فى الميعاد القانونى ويبلغ صاحب الشأن بالقرار الصادر فى تظلمه والاسباب التى بنى عليها وذلك بكتاب موصى به.

المبحث الثاني: شروط التظلم الاداري وأثره

يشترط المشرع لكي ينتج التظلم الاداري نتائجه القانونية واهمها اثره في قطع ميعاد رفع دعوى ألالغاء، أن تتوفر مجموعة من الشروط ينبغي توفرها في التظلم، منها ما يتعلق من ناحية اولى باطرافه سواء صاحب الحق في تقديمه من جانب أو المختص بتلقيه والفصل فيه من جانب أخر، ومنها ما يتعلق بتقديمه خلال ميعاد الطعن بالغاء القرار الاداري، ومن جهة اخرى ينبغى ان يكون

التظلم واضحاً وجلياً ومجدياً، فاذا توافرت في التظلم الاداري شروطه ترتب عليه نتيجة بالغة الاهمية بالنسبة لصاحب الشأن الا وهي قطع ميعاد الطعن بالالغاء بالقرار الاداري.

وعليه سيقوم الباحث بتقسيم الدراسة في هذا المبحث الى المطالب التالية:

المطلب الاول: شروط التظلم الاداري .

المطلب الثاني: الجهة المختصة بالنظر في التظلم الاداري

المطلب الثالث: اثر التظلم الاداري (ميعاد التظلم الاداري)

المطلب الاول: شروط التظلم الاداري

اشترط المشرع المصري والفلسطيني توافر بعض الشروط في التظلم الاداري لكي ينتج التظلم أثره في قطع ميعاد دعوى الالغاء وهذه الشروط هي:

اولا: أن يقدم التظلم من قبل صاحب الشان:

التظلم الذي يعتد به في قطع ميعاد الطعن بالالغاء هو الذي يقدم من صاحب الشان[١]، كما يجوز ان يقدم التظلم الاداري عن طريق الوكالة القانونية في تقديمه، فالوكيل القانوني ينوب عن صاحب الشان في تقديمه الى جهة ادارية مصدرة القرار او الجهة الرئاسية لها بصفة اساسية[٢]، حتى يتسنى لها فحصه واصدار قرارها فيه.

ويثور التساؤل عما اذا كان على صاحب الشان أن يقدم تظلماً مكتوباً والحقيقة أن الاصل هو تقديم التظلم مكتوبا، ومع ذلك تساهل القضاء الاداري المصري في هذا الجانب واجاز التظلم الشفهي، شريطة أن تثبته الجهة الادارية المتظلم اليها في سجلها الخاص بالتظلمات، وأن يدون بأن المتظلم قد تظلم في تاريخ معين، ومن قرار اداري محدد بالذات[٣].

ولكن اذا ما تطلب المشرع الشكل الكتابي فلا مناص من التقيد بذلك، وهو ما يصدق دائماً على التظلم الوجوبي، نظراً لخصوصية هذا النوع من التظلمات ولهذا نجد أن المشرع المصري قد نص

---

[١] عبد العزيز خليفة ، دعوى الغاء القرار الاداري في قضاء مجلس الدولة ، المركز القومي للاصدارات القانونية، الطبعة الاولى ٢٠٠٨ ، ص ٧٥٢

[٢] فالح عبد الله العزب ، الطعن في الجزاء التاديبي في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ص ٢٦١

[٣] د. عبد العزيز الجوهري ، الطعن الاداري (التظلم الاداري)، دراسة مقارنة مجلية المحاماة المصرية ، نقابة المحامين المصرية ، لقاهرة ، عمر ٩-١٠ ، ١٩٨٧ ص ٤٧

د . عبد الرؤوف هاشم بسيوني ، احكام التظلم الاداري في القانون المصري والكويتي ، دراسة فقهية وقضائية ، دار الفقه العربية – القاهرة ، ١٩٩٧ ص ٣٧

صراحة على الشكل الكتابي فيما يتعلق بالتظلم الوجوبي وذلك بموجب المادة الاولى من القرار التنظيمي لرئيس مجلس الدولة المصري رقم ٧٢ لسنة ١٩٧٣ الصادر بتاريخ ١٩٧٣/٤/١٢ بشان اجراءات التظلم الوجوبي من القرارات الادارية حيث ذكرت هذه المادة عبارة "... بطلب يقدم اليها أو يرسل اليها لكتاب موصى عليه بعلم الوصول".

وفي راينا فان الكتابة هي امر يفرضه المنطق فيما يتعلق بالتظلم الاداري سواء كنا بصدد تظلم اختياري أو وجوبي، وذلك على إعتبار أن التظلم سينصب على قرار اداري متظلم منه، و سيبدي المتضرر بيناته الشخصية وأسباب تظلمه وهذه الأمور لن تجدي نفعاً إلا إذا كان التظلم مكتوباً، على أن يشتمل التظلم: أسم المتظلم ووظيفته وعنوانه وتاريخ صدور القرار وموضوع القرار المتظلم منه والاسباب التي بنى عليها التظلم ويرفق بالتظلم المستندات التي يرى المتظلم تقديمها .

وأخيراً وفيما يتعلق بهذا الشرط وهو تقديم التظلم من قبل صاحب الشان فانه يستوى أن يقدم التظلم الاداري بصفة فردية أو جماعية ممن تماثل حالاتهم حالة المتظلم، شريطة أن لا يكون هذا التظلم الجماعي مجهولا، ويرجع السبب في ذلك إلى أن إجابة المتظلم الى طلبه يتوقف وقبل كل شيء على تحديد مركزه القانوني بصفة دقيقة، وهو ما لا يتيسر الوصول اليه في حالة التظلمات الجماعية المجهولة، ولهذا يستلزم ان يكون التظلم الجماعي باسم جميع المتقدمين به، او تذيله بتواقيعهم عليه[١].

ثانيا: تقديم التظلم الاداري الى الجهة الادارية المختصة:

[١] د .عبد الرؤوف هاشم بسيوني ، احكام التظلم الاداري ، مرجع سابق ص ٩٨
د. عبد العزيزي الجوهري ، الطعن الاداري ، مرجع سابق ، صفحة ٤٧

لكي يتم قبول التظلم الاداري ينبغي أن يقدمه صاحب الشأن الى الجهة التي تملك البت فيه وهي: إما السلطة مصدرة القرار واما الجهة الرئاسية لها [١].ويصح أن يقدم التظلم الى جهة لها حق الرقابة على السلطة مصدرة القرار ولا يشترط أن يقدم التظلم الى الجهة صاحبة الشأن مباشرة، بل يكفي لاعمال الشرط في قطع ميعاد الطعن بالالغاء أن يصل العلم به الى الجهة مصدرة القرار او الجهة الرئاسية لها.

وفي هذا الشأن ذهبت المحكمة الادارية العليا في مصر الى القول بانه "متى وصل التظلم الى علم الجهة الادارية التي اصدرت القرار أو الهيئات الرئاسية لها في الميعاد القانوني، فانه يعتد به كتظلم صحيح منتج لاثره ، ولهذا فان تقديم التظلم الى النيابة الادارية يكون منتجا لاثره ومتى احالته الى جهة الاختصاص في الميعاد القانوني) [٢].

كما ذهبت ايضا الى أن "البرقية المتضمنة القرار المطعون عليه والطاعن الموجه اليه تعد تظلماً إداريا اذا تضمنت كافة عناصر التظلم الوجوبي، وتحقق بها العلم بالقرار وأسباب المعارضة فيه" [٣] إن مناط الحكم بصحة التظلم الاداري الذي لا يقدم الى الادارة مباشرة و اتصال علمها بتقديمه، حتى يتسنى لها فحصه، فاذا لم يتحقق لها ذلك العلم، فلا نكون أمام تظلم اداري من القرار التاديبي بقطع ميعاد الطعن بالغائه، فالامر لا يعدو أن يكون شكوى من هذا القرار، وتاكيداً لذلك ذهبت

---

[١] د. رأفت فودة ، النظام القانونى للميعاد فى دعوى الالغاء ، مرجع سابق ، ص١٨٤

[٢] حكم المحكمة الادارية العليا في الطعن رقم ١٤٦٤ لسنة ١٠ ق جلسة ١٩٦٦/١١/٢٦ مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الادارية العليا في خمسة عشر سنة ، (١٩٦٥-١٩٨٠) مجلس الدولة (المكتب الفني) ، القاهرة ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ص ٣٢٥

[٣] حكم المحكمة الادارية العليا في الطعن رقم ١٩٢٧ لسنة ١٣ ق من جلسة ١٩٧٠/١١/١٥ ، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الادارية العليا (١٩٦٥-١٩٨٠) ، مرجع سابق ، ص ٣٨٧

المحكمة الادارية العليا الى أن الشكوى المقدمة لوكيل النيابة الادارية لا يمكن اعتبارها تظلماً من القرار المطعون فيه، اذا لم يثبت من الأوراق أنها وصلت الى علم الجهة الادارية التي أصدرت هذا القرار أو الجهات الرئاسية لها[١].

ثالثا : تقديم التظلم خلال ميعاد الطعن

يجب أن يقدم الطعن الاداري في الميعاد القانونى لرفع دعوى الالغاء، أي خلال ستين يوماً في كل من التشريع المصري والفلسطيني، وذلك من تاريخ نشر القرار أو اعلانه أو العلم به يقيناً.

وأن مفهوم العلم اليقيني لدى المحكمة الادارية العليا هو العلم الشامل لصاحب الشان بجميع العناصر التي يمكن له على اساسها أن يتبين مركزه القانوني بالنسبة لهذا القرار، ويستطيع أن يحدد على مقتضى ذلك طريقة الطعن فيه، ولذا ذهبت الى انه لا يمكن ان يجري الميعاد وفي حقه الا من اليوم الذي يثبت فيه قيام هذا العلم الشامل[٢].

والعبرة في تحديد تاريخ تقديم التظلم تكون بتاريخ وصوله الفعلي الى الجهة المتظلم اليها وليس بتاريخ ايداعه بالبريد اذا ارسل التظلم بريدياً ولكن التاخير في وصول التظلم الى الجهة المرسل اليها سواء كان هذا التاخير راجعاً الى هيئة البريد أم إلى تراخي الادارة في تسجيل التظلم فيسجل المكاتبات الواردة أو في سجل التظلمات، يؤخذ دائما في الاعتبار ويخضع ذلك لتقدير المحكمة[٣].

---

[١] حكم المحكمة الادارية العليا في الطعن رقم ٤٧٢ لسنة ١٤ ق جلسة ١٩٧١/١٢/٢٨ ، مرجع سابق ، ص ٣٨٨

[٢] حكم المحكمة الادارية العليا في الطعن رقم ٣٥٤٨ لسنة ٣٨ ق جلسة ١٩٩٤/١٢/٣١ ، الموسوعة الادارية الحديثة، الجزء ٤٦ ، ص ٨٣٤

[٣] حكم المحكمة الادارية العليا في الطعن رقم ٦٤١ لسنة ٢٢ ق جلسة ١٩٨١/١/٣١ ، مجموعة المبادئ القانونية لسنة ٢٢ من صفحة ٤٧٨

وإن عبئ اثبات التقدم بالتظلم في الميعاد القانوني يقع على عاتق المدعي، ولا ينتقل عبئ اثبات العكس الى الادارة، الا في حالة نجاح المدعي في اثبات صحة هذا الدفاع[١].

رابعا: ان يكون محل التظلم الاداري قراراً ادارياً نهائياً:

يشترط فى التظلم القاطع للميعاد ان ينصب على قرار معين [٢].ومعنى ذلك انه يجب أن ينصب التظلم الاداري على قرار اداري بالمعني القانوني المحدد له ولقد استقر الفقه والقضاء الاداريان على انه تشترط في القرار الاداري المطعون فيه حتى يكون محلاً لدعوى الالغاء اربعة شروط وهى :أن يكون القرار المطعون فيه قراراً ادارياً، أن يصدر هذا القرار من سلطة ادارية وطنية ، وأن يترتب على القرار الاداري اثرا قانونيا معيناً، وأن يكون القرار الاداري تنفيذياً ونهائياً[٣].

أ. **ان يكون القرار المطعون فيه قرار اداري:**

القرار الاداري هو افصاح الادارة عن ارادتها الملزمة لها من السلطة بمقتضى القوانين والانظمة، وذلك بقصد احداث اثر قانوني معين متى كان ممكناً وجائزاً قانونياً، وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة[٤].

---

[١] حكم المحكمة الادارية العليا في الطعن رقم ٧٦٠ لسنة ٣٥ ق جلسة ١٩٩٤/٧/٣ ، الموسوعة الادارية الحديثة ، جزء ٤٦ ، قاعدة ٢٩٩ ص ٨٦٨

[٢] د .رأفت فودة ، النظام القانونى للميعاد فى دعوى الالغاء ، مرجع سابق ، ص ١٨٣

د. عبد العزيزي الجوهري ، الطعن الاداري ، مرجع سابق ، صفحة ٤٧

[٣] نواف كنعان ، القضاء الاداري ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، الطبعة الاولى ٢٠٠٢ ،ص ١٧٨

[٤] هذا التعريف الذي اخذت به محكمة العدل العليا الاردنية كما جاء في قرارها رقم ١٣٧-١٧٩ ، مجلة نقابة المحامين ١٩٨٠ ، ١٤٨٠ ، وقرارها رقم ١٣٢ – ٨٢ مجلة نقابة المحامين ، ١٩٨٤ ص ٥٠

ويعني هذا الشرط أن يصدر عن الادارة قرار في صورة من الصور المتعددة ،فقد يعد القرار في صورة صريحة أو ضمنية وقد يصدر على هيئة قرار مكتوب أو شفوي وقد يصدر على هيئة قرار فردي أو تنظيمي وقد يصدر القرار على هيئة امتناع أو رفضه الادارة إتخاذ قرار استلزم القانون اتخاذه[١].

ب. ان يصدر القرار من سلطة ادارية وطنية:

القضاء الاداري يختص بالفصل في طلبات الغاء القرارات الادارية الصادرة من السلطة الوطنية، تستمد سلطاتها من القوانين والانظمة المطبقة في بلدها، أما كل قرار صادر عن سلطة اجنبية فلا مجال لقبوله الطعن به[٢]، وفي هذا الاتجاه قضت محكمة العدل العليا الاردنية في حكم لها ورد فيه "استقر الاجتهاد على أن القرار لا يعتبر ادارياً خاضعاً للطعن امام محكمة العدل العليا ما لم يكن صادراً عن سلطة ادارية أو مؤسسة عامة أو شخص من اشخاص القانون العام"[٣]

ت. ان يكون القرار الاداري مضراً بمصلحة من مصالح الطاعن:

بمعنى ان القرار المطعون فيه من شانه الحاق الاذى برافع الدعوى، سواء كان ذلك ماديا او معنويا ويؤثر بصفة مباشرة وشخصية على مصلحة الطاعن، ان يكون هناك علاقة بين المدعي والقرار المطعون فيه وان يمس هذا القرار بالمركز القانوني للطاعن[٤].

---

[١] د. نواف كنعان ، القضاء الاداري ، مرجع سابق ، ص ١٧٨

[٢] اذكر في ذلك – حكم محكمة القضاء الادارى المصرية في القضية رقم ٨٠٩٥ ، بتاريخ ١٩٥٩/٣/١٠ وكذلك د. محمد وليد العبادي ، الوجيز في القضاء الاداري ، دراسة قضائية تحليلية مقارنة ، الطبعة الاولى ، دار المسار للنشر والتوزيع ، ٢٠٠٤، ص ٢١٥

[٣] حكم محكمة العدل العليا الاردنية في قرارها رقم ٢٥٦ /٩٤ . مجلة نقابة المحامين الاردنيين ، العدد ١-٢ سنة ١٩٩٥ ص ١٤٦

[٤] د. محمد وليد العبادي، الوجيز في القضاء الاداري ، مرجع سابق ، ص ٢١٦

ومن امثلة الاعمال او التصرفات التي لا يتوفر فيها شرط احداث اثر قانوني، لا يقبل الطعن بالغائها، الاعمال التمهيدية أو التحضيرية التي تسبق صدور القرار، والتعليمات والتوجيهات الداخلية من الرئيس الاداري الى مرؤوسيه والاعمال التي تتعلق باثبات حالة معينة كالامر باجراء الكشف الطبي على احد الموظفين، وردود الادارة على الاستفسارات التي تطلب منها، وكذلك الاعمال والتصرفات اللاحقة لصدور القرارات، كالاجراءات التنفيذية اللاحقة لصدور القرار، والقرارات التفسيرية التي تستهدف شرح مضمون النصوص وازالة الغموض الذي يشوبها[١].

ث. أن يكون القرار الاداري تنفيذياً ونهائياً:

بمعني ان القرار الاداري اصبحت له قوة الالزام وهذا ما عبر عنه صراحه المشرع المصري وذلك في المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة.

وقد ايد القضاء ذلك وفسره بأن المقصود بالنهائي، هو صدور القرار من الجهة التي تملك اصدار بصفة نهائية دون الحاجة الى تصديقه أو اعتماده من جهة عليها.

وقد ذهب بعلم الفقه في ايضاحه لمفهوم نهائيا القرار الاداري الى أن المناط في تحديد ما يعتبر من القرارات الادارية النهائية وما لا يعتبر ذلك يكون بانتهاء المرحلة التي يتولد عنها الاثر المعين، حيث يكون القرار في هذه الحالة قد استكمل خصائصه القانونية، فيشترط لكي يكون القرار الاداري نهائيا ان يتولد عنه اثر قانوني معين، وان يكون هذا الاثر ممكناً وجائزاً قانوناً[٢].

---

[١] د . نواف كنعان ، القضاء الاداري ، مرجع سابق ص ١٩٥

[٢] د. فؤاد العطار ، رقابة القضاء لاعمال الادارة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٦٦، ص ٥٢٠

ولقد عرفت محكمة العدل العليا القرار الاداري النهائي بانه "القرار الذي يصدر عن الجهة المختصة باصدار ولا يتوقف نفاذه على مصادقة سلطة عليا "[١] وفسرت محكمة العدل العليا النهائية بقولها " أن العبرة فى نهائية القرار الاداري هو صدوره من سلطة ادارية تملك حق اصداره دون الحاجة الى تصديق من سلطة اعلى ،وان يكون من شانه التأثير في المركز القانوني للطاعن، أى أن يكون القرار المطعون فيه من شأنه أن يولد أثر قانونيته بذاته"[٢]

خامسا: ان يكون التظلم الاداري واضحا وجليا:

يتعين ان يكون التظلم الاداري القاطع لسريان ميعاد الطعن بالالغاء محدداً قاطعاً في معناه، ومن ثم فاذا جاء عباراته عامة دون تحديد لقرار معين أو لطلبات الطاعن من الغاء أو سحب أو تعديل، فان هذا التظلم لا يكون من شأن التقدم به قطع سريانه ميعاد التقدم بالالغاء، حيث ينبغي أن يشير التظلم الى قرار معين بذات وبشكل قاطع، حتى يمكن القول بأن الطاعن لم يرتض هذا القرار ومن ثم يكون هناك مجالا لتقرير إنقطاع ميعاد الطعن بالغائه في مواجهته[٣].

---

[١] قرار محكمة العدل العليا رقم ٧٢ لعام ١٩٥٥ مجلة نقابة المحامين العدد الخامس ،عام ١٩٥٦ قرارها رقم ٩٥/٣٩٨ شباط ١٩٩٧

[٢] قرار محكمة العدل العليا رقم ٦١ لعام ١٩٩٦ مجلة نقابة المحامين شباط ١٩٩٧ ص ٥٠٠ المشار اليه بمؤلف د. عدنان عمرو ، القضاء الاداري في فلسطين ، دراسة مقارنة ، دون دار النشر ، القدس ، ٢٠١٥ ص ٢٢٢

[٣] وقد قضت محكمة القضاء الاداري المصرية في هذا الشان " .....بانه اذا جاء التظلم في عبارت عامة لا تحديد فيها بالذات لما لا يريده الطاعن ، وإنما اشتمل على مقارنه اقسامها بين مختلف طوائف سلاح الحدود ، وبيان ما لحق بهم من غبن ، وما أصاب غيرهم من سعه ، فان هذا التظلم غير مجد في قطع المدة " – حكم القضاء الاداري في القضية رقم ٨٧ لسنة ٦ ق جلسة ٢٣ /١٩٥٦/٢ مجموعة احكام السنة العاشرة ، ص ٢٢٤

ومؤدي هذا الشرط في أن يكون التظلم واضحاً في مدلوله ، وبحيث يقدم على وجه يمكن الادارة من فهمه ومعرفة شخصية المتظلم والقرار المتظلم منه وأسباب التظلم، وما يهدف اليه من وراء تقديمه، كذلك فانه يلزم ذكر البيانات التي تحدد القرار المتظلم منه، كذكر موضوعه أو تاريخه ومتى كان ذلك كافياً فلا يلزم في هذه الحالة ذكر تاريخ نشر القرار أو تاريخ اعلان المتظلم منه، اذ يفترض بالادارة انها تعلم هذه البيانات أو يمكنها أن تعلمها باعتبارها صادرة منها او من جهة خاضعة لها رئاسياً.

سادسا: ان يكون التظلم الاداري مجدياً:

لكي يكون التظلم الاداري مجديا لا بد أن يكون بمقدور الادارة وبوسعها التصرف بالقرار الاداري، بمعنى أخر أن تكون الادارة مستعدة لدراسة التظلم سواء بالتعديل أو السحب أو الالغاء من الناحية القانونية،[١] وبالمقابل اذا استحال على الجهة الادارية مصدرة القرار المتظلم منه، أو الجهة الرئاسية بها ، وإعادة النظر في موضوع القرار الاداري المتظلم منه والبحث في مدى مشروعيته او ملائمته لاي سبب كان، فان التظلم الاداري يبدو في هذه الحالة غير مجد، ولا مجال للبحث فيه أصلا وبالتالي لا يكون من المستطاع ترتيب نتائجه القانونية الناجمة عنه، وفي هذه الحالة يستطيع صاحب الشان اللجوء مباشرة الى القضاء الاداري[٢]. وكذلك لا يعد الطلب المقدم الى الجهة الادارية مصدرة القرار تظلما اداريا اذا كانت هذه الجهة قد استنفذت ولايتها بمجرد اصدار، وهنا

---

[١] د. محمود حلمي مصطفى ، سريان القضاء الاداري من حيث الزمان ، الطبعة الاولى ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٦٥، ص ٣٧٦

[٢] د . رافت فودة، النظام القانوني للميعاد في دعوى الالغاء ، دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٨ ص ١٨٥

– د. صبري السنوسي محمد ، الاجراءات أمام القضاء الاداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٨ ص ١٧

يفقد التظلم جدواه وفائدته اذا كانت الجهة الذي اصدرته لا تملك سحبه أو تعديله أو إلغائه كما يعتبر التظلم الاداري غير مجد ايضا اذا اعلنت الادارة عن إرادتها سلفاً بانها مصرة ومصممة على قرارها، وانها لن تبحث في التظلمات المقدمة او حتى تنظر فيها[١]

المطلب الثاني: الجهة المختصة بنظر التظلم الاداري

يقدم التظلم الاداري إلى الجهة الادارية مصدرة القرار او الجهة الرئاسية لها، تلك التي يكون لها الحق في التعقيب رئاسياً على الجهة المصدرة القرار، وقد حددت المادة ٢٤/ب من قانون مجلس الدولة المصري الجهات المختصة بنظر التظلم وهي الجهة الادارية مصدرة القرار او الجهة الرئاسية.

إلا أنه قد تثور الصعوبة في هذه الحالة بالنسبة لتحديد الجهة ذات الوصف الرئاسي للجهة الادارية مصدرة القرار وللتخلص من هذه الصعوبة فإنه يرجع في تحديد الصفة الرئاسية داخل كل وزارة أو مصلحة الى كل من القوانين واللوائح والقرارات المختصة لها، والموزعة للاختصاصات داخلها، وهنا فانه من المسلم به أن الوزير هو الذي يعد الرئيس الاداري الاعلى لوزارته[٢].

واذا كان الاجماع يكاد يكون منعقداً بين الفقه المقارن على أن التظلم الذي ينتج اثره يجب ان يوجه الى الجهة الادارية مصدرة القرار أو إلى الجهة الرئاسية لها، الا ان القضاء الاداري المصري كان مرناً في تفسيره لمدلول هاتين الجهتين، فقد قرر هذا القضاء بانه لا يجوز التظلم الى الوزير نفسه الا حينما يكون هو مصدر القرار أو تكون له سلطة التعقيب على القرار وان لم يكن هو مصدره

---

[١] د. علي خطار شطناوي ، التظلم كشرط لقبول دعوى الالغاء ، المركز العربي للخدمات الطلابية ، عمان ، ١٩٩٥ ، ص٤٩

[٢] عبد الله محمود ، الاحكام الجزائية والموضوعية للتنظيم الاداري ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة طنطا ، مصر ، ١٩٩٤، ص٩٩

باعتباره هيئة رئاسية أما اذا كان القرار صادراً من غير الوزير ، ولم يكن للوزير سلطة التعقيب عليه باعتباره هيئة رئاسية كان التظلم إلى مصدر القرار صحيحا ومنتجا لنتائجه طبقا للقانون[١]، وتاييداً لذلك الفهم فقد قضت المحكمة الادارية العليا بان التظلم الذي يقدم للوزير اذا كان هو مصدر القرار او كانت له سلطة التعقيب على مصدره، كما يمكن تقديمه الى مصدر القرار اذا كان صادرا من غير الوزير، ولم يكن للوزير له سلطة التعقيب عليه باعتباره سلطة رئاسية[٢].

وهناك بعض تشريعات اباحت التظلم امام جهات ذات تشكيل جماعي وهذه اللجان تشكل عادة من موظفين اداريين من مستوى معين ،وتحقق للافراد بعض الضمانات التي لا تتوافر في الطريقتين السابقتين وكانت هذه الطريقة حلقة الاتصال بين نظام الادارة القاضية وبين ونظام المحاكم بمعناها الفنى[٣].

ومن هذه الجهات الخاصة والتي تخرج عن نطاق السلطة الادارية التي قامت بتوقيع الجزاء، المجلس الاعلى للوظيفة العامة في فرنسا، حيث أباح المشرع الفرنسي لموظف الطعن إدارياً الى المجلس الاعلى للوظيفة العامة.

وذلك بسبب رغبة المشرع الفرنسي في التغلب على كافة العيوب التي تعترى التظلمات والطعون الادارية، والتي من أبرزها عدم توافر الحيده الواجبة بالجهات المختصة بتلقي التظلمات والطعون الادارية، فالادارة هي الخصم والحكم في آن واحد، مما يفقد التظلمات قيمتها من الناحية العملية.

---

[١] د. عبد العزيز الجوهري ، الطعن الاداري ، دراسة مقارنة ، مجلة المحاماة المصرية ، نقابة المحامين المصرية ، القاهرة ، العدد ٩-١٠ ، ١٩٨٧ ص ٤٩

[٢] حكم مشار اليه بمؤلف الدكتور سليمان الطماوي ، مبادئ القانون الاداري ، الكتاب الاول ، دار النهضة العربية، بدون سنة نشر ، ص ٦٢٩

[٣] سليمان الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الادارية ، مطبعة جامعة عين شمس ، ١٩٩١ ، ص٢٠

وقد استقر الفقه الى ان هذا النوع من الطعون ينتمي دون شك الى طائفة الطعون الادارية، وانها تميز عن كل من الطعن الولائي والرئاسي في اسناد الامر فيه الى هيئة مستقلة وذات تشكيل جماعي خاص وليس الى فرد واحد، بالاضافة الى ما يتوافر لاعضائه من عناصر الحيدة عند فحص الطعن والتجرد من الاعتبارات الشخصية والالتزام بالنظرة الموضوعية[1].

وفي التشريع الفلسطيني تم تنظيم موضوع التظلم الاداري حيث جاء في نص المادة ١٠٥ من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم ٤ سنة ١٩٩٨حيث جاء فيها.

١- "للموظف أن يتظلم لرئيس ادارة الحكومة من أي قرار اداري وذلك خلال مدة عشرين يوما من تاريخ علمه به.

٢- ويتم البحث في التظلم من خلال٦٠ يوما من تاريخ تقديمه، فاذا انقضت المدة دون الرد خطياً على المتظلم اعتبر تظلمه مرفوضاً.

٣- للموظف اللجوء الى القضاء خلال ستين يوما من تاريخ ابلاغه رفض تظلمه أو انقضاء المدة المنصوص عليها في الفقرة (٢).

٤- تنظم اللائحة التنفيذية لهذا القانون الاجراءات الخاصة بالتظلم من القرارات الادارية".

ومن الملاحظ انه وبعد صدور اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الفلسطيني، لم يتم تنظيم الاجراءات الخاصة بالتظلم من القرار الاداري في هذه اللائحة، مما يستوجب قيام المشرع في حال تعديل القانون القيام بتنظيم هذه الاجراءات الخاصة بالتظلم الاداري.

ويثور التساؤل في هذا المجال عن مدى جواز التظلم الى جهة ادارية غير مختصة، بمعنى انه قد يخطئ المتظلم في معرفة أو تحديد الجهة الادارية المختصة التي يمكنها النظر في التظلم المقدم منه، وذلك في ظل تعقد الجهاز الاداري للدولة وتشابه المصالح التي تتبع جهات مختلفة، وتشابك

---

[1] الدكتور مصطفى عفيفي ، السلطة التاديبية ، مرجع سابق ، ص ٤٠٢

اختصاصاتها، وتداخلها فيما بينها احياناً، فما هو حكم هذا التظلم في هذه الحالة ، وهل يؤدي الى سريان النتائج القانونية المترتبة عليه؟

في فرنسا تقض القاعدة بأن تقديم التظلم لجهة غير مختصة لا أثر له في قطع الميعاد، وقد جرى مجلس الدولة الفرنسي منذ القدم كقاعدة عامة على ذلك، بمعنى انه لا يجوز التظلم لجهة غير مختصة، والا كان التظلم غير منتج لنتائجه.

وظل مجلس الدولة الفرنسي متمسكاً بموقفه ولم يخرج عليه الا في حالتين[١].

١- حالة خطأ المتظلم في توجيه تظلمه الى وزير دون اخر، وكان له عزر مقبول ،كان يكون التظلم متعلقا بمصلحة نقلت حديثا من اختصاص الوزير المتظلم اليه، ففي هذه الحالة اوجب المجلس على الوزير ان يحيل التظلم الى الوزير المختص، وحالة ما اذا كانت المسألة المتظلم منها دقيقة ،بحيث يجوز الخلط بين عدة وزراء

٢- حالة ما إذا كانت الجهة المتظلم اليها تابعة للجهة المختصة، ويوجب المجلس على الجهة التابعة ان تحيله الى الجهة المختصة.

اما موقف القضاء المصري فانه وحسنا فعل ،فقد قضى بقبول التظلمات الادارية المقدمة الى جهات ادارية غير مختصة وذلك في حالة وجود عذر مقبول مبرر خطأ المتظلم، واذا كانت الجهة الادارية التي قدم اليها التظلم تابعة للجهة الادارية المختصة، او ترتبط بها اداريا[٢].

---

[١] انظر في ذلك – د. فهد الدغيثر عن رقابة القضاء على قرارات الادارة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠١ ، ص١٢٨

[٢] د . طارق فتح الله خضر ، القضاء الاداري ، دعوى الالغاء ، الطبعة الثالثة ، النسر الذهبي للطباعة ، القاهرة ، ١٩٩٩ ، ص١١٤

وقد قضت المحكمة الادارية العليا في حكم لها بأن"جرى قضاء هذه المحكمة على ان التظلم الى جهة غير مختصة يقطع ميعاد رفع الدعوى متى كان لهذه الجهة ثمة اتصال بموضوع التظلم، وغنى عن البيان أن التجاء صاحب الشأن الى القضاء الاداري طالبا الغاء القرار الاداري وموجهاً طلباته في الدعوى الى جهة لها ثمة اتصال بموضوع المنازعة وان لم تكن صاحبة الصفة ينطوي على دلالة اقوى في معنى الاستمساك بالحق من مجرد التظلم الاداري الذي يقطع مواعيد رفع دعوى الالغاء وابلغ في المطالبة بأدائه على نحو من مقتضاه التسليم بأن اقامة الدعوى على غير ذي صفة له ثمة اتصال بموضوع المنازعة يقطع ميعاد رفع دعوى الالغاء الى ان يتم الفصل فيها"[١].

أما فيما يتعلق بموقف القضاء الاردني ممثلا بمحكمة العدل العليا، فأنه وبرغم صعوبة الوقوف على ما استقرت عليه احكامها في هذا الخصوص نظرا لندرتها في هذه المسألة، الا أن محكمة العدل لم تذهب في ذات الاتجاه الذي سار عليه القضاء الاداري المصري، حيث قضت محكمة العدل العليا في احد احكامها ان "التظلم الذي يقطع مدة التباطؤ والتأخر هو التظلم الذي يقع ضد قرارات إدارية قابلة للتظلم منها أمام الجهات الأدارية ذاتها"[٢]. وقد استقر اجتهاد محكمة العدل

---

[١] حكم المحكمة الادارية العليا في الطعن رقم ٩٠٤ بتاريخ ١٩٨٩/١١/٢٨ احكام السنه ٣٥ ، ص٣٢٥ ، ورد هذا الحكم فى مؤلف الدكتور عبد العزيز خليفه ، دعوى الغاء القرار الاداري في قضاء مجلس الدولة ، المركز القومي للاصدارات القانونية ، الطبعة الاولى ، ٢٠٠٨ ، ص ٧٥٤

[٢] حكم محكمة العدل العليا الاردنية ، قرار رقم ٥١/١ ، مجلة نقابة المحامين الاردنيين ، العدد السابع ، ١٩٥٣

العليا الفلسطينية على ان دعوى الالغاء يخاصم بها مصدر القرار بصفته وليس من خلال الدائرة التي يعمل بها [١].

حيث قضت في الدعوى رقم ٢٠٠٨\١١٧ برد الدعوى شكلا كون المستدعي خاصم وزير الاوقاف ولم يخاصمه بصفته رئيس مجلس ادارة صندوق الزكاة "وحيث ان هذه الدعوى مقدمة ضد المستدعي ضده بصفته وزيرا للاوقاف والشؤون الدينية وليس بصفته رئيس مجلس ادارة صندوق الزكاة فأن الخصومة في الطعن تكون غير صحيحة".

المطلب الثالث: اثر التظلم الادارى

يترتب على تقديم التظلم الاداري ان يقطع الميعاد المحدد لسريان مهلة الطعن القضائي في القرار الاداري الذي تم اعلان صاحب الشان به [٢]، بحيث يبدأ حساب مدة جديدة للطعن القضائي من تاريخ صدور "جديد على ذلك التظلم، الا انه ينبغي لكي يترتب على تقديم التظلم مثل هذه النتيجة، ان يقدم هذا التظلم خلال الميعاد القانوني للطعن القضائي، وذلك ابتداءً من تاريخ نشر هذا القرار،

---

[١] د. عدنان عمرو ، القضاء الاداري في فلسطين ، دراسة مقارنة ، دون دار نشر القدس ،طبعة ٢٠١٥ ، ص٢٤٠

[٢] وفى ذلك تقول محكمة العدل العليا الفلسطينية فى أحد أحكامها " ان التظلم الذى يعتبر قاطعاً للتقادم هو التظلم الادارى المتمثل بالاعتراض على القرار للجهة مصدرة القرار استناداً الى نص قانونى يجيزي التظلم الى الجهة التى اصدرت القرار ، او الى الجهة التى تملك سحب القرار او تعديله او الى الجهات الرئاسية اذا كانت هى المرجع" حكمها فى الدعوى رقم ٢٠٠٩/٦٣٦ الصادر، بتاريخ ٢٠١٠/٧/٧ ، مجموعة المبادئ القانونية الصادرة عن محكمة العدل العليا الفلسطينية المنعقدة فى رام الله ، للسنوات ٢٠١٠ ، ٢٠١١ ، إصدار المكتب الفنى، الجزء الرابع ، ٢٠١٣ ، ص١١٤.

او من تاريخ تبليغه لصاحب الشأن او من تاريخ ثبوت علمه بالقرار علماً يقينياً[1]، في حين لا يترتب مثل هذه النتيجة على التظلم الاداري في حالة ما اذا انقضى الميعاد المحدد قانوناً للطعن القضائي بالالغاء و ليكون دعوى الالغاء غير مقبوله شكلا لتقديمها بعد فوات المدة المحددة قانوناً، وقد قضت محكمة العدل العليا في حكم لها (ان التظلم الذي يقطع الميعاد وهو التظلم الذي يقدم ضد قرار قابل للتظلم منه بمعنى ان يكون هناك نص في القانون يجيز التظلم الى الجهة التي اصدرت القرار[2].

فتوافرت في التظلم الاداري الشروط السابقة ترتبت عليه هذه النتيجة بالغة الاهمية بالنسبة لصاحب الشان، ألا وهى قطع ميعاد الطعن بالالغاء في القرار الاداري وقد نصت المادة ٤ من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ سنة ١٩٧٢ على ان "ميعاد رفع الدعوى امام المحكمة ستون يوما من تاريخ نشر القرار الاداري المطعون فيه في الجريدة الرسمية والنشرات التي تصدرها المصالح العامة ،أو إعلان صاحب الشأن به" وينقطع هذا الميعاد بالتظلم الى الجهة الادارية التي اصدرت القرار او الهيئات الرئاسية لها ويجب ان يتم البت في التظلم قبل مرور ستين يوماً من تاريخ تقديمه ،واذا صدر القرار بالرفض وجب أن يكون مسبباً ، ويعد مضي ستين يوما على تقديم التظلم دون ان تجيب عنه السلطات المختصة بمثابة الرفض له، ويكون ميعاد رفع الدعوى بالطعن الخاص بالتظلم ستين يوماً من تاريخ انقضاء الستين يوما المذكورة، فاذا تم التظلم من القرار الاداري عند

---

[1] د. نواف كنعان ، القضاء الاداري ، مرجع سابق ، ص ٢٢٤ ، ونظر كذلك د. محمد العبادي ، الوجيز في القضاء الاداري ، مرجع سابق ، ص ٢٣٦

ولقد أكدت محكمة العدل العليا الاردنية عن أن العلم بالقرار الادارى علماً يقينياً يقوم مقام التبليغ ، حكمها فى القرار رقم ٧١/١٥٢ ، ص ٦٢٨ ، سنه ١٩٧٢ ، المبادئ القانونية لمحكمة العدل العليا الاردنية والفلسطينية، ممدوح عليان ومريم صلاح ، مرجع سابق ، ص١٤١.

[2] قرار محكمة العدل العليا رقم ٤٢ / ١٩٧٩ بتاريخ ١٩٨٠/٣/٢٤ ، منشورات مركز عدالة

بدء سريانه، او اثناء هذا السريان، سقطت المدة التي جرى فيها القرار قبل التظلم عند احتساب مواعيد الطعن بالالغاء، حيث يبدأ ميعاد جديد يتم احتسابه من تاريخ البت في التظلم الصريح أو الضمني، ويتحقق ذلك إذا ما مضى على تقديم التظلم الى الجهة الادارية ستون يوما دون ان تبت فيه حيث يبدا في هذه الحالة ميعاد جديد مقداره ستون يوماً.

وفي هذا السياق نصت المواد (٢٨٣-٢٩١) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية الفلسطيني على اجراءات رفع دعوى الالغاء (القرارات الادارية بصفة عامة) والتي تلزم القاضي بإتباعها ويجب على الاطراف في الدعوى احترامها وهي:

ا- تقديم المستدعي استدعاء داخل اجل ستين يوما من نشر القرار الاداري المطعون فيه او تبليغه الى صاحب الشان، وفي حالة رفض الادارة أو امتناعها عن اتخاذ القرار ، يبدأ الميعاد من تاريخ انقضاء ثلاثين يوما من تاريخ تقديم الطلب اليها[١]. وقد بينت محكمة العدل العليا الفلسطينية التظلم الذي يقطع الأجل في الدعوى رقم ٢٠٠٩/٦٣٦ بتاريخ ٢٠١٠/٧/٦حيث قالت ان التظلم الذي يعتبر قاطعا للتقادم هو التظلم المتمثل بالاعتراض على قرار الجهة مصدره القرار والذي يجب ان يكون قابلا للتظلم منه أى يجب ان يكون هناك نصاً في القانون يجيز التظلم الى الجهة التي تملك سحب القرار أو تعديله أو إلى الجهات الرئاسية اذا كانت هي المرجع، أما إذا كان القرار الاداري نهائيا

---

[١] فقد نصت المادتان (٢٨٣، ٢٨٤) على " تبدا الاجراءات امام محكمة العدل العليا بتقديم استدعاء الى قلم المحكمة بعدد المستدعى ضدهم مرفقا به الاوراق المؤيدة له ويكون ميعاد تقديم الاستدعاء الى محكمة العدل العليا ستين يوما من تاريخ نشر القرار الاداري المطعون فيه او تبليغه الى صاحب الشان ، وفي حالة رفض الادارة او امتناعها عن اخذ أي قرار يبدا الميعاد من تاريخ انقضاء ثلاثين يوما على تقديم الطلب اليها "

بنص القانون فان هذا التظلم يغدو غير مجد وغير منتج[١]. واستقر اجتهاد محكمة العدل العليا على الاعتداد فقط بالتظلم الذي قرره المشرع فقضت "ان التظلم الذي يوقف الميعاد هو التظلم المنصوص عليه في القانون" [٢] وقضت كذلك "بأن اللجوء الى التظلم في غياب النص التشريعي وفي الحالة التي ينص فيها الشرع على عدم قابلية القرار الصادر للاعتراض لا يؤدي الى قطع الاجل" [٣].

وقضت محكمة العدل العليا في رام الله في قرار اخر "ان عدم التظلم من القرار قبل رفع الدعوى، ورفع الدعوى مباشرة يؤدي الى رد الدعوى كونها سابقة لأوانها" [٤]. وقضت محكمة العدل العليا بأن التظلم الاداري لا يقطع ميعاد الطعن الا مرة واحدة فقط حيث قالت فى أحد أحكامها "متابعة المدعي لتظلماته من القرار الاداري المطعون فيه لا اعتداد به ولا يؤثر على الوضع القانوني بشيء ، اذ العبرة في مثل هذه الحالة لتاريخ تبليغه قرار رد التظلم الاول [٥].

وقد نصت المادة (١٠٥) من قانون الخدمة المدنية الدنية الفلسطيني رقم ٤ سنة ١٩٩٨ على قطع ميعاد الطعن بالالغاء في حالة تقديم التظلم الاداري حيث نصت على:

---

[١] قرار محكمة العدل العليا الفلسطينية رقم ٢٠٠٩/٦٣٦ بتاريخ ٢٠١٠/٧/٧ مجموعة المبادئ الصادرة عن محكمة العدل العليا الفلسطينية المنعقدة برام الله للسنوات ٢٠١٠-٢٠١١ ، اصدار المكتب الفني ، الدجزء الرابع ٢٠١٣، ص ١١٦

[٢] قرارها رقم ٦٠ لسنة ١٩٦٣ ، مجلة نقابة المحامين عدد ٧ السنة ١١ ص ٣٩٣ وقرارها رقم ١٣٦ لعام ١٩٧٨ ، مجلة نقابة المحامين ، العدد الثامن ، السنة ٢٧ ، ص١١٥٦

[٣] قرار محكمة العدل العليا بتاريخ ١٩٨٠/٤/٣٠ مجلة نقابة المحامين لعام ١٩٨٣، ص ٧٩٨

[٤] قرار محكمة العدل العليا في رام الله رقم ٩٦/٨ بتاريخ ١٩٩٦/١٢/٥

[٥] قرارها رقم ٣٧ لعام ١٩٥٤ ، مجلة نقابة المحامين ، العدد التاسع ، السنة الثانية، ص ٦٧٢

١- للموظف ان يتظلم لرئيس الدائرة الحكومية من أي قرار اداري وذلك خلال مدة عشرين يوماً من تاريخ علمه به.

٢- ويتم البت في التظلم خلال ستين يوماً من تاريخ تقديمه، فاذا انقضت هذه المدة دون الرد خطياً على المتظلم أعتبر تظلمه مرفوضاً.

٣- للموظف اللجوء الى القضاء خلال ستين يوماً من تاريخ ابلاغه رفض تظلمه أو انقضاء المدة المنصوص عليها في الفقرة (٢) اعلاه ونتفق مع الفقه الذي انتقد موقف محكمة العدل العليا القائم على الاعتداد بالتظلم الوجوبي فقط لقطع الاجل، والذي يختلف عن موقف الاجتهاد القضائي الفرنسي الذي إعتبر إمكانية تقديم تظلم رئاسي أو ولائي لمخاصمة مشروعية القرار الاداري من المبادئ العامة القانون الذي لا يحتاج لنص قانوني يقرره، لانه حق ثابت مقرر لصالح الافراد[١].

وقد ذهبت المحكمة الادارية العليا في مصر بعد تأكيدها على بدء ميعاد الطعن بالغاء القرار الاداري بمضي ستين يوما على نشره أو اعلان صاحب الشان به الى أنه: "وينقطع هذا الميعاد بالتظلم الى الهيئة الادارية التي اصدرت القرار أو الهيئات الرئاسية، ويجب ان يبت في التظلم قبل مضي ستين يوما من تاريخ تقديمه واذا صدر القرار بالرفض وجب ان يكون مسبباً، ويعتبر مضي ستين يوماً على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه السلطات المختصة بمثابة رفض له، ويكون ميعاد رفع الطعن في القرار الخاص بالتظلم ستين يوماً من تاريخ انقضاء الستين يوم المذكورة[٢].

---

[١] د. علي خطار شطناوي ، القضاء الاداري فى الأردن، مطبعة كنعان ، عمان ١٩٩٥ ص٤٨٦

[٢] حكم المحكمة الادارية العليا في الطعن رقم ٣٩٢٩ ،١٣٤٦ لسنة ٣٩ ق جلسة ١٩٩٥/٣/٢٨، المشار اليه لدى مجلة هيئة قضايا الدولة ، العدد الثاني ، السنة الاربعون ،ابريل ويونيو ١٩٩٦ ص ١٣٤

وعلى الرغم من ذلك فان الادارة اذا اتخذت مسلكاً ايجابياً يدل على عدم إهمالها للتظلم ، وانها في سبيلها لاجابة المتظلم لطلبه، يصبح ميعاد الستين يوماً المحددة لردها على التظلم ممتدا[١].

والقول بغير ذلك يعني دفع المتظلم الى مخاصمة الادارة قضائياً في الوقت الذي اتجهت فيه نيتها نحو قبول تظلمه وهذا ما ينافي الهدف من تقديم التظلم، وهو تلافي اللجوء الى الطعن القضائي على قرارات الادارة من خلال إعطائها فرصة للتصحيح اللاحق لتلك القرارات وقد قضت المحكمة الادارية العليا في هذا الخصوص بان قرينة الرفض الحكمي للتظلم المستفادة من مضي ستين وما على التظلم تنقضي اذا لم تهمل جهة الادارة التظلم، واتخذت مسلكاً إيجابيا نحو الاستجابة للتظلم بعد ان استشعرت الجهة الادارية ان للمتظلم حقاً، وانها في سبيل اجابته الى تظلمه[٢].

ان اساس امتداد الميعاد في حالة اتخاذ الادارة مسلكا ايجابياً ينم عن الاستجابة لطلب المتظلم، هو انتفاء القرينة القانونية على رفض التظلم ، والمستفاد من مرور ستين يوماً على التقدم به دون ان تبت فيه[٣].

واذا كان مسلك الادارة الايجابي الذي يشير الى إحتمال استجابتها لطلب المتظلم يؤدي الى امتداد ميعاد الطعن بالالغاء، فانه اذا تبدل هذا الموقف إلى عدم الاستجابة لطلب المتظلم، يسرى ميعاد الطعن بالالغاء من تاريخ علم المتظلم بهذا الموقف الجديد من جانب الادارة[١].

---

[١] د. عبد العزيز عبد المنعم خليفه ، الضمانات التاديبية في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ص٢٦٧

[٢] حكم المحكمة الادارية العليا في الطعن رقم ٢١٠٩ لسنة ٢٩ ق جلسة ١٩٨٤/٥/١٩ ، مشار اليه د. محمد ماهر ابو العينين ، التاديب في الظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص٦٠٨

[٣] حكم المحكمة الادارية العليا فى الطعن رقم ٢٨٢ جلسة ١٩٨٤/٤/٧ ، مجموعة المبادئ القانونية لسنة ٢٩ ق ج ١ ص ٢٩٢ والمشار اليه في مؤلف الدكتور عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الضمانات التاديبية في الوظيفة العامة ص ٢٦٧

وكما سبق أن أشرنا سابقا فان التظلم الاداري الذي يؤدي الى قطع ميعاد الطعن بالالغاء هو التظلم الاداري الأول، ولا يفيد تتابع التظلمات شيئا بهذا الخصوص، فمدة الطعن بالالغاء لا تنقطع الا مرة واحدة وذلك تفويتاً للفرصة على ذوي الشان في أن يتخذوا من تكرار التظلمات وسيلة لاطالة المواعيد إلى ما لا نهاية، وهذا ما اخذت به محكمة العدل العليا في العديد من احكامها[٢]. وما جرى عليه العمل في قضاء المحكمة الادارية العليا في مصر[٣].

---

[١] حكم المحكمة الادارية العليا فى الطعن رقم ٤٣٣٥ لسنة ٤٠ ق جلسة ١٩٩٦/١/٣٠ مجلة قضايا الدولة ، مرجع سابق ، ص ١٣٧

[٢] انظر قرار محكمة العدل العليا رقم ٣٧ لعام ١٩٥٤ ، مجلة نقابة المحامين ، العدد التاسع ، السنة الثانية ، ص ٦٧٢

[٣] د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الضمانات التاديبية في الوظيفة العامة – مرجع سابق ص ٢٦٩

الخاتمة

خلص البحث الى مجموعة من النتائج والتوصيات من اهمها:

١- هدف التظلم الاداري هو تخفيف العبء عن المحاكم واتاحة الفرصة لامكانية التسوية الودية للنزاع بين الادارة والمتظلم.
٢- التظلم الاداري وسيلة أدارية يتقدم بها الموظف الى مصدر القرار الاداري او التأديبي يطلب سحبه او تعديله او الغاؤه.
٣- لا يشترط من التظلم شكل خاص، ومن ثم يصح التظلم بكل اجراء شانه عرض الحالة على الادارة للمطالبة برفع ما يتضرر منه المتظلم، ومن ثم لا يشترط أن يكون التظلم مكتوبا وانما يصح أن يكون شفويا بشرط امكانية اثبات ذلك ، كما يصح التظلم بانذار رسمي على يد محضر أو مكاتبة عادية تسجل في دفتر الوارد بالجهة الادارية أو بمكاتبه ترسل للجهة الادارية بالبريد المسجل بعلم الوصول، وفي كل الاحوال لا يشترط في التظلم أن يؤيد بالاسانيد القانونية التي تثبت عدم مشروعية القرار وإنما يكفي أن يفهم من التظلم اعتراض المتظلم على القرار الصادر بمجازاته.
٤- يمثل التظلم الاداري أهمية على صعيد القضاء، فمن شأنه حسم المنازعة الادارية في مهدها، من خلال تلقي جهة الإدارة المعنية للتظلمات الادارية والفصل فيها إبتداءا، بأن يقلل من عدد الدعاوي الادارية والطعون القضائية، فهذا سيخفف العبء على كاهل القضاء وسيحسم العدالة من أقرب طريق.
٥- أنه يحقق للافراد ما يحققه الطعن القضائي، وبخاصة لو استجابت جهة الإدارة له.
٦- أنه اجراء مرن و سهل لا يتطلب شكليات معينة كشرط المعياد والشروط التشكلية الاخرى والشروط الموضوعية في الطعون القضائية، فضلا عن انه لا يكلف نفقات مالية باهظة.
٧- يخلق التظلم نوعا من التفاهم بين جهة الادارة والعاملين فيها بعيداً عن ساحات القضاء
٨- يعزز التظلم من نزاهة جهة الادارة في نفوس العاملين حيث تزداد ثقتهم بها اذا ما راعت التظلم الاداري الحيدة والنزاهة بعيداً عن التعصب والهوى الشخصي، فضلا عن تجنب جهة الادارة لاحكام القضاء التي قد تقضى بالغاء أو بطلان قراراتها، مما قد يسبب لها إحراجاً وظيفياً و ضررا ماليا.
٩- التظلم الاداري هو في الحقيقة فرصة للادارة في لمراجعة تلك القرارات التي تصدر عنها، فهي قطعاً لا تقبل أن تكون قراراتها خاطئة أو تتعمد ذلك حتى وان كان الذي اصدرها يتعمد ذلك وهذه السلطة المعطاة للرئيس تحددها القوانين والانظمة والتي تسمح للرئيس الاعلى بمراقبة نشاط مرؤوسيه ودراسة ملف الموضوع بموضوعية فيمكنه من

اكتشاف اوجه الخلل والقصور في جهة الادارة التي تتبع له، وتقييم اداء مرؤوسيه وضمان تحقيق النتيجة المنشودة لرفع كفاءة الادارة وانتاجيتها.

١٠- التظلم في مجال القرارات التاديبية يعد وجوبياً بقوة القانون، فلا يجوز اللجوء للقضاء قبل قيام الموظف بالتظلم الاداري للسلطة التي اصدرت القرار أو السلطة الرئاسية العليا.

١١- هناك مواعيد مقررة للتظلم نصت عليها القوانين .

قائمة المراجع

احمد سلامة بدر ، ، التحقيق الاداري والمحاكمة التاديبية ، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٤ .
ارشيد عبد الهادي الحوري ، التاديب في الوظيفة المدنية والعسكرية ، دار الطباعة الاسلامية ، القاهرة ، ٢٠٠١ .
انور احمد رسلان ، وسيط القضاء الاداري ، دار النهضة ، العربية ، القاهرة ١٩٩٩ .
حسن السيد بسيوني ، دور القضاء في المنازعة الادارية ، عالم الكتب ، القاهرة ١٩٨٨ .
رافت فودة، النظام القانوني للميعاد في دعوى الالغاء ، دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٨ .
رأفت فودة ، النظام القانونى للميعاد فى دعوى الالغاء ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠١٠ .
رمضان محمد بطيخ ، المسؤولية التأديبية لعمال الحكومة والقطاع العام وقطاع الاعمال العام فقهاً وقضاءً ، دار النهضة العربية ، القاهرة ،١٩٩٩.، .
سليمان الطماوي ، القضاء الاداري ، القضاء الاداري ، الكتاب الثالث ، قضاء التأديب، دار الفكر العربي ، طبعة ١٩٧٩.
سليمان الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الادارية ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، الطبعة السادسة ، ١٩٩١ .
سليمان الطماوي ، الوجيز في القضاء الاداري ، دراسة مقارنة ، دار الفكر العربي ، القاهره ، ١٩٨٥ .
سمير محمود قطب ، حدود السلطة والمسؤولية الاشرافية مع التطبيق على الشرطة ، دار النهضة العربية.
صبري السنوسي محمد ، الاجراءات أمام القضاء الاداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٨ .
طارق فتح الله خضر ، القضاء الاداري ، دعوى الالغاء ، الطبعة الثالثة ، النسر الذهبي للطباعة ، القاهرة ، ١٩٩٩ .
طعيمة الجرف ، رقابة القضاء الاداري لاعمال الادارة قضاء الالغاء طبعة ١٩٨٤ ، دار النهضة العربية دار النهضه العربية ، القاهرة ، ١٩٨٤ .
عاطف محمود البنا ، الوسيط في القضاء الاداري ، شركة مطابع الطوبجي التجارية ، الطبعة الثانية ، ١٩٩٨ .
عبد الرؤوف هاشم بسيوني ، احكام التظلم الاداري في القانون المصري والكويتي ، دراسة فقهية وقضائية ، دار النهضة العربية ،القاهرة ،١٩٩٧ .
عبد العزيز خليفة ، دعوى الغاء القرار الاداري في قضاء مجلس الدولة ، المركز القومي للاصدارات القانونية، الطبعة الاولى ٢٠٠٨ .
عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، المسئولية التأديبية فى الوظيفة العامة ، دون دار نشر ، ٢٠١٠ .
عبد العزيز عبد المنعم خليفه ، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، منشأة المعارف- الإسكندرية، طبعة ٢٠٠٣

عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد ، تأديب الموظف العام في مصر، دار النهضة العربية ،الطبعة الاولى ، الجزء الاول ، طبعة ٢٠٠٠.
عبد الغني بسيوني عبد الله ، ولاية القضاء الاداري على اعمال الادارة ، قضاء الالغاء ، الاسكندرية ، ١٩٨٣ .
عبد الله محمد أرجمند، فلسفة الاجراءات التاديبية للعاملين بالخدمة المدنية ، دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة ، مطابع البيان ، دبي ١٩٩٨ .
عبد المحسن سيد ريان ، دروس في القضاء الاداري ، مكتبة دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٤ .
عدنان عمرو ، القضاء الاداري في فلسطين ، دراسة مقارنة ، دون دار النشر ، القدس ، ٢٠١٥ .
علي خطار شطناوي ، القضاء الادارى فى الأردن، مطبعة كنعان ، عمان ١٩٩٥ .
عمر محمد الشوبكي ، القضاء الاداري ، دراسة مقارنة ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، الجزء الاول، الطبعة الاولى ، ١٩٩٦ .
فهد الدغيثر عن رقابة القضاء على قرارات الادارة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠١ .
فؤاد العطار ، رقابة القضاء لاعمال الادارة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٦٦.
لواء ماجد ياقوت ، شرح الإجراءات التأديبية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤.
ماهر عبد الهادي ، الشرعية الاجرائية في التاديب ، دون دار النشر ١٩٨٥، .
محسن خليل ، قضاء الالغاء ، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية ، ١٩٨٩ .
محمد خلف جبوري ، القضاء الاداري ، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع ، دراسة مقارنة الطبعة الاولى ، عمان ، ١٩٩٨ .
محمد كمال ليلة ، الرقابة على اعمال الادارة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٦٨
محمد وليد العبادي ، القضاء الاداري ، الوراق للنشر والتوزيع ، الجزء الاول ، الطبعة الاولى ، عمان ، ٢٠٠٨ .
محمد وليد العبادي ، الوجيز في القضاء الاداري ، دراسة قضائية تحليلية مقارنة ، الطبعة الاولى ، دار المسار للنشر والتوزيع ، ٢٠٠٤، .
محمود حلمي مصطفى ، سريان القضاء الاداري من حيث الزمان ، الطبعة الاولى ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٦٥.
مصطفى عفيفي ، الرقابة على اعمال الادارة والمنازعات الادارية ، ج١ ، دون دار نشر ، ١٩٩٠ .
مصطفى عفيفي ، السلطة التأديبية بين الفاعلية والضمان ، دار النهضة العربية ، الطبعة الثانية ، ١٩٨٢
مصطفى كمال وصفي ، اصول اجراءات القضاء الاداري طبقا للقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ ، القسم الثاني ١٩٧٤ ، دون دار نشر .
نواف كنعان ، القضاء الاداري ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، الطبعة الاولى ٢٠٠٢ .

الرسائل العلمية والابحاث

عبد العزيز الجوهري ، الطعن الاداري ، دراسة مقارنة ، مجلة المحاماة المصرية ، نقابة المحامين المصرية ، القاهرة ، العدد ٩-١٠ ، ١٩٨٧ .

عبد الله محمد محمود ، الاحكام الجزائية والموضوعية للتظلم الاداري ، رسالة ماجيستير ،كلية الحقوق ، جامعة طنطا ، ١٩٩٤ .
علي خطار شطناوي ، التظلم شرط لقبول دعوى الالغاء ، المجلة القضائية الاردنية ، المعهد القضائي ، عمان ، العدد ١٢ ، ١٩٩٨ .
عماد صبري احمد ، الضمانات القانونية أمام المحكمة التأديبية، رسالة دكتوراة، كلية الحقوق جامعة القاهرة، ٢٠٠٨.

عيسى محمد ، التأديب الادارى فى الوظيفة العامة ومدى تأثره بالحكم الجنائى ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، ٢٠١٢.

فالح عبد الله العزب الطعن في الجزاء التأديبي في الوظيفة العامة، رسالة دكتوراة، جامعة القاهرة، ٢٠٠٤
محمد امين البيانوني، ميعاد الطعن في مشروعية القرارات الادارية ، الجامعة الاردنية ، رسالة ماجستير ١٩٨٥.

الاحكام القضائية
حكم القضاء الاداري في القضية رقم ٨٧ لسنة ٦ ق جلسة ٢٣ /١٩٥٦/٢ مجموعة احكام السنة العاشرة .
حكم المحكمة االدارية العليا في الطعن رقم ٦٨٠ لسنة ٣١ ق جلسة ١٩٨٥/١٢/٧ مجلة نقابة المحامين المصرية .
حكم المحكمة الادارية العليا في الطعن رقم ٣٨٢ لسنة ٣٢ ق الصادر في ٣٠ / مارس / ١٩٩٩ ، المنشور فى مجموعة مبادئها في سنة ٣٦ ق العدد الثاني من ١٩٩١/٣/١ الى ١٩٩١/٩/٣٠ .
حكم المحكمة الادارية العليا فى الطعن رقم ٢٨٢ جلسة ١٩٨٤/٤/٧ ، مجموعة المبادئ القانونية لسنة ٢٩ ق ج ١ .
حكم المحكمة الادارية العليا فى الطعن رقم ٤٣٣٥ لسنة ٤٠ ق جلسة ١٩٩٦/١/٣٠ مجلة قضايا الدولة .
حكم المحكمة الادارية العليا في الطعن رقم ١٤٦٤ لسنة ١٠ ق جلسة ١٩٦٦/١١/٢٦ مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الادارية العليا في خمسة عشر سنة ، (١٩٦٥-١٩٨٠) مجلس الدولة (المكتب الفني) ، القاهرة ، الهيئة المصرية العامة للكتاب .
حكم المحكمة الادارية العليا في الطعن رقم ١٥٤٣ بتاريخ ١٩٩٥/١/٢٨ سنة ٣٧ ، الموسوعة الادارية الحديثة الجزء ٤٦.
حكم المحكمة الادارية العليا في الطعن رقم ١٩٢٧ لسنة ١٣ ق من جلسة ١٩٧٠/١١/١٥ ، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الادارية العليا (١٩٦٥-١٩٨٠) .
حكم المحكمة الادارية العليا في الطعن رقم ٢١٠٩ لسنة ٢٩ ق جلسة ١٩٨٤/٥/١٩ ،
حكم المحكمة الادارية العليا في الطعن رقم ٣٥٤٨ لسنة ٣٨ ق جلسة ١٩٩٤/١٢/٣١ ، الموسوعة الادارية الحديثة، الجزء ٤٦ .

حكم المحكمة الادارية العليا في الطعن رقم ٣٩٢٩ ،١٣٤٦ لسنة ٣٩ ق جلسة ١٩٩٥/٣/٢٨، المشار اليه لدى مجلة هيئة قضايا الدولة ، العدد الثاني ، السنة الاربعون ،ابريل ويونيو ١٩٩٦ .
حكم المحكمة الادارية العليا في الطعن رقم ٤٧٢ لسنة ١٤ ق جلسة ١٩٧١/١٢/٢٨ ، .
حكم المحكمة الادارية العليا في الطعن رقم ٦٤١ لسنة ٢٢ ق جلسة ١٩٨١/١/٣١ ، مجموعة المبادئ القانونية لسنة ٢٢ .
حكم المحكمة الادارية العليا في الطعن رقم ٦٨٠ لسنة ٣١ ق جلسة ٧/ ديسمبر /١٩٨٦ مجموعه المبادئ ، س ٣١ .
حكم المحكمة الادارية العليا في الطعن رقم ٧٦٠ لسنة ٣٥ ق جلسة ١٩٩٤/٧/٣ ، الموسوعة الادارية الحديثة ، جزء ٤٦ ، قاعدة ٢٩٩.
حكم المحكمة الادارية العليا في الطعن رقم ٨٣٩ لسنة ٨ ق جلسة ١٩٦٥/٦/٢٧ الموسوعة الحديثة ، الجزء ١٥ ، ١٩٨٦-١٩٨٧.
حكم المحكمة الادارية العليا في الطعن رقم ٩٠٤ بتاريخ ١٩٨٩/١١/٢٨ احكام السنه ٣٥ .
حكم محكمة العدل العليا الاردنية ، قرار رقم ٥١/١ ، مجلة نقابة المحامين الاردنيين ، العدد السابع ، ١٩٥٣
حكم محكمة العدل العليا الاردنية في قرارها رقم ٢٥٦ /٩٤ . مجلة نقابة المحامين الاردنيين ، العدد ١-٢ سنة ١٩٩٥ .
حكم محكمة العدل العليا الفلسطينية رقم ٢٠٠٩/٦٣٦ بتاريخ ٢٠١٠/٧/٧ مجموعة المبادئ الصادرة عن محكمة العدل العليا الفلسطينية المنعقدة برام الله للسنوات ٢٠١٠-٢٠١١ ، اصدار المكتب الفني ، الدجزء الرابع ٢٠١٣.
حكم محكمة العدل العليا بتاريخ ١٩٨٠/٤/٣٠ مجلة نقابة المحامين لعام ١٩٨٣.
حكم محكمة العدل العليا رقم ٣٧ لعام ١٩٥٤ ، مجلة نقابة المحامين ، العدد التاسع ، السنة الثانية .
حكم محكمة العدل العليا رقم ٤٢ / ١٩٧٩ بتاريخ ١٩٨٠/٣/٢٤ ، منشورات مركز عدالة
حكم محكمة العدل العليا رقم ٦١ لعام ١٩٩٦ مجلة نقابة المحامين شباط ١٩٩٧ .
حكم محكمة العدل العليا رقم ٧٢ لعام ١٩٥٥ مجلة نقابة المحامين العدد الخامس ،عام ١٩٥٦ قرارها رقم ٩٥/٣٩٨ شباط ١٩٩٧

حكم محكمة العدل العليا في رام الله رقم ٩٦/٨ بتاريخ ١٩٩٦/١٢/٥
حكم محكمة القضاء الادارى المصرية في القضية رقم ٨٠٩٥ ، بتاريخ ١٩٥٩/٣/١٠
حكم مشار اليه بمؤلف الدكتور سليمان الطماوي ، مبادئ القانون الاداري ، الكتاب الاول ، دار النهضة العربية، بدون سنة نشر .
حكمها فى الدعوى رقم ٢٠٠٩/٦٣٦ الصادر، بتاريخ ٢٠١٠/٧/٧ ، مجموعة المبادئ القانونية الصادرة عن محكمة العدل العليا الفلسطينية المنعقدة فى رام الله ، للسنوات ٢٠١٠ ، ٢٠١١ ، إصدار المكتب الفنى، الجزء الرابع ، ٢٠١٣ .
حكمها فى الدعوى رقم ٢٠١٤/٦٨ الصادر بتاريخ ٢٠١٤/٩/١٥ ، مجموعة المبادئ القانونية الصادرة من محكمة العدل العليا الفلسطينية لعام ٢٠١٤ ، الجزء السابع ، اصدار المكتب الفنى ٢٠١٥ ، ٢٠١٦.
حكمها فى القرار رقم ٧١/١٥٢ ، ص ٦٢٨ ، سنه ١٩٧٢ ، المبادئ القانونية لمحكمة العدل العليا الاردنية والفلسطينية.