التظلم من القرار الإداري في النظام السعودي

إعداد
د. ماجد بن زيد بن عبد العزيز الفياض
المدير العام لإدارة التعاون الدولي والشؤون القانونية باللجنة الوطنية
دكتوراه من قسم الأنظمة
كلية الدراسات القضائية والأنظمة، الجامعة الإسلامية بالمدينة المنورة

موجز عن البحث

تمارس جهة الإدارة سلطة إصدار القرارات الإدارية بوصفها سلطة عامة ، بهدف تحقيق المصلحة العامة ، ولكن قد تنحرف جهة الإدارة عن ذلك وبالتالي لا مناص من إنهاء القرار الإداري غير المشروع ، حيث يعتبر التظلم الإداري احد الوسائل الودية لإنهاء القرارات الإدارية من قبل الإرادة المنفردة لجهة الإدارة ، وذلك إما بالإلغاء القرار غير المشروع أو سحبه، كما يجنب الشخص المتضرر بطء إجراءات التقاضي الإدارية وغياب القضاء الناجز والعدالة البطيئة ، ولذلك يهدف هذا البحث إلى دراسة التظلم الإداري من خلال دراسة تعريفه وتحديد أنواعه وشروطه والآثار القانونية المترتبة على التظلم.

لذا جاء البحث للتعرف على التظلم من القرار الإداري في النظام السعودي، وذلك من خلال التعرف على مفهوم التظلم الإداري والغاية منه وأهميته، وأنواع التظلم الإداري وشروطه وشكله، والآثار المترتبة علي التظلم الإداري، وقد توصل البحث إلى أن أهمية التظلم الإداري تنبع في ممارسة الرقابة على أعمال الإدارة والاعتراض على

تصرفاتها المختلفة، بهدف تقويم أخطائها وتصويب أوضاعها وتصحيح مخالفاتها، ووصولاً إلى ترسيخ مبدأ المشروعية وتوطيد سيادة القانون، وبذلك تتحقق العدالة الإدارية للأفراد، ويتم تأمين الاستقرار الإداري لأجهزة الدولة المختلفة.

الكلمات المفتاحية : التظلم ، القرار الإداري ، النظام السعودي ، سلطة إصدار القرارات .

Complaining About The Administrative Decision In The Saudi System

Majid bin Zaid bin Abdulaziz Al-Fayyad
Laws Department, College of Judicial Studies and Regulations, Islamic University of Madinah, Saudi Arabia.
E-mail: alfiyad@gmail.com

Abstract :

The Administration exercises the power to issue administrative decisions as a public authority in the interest of the public interest, but the Administration may deviate therefrom and thus it is imperative that the illegal administrative decision be terminated administrative grievance is one of the friendly means of ending administrative decisions by the individual will of the administration, Either by rescinding or withdrawing the wrongful decision, as well as avoiding the aggrieved person's slow administrative litigation and the absence of an effective judiciary and slow justice, This research is therefore aimed at examining administrative grievance by examining its definition and determining its types and conditions and the legal implications of grievance.

In order to identify complaints against administrative decisions in the Saudi system, we have identified the concept, purpose and importance of administrative complaints, the types, conditions and form of administrative complaints and the implications of administrative complaints. We have found that administrative remedies are important in the exercise of oversight of the actions of the administration and the opposition to its various actions, with a view to correcting its mistakes, correcting its situation and correcting its violations, strengthening the principle of legality and the rule of law.

Keywords: Grievance, Administrative Decision, Saudi System, Authority To Issue Decisions.

مقدمة

لعل من أقوى الضمانات النظامية وأفضل الضوابط التنظيمية لترسيخ مبدأ المشروعية وتوطيد سيادة القانون، هو ما استحدثته الدول المعاصرة من وسائل رقابية متعددة جاءت في صلب دساتيرها وتشريعاتها المختلفة، ومنها الرقابة الدستورية، والرقابة القضائية، والرقابة الإدارية على جميع سلطات الدولة وأجهزتها المختلفة لتحقيق العدالة المنشودة للكافة.

ويعد التظلم الإداري أحد صور هذه الضوابط الشرعية والضمانات النظامية باعتبارها الوسيلة التي منحها المنظم لذوي الشأن للاعتراض على قرارات الإدارة المعيبة التي تمس حقوقهم ومراكزهم النظامية المشروعية، وتنتقص من حقوقهم المكتسبة، أو تؤثر في مراكزهم النظامية المستحقة لهم، وطلب إلغاء أو سحب أو تعديل هذه القرارات الإدارية بما يتفق مع الأحكام النظامية السارية أو الاجتهادات القضائية المستقرة أو الأعراف الإدارية السائدة وصولاً إلى تحقيق العدالة الإدارية المنشودة.

ففي ظل وجود الدولة النظامية التي تسود فيها اعتبارات النظام، كان لابد من وضع قواعد نظامية تحمي حقوق الأفراد وتصون مصالحهم تجاه تجاوزات الجهات الإدارية بحقهم، ونظراً لتزايد نسبة تلك التجاوزات من قبل السلطات الإدارية تجاه الموظفين المنسوبين إليها، وما استتبعه من كثرة القضايا المرفوعة ضد هذه السلطات أمام القضاء الإداري، جاءت فكرة التظلم الإداري كوسيلة نظامية استباقية منحها المنظم للأفراد كسبيل ودي لحل المنازعات القائمة بين الموظفين والإدارة في مراحلها الأولى وبعيداً عن تدخل القضاء في ذلك.

أهمية الدراسة:

تبرز أهمية الدراسة مما تتمتع به فكرة التظلم الإداري من قيمة نظرية وعملية في آن واحد.

١. حيث تتجلي القيمة النظرية في اهتمام المنظم السعودي وغيره من الأنظمة بإفراد نصوص نظامية تنظم أحكام التظلم الإداري.
٢. أما القيمة العملية فتبرز من خلال تفعيل الرقابة الذاتية للإدارة على فحص مدى مشروعية تصرفاتها تجاه موظفيها والعاملين لديها، بإمكانية مساءلتها على فحص مدى مشروعية تصرفاتها تجاه موظفيها والعاملين لديها، بإمكانية مساءلتها عما تصدره من قرارات غير مشروعة أو غير ملائمة بحقهم، تمس المراكز النظامية المستحقة لهم، فهي تشكل ضمانة أساسية للأفراد في تحقي مبدأ العدالة الإدارية برفع الظلم عنهم وإنصافهم.

أهمية الدراسة:

تهدف الدراسة الحالة إلى التعرف على التظلم الإداري في النظام السعودي، وذلك من خلال الآتي:

١. التعرف على مفهوم التظلم الإداري والغاية منه وأهميته.
٢. التعرف على أنواع التظلم الإداري وشروطه وشكله.
٣. الوقوف على آثار التظلم الإداري.

منهجية الدراسة:

تعتمد هذه الدراسة على الأسلوب التحليلي للمواد والأفكار التي تنطوي عليها بمنهجية تأصيلية تقوم على تأصيل تلك الأفكار من خلال عرضها في ضوء ما جاء في نظام المرافعات أمام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/ ٣) بتاريخ ١٤٣٥/ ١/ ٢٢هـ.

تقسيم البحث:

- ❖ **المبحث الأول: تعرف التظلم الإداري والغاية منه وأهميته**
  - **المطلب الأول:** مفهوم التظلم الإداري.
  - **المطلب الثاني:** الغاية من التظلم الإداري.
  - **المطلب الثالث:** أهمية التظلم الإداري.
- ❖ **المبحث الثاني: أنواع التظلم الإداري وشروطه وشكله.**
  - **المطلب الأول:** أنواع التظلم الإداري.
  - **المطلب الثاني:** شروط التظلم الإداري.
  - **المطلب الثالث:** شكل التظلم الإداري.
- ❖ **المبحث الثالث: آثار التظلم الإداري.**
  - **المطلب الأول:** آثار التظلم الإداري بالنسبة للمتظلم.
  - **المطلب الثاني:** آثار التظلم الإداري بالنسبة لجهة الإدارة المتظلم إليها.
  - **المطلب الثالث:** آثار التظلم الإداري بالنسبة للقرار المتظلم منه.
- ❖ **الخاتمة، وفيها أهم النتائج والتوصيات.**
- ❖ **المراجع.**

المبحث الأول
التظلم الإداري ماهيته وأهميته

وفيه ثلاثة مطالب :

المطلب الأول : تعريف التظلم الإداري

تعددت محاولات شراح الأنظمة حول تحديد مفهوم التظلم الإداري، فقد عرفه البعض بأنه:"إجراء وجوبي يجب إتباعه قبل إقامة الدعوى بالطعن القضائي"(١)، وقيل بأنه:"ذلك الإجراء الموجه إلى مؤسسة إدارية نشيطة وينظر في الأعمال الإدارية وفقًا لاختصاصات إدارية، وهذا التظلم يفترض وجود نزاع قائم بين الإدارة وشخص ما أو بين مؤسستين إداريتين"(٢)، وعُرف بأنه:"طريقة من الطرق أو وسيلة من الوسائل القانونية التي تسمح باستصدار قرار إداري متفق مع القانون"(٣)، أو هو:" أن يتقدم صاحب المصلحة إلى مصدر القرار أو رئيسه بطلب لسحب أو تعديل القرار"(٤).

كما قيل بأنه:"يصدر قرار إداري معيب أو غير ملائم على الأقل في نظر ذي المصلحة فيتقدم أحد الأفراد ممن يمسهم إلى الجهة التي أصدرته أو إلى جهة رئاسية طالبًا سحبه أو تعديله"(٥).

كما قيل بأنه:"طلب أو شكوى يتقدم به صاحب المصلحة يتظلم فيه من قرار إداري مس بمركزه القانوني ويطلب من السلطات الإدارية المختصة أن تراجع القرار وتعيد

---

(١) بدوي، ثروت، تدرج القرارات الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الثانية، ١٩٧٩م (ص٣٣٢).

(٢) جمال الدين، سامي، المنازعات الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤م (ص٥٠٤).

(٣) العبادي، محمد وليد، الموسوعة الإدارية، القضاء الإداري، مؤسسة الوراق، عمان، الطبعة الأولى (١/ ١٠٣).

(٤) الحلو، ماجد، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، الطبعة الرابعة، ٢٠٠٤م (ص٢٧٦).

(٥) الطماوي، سليمان، قضاء التعويض، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة الأولى، ١٩٧٧م (ص٦٠٥).

النظر فيه، وذلك إما بسحبه أو بإلغائه، أو بتصحيحه، حتى تجعله أكثر تطابقاً مع أحكام القانون والقرارات الإدارية"[١].

التظلم في مفهوم قواعد المرافعات أمام ديوان المظالمهو إلزام صاحب الشأن قبل رفع الدعوى بتقديم طلب، أو التماس، إلى الجهة الإدارية بهدف إعادة النظر في قرارها الذي ينازع في مشروعيته[٢].

عليه ومن خلال ما سبق نجد أن هناك ربطاً وتشابهاً كبيراً بين التعريفات السابقة والتي تنصب جميعها حول أن التظلم الإداري هو إجراء إداري يوجه ضد قرار غير مشروع للإدارة المعنية من أجل قيامها بإعادة النظر في هذا القرار الإداري، وذلك بواسطة سلطات التعديل والتصحيح أو السحب، أو الإلغاء، بما يجعله أكثر شرعية وملائمة وعدالة.

وعليه يمكن القول أن التظلم الإداري عبارة عن:وسيلة نظامية يحق بموجبها لصاحب المصلحة الاعتراض على قرار إداري صادر بحقه قبل الإدارة المعنية، مطالباً إياها إعادة النظر في القرار قبل اللجوء إلى الجهات القضائية.

المطلب الثاني : الغاية من التظلم الإداري

أن الغاية من التظلم الإداري هو تقليل القضايا الواردة على القضاء الإداري قد المستطاع، وتحقيق العدالة الإدارية بطرق أيسر بإنهاء تلك المنازعات في مراحلها

(١) وصفي، مصطفي كمال، أصول إجراءات القضاء الإداري، د.ت، ١٩٧٨م (ص١٧٠).

(٢) بو زيد، الدين الجيلالي محمد، التظلم الإداري في قواعد المرافعات أمام ديوان المظالم، دراسة تحليلية نقدية، مجلة جامعة الملك عبد العزيز، الاقتصاد والإدارة، جامعة الملك عبد العزيز، المجلد (٢٨)، العدد (١)، ٢٠١٤م (ص٢٦٨).

الأولى إن رأت الإدارة أن المتظلم على حق في تظلمه، فإن رفضته أو لم تبت فيه خلال الميعاد المقرر فله أن يلجأ إلى طريق التقاضي[1].

فالحكمة من تقرير التظلم الإداري هي الرغبة في التقليل من المنازعات في مراحلها الأولى بطريق أيسر للناس، وذلك بالعدول عن القرار المتظلم منه، إن رأت الإدارة أن المتظلم على حق من تقديم هذا التظلم، فعلة التظلم الإداري لمصدر القرار أو لمن يعلوه في السلم الرئاسي إنما هو احتمال تبين خطأ القرار والعدول عنه بسحبه في المدة النظامية[2].

١. تعزيز مبدأ الشفافية والعدالة والمساءلة فيما يتعلق بحقوق المواطن والموظف.
٢. فتح قنوات الاتصال بين الموظفين وجمهور المواطنين من جهة وبين مختلف مستويات الإدارة من جهة أخرى في الحالات التي تتطلب ذلك.
٣. الحد من الأخطاء والتجاوزات المتعلقة بحقوق الموظف أو واجباته والتزاماته وضوابط العمل والسلوك الوظيفي.
٤. اتخاذ الإجراءات وتطويرها بما يمنع من تكرار التجاوزات والأخطاء ويساهم في محاربة ومنع الفساد[3].

فالتظلم الإداري يفتح المجال أمام الإدارة للتعرف على خطئها، وذلك بسحبه سواء

---

(١) سالم، رحاب عبد العزيز البيلي، التظلم الإداري، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، مصر، العدد الثاني، السنة الثلاثون، ٢٠١١م (ص١٠).

(٢) صادق، سمير، ميعاد رفع دعوى الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الثالثة، ٢٠٠٧م (ص١٥٨).

(٣) المبيضين، علا محمد، أثر التظلم الإداري على قطع الميعاد، دراسة في القانون الأردني، رسالة ماجستير، كلية عمان العربية، عمان، الأردن، ٢٠١٣م (ص٧١).

أكان التظلم مقدماً إلى السلطة التي أصدرته أم السلطة الرئاسية.

وكما أن الغاية من التظلم الإداري أيضاً تمكين ذوي الشأن من بسط أسباب تظلمهم من القرار وتبصير الإدارة في الوقت ذاته بهذه الأسباب حتى يتسنى لها وزنه، وتقدير جديته لإمكان البت فيه والرجوع عن قرارها في حال خطئه، وتكفي ذوي الشأن مؤونة التقاضي في شأنه، وبذلك يتحقق الغرض الذي يتبناه المنظم من إقراره للتظلم الإداري.

وقيل بأن الغاية من التظلم الإداري هو تحقيق العدالة والمساواة بين جميع الموظفين وغير الموظفين من جهور المواطنين خوفاً من إساءة الرئيس الإداري من استخدام سلطته، فيكون بذلك التظلم الإداري أحد الضمانات التي تمكن الموظف من الدفاع عن نفسه بهدف الحد من التجاوزات ومحاربة الفساد[1].

المطلب الثالث : أهمية التظلم الإداري

يشكل التظلم الإداري أهمية لا يمكن لأحد إنكارها أو المجادلة فيها نظراً للفوائد أو المزايا التي يحققها سواء على صعيد الإدارة العامة، أو على صعيد الأفراد المتظلمين، أو على صعيد القضاء الإداري، وتفصيل ذلك على النحو الآتي:

١ .أهمية التظلم الإداري بالنسبة للإدارة:

يتعين على الإدارة العامة أن تدقق جدياً في التظلمات الإدارية المقدمة إليها، وتفحصها فحصاً متزناً حتى تستطيع أن تجني مزايا التظلم الإداري، والتي تتمثل في الآتي:

أ. يسمح التظلم الإداري بمراقبة مشروعية أعمالها، واكتشاف أوجه الخلل والقصور

(١) الروسان، مصطفي عبدالله، التظلم الإداري كضمانه لاحقة للجزاء التأديبي، كلية الحقوق، جامعة جرش، ٢٠١٠م (ص٩٤- ٩٥).

في قراراتها الإدارية، وممارسة الموظفين لاختصاصاتهم، وبالتالي يعطي الإدارة فرصة لمعالجة العيوب التي اعترت قراراتها الإدارية، مما ينعكس إيجاباً على سير المرافق العامة[1].

ب. قد يدفع التظلم الإداري بالإدارة إلى إلغاء قرارها أو سحبه أو تعديله لعدم مشروعيته، وهو ما لا يمكن القيام به عن طريق الطعن القضائي الذي يقتصر دوره في الأصل على رقابة المشروعية[2].

ت. إن صدور القرار الإداري المعيب لا يعني بالضرورة أن الإدارة المعنية قصدت وجود هذا العيب ورمت إلى تحقيقه، بل قد يكون صدوره نتيجة خطأ أو سهو في تطبيق نصوص القانون وأحكامه[3]، وحتى لو افترضنا أن مصدر القرار أراد هذه النتيجة عن علم ومعرفة، فالتظلم يرفع حقيقة الأمر إلى السلطة الرئاسية لمصدر القرار التي تملك تعديل قراراته أو إلغاءها، أو سحبها، إذا اقتنعت بمشروعية هذا التظلم وصحة أسبابه، وبهذا يتم فض النزاع ودياً.

ث. يخلق التظلم نوعاً من التفاهم بين الإدارة وذوي الشأن بعيداً عن ساحات القضاء، وكيد الخصوم، لاسيما في إطار الوظيفة العامة[4]، فالتظلم الإداري هو الأصل في

---

(١) شطناوي، على خطار، التظلم الإداري كشرط لقبول دعوى الإلغاء شكلاً، المجلة القضائية، المعهد القضائي الأردني، العدد الثاني، ١٩٩٨م (ص٦- ٧).

(٢) الطماوي، سليمان، قضاء التعويض، مرجع سابق (ص٦١٥).

(٣) البيانوني، محمد الأمين، دور التظلم الإداري في ممارسة الرقابة على أعمال الإدارة، مجلة الإدارة العامة، السعودية، العدد (٦)، ١٩٨٨م (ص١٨٣).

(٤) الطماوي، سليمان، قضاء التعويض، مرجع سابق (ص٦١٠).

مجال استخلاص ذوي الشأن لحقوقهم، ورفع الظلم عنهم لجهة الإدارة، وهي الخصم الشريف يتعين أن تعطي الحق لأصحابه دون تكبدهم مشقة القضاء وإجراءاته.

ج. يعزز التظلم من نزاهة الإدارة العامة في نفوس المتعاملين معها، حيث تزداد ثقتهم بها إذا ما راعت في التظلم الإداري الحيدة والنزاهة بعيداً عن التعصب والهوى الشخصي، فضلاً عن تجنب الإدارة أحكام القضاء التي قد تقضي بإلغاء أو بطلان قراراتها مما قد يسبب لها إحراجاً وظيفياً وضرراً مالياً[١].

ح. كما أن حسم المنازعات إدارياً يحافظ دون شك على أسرار الإدارة، فلا يسمح للمحامين والقضاة بالإطلاع على هذه الأسرار، فتبقي ضمن محيطها الطبيعي[٢].

٢. أهمية التظلم الإداري بالنسبة للأفراد:

تتجلي أهمية التظلم الإداري بالنسبة للأفراد في جانبين مهمين، أولهما: أنه يحقق للأفراد ما يحققه الطعن القضائي، وبخاصة فيما لو استجابت الإدارة له، وبالتالي تجنب الأفراد إجراءات التقاضي المعقدة والطويلة، وبأسرع وقت ممكن، وثانيهما: أنه إجراء مرن وسهل لا يتطلب شكليات معينة كشرط الميعاد، والشروط الشكلية الأخرى في الطعون القضائية، فضلاً عن أنه لا يكلف مالية باهظة[٣].

يضاف إلى ما تقدم أن الموظف يمكن أن يصل إلى حقه عن طريق التظلم الإداري،

---

(١) شطناوي، على خطار، التظلم الإداري كشرط لقبول دعوى الإلغاء شكلاً، مرجع سابق (ص٧).

(٢) سليمان، حسن إبراهيم، التظلم الإداري وكيف يساهم في تحقيق العدالة، مجلة قضاء الدولة، العدد (٣)، المجلد (١٧١)، السنة (٤٣)، ١٩٩٩م (ص١٧).

(٣) الجبوري، محمد، القضاء الإداري، دار وائل، عمان، الطبعة الثانية، ٢٠١٠م (ص٨٣).

والذي يترتب عليه تدعيم روح الانتماء لديه نحو عمله والجهة الإدارية، ويدفعه ذلك إلى بذل مزيد من الجهد لرفع مستوي أدائه، في حين أن حجب التظلم الإداري عن الموظف قد يوقفه موقف الند للإدارة، وقد يدفعه إلى تصرفات عدائية تجاهها، وبالتالي يميت فيه روح الانتماء إلى عمله، وربما يربك العمل ويعطل الإنجاز الوظيفي في المرفق الذي يعمل فيه.

٣.أهمية التظلم الإداري بالنسبة للقضاء:

يمثل التظلم الإداري أهمية كبيرة على صعيد القضاء، حيث أن من شأنه حسم المنازعة الإدارية في مهدها، من خلال تلقي جهة الإدارة المعنية للطعون أو التظلمات الإدارية والفصل فيها أن يقلل من عدد الدعاوي الإدارية والطعون القضائية، مما يخفف العبء من على كاهل القضاء ويحقق العدالة من أقرب طريق[1].

(١) شطناوي، على خطار، التظلم الإداري كشرط لقبول دعوى الإلغاء شكلاً، مرجع سابق (ص٨).

المبحث الثاني
أنواع التظلم الإداري وشروطه وشكله

وفيه ثلاثة مطالب :

المطلب الأول : أنواع التظلم الإداري

وتتعدد أنواع التظلم الإداري وفقاً للزاوية التي ينظر إليه من خلالها، وعليه فإن التظلم الإداري من حيث السلطة المختصة بفحصه والجهة الإدارية التي يقدم إليها ينقسم إلى:تظلم ولائي، وآخر رئاسي، كما ويقسم التظلم الإداري من حيث أثره القانوني، وإمكانية تقديمه قبل رفع دعوى الإلغاء إلى: تظلم اختياري وآخر وجوبي.

أولاً:التظلم الإداري من حيث السلطة المختصة بفحصه والجهة المقدم إليها:

نصت المادة (٨) من قواعد المرافعات أمام ديوان المظالم على أنه:"فيما لا يرد به نص خاص يجب في الدعوي المنصوص عليها في الفقرة (ب) من المادة (الثالثة عشرة) من نظام ديوان المظالم إن لم تكن متعلقة بشؤون الخدمة المدنية، أن يسبق رفعها إلى المحكمة الإدارية التظلم إلى الجهة مصدرة القرار خلال ستين يوماً من تاريخ العلم به، ويتحقق العلم بالقرار بإبلاغ ذوي الشأن به، أو بنشره في الجريدة الرسمية إذا تعذر الإبلاغ، وعلى تلك الجهة أن تبت في التظلم خلال ستين يوماً من تاريخ تقديمه"[1].

وبالتالي فإن التظلم وفقاً لنظام المرافعات يكون إلى الجهة الإدارية إذا لم يكن النزاع متعلقاً بشؤون الخدمة المدنية، كالتظلم من قرار إزالة أو ترخيص على سبيل المثال، وهكذا في كل ما لا يتعلق بشؤون الخدمة المدنية، ويكون التظلم إلى وزارة الخدمة

(١) المادة (٨) من نظام المرافعات أمام ديوان المظالم الصادر بموجب المرسوم الملكي رقم (م/ ٣) بتاريخ (٢٢/ ١/ ١٤٣٥هـ) المعدلة بموجب المرسوم الملكي رقم (م/ ٦٥) وتاريخ (١٣/ ٩/ ١٤٣٦هـ).

المدنية وحدها في الحالة التي يكون النزاع فيها متعلقاً بشؤون الخدمة المدنية، وهي الأوضاع القانونية للوظيفة العامة.

وهذا النوع من التظلم يتنوع إلى نوعين،فقد يقدم إلى الجهة التي أصدرت القرار أو الشخص الذي قام بإصداره وهو ما يسمي بالتظلم الولائي، وقد يقدم إلى رئيس من أصدر القرار ويسمي بالتظلم الرئاسي[1].

١ .التظلم الإداري الولائي:

يملك صاحب الشأن أن يقدم تظلماً إدارياً إلى مصدر القرار الإداري قبل مخاصمة مشروعية القرار قضائياً، ويعد تقدم هذا التظلم اختياراً من حيث المبدأ العام ما لم يقض النظام بغير ذلك، وعليه تم تعريف النظام الولائي بأنه:"التظلم الذي يقدمه إلى الجهة مصدرة القرار مطالباً إياها أن تعيد حساباتها بالنظر في القرار المعيب، إما بسحبه، أو تعديله، أو إلغائه"[2].

وترجع أهمية هذا النوع من أنواع التظلم إلى أنه يتيح لرجل الإدارة الذي صدر عنه القرار الإداري المتظلم منه فرصة مراجعة قراره، وبحث تصرفه، وتمحيصه من جديد،

---

(١) البقمي، مشبب بن محمد سعد، ميعاد دعوى إلغاء القرار الإداري في النظام السعودي، دار الكتاب الجامعي للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، ١٤٣٨هـ (ص١٧٣)، ذنيبات، محمد جمال، القضاء الإداري في المملكة العربية السعودية طبقاً لنظام ديوان المظالم الجديد، الطبعة الثالثة، ١٤٣٧ه/ ٢٠١٦م (ص٢٣٥)، خليفة، عبدالعزيز، الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام، ضمانات تأديب الموظف العام، دار محمود للنشر والتوزيع، ٢٠٠٧م (٤/ ٢٤٨)، بسيوني، عبدالرؤوف هاشم، أحكام التظلم الإداري في القانونين المصري والكويتي، دراسة فقهية وقضائية، دار النهضة العربية، مصر، ١٩٩٧م (ص٩)، الروسان، مصطفي عبدالله، التظلم الإداري كضمانه لاحقة للجزاء التأديبي، مرجع سابق (ص٩٧).

(٢) الطماوي، سليمان محمد، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩١م (ص١٩).

فإذا استبان له خطأ ما في تصرفه، فإنه يقوم من تلقاء نفسه بتصحيح تصرفه الخاطئ، ويكون ذلك إما بسحبه قراره، أو إلغائه، أو تعديله بما يتفق مع النظام[١].

٢.التظلم الإداري الرئاسي:

بمقتضي التظلم الرئاسي يتوجه الفرد المتضرر من القرار إلى رئيس من صدر عنه ذلك القرار محل التظلم، لكي يقوم ذلك الرئيس بموجب سلطته الرئاسية بإعادة النظر ومراجعة ذلك القرار، بما يؤدي عند ثبوت عدم مشروعيته إما إلى سحبه أو إلغائه أو تعديله، أو عند ثبوت عدم ملاءمته زمانياً من حيث توقيت صدوره، أو مكانياً من حيث نطاق سريانه، إلى محاولة إزالة تلك الآثار الضارة المترتبة عليه[٢].

فهذه السلطة المعطاة للرئيس الإداري تحددها النظم والقوانين، والتي تسمح للرئيس الأعلى برقابة نشاط مرؤوسيه، ودراسة ملف الموضع بموضوعيه تمكنه من اكتشاف أوجه الخلل والقصور في إدارته، وتقييم أداء مرؤوسيه، وضمان تحقيق التنسيق المنشود لرفع كفاءة الإدارة وإنتاجها.

عليه يمكن القول أن التظلم الإداري الرئاسي بالمقارنة مع التظلم الإداري الولائي، في أنه يمثل أداة رقابية على نشاطات المرؤوسين، وقد يساعد على اكتشاف أوجه الخلل والقصور في الجهة الإدارية التي يشرف عليها الرئيس الإداري الأعلى، فضلاً عن تزايد احتمالات توفر ضمانات الحيدة والموضوعية في نظر التظلم والفصل فيه من قبل الرئيس الإداري، وهو أمر قد لا يتوفر في التظلم الولائي، لاسيما عندما ينتصر مصدر

(١) الروسان، مصطفي عبدالله، التظلم الإداري كضمانه لاحقة للجزاء التأديبي، مرجع سابق(ص٩٩).

(٢) المرجع السابق (ص١٠٣).

القرار لقراره ويأبي التراجع عنه، الأمر الذي قد يؤدي إلى تجاهل التظلم المقدم إليه، أو إلى رفضه دون وجه حق[1].

ثانيـًا:التظلم الإداري من حيث أثره القانوني وإمكانية تقديمه:

يقسم التظلم الإداري من حيث أثره القانوني وإمكانية تقديمه إلى التظلم الجوازي الاختياري، والتظلم الوجوبي الإجباري[2].

١ .التظلم الجوازي (الاختياري):

يقصد به التظلم الإداري الذي يكون فيه صاحب الشأن متمتعـًا بحرية تقديمه دون أن يكون هناك التزام نظامي بهذا التقديم قبل رفع دعوى الإلغاء، أي لصاحب الشأن الخيار فيه إن شاء يتظلم إلى جهة الإدارة العامة المختصة، وإن شاء يرفع دعواه القضائية مباشرة بعد علمه بالقرار الإداري دون أن يخشي من وراء مسلكه هذا عدم قبول دعواه القضائية شكلاً أو الجمع في آن واحد بين هذا النوع من التظلم وبين الطعن القضائي، فيتظلم في الميعاد القانوني ويرفع دعواه في نفس الوقت، دون الحاجة لانتظار رد جهة الإدارة على تظلمه[3].

فهذا النوع من أنواع التظلم الإداري يحرر دعوى الإلغاء من قيد أو شرط التظلم المسبق الذي يؤدي إلى إطالة أمد رفع هذه الدعوى لمدة معينة، ويمنح الفرد حق رفع دعواه هذه مباشرة بعد علمه بالقرار، ولكن من جهة أخرى يعاب عليه أنه قد لا يتيح

---

(١)الروسان، مصطفي عبدالله، التظلم الإداري كضمانه لاحقة للجزاء التأديبي، مرجع سابق (ص١٠٣).

(٢) المرجع السابق (ص١٠٨).

(٣) المرجع السابق(ص١٠٩).

الفرصة لذوي الشأن من أفراد وإدارة لتصفية المنازعة في مراحلها الأولى، فلربما يطرح المتظلم في هذا النوع من التظلم تظلمه جانباً، ويسلك مباشرة طريق الطعن القضائي.

حيث يمثل التظلم الاختياري الأصل والقاعدة العامة للتظلم الإداري، وذلك تأسيساً على القاعدة الفقهية والقانونية القائلة:"الأصل في الأمور الإباحة، إلا ما قيد بنص خاص"[١].

٢.التظلم الوجوبي"الإجباري"

التظلم الوجوبي هو التظلم الذي ينظمه المنظم ويفرض على صاحب الشأن المتضرر من القرار الإداري في حالات معينة ومحددة قانوناً أن يقدمه إلى جهة الإدارة قبل إقامة دعواه، كإجراء ينبغي مراعاة اتخاذه قبل ولوج طريق الطعن القضائي، حيث يترتب على عدم تقديمه قبل إقامة دعوى الإلغاء الحكم بعد قبول هذه الدعوى شكلاً لعدم سابقة التظلم إلى الجهة الإدارية التي حددها النظام[٢].

حيث ينبني على هذا النوع من أنواع التظلم عادة على أسباب جوهرية أو ظروف خاصة تستوجب اللجوء إليه، إذ قد يرى المنظم ضرورة إخضاع حالات أو قرارات إدارية خاصة أو أوضاع تنظيمية معينة، أو فئات بشرية محددة إلى التظلم الإداري الوجوبي قبل سلوك سبيل الطعن القضائي، نظراً لأهمية هذه الحالات والقرارات والأوضاع التنظيمية مما يتطلب هذا الاستثناء[٣].

---

(١) شطناوي، على خطار، التظلم الإداري كشرط لقبول دعوى الإلغاء شكلاً، مرجع سابق (ص١٥).

(٢) فودة، رأفت، النظام القانوني للميعاد في دعوى الإلغاء، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى، ١٩٩٨م (ص١١٤).

(٣) البيانوني، محمد الأمين، دور التظلم الإداري في ممارسة الرقابة على أعمال الإدارة، مرجع سابق (ص١٨٩).

ولهذا يمكن القول بأن هذا النوع من التظلم يخضع إلى قدر من التظلم الخاص به، إذ في الغالب الأعم يضبط المنظم أحكامه ويحدد بصريح العبارة الحالات التي تنطبق عليه، أي القرارات الإدارية التي تستوجب التظلم المسبق قبل الطعن فيها بالإلغاء، وكذلك قد يبين إجراءاته ومواعيد تقديمه.

والأصل في النظام السعودي أن التظلم الإداري باعتباره بمثابة اعتراض على القرار الإداري أن يكون اختيارياً، إلا أنه قد يكون وجوبياً إذا ما فرضه المنظم على صاحب الشأن قبل اللجوء للقضاء طاعناً على القرار الإداري بالإلغاء، ولقد نص نظام المرافعات أمام ديوان المظالم بالتظلم الوجوبي في المادة (٨) منه والتي نصت على أنه:"يجب في الدعاوى المنصوص عليها في الفقرتين (أ) و(ب) من المادة الثالثة عشرة في نظام ديوان المظالم أن تتضمن صحيفة الدعوى تاريخ الإبلاغ بالقرار أو العلم به، أو نشره في الجريدة الرسمية بحسب الأحوال وتاريخ التظلم ونتيجته"[١].

كما أقرت المادة الثامنة من نظام المرافعات أمام ديوان المظالم بالتظلم الوجوبي من القرار الإداري المعيب، في حال كون القرار المطعون فيه غير متعلق بشؤون الخدمة المدنية فيجب التظلم إلى الجهة مصدرة القرار خلال ستين يوماً من تاريخ العلم بالقرار، أما إذا كان متعلقاً بشؤون الخدمة المدنية فيكون التظلم أمام وزارة الخدمة المدنية خلال ستين يوماً من تاريخ العلم بالقرار، فإذا قام الطاعن برفع الدعوى مباشرة دون استيفاء هذا الشرط نظاماً، فإن ديوان المظالم يقرر عدم قبول الدعوى شكلاً[٢].

---

(١) المادة (٨) الفقرة (١) من نظام المرافعات أمام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/ ٣) بتاريخ ٢٢/ ١/ ١٤٣٥هـ.

(٢) المادة (٨) الفقرة (٣) من نظام المرافعات أمام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/ ٣) بتاريخ ٢٢/ ١/ ١٤٣٥هـ.

المطلب الثاني : شروط التظلم الإداري

هناك عدة شروط أساسية ينبغي أن تتوافر في التظلم الإداري والتي تتمثل في الآتي[١]:

١. أن يكون ضد قرار إداري نهائي قد صدر فعلاً، وبُلغ به صاحب الشأن أو نشر في الجريدة الرسمية.أو علم به علماً يقينياً.

٢. أن يكون مقدماً من ذوي صفة ومصلحة، وهو صاحب الشأن أو وكيله أو نائبه.

٣. أن يكون مقدماً في الموعد المحدد نظاماً، من تاريخ العلم بالقرار.(ليس كل قرار ٦٠ يوماً)

٤. أن يكون تظلماً حقيقياً محدد المعنى، واضحاً في مضمونه ومحتواه وغايته وطالبته.

٥. أن يكون مقدماً للجهة الإدارية المختصة بحسب الأحوال.

٦. أن يكون بإمكان الجهة التي أصدرته إعادة النظر فيه بسحبه أو تعديله.

٧. أن يكون التظلم مرة واحدة، أما تعدد التظلمات فلا أثر له.

المطلب الثالث : شكل التظلم الإداري

بادئ ذي بدء يمكننا القول بأن تقديم التظلم الإداري لا يشترط له شكلاً محدداً، ولا يخضع لأي شروط شكلية في هذا الشأن، وإجمالاً يعد تظلماً كل ما يقدمه الشخص لقصد تمسكه بحقه ومطالبته باقتضائه ولا يستثني من ذلك إلا الفروض التي ينص النظام على طريقة التظلم فيها على نحو خاص.

---

(١) الطماوي، سليمان، القضاء الإداري (١/ ٥٣٣- ٥٣٦)، الغامدي، ناصر بن محمد بن مسدي، القضاء الإداري الإسلامي، قضاء المظالم في الإسلام، دراسة تطبيقية على النظام السعودي، دار طيبة الخضراء، الطبعة الأولى، ١٤٣٨هـ/ ٢٠١٧م (ص٣٧٠).

وعدم اشتراط شكل معين للتظلم غايته التيسير وليس التعسير، حتى لا يؤدي فرض شكل معين إلى تكاسل المتظلم وإحجامه عن تقديمه[1]،كما أنه ليس لزاماً على المتظلم أن يقيم تظلمه على الأسس النظامية التي يقدمها في دعوى الإلغاء وإنما يكفي في التظلم أن يستند إلى عبارات العدالة أو الملائمة ويتم أثره في هذه الحالة، ولا يشترط أن يتضمن التظلم تاريخ ورقم القرار المتظلم منه، وإنما يكفي أن يشير المتظلم إلى القرار إشارة.

وفي الجملة ينبغي أن يكون هذا التظلم واضح المعنى والمدلول، لهذا يجب أن تكون عبارات التظلم وصياغتها دقيقة وغير مبهمة في تحديد القرار والجهة الإدارية التي أصدرته، ومقدم التظلم نفسه وطلباته والإدعاءات التي يستند إليها[2].

(١) وصفي، مصطفي كمال، أصول إجراءات القضاء الإداري، مطبعة الأمانة، الطبعة الثانية، ١٩٧٨م (ص١٧٠).

(٢) على، القاضي عثمان ياسين على، إجراءات إقامة الدعوى الإدارية في دعوى الإلغاء والتعويض، دراسة تحليلية مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، ٢٠١١م (ص٢٠٢).

المبحث الثالث
آثار التظلم الإداري

وفيه ثلاثة مطالب :

المطلب الأول : آثار التظلم الإداري بالنسبة للمتظلم

تتمثل هذه الآثار بالنسبة للمتظلم في أثرين مباشرين وأثر غير مباشر، وفقـًا لما يلي:

أولاً:رفض المتظلم لمضمون القرار الإداري:

يعتبر التظلم الإداري المقدم من صاحب الشأن عن اعتراضه الصريح على رفض مضمون القرار الإداري المتظلم منه، والتعبير القاطع عن إرادته بمخاصمة تصرفات الجهة الإدارية مصدرة القرار، لأن سكوت صاحب الشأن عن صدور القرار الإداري رغم مساسه بحقوقه وإضراره بمصالحه يعد دليلاً على قبوله له ونفاذه بحقه، ما دام بإمكانه التعبير عن رأيه برفض مضمون هذا القرار والاعتراض على صدوره، عملاء بالقاعدة الفقهية والقانونية القائلة"السكوت في معرض الحاجة إقرار وبيان"[1].

ثانيـًا:حصول المتظلم على حقه:

يترتب على تقديم التظلم الإداري أيضـًا حصول المتظلم على حقوقه، والحفاظ على مصالحه المشروعة، وإزالة الأضرار المادية والأدبية اللاحقة به نتيجة لصدور القرار الإداري المتظلم منه، إذا اقتنعت الإدارة المتظلم إليها بمشروعية أسباب التظلم،

(١) الدغيثر، فهد بن محمد بن عبد العزيز، رقابة القضاء على قرارات الإدارة، ولاية المظالم أمام ديوان المظالم، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٢م (ص١٣٤)، البيانوني، محمد الأمين، دور التظلم الإداري في ممارسة الرقابة على أعمال الإدارة، دراسة مقارنة، مجلة الإدارة العامة السعودية، العدد (٦٠)، ١٩٨٨م (ص٢٠٩).

ووجاهة الاعتراضات والملاحظات الواردة فيه، ومن ثم ينتهي النزاع القائم بين صاحب الشأن وبين الإدارة المعنية في مراحله الأولى بطريقة ودية ووسيلة رضائية، مما يوفر على المتظلم كثيراً من الجهد والوقت والنفقات التي يتطلبها سلوك طريق الطعن القضائي، فضلاً عن اختصاره لجميع الإجراءات والأصول القضائية في هذا الشأن[1].

ثالثًا: إثبات علم المتظلم بالقرار الإداري:

إن تقديم المتظلم لتظلمه يؤدي بطريقة غير مباشرة إلى قيام الدليل على علمه بالقرار الإداري، لأنه لا يتظلم أصلاً- وفي الغالب الأعم- لولا علمه بهذا القرار وبأنه قد أضر بمصلحته، وإذا لم يبين المتظلم تاريخ علمه بالقرار الإداري محل التظلم، وفي رأي جانب من الشراح عُد تاريخ تقديمه للتظلم هو تاريخ علمه بهذا القرار[2].

المطلب الثاني
آثار التظلم الإداري بالنسبة لجهة الإدارة المتظلم إليها

تتمثل هذه الآثار في أثرين مهمين أولهما أثر مباشر وهو تخويل جهة الإدارة المختصة المتظلم إليها سلطة التصرف في التظلم المقدم إليها، وثانيهما أثر غير مباشر وهو إثبات قصد الإدارة إزاء التظلم المقدم إليها، وتفصيل ذلك على النحو الآتي:

أولاً:تخويل جهة الإدارة المختصة سلطة التصرف في التظلم المقدم إليها:

يترتب على تقديم التظلم الإداري إلى جهة الإدارة المختصة سواء أكانت مصدرة

---

(١) البيانوني، محمد الأمين، دور التظلم الإداري في ممارسة الرقابة على أعمال الإدارة، دراسة مقارنة، مرجع سابق (ص٢٠٩).

(٢) وصفي، مصطفي كمال، أصول إجراءات القضاء الإداري طبقًا للقانون (٤٧) لسنة ذ٩٧٢م، مطبعة الأمانة، القاهرة، الطبعة الثانية، ١٩٧٨م (ص١٩٠).

القرار أم الجهة الرئاسية لها، تخويل هذه الجهة السلطة في نظر التظلم وموضوعه، حيث نكون أمام إحدى الفرضيات الثلاث التالية:

الفرضية الأولى:استجابة جهة الإدارة للتظلم المقدم إليها:

ويتعين في هذه الفرضية التفرقة بين حالات ثلاث:

أولها:أن تستجيب جهة الإدارة للتظلم في الميعاد المحدد لبحث التظلم وقبل رفع دعوى الإلغاء، فتسحب القرار المتظلم منه أو تلغيه أو تعدله حسبما يتراءى لها، وفي هذه الحالة ليس عليها معقبولها سلطة تقديرية في الاستجابة للتظلم، لأن النزاع ينتهي في مهده، ويكون التظلم الإداري قد حقق الهدف المرجو منه(١).

ثانيهما:أن ترد جهة الإدارة على التظلم بالإيجاب وخلال الميعاد، ولكن بعد أن يكون المتظلم قد رفع دعوى الإلغاء، وقد استقر اجتهاد القضاء الإداري في الكثير من أحكامه على اعتبار الخصومة هنا منتهية، وتحمل المتظلم"المدعي"مصاريف الدعوى لرفعها قبل الأوان(٢).

ثالثها:أن ترد جهة الإدارة على التظلم بالإيجاب، ولكن بعد فوات الميعاد المقرر للرد، وبعد أن يكون المتظلم قد رفع دعوى الإلغاء، وهنا تعتبر الخصومة منتهية لإجابة المتظلم إلى طلبه(٣).

---

(١) بسيوني، عبدالرؤوف هاشم، أحكام التظلم الإداري في القانونين المصري والكويتي، دراسة فقهية وقضائية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٧م (ص٩٢).

(٢) المرجع السابق (ص٩٤).

(٣) المرجع السابق، نفس الصفحة.

الفرضية الثانية:رفض جهة الإدارة للتظلم المقدم إليها:

أي أن ترفض جهة الإدارة طلب المتظلم إليها بناء على ما ورد في التظلم من طلبات وتبريرات ومقترحات لعدم اقتناعها بمشروعية الأسباب ووجاهة الاعتراضات الواردة في هذا التظلم، والرفض المقصود هنا هو الرفض الصريح، وهو أن تكشف السلطة الإدارية المختصة التي يقدم إليها التظلم عن رأيها بما لا يحتمل جدلاً، وعلى وجه قاطع صراحة في إفادة هذا المعني، فإذا كان التصرف الذي اتخذ مع المتظلم صادراً من جهة غير مختصة، أو كان غير قاطع الدلالة في هذا المعني لم يجز اعتباره قراراً صريحًا بالرفض[1].

الفرضية الثالثة:صمت جهة الإدارة للتظلم المقدم إليها: أي أن تلتزم الإدارة الصمت التام إزاء التظلم الإداري المقدم إليها، وتمتنع عن الإفصاح عن رأيها فيه سواء بالقبول أو بالرفض، ويستمر هذا الصمت حتى انقضاء المدة التي حددها المنظم للرد، وفي هذه الحالة يعد سكوتها هذا بمثابة القرار الضمني برفض التظلم، حيث يبدأ سريان ميعاد جديد للطعن القضائي بالإلغاء إزاء القرار الإداري المتظلم منه، وذلك اعتباراً من اليوم التالي لانقضاء مدة قطع ميعاد الطعن بالإلغاء[2].

ثانيًا:إثبات قصد الإدارة: إذا كان تخويل جهة الإدارة المعنية سلطة التصرف في التظلم المقدم إليها، وبالفروض التي أشرنا إليها فيما تقدم هو الأثر المباشر المترتب

(١) البيانوني، محمد الأمين، دور التظلم الإداري في ممارسة الرقابة على أعمال الإدارة، دراسة مقارنة، مرجع سابق (ص٢١٠).

(٢) المرجع السابق، نفس الصفحة.

على تقديم التظلم لهذه الجهة، فإن إثبات قصد الإدارة هو الأثر غير المباشر المتولد عنه، لأن التظلم الإداري يكشف عن مسلك هذه الإدارة عند بحثها فيه، وعما إذا كانت جادة في ذلك أم لا.

ولما كانت الإدارة هي الطرف القوي، وتملك من الإمكانات مالا يملكه المتظلم فإنه يقع على عاتقها باعتبارها خصماً شريفاً وحكماً في آن واحد رفع الضرر عنه قدر الاستطاعة تلافياً لإقامة دعوى الإلغاء، وعلى ذلك فإنه ينبغي أن تبحث الإدارة التظلم المقدم إليها بحثاً جدياً فلا ترفضه إلا لسبب منطقي وقانوني ومعقول، لذا يجب أن يكون قرار الإدارة مسبباً، وقد تستطيع جهة الإدارة تجاهل هذا التسبيب ومخالفته، ولكن هذا التصرف منها يدل على تعنتها وسوء نيتها، وبالتالي مقاضاتها وربما إلزامها بالتعويض إذا توافرت شروطه وعناصره[1].

على أنه في حالة رفض الجهة الإدارية التظلم المقدم إليها، فإنه يجب أن يكون قرار الرفض مسبباً، نظراً لأهمية هذا التسبيب، ولكونه يُمكن الفرد بعد إعلامه بالأسباب النظامية والواقعية التي أدت إلى قرار رفض التظلم من تقدير مدي نجاح الطعن القضائي بالإلغاء، وبالتالي عدم تقديم هذا الطعن إذا كانت نسبة نجاحه ضئيلة، نظراً لما ينطوي عليه من جهد ومال ووقت طويل، فضلاً عن أن التسبيب الإجباري يحمل الإدارة العامة على احترام مبدأ المشروعية، ويقودها إلى عدم مخالفة القواعد النظامية وينفي عنها إساءة استعمال السلطة وتعسفها فيها.

(١) وصفي، أصول إجراءات القضاء الإداري، مرجع سابق (ص١٩٠- ١٩١)، بسيوني، أحكام التظلم الإداري في القانونين المصري والكويتي، مرجع سابق (ص١٠٧- ١٠٨).

المطلب الثالث : آثار التظلم الإداري بالنسبة للقرار المتظلم منه

يترتب على تقديم التظلم الإداري لجهة الإدارة المعنية أثران مهمان للقرار الإداري المتظلم منه، أولهما قطع ميعاد الطعن بالإلغاء، وثانيهما جواز وقف تنفيذ القرار الإداري المتظلم منه من قبل الإدارة المعنية.

أولاً:قطع ميعاد الطعن بالإلغاء: يعد قطع ميعاد الطعن بالإلغاء من أهم الآثار التي تترتب على تقدم التظلم الإداري إلى جهة الإدارة المعنية، فبعد هذا التقديم ينقطع سريان ميعاد رفع دعوى الإلغاء، وتمنح مدة جديدة لكل من المتظلم والإدارة لحل النزاع بينهما، ويستمر هذا الانقطاع سارياً حتى تبت الجهة الإدارية المختصة في نتيجة التظلم المقدم إليها نهائياً، سواء بقبوله أو برفضه صراحة أو باعتبارها في حكم المرفوض ضمناً.

ويشترط لترتيب هذه النتيجة أن يقدم التظلم الإداري إلى الجهة المعنية خلال الميعاد القانوني للطعن القضائي في القرار المتظلم منه، والمحدد في النظام ، وذلك ابتداء من تاريخ نشر هذا القرار في الجريدة الرسمية للدولة أو من تاريخ تبليغه لصاحب الشأن أو من تاريخ ثبوت العلم اليقيني بصدوره.

أما تقديم التظلم بعد انقضاء ميعاد الطعن القضائي بالإلغاء فإنه لا يرتب أثره في قطع هذا الميعاد، ولا يحق حينئذ للمتظلم سلوك طريق القضاء، وتكون دعوى الإلغاء غير مقبولة شكلاً لفوات الميعاد، وإذا كان التظلم المرفوع إلى جهة الإدارة المعنية بعد مضي المدة المقررة لتقديمه لا قيمة له من حيث قطع مدة الطعن بالإلغاء فإنه ليس هناك ما يمنع الإدارة من أن ترد على المتظلم وأن تجيبه إلى طلباته[1].

---

(١) الجوهري، الطعن الإداري (التظلم الإداري)، دراسة مقارنة، مجلة المحاماة المصرية، نقابة المحامين المصرية، القاهرة، العدد (٩-١٠)، ١٩٨٧م (ص٥٥)، البيانوني، دور التظلم الإداري في ممارسة الرقابة على أعمال الإدارة العامة السعودية، مرجع سابق (ص٢١٦).

ثانيـًا:جوازوقف تنفيذ القرار الإداري المتظلم منه:

بالرغم من أن وقف تنفيذ القرار الإداري المتظلم منه غير ملزم قانونـًا لجهة الإدارة، إلا أن الضرورة والمنطق السليم وقواعد العدالة والإنصاف تقتضي أحيانـًا وقف تنفيذ هذا القرار إلى حين البت النهائي في موضوع التظلم الإداري إيجابـًا أو سلبـًا، إذ ليس من المعقول أن تستمر الإدارة مصدرة القرار المتظلم منه في تنفيذ أحكامه وبنوده في الوقت الذي تبحث فيه موضوع التظلم المقدم ضد هذا القرار، وتدرس أسبابه وموجباته، تمهيداً للبت فيه وحسم النزاع الإداري القائم بشأنه نهائيـًا، لاسيما إذا كان تنفيذ مضمون هذا القرار تنفيذاً ماديـًا سيؤدي إلى زوال موضوع التظلم وانعدام وجوده، كقرار هدم منزل متصدع، وقرار إتلاف بضاعة فاسدة، مما يؤدي إلى استحالة النظر في موضوع التظلم بعد تنفيذ الهدم أو الإتلاف، ومن ثم حرمان المتظلم عمليـًا من نيل حقوقه وحفظ مصالحه عن طريق التظلم الإداري[1].

وعليه فوقف تنفيذ القرار الإداري المتظلم منه إلى حين البت النهائي في التظلم الإداري المقدم تجاه هذا القرار يعدأمراً جوهريـًا ومنطقيـًا من المناسب من تحقيقه لتوطيد العدالة الإدارية، وترسيخ مبدأ المشروعية، استناداً إلى مبادئ العدل والحق والإنصاف التي تُعد مصدراً من مصادر التشريع وركنـًا داعمـًا له، وسنداً تلجأ إليه مختلف المحاكم والجهات القضائية في تنفيذ أحكامها وإجراءاتها، بالإضافة إلى أن تريث جهة الإدارة في تنفيذ قراراها إلى حين البت في التظلم أو حتى الحكم في الدعوى

(١) البيانوني، دور التظلم الإداري في ممارسة الرقابة على أعمال الإدارة العامة السعودية، مرجع سابق (ص٢١٦-٢١٧).

ينم عن احترام جهة الإدارة لمبدأ الملاءمة والمشروعية، وينفي عنها التعسف في استعمال سلطتها، كما أن هذا التريث قد يجنب الإدارة التعرض للحكم بالتعويض إذا ما انتهي الأمر إلى إلغاء القرار الإداري.

الخاتمة

في ختام هذا البحث أحمد الله تعالى الذي بنعمته تتم الصالحات على أن وفقني وأعانني على إتمام بحث هذا الموضوع وإنجازه، وأسأله سبحانه الإخلاص في القول والعمل، وأن يجعل فيما كتبت الخير والفائدة، ولقد تناولت في هذه الدراسة موضوع: (التظلم الإداري في النظام السعودي) وهنا أوجز أهم النتائج والتوصيات التي أرى ضرورة ذكرها في هذا المقام، وهي على النحو التالي:

أولاً - النتائج:

توصل الباحث في هذه الدراسة إلى عدد من النتائج من أبرزها ما يأتي:

١. يمثل التظلم الإداري الاختياري القاعدة والأصل العام في مجال التظلمات الإدارية، ومناط ذلك القاعدة الفقهية والقانونية القائلة بأن الأصل في الأمور الإباحة إلا ما قيد بنص خاص، وقد أخذ بهذا الأصل النظام السعودي وغيره من التشريعات الإدارية في الدول المختلفة.

٢. تنبع أهمية التظلم الإداري في ممارسة الرقابة على أعمال الإدارة والاعتراض على تصرفاتها المختلفة، بهدف تقويم أخطائها وتصويب أوضاعها وتصحيح مخالفاتها، ووصولاً إلى ترسيخ مبدأ المشروعية وتوطيد سيادة القانون، وبذلك تتحقق العدالة الإدارية للأفراد، ويتم تأمين الاستقرار الإداري لأجهزة الدولة المختلفة.

٣. أن سلوك طريق التظلم الإداري من القرارات الإدارية المعيبة لسحبها أو لإلغائها أو تعديلهاوإزالة كافة آثارها الضارة، يغني في كثير من الأحيان عن اللجوء إلى طريق الطعن القضائي لتحقيق نفس الأهداف المنشودة وتحصيل ذات الحقوق والمصالح المرجوة فضلاً عن أنه يوفر على ذوي العلاقة الجهد والوقت والنفقات

التي يتطلبها تنفيذ الإجراءات القضائية المقررة في هذا الشأن.

٤. أن تقليل المنازعات الإدارية عن طريق التظلم الإداري يسهم بشكل ملموس في تخفض عدد هذه المنازعات والدعاوى التي قد ترفع إلى محاكم القضاء الإداري.

٥. فوات المواعيد للتظلم سبب لرفض دعوى الإلغاء، وهو متعلق بالنظام العام، ويعتبر دفعاً نظامياً للجهة المدعي عليها.

٦. يعتبر امتداد ميعاد الطعن القضائي بالإلغاء بسبب مدة الطعن بقطعها أو وقفها من أهم الآثار النظامية المترتبة على تقديم التظلم لجهة الإدارة، سواء أكان اختيارياً أم وجوبياً، مما يترتب عليه التمتع بمهلة تقاض جديدة لكل من المتظلم والإدارة.

ثانياً - التوصيات:

١. أن يفرد في نظام المرافعات أمام ديوان المظالم مادة تبين إجراءات تقدم التظلم وشكله أسوه بغيره من النظم المقارنة.

٢. إلزام الجهات الإدارية يتذييل قراراتها بالإشارة إلى وجوب التظلم في حالة عدم قبول القرار وبيان المدة والجهة المختصة بذلك.

٣. أن ينص صراحة في مواد نظام المرافعات أمام ديوان المظالم على أن التظلم الإداري سبب لامتداد مهل التقاضي في دعوى الإلغاء، ومن ذلك التظلمات التي تطرأ عليها الظروف القاهرة بوقف المدد أو انقطاعها بالرفع لجهة غير مختصة أو بمضي المدة.

٤. ضرورة تحديد إطار ثابت ومقنن لقواعد وإجراءات التظلم الإداري ولأحكامه الموضوعية بحيث تصبح هذه الأمور ثابتة ومعروفة للجميع.

المراجع

١. بدوي، ثروت، تدرج القرارات الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الثانية، ١٩٧٩م.

٢. بسيوني، عبدالرؤوف هاشم، أحكام التظلم الإداري في القانونين المصري والكويتي، دراسة فقهية وقضائية، دار النهضة العربية، مصر، ١٩٩٧م.

٣. بسيوني، عبدالرؤوف هاشم، أحكام التظلم الإداري في القانونين المصري والكويتي، دراسة فقهية وقضائية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٧م.

٤. البقمي، مشبب بن محمد سعد، ميعاد دعوى إلغاء القرار الإداري في النظام السعودي، دار الكتاب الجامعي للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، ١٤٣٨ه.

٥. البيانوني، محمد الأمين، دور التظلم الإداري في ممارسة الرقابة على أعمال الإدارة، مجلة الإدارة العامة، السعودية، العدد (٦)، ١٩٨٨م.

٦. البيانوني، محمد الأمين، دور التظلم الإداري في ممارسة الرقابة على أعمال الإدارة، دراسة مقارنة، مجلة الإدارة العامة السعودية، العدد (٦٠)، ١٩٨٨م.

٧. الجبوري، محمد، القضاء الإداري، دار وائل، عمان، الطبعة الثانية، ٢٠١٠م.

٨. جمال الدين، سامي، المنازعات الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤م.

٩. الجوهري، الطعن الإداري (التظلم الإداري)، دراسة مقارنة، مجلة المحاماة المصرية، نقابة المحامين المصرية، القاهرة، العدد (٩-١٠)، ١٩٨٧م.

١٠. الحلو، ماجد، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، الطبعة الرابعة، ٢٠٠٤م.

١١. خليفة، عبد العزيز، الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام، ضمانات تأديب الموظف العام، دار محمود للنشر والتوزيع، ٢٠٠٧م.

١٢. الدغيثر، فهد بن محمد بن عبد العزيز، رقابة القضاء على قرارات الإدارة، ولاية المظالم أمام ديوان المظالم، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٢م.

١٣. ذنيبات، محمد جمال، القضاء الإداري في المملكة العربية السعودية طبقاً لنظام ديوان المظالم الجديد، الطبعة الثالثة، ١٤٣٧ه/ ٢٠١٦م.

١٤. الروسان، مصطفي عبدالله، التظلم الإداري كضمانه لاحقة للجزاء التأديبي، كلية الحقوق، جامعة جرش، ٢٠١٠م.

١٥. سالم، رحاب عبد العزيز البيلي، التظلم الإداري، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، مصر، العدد الثاني، السنة الثلاثون، ٢٠١١م.

١٦. سليمان، حسن إبراهيم، التظلم الإداري وكيف يساهم في تحقيق العدالة، مجلة قضاء الدولة، العدد (٣)، المجلد (١٧١)، السنة (٤٣)، ١٩٩٩م.

١٧. شطناوي، على خطار، التظلم الإداري كشرط لقبول دعوى الإلغاء شكلاً، المجلة القضائية، المعهد القضائي الأردني، العدد الثاني، ١٩٩٨م.

١٨. صادق، سمير، ميعاد دعوى الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٦٩م.

١٩. صادق، سمير، ميعاد رفع دعوى الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الثالثة، ٢٠٠٧م.

٢٠. الطماوي، سليمان محمد، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩١م.

٢١. الطماوي، سليمان، قضاء التعويض، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة الأولى، ١٩٧٧م.

٢٢. العبادي، محمد وليد، الموسوعة الإدارية، القضاء الإداري، مؤسسة الوراق، عمان، الطبعة الأولى.

٢٣. على، القاضي عثمان ياسين على، إجراءات إقامة الدعوى الإدارية في دعوى الإلغاء والتعويض، دراسة تحليلية مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، ٢٠١١م.

٢٤. الغامدي، ناصر بن محمد بن مسدي، القضاء الإداري الإسلامي، قضاء المظالم في الإسلام، دراسة تطبيقية على النظام السعودي، دار طيبة الخضراء، الطبعة الأولى، ١٤٣٨هـ/ ٢٠١٧م.

٢٥. فودة، رأفت، النظام القانوني للميعاد في دعوى الإلغاء، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى، ١٩٩٨م.

٢٦. المبيضين، علا محمد، أثر التظلم الإداري على قطع الميعاد، دراسة في القانون الأردني، رسالة ماجستير، كلية عمان العربية، عمان، الأردن، ٢٠١٣م.

٢٧. نظام المرافعات أمام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/ ٣) بتاريخ ٢٢/ ١/ ١٤٣٥هـ.

٢٨. وصفي، مصطفي كمال، أصول إجراءات القضاء الإداري طبقاً للقانون (٤٧) لسنة ١٩٧٢م، مطبعة الأمانة، القاهرة، الطبعة الثانية، ١٩٧٨م.

٢٩. وصفي، مصطفي كمال، أصول إجراءات القضاء الإداري، ١٩٧٨م.

٣٠. وصفي، مصطفي كمال، أصول إجراءات القضاء الإداري، مطبعة الأمانة، الطبعة الثانية، ١٩٧٨م.

فهرس الموضوعات

موجز عن البحث **٥٣٢**

مقدمة **٥٣٤**

المبحث الأول : التظلم الإداري ماهيته وأهميته **٥٣٧**

المطلب الأول : تعريف التظلم الإداري ٥٣٧

المطلب الثاني : الغاية من التظلم الإداري ٥٣٨

المطلب الثالث : أهمية التظلم الإداري ٥٤٠

المبحث الثاني : أنواع التظلم الإداري وشروطه وشكله **٥٤٤**

المطلب الأول : أنواع التظلم الإداري ٥٤٤

المطلب الثاني : شروط التظلم الإداري ٥٥٠

المطلب الثالث : شكل التظلم الإداري ٥٥٠

المبحث الثالث آثار التظلم الإداري **٥٥٢**

المطلب الأول : آثار التظلم الإداري بالنسبة للمتظلم ٥٥٢

المطلب الثاني : آثار التظلم الإداري بالنسبة لجهة الإدارة المتظلم إليها ٥٥٣

المطلب الثالث : آثار التظلم الإداري بالنسبة للقرار المتظلم منه ٥٥٧

الخاتمة **٥٦٠**

المراجع **٥٦٢**

فهرس الموضوعات **٥٦٥**