أثر المسلك الايجابى لجهة الإدارة
على
ميعاد بحث التظلم

دكتور
محمد عبدالله مغازى
مدرس القانون العام
كلية الشريعة والقانون
جامعة الأزهر - فرع دمنهور

بسم الله الرحمن الرحيم

وَإِلَهُكُمْ إِلَهٌ وَاحِدٌ لا إِلَهَ إِلَّا هُوَ الرَّحْمَنُ الرَّحِيمُ

(البقرة:١٦٣)

يقول برنارد شفارتر :

" القانون ليس التجسيد الصادق لكل شئ رائع ، ولا هو مبرأ من الخطأ والشوائب "

(عن كتاب القانون فى أمريكا

ترجمة المستشار ياقوت العشماوى

ط دار المعارف

١٩٨٠ ، ص ١٣)

الإهداء

إلى مجلس الدولة .....

بسم الله الرحمن الرحيم

تقديم البحث :

حرص قانون مجلس الدولة على تحديد مواعيد للإجراءات التى يتم إتخاذها حتى يتحقق بذلك الإستقرار للمراكز القانونية [1] .

ومن بين هذه الإجراءات التظلم الذى يتقدم به ذو الشأن إلى جهة الإدارة عن قرارها الصادر فى مواجهته ؛ وذلك حتى يكون أمام هذه الجهة فرصة إعادة النظر فى هذا القرار ؛ وتغيير موقفها منه إن هى رأت لذلك وجهاً .[٢]

فإذا قدم التظلم فى ميعاده وهو ستون يوماً من تاريخ العلم بالقرار ؛ فإن جهة الإدارة يكون أمامها عدة احتمالات هى :

---

[1] د. محمد رفعت عبد الوهاب ، أصول القضاء الإدارى ،ط١٩٩٣،ب.ت. ص٥٣ .

[٢] انظر : إبراهيم المنجى ، التعليق على نصوص قانون مجلس الدولة فى ضوء آراء الفقه وأحكام وفتاوى القضاء الإدارى ،ط١،١٩٩٦ ، منشأة المعارف بالأسكندرية ،ص٣٨٥ ،

- مجموعة المبادئ القانونية التى قررتها المحكمة الإدارية العليا فى خمسة عشر عاماً (١٩٦٥-١٩٨٠) ، جـ٢؛ (د-ع) ، الهيئة العامة المصرية للكتاب ، ط١٩٨٣،ص١٢٠١ وما بعدها .

- حمدى ياسين عكاشة ، الأحكام الإدارية فى قضاء مجلس الدولة ، منشأة المعارف بالأسكندرية ،ط١ ،١٩٩٧ ،ص١٩،٢٠ .

أولاً : أن تجيب المتظلم لما طلب ؛ وهنا تنتهى المشكلة .[1]

ثانياً: أن ترفض التظلم صراحة خلال مدة الستين يوماً المذكورة ؛ وهنا يكون أمام المتظلم سلوك سبيل التقاضى .[2]

ثالثاً: أن تسكت جهة الإدارة ، فلا ترد لا بالرفض ولا بالقبول لهذا التظلم ؛ وهنا فقد اعتبر المشرع مضى الستين يوماً المذكورة قرينة على رفض التظلم ضمناً .[3]

رابعاً : وقد تمضى مدة الستين يوما، دون أن تجيب جهة الإدارة عن التظلم؛ ولكن يظهر أن هناك اتجاهاً إيجابياً لجهة الإدارة ناحية هذا التظلم .

هذا الإحتمال الأخير لم يواجهه المشرع فى م ٢٤ من قانون مجلس الدولة ؛ ومن ثم فقد اتخذت أحكام مجلس الدولة المصرى حياله حلاً يتفق مع الغاية من التظلم ، وما تتغياه دعوى الإلغاء ، وتبعاً فقد ذهب المجلس إلى أن ثبوت أن جهة الإدارة قد اتخذت مسلكاً إيجابياً تجاه التظلم ؛ لابد أن يكون له أثر على ميعاد بحث هذا التظلم.

وبناء على ما تقدم ؛ فهذا البحث يحاول أن يقف على مضمون موقف مجلس الدولة هذا ؛ ومدى تحقيقه للغاية منه ؛ وحتى ينجلى ذلك لابد أن نتحدث عن مفهوم المسلك الإيجابى وحكمته

---

[1] راجع نص م٢٤ من قانون مجلس الدولة الحالى رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ .

[2] راجع نص م٢٤ من قانون مجلس الدولة الحالى رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ .

[3] راجع نص م٢٤ من قانون مجلس الدولة الحالى رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ .

كما يجب أن نعرض لبعض التطبيقات العملية التى وردت فـى قضـاء مجلس الدولة بحالات اعتد فيها بالمسلك الإيجابى لجهة الإدارة.

خطـة البحـــث

نتناول هذا الموضوع من خلال :

المبحـث الأول : مفهـوم المسـلك الإيجـابى لجهـة الإدارة وضوابطه .

المبحث الثانى : بعض التطبيقات العملية لما يعـد مـن قبيل المسلك الإيجابى لجهة الإدارة.

الخاتمـــــــة : وفيها نتائج البحث .

والله العظيم نسأل أن يهدينا إلى الصواب ، وأن يجنبنا مواطـن الزلـل إنه على كل شئ قدير .

المبحث الأول

مفهوم المسلك الإيجابي لجهة الإدارة وضوابطه

ويشتمل على :

المطلب الأول :

مفهوم المسلك الإيجابي وحكمته .

المطلب الثاني :

ضوابط المسلك الإيجابي .

المبحث الأول

مفهوم المسلك الإيجابى لجهة الإدارة وضوابطه

تمهيد :

يرتبط المسلك الإيجابى لجهة الإدارة ؛ بوجود تظلم تقدم بـه صـاحب الشأن ضد قرار إدارى صادر منها ؛ ومن ثم فإن القاعدة العامة الواردة فى م٢٤ من قانون مجلس الدولة تلزم المتظلم بأن يتربص ستين يوماً تظهر فيها جهة الإدارة موقفها من التظلم ؛ فإن مضت هذه المدة دون رد من جهة الإدارة ؛ عد ذلك بمثابة رفض حكمى ؛ يبدأ منه ميعاد الطعن بالإلغاء .

بيد أن مجلس الدولة قد اتجه إلى أن اتخاذ جهة الإدارة مسلكاً إيجابياً تجاه التظلم ؛ يمتد به ميعاد الستين يوماً المحددة لبحث هذا التظلم ؛ وبالتالى ميعاد رفع دعوى الإلغاء .

وبناء على ذلك ؛ يجب علينا أن نعرض لمفهوم المسلك الإيجابى وضوابطه على النحو الآتى :

المطلب الأول : مفهوم المسلك الإيجابى وحكمته .

المطلب الثانى : ضوابط المسلك الإيجابى .

المطلب الأول

مفهوم المسلك الإيجابى وحكمته

مفهوم المسلك الإيجابى :

يعنى المسلك الإيجابى أن جهة الإدارة لم تهمل التظلم المقدم إليها بل اتخذت حياله إجراء إيجابياً . أو حسب تعبير المحكمة الإدارية العليا مسلكاً إيجابياً فى سبيل إجابة المتظلم إلى تظلمه ، بعد استشعار جهة الإدارة حقه فى هذا التظلم .[1]

---

[1] انظر: مجموعة المبادئ التى قررتها المحكمة إدارية العليا فى خمسة عشر عاماً (١٩٦٥-١٩٨٠) سابق ص١٢١٣، ١٢١٤ ، حيث قررت المحكمة : " إنه ولئن كانت المادة ٢٢ من القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ بتنظيم مجلس الدولة قد نصت على أن يعتبر فوات ستين يوماً على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه السلطات المختصة بمثابة رفضه ، ويكون ميعاد رفع الدعوى بالطعن فى القرار الخاص بالتظلم ستين يوماً من تاريخ إنقضاء الستين يوماً المذكورة ، أى افترضت أن الإدارة رفضت التظلم ضمناً باستفادة هذا الرفض الحكمى من قرينة فوات هذا الفاصل الزمنى دون أن تجيب الإدارة عن التظلم ، إلا أنه يكفى فى تحقيق معنى الإستفادة المانعة من هذا الإفتراض، أن السلطات الإدارية لم تهمل التظلم ، وأنها قد اتخذت مسلكاً إيجابياً ينبئ عن أنها كانت فى سبيل استجابته ، وكان فوات الستين يوماً راجعاً إلى بطء الإجراءات بين الإدارات المختصة فى هذا الشأن . " انظر المجموعة تحت رقم (١٢٣٤-١١٤/٢/٢٤، ١٩٧٤/١٩، ١٧٢/٧٣) .وفى ذات المبدأ انظر : المجموعة ، سابق تحت رقم(١٣١٠، ١٢/١٤٣٣، ٢٣/١٠٦٨(١٩٧٢/٦/٣)٥١٨/٧٦/١٧) ص١٢١٤، ١٢١٥ =

والقواعد الواردة فى المادة ٢٤ من قانون مجلس الدولة قد وضحت كيفية حساب ميعاد رفع دعوى الإلغاء ؛ حيث نص على أن : " ميعاد رفع الدعوى أمام المحكمة فيما يتعلق بطلبات الإلغاء ستون يوماً من تاريخ نشر القرار الإدارى المطعون فيه فى الجريدة الرسمية أو فى النشرات التى تصدرها المصالح العامة أو إعلان صاحب الشأن به .

وينقطع سريان هذا الميعاد بالتظلم إلى الهيئة التى أصدرت القرار أو الهيئات الرئاسية ، ويجب أن يبت فى هذا التظلم قبل مضى ستين يوماً من

= – وانظر فى ذات المبدأ : المجموعة ، سابق تحت رقم (٥٦٠-١٥(١٩٧٣/٢/٢٥) ٦٦/٣٨/١٨) ؛ ص١٢١٥،١٢١٦ ؛ حيث ورد : " أن هذه المحكمة سبق أن قضت بأنه وإن كان قانون مجلس الدولة قد نص على أن فوات ستين يوماً على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه السلطات المختصة يعتبر بمثابة رفضه ، أى أن القانون افترض فى الإدارة أنها رفضت التظلم ضمناً باستفادة هذا الرفض الحكمى من قرينة فوات هذا الفاصل الزمنى دون أن تجيب الإدارة على التظلم ، إلا أنه يكفى فى تحقيق معنى الإستفادة المانعة المانعة من هذا الإفتراض أن يتبين أن السلطات الإدارية إذ استشعرت حق المتظلم فيه ، قد اتخذت مسلكاً إيجابياً واضحاً فى سبيل استجابته ومن ثم يمتد ميعاد بحث التظلم فى هذه الحالة حتى يصدر من الجهة الإدارية ما ينبئ عن عدولها عن هذا المسلك ويعلم به صاحب الشأن " .

وانظر فى مبادئ المحكمة الإدارية العليا أيضاً :

– المجموعة ، ص١٢١١،١١١٢ تحت رقم (٣٤٧-٩)١٤/٤/١٩٨٦) ١٣/١٠٨/٨٠٤) .

– السابق ، ص١٢١٢ تحت رقم (٣٧٤-١٣(٢٥/٥/١٩٦٨) ١٣/١٣٢/٩٨٢) .

– السابق ، ص١٢١٢ تحت رقم (٦١٤/١١(٤/٥/١٩٦٩)١٤/٩١/٦٨٢) .

– السابق ، ص١٢١٧ تحت رقم (٥٤٨/٩(٢٥/٣/١٩٦٧)١٢/٨٣/٧٨٠) .

تاريخ تقديمه ، وإذا صـدر القـرار بـالرفض وجـب أن يكـون مسـبباً ، ويعتـبر مضى ستين يوماً على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه السلطات المختصة بمثابة رفضه .

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

ومن ثم فإنه وفقاً للفقرة الأخيرة من المادة السابقة ؛ فالمشرع وضع قرينة على رفض الإدارة للتظلم ضمناً ؛ من خلال مضى المدة المحددة بها ؛ دون أن تجيب الإدارة على التظلم ؛ ومن ثم يكون ميعاد رفع الدعوى هو ستين يوماً أخرى بعد انقضاء الستين يوماً المحددة لنظر التظلم .

وفى الواقع أن العلة من نص المشرع على التظلم فا حالتيه الوجوبية والاختيارية هى تمكين جهة الإدارة من إعادة النظر فى قرارها الذى أصدرته ، وبذلك ينحسم طريق النزاع القضائى قبل بدايته .[1]

---

[1] انظـــر مجموعـــة المبـــادئ القانونيـــة ، ســـابق ص١١٩٣، ١١٩٤ تحـــت رقـــم (١٤/١٤٠٨)(١٩٧٤/١٢/١٥)(٥٤/١٢/٢٠)؛ حيث تقرر المحكمة الإدارية العليا:"أن هذه المحكمة سبق أن قضت بأن تقديم التظلم وفقاً لحكم المادة ٣٢ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ بنظام العـاملين المدنيين يجعل مـن تقديم التظلم المنصـوص عليـه فـى قـانون مجلس الدولة غير مجد ؛ الأمر الذى يقتضى قبول الدعوى شكلاً ولو لم يسبقها التظلم المنصوص عليه فى قانون مجلس الدولـة اكتفـاء بتقديم التظلم المنصـوص عليـه فـى قانون العاملين المشار إليه ، وأن تقرير هذه القاعدة لا يقوم على أساس إلغاء أحكـام =

وبناءً على ما سلف ؛ فإذا مضت الستون يوماً المذكورة ؛ فإن من حق المتظلم أن يلتجأ إلى رفع دعواه القضائية ؛ طالما لم تجبه الإدارة إلى طلبه .[1]

بيد أن جهة الإدارة قد تتخذ موقفاً إيجابياً تجاه التظلم ؛ فتفحصه وتتخذ فيه إجراءات يستشعر منها أنها فى سبيلها لإجابة المتظلم لما طلب ؛ وقد لا يسعفها مدة الستين يوماً المذكورة لحسم موضوع هذا التظلم ، فتتبادل فيه الإجراءات بين الإدارات المتعددة ؛ فتطول المدة عن مدة بحث التظلم القانونية .

=التظلم المنصوص عليها فى قانون مجلس الدولة ؛ بل يستند إلى الحكمة الشرعية من استحداث نظام التظلم الوجوبى وهى الحكمة التى تكشف عنها المذكرة الإيضاحية لقانون مجلس الدولة والتى جرت عبارتها بما يأتى " أن الغرض من ذلك هو تقليل الوارد من القضايا بقدر المستطاع ؛ وتحقيق العدالة الإدارية بطرق أيسر على الناس ، وإنهاء تلك المنازعات فى مراحلها الأولى إن رأت الإدارة أن المتظلم على حق فى تظلمه ، فإن رفضته أو لم تبت فيه خلال الميعاد المقرر ؛ فله أن يلجأ إلى طريق التقاضى " . ومن ثم فإن تقديم التظلم إلى لجنة شئون العاملين ، وفوات ستين يوماً على تقديمه دون أن تجيب عنه اللجنة ، يعتبر أخذاً بالأصل العام المقرر فى شأن التظلم الوجوبى والحكمة التشريعية من استحداثه بمثابة رفض حكمى له ، ويكون رفع الدعوى خلال الستين يوماً التالية لهذا الرفض الحكمى " .

[1] انظر حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٣٢٦٩س ٤٢ق "عليا ، صادر فى ١٩٩٨/١٢/٢٦ غير منشور .

ومن ثـم فـإن مجلـس الدولـة ؛ قـد رأى فـى ذلـك مانعـاً مـن افـتراض الرفض الضمنى للتظلم ؛ وبالتالى يمتد ميعاد بحث التظلم فى هذه الحالة حتـى يصدر من الجهة الإدارية ما ينبئ عن عدولهـا عـن هـذا المسـلك ؛ ويعلـم بـه صاحب الشأن .[1]

ولقد استقرت أحكـام مجلـس الدولـة علـى هـذه القـاعدة وذلـك أحكامـه المتعاقبة ؛ ونحن نؤيد هذه القاعدة بهذا المفهوم ؛ نظراً لتحقيقهـا لعـدة أهـداف تنشدها الحكمة من الإستقرار عليها على النحو التالى :

★ حكمة قاعدة المسلك الإيجابى :

تعود الحكمة من تقرير قاعدة المسلك الإيجابى للآتى :

---

(1) انظر مجموعة المبادئ القانونية التى قررتها المحكمة الإدارية العليا فـى خمسـة عشـر عاماً ، سابق ص١١٩٩ تحت رقم (١٥٠-١٧(١٩٧٨/٤/٢٢)١١٧/٢٣) .

وانظـــــر ذات المجموعـــــة ،ص١١٩٦، ١١٩٧ تحـــــت رقـــــم (١٣٩٣-١٤(١٩٧٣/٥/١٣)٩٥/٥٧/١٨)، حيث تقرر المحكمة الإدارية العليا:"الحكمة التشريعية من استحداث نظام التظلم الوجوبى وهى الحكمة التى كشفت عنها المذكرة الإيضاحيـة للقانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ . وقد جاء بها " أن الغرض من ذلك هو تقليل الوارد مـن القضايا بقدر المستطاع وتحقيق العدالة الإدارية بطـرق أيسـر علـى النـاس وإنهـاء تلـك المنازعات فى مراحلها الأولى إن رأت الإدارة أن المتظلم علـى حـق فـى تظلمـه فـإن رفضته أو لم تبت فيه خلال الميعاد المقرر فله أن يلجأ إلى طريق التقاضى " .

- وراجـــع فـــى ذات المبـــدأ المجموعـــة ، ص١١٩٧، ١١٩٨ تحـــت رقـــم (٥٥٩-١٣(١٩٧٤/٢/٢٤)١٦٨/٧٢/١٩) .

أولاً : تحقيق الغاية من التظلم التى ينشدها قانون مجلس الدولة بسن هذا النظام ؛ فالمشرع حين قرر نظام التظلم فى صورته الإجبارية أو الإختيارية ؛ إنما تغيا أن تأخذ جهة الإدارة فرصتها ؛ حتى تعلم بأن من صدر قرارها فى مواجهته لم يرض عنه ؛ وبالتالى تراجع موقفها إن هى رأت لذلك وجهاً ؛ ومن ثم فقد حدد لها المشرع هفى قانون مجلس الدولة مدة ستين يوماً لبحث هذا التظلم ؛ وأوجب على صاحب الشأن أن يتربص هذه المدة وذلك قبل أن يرفع دعوى الإلغاء .

وتطبيقاً لما تقدم ؛ قررت المحكمة الإدارية العليا إنه : " ومن حيث إن القانون قد فرض التظلم على الجهة الإدارية من قرارها قبل رفع دعوى إلغائه ، ليفسح المجال حتى تنظر الإدارة فيما يأخذه صاحب الشأن على القرار ، فإن ثبت لديها صحة ما يثيره من عيب يبطل القرار كانت فى سعة من سحبه ، مما ينحسم به النزاع ويندرئ عبء التقاضى ، وإذا ثبت أن المطعون ضده قد أظهر الإدارة على ما يجده من وجود البطلان فى القرار الذى رفع دعوى إلغائه من قبل أن يعتمده الوزير ، وقد اعتمده بحالته التى شكا منها المدعى فلا تكون من جدوى لتظلم يقدمه مرة أخرى بعد إعتماد القرار ، إزاء ما ينبت لديه من إصرار الإدارة على قرارها وهى على بينة من نزاعه فيه ، ويكون سديداً ما قضى به الحكم المطعون فيه من قبول الدعوى شكلاً ، ولا وجه للطعن عليه فى ذلك " .[1]

---

[1] راجع مجموعة المبادئ سابق ،ص١١٩٩ تحت رقم (١٥٠-١٧فى ١٩٧٨/٤/٢٢ فى ١١٧/٢٣) .

ومن ثم ؛ فإنه قد يستغرق فحص التظلم زمناً يتجاوز مدة الستين يوماً المحددة فى القانون ؛ من خلال تبادل بحث هذا التظلم بيـن الإدارات المختلفة من خلال مسلك إيجابى ينبئ عن اتجاه الإدارة نحو إنصـاف المتظلـم ؛ وتبعـاً لذلك ؛ وفى إطار غاية التظلم هذه ؛ يجب أن يمتد ميعـاد التظلـم حتـى يصـدر عن جهة الإدارة ما ينبئ عن عدولهـا عـن هـذا المسلك ؛ ويعلـم بـه صـاحب الشـأن ، والقـول بغير ذلـك معنـاه إهـدار الحكمـة من التظلـم ، وخاصـة أن هذا التأخير قد يعود فى غالب الأحيان إلى بطء الإجراءات بين الإدارات لمختصة ؛ وهذا ما تنبه إليه المحكمة الإدارية العليا بقولها : " إنـه وإن كـان الأصل أن فوات ستين يوماً على تقديم التظلم دون أن تجيب عنـه السلطات المختصة يكون بمثابة قرار بالرفض غير أنـه يكفى لتحقيق معنـى الإستفادة المانعة من هذا الإفتراض أن يتبين أن السلطات المختصـة لـم تهمـل التظلـم ، وأنها استشعرت حق المتظلم فيه ، واتخذت مسلكاً إيجابياً واضحاً نحو تحقيق تظلمه ، وكان فوات الستين يوماً راجعاً إلى بطء الإجراءات بين الإدارات المختصة " .[1]

---

[1] انظر المجموعة ، سابق صادر فى ١٩٦٩/٥/٤ تحت رقم (٦١٤/١١(٤/٥/١٩٦٩) ٦٨٢/٩١/١٤) .

- وانظـر الطعـن تحـت رقـم (٥٦٠-١٥(٢٥/٢/١٩٧٣) ٦٦/٣٨/١٨) ، المجموعـة ص١٢١٥ ، ١٢١٦ .

- الطعن تحت رقم (٥٤٨/٩(٢٥/٣/١٩٦٧)١٢/٨٣/٧٨٠) المجموعة ص١٢١٦.١٢١٧

ثانياً : لو لم نقل بقاعدة المسلك الإيجابى لدفعنا المتظلم إلـى مخاصمـة جهـة الإدارة برفع الدعوى عليها أمام القضاء ؛ مع أن سبب التـأخير فـى إجابـة التظلم قـد لا يرجـع إلـى إهمالهـا لـه ؛ بـل قـد تكـون هـى جـادة فـى سـبيل الإستجابة لطلبه ؛ وتطبيقاً لذلك ؛ قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه : " .. ومـــن ثـــم يمتـــد ميعاد بحث التظلم فى هذه الحالة حتى يصدر من الجهة الإدارية ما ينبئ عن عدولها عن هذا المسلك ، ويعلم بـه صـاحب الشـأن ؛ والقول بغير ذلك مؤداه دفع المتظلم إلى مخاصمة الإدارة قضائياً فى وقـت تكون هى جادة فى سبيل إنصافه " .[1]

وقضت بأنه : " كان واضحاً من ثناياه اتجاه الإدارة إلـى الإستجابة لتظلمه، الأمر الذى لم يكن من المستسـاغ معـه دفـع المتظلـم إلـى مخاصمتهـا قضائياً، لمجرد إنقضاء الستين يوماً المقررة للبت فـى التظلـم ، ومـن ثـم فـلا تثريب عليـه إن هـو آثـر الإنتظـار حتـى ينتهـى مفـوض الـوزارة مـن فحـص التظلم"[2]

---

[1] حكم المحكمـة الإداريـة العليـا صـادر فـى ١٩٩٨/١٢/٢٦ ، فـى الطعـن رقـم ٣٢٦٩ س٤٢ق . عليا ، سالف الإشارة إليه .

[2] انظـر مجموعـة المبـادئ ، سـابق ص١٢١٦ تحـت رقـم (٥٦٠-١٥(١٩٧٣/٢/٢٥)١٨ /٦٦/٢٨) . وانظر :

- ذات المجموعـــة ص١٤١٢، ١٢١٥ اتحـــت رقـــم (١٣١٠، ١٤٣٣/١٢/١٠٦٨، /٢٣(١٩٧٢/٦/٣)١٧/٧٦/٥١٨) حيث تقرر المحكمـة الإداريـة العليـا أنـه : " إذا =

ثالثاً: أن قاعدة المسلك الإيجابى لجهة الإدارة تساعد فى تخفيف العبء عن مجلس الدولة ؛ والذى تثقله دعاوى عديدة ؛ ومن ثم فإن حقق التظلم هدفه بعد امتداد ميعاده وفقاً للقاعدة المطروحة ؛ انسد طريق المنازعة القضائية ، وأسهم ذلك فى حسن سير مرفق القضاء .

ولقد سار المشرع فى ذات الطريق حين أصدر القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠ والخاص بلجان التوفيق فى بعض المنازعات الإدارية ؛ حيث تصدر هذه اللجان توصيات قد تسهم فى تفادى اللجوء إلى طريق النزاع القضائى .[1]

=شعرت حق المتظلم فيه قد اتخذت مسلكاً إيجابياً واضحاً فى سبيل استجابته ، وكان فوات الستين يوماً راجعاً إلى بطء الإجراءات المعتادة بين الإدارات المختصة فى هذا الشأن ، والقول بغير ذلك مؤداه دفع المتظلم إلى مخاصمة الإدارة قضائياً فى وقت تكون فيه هى جادة فى سبيل إنصافه ، وقد قصد الشارع من وجوب إتباع طريق التظلم الإدارى تفادى اللجوء إلى طريق التقاضى بقدر الإمكان ، وذلك بحسم المنازعات إدارياً فى مراحلها الأولى " .

[1] قانون٧ لسنة ٢٠٠٠ قرر إنشاء لجان التوفيق فى بعض المنازعات الإدارية ؛ عفن طريق إلزام من ينطبق عليهم ذلك القانون بضرورة الإلتجاء إلى هذه اللجان قبل ولوج الطريق القضائى ؛ وهذه اللجان تصدر توصيات غير ملزمة لجهة الإدارة أو الفرد ؛ إذ يستطيع الفرد طالما استوفى قيد اللجوء إلى اللجنة ؛ أن يرفع دعواه القضائية عقب صدور هذه التوصية إن لم يقبلها ، أو لم تنفذها جهة الإدارة .

وهكذا نخلص فى نهايـة هذا المطلب إلـى أن قـاعدة المسلك الإيجـابى لجهـة الإدارة تحقق المصلحة العامة والخاصة فـى ذات الوقت ؛ فالمصلحـة العامـة تتحقق من خلال تخفيف العبء عن القضاء الإدارى ؛ وتحقيـق حسن سير الإدارة ، بتجنب الخصومـات الإداريـة قدر الإمكـان ؛ كمـا تتحقـق المصلحـة الخاصة ،عندما يحقق التظلم هدفه ويجيـب المتظلـم لمـا طلـب ؛ فيجنبـه بذلك عناء التقاضى من طول أمد ونفقات كثيرة ، ولذا نحن نؤيد هذه القاعدة .

*** مسألة فرعية فى بيان شبهة عدم دستورية القانون ٧ لسنة ٢٠٠٠ :**

نوجـــه النظـــر إلـــى أننـــا نـــرى أن هـــذا القـــانون تشـــوبه شبهة عدم الدستورية ؛ علاوة على عدم ضرورتـه ؛ فمن حيث شبهة عدم الدستورية ؛ فإنه قد وضع عقبة فى طريق حق التقاضى المكفول للناس كافة ؛ وذلك بإلزام الخصم فى بعض المنازعات الإداريـة بالإلتجـاء إلـى لجـان فـض هذه المنازعات أولاً .

ومن حيث عدم ضرورة هذا القـانون ؛ فيجـب أن نتجـه دائمـاً نحـو تفادى البطء فى حسم المنازعات عموماً ، والمنازعات الإدارية بوجه خاص ؛ ومن ثم فهذا القانون سوف يسهم فى هذا البطء ؛ لأنه وإن كـان الإلتجـاء إلـى هذه اللجان ملزماً فى بعض المنازعات ، إلا أن التوصيات التى تصـدرا غـير ملزمة سواء بالنسبة للجهة الإدارية أم لخصومها ؛ ومـن ثـم يجـب إلغـاء هـذا القانون .

المطلب الثانى

ضوابط المسلك الإيجابى لجهة الإدارة

ليس كل إجراء تتخذه جهة الإدارة حيال التظلم ؛ يعد مسلكاً إيجابياً يؤثر فى ميعاد هذا التظلم ؛ وبالتالى ميعاد رفع دعوى الإلغاء ؛ بل هناك ضوابط محددة ينبغى أن تتوافر ؛ حتى ينتج هذا المسلك أثره على النحو التالى :

١- المسلك الإيجابى فى سبيل الإستجابة للتظلم وليس فى بحث التظلم :

إن واجب الإدارة دائماً أن تبحث التظلمات المقدمة إليها حتى تحدد موقفها منها ؛ والمقصود بالمسلك الإيجابى الذى نعنيه ليس هذا البحث الذى هو واجب جهة الإدارة ؛ بل المسلك الإيجابى فى سبيل إجابة المتظلم إلى تظلمه بعد إستشعار جهة الإدارة حقه فيه ؛ وهذا الأخير هو الذى يكون له أثره على ميعاد التظلم .

وتطبيقاً لذلك قضى بأنه : " ولئن كانت هذه المحكمة سبق لها أن قضت بما تقدم ، إلا أن الحكم المطعون فيه قد أخطأ خطأ واضحاً فى تطبيق ما انتهت إليه هذه المحكمة، فقد استند الحكم المطعون فيه فى القول بأن ميعاد رفع الدعوى بالنسبة إلى المدعى الثانى ظل مفتوحاً ، إلى أن الجهة الإدارية سلكت مسلكاً إيجابياً ببحثها التظلم المقدم منه " فى حين أن سلوك الجهة الإدارية مسلكاً إيجابياً فى بحث التظلم هو أمر طبيعى وهو واجبها الذى

يفترض قيامها به بالنسبة إلى أى تظلم يقدم إليها ، ولم تقل هذه المحكمة أن سلوك الجهة الإدارية مسلكاً إيجابياً فى بحث التظلم من شأنه أن يفتح ميعاد الطعن ، وإنما قالت : " أنه يكفى فى تحقيق معنى الإستفادة المانعة من افتراض رفض الجهة الإدارية التظلم أن يتبين أنها استشعرت حق المتظلم قد اتخذت مسلكاً إيجابياً واضحاً فى سبيل إجابة تظلمه ، فالمسلك الإيجابى الذى استندت إليه هذه الحكمة ... ، ليس المسلك الإيجابى فى بحث التظلم ، وإنما المسلك الإيجابى فى سبيل إجابة المتظلم إلى تظلمه بعد استشعار الجهة الإدارية حق فيه ، والفرق واضح بين المسلكين " .[1]

فالبين أن هناك فرق بين مسلك الإدارة فى بحث التظلم ، ومسلكها الإيجابى الذى هو محل بحثنا ؛ ذلك أنه عندما يقدم التظلم إلى جهة الإدارة ؛ فإن واجبها ألا تهمل هذا التظلم إنطلاقاً من واجباتها الإدارية ؛ وقد تتخذ جهة الإدارة اجراءات معينة لاستفاد منها اتجاه نيتها نحو إجابة المتظلم إلى طلبة ، ومن ثم فلا يمكن أن نعد ذلك من قبيل المسلك الإيجابى .

أما الإجراء الذى تتخذه جهة الإدارة ؛ ويستفاد منه اتجاه نيتها نحو إجابة المتظلم لما طلب ؛ فهو فقط الذى يعد من قبيل المسلك الإيجابى ؛ فعلى سبيل المثال عندما تستمر جهة الإدارة فى صرف الراتب بعد صدور قرارها

---

[1] انظر مجموعة المبادئ ، سابق ص١٢١٥ تحت رقم ١٢/١٤٣٣،١٣١٠ ، ٢٣/١٠٦٨(١٩٧٢/٦/٣) ٥١٨/٧٦/١٧) .

فى مواجهة الموظف ؛ فهذه قرينة على توافر نيتها التى نتحدث عنها ؛ ومن ثم يمتد ميعاد التظلم حتى توقف صرف الراتب كقرينة على تغير نيتها ؛ ويعلم به صاحب الشأن .

وفى ذات الشأن قضى بأنه " جرى قضاء هذه المحكمة على أن سلوك الجهة الإدارية مسلكاً إيجابياً فى بحث التظلم هو أمر طبيعى وهو واجبها الذى يفترض قيامها به بالنسبة لأى تظلم يقدم إليها ، فالمسلك الإيجابى المقصود ، والذى من شأنه مد أجل رفع الدعوى هو المسلك الإيجابى فى سبيل إجابة المتظلم إلى طلبه عندما تستشعر أن له حقاً مهضوما وليس المسلك الإيجابى فى بحث التظلم " .[1]

---

[1] حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم (٣٠٩س٢٦ق، صادر فى ١٩٨٦/١١/٢) ، مشار إليه فى إبراهيم المنجى ، التعليق على نصوص قانون مجلس الدولة فى ضوء أراء الفقه وأحكام وفتاوى القضاء الإدارى ، سابق ص٤٣ .

– وفى ذات الإتجاه قضت المحكمة الإدارية العليا : " إن أحكام المحكمة الإدارية العليا اضطردت فى مجال تفسير هذا النص (٢٤) ، على أن ميعاد رفع الدعوى بعد إنقطاعه بالتظلم من القرار أو حسابه من تاريخ فوات ستين يوماً على التظلم دون إجابة عليه أو من تاريخ رفضه صراحة قبل مضى هذه المدة ،أى التاريخيين أقرب ،بمعنى أنه إذا صدر قرار صريح برفض التظلم قبل إنقضاء مدة القرار الضمنى بالرفض احتسب ميعاد رفع الدعوى من تاريخ القرار الصريح .

أما إذا انقضت فترة القرار الضمنى دون صدور قرار صريح احتسب الميعاد من تاريخ انقضاء فترة القرار الضمنى حتى ولو صدر قرار صريح بالرفض بعد ذلك كما اضطرد قضاء هذه المحكمة على أن المسلك الإيجابى الذى يؤدى إلى حساب الميعاد =

٢- نطاق قاعدة المسلك الإيجابى :

تنطبق قاعدة المسلك الإيجابى لجهـة الإدارة علـى المتظلـم سـواء فـى نطاق التظلم الإجبارى أم الإختيارى ؛ إذ يستطيع المتظلم فى كلا النوعيـن أن يتربص حتى تحدد موقفها من التظلم ؛ ومن ثم يتحقق الأثر محل البحث وهـو امتداد ميعاد بحث هذا التظلم ؛ وبالتالى ميعاد رفع دعوى الإلغاء .[1]

-من تاريخ تكشف فيه الإدارة تجاه التظلم ، وليـس مـن التـاريخ ، الفرضـى لا يقتصـر على مجرد بحث التظلم ، وإنما يتعين أن يكون هذا المسلك متجهاً إلى إجابة التظلم إلى ما يطلب به فى تظلمه لأن جهة الإدارة استشـعرت أحقيتـه فـى ذلـك" . حكـم المحكمـة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٣٠٦٦س ٣١ق . عليا ، صادر فى ١٩٨٨/١/١٧ مشـار إليه فى المصدر السابق ،ص ٤٠٣، ٤٠٤ .

[1] التظلم الوجوبى هو الذى ألزم القانون صاحب الشأن بتقديمه قبل رفع دعـواه بالإلغـاء ؛ فإذا رفعت دون تقديمه ؛ غدت غير مقبولة .

- أما التظلم الإختيارى فهو الذى ترك المشرع تقديره لصاحب الشأن ؛ إن شاء تقـدم بـه ، وإن شاء ذهب إلى طريق التقاضى مباشرة .

وفى ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا أنه : " ومن حيث أن هذا الوجه من أوجـه الطعـن قد قام على الخلط بين نوعين من التظلم فى مجال القانون الإدارى :

أولهمـا : التظلـم الوجوبـى الـذى يفـرض المشـرع علـى المتضـرر مـن القـرار أو الإجـراء الإدارى تقديمه إلى جهة الإدارة قبل إقامة دعواه كإجراء شكلى جوهرى ينبغى مراعـاة اتخـاذه قبـل ولـوج طريـق الدعـوى القضائيـة ، ويـترتب علـى عـدم تقديمـه قبـل إقامـة الدعوى وجوب الحكم بعدم قبولها شكلاً لعدم سابقة التظلـم إلـى الجهـة الإداريـة التـى حددها القانون .

وثانيهما : التظلم الجوازى أو الإختيارى ، وهو الذى ترك الشارع لذى الشأن تقدير مـدى تحقيق هذا التظلم لغايته من الطعن على قرار إدارى قبل إقامة دعواه أمـام المحكمـة =

هذا والتظلم الإختيارى يرتب ذات أثر التظلم الوجوبى من حيث تطبيق أحكام حساب ميعاد التظلم ؛ وتبعاً ميعاد رفع دعوى الإلغاء ؛ ذلك أن المتظلم إختيارياً يستطيع أن يتريث قبل رفع دعوى الإلغاء ؛ حتى يصدر عن جهة الإدارة ما ينبئ عن عدولها عن هذا المسلك ؛ ويعلم به صاحب الشأن .

هذا ولقد أشارت المادة ١٢ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ إلى التظلم الوجوبى ؛ حين نصت على أنه : " لا تقبل الطلبات الآتية :

(أ) .....

(ب) الطلبات المقدمة رأساً بالطعن فى القرارات الإدارية النهائية المنصوص عليها فى البنود ثالثاً ورابعاً وتاسعاً من المادة (١٠) وذلك قبل التظلم

=المختصة بمجلس الدولة ، وهذا النوع من التظلمات مرده ومرجعه إلى تقدير المتظلم حيث يتقدم به إختياراً إلى الجهة الإدارية المختصة ، إذا ما قدر أن يلجأ إليه قبل ولوج سبيل الدعوى القضائية ، أى إذا وجد أن له مصلحة تحقق غايته من تعديل أو إلغاء القرار الإدارى بواسطة هذا الأسلوب من التظلم الإختيارى لمصدر القرار أو إلى السلطة الرئاسية المختصة قبل إنقضاء مواعيد الطعن القضائى بالإلغاء فى ذات القرار المتظلم فيه ، وهذا التظلم يرتب قانوناً ذات أثر التظلم الوجوبى فيما يتعلق بقطع الميعاد المحدد قانوناً لرفع الدعوى القضائية ، إلا أن هذا التظلم الإختيارى لا يترتب على عدم تقديمه عدم قبول الدعوى القضائية .

ومعنى ذلك أن كلاً من التظلم الوجوبى والتظلم الإختيارى يشترك مع الآخر فى الأثر الإيجابى (أى قطع الميعاد المقرر لرفع الدعوى) ولكنهما لا يشتركان فى الأثر السلبى (أى ترتيب عدم قبول الدعوى على تقديم التظلم الجوازى أو الإختيارى " .

انظر : الطعن رقم ٣٠٩٩ س ٣٣ ق .ع ، صادر فى ١٩٩١/٧/٦ ، نقلا عن إبراهيم المنجى ، التعليق على نصوص قانون مجلس الدولة ، سابق ص٤٠٢ ، ٤٠٣.

منها إلى الهيئة الإدارية التـى أصـدرت القـرار أو إلـى الهيئـات الرئاسية وانتظار المواعيد المقررة للبت فى هذا التظلـم . وتبيـن إجـراءات التظلـم وطريقة الفصل فيه بقرار من رئيس مجلس الدولة " .[1]

ملحوظة فرعية :

رفع الدعوى قبل التظلم وعلاقته بالمسلك الايجابى :

نود أن نشير هنا فى صدد الكلام عن التظلـم الوجوبـى إلـى ملحوظـة تتعلق بالإجابة عن التساؤل التالى ، وهو هل من الضرورى دائماً سـبق تقديـم التظلم الوجوبى قبل رفع دعوى الإلغاء ؟

ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى أنه إذا تم رفـع دعـوى الإلغـاء قبـل البت فى التظلم ؛ فإن الدعوى تكون مقبولة إذا ما تـم رفـض هـذا التظلـم بعـد رفع الدعوى هذه وقبل الفصل فيها ؛ حيث إن قضاء هذه المحكمة قد استقر

---

[1] تشير المادة (١٠) من قانون مجلس الدولة إلى أنه : " تختص محاكم مجلس الدولة دون غيرها بالفصل فى المسائل التالية ...

(ثالثاً) الطلبات التى يقدمها ذوى الشأن بالطعن فى القـرارات الإداريـة النهائيـة الصـادرة بالتعيين فى الوظائف العامة أو الترقية أو بمنح العلاوات .

(رابعاً) الطلبات التى يقدمهـا الموظفون العموميـون بإلغـاء القـرارات الإداريـة الصـادرة بإحالتهم إلى المعاش أو الإستيداع أو فصلهم بغير الطريق التأديبى .

(تاسعاً) الطلبات التى يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية " .هذا ولقد صدر قرار رئيس مجلس الدولة ، وذلك بتحديد الإجراءات الواجبة الإتباع فى شأن التظلم الوجوبى .

على قبول الدعوى ، إذا اكتسب القرار المطعون فيه صفة النهائية أثناء سير الدعوى .[1]

ونحن نؤيد هذا الإتجاه للمحكمة الإدارية العليا ؛ لأنه يسهم فى التخفيف على الأفراد فى الإلتجاء للقضاء الإدارى ؛ باعتبار أن دعوى الإلغاء دعوى تتغيا مخاصمة القرار المطعون عليه ، وتحقيق المشروعية .[2]

كما أن التظلم إجراء شكلى ليس مقصوداً لذاته ، بل المقصود منه تحقيق أهداف معينة ؛ فإذا قام صاحب الشأن برفع دعواه بعد صدور القرار ؛ ثم تظلم منه إلى الجهة المختصة خلال الميعاد المحدد قانوناً لهذا التظلم ؛ وأصبحت الفرصة سانحة لهذه الجهة لبحث هذا التظلم ؛ والتصرف فى شأنه؛ فإن التظلم فى هذه الحالة يكون قد حقق الهدف منه ؛ ولا يجوز القضاء برفض الدعوى فى هذا الشأن .[3]

---

[1] انظر مجموعة المبادئ ، سابق ص ١١٩٢ ،١١٩٣ تحت رقم (١٢٧٠-١٤ (١٩٧٣/٦/١٠) ١٨/ ١٣٤/٧٣) .

[2] د. سليمان الطماوى ، دروس فى القضاء الإدارى ، سابق ص ١٢١ ، ١٢٢ .

[3] راجع الطعن رقم ٥٣٠ص٢٢ق فى ١٩٨١/١/٣١،س٢٦ص٤٥٢ . مشار إليه فى المستشار الدكتور محمد ماهر أبو العينين ، إجراءات المرافعات أمام القضاء الإدارى إجراءات الدعوى أمام محاكم مجلس الدولة بين قضاء النقض وقضاء المحكمة الإدارية العليا حتى عام ١٩٩٦ ، دار الكتب القانونية ، شتات مصر ، المنشورات القانونية صادر ، بيروت – لبنان ،ط١٩٩٨ ،ص٤٥١،٤٥٢ .

وتختلف هذه الحالة عن سابقتها فى أن رفع الدعوى قد تم قبل التظلم ، ثم قم صاحب الشأن بالتظلم من القرار ، على خلاف الحالة الأولى التى تظلم فيها المدعى قبل الدعوى ؛ ولكنه تعجل برفع دعواه قبل البت فى التظلم .

وبالتالى فهذا الاتجاه سالف الذكر ، نرى فيه تدعيماً لمبدأ المشروعية الذى يسهر مجلس الدولة على حمايته .

وهذا الحل يدلنا على أن بحث مسألة المسلك الإيجابى هنا غير ذى جدوى ؛ لأنه سبق التظلم رفع الدعوى ؛ وكان الهدف من بحث المسلك الإيجابى تفادى اللجوء إلى سبيل الدعوى ؛ إذا ما أجابت جهة الإدارة المتظلم لما طلب .

٣- انتفاء البحث عن توافر المسلك الإيجابى فى حالة عدم وجود جدوى من التظلم :

وينتفى البحث عن مدى توافر مسلك إيجابى لجهة الإدارة فى التظلم الموجود ؛ إذا كان بحث هذه التظلمات غير مفيد ؛ ومن ذلك ما إذا كانت جهة الإدارة قد قررت رأياً مسبقاً ؛ بأنها لن تبحث تظلمات من نوع معين تقدم إليها يكون من بينها التظلم المعروض .[1]

---

[1] انظر د. سليمان الطماوى ، دروس فى القضاء الإدارى . دراسة مقارنة ،ط١٩٧٦ ، دار الفكر العربى ،ص١٨٦ . حيث أشار سيادته إلى حكم محكمة القضاء الإدارى الصادر فى ١٩٥٨/٥/٨ .

وتطبيقاً لهذا قضى بأنه : " ومن حيث أن القانون قد فرض التظلم على الجهة الإدارية من قرارها قبل رفع دعوى إلغائه ، ليفسح المجال حتى تنظر الإدارة فيما يأخذه صاحب الشأن على القرار ، فإن ثبت لديها صحة ما يثيره من عيب يبطل القرار كانت فى سعة من سحبه ، مما ينحسم به النزاع ويندرئ به عبء التقاضى ، وإذا ثبت أن المطعون ضده قد أظهر الإدارة على ما يجده من وجوه البطلان فى القرار الذى رفع دعوى إلغائه من قبل أن يعتمده الوزير ، وقد اعتمده بحالته التى اشتكى منها المدعى ، فلا تكون من جدوى لتظلم يقدمه مرة أخرى بعد اعتماد القرار ، إزاء ما ثبت لديه من إصرار الإدارة على قرارها وهى على بينة من نزاعه فيه ، ويكون سديداً ما قضى به الحكم المطعون فيه من قبول الدعوى شكلاً ، ولا وجه للطعن عليه فى ذلك " .[1]

---

[1] انظر : مجموعة المبادئ ، سابق ص ١١٩٩ تحت رقم (١٥٠س ١٧ (١٩٧٨/٤/٢٢) ص٢٣ص ١١٧) ولقد جاء فى صدر هذا المبدأ : " أن طعن هيئة مفوضى الدولة ينعى على هذا الحكم خطأه فى تطبيق القانون سواء فى قبول الدعوى شكلاً وفى إلغاء قرار التعيين ، فقد خلط الحكم بين التظلم الذى يشترطه القانون لقبول الدعوى شكلاً ، والشكوى التى يقدمها صاحب الشأن لجهة الإدارة قبل صدور القرار النهائى وهى لا تغنى فى مجال دعوى الإلغاء عن تقديم التظلم من القرار بعد صدوره " .

وانظر : حكم محكمة القضاء الإدارى فى ١٩٥٣/١٢/٢١ ، قضية رقم ١٩٢٣ س ٥ ق، وحكم المحكمة الإدارية العليا فى ٢٢ .

والبين من هذا أن بحث التظلم غير مجدى ؛ لأن المدعى سبق وأطلع جهة الإدارة على ما يأخذه على هذا القرار ؛ ووذلك قبل أن يصبح نهائياً باعتماده من السلطة المختصة وهى الوزير ، وهذا الإطلاع لا يغنى كقاعدة عامة عن تقديم التظلم من القرار بعد صدوره ؛ بيد أن جهة الإدارة التى تعتمد القرار نهائياً ، وقد اطلعت على شكوى صاحب الشأن ، فلا يكون هناك من جدوى للتظلم الذى يقدمه ؛ وبالتالى فإذا قدم هذا التظلم ، فلن يكون هناك من مجال للبحث عن توافر مسلك إيجابى لجهة الإدارة من عدمه ، لأن أساس المسلك الإيجابى ، إتجاه نية الإدارة نحو إجابة المتظلم إلى حقه ، وقد تكشف عكس ذلك ، باعتماد القرار نهائياً فى ضوء الظروف التى أشرنا إليها .

٤- *الجدية والوضوح فى المسلك الإيجابى* :

يجب لاعتبار إجراء جهة الإدارة من قبيل المسلك الإيجابى أن يكون جدياً واضحاً ، فإذا ثبت من ظروف الحال أن ثمة استجابة جدية واضحة من جهة الإدارة للتظلم المقدم من ذى الشأن ؛ فإن من أثر ذلك امتداد ميعاد بحث التظلم .[1]

وتطبيقاً لهذا قضى :" أنه ولئن كانت هذه المحكمة سبق أن قضت بأنه وإن كانت المادة ١٩ من القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ بشأن تنظيم مجلس الدولة قد نصت على أن يعتبر فوات ستين يوماً على تقديم التظلم ، دون أن

---

[1] انظر مجموعة المبادئ سابق ،ص١٢١٢ .

تجيب عنه السلطات المختصة بمثابة رفضه ، ويكون ميعاد رفع الدعوى بالطعن فى القرار الخاص بالتظلم ستين يوماً من تاريخ انقضاء الستين يوماً المذكورة ، أى افترضت فى الإدارة أنها رفضت التظلم ضمناً باستفادة هذا الرفض الحكمى من قرينة فوات هذا الفاصل الزمنى دون أن تجيب الإدارة عن التظلم ، إلا أنه يكفى فى تحقيق الإستفادة المانعة من هذا الإفتراض ، أن يتبين أن السلطات الإدارية لم تهمل التظلم ، وأنها إذا استشعرت حق المتظلم فيه قد اتخذت مسلكاً إيجابياً واضحاً فى سبيل استجابته ، وكان فوات الستين يوماً راجعاً إلى بطء الإجراءات المعتادة بين الإدارات المختصة فى هذا الشأن .." .[1]

والجدية والوضوح فى مسلك جهة الإدارة إنما تتضح من ظروف الحال ؛ وتخضع لتقدير مجلس الدولة ، والذى تتكشف به نية الإدارة نحو الإستجابة للتظلم من عدمه .

---

[1] انظر : مجموعة المبادئ سابق ، ص١٢١٤ ، ١٢١٥ تحت رقم (١٣١٠، ١٤٣٣ / ١٢ ، ٢٣/١٠٦٨ (١٩٧٢/٦/٣) ٥١٨/٧٦/١٧ .

- وانظر : المصدر السابق ،ص١٢١٢ المبدأ تحت رقم (١١/٦١٤ (١٩٦٩/٥/٤) ٦٨٢/٩١/١٤) ؛ حيث قضى بأنه : " وإن كان الأصل أن فوات ستين يوماً على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه السلطات المختصة يكون بمثابة قرار بالرفض غير أنه يكفى لتحقيق معنى الإستفادة المانعة من هذا الإفتراض أن يتبين أن السلطات المختصة لم تهمل التظلم ، وكان فوات الستين يوماً راجعاً إلى بطء الإجراءات بين الإدارات المختصة " .

٥- إستمرار أثر المسلك الإيجابى حتى يصدر عن جهة الإدارة ما ينبئ عن العدول عن هذا المسلك :

يستمر أثر المسلك الإيجابى لجهة الإدارة من حيث ميعاد بحث التظلم وميعاد رفع دعوى الإلغاء ، حتى تعدل جهة الإدارة عن هذا المسلك ، ويعلم بذلك صاحب الشأن .

فلقد قضت المحكمة الإدارية العليا أنه : " السلطات الإدارية إذا استشعرت حق المتظلم فيه ، قد اتخذت مسلكاً إيجابياً واضحاً فى سبيل استجابته ، ومن ثم يمتد ميعاد بحث التظلم فى هذه الحالة حتى يصدر من الجهة الإدارية ما ينبئ عن عدولها عن هذا المسلك ، ويعلم به صاحب الشأن " .[١] وبناءً على هذا ، فإذا صدر قرار من جهة الإدارة بحفظ جميع التظلمات المقدمة ، فإن هذا يعد بمثابة عدول عن المسلك الإيجابى لها قبل ذلك ؛ ولقد قضى بأنه إذا : " وقررت الهيئة حفظ التظلم بناء على تعليمات نائب رئيس الوزراء ووزير الإصلاح الزراعى المبلغة لها فى ٥ من أكتوبر سنة ١٩٦٤ بعدم تنفيذ رأى مفوض الدولة وحفظ جميع التظلمات المقدمة من العاملين ، فلا ينبغى حساب الستين يوماً الواجب إقامة الدعوى فيها إلا من هذا التاريخ الأخير " .[٢]

---

[١] انظر مجموعة المبادئ ، سابق ص ١٢١٥ ، ١٢١٦ تحت رقم (٥٦٠-١٥ (١٩٧٣/٢/٢٥) ٦٦/٣٨/١٨) .

[٢] انظر مجموعة المبادئ ، سابق ص ١٢١٣٢ ، ١٢١٤ تحت رقم (١٢٣٤-١٤ (١٩٧٤/٢/٢٤) ١٧٢/٧٣/١٩) .

وعدول الإدارة عن مسلكها يعنى اتجاهها إلى عكس ما اتجه إليه مسلكها الإيجابى ؛ ويظهر ذلك من خلال إجراء تقوم به ؛ ويعلم به صاحب الشأن .

٦- كيفية العلم بعدول الإدارة عن مسلكها الإيجابى :

من الأهمية بمكان أن نتناول كيفية علم صاحب الشأن بعدول جهة الإدارة عن مسلكها الإيجابى ؛ لأننا طالما أعطيناها الفرصة حتى تبحث التظلم من خلال إجراءات إيجابية يستشعر منها إتجاهاً نحو إجابة المتظلم لحقه ؛ فإنه إذا عدلت هذه الجهة عن مسلكها فيجب أن يعلم به صاحب الشأن؛ وذلك لأمرين :

الأول : تمكين المتظلم من رفع دعوى الإلغاء ضد القرار الإدارى المتظلم منه ؛ والذى لم تجبه الإدارة لطلبه فى التظلم .

الثانى : العمل على تحقيق الإستقرار للمراكز القانونية ، ذلك أن بقاء أثر قاعدة المسلك الإيجابى فترة طويلة من شأنه أن يهدد استقرار هذه المراكز ؛ ومن ثم فمن الواجب تطبيق قواعد العلم بالقرار الإدارى على هذا العدول

ولما كانت قواعد هذا العلم وفقاً للقواعد العامة هى الإعلان والنشر والعلم اليقينى ؛ فإنه من الضرورى أن نلقى الضوء على كل منها على النحو التالى :

(أ) الإعلان :

قد يتخذ العلم بعدول جهة الإدارة عن مسلكها الإيجابى صورة إخطار صاحب الشأن به إما شخصياً أو فى موطنه الأصلى أو المختار ؛ ويجب أن يشمل هذا الإخطار كافة العناصر الجوهرية التى يستطيع المتظلم فى ضوئها أن يحدد موقفه القانونى .[1]

وهذا هو ما استقرت عليه أحكام المحكمة الإدارية العليا فى شأن إعلان القرار الإدارى ؛ حيث تقول : " ومن حيث أن قضاء هذه المحكمة قد استقر على أن ميعاد رفع دعوى الإلغاء لا يجرى فى حق صاحب الشأن إلا من تاريخ ..... إخطاره رسمياً بمضمونه ..... ومن ثم يتعين أن يثبت علمه بالأركان الجوهرية للقرار الإدارى التنفيذى به علماً يقينياً لا ظنياً ولا افتراضياً .." .[2]

وقضى بأنه : " فإذا كان مفوض الوزارة قد انتهى إلى رأى يخالف رأى جهة الإدارة التى سلمت فى النهاية برأيه ، وأخطر المدعى برفض تظلمه ... فإنه لا ينبغى حساب ميعاد الستين يوماً الواجب إقامة الدعوى فيها إلا من هذا التاريخ الأخير .... " .[3]

---

[1] انظر د. محمد رفعت عبد الوهاب ، أصول القضاء الإدارى ، ط-١٩٩٣ بدون ناشر ، ص٥٨ ، ٥٩ .

[2] طعن رقم ١٠٨٢ من ٣٤ ق .ع ، صادر فى ١٩٩٣/٣/٢١ ، مشار إليه فى إبراهيم المنجى ، التعليق على نصوص قانون مجلس الدولة ، سابق ،ص٤٠١ .

[3] انظر مجموعة المبادئ، سابق ص١٢١٦ نحن رقم(٥٦٠-١٥ (١٩٧٣/٢/٢٥) ٦٦/٣٨/١٨)=

(ب) النشر :

قد يتخذ العلم بالقرار الصادر من جهة الإدارة بالعدول عن المسلك الإيجابى صورة النشر ؛ كما هو القاعدة العامة فى نشر القرارات الإدارة ويقصد بالنشر سلوك الجهة الإدارية طرقاً معينة فى سبيل علم من يخصهم القرار به ؛ وقد يكون ذلك إما بالنشر فى نشرة مصلحية معينة ؛ أو بلصقه فى أماكن بارزة تمكن الناس من العلم به .[1]

ويظل دائماً إعلان القرار الإدارى هو الأصل فى العلم به ؛ أما النشر فهو استثناء من هذا الأصل ، ولذلك حاول القضاء الإدارى دائماً أن يحدد الحالات التى يصبح فيها الإلتجاء إلى النشر كوسيلة للعلم بالقرار ، وجعل منها بصفة خاصة قرارات الإدارة التنظيمية ؛ نظراً لعموميتها وتجريدها .[2]

= هذا ويلاحظ أن المحكمة الإدارية العليا قد وضعت فى أحكامها عدة مبادئ قانونية تحكم الفرق بين عمليتى النشر والإعلان ؛ حيث قررت أنه : " فإن قضاء هذه المحكمة قد استقر ..... على عدة مبادئ قانونية هى :

أولاً :- " أن الشارع قد جعل مناط بدء سريان ميعاد رفع الدعوى هى واقعة نشر القرار المطعون فيه أو لإعلان صاحب الشأن به ؛ وبذلك كان النشر معادلاً للإعلان ...

ثانياً :- أنه رغم النص على أن يكون النشر كالإعلان وسيلة لإثبات العلم بالقرار المطعون فيه ، إلا أنه لا يزال الثابت مع ذلك أنه هذه المساواة بين الوسيلتين غير كاملة ؛ إذ لازال الإعلان بالقرار هو الأصل ..) راجع مجموعة المبادئ ، سابق ص١٢٠١ تحت رقم ٢٠١-١٨ (١٩٧٧/٤/٢٤) ٢٢-٥٨ .

(١) د. سليمان الطماوى ، دروس فى القضاء الإدارى سابق ، ص١٧٧ .

(٢) راجع مجموعة المبادئ ، سابق ص١٢٠١ تحت رقم ٢٠١-١٨ (٢٤/ ٤ / ١٩٧٧) ٥٨/٢٢ .

(جـ) العلم اليقيني :

الوسيلة الثالثة التى يمكن عن طريقها العلم بعدول جهة الإدارة عن مسلكها الإيجابى هو العلم اليقينى ؛ حيث استقرت أحكام القضاء الإدارى على أن علم ذى الشأن بالقرار يكون له حكم الأثر الذى يرتبه الإعلان أو النشر ؛ غير أن هذا العلم يتعين أن يكون يقينياً لا ظنياً أو افتراضياً .[1]

وهذا العلم يثبت بأى طريقة تفيده ، ومن أى واقعة تدل عليه ، وتقدير هذه أو تلك مسألة متروكة لتقدير المحكمة .[2]

---

[1] راجع مجموعة المبادئ ، سابق ص ١٢٠٥ ، تحت رقم ٣٧ / ١٩ (١٩٧٤/٢/١٦) ١٤٣/٦٥/١٩ .

[2] المرجع السابق ، ذات الموضع .

المبحث الثاني

بعض التطبيقات العملية لما يعد من قبيل المسلك الإيجابي

ويشتمل على :

المطلب الأول :

إحالة التظلم إلي المستشار القانوني لجهة الإدارة.

المطلب الثاني :

اضطراد صدور قرارات بالاستجابة للتظلمات المماثلة.

المطلب الثالث:

استمرار جهة الإدارة في صرف الراتب .

المطلب الرابع :

تبادل المكاتبات بين الإدارات المختصة.

المبحث الثاني

بعض التطبيقات العملية لما يعد من قبيل المسلك الايجابي

مدخـــل:

تكلمنا فـي المبحث السابق عن القواعد الضابطة للمسلك الإيجابي لجهة الإدارة ، وبان لنا أنه لا يكفي أن تقوم هذه الجهة بأي إجـراء حتـي يعد ذلك إجراء إيجابياً بل يجب أن تتجه به جهة الإدارة صوب إجابـة لمتظلم لما طلب بعد استشعارها لحقه فيه.

ولقد حفل قضاء مجلس الدولة بتطبيقات عددية للمسلك الإيجابي ، ومن ثم فمن المفيد أن نتناول طائفة من هذه التطبيقات ، لكي نفهم منها كيف طبق المجلس هذه القاعدة.

وبناء علي ذلك نقسم هذا المبحث للمطالب التالية:

المطلب الأول : **إحالة التظلم إلي المستشار القانوني لجهة الإدارة.**

المطلب الثاني : **اضطراد صدور قرارات بالاستجابة للتظلمات المماثلة.**

المطلب الثالث : **استمرار جهة الإدارة في صرف الراتب.**

المطلب الرابع : **تبادل المكاتبات بين الإدارات المختصة.**

المطلب الأول

إحالة التظلم إلي المستشار القانوني لجهة الإدارة

اتجه مجلس الدولة إلي أن إحالة تظلم ذي الشأن من القرار الإداري إلي المستشار القانوني لجهة الإدارة ، وذلك لبحثه ، فإن هذا يعد من قبيل المسلك الايجابي نحو بحث تظلم المدعي ، والذي يمتد به ميعاد هذا البحث ، وبالتالي ميعاد رفع دعوي الإلغاء.

ومن أحكام مجلس الدولة الصريحة في هذا الموقف ، ما قضت به المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٣٢٦٩ لسنة ٤٢ ق . عليا ، والصادر في ٢٦ ديسمبر عام ١٩٩٨ . [1]

---

[1] حكم غير منشور . ويخلص هذا الطعن في الآتي :
– أودع الأستاذ .. بصفته وكيلاً عن السيدة .. قلم كتاب المحكمة الإدارية العليا تقرير طعن قيد بجدولها تحت رقم ٣٢٦٩ س ٤٢ ق . عليا في الحكم الصادر من محكمة القضاء الإداري (دائرة الترقيات) بجلسة ١٩٩٦/٢/١٠ في الدعوي رقم ٣٨٩٦ س ٤٧ ق ، والمقامة من السيدة .. ضد السيد / رئيس مجلس أمناء اتحاد الإذاعة والتلفزيون ، والسيد/ عضو مجلس الأمناء المنتدب بقطاع التليفزيون بصفتها ، والقاضي بعدم قبول الدعوي شكلاً لرفعها بعد الميعاد ، وألزمت المدعية بالمصروفات.
– طلب الطاعن للأسباب الواردة بتقرير الطعن الحكم بقبول الطعن شكلاً وفي موضوعه بإلغاء الحكم المطعون فيه ، وبأحقية الطاعنة في إلغاء تقرير كفايتها بمرتبة جيد ، وجعله بمرتبة ممتاز ، مع ما يترتب علي ذلك من آثار مع إلزام جهة الإدارة بالمصروفات ، ومقابل أتعاب المحاماة عن الدرجتين.
وقد قدمت هيئة مفوضي الدولة تقريرا مسببا بالرأي القانوني ارتاب فيه الحكم بقبول الطعن شكلاً ،وفي الموضوع بإلغاء الحكم المطعون فيه ، والقضاء بقبول الدعوي شكلاً وباعادتها الي محكمة القضاء الإداري (دائرة الترقيات) للفصل في موضوعها بهيئة مغايرة مع إبقاء الفصل في المصروفات.
– ان المدعية قد شرحت دعواها بأنها قدمت تظلما من تقرير كفايتها من عام ١٩٩١ بمرتبة جيد ، وتم عرضه علي المستشار القانوني للقطاع الذي ارتأي سحب التقرير المشار إليه وإعادة عرضه علي لجنة مديري الإدارت ، بالقطاع لتقرير ما تراه بشأنه ، وبجلسة ١٩٩١/١٢/٢١ ،

وكان ذلك عن طعن فى حكم صادر من محكمة القضاء الإدارى(دائرة الترقيات)

= أجتمعت هذه اللجنة ، ورات إرسال التقرير مرة أخري إلي المستشار القانوني لإعادة دراسته الذي أصر علي رأيه السابق بتعديل التقرير المطعون فيه من مرتبة جيد إلي مرتبة ممتاز، وقد وافق رئيس التليفزيون علي ذلك ، وقام بإرسال التقرير إلي الإدارة العامة لشئون العاملين للتنفيذ ، إلا أن المدعية فوجئت بعدم موافقة اللجنة علي رفع التقرير إلي مرتبة ممتاز ، وتقدير كفايتها بدرجة جيد ، نظراً إلي ان هذا التقرير قد جاء مجحفا لهذا ، ومخالفا للقانون ، فقد بادرت إلي التظلم منه في المواعيد المقررة قانوناً ، ثم التقيد برفع دعواها.

- إن محكمة القضاء الإداري قد تداولت نظر الدعوي علي النحو الثابت بمحاضر جلساتها، وبجلسة ١٩٩٦/٢/١٠ أصدرت حكمها بعد قبول الدعوي شكلاً لرفعها بعد الميعاد والزمت المدعية بالمصروفات ، وأقامت قضائها علي أساس ان قبول دعوي الإلغاء من النظام العام ، وعلي المحكمة أن تقضي به من تلقاء نفسها ، فضلاً عن الدفع بعدم قبول الدعوي لرفعها بعد الميعاد يجوز إثارته في أي مرحلة من مراحل الدعوي ، إذ أن هذا الدفع يتعلق بالنظام العام ، ومن ثم فإنه علي المحكمة ان تستوثق من اكتمال الاجراءات المتطلبة لرفع الدعوي واحترام المواعيد المقررة لرفعها.
- وحيث أنه وفقاً لنص المادة (٢٤) من القانون رقم ١٩٧٢/٤٧ بشأن مجلس الدولة ، فإن ميعاد رفع الدعوي امام المحكمة فيما يتعلق بطلبات الإلغاء ستون يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه في الجريدة الرسمية أو في النشرات التي تصدرها المصالح العامة أو أعلان صاحب الشأن.
- وينقطع سريان الميعاد بالتظلم إلي الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو الهيئات الرئاسية ، ويجب أن يبت في التظلم قبل مضي ستين يوماً من تاريخ تقديمه، وعند صدر قرار بالرفض ، وجب أن يكون مسبباً، ويعتبر مضي ستين يوما علي تقديم التظلم قبل مضي ستيم يوما علي تقديم التظلم دون أن تجيب عنه السلطات المختصة بمثابة رفضه، ويكون ميعاد رفع الدعوي بالطعن في القرار الخاص بالتظلم ستين يوما من تاريخ انقضاء الستين يوما المذكورة . وانتهت المحكمة إلي أن المدعية قد تظلمت من تقرير كفايتها المطعون فيه في ١٩٩٢/٥/٢٣ ، ولم تجبها جهة الإدارة إلي طلبها مما يفيد رفضها لتظلمها بانقضاء ستين يوما علي تاريخ تقديمه ، ومن ثم فقد كان يتعين عليها أن تقيم دعواها في خلال الستين يوما التالية لانقضاء ستين يوما علي تقديم التظلم ، أما وقد أقامت المدعية دعواها بعد ذلك الأجل القانوني في ١٩٩٣/٢/٩ ، فإنها تكون مقامة بعد الميعاد ، وتضحي غير مقبولة شكلا.

ولما كان هذا القضاء لم يصادف قبولاً لدي الطاعنة، فقد أقامت طعنها الماثل استنادا إلي أن الحكم المطعون فيه قد أخطأ في تطبيق القانون وتاويله ، وخالف الثابت بالأوراق ، حيث أن الطاعنةتقدمت بشكوي من التقرير المطعون فيه بتاريخ ١٩٩٢/٥/٢٣ إلي رئيس التلفزيون الذي أحاله إلي المستشار القانوني للتليفزيون الذي ارتأي سحب التقرير المشار إليه ، وإعادة عرضه علي لجنة مديري الإدارات بالقطاع لتقرير ما تراه بشأنها ، وقد وافق رئيس التليفزيون ، وأحيل إلي اللجنة التي انتهت بجلستها بتاريخ ١٩٩٢/١٢/٢١ إلي عدم موافقة علي رفع تقريرها، ومن ثم فإن ميعاد رفع الدعوي يمتد إلي هذا التاريخ ، وتكون الدعوي مقامة في الميعاد المقرر قانونا ، ومن ثم يتعين قبولها شكلا ، وإذ قضي الحكم المطعون فيه بخلاف ذلك ، فإنه يكون مخالفا للقانون ويتعين القضاء بإلغائه ، وإلغاء تقرير الكفاية المطعون فيه بمرتبة جيد وجعله بمرتبة ممتاز مع ما يترتب علي ذلك من أثار.

وقبل أن نعرض لمضمون هذا الحكم الصادر عن الإدارية العليا ، نود أن نشير إلى أن إحالة موضوع معين علي المستشار القانوني ، وبالتالي ما يصدر عنه ليس هو القرار الصادر عن جهة الإدارة في النهاية والتي قد تؤيد ما ورد عن الجهة الإستشارية أو ترفضه.

فلقد قضت المحكمة بتوافر المسلك الايجابي ، في حالة ما إذا كانت المدعية قد تظلمت من اقرار الصادر بتقرير كفايتها بجيد ، ثم عرضت جهة الادارة الموضوع علي المستشار القانوني لهذ الجهة، حيث رأي سحب تقرير الكفاية هذا ، وإعادة عرضه علي لجنة مديري الإدارات بقطاع التليفزيون ، بيد أن اللجنة أعادت التقرير مرة أخري إلي المستشار القانوني لقطاع التليفزيون لإعادة دراسته ، ولقد أصر علي رأيه السابق بتعديل التقرير المطعون فيه من مرتبة جيد الي مرتبة ممتاز ، وقد وافق رئيس التليفزيون علي هذا الرأي ، وارسله إلي الإدارة العامة لشئون العاملين للتنفيذ ، حيث عرض الموضوع علي لجنة الإدارات والتي لم توافق علي تعديل التقرير ، ووافقت علي التقرير بمرتبة جيد فقط ، ومن ثم فقد أقامت المدعية دعواها بالإلغاء أمام محكمة القضاء الإداري ، بيد أن المحكمة قضت بعد قبول الدعوي شكلاً لرفعها بعد الميعاد المقرر قانوناً في المادة ٢٤ من قانون مجلس الدولة.

ولقد طعنت المدعية في هذا الحكم أمام المحكمة الإدارية العليا ، حيث قضت بنقض الحكم المطعون عليه ، وبقبول الدعوي شكلاً ، وبإعادتها إلي محكمة القضاء الإداري (دائرة الترقيات) للفصل فيها مجدداً من هيئة أخري[1].

ولقد استندت المحكمة في ذلك علي توافر المسلك الإيجابي لجهة الإدارة ، والذي يمتد به بحث التظلم ، وتبعاً ميعاد رفع دعوي الإلغاء.[2]

ونتناول الآن كيفية توافر المسلك الإيجابي في الطعن المنظور ، ثم لتعليقنا علي هذا الحكم:

اولاً : كيفية توافر المسلك الايجابي في الطعن المنظور:

استندت المحكمة الادارية العليا في هذا الحكم إلي الآتي :[3]

(أ) أن قانون مجلس الدولة قد نص في المادة (٢٤) علي أن : ميعاد رفع الدعوي أمام المحكمة فيما يتعلق بطلبات الإلغاء ستون يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه في الجريدة الرسمية او في النشرات التي تصدرها المصالح العامة أو إعلان صاحب الشأن به.

وينقطع سريان هذا الميعاد بالتظلم إلي الهيئة التي أصدرت القرار أو الهيئات الرئاسية ، ويجب أن يبت في التظلم قبل مضي ستين يوماً من تاريخ

---

[1] الحكم السابق.
[2] الحكم السابق.
[3] الحكم السابق.

تقديمه ، وإذا صدر قرار بالرفض وجب أن يكون مسبباً ، ويعتبر مضي ستين يوماً علي تقديم التظلم دون أن تجيب جهه الادارة عنه بمثابة رفض له .

(ب) أنه وإن كان قانون مجلس الدولة قد اعتبر فوات ستين يوماً علي تقديم التظلم دون أن تجيب عنه السلطات المختصة بمثابة رفضه ، ويكون ميعاد الطعن بالإلغاء هو ستين يوماً من تاريخ انقضاء الستين يوماً المذكورة ، أي افترضت في الإدارة أنها رفضت التظلم ضمناً باستفادة هذا الرفض الحكمي من قرينه فوات هذا الفاصل الزمني دون أن تجيب الإدارة عن التظلم ، إلا أنه يكفي في تحقيق الإستفادة المانعة من هذا الافتراض أن يتبين أن السلطات الإدارية المختصة لم تمهل التظلم ، وأنها إذا استشعرت حق المتظلم فيه ، قد اتخذت مسلكاً إيجابياً واضحاً في سبيل استجابته، ومن ثم يمتد ميعاد بحث التظلم في هذه الحالة حتي يصدر من الجهة الإدارية ما ينبيء عن عدولها عن هذا المسلك ، ويعلم به صاحب الشأن ، والقول بعير ذلك مؤداه دفع المتظلم إلي مخاصمة الإدارة قضائياً في وقت تكون هي جادة في سبيل إنصافه.

(ج) إنه بتطبيق القاعدة السابقة علي الطعن المنظور ، يتضح توافر المسلك الإيجابي به ، حيث أن الثابت من الأوراق أن جهة الإدارة قدرت كفاية الطاعنة عن عام ١٩٩١ بمرتبة جيد ، وتقدمت بتظلم من هذا التقرير إلي السيد رئيس التليفزيون بتاريخ ١٩٩٢/٥/٢٣ الذي أحاله إلي المستشار القانوني لقطاع التليفزيون لبحثه وانتهي المستشار القانوني في

١٩٩٢/٩/٢ ، إلي سحب تقرير كفاية الطاعنـة عن عام ١٩٩١ بمرتبة جيد ، وإعادة عرضه علي لجنة مديري الإدارات لتقرير ما تراه بشأنه ، وتم عرضه علي لجنة مدير الإدارات بجلستها المنعقدة بتاريخ ١٩٩٢/١١/٢ التي أرتأت إعادته إلي المستشار القانوني للدراسة إلا أن المستشار القانوني أصر علي رأيه السابق ، ووافق رئيس التليفزيون علي هذا الرأي ، وأرسله للإدارة العامة لشئون العاملين للتنفيذ ، وقد تم عرض التقرير مرة أخري علي لجنة الإدارات ، وبجلستها المنعقدة في ١٩٩٢/١٢/٢١ رأت اللجنة الموافقة علي تقرير كفاية الطاعنة عن عام ١٩٩١ بمرتبة جيد ، وعدم الموافقة علي تعديل التقرير المطعون فيه ، ومن ثم فإن ميعاد الستين يوماً المقررة لإقامة الدعوي يبدأ من تاريخ ١٩٩٢/١٢/٢١ تاريخ اجتماع لجنة الإدارات التي رفضت التظلم ، وإذا أقامت المدعية دعواها في ١٩٩٣/٢/٩ أي ستين يوماً من تاريخ عملها بالبت في تظلمها بالرفض ، فإنها تكون قد أقامت دعواها بمراعاة مواعيد دعوي الإلغاء ،وإذا قضي الحكم المطعون فيه بعدم قبول الدعوي شكلاً، بحجة عدم مراعاته لهذه المواعيد ، فإنه يكون قد خالف القانون وأخطأ في تطبيقه وتأويله ويضحي الطعن عليه في محله مما يتعين الحكم بإلغائه[1] .

---

[1] الحكم السابق.

ثانياً : تعليقنا علي هذا الحكم:

نلاحظ أن محكمة القضاء الإداري قد أصدرت حكمها المنقوض استناداً إلي أن المدعية قد أقامت دعواها بعد انقضاء الستين يوماً المحددة لرفع هذه الدعوي ، حيث أن التظلم قد ، قدم إلي الجهة الإدارية المختصة وهي رئيس التليفزيون في ١٩٩٢/٥/٢٣ ، ومن ثم وجب عليها أن تتربص ستين يوماً من هذا التاريخ ، فإذا انقضت هذه المدة دون أن تجيب عنه الجهة الإدارية ، اعتبر ذلك بمثابة رفض حكمي لهذا التظلم ، ولما كانت جهة الإدارة لم ترد علي هذا التظلم خلال هذه المدة ، فإن هذا يعد بمثابة رفض حكمي للتظلم ، ويبدأ ميعاد الطعن من تاريخ انقضاء الستين يوماً السابقة ، ولمدة ستين يوماً أخري ، ولما كانت الدعوي قد رفعت في ١٩٩٣/٢/٩ ، فإنها تكون قد رفعت بعد الميعاد ، ومن ثم تغدو غير مقبولة.

ولقد فهمت المحكمة الادارية العليا الأمر علي غير ذلك ، وقضت بنقض هذا الحكم ، ونحن نؤيد قضائها في هذا الشأن ، لتوافر المسلك الإيجابي ، لأنه وإن قدم التظلم في ١٩٩٢/٥/٢٣ ، والدعوي لم ترفع إلا في ١٩٩٣/٢/٩ ، فإن ميعاد بحث التظلم يمتد بتوافر ضوابط المسلك الإيجابي علي النحو الآتي:[1]

---

[1] الحكم السابق.

١- فإذا كان الشرط أن يكون هناك مسلكاً ايجابياً[١] ، فإن هذا قد توافر في الطعن المنظور ، حيث قام السيد رئيس التليفزيون بإحالة التظلم غلي المستشار القانوني لبحثه.

٢- والشرط أن يكون هذا المسلك الإيجابي في سبيل استجابة التظلم ، وليس في بحث هذا التظلم الذي هو واجب جهة الإدارة في بحث التظلمات كافة كما بينا[٢] ، ومن ثم فإحالة رئيس التلفزيون المسألة إلي المستشار القانوني ، يبين أن جهة الإدارة قد استشعرت حق المتظلمة في رفع تقرير كفايتها من تقرير جيد إلي تقرير ممتاز ، فإنها قد أحاله هذا التظلم إلي المستشار القانوني ، لبيان الرأي القانوني في المسألة.

٣- الواجب أن يكون المسلك الايجابي جدياً واضحاً[٣] ، وهو الأمر الذي ظهر من خلال أن جهة الإدارة لم تهمل التظلم ، وإنما أحالته إلي المستشار القانوني لها ، والذي بحث المسألة ، وانتهي برأيه في ١٩٩٢/١٩/٢ الي سحب القرار الصادر بتحديد تقرير كفاية الطاعنة

---

[١] الحكم السابق.

[٢] انظر مبدأ المحكمة الإدارية العليا منشور في مجموعة المبادىء القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في خمسة عشر عاماً (١٩٦٥ - ١٩٨٠) سابق ص ١٢١٤ ، ١٢١٥ وذلك تحت ارقام : (١٣١٠ ، ١٢/١٤٣٣ (١٩٧٢/٦/٣) ٥١٨/٧٦/١٧).

[٣] انظر المصدر السابق ، ص١٢١٢ تحت أرقام (٣٧٤ - ١٣ (١٩٦٨/٥/٢٥) ٩٨٢/١٣٢/١٣).

بجيد ، وثم عرض الأمر علي لجنة مديري إدارات قطاع التليفزيون في ١٩٩٢/١١/٢ والتي قررت إعادته مرة أخري إلي المستشار القانوني والذي أصر علي رأيه السابق ، ووافق رئيس التليفزيون علي هذا الرأي أيضاً ، وأرسله إلي الإدارة العامة للتنفيذ ، وعرض الأمر علي اللجنة السابقة في ١٩٩٢/١٢/٢١ ، والتي رفضت فيه رأي المستشار القانوني، ورأت الموافقة علي تقرير كفاية المتظلمة بتقدير جيد ، وهكذا فالمسألة واضحة وجدية في البحث ، ومن ثم فإنه وكما ذهبت المحكمة الإدارية العليا ، فإن ميعاد بحث التظلم يمتد ، ويكون ميعاد الستين يوماً المقررة لرفع دعوي الإلغاء في م ٢٤ من قانون مجلس الدولة من تاريخ ١٩٩٢/١٢/٢١ .

٤- والمقرر أنه يجب أن يصدر عن جهة الإدارة ما ينبيء عن عدولها عن هذا المسلك[١] ، وقد صدر عن جهة الإدارة ما أنبأ عن ذلك ، وذلك برفض اللجنة التي تضم إدارات قطاع التليفزيون الموافقة علي ما انتهي إليه رأي المستشار القانوني للقطاع ، وبقاء التقرير بمرتبة جيد ، ومن ثم وقد حدث ذلك وعلمت به المتظلمة ، فإن ميعاد الطعن هو ستون يوماً يبدأ من تاريخ هذا العلم.

---

[١] المصدر السابق ، ص ١٢١٦ تحت ارقام (٥٦٠ -١٥ (١٩٧٣/٢/٢٥)٦٦/٣٨/١٨)

المطلب الثانى

اضطراد صدور قرارات بالإستجابة للتظلمات المماثلة

يعد من قبيل المسلك الإيجـابي لجهـة الإدارة ، والـذي يمتـد بـه ميعـاد بحث المتظلم ، حالة ما إذا كان من صدر في مواجهته القرار ، قد تظلـم منـه في الميعاد القانوني ضمن تظلمات أخري مقدمة من زملائه عن ذات القرار ، وقد استجابت جهة الإدارة لتظلمـات زملائـه بـاضطراد ، ومـن ثـم فـلا ضـير عليه إن هو تربص حتي تحدد هذه الجهة موقفها من تظلمه ، ويعلم هـو بـه ، حتـي ولـو امتـد الميعـاد عـن السـتين يومـاً ، لأن هـذا يعـد مـن قبيـل المسـلك الإيجابي.

وتطبيقا لما تقدم قضت المحكمة الإدارية العليا في قضية تخلـص وقائعهـا فـي الآتي : [1]

١- الثـابت مـن الاوراق أن بعـض العـاملين بالهيئـة قـد قدمـوا تظلمـات بالطعن في القرار رقم ٣١ لسـنة ١٩٦١ بترقيـة السيد / ..... فيمـا تضمنه من تخطيهم في الترقية إلي الدرجة الخامسـة الفنيـة العاليـة (التـي تعادل الربط المالي ٢٥-٣٥ج) لأسبقيتهم علي المذكور في التعيـين فـي الربط المالي (١٥-٢٥ج) [2] .

---

[1] انظـر مجموعـة المبـادىء ، سـابق ص ١٢١٣ ، ١٢١٤ تحـت رقـم (١٢٣٤-١٤ (١٩٧٤/٢/٢٤)١٩/٧٣/١٧٢).

[2] الحكم السابق.

٢- انتهي مفوض الدولة لدى الهيئة في شأن هذه التظلمات إلي أنه يري سحب القرار رقم٣١ لسنة ١٩٦١ سالف الذكر فيما تضمنه من تخطي المتظلمين في الترقية ، وقد نزلت الهيئة علي رأي مفوض الدولة - علي ما جري العمل به - واضطردت قراراتها بالإستجابة إلي المتظلمين ، فقررت في ١٦ من مايو سنة ١٩٦٤ إرجاع أقدمية السيد / ..... في الدرجة الخامسة الفنية العالية إلي ٤ من مارس سنة ١٩٦١ علي أن يكون سابقاً علي السيد / ..... وأصدرت اقلرار رقم ١٠٢٧ في ٩ من أغسطس سنة ١٩٦٤ بالنسبة للسيد / ..... والقرار رقم ١٠٥٣ في ١١ من أغسطس سنة ١٩٦٤ بالنسبة للسيد / ..... والقرار رقم ١٠٣٢ في ٢٩ من سبتمبر سنة ١٩٦٤ بالنسبة للسيد / ..... [١] .

ولقد قررت المحكمة الإدارية العليا بأن حكم محكمة القضاء الإداري بعدم قبول الدعوي لرفعها بعد الميعاد قد جانب الصواب ، ونتناول فيما يلي أسانيد المحمة الإدارية العليا في هذا ،ثم لتعليقنا علي هذا الحكم :

(أ) أسانيد المحكمة الإدارية العليا :[٢]

استندت المحكمة الإدارية العليا في قضائها بتوافر المسلك الإيجابي في الطعن المنظور إلي أنه :[٣]

---

[١] الحكم السابق.
[٢] الحكم السابق.
[٣] الحكم السابق.

المدعي قد راي اضطراد صدور قرارات بالاستجابة لطلبات زملائه ومنهم من يليه في الأقدمية ، تربص حتي تحدد الإدارة موقفها من تظلمه ، والأمل يحدوه في أنها بسبيل الاستجابة ، وكان فوات ميعاد الستين يوما على تقديم تظلمه إنما كان بسبب تأخير إدارة شئون العاملين بالهيئة في الرد علي تظلمه ، جسيما يبين من الإطلاع علي ملف المتظلم المذكور ، إذ ثابت أن المفوض طلب من الهيئة في ٢٥ من ديسمبر سنة ١٩٦٣ بناء معلوماتها في شأنه ، وورد إليه رد إدارة شئون العاملين بالهيئة في ٢٢ يوليو سنة ١٩٦٤ ، مفتقرا إلي بعض البيانات التي استكملها بكتابها المؤرخ في ١٤ من سبتمبر سنة ١٩٦٤[١] .

أن مفوض الدولة قد انتهي في كتابة المؤرخ في أول أكتوبر سنة ١٩٦٤ إلي إجابة المدعي إلي تظلمه ، وقررت الهيئة حفظ التظلم بناء علي تعليمات نائب رئيس الوزراء ووزير الإصلاح الزراعي المبلغة لها في ٥ من أكتوبر سنة ١٩٦٤ بعدم تنفيذ رأي مفوض الدولة ، وحفظ جميع التظلمات المقدمة من العاملين[٢] .

أن المادة ٢٢ من القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ بتنظيم مجلس الدولة قد نصت علي أن يعتبر فوات ستين يوماً علي تقديم التظلم دون أن تجيب عنه

---

[١] الحكم السابق.
[٢] الحكم السابق.

السلطات المختصة بمثابة رفضـه ، ويكـون ميعـاد رفـع الدعـوي بـالطعن فـي القرار الخاص بالتظلم ستين يوماً من تاريخ انقضاء الستين يومـاً المذكـورة ، أي افترضت أن الادارة قد رفضت التظلم ضمناً باستفادة هذا الرفض الحكمـي من قرينه فوات هذا الفاصل الزمني دون ان تجيب الإدارة عن التظلـم إلا أنـه يكفى فى تحقيق معنـى الاستفادة المانعـة مـن هـذا الافتراض ، أن يتبين أن السلطات الإدارية لم تهمل التظلم ، وأنها قد اتخذت مسلكاً إيجابيـاً ينبـىء عـن أنها كانت فـي سبيل استجابته ، وكـان فـوات السـتين يومـاً راجعـاً إلـي بطء الإجراءات بين الإدارات المختصة في هذا الشأن[1] .

ومن ثم فإنه لا ينبغي حساب ميعاد الستين يوماً الواجب إقامة الدعوي فيها إلا عتباراً من ٥ أكتوبر ١٩٦٤ ، بعد أن تكشف اتجاه نيـة الإدارة الـي عدم الاستجابة ، بعد أن كانت المقدمات تنبىء بغير ذلك ، ومن ثم فـإذا كـان المدعي قد أودع عريضة دعواه قلم كتاب محكمة القضاء الإداري في ٢٩ نوفمبر سنة ١٩٦٤ ، فإن دعواه تكون قد رفعت في الميعـاد ، ويكـون الحكـم الصادر بعدم القبول قد جانب الصواب.

(ب) التعليق علي الحكم :

الملاحظ علي هذا الحكم أن المحكمة الإدارية العليـا قـد طبقـت قـاعدة المسلك الايجابي ، حيث توافرت شروطه ، وهو ما نؤيـده حيـث إن اضطـراد جهة الإدارة علي الاستجابة للتظلمات المتماثلة ، يتوافر فيه ما يلي :

---

[1] الحكم السابق.

توافر المسلك الايجابي :

حيث اضطرد مسلك جهة الإدارة علي الإستجابة للتظلمات المقدمة من زملاء الطاعن ، ومن ثم فقد انتظر حتي تحد الإدارة موقفها من تظلمه هو نفسه.

★ المسلك الايجابي في سبيل الإستجابة للتظلم:

فإذا كان من واجب جهة الإدارة ألا تهمل التظلم المقدم إليها ، فإن المسلك الذي يعتد به هنا هو المتعلق باتجاه نيتها نحو الإستجابة له ، وهو الأمر الذي يتضح لنا هنا من خلال استجابتها لتظلمات مماثلة لتظلم الطاعن.

★ الجدية والوضوح في المسلك الإيجابي:

ولقد توافر ذلك في الطعن محل التعليق، لأن جهة الإدارة لم تهمل تظلم الطاعن ، بل تم بحثه من قبل مفوض الدولة لدي الهيئة ، وأنه قد طلب من إدارة شئون العاملين بالهيئة بعض البيانات ، والتي وردت إليه ناقصة ، وتم استكمالها في تاريخ لاحق ، ومن ثم فهذا البطء بين الإدارات المختصة هو الذي أدي إلي فوات ميعاد الستين يوماً المحددة للرد علي التظلم ، وقد أنبنت هذه الإجراءات عن اتجاه نية الإدارة في سبيل الاستجابة للتظلم.

★ عدول جهة الإدارة عن مسلكها:

وقد توافر ذلك في الطعن المنظور ، حيث لم تتكشف نية جهة الإدارة الحقيقية في عدم الإستجابة للتظلم إلا في تاريخ لاحق لإنتهاء مدة الستين يوماً المحددة لنظر التظلم ، ومن ثم فإن ميعاد الطعن لا يبدأ إلا اعتباراً من هذا التاريخ الذي تكشفت فيه هذه النية الحقيقة.

المطلب الثالث

استمرار جهة الإدارة في صرف الراتب

فإذا كانت جهة الإدارة قد استمرت في صرف الراتب للموظف الصادر قرارها في مواجهته ، فإن هذا يعد مسلكاً ايجابياً ، يستفاد منه أن جهة الإدارة لم تهمل التظلم ، وأنها بصدد بحثه ، يدل علي ذلك ، الإستمرار في صرف هذ الراتب ، ومن ثم يمتد ميعاد التظلم – في هذه الحالة – حتي يصدر عن جهة الإدارة ما ينبيء عن عدولها عن هذا المسلك.

وتطبيقاً لذلك قضي : " إن المدعي كان بين من تظلموا من القرار الأول حيث تقدم بتظلمه في ١٩٦٠/٨/٢٤ ، أي بعد أربعة أيام من صدوره ، وإذ رأي استجابة جدية واضحة من الإدارة ليحث تظلمه حتي أنها ظلت تصرف إليه راتبه ، تربص حتي ينجلي الموقف ، والأمل يحدوه في أن الإدارة بسبيل تعيينه ، وما إن أوقفت صرف راتبه عن شهر يناير سنة ١٩٦١ ، حتي تبدل ظنه ، وتكشفت له نية الإدارة واضحة في عدم الإستجابة لتظلمه، بعد أن كانت المقدمات في مسلكها تنبيء بغير ذلك ، وأصبح في وضع يستطيع أن يحد موقفه نهائياً من القرار المتظلم منه، فيبادر إلي إقامة الدعوي بإيداع عريضتها سكرتارية المحكمة في ١٩٦١/٢/١٩ في المواعيد المقررة قانوناً ، ومن ثم يكون الدفع بعدم قبول الدعوي بعد الميعاد في غير محله ، يتعين رفضه"[1] .

---

[1] انظر مجموعة المبادىء ، سابق ، ص١٢١٢ تحت رقم (٣٧٤- ١٣ (٢٥ / ٥ / ١٩٦٨) ١٣ / ١٣٢ / ٩٨٢) .

والبين من هذا القضاء أن المدعي قد قدم تظلمه في الموعد القانوني في ١٩٦٠/٨/٢٤ ، بيد أن جهة الإدارة قد اتخذت مسلكاً إيجابياً في مواجهة هذا التظلم ، ولقد تمثل ذلك في صرف راتب المدعي ، إذ أن ذلك ينبيء عن اتجاه نية الإدارة نحو إجابة المتظلم لطلبه ، إذ لو كان الأمر غير ذلك ، لأوقفت صرف هذا الراتب ، من ثم يظل ميعاد التظلم ممتداً وبالتالي ميعاد رفع دعوي الإلغاء ، وذلك حتي يصدر عن جهة الإدارة ما يدل علي العدول عن هذا المسلك ، وهو ما حدث بالفعل حيث تم وقف صرف الراتب عن شهر يناير ١٩٦١ ، ومن ثم ، ومن هذا التاريخ يبدأ حساب ميعاد رفع دعوي الإلغاء.

المطلب الرابع
تبادل المكاتبات بين الإدارات المختصة

قد يبادر ذو الشأن إلي التظلم من القرار الصادر في حقه في الميعاد القانوني ، ولم تهمل جهة الإدارة هذا التظلم ، بل تم تبادله بين الإدارات المختصة به ، وتراخي البعض منها في موافاة البعض الآخر بالأوراق والمستندات التي يستلزمها فحص التظلم ، وهذا كله كان من خلال مقدمات تنبيء عن اتجاه نية الإدارة نحو إجابة المتظلم لما طلب.

وتطبيقاً لما تقدم قضي في واقعة تخلص في الآتي :[1]

(أ) أن المدعي قد تظلم من القرار الصادر في شأنه لمدير عام الهيئة التي يعمل بها في ١٤ من سبتمبر ١٩٦٤ فأرسلته الهيئة إلي مفوض الوزارة في ١٤ من أكتوبر سنة ١٩٦٤ مشفوعاً بمذكرة أقرت فيها بأن تخطي المتظلم في الترقية المطعون فيها كان بسبب تراخي الإدارة في تسوية حالته لتأخر الجهة التي كان يعمل بها المتظلم في موافاة الهيئة بملف خدمته.

(ب) أن أقدمية المتظلم في الدرجة السادسة تعود إلي ٢٩ من يوليو سنة ١٩٦٤ ، وقد رقي من هم أحدث منه في أقدمية الدرجة ، فإنه لا يستحق الترقية للدرجة السادسة وهو نظام جديد اعتباراً من ٣٠ من يونيو سنة ١٩٦٤ تاريخ نفاذ القرار رقم ٥١١ لسنة ١٩٦٤ المطعون فيه[2] .

---

(١) انظر مجموعة المبادىء ، سابق ، ص١٢١٥ ، ١٢١٦ تحت رقم (٥٦٠ - ١٥ (٢٥ / ٢ / ١٩٧٣) ١٨ / ٣٨ / ٦٦) .

(٢) انظر مجموعة المبادىء السابقة ، ص ١٢١٥ ، ١٢١٦ تحت رقم (٥٦٠-١٥ (١٩٧٣/٢/٢٥)١٨/٣٨/٦٦).

(ج) أن مفوض الوزارة قد طلب بيانات تتعلق بحالة المدعي الوظيفية لوزارة العدل مما اقتضي تبادل المكاتبات بين الإدارات المختصة[1] .

ولقد قضي في هذا بعدم قبول الدفع بعدم قبول الدعوي شكلاً لرفعها بعد الميعاد ، واستندت المحكمة في ذلك علي :[2]

١- أن تبادل المكاتبات بين الإدارات المختصة كان واضحاً من ثناياها اتجاه الهيئة إلي الإستجابة للتظلم ، الأمر الذي لم يكن من المستساغ معه دفع المتظلم إلي مخاصمتها قضائياً لمجرد انقضاء الستين يوماً المقررة للبت في التظلم ، ومن ثم فلا تثريب عليه إن هو آثر الانتظار حتي ينتهي مفوض الوزارة من فحص التظلم في ضوء وجهة نظر الهيئة التي أبدتها هي في تظلمه.

وقد سبق لهذه المحكمة أن قضت بأنه وإن كان قانون مجلس الدولة قد نص علي أن فوات ستين يوماً علي تقديم التظلم دون أن تجيب عنه السلطات المختصة يعتبر بمثابة رفضه، أي أن القانون افترض في الإدارة أنها رفضت التظلم ضمنا باستفادة هذا الرفض الحكمي من قرينه فوات هذا الفاصل الزمني دون أن تجيب الإدارة عن التظلم ، إلا أنه يكفي في تحقيق معني الإستفادة المانعة من هذا الإفتراض ، أن يتبين أن السلطات الإدارية إذا

---

[1] انظر مجموعة المبادىء السابقة ، ص ١٢١٥ ، ١٢١٦ تحت رقم (٥٦٠-١٥ (١٩٧٣/٢/٢٥)١٨/٣٨/٦٦).

[2] انظر مجموعة المبادىء السابقة ، ص ١٢١٥ ، ١٢١٦ تحت رقم (٥٦٠-١٥ (١٩٧٣/٢/٢٥)١٨/٣٨/٦٦).

استشعرت حق المتظلم فيه، قد اتخذت مسلكاً ايجابياً واضحاً في سبيل استجابته، ومن ثم يمتد ميعاد التظلم في هذه الحالة ، حتي يصدر من الجهة الإدارية ما ينبيء عن عدولها عن هذا المسلك ويعلم به صاحب الشأن[1] .

٢- إذا كان مفوض الوزارة قد انتهي إلي رأي يخالف رأي جهة الإدارة التي سلمت في النهاية برأيه ، وأخطرت المدعي برفض تظلمه في ٢١ من مايو سنة ١٩٦٦ ، فإنه لا ينبغي حساب ميعاد الستين يوماً إلا من هذا التاريخ الأخير بعد أن تكشفت نية الإدارة نهائياً في عدم الإستجابة بعد أن كانت المقدمات في مسلكها تنبيء بغير ذلك، وعلي هذا الأساس فإن المدعي إذ تقدم بطلب إعفائه من الرسوم القضائية في ١٣ من يوليو سنة ١٩٦٦ وقضي بقبوله في ٣٠ من نوفمبر سنة ١٩٦٦ ، فأقام دعواه في ١٤ من ديسمبر سنة ١٩٦٦ ، يكون قد راعي المواعيد القانونية ، ومن ثم فالدفع بعدم قبول الدعوي شكلاً غير مقبول[2] .

• **التعليق علي هذا الحكم:**

اعتبرت المحكمة الإدارية العليا في هذا الطعن أن تبادل المكاتبات بين الإدارات المختصة بموضوع التظلم ، مسلكاً ايجابياً يمتد به ميعاد التظلم، وهو اتجاه سديد – نؤيده ، حيث إنه لا يمكن أن يتحمل المتظلم من قرار جهة الإدارة نتيجة البطء في تبادل الإجراءات بين إدراتها المتعددة.

---

[1] الحكم السابق.

[2] الحكم السابق .

وقد توافر المسلك الإيجابي في الطعن المنظور ، لأن جهة الإدارة لـم تهمل التظلم المقدم إليها ، بل أحالته علي مفوض الوزارة ، وقد بان من ذلك اتجاه نيتها نحو إجابة المتظلم لما طلب . حيث ورد في مذكرتها إلي المفوض، أن تخطي المتظلم في الترقية إنما كان بسبب تراخي الإدارة في تسوية حالته ، ومن ثم فلا ينبغى تحميله عبء هذا التراخى فى بحث هذا التظلم ، لأن هذا هو ما تقضى به قواعد العدالة ، والتطبيق السليم لقواعد المشروعية .

خاتمة البحث

كان موضوع هذا البحث عن المسلك الإيجابي لجهة الإدارة ، وقد انتهينا فيه للآتي :

أولاً : القاعدة العامة التي حددها قانون مجلس الدولة الحالي رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ في م ٢٤ تقضي بأنه إذا انقضت ستون يوماً علي تقديم التظلم دون أن تجيب عنه السلطات المختصة اعتبر ذلك بمثابة رفض ضمني له ، وبالتالي يستطيع المتظلم أن يلجأ إلي القضاء الإداري لرفع دعواه خلال الستين يوماً التالي للستين يوماً المذكورة.

ثانياً : استقر قضاء مجلس الدولة المصري علي قاعدة المسلك الإيجابي والذي يعني أن جهة الإدارة قد اتخذت إجراءات إيجابية في بحث التظلم تنبيء عن اتجاهها نحو إجابة المتظلم لما طلب ، وذلك بعد استشعار جهة الإدارة حقه في هذا التظلم.

ثالثاً: تتبني قاعدة المسلك الإيجابي علي أساس تحقيقها للغاية من التظلم ، وذلك بإعطاء جهة الإدارة الفرصة في بحث التظلم، ومن ثم يجب أن يمتد ميعاد هذا البحث حتي يصدر عنها ما ينبيء عن عدولها عن هذا المسلك، والقول بغير ذلك معناه إهدار الحكمة من التظلم ، وخاصة وأن

هذا التأخير قد يعـود فـي بعض الأحيـان – إلـي بـطء الإجـراءات بيـن الإدارات المختصة ، وهذا هو ما استقرت عليه المحكمة الإدارية العليـا صراحة.

ونحن قد انتهينا إلي تأييد هذه القـاعدة ورأينـا فيهـا مـا قـد يحـول بيـن المدعي والمبادرة بمخاصمة جهة الإدارة برفع دعواه عليها ، قبل أن تراجـع هي نفسها عن طريق التظلم المقدم إليها.

كما أن هذه القاعدة تسهم في تخفيف العبء عن القضاء الإداري الذي يعاني من كثرة الدعاوي المنظورة أمامه ، ولذا فقد أصبـح البـطء هـو الغـالب في نظر الدعاوي الإدارية ، ومن ثم فإن جهة الإدارة عندمـا تنظـر التظلمـات المقدمة إليها ، وتمنحها الأجل الكافي لفحصها، والذي قد يتجاوز الأمد المحدد في م ٢٤ من قانون مجلس الدولة – فقد يسهم ذلك حسم كثير من المنازعـات قبل أن تصل إلي ساحة القضاء.

وتبعاً فقد خلصنا إلي أن هذه القاعدة تحقق المصلحة العامة والخاصـة في ذات الوقت.

رابعاً : انتهينا إلي أنه يجب أن يكون مسلك الإدارة ايجابياً ، وهو مـا يتحقـق عندما تتجه إلي اتخاذ إجراءات تهدف منها إلي إجابة المتظلم لما

طلب بعد استشعارها لحقه فيه ، وليس مجرد بحث التظلم الذي يدخل في نطاق الواجبات الإدارية للإدارة ، ولا تتغيا بـه ما ينشده المسلك الإيجابي لها.

خامساً : تطبق قاعدة المسلك الإيجابي لجهة الإدارة على كافة التظلمات سواء كانت إجبارية أم اختيارية ، فالعلة في الحالتين متوافرة ، وهي إعطاء جهة الإدارة الوقت الكافي لبحث التظلم.

بيد أن المسلك الإيجابي ينتفي في حالة ما إذا كان لا فائدة من ورائه، كما إذا أفصحت جهة الإدارة عن إرادتها بأنها لن تبحث أي تظلمات تقدم إليها.

سادساً: يستمر أثر المسلك الإيجابي في امتداد ميعاد بحث التظلم وبالتالي ميعاد رفع دعوي الإلغاء حتي يصدر عن جهة الإدارة ما ينبىء عن عدولها عن هذا المسلك ، ويعلم به صاحب الشأن .

وهذا العلم قد يتخذ صورة إخطار ذي الشأن بهذا العدول أو نشره أو علمه به علماً يقينياً.

سابعاً: يعد من قبيل المسلك الإيجابي لجهة الإدارة كل إجراء يستشعر منه اتجاه نيتها نحو إجابة المتظلم لما طلب ، ومن ذلك:

(أ) إحالة التظلم إلي المستشار القانوني لجهة الإدارة لبحثه ، وإذا انتهي هذا إلي إجابة المتظلم لحقه ، وتم عرض الأمر علي لجنة من مديري الإدرات بقطاع التليفزيون ، والتي لم توافق علي هذا الرأي ، وتم عرض الأمر مرة أخري علي المستشار القانوي والذي أصر علي رأيه السابق ، وتم إحالة المسألة علي لجنة الإدارات السابقة والتي اعتمدت التقرير كما هو دون الأخذ برأي المستشار القانوني ، فإن هذا كله من قبيل المسلك الإيجابي الذي يمتد به ميعاد بحث التظلم.

(ب) إذا كان المتظلم قد تقدم بتظلمه في الميعاد القانوني المحدد له وذلك ضمن تظلمات مماثلة من زملائه عن ذات التظلم ، فإنه إذا رأي اضطراد استجابة جهة الإدارة لهذه التظلمات المماثلة ، فلا ضير عليه إن هو تريث حتي تحدد هي موقفها من تظلمه ، ومن ثم يمتد ميعاد بحث التظلم حتي تعدل عن هذا المسلك ويعلم به صاحب الشأن.

(جـ) استمرار جهة الإدارة في ضرف الراتب ، رغم سبق صدور قرارها في شأنه ، فإن هذا يعد مسلكاً إيجابياً في بحث التظلم ، يمتد أثره حتي يتوقف صرف هذا الراتب ، لأن هذا يعد بمثابة عدول عن مسلكها الإيجابي السابق.

(د) عندما يتم تبادل المكاتبات بين جهات الإدارة المختلفة في مجال بحث التظلم ، بيد أن البطء في موافاة كل منها الآخر بالأوراق والمستندات اللازمة لهذا البحث ، ترتب عليه إنقضاء الميعاد المحدد للفحص ، فإن هذا يعد من قبيل المسلك الايجابي الذي يمتد به ميعاد بحث التظلم.

مراجع البحث

- إبراهيم المنجي ، التعليق علي نصوص قانون مجلس الدولة في ضوء آراء الفقه وأحكام وفتاوي القضاء الإداري ، منشأة المعارف بالاسكندرية ، ط١، ١٩٩٦ .
- حمدي ياسين عكاشة ، الأحكام الإدارية في قضاء مجلس الدولة ، منشأة المعارف بالاسكندرية ، ط١ ، ١٩٩٧ .
- د. سليمان الطماوي ، دروس في القضاء الإداري ، دراسة مقارنة ، ط ١٩٧٦ .
- د. محمد ماهر أبو العينين ، إجراءات المرافعات أمام القضاء الإداري – إجراءات الدعوى أمام محاكم مجلس الدولة قضاء النقض ، قضاء المحكمة الإدارية العليا حتي عام ١٩٩٦ ، دار الكتب القانونية ، شتات مصر ، المنشورات القانونية ، صادر – بيروت ، ط ١٩٩٨ .
- د. محمد رفعت عبد الوهاب ، أصول القضاء الإداري ، ط ١٩٩٣ ، بدون ناشر.
- مجموعة المبادىء القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في خمسة عشر عاماً (١٩٦٥-١٩٨٠) جـ٢ ، (د-ع) ، الهيئة العامة المصرية للكتاب ، ط ١٩٨٣ .

فهـــرس البحـــث

الموضـــوع	رقم الصفحة
تقديم البحث	٧٤٠
خطة البحث	٧٤٢
الفصل الأول : مفهوم المسلك الايجابي لجهة الإدارة وضوابطه .	
المبحث الأول :	٧٤٣
مفهوم المسلك الايجابي وحكمته .	٧٤٥
مفهوم المسلك الايجابي .	٧٤٥
حكمة قاعدة المسلك الايجابي .	٧٤٩
مسألة فرعية في بيان شبهة عدم دستورية القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠.	٧٥٤
المطلب الثاني:	
ضوابط المسلم الايجابي لجهة الإدارة .	٧٥٥
١- المسلك الايجابي في سبيل الاستجابة للتظلم وليس في بحث التظلم .	٧٥٥
٢- نطاق قاعدة المسلك الايجابي .	٧٥٨
ملحوظة فرعية .	٧٦٠
٣- انتفاء البحث عن توافر المسلك الايجابي في حالة عدم وجود جدوي في التظلم .	٧٦٢
٤- الجدية والوضوح في المسلك الايجابي .	٧٦٤
٥- استمرار أثر المسلك الايجابي حتي يصدر عن جهة الادارة ما ينبيء عن العدول عن هذا المسلك.	٧٦٦
٦- كيفية العلم بعدول الإدارة عن مسلكها الايجابي .	٧٦٧

(أ) الإعلان .	٧٦٨
(ب) النشر .	٧٦٩
(ج) العلم اليقيني .	٧٧٠
المبحث الثانى :	
بعض التطبيقات العملية لما يعد من قبيل المسلك الإيجابي	٧٧١
المطلب الأول:	٧٧٣
إحالة التظلم إلي المستشار القانوني لجهة الإدارة.	
أولاً : كيفية توافر المسلك الإيجابي في الطعن المنظور.	٧٧٦
ثانياً : تعليقنا علي هذا الحكم .	٧٧٩
المطلب الثاني:	
اضطراد صدور قرارات الاستجابة للتظلمات المماثلة	٧٨٢
(أ) أسانيد الحكمة الإدارية العليا.	٧٨٣
(ب) التعليق علي الحكم.	٧٨٥
المطلب الثالث:	
استمرار جهة الإدارة في صرف الراتب.	٧٨٧
المطلب الرابع:	
تبادل المكاتبات بين الإدارات المختصة.	٧٨٩
التعليق علي الحكم.	٧٩١
خاتمة البحث.	٧٩٣
مراجع البحث	٧٩٧
فهرس البحث.	٧٩٨