التظلم الإداري كأحد وسائل الرقابة الذاتية على أعمال الإدارة ومدى فاعليته في تحقيق مبدأ المشروعية من المنظور القانوني والقضائي

د. سميه عبده عبده هديهد

مدرس القانون

المعهد العالي للإدارة والحاسب الآلي برأس البر

(ISSN: 2537- 0758)

التظلم الإداري كأحد وسائل الرقابة الذاتية على أعمال الإدارة ومدى فاعليته في تحقيق مبدأ المشروعية من المنظور القانوني والقضائي

د. سميه عبده عبده هديهد

ملخص الدراسة:

لقد كفل المشرع الدستوري حق التقاضي لكل شخص وحقه في اللجوء لقاضيه الطبيعي لإنصافه من أي عمل يحمل اعتداءً على حقوقه الأساسية التي يمنحها القانون، وفق إجراءات وضوابط محددة بنصوص تشريعية صريحة، يأتي من بينها في حالات معينة اشتراط التظلم للجهة الإدارية فيما يصدر عنها من تصرفات وقرارات، تخضع في بحث مشروعيتها وملائمتها لرقابة القضاء وأيضا لرقابة الإدارة الذاتية على تلك الأعمال، التي لا يجوز ممارستها إلا من خلال التظلم المقدم لها من ذوي الشأن.

وسواء كان التظلم جوازيا أو وجوبيا فهو لا يخلو من مزايا عديدة تتحقق لكل من الإدارة والقضاء والمتظلم نفسه، ومهما يكن فيما وجه لنظام التظلم الإداري من انتقادات يتمثل أهمها بأنه يعد خروجا على أصول التقاضي بألا ينظر في ذات المسألة درجة واحدة من درجات التقاضي مرتين وعدم جواز أن تكون الإدارة خصما وحكما في ذات الوقت، علاوة على عدم اكتمال الحيدة والموضوعية التامة في نظر التظلم بمعرفة الجهة التي أصدرته.

إلا أن هذه الانتقادات تتلاشى أهميتها وجدوى اعتبارها أمام ما يرتبه التظلم من آثار، يبدو أجلّها وأعظمها فيما يقوم به من دور فعال في حث الإدارة ودفعها للقيام بدورها الرقابي على أعمالها وإعادة النظر فيما صدر عنها، لعلها تجد ما يمثل خروجا على الشرعية يستوجب سحبه وإعادة الحال لما كان عليه، أو على أقل تقدير تعديله بما يوافق صحيح القانون، تغليبا للصالح العام وميزان المشروعية الذي توزن به كل أعمال السلطة العامة.

ومن هذا المنطلق، فقد تناولنا في هذه الدراسة الجوانب القانونية للتظلم الإداري من حيث تعريفه وأهميته التي تبرز مزاياه وفوائده العملية والقانونية، درجاته ونوعيه، والشروط المتوجبة لاعتباره تظلما منتجا لآثاره القانونية المترتبة عليه، ثم بيان لتلك

الآثار مع استعراض بعض الإشكاليات العملية التي تواجه الفقه والقضاء في شأن تصرف الإدارة حيال التظلم المقدم إليها، ومدى انعكاس ذلك في تحقيق وإرساء مبدأ المشروعية وتفعيل الدور الرقابي للإدارة لتصرفاتها، على ضوء وهدىً من نصوص قانون مجلس الدولة وأحكام القضاء الإداري.

الكلمات الدالة: مبدأ المشروعية– الرقابة الذاتية– الأهمية القانونية والعملية للتظلم الإداري التظلم الولائي والرئاسي– التظلم الجوازي والوجوبي– الأثر القاطع– سحب القرارات الإدارية.

Study Summary:

The constitutional legislator has ensured the right to litigation for every individual and their right to resort to their natural judge for redress from any act that constitutes an assault on their fundamental rights granted by the law, this is in accordance with specific legislative texts and procedures that include, in certain cases, the requirement to file a complaint to the administrative authority for its actions and decisions, these actions are subject to the scrutiny of the judiciary and also to the self-regulation of the administration, which can only be exercised through complaints submitted by concerned parties.

Whether the complaint is discretionary or mandatory, it is not devoid of numerous advantages for the administration, the judiciary, and the complainant. Despite criticisms of the administrative complaint system, such as departing from the principles of litigation by not considering the same issue twice and the incompatibility of the administration being both a party and a judge at the same time, the importance and usefulness of these criticisms diminish in the face of the effects brought about by the complaint. Its most significant and greatest impact lies in its active role in urging the administration to perform its supervisory role on its actions, reviewing what it has issued, it may find that there is a departure from legitimacy that warrants withdrawal and a return to the previous state, or at the very least, an adjustment in accordance with the correct interpretation of the law, prioritizing the public

(ISSN: 2537- 0758)

interest and the balance of legitimacy that weighs all acts of public authority.

From this perspective, this study addresses the legal aspects of administrative complaints, defining them and highlighting their practical and legal advantages and benefits, their types and degrees, and the necessary conditions for considering them as complaints resulting from their legal consequences. It then explains these consequences while reviewing some practical problems faced by jurisprudence and the judiciary regarding the actions of the administration in relation to the complaints submitted to it. This is done considering the guidance provided by the legal texts of the State Council and the rulings of administrative justice.

Keywords: Legitimacy Principle– Self regulation- Legal and Practical Importance of Administrative Complaint- Governorate and Presidential Complaint- Discretionary and Mandatory Complaint- Binding Effect- Withdrawal of Administrative Decisions.

تقديم

منذ أن وجدت الدولة القانونية بمفهومها الحديث، ارتبط معها في هذا الوجود ما يعرف بمبدأ المشروعية الذي يعد في جوهره وفي سيادة النتائج المنبثقة عنه– بمثابة الجدار العازل بين حقوق وحريات الأفراد– وأي فعل أو تصرف من شأنه افتئات السلطة العامة بجهازها الإداري عليها وذلك من خلال إخضاع كل عمل يصدر عن الإدارة للرقابة، للتأكد من أنه قد تم في إطار القانون بمدلوله العام دون مخالفة لأحكامه.

وبجانب الدور الرقابي الذي تقوم به الإدارة للتحقق من مشروعية أعمالها بما يعرف برقابة المشروعية هناك نوع آخر من الرقابة وهو رقابة الملائمة، والذي يعني أن تصرف الإدارة هو تصرف سليم ولكنه صدر غير متوافق مع الظروف المحيطة، بحيث يصبح من الأجدى والأنفع بسبب تلك الظروف أن تعدل عن قرارها حتى لو كان صحيحا.

وهذه الرقابة التي تمارسها الإدارة على تصرفاتها وعلى الأخص القرارات الإدارية، قد تكون رقابة تلقائية تقوم بها من تلقاء نفسها، كأن يكون ذلك عن طريق السلطة الرئاسية

لمصدر القرار بمناسبة اعتماده، إذا رأى عدم صحة القرار فيكون له حق التعديل أو الإلغاء، أو أن يكون بناء على تظلم يقدم ممن أضر به القرار وبمركزه القانوني.

فإخضاع الإدارة في أعمالها لمبدأ المشروعية يفترض **أولا:** وجوب أن تكون تلك التصرفات موجهة في المقام الأول للصالح العام وخدمة الجميع ولو على حساب الفرد ومصلحته الخاصة طالما جاءت متوافقة مع أحكام القانون دون تعسف أو مغالاة قد تنحرف نحو البطلان، ويفترض **ثانيا** وجود رقابة قضائية فعالة على تلك التصرفات من خلال الدعوى الإدارية، وفق الأشكال والإجراءات المقررة لها قانونا والتي قد يكون من بينها وجوب التظلم لجهة الإدارة قبل رفع الدعوى كشرط شكلي لقبولها بما يعرف بالتظلم الوجوبي.

ويعتبر التظلم الإداري بشكل عام جوازيا أو جوبيا من بين طرق نهاية القرارات الإدارية عن طريق الإدارة، سواء كان لمصدر القرار ذاته أو الجهة الرئاسية له، وتكمن الغاية الحقيقية منه في تحقيق الرقابة الذاتية للإدارة على أعمالها– فهي من جهة تعتبر الأجدر في فحص التظلم ولديها كافة المعلومات التي تؤهلها لإعادة النظر في قرارها وتصحيحه سواء بالسحب أو التعديل، ومن جهة أخرى هو من أهم وأنجح الوسائل في الحفاظ على الثقة المفترض وجودها لدى الأفراد والمتعاملين مع الإدارة في صحة قراراتها وسلامتها من الناحية القانونية، وأن ما صدر عنها من خطأ كان بحسن النية والغلط غير المقصود.

وأيضا فالتظلم الإداري قد يكون وسيلة ناجعة لحل النزاعات بغير طريق القضاء، وتفعيله بالطريقة المثلى يحقق العديد من النتائج الإيجابية التي تقرر من أجلها بتوفير المال والجهد والوقت.

وأما نحن، فنرى على وجه الخصوص بجانب ذلك– أهمية أخرى للتظلم الإداري– تتمثل في الحد من سلطان وتعسف القيادات وذوي النفوذ والمناصب في الجهات الإدارية المختلفة، الذين يستعملون سلطاتهم في إصدار قرارات مجحفة لذوي الحقوق، مما يصيبها بعيوب تؤثر في صحتها وسلامتها القانونية وتفتح الباب للطعن عليها بالإلغاء القضائي– لذا فقد يؤدي التظلم منها، خاصة التظلم الرئاسي– أي للجهة الرئاسية لمصدر القرار إلى ذات النتيجة، وهو ما يساهم أيضا في تفعيل وتحقيق دور الرقابة الذاتية للإدارة.

(ISSN: 2537- 0758)

ونظام التظلم الإداري على النحو سالف الذكر، يكاد لا يخلو منه نظام قانوني في أي من الدول والأنظمة القانونية المختلفة، سواء كان قائما على ازدواجية القضاء أو توحيده– فأينما وجدت الإدارة توجد القرارات الإدارية كوسيلة من وسائلها كسلطة عامة، ومن ثم جاز التظلم لها طعنا على تلك القرارات.

هدف الدراسة:

ويتمحور هذا الهدف في النظر لنظام التظلم الإداري بأنواعه المتدرجة، والجدوى العملية منه في تحقيق الغاية التي وضعها المشرع نصب عينيه عند تقنين التظلم، وهو تقليل حالات الطعن القضائي على القرار الإداري لالغائه استنادا لأسباب البطلان أو الانعدام، بالتنبيه للدور الذي يمكن أن يلعبه في حل كثير من المنازعات الإدارية في مهدها، حتى يصبح الطريق الأول والأصيل الذي يسلكه المتضرر من تصرف الإدارة وقراراتها، وأن يكون اللجوء للقضاء هو الطريق التالي حين يعجز في الحصول على حقه إذا كان له مقتضى، وكذلك تدريب الإدارة وتوجيهها لإعمال وتفعيل رقابتها الذاتية، ومراجعة الأعمال الصادرة عنها خاصة القرارات الإدارية لتصويب إرادتها الخاطئة، ضمانا لسير المرافق العامة بانتظام واطراد تحقيقا للصالح العام.

فعلة التظلم الإداري تكمن في احتمال تبين الخطأ في القرار والعدول عنه بسحبه أو تعديله خلال المدة القانونية المقررة، مما يساهم في الحد من الأخطاء والتجاوزات الصادرة عن الموظفين بما في ذلك من ضبط لسلوكهم الوظيفي، إذ أن صدور قرار خاطئ أو معيب عن الإدارة لا يعني بالضرورة أنها قد قصدت هذا الخطأ، بل قد يكون نتيجة جهل أو سهو في تطبيق القانون من رجل الإدارة خاصة إذا كان حديث العهد بالوظيفة، بما يفسح المجال لجهته الرئاسية لمراجعة عمله وتصويب الخطأ وتقويم لسلوكه الوظيفي غير القويم.

إشكالية الدراسة:

وتتمثل تلك الاشكالية في بيان الدور الذي ينبغي أن يلعبه التظلم الإداري في تفعيل الرقابة الذاتية للإدارة على تصرفاتها ومدى انعكاس ذلك على تحقيق مبدأ المشروعية، من خلال دراسة النظام القانوني الحاكم له والذي يشمل بيان ماهيته وأهميته ودرجاته ونوعيه، وما يرتبه من آثار حال قبوله أو رفضه من قبل الإدارة، انتهاءً للوقوف على مدى الجدوى القانونية والعملية للتظلم الإداري وكذا طرح عدة تساؤلات لبحث إمكانية

إرساء قواعده ليكون اكثر فاعلية في إحكام الرقابة على أعمال الإدارة وقراراتها الإدارية، بما يساهم في ترسيخ مفهوم ضرورة ارتباط تلك التصرفات بالمشروعية الواجبة لها حتى تتحصن بالحماية القانونية والقضائية ضد السحب والإلغاء.

منهجية الدراسة:

تتبنى الدراسة المنهج الاستقرائي والتحليلي لنصوص قانون مجلس الدولة وأحكام القضاء الإداري، القائم على استظهار القيمة القانونية للتظلم الإداري بما يعكس الجدوى العملية والواقعية منه في حث الإدارة على القيام بدورها الرقابي لتصرفاتها وأعمال موظفيها، وذلك من خلال تناول الإطار العام للأسس التي يقوم عليها التظلم ودرجاته ونوعيه الجوازي والوجوبي– لبيان نظامه القانوني وأثر تلك الركائز – كلا على حدة– في تحقيق مبدأ المشروعية، للخروج بالنتائج والتوصيات اللازمة لتحقيق الأهداف التشريعية التي تغياها المشرع للتظلم في تحقيق مبدأ المشروعية وتفعيل الرقابة الذاتية للإدارة على أعمالها والقرارات الإدارية بوجه خاص.

خطة الدراسة:

وسوف نتناول موضوع البحث بالشرح في فصلين يضم كل منهما عدة مباحث على النحو التالي:

الفصل الأول: التظلم الإداري: ماهيته وأهميته القانونية والعملية درجاته– أنواعه.

المبحث الأول: ماهية التظلم الإداري وأهميته القانونية والعملية.

المبحث الثاني: درجات التظلم الإداري.

المبحث الثالث: أنواع التظلم الإداري.

الفصل الثاني: الآثار القانونية المترتبة على التظلم الإداري.

المبحث الأول: الأثر القاطع لمواعيد الطعن القضائي.

المبحث الثاني: تفعيل سلطة الإدارة في سحب القرارات الإدارية.

المبحث الثالث: أثر التظلم كسبب لنهاية القرارات الإدارية.

المبحث الرابع: الإشكاليات العملية التي تثور في شأن رد الإدارة على التظلم وانعكاس ذلك في تحقيق مبدأ المشروعية.

(ISSN: 2537- 0758)

الفصل الأول

التظلم الإداري: ماهيته وأهميته القانونية والعملية ودرجاته وأنواعه

بداية، فإنه من الضروري أن نلقي الضوء على تعريف التظلم الإداري من الناحية القانونية والذي تظهر من خلاله أهميته والغاية التي وضع من أجلها، ثم بيان درجاته التي يتدرج فيها بالنظر إلى الجهة المقدم إليها، وأيضا بيان لأنواع التظلم من حيث اعتباره شرطا لقبول الدعوى القضائية من عدمه.

المبحث الأول

ماهية التظلم الإداري وأهميته القانونية والعملية

ونتفرع فيه لمطلبين:

المطلب الأول

ماهية التظلم الإداري

من خلال ما سبق تقديمه، يتبين أن التظلم الإداري في ماهيته هو وسيلة قانونية رضائية بغير طريق القضاء وضعها الشارع ليتيح للأفراد الإعراب عن تضررهم من القرارات الإدارية أمام الجهة التي يحددها القانون للمطالبة برفع هذا الضرر الواقع على مراكزهم القانونية، لكونه مخالفا للقانون وذلك إما بسحبه أو تعديله، بما يسهم في حل النزاع بينهما في مهده مع ما يترتب على ذلك من آثار على ما سنرى.

ويقصد بالتظلم الإداري ما يقدم في شكل طلب من صاحب الشأن وهو من صدر في حقه القرار محل التظلم، فيما يشبه الإلتماس للجهة الإدارية، يستبين فيه الضرر الذي لحق به كأثر مباشر عن القرار المتظلم منه، لكي تعيد النظر فيه بمراجعته وبحث إمكانية سحبه أو تعديله على أقل تقدير، أي أنه إجراء يوجه ضد قرار الإدارة وليس ضد الإدارة نفسها لحثها على هذه المراجعة.

ومن التعريفات الفقهية للتظلم الإداري أنه: "طلب يتقدم به صاحب الشأن إلى الإدارة لإعادة النظر في القرار الإداري الذي يدعي مخالفته للقانون"[١]. وأيضا هو: "إجراء وجوبي يجب إتباعه قبل إقامة الدعوى بالطعن القضائي"[٢].

ومن أكثر التعريفات الجامعة لمفهوم للتظلم الإداري هو: "طلب أو شكوى يتقدم به صاحب المصلحة يتظلم فيه من قرار إداري مس بمركزه القانوني ويطلب من السلطات الإدارية المختصة أن تراجع القرار وتعيد النظر فيه، وذلك إما بسحبه أو بإلغائه أو بتصحيحه حتى تجعله أكثر تطابقا مع أحكام القانون والقرارات الإدارية"[٣].

المطلب الثاني

الأهمية القانونية والعملية للتظلم الإداري

والحديث في هذا المقام يدور في فلك القرارات الإدارية الفردية، أما القرارات التنظيمية فالمستقر عليه أنه لا يجوز أن تكون محلا للتظلم منها إلا إذا ترتب عليها صدور قرارات فردية من قبل الإدارة، وفي ذلك تقول المحكمة الإدارية العليا: "ومن حيث أنه ولئن كان مسلما أنه لا يجوز الطعن في القرارات التنظيمية العامة التي لا تثير مسألة الدستورية وذلك في تطبيقها على الحالات الفردية بطلب عدم الاعتداد بها لمخالفتها للقانون، إلا أنه يلزم لذلك الطعن بالإلغاء في القرارات الإدارية الصادرة في هذه الحالات الفردية، فإذا لم يكن ثمة قرار إداري قد صدر في هذا الشأن فلا مناص من الحكم بعدم قبول الدعوى"[٤].

ولذا فإن بحث أهمية التظلم الإداري لجميع أطرافه لا تثور إلا بشأن القرارات الفردية، وتبدو تلك الأهمية في جعل الغاية من التقدم للإدارة بالتظلم في القرار الصادر عنها

---

[١]– د. ماجد راغب الحلو– دعاوى القضاء الإداري، وسائل القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة– الإسكندرية ٢٠١٠– ص٧٠

[٢]– د. ثروت بدوي– تدرج القرارات الإدارية، دار النهضة العربية القاهرة– الطبعة الثانية ١٩٧٩– ص٣٣٢

[٣]– د. مصطفى كمال وصفي، أصول إجراءات القضاء الإداري– الطبعة الثانية ١٩٧٨– ص١٧٠

[٤]– حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعنين رقمي ٣٠٠٥/٣٠٩٤ لسنة ٢٩ق– جلسة ١٩٨٤/٤/١٤

(ISSN: 2537- 0758)

بطلب يرفع إليها متضمنا أسبابه وبيان الضرر الذي مس المركز القانوني لمقدمه في تحقيق إراده المشرع من وراء تقرير هذا النظام، سواء فيما يتعلق بالمتظلم أو بالإدارة نفسها أو بالقضاء، فبحث العلة التي من أجلها شرع التظلم هو الذي يظهر أهميته من الناحية القانونية والعملية للأطراف التي ترتبط بالقرار وجودا وتنفيذا، إذ أن خطأ الإدارة لا يفترض فيه العمد والقول بغير ذلك يؤدي إلى نتائج غير مقبولة، لذا وجب تنبيه الإدارة لخطئها إذا هي لم تتنبه له من تلقاء نفسها، بتقديم المتضرر من القرار تظلما يطلب فيه إعادة النظر فيما صدر عنها مبينا أوجه عدم المشروعية- وفي ذلك تقول محكمة القضاء الإداري: "إن علة التظلم الإداري لمصدر القرار أو لمن يعلوه في السلم الرئاسي إنما هو احتمال تبين خطأ القرار والعدول عنه بسحبه في المدة القانونية"[٥].

وبيانه على النحو التالي:

أولا: الأهمية العملية:

وتتحقق بشكل جلي بالنسبة للمتظلم: وذلك من عدة نواحي:

- الأولى تظهر في أن التظلم لجهة الإدارة يوفر الوقت والجهد اللذان يستغرقهما الطعن القضائي- خاصة في حالة قبول التظلم وعدول الإدارة عن قرارها، وجاء صراحة في في فتوى الجمعية العمومية للفتوى والتشريع للتظلم الإداري عند تعريفها للتظلم الإداري بأنه وسيلة إدارية للتضرر من القرار الإداري أو التأديبي يقدمه العامل للجهة الإدارية عسى أن تعدل عن قرارها فتسحبه وتكفي العامل مئونة الإلتجاء إلى التقاضي طلبا لإلغاء القرار وتواترت على هذا المعنى المحكمة الإدارية العليا في أحكامها من أقدمها لأحدثها مستبينة للحكمة الكامنة من التظلم"[٦].
- ومن ناحية أخرى، سهولة تقديم التظلم واجراءاته، حتى ولو تتطلب شكلا معينا يعتبر ميسرا ومتاحا للفرد العادي ومن ليس له خبرة أو دراية بإجراءات التقاضي.
- وبجانب ما سبق، إنعدام التكلفة المادية إذا ما قورنت بتلك التي تتطلبها الدعوى القضائية.

---

[٥]- الدعوى رقم ٢٦٨ لسنة ١ق- جلسة ١٩٤٧/١١/٤

[٦]- من ذلك حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٧٣٩١ لسنة ٤٦ق- جلسة ٢٠٠٥/٥/٢٥.

ثانيا: **الأهمية القانونية**:

وهي تتحقق بشكل خاص بالنسبة لجهة الإدارة، سواء كانت الجهة المصدرة للقرار المتظلم منه أو للجهة الرئاسية لها، وتتجلى فيه مدى كفاءة وجدوى ما استهدفه المشرع من وراء نظام التظلم الإداري سواء كان اختياريا أو وجوبيا– **وذلك على ما يلي:**

- إلتزام الإدارة بمراجعة قراراها المتظلم منه وإعادة النظر فيها لتستبين مدى مطابقته للقانون وأيضا مدى ملائمته للحالة القانونية أو الواقعية التي دعتها لإصداره، فقد يكون القرار في ذاته صائبا لا تشوبه شائبة من الناحية القانونية إلا أن الظروف التي أحاطت به غير ملائمة لصدوره، وهو ما يعرف برقابة الملائمة والتي تخضع لسلطة القاضي الإداري ولاتقل أهمية عن رقابة المشروعية، وإن كان الأصل أن الرقابة التي تمارسها الإدارة تنصب على قراراتها غير المشروعة وهي رقابة مشروعية، أما القرارات المشروعة فلا تخضع لتلك الرقابة وللإدارة في هذا الشأن أن تصدر قرارات إدارية جديدة تلائم تصرفاتها مع ما يستجد من ظروف.
- الحفاظ على الثقة الممنوحة لها لدى أفراد المتعاملين معها ومد جسورها معهم، سواء كانوا من الأفراد العاديين أو من موظفي الإدارة نفسها بحسب نوع القرار المتظلم منه والآثار المترتبة عليه.
- تفعيل الدور الرقابي للإدارة على القرارات الصادرة عنها، ولقد وضع الفقه العديد من التعريفات للرقابة الذاتية للإدارة على أعمالها، فمنها ما يشير إلى أنها: "هي التي بمقتضاها تراقب الإدارة نفسها بنفسها فتقوم بتصحيح ما تكشفه من أخطائها في تصرفاتها المختلفة أو ما تكشف عنه الأفراد في تظلماتهم المرفوعة إليها[٧]، وأيضا: "هي رقابة الإدارة نفسها بنفسها عن طريق مراجعة تصرفاتها للتأكد من مدى مطابقتها للأحكام القانونية من ناحية وللتأكد من ملاءمتها للظروف المحيطة بها من ناحية أخرى"[٨].

---

[٧]– د. كامل ليله– الرقابة على أعمال الإدارة، الرقابة القضائية– دراسة مقارنة– دار الفكر العربي ١٩٩٣– ص١٣٠

[٨]– د. محمد عبدالعال السناري– مبدأ المشروعية والرقابة على أعمال الإدارة– دراسة مقارنة ص١٦٤

(ISSN: 2537- 0758)

حيث يعد التظلم الإداري أحد وسائل الإدارة لممارسة هذا الدور لما يترتب عليه من أثر قانوني بسحب القرار المعيب، إذ يحق لها أن تمارس حق السحب بمفردها دون توقف على طلب أو تظلم من ذوي الشأن، فطالما كان هدفها الأساسي هو تحقيق الصالح العام فلا يضيرها إذا وجدت في سلوك أحد موظفيها أو قراره ما يشكل خروجا على المشروعية، أن تعيده لجادة الصواب بسحب ما صدر عنه أو تعديله بما يواءم صحيح الحال والقانون، فعلة التظلم لجهة الإدارة بجانب ما سبق يتفق مع العلة من تشريع نظرية سحب القرارات الإدارية.

وبتعبير آخر من وجهة نظرنا، أن التظلم هو طريق قانوني يعين الإدارة على الوصول للحكمة التي من أجلها منحت حق سحب قراراتها خلال المدد القانونية المقررة للسحب، إما لعدم مشروعيتها أو لعدم ملاءمتها، وقد تعددت الأسس والنظريات التي وضعت لتفسير حق الإدارة في السحب تصب في المقام الأول بتقيد الإدارة بضرورة احترام مبدأ الشرعية مما يوجب عليها سحب قراراتها المعيبة خاصة في ظل عدم جواز رفع دعوى الإلغاء عن طريق الإدارة، ومن ناحية أخرى تحقيق المصلحة العامة التي تحكم روابط القانون العام[٩].

وفي هذا المعنى أشارت محكمة القضاء الإداري بقولها: "إن الحكمة من التظلم الإداري هو إعطاء جهة الإدارة فرصة مراجعة نفسها والتثبت من شرعية تصرفها ومدى مطابقته للقانون قبل مخاصمتها أمام القضاء حتى إذا ما رأت أن المتظلم على حق في تظلمه عدلت عن القرار المتظلم منه مما يقتضي أن يكون لجهة الإدارة مكنة العدول عن هذا القرار، تأسيسا على ذلك فإن سلطة البت في التظلم الإداري إنما تكون للجهة التي يدخل في اختصاصها سحب القرار المتظلم منه أو العدول عنه سواء أكانت هي التي أصدرت القرار أم كانت هي الجهة الرئاسية بالنسبة للجهة التي أصدرته إذا كانت لها بحكم اختصاصها سلطة سحب القرار المتظلم منه أو العدول عنه"[١٠].

---

[٩]– ويرى أستاذنا المستشار/ ماهر أبوالعنينن: أن الأساس الحقيقي للسحب هو الأساس المزدوج المكون من المشروعية والمصلحة العامة، علاوة أيضا على إمكان اعتبار المصلحة العامة وحدها سندا لذلك، لأنه حينئذ تكمن المصلحة العامة في وجوب احترام الإدارة لمبدأ المشروعية– ضوابط مشروعية القرارات الإدارية وفقا للنهج القضائي الكتاب الثالث– نهاية القرارات الإدارية– ص ٥٢.

[١٠]– الدعوى رقم ٣٥٨١ لسنة ١٩ق– جلسة ١٩٦٧/٤/٢٦.

غاية الأمر كما سبق الذكر أن التظلم الإداري باعتباره يتوقف على إرادة مقدمه هو وسيلة فعالة لتمكين الإدارة من استعمال حقها في السحب لتصحيح المسار والرجوع عن القرار الباطل إتقاءً للطعن القضائي، دون خلاف حول حق الإدارة في هذا السحب من عدمه لتعارض هذا الحق في أحيان كثيرة مع وجوب حماية الحقوق والمزايا التي يكتسبها الأفراد والعمل على ضمان استقرار الأوضاع الجديدة الناتجة عن هذه القرارات والصالح العام [١١]، ذلك أن التظلم يتقيد في تقديمه بالميعاد القانوني المقرر له، أي قبل تحصن القرار الإداري ضد السحب أو الإلغاء مما يعطي للإدارة الفرصة كاملة في المراجعة والرجوع في القرارات التي تصدر عنها بالمخالفة للقانون، وهو بهذا يعتبر بمثابة أداة تنبيه للإدارة يحثها على تلك المراجعة وهذا الرجوع، والتي تزاولها أيضا بذات الإرادة المنفردة التي أصدرت بها القرار المتظلم منه.

ثالثا: أهميته للقضاء:

وتأتي تلك الأهمية انعكاسا لما سبق بيانه فيما يتعلق بأهمية التظلم للإدارة، حيث جاء في قضاء المحكمة الإدارية العليا منذ بواكير أحكامها بأن: "الحكمة من التظلم الإداري هي الرغبة في التقليل من المنازعات بإنهائها في مراحلها الأولى بطريقة أيسر للناس وذلك بالعدول عن القرار المتظلم منه إن رأت الإدارة أن المتظلم على حق في تظلمه"[١٢]– وما يستتبعه ذلك من تخفيف العبء عن كاهل القضاء وما تعاني منه أروقة المحاكم من عدد القضايا المنظورة، وتتحقق تلك الغاية بشكل خاص فيما يتعلق بالتظلم الوجوبي عبرت عنها المذكرة التفسيرية لقانون مجلس الدولة رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ وهو الذي أنشا لأول مرة نظام التظلم الوجوبي بقولها: "الغرض من ذلك هو تقليل الوارد من القضايا بقدر المستطاع وتحقيق العدالة الإدارية بطرق أيسر للناس بإنهاء تلك المنازعات في مراحلها إن رأت الإدارة أن المتظلم على حق في تظلمه، فإن رفضته أو لم تبت فيه في خلال الميعاد المقرر، فله أن يلجأ إلى طريق التقاضي"[١٣].

---

[١١]– ماهر أبوالعينين– المرجع السابق– ص ٥٧.

[١٢]– حكم المحكمة الإدارية– الطعن رقم ٣٠١ لسنة ٧ق– جلسة ١٩٥٢/٥/٢٦

[١٣]– د. سامي جمال الدين الدعاوى الإدارية والإجراءات أمام القضاء الإداري– الكتاب الأول دعاوى الإلغاء منشأة المعارف– الإسكندرية ١٩٩١– ص١٢٠

(ISSN: 2537- 0758)

وتعد أوجه الأهمية العملية للتظلم الإداري بالنسبة للقضاء– بمثابة الرد على الانتقادات التي وجهت له سواء كان ولائيا أو رئاسيا على ما سنرى، من بينها كما سبق الذكر عدم جواز أن تكون الإدارة خصما وحكما في ذات الوقت، أو أن التظلم لمصدر القرار قد يعرضه للعقاب التأديبي إذا تبين خطأه وقام بسحب القرار، بما يصب في جانب تغليب مميزات التظلم الإداري عن اللجوء للقضاء بشكل مباشر.

وأما فيما يتعلق بشكل التظلم وكيفية اتصال جهة الإدارة به والبيانات الواجب توافرها فيه، فسوف نستظهره من خلال الفصل الثاني عند التعرض للإشكاليات العملية التي يثيرها التظلم الإداري ومدى اعتبار ما يقدم للإدارة تظلما من عدمه، لما له من بالغ الأثر في كيفية حساب الميعاد القانوني لدعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري، ومدى تحقيق ذلك كله لمبدأ المشروعية.

المبحث الثاني

درجات التظلم الإداري

ونعني بدرجات التظلم تحديد الجهات التي يجوز تقديم التظلم اليها، فبطبيعة الحال يجب أن تكون الجهة المقدم لها تملك ولاية النظر فيه والبت في موضوعه بالرفض أو القبول، لذا فإن تقديم التظلم لأي جهة لا تملك هذه الولاية يعد غير منتج لأثره في قطع الميعاد القانوني لعدم اتصال الجهة الإدارية المختصة به– وهو ما بينته المحكمة الإدارية العليا بقولها "إن العبرة بالتظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار أو إلى الهيئات الرئاسية، هي اتصال علمها به حتى يتسنى لها فحصه وإصدار قرارها فيه إما بالقبول أو الرفض"[١٤]، ولذلك اعتبر الفقه ضرورة التقدم للجهة الإدارية المختصة واتصال علمها به شرطا من شروط التظلم الإداري، ولأهمية تحديد الجهة المختصة تم تقسيم التظلم بحسب اختصاص تلك الجهة بنظره على النحو التالي:

١– **التظلم الولائي:** ويكون بتقدم صاحب المصلحة لمصدر القرار مباشرة بما يفيد تضرره من القرار الصادر منه وبيان أوجه الخطأ فيه والضرر المترتب عليه، لكي

[١٤]– الطعن رقم ١٤٦٤ لسنة ١ق– جلسة ١٩٦٦/١١/٢٦.

يعيد النظر في قراره انتهاءً بالسحب أو التعديل، ويستند التظلم الولائي في شرعيته واعتباره سببا في نهاية القرار الإداري المعيب بالسحب للقاعدة المستقرة بأن السلطة التي تملك سحبه هي الجهة التي أصدرته أو الجهة الرئاسية لها، وعليه فإن التظلم لمصدر القرار يحدث أثره في سحب القرار المخالف وفي قطع المدد القانونية للدعوى القضائية عطفاً على رفض التظلم.

وللتظلم الولائي أهمية خاصة تظهر في الحالات التي يقصر فيها المشرع حق سحب القرار غير المشروع على الجهة التي أصدرته دون الجهة الرئاسية لها– وهنا نكون بين فرضين:

أولهما: الحالات التي يخول فيها المشرع للمرؤوس سلطة اتخاذ قرار معين دون معقب من رئيسه وحينئذ لا يكون للرئيس أن يحل نفسه محل المرؤوس في اتخاذ القرار أو أن يعدل فيه أو يعقب عليه، وبالتالي لا يجوز التظلم من هذا القرار للرئيس لأنه لا يملك حق سحبه– فمن لا يملك الأصل لا يملك الفرع– ولا يكون التظلم فيه مجديا إلا إذا قدم للجهة المصدرة له، مثال ما قضت به محكمة القضاء الإداري في حكمها الصادر في ١٩٦٠/٦/١٤ "أنه طبقا للمادة ٢٣من قانون كلية الشرطة رقم ١٢٥ لسنة ١٩٥٨ يختص مدير الكلية بقبول الاستقالة المقدمة من الطلبة... أما سلطة وزير الداخلية في هذا الخصوص هي مجرد تصديق على قرار مدير الكلية بقبول الاستقالة وهذه المصادقة لا تنشئ بذاتها مركزا قانونيا جديدا بل تؤيد المركز القانوني الذي أنشأه قرار مدير الكلية"[١٥].

ثانيهما: وهو الفرض العكسي للفرض السابق، ويتحقق في انحسار اختصاص تلك الجهة في إصدار القرار فقط، فلا تملك إعادة النظر فيه حتى لو تبين لها بعد صدوره عدم مشروعيته بما يعرف باستنفاذ السلطة، وفيها تقول المحكمة الإدارية العليا: "إذا امتنع على الإدارة إعادة النظر في القرار لاستنفاذ ولايتها بإصداره أو لعدم وجود سلطة رئاسية تملك التعقيب على الجهة الإدارية التي أصدرته "مثال ذلك تصديق وزير الداخلية

[١٥]– د. سليمان الطماوي النظرية العامة للقرارات الادارية– دار الفكر العربي– الطبعة السادسة ١٩٩١– ص ٣٣٤.

(ISSN: 2537- 0758)

على قرارات لجنة العمد والمشايخ بهذا التصديق يمتنع عليه بعد إعادة النظر في هذه القرارات المعتمدة سواء بالتعديل أو الإلغاء أو السحب" وكذلك عندما ينظم المشرع طرق التظلم من القرار تنظيما يستفاد منه استنفاذ سلطة مصدر القرار بإصداره فيمتنع بذلك التظلم إليه ويجب عرضه على السلطة الرئاسية الأعلى[١٦].

بناء عليه فإن التظلم هنا أيضا يصبح أمرا غير مجدي ولن يرتب أكثر من فوات المدد القانونية المقررة للطعن القضائي، وهو ما جعل بعض الفقه اعتبار ما سبق شرطا من شروط التظلم الإداري لكي يكون مجديا لإنتاج الأثر القاطع للميعاد، بمعنى آخر أن هذه الطائفة من القرارات يجب أن تخرج من دائرة اشتراط التظلم الوجوبي فيها قبل رفع الدعوى لعدم وجود طائل من ورائه غير إضاعة الوقت والجهد، ونلاحظ ما لهذه الحالة من أثر سلبي على دور التظلم في دفع الإدارة للقيام بدورها الرقابي بتقويض هذا الدور على حساب مبدأ المشروعية، إذ أن قصر ولاية جهة الإدارة على إصدار القرار دون ولاية إعادة النظر فيه وحق سحبه أو تعديله وعلم المخاطبين بها بذلك وزعزعة ثقتهم بالإدارة، من شأنه أن يزيد من وجود قرارات معيبة تحتاج للمراجعة، ويؤدي أيضا لزيادة حالات الطعن القضائي، لعدم جدوى التظلم إليها حتى في وجود التظلم الرئاسي فيكون الالتجاء للقضاء هو الطريق الأسرع والأجدى لهم.

٢- **التظلم الرئاسي:** ويرفع للجهة الرئاسية للجهة مصدرة القرار مباشرة، في الحالات التي تخالف الحالتين السابقتين وهي الأغلب، والسلطة الرئاسية تعطي لصاحبها مكنة الرقابة على أعمال مرؤوسيه واختصاص مضاف استنادا لتلك الرقابة بسحب القرارات الصادرة عنهم أو تعديلها بحسب الاختصاص الممنوح له، وقد يكون متاحا للمتضرر رفع تظلمه لمصدر القرار، إلا أنه قد آثر أن يرفع تظلمه للجهة الرئاسية له مباشرة لأسباب تعود لعدم ثقته في مصدر القرار من أنه سوف يعيد النظر فيه بقبول التظلم، أو أنه توسم في تلك الجهة الرئاسية الخبرة والموضوعية الكافيتان لإعادة النظر والتقدير بما يلزم لسحب القرار المتظلم منه، والرأي السائد أنه يمتنع على الجهة مصدرة القرار النظر في التظلم طالما اتصلت به الجهة الرئاسية لها، ونادى البعض بمخالفة هذا الاتجاه وأن الولاية تظل ثابتة للسلطة مصدرة القرار بغض النظر عن تقديم التظلم من عدمه للسلطة الرئاسية لها مادام أن هذه الأخيرة

[١٦]- د. ماهر أبوالعنين- ضوابط المشروعية- الكتاب الثالث- مرجع سابق- ص١٧٨.

لم تصدر قرارا بالبت في التظلم[١٧]، ويستند في رأيه إلى أن الجهة مصدرة القرار هي الأقدر من الجهة الرئاسية في فحص التظلم بما يتوافر لديها من معلومات في موضوعه يعينها على تصحيح خطئها فيما أصدرته، وأيضا ما يمكن أن يحققه ذلك من منح الثقة والاطمئنان للأفراد في حسن نية الإدارة واحترامها للشرعية وأحكام القانون.

وإن كنا نخالف ذلك الإتجاه ونؤيد ما يذهب إليه الأغلبية من ضرورة قصر نظر التظلم للجهة الرئاسية إذا رفع إليها مباشرة، منعا لتعارض الرأي في الشأن الواحد المتعلق بالقرار المتظلم منه في بحث مشروعيته من عدمه، ولو كان تعارضا غير معلن قبل البت في التظلم فيكفي أن يكون خلافا بين أفراد الإدارة نفسها وما يترتب عليه من آثار غير مستحبة لغير صالح العمل والعاملين- رؤساء ومرؤوسين- وأما فيما يتعلق بما استند إليه الرأي المخالف بشأن الثقة والاطمئنان لحسن نية الإدارة فهو أمر يفترض نسبته لمصدر القرار والجهة الرئاسية لها على السواء، وهو ما دفع المتظلم لولوج طريق التظلم ولو للجهة الرئاسية لمصدر القرار، وإلا فلن يلجأ لطريق التظلم وسيتوجه للقضاء مباشرة بالدعوى القضائية، مما في ذلك من عظيم الأثر في تغليب لمبدأ المشروعية وتفعيل جاد وحقيقي لرقابة الإدارة لأعمالها.

٣- **التظلم إلى لجان إدارية خاصة:** وهي هيئات خاصة مستقلة عن كافة الإدارات، تشكل من عدد من موظفين ذوي مستوى إداري معين تنظر في التظلمات المقدمة لهم، وهو ما يحقق بعض الضمانات التي لا تتوفر في التظلم الولائي والرئاسي لما تحمله من صفة رقابية على الإدارة بجميع مستوياتها، ويذكر أستاذنا العميد سليمان الطماوي: "إن هذه الهيئات الرقابية إذا كان في وسعها اكتشاف الخطأ القانوني أو المخالفة الإدارية فإنها لا تملك إلا تحريك الإجراءات الإدارية المؤدية إلى توقيع العقاب على الموظف المخطئ ولكنها لا تملك شيئا في مواجهة القرار المخالف للقانون"[١٨].

---

[١٧]- د. حسني درويش عبدالحميد- نهاية القرارات الإدارية- ٢٠٢٠ معهد الكويت للدراسات القضائية والقانونية- الكتاب الرابع- ص ١٩٢.

[١٨]- د. سليمان الطماوي- المرجع السابق- ص ٢٠

(ISSN: 2537- 0758)

المبحث الثالث
نوعي التظلم الاداري
المطلب الأول
التظلم الجوازي

وهو الذي يتقدم به صاحب المصلحة دون إجبار قانوني عليه ويرجع إليه تقدير مدى تحقيقه لمصلحته وغايته من تقديمه قبل اللجوء إلى القضاء، وقد جعل المشرع والقضاء الإداري من التظلم الجوازي أو الاختياري هو الأصل ووجوبه هو الاستثناء حصرا على حالات محددة بعينها فقضت المحكمة الادارية العليا أن: "اللجوء إلى القضاء أمر اختياري لا إلزام على الموظف أن يلجأ للقضاء، فاللجوء إلى القضاء لا يحول دون الالتجاء إلى أولي الأمر من حيث التظلم، وأساس ذلك أن التظلم هو الأصل في مجال استخلاص ذوي الشان لحقوقهم ورفع الظلم عنهم حيث أن الإدارة وهي الخصم الشريف يتعين عليها أن تعطي الحق لأصحابه دون تكبدهم مشقة القضاء وإجراءاته، ويؤكد ذلك أن المشرع حرصا منه على تخفيف العبء عن العامل وتجنيبه التقاضي اشترط لقبول دعوى الإلغاء في بعض الأحوال أن يسبقها تظلم لعل صاحب المصلحة يحقق طلباته دون طرح المنازعة على القضاء"[١٩].

فمن الناحية القانونية لا يوجد ما يمنع صاحب المصلحة من التظلم ورفع الدعوى في ذات الوقت دون انتظار لرد الإدارة على تظلمه، وهو ما لم تعارضه محكمة القضاء الإداري ورأت "أن التجاء صاحب الشأن إلى أحد الطريقين لا يحول دون التجائه إلى الطريق الآخر على أن تراعى مواعيد الطعن القانونية"[٢٠]. وإن كنا نرى أن في ذلك إهدار لحكمة الشارع في التظلم الإداري لصالح المتضرر من تصرف الإدارة على نحو ما بينا آنفا، إذ قد يكون من تقديم التظلم سبيلا فعالا لاستدراك الإدارة لخطئها حيث تقوم بمراجعة قرارها عند بحث التظلم بناء على أوجه الخطا الواردة فيه، بجانب ما عسى أن يتبين لها من عيوب أخرى لا تكون ظاهرة للمتضرر من القرار، لم يكن لتلتفت لها لولا التظلم لصالح دورها الرقابي وتحقيق للمشروعية الواجبة في تصرفها.

---

[١٩]– الطعن رقم ٦٠ لسنة ٣١ق– جلسة ١٩٨٥/١٢/٧.

[٢٠]– الدعوى رقم ٢٦١ لسنة ٣ق– جلسة ١٩٥١/٦/١٢.

المطلب الثاني

التظلم الوجوبي

وهو الذي فرضه المشرع على المتضرر من القرار أو الإجراء الإداري، باللجوء إلى الإدارة به قبل إقامة دعواه كإجراء شكلي جوهري ينبغي اتخاذه قبل سلوك طريق التقاضي، ويترتب على إغفاله وجوب الحكم بعدم قبول الدعوى لعدم سابقة التظلم لجهة الإدارة، وقد حصر المشرع حالات التظلم الوجوبي باعتباره استثناءً من الأصل لما فيه من صفة الإجبار والإلزام فيتأبى التوسع فيها أو القياس عليها، في جانب من المنازعات الوظيفية، فلا تشمل جميع المنازعات المتعلقة بالوظيفة العامة، وفي هذا النوع من التظلم تظهر الغاية الحقيقية للمشرع في تقريره، وجعلت منه المحكمة الإدارية العليا مبدأ قضائيا– إذ تقول: "إن الحكمة من التظلم الوجوبي إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار إن كانت هي التي تملك سحبه أو الرجوع فيه"[٢١].

وقد ورد في نص المادة ١٢من قانون مجلس الدولة على عدم قبول الدعوى في الحالات التي يلزم فيها تقديم التظلم الإداري قبل رفعها، وهي الحالات المنصوص عليها في البنود ثالثاً ورابعاً وتاسعاً في المادة العاشرة من ذات القانون سواء للجهة التي أصدرت القرار أو إلى الهيئات الرئاسية وانتظار المواعيد المقررة للبت في هذا التظلم.وقد بدا من مطالعة هذه الحالات أنها تتعلق بالحياة الوظيفية للموظف منذ توليه الوظيفة وحتى نهايتها بما يتخللها من استحقاقات مالية أو عقوبات تأديبية، ولربما أوجب المشرع التظلم في تلك القرارات لينآى بالإدارة وبالموظف من الدخول في خصومة قضائية كلاهما في غنى عنها طالما وجد السبيل لحلها وديا بما يوفر الوقت والجهد.

استثناء القرار المنعدم: حتى لو وُجد القرار المنعدم من بين طوائف القرارات المتوجب التظلم منها كشرط لقبول الدعوى، بررت علته المحكمة الإدارية العليا بأن القرار المنعدم يعفى من شروط الميعاد فيتأبى على الذوق القضائي السليم قياسا عليه ألا يعفى من شرط سابق على الميعاد وهو التظلم نظرا لأن كلا الشرطين يجمعهما أصل

[٢١]– المبدأ رقم ١٣١٠ في ١٩٦٦/٣/٥– من بين مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها في خمسة عشر سنة ١٩٦٥ إلى ١٩٨٠.

(ISSN: 2537- 0758)

مشترك هو أنهما من الشروط الشكلية لقبول دعوى الإلغاء. لذا فقد أيدت المحكمة الإدارية العليا حكم محكمة القضاء الإداري في هذا الخصوص بعدم قبول الدعوى سندا بأنه: "إذا أقام المدعي دعواه ولم يسبق إيداع هذه العريضة تظلم من القرار المطعون فيه على مقتضى قرار مجلس الوزراء... وإنما قدم هذا التظلم إلى السيد وزير العدل بعد رفع دعواه، وبالتالي يكون الحكم المطعون فيه قد أصاب الحق إذ قضى بعدم قبول طلب إلغاء القرار المطعون فيه"[٢٢]، ولسنا في حاجة هنا لاستظهار ما في هذا الاتجاه من تغليب لمبدأ المشروعية وأداء فعال للتظلم الإداري في تفعيل دور الرقابة الذاتية للإدارة على تصرفاتها بالمراجعة والتصحيح إن كان له مقتضى قبل عرض الأمر على القضاء.

الفصل الثاني
الآثار القانونية المترتبة على التظلم الإداري

في حقيقة الأمر أن التطرق لهذه الآثار إنما هو عَوْدٌ للقصد التشريعي من التظلم الإداري وأهميته في تفعيل وتطبيق إرادة المشرع، بتمكين طرفي القرار الإداري محل التظلم وهما كلا من الإدارة وصاحب الشأن من معاودة النظر فيه لسحبه أو تعديله إذا تبين وجود خلل قانوني يستدعي ذلك التدخل قبل الطعن عليه أمام القضاء سواء كان جوازيا أو وجوبيا، وفيما يلي نوضح الآثار المترتبة على التظلم الإداري.

المبحث الأول
الأثر القاطع لمواعيد الطعن القضائي

وهو أول أثر للتظلم يترتب بمجرد تقديمه، بل لعله يعد من أهم الآثار المترتبة عليه، حيث تسقط المدة السابقة على تقديم التظلم من حساب المدة القانونية المقررة للسحب أو الإلغاء إداريا أو قضائيا[٢٣]، فيظل المتظلم في أمان تام من عدم رد الإدارة على تظلمه بعد تقديمه، طالما كان ذلك في النطاق الزمني المقرر لهذا الرد سواء كان إيجابيا بقبوله أو سلبيا برفضه وسواء كان صريحا أو ضمنيا يفهم من سلوكها حيال ما جاء بالتظلم، حيث اعتبره المشرع دائما منبئاً برفضه مما يفتح المجال أمام المتظلم لإقامة الدعوى

---

[٢٢]– الطعن رقم ٩٩ لسنة ق– جلسة ١٩٦٥/٦/٢٧.

[٢٣]– د. عبدالغني بسيوني عبدالله– القضاء الإداري– منشأة المعارف– الإسكندرية– ١٩٩٦– ص٥٤٢.

القضائية، ففاعلية التظلم في مراجعة الإدارة لعملها المتمثل في القرار المتظلم منه تتحقق ببحثها لهذا الأخير وإعادة النظر فيه والذي قد يسفر عن سحب القرار أو تعديله بالشكل العادل للمركز القانوني للمتظلم أو بالإبقاء عليه إذا تبين أنه قد صدر صحيحا غير معيب حتى ولو مس بهذا المركز، وللمتظلم بعد ذلك الحق في قبول القرار أو اللجوء للقضاء لإلغائه، فلا يجوز أن يحرم من حق اللجوء لقاضيه الطبيعي برفض التظلم، وفي سبيل ذلك منح المشرع مدة ستون يوما أخرى من رد الجهة الإدارية برفض التظلم كميعاد رفع الدعوى، وقد جاء هذا الأثر القاطع منصوصا عليه صراحة في المادة ٢٤ من قانون مجلس الدولة: "ينقطع سريان هذا الميعاد بالتظلم إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الهيئات الرئاسية، ويجب أن يبت في التظلم قبل مضي ستين يوما من تاريخ تقديمه، وإذا صدر القرار بالرفض وجب أن يكون مسببا، ويعتبر فوات ستين يوما على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه السلطات المختصة بمثابة رفضه ويكون ميعاد رفع الدعوى بالطعن في القرار الخاص بالتظلم ستين يوما من تاريخ انقضاء الستين يوما المذكورة".

فإذا عاود المتظلم تظلمه تكون العبرة عند تعدد التظلمات لحساب ميعاد الدعوى بالتظلم الأول المقدم في موعده دون اعتداد بما يعقبه من تظلمات مكررة لاحقة[٢٤].

ولكن يجب لكي يكون التظلم منتجا للأثر القاطع للميعاد القانوني للدعوى القضائية أن تتوافر بجانب ما تمت الإشارة إليه من شروط سلفا في شأن درجات التظلم بعض الشروط الأخرى متفق عليها فقها وقضاء تتلخص في الآتي:

أولا: الصفة والمصلحة، ويستتبع ذلك ضرورة تقديمه من صاحب الشان الذي تتوافر له مصلحة في إلغاء القرار.

ثانيا: أن يكون التظلم في قرار إداري نهائي، أي صدر بالفعل عن الجهة الإدارية المختصة بإصداره أو الجهة الرئاسية لها وتم إعلانه لمن صدر في حقه، حيث يتم احتساب المدة القانونية للتظلم وهي الستين يوم من تاريخ هذا العلم، وإلا كان تظلمه غير ذي أثر في نظر الإدارة وبحث ما جاء به حتى لو كان ما جاء فيه صحيحا، ويستتبع أيضا عدم قبول الدعوى القضائية لرفعها بعد الميعاد، وبمفهوم المخالفة لا يجوز التظلم من قرار لم يصدر بعد أو التظلم من عمل من الأعمال التي لا تعتبر قرارات

[٢٤]– الطعن رقم ١٦٩٩ لسنة ٢– جلسة ١٩٥٧/١٢/١٤ م/ ماهر ابو العينين دعوى الإلغاء– مرجع سابق– ص ٤٩٨.

(ISSN: 2537- 0758)

إدارية أو حتى من قرار لم يتصل علم ذوي الشأن به سواء علم قانوني أو علم يقيني، والعبرة في تقديم التظلم في اليمعاد القانوني هي بتاريخ وصوه الفعلي لجهة الإدارة، وفي هذا الشأن أخضعت الإدارية العليا مسألة تقدير التأخر في وصول التظلم لسبب راجع لهيئة البريد أو تراخي الإدارة في استلامه وبحثه لرقابتها وسلطتها التقديرية[٢٥].

ثالثا: أن يكون التظلم واضحا في عباراته محدداً في مضمونه للوصول للهدف منه في حث الإدارة على إعادة البحث والتمحيص فيما صدر عنها من قرار لعلها تعدل عنه بسحبه أو تعديله، إلا أن المشرع لم يشترط في التظلم أن يكون بصيغة معينة أو أن يتضمن رقم القرار محل التظلم أو تاريخه، وإنما يكفي أن يقدم بعد صدور القرار بطلب أو التماس يشير فيه المتظلم لما يؤدي إلى استيضاح الإدارة للقرار المتظلم منه وعلم المتظلم به وبمضمونه[٢٦].

المبحث الثاني

تفعيل سلطة الإدارة في سحب القرارات الإدارية:

وللوقوف على سلطة الإدارة في سحب قراراتها، يجب أن نفرق بين القرار المعيب والقرار السليم ودور التظلم في كل منهما:

المطلب الأول

سلطة الإدارة في سحب القرارات المعيبة أو الباطلة:

لا يكاد يوجد خلاف فقهي أو قضائي بشأن القرارات الإدارية المعيبة أو الباطلة ومدى سلطة الإدارة في سحبها، حيث يكون لها كامل السلطة في سحبها خلال المدة القانونية المقررة قانونا، سواء تم السحب من تلقاء نفسها أو بناء على تظلم ذوي الشأن من القرار، مع تشدد مجلس الدولة في التقيد بالقيد الزمني الذي بات من المسلمات في شان تحصن القرار الإداري ضد الطعن بأنواعه إداريا أو قضائيا، انحيازا للآثار المترتبة على القرار والحفاظ على مبدأ استقرار المراكز القانونية ولو على حساب مبدا المشروعية، فبانقضاء مدة الطعن على القرار لا يجوز المساس به بحال من الأحوال، فالأصل في القرار الصادر عن الإدارة هو الصحة وقد روعيت فيه جميع جوانب المشروعية وبالتالي لا توجد ضرورة أو أسباب عملية لتقوم الإدارة بمراجعة القرار من تلقاء نفسها.

---

[٢٥]– الطعن رقم ٣٦٧ لسنة ٩ق– جلسة ١٩٦٥/٣/٢١

[٢٦]– الطعن رقم ٤٢٨٦لسنة ٣٥ق– جلسة ١٩٩٢/١٢/٢٦

لذلك يلعب التظلم الإداري دورا مهما حين تقديمه في خلال المدة القانونية، حيث تكون الإدارة مجبرة على إعادة النظر في قرارها محل التظلم ومطابقة مشروعيته مع الأسباب الواردة في التظلم لتقرر صحته من عدمه، مما يجعل التظلم في هذه الحالة خير معين ونصير لمبدأ المشروعية.

المطلب الثاني
سلطة الإدارة في سحب قراراتها السليمة

والقاعدة المستقرة في الفقه والقضاء هو عدم جواز سحب القرار السليم، بغض النظر عما إذا كان ميعاد الستين يوم قد انقضى أم لا، إلا أن هناك مسألة تثور بشأن جواز سحب القرارات السليمة لاعتبارات الملائمة، حيث ترى الإدارة أنها قد أخطات تقدير الظروف التي دعتها لإصدار القرار وفي ذلك أيضا نرى أن غالبية الفقه وأحكام القضاء تتجه إلى أن الإدارة ممنوعة من الرجوع في قرارها، فإذا استنفذت الجهة الإدارية سلطتها التقديرية في إصدار قرارها ولم يتضمن ما يشوب إصداره، إمتنع عليها الرجوع فيه أو سحبه– إذ لا يصح أن تسعى بنفسها لنقض ما تم على يديها وأبعد من ذلك فإن المحكمة الادارية العليا ذهبت لاعتبار القرار الصادر بالسحب قرارا معدوما لا وجود قانوني له[٢٧].

ويذهب جانب من الفقه نتفق معه تمام الإتفاق، لرأي معاكس للمستقر عليه بعدم وجود ما يمنع من قيام الإدارة بسحب قرارها ولو كان سليما لعدم الملائمة لتصحيح مسارها وضرورة منحها هذه السلطة قياسا لسلطتها في إصداره وسلطتها في سحبه لعدم مشروعيته، إلا أن هذه السلطة مشروطة بألا يكون هذا السحب بفعل الإدارة من تلقاء نفسها دون وجود دافع أو سبب، وهنا يبرز دور التظلم الإداري وجدواه القانونية والعملية في هذا النظر، إذ يشترط لكي تمكن الإدارة من سحب قرارها السليم لاعتبارات الملائمة، أن يكون بناء على تظلم أصحاب الشأن منه، فعندها فقط وبناء على هذا التظلم يمكن الرجوع في القرار، وأن يكون ذلك أيضا في نطاق الميعاد القانوني المقرر[٢٨].

كما تظهر أهمية التظلم أيضا في مقام سلطة الإدارة في سحب القرار، سواء المتفق عليه وهو القرار الباطل أو المختلف في شأنه وهو القرار السليم لعدم الملائمة على ما سبق تفصيلا، هذه الأهمية هي أن التظلم يعد من الوسائل المعتبرة التي تطيل أمد رجوع

---

[٢٧]– ماهر أبوالعنين– الكتاب الثالث– مرجع السابق– ص ٢٠٧.

[٢٨]– ماهر أبوالعنين: تأييدا لرأي د. كامل ليله– الرقابة على أعمال الادارة ١٩٧٠ود. ارحيم سليمان– حرية الإدارة في سحب القرارات الإدارية ١٩٩٩

(ISSN: 2537- 0758)

الإدارة عن قرارها وإفساح المجال أمامها في إعادة النظر فيه، ويظل كذلك حتى تبت الإدارة في التظلم صراحة أو حكما برفضه.

ومن قضاء المحكمة الإدارية العليا: "التظلم من القرار الإداري يخول للجهة الإدارية سحبه بشرط أن يتم السحب خلال المدة القانونية المقررة لطلب الإلغاء– يكفي أن تكون اجراءات السحب بإفصاح الإدارة عن إرادتها في هذا الخصوص قد بدأت خلال الميعاد المذكور، بأن تكون الهيئة الإدارية قد قامت ببحث التظلم بحثا جديا أو سلكت مسلكا إيجابيا نحو التحقق من مطابقة أو عدم مطابقة القرار الإداري للقانون إلى أن تحدد موقفها منه نهائيا– ثبوت أن الجهة الإدارية لم تنشط لاتخاذ إجراء إيجابي للوقوف على مدى مشروعية القرار الذي أصدرته خلال ستين يوما من تقديم التظلم وعدم شروعها في بحث التظلم إلا باستطلاع رأي إدارة الفتوى المختصة بعد أكثر من تسعة أشهر من تقديم التظلم– اعتبار ذلك بمثابة قرار ضمني برفض التظلم من القرار الإداري"[٢٩].

المبحث الثالث

أثر التظلم كسبب لنهاية القراررات الإدارية

وهو الأثر الأخير المترتب على التظلم في حالة قبوله من جانب الإدارة، إذ يعد القبول بذلك أحد طرق نهاية للقرار المتظلم منه، وهو أثر غاية في الخطورة لما ينطوي عليه من عدول الإدارة عن إرادتها التي أفصحت عنها بإصدار هذا القرار، بما يعني إزالة الوجود القانوني لقرار كان قائما ونافذا وفي سبيله لإنتاج كل آثاره القانونية التي صدر لأجلها ويجعله كأن لم يكن، ولا يخفى ما في زوال القرار من غلبة لمبدأ المشروعية وتطبيق حقيقي لا مواراة فيه لقيام الإدارة وبذات الإرادة التي أصدرت بها القرار محل التظلم برقابة ذاتية على هذا العمل القانوني ولو بناء على تظلم ذوي المصلحة، إنتهت لإقرارها بعدم مشروعيته في وجه أو أكثر من أوجه عدم المشروعية، فقامت بإجابة المتظلم لطلبه وأنهت الوجود القانوني للقرار الإداري وبأثر رجعي تحاشيا لإلغائه قضاء بناء على رفض التظلم صراحة أو حكما، الأمر الذي يوجب عليها إعادة الحال إلى ما كانت عليه قبل صدور القرار المسحوب مع ما يقتضيه ذلك من إصدار القرارات اللازمة لتحقيق تلك الغاية[٣٠].

---

[٢٩]– الطعن رقم ٣٨٦ لسنة ١٦ق– جلسة ١٩٧٦/٢/١.

[٣٠]– د. سليمان الطماوي– المرجع السابق– ص٧٥٣– ويراجع في مؤلفه أيضا الآثار المترتبة على السحب الإداري للقرارات الإدارية غير المشروعة، وما يتفرع عنها من نظريات وتطبيقات قضائية كان لمجلس الدولة سبق في إرسائها كنظرية السحب الجزئي وتحول القرار الإداري والقرار المضاد، وأيضا مؤلف د. ماهر أبوالعنين– ضوابط مشروعية القرارات الإدارية– الكتاب الثاني– الرقابة القضائية على وجود وسريان ونفاذ وتحول القرارات الإدارية.

وسحب القرار بناء على التظلم الإداري قد يكون صريحا من جانب الإدارة، وقد يكون ضمنيا يفهم من اتخاذها قرارا آخر لا يتفق مع وجود القرار المتظلم منه، ومن ذلك ما جاء بحكم محكمة القضاء الاداري: "..... إن تأشير الوزير على التظلم المقدم من صاحب المصنع بإعادة عرض الموضوع على لجنة الهدم لبحثه في ضوء الشكوى المقدمة، يعتبر عدولا منه عن القرار الأول وسحبا له مادام قد تم في الميعاد القانوني وقبل مضي ستين يوما على صدوره، وقبل أن يصير نهائيا وحصينا من الإلغاء"[٣١].

المبحث الرابع
الإشكاليات العملية التي تثور في شأن التظلم وانعكاس ذلك في تحقيق مبدأ المشروعية

من مطالعة الواقع العملي وما تشهده المحاكم من كم الدعاوى القضائية لإلغاء القرارات الإدارية يتضح أن الأمور لا تسير دائما وفق ما أراد لها المشرع القانوني عندما وضع نظام التظلم الإداري خاصة الوجوبي منه، فالغالب الأعم من تلك التظلمات ترفض بغير النظر لما جاء بها ودون الرد عليها صراحة بالقبول أو بالرفض، إما لتعويل الإدارة على قرينة الرفض الحكمي أو الضمني المفترض قانونا من سكوتها حتى فوات المدة المقررة للرد على التظلم، وإما للأسباب المتعلقة بشكل التظلم وإجراءات التقدم به وكيفية حساب ميعاد رفع الدعوى القضائية وما يترتب عليه من عدم قبولها لرفعها بعد فوات المدة المقررة، ولذا فسوف نعرض لبعض تلك الإشكاليات وأحكام القضاء الإداري الصادرة بشأنها وانعكاس ذلك على مبدأ المشروعية ومدى تحققه وانحساره.

أولا: إنقضاء المدة القانونية المتوجبة وهي ستون يوما دون بت الإدارة بقرار صريح:

وقد اعتبر المشرع هذا السكوت بمثابة رفض ضمني للتظلم ليبدأ ميعاد الطعن القضائي من اليوم التالي لانتهاء تلك المدة ولمدة ستين يوم أخرى، ولكن ماذا لو ردت الإدارة بعد تلك المدة صراحة هنا تظهر تلك الاشكالية بحسب نوع القرار الصادر عنها حياله بفرضين:

الفرض الأول: صدور القرار برفض التظلم، في ذلك الشأن أوضحت المحكمة الإدارية العليا "يتعين أن ترفع الدعوى خلال الستين يوما التالية لانقضاء الفترة التي يعتبر فواتها دون إجابة السلطات المختصة عن التظلم بمثابة قرار حكمي بالرفض،

[٣١]– حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في ١٩٥٨/١٠/٢٨.

(ISSN: 2537- 0758)

حتى لو أعلن صاحب الشأن بعد ذلك بقرار صريح بالرفض، مادام أن الميعاد سبق جريانه قانونا بأمر تحقق هو القرار الحكمي بالرفض"[٣٢].

الفرض الثاني: قبول التظلم، وهذا القبول أيضا يواجه بأحد فرضين:

أولهما: أن يفهم من واقع الحال وما اضطرد عليه اتجاه الإدارة في الحالات المماثلة لقبول التظلم وقد تحيزت المحكمة الإدارية العليا في هذه الحالة للإدارة بانتفاء قرينة الرفض الحكمي واعتبارها قرينة بسيطة قابلة لإثبات العكس، فقالت: "إلا أنه يكفي في معنى الاستفادة المانعة من هذا الافتراض أن يتبين أن السلطات الإدارية المختصة لم تهمل التظلم وأنها استشعرت حق المتظلم فيه قد اتخذت مسلكا ايجابيا واضحا في سبيل استجابته وكان فوات الستين يوما راجعا لبطء إجراءات التقاضي المعتادة بين الإدارات المختصة في هذا الشأن، والقول بغير ذلك مؤداه تفادي اللجوء الى طريق التقاضي بقدر الإمكان وذلك بحسم المنازعات إداريا في مرحلتها الأولى"[٣٣].

ثانيهما: إذا غيرت الإدارة مسلكها وعاودت رفض التظلم بقرار صريح، فلابد في هذه الحالة الاعتداد بالقرار الصريح في احتساب ميعاد الطعن القضائي ليبدأ سريانه من جديد اعتبارا من تاريخ الرفض، ويفهم ذلك مما جاء بقضاء المحكمة الإدارية العليا: "إذا كان المدعي وقد رأى اضطراد صدور القرارات بالاستجابه إلى زملائه ومنهم من يليه في الأقدمية، تربص حتى 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 على تظلمه..... قررت الهيئة حفظ التظلم بناء على تعليمات نائب رئيس الوزراء ووزير الإصلاح الزراعي بعدم تنفيذ رأي مفوض الدولة وحفظ جميع التظلمات المقدمة من العاملين، فلا ينبغي حساب ميعاد الستين يوما الواجب إقامة الدعوى فيها إلا من هذا التاريخ الأخير بعد أن تكشف اتجاه الإدارة إلى عدم الاستجابة بعد أن كانت المقدمات تنبئ بغير ذلك"[٣٤].

ثانيا: **تقديم التظلم لجهة غير مختصة**:

إذ قد يرى المتظلم تقديم تظلمه لجهة أخرى غير التي أصدرته، ظنا أنها تمثل سلطة رئاسية لمصدر القرار كأن يقدم للنيابة الإدارية، وفي هذه الحالة لا يمكن الاعتداد بالتظلم والتعويل عليه لقطع الميعاد القانوني للطعن القضائي، لعدم تحقق علم الجهة

---

[٣٢]– الطعن رقم ١٠٦٨ لسنة ٣ق.

[٣٣]– الطعن رقم ٨٢٧ لسنة ٣ق– جلسة ١٩٥٨/١١/٢٩.

[٣٤]– الطعن رقم ٢٣٤ لسنة ١٤ق جلسة ١٩٧٤/٢/٢٤– د. عبدالغني بسيوني– مرجع سابق– ص٥٤٦.

الإدارية المختصة به، إلا إذا قامت الجهة المرفوع إليها التظلم بإحالته للجهة المختصة سواء مصدرة القرار أو للجهة الرئاسية لها– شريطة أن تكون تلك الإحالة في خلال المدة المذكورة، وهو ما أكدته المحكمة الإدارية العليا: "متى وصل التظلم إلى علم الجهة الإدارية التي أصدرت القرار أو الهيئات الرئاسية في الميعاد القانوني فإنه يعتد به كتظلم صحيح ومنتج لأثره، ولهذا فإن تقديم التظلم إلى النيابة الإدارية منتجا لأثره مادامت قد أحتالته إلى جهة الاختصاص في الميعاد القانوني"[٣٥].

وعلى العكس من ذلك قضت: "أن الشكوى المقدمة إلى وكيل النيابة الإدارية بدمنهور..... لا يمكن اعتبارها تظلما من القرار المطعون فيه طالما لم يثبت من الأوراق أنها وصلت إلى علم الجهة الإدارية التي أصدرت القرار أو الهيئات الرئاسية"[٣٦]، ويعد التظلم منتجا لأثره القاطع أيضا لو قدم لجهة غير مختصة متى كان اتصال ما بموضوعه: "فالتظلم المقدم في مسألة ماليه تخص وزارة الخزانة– تقديم التظلم إلى وزارة الداخلية التي يعمل بها ينتج أثره "[٣٧].

ثالثا: رفع الدعوى قبل البت في التظلم ومدى جواز قبولها:

وأما في هذا الشأن كان موقف المحكمة الإدارية العليا واضحا في التحيز نحو التيسير على ذوي المصلحة إذا أرادوا التعجيل في رفع دعواهم دون الانتظار لرد الإدارة على التظلم، طالما أنه استوفى الإجراء المطلوب كشرط لرفع الدعوى إذا كان التظلم وجوبيا، فقضت: "إن انتظار المواعيد قبل رفع الدعوى لم يقصد لذاته، وإنما أريد به إفساح المجال أمام الإدارة لإعادة النظر في قراراها المتظلم منه، وعلى ذلك لا ينبغي تأويل عبارة المشرع وانتظار المواعيد المقررة للبت في التظلم تأويلا حرفيا يخرجها عن الغرض من وضعها، إذ لا معنى لانتظار انقضاء فسحته وكذلك إذا بكر ذوو الشأن بمراجعة القضاء ثم انقضى الميعاد في أثناء السير الدعوى دون أن تجيبهم الإدارة إلى طلباتهم"[٣٨].

---

[٣٥]– الطعن رقم ١٤٦٤ لسنة ١٠ق– جلسة ١٩٦٦/١١/٢٦
[٣٦]– الطعن رقم ٧٢٤ لسنة ١٤ق– جلسة ١٩٧٠/١٢/١٨
[٣٧]– الطعنان رقمي ٣١ لسنة ٢– ٢٩ لسنة ٢ق– جلسة ١٩٦٠/٩/٢١
[٣٨]– الطعن رقم ٦١٤ لسنة ٥ق– جلسة ١٩٦٤/٦/٧

(ISSN: 2537- 0758)

ونحن من جانبنا نخالف ما سارت عليه المحكمة الإدارية العليا في هذا الشأن، لما فيه من نقض للهدف التشريعي المنشود من التظلم في هذه الحالات، والذي قالت فيه الإدارية العليا: "لإفساح المجال أمام الإدارية لإعادة النظر في قرارها المتظلم منه"، وهذا لن يتسنى لها إذا علمت اتصال القضاء به بموجب الدعوى التي رفعها المتظلم دون انتظار البت في تظلمه مما يدفعها إما لرفض التظلم صراحة أو حكما، ولربما كانت قد بدأت في بحثه جديا لتقف على أسباب الخطأ أو العوار الذي أصاب قراراها، ولا يخفى ما في ذلك من إهدار للغاية الحقيقية للتظلم والأهداف التي تغياها المشرع منه سواء للإدارة ولصاحب المصلحة وحتى للقضاء ذاته، مما يكون له بالغ الأثر على الدور الرقابي المنوط بالإدارة على أعمالها وتقويض إرادتها في القيام بهذا الدور.

رابعا: **إشتراط ضرورة أن يكون التظلم واضحا في بياناته وطلبات المتظلم فيه**:

وهو أمر لا جدال فيه كضرورة واجبة لتمكين الإدارة من بحث التظلم وإعادة النظر في قرارها للتحقق من صحته أو مخالفته للقانون، فينبغي حتى يتم الاعتداد به ألا يكون غامضا في عباراته أو مجهلا في بياناته بحيث تعجز الإدارة عن استقاء عناصر المنازعة على وجه يمكنها من فحصه والبت فيه، وهو ما جاء في حكم الإدارية العليا:" إن التظلم الوجوبي إجراء ليس مقصودا لذاته بحيث يتم ويتحقق أثره بمجرد تقديمه أيا كان وجه الخطأ أو النقص الذي يشوب بياناته، وإنما هو افتتاح للمنازعة في مرحلتها الأولى فينبغي للاعتداد به كإجراء يترتب عليه قبول الدعوى أن يكون من شأنه تحقيق الغرض منه بحيث يتسنى للإدارة أن تستقي منه عناصر المنازعة في هذه المرحلة على وجه يمكنها من فحصه والبت فيه، وهو مالا يتأتى إذا ما شاب بياناته خطأ أو نقص من شأنه أن يجهل بالقرار المتظلم منه تجهيلا كليا أو تجهيلا يوقع الإدارة في حيرة في شأن هذا القرار. وغني عن البيان أن مدى هذا التجهيل وأثره إنما هو مسألة تقديرية مردها إلى المحكمة في حالة بخصوصها"[٣٩].

من الناحية المقابلة فللمتظلم أن يقدم تظلمه بأي صورة بنفسه أو عن طريق الغير، كبرقية أو إنذار على يد محضر طالما استوفى الشكل والبيانات الكافية لبحث ما تضمنه.

[٣٩]– الطعن رقم ١٥٩٠ لسنة ٨ ق– جلسة ١٩٦٨/٣/٣.

الخاتمة

انتهينا في الدراسة السابقة من عرض لأهم الجوانب القانونية للتظلم الإداري، من حيث تعريفه والأهمية القانونية والعملية له، وكذلك درجاته ونوعيه الجوازي والوجوبي، ورأينا أن هناك بعض الإشكاليات التي تعتري التطبيق العملي للتظلم وكيفية معالجة محكمة القضاء الإداري والمحكمة الإدارية العليا لها وتباين الأحكام ما بين التشديد والتخفيف، دون إفراط ولا تفريط في تقصي نية المشرع الحقيقية والحكمة من وراء سن وتشريع التظلم الإداري ونظامه القانوني المستقل، بما يتضمنه من قواعد تتعلق بشروطه والآثار القانونية الهامة المترتبة عليه تغليبا لتلك الإرادة القانونية وتلك الغاية، ومدى انعكاس ذلك كله في تحقيق وإرساء مبدأ المشروعية وتفعيل الدور الرقابي للإدارة على أعمالها وما يصدر عن موظفيها.

وقد كان للباحثة في بعض من هذه المسائل التي تعرض لجهتي الإدارة والقضاء في أمر التظلم الإداري وجوانبه القانونية– رأي خاص قد يكون مخطئا أو مصيبا– يخالف اتجاه الغالب في الفقه وأحكام القضاء، نتج عن محاولة الفهم والاستنباط للقصد التشريعي الكامن وراء تقنينه، بل ووجوبه في حالات معينة كشرط لقبول الدعوى، للوصول للآلية التي يمكن من خلالها تطبيقه بكفاءة وفاعلية حتى يحقق النتائج والغايات المرجوة من وراء هذا التشريع.

وفي سبيل ذلك، خلصنا من خلال ما تناوله البحث على نحو ما سبق، لعدة نتائج بحثية، ينبثق منها بعض التوصيات المرجو أن تكون محل اعتبار، لكي تجعل من التظلم الإداري وسيلة بجانب الوسائل الأخرى للإدارة الرشيدة في تحقيق غاياتها وأهدافها، بإخضاع كل أعمالها لمبدأ المشروعية وسيادة القانون، وذلك بقيامها بناء على هذا التظلم بمحاسبة ذاتها بفاعلية وحسم قبل محاسبة القضاء لما يصدر عنها من أعمال وسحب المعيب منها، ضمانا واحتراما للصالح العام وحقوق الأفراد الذين أصابهم الضرر نتيجة تلك التصرفات.

(ISSN: 2537- 0758)

النتائج:

أولا: أن الغاية الأساسية التي شرع من أجلها التظلم لجهة الإدارة والمزايا المحققة من ورائه، لا تتوقف على المتظلم فقط، بل تمتد لتشمل الإدارة والقضاء ما يكون له بالغ الأثر على الصالح العام والخاص معا.

ثانيا: عدم اكتراث الجهات الإدارية في كثير من الأحيان بالتظلمات المقدمة إليها وتعويلها على قرينة الرفض الحكمي المستفادة من سكوتها وسلبيتها تجاه تلك التظلمات إلا فيما ندر، مما يعمل على تقويض دورها الرقابي على أعمالها ويساهم بذات الوقت في زيادة العبء الواقع على كاهل القضاء بدلا من تخفيفه كأحد الغايات التي سعى إليها تشريع التظلم الإداري وجعله وجوبيا في قرارات بعينها فلا تقبل الدعوى دونه.

ثالثا: لم نجد في أحكام القضاء ما يشير صراحة من وجوب وقف تنفيذ القرار المتظلم منه لحين البت فيه، وإن كنا نرى ما فيه من ضرورة تقتضيها طبيعة الأمور ويتنافى معها استمرار الإدارة في تنفيذ قرار محل نظر من المفترض أنها تبحثه وتدرس أسبابه لحسم النزاع بشأنه، خاصة في حالات بعينها يؤدي الاستمرار في التنفيذ إلى فوات الجدوى من التظلم وإفراغه من معناه وغايته مثال القرارات المتعلقة بالهدم والبناء.

التوصيات:

أولا: العمل على زيادة الوعي لدى جهة الإدارة بالأهمية العملية والقانونية للتظلم الإداري ودوره المنوط به كأحد أذرع الإدارة الفعالة في إحكام الرقابة الذاتية على أعمال موظفيها مما يكون من شأنه تطبيق مبدأ المشروعية وسيادة القانون.

ثانيا: ضرورة اقتران التظلم الإداري بوقف التنفيذ للقرار محل التظلم، حتى ولو اشترط التصريح به في صلب التظلم قياسا على طلب وقف التنفيذ في دعوى الإلغاء وبذات الشروط، توخيا للعواقب والآثار المترتبة على تنفيذ القرار والتي قد لا يمكن تداركها في بعض الأحيان لحين البت في التظلم مما يعود بعظيم الفائدة على المتظلم وعلى جهة الإدارة نفسها.

ثالثا: أن يكون من شأن التظلم الوجوبي في الحالات الواردة حصرا بقانون مجلس الدولة عدم قبول الدعوى القضائية لحين صدور قرار من الجهة الإدارية بالقبول أو الرفض وذلك لتفعيل قصد المشرع وغايته من توجب التظلم، بالمخالفة للاتجاه السائد للمحكمة الإدارية العليا في هذا الشأن.

قائمة المراجع

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

٢. د. حسني درويش عبدالحميد– الكتاب الرابع– نهاية القرارات الإدارية– معهد الكويت للدراسات القضائية والقانونية ٢٠٢٠.

٣. د. سامي جمال الدين الدعاوى الإدارية والإجراءات أمام القضاء الإداري– الكتاب الأول دعاوى الإلغاء منشأة المعارف– الإسكندرية ١٩٩١.

٤. د. سليمان الطماوي– النظرية العامة للقرارات الإدارية– دراسة مقارنة– دار الفكر العربي– الطبعة السادسة– ١٩٩١.

٥. د. عبدالغني بسيوني عبدالله– القضاء الإداري– منشأة المعارف– الإسكندرية ١٩٩٦.

٦. د. كامل ليله– الرقابة على أعمال الإدارة، الرقابة القضائية– دراسة مقارنة– دار الفكر العربي ١٩٩٣.

٧. د. ماجد راغب الحلو– دعاوى القضاء الإداري، وسائل القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة– الإسكندرية ٢٠١٠.

٨. د. ماهر أبو العنين:

٩. دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري– الكتاب الأول– دار الكتب القانونية شتات– ١٩٩٨.

(ISSN: 2537- 0758)

١٠. ضوابط مشروعية القرارات الإدارية وفقا للنهج القضائي– الكتاب الثاني– الرقابة القضائية على وجود وسريان ونفاذ وتحول القرارات الإدارية– دار أبو المجد– الكتاب الثالث– نهاية القرارات الإدارية.

١١. د. محمد عبدالعال السناري– مبدأ المشروعية والرقابة على أعمال الإدارة– دراسة مقارنة.

١٢. د. مصطفى كمال وصفي، أصول إجراءات القضاء الإداري– ١٩٧٨

١٣. الوثائق والقوانين:

١٤. الدستور المصري ٢٠١٤

١٥. قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢

١٦. قرار رئيس مجلس الدولة رقم ٢ لسنة ١٩٧٣ الصادر في ١٩٧٣/٤/١٢ بشأن إجراءات التظلم الوجوبي في القرارات الإدارية وطريقة الفصل فيها.