النظام القانوني للإجراءات السابقة
على رفع دعوى الإلغاء
(بين فلسفة النص وواقع التجربة)
"دراسة نقدية تحليلية"

د. محمد رفاعي

مدرس القانون العام

كلية الحقوق جامعة القاهرة

(ISSN: 2537- 0758)

النظام القانوني للإجراءات السابقة على رفع دعوى الإلغاء
(بين فلسفة النص وواقع التجربة)
"دراسة نقدية تحليلية"

د. محمد رفاعي

مستخلص

أصبح من اللافت للنظر اليوم، زيادة أعداد دعاوى الإلغاء التى تنتهى بعدم القبول؛ لأسباب لا تتعلق بموضوعها، فيما يعرف بعدم القبول الشكلى؛ ويرجع السبب الأكثر شيوعاً لهذه الظاهرة إلى عدم الإلمام الكافى بالإجراءات السابقة على رفع دعوى الإلغاء، كسابقة التظلم الوجوبى، التقدم إلى لجان فض المنازعات فى الأحوال المنصوص عليها قانوناً، والإلمام بكيفية احتساب ميعاد رفع دعوى الإلغاء وفقاً للفروض السابقة.

وتمثل الإجراءات السابقة على رفع دعوى الإلغاء، المقدمة الأساسية– التى لا غنى عنها– لقبول الدعوى شكلاً، ومن ثم فحص موضوعها؛ وصولاً لحكم منهى للخصومة؛ لذا يتعين على أطراف الخصومة القضائية– سواء كان قاضيا أو محامياً أو عضواً بهيئة قضايا الدولة– الإلمام بهذه الإجراءات واستيفائها؛ تجنباً للحكم بعدم القبول الشكلى، لما يشكله هذا الحكم من انقضاء للخصومة القضائية لسبب شكلى وهو يمثل كارثة لأصحاب الشأن إذا ما كانت أوجه العوار واضحة فى القرار الطعين، كما أن انقضاء الخصومة وغلق بابها لسبب شكلى قد يخدش العدالة، إذا ما تحصن قرارُ إداريُ غير مشروع لفوات الميعاد مثلاً، أو تخلف سابقة اللجوء إلى لجان فض المنازعات، وهو ما يقتضي حسن بيان هذه الإجراءات وفقاً للاتجاهات القضائية الحديثة المستقرة، لاسيما الصادرة عن المحكمة الإدارية العليا (دائرة توحيد المبادئ).

وتبرز أهمية الحديث عن هذا الموضوع؛ لما أحدثه– فى الآونة الأخيرة– من انقسام حول كيفية احتساب ميعاد دعوى الإلغاء، وخاصة فى ظل تذبذب موقف القضاء الإدارى من بعض الإجراءات السابقة على رفع دعوى الإلغاء، وانعكاس هذا التذبذب على حقوق أصحاب الشأن من ناحية، وانكار العدالة من ناحية أخرى، وهو ما نلمسه واقعا في بحثنا هذا.

Abstract

Today, it has become remarkable to increase the number of annulment proceedings that end in inadmissibility; for reasons not related to their subject matter, in what is known as formal inadmissibility; The most common reason for this phenomenon is the lack of adequate knowledge of the procedures preceding the filing of the annulment action, such as the precedent of the compulsory remedy, the submission to the Dispute Settlement Committees in the circumstances prescribed by law, and the knowledge of how to calculate the date of filing the annulment action in accordance with the foregoing.

The proceedings preceding the filing of the annulment action constitute the basic- indispensable- introduction to the admissibility of the claim in form, and thus examine its subject matter; to the end of the litigation; The parties to the litigation- whether a judge, a lawyer or a member of the State's Case Commission- must therefore familiarize themselves with and complete these proceedings; In order to avoid the judgement of formal inadmissibility, as this provision constitutes the expiration of judicial litigation for a formal reason and constitutes a disaster for the stakeholders if the shortcomings are evident in the appeals decision; The expiration of the rivalry and the closure of its door for a formal reason may also undermine justice. If an unlawful administrative decision is immune، for example, to overdue, or the precedent of recourse to dispute settlement committees, which requires the proper presentation of these procedures in accordance with established modern judicial trends, particularly by the Supreme Administrative Court (Unifying the Principles Chamber).

It highlights the importance of talking about this topic; In recent times, there has been a dichotomy over how the deadline for annulment proceedings can be calculated, especially given the fluctuating attitude of the administrative judiciary in some of the proceedings prior to the filing of the annulment proceedings, the reflection of this fluctuation on the rights of the stakeholders on the one hand, and the denial of justice on the other, which we see in our research.

(ISSN: 2537- 0758)

مقدمة

- **التعريف بموضوع البحث**

لا أحد ينكر دور مجلس الدولة المصرى[1] فى حماية الحقوق والحريات، فأحكام القضاء الإدارى- منذ تأسيسه بموجب القانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦- أرست أعظم المبادئ القضائية وأكثرها حماية للحقوق العامة وحقوق الإنسان، ومن أعظم هذه الأحكام "تلك التى ضيقت من نطاق أعمال السيادة أو توسعت فى مبدأ عدم جواز التعسف فى استعمال السلطة".

وكانت فلسفة القضاء الإدارى منذ البدء، هى إرساء القيم النبيلة، فشهدت أحكامه تبنى الفكر الثاقب والإنتاج الغزير؛ ليصبح مجلس الدولة حصناً للحقوق والحريات فى وقتٍ قصير.

وكانت كلمة السر فى ذلك أن هذه الأحكام قد جمعت بين العلم القانونى، والفهم الحقيقى لطبيعة الواقع المصرى من النواحى السياسية والاقتصادية والاجتماعية، فأصبح مجلس الدولة- وبحق- ملاذ المواطن حينما يشتد به الجور والطغيان، كما أصبح

---

(١) أكدت المحكمة الإدارية العليا (دائرة توحيد المبادئ) على أن: "قضاء مجلس الدولة هو قضاء مشروعية، يقوم على مراقبة مشروعية وصحة تصرفات الإدارة والتزامها بسيادة القانون، سواء تعلق النزاع بالطعن بالإلغاء فى قرار إدارى، أم بالتعويض عن هذا القرار، أم بتسوية مركز قانونى من المراكز التى تنشأ وتعدل وتلغى بمقتضى أحكام القانون مباشرة، أم كان بشأن تصرف قانونى يتعلق بأحد العقود الإدارية، أم بغير ذلك من المنازعات الإدارية التى تختص بها محاكم مجلس الدولة باعتبارها صاحبة الاختصاص العام بالمنازعات الإدارية وللمنازعات الإدارية طبيعتها المتميزة، ويتوقف الفصل فيها فى معظم الأحوال على مدى التزام الإدارة بأحكام قانونية آمرة لا محل فيها لتقدير الجهة الإدارية ومدى تمتعها بسلطة تقديرية فى منح أو منع أو تعديل المراكز القانونية للأفراد، و يتعين أن يكون هدف جهة الإدارة دائما هو المصلحة العامة فى إطار سيادة القانون الذى تلتزم به سلطات الدولة التنفيذية والتشريعية والقضائية".

(المحكمة الإدارية العليا- دائرة توحيد المبادئ- جلسة ١٩٩١/٤/٢١- الطعن رقم ٢٣٨٢لسنة ٣٢ ق. ع- المبدأ ١٧أ- ص٢٣٨، وأيضا: المحكمة الإدارية العليا- دائرة توحيد المبادئ- جلسة ٢٠١٥/١/١٨- الطعن ١٨٥٢٨ لسنة ٥٩ ق. ع- المبدأ ٢٥ ب- ص٢٤٠- أحكام منشورة بمجموعات اليوبيل الماسى- مجموعة المبادئ القانونية التى قررتها المحكمة الإدارية العليا فى ثلاثين عاما (الفترة من ١٩٩١/١٠/١ إلى ٢٠٢١/٩/٣٠) الجزء الخامس- ٢٠٢٢- ص ٣١٣٥ وما بعدها.

مدرسة للإدارة، يأخذ بيدها ويرشدها ويقوم سلوكها، فأضحى قبلة للفقه والتشريع فى التفسير والتحليل والبيان والتأصيل.

وتبرز رسالة مجلس الدولة الأساسية فى الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، ووضع الضوابط والقيود على سلطانها، والانتصاف للأفراد من طغيانها، ويعد مبدأ المشروعية[٢] جوهر هذه الرسالة ومعيارها، الذى يزن به قضاته أعمال الإدارة، ليقرروا فى ضوئه مشروعية هذه الأعمال أو عوارها، إلا أن هذه الرسالة قد تراجعت قليلاً فى الآونة الأخيرة؛ بسبب القيود والإجراءات السابقة على حق التقاضى التى وضعتها القوانين المختلفة، وأصبحت بمثابة شروط سابقة على بحث المشروعية، وقد أسفرت–هذه الإجراءات– عن تأثير غير محدود على الحق الدستورى فى التقاضى، فلم يعد النفاذ إلى هذا الحق مباشراً، بل أصبحت هناك إجراءات سابقة أو بالأحرى عوائق يتعين على أصحاب الشأن مراعاتها، حتى لا يفقدوا حقهم فى سماع دعواهم.

---

(٢) مبدأ المشروعية مبدأ قانونى يهدف إلى خضوع الدولة للقانون، والمقصود بالدولة: الحاكم والمحكوم أو الفرد والسلطة، وهذا المبدأ يعد فى حقيقته وسيلة لتحقيق غاية أسمى تتمثل فى "الديمقراطية"، فمبدأ المشروعية ليس هدفاً لذاته، إنما وسيلة لتحقيق أهداف أخرى وأهمها حماية وكفالة حقوق وحريات الأفراد، لذلك فإن الخروج على مبدأ المشروعية يعد بداية الانهيار لدولة القانون، وتصدع الديمقراطية، وتراجع الحقوق والحريات فى تلك الدول التى لا تحترم مبدأ المشروعية وتقف صامتة أمام انتهاكه، لذلك فى اعتقادى أن عناصر أو أطراف الدولة الديمقراطية هى الفرد والسلطة والقانون، ويعد مبدأ المشروعية بمثابة الخط والمعيار الفاصل بين حقوق وحريات الأفراد وعسف واستبداد السلطة، فإذا حدث الاستبداد، أضاءت مصابيح المشروعية معلنة حدوث الخرق أو التهديد به، فإذا ثبتت المخالفة تم إزالة العمل الضار وإعادة الحال إلى ما كانت عليه، أما إذا ثبتت مشروعية العمل، كانت دعوى المشروعية بمثابة الإنذار الكاذب، وهو ما يعنى أن مبدأ المشروعية ورقابة المشروعية هما وجهان لعملة واحدة هى دولة القانون.

لمزيد من التفاصيل: يراجع أحكام المحكمة الإدارية العليا– جلسة ٢٠١١/١١/١٤– الطعون ٢٤٠٨، ٢٤٠٩، ٢٤٣٢، ٢٤٣٣ لسنة ٥٨ ق. ع– المبدأ ٢٧هـ– المجموعة (٢٠١١– ٢٠١٦) انتخابات وأحزاب– ص٢٨٠، منشورة بمجموعات اليوبيل الماسى– مجموعة المبادئ القانونية التى قررتها المحكمة الإدارية العليا فى ثلاثين عاما (الفترة من ١٩٩١/١٠/١ إلى ٢٠٢١/٩/٣٠) الجزء الثالث– ص١٣١١– ٢٠٢٢.

(ISSN: 2537- 0758)

وفى خصوصية تأثير هذه الإجراءات على دعوى الإلغاء[٣]؛ باعتبارها القلب النابض لمبدأ المشروعية، فلا يتصور وجود مبدأ المشروعية بدون إقرار دعوى الإلغاء[٤]، حيث ينطلق هذا المبدأ من خضوع السلطات والأفراد للقانون، وهو أمر لا

---

(٣) تأكدت أهمية دعوى الإلغاء من تعاقب الدساتير على التأكيد على حظر النص فى القوانين على تحصين أى قرار إدارى من رقابة القضاء، حيث نصت المادة (٩٧) من الدستور الحالى الصادر فى ٢٠١٤ على أن: "التقاضى حق مصون ومكفول للكافة. وتلتزم الدولة بتقريب جهات التقاضى، وتعمل على سرعة الفصل فى القضايا ويحظر تحصين أى عمل أو قرار إدارى من رقابة القضاء. ولا يحاكم شخص إلا أمام قاضيه الطبيعى والمحاكم الاستثنائية محظورة.

وقد أكدت أيضا المادة ٦٨ من دستور ١٩٧١ على إن "التقاضى حق مصون ومكفول للناس كافة، ولكل مواطن حق الالتجاء إلى قاضيه الطبيعى، وتكفل الدولة تقريب جهات القضاء من المتقاضين وسرعة الفصل فى القضايا. ويحظر النص فى القوانين على تحصين أى عمل أو قرار إدارى من رقابة القضاء".

وقد تضمن دستور ٢٠١٢ المادة (٧٥) ذات المضمون.

وتأتى فلسفة الحظر الدستورى من خطورة آثار القرار الإدارى غير المشروع على مبدأ المشروعية وحقوق وحريات الأفراد، فالقرار الإدارى إذا خالف القانون، فإن هناك مجموعة من الآثار الناجمة عن هذه المخالفة ستنال بالضرورة من أحد حقوق المواطنين، فضلاً عن مساسها بمبدأ المشروعية، وهو ما يقتضى صلاحية الرقابة القضائية على هذه القرارات دون تحصين لقرار ما. ويمتلك مجلس الدولة بهيئة قضاء إدارى منفرداً هذه الصلاحية القضائية.

وقد أرسى مجلس الدولة مجموعة متميزة من المبادئ القضائية التى تحكم نظرية القرارات الإدارية، وقضاء الإلغاء.

لمزيد من التفاصيل حول أهمية دعوى الإلغاء، يراجع على وجه الخصوص:

– محمد رفعت عبد الوهاب– أصول القضاء الإدارى– ٢٠٠٧– ص ٧ وما بعدها.

(٤) لا يتصور أن نحمى مبدأ المشروعية دون كفالة الحق فى إلغاء تلك القرارات التى دنست هذا المبدأ بالخروج عليه، هذا من جانب، ومن جانب آخر فإن هذا الصرح العظيم المسمى "مجلس الدولة" هو الجهة القضائية الوحيدة المنوط بها حماية مبدأ المشروعية، وهذه الحماية لا تحتاج لنص قانونى لإقرارها، إنما هى إحدى المبادئ العامة للقانون، فإذا كانت الرقابة القضائية هى أحد عناصر الدولة القانونية، فإن رقابة الإلغاء هى الجناح الرئيسي والأبرز لهذه الرقابة، هذا إلى جانب الدور العظيم الذى لا يمكن إنكاره للمحكمة الدستورية العليا فى الرقابة على شرعية القوانين، ويمكننا القول أن مجلس الدولة

يتحقق دون كفالة وجود رقابة قضائية[٥] تحول دون خروج السلطات عليه، فيكرس الدستور حق الأفراد فى طلب إلغاء القرارات الإدارية حال مخالفتها مبدأ المشروعية.

ويُعدُّ طلب الإلغاء هو وسيلة التوازن بين ما تملكه السلطة من امتيازات استثنائية فى مواجهة الأفراد وما يتمتع به الأفراد من حقوق وضمانات؛ لمقاومة قهر واستبداد السلطة حال إصدارها قرارات غير مشروعة، لذا تُعدُّ دعوى الإلغاء إحدى أبرز أسلحة الأفراد لحماية حقوقهم، والذود عن حرياتهم حال اعتداء السلطة عليها، وهو ما يكرس قاعدة أن السلطة لا يمكن أن تكون طليقة بل تحدها قيود وتحكمها ضوابط، أبرزها حق الفرد فى اللجوء إلى قاضيه الطبيعى[٦] بطلب النظر فى أعمال السلطة[٧]، وتحديد مدى

والمحكمة الدستورية هما حارسا الدولة القانونية، فالأول يحمى المشروعية القانونية والأخرى تحمي الشرعية الدستورية.

(٥) يزن القضاء أعمال السلطة بميزان المشروعية؛ لينتهى فى ضوء ذلك؛ إلى خروج أعمال السلطة عن أحكام القانون وضوابطه؛ بما يترتب عليه إلغاء تصرفها وإعادة الحال إلى ما كان عليه وفقاً لصحيح حكم القانون، مع كفالة الحق فى تعويض أصحاب الشان حال تضررهم من تجاوزات السلطة أو تقرير مشروعية هذه الأعمال وخلوها من أوجه عدم المشروعية.

(٦) للقاضى الإدارى فلسفته الخاصة فى الموازنة بين ما تمتلكه الإدارة العامة من سلطات وامتيازات استثنائية وبين حقوق وحريات الأفراد فى مواجهة هذه السلطات وهى مهمة ليست بسيطة، لذلك يملك القاضى الحرية والاستقلال فى ابتداع الحلول المناسبة ولا يتقيد فى ذلك بقواعد القانون المدنى، وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا منذ باكورة أحكامها على أن: "روابط القانون الخاص تختلف فى طبيعتها عن روابط القانون العام، وإن قواعد القانون المدنى قد وضعت لتحكم روابط القانون الخاص أو لا تطبق وجوباً على روابط القانون العام إلا إذا وجد نص يقضى بذلك، فإن لم يوجد فلا يلتزم القضاء الإدارى بتطبيق القواعد المدنية حتما وكما هى، وغنما تكون له حريته واستقلاله فى ابتداع الحلول المناسبة للروابط القانونية التى تنشأ فى مجال القانون العام بين الإدارة فى قيامها على المرافق العامة وبين الأفراد، فله ان يطبق من القواعد المدنية ما يتلائم معها، وله أن يطرحها إذا كانت غير متلائمة معها، وله أن يطورها بما يحقق هذا التلاؤم، ومن هنا يفترق القانون الإدارى عن القضاء المدنى فى أنه غير مقنن حتى يكون متطوراً غير جامداً".

"ويتميز القضاء الإدارى عن القضاء المدنى فى أنه ليس مجرد قضاء تطبيقى مهتمه تطبيق نصوص مقننة، بل هو على الأغلب قضاء إنشائى، لا مندوحة له من خلق الحل المناسب، وبهذا أرسي القواعد لنظام قانونى قائم بذاته ينبثق من طبيعة روابط القانون العام واحتياجات المرافق العامة ومقتضيات حسن

(ISSN: 2537- 0758)

مشروعيتها فيما يعرف بخيار الإلغاء؛ ونظراً لأهمية هذا الخيار فى تهديد أعمال السلطة بالمحو من ساحة الأعمال القانونية[٨]، وضع المشرع مجموعة من الشروط التى تحمى أعمال السلطة من كيدية الملاحقة؛ لضمان عدم تعطيل السلطة دون داعٍ.

سيرها وايجاد مركز التوازن والمواءمة بين ذلك وبين المصالح الفردية، فابتدع نظرياته التى استقل بها فى هذا الشأن أو سبق بها القانون الخاص، سواء فى علاقة الحكومة بالموظف أو فى المرافق العامة وضرورة استدامتها وحسن سيرها أو فى العقود الإدارية أو فى المسئولية أو فى غير ذلك من مجالات القانون العام، ولهذا فإن فقه القضاء الإدارى فى فرنسا، مستهديا بتلك الاعتبارات، لم يطرح بالكلية تطبيق النصوص المدنية، وإنما طبقها فى مجال روابط القانون العام بالقدر الذى يتفق مع طبيعتها".

(المحكمة الإدارية العليا– جلسة ١٩٥٦/٦/٢– مجموعة المبادئ القانونية التى قررتها المحكمة– السنة الأولى– القاعدة رقم ٩٨– ص٨٠٧).

ولمزيد من التفاصيل حول طبيعة القانون الإدارى، يراجع على وجه الخصوص:

– محسن خليل– القضاء الإدارى ورقابته لاعمال الإدارة– ١٩٥٦، ١٩٥٧– ص١٧ وما بعدها.

– محمد فؤاد مهنا– مبادئ واحكام القانون الإدارى– ١٩٧٨– ص١٣ وما بعدها.

– محمد عبد الحميد أبو زيد– المرجع فى القانون الإدارى– ١٩٩٩– ص٣٩ وما بعدها،

– محمود عاطف البنا– الوسيط فى القانون الإدارى– ١٩٩٢– الطبعة الثانية– ص٤٥ وما بعدها.

وأيضاً انظر: المذكرة الايضاحية لقانون مجلس الدولة رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥.

(٧) تتنوع الأعمال القانونية الإدارية للسلطة أو الإدارة العامة بين إبرام العقود– إصدار القرارات الإدارية– التوجيهات– المنشورات–...الخ.إلا إن دعوى الإلغاء لا تخاطب إلا القرارات الإدارية دون غيرها وفقاً للأصل العام.

(٨) وأهمية دعوى الإلغاء تكمن فى الموازنة بين الأفراد وما تتمتع به السلطة من امتيازات استثنائية، حيث يشعر الفرد أن هناك سلطة أخرى (مجلس الدولة) تحميه من اعتداءات وتجاوزات السلطة تجاه حقوقه وحرياته، وتمثل دعوى الإلغاء هى وسيلة مجلس الدولة الاساسية فى كفالة هذه الحماية، ولا يفوتنا فى هذا الصدد أن نشير إلى ان القاضى الإدارى أثناء ممارسته ولاية الإلغاء يتمتع بالحرية الكاملة فى ابتداع الحلول المناسبة، فدوره فى ذلك يختلف عن القاضى المدنى، باعتبار ان القضاء الإدارى قضاء إنشائى خلاق، وهو أمر شاق ومهمة ليست بسيطة تتطلب كفاءة عالية وإلمام كبير بمناهج البحث القانونى ورؤية لفلسفة القانون الإدارى، ولا يتقيد قاضى مجلس الدولة– فى هذا– بقوانين معينة حال نظره للمنازعات الخاضعة لسلطانه، فله أن يطبق ما يشاء من قواعد تتلاءم وطبيعة روابط القانون العام كما له حرية ابتداع القواعد والمبادئ القضائية.

وعلى هدى مما سبق، لا يملك الفرد الحق فى اللجوء إلى القضاء بصفة مطلقة، حيث تنظم القوانين المعنية كيفية ممارسة هذا الحق من خلال استيفاء بعض الشروط اللازمة لضمان إعمال حسن الرقابة على أعمال الإدارة العامة، بحيث لا تكون دعوى الإلغاء سيفاً مسلطاً على أعمال الحكومة والإدارة العامة، فيساء استغلال ذلك، لذلك يشترط لممارسة هذا الحق المقرر للأفراد وجود قرار إدارى نهائى وطنى غير محظور الطعن عليه، وأن يمس هذا القرار بمصلحة الطاعن التى يحميها القانون.

ويلوذ الطاعن بالقضاء؛ لرفع الاعتداء الواقع عليه من خلال مهاجمة القرار الإدارى أثناء الميعاد القانونى المقرر، وعقب استيفاء الإجراءات والشروط الشكلية السابقة على رفع الدعوى القضائية.

ولا يملك القضاء المختص (القضاء الإدارى) الحق فى إلغاء أعمال الإدارة العامة دون قيد، بل إن القضاء يمارس هذا الحق وفق أحكام القانون، فيتأكد من وجود القرار الإدارى واستيفاء الطاعن للشروط الشكلية لقبول طعنه، ثم يبحث القاضى اختصاصه بنظر الدعوى أولاً، ثم يبحث توافر الشروط الشكلية، ويعقب ذلك بحث موضوع الدعوى، وأبرزها استيفاء شروط الشكل والإجراء والتأكد من مخالفة القرار الطعين للنظام القانونى بالدولة، وأخيراً يبحث مدى توافر الانحراف بالسلطة وهو عيب احتياطى يبحثه القاضى أخيرا حال سلامة القرار من كافة العيوب الأخرى.

وعليه، فإن خيار الإلغاء كجوهر حق التقاضى وإن كان أحد أهم حقوق الأفراد، إلا إن هذا الخيار لا يمكن المطالبة به إلا بعد استيفاء شروطه المقررة بالقوانين المنظمة؛ وبالتالى لا يُقبل طلب الإلغاء إلا بعد استيفاء هذه الشروط، وهذه الأخيرة يمكن إجمالها فى وجود قرار إدارى نهائى وطنى غير محظور الطعن عليه يتم الطعن عليه خلال الميعاد القانونى المقرر ممن له صفة قانونية، ومصلحة معتبرها يحميها القانون، وذلك بعد إتخاذ الإجراءات الشكلية التى تحددها القوانين.

ودعوى الإلغاء يشترط لقبولها توافر مجموعة الشروط التالية:

- وجود قرار إدارى (شرط موضوعى)
- وجود صفة ومصلحة (شرط موضوعى)
- إتخاذ الإجراءات الشكلية خلال الميعاد المقرر قانوناً.

(ISSN: 2537- 0758)

ونخلص مما تقدم إلى أنه على الرغم من تأكد مزاعم الشخص حول خروج الإدارة على مبدأ المشروعية، إلا أن خياره بطلب الإلغاء يظل رهيناً باستيفائه شروط قبول هذا الطلب، فإذا ما افتقد صاحب الشأن أحد الشروط المقررة، فقد خياره فى مواجهة السلطة، وهو ما يعنى أن طلب إلغاء قرار إدارى غير مشروع تم الطعن عليه من صاحب الشأن، دون مراعاة لإجراء شكلى تطلبه القانون، يترتب عليه عدم قبول الطلب شكلاً، وعدم سماع موضوع الدعوى، وهو ما يفسر أهمية الإلمام بشروط قبول دعوى الإلغاء وخصوصاً الإجراءات الشكلية السابقة عليها، فمعرفة الطريق هى نصف الحق.

- **أهمية البحث**

أصبح من اللافت للنظر اليوم، زيادة أعداد دعاوى الإلغاء التى تنتهى بعدم القبول؛ لأسباب لا تتعلق بموضوعها، فيما يعرف بعدم القبول الشكلى؛ ويرجع السبب الأكثر شيوعاً لهذه الظاهرة إلى عدم الإلمام الكافى بالإجراءات السابقة على رفع دعوى الإلغاء، كسابقة التظلم الوجوبى، التقدم إلى لجان فض المنازعات فى الأحوال المنصوص عليها قانوناً، والإلمام بكيفية احتساب ميعاد رفع دعوى الإلغاء وفقاً للفروض السابقة.

وتمثل الإجراءات السابقة على رفع دعوى الإلغاء، المقدمة الأساسية– التى لا غنى عنها– لقبول الدعوى شكلاً، ومن ثم فحص موضوعها؛ وصولاً لحكم منهى للخصومة؛ لذا يتعين على أطراف الخصومة القضائية– سواء كان قاضيا أو محامياً أو عضواً بهيئة قضايا الدولة– الإلمام بهذه الإجراءات واستيفائها؛ تجنباً للحكم بعدم القبول الشكلى، لما يشكله هذا الحكم من انقضاء للخصومة القضائية لسبب شكلى وهو يمثل كارثة لأصحاب الشأن إذا ما كانت أوجه العوار واضحة فى القرار الطعين، كما أن انقضاء الخصومة وغلق بابها لسبب شكلى قد يخدش العدالة، إذا ما تحصن قرارُ إداريُ غير مشروع لفوات الميعاد مثلاً، أو تخلف سابقة اللجوء إلى لجان فض المنازعات، وهو ما يقتضي حسن بيان هذه الإجراءات وفقاً للاتجاهات القضائية الحديثة المستقرة، لاسيما الصادرة عن المحكمة الإدارية العليا (دائرة توحيد المبادئ).

وتبرز أهمية الحديث عن هذا الموضوع؛ لما أحدثه– فى الآونة الأخيرة– من انقسام حول كيفية احتساب ميعاد دعوى الإلغاء، وخاصة فى ظل تذبذب موقف القضاء الإدارى من بعض الإجراءات السابقة على رفع دعوى الإلغاء، وانعكاس هذا التذبذب على حقوق أصحاب الشأن من ناحية، وانكار العدالة من ناحية أخرى، وهو ما نلمسه واقعا في بحثنا هذا.

- **خطة البحث**:

نشير إلى الإجراءات الشكلية السابقة على رفع دعوى الإلغاء؛ نظرا لأهميتها وكثرة أحكامها، كما نبحث هدف وغاية هذه الإجراءات وفق فلسفة المشرع وما أسفر عنه تطبيقها واقعا؛ لنتبين حقيقة هذه الإجراءات وفائدتها، وذلك فى إطار من الموازنة بين الحق الدستورى فى التقاضى وما يلزمه من حقوق إجرائية؛ لنفاذه وبين ما أفرزته رؤية المشرع؛ لضمان تنظيم وكفالة هذا الحق الدستورى، وفى ضوء ذلك نجيب على تساؤل هام: هل نجح المشرع من تبنيه لهذه الإجراءات السابقة فى تحقيق فائدة للمتقاضى والقاضى، أم أن هذه الإجراءات قد أوقعتنا فى دائرة الإغراق فى الشكلية، ولحسن العرض ينبغي الحديث أولاً عن مناقشة أثر تخلف هذه الإجراءات السابقة على رفع الدعوى، فيما يعرف بالقبول الشكلى وهو ما نتناوله بالمبحث التمهيدى، ويرجع سبب معالجتنا لهذه الجزئية بالمبحث التمهيدى إلى تحديد نطاق البحث بدقة قبل التطرق إلى بيان موضوع بحثنا النظام القانونى للإجراءات السابقة على رفع دعوى الإلغاء، **وذلك على النحو التالى:**

☒ مبحث تمهيدى: أسباب عدم القبول الشكلى لدعوى الإلغاء.

☒ المبحث الأول: التظلم الإدارى.

☒ المبحث الثانى: اللجوء إلى لجان فض المنازعات.

☒ المبحث الثالث: الأحكام المشتركة للإجراءات السابقة على رفع دعوى الإلغاء.

مبحث تمهيدى
أسباب عدم القبول الشكلى لدعوى الإلغاء

بصفة عامة، يُقصد بشروط قبول دعوى الإلغاء شكلاً، تلك الشروط التى يتعين توافرها ابتداء حتى يتمكن القاضى من التصدى لبحث موضوع الدعوى، أى فحص مشروعية القرار محل الطعن.

ويعد شرط القبول الشكلى لدعوى الإلغاء هو شرط أساسى سابق على بحث مشروعية القرار الإدارى، وبناءً عليه؛ يتعين على المدعى أن يتخذ الإجراءات الشكلية الصحيحة التى نصت عليها القوانين قبل رفع دعواه حتى تنعقد الخصومة، فإن لم تُتخذ هذه الإجراءات قبل رفع الدعوى، تعين على القاضى الحكم بعدم قبولها شكلاً، ما لم

(ISSN: 2537- 0758)

تستوف– فى الأحوال الاستثنائية التى يجيزها القضاء– بعض هذه الإجراءات الشكلية أثناء انعقاد الخصومة وقبل قفل باب المرافعة فيها.

ويمكن للخصم إثارة الدفع بعدم قبول الدعوى شكلاً[٩]؛ تفادياً للحكم عليه فى موضوع الدعوى، وذلك دون المساس بأصل الحق المدعى به ما لم يكن الإجراء المفتقد

---

(٩) الأصل إن الدفوع الشكلية هى دفوع تتعلق بصحة انعقاد الخصومة وشكلها، وهى تختلف عن الدفوع الموضوعية التى توجه إلى موضوع الدعوى (الحق المدعى به) وتتعلق بالنزاع فى الحق المدعى به (موضوع الدعوى)، ويعد الدفع بعدم القبول من الدفوع الشكلية بحسب الظاهر، إلا أنه يتمتع بمكانة خاصة بين أنواع الدفوع؛ نظراً لطبيعته وآثاره، حيث إن هذا الدفع يتعلق بشروط قبول الدعوى، ويجوز إبداؤه فى أى حالة تكون عليها الدعوى، ورغم إن الدفوع الشكلية تسقط بعدم إثارتها قبل التعرض للموضوع، إلا إن الدفع بعدم قبول الدعوى له ذاتية خاصة، حيث إنه يتصل بالشكل والموضوع، وقد تناولت المادة (١١٥) من قانون المرافعات "الدفع بعدم القبول"، بقولها: "الدفع بعدم قبول الدعوى يجوز إبداؤه فى أى حالة تكون عليها الدعوى، وإذا رات المحكمة أن الدفع بعدم قبول الدعوى لعيب فى صفة المدعى عليه قائم على أساس أجلت الدعوى لإعلان ذى صفة ويجوز لها فى هذه الحالة الحكم على المدعى بغرامة لا تقل عن خمسين جنيها ولا تتجاوز مائتى جنيه.

وإذا تعلق الأمر بإحدى الوزارات، أو الهيئات العامة، أو مصلحة من المصالح، أو بشخص اعتبارى عام، أو خاص، فيكفى فى تحديد الصفة أن يذكر اسم الجهة المدعى عليها فى صحيفة الدعوى".

ورغم تناول المادة سالفة الذكر للدفع بعدم القبول، فقد سبق للمادة (١٠٨) من ذات القانون تناول الدفوع الشكلية، بقولها " الدفع بعدم الاختصاص المحلى والدفاع بإحالة الدعوى إلى محكمة أخرى لقيام ذات النزاع امامها أو للارتباط والدفع بالبطلان وسائر الدفوع المتعلقة بالإجراءات يجب إبداؤها معا قبل إبداء أى طلب أو دفاع فى الدعوى أو دفع بعدم القبول وإلا سقط الحق فيما لم يبد منها. وسقط حق الطاعن فى هذه الدفوع إذا لم يبدها فى صحيفة الطعن، ويحكم فى هذه الدفوع على استقلال ما لم تأمر المحكمة بضمها إلى الموضوع وعندئذ تبين المحكمة ما حكمت به كل منها على حدة ويجب إبداء جميع الوجوه التى يبنى عليها الدفع المتعلق بالإجراءات معاً وإلا سقط الحق فيما لم يبد منها". **إذن يمكن الإشارة إلى أبرز ما يميز الدفوع الشكلية على النحو التالى:**

(أ) أسبقية إثارة الدفوع الشكلية قبل مناقشة الموضوع، ويترتب على إغفال ذلك سقوط الحق فى إثارة هذه الدفوع، ما لم تكن متعلقة بالنظام العام، فيجوز إثارتها فى أى حال تكون عليها الدعوى، كالدفع بعدم الاختصاص.

(ب) تنظر المحكمة الشروط الشكلية وما يتعلق بها من دفوع شكلية أولاً، حيث إن الفصل فى هذه الشروط والدفوع قد يغنى المحكمة عن التعرض للموضوع، ما لم يكن الدفع الشكلى مرتبط بموضوع

متعلق بالنظام العام، ومعه ينغلق باب الطعن مرة أخرى ومعاودة بحق موضوع الطعن، كما لو كان الإجراء الشكلى المُفتقد بميعاد رفع الدعوى.

ومما هو جدير بالذكر أنه يُشترط لقبول الدعوى وجود قرار إدارى أولاً، إلا أن الدفع بانتفاء القرار الإدارى لا يعد من قبيل الدفوع الشكلية، فوجود القرار الإدارى هو موضوع الدعوى ومحورها، وحينما ينتفى القرار الإدارى يتعين على القاضى الحكم بعدم قبول الدعوى لانتفاء القرار الإدارى وهو حكم يختلف كثيراً عن عدم قبول الدعوى شكلاً؛ لتخلف أحد الإجراءات الشكلية السابقة على رفع الدعوى كالتظلم الوجوبى واللجوء إلى لجان التوفيق والالتزام بميعاد الطعن، وقد استقرت المحكمة الإدارية العليا على أن: "القرار الإدارى هو موضوع الخصومة فى دعوى الإلغاء ويتعين لقبول الدعوى أن يكون القرار قائماً ومنتجاً لآثاره عند إقامة الدعوى، فإذا زال القرار الإدارى قبل رفع الدعوى أو كان القرار الإدارى النهائى لم يصدر بعد، فإن الدعوى تكون غير مقبولة"(١٠).

الدعوى، ففى هذا الفرض يجوز للمحكمة أن تصدر حكماً واحداً على أن تبين فى ثنايا هذا الحكم موقف المحكمة من هذه الناحية الشكلية أولاً.

(ج) الأصل أن الحكم الصادر بعدم قبول الدعوى شكلاً له حجية مؤقتة، حيث لا يترتب على عدم قبول الدعوى شكلاً سقوط الحق موضوع الدعوى، فأصل الحق يظل قائماً، ويجوز إثارة موضوعه مرة أخرى بعد تصحيح الإجراء الشكلى، ما لم يكن من المتعذر تصحيحه، فيصعب سماع موضوع الدعوى مرة أخرى، كما فى حالة فوات الميعاد وتحصن القرار الإدارى محل الطعن، ما لم تتغير الظروف، ويفتح ميعاد الطعن مرة أخرى، على خلاف الحكم الصادر فى موضوع الدعوى الذى يحوز حجية الشئ المحكوم به، إذا كان الحكم صادرا من محكمة درجة أولى، أو الحكم الصادر فى موضوع الدعوى من محكمة الدرجة الثانية طعنا على حكم الدرجة الأولى مؤيدا له أو حال عدم الطعن على حكم محكمة أول درجة خلال الميعاد فصار نهائيا واكتسب قوة الأمر المقضى، وهنا يتعذر على أصحاب الشأن إثارة موضوع الدعوى مرة أخرى أمام ذات المحكمة لسبق الفصل فيها، ما لم تتم مناقشة موضوع الدعوى مرة أخرى حال الطعن أمام محكمة النقض أو المحكمة الإدارية العليا وفقاً للشروط والأحوال المقررة قانوناً.

لمزيد من التفاصيل حول الموضوع:

- أحمد أبو الوفا- نظرية الدفوع- الطبعة السادسة- ١٩٨٠- ص ١١ وما بعدها
- أحمد مليجى- الموسوعة الشاملة فى قانون المرافعات- الطبعة الثالثة ٢٠٠٢- ص٨٧٦ وما بعدها
- فتحى والى- الوسيط فى قانون القضاء المدنى- ١٩٨٧- ص ٥٤٨ وما بعدها.

(١٠) المحكمة الإدارية العليا- جلسة ١٩٨٦/١/١٨- الطعن رقم ١٣٨٣ لسنة ٣١ ق ع- السنة ٣١- ص٨٩٨.

(ISSN: 2537- 0758)

ويخرج عن فكرة القبول الشكلى لدعوى الإلغاء والإجراءات الشكلية السابقة على رفعها، شرطى الصفة والمصلحة وما يتعلق بهما من دفوع، فعلى الرغم من إن شرطى الصفة والمصلحة من أبرز شروط قبول دعوى الإلغاء[١١]، إلا أن بحثهما يندمج فى موضوع الدعوى ولا يندرج انتفائهما ضمن أسباب عدم القبول الشكلى لدعوى الإلغاء، فالمحكمة المختصة تتأكد أولاً من أن الطاعن صاحب صفة، وأن الطعن مقام على ذى صفة، وهى مسألة تتعلق بالنظام العام، يجوز إثارتها فى أى وقت أمام المحكمة وتقضى المحكمة فيها من تلقاء نفسها بعدم قبول الدعوى لانتفاء الصفحة أو المصلحة بحسب الأحوال[١٢].

وحريُ بالذكر أيضاً أن الصفة ترتبط بالطاعن، بينما ترتبط المصلحة بالقرار موضوع الدعوى، فى حين ترتبط الإجراءات الشكلية السابقة على رفع الدعوى بالدعوى نفسها، فتخلف أحد إجراءاتها يعيق سماعها ومناقشة موضوعها، فالأمر أشبه بالعقبة التى يتعين تجاوزها قبل طرح موضوع الدعوى أمام قاضيها الطبيعى، ولذلك ففى حال إذا ما رأت المحكمة أن المطعون ضده ليس له صفة فى الطعن، كان لها أن تؤجل الطعن لإعلان صاحب الصفة، فضلاً عن سلطتها فى الحكم على الطاعن بغرامة لا تقل عن خمسين جنيها ولا تجاوز مائتى جنيه[١٣].

---

(١١) نصت المادة (١٢) من قانون مجلس الدولة على أن: "لا تقبل الطلبات الآتية:
أ- الطلبات المقدمة من أشخاص ليست لهم فيها مصلحة شخصية.

(١٢) لمزيد من التوضيح، يراجع ما استقرت إليه أحكام المحكمة الإدارية العليا فى هذه التفرقة:
- المحكمة الإدارية العليا- جلسة ١٩٨٨/١/٢٣- الطعن رقم ٢١١٦ لسنة ٣٢ ق ع.
- المحكمة الإدارية العليا- جلسة ١٩٨٨/٣/١٢- الطعن رقم ٢٢٦٨ لسنة ٢٩ ق ع.
- المحكمة الإدارية العليا- جلسة ١٩٩٧/٧/٢٩- الطعن رقم ١٤٣٨ لسنة ٣٨ ق عليا.
- المحكمة الإدارية العليا- جلسة ١٩٩٥/٧/٤- الطعن رقم ٢٤٨٣ لسنة ٣٢ ق. عليا.
- المحكمة الإدارية العليا- جلسة ١٩٩٧/١١/٢- الطعن رقم ٣٠٥٦ لسنة ٣٩ ق عليا.
وأيضاً: فتوى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع رقم ١١١٦ بتاريخ ١٩٨٤/١١/٢٧ ملف رقم ١١٥٤/٢/٣٢ جلسة ١٩٨٤/١٠/٣١.

(١٣) المحكمة الإدارية العليا- جلسة ١٩٩٧/١١/٢- الطعن رقم ٣٠٥٦ لسنة ٣٩ ق. عليا

ولا يفوتنا الإشارة إلى أن انتفاء الصفة يعنى حدوث خلل فى بناء الدعوى لعدم اكتمال أطرافها، وبالتالى زوال الدعوى واعتبارها كأن لم تكن، بينما نجد أن الحكم بعدم قبول الدعوى لزوال المصلحة معناه أن المحكمة أثناء نظرها للدعوى ثبت لديها انعدام مصلحة الطاعن أو زوال تلك المصلحة وبالتالى فالخصومة تعد منتهية، حيث إنه يشترط لقبول الدعوى وجود مصلحة شخصية، مباشرة، مشروعة، قائمة ومستمرة حتى تاريخ الفصل فى الدعوى، ويستوى فى هذا أن تكون هذه المصلحة مادية أو أدبية، محققة أو محتملة(١٤). وفى نطاق دعوى الإلغاء قد تندمجا الصفة والمصلحة(١٥).

(١٤) المحكمة الإدارية العليا-٢٠٠٥/٢/١٢- الطعن رقم ٨٧٩٠ لسنة ٤٨ ق.ع- مجموعة المبادئ التى قررتها المحكمة الإدارية العليا- السنة الخمسون- الجزء الأول- من أول أكتوبر سنة ٢٠٠٤ إلى آخر مارس سنة ٢٠٠٥- ص ٥٧١.

حيث أكدت المحكمة على أن: "قضاء هذه المحكمة قد استقر على أن الخصومة القضائية هي حالة قانونية تنشأ عن مباشرة الدعوى بالإدعاء لدى القضاء، وقد حدد القانون إجراءات التقدم بهذا الإدعاء الذي ينبني عليه انعقاد الخصومة، ويلزم لصحة الدعوى أن تكون موجهة من صاحب الشأن ذاته أو من جانب صاحب الصفة في تمثيله والنيابة عنه قانوناً أو اتفاقاً، كما وأنه من المقرر أن من شروط قبول الدعوى أن تكون هناك مصلحة شخصية ومباشرة مادية كانت أو أدبية لرافع الدعوى في طلب إلغاء القرار الإداري المطعون فيه، بأن يكون في حالة قانونية خاصة بالنسبة إلى القرار الطعين، ويكون من شأنه أن يؤثر فيها تأثيرًا مباشرًا وإلا عدت الدعوى غير مقبولة شكلاً، وكما جرى قضاء هذه المحكمة فإن التحقق من صفة الخصوم أمر جوهري في انعقاد الخصومة، ويتصل بالنظام العام للتقاضي وبصفة خاصة بالنسبة للدعاوى الإدارية، ويجب على المحكمة التصدي له بالبت والنقض والتحقق من تلقاء نفسها"

انظر أيضاً: المحكمة الإدارية العليا- ٢٠٠٤/١٢/١٢- الطعن رقم ٩٥٨٧ لسنه ٤٧ ق ع. وأيضاً: المحكمة الإدارية العليا-٢٠٠٤/١١/٢٧- الطعن/٣٨٤٠ لسنة ٤٨ق. عليا.

وأيضاً: المحكمة الإدارية العليا- جلسة ٢٢ من أكتوبر سنة ٢٠١٠-الطعون أرقام ٥٥٤٥ و٥٧٤٢ و٢٩٤٩١ و٣٣٢٩٩ لسنة ٥٥ القضائية عليا- مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا - السنة الخامسة والخمسين والسادسة والخمسين- من أول أكتوبر ٢٠٠٩ إلى آخر سبتمبر ٢٠١١ ص٦٨٠.

(١٥) عبرت المحكمة الإدارية العليا عن اندماج شرطى الصفة والمصلحة، بقولها: "ومن المستقر عليه إنه في طلبات الإلغاء التي تتعلق بمشروعية القرارات الإدارية، وباعتبار أنها تثير منازعة عينية، يتسع

مفهوم المصلحة المشترطة في دعوى الإلغاء عنه في الدعاوى القضائية الأخرى، بحيث لا تتقيد المصلحة حرفيًا في دعوى الإلغاء بحق أو مركز قانوني ذاتي أو شخصي لرافع دعوى الإلغاء، فضلاً عن أن مجلس الدولة الفرنسي قد تخفف في شروط المصلحة في دعوى الإلغاء، إذ يستوي في قضائه أن يقع المساس بمصلحة رافع دعوى الإلغاء في تاريخ رفعها أو في تاريخ لاحق، ومهما كانت الدرجة التي يكون عليها هذا المساس بالمصلحة مؤكدًا ومباشرًا، ما دامت المحكمة قد قدرت كفاية هذه الدرجة "(suffisamment directe et certaine)" حكم المجلس في قضية "ABISSET" بجلسة ١٩٥٨/٢/١٤ مجموعة أحكام ليبون عن السنة ص ٩٨.(وهو ما فسره الفقه بأن ما يلزم توافره في المصلحة في دعوى الإلغاء– طبقًا لهذه الصيغة القضائية– هو فقط ألا يكون المساس بمصلحة رافع دعوى الإلغاء غير مباشر أو غير محقق بشكل مبالغ فيه
(LA LESION DE L'INTERET NE SOIT NI EXAGEREMENT INDIRECTE NI EXQGEREMENT INCERTAINE EXAGEREMENT INCERTAINE)
(يراجع: قانون القضاء الإداري– رنيه شابي– الطبعة السادسة سنة ١٩٩٦ مونت كرستين رقم ٤٤١ ب ص ٣٩٣). وغني عن البيان أنه من المستقر عليه اندماج الصفة في المصلحة في دعوى الإلغاء، وهو ما تعبر عنه الصيغة القضائية التي جرت بها أحكام مجلس الدولة الفرنسي بالمصلحة المانحة للصفة في التقاضي (intérêt donnant qualité à agir) حكم الدوائر المجتمعة في قضية "Comm. de Fréjus" بجلسة ١٩٩٣/٤/٥ المرجح السابق ص ٩٩. ولما كانت الأحكام المتقدمة في شأن المصلحة في دعوى الإلغاء قد أوجبتها الطبيعة الخاصة لهذه الدعوى، كما فرضها هدفها الأسمي الذي استنت من أجله هذه الوسيلة القضائية لتكون ضمانة لمبدأ المشروعية الذي يرتكز عليه بناء الدول المتحضرة، والذي يعد البنية التحتية التي يؤسس عليها بناء الحقوق والحريات العامة المكفولة دستوريًا ودوليًا، الأمر الذي لا يجوز معه تطبيق أحكام المادة (٣) من قانون المرافعات معدلة بالقانون رقم ٨١ لسنة ١٩٩٦ في النزاع الماثل على النحو الذي طلبته الجهة الإدارية في صحيفة طعنها الأول وسندًا لدفعها بانتفاء مصلحة رافع الدعوى والمتدخلين إلى جانبه، لما يمثله ذلك من تعارض مع طبيعة المنازعة في دعوى الإلغاء، يفقد معها النص شرط انطباقه الذي أكدته دائرة توحيد المبادئ بالمحكمة الإدارية العليا في حكمها سالف الإشارة إليه.

ومن حيث إنه تطبيقًا لما تقدم، ولما كان المتدخلون جميعًا– سواء من قضي بقبول تدخله أو رُفض في الحكم المطعون فيه– هم من مواطني جمهورية مصر العربية، وهم من المخاطبين بالمادة (٢٥) من الدستور التي تكفل "لكل مواطن نصيب في الناتج القومي" وقد أوضحوا في صحف طلبات التدخل وجوه مصالحهم المتعلقة بتنمية واستغلال وتعظيم عوائد الغاز الطبيعي المصري باعتباره من الثروات الطبيعية للبلاد وأحد روافد الناتج القومي وذلك في ضوء ما تضمنه القرار المطعون فيه، الأمر الذي تتوافر معه للمتدخلين جميعًا صفة ومصلحة في التدخل، وذلك بمراعاة أن التصدي لمشروعية القرار ومدي مساسه

المبحث الأول
التظلم الإدارى

نتناول موضوع التظلم الإدارى فى مطلبين على النحو التالى:

المطلب الأول: الأصل العام الحاكم للتظلم الإدارى.

المطلب الثانى: الخروج على الأصل العام (إجراء التظلم الوجوبى).

المطلب الأول
الأصل العام الحاكم للتظلم الإدارى

يُقصد بالتظلم: عرض صاحب الشأن مظلمته على الإدارة المختصة مصدرة القرار المتظلم منه أو الجهة الرئاسية؛ قاصداً مراجعة هذا القرار وتعديله أو سحبه إن كان غير مشروعٍ.

والهدف من التظلم: إتاحة الحق لذوى الشأن والإبقاء على العلاقة الطيبة بين الإدارة والأفراد المتعاملين معها، وعدم إرهاق القضاء بمنازعات كان من الممكن حسمها بطريق ودى فى مراحلها الأولى، فضلاً عن عدم إرهاق الإدارة[١٦] فى منازعات قضائية قد تعيقها عن أهدافها الأساسية فى إشباع حاجات الأفراد وضمان سير المرافق العامة بانتظام وإطراد؛ ولضمان ذلك يُفترض وضع السُبل كافة أمام الأفراد لتمكينهم من حل منازعاتهم ودياً دون اللجوء إلى القضاء، وتعد استجابة الإدارة لتظلمات الأفراد وبحثها بداية الطريق لتحسين العلاقة بين الطرفين، بما يترتب عليه من إصدار قرارات سريعة

بهذه المصلحة سلبًا أو إيجابا هو في حقيقته فصل في موضوع الطلبات في الدعوى يتجاوز حدود البحث في القبول الشكلي لطلبات التدخل.

(المحكمة الإدارية العليا– جلسة ٢٧ من فبراير سنة ٢٠١٠ –الطعون أرقام ٥٥٤٦ و٦٠١٣ و٧٩٨٧٥ لسنة ٥٥ القضائية عليا– مجلس الدولة– المكتب الفني– مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا– السنة الخامسة والخمسين والسادسة والخمسين– من أول أكتوبر ٢٠٠٩ إلى آخر سبتمبر ٢٠١١– صـ ٣٢٧.

(١٦) يشكل التظلم تنبيهاً للإدارة، بأن هناك ثمة عيوب قد اعترت قرارها وفقا لاعتقاد المخاطبين بأحكام هذه القرارات، فإذا صادفت وجهة نظرهم محلاً، تفادت الإدارة تصعيد الأمر إلى جهات القضاء، وصححت سلوكها ويعد موقف الإدارة بسحب قراراتها غير المشروعة أو تعديلها تاكيداً على دورها فى تحقيق المصلحة العامة وحماية مبدأ المشروعية بصفتها قوامة على الصالح العام.

(ISSN: 2537- 0758)

مقارنة بالحلول القضائية التى تتطلب تكلفة مادية كرسوم التقاضى وأتعاب المحاماة وحضور الجلسات وخلافه، وأيضا تكلفة معنوية تتعلق بسمعة صاحب الشأن وكرامته التى قد تتأثر أثناء فترة التقاضى[١٧].

وإذا كان التظلم يجعلنا فى غنى عما سبق بيانه، فهذا لا يعنى أن تثمر استجابة بحث التظلم عن قبول وموافقة لطلبات الأفراد، فقد يتم رفض هذه الطلبات طبقاً للقانون، ويرتضى صاحب الشأن الأمر بعد أن بحثت الإدارة طلبه وأجابت عليه فى حدود القانون، فيتقبل موقف الإدارة ويقتنع بسلامة رؤيتها ويتجنب سلوك الطريق القضائى.

ورغم أهمية التظلم فى إنهاء كثير من المنازعات ودياً، وتجنب إرهاق أصحاب الشأن بتكاليف وأعباء الطريق القضائى، إلا أن سلوك طريق التظلم يعد سلوكاً اختيارياً كأصل عام، فيجوز لأصحاب الشان اللجوء إلى القضاء مباشرة.

وفى حال اختيار سلوك طريق التظلم، فإنه يتعين على أصحاب الشأن الإلتزام بالأحكام والضوابط التى قررها المشرع، وفى هذا الصدد نصت المادة (٢٤) من قانون مجلس الدولة الصادر برقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ على أن: "ميعاد رفع الدعوى أمام المحكمة فيما يتعلق بطلبات الإلغاء ستون يوما من تاريخ نشر القرار الإدارى المطعون فيه فى الجريدة الرسمية أو فى النشرات التى تصدرها المصالح العامة أو إعلان صاحب الشأن، وينقطع سريان هذا الميعاد بالتظلم إلى الهيئة الإدارية التى أصدرت القرار أو الهيئات الرئاسية ويجب أن يبت فى التظلم قبل مضى ستين يوماً من تاريخ تقديمه، وإذا صدر القرار بالرفض وجب أن يكون مسببا، ويعتبر مضى ستين يوما على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه السلطات المختصة بمثابة رفضه.ويكون ميعاد رفع الدعوى بالطعن فى القرار الخاص بالتظلم ستين يوما من تاريخ انقضاء الستين يوماً المذكورة".

ومفاد ذلك إن المشرع قرر انقطاع ميعاد دعوى الإلغاء حال تظلم صاحب الشأن إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار أو الهيئات الرئاسية، **ويترتب على تقديم التظلم أحد أمرين:**

---

(١٧) لمزيد من التفاصيل: فتحى فكرى- وجيز دعوى الإلغاء-مرجع سابق- ص٢١٤ وما بعدها. وأيضاً: رأفت فودة- النظام القانونى للميعاد- ٢٠١٠- ص١٧٠ وما بعدها.

الأول: قبول الإدارة للتظلم وبحث مضمونه ورفضه موضوعاً، وفى هذا الفرض، على صاحب الشأن أن يتخذ قراره إما بقبول موقف الإدارة أو بالطعن ضد قرارها خلال ميعاد سيتين يوما من تاريخ اعلانه بقرار الرفض الصريح [١٨].

وقد اشترط المشرع– فى هذا الفرض سالف الذكر– أن يكون قرار الرفض مسبباً، تحقيقاً لفلسفة قوامها الشفافية بين الإدارة والمتعاملين معها، فصاحب الشأن حينما يعلم بأسباب الرفض ويرى ويقتنع باتفاقها وصحيح أحكام القانون، فقد يرتضى الأمر ويتجنب سلوك الطريق القضائى، فالقضاء والإدارة يطبقان حكم القانون تطبيقاً لمبدأ المشروعية، حيث يخضع الجميع للقانون حكاماً ومحكومين، سلطات وأفراد.

الثانى: التزام الإدارة الصمت، ويترتب على هذا الخيار نتائج تهدد مصلحة الأفراد، كما أن أعمال الإدارة ستظل رهينة للطعن فى أى وقت لعدم وجود قرار إدارى صريح سواء بقبول التظلم أو رفضه، وإزاء ذلك تثور مجموعة من الإشكاليات الخاصة بحدود سلطة الإدارة فى الصمت وتكييف طبيعة سلطتها، وغيرها من تساؤلات لعل أبرزها: التساؤل حول المدى التى تتمتع فيه الإدارة بسلطة تقديرية؟

وقد أحسن المشرع بالتدخل لحسم هذه الإشكاليات من خلال إنهاء حالة الصمت الإدارى واعتبار مضى ستين يوما على تقديم التظلم دون رد من جانب الإدارة يعد بمثابة قرار ضمنى (حكمى) بالرفض، وبهذا يكون من حق أصحاب الشأن الطعن خلال ستين يوما من تاريخ انقضاء مدة الستين يوماً الأولى، ويعد القرار الضمنى بالرفض فى خصوصية هذا الفرض مجرد قرينة نسبية وليست مطلقة، وبالتالى يجوز للمحكمة المختصة قبول طعن صاحب الشأن دون اعتداد بالميعاد القانونى المقرر للطعن حال بحث الإدارة لتظلمه خلال مدة تتجاوز المدة القانونية المقررة للطعن، ونجاحه فى اثبات ذلك من خلال ثبوت إتخاذ الإدارة لإجراءات إيجابية تجاه تظلمه، وهو ما أكدت عليه محكمة القضاء الإدارى منذ باكورة أحكامها، بقولها: "لا ينقضى الميعاد إذا ثبت أن

([١٨]) قرار الإدارة الصريح برفض التظلم يجب أن يكشف بما لا يدع مجالاً للشك وعلى وجه قاطع برفض الاستجابة لطبات صاحب الشأن، فإذا كان قرارها يمثل مجرد استجابة لبحث التظلم دون رد قاطع فى موضوعه، فهذا لا يشكل قراراً نهائيا صريحاً بالرفض، ولا يبدأ ميعاد الطعن فى هذا الفرض الأخير.
لمزيد من التفاصيل: يراجع على وجه الخصوص: سليمان محمد الطماوى– القضاء الإدارى ورقابته لأعمال الإدارة– الطبعة الثالثة– ١٩٦١– ص٤٧٥ وما بعدها.

(ISSN: 2537- 0758)

المدعى بعد أن تقدم بتظلمه من القرار المطعون فيه أعقبه بعدة شكاوى متتالية، وقد تبادلت المكاتبات بينه وبين الحكومة ومحافظة القتال. والمستفاد من هذه المكاتبات أنه حتى تاريخ رفع الدعوى لم تكن الوزارة قد أصدرت قرارها فى التظلم وانها كانت تنتظر رأى مصلحة الاملاك التى لم تكن قد أبدت رأيها بعد، ومن ثم تكون الدعوى قد رفعت فى الميعاد....."[١٩].

ومفاد ما سبق أنه إذا كانت فلسفة المشرع من تقرير إجراء التظلم تتمثل فى تفادى اللجوء إلى طريق التقاضى بقدر الإمكان وحسم المنازعات الإدارية فى مراحلها الأولى، إلا أنه إذا ثبت للقضاء أن الإدارة لم تهمل التظلم واتخذت فيه مسلكاً إيجابيا واضحا، وكانت جادة فى سبيل حماية مبدأ المشروعية وانصاف أصحاب الشأن، فلا وجه للتمسك بقرينة القرار الضمنى، حيث إن فوات الميعاد فى هذا الفرض مرجعه بطء إجراءات نظر التظلم بسبب الروتين الحكومى الذى غالبا ما يغلف أعمال الإدارة، وفى هذا استقرت المحكمة الإدارية العليا على، أن: "قضاء هذه المحكمة قد جرى على أن فوات ستين يوماً على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه السلطات المختصة يعتبر بمثابة رفضه، أي أنه يفترض في الإدارة أنها رفضت التظلم ضمناً باستفادة هذا الرفض الحكمي من قرينة فوات هذا الفاصل الزمني دون أن تجيب الإدارة على التظلم، إلا أنه يكفي في تحقيق معنى الاستفادة المانعة من هذا الافتراض أن يتبين أن السلطات الإدارية قد اتخذت مسلكاً إيجابياً واضحاً في سبيل الاستجابة لطلبه ومن ثم يمتد ميعاد بحث التظلم في هذه الحالة حتى يصدر من الجهة الإدارية ما ينبئ عن عدولها عن هذا المسلك ويعلم به صاحب الشأن. ولئن كانت المحكمة المطعون في حكمها قد انتهت إلى وقف تنفيذ القرار المطعون فيه وهو قضاء ضمني نهائي بقبول الدعوى شكلاً إلا أنها بنت هذا القبول فقط على انتفاء العلم اليقيني للمدعي بالقرار المطعون فيه ومن ثم يكون حقه في الطعن على القرار ما زال قائماً إلا أن البين من حافظة مستندات المدعي أمام محكمة القضاء الإداري أنه قدم التماساً أورد فيه تفصيلاً القرار المطعون فيه بكافة

([١٩]) انظر: أحكام مجلس الدولة– جلسة ٢ يناير ١٩٥٢– السنة السادسة– ص ٢٥٦، وأيضا جلسة ١٣ نوفمبر ١٩٥٢– السنة السابعة ص٣٣، و جلسة ٢٧ نوفمبر ١٩٥٢ السنة السابعة ص٦٠، وجلسة١٥ نوفمبر ١٩٥٥– السنة العاشرة ص٣٠ مشار إليها فى: سليمان محمد الطماوى– مرجع سابق– ص٤٧٧ وما بعدها.

عناصره وطلب في التماسه إلغاء هذا القرار أو إعادة النظر فيه، وقد أرفق هذا الالتماس بكتاب مدير عام مكتب الأمين العام لرئاسة الجمهورية رقم ١٢١٨/ب بتاريخ ١٩٨٢/٣/١٧ إلى المستشار القانوني لرئاسة الجمهورية للبحث والذي بحث الموضوع وانتهى في كتابه الصادر برقم ٧٧ في ١٩٨٢/٣/٣٠ أنه: "نظراً لعدم توفر المعلومات والبيانات الصحيحة والدقيقة عما أورده الملتمس في التماسه مما يرى معه استكمال هذه المعلومات وتلك بداءة من الجهات المختصة.... ولم تفصح الأوراق عن إخطار المتظلم برفض تظلمه، كما أنه لا يوجد بالأوراق على مدى فترة جاوزت الربع قرن ما يوحي بأن الجهة الإدارية تسلك مسلكاً جدياً ينطوي على اتجاهها إلى استيفاء البيانات والأوراق المشار إليها لإجابة المطعون ضده إلى ما يطلبه بتظلمه وبالتالي فإنه لا يسوغ قانوناً الحكم بقبول الطعن في هذا القرار شكلاً بعد انقضاء تلك المدة على نشره دون وجود ما يدل واقعاً أو ما يبرر عقلاً أن ثمة بحث جدي في التظلم منه يوحي باتجاه الإدارة إلى إجابة المطعون ضده لمطالبه"[٢٠].

([٢٦]) المحكمة الإدارية العليا- ١٩٩٢/١٢/٢٠- الطعن رقم ١٣٥٦ لسنة ٣٤ ق. عليا- مجموعة السنة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السنة الثامنة والثلاثون- الجزء الأول (من أول أكتوبر سنة ١٩٩٢ إلى آخر فبراير سنة ١٩٩٣)- صـ ٣٣٤. وأيضا: المحكمة الإدارية العليا- ١٩٩١/٤/٢٧- الطعن رقم ١٦٦٠لسنة ٣٣ ق. عليا- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا- السنة السادسة والثلاثون- العدد الثاني (من أول مارس سنة ١٩٩١ إلى آخر سبتمبر سنة ١٩٩١)- ص١١٠٨.وقد ذهبت المحكمة إلى أن: "ومن حيث إنه عن الوجه الثاني من أوجه الطعن على الحكم المطعون فيه، فإن هذه المحكمة قد استقر رأيها على أن فوات ستين يوماً على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه السلطات المختصة يعتبر بمثابة رفض له، ويكون ميعاد رفع الدعوى بالطعن في القرار المتظلم منه ستين يوماً من تاريخ انقضاء الستين يوماً المذكورة، أي افترضت في الإدارة أنها رفضت التظلم ضمناً باستفادة هذا الرفض الحكمي من قرينة فوات هذا الفاصل الزمني دون أن تجيب الإدارة عن التظلم، إلا أنه يكفي في تحقيق الاستفادة المانعة من هذا الافتراض أن يتبين أن السلطات الإدارية المختصة لم تهمل التظلم وأنها إذ استشعرت حق المتظلم فيه قد اتخذت مسلكاً إيجابياً واضحاً في سبيل الاستجابة إليه، وكان فوات الستين يوماً راجعاً إلى بطء الإجراءات المعتادة بين الإدارات المختصة في هذا الشأن،.

ومن حيث إنه لما كان الثابت من الأوراق في الطعن الماثل أن الطاعن قد صدر قرار مجازاته في ١٩٨٣/١١/٥ وتظلم منه في ١٩٨٣/١١/٢٠، وقد رفض هذا التظلم بمذكرة إدارة الشئون القانونية

(ISSN: 2537- 0758)

المطلب الثانى
الخروج على الأصل العام (التظلم الوجوبى)

إذا كان الأصل هو حرية صاحب الشأن فى اختيار السلوك الودى لحل النزاع من خلال تقديم التظلم إلى جهة الإدارة تجنباً للطريق القضائى، إلا أن المشرع خرج على هذا الأصل المقرر وارتأى إلزام صاحب الشأن بتقديم التظلم فى بعض المنازعات الإدارية تاركا لصاحب الشأن حريته المقررة فى اختيار الحل الودى بسائر المنازعات الإدارية الأخرى.

المؤرخة في "١٩٨٤/٢/١١ ووافق رئيس مجلس الإدارة عليها في ١٩٨٤/٥/١٩، وبموجب الخطاب رقم ٥٢٧/٢٠/١٦ س ت/٨٣- ١٥ المؤرخ ١٩٨٤/٦/٢١ أفادت إدارة الشئون القانونية بهيئة الاتصالات السلكية واللاسلكية- مدير عام منطقة تليفونات بور سعيد- أنه بالنسبة للتظلم المقدم من السيد..... (الطاعن) فإنه بعرض الموضوع على رئيس مجلس الإدارة وافق على قبول التظلم شكلاً ورفضه موضوعاً وحفظ الموضوع فيما عدا ذلك، وطلبت الإدارة المعنية التنبيه نحو إخطار المتظلم بنتيجة فحص تظلمه مع استيفاء رسم الدمغة المقررة على التظلمات المقدمة من المذكورة وعددها (١٥) طابع دمغة وبموجب الكتاب رقم (٣) المؤرخ ١٩٨٤/٧/١٠ الموجه من مدير منطقة تليفونات بور سعيد إلى مدير عام الشئون القانونية بسنترال رمسيس بالقاهرة- أفاد الأول أنه قد تنبه على الطاعن بمضمون الخطاب الأول وأرفق بهذا الخطاب عدد (١٥) طابع دمغه بعد أن تم تحصيلها من المذكور. ويخلص مما سبق أن الطاعن قد تظلم من قرار بخصم عشرة أيام من مرتبه في ١٩٨٣/١١/٢٠ وأنه كان يتعين عليه رفع طعنه خلال الستين يوماً التالية لمضي ستين يوماً على تقديمه تظلمه أي خلال المدة من ١٩٨٤/١/٢٠ حتى ١٩٨٤/٣/١٩، إلا أنه أودع صحيفة طعنه قلم كتاب المحكمة التأديبية بالمنصورة في ١٩٨٥/٤/٣، وعلى الرغم من أنه قد أخطر برفض تظلمه في شهر يونيه سنة ١٩٨٤، أما فيما يتعلق بصورة البرقية المقدمة من الطاعن بشأن حضوره إلى مقر إدارة الشئون القانونية بالقاهرة لإعادة التحقيق مرة ثانية فيما نسب إليه وكذلك صورة الخطاب المرسل من رئيس قطاع الشئون المالية والتجارية إلى وكيل الوزارة ورئيس قطاعي مدن القناة وسيناء المشار إليه، فإنه لا يعتد بهما لصدورهما في تاريخ لاحق على المواعيد القانونية المقررة لرفع الطعن، كما أنهما لا يعتبران مسلكاً إيجابياً نحو الاستجابة إلى طلبات الطاعن بل إن هذا الإجراء الذي يستند إليه الطاعن قد انتهى أيضاً إلى رفض تظلمه".

وأيضاً: المحكمة الإدارية العليا- ١٩٩٠/١/٧- الطعن رقم ٣١١٩ لسنة ٣١ ق. عليا- س٣٥- ص٧٣٢.

وقد رتب المشرع على تخلف تقديم التظلم فى هذه المنازعات، وجوب الحكم بعدم قبول الدعوى شكلاً لعدم سابقة التظلم الوجوبى.

وقد حددت المادة (١٢) من قانون مجلس الدولة المنازعات الإدارية التى يتعين سبق تقديم تظلم فيها قبل ولوج طريق المنازعة القضائية بقولها أن "لا تقبل الطلبات الآتية أ- ..... ب- الطلبات المقدمة رأساً بالطعن في القرارات الإدارية النهائية المنصوص عليها في البنود ثالثاً ورابعاً وتاسعاً من المادة (١٠) وذلك قبل التظلم منها إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الهيئات الرئاسية وانتظام المواعيد المقررة للبت في هذا التظلم وتبين إجراءات التظلم وطريقة الفصل فيه بقرار من رئيس مجلس الدولة.

وقد أشارت المادة (١٠) من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بشأن مجلس الدولة إلى هذه البنود بقولها "تختص محاكم مجلس الدولة دون غيرها بالفصل في المسائل الآتية: أولاً..... ثانياً:..... ثالثاً: الطالبات التي يقدمها ذوو الشأن بالطعن في القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو الترقية أو بمنح علاوات. رابعاً: الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة بإحالتهم إلى المعاش أو الاستيداع أو فصلهم بغير الطريق التأديبي... تاسعاً: الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية..." وتنص المادة (٢٤) من ذات القانون على أن "ميعاد رفع الدعوى أمام 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 إعلان صاحب الشأن به وينقطع سريان الميعاد بالتظلم إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو الهيئات الرئاسية ويجب أن يبت في التظلم قبل مضي ستين يوماً من تاريخ تقديمه وإذا صدر القرار بالرفض وجب أن يكون مسبباً ويعتبر مضي ستين يوماً على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه السلطات المختصة بمثابة رفضه. ويكون ميعاد رفع الدعوى بالطعن في القرار الخاص بالتظلم ستين يوماً من تاريخ انقضاء الستين يوماً المذكورة".

وقد استقرت المحكمة الإدارية العليا على أن: "الحكمة من التظلم الوجوبى السابق على رفع دعوى الإلغاء سواء أكان التظلم إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار متى كانت هي التي تمتلك سحبه أو الرجوع فيه أم إلى الهيئات الرئاسية إن كان المرجع إليها في هذا السحب- وهو التظلم الذي جعله المشرع شرطاً لقبول طلب إلغاء القرارات

(ISSN: 2537- 0758)

الخاصة بالموظفين العموميين التي عينها وقرنه بوجوب انتظار المواعيد المقررة للبت في هذا التظلم الوجوبي– أن الحكمة من هذا التظلم هي الرغبة في التقليل من المنازعات بإنهائها في مراحلها الأولى بطريق أيسر للناس وذلك بالعدول عن القرار المتظلم منه إن رأت الإدارة أن المتظلم على حق في تظلمه"[٢١].

([٢٨]) المحكمة الإدارية العليا– جلسة ٢ من يونيه سنة ١٩٩٤ الطعن رقم ٢٦٢٣ لسنة ٣٦ ق.ع– مجلس الدولة– مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا– السنة التاسعة والثلاثون– الجزء الأول (من أول أكتوبر سنة ١٩٩٣ إلى أخر فبراير سنة ١٩٩٤)– صـ ٣٦. وأيضا المحكمة الإدارية العليا– جلسة ٢٥ من ديسمبر سنة ٢٠٠٤– الطعن رقم ٨٢٣٧ لسنة ٤٧ قضائية. عليا– مجلس الدولة– المكتب الفني– مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا– السنة الخمسون– الجزء الأول– من أول أكتوبر سنة ٢٠٠٤ إلى آخر مارس سنة ٢٠٠٥– صـ ٣٦٨. وأيضا المحكمة الإدارية العليا– الطعن رقم ٥٦٦/٥٣٠ لسنة ٢٢ القضائية– جلسة ٣١ من يناير سنة ١٩٨١– مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السنة السادسة والعشرون– العدد الأول (من أول أكتوبر سنة ١٩٨٠ إلى آخر فبراير سنة ١٩٨١)– صـ ٤٥٢. وقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى إنه: "عن قبول الدعوى شكلاً بالنسبة لوجوب التظلم من القرار المطعون فيه قبل رفعها فإن نظام التظلم الوجوبي الذي استحدث لأول مرة بموجب القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ في شأن تنظيم مجلس الدولة وسايرته في ذلك القوانين المتعاقبة ومنها القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ الذي أقيمت الدعوى الراهنة في ظل العمل بأحكامه– يقضي هذا النظام بأن تقبل الطلبات المقدمة رأساً بإلغاء القرارات الإدارية التي حددها قبل التظلم منها إلى الجهة الإدارية التي أصدرتها أو الهيئات الرئاسية وانتظار المواعيد المقررة للبت في هذا التظلم وأسند لرئيس الجمهورية بقرار منه بيان إجراءات التظلم وطريقة الفصل فيه. وقد وردت في المذكرة الإيضاحية المرافقة للقانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ المشار إليه– فيما يختص بالتظلم الوجوبي– الحكمة التشريعية التي قام عليها هذا النظام فنوهت "بأن الغرض من ذلك هو تقليل الوارد من القضايا بقدر المستطاع وتحقيق العدالة الإدارية بطريق أيسر على الناس وإنهاء تلك المنازعات في مراحلها الأولى إن رأت الإدارة أن المتظلم على حق في تظلمه، فإن رفضته أو لم تبت فيه خلال الميعاد المقرر فله أن يلجأ إلى طريق التقاضي". وقد حددت المادة ٢٢ من القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ المشار إليه ميعاد رفع الدعوى بطلب إلغاء القرار الإداري بستين يوماً من تاريخ نشر القرار أو العلم به وبينت أثر التظلم في قطع هذا الميعاد وحق الجهة الإدارية في البت في هذا التظلم خلال ستين يوماً من تاريخ تقديمه بحيث إذا انقضت هذه المدة دون أن تجيب عليه كان ذلك منها بمثابة قرار حكمي برفض التظلم يحق معه للمتظلم أن يلجأ للقضاء خلال الستين يوماً التالية لانقضاء الستين يوماً المذكورة. ومفاد ما تقدم ومؤداه أن المشرع– بتقرير التظلم الوجوبي قبل رفع دعوى الإلغاء وبيان إجراءاته وأثره– قد

استهدف تحقيق أغراض معينة تتمثل في إنهاء المنازعات بالطريق الإداري وتيسير سبل استئداء صاحب الشأن لحقه وتخفيف العبء على القضاء. وهو في سبيل تحقيق هذا الغرض أوجب على صاحب الشأن استنفاد طريق التظلم إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار قبل اللجوء إلى طريق التقاضي وفي ذات الوقت أفسح المجال أمام هذه الجهة لإعادة البحث والنظر في قرارها فحدد لها موعداً للبت في التظلم بحيث تملك أن تستجيب لطلب صاحب الشأن فتسحب قرارها أو تلغيه أو تعدله إذا تبين لها عدم مشروعيته وبذلك تتحقق الحكمة من تقرير التظلم الوجوبي، أو أن تصر على عدم الإجابة وترفض التظلم صراحة أو ضمناً فلا يكون أمام صاحب الشأن من مناص إلا اللجوء إلى طريق التقاضي لانتفاء الحكمة المشار إليها. وبالبناء على ما تقدم فإنه لا ينبغي تأويل النصوص تأويلاً حرفياً يخرجها عن الغرض من وضعها، فإذا استبان أن صاحب الشأن قد التزم طريق التظلم الذي أوجبه القانون واتبع في شأنه الإجراءات والمواعيد المقررة قانوناً ومع ذلك تمسكت الجهة الإدارية بقرارها فإنه لا معنى للتمسك بحرفية النص الذي يقضي بوجوب التظلم قبل رفع الدعوى كشرط لقبولها إذ أن هذا الشرط ليس مقصوداً لذاته كإجراء شكلي استلزمه القانون لتحقيق مصلحة مفترضة وإنما وضع هذا الشرط لتحقيق أغراض معينة بينتها المذكرة الإيضاحية وأوحت بها النصوص. فإذا تعجل صاحب الشأن وأقام دعواه بعد صدور القرار ثم تظلم منه إلى الجهة الإدارية المختصة خلال الميعاد المقرر قانوناً، وأتيح بذلك لهذه الجهة فرصة بحث هذا التظلم وإصدار قرارها في شأنه بالاستجابة إليه أو برفضه صراحة خلال الميعاد المعين لذلك قانوناً، فإن جهة الإدارة إذا ما انتهت إلى رفض التظلم خلال الميعاد القانوني أو تقاعست عن البت فيه خلال هذا الميعاد مما يعتبر رفضاً حكمياً له وكان ذلك كله قد تم قبل الفصل في الدعوى، فإن التظلم بهذه المثابة يكون قد تحققت به الغاية التي تغياها المشرع وبالتالي تنسحب الدعوى لا إلى الطعن في القرار المطعون فيه فحسب بل وإلى القرار الصادر برفض التظلم الصريح أو الحكمي أيضاً، ويمتنع من ثم مسوغ الدفع بعدم قبول الدعوى لرفعها قبل التظلم من القرار المطعون فيه.

"ومن حيث إن الثابت من الأوراق أن القرار المطعون فيه قد صدر بتاريخ ٢٣ من إبريل سنة ١٩٧٢، وأقام المطعون ضده الدعوى محل الطعن بإيداع عريضتها قلم كتاب محكمة القضاء الإداري بتاريخ ٢٤ من مايو سنة ١٩٧٢ بطلب إلغاء هذا القرار ثم تقدم بتظلمه منه إلى محافظ البنك المركزي بتاريخ ١١ من يونيه سنة ١٩٧٢ أي خلال ستين يوماً من تاريخ صدور القرار، وقيد تحت رقم ٣٣٢ ش بمكتب المحافظ، وقد بحثت إدارة القضايا والائتمان بالبنك هذا التظلم وارتأت أن المطعون ضده لم يوضح أن انقطاعه عن العمل كان بعذر قهري لذلك فإنه لا يجوز إلغاء القرار إلا إذا رأت إدارة البنك خلاف ذلك وأضافت أنه أقام دعوى أمام مجلس الدولة بطلب الحكم بإلغاء هذا القرار، وأعادت التظلم وعريضة الدعوى إلى الإدارة العامة لشئون الأفراد بالبنك لإبداء ملاحظاتها. وقد خلت الأوراق من ثمة ما يفيد أن البنك قد استجاب لطلب المطعون ضده أو أنه كان في سبيله إلى ذلك ومن ثم فإن المطعون ضده وقد

(ISSN: 2537- 0758)

ومفاد ما سبق، إن التظلم الوجوبى إجراء شكلى جوهرى يتعين على أصحاب الشأن اتخاذه قبل رفع دعوى الإلغاء ويترتب على تقديم التظلم انقطاع الميعاد وهو ذات الأثر بالنسبة للتظلم الاختيارى وإن اختلفا من حيث أثر عدم التقديم(٢٢).

تقدم بالتظلم خلال الميعاد المقرر قانوناً وكان المجال متاحاً للجهة الإدارية لبحثه وانقضى الميعاد المقرر للبت فيه أثناء سير الدعوى، فإنه لا تثريب عليه أن تعجل بإقامة دعواه ما دام أنه قد نشط إلى سلوك سبيل التظلم الإداري خلال الميعاد المقرر قانوناً وانقضت المواعيد المحددة للبت في هذا التظلم دون استجابة له قبل الفصل في الدعوى على التفصيل السابق وبالتالي يصبح الدفع بعدم قبول الدعوى لرفعها قبل التظلم إدارياً من القرار المطعون فيه منهار الأساس ولا سند له من قانون مما يتعين معه رفضه والتصدي لموضوع الدعوى.

(٢٢) انتهت المحكمة الإدارية العليا إلى: "أن الأصل في نظام سيادة القانون أن تكفل المشروعية الدستورية والقانونية فيكون للمتضرر من أي قرار أو إجراء إداري أن يلجأ إلى القاضي الإداري مباشرة دون تقييد ذلك بسبق اتخاذ إجراء معين، فإن الأصل أن يكون التظلم اختيارياً للتقاضي، إذا شاء سلك سبيله قبل إقامة دعواه، وإذا شاء نحاه ولجأ إلى قاضيه مباشرة دون سبق ذلك بسلوكه سبيل التظلم، فإن مؤدى ذلك أن التظلم الوجوبي لا يتقرر إلا على سبيل الاستثناء، وحيث يرى المشرع في ذلك مصلحة عامة، ومن ثم لا يتقرر بغير نص صريح يقرر وجوب التظلم ويحظر بقبول الدعوى قبل تقديمه وانتظار مواعيد الفصل فيه من الجهة الإدارية..

"ومن حيث إن هذا الوجه من أوجه الطعن على الحكم المطعون فيه قد قام على الخلط بين نوعين من التظلم في مجال القانون الإداري، أولهما التظلم الوجوبي، الذي يفرض المشرع على المتضرر من القرار أو الإجراء الإداري تقديمه إلى جهة الإدارة قبل إقامة دعواه كإجراء شكلي جوهري ينبغي مراعاة اتخاذه قبل ولوج طريق الدعوى القضائية، ويترتب على عدم تقديمه قبل إقامة الدعوى وجوب الحكم بعدم قبولها شكلاً لعدم سابقة التظلم إلى الجهة الإدارية التي حددها القانون وثانيهما التظلم الجوازي أو الاختياري، وهو الذي ترك الشارع لذوي الشأن تقدير مدى تحقيق هذا التظلم لغايته من الطعن على قرار إداري قبل إقامة دعواه أمام المحكمة المختصة بمجلس الدولة، وهذا النوع من التظلمات مرده ومرجعه إلى تقدير المتظلم حيث يتقدم به اختياراً إلى الجهة الإدارية المختصة إذا ما قرر أن يلجأ إليه قبل ولوج سبيل الدعوى القضائية أي إذا وجد أن له مصلحة تحقق غاياته من تعديل أو إلغاء القرار الإداري بواسطة هذا الأسلوب من التظلم الاختياري لمصدر القرار أو إلى السلطة الرئاسية المختصة قبل انقضاء مواعيد الطعن القضائي بالإلغاء في ذات القرار المتظلم فيه وهذا التظلم الاختياري يرتب قانوناً ذات أثر التظلم الوجوبي فيما يتعلق بقطع الميعاد المحدد قانوناً لإقامة الدعوى القضائية إلا أن هذا التظلم الاختياري لا يترتب على عدم تقديمه عدم قبول الدعوى القضائية ومعنى ذلك أن كلاً من التظلم الوجوبي والتظلم

الفرع الأول
نطاق التظلم الوجوبى

حددت المادة (١٢) من قانون مجلس الدولة المنازعات الإدارية التى يتعين سبق تقديم تظلم فيها قبل الولوج فى طريق المنازعة القضائية بقولها أن "لا تقبل الطلبات الآتية أ-..... ب- الطلبات المقدمة رأساً بالطعن في القرارات الإدارية النهائية المنصوص عليها في البنود ثالثاً ورابعاً وتاسعاً من المادة (١٠) وذلك قبل التظلم منها إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الهيئات الرئاسية وانتظام المواعيد المقررة للبت في هذا التظلم وتبين إجراءات التظلم وطريقة الفصل فيه بقرار من رئيس مجلس الدولة.

وقد أشارت المادة (١٠) من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بشأن مجلس الدولة إلى هذه البنود بقولها "تختص محاكم مجلس الدولة دون غيرها بالفصل في المسائل الآتية: أولاً..... ثانياً:..... ثالثاً: الطالبات التي يقدمها ذوو الشأن بالطعن في القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو الترقية أو بمنح علاوات. رابعاً: الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة بإحالتهم إلى المعاش أو الاستيداع أو فصلهم بغير الطريق التأديبي... تاسعاً: الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية...[٢٣]".

الاختياري يشترك مع الآخر في الأثر الإيجابي أي أثر قطع الميعاد المقرر لرفع الدعوى، ولكنهما لا يشتركان في الأثر السلبي (أي ترتيب عدم قبول الدعوى على عدم تقديم التظلم) ذلك أن الأثر السلبي المشار إليه إنما يترتب على عدم تقديم التظلم الوجوبي دون عدم تقديم التظلم الجوازي أو الاختياري".(المحكمة الإدارية العليا- جلسة ٦ من يوليو سنة ١٩٩١-الطعن رقم ٣٠٩٩ لسنة ٣٣ ق. عليا- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السنة السادسة والثلاثون- العدد الثاني (من أول مارس سنة ١٩٩١ إلى آخر سبتمبر سنة ١٩٩١)- صـ ١٥٤٤).

([٢٣]) يستبعد من هذه الطائفة: القرارات الصادرة من المحاكم التأديبية؛ باعتبارها أحكام قضائية وليست قرارات تأديبية نهائية كما يستبعد أيضا القرارات الصادرة عن مجالس التأديب باعتبارها أحكاما قضائية يتم الطعن عليها امام المحكمة الإدارية العليا. لمزيد من التفاصيل: مصطفى أبو زيد فهمى- القضاء الإدارى ومجلس الدولة (قضاء الإلغاء)- ١٩٩٩- ص٦١٨.

(ISSN: 2537- 0758)

ومفاد ما سبق أن نطاق التظلم الوجوبى ينحصر فى:

- قرارات التعيين بالوظائف العامة، قرارات الترقية[٢٤]، قرارات منح العلاوات، القرارات الصادرة بالإحالة إلى المعاش، القرارات الصادرة بالاستيداع، القرارات الصادرة بالفصل بغير الطريق التأديبيى.

الفرع الثانى
أحكام وضوابط التظلم

نتعرف على أحكام وضوابط التظلم الإدارى من خلال النقاط التالية:

أولاً: موعد تقديم التظلم:

الأصل هو تقديم التظلم خلال الميعاد القانونى وقبل رفع دعوى الإلغاء؛ والغرض من ذلك تقليل الوارد من القضايا وإنهاء المنازعات فى مراحلها الأولى، متى استجابت الإدارة لصاحب الشأن وبحثت تظلمه، بما يجنبه الطريق القضائى.

ويثور التساؤل عن أسبقية رفع الدعوى عن تقديم التظلم؟

بالطبع فإن الأمر لا يخرج عن فرضين:

الفرض الأول: تقديم التظلم بعد فوات الميعاد، وبالتالى لن تقبله جهة الإدارة ولن تعتد بوجوده، فيفتقد صاحب الشأن إجراءً شكلياً جوهرياً كان يتعين عليه الالتزام باستيفائه، ونتيجة لذلك تقضى المحكمة بعدم قبول الدعوى شكلاً لعدم سابقة التظلم، ويتعلق هذا الفرض بالتظلم الوجوبى وليس الاختيارى.

([٢٤]) لا يندرج القرار الساحب للترقية ضمن القرارات الواجب التظلم منها قبل رفع دعوى الإلغاء، وهذا ما استقرت عليه المحكمة الإدارية العليا، بقولها: "ومن حيث إنه عن قبول دعوى المدعي طعناً على القرار الساحب للترقية رقم ١٠ لسنة ١٩٨٠ فإن دعواه في هذا الخصوص لا تتقيد بقيد التظلم الوجوبي من القرار المطعون فيه قبل رفع الدعوى، إذ إن القرار الطعين– كقرار ساحب للترقية وليس قراراً بإجرائها، لا يندرج تحت القرارات المنصوص عليها في البنود ثالثاً ورابعاً وتاسعاً من المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢، وبالتالي فإن ما ذهب إليه الحكم المطعون فيه من قبول دعوى المدعي دون حاجة إلى التظلم من القرار المطعون فيه يكون قد صادف صحيح حكم القانون .(المحكمة الإدارية العليا– الطعن رقم ٦٠٣ لسنة ٣١ القضائية– جلسة ٢٩ من يناير سنة ١٩٨٩– مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا–السنة الرابعة والثلاثون– الجزء الأول (من أول أكتوبر سنة ١٩٨٨ إلى آخر فبراير سنة ١٩٨٩)– صـ ٤٩٩.

الفرض الثانى: تقديم التظلم بعد رفع الدعوى أثناء الميعاد القانونى المقرر وفى هذا يرى البعض أن "التظلم الوجوبى يجب أن يكون قبل رفع الدعوى، فإذا رفعت الدعوى أولاً ثم حاول الموظف تغطية العيب بالتظلم اللاحق فإن ذلك لا يجديه، وتقضى المحكمة فى الدعوى بعدم القبول[٢٥]، فى حين يرى البعض الآخر أن: "رفع الدعوى قبل التظلم الاجبارى ليس من نتائجه الحتمية عدم قبول الدعوى، فمن باب التيسير المحمود تقرير القضاء إمكانية قبول الدعاوى التى ترفع رأساً إلى القضاء، إذا تنبه المدعى وقدم تظلمه للجهات المختصة خلال مواعيد التظلم[٢٦]، ويدعم صاحب الرأى موقفه بما انتهت إليه المحكمة الإدارية العليا بقولها: "إن التظلم ليس مقصوداً لذاته كإجراء شكلى استلزم القانون لتحقيق مصلحة مفترضة وإنما وضع هذا الشرط لتحقيق أغراض معينة بينتها المذكرة الايضاحية وأوصت بها النصوص...، فإذا تعجل صاحب الشأن وأقام دعواه بعد صدور القرار ثم تظلم منه إلى الجهة الإدارية المختصة خلال الميعاد المقرر قانوناً، وأتيح لهذه الجهة فرصة بحث هذا التظلم وإصدار قرارها فى شأنه بالاستجابة إليه أو برفضه صراحة خلال الميعاد المعين لذلك قانوناً، فإن جهة الإدارة إذا ما انتهت إلى رفض التظلم خلال الميعاد القانونى أو تقاعست عن البت فيه خلال هذا الميعاد مما يعتبر رفضاً حكمياً له وكان ذلك كله قد تم قبل الفصل فى الدعوى فإن التظلم بهذه المثابة يكون قد تحققت به الغاية التى تغياها المشرع وبالتالى تنسحب الدعوى لا إلى الطعن فى القرار المطعون فحسب بل وإلى القرار الصادر برفض التظلم أو الحكمى"[٢٧].

وفى اعتقادى أن الأمر لا يرتبط برأى فقهى نميل إليه ونؤيده– حتى وإن كان يؤيده اتجاهاً قضائياً– فالمسألة تزداد تعقيداً نظراً لتذبذب اتجاهات القضاء الإدارى، لذلك لا يمكن أن نتبنى رأياً حاسماً فى المسألة، يترتب عليه ضياع حقوق الأفراد إذا ما تبنوا هذا الرأى، واتخذت المحكمة المختصة اتجاها مخالفاً. لذلك نفضل أن يتقدم صاحب الشان بتظلمه أولاً قبل رفع دعواه تأسيساً على وضوح النص القانونى القاضى بأسبقية تقديم

([٢٥]) مصطفى أبو زيد فهمى– مرجع سابق– ص٦٢٣.

([٢٦]) فتحى فكرى– مرجع سابق– ص٢٤٤.

([٢٧]) المحكمة الإدارية العليا– ١٩٨١/١/٣١–م (٢٦)–ص٤٥٢ مشار إليه في: فتحى فكرى– مرجع سابق– ص٢٤٤.

(ISSN: 2537- 0758)

التظلم على رفع دعوى الإلغاء؛ حفاظاً على حقوقه، فإذا لم ينتبه صاحب الشأن لهذا الإجراء الجوهرى، وبادر برفع دعواه أولا ثم تنبه للإجراء الجوهرى المفتقد، فعليه أن يبادر باستيفائه طالما كان الميعاد القانونى متاح، وعليه أن يبين للمحكمة فى دفاعه عن هذه الجزئية بما سبق للمحكمة من تبنيه من مبادئ قضائية تؤيد وتعزز موقفه، إلا إن المحكمة غير ملزمة بالاستجابة له وتأييده إذا ما تراءى له فى هذه الحالة تغيير الاتجاه المستقر والأخذ بحرفية النص ووضوحه فى اسبقية التظلم على رفع الدعوى دون التيسير على المتقاضين وهو ما سبق وقضت به المحكمة الإدارية العليا بقولها: "ومن حيث إنه من بين الأسباب التي يقوم عليها الطعن أن الدعوى غير مقبولة لأنها رفعت قبل أن يلجأ المدعي بالتظلم إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الهيئات الرئيسية، فيتعين على هذه المحكمة أن تفحص هذا السبب قبل أن تمضي في فحص أسباب الطعن المتعلقة بموضوع الدعوى.

ومن حيث إنه من الثابت أن التظلم من بعض القرارات الإدارية إلى الهيئات الإدارية لم يكن أمراً واجباً وإنما كان رخصة منحها المشرع لذوي الشأن إن شاءوا استعملوها، فقد نصت المادة ١٢ من القانون رقم ٩ لسنة ١٩٤٩ الخاص بمجلس الدولة على أن ميعاد رفع الدعوى إلى المحكمة فيما يتعلق بطلب الإلغاء ستون يوماً تسري من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه أو إعلان صاحب الشأن، كما نصت تلك المادة بأن هذا الميعاد يقطع سريانه في حالة التظلم إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الهيئات الرئيسية، وقضت بأن يعتبر في حكم قرار بالرفض فوات وقت يزيد على أربعة أشهر دون أن تجيب السلطات الإدارية على الطلب المقدم إليها– فيبين بوضوح من هذا النص أن تقديم التظلم وانتظار البت فيه فعلاً أو حكماً لم يكن شرطاً أوجبه القانون لرفع دعوى الإلغاء، ثم جاء القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ في شأن مجلس الدولة وقضى في المادة ١٢ منه على عدم قبول الطلبات المقدمة رأساً بإلغاء القرارات الإدارية المنصوص عليها في البندين "ثالثاً" و"رابعاً" عدا ما كان منها صادراً من مجالس تأديبية والبند "خامساً" من المادة (٨) وذلك قبل التظلم منها إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الهيئات الرئيسية وانتظار المواعيد المقررة للبت في هذا التظلم، وتبين إجراءات التظلم وطريقة الفصل فيه بقرار من مجلس الوزراء.

ومن حيث إنه يبين من ذلك أن القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ جعل التظلم من القرار أمراً واجباً وانتظار البت فيه لقبول طلب الإلغاء عند الطعن في بعض القرارات الإدارية، ومنها القرارات المشار إليها في البند "ثالثاً" من المادة ٨ من ذلك القانون، وهي القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو الترقية أو بمنح علاوة، وأشار المشرع إلى حكمة هذا الإجراء في المذكرة الإيضاحية لذلك القانون وتتلخص في أن الغرض من ذلك هو تقليل الوارد من القضايا بقدر المستطاع وتحقيق العدالة الإدارية بطريق أيسر للناس بإنهاء تلك المنازعات في مراحلها الأولى إن رأت الإدارة أن المتظلم على حق في تظلمه، فلا يستقيم بعد تلك الإشارة الصريحة القول بأنه لم يكن هناك لزوم لتقديم تظلم عن القرار المطعون فيه اكتفاءً بالطلب الذي سبق أن تقدم به المدعي إلى الجهة المختصة يلتمس فيه ترقيته إلى الدرجة الخالية قبل صدور القرار بترقية غيره عليها. لا غناء في هذا القول لسببين (الأول) صراحة النص فالقاعدة الأصولية تقضي بأنه لا مساغ للاجتهاد في مورد النص الصريح وقد نصت المادة ١٢ من القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ بعدم قبول طلبات الإلغاء في مثل هذه القرارات قبل التظلم منها وانتظار مواعيد البت في التظلم، و(الثاني) حكمة النص، وبياناً لذلك تجب الإشارة إلى أن الطلبات التي لا تقبل رأساً بل يتعين التظلم منها أولاً وانتظار مواعيد البت في التظلم إنما هي القرارات المنصوص عليها في البنود "ثالثاً" و"رابعاً" و"خامساً" من المادة ٨ من ذلك القانون وهي طلبات كلها متعلقة بشئون الموظفين تعييناً وترقية وفصلاً فرأى المشرع وجوب البدء بالتظلم منها قبل التقاضي بشأنها بحسبان أن التظلم يعتبر في هذه الحالة مرحلة أولى في افتتاح الخصومة بين الموظف والجهة الإدارية التي أصدرت القرار المشكو منه فأوجب القانون على المدعي الالتجاء إلى ذلك الطريق في بادئ الأمر لافتتاح الخصومة نظراً لما يتسم به من يسر ولين بدلاً من الخوض رأساً في لدد الخصومة أمام القضاء، ومتى كان الأمر كذلك فإن أي إجراء يتخذه الموظف قبل صدور القرار المشكو منه لا يمكن أن يعتبر تظلماً لأنه لا يمكن افتتاح خصومة بشأن قرار لم يصدر بعد.

ومن حيث إنه تأييداً لهذا النظر، فإن قرار رئيس مجلس الوزراء الصادر في ٦ من إبريل سنة ١٩٥٥ والذي أشارت إليه المادة ١٢ آنفة الذكر يقضي أن يقدم التظلم من

(ISSN: 2537- 0758)

القرار الإداري إلى الوزير المختص وذلك بطلب يقدم إليه مقابل إيصال وأن يكون الطلب مشتملاً على بيانات منها اسم المتظلم وتاريخ صدور القرار المتظلم منه وتاريخ نشره وموضوع القرار والأسباب التي بني عليها، فالعبرة بالتظلم الذي يقدمه صاحب الشأن بعد صدور القرار المتظلم منه وليس بالطلب السابق على القرار ولا يقدح في ذلك القول بأن الجهة الإدارية عند إصدارها القرار كان أمامها طلب صاحب الشأن قبل إصداره فلا حاجة به إلى أن يقدم إليها تظلماً بعد إصدار القرار إذ قد يكون لدى الجهة الإدارية من الأسباب التي يقوم عليها القرار ما ليس عنده.

ومن حيث إنه يبين مما سبق ذكره أن التظلم بالنسبة للموظفين إجباري ويتعين عليهم سلوكه قبل الالتجاء إلى القضاء وإلا كان الطلب غير مقبول"[٢٨].

ثانياً: شكل التظلم (صيغته وبياناته).

الأصل أنه لا يشترط فى التظلم الذى يثبت علم مقدمه بالقرار أن يأتى فى صيغة معينة، فقد يقدم فى صورة شكوى أو التماس أو طلب، ولذلك لا يشترط فى التظلم أن يتضمن الإشارة إلى عيوب القرار المتظلم منه، طالما أن التظلم يكشف عن القرار المتظلم منه بوضوح وينبئ عن علم مقدمه بعناصر القرار المتظلم منه[٢٩].

ولا يشترط أيضاً أن يتضمن التظلم رقم القرار أو تاريخه[٣٠]، وقد تعددت التطبيقات القضائية التى أكدت على قبول التظلم دون التزام بشكل معين، فيمكن أن يكون التظلم ببرقية[٣١]، كما يجوز إرسال التظلم بالبريد المسجل بعلم الوصول[٣٢].

([٢٨]) المحكمة الإدارية العليا- جلسة ٢٥ من مارس سنة ١٩٦٢- القضية رقم ١٠٠٦ لسنة ٦ القضائية- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا-السنة السابعة- العدد الثاني (من أول فبراير سنة ١٩٦٢ إلى آخر إبريل سنة ١٩٦٢)- صـ ٤٩٥.

([٢٩]) المحكمة الإدارية العليا- ١٩٩٢/١٢/٢٦- الطعن رقم ٤٢٨٦ لسنة ٣٥ ق. ع- المبدأ ٣٦- المجموعة ١/٣٨- ص ٣٥١.

([٣٠]) المحكمة الإدارية العليا- ٢٠٠٤/١٢/٢٥- الطعن رقم ٨٢٣٧ لسنة ٤٧ ق.ع- المبدأ ٥١ ج- المجموعة ١/٥٠- صفحة ٣٦٩.

([٣١]) المحكمة الإدارية العليا- ١٩٩٢/٧/٢١- الطعن رقم ٢٩٣ لسنة ٣٣ ق. ع- المبدأ ٢٠٣- المجموعة ٢/٣٧- ص ١٨٦٨.

وقد صدر قرار رئيس مجلس الدولة رقم ٧٢ لسنة ١٩٧٣ بشأن إجراءات التظلم الوجوبي من القرارات الإدارية وطريقة الفصل فيها[٣٣].

([٣٢]) المحكمة الإدارية العليا- ٢٠٠٤/١٢/٢٣- الطعن رقم ١٢٧٤ لسنة ٤٥ ق. ع- المبدأ ٤٥- المجموعة ١/٥٠- ص ٣٢٥. ويكفى للتدليل على إرسال التظلم بالبريد المسجل بعلم الوصول أن يقدم صاحب الشأن الإيصال الدال على تسلم الجهة المرسل إليها الخطاب الصادر عنه، أو إفادة مكتب البريد بتسليمها الخطاب، ويقع عبء إثبات عدم إرسال التظلم فى هذه الحالة على عاتق الجهة الإدارية.

([٣٣]) بعد الإطلاع علي القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بشأن مجلس الدولة وعلي قرار رئيس الجمهورية رقم ٥٥٧ لسنة ١٩٥٩ في شأن النشرات المصلحية وإجراءات التظلم الإداري منه.

وبناء علي ما ارتآه مجلس الدولة، قرر:

مادة ١: يكون التظلم من القرارات الإدارية المنصوص عليها فى البنود ثالثاً ورابعاً وتاسعاً من المادة ١٠ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ المشار إليه إلي الجهة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الجهات الرئاسية بطلب مقدم لها أو يرسل إليها بكتاب موصي عليه مصحوب بعلم وصول.

مادة ٢: يجب أن يشتمل التظلم علي البيانات الآتية:

-اسم المتظلم ووظيفته وعنوانه

- تاريخ صدور القرارات المتظلم منه وتاريخ نشره في الجريدة الرسمية أو في الوقائع المصرية أو في النشرة المصلحية أو تاريخ إعلان المتظلم به.

- موضوع القرار المتظلم منه والأسباب التي بني عليها التظلم ويرفق بالتظلم المستندات التي يري المتظلم تقديمها.

مادة ٣: تقوم الجهة الإدارية بتلقي التظلمات وقيدها برقم مسلسل في سجل خاص يبين فيه تاريخ تقديمها أو ورودها، ويسلم إلي المتظلم إيصال مبين فيه رقم التظلم وتاريخ تقديمه أو يرسل الإيصال إليه بطريق البريد بكتاب موصي عليه.

مادة ٤: ترسل التظلمات فور وصلها الي الجهة التي أصدرت القرار وعليها أن تبدي رأيها في التظلم وأن ترفق به الأوراق والمستندات المتعلقه بالموضوع ويرسل إلي الجهة التي يناط بها فحص التظلم خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تقديمه أو وروده.

مادة ٥: يتولي فحص التظلمات مفوضو الدولة برئاسة الجمهورية ورياسة مجلس الوزراء والوزارات والمحافظات والهيئات والمؤسسات العامه أو من يندبون لذلك من هذه الجهات وتعرض نتيجة فحص التظلم علي الجهة المختصه في ميعاد ثلاثين يوماً من تاريخ ورود التظلم..

مادة ٦: وتتخذ الإجراءات اللازمة للبت في التظلم في الميعاد القانوني ويبلغ صاحب الشأن بالقرار الصادر في تظلمه والأسباب التي بني عليها وذلك بكتاب موصي عليه.

(ISSN: 2537- 0758)

وقد اشترط هذا القرار أن يشتمل التظلم على اسم المتظلم ووظيفته وعنوانه وتاريخ صدور القرار المتظلم منه وتاريخ نشره في الجريدة الرسمية أو في النشرة المصلحية أو تاريخ إعلان المتظلم بالقرار، ويجب أن يبين في التظلم أيضا موضوع القرار والأسباب التي بنيَّ عليها التظلم، ويرفق به المتظلم ما يرى تقديمه من مستندات.

ويكفي في التظلم بأن يكون واضح الدلالة في اتجاه نية صاحب الشأن إلى الاعتراض على التصرف محل الشكوى، وعلى أن لا يأتى هذا التظلم في عبارات عامة يغيب عنها التحديد والوضوح[٣٤]. وقد أكدت ذلك محكمة القضاء الإداري في مصر بقولها (فإذا قدم تظلماً في عبارات عامة لا يطعن فيه على قرار بذاته ولم يثبت سبق إعلانه به أو نشره أو سبق علمه اليقيني به علماً شاملاً نافياً للجهالة، فأن هذا التظلم بدوره غير منتج[٣٥]، كما يجب أن تكون عبارات التظلم قاطعة في دلالتها على عدم ارتضاء الطاعن بالقرار المتظلم منه[٣٦].

ولا يشترط لإتمام التظلم الوجوبي من حيث الشكل بأن يكون متضمناً توقيع المتظلم، بحيث لا يترتب على تخلف تلك الشكلية بطلانه، لعدم تأثير ذلك على قبوله ما دامت عباراته واضحة الدلالة على صدوره من صاحب الشأن[٣٧].

واذا كان لا يشترط لتحقيق التظلم الوجوبي شكل أو إجراءات خاصة، إلا أنه يتعين إبراز البيانات الأساسية للقرار المتظلم منه على نحو معين يمكن للإدارة من خلاله فحص التظلم والبت فيه[٣٨].

([٣٤]) سمير صادق- ميعاد رفع دعوى الإلغاء- الطبعة الأولى- ١٩٦٩، ص ١٥٩.

([٣٥]) محكمة القضاء الإداري، جلسة بتاريخ ١٩٤٨/١١/١٧، الطعن رقم ١٩٦٣، السنة القضائية الثانية، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في خمسة عشر عام ١٩٤٦- ١٩٦١، مجموعة المجلس، ص ١٢٣٢.

([٣٦]) عبد العزيز عبد المنعم خليفة- شروط قبول الطعن بإلغاء القرار الإداري-٢٠٠٥- ص١٨٦.

([٣٧]) محكمة القضاء الإداري- جلسة ١٩٦٠/١٢/٢١، الطعن رقم ١٠٢٥ لسنة ١٢ق،، مجموعة أحكام السنة ١٥، ص٧١

([٣٨]) المحكمة الإدارية العليا- ١٩٩٢/١٢/٢٦- الطعن رقم ٤٢٨٦ لسنة ٣٥ق- مجموعة المبادئ التى قررتها المحكمة، سنة ٣٨ق ع، ص٣٥١.

ثالثا: أثر تقديم التظلم

يترتب على تقديم التظلم إلى جهة الإدارة مصدرة القرار أو الجهات الرئاسية أثناء ميعاد الطعن قطع الميعاد[٣٩]، ويستوى فى ذلك التظلم الاختيارى والتظلم الوجوبى، إلا أنهما لا يشتركان فى ذات الأثر حال عدم تقديمهما، إذ يترتب على عدم تقديم التظلم الوجوبى، عدم قبول الدعوى شكلاً لعدم سابقة تقديم التظلم، بينما لا يترتب ذات الأثر حال عدم تقديم التظلم الاختيارى وفى هذا الصدد استقرت المحكمة الإدارية العليا على أن: ".....ومن حيث إن هذا الوجه من أوجه الطعن على الحكم المطعون فيه قد قام على الخلط بين نوعين من التظلم في مجال القانون الإداري، **أولهما** التظلم الوجوبي، الذي يفرض المشرع على المتضرر من القرار أو الإجراء الإداري تقديمه إلى جهة الإدارة قبل إقامة دعواه كإجراء شكلي جوهري ينبغي مراعاة اتخاذه قبل ولوج طريق الدعوى القضائية، ويترتب على عدم تقديمه قبل إقامة الدعوى وجوب الحكم بعدم قبولها شكلاً لعدم سابقة التظلم إلى الجهة الإدارية التي حددها القانون **وثانيهما** التظلم الجوازي أو الاختياري، وهو الذي ترك الشارع لذوي الشأن تقدير مدى تحقيق هذا التظلم لغايته من الطعن على قرار إداري قبل إقامة دعواه أمام المحكمة المختصة بمجلس الدولة، وهذا النوع من التظلمات مرده ومرجعه إلى تقدير المتظلم حيث يتقدم به اختياراً إلى الجهة الإدارية المختصة إذا ما قرر أن يلجأ إليه قبل ولوج سبيل الدعوى القضائية أي إذا وجد أن له مصلحة تحقق غاياته من تعديل أو إلغاء القرار الإداري بواسطة هذا الأسلوب من التظلم الاختياري لمصدر القرار أو إلى السلطة الرئاسية المختصة قبل انقضاء مواعيد الطعن القضائي بالإلغاء في ذات القرار المتظلم فيه وهذا التظلم

([٣٩]) المحكمة الإدارية العليا– ٢٠١٦/٥/٢١– الطعن رقم ٣٧١٤٩ لسنة ٥٧ قضائية– غير منشور، وقضت المحكمة فى هذا الصدد أن: "التظلم الذى ينتج آثره كإجراء تطلبه القانون، أو فى قطع الميعاد المحدد لرفع دعوى الإلغاء، هو التظلم الذى يقدم فى الميعاد، أى الستين يوماً التالية لنشر القرار الإدارى المطعون فيه فى الجريدة الرسمية، أو فى النشرات التى تصدرها المصالح العامة أو إعلان صاحب الشأن به، أو علمه به علماً يقينياً، بحسبان العلم اليقينى بالقرار يقوم مقام الإعلان والنشر شريطة أن يكون علماً يقينياً لا ظنياً ولا افتراضياً، وهى المدة التى يبقى القرار خلالها مقلقاً قابلاً للسحب أو الإلغاء، فإذا انقضت هذه المدة تحصن القرار من السحب والإلغاء ولا يكون ثمة جدوى من التظلم ولا ينتج حينئذ، أى أثر قانونى فى هذا الشأن".

(ISSN: 2537- 0758)

الاختياري يرتب قانوناً ذات أثر التظلم الوجوبي فيما يتعلق بقطع الميعاد المحدد قانوناً لإقامة الدعوى القضائية إلا أن هذا التظلم الاختياري لا يترتب على عدم تقديمه عدم قبول الدعوى القضائية ومعنى ذلك أن كلاً من التظلم الوجوبي والتظلم الاختياري يشترك مع الآخر في الأثر الإيجابي أي أثر قطع الميعاد المقرر لرفع الدعوى، ولكنهما لا يشتركان في الأثر السلبي (أي ترتيب عدم قبول الدعوى على عدم تقديم التظلم) ذلك أن الأثر السلبي المشار إليه إنما يترتب على عدم تقديم التظلم الوجوبي دون عدم تقديم التظلم الجوازي أو الاختياري"[٤٠].

([٤٠]) المحكمة الإدارية العليا– ١٩٩١/٧/٦– الطعن رقم ٣٠٩٩ لسنة ٣٣ ق. عليا مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا– السنة السادسة والثلاثون– العدد الثاني (من أول مارس سنة ١٩٩١ إلى آخر سبتمبر سنة ١٩٩١)– ص ١٥٤٤. وأيضا المحكمة الإدارية العليا–. الطعن رقم ٤٩٩١ لسنة ٥٠ ق٠ عليا ٢٠٠٧/٣/٢٤. وقد قضت المحكمة– أيضاً– بأن: "وعلى ما جرى به قضاء هذه المحكمة– أن ميعاد رفع الدعوى فيما يتعلق بطلبات الإلغاء ستين يوما تسرى من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه أو إعلان صاحب الشأن به، إلا أنه يقوم مقام الإعلان علم صاحب الشأن بأي وسيلة من وسائل الأخبار بما يحقق الغاية من الإعلان ولو لم يقع هذا الإعلان بالفعل، بيد أن العلم الذي يمكن ترتيب هذا الأثر عليه من حيث سريان الميعاد والمقرر لرفع دعوى الإلغاء يجب أن يكون علما يقينيا لا ظنيا ولا افتراضيا وأ، يكون شاملا لجميع العناصر التي يمكن لصاحب الشأن على أساسها أن يتبين مركزه القانوني بالنسبة إلى هذا القرار ويستطيع أن يحدد على مقتضي ذلك طريقة إلى الطعن فيه، ولا يجري الميعاد في حقه إلا من اليوم الذي يثبت فيه قيام هذا العلم اليقيني الشامل.

ويثبت هذا العلم من أي واقعة أو قرينة تفيد حصوله دون التقيد في ذلك بوسيلة إثبات معينة، وللقضاء الإداري في أعمال رقابته القانونية التحقق من قيام أو عدم قيام هذه القرينة أو تلك الواقعة وتقدير الأثر الذي يترتب عليه من أوراق الدعوى وظروف الحال فلا يؤخذ بهذا العلم إلا إذا توافر اقتناعها بقيام الدليل عليه. ومن حيث إن التظلم الوجوبي أو الاختياري حتى يؤتيا أثرهما في قطع ميعاد ورفع الدعوى يجب أن يقدم أيهما خلال الميعاد المقرر لا بعد هذا الميعاد أي خلال الستين يوما التالية لتاريخ العلم بالقرار المطعون فيه فالتظلم الذي يقدم بعد الميعاد غير ذي أثر على الدعوى لأن الميعاد قد فات فعلا، كما يجب أن يقدم التظلم إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار أو الجهات الرئاسية لها وبمعنى أخر يجب التثبت من أن التظلم إلى الجهة المقدم لها من شأنه أن يصل إلى علم الجهة مصدرة القرار والعبرة دائما بالتظلم الأول في حساب الميعاد في حالة تتابع التظلمات. وأيضا المحكمة الإدارية العليا– الطعن رقم ٣٨٢ لسنة ٣٢ ق– جلسة ٣٠ من مارس سنة ١٩٩١– مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة

كلمة استطرادية: (وجوب عدم التوسع فى حالات التظلم الوجوبى)

الأصل هو لجوء الأفراد إلى قاضيهم الطبيعى؛ انتصافاً لحقوقهم، ورفعاً لما أصابهم من أضرار، ويكفل الدستور هذا الحق الطبيعى دون قيود تحول والنفاذ إليه، وينظم المشرع ذلك، لذلك يعد التظلم الوجوبى بمثابة قيد واستثناء على هذا الحق الدستورى، والأصل إن الإستثناء لا يقاس عليه أو يتوسع فى تفسيره[٤١].

وقد تخفف القضاء كثيراً من قيد التظلم الوجوبى، ويظهر ذلك فى العديد من التطبيقات القضائية، فعلى سبيل المثال، انتهت المحكمة الإدارية العليا إلى إن القرار الساحب للترقية لا يتقيد بقيد التظلم الوجوبى[٤٢].

كما يعزز من الفهم السابق، استقرار اتجاه القضاء الإدارى منذ باكورة أحكامه على عدم الالتزام بالأسبقية الزمنية لتقديم التظلم على رفع الدعوى مادام التظلم قد قدم فعلاً خلال الميعاد المقرر له قانوناً، ومادام قد انتهى الميعاد أثناء السير فى الدعوى وقبل الحكم فيها إلى رفض الإدارة له صراحة أو ضمنا بانتهاء الميعاد المقرر للبت فيه[٤٣].

الإدارية العليا–السنة السادسة والثلاثون– العدد الثاني (من أول مارس سنة ١٩٩١ إلى آخر سبتمبر سنة ١٩٩١)– صـ ٩٦٦.

([٤١]) المحكمة الإدارية العليا– ٢٠١٤/٥/٢٤– الطعن رقم ٢٥٧١١ لسنة ٥٣ ق. ع– المبدأ ٧١/أ– المجموعة ٥٩– الجزء ٢– ص٨٣١. وأيضا: المحكمة الإدارية العليا– ٢٠٢٠/١٢/٢١– الطعن رقم ٥٩٣٨١ لسنة ٦٣ ق. ع– المبدأ ٤٥/ح– المجموعة ٦٦– الجزء ١– ص٦٦٠.

([٤٢]) المحكمة الإدارية العليا– ١٩٩٤/٣/٥– الطعن رقم ٢١١ لسنة ٣٨ ق ع– المبدأ ١٠١– المجموعة ٣٩– الجزء ٢– ص١٠٥٥. وفى واقعة أخرى انتهت المحكمة الإدارية العليا إلى انه إذا قامت جهة الإدارة بتقدير كفاية الموظف بمرتبة جيد وتخطته فى الترقية على هذا الأساس، فإن قيامه بالطعن على هذا التقرير فى المواعيد المقررة للمطالبة بإلغائه، يترتب عليه ألا يغلق ميعاد الطعن بالإلغاء فى قرار الترقية الذى لم يشمله إلا بعد أن يتحدد مركزه القانونى بالنسبة إلى درجة الكفاية– إذا كان المدعى قد طلب هذا صراحة فى دعواه إلغاء قرار الترقية الذى تم تخطيه بموجبه لحصوله على تقدير كفاية بدرجة جيد، فإن طلبه هذا يعد مشتملا على تظلم أثناء مدة انفتاح الميعاد فى مواجهته ووروده بعريضة الدعوى يعد أبلغ فى التعبير عن تظلمه من قرار الترقية المطعون فيه، مما لا يصح معه الحكم بعدم قبول طلب إلغاء قرار التخطى فى الترقية لعدم التظلم. (المحكمة الإدارية العليا– جلسة ١٩٩١/١٢/١٤– المبدأ ٣٥– المجموعة ٣٧– الجزء ١– ص٣٨٨.

([٤٣]) المحكمة الإدارية العليا– جلسة ١٩٨١/١/٣١– الطعن رقم ٥٣٠ لسنة ٢٢ ق. ع– المبدأ ٦٣– المجموعة ٢٦– الجزء ١– ص ٤٥٢. وذهبت المحكمة إلى أن: "استهدف المشرع بتقرير التظلم

(ISSN: 2537- 0758)

وتتويجاً للقضاء السابق وتأكيداً على اتجاه القضاء إلى التخفف فى اشتراط التظلم الوجوبى ووجوب عدم التوسع فى حالات التظلم الوجوبى، انتهت المحكمة الإدارية العليا إلى التأكيد على ماهية التشريعات الإجرائية ووظيفتها فى تيسير الحصول على حقوق الأفراد فى ضوء إعلاء حق التقاضى المكفول دستوريا، بقولها: "ورد فى المذكرة الإيضاحية لمشروع قانون المرافعات المدنية والتجارية الصادر بالقانون رقم (١٣) لسنة ١٩٦٨ أن التشريعات الموضوعية هى موطن العدل ومضمونه وفحواه، وأن التشريعات الإجرائية آلية الطريق والإدارة، فالنص الإجرائى أداة طبيعية ومطية ذلول لعدلٍ سهل

الوجوبى قبل رفع دعوى الإلغاء وبيان إجراءاته وأثره تحقيق أغراض معينة، تتمثل فى إنهاء المنازعات بالطريق الإدارى وتيسير سبل استداء صاحب الشأن حقه، وتخفيف العبء عن القضاء، فأوجب فى سبيل تحقيق هذا الغرض على صاحب الشأن استنفاذ طريق التظلم إلى الجهة الإدارية التى أصدرت القرار قبل اللجوء إلى طريق التقاضى، وأفسح فى الوقت ذاته المجال أمام هذه الجهة لإعادة البحث والنظر فى قرارها، فحدد لها موعدا للبت فى التظلم، بحيث تملك ان تستجيب لطلب صاحب الشأن، فتسحب قرارها أو تلغيه أو تعدله إذا تبين لها عدم مشروعيته، وبذلك تتحقق الحكمة من تقرير التظلم الوجوبى؛ أو أن تصر على عدم الإجابة وترفض التظلم صراحة أو ضمنا، فلا يكون أمام صاحب الشأن إلا اللجوء إلى طريق التقاضى لانتفاء الحكمة المشار إليها– بالبناء على هذا: لا ينبغى تأويل النصوص تاويلا حرفيا يخرجها عن الغرض من وضعها، فإذا تبين أن صاحب الشأن قد التزم طريق التظلم الذى أوجبه القانون، واتبع فى شأنه الإجراءات والمواعيد المقررة قانونا، ومع ذلك تمسكت الجهة الإدارية بقرارها فإنه لا معنى للتمسك بحرفية النص الذى يقضى بوجوب التظلم قبل رفع الدعوى كشرط لقبولها؛ إذ أن هذه الشرط ليس مقصوداً لذاته كإجراء شكلى استلزمه القانون لتحقيق مصلحة مفترضة، وإنما وضع هذا الشرط لتحقيق أغراض معينة بينتها المذكرة الإيضاحية وأوحت بها النصوص، فإذا تعجل صاحب الشان وأقام دعواه بعد صدور القرار، ثم تظلم منه إلى الجهة الإدارية المختصة خلال الميعاد المقرر قانونا، وأتيح بذلك لهذه الجهة فرصة بحث هذا التظلم وإصدار قرارها فى شانه بالاستجابة إليه أو برفضه صراحة خلال الميعاد المعين لذلك قانونا، فإن جهة الإدارة إذا ما انتهت إلى رفض التظلم خلال الميعاد القانونى، أو تقاعست عن البت فيه خلال هذا الميعاد مما يعد رفضا حكميا له، وكان قد تم قبل الفصل فى الدعوى، فإن التظلم بهذه المثابة يكون قد تحققت به الغاية التى تغياها المشرع، ومن ثم تنسحب الدعوى لا إلى الطعن فى القرار المطعون فيه فحسب، بل إلى القرار الصادر برفض التظلم الصريح أو الحكمى أيضا، ويمتنع من ثم مسوغ الدفع بعدم قبول الدعوى لرفعها قبل التظلم من القرار المطعون فيه".

المنال مأمون الطريق، لا يحتفل بالشكل، ولا يلوذ به إلا مضطر يصون به حقا أو يرد باطلا– درجت المحاكم إعلاءً لحق التقاضى الذى صانه الدستور وكفله للكافة فى فهمها وتطبيقها النصوص القانونية التى تنظم الإجراءات ليست أشكالاً جامدة مقصودة لذاتها، بل كوسائل شرعها المشرع لإمكان إنهاء المنازعة قبل اللجوء إلى القضاء؛ تيسيراً على أصحاب الشأن وعلى جهة الإدارة وتخفيفاً للعبء الواقع على المحاكم، إلا أنه لا يجوز أن تطبق تلك النصوص على درجة جامدة ينحرف بها عن المقصد منها، فإذا اتخذت تلك الإجراءات، ولو بعد رفع الدعوى، فإن الغاية منها تكون قد تحققت، ولا يجوز أن يكون ذلك سبباً للقضاء بعدم قبول الدعوى– تطبيقاً لهذا: لا يشترط لقبول الدعوى الالتزام بالأسبقية الزمنية لتقديم التظلم على رفع الدعوى، مادام قد تم فعلا خلال الميعاد المقرر قانوناً لتقديمه، كذلك فإنه إذا تم تقديم طلب التوفيق إلى اللجنة المختصة بعد رفع الدعوى، فإن الإجراء المطلوب قانوناً يكون قد استوفى، وتحققت الغاية منه، ولا محل للدفع بعدم قبول الدعوى لهذا السبب(٤٤).

المبحث الثانى
لجان التوفيق

لن يكون محور حديثنا شرح قانون لجان التوفيق والاستفاضة فى بيان أحكامه، إنما نتناول موضوع لجان التوفيق من منظور آخر يتعلق بفلسفة المشرع والأهداف التى توخاها عند إصداره لهذا القانون ومدى تحققها على أرض الواقع، **وذلك على النحو التالى:**

المطلب الأول
فلسفة إصدار قانون لجان التوفيق

ما إن يصدر قانونُ جديدُ يمس مواعيد دعوى الإلغاء، ألا ويصحبه الكثير من الجدل؛ لما لدعوى الإلغاء من أهمية كبيرة، ولعل أبرز ما يُثار هو البحث عن فلسفة هذا

(٤٤) المحكمة الإدارية العليا– ٢٠٢١/٣/٢٠– الطعن رقم ٦٢٨٥٣ لسنة ٦٤ ق. ع– المبدأ ٨٥– المجموعة ٦٦– الجزء ٢– ص ١١٦٧. منشور بمجموعات اليوبيل الماسى– مجموعة المبادئ القانونية التى قررتها المحكمة الإدارية العليا فى ثلاثين عاما (الفترة من ١٩٩١/١٠/١– إلى ٢٠٢١/٩/٣٠) الجزء الرابع–٢٠٢٢– ص٢٧١٩.

(ISSN: 2537- 0758)

القانون الجديد وتأثيره على ميعاد دعوى الإلغاء القصير، والتساؤل عن حجم الفائدة التى يضيفها القانون الجديد لحقوق المتقاضين؟

وقد صدر القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠ ليستحدث نظام "لجان للتوفيق" فى بعض المنازعات الإدارية والمدنية والتجارية.

وقد أشارت بوضوح المذكرة الايضاحية لمشروع هذا القانون إلى فلسفة إصداره، بقولها: "فى نطاق اهتمام الدولة بتحقيق عدالة ناجزة، تصل بها الحقوق إلى أصحابها، دون اضطرار إلى ولوج سبيل التقاضى وما يستلزمه فى مراحله المختلفة من الأعباء المادية والمعنوية، وما يصاحبه فى أحيان كثيرة من إساءة استغلال ما وفره القانون من أوجه الدفاع والدفوع واتخاذها سبيلاً للكيد ووسيلة لإطالة أمد الخصومات، على نحو يرهق كاهل القضاء ويلحق الظلم بالمتقاضين ما دامت حقوقهم– نتيجة تلك الإساءة– لا تصل إليهم إلا بعد الآوان".

"وفى إطار حرص الدولة على ان تأخذ زمام المبادرة فى تبسيط إجراءات حصول المتخاصمين معها على حقوقهم من خلال أداة سهلة وبإجراءات مبسطة لا تحفل بالشكل ولا تلوذ به، إلا صوناً لضمانات الدفاع ومبادئه الأساسية ومراعاة إرادة طرفى الخصومة".

"وإنطلاقاً من تلك المعانى وتوفيراً للوقت والجهد بالنسبة لأطراف المنازعات المدنية والتجارية والإدارية الناشئة بين الوزارات والأشخاص الاعتبارية العامة وبين العاملين بها وسائر الأفراد والأشخاص الاعتبارية الخاصة، وما يتأتى عن ذلك من تخفيف للعبء عن القضاء نتيجة للحد من المنازعات التى تطرح على المحاكم، فقد أعد مشروع القانون المرافق الذى يستحدث آلية جديدة للتوفيق بين اطراف تلك المنازعات تتمثل فى لجان تكوين رئاستها لأحد رجال القضاء أو الهيئات القضائية السابقين أو الحاليين ويلزم عرض تلك المنازعات عليها بطلب من ذوى الشأن وذلك قبل اللجوء إلى القضاء".

ومن ذلك تتضح فلسفة المشرع فى التخفيف على كاهل القضاء والمتقاضين؛ من خلال إنهاء المنازعات الإدارية فى مراحلها الأولى بالطريق الودى تجنباً للطريق القضائى المكلف مادياً ومعنوياً

وقد نصت المادة الأولى من القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠، على أن: "ينشأ فى كل وزارة أو محافظة أو هيئة عامة وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة لجنة أو أكثر، للتوفيق فى المنازعات المدنية والتجارية والإدارية التى تنشأ بين هذه الجهات وبين العاملين بها، أو بينها وبين الأفراد والأشخاص الاعتبارية الخاصة".

وتشكل لجان التوفيق وفقاً للمادة الثانية من القانون سالف الذكر وفقاً للتعديل الأخير[٤٥]، بقرار من وزير العدل[٤٦] برئاسة أحد أعضاء الجهات أو الهيئات القضائية السابقين من درجة مستشار على الأقل، ممن لا يشغلون وظيفة أو يمارسون مهنة، ومن ممثل للجهة الإدارية بدرجة مدير عام على الأقل أو ما يعادلها، وتختاره السلطة المختصة. وينضم إلى عضوية اللجنة الطرف الآخر فى النزاع أو من ينوب عنه. ويجوز أن تكون رئاسة اللجنة لأحد أعضاء الجهات أو الهيئات القضائية الحاليين بدرجة مستشار على الاقل وذلك بعد موافقة مجلس القضاء الأعلى والمجالس الخاصة والعليا للجهات القضائية بحسب الاحوال.

ووفقاً لهذا القانون، يتقدم ذوو الشأن بطلب التوفيق خلال المواعيد المقررة للطعن بالإلغاء مع الأخذ فى الاعتبار الأحوال التى يكون فيها التظلم وجوبياً.

ويتضمن طلب التوفيق البيانات التالية:

- البيانات المتعلقة بالطالب والطرف الآخر.
- صفة كل منهم.
- موطن كل طرف.
- موضوع الطلب وأسانيده.
- مذكرة شارحة للموضوع.
- حافظة تتضمن المستندات المتعلقة بالموضوع.

---

(٤٥) انظر القانون رقم ٦ لسنة ٢٠١٧ المعدل لبعض أحكام القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠- منشور بالجريدة الرسمية- العدد ٥ مكرر (د)-السنة الستون بتاريخ ٨ فبراير ٢٠١٧.

(٤٦) يصدر وزير العدل قرار بتعيين مقار عمل لجان التوفيق، وإجراءات تقديم الطلبات إليها، وقيدها والإخطار بها وبما تحدده من جلسات وإجراءات العمل فى اللجان. انظر المادة (١٣) من القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠ المعدل بالقانون رقم ٦ لسنة ٢٠١٧.

(ISSN: 2537- 0758)

وتختص لجنة التوفيق المختصة بفحص هذه المستندات، ولها أن تقرر عدم قبول الطلب حال عدم استيفاء ذوى الشأن للبيانات والشروط المقررة.

ويترتب على تقديم الطلب مستوفيا لشروطه وقف المدد المقررة قانوناً لسقوط وتقادم الحقوق ورفع دعوى الإلغاء.

والأصل أن يحدد رئيس لجنة التوفيق المختصة ميعاداً لنظر الطلب، ويخطر به أعضاؤها أو يكون له تكليف أى من طرفى النزاع بتقديم ما يراه لازماً من الايضاحات والمستندات قبل الميعاد المحدد لنظر الطلب، ولكل من طرفى النزاع أن يحضر أمام اللجنة بشخصه أو بوكيل عنه لتقديم دفاعه، وتصدر اللجنة قراراتها بأغلبية آراء أعضائها، فإذا تساوت الاصوات رجح الجانب الذى منه رئيس اللجنة، ويكون قرار اللجنة مسبباً فى المنازعة فى ميعاد لا يجاوز ثلاثين يوماً من تاريخ تقديم طلب التوفيق– ويثبت ذلك بمحضرها ويعرض القرار خلال سبعة أيام من تاريخ صدوره على السلطة المختصة والطرف الآخر فى النزاع[٤٧].

ومفاد ما سبق أننا بصدد فرضين:

- **الأول:** اعتماد السلطة المختصة وقبول الطرف الآخر كتابةً للقرار الصادر من لجنة التوفيق خلال الخمسة عشر يوماً التالية لحصول العرض، وفى هذا الفرض يثبت الاعتماد والقبول فى محضر يوقع عليه الطرفان ويكون للمحضر قوة السند التنفيذى ويبلغ إلى السلطة المختصة لتنيفذه.

ولعل هذا الفرض يقرب فلسفة المشرع من الواقع، فالفرض أن صاحب الشأن تقدم بطلبه إلى لجنة التوفيق خلال ستين يوما (المدة المقررة للطعن بالإلغاء) وقبلت اللجنة

([٤٧]) لا شك أن التعديل التشريعى الجديد للمادة التاسعة من قانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠ جاء أفضل كثيراً مما كان عليه الوضع قبل التعديل، حيث تقصير الميعاد الذى يتعين فيه على لجنة التوفيق البت فى الطلب المقدم، وكان النص التشريعى قبل تعديله على النحو الآتى: "تصدر اللجنة توصيتها فى المنازعة، مع إشارة موجزة لأسبابها تثبت بمحضرها، وذلك فى ميعاد لا يجاوز ستين يوماً من تاريخ تقديم طلب التوفيق إليها وتعرض التوصية– خلال سبعة أيام من تاريخ صدورها وعلى السلطة المختصة والطرف الآخر فى النزاع–، فإذا اعتمدتها السلطة المختصة وقبلها الطرف الآخر كتابة خلال الخمسة عشر يوماً التالية لحصول العرض قررت اللجنة إثبات ما تم الاتفاق عليه فى محضر يوقع من الطرفين ويلحق بمحضرها وتكون له قوة السند التنفيذى، ويبلغ إلى السلطة المختصة لتنفيذه".

طلبه وتم البت فيه خلال ثلاثين يوماً وتم عرض قرارها خلال سبعة أيام من تاريخ صدوره على أطراف المنازعة، وارتضاه الطرفان خلال خمسة عشر يوماً، لتنتهى المنازعة فى مدة لا تزيد عن ١٢٢ يوم وهى مدة قصيرة جدا ومعقولة مقارنة بالمدة التى قد تزيد عن سنتين أمام القضاء، فضلاً عن الفترة السابقة على رفع الدعوى التى تشمل الاجراءات السابقة على رفعها، وكنا نأمل أن يمنح التعديل التشريعى المنتظر قرارات اللجنة القوة الملزمة لتكون نافذة تجاه أطراف النزاع دون توقف على رضائهما، بغض النظر عن قيمة النزاع، إلا أن المؤسف أن يأتى التعديل مخيباً للآمال، حيث منح التعديل التشريعى القوة الملزمة لقرارات اللجنة فى مواجهة الجهة الإدارية متى كانت قيمة المنازعة لا تجاوز أربعين ألف جنيه، أو تعلقت المنازعة بالمستحقات المالية للعاملين لدى أى من الجهات المنصوص عليها فى المادة الأولى من هذا القانون أيا كانت قيمتها[٤٨].

وكنا نأمل أن يمتد هذا التعديل ليشمل المنازعات الإدارية ومنها دعاوى الإلغاء وهى المنازعات الأهم، إلا ان التعديل اقتصر على دعاوى القضاء الكامل.

❖ **نفاذ قرارات لجان التوفيق:**

أثار التعديل التشريعى الأخير العديد من التساؤلات حول القيمة القانونية للقرارات الصادرة عن لجان التوفيق المنهية للنزاع؟

وقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا فى أوائل أحكامها فى شأن لجان التوفيق إلى اعتبار توصية لجان التوفيق المنهية للنزاع والمذيلة بالصيغة التنفيذية بمثابة حكم قضائى واجب النفاذ وليس قراراً إدارياً مما يجوز الطعن عليه بالإلغاء؛ وبالتالى يتعين القضاء بعدم قبول الدعوى لانتفاء القرار الإدارى[٤٩].

([٤٨]) انظر المادة (١٠ مكرر) من القانون رقم ٦ لسنة ٢٠١٧ والمعدل لبعض أحكام القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠ فى شأن لجان التوفيق فى بعض منازعات الدولة.

([٤٩]) المحكمة الإدارية العليا– ٢٠٠٩/٢/٢٥– الطعنان (١٣١٩٤، ١٦٠٤٠) لسنة ٥٣ قضائية. ق عليا– مجموعة المبادئ التى قررتها المحكمة الإدارية العليا– السنة الرابعة والخمسين–أول اكتوبر ٢٠٠٨ حتى آخر سبتمبر ٢٠٠٩–ص ٣٢١. وأيضا: المحكمة الإدارية العليا– ٢٠١٣/٧/٢٥– الطعن رقم ٢٩٨٢٥ لسنة ٥٧ ق. عليا– غير منشور وقد قررت المحكمة أن توصية لجنة التوفيق متى وافق عليها طرفاها واعتمدتها السلطة المختصة، وأثبتت اللجنة ذلك فى محضر يوقع من الطرفين ويلحق

(ISSN: 2537- 0758)

إلا أن المحكمة الإدارية العليا فى أحكام لاحقة خالفت ما استقرت عليه، حيث انتهت إلى أن توصية لجان التوفيق فى المنازعات وإن ذيلت بالصيغة التنفيذية وبات لها قوة السند التنفيذى، لا تكتسب حصانة أمام القضاء، إذا ما طرح النزاع أمامه، ويحق له ألا يعتد بها إذا خالفت القانون، بحسبان إن الإتفاق المخالف للقواعد الآمرة يقع باطلاً بطلاناً مطلقاً، ولا ينتج أى أثر، وتقضى به المحكمة من تلقاء نفسها، وليس لها أية حجية أمامها، فلها أن تلغيها أو تعدلها إذا رأت أنها مخالفة للقانون(٥٠).

وإزاء هذا التباين، حسمت المحكمة الإدارية العليا (دائرة توحيد المبادئ) الأمر، بقولها: "ومن حيث إن توصية لجان التوفيق في بعض المنازعات أو قرارها، وإن حاز

بمحضرها، تكون لها قوة السند التنفيذى، ويتعين تنفيذ مقتضاها دون مناقشة، إعمالاً للشرعية وسيادة القانون، اللذان تخضع لهما جميع سلطات الدولة.

(٥٠) المحكمة الإدارية العليا– ٢٠١٧/٢/١٩– الطعن رقم ٢٦٨٧١ لسنة ٥٧ ق. عليا– غير منشور. وقد استندت المحكمة إلى عدة أمور: "أن المشرع أضفى على توصية اللجان المشار إليها أو قراراتها قوة السند التنفيذى، بالشروط المنوه عنها سلفاً، ولم يضف عليها البتة صفة الحكم القضائى الذى يحوز وحده حجية الأمر المقضى، ولا يجوز الخلط بين الأمرين، فليس كل سند تنفيذى حكماً قضائياً حائزاً لقوة الأمر المقضى، ولكن كل حكم قضائى حائز لقوة الأمر المقضى يمثل سنداً تنفيذياً، والحكم القضائى ذاته قد يحوز قوة السند التنفيذى ويصلح محلاً للطعن أمام محكمة أعلى والتى لها أن تلغيه ويُلغى تبعاً لذلك هذا السند. **ثانيهما:** أن المشرع في القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠ المشار إليه لم يحظر البتة على ذوى الشأن الطعن أمام المحكمة المختصة على ما تصدره لجان التوفيق في بعض المنازعات المنشأة طبقاً له من توصيات، ثم صدر القانون رقم ٦ لسنة ٢٠١٧ وأجاز– في افصاح جهير– الطعن على قرارات اللجان المشار إليها.

ثالثها: أن منع المحاكم من التعقيب على توصيات أو قرارات اللجان المشار إليها يضفى على هذه القرارات أو التوصيات صفة الأحكام القضائية الباتة، خلافاً لما قضت به المحكمة الدستورية العليا بقضائها سالف البيان. "رابعها: أن روابط القانون العام تحكمها قواعد آمرة، لا يجوز الاتفاق على ما يخالفها، أو الفكاك منها فإذا ما أهدرت توصية اللجنة أو قرارها هذه القواعد الآمرة، ونازع طرفا التوصية فيها، فلا فكاك من التعقيب على التوصية، وإنزال حكم القانون على النزاع.

"وفى ضوء ما تقدم يتعين ترجيح الاتجاه الذى يقضى بأن توصية لجان التوفيق في بعض المنازعات أو قرارها، وإن ذُيل بالصيغة التنفيذية وبات له قوة السند التنفيذى، لا يكتسب حصانة أمام القضاء إذا ما طرح عليه النزاع، فله ألا يعتد بهذه التوصية أو يبطلها إذا قدر مخالفتها للقانون.

قوة السند التنفيذى، إذا توافرت شرائط ذلك، إلا أنه ينتفى عنها صفة الحكم القضائى، وأثراً لذلك لا تتمتع توصياتها أو قراراتها بأية حجية، ولذوى الشأن أن يلوذوا إلى القضاء لطرح النزاع الذى صدر قرار اللجنة أو توصياتها بشأنه، وللمحكمة المختصة الولاية الكاملة في فحص هذا النزاع والفصل فيه دون أن يمثل قرار اللجنة أو توصيتها قيداً عليها أو حجة تحول المجادلة فيما صدرت بشأن التوصية، بحسبان الحجية المانعة من ذلك لا تكون إلا للأحكام القضائية القطعية، وتوصيات لجان التوفيق في المنازعات أو قراراتها ليست كذلك.

لتنتهى المحكمة فى ضوء ذلك إلى:" ترجيح الاتجاه الذى يقضى بأن توصية لجان التوفيق في بعض المنازعات أو قرارها، وإن ذُيل بالصيغة التنفيذية وبات له قوة السند التنفيذى، لا يكتسب حصانة أمام القضاء إذا ما طرح عليه النزاع"[٥١].

- **الفرض الثانى:** حال عدم قبول قرار اللجنة من أحد طرفى النزاع صراحة أو ضمناً (مضى مدة الثلاثين يوماً دون صدور قرار من جانب اللجنة).

يتعين على صاحب الشأن حال عدم قبول طلبه بالتوفيق، أن يلجأ إلى المحكمة المختصة خلال المتبقى من المدة المقررة للطعن بالإلغاء[٥٢].

([٥١]) المحكمة الإدارية العليا (دائرة توحيد المبادئ)- ٢٠١٨/٦/٢- الطعن رقم ٣٠٠١ لسنة ٥٦ ق. عليا-غير منشور.

([٥٢]) بمعنى أنه إذا كان القرار الإدارى قد صدر بتاريخ ١٥ مارس وأعلن به صاحب الشأن بتاريخ ٢٠ مارس، ثم تقدم بتظلمه بتاريخ ١٠ أبريل (متى كان القرار من القرارات الواجب التظلم منها)، فلم ترد الإدارة خلال ستين يوما، كان لصاحب الشأن التقدم إلى لجان التوفيق فى أى وقت حتى تاريخ ٨ أغسطس (على اعتبار ان شهرى يوليو ومايو ٣١ يوم). ويكون لدى لجنة التوفيق ٥٢ يوم للرد والاعتماد على طلب صاحب الشان من تاريخ تقديم طلبه (٣٠) يوم للرد على الطلب بالإضافة إلى ٧ أيام لإعلان القرار للخصوم ثم ١٥ يوم لموافقة الاطراف كتابة على القرار) وفى حال عدم انتهاء مساعى لجنة التوفيق الى انهاء النزاع، يتعين على صاحب الشأن منذ انتهاء مدة (٥٢) يوما أن يبادر باللجوء إلى المحكمة المختصة للطعن بالإلغاء خلال المدة المتبقة للطعن محذوفا منها مدة الـ (٥٢) يوما الخاصة بلجنة التوفيق ليستكمل مدة الطعن المقررة لها ألا وهى الستين يوما التالية لانقضاء مدة الستين يوما المقررة لرد جهة الإدارة على التظلم.

لمزيد من الايضاح حول كيفية احتساب ميعاد الطعن، راجع على وجه الخصوص: على عبد الفتاح محمد- الوجيز فى القضاء الإدارى- دراسة مقارنة- ٢٠٠٩- ص٢٦٠.

(ISSN: 2537- 0758)

المطلب الثانى
أحكام اللجوء إلى لجان التوفيق وأثرها على ميعاد دعوى الإلغاء

نتناول أحكام اللجوء إلى لجان التوفيق، وأثره على ميعاد دعوى الإلغاء فى فرعين:

- ✓ **الفرع الأول:** الطبيعة القانونية لإجراء اللجوء إلى لجان التوفيق.
- ✓ **الفرع الثانى:** موعد اللجوء إلى لجان التوفيق.

وذلك على النحو التالى:

الفرع الأول
طبيعة اللجوء إلى لجان التوفيق

يُعد اللجوء إلى لجان التوفيق بالنسبة للمنازعات الخاضعة لتطبيق القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠ وتعديلاته إجراءً جوهرياً نص عليه القانون، يترتب على تخلفه عدم قبول دعوى الإلغاء، ويتعلق هذا الإجراء بالنظام العام، ومن ثم للمحكمة أن تثيره من تلقاء نفسها، وللخصم التمسك بهذا الدفع فى أية مرحلة من مراحل الدعوى(٥٣).

وقد أكدت محكمة النقض على أن الدفع بعدم قبول الدعوى لرفعها بغير الطريق القانونى هو من الدفوع المتعلقة بالنظام العام؛ التى يجوز للمحكمة أن تتصدى له من تلقاء نفسها، فضلا عن حق الخصم فى التمسك بها فى أية مرحلة من مراحل الدعوى(٥٤).

وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا أن: "الدفع بعدم قبول الدعوى لعدم اللجوء إلى لجنة التوفيق هو من الدفوع التى يتعين إبداؤها أمام محكمة أول درجة، فإغفال إبداء هذا الدفع أمامها، والفصل فى الموضوع، يترتب عليه عدم جواز إبدائه أول مرة أمام محكمة الطعن، حيث لا يتفق ذلك مع الحكمة التى توخاها المشرع من تخفيف العبء عن كاهل القضاء والمتقاضين، ويتعارض معها كليا نظر المنازعات أكثر من مرة بعد

---

(٥٣) لمزيد من التفاصيل: محمد عبد الحميد مسعود- إشكاليات إجراءات التقاضى أمام القضاء الإدارى- ٢٠٠٩- ص١٨٠.

(٥٤) محكمة النقض (مدنى)- جلسة ٢٠٠٢/٤/٩- الطعن رقم ٦٥٤٩ لسنة ٦٥ ق- السنة ٥٣- مكتب فنى- ص٤٩٥، وأيضا: محكمة النقض (مدنى)- جلسة ١٩٨٨/٤/٧- الطعن رقم ٣٣٠ لسنة ٤٥ ق.ع- السنة ٣٩- مكتب فنى- ص ٦٢٥.

وصول النزاع إلى محكمة الطعن، وهو ما يتأبى والغاية من إصدار القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠– يتعين أن تلتفت محكمة الطعن عن إبداء هذا الدفع أمامها أول مرة[٥٥].

الفرع الثانى
موعد اللجوء إلى لجان التوفيق

يرى البعض، أن: "اللجوء إلى لجان التوفيق، فى الحالات الوجوبية، وبعد رفع الدعوى لا يعتد به، ولا يغير من عدم قبول الدعوى شكلاً لتخلف إتمام إجراء جوهرى"[٥٦].

ولا يخفى على الجميع وجاهة هذا الرأى والذى أيدته المحكمة الإدارية العليا (دائرة توحيد المبادئ) فى أحدث اتجاهاتها القضائية، بقولها: "ومن حيث إن جوهر الإحالة فى هذه الدائرة ينحصر فى الترجيح بين اتجاهين بالمحكمة الإدارية العليا فيما صدر عنها من أحكام بشأن قبول الدعاوي التى ترفع ابتداء إلى المحاكم بشأن المنازعات الخاضعة لأحكام القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠ بإنشاء لجان التوفيق فى بعض المنازعات التى تكون الوزرات والأشخاص الاعتبارية العامة طرفاً فيها إذا تم اللجوء لتلك اللجان المنصوص عليها بهذا القانون بعد تاريخ إقامة الدعوى تأسيساً على أن المشرع فى سبيل تحقيق

---

(٥٥) المحكمة الإدارية العليا– جلسة ٢٠٠٥/٦/١٨– الطعن رقم ٤٩٥٢ لسنة ٤٩ ق.ع– غير منشور. وقد قررت ذات المحكمة فى موضع آخر: "ان القواعد الخاصة بأصول ونظام التقاضي وإجراءاته تتعلق جميعها بالنظام العام، الذى يوجب على المحكمة أن تتأكد من مرعاتها؛ حتى لا يكون جهل الخصوم بها أو تقصيرهم فى الطعن على مخالفتها أو حتى اتفاقهم على غير ما تستوجبه، ما يحول دون فرضها على الخصومة المعروضة؛ تاكيداً لعموم تطبيقها على الجميع، مجردة مما ينال منها او ينتقص من تمامها– يشترط لصحة الخصومة أن ترفع بإجراءات صحيحة، وأن يكون الخصم أهلا للتقاضى، ويشترط ذلك عند رفع الدعوى ابتداء وعند رفع الطعن؛ لان بطلان إجراءات الخصومة لعدم الأهلية هو بطلان متجدد يلحق بالخصومة فى جميع مراحلها، ويجوز الدفع به فى أية حالة تكون عليها الدعوى، وللمحكمة ان تقضى به من تلقاء نفسها لتعلقه بالنظام العام– لا مجال للحتجاج بقاعدة" لا يضار الطاعن بطعنه "لو كان ما تقضى به المحكمة متعلقا بالنظام العام، كالاختصاص الولائى، أو انتفاء الصفة".

(المحكمة الإدارية العليا– جلسة ٢٠١٧/١/٢٤– الطعن رقم ٣٤٥٠٩ لسنة ٥٦ ق.ع– منشور بمجموعة السنة ٦٢ مكتب فنى–ج١– رقم ٤١– ص٦١٤).

(٥٦) فتحى فكرى– وجيز دعوى الإلغاء طبقا لأحكام القضاء– ٢٠١٨– ص٢٥٠.

(ISSN: 2537- 0758)

العدالة الناجزة التى تيسر لذوى الشأن الحصول على حقوقهم فى أقرب وقت ممكن، ولتخفيف العبء عن القضاة أصدر القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠ المشار إليه بإنشاء لجان التوفيق فى بعض المنازعات التى تنشأ بين الجهات الإدارية الواردة بالمادة الأولى والعاملين بها أو بينها وبين الأفراد والأشخاص الإعتبارية الخاصة، وذلك أياً كانت طبيعة هذه المنازعات، ورتب أثراً على عدم الالتزام باللجوء إلى تلك اللجان هو عدم قبول الدعاوى التى تقام مباشرة أمام المحكمة، وأخرج عن الخضوع لأحكامه منازعات بعينها أوردها تفصيلاً بالمادتين الرابعة والحادية عشر ومن ثم يتعين على صاحب الشأن فى المنازعات الخاضعة لأحكامه قبل اللجوء إلى المحكمة أن يتقدم بطلب التوفيق إلى اللجنة المختصة خلال المواعيد المقررة للطعن بالإلغاء وبعد تقديم التظلم من القرار المطعون فية، وانتظار المواعيد المقررة للبت فية، وبالنسبة إلى طلب التعويض المرتبط بطلب الإلغاء يتعين بشأنه كذلك اللجوء للجنة التوفيق، إلا أضحى غير مقبول.

(فى هذا الاتجاة حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر فى الطعن رقم ٢٩١٤ لسنة ٤٩ ق عليا جلسة ٢٠٠٦/١١/٢٥ والطعن رقم ٩٠٢٥لسنة ٥٦ق عليا جلسة ٢٠١٩/١/١٩)

"بينما ذهب الاتجاة الثانى إلى قبول الدعاوى التى ترفع ابتداء إلى المحاكم بشأن المنازعات الخاضعة لأحكام القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠ بإنشاء لجان التوفيق فى بعض المنازعات التى تكون الوزرات والأشخاص الإعتبارية العامة طرفاً فيها إذا تم اللجوء لتلك اللجان المنصوص عليها بهذا القانون بعد تاريخ إقامة الدعوي، تأسيساً على أن الغاية من هذا القانون وطبقاً لما أفصحت عنة مذكرته الإيضاحيه هى تحقيق العداله الناجزة، التى تصل بها الحقوق إلى أصحابها، دون الإضطرار إلى ولوج سبيل التقاضى، ومايستلزمة من مراحله المختلفة من الأعباء المادية والمعنوية وما قد يصاحبها فى أحيان كثيرة من إساءة استغلال ما وفره القانون من أوجة الدفاع والدفوع، وإتخاذها سبيلاً للكيد ووسيلة لإطالة أمد الخصومات على نحو يرهق القضاء ويلحق الظلم بالمتقاضين، ومن ثم فإنه على ضوء ماتغياة المشرع من إصدار القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠ بإنشاء لجان التوفيق من تخفيف الأعباء عن كاهل القاضى والمتقاضى، فإذا أقام المدعى فى إحدى المنازعات الخاضعة لأحكام هذا القانون دعواه مباشرة إلى المحكمة المختصة قبل اللجوء إلى إحدى اللجان التى أنشأها هذا القانون، ولكنه فى أثناء نظر الدعوى، وقبل

صدور الحكم المنهى للخصومة فيها تدارك هذا الأمر وتقدم بطلبه إلى اللجنة المختصة إعمالاً لأحكام القانون المذكور، فإن هذا المدعى يكون قد استوفى الإجراء الذى أوجبة هذا القانون، بما لا تثريب معه على المحكمة إن مضت فى السير فى نظر دعواه دون حاجة للحكم بعدم قبولها لعدم إتخاذ الإجراء الشكلى، فإذا تم تقديم طلب التوفيق بعد رفع الدعوى فإن الإجراء المطلوب قانوناً يكون قد استوفى وتحققت الغاية منه، ولا محل للدفع بعدم قبول الدعوى لذلك بالإضافة إلى ذلك فإنه وإعلاء لحق التقاضى الذى صانه الدستور وكفله للكافة، فقد درجت هذه المحكمة فى فهمها وتطبيقها للنصوص القانونية التى تنظم الإجراءات السابقة على اللجوء إلى قضاء مجلس الدولة كالتظلم الوجوبى أو اللجوء إلى لجنة التوفيق على إعتبار أن تلك الإجراءات ليست أشكالاً جامدة مقصودة لذاتها، وإنما هى وسائل شرعها المشرع لإمكان إنهاء المنازعة قبل اللجوء إلى القضاء تيسيراً على أصحاب الشأن وعلى وجهة الإدارة وتخفيفاً للعبء الواقع على المحاكم، إلا أنه لا يجوز أن تطبق تلك النصوص على وجه جامد ينحرف بها عن المقصد منها فإذا اتخذت تلك الإجراءات ولو بعد رفع الدعوى فإن الغاية منها تكون قد تحققت، ولايجوز أن يكون ذلك سبباً للقضاء بعدم قبول الدعوى، وانتهت إلى أنه لايشترط لقبول الدعوى الالتزام بالأسبقية الزمنية لتقديم التظلم على رفع الدعوي مادام قد قدم فعلا خلال الميعاد المقرر قانونا لتقديمه، كما قضت بأنه إذا تم تقديم طلب التوفيق إلى اللجنة بعد رفع الدعوى، فإن الإجراء المطلوب قانوناً يكون قد استوفى، وتحققت الغاية منه، ولا محل للدفع بعدم قبول الدعوى لهذا السبب.

(فى هذا الاتجاه حكمها الصادر فى الطعن رقم ٢٩٠٦لسنة ٤١ ق. عليا جلسة ١٩٩٩/١١/١٣، وفى الطعن رقم ٣٥٩٧٩ لسنة ٥٣ ق عليا جلسة ٢٠١٠/١٠/١٥، وفى الطعن رقم ١٢٠٧٨ لسنة ٦٢ق عليا جلسة ٢٠١٨/١/٢٨، وفى الطعن رقم ٨٠٥٧٧ لسنة ٦٥ ق.عليا– جلسة ٢٠٢١/٦/١٩)

"ومن حيث إن مقطع النزاع في الطعن الماثل يدور حول قبول الدعاوي التي ترفع ابتداءً إلي المحاكم بشأن المنازعات الخاضعة لأحكام القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠ بإنشاء لجان التوفيق في بعض المنازعات التي تكون الوزارات والأشخاص الإعتبارية العامة طرفاً فيها" تنص علي أنه "ينشأ في كل وزارة او محافظة أو هيئة عامة وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة لجنة أو أكثر، للتوفيق في المنازعات المدنية والتجارية

(ISSN: 2537- 0758)

والإدارية التي تنشأ بين هذه الجهات وبين العاملين بها، أو بينها وبين الأفراد والأشخاص الاعتبارية الخاصة".

"وتنص المادة الرابعة من القانون ذاته على أنه "عدا المنازعات التى تكون وزارة الدفاع والإنتاج الحربى أو أى من أجهزتها طرفاً فيها وكذلك المنازعات المتعلقة بالحقوق العينية العقارية وتلك التى تفردها القوانين بأنظمة خاصة أو توجب فضها أو تسويتها أو نظر التظلمات المتعلقة بها، عن طريق لجان قضائية أو إدارية أو يتفق على فضها عن طريق هيئات تحكيم، ويكون اللجوء إلى هذه اللجان بغير رسوم".

"تنص المادة التاسعة من القانون المذكور والمستبدلة بموجب القانون رقم ٦ لسنة ٢٠١٧ بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠ على أن: "مع مراعاة أحكام المادة العاشرة مكرراً من هذا القانون، تصدر اللجنة قرارتها مسببة، وذلك فى ميعلد لا يجاوز ثلاثين يوماً من تاريخ تقديم طلب التوفيق إليها وتثبت ذلك بمحضرها.

ويعرض القرار خلال سبعة ايام من تاريخ صدوره على السلطة المختصة والطرف الآخر فى النزاع، فإذا اعتمدته السلطة المختصة وقبلة الطرف الآخر كتابة خلال الخمسة عشر يوماً التالية لحصول العرض قررت اللجنة إثبات ماتم الاتفاق عليه فى محضر يوقع من الطرفين ويلحق بمحضرها وتكون له قوة السند التنفيذى، ويبلغ إلى السلطة المختصة لتنفيذه".

"وتنص المادة الحادية عشرة من القانون ذاته على أنه "عدا المسائل التي يختص بها القضاء المستعجل ومنازعات التنفيذ والطلبات الخاصة بالأوامر على العرائض، والطلبات الخاصة بأوامر الأداء، وطلبات إلغاء القرارات الإدارية المقترنة بطلبات وقف التنفيذ، لاتقبل الدعوي التى ترفع ابتداءً إلى المحاكم بشأن المنازعات الخاضعة لأحكام هذا القانون إلا بعد تقديم طلب التوفيق إلى اللجنة المختصة وفوات الميعاد المقرر لإصدار التوصية أو الميعاد المقرر لعرضها دون قبول وفقاً لحكم المادة السابقة.

"ومن حيث إنه بإستقراء النصوص المتقدمة يبين أن المشرع فى سبيل تحقيق العدالة الناجزة التى تيسر لذوى الشأن الحصول على حقوقهم فى أقرب وقت ممكن، ولتخفيف العبء عن القضاة، أصدر القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠ بإنشاء لجان للتوفيق فى بعض المنازعات التى تنشأ لبن الجهات الإدارية الواردة بالمادة الأولى والعاملين بها أو بينها وبين الأفراد والأشخاص الإعتبارية الخاصة، وذلك اياً كانت طبيعة هذه المنازعات،

ورتب أثراً على عدم الالتزام باللجوء إلى تلك اللجان هو عدم قبول الدعاوى التى تقام مباشرة أمام المحكمة، وأخرج عن الخضوع لأحكامه منازعات بعينها أوردها تفصيلاً بالمادتين الرابعة والحادية عشرة، ومن ثم يتعين على صاحب الشأن فى المنازعات الخاضعة لأحكام هذا القانون قبل اللجوء إلى المحاكم أن يتقدم بطلب التوفيق إلى اللجنة المختصة خلال المواعيد المقررة للطعن بالإلغاء.

"ومن حيث إن قضاء هذه المحكمة قد جرى على أن المشرع أوجب على المدعى اللجوء إلى لجنة التوفيق المختصة بشأن منازعته المدنية أو التجارية أو الإدارية وذلك قبل ولوجه سبيل التقاضى، ليعرض عليها أمر منازعته لتتولى فحصها وإصدار التوصية المناسبة فى موضوعها فى ضوء أحكام القانون الواجب التطبيق، عسى أن تستجيب جهة الإدارة إلى طلب المدعى أو أن يقتنع الأخير بأن مظنة حقه لا سند لها من القانون فيعدل عن مخاصمة جهة الإدارة قضاءً، فإن أنكرت هذه الجهة حق المدعى أو لم تنزل توصية اللجنة فى نفسه منزلة اليقين كان له اللجوء إلى القضاء وولوج سبيله استدعاء لحقه فى التقاضى الذى كفله له الدستور، ومن ثم فإذا تنكب المدعى السبيل الذى لسنة رسمه القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠ سالف الذكر ولجأ مباشرة إلى المحكمة، فقد رتب المشرع جزاءً قانونياً على ذلك مقتضاه عدم قبول الدعوى جزاءً وفاقاً لإغفاله إتباع هذا السبيل".

"كما جرى قضاؤها بأنه مع صراحة نص المادة الحادية عشرة من القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠ والتى نصت على أن لا تقبل الدعاوى التى ترفع ابتداءً إلى المحاكم بشأن المنازعات الخاضعة لأحكام هذا القانون إلا بعد تقديم طلب التوفيق إلى اللجنة المختصة وفوات الميعاد المقرر لإصدار التوصية أو الميعاد المقرر لعرضها، فإن الدفع بعدم قبول الدعوى لرفعها بغير الطريق المقرر فى هذا القانون، مثل عدم سابقة التظلم الوجوبى المنصوص عليه فى المادة (١٢) من قانون مجلس الدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢، حيث أوجب المشرع على ذوي الشأن حتى تقبل طعونهم بالإلغاء فى القرارات النهائية للسلطات التأديبية أن يتظلموا منها قبل رفع الدعوى إلى الهيئة الإدارية التى أصدرت القرار أو إلى الهيئة الرئاسية وانتظار المواعيد المقررة للبت فى التظلم، وكذا الدفع بعدم اللجوء إلى لجنة توفيق المنازعات أو لجان فحص المنازعات التى أنشئت بالتطبيق لنص المادة (١٥٧) من قانون التأمين الاجتماعى الصادر بالقانون رقم

(ISSN: 2537- 0758)

٧٩ لسنة ١٩٧٥، وأن هذا الدفع هو فى حقيقته دفع ببطلان الإجراءات، إذ إنه موجه إلى إجراءات الخصومة وشكلها وكيفية توجيهها، وبهذه المثابة يعد من الدفوع الشكلية.

(حكمها الصادر فى الطعن رقم ٨٠٥٧٧ لسنة ٦٥ق عليا جلسة ٢٠٢١/٦/١٩)

"**وفى ضوء ماتقدم**، وإعمالاً للقاعدة الأصولية في التفسير من أنه لا اجتهاد عند صراحة النص، وأن إعمال النص خير من إهماله، فإنه يتعين التقيد بصريح نص المادة الحادية عشرة من القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠ سالف الذكر، والإلتزام بالفهم السليم لها، والتطبيق الصحيح لحكمها، والتي نصت في إفصاح جهير وصريح لا يجوز تأويله علي محمل آخر من أنه لا تقبل الدعاوى التي ترفع ابتداءً إلي المحاكم بشأن المنازعات الخاضعة لأحكام هذا القانون إلا بعد تقديم طلب التوفيق إلي اللجنة المختصة وفوات الميعاد المقرر لإصدار التوصية أو الميعاد المقرر لعرضها دون قبول،كإجراء شكلي جوهري يتعين مراعاة اتخاذه قبل سلوك طريق الدعاوى القضائية، بحسبانة هو الأصل في استخلاص ذي الشأن لحقه ورفع الظلم عنه، دون أن يتحمل مشقة القضاء وإجراءاته، وقد حدد المشرع بعبارات صريحة النتيجة المترتبة علي مخالفة هذا الإجراء وهي عدم قبول الدعاوى التي ترفع ابتداءً إلي المحاكم بشأن المنازعات الخاضعة لأحكام هذا القانون قبل تقديم طلب التوفيق إلي اللجنة المختصة.

"ومن حيث إنه بناءً على ماسلف بيانه، فإنه يغدو الإتجاه الأول فى أحكام المحكمة الإدارية العليا بعدم قبول الدعاوى التى ترفع ابتداءَ إلى المحاكم بشأن المنازعات الخاضعة لأحكام القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠ بإنشاء لجان التوفيق فى بعض المنازعات التى تكون الوزارات والأشخاص الإعتباريه العامة طرفاً فيها، إذا تم اللجوء لهذه اللجان بعد تاريخ إقامة الدعوى هو الأولى بالترجيح.

"**فلهذه الأسباب:** حكمت المحكمة: بترجيح الإتجاه الوارد فى أحكام المحكمة الإدارية العليا، والذى من مقتضاه عدم قبول الدعاوى التى ترفع ابتداءً إلى المحاكم بشأن المنازعات الخاضعة لأحكام القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠ بإنشاء لجان التوفيق فى بعض المنازعات التى تكون الوزارات والأشخاص الاعتبارية العامة طرفاً فيها، وذلك إذا تم اللجوء لهذه اللجان بعد تاريخ إقامة الدعوى"[٥٧].

([٥٧]) المحكمة الإدارية العليا– جلسة ٣ ديسمبر ٢٠٢٢– الطعن رقم ٣٩٢٢٥ لسنة ٦٦ ق. ع–غير منشور

وفى اعتقادى أن الأخذ بالاتجاه السابق، يجعل من إجراء اللجوء إلى لجان التوفيق مجرد إجراء شكلى جوهرى ينبغى مراعاته قبل سلوك طريق الدعوى القضائية، وهو ما يخالف فلسفة المشرع فى إقراره للقانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠ حينما شرع إجراء اللجوء إلى لجان التوفيق لإنهاء المنازعات الإدارية فى مراحلها الأولى؛ تيسيراً على أصحاب الحقوق وتخفيفاً للعبء على القضاء، وبالتالى يجوز لصاحب الشأن أن يتخذ هذا الإجراء بعد رفع الدعوى طالما إن الإجراء اتخذ أثناء الميعاد القانونى وهو ما أكدته المحكمة الإدارية العليا بقولها أن: " من المستقر علية كما ورد في المذكرة الايضاحية لمشروع قانون المرافعات المدنية والتجارية والذي صدر بالقانون رقم ١٣لسنة ١٩٦٨ أن التشريعات الموضوعية هي موطن العدل ومضمونة وفحواه، وأن التشريعات الإجرائية آلية الطريق والإدارة، ذلك إن الرسالة الأولي والأخيرة للتشريعات الإجرائية أن تكون أداة طبيعية ومطية ذلولاً لعدل سهل المنال مأمون الطريق، لا يحتفل بالشكل ولا يلوذ بة إلا مضطراً يصون بة حقا أو يرد باطلا، ومن حيث إن هذة المحكمة إعلاءً لحق التقاضي الذي صانة الدستور وكفله للكافة، درجت في فهمها وتطبيقها للنصوص القانونية التي تنظم الاجراءات السابقة علي اللجوء الي قضاء مجلس الدولة كالتظلم الوجوبي أو اللجوء الي لجنة التوفيق علي اعتبار أن تلك الاجراءات ليست أشكالا جامدة مقصودة لذاتها، إنما هي وسائل شرعها المشرع لإمكان إنهاء المنازعة قبل اللجوء الي القضاء تيسيراً علي أصحاب الشأن وعلي جهة الادارة وتخفيفاً للعبء الواقع علي المحاكم، إلا أنه لا يجوز أن تطبق تلك النصوص علي درجة جامدة ينحرف بها عن المقصد منها فإذا اتخذت تلك الاجراءات ولو بعد رفع الدعوي فإن الغاية منها تكون قد تحققت، ولا يجوز أن يكون ذلك سببا للقضاء بعدم قبول الدعوي، وانتهت إلي أنه لا يشترط لقبول الدعوي الإلتزام بالأسبقية الزمنية لتقديم التظلم علي رفع الدعوي ما دام قد تم فعلاً خلال الميعاد المقرر قانونا لتقديمه، كما أنه إذا تم تقديم طلب التوفيق الي اللجنة بعد رفع الدعوي فإن الإجراء المطلوب قانوناً يكون قد استوفي، وتحققت الغاية منه ولا محل للدفع بعدم قبول الدعوي لهذا السبب"[٥٨].

([٥٨]) حكم المحكمة الإدارية العليا- جلسة ٢٠١٨/١/٢٨- الطعن رقم ١٢٠٧٨ لسنة ٦٢ ق.ع- غير منشور. وذهبت أيضاً ذات المحكمة إلى أن ما تغياه المشرع من إصدار القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠ بإنشاء لجان التوفيق هو التخفيف عن كاهل القاضي والمتقاضي، وبالتالي إذا رفع المدعي في إحدى

(ISSN: 2537- 0758)

المبحث الثالث

الأحكام المشتركة للإجراءات السابقة على رفع دعوى الإلغاء

نتعرف على الاحكام المشتركة للإجراءات السابقة على رفع دعوى الإلغاء من خلال مطلبين:

الأول: اتجاهات القضاء الإدارى بالنسبة للإجراءات السابقة على رفع دعوى الإلغاء.

الثانى: احتساب ميعاد دعوى الإلغاء فى ظل الإجراءات السابقة.

المطلب الاول

اتجاهات القضاء الإدارى بالنسبة للإجراءات السابقة على رفع دعوى الإلغاء

استقرت أحكام القضاء الإدارى على مجموعة من المبادئ القانونية الحاكمة للإجراءات السابقة على رفع دعوى الإلغاء، **يمكننا عرضها على النحو التالى:**

<u>أولا: الجمع بين التظلم الوجوبى واللجوء إلى لجان التوفيق:</u>

المنازعات الخاضعة لأحكام هذا القانون دعواه مباشرة إلى المحكمة المختصة قبل اللجوء إلى إحدى اللجان التي أنشأها هذا القانون، ولكنه أثناء نظر هذه الدعوى وقبل صدور الحكم المنهي للخصومة فيها تدارك الأمر وتقدم بطلبه إلى اللجنة المختصة إعمالاً لأحكام القانون سالف الذكر، فإن المدعي يكون قد استوفى الإجراء الذي أوجبه هذا القانون، بما لا تثريب معه على المحكمة إن هي مضت في السير في نظر دعواه دون حاجة للحكم بعدم قبولها لعدم اتخاذ هذا الإجراء الشكلي ابتداءً، وإلا كان الرضوخ له سبيلاً للنكوص من الغاية من سن هذا القانون وهو التخفيف عن كاهل القاضي والمتقاضي".

(حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١١٦٩٤ لسنة ٥٥ ق.ع- جلسة ٢٠١٨/٤/٢٨- غير منشور).

وتأكد قضاء المحكمة أيضا فى واقعة أخرى بقولها: "إعلاءً لحق التقاضي الذي صانه الدستور فإنه تطبيقًا للنصوص القانونية التي تنظم اللجوء إلى لجنة التوفيق فإنها ليست أشكالًا جامدة مقصودة لذاتها وإنما هي وسائل شرعها المشرع لإمكان إنهاء المنازعة قبل اللجوء إلى القضاء تيسيرًا على أصحاب الشأن وعلى جهة الإدارة وتخفيفًا للعبء الواقع علي المحاكم وبالتالي فإذا اتخذ إجراء اللجوء إلى لجنة فض التوفيق ولو بعد رفع الدعوى فإن الغاية منه تكون قد تحققت ولا يكون ذلك سببًا للقضاء بعدم قبول الدعوى".

(حكم المحكمة الإدارية العليا- جلسة ٢٠٢٠/١/١٨- الطعن رقم ١٠٢٢٢ لسنة ٦٠ ق.ع- غير منشور)..

إذا كانت فلسفة المشرع من إنشاء لجان التوفيق هى سبيل الحل الودى لبعض المنازعات الإدارية وتجنب الطريق القضائى، وتخفيف العبء على المحاكم والمتقاضين والإدارة من خلال سرعة البت فى منازعاتهم، إلا أن هذه الفلسفة تتصادم إذا كانت المنازعة تتعلق بأحد القرارات الواجب التظلم منها[٥٩] أولا قبل رفع الدعوى[٦٠]. كما أن المادة السادسة (الفقرة الثانية) من القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠ (الخاص بلجان التوفيق) قد أشارت إلى:" عدم قبول الطلب إذا كان متعلقاً بأى من القرارات الإدارية النهائية المشار إليها فى الفقرة (ب) من المادة ١٢ من قانون مجلس الدولة الصادر بالقرار بقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢، إلا إذا قدم خلال المواعيد المقررة للطعن فيه بالإلغاء، وبعد تقديم التظلم منه، وانتظار المواعيد المقررة للبت فيه وفق أحكام الفقرة المذكورة".

وبناءً عليه؛ يتعين لقبول طلب التوفيق فيما يتعلق بالقرارات سالفة الذكر، التظلم أولاً وانتظار مواعيد البت فيه، ثم تقديم طلب التوفيق خلال الميعاد القانونى المقرر وهو ما ينطوى على إطالة لأمد التقاضى[٦١]، لاسيما فى الأحوال التى لا تنتهى فيها لجان

([٥٩]) نقصد بهذه القرارات ما أشارت إليه المادة (١٠) من قانون مجلس الدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢تنص على أن "تختص محاكم مجلس الدولة دون غيرها بالفصل فى المسائل ألآتية: أولاً:..... ثانياً :.....

ثالثاً: الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بالطعن في القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين فى الوظائف العامة أو الترقية أو بمنح العلاوات .

رابعاً: الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة بإحالتهم إلى المعاش أو الاستيداع أو فصلهم بغير الطريق التأديبي.

تاسعاً: الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية.....".

([٦٠]) تنص المادة (١٢) من القانون آنف الذكر على أن "لا تقبل الطلبات الآتية:(أ).....

(ب) الطلبات المقدمة رأساً بالطعن في القرارات الإدارية النهائية المنصوص عليها في البنود ثالثاً ورابعاً وتاسعاً من المادة (١٠) وذلك قبل التظلم منها إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الهيئات الرئاسية وانتظار المواعيد المقررة للبت فى هذا التظلم".

([٦١]) لمزيد من التفاصيل: محمد عبد اللطيف– قانون القضاء الإدارى– دعوى الإلغاء– ٢٠٠٢– ص١٨٠.

– جابر جاد نصار– التوفيق فى بعض منازعات الدولة–٢٠٠٢–ص٦٤.

– محمد ماهر أبو العينين–دعوى الإلغاء– الكتاب الأول–٢٠٠٠– ص٧٧٤.

(ISSN: 2537- 0758)

التوفيق إلى قرار ملزم، ويرى البعض– وبحق– أن "اللجوء إلى لجنة التوفيق، عقب تظلم اجبارى، خير مثال للعقبات الإجرائية التى أقامها المشرع فى وجه المتقاضى"[٦٢].

ثانياً: التقدم إلى لجان التوفيق يغنى عن تقديم التظلم الوجوبى:

انطلاقاً من الحق الدستورى فى التقاضى، ورغبةً فى إزالة كافة العوائق الإجرائية التى تمنع النفاذ إلى هذا الحق، اتجهت المحكمة الإدارية العليا إلى التأكيد على أن اللجوء إلى لجنة التوفيق فى المنازعات وعرض توصيات(قرارات) اللجنة على جهة الإدارة والموافقة عليها يغنى عن تقديم التظلم مباشرة إليها وعبرت عن ذلك المحكمة بقولها أن: "لجان التوفيق في المنازعات المنشأة بالقانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠ يدخل ضمن تمثيلها ممثل للجهة الإدارية تختاره السلطة المختصة طبقًا لنص المادة الثانية من القانون المشار إليه، كما أن جهة الإدارة تخطر بالطلب المقدم إلى اللجنة وتوصيتها، الأمر الذي يكون معه لجوء الطاعنين إلى لجنة التوفيق في المنازعات على النحو المشار إليه قد تحققت به الغاية من التظلم المنصوص عليه في المادة ١٢/ب من قانون مجلس الدولة، ويكون اشتراط تقديم التظلم مباشرة إلى جهة الإدارة في هذه الحالة، كشرط لقبول الطلب بعد أن تحقق علمها بمظلمتهم، من قبيل الإغراق في الشكليات التي تتجاوز قصد المشرع، وتحجب المواطن عن القضاء بالمخالفة لحكم المادة (٦٨) من الدستور"[٦٣].

ورغم سلامة الحجج التى استندت إليها المحكمة الإدارية العليا فى اتجاهها سالف الذكر، إلا أن المحكمة سبق لها وأن خرجت على هذا الاتجاه، واتجهت إلى ضرورة الإلتزام بالمواعيد والإجراءات قبل رفع دعوى الإلغاء، كالتظلم الوجوبى واللجوء إلى لجان التوفيق، بقولها:" أن المشرع أوجب على العاملين اللجوء إلى لجنة فض المنازعات المنصوص عليها في المادة الأولى من القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠ المشار إليه في حالة

– رأفت فودة– النظام القانونى للميعاد فى دعوى الإلغاء–٢٠١٠–ص٢٤٦.

([٦٢]) فتحى فكرى– وجيز دعوى الإلغاء– ٢٠١٨– ص٢٥٢.

([٦٣]) المحكمة الإدارية العليا– ٢٧ مارس ٢٠٠٨– الطعن رقم ٤٠٧٣ لسنة ٥١ ق. عليا– مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها الإدارية العليا في السنة الثالثة والخمسون– الجزء الأول– من أول أكتوبر سنة ٢٠٠٧ إلى آخر مارس سنة ٢٠٠٨– صـ٩١٢ وأيضاً: المحكمة الإدارية العليا– ٢٠١٣/٣/١٧– الطعن رقم ٢٤٦١٨ لسنة ٤٥ ق.ع– غير منشور.

نشوء نزاع بينهم وبين الجهات الإدارية التي يعملون بها ويترتب على عدم اللجوء إلى هذه اللجان عدم قبول الدعوى بشأن هذا النزاع مما يعنى أن اللجوء إلى هذه اللجان أمر وجوبي فيما عدا ما قضت به المادة الرابعة من ذات القانون.

إلا أن المشرع استثنى كذلك من المادة (٦ فقرة أخيرة) من القانون المشار إليه القرارات الإدارية التي يجب التظلم منها قبل رفع الدعوى والمنصوص عليها في البنود: ثالثًا- رابعاً- تاسعًا من المادة (١٠) من قانون مجلس الدولة والخاصة بالتعيين والترقية ومنح العلاوات والإحالة للمعاش والاستيداع والفصل بغير الطريق التأديبي والقرارات النهائية للسلطات التأديبية.

وهذه القرارات يجوز الطعن عليها قضاء دون اللجوء للجنة فض المنازعات، وللجنة أن تقضي بعدم قبولها في حالة تقديم طلب توفيق بشأنها، إلا أن المشرع اشترط لقبول الطلب بشأن هذه المنازعات "أمام للجنة المشار إليها" والمنصوص عليها في الفقرة "ب" من المادة (١٢) المشار إليها، أن تكون قدمت خلال مواعيد الطعن القضائي وسبق التظلم منها وفات الميعاد المقرر للرد على التظلم، أي أن قبول طلب التوفيق في المنازعات المشار إليها في البنود ثالثًا، ورابعًا، وتاسعًا من المادة (١٠) المذكورة أن تكون روعيت الإجراءات المشار إليها في المادة (١٢/ب) من قانون مجلس الدولة وحتى لا يتخذ العامل من اللجوء للجنة فض المنازعات وسيلة للتهرب من المواعيد والإجراءات المنصوص عليها بقانون مجلس الدولة فيما يتعلق بالقرارات الإدارية الواجب التظلم منها قبل رفع الدعوى بشأنها"[٦٤].

ثالثاً: إقتران طلبات إلغاء القرارات الإدارية بطلب وقف التنفيذ بصورة مستعجلة:

ساد- مؤخراً- اتجاه فقهى يرى: "أن اقتران طلبات إلغاء القرارات الإدارية بطلب وقف التنفيذ بصورة مستعجلة يعد وسيلة للإفلات من شرط اللجوء إلى لجان التوفيق"[٦٥]، وقد يبدو هذا الرأى حال صحته وسيلة مناسبة للإفلات من العقبات الإجرائية التى يعانى منها المتقاضين قبل ولوج سبيل التقاضى.

([٦٤]) المحكمة الإدارية العليا- ٢٠٠٥/٥/٥- الطعن رقم ٨١٠ لسنة ٤٨ ق. عليا- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا -السنة الخمسون- الجزء الثاني- من أول إبريل سنة ٢٠٠٥ إلى آخر سبتمبر سنة ٢٠٠٥- صـ ١٠٨٦.

([٦٥]) رأفت فوده- النظام القانونى للميعاد-٢٠١٠- ٢٤٧.

(ISSN: 2537- 0758)

وفى اعتقادى أن هذا الرأى قد يبدو صحيحاً وفقا للمواد (الرابعة، الحادية عشرة) من قانون لجان التوفيق، حيث نصت المادة الرابعة من ذلك القانون، على أنه: "عدا المنازعات التى تكون وزارة الدفاع والانتاج الحربى أو أى من أجهزتها طرفاً فيها وكذلك المنازعات المتعلقة بالحقوق العينية العقارية، وتلك التى تفردها القوانين بأنظمة خاصة. أو توجب فضها أو تسويتها أو نظر التظلمات المتعلقة بها عن طريق لجان قضائية أو إدارية، أو يتفق على فضها عن طريق التحكيم، تتولى اللجان المنصوص عليها من هذا القانون التوفيق بين أطراف المنازعات التى تخضع لأحكامه".

وتنص المادة الحادية عشرة منه على أنه: "عدا المسائل التى يختص بها القضاء المستعجل، ومنازعات التنفيذ، والطلبات الخاصة بالأوامر على العرائض، والطلبات الخاصة بأوامر الأداء، وطلبات إلغاء القرارات الإدارية المقترنة بطلبات وقف التنفيذ، لا تقبل الدعوى التى ترفع ابتداء إلى المحاكم بشأن المنازعات الخاضعة لأحكام هذا القانون إلا بعد تقديم طلب التوفيق إلى اللجنة المختصة وفوات الميعاد المقرر لإصدار القرار أو الميعاد المقرر لعرضه دون قبول وفقا لحكم المادة العاشرة".

ولما كانت فلسفة قانون لجان التوفيق هى تحقيق العدالة الناجزة وتخفيف العبء على القضاة والمتقاضين بانهاء المنازعات الإدارية فى مراحلها الأولى بالطريق الودى، إلا أن المشرع استثنى بعض المنازعات من الخضوع لأحكامه؛ نظرا لطبيعتها الخاصة، وأجاز لذوى الشأن اللجوء إلى المحكمة المختصة مباشرة ومن هذه المنازعات: طلبات إلغاء القرارات الإدارية المقترنة بطلبات وقف التنفيذ، حيث إن هذه المنازعات تتسم بطبيعة مستعجلة تتطلب سرعة البت فيها بإيقاف تنفيذ هذه القرارات بحكم قضائى وهو ما لا تملكه لجان التوفيق.

إلا أن هذا الرأى يتصادم صراحة مع بعض القرارات الإدارية الواجب التظلم منها قبل رفع دعوى الغائها[٦٦]، حيث أشارات الفقرة الثانية من المادة ٤٩ من قانون مجلس

([٦٦]) نصت المادة (١٠) من قانون مجلس الدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢. على أن "تختص محاكم مجلس الدولة دون غيرها بالفصل فى المسائل ألآتية: أولاً:..... ثانياً :.....

ثالثاً: الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بالطعن في القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين فى الوظائف العامة أو الترقية أو بمنح العلاوات .

الدولة الصادر بالقرار بقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢، إلى أنه: "بالنسبة إلى القرارات التى لا يقبل طلب إلغائها قبل التظلم منها إداريا لا يجوز طلب وقف تنفيذها".

وإزاء هذا التناقض تباينت مواقف المحكمة الإدارية العليا من هذه الآراء، وحينما عُرض الأمر على المحكمة الإدارية العليا بخصوص القرارات التأديبية النهائية باعتبارها أحد القرارات الواجب التظلم منها أولاً والتى لا يقبل وقف تنفيذها، انتهت المحكمة إلى: " أن المشرع استثنى من الخضوع لأحكام القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠ المشار إليه بعض المسائل ومن بينها: طلبات إلغاء القرارات الإدارية المقترنة بطلبات وقف التنفيذ. وجاء ذلك فى عبارة صريحة، لا لبس فيها او غموض، بحيث تنصرف إلى جميع القرارات، سواء تلك الواجب التظلم منها والقرارات التى لا يجب التظلم منها، فالعبرة من هذا الصدد هى بأن يتضمن طلب إلغاء القرار الإدارى طلباً بوقف تنفيذه وبما يخرجه حينئذ عن عداد المسائل التى تخضع لأحكام القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠ وإعمالاً لذلك، فإنه متى أقام الموظفون العموميون الطلبات بإلغاء القرارات التأديبية مقترنة بطلب وقف التنفيذ فإنه لا جناح عليهم إذا لجئوا مباشرة إلى المحكمة التأديبية دون اللجوء إلى لجان التوفيق فى بعض المنازعات[٦٧].

ورغم هذا الحكم، لم تستقر اتجاهات المحاكم على الأخذ به، وخالفته كثيراً؛ تأسيساً على أن ما قرره مجلس الدولة باعتباره قانونا خاصا باجراءات التقاضى أمام محاكمه

رابعاً: الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة بإحالتهم إلى المعاش أو الاستيداع أو فصلهم بغير الطريق التأديبي.

تاسعاً: الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية.....".

وتنص المادة (١٢) من القانون آنف الذكر على أن "لا تقبل الطلبات الآتية: (أ).....

(ب) الطلبات المقدمة رأساً بالطعن في القرارات الإدارية النهائية المنصوص عليها في البنود ثالثاً ورابعاً وتاسعاً من المادة (١٠) وذلك قبل التظلم منها إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الهيئات الرئاسية وانتظار المواعيد المقررة للبت فى هذا التظلم".

وتنص الفقرة الثانية من المادة (٤٩) منه على أن "بالنسبة إلى القرارات التى لا يقبل طلب إلغائها قبل التظلم منها إدارياً لا يجوز طلب وقف تنفيذها.....".

(٦٧) المحكمة الإدارية العليا (دائرة توحيد المبادئ)- جلسة ٢٠٠٨/٥/١٠- الطعن رقم ٣٧٦٢ لسنة ٤٩ ق. عليا- مجموعة المبادئ التى قررتها المحكمة فى ٣٠ عاماً منذ انشائها إلى نهاية اغسطس ٢٠١٥- ج ٢-ص٨٩١.

(ISSN: 2537- 0758)

وبين ما يقرره قانون لجان التوفيق رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠ باعتباره قانوناً عاماً بالنسبة للمحاكم المدنية والتجارية والإدارية، ولما كانت القاعدة الأصولية فى التفسير " أن الخاص يقيد العام " وإن إعمال النص خير من إهماله.

وعلى هدى ما تقدم عاودت المحكمة الإدارية العليا (دائرة توحيد المبادئ) بحثها للمسألة لتعدل عن اتجاهها السابق، لتقرر إن:" طلبات إلغاء القرارات الإدارية التي يتعين التظلم منها قبل رفع الدعوى، والتي لا يجوز طلب وقف تنفيذها طبقا لحكم الفقرة الثانية من المادة (٤٩) من قانون مجلس الدولة الصادر بالقانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢، تخضع لأحكام القانون رقم (٧) لسنة ٢٠٠٠ بإنشاء لجان التوفيق في بعض المنازعات التي تكون الوزارات والأشخاص الاعتبارية العامة طرفًا فيها، ولو اقترنت بطلب وقف التنفيذ[٦٨].

وقد استندت المحكمة فى معرض بيان حجج هذا الاتجاه إلى أن: "المادة (١٠) من قانون مجلس الدولة، الصادر بالقانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ تنص على أن: "تختص محاكم مجلس الدولة دون غيرها بالفصل في المسائل الآتية: **أولاً–**.....

ثانيًا–.....

ثالثًا– الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بالطعن في القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو الترقية أو بمنح العلاوات.

رابعًا– الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة بإحالتهم إلى المعاش أو الاستيداع أو فصلهم بغير الطريق التأديبي.....

تاسعًا– الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية."...

"وتنص المادة (١٢) من قانون مجلس الدولة المشار إليه على أنه: "لا تقبل الطلبات الآتية: (أ)... (ب) الطلبات المقدمة رأسًا بالطعن في القرارات الإدارية النهائية المنصوص عليها في البنود (ثالثًا) و(رابعًا) و(تاسعًا) من المادة (١٠) وذلك قبل التظلم

([٦٨]) المحكمة الإدارية العليا (دائرة توحيد المبادئ)– ٢٠١١/١/١– الطعن رقم ٢٣١٨٢ لسنة ٥١ قضائية. عليا– مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا –السنة الخامسة والخمسين والسادسة والخمسين– من أول أكتوبر ٢٠٠٩ إلى آخر سبتمبر ٢٠١١– صـ ٧٧.

منها إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الهيئات الرئاسية، وانتظار المواعيد المقررة للبت في هذا التظلم.

وتنص الفقرة الثانية من المادة (٤٩) من قانون مجلس الدولة على أنه: "... وبالنسبة إلى القرارات التي لا يقبل طلب إلغائها قبل التظلم منها إداريًا لا يجوز طلب وقف تنفيذها.

"... ومن حيث إن مفاد النصوص المتقدمة أن المشرع قد حدد على سبيل المثال وليس الحصر بعض المسائل التي تختص محاكم مجلس الدولة على اختلاف أنواعها ودرجاتها بنظرها والفصل فيها، ومنها القرارات الإدارية النهائية المتعلقة بالتعيين في الوظائف العامة أو الترقية أو إنهاء الخدمة، وكذا القرارات التأديبية. واختص هذه النوعية من القرارات الإدارية بضرورة التظلم منها إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار أو الجهة الرئاسية لها خلال المواعيد وبالإجراءات المحددة في المادة (٢٤) من قانون مجلس الدولة. ورتب على عدم سابقة التظلم قبل إقامة الدعوى جزاء عدم قبولها. كذلك قرر المشرع أن هذه القرارات لا يجوز أن يطلب وقف تنفيذها، أي أن الطعن عليها يكون بالإلغاء فقط دون وقف التنفيذ، فإذا ما أقيمت الدعوى مشتملة على طلب وقف التنفيذ يغدو هذا الطلب غير مقبول..

"ومن حيث إن المادة الأولى من القانون رقم (٧) لسنة ٢٠٠٠ بإنشاء لجان التوفيق في بعض المنازعات التي تكون الوزارات والأشخاص الاعتبارية العامة طرفا فيها تنص على أن: "ينشأ في كل وزارة أو محافظة أو هيئة عامة وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة لجنة أو أكثر للتوفيق في المنازعات المدنية والتجارية والإدارية التي تنشأ بين هذه الجهات وبين العاملين بها، أو بينها وبين الأفراد والأشخاص الاعتبارية الخاصة"..

"وتنص المادة الرابعة من ذلك القانون على أنه: "عدا المنازعات التي تكون وزارة الدفاع والإنتاج الحربي أو أي من أجهزتها طرفًا فيها، وكذلك المنازعات المتعلقة بالحقوق العينية العقارية، وتلك التي تفردها القوانين بأنظمة خاصة، أو توجب فضها أو تسويتها أو نظر التظلمات المتعلقة بها عن طريق لجان قضائية أو إدارية، أو يتفق على فضها عن طريق التحكيم؛ تتولى اللجان المنصوص عليها في المادة الأولى من هذا القانون التوفيق بين أطراف المنازعات التي تخضع لأحكامه"..

(ISSN: 2537- 0758)

"وتنص المادة الحادية عشرة منه على أنه: "عدا المسائل التي يختص بها القضاء المستعجل، ومنازعات التنفيذ، والطلبات الخاصة بالأوامر على العرائض، والطلبات الخاصة بأوامر الأداء، وطلبات إلغاء القرارات الإدارية المقترنة بطلبات وقف التنفيذ؛ لا تقبل الدعوى التي ترفع ابتداء إلى المحاكم بشأن المنازعات الخاضعة لأحكام هذا القانون إلا بعد تقديم طلب التوفيق إلى اللجنة المختصة، وفوات الميعاد المقرر لإصدار التوصية أو الميعاد المقرر لعرضها دون قبول، وفقا لحكم المادة السابقة"..

"ومن حيث إنه باستقراء النصوص المتقدمة يبين أن المشرع في سبيل تحقيق العدالة الناجزة التي تيسر لذوي الشأن الحصول على حقوقهم في أقرب وقت ممكن ودون تحميلهم بأعباء مالية قد تثقل كاهلهم، ومن ناحية أخرى لتخفيف العبء عن القضاة، أصدر القانون رقم (٧) لسنة ٢٠٠٠ بإنشاء لجان للتوفيق في بعض المنازعات التي تنشأ بين الجهات الإدارية الواردة بالمادة الأولى والعاملين بها، أو غيرهم من الأفراد أو الأشخاص الاعتبارية الخاصة، وذلك أيا كانت طبيعة تلك المنازعات. ورتب أثرا على عدم الالتزام باللجوء إلى تلك اللجان، هو عدم قبول الدعاوى التي تقام مباشرة أمام المحكمة، بيد أنه أخرج من الخضوع لأحكام هذا القانون منازعات بعينها، مثل التي وردت بالمادة الرابعة التي تتسم الجهات الإدارية أطراف الخصومة فيها بطبيعة خاصة، مثل وزارة الدفاع والإنتاج الحربي والأجهزة والجهات التابعة لها، أو تلك المنازعات المتعلقة بالحقوق العينية لطبيعتها الخاصة التي قد تستعصي على حلها عن طريق اللجان التي شكلها القانون، أو غيرها من المنازعات التي أفرد لها المشرع تنظيما خاصا لفضها أو تسويتها، إما عن طريق لجان قضائية أو إدارية أو هيئات التحكيم. وفضلا عن ذلك فإنه أخرج من الخضوع لأحكام هذا القانون نوعًا آخر من المنازعات، وهي التي ورد النص عليها في المادة (١١) المشار إليها، ومن ثم من الإلزام باللجوء إلى تلك اللجان؛ لطبيعة هذه المنازعات التي لها صفة الاستعجال، فهي جميعها تندرج ضمن المسائل المستعجلة التي يتعين الفصل فيها على الفور، دون انتظار المواعيد المقررة في القانون رقم (٧) لسنة ٢٠٠٠، بل في آجال أقرب منها؛ حرصا على مصلحة أصحاب الشأن، وهو ما يتفق والغاية التي ابتغاها المشرع من إصدار القانون المشار إليه. وقد تضمنت هذه المنازعات أو المسائل طلبات إلغاء القرارات الإدارية المقترنة بطلبات وقف التنفيذ؛ لما تتسم به من طبيعة مستعجلة؛ لأن ركني قبول طلب وقف التنفيذ هما الجدية والاستعجال، فإذا ما انتفى أحدهما بات الطلب غير مقبول..

"ومن حيث إن نصوص التشريعات المختلفة تشكل في النهاية منظومة تشريعية، تفرز نسيجا قانونيا واحدا، تتكامل نصوصه فتكمل بعضها البعض، ولا تتصادم أو تتعارض، بما يؤدي إلى إنزال القاعدة الأصولية في التفسير من أن إعمالَ النص خيرٌ من إهماله. وإنه تطبيقًا لذلك: فلئن كان القانون رقم (٧) لسنة ٢٠٠٠ المشار إليه قد أخرج الطلبات المتعلقة بإلغاء القرارات الإدارية المقترنة بطلبات وقف التنفيذ من عداد المنازعات الخاضعة لأحكامه، فإنه التزاما بأحكام قانون مجلس الدولة الصادر بالقانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ بوصفه القانون الخاص والمنظم لإجراءات التقاضي أمام محاكم مجلس الدولة بمختلف درجاتها وتنوع اختصاصاتها، والتي لا تجيز هذه الأحكام طلب وقف تنفيذ القرار الإداري على استقلال، دون أن يقترن بطلب الإلغاء، حسبما أوردت الفقرة الأولى من المادة (٤٩) من قانون مجلس الدولة، وإذ كان ما تقدم فإنه يتعين الرجوع إلى أحكام قانون مجلس الدولة للوقوف على القرارات الإدارية التي من الجائز طلب وقف تنفيذها، وتلك التي لا يجوز طلب وقف التنفيذ في شأنها وفق ما أبانته الفقرة الثانية من المادة (٤٩) المشار إليها، وهي تلك التي لا يقبل طلب إلغائها قبل التظلم منها وفقا للمادة (٢٤) من قانون مجلس الدولة، وبعبارة أخرى فإن القرارات التي يتعين التظلم منها قبل رفع الدعوى لا يجوز أن يطلب وقف تنفيذها أمام محاكم مجلس الدولة.

"ومن حيث إنه يتعين عند تطبيق حكم المادة الحادية عشرة من القانون رقم (٧) لسنة ٢٠٠٠ المشار إليه ألا يؤخذ على عمومه بمراد ألفاظه، كما ذهبت هذه الدائرة في حكمها بجلسة ٢٠٠٨/٥/١٠، بل أن يتم تفسيره مع الأخذ بعين الاعتبار أحكام قانون مجلس الدولة؛ لكونه– كما سلف بيانه– قانونًا خاصًا بإجراءات التقاضي أمام محاكمه، يقيد ما ورد في القانون رقم (٧) لسنة ٢٠٠٠ من أحكام؛ لكونه يعد قانونا عاما بالنسبة إلى المحاكم على مختلف أنواعها، مدنية وتجارية وإدارية وغيرها، بحيث يتكامل القانونان ولا يتعارضان؛ لأن تطبيق حكم المادة الحادية عشرة من القانون رقم (٧) لسنة ٢٠٠٠ على وجه مستقل وبمعزل عن أحكام قانون مجلس الدولة يؤدي إلى إهمال أحكام القانون الأخير وعدم إعمالها، فضلا عن جعل اختصاص محاكمه في نظر ما يقام أمامها من دعاوى رهينًا بإرادة رافعها، دون الالتزام بالفهم السليم والتطبيق الصحيح لأحكام قانون مجلس الدولة، وعدم تغليب رغبة المشرع وهدفه من عدم جواز طلب وقف تنفيذ القرارات الإدارية التي يجب التظلم منها قبل اللجوء إلى المحكمة، بالإضافة إلى التحايل على هذا الحكم من قبل صاحب الشأن، إن شاء أعمله وإن شاء أهمله..

(ISSN: 2537- 0758)

"ومن حيث إنه في ضوء ما تقدم فإنه يتعين تفسير عبارة: "طلبات إلغاء القرارات الإدارية المقترنة بطلبات وقف التنفيذ" الواردة بالمادة الحادية عشرة من القانون رقم (٧) لسنة ٢٠٠٠، والتي لا يلزم فيها اللجوء إلى اللجان التي نص عليها هذا القانون قبل إقامة الدعوى بأنها: القرارات الجائز طلب وقف تنفيذها طبقا لأحكام قانون مجلس الدولة فقط، أما غيرها من القرارات الإدارية التي لا يقبل طلب وقف تنفيذها فإنها تظل خاضعة لأحكام القانون رقم (٧) لسنة ٢٠٠٠، ويتعين اللجوء في شأنها إلى اللجان المختصة قبل اللجوء إلى المحكمة، وإلا أضحت غير مقبولة، حتى ولو اقترنت بطلب وقف تنفيذ؛ وذلك إعمالا لصريح نص المادة الحادية عشرة المشار إليها..

"ومن نافلة القول أن طلبات التعويض عن القرارات الإدارية يسري في شأنها ما يسري على طلبي وقف التنفيذ والإلغاء من حيث اللجوء إلى اللجان المشكلة طبقا للقانون رقم (٧) لسنة ٢٠٠٠؛ حتى لا تتبعض المنازعة ولا تتجزأ في هذا الخصوص.

"ومن حيث إنه ابتناءً على ما سلف بيانه فإنه يكون مُتعيناً العدول عن المبدأ الذي قضت به هذه الدائرة في الطعن رقم ١٣٧٦٢ لسنة ٤٩ ق.ع بجلستها المعقودة في ٢٠٠٨/٥/١٠، والقضاء بأن طلبات إلغاء القرارات الإدارية المقترنة بطلب وقف التنفيذ، الواجب التظلم منها، تخضع لأحكام القانون رقم (٧) لسنة ٢٠٠٠"[٦٩].

([٦٩]) عدلت المحكمة الإدارية العليا (دائرة توحيد المبادئ) في هذا الحكم عن المبدأ الذي سبق وقضت به في الطعن رقم ١٣٧٦٢ لسنة ٤٩ ق. ع بجلستها المعقودة في ٢٠٠٨/٥/١٠، حيث كانت قد انتهت إلى أن المشرع قد استثنى من الخضوع لأحكام القانون رقم (٧) لسنة ٢٠٠٠ المشار إليه بعض المسائل، ومن بينها طلبات إلغاء القرارات الإدارية المقترنة بطلبات وقف التنفيذ، وقد جاء ذلك في عبارة صريحة لا ليس فيها أو غموض، بحيث تنصرف إلى كافة القرارات، سواء تلك الواجب التظلم منها أو القرارات التي لا يجب التظلم منها، فالعبرة في هذا الصدد بأن يتضمن طلب إلغاء القرار الإداري طلبًا بوقف تنفيذه، بما يخرجه حينئذ من عداد المسائل التي تخضع لأحكام رقم (٧) لسنة ٢٠٠٠ .وقد بينت الدائرة في حكم سابق أنه ولئن صح أن القواعد الأصولية في التفسير تقتضي تقديم النص الخاص على النص العام، إلا أنه ينبغي أن تراعي دائمًا علة تشريع النص الخاص، فإذا تخلقت تعين تنحية النص الخاص، واتباع الحكم العام؛ بحسبانه أقرب إلى تحقيق قصد الشرع، وإلا انقلب النص الخاص وبالاً على من تقرر لمصلحتهم، وهو ما ينافي قصد الشرع.

(راجع حكمها في الطعن رقم ٢٩٤ لسنة ٣٩ القضائية عليا بجلسة ٢٠٠٢/٦/٦.)..

وفى اعتقادى، أننا بصدد تشريعات إجرائية سواء تلك التى أشارت إلى إجراءات اللجوء إلى التظلم الوجوبى أو اللجوء إلى لجان التوفيق، والأصل أن هذه التشريعات تقوم على فلسفة الغاية، بإعتبار أن هذه الإجراءات مجرد شكل جوهرى يتعين استيفائه قبل ولوج سبيل التقاضى، وعلى الرغم من أهمية هذه الإجراءات فى كونها طريقاً لحل المنازعات ودياً خلال مراحلها الأولى وتخفيف العبء على المحاكم والمتقاضين، إلا أنها تظل خياراً وبديلاً للمتقاضين، ويجب ألا ينال هذا الخيار وذلك البديل من الحق الأصيل للمواطنين فى اللجوء إلى قاضيهم الطبيعى، وهو حق كفله الدستور؛ لذلك يجب أن تكون نظرة القضاء والإدارة والمشرع إلى هذه التشريعات الإجرائية نظرة ضيقة كاستثناء لا يقاس عليه أو يتوسع فيه، وتنطلق هذا النظرة من مبدأ عدم الاغراق فى الشكليات، والحرص على تحقيق العدل.

وتؤكد المحكمة الإدارية العليا على هذه الغاية، بقولها إن:" التشريعات الموضوعية هي موطن العدل ومضمونه وفحواه، وأن التشريعات الإجرائية آلية الطريق والإدارة، ذلك أن الرسالة الأولي والأخيرة للتشريعات الإجرائية أن تكون أداة طبيعية ومطية ذلولاً لعدل سهل المنال مأمون الطريق، لا يحتفل بالشكل ولا يلوذ بة إلا مضطراً يصون بة حقاً أو يرد باطلاً[٧٠].

ويدعم وجهة نظرنا مجموعة من التطبيقات القضائية، على النحو التالى:

أ- <u>اعتبار القرارات الساحبة للترقية لا تندرج ضمن القرارات الواجب التظلم منها:</u>

استقرت أحكام القضاء على أن القرارات الساحبة للترقية لا تتقيد بالتظلم الوجوبى، وبالتالى لا يترتب على عدم تقديم التظلم منها عدم قبول الدعوى لعدم سابقة التظلم، كما يمكن اقتران طلبات إلغائها بطلب وقف التنفيذ بما يستتبعها من وجوب العرض على لجان التوفيق، وفى هذا تؤكد المحكمة الإدارية العليا بقولها أن: "المشرع قد ألزم صاحب الشأن عند الطعن في القرارات الإدارية النهائية المنصوص عليها في البنود ثالثاً ورابعاً وتاسعاً من المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة ومن بينها القرارات النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو الترقية أو بمنح العلاوات لضرورة التظلم من هذه القرارات إلى الجهة الإدارية التي أصدرت هذه القرارات أو إلى الجهة الرئاسية لها وانتظار المواعيد المقررة للبت في هذا التظلم وقد رتب المشرع على إغفال ذلك عدم

(٧٠) حكم المحكمة الإدارية العليا- جلسة ٢٠١٨/١/٢٨.- الطعن رقم ١٢٠٧٨لسنة٦٢ق.ع - غير منشور.

(ISSN: 2537- 0758)

قبول الطلبات المقدمة بالطعن في هذه القرارات أمام محاكم مجلس الدولة. ومن حيث إنه وإن كان ذلك من المبادئ المقررة والثابتة في الإجراءات الإدارية أمام محاكم مجلس الدولة ويترتب على عدم مراعاتها عدم قبول دعاوى إلغاء القرارات المشار إليها على النحو سالف الذكر إلا أن قضاء هذه المحكمة قد ذهب إلى أن القرار الساحب للترقية لا يتقيد بقيد التظلم الوجوبي من القرار المطعون فيه قبل رفع الدعوى إذ أن القرار المطعون فيه كقرار ساحب للترقية وليس قراراً بإجرائها لا يندرج تحت القرارات المنصوص عليها في البنود ثالثاً ورابعاً وتاسعاً من المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ المشار إليه ومن ثم لا يترتب على عدم مراعاة تقديم مثل هذا التظلم من القرار الساحب للترقية الحكم بعدم قبول الدعوى لعدم سابقة التظلم[٧١].

ب-<u>قرارات الندب لا تندرج ضمن القرارات الواجب التظلم منها:</u>

أكدت المحكمة الإدارية العليا على أن: "الدفع المبدى من الجهة الإدارية احتياطيًا: بعدم قبول الطعن شكلاً لعدم سابقة التظلم، فذلك مردود عليه بأن قانون مجلس الدولة لم ينص على التظلم الوجوبي في مثل الحالة المعروضة، وبالتالي تسري عليه قاعدة التظلم الاختياري، ومفادها أن صاحب الشأن بالخيار بين ولوج طريق التظلم الإداري، أو اللجوء رأسًا إلى الطعن على القرار أمام المحكمة المختصة"[٧٢].

ج- <u>القرارات الصادرة بالاعارة أو الحرمان منها:</u>

تؤكد المحكمة الإدارية العليا على أن:" ومن حيث إن الطعن يقوم على أسباب حاصلها مخالفة الحكم المطعون فيه للقانون والخطأ في تطبيقه وتأويله ذلك لأنه أدخل القرار المطعون فيه ضمن القرارات التي لا تقبل طلب إلغائها إلا بعد التظلم منها إدارياً بينما هذا القرار تختص محاكم مجلس الدولة بنظره باعتباره قرار صادراً في شأن منازعة إدارية يصدق عليها وصف سائر المنازعات الإدارية المشار إليها في البند ١٣ من المادة ١٠ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ سنة ١٩٧٢ ولا يدخل في عداد القرارات التي

---

(٧١) المحكمة الإدارية العليا- ٥ مارس ١٩٩٤- الطعن رقم ٢١١ لسنة ٣٨ ق. عليا- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا-السنة التاسعة والثلاثون- الجزء الثاني (من أول مارس سنة ١٩٩٤ إلى ١٥ سبتمبر سنة ١٩٩٤)- صـ ١٠٥٥.

(٧٢) المحكمة الإدارية العليا-جلسة ٧ من يونيه سنة ٢٠٠٨- الطعن رقم ١٥٣٨١ لسنة ٥٣ القضائية عليا- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في السنة الثالثة والخمسون- الجزء الثاني- من أول أبريل سنة ٢٠٠٨ إلى آخر سبتمبر سنة ٢٠٠٨ صـ ١٣٥٠.

تخضع لنظام التظلم الوجوبي قبل رفع دعوى الإلغاء التي قررت على سبيل التحديد في المادة ١٢ من قانون مجلس الدولة هذا وقد توافرت حالة الاستعجال في المنازعة الماثلة إذ يترتب على الإعارة مزايا مادية عديدة قد يكون العامل في حاجة ماسة إليها في ظروفه الاجتماعية وقد لا تتكرر فرص الإعارة مستقبلاً كما أن ركن الجدية متوافر بدوره إذ أن الظاهر من الأوراق أن قرار وقف الإعارة بني على أسباب تتعلق بمنازعات شخصية- وادعاء تقاضي المدعي خلو رجل من أحد المستأجرين عنده ولم يصدر فيها حكم نهائي بعد- لا صلة لها بعمل المدعي في مرفق التربية والتعليم وبهذه المثابة يكون قد توافر كل من ركني الاستعجال والجدية ويكون طلب وقف تنفيذ القرار المطعون فيه جديراً بالقبول..

"ومن حيث إن المسألة الأولية في مقطع النزاع في الطعن الماثل تدور حول ما إذا كان القرار الصادر بالإعارة أو الحرمان منها من القرارات التي يجوز أو لا يجوز وقف تنفيذها في تطبيق المادة ٤٩ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢.

"ومن حيث إن المادة ١٠ من قانون مجلس الدولة المشار إليه تنص على أن تختص محاكم مجلس الدولة دون غيرها بالفصل في المسائل الآتية أولاً....، ثانياً.... ثالثاً: الطلبات التي يقدمها ذو الشأن بالطعن في القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو الترقية أو منح علاوات. رابعاً: الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة بإحالتهم إلى المعاش أو الاستيداع أو فصلهم بغير الطريق التأديبي. خامساً، سادساً، سابعاً، ثامناً، تاسعاً: الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية. عاشراً:..... رابع عشر: سائر المنازعات الإدارية.

وتنص المادة ١٢ على ألا تقبل الطلبات الآتية: أ-..... ب- الطلبات المقدمة رأساً بالطعن في القرارات الإدارية النهائية المنصوص عليها في البنود ثالثاً ورابعاً وتاسعاً من المادة (١٠) وذلك قبل التظلم منها إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الهيئات الرئاسية وانتظار المواعيد المقررة للبت في هذا التظلم..

وتنص المادة ٤٩ من ذات القانون على أنه لا يترتب على رفع الطلب إلى المحكمة وقف تنفيذ القرار المطلوب إلغاءه على أنه يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذه إذا طلب ذلك في صحيفة الدعوى ورأت المحكمة أن نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركه وبالنسبة

(ISSN: 2537- 0758)

للقرارات التي لا يقبل طلب إلغائها قبل التظلم منها إدارياً لا يجوز طلب وقف تنفيذها على أنه يجوز للمحكمة بناءً على طلب المتظلم أن تحكم مؤقتاً باستمرار صرف مرتبه كله أو بعضه إذا كان القرار صادراً بالفصل..

"ومن حيث إن المستفاد من النصوص المشار إليها أن المشرع أورد على سبيل الحصر القرارات التي لا يجوز نظر طلب وقف تنفيذها وهي القرارات الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو الترقية أو منح العلاوات أو بالإحالة إلى المعاش أو الاستيداع أو الفصل بغير الطريق التأديبي أو بجزاءات تأديبية وهي بذاتها التي لا يقبل طلب إلغائها قبل التظلم منها وجوباً على النحو المنصوص عليه في المادة ١٢ آنفة الذكر وبهذه المثابة فإن القرارات الصادرة بالإعارة أو الحرمان منها لا تندرج فيها ومن ثم يجوز النظر في طلب وقف تنفيذها باعتبارها صادرة في شأن منازعة إدارية يصدق عليها وصف سائر المنازعات الإدارية المنصوص عليها في البند الرابع عشر من المادة ١٠ سالفة البيان وإذ ذهب الحكم المطعون فيه غير هذا المذهب وقضى بعدم قبول طلب وقف تنفيذ القرار المطعون فيه بحسبانه من القرارات التي قرر قانون مجلس الدولة عدم قبول طلب وقف تنفيذها، ويكون قد جانبه الصواب ويتعين القضاء بإلغائه وبقبول طلب وقف تنفيذ ذلك القرار حيث استوفيت سائر أوضاع ذلك القبول"[٧٣].

د- القرارات السلبية بالامتناع عن انهاء خدمة العامل

الأصل أنه لا تندرج المنازعات الخاصة بالقرارات السلبية بالامتناع عن إنهاء خدمة العامل ضمن القرارات الواجب التظلم منها أولاً متى توافرت إعمال قرينة الاستقالة الضمنية،، وتؤكد- فى هذا الصدد- المحكمة الإدارية العليا على أن:" القرارات السلبية بالامتناع عن إنهاء الخدمة تطبيقاً لحكم المادة ٩٨ من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ متى توافرت شروط إعمال قرينة الاستقالة الحكمية لا تندرج المنازعات الخاصة بها ضمن المنازعات المنصوص عليها في البنود ثالثاً ورابعاً وتاسعاً من المادة ١٠ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ وبالتالي لا ينطبق عليها

([٧٣]) المحكمة الإدارية العليا-جلسة ٢٣ من يناير سنة ١٩٩٣- الطعن رقم ٥٠٨ لسنة ٣٤ القضائية- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا- لسنة الثامنة والثلاثون- الجزء الأول (من أول أكتوبر سنة ١٩٩٢ إلى آخر فبراير سنة ١٩٩٣)- صـ ٥٦١.

الحكم الوارد بنص المادة ١٢ من قانون مجلس الدولة ولا تخضع لقيد التظلم الوجوبي قبل طلب إلغائها ومن ثم تخرج عن نطاق تطبيق نص المادة ٤٩ من قانون مجلس الدولة المشار إليه ويقبل طلب وقف تنفيذها مؤقتاً لحين الفصل في موضوع الدعوى المقامة بإلغائها ومن ثم يتعين الالتفات عن هذا الوجه من أوجه الطعن[٧٤].

هـ- قبول دعاوى إلغاء قرارات الترقية دون التظلم الوجوبي منها:

تؤكد المحكمة الإدارية العليا على أن: "ومن حيث إن الفصل في الطعن الماثل يتحدد في ضوء نص المادة ١٢ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ على أن "لا تقبل الطلبات التي يتقدم بها الموظفون العموميون إلى مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري بإلغاء القرارات الإدارية النهائية بالتعيين أو الترقية وذلك قبل التظلم منها إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار إن كانت تملك سحبه أو الرجوع فيه أو إلى الهيئات الرئاسية وانتظار المواعيد المقررة للبت في التظلم". وقد جرى قضاء هذه المحكمة على قبول دعاوى إلغاء القرارات الإدارية في مجال الترقية دون التظلم منها إلى الجهة الإدارية إذا امتنع عليها إعادة النظر في القرار المطعون فيه لاستنفاد ولايتها بإصداره أو بعدم وجود سلطة رئاسية تملك التعقيب على مصدره أو إذا لم يكن هناك جدوى من تقديم التظلم فما دامت الجهة الإدارية متمسكة برأيها في عدم إجابة المتظلم إلى طلبه في تظلمه الأول وتخطته في الترقية في قرارها الأول، فإن الحكمة التشريعية من نظام التظلم وهي مراجعة الجهة الإدارية نفسها قبل الالتجاء إلى طريق الطعن القضائي، تكون منتفية في هذه الحالة، كما أن الطعن في القرار الأول يتضمن حتماً وبحكم اللزوم في الحالة المعروضة الطعن في أي قرار يتخطاه في الترقية إلى الدرجة التالية.
ومن حيث إن الثابت من الأوراق أن القرار الأول المطعون فيه رقم ٨١ لسنة ١٩٨٠ صدر بتاريخ ٣١ من أغسطس سنة ١٩٨٠ وتظلم منه المدعي في ١٥ من أكتوبر سنة ١٩٨٠، وقد أوضحت الجهة الإدارية في مذكرتها المؤرخة في ١٥ من يونيه سنة ١٩٨٠ رداً على الدعوى أن القرار الثاني المطعون فيه رقم ١٣٣١ لسنة ١٩٨٠ الصادر في ٣١ من ديسمبر سنة ١٩٨٠ لم يشمل اسم المدعي لأنه وقت صدوره لم يكن معيناً في وظيفة مدير عام تربية وما في مستواها (وهي الوظيفة التي شملها القرار الأول) مما يدل على عدم جدوى التظلم من القرار الثاني ما دامت الجهة الإدارية متمسكة برأيها في

([٧٤]) المحكمة الإدارية العليا- جلسة ٢٧ من أكتوبر سنة ١٩٨٧- الطعن رقم ٢٠٦٢ لسنة ٣١ القضائية- مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا -السنة الثالثة والثلاثون- الجزء الأول (أول أكتوبر ١٩٨٧- أخر فبراير سنة ١٩٨٨)- صـ ٦٤.

(ISSN: 2537- 0758)

عدم إجابة المدعي إلى طلبه في التظلم الأول وبالتالي تكون الحكمة من التظلم وهي مراجعة الجهة الإدارية لنفسها قبل اللجوء إلى طريق الطعن القضائي منتفية ولا يكون ثمة محل لوجوب التظلم المستقل بالنسبة إلى القرار الثاني المطعون فيه، وعلى هذا يكون الحكم المطعون فيه فيما قضى به بالنسبة إلى الطلب الثاني غير قائم على أساس صحيح من القانون واجب الإلغاء"[٧٥].

رابعاً:- استطالة الأمد والمسلك الايجابى لنظر التظلم وأثره على الميعاد:.

استجابةً لاعتبارات عملية ظهرت عند التطبيق، تبنت المحكمة الإدارية العليا اتجاهاً مفاده امتداد ميعاد رفع دعوى الإلغاء إذا سلكت جهة الإدارة مسلكاً إيجابياً فى بحث التظلم، بحيث يبدأ حساب ميعاد رفعها من التاريخ الذى تكشف فيه جهة الإدارة عن نيتها تجاه المتظلم، أى من تاريخ إبلاغ المتظلم بقرارها المتضمن موقفها النهائى من التظلم؛ وذلك درءاً لدفع المتظلم إلى مخاصمة الإدارة قضائياً، فى وقت تكون فيه جادة فى سبيل إنصافه، وامتداد الميعاد فى هذه الحالة لا يعدو أن يكون خروجاً عن الأصل العام المتمثل فى التزام المدعى بإقامة دعواه فى المواعيد المحددة وفقاً لنص المادة (٢٤) من قانون مجلس الدولة (الصادر بالقرار بقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢)، إذن هناك ضوابط لتحديد المسلك الإيجابى لجهة الإدارة الذى يعتد به فى هذا الشأن، **ومنها:**

١- إن يكون مسلك الجهة الإدارية واضحاً فى سبيل إجابة المتظلم إلى تظلمه بعد استشعارها حقه فيه.

٢- أن تنبئ ظروف الحال عن اتجاه نية الإدارة على اتخاذ بعض الإجراءات نحو الاستجابة لطلبات المتظلم، ولو جزئيا.

٣- أن يتسم المسلك الإيجابى لجهة الإدارة بالجدية والوضوح.

([٧٥]) المحكمة الإدارية العليا- جلسة ٧ من إبريل سنة ١٩٨٥-الطعن رقم ٧٢٣ لسنة ٢٩ القضائية- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا- السنة الثلاثون- العدد الثاني (من أول مارس سنة ١٩٨٥ إلى آخر سبتمبر سنة ١٩٨٥)- صـ ٩٢٠..

إذن فإن قبول دعاوى إلغاء القرارات الإدارية في مجال الترقية دون التظلم منها إلى الجهة الإدارية يتم في حالات:

١- إذا امتنع على الجهة الإدارية إعادة النظر في القرار المطعون فيه لاستنفاد ولايتها بإصداره.

٢- حالة عدم وجود سلطة رئاسية تملك التعقيب على مصدر القرار

٣- إذا لم يكن هناك جدوى من تقديم التظلم وأساس ذلك: الحكمة التشريعية من نظام التظلم وهي مراجعة الجهة الإدارية نفسها قبل الالتجاء إلى طريق الطعن القضائي تكون منتفي

ترتيباً على ذلك: مجرد قيام جهة الإدارة ببحث التظلم من جميع جوانبه؛ بما يتطلبه ذلك البحث من استيفاء بعض المعلومات والبيانات والمستندات التى تمكنها من تكوين الرأى السليم فى موضوع التظلم، والرد على المتظلم، ليس هو المسلك الإيجابى المقصود الذى يعتد به فى هذا الشأن؛ وذلك لأن سلوك الجهة الإدارية مسلكاً إيجابيا فى بحث التظلم المقدم إليها هو أمر طبيعى، وهو واجبها الذى يفترض قيامها به بالنسبة لأى تظلم(٧٦).

واذا ثبت وجود مسلك إيجابي للإدارة نحو الاستجابة للمتظلم، امتد الميعاد المقرر للبحث فى التظلم ريثما ينبئ عن العدول عن هذا المسلك ويعلم به صاحب الشأن(٧٧).

والمسلك الإيجابى الذى من شانه مد أجل رفع الدعوى هو المسلك الإيجابى الذى تستشعر فيه جهة الإدارة أن للمتظلم حقاً مهضوماً يجب إعادته إليه، وليس مجرد بحث التظلم(٧٨).

والجدير بالذكر أنه فى حالة ثبوت وجود مسلك إيجابي لجهة الإدارة نحو الاستجابة للتظلم، تكمن الاشكالية فى تحديد الميعاد الذى تنتهى فيه جهة الإدارة من بحثها الجاد للتظلم المقدم إليها، ويعول القضاء على التاريخ الذى تكشف فيه الجهات الإدارية المختصة عن موقفها النهائى من التظلم(٧٩).

---

(٧٦) انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا (دائرة توحيد المبادئ)- جلسة ٢٠١٨/٥/٥- الطعن رقم ١٠٦٣٩ لسنة ٥٤ ق'ع- المبدأ ١٠/ج- المجموعة ٦٢- الجزء ١- ص٢٢١. وقد انتهت المحكمة فى هذا الصدد إلى أن: "قيام هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة ببحث التظلم من قرارات رفض أو عدم تخصيص الوحدات السكنية أو قطع الأراضى، بما يستتبعه ذلك من إعادة الاستعلام والتحرى عن بيانات طالب التخصيص، لا يعد مسلكاً إيجابياً يترتب عليه مد ميعاد رفع دعوى الإلغاء، بل هو من قبيل الإجراءات اللازمة لبحث موضوع التظلم والرد على المتظلم، ولا ينبئ عن الاتجاه نحو الاستجابة لطلبات المتظلم".

(٧٧) المحكمة الإدارية العليا- جلسة ١٩٩٧/٩/٢٨- الطعن رقم ٤٢١٦ لسنة ٣٩ ق ع- المبدأ ١٥٨- المجموعة ٤٢- الجزء ٢- ص١٤٩٤.

(٧٨) المحكمة الإدارية العليا- الطعن رقم ٢٠٠٧/١١/١٠- الطعن رقم ٤١١ لسنة ٥٠- المبدأ ١٩- المجموعة ٥٣- الجزء ١- ص ١٤٣. وأيضا: المحكمة الإدارية العليا-جلسة ٢٠٠٧/١٢/٥- الطعن رقم ٨٨٨٣ لسنة ٤٧ ق ع- المبدأ ٣٩/ب- المجموعة ٥٣- الجزء ١- ص ٢٨١.

(٧٩) المحكمة الإدارية العليا- جلسة ١٩٩٥/٤/٢٩- الطعنان رقما: ٢٩٤٧ لسنة ٣٧، ٢٨٥ لسنة ٣٨ ق ع- المبدأ ١٧٠- المجموعة ٤٠- الجزء ٢- ص ١٦٩٢. وأيضاً : المحكمة الإدارية العليا- جلسة

(ISSN: 2537- 0758)

وتؤكد المحكمة الإدارية العليا على: "هذه المحكمة (المحكمة الإدارية العليا) قد استقر رأيها على أن فوات ستين يوماً على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه السلطات المختصة يعتبر بمثابة رفض له، ويكون ميعاد رفع الدعوى بالطعن في القرار المتظلم منه ستين يوماً من تاريخ انقضاء الستين يوماً المذكورة، أي افترضت في الإدارة أنها رفضت التظلم ضمناً باستفادة هذا الرفض الحكمي من قرينة فوات هذا الفاصل الزمني دون أن تجيب الإدارة عن التظلم، إلا أنه يكفي في تحقيق الاستفادة المانعة من هذا الافتراض أن يتبين أن السلطات الإدارية المختصة لم تهمل التظلم وأنها إذ استشعرت حق المتظلم فيه قد اتخذت مسلكاً إيجابياً واضحاً في سبيل الاستجابة إليه، وكان فوات الستين يوماً راجعاً إلى بطء الإجراءات المعتادة بين الإدارات المختصة في هذا الشأن"(٨٠).

وأيضاً أكدت المحكمة الإدارية العليا على أن:" الرأي استقر في تفسير المادتين ١٢ و٢٤ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ على أنه في حالة التظلم الوجوبي يعتبر فوات ستين يوماً على التظلم دون الرد عليه بمثابة رفضه ويجري ميعاد الطعن من تاريخ هذا الرفض الحكمي، أما في حالة رفض التظلم قبل انقضاء المدة المذكورة فيحسب ميعاد الطعن من تاريخ الرفض، وإذا تكرر التظلم فالعبرة في حساب ميعاد الطعن هي بأول تظلم دون الاعتداد بما يعقبه من تظلمات مكررة لاحقة، وبتطبيق ذلك في الطعن الماثل فإن المدعي في الدعوى رقم ١٢ لسنة ١٣ القضائية تقدم بأول تظلم من القرار في ١٩٧٦/١١/٢٣ وانقضت ستون يوماً على تقديمه دون الرد عليه فكان عليه إقامة دعواه خلال ميعاد ينتهي في ١٩٧٧/٢/٢٣ ولكنه تراخى حتى

١٩٩٩/٨/١٤- الطعن رقم ٤٣٠١ لسنة ٤٢- المبدأ ١١٠- المجموعة ٤٤- ص ١١١٧. وأيضاً: المحكمة الإدارية العليا- جلسة ٢٠٠٦/٤/١- الطعن رقم ٨ لسنة ٤٥- المبدأ ٩٤/أ- المجموعة ٥١- الجزء ٢- ص٦٧٧.

(٨٠) المحكمة الإدارية العليا- جلسة ٢٧ من إبريل سنة ١٩٩١-لطعن رقم ١٦٦٠ لسنة ٣٣ القضائية- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا -السنة السادسة والثلاثون- العدد الثاني (من أول مارس سنة ١٩٩١ إلى آخر سبتمبر سنة ١٩٩١)- ص ١١٠٨. وأيضا: المحكمة الإدارية العليا- جلسة ٢٠٠٧/٥/٢٤- الطعن رقم ١٤٧٤٠ لسنة ٤٩ق ع- المبدأ ١٠٧- المجموعة ٥٢- ص٧١١.

١٩٧٨/١١/٢٠ فتعتبر دعواه غير مقبولة شكلاً ولا يعتد في هذا الشأن بالقرار الصادر في ١٩٧٧/٤/٧ بالإبقاء على الجزاء وتعديل مدة الخصم لأنه في حقيقته قرار صريح برفض التظلم بالنسبة للجزاء صدر بعد قرينة الرفض الحكمي ولا أثر له في جريان ميعاد الطعن ولا يصح أن يكون محلاً لتظلم جديد لأن التظلم القاطع لميعاد الدعوى هو التظلم من القرار الأصلي وليس من القرار الصادر في التظلم ثم إن هذا القرار الأخير أبقى على الجزاء وعدل مدة الخصم وهي ليست بجزاء وإنما تطبيق لقاعدة الأجر مقابل العمل، وإذ أقام الحكم المطعون فيه قضاءه بقبول الدعوى شكلاً على أساس تتابع التظلمات فإنه يكون قد خالف القانون مستوجباً للإلغاء.

"ومن حيث إن القرار المطعون فيه بالدعوى التأديبية رقم ١٢ لسنة ١٣ القضائية هو القرار الصادر من الهيئة العامة للطيران المدني برقم ٥٩ لسنة ١٩٧٧ في ١٩٧٧/٤/٧ بالإبقاء على جزاء الخصم من المرتب لمدة أربعة أيام والاقتصار على خصم ١٧ يوماً من أجره لغيابه فيها بدون إذن، وقد صدر هذا القرار في التظلم المقدم من المدعي في ١٩٧٦/١١/٢٣ من قرار الجزاء رقم ٢٧٩ لسنة ١٩٧٦ الصادر في ١٩٧٦/١١/١٠ بمجازاة المدعي بخصم أربعة أيام من مرتبه وحرمانه من أجر ٧٥ يوماً تغيب فيها بدون إذن.

"ومن حيث إنه لما كان المدعي قد تظلم في ١٩٧٦/١١/٢٣ من القرار الصادر في ١٩٧٦/١١/١٠ وانقضت ستون يوماً على تاريخ تظلمه دون البت فيه، وكان انقضاء هذه المدة قرينة قانونية على رفض التظلم يجري منه حساب ميعاد رفع الدعوى بطلب إلغاء الجزاء الموقع عليه إلا أن قضاء هذه المحكمة جرى على أن القرينة المشار إليها تنتفي إذا ثبت أن الجهة الإدارية قد استشعرت حقاً للمتظلم واتخذت مسلكاً إيجابياً نحو الاستجابة لتظلمه، وإذ ثبت من الأوراق أن هيئة الطيران المدني لم تهمل التظلم المقدم من المدعي وإنما سلكت مسلكاً إيجابياً نحو الاستجابة لتظلمه وتجلى ذلك في قرارها المطعون فيه الصادر في ١٩٧٧/٤/٧ بإجابة المتظلم جزئياً في شق القرار الخاص بتحميل المدعي أجر ٧٥ يوماً والتي تغيبها بدون إذن وقصر هذا التحميل ١٧ يوماً فقط، فإن هذا القرار الأخير الصادر في التظلم يعتبر رفضاً للتظلم بالنظر إلى قرار الجزاء ويبدأ سريان ميعاد رفع دعوى الإلغاء في هذا القرار من تاريخ علم المدعي به ولا ينقطع بأي تظلم آخر، وبافتراض علم المدعي بالقرار الأخير في تاريخ تظلمه منه في ١٩٧٧/٤/٢٤ فقد كان عليه أن يقيم دعواه في ميعاد لا يجاوز ١٩٧٧/٦/٢٤ وما دام قد تراخى في ذلك حتى ١٩٧٨/١١/٢٠ فإن دعواه أمام المحكمة التأديبية تكون مقامة

(ISSN: 2537- 0758)

بعد الميعاد القانوني وغير مقبولة شكلاً بالنسبة لطلب إلغاء قرار الجزاء وهو خصم أربعة أيام من مرتبه[٨١].

واللافت للنظر أن معيار احتساب الميعاد فى حالة ثبوت وجود مسلك إيجابى للجهة الإدارية نحو الاستجابة للتظلم، والذى من شأنه أن يقطع ميعاد الطعن بالإلغاء فى القرار الإدارى المتظلم منه، هو بالموقف النهائى للجهة الإدارية فى بحث الموضوع حتى لو تعددت التظلمات المقدمة، ما دام أنها قدمت فى الميعاد، وترتب عليها إعادة الجهة الإدارية لبحث الموضوع من جديد؛ إذ تنتفى مصلحة المتظلم فى المسارعة إلى الطعن القضائى مادامت الجهة الإدارية مازالت تبحث الموضوع، وقد يترتب على هذا البحث الاستجابة لطلبات المدعى، بما يخفف العبء عن كاهل القضاء[٨٢].

خامساً: تقديم طلب التوفيق للجان فض المنازعات بعد رفع الدعوى خلال الميعاد القانونى تتحقق الغاية منه، ولا محل للدفع بعدم قبول الدعوى:

إذا تم تقديم طلب التوفيق بعد رفع الدعوى خلال الميعاد القانونى المقرر، فإن الإجراء المطلوب قانوناً يكون قد استوفى وتحققت الغاية منه، ولا محل للدفع بعدم قبول الدعوى[٨٣].

وقد قررت محكمة النقض فى هذا الصدد أنه: "إذا تعلق الأمر بإجراء أوجب القانون اتخاذه، وحتى تستقيم الدعوى، فإن الدفع المبنى على تخلف هذا الإجراء، يعد دفعاً شكلياً، ويخرج عن نطاق الدفع بعدم القبول.. وإن اتخذ اسماً بعدم القبول، لأن العبرة فى تكييف الدفع هى بحقيقة جوهره ومرماه، مؤدى ذلك وعلى ضوء ما تغياه المشرع من إصدار القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠ بإنشاء لجان التوفيق، من تخفيف الأعباء عن كاهل القاضى والمتقاضى، أنه إذا دفع المدعى فى إحدى المنازعات الخاضعة لأحكام هذا

---

(٨١) المحكمة الإدارية العليا- جلسة ٧ فبراير ١٩٨٤- الطعن رقم ٢٨٢ لسنة ٢٦-مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا- السنة التاسعة والعشرون- العدد الأول (من أول أكتوبر سنة ١٩٨٣ إلى آخر فبراير سنة ١٩٨٤)- صـ٦٢٧.

(٨٢) المحكمة الإدارية العليا- جلسة ٢٠١٣/٥/٢٢- الطعن رقم ٢٧٧٥٥ لسنة ٥٤ ق ع- منشور ب مجموعات اليوبيل الماسي- مجموعة المبادئ القانونية التى قررتها المحكمة الإدارية العليا فى ثلاثين عاما (الفترة من ١٩٩١/١٠/١ إلى ٢٠٢١/٩/٣٠) الجزء الرابع-٢٠٢٢- ص ٢٧٤٧ وما بعدها.

(٨٣) المحكمة الإدارية العليا- ٢٠١٠/٦/١٥- الطعن رقم ٣٥٩٧٩ لسنة ٥٢ ق. عليا- مكتب فنى ٥٥- ص٥٥٣.

القانون دعواه مباشرة إلى المحكمة المختصة، قبل اللجوء إلى إحدى اللجان التى أنشأها هذا القانون، ولكنه أثناء نظر هذه الدعوى، وقبل صدور الحكم المنهى للخصومة فيها تدارك الأمر، وتقدم بطلبه إلى اللجنة المختصة إعمالاً لأحكام القانون سالف الذكر، فإن هذا المدعى يكون قد استوفى الإجراء الذى اوجبه هذا القانون، بما لا تثريب معه دون حاجة للحكم بعدم قبولها لعدم إتخاذ هذا الإجراء الشكلى (عدم تقديم الطلب للجنة التوفيق المذكورة)، وإلا كان الرضوخ له سبيلاً للنكوص عن الغاية من سن هذا القانون(٨٤).

سادساً: رفع دعوى الإلغاء قبل موعد إصدار توصية (قرار) لجان فض المنازعات لا يترتب عليه عدم قبول الدعوى:

لما كان المشرع وفقاً للقانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠ بشأن إنشاء لجان التوفيق لم يرتب أية جزاء على عدم انتظار الميعاد المقرر لإصدار القرار، أو الميعاد المقرر لعرضه دون قبول، ومن ثم فإن رفع الدعوى قبل انتهاء الميعاد المقرر لإصدار القرار أو الميعاد المقرر لعرضه دون قبول، لا يترتب عليه عدم قبولها.

وأكدت المحكمة الإدارية العليا على: "المادة الحادية عشرة من القانون رقم (٧) لسنة ٢٠٠٠ المشار إليه تنص على أنه: "عدا المسائل التي يختص بها القضاء المستعجل، ومنازعات التنفيذ، والطلبات الخاصة بالأوامر على العرائض، والطلبات الخاصة بأوامر الأداء، وطلبات إلغاء القرارات الإدارية المقترنة بطلبات وقف التنفيذ، لا تقبل الدعوى التي ترفع ابتداء إلى المحاكم بشأن المنازعات الخاضعة لأحكام هذا القانون إلا بعد تقديم طلب التوفيق إلى اللجنة المختصة وفوات الميعاد المقرر لإصدار التوصية، أو الميعاد المقرر لعرضها دون قبول، وفقًا لحكم المادة السابقة".

ومفاد هذا النص أن المشرع وإن كان قد أوجب عدم قبول الدعوى التي ترفع ابتداء على المحاكم بشأن المنازعات الخاضعة لأحكام القانون المذكور إلا إذا أقيمت بعد تقديم طلب التوفيق إلى اللجنة المختصة وفوات الميعاد المقرر لإصدار التوصية أو الميعاد المقرر لعرضها دون قبول، إلا أن المشرع لم يرتب أي جزاء على عدم انتظار الميعاد المقرر لإصدار التوصية باعتبار ذلك إجراءًا غير جوهري، كما أنه لم يقصد لذاته وإنما أريد به إفساح المجال لإنهاء الخصومة دون الاضطرار إلى ولوج سبيل التقاضي وما يستلزمه في مراحله المختلفة من الأعباء المادية والمعنوية، وما يصاحبه في أحيان كثيرة

(٨٤) محكمة النقض- جلسة ٢٠١٥/٧/٦- الطعن رقم ١٧٢٤ لسنة ٧٧ ق. عليا- غير منشور.

(ISSN: 2537- 0758)

من إساءة استغلال ما وفره القانون من أوجه الدفاع والدفوع، واتخاذها سبيلاً للكيد ووسيلة لإطالة أمد الخصومات، على نحو يرهق كاهل القضاء ويلحق الظلم بالمتقاضين مادامت حقوقهم- نتيجة لتلك الإساءة- لا تصل إليهم ألا بعد الأوان، ومن ثم فإن رفع الدعوى قبل انتهاء الميعاد المقرر لإصدار التوصية، أو الميعاد المقرر لعرضها دون قبول، لا يترتب عليه عدم قبول الدعوى(٨٥).

سابعاً: جواز رفع دعوى الإلغاء قبل انقضاء المدة المقررة للرد على التظلم:

أكدت المحكمة الإدارية العليا على إنه: " من المستقر عليه فى قضاء هذه المحكمة أن دعوى الإلغاء يمكن قبولها قبل انقضاء المدة المقررة للجهة الإدارية حتى ترد على التظلم ما دام هذا الميعاد قد انتهى بعد إقامة الدعوى وأثناء تداولها. ذلك أن الغرض من جعل التظلم وجوبيا هو تقليل الوارد من القضايا بقدر المستطاع وتحقيق العدالة بطريق أيسر للناس، وإنهاء تلك المنازعات فى مراحلها الأولى إن رأت الإدارة إن المتظلم على حق فى تظلمه، فإن رفضته أو لم تبت فيه خلال الميعاد المقرر، فله أن يلجأ إلى طريق التقاضى، فالمشرع ولئن استحدث التظلم الوجوبى الذى لا مناص من استنفاده قبل مراجعة القضاء، إلا أنه فى صدد المواعيد لم يخرج عما قرره ى التظلم الاختيارى، ولما كان انتظار المواعيد مقصودًا به إفساح المجال أمام الإدارة لإعادة النظر فى قرارها، فإن النتيجة الطبيعية لذلك أن الغرض من قبول الشارع وانتظار المواعيد المقررة للبت فى التظلم يكون قد تحقق إذا عمدت الإدارة إلى البت فى التظلم قبل انقضاء فسحة الميعاد التى منحتها أو إذا بكر ذو الشان بمراجعة القضاء وانقضى الميعاد أثناء سير الدعوى دون أن تجيبهم جهة الإدارة إلى طلباتهم(٨٦).

---

(٨٥) المحكمة الإدارية العليا- ٢٠١٠/٥/٢٣- الطعن رقم ٢٥٦٣٠ لسنة ٥٤ ق.عليا- مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا-السنة الخامسة والخمسين والسادسة والخمسين- من أول أكتوبر ٢٠٠٩ إلى آخر سبتمبر ٢٠١١ صـ ٤٩٢.

(٨٦) المحكمة الإدارية العليا- ٢٠٠٢/٥/٢٥- الطعن رقم ٧٣٩١ لسنة ٤٦ قضائية- مكتب فنى ٤٧- ص٨٨١. وأيضا: المحكمة الإدارية العليا- ١٩٦٠/١/١٦- الطعن رقم ٦١٤ لسنة ٥ قضائية عليا- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السنة الخامسة- العدد الأول (من أول أكتوبر سنة ١٩٥٩ إلى آخر يناير سنة ١٩٦٠)- صـ ٢٠٨. وقد ذهبت المحكمة إلى: "إن مبنى الطعن هو أن المادة ١٢ من القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ بشأن تنظيم مجلس الدولة تقضي بعدم قبول الطلبات المقدمة رأسا بإلغاء القرارات الإدارية التي عينتها- ومن بينها قرارات الترقية- قبل التظلم منها

ثامناً: جواز رفع الدعوى مباشرة بعد تقديم طلب لجان التوفيق دون انتظار مواعيد البت فيه:

إلى الهيئة الإدارية التي أصدرتها أو إلى الهيئات الرئيسية وانتظار المواعيد المقررة للبت في هذا التظلم، وما دام المدعي قد أقام دعواه قبل انقضاء الميعاد المقرر للبت في التظلم فإنها غير مقبولة شكلاً.

"ومن حيث إن المادة ١٢ من القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ الخاص بمجلس الدولة نصت في فقرتها الثانية على أنه "ولا تقبل الطلبات (١).. (٢) الطلبات المقدمة رأساً بإلغاء القرارات الإدارية المنصوص عليها في البندين "ثالثاً" و"رابعاً" عدا ما كان منها صادراً من مجالس تأديبية والبند "خامساً" من المادة ٨ وذلك قبل التظلم منها إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو الهيئات الرئيسية وانتظار المواعيد المقررة للبت في هذا التظلم". وقد تناولت البنود "ثالثاً" و"رابعاً" و"خامساً" من المادة ٨ المذكورة "الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بالطعن في القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو الترقية أو بمنح علاوات" و"الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات النهائية للسلطة التأديبية" و"الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة بإحالتهم إلى المعاش أو الاستيداع أو فصلهم من غير الطريق التأديبي" وجاء بالمذكرة الإيضاحية لهذا القانون "وفيما يختص بتنظيم التظلم وجعله وجوبياً بالنسبة إلى القرارات القابلة للسحب والصادرة في شأن الموظفين (مادة ١٢ فقرة ٣) فإن الغرض من ذلك هو تقليل الوارد من القضايا بقدر المستطاع وتحقيق العدالة الإدارية بطريق أيسر للناس وإنهاء تلك المنازعات في مراحلها الأولى إن رأت الإدارة أن المتظلم على حق في تظلمه فإن رفضته أو لم تبت فيه خلال الميعاد المقرر، فله أن يلجأ إلى طريق التقاضي"، وأنه لواضح من ذلك أن المشرع ولئن استحدث التظلم الوجوبي الذي لا مناص من استنفاده قبل مراجعة القضاء للحكمة التي أشار إليها بالمذكرة الإيضاحية، أي أنه في صدد المواعيد لم يخرج عما قرره في شأن التظلم الاختياري. ولما كان انتظار المواعيد مقصوداً به إفساح المجال أمام الإدارة لإعادة النظر في قرارها فإن النتيجة الطبيعية لذلك أن الغرض من قول الشارع وانتظار المواعيد المقررة للبت في التظلم، يكون قد تحقق إذا عمدت الإدارة إلى البت في التظلم قبل انقضاء فسحة الميعاد التي منحتها أو إذا بكر ذوو الشأن بمراجعة القضاء وانقضى الميعاد أثناء سير الدعوى دون أن تجيبهم الإدارة إلى طلباتهم..

ومن ثم يكون الدفع بعدم قبول الدعوى الحاضرة لمجرد أنها أقيمت قبل انقضاء ستين يوماً على تقديم التظلم لا سند له من القانون. وأيضاً المحكمة الإدارية العليا- ١٩٦٤/٤/٧- الطعن رقم ٢٦٥ لسنة ٩ قضائية عليا- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السنة التاسعة- العدد الثالث (من أول يونيه سنة ١٩٦٤ إلى أخر سبتمبر سنة ١٩٦٤)- صـ ١٢٢٠.

(ISSN: 2537- 0758)

تأكدت طبيعة المواعيد المقررة بالتشريعات الإجرائية السابقة على رفع دعوى الإلغاء بكونها مدد تنظيمية، حيث أكدت المحكمة الإدارية العليا (دائرة توحيد المبادئ) على: "إن المسألة القانونية المثارة تنحصر فيما إذا كان ميعاد إقامة الدعوى أمام المحكمة المختصة يبدأ أو يستكمل بحسب الأحوال من تاريخ انقضاء الستين يوماً المقررة لإصدار لجنة التوفيق في بعض المنازعات لتوصيتها، أم أن ميعاد رفع الدعوى لا يبدأ إلا من التاريخ الذي تصدر فيه اللجنة توصيتها وليس بعد انقضاء الستين يوماً المقررة لإصدار التوصية.

"ومن حيث إن المادة السادسة من القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠ بإنشاء لجان التوفيق في بعض المنازعات تنص على أن "يقدم ذو الشأن طلب التوفيق إلى الأمانة الفنية للجنة المختصة، ويتضمن الطلب..... وتقرر اللجنة عدم قبول الطلب إذا كان متعلقاً بأي من القرارات الإدارية النهائية المشار إليها في الفقرة (ب) من المادة (١٢) من قانون مجلس الدولة الصادر بالقرار بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ إلا إذا قدم خلال المواعيد المقررة للطعن فيه بالإلغاء. وبعد تقديم التظلم منه وانتظار المواعيد المقررة للبت فيه وفق أحكام الفقرة المذكورة". وتنص المادة السابعة على أن: "يحدد رئيس اللجنة ميعاداً لنظر الطلب يخطر به أعضاءها، ويكون له تكليف أي من طرفي النزاع بتقديم ما يراه لازماً من الإيضاحات والمستندات قبل الميعاد المحدد لنظر الطلب ولكل من طرفي النزاع أن يحضر أمام اللجنة بشخصه أو بوكيل عنه لتقديم دفاعه. وتنظر اللجنة طلب التوفيق دون تقيد بالإجراءات والمواعيد المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية والتجارية إلا ما تعلق منها بالضمانات والمبادئ الأساسية للتقاضي..

"وتنص المادة التاسعة على أن "تصدر اللجنة توصيتها في المنازعة، مع إشارة موجزة لأسبابها تثبت بمحضرها وذلك في ميعاد لا يجاوز ستين يوماً من تاريخ تقديم طلب التوفيق إليها. وتعرض التوصية- خلال سبعة أيام من تاريخ صدورها- على السلطة المختصة والطرف الآخر في النزاع، فإذا اعتمدتها السلطة المختصة وقبلها الطرف الآخر كتابة خلال الخمسة عشر يوماً التالية لحصول العرض قررت اللجنة إثبات ما تم الاتفاق عليه في محضر يوقع من الطرفين ويلحق بمحضرها وتكون له قوة السند التنفيذي، ويبلغ إلى السلطة المختصة لتنفيذه".

"وتنص المادة العاشرة على أنه "إذا لم يقبل أحد طرفي النزاع توصية اللجنة خلال المدة المشار إليها في المادة التاسعة من هذا القانون أو انقضت هذه المدة دون أن يبدي الطرفان أو أحدهما رأيه بالقبول أو الرفض، أو لم تصدر اللجنة توصيتها خلال ميعاد الستين يوماً يكون لكل من طرفي النزاع اللجوء إلى المحكمة المختصة.

"ويترتب على تقديم طلب التوفيق إلى اللجنة المختصة وقف المدد المقررة قانوناً لسقوط وتقادم الحقوق أو لرفع الدعوى بها، وذلك حتى انقضاء المواعيد المبينة بالفقرة السابقة"...

"وتنص المادة الحادية عشرة على أنه "عدا المسائل التي يختص بها القضاء المستعجل، ومنازعات التنفيذ والطلبات الخاصة بالأوامر على العرائض، والطلبات الخاصة بأوامر الأداء وطلبات إلغاء القرارات الإدارية المقترنة بطلبات وقف التنفيذ، لا تقبل الدعوى التي ترفع ابتداءً إلى المحاكم بشأن المنازعات الخاضعة لأحكام هذا القانون إلا بعد تقديم طلب التوفيق إلى اللجنة المختصة وفوات الميعاد المقرر لإصدار التوصية، أو الميعاد المقرر لعرضها دون قبول وفقا لحكم المادة السابقة".

" ومن حيث إن مفاد النصوص السابقة أن المشرع حين أصدر القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠ بإنشاء لجان للتوفيق في بعض المنازعات التي تنشأ بين الجهات الإدارية وبين العاملين بها أو بينها وبين الأفراد والأشخاص الخاصة كان ذلك بغرض التخفيف من عبء القضايا وكثرتها أمام جهات القضاء فأسند إلى هذه اللجان إصدار التوصيات بحل تلك المنازعات، ونص على كيفية تشكيلها وحدد الإجراءات أمامها على نحو يكفل سرعة الفصل فيما يطرح عليها من طلبات.

"وحين نص في المادة التاسعة من هذا القانون على أن تصدر اللجنة توصيتها في المنازعة مع إشارة موجزة لأسبابها تثبت بمحضرها وذلك في ميعاد لا يجاوز ستين يوماً من تاريخ تقديم طلب التوفيق إليها إنما هو في حقيقته خطاب من المشرع إلى هذه اللجان لحثها على سرعة الفصل في هذه الطلبات على النحو الذي يحقق الغرض من إنشائها، وهذا الخطاب من المشرع إلى اللجنة أتبعه بقيامها بعرض التوصية خلال سبعة أيام من تاريخ صدورها على السلطة المختصة وعلى الطرف الآخر في النزاع، فإذا اعتمدتها السلطة المختصة وقبلها الطرف الآخر كتابة خلال الخمسة عشر يوماً التالية لحصول العرض قررت اللجنة إثبات ما تم الاتفاق عليه في محضر يوقع من الطرفين ويلحق بمحضرها وتكون له قوة السند التنفيذي ويبلغ إلى السلطة المختصة لتنفيذه، فالخطاب موجه إلى اللجنة وليس لمقدم الطلب لتنظيم العمل داخل اللجنة حتى تصدر توصيتها في وقت مناسب وتحقيقاً للغرض من إنشائها.

وإذا كان القانون المشار إليه قد نص في المادة العاشرة منه على أنه في حالة قبول طرفي النزاع لتوصية اللجنة خلال المدة المشار إليها في المادة التاسعة أو انقضت هذه المدة دون أن يبدي الطرفان أو أحدهما رأيه بالقبول أو بالرفض أو لم تصدر اللجنة

(ISSN: 2537- 0758)

توصيتها خلال ميعاد الستين يوماً يكون لكل من طرفي النزاع اللجوء إلى المحكمة المختصة، فهذه المواعيد على ما يبين من سياق النصوص والغرض من إنشاء اللجنة هي مواعيد تنظيمية لحسن قيام اللجنة بعملها، خاصة أن اختصاص اللجنة يشمل المنازعات الإدارية والمدنية والتجارية– على تفاوت إجراءات ومواعيد كل نوع من تلك الدعاوى، وآية القول بأنها مواعيد تنظيمية أن المشرع لم يرتب أثراً أو جزاء على عدم عرض التوصية خلال سبعة أيام من تاريخ صدورها هذا من ناحية ومن ناحية أخرى كان نص المادة العاشرة صريحاً "يكون لكل من طرفي النزاع اللجوء إلى المحكمة المختصة" فجعلها لإرادة صاحب الشأن وليس بصيغة اللزوم، كذلك فإن المتأمل لبعض النصوص التشريعية ومنها على سبيل المثال نص المادة (٢٥) من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بإلزام قلم الكتاب بإعلان عريضة الدعوى ومرفقاتها إلى الجهة الإدارية المختصة وإلى ذوي الشأن في ميعاد لا يجاوز سبعة أيام من تاريخ تقديمها والملاحظ عدم التزام قلم الكتاب بهذا النص بهذا الميعاد في العديد من الدعاوى ولم ترتب أحكام المحكم على هذا الإخلال بالميعاد ثمة أثراً.

"ويتساند أيضاً مع ما تقدم أنه بالنسبة للتظلمات الإدارية وخاصة الوجوبية منها والتي جعل المشرع في نص صريح وقاطع بأن ميعاد رفع الدعوى بالطعن في القرار الخاص بالتظلم ستون يوماً من تاريخ انقضاء الستين يوماً المذكورة بنص المادة ٢٤ من قانون مجلس الدولة المشار إليه ومع ذلك فإن بعض أحكام المحكمة الإدارية العليا خرجت على هذه المواعيد حين تكون الجهة الإدارية وهي تبحث تظلم صاحب الشأن في سبيل الاستجابة لطلباته حتى لو تراخت الجهة الإدارية في بحث التظلم شهوراً ومع ذلك حكمت بقبول الدعوى شكلاً بالمخالفة لهذه المواعيد، بل أن القضاء الإداري عموماً إذا أقام صاحب الشأن طلباً بإعفائه من الرسوم القضائية يقبل دعواه خلال ستين يوماً من تاريخ البت في طلب الإعفاء ولو تراخى الفصل فيه شهوراً وسنوات.

"كل ذلك يؤكد ميل المشرع والقضاء الإداري عموماً إلى التيسير على أصحاب الشأن فيما يتعلق بميعاد إقامة الدعوى خاصة أن الأمر ينصرف في معظمه إلى بحث مدى مشروعية القرارات الإدارية أو عدم مشروعيتها بما لا يوصد الباب أمام أصحاب الشأن في الالتجاء إلى القضاء.

"وبالإضافة إلى ما تقدم فإذا لوحظ أن عمل اللجان المشار إليها وما يتضمنه من تقديم الطلب من صاحب الشأن مصحوباً ببيانات ومستندات وتحديد ميعاد لنظره وما قد يستلزمه من آجال وتكليف أي من طرفي النزاع بالمثول أمام اللجنة لتقديم الإيضاحات

والمستندات، وما يستوجبه المشرع من ضرورة حضور أعضاء اللجنة حضوراً صحيحاً بجميع أعضائها، وكتابة المحضر وأسبابه متضمناً التوصية، كل هذه الإجراءات مع ما هو معلوم من بطء الإجراءات الإدارية وتراخيها يجعل من هذه المواعيد مواعيد تنظيمية، فإذا ألزم صاحب الشأن- أخذاً بعكس هذا النظر- بضرورة إقامة دعواه بعد انقضاء ميعاد الستين يوماً المشار إليه فإن ذلك يعني تحول عمل هذه اللجان إلى مجرد إجراء شكلي لقبول الدعوى وتجريد هذا العمل من الهدف الذي تغياه المشرع من إنشائها للمساهمة في حل المنازعات وتخفيف العبء عن كاهل القضاء، مع ما في ذلك أيضاً من إعنات لصاحب الشأن وتكليفه بما يجاوز السعة بالتربص باللجنة وترصد خطواتها وقد لا يكون ذلك في مكنته لعدم معرفته بتاريخ إصدار التوصية وتاريخ إخطار طرفي النزاع- لكل ذلك فإن ما يتفق وهدف المشرع من إنشاء هذه اللجنة وأخذاً بنصوص القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠ في مجموعها وعلى وجهها الصحيح يجعل من المواعيد المقررة في نص المادة التاسعة من هذا القانون مجرد مواعيد تنظيمية لعمل اللجان وليست مواعيد سقوط.

"ومن حيث إنه لا يحاج في هذا الشأن بأنه يترتب على الأخذ بهذا النظر عدم استقرار المراكز القانونية إذا تراخت اللجنة في إصدار التوصية إلى ما بعد الستين يوماً المشار إليها وتراخى صاحب الشأن بالتالي في اللجوء للقضاء ذلك أن الوقت لن يطول بصدور التوصية أو اللجوء للقضاء على نحو يؤدي إلى عدم استقرار المراكز القانونية، كما أن البت في مشروعية القرارات الإدارية- وهي أهم المنازعات التي تطرح على اللجنة يعلو في هذا الشأن ووصم القرارات الإدارية بالمشروعية هو الذي يؤدى بالضرورة إلى استقرار المراكز القانونية على الوجه المقرر قانوناً.

"من كل ما تقدم فإن ميعاد الستين يوماً المقررة في المادة التاسعة من القانون المشار إليه إنما هو ميعاد تنظيمي في خطاب من المشرع إلى اللجنة ويكون ميعاد رفع الدعوى طعناً على القرارات الإدارية من تاريخ صدور توصية من اللجنة بشأن هذه القرارات"[٨٧].

([٨٧]) المحكمة الإدارية العليا (دائرة توحيد المبادئ)- ٢٠٠٧/٤/١٤- الطعن رقم ١١٢٣٤ لسنة ٤٨ ق. عليا- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا -الدائرة الأولى- الجزء الثاني (الفترة من أول إبريل حتى نهاية سبتمبر سنة ٢٠٠٧ م)- صـ ١٥٥.

(ISSN: 2537- 0758)

تاسعاً: عدم وجوب اللجوء إلى لجان فض المنازعات إذا أفصحت الجهة الإدارية عن تمسكها بقرارها المطعون عليه قبل رفع الدعوى:

أكدت محكمة القضاء الإدارى على إنه: "إذا تبين من الأوراق أن جهة الإدارة أفصحت عن موقف رافض للعدول عن قرارها كما فى حالة تظلم صاحب الشأن من القرار إليها ورفضها لتظلمه رفضاً صريحا مسبباً على وجه كاشف عن تمسكها بقرارها، فلا محل لإلزام أصحاب الشأن باللجوء إلى لجنة التوفيق قبل رفع الدعوى إلى القضاء لإلغاء ذلك القرار "(٨٨).

عاشراً: يجوز لمن فوت ميعاد الطعن، أن يطعن فى القرار أثناء نظر الطعن المرفوع فى الميعاد من أحد زملائه مُنضماً إليه فى طلباته:

أكدت المحكمة الإدارية العليا على أن: ".....المادة الثالثة من قانون مجلس الدولة المشار إليه تنص على أنه تطبق الإجرءات المنصوص عليها فى هذا القانون تطبق أحكام قانون المرافعات فيما لم يرد فيه نص وذلك إلى أن يصدر قانون بالإجراءات الخاصة بالقسم القضائى.

ومن حيث إنه إن المادة ٢١٨ من قانون المرافعات المدنية والتجارية الصادر بالقانون رقم ١٣ لسنة ١٩٦٨ الواردة فى الفصل الأول "أحكام عامة" من الباب الثانى عشر المتعلق بطرق الطعن فى الأحكام، تقضى بأنه إذا كان الحكم الصادر فى موضوع غير قابل للتجزئة جاز لمن فوت ميعاد الطعن من المحكوم عليهم أن يطعن فى الحكم أثناء نظر الطعن المرفوع فى الميعاد من أحد زملائه منضما إليه فى طلباته. كما أن المادة ٤٢ من القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٥٩ المعدل بالقانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٦٢ بشأن حالات وإجراءات الطعن أمام محكمة النقض تقضى بأنه لا ينقض من الحكم إلا ما كان متعلقا بالأوجه التى بنى عليها النقض وما لم تكن التجزئة غير ممكنة، وإذا لم يكن الطعن مقدما من النيابة العامة فلا ينقض الحكم إلا بالنسبة إلى من قدم الطعن ما لم تكن الأوجه التى بنى عليها النقض متصلة بغيره من المتهمين معه فى هذه الحالة ينقض الحكم بالنسبة إليهم ولو لم يقدموا طعنا.

"ومن حيث إنه سبق للمحكمة الإدارية العليا أن أقرت المبدأ القانونى الذى يقضى بأنه إذا كان الحكم التأديبى صادرا فى موضوع غير قابل للتجزئة، فإنه يكون لمن فوت ميعاد الطعن فيه من المحكوم عليهم أن يطعن فى الحكم أثناء نظر الطعن المرفوع فى الميعاد من أحذ زملائه منضما إليه فى طلباته، وإن المحكمة ترى إعمالا هذه القاعدة

(٨٨) محكمة القضاء الإدارى- ٢٠١٥/١/٢٠- الطعن رقم ٤٧٣٧٦ لسنة ٦٤ قضائية- غير منشور.

الواردة أصلا فى المادة ٢١٨ من قانون المرافعات فى المجال التأديبى، وذلك إن إعمال هذه القاعدة لا يتعارض مع طبيعة النظام التأديبى الذى هو رابطة القانون العام حيث يستهدف الجزاء التأديبى كفالة حسن سير المرافق العامة ومن ثم لا يسوغ بالنسبة للاتهام الواحد أو المخالفة الواحدة غير القابلة للتجزئة المنسوبة لعدد من العاملين، قيام الجزاء التأديبى فى حق بعضهم ومحوه بالنسبة للبعض الأخير"[٨٩].

حادى عشر: انحسار تطبيق أحكام القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠ والمعدل بالقانون رقم ٦ لسنة ٢٠١٧ بشأن لجان التوفيق عن المنازعات الخاصة بالتعيين فى الوظائف القضائية (المنازعات التى أفرد المشرع لها انظمة قانونية خاصة):

طلبات أعضاء الهيئات القضائية بإلغاء القرارات الإدارية النهائية المتعلقة بأى شأن من شئونهم قد أفردتها قوانين الهيئات القضائية بأنظمة خاصة، حيث تختص دائرة رجال القضاء بالمحكمة الإدارية العليا بنظر هذه المنازعات وعلى درجة واحدة (تم الحكم بعدم دستورية هذا النص) وهو ما تنحسر عنه تطبيق أحكام القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠، ويضحى الطلب المقدم أمام لجنة التوفيق هو طلب مقدم أمام جهة غير مختصة، ومع ذلك يقطع ميعاد دعوى الإلغاء[٩٠].

المطلب الثانى

كيفية احتساب ميعاد دعوى الإلغاء فى ظل الإجراءات السابقة

قبل أن نتناول كيفية احتساب ميعاد دعوى الإلغاء فى ظل الإجراءات السابقة على رفعها وفق اتجاهات القضاء الإدارى الحديثة، حرياً بنا أن نشير– فى إيجاز– إلى القواعد العامة الحاكمة لميعاد دعوى الإلغاء، **على النحو التالى:**

✓ **الفرع الأول:** إطلالة على ميعاد دعوى الإلغاء.

([٨٩]) المحكمة الإدارية العليا– ٢٠٠١/٢/١٧– الطعن رقم ٢٢٨٥ لسنة ٤٣ قضائية عليا– مجموعة المبادئ القانونية التى قررتها المحكمة الإدارية العليا السنة السادسة والأربعون– الجزء الأول (من أول ١٥ أكتوبر سنة ٢٠٠٠ إلى آخر فبراير سنة ٢٠٠١)– صـ ٨٩٩. وأيضا المحكمة الإدارية العليا ٢٠١٦/٢/٢٣– الطعن رقم ١٩٣٩٥ لسنة ٥١ قضائية– غير منشور. وأيضاً المحكمة الإدارية العليا– ٢٠١٠/٢/٦– الطعن رقم ٤٤٥٧ لسنة ٥٣ قضائية. عليا. وأيضاً: حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن ١٥٤٥ لسنة ٣٢ القضائية الصادر بجلسة ١٩٨٧/١١/٧ المجموعة السنة ٣٢ الجزء الأول ص١٧١.

([٩٠]) المحكمة الإدارية العليا– جلسة ٢٠٠٦/٥/١٤– الطعن رقم ٧٩٤٦ لسنة ٤٩ قضائية عليا وأيضا: المحكمة الإدارية العليا– ٢٠٢١/١٠/١٦– الطعن رقم ٥٢٣٩٦ لسنة ٦٦ ق. عليا.

(ISSN: 2537- 0758)

✓ **الفرع الثانى:** كيفية احتساب ميعاد دعوى الإلغاء وفقاً لاتجاهات للقضاء الإدارى الحديثة.

الفرع الأول
إطلالة على ميعاد دعوى الإلغاء

من الطبيعى حينما يصدر قرارُ إداري، أن يهدف إلى إعمال صحيح القانون، فالأصل هو مشروعية قرارات الإدارة، إلا أن يثبت العكس، وهذا الأصل هو النتيجة المنطقية لدور الإدارة الصالحة فى دولة القانون.

وخروجاً على هذا الأصل، فإنه قد يشعر ذوو الشأن بوجود عوار فى القرار الإدارى الصادر فى شأنهم، فإذا ما بادر أصحاب الشأن إلى نقل هذا الشعور لجهة الإدارة والإفصاح عنه، كان لجهة الإدارة الاستجابة لهم وبيان حكم القانون فى المسألة، وإذا لم يلق هذا البيان قبول لدى أصحاب الشان، جاز لهم طلب الرقابة على مشروعية هذا القرار أمام الجهة القضائية المختصة.

وتراقب السلطة القضائية المختصة مشروعية هذه القرارات محل الطعن، ليس اثباتاً لصحة موقف كل طرف، إنما لمطابقة هذا القرار فى مواجهة مجموع النظام القانونى الوطنى القائم؛ ليتبين فى ضوء ذلك مدى مخالفة هذا القرار لمبدأ المشروعية من عدمه.

وتتوقف سلطات القاضى الإدارى– ابتداءً– على استيفاء ذوى الشأن للشروط الشكلية والموضوعية لقبول دعواهم.

ويعد شرط الميعاد أحد أبرز تلك الشروط، حيث يتعين على ذى الشأن– كأصل عام– أن يطعنوا ضد قرارات الإدارة غير المشروعة– على حد اعتقادهم– خلال ستين يوماً، تبدأ من تاريخ نشر القرار المطعون فيه فى الجريدة الرسمية أو النشرات التى تصدرها المصالح العامة أو إعلان صاحب الشان به[٩١].

ويعد هذا الميعاد من الناحية العملية قصير جداً، فمن مصلحة الطاعن أن يجد الميعاد مفتوحاً أمامه بغير حدود؛ حتى يتسنى له مهاجمة قرارات الإدارة التى تمس مصلحته، إلا أن مصلحة الطاعن يقابلها أيضاً مصلحة الإدارة– بصفتها قوامة على المصلحة العامة– فى ألا تظل أعمالها مهددة قلقة ومعرضة للهجوم دائماً، فيما يعرف

([٩١]) تنص المادة (٢٤) من قانون مجلس الدولة الصادر برقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢، على أن: "ميعاد رفع الدعوى أمام المحكمة فيما يتعلق بطلبات الإلغاء ستون يوما من تاريخ نشر القرار الإدارى المطعون فيه فى الجريدة الرسمية أو فى النشرات التى تصدرها المصالح العامة أو إعلان صاحب الشان به".

باستقرار المعاملات، فالقرار الإدارى أياً كان مشروعاً أو غيرَ مشروعٍ، يترتب عليه– فى الأغلب الأعم– مجموعة من الآثار القانونية التى تولدت عنها مراكز قانونية منحت أصحابها حقوقاً مكتسبة، ومن المقبول ألا يسمح بتهديد هذه الحقوق المكتسبة لفترة طويلة(٩٢).

وفى اعتقادى أنه من الصعب وضع تعريف جامع مانع للحقوق المكتسبة، وإن أمكن تعريفها حسب المجال الذى تستخدم فيه وحدود وغرض الاستخدام، فعلى سبيل المثال: يمكن تعريف الحقوق المكتسبة فى مجال القرارات الإدارية، بأنها تلك المزايا التى تولدت عن قرار إدارى ما– سواء كان قراراً صحيحا أو قراراً غير مشروع–، تحصن بفوات ميعاد الطعن، فأصبح نافذاً حصيناً ضد الإلغاء القضائى والسحب الإدارى.

---

(٩٢) تعد فكرة الحقوق المكتسبة من أهم وأصعب الأفكار والقواعد؛ وتأتى أهميتها فى كونها الأساس القانونى لعدد من النظريات القانونية الهامة، كنظرية عدم رجعية القرارات الإدارية، ونظرية سحب القرارات الإدارية، وتكمن صعوبتها فى صعوبة وضع تعريف دقيق للحق المكتسب، والتمييز بينه وبين مجرد الامل فى الحق، وقد أشار العميد Duguit فى أحد محاضراته أمام محامى محكمة مصر المختلطة فى ١٢ فبراير ١٩٢٦ إلى فكرة الحق المكتسب قائلاً: " أنا أعرف ما هو الحق، وإن لم أكن على يقين مما أعلمه عنه، ولكنى لم أجد قط ما هو الحق المكتسب، فإما أن يكون للإنسان حق أو لا يكون له شئ من ذلك، وليس من شأن كلمة (المكتسب) أن تضيف شيئاً إلى مدلول كلمة (الحق) ويتعين لذلك نبذ عبارة (الحق المكتسب) نبذاً تاماً لأنها عديمة المعنى...ويستطرد العميد Duguit قائلاً: "أرجو ان تسمحوا لى بهذه المناسبة أن أذكرلكم أصل عبارة (الحقوق المكتسبة) هذه فقد وجد عهد كانت تؤدى فيه معنى خاصاً، وذلك فى القرن السابع عشر حين ساد ما كانوا يسمونه بنظريات القانون الطبيعى وقانون الشعوب التى كان الفقيه Grossious من أشهر دعاتها، وكانوا يفرقون إذ ذاك بين الحقوق الأصلية droits innees والحقوق المكتسبة droits ecquis وعنوان بالحقوق الأصلية تلك التى تلازم الإنسان باعتباره إنسانا، كما أنهم أرادوا بالحقوق المكتسبة تلك التى يحوزها باعتباره فردا فى المجتمع ويخولها له":

Duguit: Leçons de droit public général 1926.p.808.

ولمزيد من التفاصيل حول فكرة الحقوق المكتسبة: راجع على وجه الخصوص:

– محمد زهير جرانه– الامر الإدارى ورقابة المحاكم القضائية له فى مصر– ١٩٣٥– ص١٨٧.

– سليمان مرقص– المدخل للعلوم القانونية– طبعة ١٩٥٢– ص ١٥٧.

– طعيمه الجرف– شروط قبول الدعوى فى منازعات القانون الإدارى–١٩٥٦ –ص٢١٦.

– محمود حلمى مصطفى– سريان القرار الإدارى من حيث الزمان "رسالة مقدمة للحصول على درجة الدكتوراة فى الحقوق– جامعة القاهرة– ١٩٦٣– ص ١٥٧.

(ISSN: 2537- 0758)

وأمام مصلحة الفرد فى الطعن فى أى وقت، ومصلحة الإدارة فى ألا تترك أعمالها مهددة دائماً، كان للمشرع موقفه، حيث حدد ميعاداً للطعن وهو ستون يوماً، تبدأ من تاريخ النشر أو الإعلان، وبعد انتهائها يتحصن القرار[٩٣]، وتقتصر هذه المدة على طلبات الإلغاء فقط[٩٤].

ويتعلق ميعاد دعوى الإلغاء القصير بالنظام العام[٩٥]، وبالتالى يتقيد به الأفراد والإدارة، فلا يجوز للأفراد رفع دعوى الإلغاء بعد فوات هذا الميعاد، ولا يجوز لجهة الإدارة سحب قرارها الإدارى بعد فوات الميعاد حتى لو كان قرارها غيرَ مشروعٍ[٩٦].

([٩٣]) استقرت المحكمة الإدارية العليا على أن: "انقضاء ميعاد الطعن بالإلغاء بمعنى صيرورة القرار الإدارى محل الطعن بالإلغاء حصيناً ضد الإلغاء وهو ما يجعله فى حكم القرار المشروع، مما يجعله لنفس السبب مصدراً يعتد به شرعاً لمراكز قانونية صحيحة ولحقوق مكتسبة لذى المصلحة فيه، بحيث لا يكون من المقبول والحالة هذه أن يباح للإدارة اغتصاب هذه الحقوق بأى شكل كان، وذلك مهما يكن القرار مصدر هذه الحقوق خاطئا أو مخالفا للقانون ما لم تصل المخالفة لقواعد الشرعية بالقرار الإدارى إلى حد الانعدام مما يفقده صفة القرار الإدارى ويهبط به إلى مجرد الأعمال المادية التى لا تتمتع بشئ من الحصانة المقررة للقرارات الإدارية عادة".

(المحكمة الإدارية العليا– ١٩٦٦/١/٢– الطعن رقم ١٥٢٠ لسنة ٧ ق ع– مجموعة المبادئ التى قررتها المحكمة فى خمسة عشر عاماً "١٩٦٥– ١٩٨٠"– الجزء الثالث– المبدأ ١١ السنة ٣١– ص٢٦٣).

([٩٤]) لمزيد من التفاصيل: فتحى فكرى– وجيز دعوى الإلغاء طبقاً لأحكام القضاء–٢٠١٧– ص١٨٧ وما بعدها. ويرى سيادته أن "ميعاد الإلغاء استثناء من القواعد العامة، والمبدأ أن الاستثناء لا يقاس عليه ولا يتوسع فيه. وعلى ذلك يقتصر تطبيق هذا الميعاد على طلبات الإلغاء دون غيرها من الطعون التى تظل محكومة بالقواعد العامة التى أوردها المشرع".

([٩٥]) يتعلق الدفع برفع دعوى الإلغاء بعد الميعاد بالنظام العام، وبالتالى يجوز إثارته فى أية مرحلة من مراحل الدعوى؛ لتعلقه بالنظام العام، وعلى المحكمة أن تستوثق من اكتمال الإجراءات المتطلبة قانوناً لرفع الدعوى واحترام المواعيد المقررة لرفعها.

راجع: المحكمة الإدارية العليا– ٢٠١٥/١/٢٤– الطعنان: ٥٨٧٩، ٨٥٨٠ لسنة ٥٥– المبدأ ٢٩/ب– المجموعة ٦٠– الجزء ١– ص٢٨٥. وأيضا: المحكمة الإدارية العليا– ٢٠١٦/٥/٢٦– الطعن رقم ٢٤٩٨١ لسنة ٥٧– المبدأ ٨٦/أ– المجموعة ٦١– الجزء ٢– ص ١١١٦.

([٩٦]) أكدت المحكمة الإدارية العليا: "ان القرارات الباطلة لمخالفتها القانون يجوز للإدارة الرجوع فيها وسحبها بقصد ازالة آثار البطلان وتجنب الحكم بالغائها قضائيا شريطة ان يتم ذلك فى خلال المدة

ويقتصر هذا الميعاد على المنازعات التى حدد لها المشرع ميعاداً لرفع دعوى الإلغاء يغاير الميعاد المنصوص عليه فى قانون مجلس الدولة، كالطعن فى قرار الهيئة الوطنية للانتخابات رقم ٥٤ لسنة ٢٠٢٠ بفتح باب الترشح ومواعيده وإجراءاته فى انتخابات مجلس النواب(٩٧).

والحكمة من تحديد ميعاد دعوى الإلغاء هى:" مراعاة استقرار الحقوق والمراكز، تعد غاية عُليا يهدف القانون إلى تحقيقها فى كل فروعه من خلال المزاوجة بين الشرعية والاستقرار، ويجدل منهما معاً هياكل الحقوق والمراكز القانونية– يجنح القانون فى مجال الولايات العامة إلى تغليب عنصر الاستقرار؛ لأن التصرف المعيب فى هذا المجال لا يتعلق أثره بوضع فردى يسهل رده إلى ما كان عليه ويسهل حصر آثاره المتعاقبة، بل يتعلق هذا التصرف المعيب هُنا باعمال متتابعة وآثار متعاقبة ويتداخل بعضها فى بعض، فالتصرف الإدارى إن بطل أو ألغى تترتب عليه من التفريعات والآثار ما قد يصعب حصره ومتابعته، ومن ثم رجح القانون عنصر الاستقرار بتحديد الأجل الذى يمكن فيه الطعن على القرار من ذى مصلحة، وجعل انتهاء هذا الأجل علامة على تحصن القرار الإدارى واستقرار المركز القانونى الناشئ عنه كلياً وجزئياً"(٩٨).

المحددة لطلب الإلغاء، ومرد ذلك إلى إلى وجوب التوفيق بين ما يجب أن يكون للإدارة من حق فى اصلاح انطوى عليه قرارها من مخالفة قانونية وبين ضرورة استقرار الاوضاع القانونية المترتبة على القرار الإدارى من مراعاة الاتساق بين الميعاد الذى يجوز فيه لصاحب الشأن طلب الإلغاء بالطريق القضائى وبين الميعاد الذى يجوز فيه للإدارة سحب القرار تقريراً للمساواة فى الحكم ومراعاة للمعادلة بين مركز الإدارة ومركز الأفراد إزاء القرار الإدارى حتى يكون للقرار حد يستقر عنده المراكز القانونية الناشئة عنه حصانة تعصمها من كل تغيير أو تعديل لئن كان كان الأمر كذلك، إلا أنه مما تجب المبادرة إلى التنبيه إليه انه ليس بلازم ان يتم السحب كليا أو جزئيا خلال المدة المقررة له".

(المحكمة الإدارية العليا– ١٩٦٧/١٢/١٧– الطعن رقم ١٥٥٦ لسنة ٨قضائية عليا– مجموعة المبادئ القانونية التى قررتها لمحكمة الإدارية العليا فى خمسة عشر عاما من الفترة بين ١٩٦٥ ١٩٨٠– الجزء الثالث– المبدأ ١٣– السنة ٤٠– ص٣٠٤).

(٩٧) المحكمة الإدارية العليا– ٢٠٢٠/١٠/٣– الطعن رقم ١٨لسنة ٦٧ ق. ع– المبدأ ١٠/أ– مجموعة "انتخابات" ٢٠٢٠– ص ١٢٨.

(٩٨) المحكمة الإدارية العليا– ٢٠١٦/٨/٢٧– الطعن رقم ١١٢١٢ لسنة ٦٠ ق. ع– المبدأ ١١٣/ج– المجموعة ٦١– الجزء ٢– ص١٥٥٢.

(ISSN: 2537- 0758)

- سريان ميعاد الطعن بالإلغاء

يبدأ ميعاد الطعن بالإلغاء من تاريخ علم صاحب الشأن بالقرار، وهو ما نصت عليه المادة (٢٤/أ) من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بشأن مجلس الدولة، بقولها: "ميعاد رفع الدعوى أمام المحكمة فيما يتعلق بطلبات الإلغاء ستون يوما من تاريخ نشر القرار الإدارى المطعون فيه فى الجريدة الرسمية.... أو فى النشرات التى تصدرها المصالح العامة أو اعلان صاحب الشأن".

ومفاد ذلك إن المشرع لم يترك مسألة إثبات تحقق علم المدعى بالقرار رهيناً لسلطة الإدارة، بل قيدها، وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا منذ باكورة أحكامها على أن: "مفاد نص مجلس الدولة إن المشرع قد جعل مناط سريان ميعاد رفع الدعوى أمام القضاء الإدارى واقعة نشر القرار الإدارى المطعون فيه فى الجريدة الرسمية[٩٩] أو فى النشرات التى تتصدرها المصالح أو إعلان صاحب الشأن به".

([٩٩]) يعد النشر أبرز وسائل سريان القرار الإدارى فى مواجهة الأفراد، وهو الوسيلة الاساسية للعلم بالقرارات التنظيمية أو اللائحية، ويقصد بالنشر: الكشف عن مضمون القرار، بحيث يعلم الأفراد عناصره وآثاره ويتسنى لهم تحديد موقفهم من تلك الآثار.

ولا يؤثر عدم نشر القرار أو إعلانه لذوى الشأن على صحة القرار الإدارى، إنما هى مجرد وسائل لنفاذ هذه القرارات فى حق الأفراد المخاطبين بأحكامها.

وفى هذا الصدد قررت المحكمة الإدارية العليا، أنه: "من المسلم أنه ولئن كان النشر ليس لازما لصحة القرارات الإدارية التنظيمية او اللائحية إلا أنها لا تنفذ فى حق الأفراد إلا إذا علموا بها عن طريق نشرها على وجه من شأنه أن يكون كافياً لافتراض علمهم اليقينى بأحكامها، وغنى عن البيان أنه إذا كان القرار الإدارى اللائحى ذا طابع تشريعي فإنه لا ينفذ فى حق الأفراد إلا من تاريخ نشره فى الجريدة الرسمية ذلك أصل دستورى مقرر.

(المحكمة الإدارية العليا– جلسة ١٩٦٦/٦/١١– الطعن رقم ١٠٨٣ لسنة ٨ ق. عليا، مجموعة المبادئ القانونية التى قررتها المحكمة الإدارية العليا– السنة الحادية عشرة (أول اكتوبر ١٩٦٥ وحتى اخر يونيه ١٩٦٦)– القاعدة رقم ٨٤–ص٦٧٧ وأيضا: المحكمة الإدارية العليا– جلسة ١٩٧٤/٤/١٣– الطعن رقم ١٧٠، ١٧١ لسنة ١٧ ق عليا).

وقد أكدت أيضاً محكمة القضاء الإدارى منذ أوائل أحكامها، على أن:" القرارات الإدارية التى تصدرها السلطة التنفيذية فى مجالها الإدارى التنظيمى هى بحسب الأصل تتم وتنتج آثارها القانونية من يوم توقيع من يملك سلطة إصدارها وتوجيه الأمر للحكام بالعمل بها وتنفيذها. وعندئذ يكون واجباً على الحكام والمرؤوسين مراعاتها وعدم مخالفتها ولو لم تنشر، إذ النشر ليس لازما لصحة القرارات الإدارية

وقد جرى قضاء المحكمة الإدارية العليا على إضافة وسيلة ثالثة للعلم بالقرار، تتمثل فى العلم اليقينى الشامل بعناصر القرار الإدارى المطعون فيه، حيث ترى المحكمة أن: "يسرى ميعاد الطعن بالإلغاء من تاريخ نشر القرار المطعون فيه أو إعلان صاحب الشأن به، ويسرى ميعاد الطعن على القرارات الفردية التى تمس مراكز قانونية ذاتية فيسرى ميعاد الطعن فيها من تاريخ إعلانها إلى صاحب الشأن ويقوم مقام النشر والإعلان تحقق علم صاحب الشأن بالقرار علماً يقينياً لا ظنياً ولا افتراضياً، بحيث يكون شاملاً جميع محتويات القرار وفحواها حتى يتيسر له بمقتضى العلم أن يحدد مركزه القانونى من القرار، ويقع عبء اثبات نشر القرار أو إعلانه إلى صاحب الشأن أو علمه به فى تاريخ معين على عاتق الإدارة إذا دفعت بعدم قبول الدعوى، ويثبت العلم اليقينى الشامل من أية واقعة أو قرينة تفيد حصوله دون التقيد فى ذلك بوسيلة معينة، وللقضاء التحقق من قيام أو عدم قيام هذه القرينة أو تلك الواقعة لتقدير الأثر الذى يمكن ترتيبه

أو لنفاذها، ولا يقصد منه غير إبلاغ الغير مضمونها حتى تكون حجة عليه، ويفتح به ميعاد طلب إلغائها، ولان الإصدار بحسب الأصل يتم بمجرد التوقيع على القانون أو اللائحة أو القرار التنظيمى من مصدره، فهو عملية قانونية قائمة بذاتها بخلاف عملية النشر التى هى عمل مادى " انظر: محكمة القضاء الإدارى– جلسة ١٩٥٢/١٢/١١– س٧– ص٣١.

ويعد النشر مجرد قرينة على علم صاحب الشأن بالقرار، وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا على أن: "المشرع قد جعل مناط سريان ميعاد رفع الدعوى أمام القضاء الإدارى هو واقعة نشر القرار الإدارى المطعون فيه فى الجريدة الرسمية أو فى النشرات التى تصدرها المصالح أو اعلان صاحب الشأن به– والنشر المقصود الذى يسرى منه الميعاد المنصوص عليه فى المادة سالفة الذكر هو النشر فى الجريدة الرسمية أو فى النشرات التى تصدرها المصالح والتى صدر بتنظيمها قرار مجلس الوزراء فى ٣٠ من مارس سنة ١٩٥٥– وغنى عن البيان أنه إذا كانت أحكام القانون المشار عليه قد حددت واقعة النشر لبدء سريان الميعاد المقرر لرفع دعوى الإلغاء، فإن القضاء الإدارى فى مصر لم يلتزم حدود النص فى ذلك. فهو لا يرى النشر إلا قرينة على وصول القرار المطعون فيه إلى علم صاحب الشأن. ومن ثم فهو يوجب لكى يؤدى النشر مهمته أن يكشف عن فحوى القرار الإدارى بحيث يكون فى وسع صاحب الشأن أن يحدد موقفه حياله" (المحكمة الإدارية العليا– جلسة ١٤ فبراير ١٩٦٥– الطعن رقم ١٣٧٢ لسنة ٧ قضائية– مجموعة المبادئ القانونية التى قررتها المحكمة الإدارية العليا– السنة العاشرة– العدد الثانى– من أول فبراير ١٩٦٥ وإلى آخر مايو ١٩٦٥– القاعدة ٦٩– ص ٦٧٢. وأيضا: لمزيد من التفاصيل: فتحى فكرى– وجيز دعوى الإلغاء– مرجع سابق– ص١٩٠ وما بعدها.

(ISSN: 2537- 0758)

عليها من حيث كفاية العلم أو قصوره وذلك حسبما تستبين المحكمة من أوراق الدعوى وظروف الحال"[١٠٠].

الفرع الثانى

كيفية احتساب ميعاد دعوى الإلغاء وفقًا لاتجاهات للقضاء الإدارى الحديثة

الأصل أن المواعيد المنظمة لعمل لجان التوفيق فى بعض المنازعات هى مواعيد تنظيمية؛ لحسن قيام اللجان بعملها، ويحتسب ميعاد رفع الدعوى طعنا على القرار الإدارى منذ تاريخ إصدار اللجنة قرارها فى المنازعة المعروضة عليه صراحة أو ضمناً[١٠١].

والجدير بالذكر أن اللجوء إلى لجنة التوفيق حال عدم اختصاصها لا يقطع أو يوقف الميعاد المقرر قانوناً للطعن القضائى حتى لو تم خلال الميعاد المقرر قانوناً[١٠٢].

كما أنه متى اقترن طلب إلغاء القرار الإدارى بطلب وقف تنفيذه (متى كان جائزاً وقف تنفيذه)، فإنه يستثنى من وجوب العرض على لجنة التوفيق كشرط لقبول الدعوى

---

(١٠٠) المحكمة الإدارية العليا– ٢٦ مارس ٢٠٠٨– الطعن رقم ٢١٠١١ لسنة ٥٢ قضائية عليا– مجموعة المبادئ القانونية التى قررتها المحكمة الإدارية العليا– السنة الثالثة والخمسون– الجزء الأول– أول اكتوبر ٢٠٠٧ إلى آخر مارس ٢٠٠٨– ص ٨٩٣. وأيضاً:– المحكمة الإدارية العليا– جلسة ٢٠٠٧/٩/٢٧– الطعن رقم ٦٣٣٢ لسنة ٤٩ ق عليا، والطعن رقم ٤١٨٢ لسنة ٤٥ قضائية عليا– جلسة ٢٠٠٢/٤/١٦. وأيضا:– المحكمة الإدارية العليا– جلسة ٢٠٠٢/٤/١٦– الطعن رقم ٤١٨٢ لسنة ٤٥ ق عليا.

(١٠١) المحكمة الإدارية العليا– ٢٠٠٧/٤/١٤– الطعن رقم ١١٢٣٤ لسنة ٤٨ ق ع– المبدأ رقم ٦٩/ب– مجموعة أحكام المحكمة (دائرة توحيد المبادئ فى ٣٠ عاما)– ص٨٢٦.

(١٠٢) المحكمة الإدارية العليا– جلسة ٢٠١٥/١/٢٤– الطعنان رقما ٥٨٧٩، ٨٥٨٠ لسنة ٥٥– المبدأ ٢٩/هـ– المجموعة ٦٠– الجزء ١– ص ٢٨٦. الجدير بالذكر أن المحكمة الإدارية العليا اتجهت إلى ما يخالف الاتجاه سالف الذكر، بقولها أنه لم يمنع المشرع اللجوء إلى لجنة التوفيق اختياراً فى الحالات المستثناة من وجوب اللجوء إليها؛ بغية إفساح المجال أمام جهة الإدارة لإعادة النظر فى قرارها قبل اللجوء إلى القضاء– إذا لجأ ذو الشأن إلى اللجنة حال عدم وجوب ذلك، كان من شأن هذا الإجراء أن يرتب أثر اللجوء الاجبارى إلى اللجنة فيما يتصل بميعاد إقامة الدعوى

انظر: المحكمة الإدارية العليا– جلسة ٢٠١٦/١/١٣– الطعن ٥٠٣٢٩ لسنة ٦١ ق. ع– المبدأ رقم ٢٩/أ– المجموعة ٦١– الجزء ١– ص ٤١١.

وإذا تعددت أو تكررت الطلبات المقدمة إلى لجنة التوفيق المختصة عن الموضوع نفسه، أو عن القرار نفسه، فإن العبرة فى حساب بداية الميعاد المقرر للطعن بالإلغاء تكون بأول قرار يصدر عن اللجنة فى أى طلب، شريطة أن يكون الطلب مُقدماً خلال المواعيد المقررة للطعن بالإلغاء، ولا يعتد فى هذا الشأن بما يعقبه من طلبات أخرى متكررة[١٠٣].

وفيما يتعلق بتحديد مدى ونطاق امتداد الميعاد حال اللجوء إلى لجان التوفيق فى بعض المنازعات، نجد اتجاهان:

(**الاتجاه الأول**):

حيث يتعين إضافة مدة السبعة أيام المقررة لعرض القرار الصادر عن لجنة التوفيق على طرفى النزاع وكذلك مدة الخمسة عشر يوماً المقررة لقبول القرار، إلى المدة المقررة قانونا لإقامة دعوى الإلغاء، أى إضافة مدة اتنين وعشرين يوماً إلى مدة الستين يوماً المقررة لإقامة دعوى الإلغاء، وبهذا يكون لصاحب الحق إقامة دعواه خلال اثنين وثمانين يوما من تاريخ صدور القرار وليس ستين يوما فقط[١٠٤].

---

(١٠٣) المحكمة الإدارية العليا- جلسة ٢٠١٦/١١/٢٠- الطعن ٢١٦٣١ لسنة ٥٧ ق. ع- المبدأ ١٥- المجموعة ٦٢- الجزء ١- ص٢١١. وقد أكدت المحكمة على انه لا يجدى نفعا الاسترسال والاستمرار فى تقديم طلبات متعددة ومتعاقبة ومتكررة عن القرار نفسه فى امتداد ميعاد سريان الطعن بالإلغاء، والقول بغير ذلك يجعل للمخالف للقانون بلجوئه للجنة أكثر من مرة عن القرار نفسه ميزة لا يحصل عليها الملتزم بالقانون المحترم لأحكامه، والذى لم يتعسف فى استعمال الحق بتكرار اللجوء إلى اللجنة وهذه الميزة التى يحصل عليها المخالف للقانون والمتعسف فى استعمال الحق تتمثل فى اتخاذه من تكرار لجوئه إلى اللجنة المذكورة وسيلة للتهرب من المواعيد المقررة فى قانون مجلس الدولة بشأن دعوى الإلغاء.

(١٠٤) المحكمة الإدارية العليا- جلسة ٢٠١٣/٤/٢٠- الطعن رقم ٤٣١٢ لسنة ٤٩ ق. ع- المبدأ ٥٦٣- المجموعة ٤٥/أ- ص٥٦٣. وأيضاً: المحكمة الإدارية العليا- جلسة ٢٠١٣/٤/٢٧- الطعن ٧٩٢٧ لسنة ٥٣ ق. ع- المبدأ ٤٩- المجموعة ٥٨- ص٦٧٧.

وقد بينت دائرة توحيد المبادئ بالمحكمة الإدارية العليا فى حكمها الصادر فى الطعن رقم ٣٤٠٣٨ لسنة ٥٢ ق. ع بجبسة ٢٠١١/٤/٢(منشور بمجموعة المبادئ التى قررتها المحكمة فى ثلاثين عاما، مكتب فنى، رقم ٨٦/ج، ص ١٠٢٣) المقصود بانقطاع التقادم: زوال كل أثر للمدة التى انقضت منه، بحيث تعد هذه المدة كأن لم تكن، فإذا بدأ سريان التقادم بعد انقطاعه كان تقادما جديدا، يعقب ذلك الذى

(ISSN: 2537- 0758)

(**الاتجاه الثانى**):

ومؤداه أنه إذا لجأ صاحب الشأن إلى لجنة التوفيق فى بعض المنازعات المنصوص عليها فى القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠ قبل انقضاء ميعاد الطعن بالإلغاء، فإنه يترتب على تقديم الطلب إلى هذه اللجنة وقف سريان ما تبقى من ميعاد الطعن بالإلغاء حتى تاريخ صدور قرار اللجنة، ومن هذا التاريخ يستأنف الميعاد الموقوف سريانه، وتضاف إليه المدد المنصوص عليها فى المادة التاسعة من القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠ المشار إليه، ومجموعها اثنان وعشرون يوماً، منها سبعة أيام لإخطار الطرفين بالقرار، وخمسة عشر يوما ليقررا قبوله أو رفضه، فإذا اكتمل ميعاد رفع الدعوى بعد استئناف سريانه، مضافاً إليه مدة الاثنين وعشرين يوما المذكورة، وأقام صاحب الشأن دعواه بعد انقضاء هذه المواعيد، كانت دعواه غير مقبولة شكلا لرفعها بعد الميعاد المقرر قانونا[١٠٥].

خاتمة البحث

- **النتائج**

فى اعتقادى، أن القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠ المعدل بالقانون رقم ٦ لسنة ٢٠١٧ يُعد من قبيل التشريعات الإجرائية السابقة على ممارسة حق التقاضى؛ لذلك تمثل أحكامه قيداً مؤقتاً على ممارسة الحق الدستورى فى التقاضى؛ الأمر الذى يوجب تفسير

زال بالانقطاع. انظر: مجموعات اليوبيل الماسي (مجموعة المبادئ القانونية التى قررتها المحكمة الإدارية العليا فى ثلاثين عاما (١٩٩١- ٢٠٢١)- الجزء الرابع- ٢٠٢٢- ص٢٧٥٠.

والجدير بالذكر أن محكمة النقض فى حكمها الصادر فى الطعن رقم ٢٠٧٥ لسنة ٧٩ ق بجلسة ٢٠١١/٦/٢٧، اكدت على انه يترتب على تقديم الطلب إلى لجان التوفيق فى بعض المنازعات وقف التقادم، وذلك حتى انقضاء المواعيد المبينة بالفقرة الأولى من المادة العاشرة من القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠، ويكون لذوى الشأن من ثم تقديم دعواهم إلى المحكمة المختصة متى كانت غير قابلة للتقادم فى بداية تقديم الطلب إلى لجان التوفيق. لما كان ذلك وكان الحكم المطعون فيه قد خالف هذا النظر، وجرى فى قضائه على اعتبار تقديم الطلب إلى لجنة فض المنازعات قاطعا للتقادم على أساس ان هذا الطلب يعد من قبيل المطالبة القضائية، فإنه يكون قد خالف القانون وأخطأ فى تطبيقه، بما يوجب نقضه.

(١٠٥) المحكمة الإدارية العليا- جلسة ٢٠١٦/٤/١٦- الطعن رقم ١٥٧٧٢ لسنة ٥٧ ق. ع- منشور بمجموعات اليوبيل الماسى الماسي (مجموعة المبادئ القانونية التى قررتها المحكمة الإدارية العليا فى ثلاثين عاما (١٩٩١- ٢٠٢١)- الجزء الرابع- ٢٠٢٢- ص٢٧٥٠ وما بعدها.

أحكام هذا القانون تفسيراً ضيقاً دون التوسع فيه، باعتباره طريقاً بديلاً واستثنائياً وخياراً محدود النتائج واقعياً، فيجب إلا ينال هذا الخيار من الحق الدستورى فى التقاضى.

ويبرز الواقع انحسار فلسفة المشرع عن التطبيق واقعياً؛ لأسباب تتعلق بعدم جودة التشريع، وعدم فهم الجهات الإدارية لفلسفة هذا القانون، والتى ترفض فى الأغلب الأعم تنفيذ قرارات لجان التوفيق؛ لينتهى الحال بإرهاق المحاكم بأعباء إضافية تتمثل فى تلك المنازعات الجديدة التى أصبحت تُثار بين الجهات الإدارية ولجان فض المنازعات، ويترتب على هذه المنازعات زيادة التكلفة التى تسددها الدولة نتيجة للمنازعات الجديدة، لتطول دائرة التقاضى؛ بإدخال طرف تالت جديد يتمثل فى لجان التوفيق، والحصيلة إرهاق مرفق القضاء، وفقد المتقاضى الشعور بالعدالة حتى بعد صدور قرار منهى للخصومة، كما أن الجهات الإدارية مؤخراً أصبحت تتفنن فى أسباب رفض تنفيذ قرارات لجان التوفيق، من خلال إرسال طلبات إلى إدارات الفتوى المختصة بمجلس الدولة؛ بما يترتب عليه من طول أمد التقاضى وتتعقد أحوال المتقاضين بما يخالف قصد وفلسفة المشرع من التيسير على القضاة والمتقاضين وإزالة العوائق التى تحول والنفاذ إلى حق الفرد فى اللجوء إلى قاضيه الطبيعى[١٠٦].

ونتيجة لذلك نأمل تدخل المشرع العاجل لتعديل هذا القانون بما يحقق فلسفته التى أُصدر من أجلها، حيث إن هذا القانون وفق هذه الاشكاليات– التى تتفاقم يوما بعد آخر– أصبح يُعد من قبيل العقبات الإجرائية التى تنال من الحق الدستورى فى التقاضى.

- **التوصيات**:

١– استجواب وزير العدل فى جلسة طارئة لمجلس النواب:

أ– لتحديد حجم نفقات قانون لجان فض المنازعات منذ تاريخ إنشائه وحتى الآن وتشمل النفقات رواتب ومكافآت القائمين على أعمال هذه اللجان ومصاريف العمل والانعقاد كاملة.

([١٠٦]) انظر على سبيل المثال:– فتوى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع– جلسة ٢٠٢١/١١/١٠– ملف رقم ٢١٥٦/٤/٨٦ (طلب رقم ١٧٤٦ لسنة ٢٠٢١)– غير منشورة. وأيضا فتوى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع–جلسة ٢٠٢١/٩/٣٠–ملف رقم ٦٠٣/١/٥٨– (طلب رقم ١٥٢١ لسنة ٢٠٢١)– غير منشورة.

(ISSN: 2537- 0758)

ب- تحديد كامل على وجه الدقة للمنازعات التى انتهت بقرارات منهية للخصومة صادرة عن لجان فض المنازعات وبيان نسبتها من إجمالى المنازعات الخاضعة لأحكام قانون فض المنازعات والمعروضة عليه.

٢- تحديد كامل على وجه الدقة لإجمالى الدعاوى القضائية المنظورة أمام القضاء المرفوعة من الجهات الإدارية اعتراضاُ على القرارات الصادرة من لجان التوفيق؛ وذلك لبيان أثر التعديل التشريعى الاخير بالقانون رقم ٦ لسنة ٢٠١٧ ونجاحه فى تحقيق فلسفة قانون لجان فض المنازعات من عدمه.

وفى ضوء هذه النقاط: يتضح مدى جدوى هذا القانون من عدمه؛ ليتقرر أمام مجلس النواب: إلغاء العمل بهذا القانون أو تعديله.

أ- خيار الإلغاء:

فى حالة إلغاء القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠ والمعدل بالقانون رقم ٦ لسنة ٢٠١٧ والاكتفاء بالتظلمات المقدمة إلى الجهات الإدارية، يرجى العمل على توسيع نطاق التظلم الوجوبى ليشمل عدد كبير من المنازعات الإدارية مع إلزام الجهات الإدارية بفحص التظلمات كافة والرد المسبب عليها فى ميعاد لا يجاوز ثلاثة أشهر من تاريخ تقديمها مع وضع جزاء ضد القائمين على رئاسة الجهات الإدارية بما يكفل حتمية الرد على التظلمات المقدمة دون حاجة لفكرة القرار الضمنى بالرفض.

ب- خيار التعديل:

تعديل المادة العاشرةُ مكرراً المضافة بموجب القانون رقم ٦ لسنة ٢٠١٧ ليكون نصها كالتالى: "استثناء من أحكام المادتين التاسعة والعاشرة من هذا القانون، تكون قرارات اللجنة واجبة النفاذ فى مواجهة الجهة الإدارية متى كانت قيمة المنازعة لا تجاوز خمسة ملايين جنيهاً، أو تعلقت المنازعة بالمستحقات المالية للعاملين لدى أى من الجهات المنصوص عليها فى المادة الأولى من هذا القانون أيا كانت قيمتها. أو تعلقت المنازعة بأى شأن وظيفى للموظفين العموميين بالمستوى التانى والثالث. ويجوز الطعن فى القرارات المشار إليها فى الفقرة السابقة أمام المحكمة الإدارية العليا، ولا يترتب على الطعن وقف تنفيذها إلا إذا أمرت دائرة فحص الطعون بذلك".

قائمة المراجع

أ- المؤلفات العامة والمتخصصة.

١- أحمد مليجى- الموسوعة الشاملة فى قانون المرافعات-دار العدالة- المركز القومى للإصدارات القانونية- الطبعة الثالثة- ٢٠٠٢.

٢- جابر جاد نصار- التوفيق فى بعض منازعات الدولة- دار النهضة العربية- ٢٠٠٢.

٣- رأفت فوده- النظام القانونى للميعاد- دار النهضة العربية- ٢٠١٠.

٤- سليمان محمد الطماوى- القضاء الإدارى ورقابته لأعمال الإدارة- الطبعة الثالثة- ١٩٦١.

٥- سمير صادق- ميعاد رفع دعوى الإلغاء- الطبعة الأولى- دار الفكر العربى- ١٩٦٩.

٦- سليمان مرقص- المدخل للعلوم القانونية- طبعة ١٩٥٢.

٧- طعيمه الجرف- شروط قبول الدعوى فى منازعات القانون الإدارى-١٩٥٦..

٨- فتحى والى- الوسيط فى قانون القضاء المدنى- دار النهضة العربية- ١٩٨٧.

٩- فتحى فكرى- وجيز دعوى الإلغاء- دار النهضة العربية-٢٠١٧. ٢٠١٨.

١٠-محسن خليل- القضاء الإدارى ورقابته لأعمال الإدارة- منشأة المعارف- ١٩٥٦. ١٩٥٧.

١١- محمد رفعت عبد الوهاب- أصول القضاء الإدارى- دار الجامعة الجديدة- ٢٠٠٧.

١٢- محمد فؤاد مهنا- مبادئ وأحكام القانون الإدارى-الاسكندرية- دار المعارف- ١٩٧٨.

١٣- محمد عبد الحميد أبو زيد- المرجع فى القانون الإدارى- دار النهضة العربية- ١٩٩٩.

١٤-مصطفى أبو زيد فهمى- القضاء الإدارى ومجلس الدولة (قضاء الإلغاء)- دار المطبوعات الجامعية- ١٩٩٩.

(ISSN: 2537- 0758)

١٥- محمد عبد الحميد مسعود- إشكاليات إجراءات التقاضى أمام القضاء الإدارى- دار النهضة العربية- ٢٠٠٩.

١٦- محمد عبد اللطيف- قانون القضاء الإدارى- (دعوى الإلغاء)- دار النهضة العربية- -٢٠٠٢.

١٧- محمد ماهر أبو العينين- دعوى الإلغاء- الكتاب الأول- ٢٠٠٠.

١٨- محمد زهير جرانه- الأمر الإدارى ورقابة المحاكم القضائية له فى مصر- ١٩٣٥.

ب-رسائل الدكتوراة:

١٩-محمود حلمى مصطفى- سريان القرار الإدارى من حيث الزمان- رسالة مقدمة للحصول على درجة الدكتوراه فى الحقوق- جامعة القاهرة- ١٩٦٣.