التظلم الإدارى وأثره على مواعيد الطعن فى دعوى الإلغاء دراسة فى الفقه والقضاء الإدارى المصرى

د. عبد المقصود توفيق أحمد

مدرس القانون العام بالمعهد العالى للعلوم الادارية بأوسيم

(ISSN: 2537 - 0758)

التظلم الإدارى وأثره على مواعيد الطعن فى دعوى الإلغاء دراسة فى الفقه والقضاء الإدارى المصرى

د. عبد المقصود توفيق أحمد

الملخص باللغة العربية:

التظلم الإداري يحمل أهمية كبيرة للمواطنين والأفراد في عدة جوانب، حيث يسهم في تحقيق العدالة والشفافية داخل النظام الإداري، ويوفر آلية لحماية حقوقهم ومصالحهم من التجاوزات أو القرارات الإدارية الظالمة. **إليك بعض أهم الجوانب التي تبرز أهمية التظلم الإداري للمواطن:**

حماية الحقوق والمصالح: يتيح التظلم الإداري للمواطنين الفرصة للدفاع عن حقوقهم ومصالحهم في مواجهة القرارات الإدارية التي قد تكون تأثر سلباً بها. هذا يعزز المساواة أمام القوى الإدارية ويقلل من فرص حدوث تجاوزات أو انتهاكات للحقوق الفردية.

تحقيق العدالة والشفافية: من خلال منح الأفراد فرصة لتقديم شكاوى وتوضيح موقفهم، يساهم التظلم الإداري في ضمان تطبيق مبادئ العدالة والشفافية في تنفيذ السياسات واتخاذ القرارات الإدارية.

مكافحة الفساد والتجاوزات: يساعد التظلم الإداري في اكتشاف حالات الفساد أو التجاوزات التي قد تحدث داخل الإدارة. عندما يتم توجيه التظلمات بشأن سلوك غير ملائم أو غير أخلاقي، يمكن لهذه الآلية أن تسهم في تحقيق تصحيحات ضرورية وفتح تحقيقات.

بناء الثقة في النظام الإداري: عندما يعلم المواطنون أن هناك آلية للتظلم تتيح لهم فرصة لتقديم شكوى إذا شعروا بأن حقوقهم تم انتهاكها، يزيد ذلك من ثقتهم في النظام الإداري ويقلل من مشاعر الإحباط وعدم الرضا.

تعزيز المشاركة المدنية: يشجع وجود آلية للتظلم الإداري المواطنين على المشاركة الفعالة في العملية الإدارية والسياسية، حيث يشعرون بأن أصواتهم مهمة وأن لديهم دور في تحسين السياسات والأنظمة.

تحسين الأداء الإداري: عندما يُراعى التظلم الإداري ويتم معالجة الشكاوى بجدية، يمكن أن يسهم في تحفيز الجهات الإدارية على تحسين أدائها واتخاذ قرارات أفضل وأكثر دقة.

باختصار، يعكس التظلم الإداري السعي نحو تحقيق التوازن بين سلطات الإدارة وحماية حقوق المواطنين، مما يسهم في بناء نظام إداري يعتمد على العدالة والشفافية ويحقق التنمية المستدامة

تناولنا موضوع بحثنا عن التظلم الادارى واثره على مواعيد الطعن فى دعوى الالغاء دراسة فى الفقه والقضاء الادارى المصرى فى خطة بحث اشتملت على الموضوعات التاليه:-

فصل تمهيدى/ الطعن بالالغاء من حيث (مواعيد الطعن- حالات وقف امتداد ميعاد الطعن)

فصـــل أول/ ماهية التظلم الادارى واحكامه وانواعه

فصـــل ثانى/ شروط التظلم الادارى والحالات التى لا يجدى فيها التظلم

الكلمات الافتتاحية: الطعن بالالغاء- التظلم الادارى.

Administrative injustice
And its impact on appeals in the annulment suit
A study In Egyptian jurisprudence and administrative judiciary

Abstract in English:

Injustice is still of great importance to individuals in several aspects, as it contributes to achieving justice and transparency within the administrative system, and their rights and interests are protected from abuses or unjust management. The most prominent thing that highlights the importance of administrative injustice for the citizens:

Protection, rights, and interests: A light grievance allows the authority to control their rights and interests in the face of the administrative decision that may affect them. This creates in front of the workforce what does not allow the rights of individuals to be exceeded or enabled.

Achieving justice and transparency: Through people who provide them with the opportunity and clarify their position, in addition to administrative injustice in ensuring the application of the principles of justice and transparency in the implementation of administrative decisions.

(ISSN: 2537 - 0758)

Combating abuses and transgressions: Administrative injustice helps in discovering things that are not or transgressions that may occur within the administration. When injustice is directed to control incompletely or not shared, this plan can contribute to achieving the necessary improvements and achievements.

Enjoy building the administrative system: When they know that there is a grievance mechanism, the opportunity to enter into trade begins if they feel that their rights have been implemented, this increases their confidence in the cooperative system and participate in feelings of frustration and there is no.

Civil function: The presence of a mechanism for administrative audit encourages the function in the political administrative administration, where in addition to their voices are important and they play a role in improving and improving the systems.

Improving administrative performance: When it helps to emphasize work, motivation becomes serious, it can contribute to the performance of administrative tasks to achieve achievements and achieve better and more efficient performance.

In short, administrative injustice thus reflects the trend towards achieving diversity among administrative authorities and protecting employee rights, which contributes to building an administrative system based on justice and transparency and achieving development.

We discussed our topic in the administrative injustice lawsuit and its impact on the deadlines for appealing the annulment, a study in Egyptian jurisprudence and administrative judiciary in the following plan that included its issues- :

Section/ Liquidation of the appeal by annulment in terms of (washing the appeal- cases of stopping the extension of the appeal deadline)

Section One/ The nature of administrative injustice, its provisions and types

Second Details/ Conditions of administrative injustice and cases in which injustice is useless

Key words: Appeal by annulment- Administrative grievance**.**

تقديم

يعكف القانون الإداري على تنظيم العلاقة بين الإدارة والمواطنين، وتوفير آليات تصحيحية في حال تعرض أي فرد لظلم أو تجاوز من قبل السلطات الإدارية ويعتبر التظلم الإداري أحد الجوانب الأساسية في نظام القانون الإداري، حيث يمثل وسيلة مهمة لحماية حقوق ومصالح الأفراد في التعامل مع الجهات الإدارية وتعدّ مفاهيم التظلم والطعن أدوات هامة تحقق التوازن بين سلطات الإدارة وحقوق المواطنين، وهي تسهم في تعزيز مبادئ العدالة والشفافية داخل النظام الإداري.

وتتجلى أهمية مفهوم التظلم الإداري في قدرته على تقديم سبيل للفرد للتعبير عن اعتراضه على قرار أو إجراء إداري قد يؤثر على حقوقه أو مصالحه. ومن هنا، يتضح أن للتظلم الإداري دورًا أساسيًا في تعزيز مبادئ الشفافية والمساءلة داخل الإدارة، وتقديم فرصة لإصلاح الأوضاع التي قد تكون قد تسببت في إساءة للفرد أو تجاوز في سلطات الإدارة

موضوع البحث:

التظلم الإداري هو إجراء قانوني يسمح للأفراد والجهات المعنية بتقديم اعتراضاتهم أو شكاواهم إلى الجهات الإدارية المختصة بخصوص القرارات أو الأفعال الإدارية التي تؤثر على حقوقهم أو مصالحهم.حيث يهدف هذا الإجراء إلى منح الفرصة للأفراد للتعبير عن اعتراضاتهم وملاحظاتهم بشأن قرارات الإدارة، وتقديم فرصة للنظر في القرار أو الإجراء وإمكانية إجراء تصحيحات إذا تبين أن هناك تجاوزاً أو ظلماً قد وقع.

ويعدّ التظلم الإداري وسيلة مهمة للمحافظة على مبادئ الشفافية والعدالة داخل الجهات الإدارية، حيث يمكن للأفراد والمؤسسات تقديم شكاوى تتعلق بأي انتهاك للقوانين أو التجاوزات في سلوك الإدارة.و تتيح هذه الإجراءات للمواطنين فرصة للمشاركة في عملية تقويم أداء الجهات الإدارية والتأكد من احترامها للحقوق والقوانين.

بشكل عام، يتضمن إجراء التظلم الإداري تقديم طلب رسمي يحتوي على المعلومات الضرورية حول القرار أو الإجراء المعني، والأسباب التي تدعو إلى تقديم التظلم، والدلائل والأدلة المؤيدة للشكوى. ثم يتم دراسة هذا التظلم من قبل الجهة الإدارية

(ISSN: 2537 - 0758)

المختصة، وتتخذ القرار الإداري الملائم بناءً على الأدلة المقدمة ووفقاً للقوانين واللوائح ذات الصلة.

إن توفير مفهوم التظلم الإداري في القانون يسهم بشكل كبير في تعزيز مبادئ العدالة الإدارية وتقوية الثقة بين الجهات الإدارية والمواطنين، ويعكس التزام الدولة بضمان توفير سبل تصحيح الأوضاع في حالو حدوث تجاوزات أو ظلم إداري.

نتخذ محلا لبحثنا المتواضع هذا واحد من اهم الموضوعات التى تمس حقوق المواطنين الا وهو حقهم فى التظلم من القرارات التى تمس مصالحهم ولعل ارتباط هذا التظلم بمواعيد حددها المشرع امر فى غاية الاهمية لما قد يترتب عليه من اثار اهمها انه من الممكن ان يتم اهمال تلك المواعيد وبالتالى سقوط حق المتظلم فى التظلم من القرار وبالتالى فانه قد اضحى لازاما علينا ان نتناول هذا الاجراء الهام بشىء من التفصيل من حيث التعرض الى مفهوم هذا التظلم واجراءاته والاحكام العامة له واثره على المواعيد المحددة من المشرع للطعن بالالغاء ثم نتناول انواعه وشروطه وحالاته.

اشكالية البحث:

تكمن اشكالية البحث فى عدة امور لعل اهمها هو تسليط الضوء على نوع من انواع التظلم دون الانواع الاخرى فضلا عن ان المشرع لا يعتبر التظلم المقدم الى جهة غير مختصة قاطعا لمدد الطعن كما انه لا توجد نصوص قانونية حديثة تنظم التظلم الادارى وفق اساس قانونى لجعل التظلم ذو صبغة قانونية ومنتجا لاثارة.

اهداف البحث:

تهدف الدراسة محل البحث الى القاء الضوء وبشىء من التفصيل على التظلم الادارى من حيث ما يودى اليه من امتداد ميعاد الطعن فى دعوى الالغاء ولسوف نتناول فى بحثنا هذا اهم ما صدر عن مجلس الدولة المصرى من احكام وفتاوى تساهم فى ازالة ما قد يعترى بعض انواع التظلم من غموض فضلا عن محاولة تقديم مقترح بشأن ضرورة تحديث النصوص القانونية واللائحية المنظمة للتظلم الادارى.

أهمية موضوع البحث:

التظلم الإداري يحمل أهمية كبيرة للمواطنين والأفراد في عدة جوانب، حيث يسهم في تحقيق العدالة والشفافية داخل النظام الإداري، ويوفر آلية لحماية حقوقهم ومصالحهم من

التجاوزات أو القرارات الإدارية الظالمة. **إليك بعض أهم الجوانب التي تبرز أهمية التظلم الإداري للمواطن:**

حماية الحقوق والمصالح: يتيح التظلم الإداري للمواطنين الفرصة للدفاع عن حقوقهم ومصالحهم في مواجهة القرارات الإدارية التي قد تكون تأثر سلباً بها. هذا يعزز المساواة أمام القوى الإدارية ويقلل من فرص حدوث تجاوزات أو انتهاكات للحقوق الفردية.

تحقيق العدالة والشفافية: من خلال منح الأفراد فرصة لتقديم شكاوى وتوضيح موقفهم، يساهم التظلم الإداري في ضمان تطبيق مبادئ العدالة والشفافية في تنفيذ السياسات واتخاذ القرارات الإدارية.

مكافحة الفساد والتجاوزات: يساعد التظلم الإداري في اكتشاف حالات الفساد أو التجاوزات التي قد تحدث داخل الإدارة. عندما يتم توجيه التظلمات بشأن سلوك غير ملائم أو غير أخلاقي، يمكن لهذه الآلية أن تسهم في تحقيق تصحيحات ضرورية وفتح تحقيقات.

بناء الثقة في النظام الإداري: عندما يعلم المواطنون أن هناك آلية للتظلم تتيح لهم فرصة لتقديم شكوى إذا شعروا بأن حقوقهم تم انتهاكها، يزيد ذلك من ثقتهم في النظام الإداري ويقلل من مشاعر الإحباط وعدم الرضا.

تعزيز المشاركة المدنية: يشجع وجود آلية للتظلم الإداري المواطنين على المشاركة الفعالة في العملية الإدارية والسياسية، حيث يشعرون بأن أصواتهم مهمة وأن لديهم دور في تحسين السياسات والأنظمة.

تحسين الأداء الإداري: عندما يُراعى التظلم الإداري ويتم معالجة الشكاوى بجدية، يمكن أن يسهم في تحفيز الجهات الإدارية على تحسين أدائها واتخاذ قرارات أفضل وأكثر دقة.

باختصار، يعكس التظلم الإداري السعي نحو تحقيق التوازن بين سلطات الإدارة وحماية حقوق المواطنين، مما يسهم في بناء نظام إداري يعتمد على العدالة والشفافية ويحقق التنمية المستدامة

(ISSN: 2537 - 0758)

منهج البحث:

سوف يكون منهج دراستنا هو المنهج الاستقرائى التطبيقى من حيث عرض لمختلف الاراء والمذاهب التى تناولت التظلم الادارى ومصاحبة ذلك بعرض تطبيقى لاهم ما استقر عليه مجلس الدولة المصرى فى هذا الشأن سواء الاحكام الصادرة عن محاكم مجلس الدولة او عرض لاهم الفتاوى الصادرة عن الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع

خطة البحث:

فصل تمهيدى/ ميعاد الطعن بالالغاء (مواعيد الطعن–حالات وقف امتداد ميعاد الطعن)

مبحث أول/ ميعاد الطعن بالالغاء

مبحث ثانى/ حالات وقف وامتداد ميعاد الطعن بالالغاء

فصل أول/ ماهية التظلم الادارى واحكامه وانواعه

مبحث اول/ ماهية التظلم الادارى

مبحث ثانى/ الاحكام العامة للتظلم الادارى

مبحث ثالث/ انواع التظلم الادارى

فصل ثانى/ شروط التظلم الادارى والحالات التى لا يجدى فيها التظلم

مبحث أول/ شروط التظلم الادارى

مبحث ثانى/ الحالات التى لا يجدى فيها التظلم

مبحث ثالث/ كيفية حساب الميعاد المنقطع بالتظلم الادارى

الخاتمة

(ملخص لاهم الافكار– النتائج – التوصيات)

فصل تمهيدى

ميعاد الطعن بالالغاء

يقصد بميعاد رفع دعوى الالغاء الموعد او الاجل الذى يتعين اتمام الطعن بالالغاء خلاله وهو الميعاد الذى حدده القانون لكى يتم رفع دعوى الالغاء خلاله بحيث يترتب على انقضائه سقوط الحق فى رفع هذه الدعوى

ولقد نصت المادة ٢٤ من قانون مجلس الدولة رقم ١٩٧٢/٤٧ على ان (ميعاد رفع الدعوى امام المحكمة فيما يتعلق بطلبات الالغاء ستون يوما من تاريخ نشر القرار الادارى المطعون فيه فى الجريدة الرسمية او فى النشرات التى تصدرها المصالح العامة او اعلان صاحب الشأن به).

ومن الملاحظ ان الميعاد المحدد لدعوى الالغاء انما هو من النظام العام ومن ثم لا يمتلك القضاء او الخصوم الاتفاق على تعديله بالزيادة او النقص كما ان الدفع الخاص به من الممكن ان يثار فى اية حالة تكون عليها الدعوى ولو لاول مره امام المحكمة الادارية العليا بل ان من صلاحيات المحكمة ان تثيره من تلقاء نفسها وبدون حاجة للدفع به من قبل الخصوم واذا صدر الحكم فى الموضوع وحاز قوة الشىء المقضى به فلا محل لاثارة هذا الدفع بعد ذلك[١].

وعلى الرغم من اتفاق الفقه والقضاء على اعتبار ان ميعاد الطعن بالالغاء (٦٠ يوما) المحددة قانونا فانها تعد من النظام العام حفاظا على استقرار المراكز القانونية التى اوجدها القرار الادارى الا ان هناك حالات واقعية وقانونية يؤدى حدوث ايا منها الى وقف سريان ميعاد الطعن بالالغاء او امتداده. الا ان احتساب هذا الميعاد يختلف فى حالة الوقف عنه فى حالة الامتداد والقطع. فالوقف لا يمحو ما انقضى من ميعاد الطعن حيث تحتسب المدة السابقة على الوقف ضمن الاجل المحدد لرفع الدعوى.

---

[١] د. رمضان محمد بطيخ– قضاء الالغاء– ضمانة المساواة وحماية المشروعية– المطابع التجارية ٢٠١٣-٢٠١٤ صـ١٣٤.

(ISSN: 2537 - 0758)

واذا قام سبب لانقطاع ميعاد الطعن فانه يترتب عليه اسقاط المدة التى سرت منه ويحتسب ميعاد جديد كاملا للطعن بالالغاء قدره ستون يوما يبدأ من تاريخ زوال سبب الانقطاع[٢].

ولسوف نتناول موضوع ميعاد الطعن بالالغاء فى مبحثين على التحو التالى:-

المبحث الاول/ ميعاد الطعن بالالغاء وسريانه

المبحث الثانى/ حالات وقف وامتداد ميعاد الطعن بالالغاء

المبحث الاول
ميعاد الطعن بالالغاء وسريانه

سوف نتناول فى ذلك المبحث تحديد المدة القانونية لميعاد رفع دعوى الالغاء وسريان القرار الادارى محل الطعن ووسائل سريانه **وذلك فى ثلاث مطالب على النحو التالى:-**

المطلب الاول/ الميعاد القانونى لدعوى الالغاء

المطلب الثانى/ سريان ميعاد الطعن بالغاء القرارات الفردية

المطلب الثابث/ سريان ميعاد الطعن بالغاء القرارات التنظيمية

المطلب الاول
الميعاد القانونى لدعوى الالغاء

وفقا لما تقضى به المادة ٢٤ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢، ميعاد الطعن بالالغاء هو ستون يوما ويحدد بمدة شهرين وذلك بصريح نص المادة ٤٩ من مرسوم ١٩٤٥ الخلص باعادة تنظيم مجلس الدوله فى فرنسا، ويترتب على تقديم الطعن بعد هذا الميعاد ان بقضى المجلس بعدم القبول دون ان يتعرض لموضوع الدعوى. ونظرا لأهمية الأثر الذى يترتب على انقضاء هذا الميعاد يجب تحديد متى يبدأ ومتى ينتهى.

متى يبدأ الميعاد:- تقضى المادة ٢٤ السابق الاشارة اليها بان يسرى الميعاد ابتداء من تاريخ نشر القرار الادارى المطعون فيه او من تاريخ اعلان صاحب الشان به وهذا يعنى انه لكى يبدأ سريان هذا الميعاد الذى حدده القانون للطعن بالالغاء فى القرارات

---

[٢] د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفه- الموسوعة الادارية الشاملة فى الغاء القرار الادارى وتأديب الموظف العام- الجزء الاول- اسباب وشروط قبول دعوى الغاء القرار الادارى- دار محمود للنشر والتوزيع- بدون سنة نشر ص٧٤٠.

الادارية، يجب ان بتم نشر هذا القران صاحب اعلان صاحب الشان به اعلانا فرديا ولكن متى تلجأ الادارة للنشر ومتى تلجأ للاعلان؟

وفى حالة عدم نشر القرار وعدم اعلان صاحب الشان به هل يبقى ميعاد الطعن مفتوحا امام الافراد للطعن عبيه بالالغاء الى ما لا نهاية؟

الاجابة على هذه التساؤلات ستتضح من خلال عرض الاحكام العامة المعمول بها فى كل من فرنسا ومصر.

الاحكام النى يؤخذ بها فى فرنسا يميز القضاء الادارى فى فرنسا بين القرارات الادارية التمنظيمية والقرارات الفردية والجماعية، فبالنسبة للقرارات التنظيمية، الاصل فيها ان يبدأ ميعاد سريان المدة التى يجوز خلالها الطعن فيها بالالغاء ابتداء من تاريخ النشر وذلك لاستحالة معرفة كافة الاشخاص المخاطبين بهذه القرارات بذواتهم ومحل اقامتهم.

وفيما يتعلق بالقرارات الفردية والقرارات الجماعية كحركة الترقيات التى تجريها الادارة بين موظفيها– الاصل فيها ان يبدا حساب المدة المقررة للطعن خلالها فيها من تاريخ الاعلان الفردى وهذا فيما يتعلق بالطعون المقدمة من اولئك الذين شملهم القرار.

ولكن هل يبقى الميعاد مفتوحا امام اصحاب المصلحة فى الطعن بالالغاء فى القرار او القرارات الادارية اذا لم يتم النشراو الاعلان الفردى فى الاحوال التى يتطلب فيها القضاء هذا او ذلك؟

القاعدة العامة تقضى ببقاء ميعاد الطعن مفتوحا امام الافراد فى هذه الحالات الا ان مجلس الدولة الفرنسى يطبق فى هذا الشأن قاعدة العلم البقينى والتى طبقا لها يبدأ ميعاد الطعن بالالغاء فى القرار الادارى من تاريخ علم صاحب الشأن به علما يقيا حتى ولو لم يتم نشرة او اعلانه اعلانا فرديا كل حسب الاحوال.

القواعد المعمول بها فى مصر وفقا لما جاء به نص المادة ٢٤ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ يبدا ميعاد الطعن بالالغاء فى القرارات الادارية. من تاريخ نشر القرار الادارى المطعون فيه فى الجريدة الرسمية او فى النشرات التى تصدرها المصالح العامة او اعلان صاحب الشان به. هذا النص وان كان قد حدد متى يبدا سريان الميعاد الا انه لم يوضح متى تلجا الادارة الى النشر ومتى تلجا الى الاعلان الفردى.

(ISSN: 2537 - 0758)

المتفحص للقواعد المعمول بها فى مصر ليلاحظ ان الوضع فى مصر لا يختلف عنه فى فرنسا حيث يتم نشر القرارات التنظيمية فى الجريدة الرسمية ويسرى ذات الحكم على القرارات التى يتطلب القانون نشرها.اما بالنسبة للقرارات الفردية فلقد جرى العمل على ضرورة اعلان صاحب الشان بها اعلانا فرديا خاصة وانه معلوم بذاته، ويسرى نفس الحكم على القرارات الجماعية وذلك بالنسبة للافراد الذين تعنيهم هذه القرارات مباشرة.

وفيما يتعلق بقاعدة العلم اليقيني التى ياخذ بها القضاء الفرنسى لتحديد ميعاد الطعن بالالغاء فى الحالة التى لا يتم فيها النشر او لا يتم اعلان صاحب الشان فلقد اضطرد مجلس الدولة المصرى على الاخذ بها.

حيث اقرت المحكمة الادارية هذا القضاء واشارت الى ضرورة توافر الشروط والقيود التى تحيط بهذه الفكرة فالعلم الذى يقوم مقام النشر والاعلان يجب ان يكون علما يقينا لا ظنيا ولا افتراضيا وان يكون شاملا لجميع العناصر التى يمكن لصاحب الشان على اساسها ان يتبين مركزه القانونى بالنسبة لهذا القرار ولقد اشارت المحكمة كذلك إلى ضرورة أن يثبت العلم اليقيني في تاريخ معلوم بحيث يمكن حساب الميعاد منه يجب أن يكون كل من النشر والإعلان كاملا وصحيحا النشر الذي يعتد به لبدا سريان مدة الطعن بالإلغاء هو النشر الكامل والصحيح أي الذي يتضمن كافة العناصر التي تكمن المعنى بالقرار الإداري من معرفة حقيقة مركزة بعد صدور القرار وذلك ليتسنى له تحديد موافقة إزالة كما يجب أن يكون صحيحا بحيث لا يتضمن بيانات خاطئة أو مجهلة.

وفيما يتعلق بالإعلان كوسيلة من وسائل العلم:– بالقرار الإداري قالت المحكمة الإدارية العليا: الإعلان هو الطريقة التي تنقل بها جهة الإدارة القرار الإداري إلى فرد بعينه أو أفراد بذواتهم من الجمهور والأصل هنا أن الإدارة ليست ملزمة بإتباع وسيلة معينة على تبليغ الفرد أو الأفراد بالقرار على ان عدم خضوع الإعلان لشكليات معينة يجب ألا يحرمه من مقومات كل إعلان فيتعين أن يظهر فيه اسم الجهة الصادر منها سواء أكانت الدولة أو أحد الأشخاص العامة الأخرى وأن يصدر من الموظف المختص وأن يوجه إلى ذوي المصلحة شخصيا إذا كانوا كاملي الأهلية وغلى من ينوب عنهم إذا كانوا ناقصى الأهلية.

عبء الإثبات:- أن عبء إثبات النشر أو الإعلان الذي تبدا به المدة التي يجوز فيها الطعن في القرار الإداري يقع بطبيعة الحال على الإدارة وذلك باعتبار انها صاحبة المصلحة في إثبات أن المدعي قد علم بالقرار المطعون فيه منذ أكثر من ستون يوما ومن ثم يصبح طعنة غير مقبولا.

المطلب الثانى
سريان ميعاد الطعن بالغاء القرارات الفردية

اوردت المادة ٢٤ من قانون مجلس الدولة سالفة البيان طريقتين للاعلان عن القرارات الادارية الا وهى النشر فى الجريدة الرسمية او فى النشرات التى تصدرها المصالح العامة او اعلان صاحب الشأن به وميعاد الطعن بالغاء القرارات الفردية من تاريخ حدوث وقائع محددة هى الاعلان الصادر فى شأنه القرار او النشر فى النشرات التى تصدرها المصلحة او علم صاحب الشأن بصدوره علما يقينيا ولسوف نتناول هذه الوسائل على النحو التالى:-

أولا
النشـــر

النشر هو اجراء يتم من خلاله نقل مضمون القرار الادارى الى علم الكافه لذا فهو جائز باى وسيلة يتحقق بها هذا الغرض والمادة ٢٤ من قانون مجلس الدولة اوضحت ان النشر يجب ان يتم فى الجريدة الرسمية او فى النشرات التى تصدرها المصالح العامة لذلك يجب على جهة الادارة ان تلتزم بهذه الوسائل والا اصبح ميعاد الطعن بالالغاء مفتوحا مهما طال الزمن.

والمادة ٥ من قانون الخدمة المدنية رقم ٢٠١٦/٨١ قد نصت على ان (تعلن القرارات التى تصدر فى شأن الخدمة المدنية فى نشرة رسمية تصدرها ورقيا او الكترونيا)

اذن فان الوسائل القانونية التى حددها القانون لنشر القرارات الفردية يمكن ايجازها فى الاتى:-

١- النشر فى الجريدة الرسمية
٢- النشر فى النشرات التى تصدرها المصالح الحكومية وتقوم بتوزيعها على الوحدات التابعة لها
٣- علم المخاطب بالقرار علما يقينيا

(ISSN: 2537 - 0758)

٤- النشر الالكترونى عن طريق نشر القرار على المواقع الالكترونية للمصالح العامة المفترض علم الكافة بها او من خلال مخاطبة المصالح الحكومية للمخاطبين بالقرار عن طريق الارسال عبر البريد الالكترونى الخاص بالمخاطبين بالقراروهى وسيلة مستحدثة فى نصوص قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦.

ومنذ تمام علم صاحب الشأن بالقرار تبدأ مدة الطعن الا انه لكى ينهض النشر فى النشرات المصلحية لان يكون قرينة على العلم بالقرار الادارى حيث يبدأ من تاريخه حساب ميعا الطعن بالالغاء فانه يجب ان تكون الجهة الادارية تأخذ بهذا النظام وان يتم نشر القرار فى اللوحه المعدة لذلك بحيث يكون تحت نظر صاحب الشأن حتى يتمكن من الاطلاع عليه[٣].

ومن اهم شروط نشر القرار الادارى المقرر لبدء سريان ميعاد الطعن ان يكون مشتملا على محتويات وعناصر ذلك القرار بما يتحقق معه العلم اليقينى النافى للجهالة بمضمونه ومحتواه.

وعليه فاذا كان النشر ناقصا وقت حدوثه فان ميعاد الطعن بالالغاء لا يسرى الا من وقت اكمال هذا النقص ويقع على عاتق الادارة عبء الاثبات بان القرار قد نشر بمحتوياته بالفعل[٤].

ثانيا
الاعلان

الاصل فى سريان ميعاد الستين يوما المحددة للطعن بالالغاء يبدأ بالنسبة للقرارات الفردية منذ تاريخ اعلان صاحب الشأن بهذا القرار سواء اكان فرد ام مجموعة افراد والادارة غير ملزمة باتباع وسيلة معينة للاعلان ولكن فى النهاية يجب ان يحمل القرار بمحتوياته ومضمونه الى علم الموجه اليه فقد يتم بخطاب مسجل او بواسطة محضر او عن طريق توقيع الموظف بالعلم على اصل القرار وقد يكون الاعلان عن طريق

---

[٣] حكم المحكمة الادارية العليا فى الطعن رقم ١٧٣٥ لسنة ٢٣ ق الصادر فى ١٩٩٦/٧/٢٠

[٤] د. رمضان محمد بطيخ- قضاء الالغاء- مرجع سابق الاشاره اليه صـ١٣٥- د. وهيب عياد سلامه- د. السيد خليل هيكل- د. ثروت عبدالعال- القضاء الادارى- دعوى الالغاء صـ١٩٩ د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفه- الموسوعة الادارية فى الغاء القرار الادارى وتأديب الموظف العام- الجزء الاول صـ ٧١١ - حكم المحكمة الادارية العليا- الطعن رقم ٣٢٤٣ لسنة ٤٠ ق جلسة ١٩٩٧/١٢/١٣- والطعن رقم ١٩٠٦ لسنة ٤٠ ق جلسة ١٩٩٥/١١/٢٨.

الارسال على البريد الالكترونى حسبما نصت المادة ٥ من قانون الخدمة المدنية ٨١ لسنة ٢٠١٦ ولا تبدأ مدة الستون يوما التى ترفع خلالها دعوى الالغاء الا من تاريخ وصول العلم بهذه القرارات الى ذوى الشأن[٥].

ويجب فى جميع الحالات ان يشتمل الاعلان على مقومات اساسية (اسم الجهة الصادر منها– وان يوجه الى ذوى الشأن شخصيا– يشتمل على جميع عناصر القرار الادارى) كل ذلك حتى يكون ذوى الشأن على علم تام بمدى تأثير القرار الصادر على مراكزهم القانونية وبالتالى فان الاعلان لا ينتج اثره اذا ورد به خطأ مادى فى البيانات الجوهرية التى من المتعين ان يعرفها صاحب الشأن والتى على اساسها سيتحدد موقفه من القرار ويعد ذلك قرينة على علم ذوى الشأن بالقرار طبقا للمجرى العادى للامور ما لم يقدم صاحب الشأن دليلا على انتفاء تلك القرينة[٦].

ثالثا

العلم اليقينى

يقصد بالعلم اليقينى علم صاحب الشأن بمضمون القرار وصدوره علما قطعيا نافيا للجهالة وشاملا لجميع عناصر القرار وثابتا فى ميعاد محدد رغم عدم اعلان او نشر هذا القرار بالوسائل التى حددها القانون وهو يغنى عنهما فى تحديد ميعاد الطعن بالالغاء حيث يبدأ هذا الميعاد من تاريخ ثبوت هذا العلم.

حيث ان الهدف الرئيسى من الاعلان والنشر هو علم صاحب الشأن بمضمون القرار الموجه اليه علما قطعيا.. واذا علم صاحب الشأن بالقرار ومضمونة بوسيلة اخرى يتحقق معه العلم القطعى بصدور القرار ومضمونة. فلا يكون سريان ميعاد الطعن بالالغاء بحاجة الى نشر او اعلان حيث يبدأ من تاريخ ثبوت هذا العلم[٧].

ويشترط فى العلم اليقينى حتى يقوم مقام العلم بالقرار بطريق النشر او الاعلان فى بدء سريان ميعاد الطعن اليقينى **عدة شروط:**–

---

[٥] د. رمضان محمد بطيخ– قضاء الالغاء– مرجع سابق الاشارة اليه صـ١٣٧

[٦] مجموعة احكام المحكمة الادارية العليا– الطعن رقم ٥٦٧ لسنة ٢٩ ق جلسة ١٩٨٥/١٢/١٥– والطعن رقم ٤٦٥ لسنة ٢٧ ق جلسة ١٩٨٩/٢/٢٤– مجموعة احكام السنة ٣١ ص ١٠٣٥ والطعن رقم ٨٠٨ لسنة ٧٣٨ جلسة ١٩٩٣/١/١٩

[٧] د. محمود محمد حافظ– القضاء الادارى فى القانون المصرى والمقارن– دار النهضة العربية ١٩٩٣ صـ ٥٨٣

(ISSN: 2537 - 0758)

١- ان يكون علم صاحب الشأن بالقرار علما يقينيا بمضمونه ومحتواه علما قطعيا لا ظنيا او افتراضيا.
٢- ان يكون علم صاحب الشأن بالقرار الادارى شاملا لجميع عناصره.
٣- يسرى ميعاد الطعن بالالغاء من تاريخ علم صاحب الشأن بالقرار علما يقينيا شاملا لجميع عناصره والعلم اليقينى لا يعدوا ان يكون واقعة مادية تقبل الاثبات بكافة طرق الاثبات.

المطلب الثالث
سريان ميعاد الطعن بالغاء القرارات التنظيمية

جدير بالذكر ان القرارات التنظيمية هى طائفة من القرارات الادارية التى تضع قواعد عامة مجردة مثل اللوائح وبالتالى يصعب حصر كافة المخاطبين باحكامها وهى تتميز بامكان تطبيقها على حالات مستقبلية غير محددة لذا يسرى ميعاد الطعن بالغائها من تاريخ النشر فى الجريدة الرسمية. حيث ذهبت المحكمة الادارية العليا الى انه (... يجب التميز بين قرارات الادارة التنظيمية وقراراتها الفردية وحيث ان الاولى بحكم عموميتها وتجريدها لا يتصور حصر الاشخاص الذين تحكمهم مما لا يكون معه محل الالتزام بوسيلة الاعلان بالنسبة لها. فان الثانية اذ تتجه الى اشخاص معينين بذواتهم ومعلومين سلفا لدى الادارة فانه لا يكون ثمة محل بالنسبة اليها الاكتفاء بوسيلة النشر بل يكون الاعلان امرا محتما[٨].

والنشر فى الجريدة الرسمية الذى يعتد به كقرينة على العلم بالقرار الادارى والذى يبدأ منه سريان ميعاد الطعن بالالغاء يقتصر على القرارات التنظيمية العامة غير ذات الطابع الفردى.

ونشر القرار الادارى لا يترتب عليه حتما بدء سريان ميعاد الطعن بالغائه حيث ينبغى ان ينصب النشر على قرار مستوف الاركان وان يكون شاملا لكافة عناصر القرار الادارى حتى يتسنى صاحب الشأن ان يتبين مدى تاثيره على مركزة القانونى ليحدد موقفه من الطعن فيه بالالغاء[٩].

---

[٨] حكم المحكمة الادارية العليا فى ١٩٧٧/٤/٢٤ مجموعة احكام المحكمة الادارية العليا فى ١٥ عام صـ ١٢٠

[٩] د. عبدالحكيم فوزى سعودى- التظلم الادارى كحاله من حالات امتداد الطعن فى دعوى الالغاء- دار النهضة العربية ٢٠١٦ صـ٢٠

المبحث الثانى
حالات وقف وامتداد ميعاد الطعن بالالغاء

تجدر الاشارة الى ان ميعاد الطعن بالغاء القرارات الادارية من النظام العام وذلك حفاظا على استقرار المراكز القانونية التى اوجدها القرار الادارى. الا ان هناك اسباب قانونية تؤدى الى وقف سريان ميعاد الطعن بالالغاء على القرارات الادارية او تؤدى الى امتداد ميعاد الطعن بالالغاء. الا ان احتساب ميعاد الطعن يختلف فى حالة الوقف عنه فى حالة الامتداد لان وقف ميعاد الطعن لا يمحو ما انقضى منه حيث تحتسب المدة السابقة ضمن الاجل المحدد لرفع الدعوى والذى يبدأ احتسابه بعد زوال سبب الوقف. غير ان الامر يختلف بالنسبة لحالات الانقطاع والتى يترتب عليها اسقاط المدة التى انقضت منها ويتم احتساب ميعاد جديد كاملا للطعن بالالغاء ستون يوما تبدأ من تاريخ زوال سبب الانقطاع.

وسوف نتناول وقف الميعاد فى مطلب وامتداد الميعاد فى مطاب اخر.

المطلب الأول
وقف ميعاد الطعن بالالغاء

يقصد وقف ميعاد الطعن بالالغاء على القرارات الادارية ان مدة الستون يوما المحددة كموعد للطعن بالالغاء يتم ايقافها نتيجة حدوث واقعة قانونية ادت لتلك النتيجة ويترتب عليها احتساب المدة السابقة على الوقف وعقب زوال السبب تضاف المدة السابقة لوقف للمدة القانونية لميعاد الطعن بالالغاء ومن امثلة الحالات التى من الممكن ان تؤدى الى وقف ميعاد الطعن القوة القاهرة.

والقوة القاهرة تعنى كل حادث فجائى غير متوقع يحول بين صاحب الشأن وبين مباشرة حقه فى الطعن بالغاء القرار الادارى خلال المدة القانونية المحددة لذلك وجميع هذه الحلات هى من فعل الطبيعة.

وهناك اجماع لدى كل من الفقه والقضاء على ضرورة وقف مدة الطعن بالالغاء حتى زوال سبب حالة القوة القاهرة. وغنى عن البيان ان المدة التى انقضت من مدة الطعن بالالغاء قبل حدوث القوة القاهرة لا تسقط من حساب مدة ٦٠ يوما المفررة قانونا.

(ISSN: 2537 - 0758)

المطلب الثانى
امتداد ميعاد الطعن بالالغاء

اولا يجب علينا ان نوضح ان حالة الوقف التى سبق وان تناولناها تختلف عن حالات الانقطاع التى سنتناولها لاحقا. اذ فى حالة الوقف يتم احتساب المدة السابقة على الوقف بعد زوال سبب الوقف اما فى حالة الانقطاع فان المدة السابقة على الوقف تسقط تماما ويتم احتساب المدة من جديد بعد زوال سبب الوقف.

وينقطع ميعاد الطعن بالغاء القرار الادارى بأحد احوال ثلاثة (رفع دعوى الى محكمة غير مختصة– طلب الاعفاء من الرسوم القضائية– التظلم الادارى وهو ما سنتناوله بشىء من التفصيل فى النقاط التاليه:–

أولا
رفع الدعوى الى محكمة غير مختصة

استقر القضاء الادارى على ان رفع الدعوى امام محكمة غير مختصة يؤدى الى قطع مدة الطعن التى يتعين رفع الدعوى خلالها لما ينطوى عليه اقامة الدعوى ولو امام محكمة غير مختصة من دلالة تؤكد عدم قبول صاحب الشأن للقرار الادارى مما يؤدى الى عدم سريان ميعاد الطعن بالغاء هذا القرار فى حقه.

ولقد نصت المادة ٢٨٣ ق م على ان (ينقطع التقادم بالمطالبة القضائية ولو رفعت الدعوى الى محكمة غير مختصة) واقامة الدعوى امام محكمة غير مختصة يعد بمثابة تظلم قضائى ويدلل على عدم قبول صاحب الشأن للقرار الادارى يترتب عليه قطع ميعاد الطعن بالغاء القرار الادارى.

وقد ذهبت المحكمة الادارية العليا الى انه (متى صدر حكم المحكمة بعدم الاختصاص وجب رفع الدعوى خلال ستين يوما من تاريخ صدوره دون تفرقة فى هذا الشأن بين ما اذا كانت الدعوى قد تضمنت طلبا من الطلبات المستعجلة او كانت قد انطوت على طلبات موضوعية)[١٠].

الا ان الامر ليس على اطلاقه بل لابد من توافر مجموعة من الشروط لكى يكون لرفع دعوى امام محكمة غير مختصة اثره فى قطع ميعاد الطعن بالالغاء:–

[١٠] حكم المحكمة الادارية العليا– طعن رقم ١٠٠٢ لسنة ٣٧ ق جلسة ١٩٩٦/٢/٢٥

١- يجب ان ترفع الدعوى الى المحكمة غير المختصة فى نفس ميعاد الطعن بالغاء القرار الادارى.

٢- يجب ان يتضمن الطعن امام المحكمة غير المختصة اعلان مصدر القرار (جهة الادارة).

٣- يجب ان يلجأ الطاعن الى المحكمة المختصة خلال ستين يوما من تاريخ علمه او اعلانه بالحكم النهائى بعدم الاختصاص.

وجدير بالذكر انه لا عبرة فى قطع ميعاد رفع دعوى الالغاء الا بالطعن القضائى الاول الى محكمة غير مختصة. مع ملاحظة انه لا يعتبر تكرار للطعن القضائى الى محكمة غير مختصة مباشرة صاحب الشأن لحقه فى استخدام طرق الطعن المقررة امام الجهة القضائية غير المختصة ومن ثم فان ميعاد الالغاء لا يسرى فى حقه الا اعتبارا من صيرورة الحكم بعدم الاختصاص باتا بعد استنفاذ طرق الطعن فيه[١١].

ثانيا

طلب الاعفاء من الرسوم القضائية

الاعفاء من الرسوم القضائية هو طلب يتقدم به صاحب الشأن غير القادر على تحمل اعباء التقاضى الى لجنة المساعدة القضائية بالمحكمة المختصة بنظر الدعوى طالبا اعفائه من رسومها ويترتب على تقديم الطلب قطع ميعاد الطعن بالالغاء ويظل هذا الاثر قائما لحين صدور قرار فى الطلب سواء بالقبول او الرفض. حيث يبدأ ميعاد الطعن بالالغاء فى السريان من تاريخ صدور هذا القرار وليس من تاريخ اعلان ذلك القرار[١٢].

وذهبت المحكمة الادارية العليا الى ان (مقتضيات النظام الادارى قد مالت بالقضاء الادارى الى تقرير قاعدة اكثر تيسيرا فى علاقة الحكومة بموظفيها بمراعاة هذه العلاقة فقرر انه يقوم مقام المطالبة القضائية فى قطع الميعاد الطلب او التظلم الذى يوجهه الموظف الى السلطة المختصة متمسكا فيه بحقه طالبا ادائه. وليس من شك فى ان هذا

---

[١١] د. رمضان محمد بطيخ – قضاء الالغاء– مرجع سابق الاشارة اليه صـ ١٤٤

[١٢] المحكمة الادارية العليا– طعن رقم ٣٧١٩ لسنة ٣٩ ق– جلسة ١٩٩٤/٦/٢– الطعن رقم ٢٦٢٣ لسنة ٣٦ ق فى ١٩٩٤/١٢/٢٤م.

(ISSN: 2537 - 0758)

يصدق من باب أولى على طلب المساعدة القضائية للدعوى التى يزمع صاحب الشأن رفعها على الادارة اذ هو ابلغ معنى الاستمساك بالحق والمطالبة بادائه وامعن فى طلب الاتصال من مجرد الطلب او التظلم الذى يقدمه الموظف الى الجهة الادارية بل هو فى الحقيقة يجمع بين طبيعة التظلم الادارى من حيث الافصاح بالشكوى من التصرف الادارى وبين طبيعة التظلم القضائى من حيث الالتجاء الى القضاء طلبا للانصاف اذ لا يمنعه عن اقامة الدعوى سوى عجزه عن اداء الرسوم التى يطلب اعفاؤه منها وسوى عجزه عن توكيل محام فلا اقل والحالة هذه من ان يترتب على طلب المساعدة القضائية ذات الاثر المترتب على مجرد الطلب او التظلم الادارى من حيث قطع ميعاد دعوى الالغاء[١٣].

ثالثا

التظـلم الادارى

هى وسيلة يعبر فيها صاحب الشأن عن اعتراضه على القرار الصادر عن جهة الادارة سواء كان ذلك فى صورة طلب او التماس او برقية طالبا سحب او الغاء القرار وسواء قدم التظلم للجهة مصدرة القرار ام للجهة الرئاسية ويترتب على تقديم التظلم قطع سريان ميعاد الطعن بالالغاء ويستوى ان يكون هذا التظلم اختيارى ام وجوبيا فى الحالات التى نص القانون على كون التظلم هنا شرط لقبول دعوى الالغاء.

وحتى يحقق التظلم اثره فى قطع الميعاد فيجب اتصال علم جهة الادارة به على نحو يمكنها من فحصه واصدار قرارها بشأنه بالقبول او الرفض ويتم استخلاص علم الادارة باى قرينة تدل على حدوث العلم.

ونظرا لكون التظلم الادارى هو موضوع بحثنا فاننا سوف نتناوله بشىء من التفصيل.

---

[١٣] المحكمة الادارية العليا– طعن رقم ١٥٥٢ لسنة ٥ ق جلسة ١٩٩١/١١/١٨– مجموعة احكام السنة ٧ صـ ٣٥

الفصل الأول

ماهية التظلم الادارى واحكامه

لعل من اهم المبادىء المستقرة فى نطاق القانون الادارى هو ان المصلحة العامة تغلب على المصالح الخاصة والفردية وفى سبيل ذلك تقوم جهة الادارة وهى بصدد تسيير المرافق العامة باصدار مجموعة من القرارات التى تعد هى وسيلة الادارة فى التعبير عن اراداتها الملزمة بما يضمن سير المرافق العامة بانتظام واضطراد.

وهذه القرارات التى تتخذها جهة الادارة قد تمس حقوق الافراد وذلك باحداث اثار قانونية فى حقهم وذلك بانشاء او تعديل او الغاء بعض المراكز القانونية لبعض الافراد نظرا لما تتسم به القرارات الادارية من الالزامية لمن صدرت فى حقهم من الافراد وذلك لما للادارة من سلطات بمقتضى القوانين واللوائح. الا ان المشرع اوجد لمضرور من تلك القرارات مسلكا يتبعه قبل اللجوء الى القضاء وهو التظلم الادارى والذى بمقتضاه يلجأ الى الجهة الادارية التى اصدرت القرار او للجهة الرئاسية لسحب او الغاء او تعديل القرار الذى صدر فى حقه... وعليه فان التظلم الادارى يعد وسيلة ودية لتسوية النزاع حول القرار الادارى الصادر من جهة الادارة والافراد الذين لحقهم الضرر من هذا القرار وقبوله من جهة الادارة يحقق مصلحة المتظلم والادارة على حد سواء لان غاية المتظلم قد تحققت حيث تلاشى الجزاء بأثاره بالنسبة له كما يحقق قبول الادارة للتظلم بان يجنبها لجوء المتظلم للقضاء الذى ربما يقضى له بالغاء القرار محملا الادارة بالاعباء المالية الناجمة عن التعويض لعدم مشروعية قرارها.

وسوف نتناول فى هذا الفصل وفى مبحثين الحديث عن

المبحث الاول/ نتحدث فيه عن ماهية التظلم الادارى واهدافه

المبحث الثانى/ ونتحدث فيه عن الاحكم العامة للتظلم الادارى

(ISSN: 2537 - 0758)

المبحث الاول
ماهية التظلم الادارى واهدافه
المطلب الاول
ماهية التظلم الادارى

التظلم الادارى هو وسيلة من وسائل تعبير من صدر القرار ضده عن عدم رضائه عنه بعد العلم به باى وسيلة من وسائل العلم التى سبق وان اوضحناها فبادر بكتابة هذا على شكل تظلم وارسله للادارة مصدرة القرار او للجهة الرئاسية لها طالبا اعادة النظر فى هذا القرار بالغائه او سحبه.

فمصدر القرار من حقه حال علمه بعدم مشروعية القرار الذى اصدره ان يصحح قراره ويطهره من العيوب التى لحقت به وذلك بان يقوم بسحب القرار وهذه الطريقة افضل بكثير من الغاء القرار قضائيا اذ انه بذلك يكون قد اظهر احترامه للقانون وتقديره لوقت القضاء فغناه البحث فى شرعية قراره واعاد للمتضرر من القرار حقوقه دون ان يكبده معاناة اللجوء للقضاء من وقت بوجهد ومال وهذا الحق ليس مطلقا بل مقيد بمواعيد الطعن بالالغاء.. ويتعلق بذات القرارات التى خص المشرع الطعن فيها بمواعيد قصيرة قوامها ستون يوما[١٤].

وبذلك يكون المشرع قد سمح لصاحب الشأن اذا ما توجه فور علمه بالقرار بالوسائل التى حددها المشرع والقضاء وخلال الستين يوما الى مصدر القرار او رئيسه ووصل اليه تظلمه بشخصه او بالبريد او باى وسيلة اخرى فهذا معناه انه لم يهمل فى حقوقه بل على العكس هو مستعد للمطالبة بها وحريص على الوصول اليها ولذلك قرر المشرع والقضاء انقطاع الميعاد من يوم وصوله للجهة الادارية الى ان يبت فى طلبه بالشكل الذى سنتناوله فيما بعد.

ويطلق على هذا النوع من التظلم بالتظلم الادارى تمييزا له عن نوع اخر من التظلمات تتم امام الجهات القضائية وثمة فروق عديدة بين النوعين سواء من حيث الجهة التى يقدم اليها التظلم او من حيث اساس الطعن او من حيث الاجراءات

---

[١٤] د. محمد ابراهيم خيرى الوكيل– التظلم الادارى فى ضوء الفقه والقضاء– دار النهضة العربية ٢٠١٢ صـ٣٢.

والاشكال او المواعيد او سلطة الجهة التى قدم اليها التظلم فى الفصل فيه واخيرا من حيث حجية القرار الصادر بشأن التظلم وكيفية الطعن عليه[١٥].

والاصل فى التظلم انه اختيارى بحيث يكون لذوى الشأن اللجوء او عدم اللجوء اليه الا انه قد يكون وجوبيا فى حالات اخرى وفقا لنص القانون

ويعرف الفقه التظلم الادارى بانه طلب يتقدم به صاحب الشأن الى الادارة لاعادة النظر فى قرار ادارى يدعى مخالفته للقانون[١٦] اى ان التظلم الادارى مفاده ان يصدر قرار ادارى معيب فيتقدم أحد الافراد ممن لحقهم الضرر منه الى الجهة الادارية التى أحدثت القرار او الى جهة رئاسية طالبا سحبه او تعديله وهو وسيلة تسمح للشخص المتضرر بمحاولة استصدار قرار ادارى يتفق مع القانون[١٧].

وعرفته المحكمة الادارية العليا بانه (كل ما يفيد تمسك المتظلم بحقه ومطالبته باقتضائه**)**[١٨] وهذا يعد توسع عادل من المحكمة الادارية العليا وان كان مؤداه ان يتبين من التظلم الحق الذى يتمسك به المتظلم على الاقل لانه هو الذى سيمكن الجهة الادارية من فحصه وهو يعد بهذه المثابة وسيلة من وسائل الرقابة على اعمال الادارة حيث تراقب الادارة نفسها بنفسها وتراجع قراراتها غير المشروعة او غير الملائمة بناء على طلب صاحب الشأن. فصدور القرار الادارى معيبا لا يعنى حتما ان الادارة قد قصدت ان يكون كذلك ولو ان مصدر القرار اراد النتيجة من القرار فان القانون فى معظم الاحوال قد اقام سلطة رئاسية تملك تعديل مثل قرارات والغاءها. وقوة ذلك فى ان التظلم الادارى يؤدى الى نتائج لا يمكن الوصول اليها عن طريق التظلم القضائى لان رقابة القضاء فى جميع الحالات هى رقابة مشروعية بينما رقابة الادارة هى رقابة

---

[١٥] د. عبدالحكيم فوزى سعودى– مرجع سابق الاشارة اليه صـ٣٤

[١٦] د. ماجد راغب الحلو– القضاء الادارى– الكتاب الاول– دار المطبوعات الجامعية– ١٩٨٥ صـ٣٢٥

[١٧] المستشار/ احمد فؤاد عامر– ميعاد دعوى الالغاء فى ضوء احكام المحكمة الادارية العليا ومحكمة القضاء الادارى– دار الفكر العربى– ٢٠٠١ صـ١١٩– د. سليمان الطماوى– القضاء الادارى الكتاب الاول– قضاء الالغاء– دار الفكر العربى ١٩٨٦ صـ٦٢٢

[١٨] حكم المحكمة الادارية العليا بجلسة ١٩٦٥/٦/٢٧ الطعن رقم ٣٨٩ لسنة ٨ ق

(ISSN: 2537 - 0758)

مشروعية وملائمة لان الادارة لا تستطيع ان تعدل قرارها او تلغية لمجرد عدم ملاءمته قبل لجوء المتضرر الى القضاء[١٩].

وعرفه البعض بانه (ان يصدر قرار اداري معيب او غير ملائم على الاقل فيتقدم أحد الافراد ممن يمسهم الضرر الى الجهة التى اصدرت القرار او الى الجهة الرئاسية طالبا تعديله او سحبه)[٢٠].

كما عرفه البعض بانه (طلب يتقدم به صاحب الشأن الى الادارة لاعادة النظر فى قرار اداري يدعى مخالفته للقانون)[٢١] ويقصد بالتظلم من وجهة نظر جانب اخر بانه (التظلم الذى يقدمه صاحب الشأن الى الجهة الادارية التى اصدرت القرار او الى الجهة الرئاسية طالبا تعديله او سحبه)[٢٢] كما يرى البعض ان المراد به ان (يقدم صاحب الشأن الذى صدر القرار فى مواجهته التماسا الى الادارة بأعادة النظر فى قرارها الذى أحدث اضرارا بمركزه القانونى لكى تقوم بتعديله او سحبه او بعباراة اخرى هو عرض حالة على الادارة طالبا منها انصافه)[٢٣].

وتطبيقا لذلك عبرت محكمة القضاء الادارى بان (العلة من التظلم الادارى لمصدر القرار او لمن يعلوه فى السلم الرئاسى انما هو احتمال تبين الخطأ فى القرار او العدول عنه بسحبه فى المدة القانونية وتكفى ذوى الشأن مؤونة التقاضى فى شأنه[٢٤] ولقد اوضحت ذلك المذكرة الايضاحية لقانون مجلس الدولة ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ والذى استحدث لاول مره التظلم الادارى الوجوبى اوصحت الحكمة من التظلم الادارى وهو

---

[١٩] د. محمود حلمى– القضاء الادارى– قضاء الالغاء– القضاء الكامل واجراءات التقاضى– ١٩٧٧ صـ٣٩٦

[٢٠] د. سليمان اطماوى– القضاء الادارى– الكتاب الاول– قضاء الالغاء– مرجع سابق الاشارة اليه ص٥٣٢

[٢١] د. ماجد راغب الحلو– القضاء الادارى– مرجع سابق الاشارة اليه صـ٣٢٥

[٢٢] د. عاطف محمود البنا– الوسيط فى القضاء الادارى– ط ٢– القاهرة ١٩٩٨ صـ٣٣١

[٢٣] د. مصطفى كمال وصفى– اصول اجراءات القضاء الادارى– ط ٢– مطبعة الامانة– ١٩٧٨ صـ١٧٠

[٢٤] حكم محكمة القضاء الادارى فى القضية رقم ٢٦٨ لسنة ١ ق جلسة ١٩٤٧/١٢/١١

تقليل الوارد من القضايا بقدر المستطاع وتحقيق العدالة الادارية بطرق أيسر وذلك بانهاء المنازعات فى مراحلها.

ونحن نرى ان التظلم الادارى هو تعبير يصدر من صاحب الشأن فى شكل طلب يعبر فيه عن عدم رضائه عن القرار الصادر فى حقه ويقدم لمصدر القرار او للجهة الرئاسية طالبا سحبه او تعديله لعوار انطوى عليه القرار من وجهة نظره.

المطلب الثانى
أهداف التظلم الادارى

١- اوضحت المذكرة الايضاحية لقانون مجلس الدولة ١٩٥٥/١٦٥ والذى استحث لاول مرة التظلم الادارى الوجوبى الهدف والحكمة من التظلم الادارى وهو تقليل الوارد من القضايا قدر المستطاع وتحقيق العدالة الادارية بانهاء تلك المنازعات فى مراحلها الاولى ان رأت الادارة ان المتظلم على حق فى تظلمه فان رفضته او لم تبت فيه خلال الميعاد المقرر فله ان يلجأ الى طريق التقاضى[٢٥].

وقد عبرت عن ذلك المحكمة الادارية العليا بقولها (بان الحكمة من هذا التظلم هو الرغبة فى التقليل من المنازعات بانهائها فى مراحلها الاولى بطريق أيسر للناس وذلك بالعدول عن القرار المتظلم منه ان رأت الادارة ان المتظلم على حق فى تظلمه)[٢٦] كما قضت محكمة القضاء الادارى بأن (علة التظلم الادارى لمصدر القرار او لمن يعلوه فى السلم الرئاسى انما هو احتمال تبين خطأ القرار والعدول عنه بسحبه فى المدة القانونية)[٢٧].

٢- ومما يساعد على فهم الحكمة من ضرورة الالتجاء الى التظلم الوجوبى بصفة خاصة انه لا يمكن ان يفترض فى الادارة تعمدها مخالفة القانون فى القرار المتظلم منه ومن ثم فان هذا التظلم يفتح السبيل امامها للتعرف على خطئها وذلك بسحبه سواء كان التظلم مقدما الى السلطة التى اصدرته ام الى السلطة الرئاسية.

---

[٢٥] د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفه- الموسوعة الادارية الشاملة فى الغاء القرار الادارى- الجزء الاول- اسباب وشروط قبول دعوى الغاء القرار الادارى صـ٢٥٧

[٢٦] حكم المحكمة الادارية العليا فى الطعن رقم ٦٨٠ لسنة ٣١ ق جلسة ١٩٨٥/١٢/٧- مجموعة احكام السنة ٣١ صـ٥٢١

[٢٧] حكم محكمة القضاء الادارى- طعن رقم ٣٣٤ لسنة ٦ ق جلسة ١٩٥٢/٢/٢٦

(ISSN: 2537 - 0758)

٣- التظلم سواء اكان اختياريا ام وجوبيا فانه يقطع سريان ميعاد دعوى الالغاء.

٤- التظلم يمكن ذوى الشأن من بسط أسباب تظلمهم من القرار وتبصير الادارة فى الوقت ذاته بهذه الاسباب حتى يتسنى لها تقدير جديتها لامكان البت فى التظلم فترجع عن قرارها الخاطىء وتكفى ذوى الشأن مؤونة التقاضى فى شأنه وبذلك يتحقق الغرض الذى تبناه الشارع من التظلم كما ورد فى المذكرة الايضاحية للقانون ١٩٥٥/١٦٥.

٥- اضافة الى ذلك فان التظلم الادارى يعد اجراء للتسوية الودية للمنازعات الادارية وانهاء الخصومة الادارية فى مهدها وذلك تحقيقا للصالح العام ومصلحة صاحب الشأن والادارة ومرفق القضاء على السواء فهو وسيلة لتحقيق العدالة بصورة أسرع وأيسر حيث يقلل من أعداد الدعاوى المقامة امام المحاكم تخفيفا على كاهلها من اعداد القضايا المتزايدة وفيه مصلحة ايضا لصاحب الشأن لانه يمكنه من الوصول لحقه دون معاناة وحال رفض الادارة لتظلمه فان طريق الطعن القضائى ما يزال مفتوحا.

٦- التظلم الادارى حالات الصدام التى من الممكن ان تحدث بين الادارة والافراد واظهار الادارة حال قبولها لتظلم بمظهر من يحترم القانون ويطبق احكامه ولو ترتب على ذلك سحبها لقرارها الذى اصدرته وفى ذلك اعلاء لشأن الادارة لدى الافراد وتنمية الشعور بحسن نية الادارة تجاههم مما يؤدى الى مزيد من التعاون بين الادارة والافراد الامر الذى يعود بالنفع على المصلحة العامة.

وذهبت المحكمة الادارية العليا الى ان طلب المساعدة القضائية المقدم الى المحمة المختصة للاعفاء من رسوم الدعوى يقوم مقام التظلم الوجوبى بل ويغنى عن هذا التظلم واسست قضائها فى هذا الشأن على ان (... طلب الاعفاء يعلن الى الجهة الادارية المختصة ببحثه وبذلك ينفتح امامها الباب لسحب القرار ان رأت ان طالب الاعفاء على حق وهى ذات الحكمة التى انبى عليها استلزام التظلم الوجوبى)[٢٨].

[٢٨] د. انور رسلان- الوسيط فى القضاء الادارى- دار النفضة العربية- ١٩٩٩ ص ٢٧- د. سليمان الطماوى- النظرية العامة للقرارات الادارية الطبعة السادسة- بدون دار نشر- صـ١٩

المبحث الثانى
الاحكام العامة للتظلم الادارى

نظرا لما يتمتع به التظلم الادارى من خصوصية سواء من حيث الاثر المترتب عليه فى الحد من ظاهرة تزايد المنازعات الادارية او من حيث قطع ميعاد دعوى الالغاء فضلا عن كونه شرطا لازما لقبولها فى حالة الطعن القضائى فى بعض القرارات الادارية كما يعد التظلم الادارى ضابطا للمشروعية الادارية لانه يتيح للادارة مراقبة تصرفاتها واعادة النظر فى قراراتها لذا فهو يختلف عن غيره من الاعمال القانونية الاخرى مثل الالتماس والتظلم القضائى من حيث الاجراءات والقواعد القانونية المنظمة لكل منهم ومن حيث حجية القرار الصادر بشأن التظلم وكيفية الطعن عليه.

وسوف نتناول الحديث عن هذا الموضوع فى مطلبين:-

المطلب الاول/ اوجه الاختلاف بين التظلم الادارى وغيره من الاعمال القانونية الاخرى

المطلب الثانى/ الاحكام العامة للتظلم الادارى

المطلب الاول
اوجه الاختلاف بين التظلم الادارى وغيره من الاعنال القانونية
اولا
اوجه الاختلاف بين التظلم الادارى والالتماس الادارى

١- يختلف التظلم الادارى عن الالتماس بان الاول يفترض وجود خلاف او نزاع بين الادارة وصاحب الشأن لصدور قرار من الجهه الادارية قد اضر به بينما الالتماس لا توجد به فكرة النزاع فضلا عن عدم قبول الالتماس لا يحول بين مقدمه وطريق التظلم الى الجهة الادارية.

٢- التظلم يخاصم قرار ادارى معين فى حين ان الالتماس يقدم ضد قرار ادارى لا يعترية عيب عدم المشروعية وقد يقدم اعتراضا على الاجراءات التحضيرية للقرار الادارى وهو بذلك لا يعد تظلما لعدم مخاصمة قرار ادارى وانما مجرد التماس.

٣- يتضمن التظلم الادارى طلبا للادارة بأعادة النظر فى قرارها المعيب أما بسحبه او الغاؤه أو تعديله وهو يقوم على ضوابط واجراءات معينة وخلال مدة معينة كى ينتج

(ISSN: 2537 - 0758)

أثره القانونى. بينما يغلب على الالتماس اعتبارات وظروف شخصية ولا يرتبط باجراءات او مواعيد معينة ولا توجد له اى تبعات قانونية كما فى التظلم الادارى.

ثانيا

الفرق بين التظلم الادارى والطعن القضائى

١- التظلم من الممكن ان يقدم الى الجهة الادارية التى اصدرت القرار او الى الجهة الرئاسية بينما يقدم الطعن الى الجهة القضائية (محكمة القضاء الادارى).

٢- التظلم الادارى يختلف فى اجراءاته وضوابطه التى حددها القانون عن الشروط والاجراءات الشكلية والموضوعية المحددة فى الطعن القضائى حيث ان التظلم الادارى هو اجراء يتقدم به صاحب الشأن الى الادارة طالبا منها العدول عن قرار غير مشروع بينما ان الطعن القضائى ذو طبيعة قضائية ويجب ان تتوافر سمات الدعوى القضائية كى يبنتج التظلم اثره.

٣- فى التظلم الادارى جهة الادارة غير ملزمة بالرد على المتظلم اذ ان مجرد سكوت الادارة وعدم ردها هو رفض ضمنى للتظلم. بينما نجد ان المحكمة يجب عليها الفصل فى موضوع الطعن.

٤- تفصل الادارة فى التظلم الادارى بقرار ادارى يخضع للنظام العام للقرارات الادارية بينما تفصل المحكمة فى الطعن القضائى بحكم يخضع لما تخضع له الاحكام القضائية من احكام.

٥- تمارس الادارة فى التظلم الادارى رقابتى المشروعية والملاءمة فلها ان تعدل او تلغى او تسحب القرار المعيب. بينما يظل الطابع العام للرقابة القضائية انها رقابة مشروعية.

المطلب الثانى

الاحكام العامة للتظلم الادارى

نصت الفقرة الثانية من المادة ٢٤ من قانون مجلس الدولة ١٩٧٢/٤٧ على انه (وينقطع سريان هذا الميعاد بالتظلم الى الهيئة الادارية التى اصدرت القرار او الهيئات الرئاسية ويجب ان يتم البت فى التظلم قبل مضى ستين يوما من تاريخ تقديمة واذا صدر القرار بالرفض وجب ان يكون مسببا ويعتبر مضى ستين يوما على تقديم التظلم

دون ان تجيب عنه السلطات المختصة بمثابة رفضه ويكون ميعاد رفع الدعوى بالطعن فى القرار الخاص بالتظلم ستين يوما من تاريخ انقضاء الستين يوما المذكورة).

المستفاد من النص السابق ان التظلم يجب ان يقدم فى خلال ستين يوما من تاريخ العلم به او الاعلان للقرار المتظلم منه والعبرة فى حساب هذه المدة هى بوصول التظلم الى الجهة الادارية لا بتاريخ التظلم وان كان الامر متروكا لتقدير المحكمة فى النهاية. اما اذا قدم التظلم بعد ذلك فلا يترتب على تقديمه قطع ميعاد دعوى الالغاء ويكون القرار قد تحصن ضد الالغاء[٢٩].

كما ان القانون قد حدد للجهة الادارية مدة ستين يوما للرد على هذا التظلم. فاذا ردت الجهة الادارية فى اى وقت قبل انقضاء هذه المدة فان ميعاد الطعن بالالغاء يبدأ من تاريخ هذا الرد. اما اذا لم ترد الجهة الادارية فى خلال الستين يوما قان القانون قد اعتبر سكوت الادارة بمثابة رفض للتظلم ومن ثم يبدأ يبدأ ميعاد دعوى الالغاء من تاريخ انقضاء المدة المذكورة.

وتجدر الاشارة الى ان التظلم الادارى سواء اكان تظلم ولائى ام رئاسى يقطع ميعاد دعوى الالغاء ولنا ان نوكد على ان التظلم الذى يقطع ميعاد دعوى الالغاء هو التظلم الاول فقط ولا عبرة بتكرار التظلم حتى لا يكون ذلك بمثابة ذريعه لاطالة ميعاد رفع دعوى الالغاء الى ما لا نهاية. اما اذا تعددت التظلمات فانه لا يكون لها من اثر الا من حيث قطع تقادم الحقوق[٣٠].

والهدف من التظلم الادارى بصفه عامة هو عدول جهة الادارة عن قراراتها الادارية وبالتالى فلابد وان يتعلق التظلم بقرار ادارى نهائى ومن ثم لا يعتبر تظلما اداريا يرتب اثاره اذا ما تعلق الامر باعمال مادية او باجراءات تنفيذية او قرارات مفسرة لقرارات سابقة صادرة عن جهة الادارة وذلك لكون هذه الاعمال لا تتوافر فيها سمات وخصائص

---

[٢٩] د. رمضان محمد بطيخ– قضاء الالغاء– مرجع سابق الاشاره اليه صـ١٤١

[٣٠] د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفه– الموسوعه الادارية الشاملة فى الغاء القرار الادارى– الجزء الاول اسباب وشروط قبول دعوى الغاء القرار الادارى– مرجع سابق الاشاره اليه ص٧٥٤– د. محمد ابراهيم خيرى الوكيل– التظلم الادارى فى ضوء الفقه والقضاء– مرجع سابق اليه صـ ٣٢

(ISSN: 2537 - 0758)

القرارات الادارية التى تتعلق بانشاء او تعديل او المساس بمراكز قانونية معينة من خلال تعبير جهة الادارة عن ارادتها الملزمة.

وجدير بالذكر ايضا ان المشرع قد ينظم فى بعض الاحيان طريقا خاصا للتظلم غير ما ورد بقانون مجلس الدولة وفى هذه الحالة يجب اتباع ما ورد بهذا القانون الخاص لا سيما فيما يتعلق بميعاد وشروط تقديمه.

والظلم الذى يقطع ميعاد الطعن بالالغاء له معنى واضح ومحدد بقضاء مجلس الدولة المصرى والفرنسى فهو ذلك الطلب الذى يقدم من صاحب الشأن للجهة الادارية مصدرة القرار او الجهة الرئاسية لها طالبا فيه اعادة النظر فى القرار محل التظلم حيث انه غير مرغوب فيه ويطلب منها تعديله او الغائه واى طلب يخرج من هذا المضمون لا يترتب عليه انقطاع ميعاد الطعن بالالغاء ولو أخذ فى ظاهرة شكل التظلم الادارى اذ العبرة بمضمون التظلم وطلبات المتظلم فيه وليس بشكله[٣١].

وقد عرفت الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع التظلم الادارى بقولها ان التظلم هو (وسيلة ادارية للتضرر من القرار الادارى او التأديبى يقدمه العامل الى الجهة الادارية عسى ان تعدل عن قرارها فتسحبه وتكفى الغامل مئونة الالتجاء الى التقاضى طلبا لالغاء القرار)[٣٢].

المبحث الثالث

انواع التظلم الادارى

ينقسم التظلم الادارى من حيث السلطة التى يقدم اليها الى تظلم ولائى وتظلم رئاسى ومن حيث حرية الادارة فى تقديمه الى تظلم اختيارى وتظلم اجبارى **وهو ما سوف نتناوله على النحو التالى:-**

المطلب الاول/ التظلم الادارى من حيث السلطة الادارية المختصه بفحصه

المطلب الثانى/ التظلم الادارى من حيث الالتزام القانونى بتقديمه

---

[٣١] د. محمد ابراهيم خيرى الوكيل- التظلم الادارى فى ضوء الفقه والقضاء- مرجع سابق اليه صـ ٢٤

[٣٢] د. عبدالحكيم فوزى سعودى- التظلم الادارى- دار النهضة العربية ٢٠١٦ صـ ٤٨

المطلب الاول
التظلم الادارى من حيث السلطة الادارية المختصه بفحصه

ينقسم التظلم الادارى من حيث السلطة الادارية المختصة بفحصه والبت فيه الى تظلم ولائى وهو الذى يقدم من صاحب الشأن الى مصدر القرار الادارى الذى اضر بمركزة القانونى وكذلك ينقسم الى تظلم رئاسى وهو الذى يقدم الى السلطة الاعلى لمصدر القرار طالبا فى النوعين الغاء القرار او تعديله او سحبه.

اولا
التظلم الولائـى

هو التظلم الذى يقدم من ذوى الشأن المتضرر من القرار الادارى الى الجهة الادارية مصدرة القرار بغرض اعادة النظر فى القرار المعيب بغية الغائه او سحبه او تعديله وغالبا ما تصر الجهة الادارية على قراراتها بل قد تذهب الى ما هو ابعد من ذلك حيث توجب احيانا على الشخص المتضرر من قراراتها اللجوء الى القضاء الادارى للحصول على حكم قضائى يلزمها اما بتعديل او الغاء او سحب قرارها مما يؤدى الى تجاهل جهة الادارة للتظلم المقدم اليها ورفضه دون وجه حق[٣٣].

وقد عرف البعض التظلم الولائى بانه هو الذى يتقدم به ذو المصلحة الى مصدر القرار المخالف للقانون طالبا منه ان يعيد النظر فى قراره اما بسحبه او بالغائه او تعديله او استبدال غيره بعد ان يبصره بوجه الخطأ الذى شاب قراره[٣٤].

رغم كون التظلم الرئاسى هى القاعدة العامة الا ان التظلم الولائى يتيح الفرصة لمصدر القرار ان يراجع قراره بما يحقق سلامة ومشروعية القرار ومن ثم فالتظلم الولائى ليس موازى للتظلم الرئاسى.

---

[٣٣] د. سليمان الطماوى– النظرية العامة للقرارات الادارية– مرجع سابق الاشارة اليه– ص ٢١– د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة– الموسوعة الادارية الشاملة فى الغاء القرار الادارى وتأديب الموظف العام– مرجع سابق الاشارة اليه– الجزء الثانى صـ١٠٢

[٣٤] د. عبدالؤوف هاشم بسيونى– احكام التظلم الادارى فى القانونيين المصرى والكويتى– دراسة فقهية وقضائية– دار انهضة العربية ١٩٩٧ صـ١٢

(ISSN: 2537 - 0758)

ولقد انتقد البعض هذا النوع من انواع التظلم على سند من انه يجعل مصدر القرار خصما وحكما فى نفس الوقت فضلا عن انه فى اغلب الاحيان وبما يتمتع به بعض الرؤساء من تكبر وتعالى وتصميم على الرأى رغم التاكد من عدم مشروعيته يقابل هذا التظلم بالرفض لا لشىء سوى لتعنت وتكبر مصدر القرار.

بيد ان تلك الانتقادات لا تنال من اهمية ودور التظلم الولائى فى الحياة العملية باعتباره وسيلة هامة فى اتاحة الفرصة لمصدر القرار فى مراجعة قراره بصورة ودية تحفظ حسن العلاقة بينه وبين مرؤسيه ممن صدرت قرارات ضدهم وقاموا بالتظلم منها لمصدر القرار. وحقيقة الامر ان التظلم الادارى يعد نظام قانونى سليم يمكن الادارة من الرقابة الذاتية على اعمالها لتدارك ما قد يشوبها من اخطاء.

اما بشان ما وجه للتظلم الولائى من نقد بشأن كونه يجعل من مصدر القرار خصما وحكما فى ذات الوقت فان ذلك مردود عليه بان التظلم الولائى فى صورته الحقيقية هو التماس يقدم للادارة لاعادة النظر فى قرارها ولها سلطة تقديرية واسعه فى رفضه او قبوله او السكوت عنه لا هى ترفض ولا تقبل وبالتالى فان الادارة لا تحكم فى التظلم وهو فرصة لجهة الادارة لاعمال الرقابة الذاتية وقرارها ايا كان خاضع لرقابة القضاء.

ثانيا

التظلم الادارى الرئاسى

هو طلب يقدم من المضرور من القرار الادارى الى الجهة الرئاسية لمصدر القرار وهى الجهة المناط بها قانونا رقابة مشروعية قرارات مصدر القرار وذلك اعمالا اعمالا لمبدأ رقابة الادارة الذاتية على اعمالها باكتشاف أوجه الخلل والقصور فى الجهة الادارية التى تخضع للجهة الرئاسية فى السلم الادارى الامر الذى يضمن توفير الضمانات الموضوعية لنظر التظلم والفصل فيه من الجهة الرئاسية الاعلى وهذا الامر لا يتوفر فى التظلم الولائى.

ويعرف التظلم الرئاسى بانه ذلك التظلم الذى يقدمه المتضرر من القرار الى رئيس مصدر القرار فيتولى الرئيس بما له من صلاحيات بحث التظلم واتخاذ قرار بشأنه اما برفضه او الغائه او بسحبه او تعديله بما يجعله مطابقا للقانون.

والمقصود بالهيئة الرئاسية التى يقدم اليها التظلم ليست الجهة الاعلى فى التدرج الوظيفى للجهة الادارية مصدرة القرار فحسب انما يعتبر تظلما رئاسيا منتجا للمعنى الذى نصت عليه المادة ١٢ من القانون رقم ١٩٧٢/٤٧ بشأن مجلس الدولة التظلم المقدم لمفوض الدولة بالوزارات حيث لا يغير من طبيعة هذا التظلم أو انتاجه لاثره القانونى كونه لم يقدم مباشرة الى مدير عام الهيئة وكذلك التظلم المقدم للنيابة الادارية متى اتصل علم الادارة به وهو ما ايدته المحكمة الادارية العليا بقولها انه (لا يغير من طبيعة التظلم المقدم الى مفوض الدولة بالوزارة او انتاجه لاثره القانونى كونه لم يقدم مباشرة الى مدير عام الهيئة وكذلك التظلم المقدم للنيابة الادارية متى اتصل علم الجهة الادارية به[٣٥].

وجدير بالذكر ان التظلم الذى يقدمه صاحب الشأن الى جهات تعد رئاسية له ينتج أثره فى امتداد الطعن بالالغاء على القرارات الادارية حتى ولو لم يقدم الى مصدر القرار او الى الوزير المختص حيث قضت المحكمة الادارية العليا بانه (لا وجه للدفع بعدم قبول طلب طلب المدعية لعدم تقديمها لتظلمها الى الجهة الادارية المختصة ذلك ان الثابت بان المدعية قد تظلمت قبل اقامة الدعوى الى جهات تعتبر رئاسية بالنسبة لها ولا يغير من طبيعة التظلم أو انتاجه لاثره أنه لم يقدم الى مصدر القرار او الى الوزير المختص[٣٦].

واكدت المحكمة الادارية العليا كذلك ان (الشكوى المقدمة الى وكيل النيابة الادارية لا يمكن اعتبارها تظلما من القرار المطعون فيه طالما لم يثبت من الاوراق انها وصلت الى علم الجهة الادارية التى اصدرت القرار او الجهات الرئاسية[٣٧].

والواضح من الحكم سالف الذكر ان التظلم المقدم الى النيابة الادارة العبة فى اعتباره تظلما من عدمه هو بمدى اتصال علم الجهة الادارية بذلك التظلم وذلك بقيام النيابة الادارية بارسال التظلم الى الجهة الادارية او الرئاسية من عدمه.

---

[٣٥] حكم المحكمة الادارية العليا فى الطعن رقم ٣٧٨ لسنة ٢٣ ق جلسة ١٩٨٠/١٢/٢١

[٣٦] حكم المحكمة الادارية العليا فى الطعن رقم ٥٠٢ لسنة ٩ ق جلسة ١٩٦٤/١١/١٤

[٣٧] حكم المحكمة الادارية العليا فى الطعن رقم ٤٢٧ لسنة ١٤ ق جلسة ١٩٧١/١٢/١٣

(ISSN: 2537 - 0758)

المطلب الثانى
التظلم الادارى من حيث الالتزام القانونى بتقديمه

لا ريب ان الاصل فى التظلم انه اختيارى بحيث يكون لذوى الشأن حرية اللجوء اليه او عدم اللجوء اليه غير ان القانون قد اوجب فى بعض الحالات ان يكون التظلم اجباريا لذا فاننا سوف نتناول نوعى التظلم من حيث الالتزام القانونى بتقديمه.

اولا
التظلم الاختيارى او الجوازى

يعد التظلم الاختيارى او الجوازى هو الاصل العام وهو وسيلة اختيارية يرخص فيها للمتضرر من قرار الادارة فى اللجوء اليها اذا رأى وجها لذلك[٣٨]. ومتى قدم هذا التظلم فانه يودى اثاره ويقطع ميعاد التقادم بشأن مدة الستين يوما والتى ترفع خلالها دعوى الالغاء وذلك وفقا لنص المادة ٢٤ من قانون مجلس الدولة ٤٧ لسنة ١٩٧٢.

والاصل فى اى تظلم ان يكون اختياريا لانه متروك لذوى الشأن بدون اكراه او اجبار والاستثناء ان يكون التظلم اجباريا حيث يقرره المشرع فى ظروف معينة وحالات محددة. وقد ابرز مجلس الدولة الفرنسى هذا الاصل العام فى احكامه المتعددة اذ جعل من التظلم الادارى حقا لكل ذى مصلحة ورتب عليه انقطاع الميعاد الخاص برفع دعوى تجاوز السلطة (كل قرار ادارى يمكن ان يكون موضوعا خلال المعينة لدعوى قضائية او التظلم الادارى ولائى ام رئاسى وهذا التظلم يقطع ميعاد الطعن لتجاوز السلطة) وكذلك استقر القضاء الادارى المصرى على هذا الاصل حيث قضت المحكمة الادارية العليا بان (اللجوء الى القضاء امر اختيارى لا الزام على الموظف ان يلجأ للقضاء فاللجوء الى القضاء لا يحول دون الالتجاء الى اولى الامر من حيث التظلم)[٣٩].

ويجوز للمتظلم من القرار الادارى ان يلجأ للطريقين معا اذ من الممكن بعد تقديمه للتظلم الاختيارى ان يلجأ لاقامة دعوى الالغاء دون انتظار لنتيجة التظلم طالما قد التزم بمراعاة اقامة دعوى الالغاء فى مواعيدها اذ ان جهة الادارة سواء ارفضت التظلم ام

---

[٣٨] د. طعيمه الجرف– رقابة القضاء الادارى لاعمال الادارة العامة– قضاء الالغاء– دار النهضة العربية ١٩٤٨ صـ١٨١

[٣٩] د. محمد ابراهيم خيرى الوكيل– التظلم الادارى فى ضوء الفقه والقضاء– مرجع سابق الاشاره اليه صـ٤٢٢.

قبلته اذ حال الرفض يكون الارتكان لدعوى الالغاء ذو اثر كبير وفى حال قبول التظلم لا يكون هناك جدوى من الاستمرار فى دعوى الالغاء ويقم الطاعن هنا بالانسحاب تاركا الدعوى للشطب وهو الاتجاه الذى تبنته محكمة القضاء الادارى[٤٠].

ولقد اشترطت محمكة القضاء الادارى شرطين فى التظلم هما:-

الاول/ ان ينصب على قرار معين

الثانى/ الا يكون مجهلا

فيكفى فى التظلم الجوازى ان يكون قائما على سبب معين يدل على ما ورد فى موضوعه دون اشتراط وسيلة خاصة او وجه معين للشكوى ويجب ان يقدم الى الجهة مصدرة القرار او الجهة الرئاسية لها.

ثانيا

التظلم الاجبارى او الوجوبى

سبق وان اوضحنا حقيقة هامة وهى ان الاصل فى التظلم الادارى انه اختيارى الا ان المشرع اوجب فى حالات معينة على صاحب الشأن قبل اللجوء الى القضاء طعنا على القرار الادارى بالالغاء ان يتقدم بتظلمه للجهة الاداارية وهو ما يسمى بالتظلم الوجوبى وفى هذه الحاله يترتب على اغفال مثل هذا الاجراء عدم قبول دعوى الالغاء المقامة منه شكلا وهو ايضا اجراء حتمى لحماية المشروعية بصفة عامة لما لهذا التظلم من اثر فى تقليل الوارد من القضايا بقد المستطاع[٤١].

والتظلم الوجوبى نظمته ونصت عليه المادة ١٢/ب من قانون مجلس الدولة حيث نصت على ان (لا تقبل الطلبات الاتيه (أ)..... (ب) الطلبات المقدمة رأسا بالطعن فى القرارات النهائية المنصوص عليها فى البنود ثالثا ورابعا ةتاسعا من المادة ١٠ وذلك قبل التظلم منها الى الجهة الادارية التى اصدرت القرار او الى الهيئات االرئاسية وانتظار المواعيد المقررة للبت فى هذا التظلم وتبين اجراءات التظلم وطريقة الفصل فيه بقرار من رئيس مجلس الدولة.

---

[٤٠] د. وهيب عياد سلامه- مبادىء القضاء الادارى- دعوى الالغاء والتعويض- مرجع سابق الاشارة اليه ص ١٠٩

[٤١] د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفه- الموسوعه الادارية الشاملة- مرجع سابق الاشارة اليه- الجزء الاول صـ٦٨٥- الجزء الثانى صـ٢٦٣.

(ISSN: 2537 - 0758)

وتنفيذا لنص الفقرة (ب) من المادة ١٢ من قانون مجلس الدولة فقد اصدر رئيس مجلس الدولة القرار رقم ٧٢ لسنة ١٩٧٣ بشأن اجراءات التظلم وطريقة الفصل فيه متضمنا ما يلى:-

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:

أسم المتظلم ووظيفته وعنوانه.

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

مادة ٧

يلغي كل نص يخالف هذا القرار.

مادة ٨

ينشر هذا القرار في الوقائع المصرية.

وايضاحا لنصوص القرار سالف الذكر فان التظلم الوجوبى قاصر على الموظفين العموميين ولا يسرى على الافراد بصفة عامة كما ان هذا التظلم مفصور على قرارات معينة واردة على سبيل الحصر والتى تمس حياتهم الوظيفية. فالتظلم الاجبارى استثناء على الاصل العام وهو حرية التظلم[٤٢].

وهذه القرارات هى:-

أ- القرارات النهائية الصادرة بالتعيين

ب- القرارات النهائية الصادرة بالترقية

ت- القرارات النهائية الصادرة بمنح العلاوات

ث- القرارات النهائية الصادرة بالاحاله الى المعاش او الاستيداع او الفصل بغير الطريق التأديبى (مفاد ذلك ان قرارات الفصل التأديبى لا تخضع للتظلم الوجوبى وايضا القرارات المتعلقة بالاستقالة)

ج- القرارات النهائية للسلطات التأديبية

ومع ذلك فإن المحكمة الادارية العليا قد خرجت على هذا التفسير واستعملت القياس الذي انتهى بفرض التظلم من قرارات لم ينص عليها صراحةً وليست واردة ضمن هذا

---

[٤٢] د. خميس السيد اسماعيل- موسوعة القضاء الادارى- مرجع سابق الاشاره اليه الجزء الرابع ص١٥٨

(ISSN: 2537 - 0758)

الحصر. إذ ألغت حكم محكمة القضاء الإداري والذى قضت فيه بقبول الدعوى شكلاً لرفعها في الميعاد ضد قرار الإدارة المبنى على فكرة الإستقالة الضمنية وأن هذا القرارات لم تدخل ضمن القرارات المنصوص عليها حصراً" في البند رابعاً من المادة العاشرة السالف الذكر. إلا أن المحكمة الإدارية الإدارية العليا قد نقضت هذا الحكم في الطعن المقدم إليها وقالت "ومن حيث أن مبنى الطعن الماثل"، قام على ان الحكم المطعون فيه قد نأى عن دائرة الصواب خليقاً بالالغاء لأن مفاد نص المادة ١٢ من قانون مجلس الدولة انه لا تقبل الطلبات المقدمة رأساً بالطعن في القرارات الادارية النهائية المنصوص عليها في البنود ثالثاً ورابعاً وتاسعاً من المادة (١٠)، وذلك قبل التظلم منها إلى الهيئة الادارية التى أصدرت القرار[٤٣].....

وقد تضمن البند رابعاً من المادة العاشرة المشار إليها الطلبات التى يقدمها لموظفون العموميون بإلغاء القرارات الصادرة بإحالتهم إلى المعاش أو الإستيداع أو فصلهم بغير الطريق التأديبى، ومن ثم فإن نص هذا البند قد إستهدف كل صور إنهاء الخدمة للموظف العام ماعدا حالة نص عليها حصراً وهى الفصل بالطريق التأديبى، وفيما عدا ذلك فإن قرارات إنهاء الخدمة المشار إليها بما فيها حالة الاستقالة الضمنية تعتبر القرارات التى تجرى عليها أحكام السحب، ومن ثم يتعين التظمل منها قبل رفع الدعوى وإلا كانت غير مقبولة شكلاً" .

وهذا الاتجاه محل نقد، حيث فسرت المحكمة الإدارية العليا البند رابعاً من المادة العاشرة بصورة عكسية مناقضة تماماً لما أراده المشرع ولألفاظ النص فضلاً عن روحه. فالفقه يجمع على أن التظمل الاختيارى هو الأصل. ورددت هذا المبدأ العديد من أحكام مجلس الدولة، والتظلم الإجبارى هو استثناء على هذا الأصل. ولذلك تفسر النصوص الفارضة له في أضيق نظاق ممكن والأجدى التوقف في هذا الحالة على ألفاظ النص، ضماناً لحقوق الأفراد ومنعاً من تحصين قرارات غير مشروعة خاصةً أن روح النص تتطابق هنا في نظرى مع الفاظه. فالنص يقول: "القرارات الصادرة بإحالتهم إلى المعاش أو الاستيداع أو فصلهم غير الطريق التأديبى " أي أنه ذكر بعض صور إنهاء الخدمة وأخذ المشرع على عاتقه صورة تلو الأخرى، فتأتى المحكمة في الحكم السابق بغير حق

[٤٣] د. رحاب عبدالعزيز البيلى– التظلم الادارى كسبب لانقطاع الميعاد فى دعوى الالغاء– بحث منشور على شبكة الانترنت www.wik IBOOK. OGE

وتقول: إن المشرع قصد بذلك كل صور إنهاء الخدمة فيما عدا الفصل بالطريق التأديبى.!!

وهل هذه الصياغة الدخيلة كانت بمنأى عن المشرع حين وضع النص[٤٤]؟

بل لو أرادها لذكرها هكذا خاصةً وهي أقصر من العبارة التي ذكرها، إذ كان يمكن أن يقول: قرارات إنهاء الخدمة عدا الفصل التأديبى.

إلا أنه لم يقلها وفضل الاستطراد والعد للصور التي أراد خصيصاً ربط الطعن عليها بالتظلم الوجوبى. ولعل هذا الحكم لم يجد تطبيقات أخرى له، إذ أصابت في نظرى محكمة القضاء الادارى وبعدت المحكمة الادارية العليا عن الصواب.

ومن التطبيقات القضائية لفكرة ذكر القرارات الواجب التظلم منها على سبيل الحصر، وبالتالى لايقاس عليها ولا يتوسع بالامتناع عن إنهاء الخدمة تطبيقاً لحكم المادة ٩٨ من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨م متى توافرت شروط إعمال قرينة الاستقالة الحكمية لا تندرج، المانزعات الخاصة بها ضمن المانزعات المنصوص عليها في البنود ثالثاً ورابعاً وتاسعاً من المادة (١٠) من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م وبالتالى لا ينطبق عليها الحكم الوارد بنص المادة ١٢ من قانون مجلس الدولة ولا تخضع لقيد التظلم الوجوبى قبل إلغائها.....

استلزم قرار رئيس مجلس الدولة في المادة الأولى الشكل الكتابى للتظلم الوجوبى، وإن كانت هذه القاعدة يفرضها المنطق على كل صور التظلم. إذ ينبغى أن يذكر المتظلم نص القرار وسبب تظلمه وبيانتا تخصه شخصياً وتوقيعه وتاريخ التظلم إلى غير ذلك، وهذا لن يتأتى إلا إن كان التظلم كتابى، إيضاً يساعد هذا الشكل على تبسيط وتسهيل عملية إثبات التظلم. ولكن قرار رئيس مجلس الدولة لم يستلزم أن يقدم صاحب الشأن التظلم بنفسه شخصياً للجهة الادارية مصدرة القرار أو إلى الجهة الإدارية لها، وعلى ذلك يسرى الإصل العام المنصوص عليه في قانون المرافقعات المدنية والتجارية، حيث يجوز أن يقدمه شخص آخر عنه كالمحامى، أو مستشاره لاقناونى مع تقديم المستند القانوني المثبت لعملية الوكالة أو الإنابة. وإن كان لمجلس الدولة الفرنسى موقف أكثر تيسيراً في هذا الشأن إذ أجاز في هذا الخصوص ما يلى:

---

[٤٤] د. رحاب عبدالعزيز البيلى– التظلم الادارى كسبب لانقطاع الميعاد فى دعوى الالغاء– بحث منشور على شبكة الانترنت– سابق الاشاره اليه.

(ISSN: 2537 - 0758)

(أ) يمكن أن يتم التظلم الادارى من قبل شخص آخر ودونحاجة لتوكيل خاص أو عام صادر له من صاحب الشأن إلا إذا تطلب نص خاص مثل هذا التوكيل Mandat expés.

(ب) الأصل أن يكون التظلم دون شكل معين، وعلى ذلك يمكن أن يكون كتابة أو شفاهة إلا إذا تطلب نص خاص الشكل الماتبى، وهذا يصدق دائماً على التظلم الإجبارى إلى نادت بضرورته المادة ١٣ من قانون ٣١ ديسمبر سنة ١٩٨٧م والمتعلق بإعادة تنظيم القضاء الإداري حيث أوكلت هذه المادة إلى مرسوم صادر بعد أخذ رأى مجلس الدولة بتنظيم التظلم الإجبارى وإجراءات التصالح مع الإدارة، إلا أن هذا المرسوم لم يصدر إلى الآن، فيما عذا منشورين صادرين عن الوزير الأول يحملان النصح والإرشاد في هذا المجال وذلك في ٦ فبراير سنة ١٩٩٥م.

فرض قرار رئيس مجلس الدولة على الإدارة بعض الالتزامات والتى تؤدى عند تنمفيذها واحترامها إلى العدالة الادارية. وبث الثقة في الجهاز الادارى وضمان حقوق المتعاملين والعاملين في الإدارة، باختصار تتحقق بها "إنسانية الإدارة" .

كان من الأجدر أن يلزم القرار الجهة غير المختصة والتى قدم إليها التظلم خطأ بإحالته إلى الجهة المختصة كما فعل مرسوم ٢٨ نوفمبر سنة ١٩٨٣م في فرنسا في المادة السابعة منه.

الفرق بين التظلم الوجوبى والتظلم الاختيارى

إن التظلم الوجوبى هو الذي يفرض المشرع على المتضرر من القرار أو الإجراء الإداري تقديمه إلى جهة الإدارة قبل إقامة دعواه كإجراء شكلى جوهرى ينبغى مراعاة إتخاذه قبل ولوج طريق الدعوى القضائيثية ويتر تب على عدم إقانة الدعوى وجوب احكم بعدم قبولها شكلاً لعدم سابقة التظمل إلى الجهة الإدارية التي حددها القانون .أما التظلم الجوازى أو الاختيارى وهو الذي ترك الشارع لذوى 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 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 الدعوى القضائية أي إذا وجد أن له مصلحة تحقق غاياته من تعديل أو إلغاء القرار الإداري بواسطة هذا

الأسلوب من التظلم الاختيارى لمصدر القرار أ، إلى السلطة الرئاسية المختصة قبل إنقضاء مواعيد الطعن القضائي بالإلغاء في ذات القرار المتظلم منه.

وهذا التظلم الاختيارى يرتب قانوناً ذات أثر التظلم الوجوبى فيما يتعلق بقطع الميعاد المحدد قانوناً لإقامة الدعوى القضائية، إلا أن هذا التظلم الاختيارى لا يرتب على عدم تقديمه عدم قبول الدعوى القضائية ومعنى ذلك أن كلاً من التظلم الوجوبى والتظلم الاختيارى يشترك مع اللاخر في الأثر الإيجابى؛ أي أثر قطع الميعاد المقرر لرفع الدعوى ولكنهما لا يشتركان في الأثر السلبي أي ترتيب عدم قبول الدعوى على عدم تقديم التظلم ذلك أن الإثر السلبي المسار إليه إنما يترتب على عدم تقديم التظمل الوجوبى دون عدم تقديم التظمل الجوازى أو الاختيارى

مزايا الإلتجاء إلى طريق التظلم الإداري قبل اللجوء إلى القضاء

يقول الدكتور عبد الفتاح حسن بأن "للحصو على الحق دون دعوى قضائية مزايا لا تنكر، فهو أقل كلفة إذ يوفر على صاحب الشأن مصاريف التقاضى وهى كثيرة قد ينوء بها وهو أكثر سرعة لما يكتنف المخاصمة القضائية من إجراءات سواء أثناء تحضير الدعوى أو إثناء نظرها. وهو يحفظ العلاقة بين صاحب الشأن (لا سيما إذا كان موظفاً)؛ والجهة الإدارية مصدرة القرار من حساسيات تنتج عن الطعن القضائي وأخيراً فإن إنصاف الإدارة للمواطنين والموظفين يحفظ وقت القاضى، ويخفف العبء عنه. ومن هنا كان ما قرره المشرع من تظلم صاحب الشأن؟ إلى مصدر القرار أو رئيسه طالباً سحبه قاطع لميعاد الطعن بالإلغاء وذلك تشجيعاً للأفراد على طلب النصفة من الإدارة قبل الإلتجاء إلى القاضى ويرى الدكتور مصطفى كمال وصفى أن "التظلم الوجوبى إجراء مستهجن بلا أدنى شك وتحكم غريب من المشرع فطالما ضاعت الدعاوى بسبب السهو عنه ولا أساس لذلك من الشريعة الإسلامية، ولا يصح إطلاقاً في مجتمع إسلامى أن تضيع الحقوق الثابته لأسباب لا تقرها الشريعة لقوله تعالى ((ولا تأكلو أموالكم بينكم بالباطل))؛ وهذه الشريعة بالنسبة لنا ما يسميه البعض بالقانون الطبيعى لقوله تعالى ((فطرة الله التي فطر الناس عليها))؛ ومخالفة القانون الطبيعى اعتداء على حقوق الإنسان. ولذلك وجب على المشرع العدول عنه إبقاءً على العدل ذاته وتحرراً من شكلية غير صحيحه في الغالب وأن يتجه القضاء إلى التخفيف منه.

(ISSN: 2537 - 0758)

الفصل الثانى
شروط التظلم الادارى والحالات التى لا يجدى فيها التظلم

يجب ان يتوافر فى التظلم الادارى مجموعة من الشروط حتى يرتب التظلم اثره القانونى فى امتداد ميعاد الطعن فى دعوى الالغاء وهذه الشروط تتعلق بنوعى التظلم الاختيارى والوجوبى وحددها قرار رئيس مجلس الدولة سالف الذكر.

الا ان الواقع العملى قد جاء بحالات لا يجدى فيها التظلم ويتم اللجوء فيها للقضاء مباشرة **وسوف نتناول هذا الموضوع فى مبحثين على النحو التالى:-**

المبحث الاول/ شروط التظلم الادارى

المبحث الثانى/ الحالات التى لا يجدى فيها التظلم

المبحث الثالث/ كيفية حساب الميعاد المنقطع بالتظلم الادارى

المبحث الاول
شروط التظلم الادارى

الشرط الأول: أن يتم تقديم التظلم بعد صدور القرار المطعون فيه وقبل رفع الدعوى

يجب أن يكون التظلم في ميعاد لاحق لصدور القرار المتظلم منه فالتظلم يكون من القرارات الإدارية النهائية وهي التي يجوز المطالبة بإلغائها وذلك حتى تستطيع السلطة التي أصدرته أو السلطات الرئاسية إعادة النظر في قرار صدر بالفعل يكون قد تبينت نعالنه وتحددت أوضاعه وذلك بسحبه أو تعديله حسب مقتضيات الأحوال على ضوء ما ورد في التظلم المقدم وقد قضت المحكمة الادارية العليا بأنه "ولا يغير من ذلك إستناد الطاعن إلى حكم المادة ٦٨ من الدستور التى تنص على أن التقاضى حق مصون مكفول للناس كآفة ولكل مواطن حق الالتجاء إلى قاضيه الطبيعى، وتكفل الدولة تقريب جهاتت القضاء من المتقاضيين وسرعة الفصل في القضايا، ويحظر النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء ذلك ان هذا النص لا يعنى بحال من إباحة اللجوء إلى القضاء دون التقيد بالاجراءات والمواعيد المقررة لرفع الدعاوى ودون ولوج الطرق والالتزام بالسبل التى حددها المشرع لقبول الدعوى وقد فرض قانون مجلس الدولة التظلم إلى الجهة الادارية مصدرة القرار أو الجهة الرئاسية في

الاحاول المشار إليها حتى تنظر الادارة فيما يأخذه صاحب الشأن على القرار فإن ثبت لديها صحة ما يثيره من عيب يبطل القرار سارعت إلى سحبه مما ينسحم به النزاع ويزول معه عبء التقاضى هذا وليس صحيحاً أن الجامعه قد اسستنفذت ولايتها بإصدار القرار المطعون فيه بحيث لا يجوز لها معاودة بحثه في حالة التظلم منه كما لا عبرة بالشكوى التى قدمها الطاعن إلى الجامعة في ٢٥ من ابريل سنة ١٩٨٢م إذ أنها ليست تظلماً من قرار معين وهى سابقة على إصدار القرار المطعون فيه بل سابقةعلى تتاريخ موافقة مجلس الكلية على إنهاء خدمته للإنقطاع". وقد قضت المحكمة الادرية العليا في حكم حديث لها بأنه لا يشترط لقبول الدعوى الالتزام بأسبقية التظلم طالما قدم التظلم في خلال الميعاد المقرر قانوناً. وفي هذا تقول "ومن حيث أنه مع ما نص عليه في المادة ١٢ سالفة الذكر من اشتراط تقديم لتظلم وانتهاء ميعاد البت فيه لقبول الدعوى فقد اضطرد قضاء المحكمة الادارية العليا جلاء لوجه الحق في مفاد هذا الشرط على أن رفع الدعوى قبل انتهاء مواعيد البت في التظلم لا يترتب عليه عدم قبولها مادام التظلم قد انتهى إلى رفض الإدارة له صراحةً أو ضمناً بمجرد فوات الميعاد المقرر للبت فيه لأن انتظار المواعيد قبل رفع الدعوى لم يقصد لذاته إنما أريد إفساحاص لجهة الإدارة لإعادة النظر في قرارها وبهذا الإطراد في قضاء هذه المحكمة يستبعد التفسير الحرفى لنص المادة ١٢ سالفة الذكر الذي يخرج حكم النص عن إطار العلة التي يدور معها. ومن حيث أنه اتباعاً لهذا المنهج الذي جرى به قضاء هذه المحكمة بالنسبة لما راته من اعتبار انتظار انتهاء مواعيد الطعن في التظلم إجراء غير جوهرى لا يترتب على عدم التزامه الحكم بعدم قبول الدعوى فإنه لا يشترط لقبول الدعوى الالتزام بالاسبقية الزمنية لتقديم التظلم على رفع الدعوى مادام انتهى التظلم أثناء سير الدعوى وقبل الحكم فيها إلى رفض الإدارة له صراحةً كان رفضها أو ضمناً بانتهاء الميعاد المقرر للبت فيه وأن تقديم التظلم في الميعاد المقرر لتقديمه ورفض جهة الإدارة له لما يتحقق به أثناء سير الدعوى توافر شرط القبول المنصوص عليه في المادة ١٢ سالفة الذكر ويتحقق به مقصود حكم النص من الافساح لجهة الإدارة لإعادة النظر في قرارها المطعون فيه وإمكان استجابتها للتظلم في ميعاد البت فيه أثناء سير الدعوى مع تحمل الطاعن في حالة الإستجابة لمصاريف رفعه الدعوى ولا يعنى ذلك كله تحللاً للطاعن من الالتزام

(ISSN: 2537 - 0758)

بتقديم التظلم الوجوبى قبل رفع الدعوى حسبما أوجبت المادة ١٢ سالفة الذكر مادام ان شرط التظلم في الميعاد القانوني لا يزال قائماً بما بتعيين معه عدم قبول الدعوى شكلاً إذا فات التظلم دون تقديمه وعدم قبولها لرفعها قبل الأوان إذا حجزت الدعوى للحكم قبل تقديم التظلم ولو كان ذلك قبل انتهاء ميعاد التقدم به وتحمل المدعى مصروفاتها في هذه الحالة أيضاً.

الشرط الثاني: يجب أن يقدم التظلم في نفس ميعاد الطعن بالإلغاء

إن ميعاد التظلم هو ستون يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه في الجردية الرسمية أو في النشرات التي تصدرها المصالح أو إعلان صاحب الشأن به. وبمضى هذه المدة يسقط حق الطعن بالإلغاء ويصبح القرار الإداري حصيناً من السحب أو الإلغاء بالرغم من عيوبه ويأخذ حكم القرار السليم. وفي هذا تقول المحكمة الادارية العليا بأنه "متى تحصن القرار الادارى فإنه يحمل على الصحة ويصبح حجة على ذوى الشأن فيما أنشأه أو رتبه من مراكز أو آثار قانوينة بحيث لا تقبل أية دعوى يكون القصد منها تجريده من قوته التنفيذية في مواجهتهم وإلا إنطوى الأمر على إلغاء ضمنى للقرار وإخلال بالاستقرار الذى إستهدفه القانون للمراكز والآثار القانونية المشار إلها بعد إذ انقضت مواعيد الطعن فيها بالإلغاء.

قرار الاحالة إلى المعاش يندرج تحت البند رابعاً من المادة ١٠ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م- التظلم الوجوبى منه خلال ستين يوماً من تاريخ العلم اليقيني- التظلم بعد إنقضاء أربعة أشهر من تاريخ علمه اليقيني يجعل الدعوى قد أقيمت بعد الميعاد المقرر قانوناً بما يتعين معه القضاء بعدم قبولها شكلاً: وفي هذا تقول المحكمة الادارية العليا بأنه "ومن حيث أنه عن الدفع المبدى من المحكمة الادارية الطاعنه بعدم قبول الدعوى شكلاً لفوات المواعيد القانونية المقررة لرفعها لما كانت المادة ١٠ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م بشأن مجلس الدولة تنص على أن تختص محاكم مجلس الدولة دون غيرها بالفصل في المسائل الآتيه..... رابعاً: الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بالغاء القرارات الادارية الصادرة بإحالتهم إلى المعاش أو الاستيداع أو فصله بغير الطريق التأديبى..... وتنص المادة ١٢ منه على أنه لا تقبل الطلبات الآتيه [١].... الطلبات المقدمة رأساً بالطعن في القرارات الادارية النهائية المنصوص عليها

في البنود ثالثاً ورابعاً وتاسعاً من المادة ١٠ وذلك قبل التظلم فيها إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الهيئات الرئاسية وانتظار المواعيد المقررة للبت في هذا التظلم... وتنص المادة ٢٤ منه على أن ميعاد رفع الدعوى أمام المحكمة فيما يتعلق بطلبات الالغاء ستون يوماً من تاريخ نشر القرار الادارى المطعون فيه في الجريدة الرسمية أو في النشرات التي تصدرها المصالح العامة أو إعلان صاحب الشأن به وينقطع سريان هذا الميعاد بالتظلم إلى الهيئة الادارية التيأصدرت القرار أو الهيئات الرئاسية ويجب أن يبت في التظلم بالرفض وجب ان يكون مسبباً ويعتبر مضى ستين يوماً على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه السلطات المختصة بمثابة رفض ويكون ميعاد رفع الدعوى بالطعن في القرار المحدد لرفع التظلم القضائي فإن تقدم بعد ذلك استغلق على صاحب الشان طريق التظلم القضائي ويكتسب القرار الإداري حصانة نهائية أما إذا قدم التظلم الإداري في الميعاد كان ذلك حافظاً في الوقت نفسه للتظلم القضائي الذي يجب رفعه في الميعاد القانوني.

الشرط الثالث: يجب أن يقدم التظلم إلى الجهة المختصة

نصت الفقرة الثانية من المادة ٢٤ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م على ما يلى: "وينقطع سريان هذا الميعاد بالتظلم إلى الهيئة الإدارية التى أصدرت القرار أو الهيئات الرئاسية....." ونصت المادة ١٢ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م في الفقرة (ب) على ما يلى: (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....." ونصت المادة الأولى من قرار رئيس مجلس الدولة رقم ٧٢ لسنى ١٩٧٣م بشأن إجراءات التظلم الوجوبى من القرارات الإدارية وطريقة الفصل فيها على ما يلى: "يكون التظلم من القرارات الإدارية المنصوص عليها في البنود ثالثاً ورابعاً وتاسعاً من المادة ١٠ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ المشار إليه إلى الجهة الادارية التي أصدرت القرار أو إلى الجهات الرئاسية بطلب يقدم لها أ، يرسل إليها بكتاب موصى عليه مصحوب بعلم الوصول". والنصوص من النصوص المتقدمة ان الجهة المختصة التى يقدم اليها التظلم الوجوبى هى: ١- الجهة

(ISSN: 2537 - 0758)

الادارية التى أصدرت القرار. ٢- الهيئات الرئاسية للجهة التى أصدرت اقرار. وقد تنص بعض القوانين على جهات خاصة للتنظيم، مثال ذلك لجنة التظلمات المنصوص عليها في المادة ١٨ من قانون الخدمة العسكرية والوطنية رقم ١٢٧ لسنة ١٩٨٠ م. وقد نصت المادة ١٨ من القانون المشار إليه على ما يلى: "يكون التظلم من قرارات التجنيد إلى لجنة مؤلفى من ضابطين عظيمين من القوات المسلحة وعضو من مجلس الدولة بدرجة نائب على الأقل وذلك خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إعلان المتظلم بصدور قرار التجنيد ويصدر بتشكيل هذه اللجنة وبيان إجراءاتها قرار من وزير الدفاع. ولا تكون قرارات هذه اللجنة نهائية إلا بعد التصديق خلال ستين يوماً من تاريخ تقدرمي التظلم إلى اللجنة ويعتبر قرار اللجنة مصدقاً عليه في الميعاد بمثابة رفض التظلم. ولا تقبل الدعاوى أمام القضاء بإلغاء القرارات المشار إليها قبل التظلم منها على الوجه المتقدم".

حكم التظلم إلى مفوض الدولة

قضت محكمة القضاء الادارى بأنه لا يعتبر تظلماً إرسال التظلم لمفوض الدولة وفي ذلك تقول "لما كانت المادة ١٢ فقررة ثانية من القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ المعمول بع من ٢٩ من مارس سنة ١٩٥٥م تنص على أن الطلبات المقدمة بإلغاء القرارات الادارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو الترقية أو بمنح علاوات لا يجوز قبولها قبل التظلم منها إلى الهيئة الادارية التي اصدرت القرار أو إلى الهيئات الرئاسية وانتظار الماوعيد المقررة للبت في التظلم وقد صدر في ١٦ من ابريل سنة ١٩٥٥ قرار من مجلس الوزراء ببيان اجراءات التظلم وطريقة الفصل فيه فنصت مادته الأولى على أن يقدم التظلم من القرار الاداري للوزير المختص وذلك بطلب يقدم اليه مقابل إيصال أو بكتاب موصى عليه مصحوب بعلم وصول. ونصت مادته الرابعة على أن تبلغ التظلمات فور وصولها إلى الجهة التي أصدرت القرار وعليها ان تبدى رأيها في التظلم ويرفق به جميع الاوراق والمستندات المتعلقة بالموضوع ويرفع التظلم بعد استيفاء هذا الاجراءات إلى الوزير في ميعاد لا يجاوز خمسة عشر يوماً من تاريخ تقييم التظلم. ونصت مادته الخامسة على أن يتولى فحص التظلمات مفوضو الدولة بالوزارات والمصالح أو من ينيبهم الوزير ومديرو المصالح لهذا الغرض وتعرض نتيجة الفحص على الوزير في ميعاد لا يجاوز ثلاثين يوماً من تاريخ تقديم الطلب. فإذا ثبت أن

المدعى لم يسلك الطريق الذي رسمه القانون للتظلم من القرار الادارى الصادر بترقية المطعون في ترقيته إنما أرسله رأساً إلى مفوض الدولة وهو لا يعتبر هيئة رئاسية للجهة الادارية التي اصدرت القرار المطعون فيه على خلاف ما يقضى التنظيم المقرر للفصل في التظلمات من القرارات الادارية المشار إليها في المادة ١٢ من القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ المشار إليه تعين القول بأن ليس هناك تظلم بالمعنى المفهوم في حكم المادة ١٢ فقرة ثانية من هذا القانون وأن الدعوى تكون غير مقبولة إذ نصت هذه الفقرة على عدم قبول مثل هذه الطلبات قبل التظلم منها إلى الهيئة الادارية أو إلى الهيئات الرئاسية وانتظار الماعيد المقررة للبت في التظمل فيه كما ورد في المذكرة الايضاحية للقانون المذكور تقليل الوارد من القضايا بقدر المستطاع وتحقيق العدالة بطريق أيسر للناس بإنهاء تلك المنازعات في مراحلها الأولى إن رأت الادارة أن المتظلم على حق في تظلمه فغن رفضته أو لم تبت فيه خلال الميعاد المقرر فله أن يلجأ إلى طريق التقاضى ومثل هذا التظلم وحده هو الذي يقطع سريان ميعاد لافع الدعوى إلى المحكمة ولا يجوز التحدى بأن التظلم مصيره إلى مفوض الدولة، ذلك لأن الجهة الادارية لها مطلق التقدير في أن يقوم مفوض الدولة بفحص التظلم أو من تندبه لذلك من موظفيها بصريح نص المادة الخامسة من قرار مجلس الوزراء الصادر في ١٩٥٤/٤/٦م بحسب ما يتراءى لها.

إلا أن المحكمة الادارية العليا قد قضت بانه: "ومن حيث أنه عن الدفع بعدم قبول الدعوى لعدم سابقة التظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار ولرفع الدعوى بعد الميعاد فقد نصت المادة ١٢ الفقرة (ب) من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م في شان مجلس الدولة على عدم قبول الطلبات المقدمة بالطعن في القرارات الادارية النهائية الصادرة بالتعيين في الواظئف العامة أو الترقية قبل التظلم من هذه القرارات إلى الهيئة الإدارية مصدرة القرار أو إلى الهيئات الرئاسية ولا يشترط في الهيئات الرئاسية بالمعنى المقصود في النص سالف الذكر الجهات الأعلى في التدرج الوزارى الرئاسى بالنسبة لجهة الإدارة مصدرة القرار ومن ثم يعتبر التظلم الإداري المقدم إلى مفوض الدولة والى ديوان المظالم منتجاً في المعنى المنصوص عليه في المادة ١٢ من قانون مجلس الدولة".

(ISSN: 2537 - 0758)

حكم التظلم إلى النيابة الادارية

ان الشكوى المقدمة إلى وكيل النيابة الادارية لا يمكن اعتبارها تظلماً من القرار المطعون فيه طالما أنه لم يثبت من الاوراق انها وصلت إلى علم الجهة الاادرية التي أصدرت القرار أو الهيئات الرئاسية وذلك طبقاً لنص المادة ١٢ من القانون ٥٥ لسنة ١٩٥٩م في شأن تنظيم مجلس الدولة والمادة الأولى من قرار مجلس الوزراء الخاص ببيان غجراءات التظلم الإداري وطريقة الفصل فيه.

وقد قضت محكمة القضاء الادارى بأن ميعاد رفع الدعوى ينقطع بالتظلم إلى الجهة الادارية التي أصدرت القرار أو إلى الهيئات الرئيسية والنيابة الادارية ليست من الجهات الادارية المشار إليها فلا هي الجهة الادارية التي أصدرت القرار ولا تتبعها اداريا كما أنها ليست من الهيئات الرئيسية لها وإنم هي بحكم قانون تنظيمها رقم ١٧ لسنة ١٩٥٨ والقوانين المعدلة له هيئة مستقلة وتختص بفحص الشكامى والتحقيق في المخالفات الادارية والمالية التي تحال اليهل أو تتلقاها فهي لا تختص بتعديل القرارات الادارية أو سحبها أو إلغائها كما أنها ليست الجهة المختصة بإبداء الرأى في قانونية القرارات الادارية زمن ثم فإن الالتجاء إليها في هذا الشأن لا يرتب الآثار القانونية وبالإضافة إلى ذلك فإن تقديم مثل هذه الشكاوى إلى النيابة الادارية لا يستتبع التزامها بإرسال الشكوى أو صورة منها إلى الجهة الادارية حتى يمكن القول بأن الباب فتح امامها بسحب القرار إن رأت أن الطالب على حق. إلا أن المحكمة الادارية العليا قد قضت بأن "العبرة بالتظلم إلى الجهة الادارية مصدرة القرار أو إلى الهيئات الرئاسية هى اتصال علمها به حتى يتسنى لها فحصه وإصدار قرارها فيه إما بالقبول أو بالرفض ومن ثم فإن التظلم الذى قدمه المدعى ينتج في هذا الصدد أثره المطلوب لأنه كان قد قدم إلى النيابة الادارية إلا أنها أحالته فورا إلى الهيئة العامة للبريد فاتصل علمها به في الميعاد القانوني". خلاصة القول أن التظلم المقدم إلى النيابة الادارية يعتبر تظلما في مفهوم نص المادة ١٢ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ في شأن تنظيم مجلس الدولة وينتج أثره في قطع سريان ميعاد رفع الدعوى شريطة أن يتصل علم الجهة الادارية به في الميعاد القانوني.

حكم التظلم إلى جهة غير مختصة لها اتصال بموضوع التظلم

ينتج التظلم أثره في قطع سريان ميعاد رفع الدعوى ولو قدم إلى جهة إدارية غير الجهة المختة متى كان لهذه الجهة ثمة اتصال ما بالموضوع. وفي هذا تقول المحكمة الادارية العليا بأنه "جرى قضاء هذه المحكمة أيضاً على أن التظلم إلى جهة غير مختصة يقطع ميعاد رفع الدعوى متى كان لهذه الجهة ثمة اتصال بموضوع التظلم وغنى عن ابيان ان التجاء صاحب الشان إلى القضاء الادارى طالباً إلغاء قرار إداري وموجهاً طلباته في الدعوى إلى جهة لها ثمة اتصال بموضوع المنازعة وإن لم تكن هى صاحبة الصفة ينطوى على دلالة أقوى في معنى الإستمساك بالحق من مجرد التظلم الإداري الذى يقطع مواعيد رفع الدعوى وأبلغ في المطالبة بأدائه على نحو من مقتضاه التسليم بأن إقامة الدعوى على غير ذى صفة له ثمة اتصال بموضع المنازعة يقطع ميعاد رفع دعوى الالغاء إلى أن يتم الفصل فيها".

حكم التظلم من القرارات الجمهورية إلى الممثل القانوني للجهة الإدارية

وفي هذا تقول المحمكة الادارية العليا "إن اشتراط صدور قرار التعيين في صورة قرار جمهورى لا يعنى أن العمل أصبح غير منسوب إلى الوزير وانه أصبح منقطع الصلة بالتظلم في القرار بل يظل الوزير بحكم وظيفته وباعتباره الرئيس المسئول في الوزارة التي ينتسب إليها الموظف صاحب الصفة في نظر هذا التظلم وهذا ما يتفق مع مسئولية كل وزير عن أعمال وزارته أما صدور القرار من رئيس الجمهورية فلا يعدو أن يكون تتويجاً للعمل للعمل المسئول عنه الوزير أساساً في شكل قرار يصدر من رئيس الجمهورية ولا يعنى هذا أن يكون الرئيس قد أصبح هو المختص والمسئول بمباشرة الاختصاص التنفيذى في هذا الشأن ولا يعدو أن يكون نظر التظلم من أي قرار عملاً تنفيذياً هو من اختصاص الوزير يتولاه بهذه الصفة".

التظلم الموجه إلى رئيس الوزراء لا إلى الجهة التى يتبعها الموظف المتظلم لا يمنع من إنتاج أثره

وفي هذا تقول محكمة القضاء الإداري "بأنه وإن كان تظلم المدعى إلى رئيس مجلس الوزراء ليس موجهاً مباشرةً إلى جهة الإدارة التي كان تابعاً لها قبل فصله إلا أن العادة جرت على إحالة مثل هذه التظلمات إلى المصالح والجهاتت المختصة وهو ما

(ISSN: 2537 - 0758)

يساوى في النتيجة مع تقديمها من أصحاب الشأن رأساً إلى هذه الجهات وما يجب أن يحدث مثل أثره من حيث فتح ميعاد جديد".

الشرط الرابع: يجب أن يكون التظلم واضحاً محدد المعنى

يشترط أن يكون التظلم شاملاً للعانصر التى تعين على بحث التظلم بأن يكون التظلم منصباً على قرار معين وألا يكون مجهلاً أو يبين فيه سبب التظلم منه.

وقد نصت المادة الثانية من قرار رئيس مجلس الدولة رقم ٢٧ لسنة ١٩٧٣ بشأن إجراءات التظمل الوجوبى من القرارات الإدارية وطريقة الفصل فيها على ما يلى: يجب أن يشتمل التظلم على البياناتا الآتية (ا) إسم المتظلم ووظيفته وعنوانه. (ب) تاريخ صدور القرار المتظلم منه وتاريخ نشره في الجردية الرسمية أو في الوقائع المصرية أو في النشرات المصلحية أو تاريخ إعلان المتظلم به. (ج) موضوع القرار المتظلم منه والأسباب التى بنى عليها التظلم ويرفق بالتظلم المستندات التى يرى المتظلم تقديمها. وقد قضت المحكمة الادارية العليا بأن التظلم الوجوبى يجب أن يكون واضحاً مستوف للبيانات المطلوبة وفي ذلك تقول: " إن التظلم الوجوبى إجراء ليس مقصوداً لذاته بحيث يتم ويتحقق أثره بمجرد تقديمه أي كان وجه الخطأ أو النقص الذي يشوب بياناته وإنما هو افتتاح للمنازعة في مرحلتها الأولى فينبغى الاعتداد به كاجراء يترتب علسه قبول الدعوى أن يكون يكون من شانه تحقيق الغرض في هذه المرحلة على وجه يمكنها من فحصه والبت فيه وهو مالا يتأتى إذا ما شاب بياناته خطأ أو نقص من شانه أن يجهل بالقرار المتظلم منه تجهيلاً كلياً أو تجهيلاً يوقع الإدارة في حيرة في شأن هذا القرار وغنى عن البيان أن مدى هذا التجهيل وأثره إنما هو مسألة تقديرية مردها إلى المحكمة في كل حالة بخصوصها".

التظلم بصفة عامة دون تحديد قرار معين لا يقطع

وفي هذا تقول محكمة القضاء الادارى بأن "ميعاد الطعن لا يبدأ في السريان إلا من تاريخ إعلان القرار أو نشره أو قياساً من تاريخ ثبوت علم صاحب الشأن بمحتويات القرار علماً يقينياً يقوم مقام الإعلان ويترتب على ذلك أن التظلم لسريان الميعاد يجب أن يكون منصباً على قرار تم نشره أو أعلن صاحب الشأن به أو علم به علماً يقينياً شاملاً يقوم مقام الإعلان فإذا لم يكن تم النشر أو الإعلان أو يثبت ان صاحب الشأن

علم بالقرار علماً شاملاً لكآفة محتوياته فان الميعاد لا يبدأ في السريان فإذا قدم التظلم بعبارات عامة لا يطعن فيه على قرار بذاته ولم يثبت سبق إعلانه به أو نشره أو سبق علمه اليقيني به علماً شاكلاً نافياً للجهالة فإن مثل هذا التظلم بدوره يكون غير منتج في سريان الميعاد الذي يعتبر فواته بمثابة قرار برفض التظلم ومن ثم لا يكون تحديد انقضاء ميعاد الطعن بمرور الستين يوماً التالية، وقد ظهر للمحكمة من التظلمات المقدمة من المعى أنها جاءت بعبارات عامة لا تنبئ بعلمه بالقراراين المطعون فيها ومحتوياتها؛ فهي والحالة هذه غير منتجة في سريان الميعاد المشار إليه ومن ثم لا يمكن اعتبار ميعاد الستين يوماً المحدد لتقديم الطعن قد انتقضت".....

الشرط الخامس: يجب أن تكون هناك مرجوة من التظلم

من المقرر أن التظلم الوجوبى قبل اقانة دعوى الالغاء سواء إلى الهيئة الادارية التى اصدرت القرار أو إلى الهيئات الرئاسية لها لا يصدق إلا بالنسبة إلى ما كان قابلاً للسحب من هذه القرارات وذلك للحكمة التى قام عليها استلزام هذا التظلم فإذا امتنع على الادارة إعادة النظر في القرار لإستنفاذ ولايتها بإصداره أو لعدم وجود سلطة رئاسية تملك التعقيب على الجهة الإدارية التى أصدرته فإن التظلم في هذه الحالة يصبح غير مجد وغير منتج. وفي هذه الأحوال يجب على صاحب المصلحة أن يلجأ مباشرة إلى القضاء الإداري فإذا أصر على الإلتجاء إلى الإدارة فإن تظلمه يكون عديم الأثر في قطع ميعاد الطعن بالإلغاء بحيث إذا مضى على علمه بالقرار أكثر من ستين يوماً قفل باب الطعن بالإلغاء في وجهه نهائياً. وقد سبق تفصيل حالات وأحكام التظمل غير المجدى فنحيل.....

الشرط السادس: التظلم الذى يعتد به وينتج أثره هو التظلم الأول

التظلم الأول حسبما استقر على ذلك قضاء المحكمة الادرية العليا هوالمعول عليه في حساب الميعاد وقطعه وأن تتابع التظلمات الاسترسال فيها وتكرارها من جانب المدعى لا يجدى في إطالة ميعاد رفع الدعوى. وقد قضت محكمة القضاء الادارى بأنه "إستقر قضاء هذه المحكمة على أنه إذا تتابعت التظلماتت فإن التظمل الذي يقف الميعاد هو التظلم الاول دون غيره لأن الميعاد لا يقف إلا مرة واحدة وإلا اتخذ من تكرار التظلمات وسيلة للإسترسال في إطالة ميعاد رفع الدعوى".....

(ISSN: 2537 - 0758)

وغنى عن البيان أن التظلم الذى يترتب على فوات ستين يوماً على تقديمه دون الاجابة عليه من الجهة الادارية قيام قرار حكمى برفضه يبدأ منه سريان ميعاد طلب الالغاء إنما هو التظلم من القرارات الادارية النهائية وهى التى يجوز المطالبة بإلغائها؛ أما التظلم الذى يقدم عن قرارات إدارية غير نهائية فإنه لا يترتب عليه مثل هذا التظلم لأنه لا يجوز أصلاً المطالبة بإلغائها ومن ثم لا ينفتح ميعاد طلب الغائها وبالتالى لا يمكن تصور انقطاع سريان هذا الميعاد بالتظلم من هذا القرار أو سريانه بإنقضاء ستين يوماً دون الإجابة عليه.....

الشرط السابع: يجب أن يكون مقدم التظلم كامل الأهلية

إن التظلم الذى يعتد هو الذى يقدم من شخص كامل الاهلية أما ذلك الذى يقدم من شخص ناقص الاهلية أو عديمها عن قرار متعلق به فلا اثر له في جريان ميعاد الطعن بالالغاء في هذا القرار إذا تمسك وليه بذلك؛ كما أن هذا التظلم لا يعبتر دلالة على العلم اليقيني بالقرار ذلك ان التظلم لا يتمخض دائماً عن نفع محض بإنصاف المتظلم إذ أنه يجرى في حقه ميعاد الطعن بالالغاء مما قد يضره باسقاط حقة في الطعن القضائي بدعوى الالغاء مما قد يضره باسقاط حقه في الطعن القضائي بدعوى الالغاء إذا فات هذا الميعاد.

المبحث الثاني
حالات لايجدى فيها التظلم

يمكننا ان نؤجز هذه الحالات فى الحالات التاليه:-

١- عدم قابلية القرار الادارى للسحب

٢- القرار المنعدم والقرار السلبى

٣- اعلان جهة الادارة مسبقا عدم قبولها التظلم من قرارها

إذا كانت القاعدة أنه يجب التظلم من القرار الادارى في حالات محددة قبل اللجوء إلى القضاء حتى تكون الدعوى مقبولة شكلاً إلا أنه في بعض الحالات لا يجدى فيها التظلم وتكون الدعوى مقبولة شكلاً إذا رفعت مباشرة إلى المحكمة دون تقديم التظلم وفيما نذكر بعض الأمثلة على ذلك: إن المشرع عندما أوجب- في قانون مجلس الدولة- التظمل من بعض القرارات قبل الطعن فيها قضائياً فإنه بذلك يكون قد أباح للإدارة

سحب هذه القرارات لأن الادار لو كانت عاجزة عن السحب في هذه الحالة فان التظلم اليها لا يكون له مبرر ولا قيمة.

وفي هذا تقول المحكمة الادارية العليا بأن: "التظلم الوجوبى السابق سواء إلى الهيئة الادارية التي اصدرت القرار إن كانت هي التي تملك سحبه أو الرجوع فيه أو إلى الهيئات الرئاسية إن كان المرجع إليها في هذا السحب وهو الذي جعله المشرع شرطاً لقبول طلب إلغاء القرارات الخاصة بالموظفين العموميين التي عينها وقرنها بوجوب انتظار المواعيد المقررة للبت فيه لا يصدق إلا بالنسبة إلى ما كان قابلاً للسحب من هذه القرارات للمحكمة التي قام عليها استلزام هذا التظلم وهي الرغبة في تقليل المنازعات بإنهائها في مراحلها الوالى بطريق أيسر للناس وذلك بالعدول عن القرار المتظلم منه إن رأت الإدارة أن المتظلم على حق في تظلمه فإذا إمتنع على الإدارة إعادة النظر في القرار لاستنفاد ولايتها بإصداره أو لعدم وجود سلطة رئيسية تملك التعقيب على الجهة الادرية التي أصدرته فإن التظلم في هذه الحالة يصبح غير مجدى ولا منتج؛ وبذلك تنتفى حكمته وتزول الغاية من التريص طوال المدة المقررة حتى تفئ الإدارة إلى الحق أو ترفض التظلم أو تسكت عن البت فيه ويؤكد هذا النظر الاستثنا الخاص بالقرارات الصادرة من مجالس تأديبية التي نصت عليها المادة ١٢ سالفة الذكر وأخرجته من عداد الطلبات المبينة في البند رابعاً من المادة ٨ من القانون وهي التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية، ذلك لأن القراارت الصادرة من المجالس التأديبية لا تملك أي سلطة إدارية التعقيب عليها بالالغاء أو التعديل ومن ثم استبعدها الشارع من طلئفة القرارات التأديبية التي اوجب التظلم السابق فيها إلى الإدارة قبل رفع الدعوى بالغائها أمام القضاء وذلك على خلاف القرارات النهائية الصادرة من السلطات التأديبية الأخرى والتى قد يجدى التظلم منها إلى هذه السلطات.

والجدير بالذكر أن القرارات الصادرة من لجنة تأديب المأذونين بالإنذار أو الوقف عن العمل هي قرارات نهائية تستنفذ اللجنة ولايتها بإصدارها ولا توجد سلطة رئاسية تملك التعقيب عليها في هذا الشأن وبالتالى عدم خضوع هذه القرارات للتظلم الوجوبى قبل الطعن فيها بالالغاء أمام القضاء الادارى يعكس قرارات اللجنة الصادرة بالعزل فيسرى عليها التظلم الوجوبى....

(ISSN: 2537 - 0758)

قرارات مجالس التأديب لا يجدى التظلم منها قبل الطعن قضائياً؛ وذلك لأن المجالس التاديبية لا تملك العدول عن قراراتها وبالتالى فلا جدوى من التظلم إليها بخصوص هذه القرارات كما لا توجد أية سلطة إدارية تملك التعقيب على هذه القرارات بالالغاء أو التعديل وذلك على خلاف القرارات النهائية الصادرة من السلطات التأديبية الرئاسية والتى قد يجدى التظلم منها إلى هذه السلطات أو الجهات الرئاسية لها.....

وتأسيساً على ما سلف فإنه يجرى على قرارات المجالس التأديبية بالنسبة إلى الطعن فيها ما يجرى على الاحكام الصادرة من المحاكم التأديبية أي يطعن فيها مباشرةً أمام المحكمة الادارية العليا عملاً بنص المادتين ٢٢، ٢٣ من قانون مجلس الدولة سالف الذكر.....

الحكمة من عدم جدوى التظلم من قرارات مجالس التأديب:

يقال في هذا ان المشرع قد نظم كيفية التأديب أمام مجالس التأديب تنظيماً خاصاً يتفق إلى حدٍ ما مع التنظيمات القضائية. ولهذا فان القرارات التأديبية الصادرة منها تكون قد استوفت الضمانات التي تكفل للموظفين العدالة وتبعث في نفوسهم الطمأنينه والثقة. وبالتالى يكون التظلم من هذه القرارات غير مجد في قطع ميعاد الطعن القضائي بالالغاء فنجد ان قرارات مجلس المراجعه المنصوص عليها في القانون رقم ٥٦ لسنة ١٩٥٤م في شأن الضريبة على العقارات المبنية قرارات نهائية لا يجوز الرجوع فيها حيث أن التظلم منها لا يقطع ميعاد رفع الدعوى بطلب إلغائها وأيضاً فإن طلب المساعدة القضائية المقدم إلى المحكمة المختصة للإعفاء من رسوم دعوى الالغاء يقوم مقام التظلم الوجوبى ويغنى عنه .والتظلم لا يجوز في القرارات الادارية المنعدمة حيث لا يعتبر هذا القرار (المنعدم) قراراً إدارياً بل يعد عمل مادى ويترتب على ذلك عدم اشتراط التظلم منه متى كان منعدماً ذلك لأنه يتأبى على الذوق القضائي السليم أن يعفى الطعن على مثل هذا القرار من شرط الميعاد دون اعفائه من شرط سابق عليه وهو التظلم كلا الشرطين (التظلم والميعاد) يجمعهما أصل مشترك وهو أنهما من الشروط المطلوبة لقبول الدعوى شكلاً.

وأيضا التظلم المقدم وفقاص لقانون العاملين المدنيين بالدولة يجعل تقديم التظلم المنصوص عليه في قانون مجلس الدولة غير مجد. ولا يجدى التظلم من قرارات الترقية إلى الدرجات الأعلى في حالة رفض التظلم من قرارات الترقية إلى الدرجات الأدنى.

المبحث الثالث
كيفية حساب الميعاد المنقطع بالتظلم الإداري

نظمت المادة ٢٦ من قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ التظلم الادارى ومواعيده والبت فيه.

وجاء نصها ((تُعلن إدارة الموارد البشرية الموظف بصورة من تقرير تقويم أدائه بمجرد اعتماده من السلطة المختصة. وله أن يتظلم منه خلال خمسة عشر يومًا من تاريخ إعلانه ويكون تظلم الموظفين شاغلى الوظائف القيادية والإدارة الإشرافية من التقارير المقدمة عن أدائهم إلى السلطة المختصة.ويكون تظلم باقى الموظفين إلى لجنة تظلمات، تنشأ لهذا الغرض، وتُشكل بقرار من السلطة المختصة من ثلاثة من شاغلى الوظائف القيادية، وعضو تختاره اللجنة النقابية بالوحدة إن وُجدت.ويُبت فى التظلم خلال ستين يومًا من تاريخ تقديمه، ويجب على إدارة الموارد البشرية إعلان الموظف بنتيجة تظلمه والأسباب التى بُنى عليها، ويكون قرار السلطة المختصة أو اللجنة نهائيًا، وذلك مع عدم الإخلال بحقه فى التقاضى. ولا يُعتبر تقرير تقويم الأداء نهائيًا إلا بعد انقضاء ميعاد التظلم منه أو البت فيه. وتحدد اللائحة التنفيذية كيفية إعلان الموظف بتقرير تقويم الأداء ونتيجة التظلم منه)).

وحيث صدر قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٢١٦ لسنة ٢٠١٧ باصدار اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦.

وفيما يلى نعرض النصوص التى وردت بها بشأن التظلم الادارى

نصت المادة ٨١ على ان (للموظف أن يتظلم من تقرير أدائه خلال خمسة عشر يوما من تاريخ اعلانه به، وذلك على النموذج المعد لهذا الغرض ويكون تظلم الموظف من شاغلى الوظائف القيادية ووظائف الادارة الاشرافية الى السلطة المختصة ويكون تظلم باقى الموظفين الى لجنة التظلمات المنصوص عليها فى المادة "٢٦" من القانون وعلى إدارة الموارد البشرية أن تمسك سجلا لتدوين التظلمات المقدمة من تقارير تقويم الأداء وأن تسلم الموظف المتظلم صورة من تظلمه بعد التأشير عليه بما يفيد تسلم الأصل.

(ISSN: 2537 - 0758)

ونصت المادة ٨٢ على ان (يكون للجنة التظلمات أمين تختاره السلطة المختصة من بين موظفى إدارة الموارد البشرية يقوم بتلقى التظلمات وقيدها فى السجل المنصوص عليه فى المادة السابقة حسب اسبقية ورودها).

ونصت المادة ٨٣ على ان (تكون مداولات لجنة التظلمات سرية ولها استيفاء ما تراه لازما من بيانات ومعلومات من الموظف أو رئيسه المباشر أو رئيسه الاعلى أو إدارة الموارد البشرية اضافة الى مراجعة سجل الاداء الوظيفى الخاص بالموظف خلال السنة السابقة للتظلم ويصدر قرار اللجنة مسببا بأغلبية الأصوات وعند التساوى يرجح الجانب الذى منه الرئيس).

كما نصت المادة ٨٤ على ان (تعلن إدارة الموارد البشرية الكترونيا أو ورقيا أو كليهما بحسب الأحوال المتظلم بنتيجة تظلمه من تقرير تقويم أدائه والأسباب التى بينت عليه وذلك من خلال خمسة عشر يوما من تاريخ البت فى تظلمه. وفى حالة إعلان الموظف ورقيا وامتناعه عن تسلم صورة من تقرير نتيجة تظلمه والتوقيع بما يفيد ذلك يتأشر على أصل التقرير بذلك).

وأول ما يجب أن ننبه اليه في هذا المقام هو ان التظلم يقطع ميعاد الطعن بالالغاء في اليوم التالى لوصوله لدى جهة الادارة المختصة إذ يبدأ العد التنازلى لفترة الستين يوماً التى تركها المشرع لجهة الادارة حتى تبت في الظلم من اليوم التالى ليوم وصول التظلم.

ـــــ **مثال:** ـــــ أرسل صاحب الشان التظلم في ٢ أبرريل، واستغرق وصوله أسبوعين فوصل جهة الادارة ١٧ ابريل. وهنا لا نبدأ في عد فترة الستين يوماً المشار اليها، لا من يوم ٢ ابريل يوم إرسال التظلم ولا من يوم ١٢ ابريل يوم الوصول، وانما نبدأ نعد بدءاً من يوم ١٨ ابريل، "اليوم التالي ليوم وصول التظلم".، نضيف إليها ٥٩ يوم = اليوم الأخير وهو يوم ١٦ يونيو... وعلى هذا يكون حساب المدة المنقطعة بالتظلم الآتى:

١- في حالة استجابة الإدارة لطلباتت المتظمل كلية، فهنا تكون المشكلة قد انتهت بالقرار الصادر بالايجاب كليةً، ويكون منهياً للنزاع، ولن يكون هناك حساب لأى مدة.

٢- في حالة استجابة الإدارة جزئياً لطلبات المتظلم، وهان إن أراد منازعة الإدارة في الجدزء المتبقى والتى لم تعطه الإدارة بصدده إجابة موضية، فعليه برفع الدعوى خلال ستين يوماص تحسب من اليوم التالي لوصول رد الادرة اليه أو علمه به.

مثال: وهو السابق المشار اليه، أرسل التظلم في ٢ ابريل ووصل التظمل للإدارة في ١٧ ابريل. فحصته الإدارة ورفضت الطلبات التي ادعاها صاجب الشأن جزئياً وارسلت له الرد في ١٥ مايو، وصل هذا الرد لصاحب الشأن في ٢٨ مايو، هنا على صاحب الشأن رفع دعوى الالغاء خلال ستين يوماً تبدأ من اليوم التالي ليوم وصول الرد أي بدءاً من يوم ٢٩ مايو مضافاً إليه ٥٩ يوماً، فيكون الميعاد هو من ٢٩ مايو حتى ٢٧ يوليو؛ فإن رفع دعواه بعد يوم ٢٧ يوليو تكون غير مقبولة شكلاً لرفعها بعد الميعاد. ٣- في حاة ل ما إذا رفضت الإدارة كليةً طلبات المتظلم، وأوصلت له الرد بالرفض خلال فترة الستين يوماً- المخصصة قانوناً لبحث التظلم- فعلى المتظمل رفع دعوى الالغاء كما في المثال السابق خلال الستين يوماص التالية لوصول رفض الإدارة لديه. والمثال السابق في رقم [٢] يصلح تماماً هنا. ٤- في حالة ما إذا التزمت الإدارة الصمت ولم ترد- عكس ما طلبته النصوص سواء أكانت في المادة ٢٤ السابقة، أم في قرار مجلس الدولة رقم ٧٢ لسنة ١٩٧٣م المشار اليه سلفاً- طوال فترة الستين يوماً التالية لوصول التظمل إليها، فإن المشرع قد تدخل وافترض ضمنياً رفض الإدارة، والا ستظل مواعيد الطعن ممتدة إلى مالا ناهية، الأمر الذي لا يتفق وحكمة فرض ميعاد قضير لدعوى الالغاء وهو استقرار المراكز القانونية وسير المرفق العام بانتظام واطراد.

ومعنى ذلك أن نبدأ حساب المدة اللازمة للطعن بالالغاء في هذا القرار الضمنى بالرفض من اليوم التالي لانقضاء الستين يوماً التي خصصها المشرع للبت في التظمل من قبل الإدارة، وذلك حتى نهاية الستين يوماً الثانية والتى خصصها المشرع لرفع دعوى الالغاء

هذه هي كل الفروض التي عالجها المشرع في المادة ٢٤ من قانون مجلس الدولة ٤٧ لسنة ١٩٧٢. ولكن بقى لنا بعض الملاحظات الناجمة عن الصعوبات التي يصادفها القضاء في الواقع العملى، وهذه الملاحظاتا يمكن إيجازها فيما يلى: إذا فرض وتظلم صاحب الشأن من القرار الادارى، إلا أنه تنازل عن هذا التظلم، فكيف نحسب

(ISSN: 2537 - 0758)

ميعاد رفع دعوى الالغاء؟؟؟ هل يحسب وفقاً للقواعد السابقة؟؟؟ أم يبدأ حسابه من اليوم التالي للتنازل دون انتظار انتهاء الستين يوماً مدة التظلم؟؟؟.....

استقر القضاء على حساب مدة الطعن في هذه الحالة من اليوم التالي ليوم التنازل. وفي هذا تقول المحكمة الادارية العيا: " قيام المعى بالتنازل عن التظمل المقدم منه لجهة الادارة ينطوى على اقرار منه بعدم رغبته في بحث التظلم من جهة الإدارة ومن ثم تنقضى الحكمة من انتظار الستين يوماً المقررة للجهة الإدارية للبت في التظلم ويتعين عليه أن يقيم دعواه أمام محكمة القضاء الإداري خلال الستين يوماً من تاريخ تنازله عن تظلمه– إقامة الدعوى بعد ستين يوماً من تاريخ التنازل يتعين معه القضاء بعدم قبول الدعوى. ١– صدور قرار صريح برفض التظلم، قبل القرارا الحكمى بالرفض، احتساب ميعاد الطعن من تاريخ الرفض الصريح ولا معنى لانتظار انقضاء الميعاد المنصوص عليه في المادة ٢٤ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م إذا عمدت الجهة الادارية للبت في التظلم قبل انقضاء فسحته. فأي الأجلين أقرب يبدأ منه ميعاد الطعن. ٢– مضى ستين يوماً على تقديم التظلم دون رد من قبل الإادرة، اعتبره المشرع قرينة على رفض الإدارة لتظلم صاحب الشأن. البعض من الفقه يرى: " في تقديره ان قرينة القرار الضمنى بمضى الستين يوماً من تاريخ تقديم التظلم دون رد صريح من جهة الإدارة قد أصبحت الآن قرينة قاطعة بحيث لم يعد متصوراً لهذه المدة أن تمتد تحت أي ظرف، وذلك بعد أن تحددت إجراءات التظمل وطريقة البت فيه طبقاً لقرار رئيس مجلس الدولة رقم ٧٢ لسنة ١٩٧٣م الصادر في هذا الشأن، استناداً إلى المادة ١٢ بند (ب) الفقرة الأخيرة من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م في شأن مجلس الدولة. إلاان هذا الرأى– في نظرى– لايسانده الفقه في غالبيته ولا أحكام القضاء الإداري قديمها وحديثها. فالفقه والقضاء مستقران على أن هذه القرينة بسيطة وليست قاطعة، أي يجوز لصاحب الشأن إثبات عكسها، بمعنى أن يثبت ان الإدارة كانت جادة في بحث التظلم، وان الاجراءات والوتين هو الذي أخرها عن البت في التظلم ووأنها في طريقها– وإن مضى ميعاد الستين يوماً المقررة للرد على التظلم– إلى الاستجابة لمطالبه. وفي هذه الحالة يكون حساب ميعاد الطعن بالالغاء خلال الستين يوماً من آخر إجراء اتخذته الإدارة في تظلمه "..... ولا شك أن هذا التفسير يوفق بين مصلحة الادارة والافراد على السواء إذا ما احتاجت الإدارة لأكثر من المدة المقررة لفحص التظلم، كما أنه يتلافى العيوب الناجمة عن تقصير

المدة..... إذ يتيح للإدارة المدة الكافية لفحص التظلم. ومن أحدث أحكام المحكمة الادارية في هذا الشأن وحكمها الصدار في ١٩٩٤/٢/٥م، والذى عرفت فيه معنى المسلك الجدى ومتى يعتد به لدحض قرينة القرار الحكمى بالرفض، حيث تقول: ".... ولا محاجة في القول بأن الإدارة سلكت مسلكاً جدياً في بحث التظلم على ما ذهب الطاعن في تقرير طعنه توصلاً إلى القول بعدم استغلاق باب الطعن بالالغاء واستمرار ميعاده مفتوحاً ولا محاجة في ذلك بحسبان ان هذه النتيجة لا تترتب على مجرد الجدية في البحث بل تترتب "أي أن المحكمة تقرها وتحض القرينة" على سلوك الإدارة مسلكاً جدياً ينبئ عن أنها بصدد الاستجابة إلى التظلم والفارق بين المسلكين جد كبير " وفي حكم أخر تقول ذات المحكمة، "عدم قيام هذه القرينة إذا لم تهمل الإدارة التظلم وإنما اتخذت مسلكاً إيجابياً في سبيل الاستجابة اليه، والمعول عليه في هذا الصدد هو المسلك الإيجابى في سبيل سبيل إجابة المتظلم إلى تظلمه بعد استشعار الجهة الادارية حقه فيه وليس المسلك الإيجابى في بحث التظلم، وحساب ميعاد رفع الدعوى في هذه الحالة في هذه الحالة من التاريخ الذي تكشف فيه الإدارة عن نيتها رفض التظلم بعد رفض التظلم بعد أن كانت المقدمات في مسلكها تنبئ بغير ذلك"..... ٣- إذا أجاز النص التشريعى التظلم من القرار الادارى دون تحديد ميعاد له، وقرر أن بعض القرارات تقبل التظلم في أي وقت، فإن دعوى الإلغاء تظل قائمة ما بقى التظمل قائماً، وميعادها مفتوحاً حتى تقديم التظمل، وفي هذه الحالة يجب رفع الدعوى خلال الستين يوماً التالية لرد الإدارة- أو لإفتراض رفضها- على التظلم. ٤- في حالة صدور قرار إداري، تبدأ مدة الطعن عليه بالنشر، أو الإعلان، أو العلم اليقيني، وماذا عن إصدار الإدارة بعد فترة معينة قراراً إدارياً آخر مؤكداً للأول، فهل يعطى القرار الجديد هنا مدة جديدة للطعن عليه بالإلغاء؟؟؟ لإجابة على ذلك تكون بالنفى، لأن القرار الجديد اللاحق لم يأت بجديد على مراكز ذةى الشأن القانوينة، فهو لم يفعل أكثر من أنه أكد القرار الأول. وعلى ذلك إذا فوت صاحب الشأن ميعاد الطعن في القرار الأول، فإن دعواه تكون غير مقبولة إذا رافعها ضد القرار الثاني "إذ كان القرار المطعون فيه أخيراً لم ينشئ حالة قانونية جديدة بخلاف تلك التي أنشأها القرار السابق له فلا يجوز أن يترتب على صدوره خلق ميعاد جديد للطعن فيه بخلاف ميعاد الطعن في القرار السابق الذي أيده، لأن هذا الميعاد يسرى بالنسبة إليه أيضاص، فإذا كان ميعاد الطعن في القرار الأول سقط الحق فيه لم

(ISSN: 2537 - 0758)

يكن من الجائز تبعاً لذلك الطعن في القرار الثاني المؤيد له" معنى ذلك– وبالتطبيق لهذا المبدأ– أن صاحب الشأن إذا تظلم من قرار الإدرة ولم ترد على تظلمه خلال الستين يوماً التالية، يعتبر ذلك قراراً ضمنياً بالرفض يجوز الطعن في القرار المتظمل فيه خلال الستين يوماً التالية لفوات الستين يوماً المخصصة لفحص التظمل والبت فيه. فما الحكم لو أن الإدارة وبعد فوات الستين يوماً الخاصة بفحص التظلم والبت فيه، وكذلك فوات الستين يوماً التالية للأولى ولم يرفع صاحب الشأن دوعاه أمام القضاء، ثم جاءت الإدارة وأصدرت قراراً برفض التظلم، فهل يفتح ميعاد جديد للطعن في القرار الأول الذى تحصن بفوات المواعيد؟ الإجابة بالنفى تطبيقاً للمبدأ السابق. وبذات المسلك تأخذ المحكمة الادارية العليا، حيث قضت: "بأنه لا يغير من هذا كون المصلحة قد أبلغت المعى بكتابها– بعد فوات الالميعاد– بأن لجنة شئون الموظفين الموظفين قد قررت رفض تظلمه، لأن هذا التبليغ، وهو برفض التظلم، ولم يسبقه أي مسلك إيجابى من جانب الإدارة يمكن أن يستشف منه استعدادها للإستجابة إلى هذا التظلم أو اتجاهها إلى ذلك، ليس من شأنه مد ميعاد رفع الإلغاء أو فتح ميعاد جديد بعد إنقضاء الميعاد لاقانوني المقرر" ٥– وهذه الملاحظة تسرى على نوعى التظلم "الإختيارى والإجبارى" وتتعلق برفع الدعوى بعد التظلم وقبل البت فيه خلال الستين يوماً المقرره للبت في التظلم. هنا الأمر لا يثير مشكلة بالنسبة للتظلم الاختيارى، فالطاعن يملك عدم التظلم أصلاً، فمن باب أولى يملك عدم انتظار نتيجة التظلم ويذهب للقضاء بدعوى الإلغاء. أما التظلم الإجبارى، فالمفروض أن المشرع فرضه في حالات معينة حتى يتسنى للأطراف فض النزاع ودياً.

ولذلك كانت الحكمة تقتضى الانتظار حتى تبت الإدارة فيه. فلربما تجيب المتظلم وترد إليه حقوقه في الأيام الأخيرة من فترة الستين يوماً، ولذلك يمكن القول أنه إذا لم ينتظر ورفع دعواه تكون دعواه غير مقبولة. ولكن القضاء الإداري إستقر على عكس ذلك تماماً إذ أجاز رفع الدعوى وقبولها دون انتظار نتيجة التظمل الإجبارى. إذ أن مدة الستين يوماً المقررة للبت في التظلم ستنتهى حتماً أثناء نظر الدعوى وقبل الفصل فيها، فإذا أجابته الإدارة وقررت النزول على طلباته فلن يخسر سوى مصاريف رفع الدعوى، وإذا لم تجبه أو رفضت تظلمه فدعواه قائمة ومنظورة أمام القضاء.

الخاتمة

ملخص لاهم الافكار

التظلم الإداري يحمل أهمية كبيرة للمواطنين والأفراد في عدة جوانب، حيث يسهم في تحقيق العدالة والشفافية داخل النظام الإداري، ويوفر آلية لحماية حقوقهم ومصالحهم من التجاوزات أو القرارات الإدارية الظالمة. **إليك بعض أهم الجوانب التي تبرز أهمية التظلم الإداري للمواطن:**

حماية الحقوق والمصالح: يتيح التظلم الإداري للمواطنين الفرصة للدفاع عن حقوقهم ومصالحهم في مواجهة القرارات الإدارية التي قد تكون تأثر سلباً بها. هذا يعزز المساواة أمام القوى الإدارية ويقلل من فرص حدوث تجاوزات أو انتهاكات للحقوق الفردية.

تحقيق العدالة والشفافية: من خلال منح الأفراد فرصة لتقديم شكاوى وتوضيح موقفهم، يساهم التظلم الإداري في ضمان تطبيق مبادئ العدالة والشفافية في تنفيذ السياسات واتخاذ القرارات الإدارية.

مكافحة الفساد والتجاوزات: يساعد التظلم الإداري في اكتشاف حالات الفساد أو التجاوزات التي قد تحدث داخل الإدارة. عندما يتم توجيه التظلمات بشأن سلوك غير ملائم أو غير أخلاقي، يمكن لهذه الآلية أن تسهم في تحقيق تصحيحات ضرورية وفتح تحقيقات.

بناء الثقة في النظام الإداري: عندما يعلم المواطنون أن هناك آلية للتظلم تتيح لهم فرصة لتقديم شكوى إذا شعروا بأن حقوقهم تم انتهاكها، يزيد ذلك من ثقتهم في النظام الإداري ويقلل من مشاعر الإحباط وعدم الرضا.

تعزيز المشاركة المدنية: يشجع وجود آلية للتظلم الإداري المواطنين على المشاركة الفعالة في العملية الإدارية والسياسية، حيث يشعرون بأن أصواتهم مهمة وأن لديهم دور في تحسين السياسات والأنظمة.

تحسين الأداء الإداري: عندما يُراعى التظلم الإداري ويتم معالجة الشكاوى بجدية، يمكن أن يسهم في تحفيز الجهات الإدارية على تحسين أدائها واتخاذ قرارات أفضل وأكثر دقة.

باختصار، يعكس التظلم الإداري السعي نحو تحقيق التوازن بين سلطات الإدارة وحماية حقوق المواطنين، مما يسهم في بناء نظام إداري يعتمد على العدالة والشفافية ويحقق التنمية المستدامة.

(ISSN: 2537 - 0758)

تناولنا موضوع بحثنا عن التظلم الادارى واثره على مواعيد الطعن فى دعوى الالغاء دراسة فى الفقه والقضاء الادارى المصرى فى خطة بحث اشتملت على الموضوعات التاليه:-

فصل تمهيدى

الطعن بالالغاء من حيث (مواعيد الطعن–حالات وقف امتداد ميعاد الطعن)

مبحث أول/ ميعاد الطعن بالالغاء

مبحث ثانى/ حالات وقف وامتداد ميعاد الطعن بالالغاء

فصل أول

ماهية التظلم الادارى واحكامه وانواعه

مبحث اول/ ماهية التظلم الادارى

مبحث ثانى/ الاحكام العامة للتظلم الادارى

مبحث ثالث/ انواع التظلم الادارى

فصل ثانى

شروط التظلم الادارى والحالات التى لا يجدى فيها التظلم

مبحث أول/ شروط التظلم الادارى

مبحث ثانى/ الحالات التى لا يجدى فيها التظلم

مبحث الثالث/ كيفية حساب الميعاد المنقطع بالتظلم الإداري

النتائج

- يعد التظلم الادارى وسيلة منحها المشرع لذوى الشأن للاعتراض على القرارات التى تصدرها الجهات الادارية والتى تمس بمصالحهم ومراكزهم القانونية وهو يعد ضمانة قانونية لهم. كما انه يعد وسيلة للرقابة على الادارة حيث يمكن الادارة من مراقبة اعمالها بنفسها لفحص مشروعية قراراتها. اضافة الى ذلك فانه يعد احد طرق فض المنازعات الادارية بطريقة ودية قبل اللجوء للقضاء وتخفيفا للعبء عن القضاء فى نظر الدعاوى الادارية.
- ونحن من جانبنا نرى ان التظلم الولائى لا ينتج اثرا ملموسا لان جهة الادارة لا تتنازل عنه ويبقى التظلم الرئاسى اكثر جدوى من التظلم الولائى الذى تجتمع فيه صفة الحكم والخصم بما يجعل العديد من الجهات الادارية المختصة تتعنت فى

قراراتها وتؤكدها بل تذهب لاكثر من ذلك الى توجيه مقدم التظلم الى مراجعة القضاء الادارى. على الرغم من امتلاكها صلاحية النظر والبت فيها وهنا يبرز لنا التخوف والتردد فى اتخاذ القرار الادارى. كما ان بعض الجهات الادارية تتعمد عدم الرد على التظلمات رغم مرور الفترة المحددة للبت فيها مما يؤثر سلبا على نشاط الادارة فى تلبية رغبات اصحاب الشأن

- لعلنا قد لاحظنا ان ما اورده قانون الخدمة المدنية ٨١ لسنة ٢٠١٦ ولائحته التنفيذية من نصوص تتعلق بالتظلم الادارى قد جاءات افضل تنظيما وتناولا لموضوع التظلم عما كان معمولا به فى ظل قانون العاملين المدنيين بالدولة ٤٧ لسنة ١٩٧٨

التوصـــــيات

حتى يتسنى لذوى الشأن استغلال هذه الاداه الادارية فى الحصول على حقوقهم من الجهة الادارية نوصى بما يلى:-

١- ان تكون الجهات التى تتلقى التظلمات على اعلى درجة من العلم والدراية بكل شروط وضوابط التظلم الادارى وعلى المام بالقوانين المنظمة حتى يمكن لهذه الجهات ان تفصل فى التظلم بشكل دقيق (حسن اختيارهم- تدريبهم- استقلاليتهم).

٢- ضرورة ان يكون التظلم المقدم من ذوى الشأن الى جهة ادارية غير مختصه قاطعا لمدد الطعن مع قيام الجهات الادارية المختصة بالتعاون فيما بينهما لاواحالة التظلم الى الجهة الادارية المختصة ولا نجد صعوبة فى ذلك لتقليل الجهد والوقت والمال امام اصحاب الشأن والقضاء معا.

٣- ضرورة وضع شروط وضوابط شكلية وموضوعية للتظلم الادارى بموجب تعليمات واوامر تصدر وفق اساس قانونى كى ينتج التظلم اثره ويحقق الغايه التى تغياها المشرع من اللجوء اليه.

٤- يجب ان توضع ضوابط رقابية لجميع مصدرى القرار الادارى لوضع جزاءات حال اهمالهم الرد على التظلم الولائى دون مسوغ قانونى وذلك بتشكيل لجنة مختصة يكون ممثلا فيها عضو عن الجهة الادارية الرئاسية التى ترتبط بها مما يجعل من التظلم الولائى اكثر موضوعية عند فحصه والرد عليه على ان يكون الرد ملزما ضمن المدة القانونية.

والله ولى التوفيق

(ISSN: 2537 - 0758)

قائمة المراجع

أولا:- المراجع العربية العامة والمتخصصة

١- د. السيد خليل هيكل– القضاء الإداري و رقابته على أعمال الإدارة– دار النهضة العربية– بدون سنة.

٢- د. السيد خليل هيكل، د. وهيب عياد سلامة، د. ثروت عبد العال أحمد القضاء الإداري– قضاء الإلغاء– الجزء الثاني– بدون دار نشر ٢٠٠٠–٢٠٠١.

٣- المستشار سمير صادق– ميعاد رفع دعوى الإلغاء– دار الفكر العربي– ١٩٩٦.

٤- المستشار جلال المنجى– محمود صالح– شرح قانون العاملين المدنيين بالدولة ٤٧ لسنة ١٩٧٨– منشأة المعارف بالإسكندرية–٢٠١٠.

٥- د. أنور رسلان– الوسيط في القضاء الإداري– دار النهضة العربية –١٩٩٩.

٦- د. ثروت عبدالعال أحمد– مبادئ القانون الإداري– جهاز نشر وتوزيع الكتاب الجامعي–٢٠٠٧.

٧- د. ثروت عبدالعال أحمد– معيار تمييز العمل القضائي– دار النهضة العربية ١٩٩٧.

٨- د. خميس السيد إسماعيل– موسوعة القضاء الإداري– دار محمود للنشر والتوزيع– بدون سنة ج ١، ج٢، ج٤.

٩- د. رأفت فودة– النظام القانوني للميعاد في دعوى الإلغاء– دار النهضة العربية– ١٩٩٨.

١٠-د. سليمان محمد الطماوي– القضاء الإداري– الكتاب الأول قضاء الإلغاء– دار الفكر العربي –١٩٨٦.

١١-د. سليمان محمد الطماوي– النظرية العامة للقرارات الإدارية– الطبعة السادسة– بدون دار نشر.

١٢-د. طعيمة الجرف– رقابة القضاء الإداري لأعمال الإدارة العامة– قضاء الإلغاء– دار النهضة العربية– ١٩٨٤.

١٣-د. عاطف محمود البنا– الوسيط في القضاء الإداري– ط٢– ١٩٩٨.

١٤-د. عبدالرؤوف هاشم بسيوني– أحكام التظلم الإداري– في القانونيين المصري والمقارن– دراسة فقهية وقضائية– دار النهضة العربية–١٩٩٧.
١٥-د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة– الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام– ج١،ج٢، ج٣– دار محمود للنشر والتوزيع– بدون سنة.
١٦-القرارات الإدارية– دار محمود للنشر والتوزيع ٢٠٠٧.
١٧-د.عبدالغني بسيوني عبدالله– ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة– منشأة المعارف بالإسكندرية– ١٩٨٣.
١٨-د. فؤاد أحمد عامر– ميعاد رفع دعوى الإلغاء في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا ومحكمة القضاء الإداري– دار الفكر العربي– ٢٠٠١.
١٩-د. ماجد راغب الحلو– القضاء الإداري– القضاء الإداري– الكتاب الأول– دار المطبوعات الجامعية– ١٩٨٥.
٢٠-د. محمد إبراهيم خيري الوكيل– التظلم الإداري في ضوء الفقه وأحكام القضاء– دار النهضة العربية– ٢٠١٢.
٢١-د. محمد العبادي– الوجيز في القضاء الإداري– دراسة قضائية وتحليلية مقارنة– ط١– دار المسار للنشر والتوزيع– ٢٠٠٤.
٢٢-د. محمد كامل ليلة– الرقابة على أعمال الإدارة– الرقابة القضائية– بدون دار نشر– ١٩٦٧.
٢٣-د. محمود حافظ– القضاء الإداري في القانون المصري والمقارن– دار النهضة العربية– ١٩٩٣.
٢٤-د. محمود حلمي– القضاء الإداري (قضاء الإلغاء)– القضاء الكامل واجراءات التقاضي– ١٩٩٧.
٢٥-د. مصطفى كمال وصفي– أصول واجراءات القضاء الإداري– ط٢ مطبعة الأمانة–١٩٧٨.
٢٦-د. وهيب عياد سلامة– مبادئ القضاء الإداري– دعوى الإلغاء والتعويض– بدون دار نشر–١٩٩٩.

(ISSN: 2537 - 0758)

ثانيا: البحوث

١- المستشار ياسين طه– التظلم الإداري الوجوبي في محكمة القضاء الإداري– بحث منشور على شبكة الانترنت WWW.tpmag.net
٢- د. رحاب عبدالعزيز البيلي– التظلم الإداري كسبب لانقطاع الميعاد في دعوى الإلغاء بحث منشور على شبكة الانترنت WWW.wikibook.org
٣- د. مصطفى كمال وصفي– القرارات الإدارية– بحث منشور بمجلة مجلس الدولة السنة السابعة.
٤- د. نجم الأحمد– التظلم الإداري– بحث منشور بمجلة العلوم الاقتصادية والقانونية– جامعة دمشق– مجلد ٢٩–٢٠١٣.
٥- د. رحاب عبدالعزيز البيلى– التظلم الادارى كسبب لانقطاع الميعاد فى دعوى الالغاء– بحث منشور على شبكة الانترنت www.wikibook.oeg

ثالثا: الوثائق

١- القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بشأن مجلس الدولة.
٢- القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٨ بشأن العاملين المدنيين بالدولة.
٣- قانون ٨١ لسنة ٢٠١٦ بشأن الخدمة المدنية.
٤- القرار ٧٢ لسنة ١٩٧٣ الصادر من رئيس مجلس الدولة.

رابعا: مجموعات الأحكام

١- مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا.
٢- مجموعة أحكام محكمة القضاء الإداري.