

التظلم الإداري كشرط إجرائي لقبول دعوى الإلغاء

الباحث: علي محمد الدالي
كلية الحقوق - جامعة حمص

المخلص

يعد التظلم الإداري أبرز الوسائل القانونية التي كرسها المشروع لتحقيق التوازن بين حقوق الإدارة وحقوق الأفراد فهو أحد الضمانات القانونية التي تكفل مشروعية قرارات الإدارة وعدم مساسها بالحقوق المكتسبة للأفراد .

وقد تناولنا هذا البحث كون التظلم الإداري ليس مجرد وسيلة تمهد لرفع الدعوى الإدارية بل يعد بديلاً عن هذه الدعوى باعتباره يعطي فرصة للإدارة لمراجعة قراراتها وتصحيح الخطأ فيها الأمر الذي يكسب الإدارة مصداقية لدى الأفراد لذلك تناولنا أهمية هذا التظلم في ضوء ما يحققه من مكاسب إيجابية على أرض الواقع وخلق جو من الثقة بين الإدارة والفرد وهذا امر يستوجب البحث فيه بقدر جيد من الدراسة والتعمق

كلمات مفتاحية:

- القرار الإداري - التظلم الوجوبي - دعوى الإلغاء - سحب القرار - الدعوى الإدارية

Administrative Grievance as a Procedural Condition for Accepting a Cancellation Suit

Abstract

Administrative grievance is the most prominent legal means that the project has dedicated to achieving a balance between the rights of the administration and the rights of individuals. It is one of the legal guarantees that ensure the legitimacy of the administration's decisions and that they do not affect the acquired rights of individuals.

We have addressed this research because administrative grievance is not just a means that paves the way for filing an administrative lawsuit, but rather it is an alternative to this lawsuit, as it gives the administration an opportunity to review its decisions and correct the error in them, which gains the administration credibility among individuals. Therefore, we addressed the importance of this grievance in light of the positive gains it achieves on the ground and creates an atmosphere of trust between the administration and the individual. This is something that requires research into it with a good degree of study and depth.

Keywords:

Administrative decision - Mandatory grievance - Cancellation suit -
Withdrawal of decision - - Administrative suit

أولاً : المقدمة :

يعد التظلم الإداري أحد روابط الشرعية والضمانات القانونية ، باعتباره الوسيلة التي منحها المشرع لذوي الشأن للاعتراض على قرارات الإدارة المعيبة التي تمس مصالحهم المشروعة ، وتتقصد من حقوقهم المكتسبة ، أو تؤثر في مراكزهم القانونية .

ويكاد يجمع الفقه والقضاء الإداريان في الدول المختلفة على أهمية التظلم الإداري باعتباره أحد الضمانات القانونية في مجال الرقابة الإدارية ، وتحقيق العديد من المزايا التي لا يمكن الوصول إليها عن طريق القضاء الإداري ، إذ يغدو من المفيد أن يوفر المشرع إمكانية فض جانب من المنازعات الإدارية داخل الجهاز الإداري ذاته ، وإتاحة إمكانية التظلم من بعض القرارات الإدارية التي يمكن أن تؤدي دوراً مهماً ، وعلى نحو يقلل . قدر الإمكان . من اللجوء إلى القضاء المختص بشأن القرارات المتظلم منها ، وهذا من شأنه توفير المال والجهد .

ويمثل التظلم الاختياري الأصل المتبع في مجال الطعون والتظلمات الإدارية ، إلا أن المشرع قد يلزم الشخص المعني بالالتجاء بتظلمه إلى الإدارة قبل رفع دعواه أمام القضاء ، أي ثمة استثناءات لا يجوز فيها قبول تلك الطعون القضائية إلا عند ثبوت تقديم هذا الطعن الإداري مسبقاً ، وبصورة إلزامية أمام الإدارة ، و انتظار البت فيه ، و بالتالي يعد التظلم في هذه الحالة شرطاً لقبول الطعن ، أي شرطاً لقبول دعوى الإلغاء .

وبالنظر المتعمقة للحكمة التشريعية في اشتراط التظلم اجراءً ممهداً للدعوى الإدارية لا تقف عند حد عده شرطاً لقبولها فحسب ؛ بل إن المشرع حرص من خلال اشتراطه تقديم الطعن أمام الإدارة أن تقوم . الإدارة . بحل مشكلاتها مع المواطنين بنفسها ، و إن فعلت ذلك تكون قد حققت حكمة المشرع في تحقيق أهداف مهمة وجوهرية ، داعمة لعمل الإدارة ، و حسن ظن المواطنين فيها ، ولذلك فإن عدم التظلم وسيلة بديلة للقضاء تقف وراءه معطيات عدة ، فتكون بمجموعها الحكمة التشريعية من اشتراط التظلم إجراءً مهماً لقبول الدعوى الإدارية ظاهرياً ، و وسيلة بديلة للقضاء باطنياً .

ثانياً : إشكالية البحث :

تتمثل الإشكالية التي جاءت هذه الدراسة للإجابة عنها حول الفرضية الآتية :
"التظلم الإداري الوجوبي ليس وسيلة ممهدة للدعوى الإدارية فحسب ، بل وبديلة عنها متى فهمت الإدارة أن هذه الوسيلة تمنحها الفرصة بإعادة النظر في قراراتها الظالمة قبل أن تصل إلى علم القضاء وتكون قد وفرت على خصمها عناء مراجعة القضاء بالشكل الذي يجعلها تكسب قناعة عامة الجمهور في حسن سلوكها الناجم عن صدق نيتها في تحقيق اهدافها ."

حيث يتفرع عن تلك الفرضية جملة من الأسئلة المحورية ، أهمها :

1_ هل تم وضع تنظيم قانوني خاص بالتظلم الإداري الوجوبي ؟ و ما مدى فعاليته في عدول الإدارة عن قراراتها ؟

2_ هل يكون للجهة الإدارية في التظلم الوجوبي مراقبة مشروعية القرارات الإدارية دون ملائمتها ؟ وهل يشترط على الإدارة تسبيب قرار الفصل في التظلم الإداري الوجوبي ؟ وهل يشترط أن يكون قرار الفصل في التظلم الإداري الوجوبي صريحاً أم من الممكن أن يكون ضمناً ؟

3- هل يحق للقضاء قبول دعوى الإلغاء قبل إصدار الفصل في التظلم الإداري الوجوبي ؟ وهل يعد وسيلة لحل المنازعات الإدارية فعلاً ؟

و سيحاول الباحث من خلال هذه الدراسة الاجابة عن هذه التساؤلات.

ثالثاً : أهمية البحث :

تتجلى أهمية موضوع التظلم الإداري الوجوبي في النقاط الآتية :

1_ التظلم الإداري الوجوبي وسيلة يلجأ إليها صاحب المصلحة وذلك لحمل الإدارة على إلغاء ، أو سحب القرارات الإدارية المخالفة لمبدأ المشروعية ، فهو ضمانه لتحقيق المشروعية الإدارية بالإضافة الى كونه وسيلة بديلة لحل النزاعات .

2_ تفعيل هذا النظام يحقق العديد من النتائج والآثار الايجابية الملموسة على أرض الواقع ، وهو الوسيلة الأسرع لحل المنازعات الإدارية ، ويقلل من العبء المالي الواقع على عاتق الإدارة ففي حال إلغاء القرار الإداري المتظلم منه سيجعل المتظلم أمام المطالبة بالتعويض عن الأضرار التي لحقت به نتيجة هذا القرار الصادر بحقه ، والتظلم الوجوبي يحقق مصلحة مرفق القضاء ؛ حيث يحد من الكم الهائل في أعداد الدعاوى المرفوعة أمام المحاكم ، فهو بذلك يمثل نوع من التسوية الودية للمنازعات الإدارية مما يجهز على الخصومة في مهدها .

3_ يساعد تفعيل هذا النظام والعمل به تكوين جو من الألفة والثقة بين المواطن والإدارة ، فالمواطن يكون على ثقة بأن الإدارة ستعيد له حقه ، و تنصفه ، بدلاً من أن يلجأ إلى القضاء ويضيع الوقت والمال .

ولكل ما تقدم من اسباب أعتقد الباحث أن موضوع التظلم الإداري جدير باعطائه فسحة من الوقت والتعمق والدراسة .

رابعاً : أهداف البحث :

يهدف الباحث من خلال هذه الدراسة إلى محاولة إبراز ملامح نظام التظلم الإداري الوجوبي ، وتوجيه الفرد الى الطريق السليم في تقديم التظلم من القرار الإداري الذي يعتقد أنه مجحف بحقه و ذلك من خلال :

1_ التعريف بماهية التظلم الإداري ، والتعرف على أنواعه المختلفة .

2_ إضافة إلى التعريف بالنظام القانوني للتظلم الإداري الوجوبي ، ومدى فاعليته وأهميته في حل المنازعات الإدارية .

3_ والآثار المترتبة على تقديم التظلم الإداري الوجوبي .

4_ وإعطاء موضوع التظلم الإداري الوجوبي حقه من الناحية العلمية .

خامساً : منهجية الدراسة :

اعتمد الباحث في هذه الدراسة على :

1_ المنهج الوصفي والتحليلي : المتمثل في فهم الأساسيات التي توضح النظام القانوني للتظلم الإداري الوجوبي ، بدءاً بتعريف التظلم الإداري ، وبيان شروطه و أشكاله ، وآثاره ، ومدده القانونية ، مروراً بتحليل هذه الأساسيات وفقاً للأسس القانونية و العملية المطبقة في استعراض النصوص القانونية ذات الصلة و الأحكام القضائية .

2_ المنهج المقارن : و ذلك للمقارنة بين النظم القانونية المختلفة فيما يتعلق بمختلف النقاط القانونية التي يثيرها البحث ، و بالقدر الممكن لتوضيح أبرز ملامح النظام القانوني من التظلم الإداري .

سادساً : مخطط البحث :

المبحث الأول : ماهية التظلم الإداري

المطلب الأول : مفهوم التظلم الإداري

الفرع الأول : المقصود بالتظلم الإداري

الفرع الثاني : أهمية التظلم الإداري

المطلب الثاني : أنواع التظلم الإداري

الفرع الأول : التظلم الإداري من حيث الجهة المقدم إليها

الفرع الثاني : التظلم الإداري من حيث الالتزام القانوني بتقديمه

المبحث الثاني : النظام القانوني للتظلم كشرط إجرائي لقبول دعوى الإلغاء

المطلب الأول : التظلم كشرط إجرائي وشروط صحته

الفرع الأول : المقصود بالتظلم كشرط إجرائي

الفرع الثاني : شروط صحة التظلم الوجوبي

المطلب الثاني البت في التظلم وآثاره

الفرع الأول : البت في التظلم الإداري الوجوبي

الفرع الثاني : آثار التظلم الإداري الوجوبي

المبحث الأول ماهية التظلم الإداري

يعد التظلم الإداري طريقاً لفض المنازعات الإدارية بالطرق الودية ، وحل الكثير من المشاكل في مهدها ، فهو من الوسائل التي يمنحها المشرع للأفراد للمطالبة بعدول الإدارة عن قرارٍ اتخذته بحقهم ، ويُعرف التظلم الإداري بكونه اعتراضاً يقدم من قبل الفرد المتضرر إلى الجهة الإدارية المختصة، بهدف مراجعة القرار الإداري الصادر وإعادة النظر فيه قبل اللجوء إلى القضاء. يُعتبر التظلم خطوة أولية أساسية في العديد من الأنظمة القانونية، حيث يسعى المشرع من خلاله إلى تقليل حجم النزاعات المعروضة على المحاكم وإعطاء الجهة الإدارية الفرصة لتصحيح أي أخطاء قد تكون ارتكبتها. وعليه ، فإنه لزاماً على الباحث أن يبين مفهوم التظلم الإداري ، والتمييز بين أنواعه ، وذلك من خلال المطلبين الآتيين:

المطلب الأول : مفهوم التظلم الإداري

المطلب الثاني : أنواع التظلم الإداري

المطلب الأول مفهوم التظلم الإداري

يُعتبر التظلم الإداري أحد الوسائل القانونية المهمة التي تتيح للأفراد الدفاع عن حقوقهم أمام السلطات الإدارية دون الحاجة إلى اللجوء الفوري إلى القضاء. وينبثق هذا المفهوم من فكرة إعطاء الإدارة فرصة لتصحيح قراراتها وتفادي أي أخطاء قد تكون وقعت نتيجة السرعة أو الإهمال. ويهدف التظلم الإداري إلى توفير وسيلة مرنة لحل النزاعات مع الإدارة، مما يساهم في التخفيف من حجم القضايا المعروضة على المحاكم الإدارية.

في هذا المطلب، سنتناول تعريف التظلم الإداري بشكل مفصل، ومدى أهميته كخطوة سابقة لدعوى الإلغاء. كذلك، سيتم التطرق إلى الطبيعة القانونية لهذا الإجراء، والجهات المختصة بتلقي التظلم ، وذلك خلال الفرعين الآتيين :

الفرع الأول : المقصود بالتظلم الإداري

الفرع الثاني : أهمية التظلم الإداري

الفرع الأول

المقصود بالتظلم الإداري

للإلمام بموضوع التظلم الإداري ، يستوجب علينا الرجوع الى أساسه التاريخي (أولاً) ، و الوقوف على مختلف التعاريف المقدمة له (ثانياً).

أولاً : الأساس التاريخي لنشأة التظلم الإداري :

عرفت تسوية المنازعات الإدارية في فرنسا عبر التاريخ مرحلتين : الأولى تتمثل في نظرية " الإدارة القاضية " ، والثانية في نظرية " الوزير القاضي " .
ففي المرحلة الأولى ، كانت تتم تسوية المنازعات الإدارية من طرف الإدارة نفسها ، إذ لم يكن للفرد في هذه المرحلة سوى رفع شكوى إلى الإدارة المختصة من أجل مخاصمة الإدارة نفسها ، إذ كانت تعتبر خصماً وحكماً في نفس الوقت .
وقد كان هذا كنتيجةً للتفسير الجامد لمبدأ " الفصل بين السلطات " ، الذي اعتنقه رجال الثورة الفرنسية .
وقد تعرضت نظرية الإدارة القاضية إلى عدة انتقادات ؛ نظراً لضياع حقوق الأفراد ، وعدم كشف الإدارة عن أوجه عدم مشروعية أعمالها وأخطائها للرأي العام ، ما أدى إلى إحجام الأفراد عن مخاصمة الإدارة.¹

لمواجهة هذا الوضع قام " نابليون بونابرت " بإنشاء هيئات استشارية مستقلة عن الإدارة العامة ، وهي مجالس المديريات ومجلس الدولة الفرنسية في العاصمة² ، وكانت مهمته تنحصر في إعطاء المشورة والرأي للإمبراطور و رئيس الدولة في الشؤون القانونية والإدارية .³
كما عهد إليها فيما بعد بدراسة التظلمات التي يتقدم بها الأفراد ضد الإدارة ، واقتراح الحلول المناسبة لها بصفة استشارية ، والتي تصبح بعد توقيعها من طرف رئيس الدولة قرارات قضائية .

¹ فاطمة بن سنوسي ، دور التظلم الإداري في حل المنازعات الإدارية في القانون الجزائري ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر ، بن عكنون ، 1994 ، ص 13 .

² في حقيقة الأمر ، مجلس الدولة الفرنسي ليس من إنشاء نابليون ، بل يعتبر امتداداً للمجلس الذي أنشأه الملوك الفرنسيون منذ القرن 16 ، إذ كان يتكون من النبلاء والوزراء وكتاب الدولة ووكلاء الدعاوى ، من أجل تقديم المشورة للملك ، إذ أن نابليون أدخل عليه تعديلات ، ولمزيد من المعلومات حول نشأة مجلس الدولة الفرنسي وتطوره ، انظر :

ختال سعيد ، القرارات الإدارية وإلغائها، نشرة القضاة، العدد 44، الجزائر، دون سنة نشر ، ص ص 13-14 .

صائش جازية ، قواعد الاختصاص القضائي بالدعوى الإدارية في النظام القضائي الجزائري ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر ، بن عكنون ، 1993-1994 ، ص ص 27-31 .

³ صائش جازية ، المرجع السابق ، ص ص 27-28 .

وبفضل اجتهادات مجلس الدولة ، وتوصله إلى تكريس التوازن بين حقوق الأفراد وحرياتهم ، ومقتضيات الإدارة العامة ، وتبني الحلول التي يقدمها إلى رئيس الدولة بدون أي تعقيب ، اكتسب صفة القاضي الحقيقي ؛ إذ فوض له الاختصاص القضائي بصورة صريحة بموجب قانون 24/5/1872 ، وبالتالي أصبح بمثابة محكمة تصدر أحكاماً في المنازعات الإدارية.⁴

منع الأفراد من اللجوء مباشرة إلى مجلس الدولة من أجل عرض قضاياهم قبل أن يرفعوا تظلاً أمام الوزير المختص ، الذي يفصل فيه كقاضي درجة أولى، ثم بعد ذلك يرفع الأمر أمام مجلس الدولة الذي يفصل فيه كقاضي استئناف ، وهذا ما كان يعرف بـ " نظرية الوزير القاضي " ، ويرى أنصار هذه النظرية أنه لو كان للفرد حق اللجوء مباشرة إلى القضاء ، فإن ذلك من شأنه أن يشل وظيفة الإدارة . وعليه يجد التظلم الإداري أساسه التاريخي في نظرية الوزير القاضي ، إذ أن الفرد رغم حصوله على قرار إداري ، فإنه لا يستطيع اللجوء مباشرة إلى القضاء ، إلا بعد تقديم تظلمه إلى الوزير المختص . إلا أنه تم وضع حد لنظرية الوزير القاضي بموجب حكم " كادو الشهير " ⁵ ، إذ قبل مجلس الدولة الفرنسي الدعوى المرفوعة أمامه دون عرضها أمام الوزير المختص ، إذ أصبح هذا الأخير مجرد جهة إدارية تقدم حلول إدارية بعد تلقيه لتظلمات الأفراد .

ثانياً : تعريف التظلم الإداري :

تعددت التعاريف التي تناولت التظلم الإداري ، فمن الجانب الفرنسي عرفه الفقيه " اندريه دي لوبادير " بأنه : " وسيلة قانونية وعملية ، يخولها المشرع للأشخاص المعنيين بالقرارات الإدارية ، وتمكنهم من اللجوء إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار ، أو السلطات الرئاسية " .⁶

⁴ ختال سعيد ، القرارات الإدارية و إلغائها ، المرجع السابق ، ص 14 .

⁵ صدر حكم " كادو " بتاريخ 13/12/1885 ، وتتلخص وقائعه في النزاع القائم بين السيد " كادو " و " بلدية مرسيليا " ، نتيجة إلغاء هذه الأخيرة لوظيفة مهندس مدير الطرق والمياه بها ، فطالبها السيد كادو بتعويضات عن الضرر الذي لحقه من جراء ذلك ، مع الإشارة إلى أن هذا الأخير كان يشتغل لديها، فرفع طلبه إلى البلدية وتم رفضه ، ثم قام برفع الدعوى أمام المحاكم العادية فقضت بعدم الاختصاص على أساس أن العقد الذي يربطه بالبلدية ليس له طابع مدني ، فتوجه بعد ذلك إلى مجلس الأقاليم الذي رفض طلبه على أساس أن الطلب ليس له علاقة بتنفيذ أشغال عمومية ، فقدم طلبه أمام وزير الداخلية الذي أجابه بسبق رفض طلبه من طرف مجلس الإقليم .

ثم توجه السيد كادو إلى مجلس الدولة برفع دعوى ضد قرار الوزير القاضي بالرفض مباشرة ، دون أن يرفعها أمام الوزير أولاً ، وتم قبولها من طرف المجلس وفصل فيها .

⁶ نقلاً عن : د . احمد يوسف علي ، التظلم الإداري في ضوء الفقه والقضاء ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، دون طبعة ، 2011 ، ص 94 .

و في الفقه المصري يعرفه الدكتور " عبد الحكيم فودة " بأنه : " طلب مكتوب في أي ضيعة كانت ، يتقدم به صاحب الشأن إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار أو رئاستها ، يتضمن رغبته في سحب الإدارة لقرار معين لعدم مشروعيته " .⁷

وقد عرفه الدكتور " مازن ليلو " بأنه : " طلب يتقدم به صاحب الشأن إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار ، أو إلى الجهة الرئاسية لها ، يطلب فيه إعادة النظر في القرار الإداري بإلغائه ، أو سحبه ، أو تعديله " .⁸

وقد عرفته المحكمة الإدارية العليا المصرية بقولها إن التظلم يمتد ليشمل : " كل ما يفيد تمسك المتظلم بحقه ، ومطالبته باقتضائه " .⁹ ثم تؤكد المحكمة المعنى السابق فتقول : " إن التظلم هو الأصل في مجال استخلاص ذوي الشأن لحقوقهم ، ورفع الظلم عنهم ... وجهة الإدارة هي الخصم الشريف يتعين عليها أن تعيد الحق لأصحابه ، دون أن تكبدتهم مشقة القضاء وإجراءاته ، ويؤكد ذلك أن المشرع حرصاً منه على تخفيف العبء عن العامل وتجنبه أعباء التقاضي ، اشترط لقبول دعوى الإلغاء في بعض الأحوال أن يسبقها تظلم ، لعل صاحب المصلحة يحقق طلباته دون طرح النزاع على القضاء " .¹⁰ من خلال التعريفات التي ذكرناها نلاحظ تسمية التظلم الإداري بأنه وسيلة قانونية وعملية ، ونحن نرى أنه يمكن أن يكون وسيلة إدارية أيضاً ؛ باعتباره إجراءً إدارياً وغير قضائي ، يسلكه صاحب الشأن أمام الجهة الإدارية وليس القضاء .

وهناك جانب من الفقه عرّف التظلم الإداري بحسب هدفه ، بحيث عُرف بأنه : " المراجعة الإدارية المسبقة تشكل عنصراً من عناصر الإجراءات الإدارية القضائية ، تستهدف حل النزاع دون تدخل القاضي ، ولا يتم تحريك الإجراءات القضائية إلا بعد فشل تلك المراجعة " .¹¹ لكن يُلاحظ على هذا التعريف أنه أقرب إلى تحديد بعض أهداف التظلم منه إلى التعريف ، إضافةً إلى تسمية التظلم الإداري بالمراجعة الإدارية.

وهناك جانب آخر من الفقه عرف التظلم الإداري من خلال علاقته بمبدأ المشروعية أو القرارات غير المشروعة ، فعرفه على أنه : " مجرد إجراء إداري يوجه ضده قرار غير مشروع للإدارة المعنية من أجل

⁷ د . عبد الحكيم فودة ، الخصومة الإدارية ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، دون طبعة ، دون سنة نشر ، ص 101 .

⁸ د . مازن ليلو راضي ، اختصاص القضاء الإداري في نظر منازعات الجنسية ، بحث منشور في مجلة الدراسات القانونية ، بيت الحكمة ، العدد 27 ، 2011 ، ص 209 .

⁹ انظر حكمها في الطعن رقم (389) السنة (8) ق ، جلسة 27/6/1965 ، مجموعة العشر سنوات ، ص 325

¹⁰ حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم (680) السنة (31) ق ، عام 1986 ، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في س (31) ق ، ص 18 .

¹¹ د . احمد محيو ، المنازعات الإدارية ، ترجمة فائز انجق و بيوض خالد ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، دون طبعة ، 1992 ، ص 78 .

إعادة النظر فيه بواسطة سلطات التعديل أو التصحيح أو السحب أو الإلغاء ، مما يجعله أكثر شرعية وملائمة وعدالة " .¹²

لكن يؤخذ على هذا التعريف ما يلي :

- إن تقرير شرعية القرارات الإدارية هي من اختصاص القاضي الإداري دون سواه ، وعليه لا يجوز للطاعن تقرير شرعية القرار الإداري وإلا اعتبر هذا اغتصاب منه لسلطة القاضي في ذلك .
- إن هذا التعريف يقرر هدف وحيد للمتظلم الإداري ، والذي يتمثل في إعادة النظر بالقرار ليصبح أكثر شرعية وملائمة وعدالة ، فهذه الصفات - إضافة إلى أنها من اختصاص القاضي الإداري - لا تكفي وحدها كمبرر لتقديم التظلم الإداري ، بل يجب أن يتأثر مركز المتظلم من القرار المطعون فيه ، كما أن عبارة " إعادة النظر " يفهم منها أن القرار قد اتخذ بعد محاكمة .

في ضوء ما تقدم ، و بالاستناد إلى التعاريف التي قدمها الفقه ، يمكن تعريف التظلم الإداري بأنه: إجراء إداري يتضمن احتجاج المتظلم ضد قرار إداري فردي ، أو تنظيمي ، مؤسساً احتجاجه على عدم شرعية القرار و تأثيره على مركزه القانوني ، يوجه أما إلى مصدر القرار ، أو رئيس مصدر القرار ، طالباً سحب القرار ، أو تعديله ، بما يسمح بسلامة وضمان مركزه القانوني.

الفرع الثاني

أهمية التظلم الإداري

مما لا شك فيه أن التظلم الإداري يحقق فائدة جلية إذ ما أحسن استغلاله ، وتظهر تلك الفائدة سواء على صعيد القضاء الإداري ، أو على صعيد الأفراد ، فضلاً عن الأهمية التي يشكلها بالنسبة للإدارة العامة .

فعلى صعيد الأفراد ، تظهر أهمية التظلم بأنه وسيلة قانونية إدارية ، نظمها القانون ليبيح فرصة للمتضرر من قرار إداري أن يقدم طلباً إلى الجهة مصدرة القرار ، أو إلى الجهة الرئاسية لها ، يلتمس رفع الظلم الواقع من خلاله لكونه مخالفاً القانون ، و ذلك بسحب القرار ، أو تعديله ، أو إلغائه . فالتظلم طريق ودي يسلكه صاحب الشأن ؛ توفيراً للوقت و الجهد و المال بدلاً من ولوج طريق التقاضي ، و هو طريق سهل لتحقيق العدالة الإدارية بإنهاء المنازعات في مراحلها الأولى ، و ذلك إذا اقتضت الإدارة بعدالة موقف صاحب الشأن ، وأنه على حق في تظلمه ، فإذا استجابت سحب القرار ، و إذا رفضته صراحةً أو ضمناً ، يفتح طريق الطعن القضائي أمام صاحب الشأن .¹³

¹² فاطمة بن سنوني ، دوره التظلم في حل المنازعات الإدارية في القانون الجزائري ، المرجع السابق ، ص 11 .

¹³ د. عبد الحكيم فودة ، الخصومة الإدارية ، المرجع السابق ، ص 103 .

فصاحب الشأن يبتغي من تظلمه سحب القرار الإداري دون الحاجة إلى استصدار حكم القضاء بإلغائه ، باعتبار أن التظلم إلى الإدارة يؤدي إلى نتائج لا يمكن الوصول إليها عن طريق الطعن القضائي ، و ذلك بسبب سعة السلطات التي تتمتع بها الإدارة عند نظرها إلى التظلم ، مقارنة بسلطة القاضي عند نظره إلى الطعن القضائي ، فهذا الأخير - أي القاضي - في بعض الأنظمة يراقب مشروعية القرار فقط ، في حين أن الإدارة تستطيع أن تعدل القرار أو تلغيه لمجرد عدم الملائمة ، و بهذا تمنح الإدارة أكثر مما يطلبه المتظلم ، في حين لا يمكن أن يحكم القضاء بما لم يطلبه الخصوم .¹⁴

بالإضافة إلى أن التظلم وسيلة فعالة و جديّة بيد الأفراد ، إذ ما كان تقسيم العمل داخل الجهاز الإداري قائماً على أساس احترام قواعد الاختصاص ، و التسلسل الرئاسي ، إضافة إلى الصفة الأساسية التي يجب أن يتصف بها الجهاز الإداري ، و هي النزاهة و الموضوعية ، و هذا ما يفسر اللجوء إلى هذه الوسيلة قبل الدخول في الإجراءات القضائية.¹⁵

و تظهر أهمية التظلم بالنسبة للقضاء ، من خلال التقليل من عدد الدعاوى الإدارية و الطعون القضائية ، فمن شأن حسم المنازعة الإدارية في مهدها من خلال تلقي جهة الإدارة المعنية للتظلمات الإدارية و الفصل فيها ابتداءً ، تخفيف العبء عن كاهل القضاء ، و تحقيق العدالة من أقرب طريق.¹⁶

و يرى الباحث أن التظلم الإداري يهدف إلى تجنب تضخيم الإجراءات الإدارية ، و يخفف من الأعباء عن كاهل القضاء ، خصوصاً و نحن في عصر تزايدت فيه الدعاوى المرفوعة أمام القضاء ، و أصبح البت فيها يستغرق وقتاً ليس باليسير ، بالإضافة إلى علاجه للإجراءات التي تنتج نتيجة صدور قرار إداري معيب ، و تلافي الأخطاء الناجمة جراء ذلك .

أما بالنسبة للإدارة ، فيعد التظلم الإداري سبباً لتقليل فرص الصدام بين الفرد والإدارة ، و إظهار الإدارة في حالة قبولها التظلم بمظهر من يحترم القانون ، و يعمل بأحكامه ، و لو ترتب على ذلك سحبها لقرارٍ أصدرته ، و في ذلك إعلاء لشأن الإدارة لدى الأفراد و استئثارهم لحسن النية في تعاملهم معها ، الأمر الذي يؤدي إلى مزيد من التعاون بين الإدارة و الأفراد بما يحقق المصلحة العامة.¹⁷

و لا شك أن هذا التظلم يغني الإدارة عن الوقوف أمام القضاء ، و يوفر لها الوقت و الجهد و المال إذا اضطرت أن تقف موقف المدعى عليه ، و من ثم فإن التظلم الإداري إجراء مقرر لصالح الإدارة و الأفراد معاً ، إذا أرادت الإدارة أن تبقى في نطاق المشروعية ، كما يعتبر قبول الإدارة للتظلم عند فقدان قرارها

¹⁴ د . احمد يوسف علي ، التظلم الإداري في ضوء الفقه والقضاء ، المرجع السابق ، ص 94 .

¹⁵ د . طعيمة الجرف ، القانون الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ط1، 1985 ، ص 121 .

¹⁶ د . احمد يوسف علي ، التظلم الإداري في ضوء الفقه والقضاء ، المرجع السابق ، ص 101 .

¹⁷ د . عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، شروط قبول الطعن بإلغاء القرار الإداري ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، دون طبعة ، 2005 ، ص 182 .

للمشروعية ابتعاداً أو تجنباً للإلغاء القضائي لقرارها الإداري ، الأمر الذي قد يحملها بأعباء مالية تتمثل بما تلترزم بأدائه من تعويض بمن أضرت به بقرارها الإداري ، علاوة على ما قد يمس بها من ضرر أدبي مصدره الحرج الناجم عن وصف قرارها بالخروج عن المشروعية .

بالإضافة إلى أن صدور القرار الإداري المعيب لا يعني بالضرورة أن الإدارة المعنية قصدت وجود هذا العيب و رمت إلى تحقيقه ، بل قد يكون صدوره نتيجة خطأ ، أو سهواً ، أو تأويلاً في تطبيق نصوص القانون و أحكامه ، حتى لو افترضنا أن مصدر القرار أراد هذه النتيجة عن علم و معرفة ، فالتظلم يرفع حقيقة الأمر إلى السلطة الرئاسية لمصدر القرار ، التي تملك تعديل قراراته ، أو إلغاؤها ، أو سحبها ، و ذلك إذا اقتنعت بمشروعية هذا التظلم و صحة أسبابه ، و بهذا يتم فض النزاع ودياً¹⁸ .

و على الرغم ما للتظلم من أهمية على المستوى الفردي و الإداري و العملي ، إلا أنه قد واجه اعتراضاً من جانب بعض الفقه الإسلامي ، أساسه أنه تحكم غريب من المشرع يؤدي إلى ضياع الدعاوى بسبب السهو عن إتباعه ، و أن هذا الإجراء لا أساس له في الشريعة الإسلامية ، حيث لا يصح أن تضيع الحقوق في مجتمع إسلامي لأسباب لا تقرها الشريعة .¹⁹

في تقدير الباحث ، إن تلك الآراء التي حاولت النيل من أهمية التظلم لم تستند إلى أساس قانوني سليم ، و هي تبقى محل نظر ، خاصة أن الفوائد العظيمة التي يحققها التظلم الإداري - باعتباره وسيلة تسوية ودية للنزاع - ترفع عبء التقاضي عن الأفراد و الإدارة و القضاء على حد سواء ، بالإضافة إلى أنه نظام سليم يمكن الإدارة من الرقابة الذاتية على أعمالهم لتدارك ما قد يشوبها من أخطاء ، بالإضافة إلى ما له من أهمية عملية كبيرة .

المطلب الثاني

أنواع التظلم الإداري

تعتبر التظلمات الإدارية أداة قانونية مهمة تتيح للأفراد مواجهة القرارات الإدارية التي قد تؤثر سلباً على حقوقهم ومصالحهم. وتختلف أنواع التظلمات الإدارية حسب عدة معايير، مما يساهم في فهم دورها وأهميتها في النظام القانوني.

في هذا المطلب، سنقوم بتقسيم التظلمات إلى فروع متعددة، حيث سنتناول في الفرع الأول التظلمات من حيث الجهة المقدم إليها، مما يعكس تنوع الآليات المتاحة للأفراد لإيصال أصواتهم إلى الجهات المختصة. وفي الفرع الثاني، سنستعرض التظلمات من حيث الالتزام القانوني بتقديمها، موضحين

¹⁸ د . محمد البيانوني ، دور التظلم الإداري في ممارسة الرقابة على أعمال الإدارة ، دراسة مقارنة ، مجلة الإدارة العامة السعودية ، العدد 60 ، السعودية ، 1988 ، ص 183 .

¹⁹ عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، شروط قبول الطعن بإلغاء القرار الإداري. المرجع السابق ، ص 194

المقتضيات القانونية التي تحدد ما إذا كانت التظلمات اختيارية أو ملزمة. وذلك من خلال الفرعين الآتيين :

الفرع الأول : التظلم الإداري من حيث الجهة المقدم إليها
الفرع الثاني : التظلم الإداري من حيث الالتزام القانوني بتقديمه

الفرع الأول

التظلم الإداري من حيث الجهة المقدم إليها

الأصل أن يقدم التظلم إلى الجهة الإدارية التي تملك سحب القرار الإداري أو تعديله ، سواء كانت جهة إصدار القرار ، أو السلطة الرئاسية لها . وبالتالي، ينقسم التظلم الإداري وفقاً للجهة المقدم إليها إلى تظلم ولائي، ومفاده تقديم التظلم إلى الجهة مصدرة القرار (أولاً) ، وتظلم رئاسي دلالة عن تقديمه إلى رئيس مصدر القرار المتظلم منه (ثانياً) .

أولاً : التظلم الإداري الولائي :

يملك صاحب الشأن أن يقدم تظلاً إدارياً إلى مصدر القرار قبل مخاصمة مشروعية القرار قضائياً ، ويعد تقديم هذا التظلم اختيارياً من حيث المبدأ العام ، ما لم يقض القانون بغير ذلك . وعليه ، يمكن تعريف التظلم الولائي بأنه : التظلم الذي يقدم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار ، مطالباً إياها أن تعيد حساباتها بالنظر في القرار المعيب إما بسحبه ، أو إلغائه ، أو تعديله . بمعنى آخر : " هو التماس يقدم إلى من صدر منه القرار المشكو منه ، ويطلب فيه الإدارة بدراسة قرارها ومراجعتها ، بيد أن يبصره بوجه الخطأ الذي ارتكبه " .²⁰

على سبيل المثال، إذا أصدر وزير التعليم قراراً بإلغاء تعيين أحد المعلمين، فإن المعلم يمكنه تقديم تظلم ولائي إلى الوزير أو الإدارة المختصة بالتوظيف في الوزارة، استناداً إلى عدم مشروعية القرار أو تعسفه. وترجع أهمية هذا النوع من التظلم إلى أنه يتيح لرجل الإدارة الذي صدر عنه القرار الإداري المتظلم منه فرصة مراجعة قراره ، وبحث تصرفه وتمحيصه من جديد ، فإذا ما استبان له خطأ ما في تصرفه فإنه يقوم من تلقاء نفسه بتصحيح تصرفه الخاطئ ، ويكون إما بسحب القرار ، أو إلغائه ، أو تعديله بما يتفق مع القانون .²¹

بالرغم من أهمية التظلم الولائي ، إلا أنه في تقدير الباحث أن هذا النوع من التظلم قد لا يحقق في حالات كثيرة الغرض المرجو منه ؛ لأن الجهة مصدرة القرار الإداري ربما تتمسك بموقفها ، وتسعى جاهدة أن يكون رأيها هو الصواب ولا تحبذ العدول عنه .

²⁰ د . سليمان الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ط1 ، 1957 ، ص 13.

²¹ عبد الله محمد محمود ، الاحكام الجزائية والموضوعية للتظلم الإداري ، رساله ماجستير ، جامعه طنطا ، مصر ، 1994 ، ص 42- 43 .

ثانياً : التظلم الرئاسي :

بمقتضى التظلم الرئاسي يتوجه الفرد المتضرر من القرار إلى رئيس من صدر عنه ذلك القرار محل التظلم ، لكي يقوم ذلك الرئيس بموجب سلطته الرئاسية بإعادة نظر ومراجعة ذلك القرار ، بما يؤدي عند ثبوت عدم مشروعيته أما إلى سحبه ، أو إلغائه ، أو تعديله ، أو عند ثبوت عدم ملائمته زمانياً من حيث توقيت صدوره ، أو مكانيا من حيث نطاق سريانه ، إلى محاولة إزالة تلك النتائج الضارة المترتبة عليه .²²

على سبيل المثال ، إذا تم إصدار قرار إداري يقضي بفصل موظف حكومي ، يمكن للموظف أن يقدم تظلماً رئاسياً إلى رئيس الوزراء أو أي هيئة أعلى ، حيث يُعتبر هذا النوع من التظلمات تعبيراً عن طلب الحماية العليا للحقوق .

وهذه السلطة المعطاة للرئيس الإداري تحددها القوانين والأنظمة التي تسمح للرئيس الأعلى برقابة نشاط مرؤوسيه ، ودراسة الملف بموضوعية تمكنه من اكتشاف أوجه الخلل و القصور في إدارته ، وتقييم أداء مرؤوسيه وضمان تحقيق التنسيق المنشود لرفع كفاءة الإدارة وإنتاجيتها وقد ذهبت محكمة القضاء الإداري في مصر في تحديد السلطة الرئاسية ، بأنه لا يقصد بها الجهة الأعلى في التدرج الوزاري الرئاسي بالنسبة لجهة الإدارة مصدرة القرار ، بل إن هذا المعنى ينسحب أيضاً على الجهات الرقابية ، وتطبيقاً لذلك ذهبت المحكمة الإدارية الى الاعتداد بالتظلم من القرار الإداري المقدم لمفوض الدولة ، حيث اعتبر بمثابة التظلم الإداري²³ ، كما اعطت نفس الحكم للتظلم المقدم من صاحب الشأن إلى السياسة الإدارية ، والذي يعرب فيه عن اعتراضه على القرار .²⁴

وتتضح أهمية التظلم الإداري الرئاسي بالمقارنة مع التظلم الولائي ، في أنه يمثل أداة رقابية على نشاطات المرؤوسين ، وقد يساعد على اكتشاف أوجه الخلل والقصور في الجهة الإدارية التي يشرف عليها الرئيس الإداري الأعلى ، فضلاً عن تزايد احتمالات توفر ضمانات الحيطة والموضوعية في نظر التظلم والفصل فيه من قبل الرئيس الإداري ، وهو أمر قد لا يتوفر في التظلم الولائي ، لا سيما عندما ينتصر مصدر القرار لقراره ويأبى التراجع عنه ، الأمر الذي يؤدي إلى تجاهل التظلم المقدم إليه ورفضه دون وجه حق .²⁵

ويؤكد الباحث ميله لاتجاه التظلم الرئاسي لما له من فوائد تفوق التظلم الولائي ، نظراً لما يتمتع به الرئيس الإداري من خبرة واسعة ، ودراية تامة بمجريات الأمور ، وتقدير المسؤولية والالتزام بالقواعد العامة والحرص على عدم مخالفة أي قاعدة قانونية ، إضافة إلى إصدار تعليمات وأوامر لمرؤوسيه

²² د. عبد الله محمود، المرجع السابق ، ص 43.

²³ محكمة القضاء الإداري ، قضية رقم (2523) السنة (35) ق ، جلسة 27 / 11 / 1966 ، مجموعة احكام السنة الخامسة والثلاثون ، ص 157 .

²⁴ محكمه القضاء الإداري ، قضية رقم (1464) للسنة (10) ق ، جلسة 26 / 11 / 1966 ، مجموعة احكام السنة العاشرة ، ص 295 .

²⁵ د . احمد يوسف علي ، التظلم الإداري في ضوء الفقه والقضاء ، المرجع السابق، ص 135 .

على عكس التظلم لمصدر القرار الإداري ، ففي حالات كثيرة تأخذه العزة بالإثم و يرفض إعادة النظر في القرار ، رغم معرفته في الغالب الأعم بالعيوب التي اتسم بها قراره ، مما يشكل ثغرة في نظام التظلم ، وهذا ما دفع الباحث الى تفضيل التظلم الرئاسي على التظلم الولائي .

لكن ما هو مصير التظلم المقدم إلى جهة غير الجهة المختصة ، هل يعتبر تظلاً صحيحاً ومنتجاً لأثره ؟

لقد أجاب عن هذا التساؤل القضاء الإداري المصري قاطعاً بصحة هذا التظلم ، حيث قضت محكمة القضاء الإداري المصري في أحد أحكامها بأنه : " وإن كان تظلم المدعي إلى رئيس مجلس الوزراء ليس موجهاً مباشرة إلى جهة الإدارة التي كان تابعاً لها قبل فصله ، إلا أن العادة جرت على إحالة مثل هذه التظلمات الى المصالح والجهات المختصة ، وهو ما يستوي في النتيجة مع تقديمها من اصحاب الشأن رأساً إلى هذه الجهات ، وما يجب أن يحدث أثره من حيث فتح ميعاد جديد " .²⁶

ولا شك أن التظلم الإداري المقدم إلى جهة غير مختصة يؤدي إلى قطع ميعاد الطعن القضائي ، إذا كان تحديد الجهة المختصة بنظره والبت فيه يلزم الجهة غير المختصة التي قدم إليها التظلم بتحويله إلى الجهة المختصة بنظر التظلم والبت فيه ، حتى لو كانتا تابعتين إلى جهتين إداريتين مستقلتين عن بعضهما البعض ، حيث يعتبر تداخل الهيئات الإدارية وتشابك الاختصاص ، عذراً مقبولاً لدى القضاء الإداري للوقوع في خطأ تحديد الجهة المختصة بنظر التظلم الإداري والبت فيه .²⁷

ويؤدي التظلم الإداري المقدم إلى جهة غير مختصة إلى قطع ميعاد الطعن القضائي ، إذا قامت الجهة غير المختصة بتحويله إلى الجهة المختصة ، حتى لو لم تكن ملزمة قانوناً بتحويله ، فيعد التظلم الإداري المقدم إليها مقدماً قانونياً ويستوي أن يكون هذا التظلم وجوبياً أو اختيارياً .

الفرع الثاني

التظلم الإداري من حيث الالتزام القانوني بتقديمه

يمكن تصنيف التظلم وفقاً للالتزام القانوني بتقديمه إلى تظلم اختياري أو جوازي ، بحيث يترك لصاحب الشأن الخيار إن شاء قدمه ، و إن شاء طرحه جانباً ورجع إلى القضاء الإداري مباشرة (أولاً) ، وتظلم وجوبي ، بحيث يتعين على صاحب الشأن تقديمه قبل سلوك طريق التقاضي ، بحيث يترتب على عدم تقديمه عدم قبول الدعوى (ثانياً) .

أولاً: التظلم الاختياري:

²⁶ حكم محكمة القضاء الإداري رقم (653) ، تاريخ 15 / 2 / 1955 ، للسنة (9) ق ، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في 15 عاماً من 1946 الى 1961 ، ص 1241 .

²⁷ د . إدوارد عيد ، القضاء الإداري ، أصول المحاكمات الإدارية ، ج 1 ، مطبعة بانوس وشرتوتي ، بيروت ، ط 1 ، 1974 ، ص 354 .

يقصد بالتظلم الاختياري قيام المتظلم اختياريًا بعرض أوجه الطعن الموجهة من جانبه ، إلى القرار الإداري الصادر بشأنه على جهة الإدارة طالباً منها إنصافه ، سواء من خلال إزالة وجه عدم المشروعية الذي شاب القرار محل التظلم ، ومن ثم القيام بسحبه أو تعديله ، أو من خلال إزالة وجه عدم الملائمة المنطوي عليه ذلك القرار .²⁸

الأصل أن التظلم اختياري أمام صاحب الشأن ، فله أن يتظلم إلى الإدارة ، أو يترافع إلى القضاء دون سبق التظلم، فهو في أساسه وسيلة اختيارية.²⁹

ويرى جانب من الفقه أن التظلم الاختياري يمثل الأصل العام المتبع في نطاق الطعون والتظلمات الإدارية ، ومرد ذلك أنه غير محدد بحالات معينة كما هو الحال بالنسبة للتظلم الوجوبي الذي تتحدد حالاته في القانون على سبيل الحصر ، وهذا يعني أن المتظلم يكون أكثر حرية في التظلم الاختياري ، إذ بإمكانه الإقدام على تحريك التظلم أمام الجهة الإدارية مصدرة القرار ، أو لدى الجهة الرئاسية الأعلى، أو الإحجام عن تحريك التظلم ، كما يملك حرية تحريك التظلم أمام الإدارة ، وبين إقامة الدعوى أمام القضاء إزاء القرار محل التظلم .³⁰

ويبدو أن المشرع السوري قد توجه إلى الأخذ بالتظلم الاختياري في قانون المحكمة المسلكية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (7) بتاريخ 25/2/1990 ، فلم يعد يشترط التظلم الإداري المسبق بالنسبة إلى المنازعات الناشئة عن تطبيق القانون رقم (1) لعام 1985 المتضمن نظام العاملين الأساسي³¹ ، بما في ذلك الخلافات المالية الناجمة عن الأجور والمعاشات والتعويضات ، وسائر المنازعات التي تنشأ بين الجهات العامة والعاملين لديها .

وقد أكدت المحكمة العليا السورية في العديد من أحكامها أن التظلم الإداري بعد صدور القانون رقم (7) اضحى " اختياريًا" بالنسبة إلى دعاوى العاملين المدنيين في الدولة ، ومما جاء في حكم لها صدر بهذا الخصوص عام 1996 :

²⁸ د . محمد أمين البيانوني ، ميعاد الطعن القانوني في مشروعية القرارات الإدارية ، رسالة ماجستير ، الجامعة الأردنية ، 1985 ، ص 125 .

²⁹ د. طعيمة الجرف ، رقابه القضاء الإداري على أعمال الإدارة العامة ، قضاء الإلغاء ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ط1، 1984 ، ص 181.

³⁰ د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، ولايه القضاء الإداري على أعمال الإدارة ، قضاء الإلغاء ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، دون طبعة، 1983 ، ص 241.

³¹ هو القانون الذي حل بدلاً منه قانون العاملين الأساسي رقم 50 لعام 2004 .

"... ومن حيث أنه بعد صدور قانون المحكمة المسلكية اضحى التظلم في دعاوى العاملين اختياريًا لا وجوبيًا ، وعلى هذا فإن الحكم الطعين اذا قضى برد الدعوى شكلاً لعدم سبقها بالتظلم قد يكون صدر مشوباً بعيب مخالفة القانون والخطأ في تطبيقه وتأويله ، وهو جدير بالإلغاء " .³²

إن التظلم الإداري الاختياري يتمشى مع اعتبارات الثقة في الإدارة واحترامها ، ويتوافق مع استقلالها من خلال إعطائها الفرصة لإصلاح أخطائها بنفسها ، وهذه اعتبارات هامة تزيد الإدارة هيبة وتزيد المحكومين ثقةً فيها .

وهذا النوع من التظلم لا يشترط فيه شكلاً معيناً أو إجراءات خاصة أو مدداً معينة ، إلا في الحالات التي ينص فيها القانون خلاف ذلك .³³

ثانياً: التظلم الوجوبي :

هو التظلم الذي يتعين على صاحب الشأن (المتضرر) تقديمه في حالات محددة قانوناً كشرط سابق على رفع دعوى الإلغاء ، بحيث يترتب على عدم تقديم التظلم قبل رفع الدعوى عدم قبولها . وهو ما سيكون موضوعاً لدراستنا في المبحث الثاني ، بحيث سيتناوله الباحث بكل دقة وتفصيل .

المبحث الثاني

النظام القانوني للتظلم كشرط إجرائي لقبول دعوى الإلغاء

قد يوجب المشرع في حالات معينة تقديم التظلم الإداري إلى الجهة المختصة قبل الطعن فيه أمام محكمة القضاء ، وهذا التظلم يعد شرطاً من شروط قبول دعوى الإلغاء ؛ حيث يترتب على إغفاله عدم قبول الدعوة من الناحية الشكلية .

وفي هذا الشرط من شروط دعوى الإلغاء تختفي صلاحية صاحب الشأن التقديرية لتقدير جدوى تقديم التظلم ، إذ اعتبر المشرع تقديم التظلم الإداري وجوبياً قبل تقديم دعوى الإلغاء ، وعليه يتوجب على صاحب الشأن تقديم التظلم الإداري حتى لو كان مقتنعاً بعدم فائدته وجدواه .

وتأسيساً على ما تقدم ، سيتناول الباحث النظام القانوني للتظلم باعتباره شرطاً إجرائياً لقبول دعوى الإلغاء ، وذلك خلال المطلبين الآتيين :

المطلب الأول: التظلم كشرط إجرائي وشروط صحته

³² القرار رقم (899) تاريخ 4/11 /1991 ، ومن الأحكام الأخرى بهذا الخصوص : القرار رقم (802) تاريخ 21 /10 /1991 ، والقرار رقم (1463) تاريخ 6/ /12 /1991 .

³³ د. طعيمة الجرف ، القانون الإداري، المرجع السابق، ص176

المطلب الثاني : البت في التظلم وآثاره

المطلب الأول

التظلم كشرط إجرائي وشروط صحته

يمثل التظلم الإداري مفهوماً محورياً في النظام القانوني، حيث يُعد شرطاً إجرائياً أساسياً لقبول دعوى الإلغاء. يعتبر التظلم أداة تتيح للأفراد التعبير عن اعتراضاتهم على القرارات الإدارية، ويُعتبر خطوة مهمة تسبق اللجوء إلى القضاء. من خلال تقديم التظلم، يُمنح الأفراد فرصة لمراجعة القرارات الإدارية وتصحيح الأخطاء قبل التوجه إلى النظام القضائي.

في هذا المطلب، سنستعرض مفهوم التظلم كشرط إجرائي، موضحين كيفية ارتباطه بالنظام القانوني. كما سنناقش الشروط الأساسية التي يجب أن تتوفر في التظلم حتى يُعتبر صحيحاً وقابلاً للإجراءات، مما يسهم في فهم دور التظلم في تعزيز الشفافية والعدالة في التعاملات الإدارية، وذلك من خلال الفرعين الآتيين :

الفرع الأول : المقصود بالتظلم كشرط إجرائي (التظلم الوجوبي)

الفرع الثاني : شروط صحة التظلم الوجوبي

الفرع الأول

المقصود بالتظلم كشرط إجرائي

يقصد بالتظلم كشرط إجرائي (التظلم الوجوبي) بأنه التظلم الذي يتعين على صاحب الشأن تقديمه في حالات محددة ، كشرط سابق على رفع دعوى الإلغاء ، بحيث يترتب على عدم تقديم التظلم قبل رفع الدعوى عدم قبولها .³⁴

يعد التظلم الوجوبي استثناء من الأصل ، حيث أن المشرع قد يستلزم في حالات معينة البدء بالتظلم إلى الإدارة ، قبل رفع دعوى الإلغاء ، وإلا حكمت المحكمة بعدم قبول الدعوى .
والتظلم الإداري الوجوبي لا يكون إلا بنص القانون ، وفي هذه الحالة لا يسري النص إلا على الحالات التي عينها القانون على وجه التحديد .

مما تجب الإشارة إليه ، أن شرط التظلم الوجوبي لا يسري إلا بالنسبة للقرارات الإدارية القابلة للسحب ، عليه فإذا امتنع على الجهة الإدارية سحب القرار أو تعديله ، فلا جدوى من التظلم من القرار ، وفي هذه الحالة أيدت المحكمة الإدارية العليا المصرية إقامة الدعوى دون تظلم .³⁵

بالإضافة إلى أن التظلم الوجوبي ليس إجراءً مقصوداً لذاته ، وإنما افتتاح للمنازعة الإدارية بهدف تقليل عدد المنازعات الإدارية قدر المستطاع ، فإن رأت الإدارة أن المتظلم على حق اجابت مطلبه ، وبهذا تنتهي المنازعة في مراحلها الأولى ، وإذا رفضته كان للمتظلم الحق في اللجوء إلى القضاء .³⁶
و قد أورد المشرع المصري في المادة (12) من قانون مجلس الدولة لسنة 1972 طائفة من القرارات الإدارية على سبيل الحصر ، بحيث لا يقبل طلب إلغائها ما لم تكن مسبقة بتظلم إداري منها ، وبذلك أصبح التظلم من تلك القرارات شرطاً لقبول الدعوى أمام القضاء الإداري .³⁷

و تتبع أهمية التظلم الوجوبي من خلال الآتي :

- تحقيق العدالة: يُعد التظلم الوجوبي أداة لتحقيق العدالة، حيث يمنح الأفراد فرصة لتصحيح الأخطاء الإدارية دون الحاجة إلى اللجوء للمحاكم.

- تخفيف الأعباء عن القضاء: يقلل من عدد القضايا المرفوعة إلى القضاء، مما يُساعد في تسريع إجراءات التقاضي.

³⁴ د. محمد كامل ليلة ، الرقابة على أعمال الإدارة - الرقابة القضائية - ، دراهه مقارنة ، منشورات جامعة عين شمس ، دون طبعة ، 1985 ، ص 26 .

³⁵ حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية ، في الطعن رقم (1612) السنة (8) ق ، جلسة 1996 / 6 / 11 ، مجموعته العشر سنوات ، ص 705 .

³⁶ محمد خليفة الخلفي ، التظلم الإداري ، دراهه مقارنة بين قوانين المملكة الأردنية والإمارات العربية المتحدة ، رساله ماجستير ، جامعة الشرق الأوسط ، 2009 ، ص 24 .

³⁷ د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، شروط قبول الطعن بإلغاء القرار الإداري ، المرجع السابق ، ص 192 .

- تعزيز الثقة في الإدارة: يعكس استعداد الجهات الإدارية للاستماع إلى شكاوى المواطنين والعمل على تحسين أدائها.

- إتاحة الفرصة للتسوية: يساهم في تسوية النزاعات بشكل ودي، مما يقلل من التوترات بين الأفراد والإدارة.

تجدر الإشارة إلى أن التظلم الوجوبي قد كان محل نقدٍ من جانب بعض الفقه ، على فرض أنه يضع الموظف العام موضع الإذلال ، كما أن أصول التنظيم القانوني ألا تنتظر المسألة الواحدة أمام درجة من درجات التقاضي مرتين ، بمعنى أن لا يكون الرئيس الإداري خصماً وحكماً في آنٍ معاً ، والاولى دائماً أن يكون التظلم لمن يعلو مصدر القرار على أقل تقدير .

تجدر الإشارة إلى أن التظلم الوجوبي قد كان محل نقدٍ من جانب بعض الفقه ، على فرض أنه يضع الموظف العام موضع الإذلال ، كما أن أصول التنظيم القانوني ألا تنتظر المسألة الواحدة أمام درجة من درجات التقاضي مرتين ، بمعنى أن لا يكون الرئيس الإداري خصماً وحكماً في آنٍ معاً ، والاولى دائماً أن يكون التظلم لمن يعلو مصدر القرار على أقل تقدير .

الفرع الثاني

شروط صحة التظلم الوجوبي

حتى ينتج التظلم الإداري نتائجه القانونية ، فإن هناك مجموعة من الشروط الشكلية والموضوعية ينبغي توافرها في التظلم ليكون صحيحاً ومقبولاً، وهذه الشروط تشمل شروطاً شكلية، وموضوعية، والتي تؤثر جميعها على إمكانية قبول التظلم.

أولاً: الشروط الشكلية للتظلم الإداري:

تتعلق الشروط الشكلية للتظلم الوجوبي بالكيفية التي يجب أن يُقدم بها التظلم، وتشمل هذه الشروط مجموعة من المتطلبات القانونية التي تضمن تقديم التظلم بطريقة صحيحة وقابلة للقبول من قبل الجهة المعنية. هنا، سنستعرض أهم هذه الشروط :

1_ أن يقدم التظلم من صاحب الشأن:

التظلم الذي يعتد به في قطع ميعاد الطعن بالإلغاء هو الذي يقدم من صاحب الشأن ، شريطة أن يكون كامل الأهلية ، اما اذا قدم من شخص ناقص الأهلية ، او عديم الأهلية فلا أثر له في سريان ميعاد الطعن بالإلغاء .³⁸

2_ تقديم التظلم الإداري إلى الجهة الإدارية المختصة :

يقدم التظلم إلى الجهة الادارية مصدرة القرار ، أو الجهة الرئاسية لها التي يكون لها الحق في التعقيب رئاسياً على الجهة مصدرة القرار .

³⁸ د. عبد العزيز خليفة ، شروط قبول الطعن بإلغاء القرار الإداري، المرجع السابق، ص 124

إلا أنه قد تنثر في بعض الأحيان صعوبة في تحديد الجهة ذات الوصف الرئاسي للجهة الإدارية مصدر القرار ، وللتخلص من هذه الصعوبة ، فإنه يرجع في تحديد الصفة الرئاسية داخل كل وزارة أو مصلحة الى كل من القوانين واللوائح والقرارات المنظمة لها ، والموزعة للاختصاصات داخلها .³⁹

3_ تقديم التظلم في الميعاد القانوني لرفع دعوى الإلغاء :

وفقاً للمشرع السوري فإن المدة المحددة لتقديم التظلم هي 60 يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري ، أو إعلانه لصاحب الشأن، أو العلم به علماً يقينياً ، ذلك أن مضي ميعاد رفع دعوى الإلغاء يعني سقوط حق صاحب الشأن في مخاصمة القرار الإداري قضائياً ، فيتحصن القرار رغم العيوب التي شابته ، ويعامل معاملة القرارات السليمة ، إلا إذا كان القرار مبنياً على غش صاحب الشأن ، أو بناء على مصلحة مقيدة أو كان القرار منعماً .⁴⁰

وتأييداً لذلك ذهبت المحكمة الإدارية العليا السورية إلى القول : "... ومن حيث أن الأصل المقرر طبقاً لنص المادة(22) أنه إذا رفعت الدعوى بعد مضي فترة الرافض الحكمي للتظلم تكون غير مقبولة شكلاً ، بحسبان أن القانون لم يلزم ذوي الشأن بانتظار الجهة الإدارية حتى تصدر قراراً صريحاً بالرفض ، أي أنه يفترض في الإدارة أنها رفضت التظلم ضمناً ، ويكون ذلك خلال قرينة فوات الفاصل الزمني دون أن تجيب الإدارة على التظلم " .⁴¹

4_ أن يكون محل التظلم الإداري قراراً إدارياً نهائياً :

وتأسيساً على ذلك ، لا ينتج التظلم أثره القانوني في قطع الميعاد إذا قدم ضد قرار لم يصدر بعد ، أو ضد عمل تحضيرى صادر عن جهة الإدارة ، أو ضد قرار إداري نهائي لم يتم نشره ، أو إعلانه إلى صاحب الشأن ، أو لم يعلم به علماً يقينياً .

ثانياً: الشروط الموضوعية للتظلم الإداري :

إضافة الشروط السالف ذكرها ، فإنه ثمة شروط موضوعية أخرى يجب توافرها في التظلم حتى يترتب نتائجه القانوني ، ومن أهم هذه الشروط :

1_ يجب أن يكون التظلم الإداري واضحاً وجلياً :

يتعين أن يكون التظلم الإداري القاطع لسريان ميعاد الطعن بالإلغاء محدداً قاطعاً في معناه ، ومن ثم فإذا جاءت عباراته عامة دون تحديد لقرار معين ، أو لطلبات الطاعن من إلغاء أو سحب أو تعديل ، فإن هذا التظلم لا يكون من شأن التقدم به قطع سريان ميعاد الطعن بالإلغاء .

³⁹ عبد الله محمود ، الاحكام الجزائية والموضوعية للتظلم الإداري ، المرجع السابق ، ص 90.

⁴⁰ محمد خليفة الخليلي ، التظلم الإداري ، المرجع السابق ، ص 71 .

⁴¹ حكم المحكمة الإدارية العليا السورية ، القرار رقم (124/1) الطعن (1882) ، عام 2007 ، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا من عام 2005 الى عام 2009 ، ص 279 .

في مصر تشترط المادة 124 من قانون مجلس الدولة تحديد القرار الإداري المعني في التظلم، حيث يجب أن يكون واضحاً وغير غامض.

و قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر في أحد احكامها " رفض التظلم لعدم تحديد القرار الإداري بشكل واضح".⁴²

وعلى كل فان مؤدى هذا الشرط هو أن يكون التظلم واضحاً في مدلوله ، وبحيث يقدم على وجه يمكن الإدارة من فهمه ومعرفة شخصية المتظلم ، و القرار المتظلم منه واسباب التظلم ، وما يهدف إليه من وراء تقديمه .

2_ أن يكون التظلم الإداري مجدياً :

لكي يكون التظلم الإداري مجدياً لابد أن يكون بمقدور الإدارة و بوسعها التصرف في القرار الإداري ، بمعنى آخر أن تكون الإدارة مستعدة لدراسة التظلم، سواء بالتعديل، أو السحب، أو الإلغاء من الناحية القانونية .⁴³

وبالمقابل إذا استحال على الجهة الادارية مصدرة القرار المتظلم منه ، أو الجهة الرئاسية لها إعادة النظر في موضوع القرار الإداري المتظلم منه ، والبحث في مدى مشروعيته أو ملائمته لأي سبب كان ، فإن التظلم في هذه الحالة غير مجدٍ، ولا مجال للبحث فيه أصلاً ، وبالتالي لا يكون من المستطاع ترتيب نتائج القانونية الناجمة عنه ، وفي هذه الحالة يستطيع صاحب الشأن اللجوء مباشرة إلى القضاء الإداري.⁴⁴

وذهبت محكمة القضاء الإداري السوري الى القول : " إن تظلم المدعي من القرار الضمني الصادر بإهمال ترفيعه المتمثل بقرار إعلان جدول الترفيع ، يعد تظلاً مجدياً ما دام قد سبق ممارسه للجنة لولايتها الثانية لتنظيم جدول الترفيع الإضافي لشهر تموز من العام ذاته " .⁴⁵

وفقاً للاعتبارات المتقدمة ، ولما استقر عليه الفقه والقضاء ، يمكن القول : إن التظلم يغدو غير مجد في الحالات الآتية :

⁴² في حكم المحكمة الإدارية العليا، بتاريخ 2020/04/30، القضية 2020/21، مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا، السنة القضائية 2020.

⁴³ د . محمد حلمي مصطفى ، سريان القضاء الاداري من حيث الزمان ، دار النهضة العربية ، القاهرة، ط1، 1965، ص 367 .

⁴⁴ د. رأفت فودة ، النظام القانوني للميعاد في دعوى الإلغاء ، دراسه مقارنة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، دون طبعة ، 1988 ، ص 17.

⁴⁵ حكم محكمة القضاء الإداري السورية ، القرار رقم (108) ، القضية (271) ، 1972 ، مجموعة المبادئ التي قررتها محكمة القضاء الإداري عام 1972، ص 538 .

ـ افصاح الاداره مسبقا عن عدم استجابتها لأي تظلم :

مما يعني عدم جدوى التظلم إليها ، لأن التظلم سيكون مآله الرفض ، ومن ثم يتعين على صاحب الشأن اللجوء مباشرة إلى القضاء ضمن المواعيد المقررة للطعن بالإلغاء ، فإن لجأ مع ذلك إلى التظلم ابتداءً فإن هذا التظلم لا ينتج أثره في قطع ميعاد الطعن بالإلغاء .⁴⁶

ـ التظلمات المتكررة :

إذا تكررت التظلمات التي يتقدم بها صاحب الشأن بمواجهة قرار إداري معين فإن العبرة للتظلم الأول ، فهو وحده الذي يقطع ميعاد الطعن بالإلغاء دون اعتداد بالتظلمات اللاحقة له ، والحكمة من ذلك ألا يتخذ المتظلم من تعداد التظلمات سبيلاً لإطالة أمد ميعاد رفع الدعوى .⁴⁷

ـ التنفيذ المادي للقرار :

وهي الحالة التي تلجأ فيها الإدارة المختصة إلى تنفيذ قرارها بشكل مادي ، كالقرار الذي تجريه السلطة الضابطة بشأن هدم منزل آيل للسقوط ، أو اتلاف بضاعة فاسدة ... ، ذلك أن التظلم في مثل هذه الحالات يغدو غير مجدٍ لاستحالة إعادة النظر في موضوعه بعد النفاذ النهائي ، ومن ثم فإنه لا ينتج نتائجه القانونية اطلاقاً .⁴⁸

ـ إذا كان القرار الإداري غير قابل للسحب :

يعد التظلم غير مجد ، إذا لم يكن بمقدور الجهة الإدارية التي أصدرته إعادة النظر فيه مجدداً لاستنفاد ولايتها باصداره ، ولم تكن هناك سلطة رئاسية تملك التعقيب عليها .

المطلب الثاني

البت في التظلم وآثاره

عند تقديم التظلم إلى جهة الإدارة ، تقوم - جهة الإدارة - بفحص هذا التظلم من أجل الفصل فيها أما قبولاً أو رفضاً ، وفي كلا الحالتين يترتب على تقديم التظلم مع توافر شروطه عدة آثار ، وهو ما سيتناوله الباحث من خلال الفرعين الآتيين:

الفرع الاول : البت في التظلم الإداري الوجوبي

الفرع الثاني : آثار التظلم الإداري الوجوبي

⁴⁶ حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية رقم (87) ، السنة (6) ق ، جلسة 23/2/1956 . مجموعة السنوات العشر ، ص 224 .

⁴⁷ حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية رقم (1699) ، السنة (2) ق ، جلسة 1957 ، مجموعة السنوات العشر . ص 605 .

⁴⁸ د . محمد نصر الدين كامل ، الدعوى واجرائها في القضاء العادي والإداري ، عالم الكتب ، القاهرة ، ط1 ، 1989 ، ص 182 .

الفرع الاول

البت في التظلم الإداري الوجوبي

إذا قدم ذو الشأن تظلمه من القرار الإداري الذي اضر به فالأمر لا يخرج عن احتمالين ، فإما ان تستجيب الإدارة لطلب المتظلم وعندها ينتهي النزاع ، أو أن ترفض التظلم صراحة أو ضمناً . بالعودة إلى قانون مجلس الدولة السوري فإن ميعاد رفع الدعوى الى المحكمة فيما يتعلق بطلبات الإلغاء 60 يوما من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه في الجريدة الرسمية ، او في النشرات التي تصدرها المصالح ، أو إعلان صاحب الشأن به .

وينقطع سريان هذا الميعاد بالتظلم إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار ، او الى الهيئات الرئاسية . ويجب أن يبت في التظلم قبل مضي 60 يوما من تاريخ تقديمه ، وإذا صدر القرار بالرفض وجب ان يكون مسببا ، ويعد فوات ستين يوما على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه السلطات المختصة بمنزله رفضه ، ويكون ميعاد رفع الدعوى بالطعن في القرار الخاص بالتظلم ستين يوما من تاريخ انقضاء الستين يوما المذكورة.

بالتالي ، فإنه لكي يقطع التظلم المدة يجب أن يقدم خلالها ، وإذا ما تقدم به صاحب الشأن فسنكون أمام أحد الفروض الآتية :

1 _ أن ترد جهة الإدارة على المتظلم بالإيجاب ، وتسحب القرار المطعون فيه أو تعدله خلال الميعاد المقرر لبحث التظلم ، وقبل رفع دعوى الإلغاء ، وفي هذه الحالة لا توجد اي مشكله لان النزاع ينتهي في مهده ، ويكون التظلم قد حقق الهدف المرجو منه .

2 _ أن ترد الإدارة على التظلم بالرفض ، و خلال الميعاد المقرر لفحص التظلم وقبل رفع دعوى الإلغاء ، ففي هذه الحالة ينتهي سبب القطع وتبدأ مدة الطعن بالإلغاء من جديد ، ويكون للمتظلم الحق في رفع الدعوى خلال 60 يوما من تاريخ وصول الإخطار إليه برفض التظلم ، ويجب في هذا الصدد ان يكون القرار الصادر بالرفض مسبباً⁴⁹ ، ويعد الطعن في القرار الصادر طعناً في قرار جديد .

3 _ أن ترد الإدارة على التظلم بالرفض خلال الميعاد ، ولكن بعد رفع الدعوى ، إذ يكون المتظلم في هذه الحالة قد تعجل ورفع دعواه دون انتظار رد الإدارة ، وعلى المحكمة أن تسير في نظر الدعوة إلى نهايتها ولا تقضي بعدم القبول ، لأن انتظار المواعيد قبل رفع الدعوى ليس مقصوداً لذاته إنما أريد به افساح المجال امام الاداره لإعادة النظر في قرارها المتظلم منه ، اما اذا كان رد الإدارة على التظلم بالإيجاب فإن الخصومة تعد منتهية ، ويتحمل المتظلم مصاريف الدعوى لرفعها قبل الأوان .

4 _ أن ترد الإدارة على التظلم بالإيجاب وتسحب قرارها ، لكن بعد فوات الميعاد وبعد رفع الدعوى ، وفي هذه الحالة تقضي المحكمة بكون الخصومة منتهية لاجابة المتظلم الى طلباته ، وتتحمل جهة

⁴⁹ حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر بجلسته 8/3 /1958 ، السنة (3) ق ، قاعدة رقم (102) ، مجموعة العشر سنوات ، ص 920 .

الإدارة المصاريف ، وقد يتحملها المتظلم أو يتحملها الاثنان معا مناصفة ، وذلك كله بحسب الاحوال وكما ترى المحكمة . أما إذا كان رد الإدارة بالرفض فلا تقضي المحكمة بعدم القبول ، لأن الانتظار ما كان ليغير من الواقع شيئاً وعليها ان تسير في الدعوى إلى أن يصدر حكم في موضوعها .

5_ أن تلتزم الإدارة جانب الصمت فلا ترد على المتظلم سواء بالقبول أم بالرفض ، وهنا ينتهي سبب القطع ويعد مضي ستين يوماً على تقديم التظلم بمنزله رفض له ، ويكون ميعاد رفع الدعوى بالطعن في القرار الخاص بالتظلم ستين يوماً من تاريخ انقضاء الستين يوماً المقررة لبحث التظلم بمعرفة جهة الإدارة .⁵⁰

وتجدر الإشارة إلى أن اتخاذ الإدارة جانب الصمت خلال مدة ستين يوماً لا يعد دوماً وفي الحالات جميعها قراراً ضمناً سلبياً بالرفض ، فقد استقر القضاء الإداري على أن مرور هذه المدة يعد قرينة بسيطة على وجود هذا القرار الضمني السلبى ، وهذه القرينة قد تنفى بقرائن أخرى مستمدة من مسلك الجهة الادارية المختصة بفحص التظلم ، كأن يتضح مثلاً أنها قد تبنت وجهة نظره وبادرت من ثم إلى اتخاذ إجراءات تؤيد هذا المسلك⁵¹، وهو ما اوضحته المحكمة الإدارية العليا المصرية في العديد من أحكامها . وهنا يرى جانب من الفقه أنه ومن باب الحيطة ، يتعين على صاحب الشأن أن يبادر بمجرد انتهاء مدة الستين يوماً المقررة للرد على تظلمه إلى رفع دعوى الإلغاء ، خاصة أن التظلم لا يمنع من رفع هذه الدعوى ابتداءً ، بمعنى أن صاحب الشأن ليس ملزماً عند تقديم تظلمه إلى جهة الإدارة أن ينتظر ردها الصريح ، أو مرور 60 يوماً كي يتمكن من رفع دعوى الإلغاء ، إذ ان له حق اللجوء الى القضاء قبل ذلك .⁵²

⁵⁰ د . مصطفى ابو زيد فهمي ، القضاء الإداري ومجلس الدولة ، منشورات جامعة الإسكندرية، ط3 ، 1966 ، ص 359.

⁵¹ د . رمضان محمد بطيخ ، القضاء الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ط2 ، ص 426 .

⁵² د . رمضان محمد بطيخ ، المرجع السابق ، ص 427 .

الفرع الثاني

آثار التظلم الإداري الوجوبي

يترتب على التظلم الوجوبي الى الاداره عدة آثار ، منها ما يتحقق بمجرد تقديم التظلم الى الاداره ، ومنها لا يتحقق إلا بعد استجابة الإدارة للتظلم ، إذ ما وجدت أن صاحب الشأن على حق . ومن هذه الآثار :

أولاً : قطع ميعاد دعوى الإلغاء :

بتقديم التظلم إلى الإدارة ينقطع ميعاد الدعوى ، حيث تبدأ الإدارة في نظر التظلم خلال المدة المحددة للبت فيه ، ويبدأ حساب المدة المقررة للبت في التظلم من اليوم التالي لوصول التظلم ، فلا يحسب اليوم الذي يصل فيه التظلم إلى الإدارة ، أي أن العبرة في حساب تقديم التظلم هي تاريخ وصوله للإدارة وليس تاريخ إرساله ، والقاعدة ذاتها تطبق بشأن رد الإدارة بعد تقديم التظلم ، ويتوقف حساب الميعاد الجديد على موقف الإدارة من التظلم .⁵³

ويعد قطع الميعاد من أهم الآثار التي تترتب على تقديم التظلم لجهة الإدارة ، ولعل السبب في ترتيب قطع الميعاد على تقديم التظلم هو تشجيع الأفراد على تقديم تظلماتهم قبل اللجوء الى القضاء . ومعنى انقطاع سريان الميعاد هو استبعاد المدة التي انقطعت من ميعاد رفع دعوى الإلغاء قبل تقديم التظلم ، والبدء في احتساب ميعاد جديد كامل من تاريخ تقديم هذا التظلم ، وهو اليوم التالي لوصول التظلم إلى الجهة مصدرة القرار ، أو الجهة الرئاسية لها . وينتج التظلم أثره في قطع الميعاد ولو قدم إلى جهة غير مختصة ، وذلك متى كان لها اتصال بموضوع التظلم .⁵⁴

وأن التظلم الذي يعتد به في قطع ميعاد رفع دعوى الإلغاء هو التظلم الأول الذي يقدم في الميعاد القانوني إلى الجهة الإدارية المختصة ، فإذا قام صاحب الشأن بإرسال أكثر من تظلم إلى الجهة الإدارية المختصة بتاريخ مختلف ، فإن العبرة في هذه الحالة تكون بتاريخ التظلم الأول ، فهو الذي يقطع الميعاد ولا يلتفت إلى بقية التظلمات المرسلة بعد هذا التاريخ مهما تعددت .⁵⁵

ونظراً إلى صعوبة حساب مواعيد التظلم ، وتوضيحاً لهذه المسألة سوف نتناولها على الوجه الآتي :

1 _ إن ميعاد الطعن القضائي في القرار الإداري طبقاً لنص المادة (22) من قانون مجلس الدولة السوري ستون يوماً، تبدأ من تاريخ نشر القرار ، أو إعلانه ، أو العلم به يقينياً ، وقد سبقت الإشارة إلى

⁵³ د . عبد الغني سيوني ، ولاية القضاء على أعمال الإدارة ، المرجع السابق ، ص 171 .

⁵⁴ حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية ، الطعن رقم (31) ، السنة (2) ق، جلسة 21/9/1960 . مجموعة العشر سنوات ، ص 592 .

⁵⁵ د . عبد الغني بسيوني ، المرجع السابق ، ص 200 .

أن التظلم الذي يقدم خلال هذه المدة يقطع الميعاد ، وتبدأ ستون يوماً أخرى هي المدة المقررة لبحث التظلم ، ويسري هذا الميعاد من اليوم التالي لوصول التظلم إلى الجهة الإدارية المختصة .

2_ في حالة قبول الإدارة للتظلم لا توجد مشكلة ، إذ أنها بهذا الموقف تكون قد أجابت المتظلم إلى طلباته وسحبت القرار الإداري المتظلم منه ، أو عدلته في خلال مدة الستين يوماً ، ومن ثم ينتهي النزاع في مهده ويكون التظلم قد حقق هدف المرجو منه .

3 _ أما إذا رفضت الإدارة للتظلم قبل نهاية هذه المدة رفضاً صريحاً ، فإن مدة ستين يوماً جديدة تكون قد بدأت ، وتبدأ هذه المدة من اليوم التالي لوصول القرار الإداري إلى المتظلم.

4_ إذا مضى على تقديم التظلم ستون يوماً دون أن يتلقى المتطلب رداً صريحاً على تظلمه ، فيعد فوات هذه المدة رفضاً حكماً للتظلم ، وفي هذه الحالة يبدأ ميعاد رفع الدعوى من اليوم التالي لانتهاء مدة 60 يوماً سائلة الذكر المقرر لجهة الإدارة لبحث التظلم ، أي أن حساب مدة الستين يوماً التي يعد التظلم بانقضائها مرفوضاً حكماً يبدأ من تاريخ إخطار المتظلم بتاريخ قيد تظلمه .

بيد أن الإدارة في بعض الأحيان تتصرف بطريقة أخرى عما ذكر أعلاه ، وذلك عندما تقوم بتعديل القرار المتظلم منه فقط بعد أن تعيد النظر فيه ، وترى أن بعض الأسباب التي بني عليها القرار صحيحة ، والبعض الآخر ليس كذلك ، فتقوم الإدارة بتعديل الأسباب غير الصحيحة .⁵⁶

وبذلك هل يعتبر هذا التعديل قراراً جديداً لاصلة له بالقرار الذي سبق التظلم منه ؟ وعند صدور القرار الجديد بعد تعديل القرار الأول جزئياً فعند ذلك هل يمكن أو يجب التظلم من القرار الجديد وانتظار انقضاء مدة البت فيه ثم رفع الدعوى ؟ وهل للتظلم من القرار مرة ثانية إلى الإدارة أثر على ميعاد رفع الدعوى ؟

ذهب جانب من الفقه إلى أن القرار الجديد يعتبر شيئاً آخر غير القرار القديم المتظلم منه ما دام جاء قراراً آخر معدلاً له ، وهذا القرار المعدل يعتبر قراراً جديداً قابلاً للطعن فيه بالإلغاء خلال المدة المحددة لرفع دعوى الإلغاء ، والتي يبدأ سريانها بالنسبة لصاحب الشأن من تاريخ العلم بذلك القرار ، ولا تأثير لتاريخ صدور القرار الجديد بالنظر إلى تاريخ القرار القديم المعدل ، وذلك خلافاً لقرارات رفض التظلم المؤكدة للقرار محل التظلم والتي تعتبر امتداداً له .⁵⁷

في حين ذهب جانب آخر من الفقه إلى أن القرار الجديد الذي أصدرته الإدارة ما هو إلا رداً منها على التظلم الذي قدم في الميعاد القانوني ، و هو نتيجة لاستجابتها للتظلم و اتخاذها إجراءات تبين جديتها في البحث بصورة إيجابية ، وما القرار الجديد إلا نتيجة لإعادة النظر بالقرار محل التظلم ، وهو غير منقطع الصلة به ، ذلك يعني تحقيق الغاية التي أريدت للتظلم الإداري وهي فسخ المجال أمام الإدارة لإعادة النظر في قرارها ، فتكفي بذلك نفسها وصاحب الشأن مشقة النقاضي .⁵⁸

⁵⁶ د . هاشم حمادي عيسى ، النظام القانوني للتظلم الإداري ، رسالة ماجستير ، جامعة بغداد ، 1989 ، ص 143

⁵⁷ د . محمد كامل ليلة ، الرقابة على أعمال الإدارة ، الرقابة القضائية ، المرجع السابق ، ص 177 .

⁵⁸ د . محمد كامل ليلة ، المرجع السابق ، ص 184.

أما القضاء الإداري في مصر فإنه استقر على أن القرارات الصادرة من الإدارة بصدد ما يقدم إليها من تظلمات هي تعقيب ورد منها على المتظلم ، حتى لو كانت معدلة للقرار محل التظلم ، فهي تتصل بذات الوقائع التي كان يشتمل عليها القرار الأول المتظلم منه ، وفي هذه الحالة لسنا بصدد قرار جديد يستلزم تظلماً جديداً ، وورداً جديداً ، صريحاً أو ضمناً من جانب الإدارة تراعى فيه مواعيد جديدة أخرى .⁵⁹

والباحث . في هذا الصدد . يؤيد ما ذهب إليه القضاء الإداري في مصر ، من أن القرار الجديد الذي أصدرته الإدارة لا يشكل قراراً جديداً ، وهو لا يعدو أن يكون رداً على التظلم .

ثانياً: إثبات علم المتضرر بالقرار علماً يقينياً :

يعد تقديم المتظلم تظلمه قبل رفع الدعوى دليلاً على علمه بالقرار المطعون فيه ، وعلم المتظلم هذا محدد بما ورد في التظلم من بيانات ، ذلك أنه من الجائز أن يقدم المتظلم تظلماً دون تحديد القرار المطعون فيه تحديداً كاملاً ، بل يكفي أن يبين تظلمه على القرائن الظاهرة له ، فلا يشترط أن يكون المتظلم على علم كامل يقيني بالقرار المطعون فيه .
و إذا لم يبين المتظلم تاريخ علمه بالقرار المطعون فيه ، عد تاريخ تقديمه التظلم هو تاريخ علمه بالقرار المطعون فيه.

ثالثاً: إثبات قصد الإدارة :

يكشف التظلم عن مسلك الإدارة عند بحثها التظلم ، وهل كانت جادة في بحثه أم لا ، غير أنه لما كانت الإدارة هي الطرف الأقوى و تملك من الإمكانيات ما لم يملكه المتظلم ، فإنه يقع على عاتقها - بحسبانها خصماً شريفاً - رفع الضرر عنه قدر المستطاع ، تلافياً لإقامة الدعوى والدخول في الخصومة .

وعلى ذلك فإنه يجب أن تبحث الإدارة تظلم المتظلم بحثاً جدياً ، وألا ترفضه إلا لسبب .

رابعاً: قبول الدعوى أمام القضاء الإداري :

لا شك أن التظلم الإداري في أساسه وسيلة اختيارية لصاحب الشأن في الالتجاء إليها إذا رأى وجهاً لذلك ، وإذا كانت تلك هي القاعدة ، إلا أن المشرع قد جعله وجوبياً على سبيل الاستثناء ، وجعله شرطاً لقبول الدعوى أو الطعن أمام القضاء الإداري .

وعلى هذا الأساس يغدو التظلم الوجوبي من جملة الشروط المتعلقة بالإجراءات والمواعيد ، بوصفه شرطاً شكلياً يترتب على تقديمه إلى الإدارة مع توافر الشروط الأخرى قبول الدعوى أمام القضاء ، وذلك بعد أن ترفض الإدارة الاستجابة لتظلم ذي الشأن وترد طلبه ، سواء كان ذلك الرد بقرار صريح ، أو بقرار ضمني يستفاد من انقضاء المدة المقررة للبت في التظلم دون رد .⁶⁰

⁵⁹ د . سامي جمال الدين ، القضاء الإداري والرقابة على أعمال الإدارة ، دار الجامعة الجديدة ، القاهرة ، دون طبعة ، دون سنة نشر ، ص ص 164 _ 165 .

⁶⁰ هاشم حمادي عيسى ، النظام القانوني للتظلم الإداري ، المرجع السابق ، ص 212 .

وعليه أن قبول الدعوى أمام القضاء الإداري يعد أثراً مهماً وواضحاً من آثار التظلم الإداري الوجوبي ، حيث أنه شرط مهم لقبول الدعوى لدى المحكمة المختصة ، وبدونه ترد الدعوى شكلاً . ويرتب المشرع في كل من مصر وسورية على تقديم التظلم الإداري الوجوبي إلى الجهة المختصة ، أو إحدى هيئاتها الرئاسية قبول الدعوى أمام القضاء الإداري ، وبعبكسه، ترد الدعوى لعدم استيفاء شرط التظلم الإداري.⁶¹

خامساً : إلغاء القرار الإداري :

وهو الأثر المترتب بعد استجابة الإدارة للتظلم إذا وجدت أن صاحب الشأن على حق في تظلمه ، وهو من أهم آثار التظلم الإداري الوجوبي، فيموجبه التحقق إرادة المتظلم من القرار الإداري . وقد عُرف إلغاء القرار الإداري بأنه : " وضع حد للقرار الإداري بالنسبة للمستقبل ، ويتم ذلك بإصدار قرار إداري يقضي بإلغاء قرار إداري سابق ، وإنهاء وجوده من اللحظة التي يحددها القرار الملغي ، وفي حال عدم تحديدها ، تكون من لحظة صدور القرار الملغي " .⁶² وعرفه الدكتور طعيمة الجرف بأنه : " إزالة بعض أو كل آثار القرار الإداري بالنسبة للمستقبل اعتباراً من تاريخ الإلغاء مع بقاء الآثار التي رتبها في الماضي سليمة " .⁶³ ونستخلص من التعاريف أعلاه ، أن إلغاء القرار الإداري ما هو إلا إزالة آثار القرار الإداري كلاً أو جزءاً بالنسبة للمستقبل فقط ، اعتباراً من تاريخ الإلغاء دون التأثير على الآثار التي يربتها في الماضي ، ويشمل الإلغاء القرارات الإدارية السليمة والمعيبة على حد سواء . والتساؤل الذي يمكن طرحه في هذا الصدد ، ما هو الفرق بين الإلغاء الإداري و الإلغاء القضائي للقرار الإداري ؟ بمعنى آخر هل تترتب ذات الآثار على كلاً من الإلغاء الإداري و الإلغاء القضائي؟ للإجابة عن هذا التساؤل يتوجب علينا التمييز بين الإلغاء الإداري و الإلغاء القضائي ، فالمقصود بالإلغاء القضائي : " قيام القضاء بإزالة آثار القرار الإداري غير المشروع بالنسبة للماضي والحاضر والمستقبل ، وذلك من تاريخ صدور القرار الإداري من الإدارة " .⁶⁴ فالإلغاء القضائي وسيلة من وسائل انقضاء القرار الإداري، فعندما يطعن صاحب الشأن بالقرار الإداري أمام القضاء المختص عن طريق دعوى الإلغاء ، و بسبب عدم مشروعية القرار الإداري ويحكم القضاء بالغائه ، بذلك يعتبر القرار الملغي بحكم القضاء كأنه لم يكن ، ومن تاريخ صدوره في مواجهة أطراف الدعوى وفي مواجهة كافة ، لأن حجية حكم الإلغاء حجية مطلقة.⁶⁵

⁶¹ حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر ، القضية رقم(8) ، سنة 26/4/1960 . السنة (2) ق ، مجموعة العشر سنوات ، ص 122 .

⁶² د . طعيمة الجرف ، القانون الإداري ونشاط الإدارة ، المرجع السابق ، ص 183

⁶³ د. طعيمة الجرف ، القانون الإداري ونشاط الإدارة ، المرجع السابق ، ص 192.

⁶⁴ د . محمد مهدي صالح ، مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية ، رسالة ماجستير ، جامعة بغداد 2001 ، ص 188 .

⁶⁵ د . طعيمة الجرف ، القانون الإداري ونشاط الإدارة ، المرجع السابق ، ص 205

أما الإلغاء الإداري ، فهو يزيل آثار القرار الإداري كلاً أو جزءاً بالنسبة للمستقبل فقط .
غير أن سلطة الإدارة في الإلغاء ليست مطلقة ، بل مقيدة بمواعيد الطعن ، حيث يتحصن القرار الإداري غير المشروع بانقضاء تلك المواعيد ضد الإلغاء القضائي ، ومن باب أولى ضد الإلغاء الإداري أيضاً ، حيث لا يباح للإدارة ما لا يباح للقضاء .⁶⁶
ويرى بعض الفقه أن إلغاء الإدارة لقرارها المعيب بالنسبة للمستقبل ما هو إلا إلغاء بأثر رجعي، رأت الإدارة أن تحد من أثره فتقصره على المستقبل فقط ، فيكون إلغاء في واقع الأمر ، وذلك بما تملك الإدارة من سلطة في الإلغاء والسحب .⁶⁷
حيث يكون الفرق بين الإلغاء الإداري و السحب ، هو في مدى ما يرتبان من أثر ، فالأول لا ينسحب على الماضي ، وليس له أثر رجعي ، بينما يمحو السحب أثر القرار الإداري بالنسبة الماضي و الحاضر .

وعلى هذا ، إن الإدارة هي التي تقرر إلغاء القرار الإداري بأثر رجعي فيكون سحباً ، أو أن تقصر الإدارة أثره على المستقبل فيكون إلغاءً ، والإلغاء الإداري أما أن يكون كلياً يتناول القرار بكامله فيكون إلغاءً مباشراً ، أو أن يتمثل في تعديل القرار بإلغائه جزئياً فيكون إلغاءً غير مباشر .⁶⁸

الخاتمة :

رغم إتمام إجراء التظلم الإداري الوجوبي بالبساطة و عدم التعقيد ، إلا أننا لا ننكر أن دراسته متعددة الجوانب، و كل جانب منها يختلف عن الجانب الآخر، ولذلك حاولت أن تكون دراستي للموضوع جامعة تحيط بجميع جوانبه، بسبب أهميته لكل من الأفراد و الإدارة و القضاء الإداري.
إن التظلم الإداري الوجوبي يعتبر إجراءً هاماً لحل المنازعات الإدارية في مراحلها الأولى ، و تحريك عملية الرقابة الذاتية على أعمال الإدارة، و تقادي اللجوء إلى المحاكم في حالة اقتناع الأفراد بالرد على الشكاوى المقدمة للإدارة أو استجابت الإدارة للتظلمات المقدمة إليها .
و يمكن صاحب الشأن من الوصول إلى حقه دون عناء و جهد و طول مدة فيما لو سلك طريق التقاضي ، بالإضافة إلى أنه يسمح بتبادل وجهات النظر بين الإدارة و الأفراد ، و بالتالي تقليل فرص الصدام بين الأفراد و الإدارة .

لكن التظلم الإداري الوجوبي لا يخلو من السلبيات ؛ فمن خلال تحليلنا للتنظيم القانوني المتعلق بالتظلم الإداري الوجوبي نرى أنه يعتريه القصور و الذي تجسد خاصة في غموض النصوص القانونية العامة و الخاصة المنظمة له ، وتجسد كذلك هذا القصور في تعقيد إجراءات ممارسة التظلم ، و صعوبة تحديد الجهة المختصة به، نظراً لتعدد الجهاز الإداري .

⁶⁶ د. طعيمة الجرف ، القانون الإداري و نشاط الإدارة ، المرجع السابق ، ص 192 .

⁶⁷ د . عبد القادر خليل، نظريه سحب القرارات الإدارية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ط1، 1964، ص330.

⁶⁸ د . . طعيمة الجرف ، القانون الإداري ونشاط الإدارة ، المرجع السابق ، ص193.

و قد خرجت في ختام هذا البحث ببعض النتائج و التوصيات ، اوضحها كما يأتي :

أولاً : النتائج :

- 1_ أن التظلم هو وسيلة قانونية إدارية ، نظمها القانون ليتيح فرصة للمتضرر من قرار إداري أن يقدم طلباً الى الجهة المصدرة للقرار أو ، الجهة الرئيسة لها ، أو أي جهة إدارية أخرى غير قضائية حددها القانون يلتزم من خلالها رفع الظلم الواقع من خلاله لكونه مخالفاً للقانون .
- 2_ فالتظلم طريق ودي، يسلكه صاحب الشأن توفيراً للجهد والوقت والمال بدلاً من ولوج طريق التقاضي ، و هو طريق سهل لتحقيق العدالة الإدارية بإنهاء هذه المنازعات في مراحلها الأولى .
- 3_التظلم لا يقتصر على فحص مشروعية العمل وإنما يمتد ليشمل ملاءمة العمل الإداري ، ويخفف من أعباء الإدارة من تحضير الأوراق والمستندات التي تتطلبها الرقابة القضائية.
- 4_ لاعتبار التظلم وجوبياً يجب أن تكون إرادة المشرع واضحة وصريحة في إعتبره إجبارياً ، و بالتالي يعد التظلم عند سكوت المشرع جوازياً عملاً بالأصل العام .
- 5_وتكمن الحكمة من اشتراط التظلم أمام الإدارة قبل اللجوء إلى القضاء إضافة الى ما سبق وأشرنا اليه، في أنه يمثل رقابة متكاملة في مضمونها ودائمة في تطبيقها .
- 6_ إن جعل التظلم وجوبياً و شرطاً لقبول دعوى الإلغاء يخفف الكثير عن كاهل القضاء في نظر الدعاوى التي يقيمها المواطنون على الإدارة، إذ تقوم الإدارة بأداء هذه المهام، الأمر الذي سيخفف من عدد الدعاوى المنظورة أمام القضاء الإداري .
- 7_جعل التظلم وجوبياً ، يدعم تحسين و تطوير الأداء الوظيفي ، إذ ينتبه الموظف إلى حقيقة المخالفة التي ارتكبها ، فهو مع قيامه بتصحيح تلك المخالفة عند نظره التظلم ، و الجواب عليه بإيجابية ، فيما لو كان محقاً ،سينتبه مستقبلاً إلى عدم تكرار هذه المخالفة ، و هذا سيؤدي حتماً إلى تحسين الأداء الوظيفي و تطويره نحو الأفضل .

ثانياً : التوصيات :

- 1_لا بد من تكريس نصوص قانونية مستقلة ومتكاملة ومتناسقة وذلك من خلال وضع تقنين خاص للإجراءات الإدارية غير القضائية ،مستقل عن قانون الإجراءات المدنية والإدارية يحدد فيه بوضوح وبدقة شروط وإجراءات ممارسة التظلم الإداري الوجوبي و الاختياري .
- 2_ إلزام الإدارة بالرد على كل الطلبات أو التظلمات أو الرسائل الموجهة إليها ذلك تفادياً لما يسمى بالقرارات الضمنية بالرفض ، و ما يترتب عليها من نتائج و آثار سلبية .
- 3_ تشجيع التظلمات الوجوبية لما لها من نتائج مهمة وحث الجهات الإدارية على دراستها والرد عليها بما يوضح حقيقة الوضع لصاحب المصلحة.
- 4_النظر في إمكانية تغريم الجهة الإدارية المقصرة في دراسة التظلم إذا ثبت ذلك .

5_إسناد النظر في التظلم سواء كان وجوبياً أم اختيارياً إلى هيئة أو لجان (توفيق) تنشأ على مستوى كلوزارة أو دائرة مستقل يرأسها قاضي أو مستشار قانوني على الأقل توكل لها مهمة الفصل في التظلم بحضور أطراف النزاع ونقترح أن تكون قراراتها ملزمة لأطراف النزاع، ولكنها ليست نهائية ، بحيث يمكن الطعن فيها بالإلغاء أمام القضاء الإداري

قائمة المراجع :

أولاً : الكتب :

- 1_ د . أحمد محيو ، المنازعات الإدارية ، ترجمة فائز أنجق و خالد ببيوض ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، د.ط ، 2010 2_ د.أحمد يوسف علي ، التظلم الإداري في ضوء الفقه والقضاء ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، د.ط ، 2011 .
- 3_ د.إدوارد عيد ، القضاء الإداري ، أصول المحاكمات الإدارية ، ج1 ، مطبعة بانوس و شرتوتي ، بيروت ، ط1، 1974 .
- 4_ د.رأفت فودة ، النظام القانوني للميعاد في دعوى الإلغاء ، دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، د.ط ، 1988 .
- 5_ د . رمضان محمد بطيخ ، القضاء الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ط2 ، 2000 .
- 6_ د.سامي جمال الدين ، القضاء الإداري و الرقابة على أعمال الإدارة ، دار الجامعة الجديدة ، القاهرة ، د.ط ، دون سنة نشر .
- 7_ د. سليمان الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ط1 ، 1957..
- 8_ د طعيمة الجرف ، القانون الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ط1 ، 1985 .
- 9_ د.طعمة الجرف ، رقابة القضاء على أعمال الإدارة العامة، قضاء الإلغاء ، دار النهضة العربية، القاهرة ، ط1، 1984
- 10_ د . عبد الحكيم فودة ، الخصومة الإدارية ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، د.ط، دون سنة نشر .
- 11_ د.عبد الغني بسيوني عبد الله ، ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة ، قضاء الإلغاء ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ط1، 1983.
- 12_ د . عبد العزيز خليفة ، شروط قبول الطعن بإلغاء القرار الإداري، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، د.ط ، 2005 .
- 13_ د. عبد القادر خليل ، نظرية سحب القرارات الإدارية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ط1 ، 1984 .
- 14_ د.محمد حلمي مصطفى ،سريان القضاء الإداري من حيث الزمان، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ط1 ، 1965 .
- 15_ د . محمد كامل ليلة ، الرقابة على أعمال الإدارة ، الرقابة القضائية ، دراسة مقارنة ، منشورات جامعة عين شمس ، د.ط، 1985.
- 16_ د.محمد نصر الدين كامل ، الدعوى و إجرائها في القضاء العادي و الإداري، عالم الكتب ، القاهرة ، ط1 ، 1989

17_ د. مصطفى أبو زيد فهمي ، القضاء الإداري و مجلس الدولة ، منشورات جامعة الإسكندرية ، ط3 ، 1966.

ثانياً: رسائل و مذكرات الماجستير:

1_ صائش جازية ، قواعد الاختصاص القضائي بالدعوى الإدارية في النظام القضائي الجزائري ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر ، بن عكنون ، 1993_1994 .

2_ عبد الله محمود ، الأحكام الجزائية والموضوعية للتظلم الإداري ، رسالة ماجستير ، جامعة طنطا ، مصر ، 1994 .

3_ فاطمة بن سنوسي ، التظلم الإداري في حل المنازعات الإدارية في القانون الجزائري ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر ، بن عكنون ، 1994.

4_ محمد أمين البيانوني ، ميعاد الطعن في مشروعيات القرارات الإدارية، رسالة ماجستير ، الجامعة الاردنية ، 1985.

5_ محمد خليفة الخليفة ، التظلم الإداري ، دراسة مقارنة بين قوانين المملكة الاردنية و الامارات العربية المتحدة ، رسالة ماجستير ، جامعة الشرق الاوسط ، 2009.

6_ محمد مهدي صالح ، مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية ، رسالة ماجستير ، جامعة بغداد ، 2001 .

7_ هاشم حمادي عيسى ، النظام القانوني للتظلم الإداري ، رسالة ماجستير ، جامعة بغداد ، 1989.

ثالثاً : دوريات و مقالات :

1_ ختال سعيد ، القرارات الإدارية و إلغائها ، نشرة القضاة ، العدد 44 ، الجزائر ، دون سنة نشر .

2_ د. مازن ليلو راضي ، اختصاص القضاء الإداري في نظر منازعات الجنسية ، بحث منشور في مجلة الدراسات القانونية ، بيت الحكمة، العدد 27، 2011.

3_ د. محمد البيانوني ، دور التظلم في ممارسة الرقابة على أعمال الإدارة ، دراسة مقارنة ، مجلة الإدارة العامة السعودية ، العدد 60، السعودية ، 1988.

رابعاً: أحكام و قوانين :

القوانين :

- قانون مجلس الدولة السوري رقم (32) لعام 2019.

- قانون العاملين الأساسي السوري رقم (50) لعام 2004.

- قانون المحاكم المسلكية في سورية رقم (7) لعام 1990.

- قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لعام 1972.

أحكام ومجموعات قضائية :

أ- في سورية:

- مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السورية من عام 2005 إلى عام 2009.

- مجموعة المبادئ التي قررتها محكمة القضاء الإداري السورية عام 1972.

- في مصر:

- مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا المصرية، س (31)ق.
- مجموعة احكام محكمة القضاء الاداري ،س (35) ق .
- أحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية، مجموعة العشر سنوات.
- مجموعة الخمس عشرة سنة التي تضمنت أحكام محكمة القضاء الإداري المصرية

الفهرس :

2	المقدمة
4	مخطط البحث
5	المبحث الأول: ماهية التظلم الإداري
6	المطلب الأول: مفهوم التظلم الإداري
7	الفرع الأول: المقصود بالتظلم الإداري
11	الفرع الثاني: أهمية التظلم الإداري
13	المطلب الثاني: أنواع التظلم الإداري
14	الفرع الأول: التظلم الإداري من حيث الجهة المقدم إليها
17	الفرع الثاني: التظلم الإداري من حيث الإلتزام القانوني بتقديمه
19	المبحث الثاني : النظام القانوني للتظلم كشرط اجرائي لقبول دعوى الإلغاء
20	المطلب الأول: التظلم كشرط اجرائي و شروط صحته
21	الفرع الأول: المقصود بالتظلم كشرط اجرائي
23	الفرع الثاني: شروط صحة التظلم الوجوبي
26	المطلب الثاني: البت في التظلم و آثاره
27	الفرع الأول: البت في التظلم الإداري الوجوبي
29	الفرع الثاني: آثار التظلم الإداري الوجوبي
34	الخاتمة
34	النتائج
35	التوصيات
36	قائمة المراجع