التظلّم الإداري

الدكتور نجم الأحمد

قسم القانون العام

كلية الحقوق

جامعة دمشق

الملخص

مؤدى التظلّم هو قيام صاحب المصلحة بالشكوى من قرار يرى عدم مشروعيته، أو إلحاقه الضرر بمركزه القانوني، طالباً ممن أصدره، أو من رئيسه الأعلى، إلغاء هذا القرار، أو تعديله، أو سحبه، أو التعويض عمّا سببه من ضرر.

ومن ثم فإن المبتغى منه فضّ جانب من المنازعات الإدارية داخل الجهاز الإداري ذاته، وعلى نحوٍ يقلل -قدر الإمكان- من اللجوء إلى القضاء المختص بشأن القرارات المتظلّم منها، وهذا من شأنه توفير الجهد، والمال، إذ يحق لمصدر القرار حال علمه بعدم مشروعية قراراه، أن يصحح هذا القرار لتطهيره من العيوب التي لحقت به، وبطبيعة الحال فإن ذلك أفضل من إلغاء القرار قضائياً.

ومما يزيد من أهمية التظلّم أيضاً كونه شرطاً لازماً لقبول هذه الدعوى في حالة الطعن القضائي في بعض القرارات الإدارية. كما أن التظلّم الإداري يعدُّ ضابطاً للمشروعية الإدارية، وفيه تتحقق ميّزات لا يمكن الوصول إليها عن طريق القضاء، لأنَّه يتيح للإدارة مراقبة تصرفاتها، وإعادة النظر في قراراتها.

والتظلّم الإداري قد يكون ولائياً، وقد يكون رئاسياً، أو وجوبياً، أو اختيارياً. ولكي ينتج آثاره القانونية يتعيّن تقديمه باسم المتظلّم، بعد صدور القرار المطعون فيه، وصيرورته نهائياً، وقبل رفع الدعوى، إلى الجهة الإدارية المختصة، في الميعاد القانوني لرفع دعوى الإلغاء، على أن يكون مجدياً، وواضحاً.

المقدمة:

يغدو مفيداً أن يوفّر المشرّع إمكانية فضّ جانب من المنازعات الإدارية داخل الجهاز الإداري ذاتــه، وإتاحة إمكانية التظلّم من بعض القرارات الإدارية التي يمكن أن تؤدي دوراً مهماً، وعلى نحوٍ يقلل - قدر الإمكان - من اللجوء إلى القضاء المختص بشأن القرارات المتظلّم منها، وهذا من شأنه تــوفير الجهد والمال، فصدور القرار الإداري معيباً لا يعني بالضرورة أن الإدارة التــي أصــدرته قــد أرادت إصداره معيباً، وحتى لو أنها أرادت ذلك على سبيل الافتراض، فإن القانون في معظم الأحوال قد أقام سلطة رئاسية تملك تعديل قرارات المرؤوس، وإلغائها.

ومؤدى التظلّم الإداري عدم رضا صاحب الشأن بالقرار الذي علِم به بوساطة النشر ***publication***، أو الإعلان ***notification***، أو العلم اليقيني***connaissance acquise***، فيبادر إلــى الــتظلّم إلــى الإدارة مصدرة القرار، أو إلى الرئيس الإداري الأعلى لمن أصدر القرار، طالباً إعادة النظر فيه، وسحبه، أو إلغاءه. إذ يحق لمصدر القرار -حال علمه بعدم مشروعية قراراه- أن يصحح هذا القرار لتطهيره من العيوب التي لحقت به، وبطبيعة الحال فإن ذلك أفضل من إلغاء القرار قــضائياً، لا بــل إن الــرئيس الإداري يكون بذلك قد أظهر احترامه للقانون، على أن نلاحظ أن ذلك ليس بحقٍ مطلق، وإنما مقيّــد بالمواعيد ذاتها المقررة للطعن بالإلغاء –على نحو ما سنرى- كما أن هذا الحق في إلغاء القرار غير المشروع، أو تعديله، معطى للرئيس الإداري الأعلى الذي يملك الــسلطات إزاء أعمــال مرؤوســيه، وتصرفاتهم.[1]

ومما يعزز مكانة التظلّم لجهة حسم المنازعات أنه يؤدي إلى نتائج لا يمكن الوصول إليها فيمــا لــو أريد اللجوء إلى القضاء، ذلك أن الرقابة القضائية على أعمال الإدارة هي رقابة مشروعية في الأعم الغالب، أمّا الإدارة فإنها تستطيع أن تعدّل القرار، أو أن تلغيه، وهي إذ تفعل ذلك فليس بالضرورة ألاّ يكون القرار مشروعاً، إذ يكفي ألاّ يكون ملائماً.[2]

ونظراً إلى أهمية التظلّم الإداري، والأثر المترتب عليه في تقليل المنازعات الإدارية، وقطــع ميعــاد دعوى الإلغاء، فضلاً عن كونه شرطاً لازماً لقبول هذه الدعوى في حالة الطعن القضائي في بعــض القرارات الإدارية، فقد رأينا أنه من المفيد إلقاء الضوء على فكرة التظلّم الإداري، وفحواها، أخــذين

1 - لمزيد من التفصيل انظر: عبد المنعم أحمد نبيل عبد المنعم خليفة: "التظلّم الإداري". بحث منشور على الموقع الالكترونــي: www.mastermania.com .

2 -د. سليمان الطماوي: "القضاء الإداري- الكتاب الأول- قضاء الإلغاء". دار الفكر العربي- عام 1986- ص615.

في الحسبان ندرة الدراسات التي تعرضت لهذا الموضوع على وجه الاستقلال رغم أهميته البالغة. أما في سورية فلم نعثر على أي بحثٍ متخصص في هذا الموضوع.

ويعدّ التظلّم الإداري ضابطاً للمشروعية الإدارية، وفيه تتحقق ميّزات لا يمكن الوصول إليها عن طريق القضاء، لأنَّه يتيح للإدارة مراقبة تصرفاتها، وإعادة النظر في قراراتها.

المبحث الأول

مفهوم التظلّم الإداري:

يتضح لنا مما سبق أن صاحب الشأن إذا ما توجه فوراً إلى مصدر القرار، أو رئيسه الأعلى، طالباً منه العدول عن تصرّف غير مشروع، أو ألحق به ضرراً، فإننا نكون بصدد تظلّم إداري. فما تعريف التظلّم الإداري؟ ما أنواعه؟ وما شكله؟ وما شروطه؟ هذا ما سنلقي عليه الضوء في هذا المبحث.[3]

أولاً- تعريف التظلّم الإداري:

يقصد بالتظلّم لغةً الشكوى من الظلم، والمتظلّم هو من يشكو شخصاً ظلمه، ويقال "تظلّمني فلان" أي ألحق الظلم بي، و"تظلّم فلان إلى الحاكم من فلان فظلّمه تظليما"، أي أنصفه من ظالمه، وأعانه عليه، والظلمة هم المانعون أهل الحق من حقوقهم، ويقال "ظلمته فتظلّم"، أي صبر على الظلم.[4]

ويراد بالتظلم الإداري اصطلاحاً أن: "يصدر قرار إداري معيب، أو غير ملائم على الأقل، فيتقدم أحد الأفراد ممن يمسّهم الضرر إلى الجهة التي أصدرت القرار، أو إلى الجهة الرئاسية، طالباً سحبه، أو تعديله".[5]

3 - Deux cas de figure autorisent la formation d'un recous de la part de l'agent public (entendons fonctionnaire mais également agent non titulaire). Celui- ci peut, en tant que la decision lui fait grif (c est- à- dirxre en outre méconnaître les droits de l'agent public (en matière de carrier, remuneration, discipline, licenciement etc). Peuvent ainsi faire l'inscription sur le tableau d'avancement… Le recours à une contestation administrative ne surviendra alors qu après action syndicale ou intervention d'un organism paritaire infructueuses). Un agent public peut- il contester decision prise à son encontre par l'administration? Sur la site internt: www.cliqndroit.com.

4 - جمال الدين محمد بن منظور: "لسان العرب". مجلد2، دار لسان العرب، بيروت.

5 - د. سليمان الطماوي: "القضاء الإداري". الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، عام 1986، ص533. وباللغة الفرنسية:

Contestation d' une decision administrative. Voire la site internet: www.angc.fc (fich 7).

كما عُرّف بأنه: "طلب يتقدم به صاحب الشأن إلى الإدارة لإعادة النظر في قرار إداري يدعي مخالفته للقانون".[6]

فيما يقصد بالتظلّم من وجهة نظر جانب من الفقه: "التظلّم الذي يقدمه صاحب الشأن إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار، أو إلى الجهة الرئاسية طالباً تعديله، أو سحبه".[7]

أو أنه: "عريضة يقدمها الفرد المواطن إلى الإدارة يشرح فيها حاله، طالباً منها رفع ظلامة واقعة به، والتصرّف طبقاً لأحكام القانون".[8]

ويرى بعضهم أن المراد به أن: "يقدم صاحب الشأن الذي صدر القرار في مواجهته التماساً إلى الإدارة بإعادة النظر في قرارها الذي أحدث أضراراً بمركزه القانوني، لكي تقوم بتعديله، أو سحبه، أو بعبارة أخرى هو عرض الفرد حالة على الإدارة طالباً منها إنصافه".[9]

ويرى آخرون أن التظلّم الإداري هو: "التجاء صاحب الشأن إلى الإدارة شاكياً لها من قرار إداري معيب، مستهدفاً إلغاؤه، أو تعديله، أو سحبه خلال المواعيد المقررة".[10]

وقد عرفته المحكمة الإدارية العليا المصرية بقولها إن التظلّم يمتد ليشمل: "كل ما يفيد تمسك المتظلّم بحقه، ومطالبته باقتضائه".[11] **ثم تؤكد المحكمة المعنى السابق فتقول: "إن التظلّم هو الأصل في مجال استخلاص ذوي الشأن لحقوقهم، ورفع الظلم عنهم... وجهة الإدارة هي الخصم الشريف يتعيّن عليها أن تعيد الحق لأصحابه، دون أن تكبدهم مشقة القضاء، وإجراءاته، ويؤكد ذلك أن المشرّع حرصاً**

---

6 - د. ماجد راغب الحلو: "القضاء الإداري". منشورات دار المطبوعات الجامعية في الإسكندرية، عام 1985، ص325.

7 - د. عاطف محمود البنا: "الوسيط في القضاء الإداري". ط2، القاهرة، عام 1998، ص331.

8 - عبد الإله الخاني: "القانون الإداري علماً وعملاً ومقارناً". المجلد 3، القضايا الإدارية، ط2، ص202.

9 - د. مصطفى كمال وصفي: "أصول إجراءات القضاء الإداري". ط 2- مطبعة الأمانة- القاهرة عام 1978- ص170.

10 - محمد خليفة الخيلي: "التظلّم الإداري- دراسة مقارنة بين قوانين المملكة الأردنية الهاشمية والإمارات العربية المتحدة". رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، عام 2009، ص24.

11 - انظر حكمها في الطعن رقم (389) لسنة (8) ق- جلسة 1965/6/27، والمنشور في الموسوعة الإدارية الحديثة، إعداد الدكتور نعيم عطية والأستاذ حسن الفكهاني – ج (15)- ط1- عام 1986- 1978، الدار العربية للموسوعات، ص38-39- قاعدة رقم (27).

منه على تخفيف العبء على العامل وتجنّبه أعباء التقاضي، اشترط لقبول دعوى الإلغاء في بعض الأحوال أن يسبقها تظلّم، لعلّ صاحب المصلحة يحقق طلباته دون طرح النزاع على القضاء".[12]

وهذا التوسّع من المحكمة الإدارية العليا لمعنى التظلم توسّع محمود حتى لا تهدر حقوق الموظفين بسبب التمسك بالشكلية الضيقة للتظلم.

والهدف من تقرير نظام التظلّم الإداري هو إتاحة الفرصة للأفراد لمراجعة الإدارة قبل اللجوء إلى القضاء لحماية حقوقهم، ومصالحهم، وإفساح المجال كذلك أمام الإدارة لكي تراجع نفسها،[13] وتعيد النظر فيما أصدرته من قرارات قد تكون جائرة في حق من صدرت في مواجهته، بحيث يكون في إمكانها أن تسحب القرار، أو تعدله، إذا ما اقتنعت بصحة التظلّم المقدم إليها. وهكذا يسوّى النزاع في مهده، بحيث لا يتطور الأمر إلى منازعة قضائية تطرح أمام القضاء، وفي هذا توفير للجهد، والمال، والوقت، وتخفيف للعبء الواقع على كاهل القضاء الإداري من ناحية. يضاف إلى ذلك أن الحكمة من التظلّم قبل رفع الدعوى يتماشى مع اعتبارات الثقة في الإدارة، بإعطائها الفرصة لإصلاح أخطائها بنفسها، مما يغني عن السير في المنازعة الإدارية، ومباشرة الدعوى، ومن هنا يعدّ التظلّم إجراءً مقرراً لصالح الإدارة والمتنازعين معها على حد سواء.[14]

ومما تجب الإشارة إليه أنه لا يدخل في مفهوم التظلّم مجرد طلب صاحب الشأن بيان أسباب القرار الإداري الذي صدر، ولو كانت الإدارة ملزمة بتسبيب هذا القرار بمقتضى نص تشريعي، أو لاستقرار القضاء على ذلك.[15] إلا أن المشرع الفرنسي قد خرج على هذه القاعدة في فرضية محددة لا يقاس عليها وردت في صلب المادة (5) من قانون 1979 التي تنص على أنه:

"إذا التزمت الإدارة الصمت في موقف معيّن كان من المفروض أن تتدخل فيه بقرار صريح مسبب، فإن طلب تقديمها لأسباب قرارها الضمني يقطع ميعاد الطعن بالإلغاء حتى تاريخ تسليم هذه الأسباب لصاحب الشأن، أو إعلانه بها".

---

12 - حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم (680)، السنة (31) ق، عام 1986، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، س (31)، ص18.

13 - د. محمود أبو السعود حبيب: "القضاء الإداري- قضاء الإلغاء- قضاء التأديب". منشورات جامعة عين شمس، عام 1996، ص90.

14 - د. خميس السيد إسماعيل: "دعوى الإلغاء ووقف تنفيذ القرار الإداري وقضاء التنفيذ وإشكالاته والصيغ القانونية أمام مجلس الدولة مع المبادئ العامة للقضاء المستعجل". ط1- عام 1993- ص35.

15 - عبد المنعم أحمد نبيل عبد المنعم خليفة، المرجع السابق. (www.mastermania.com).

وفي ضوء ما تقدم يمكننا تعريف التظلّم الإداري بأنَّه:

قيام صاحب المصلحة بالشكوى من قرار يرى عدم مشروعيه، أو إلحاقه الضرر بمركزه القانوني، طالباً ممن أصدره، أو من رئيسه الأعلى، إلغاء هذا القرار، أو تعديله، أو سحبه، أو التعويض عمّا سببه من ضرر.

ثانياً- تمييز التظلّم الإداري:

قد يتشابه التظلّم الإداري مع بعض التصرفات، كالالتماس (الاسترحام)، والطعن القضائي، مما يوجب التمييز بينه وبينها:

أ- التظلّم الإداري والالتماس (الاسترحام):

يفترض التظلّم الإداري وجود نزاع بين الإدارة وصاحب الشأن، أما في حالة الالتماس فإن فكرة النزاع تغدو مستبعدة.[16] كما أن التظلّم يفترض مخاصمة قرار إداري معيب، في حين يمكن توجيه الالتماس إلى قرار صحيح لاستدرار عطف الإدارة نحو صاحب الشأن، كطلب تأجيل نقل موظف عام مراعاةً لظروفه الصحية. فضلاً عن ذلك فإن التظلّم الإداري يتضمن بشكلٍ صريح الطلب بإعادة النظر في القرار الإداري المعيب، إمَّا بسحبه، أو بإلغائه، أو بتعديله، وهو ما لا يتوافر في الالتماس.[17]

يضاف إلى ما سبق أن للتظلّم الإداري إجراءات محددة، ويُقدم خلال زمنٍ محدد كي ينتج آثاره القانونية في قطع مدة الطعن بالإلغاء، فيما تغلب الاعتبارات الإنسانية على الالتماس، فلا ينتج آثاراً قانونية كتلك التي يرتبها التظلّم الإداري.[18]

ب- التظلّم الإداري والطعن القضائي:

رغم الارتباط الوثيق بين التظلّم الإداري والطعن القضائي الذي بمقتضاه يُخاصم قرار إداري لجهة مشروعيته، إلا أن الفارق بينهما كبير، ويمكن أن نلحظه في الآتي:[19]

16 -د. علي خطار شطناوي: القضاء الإداري الأردني". الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، عمان، عام 1995، ص178.

17 - محمد خليفة الخيلي، المرجع السابق، ص26.

18 - محمد عبد الله الحسني: "التظلّم الإداري- دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة". رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، عام 2001، ص9.

19 - د. علي خطار شطناوي، المرجع السابق، ص140 وما يليها.

التظلّم الإداري	الطعن القضائي
يقدم التظلّم الإداري إلى السلطة الإدارية التي تبت فيه بهذه الصفة.	يقدم الطعن إلى المحكمة المختصة، وهي في سورية ومصر محكمة القضاء الإداري.
ليس للتظلّم خصائص الدعوى، وإنَّما إجراء يتقدم به صاحب الشأن إلى الإدارة طالباً منها العدول عن قرار غير مشروع.	الطعن من طبيعة قضائية، ولا بد من توافر سمات الدعوى القضائية كي ينتج آثاره.
الإدارة ليست ملزمة بالرد على التظلّم الإداري المقدم إليها.	يتعيّن على المحكمة الفصل بالطعن القضائي تحت طائلة إنكار العدالة.
تفصل الإدارة في التظلّم الإداري بقرار إداري يخضع للنظام العام للقرارات الإدارية.	تفصل المحكمة في الطعن القضائي بحكم يخضع لما تخضع له الأحكام القضائية.
تمارس الإدارة في التظلّم رقابتي المشروعية والملاءمة، فتلغي، أو تعدل، أو تسحب القرار المعيب.	لا يزال الطابع العام للرقابة القضائية أنها رقابة مشروعية، وليست رقابة ملاءمة، فتلغي المحكمة القرار غير المشروع دون أن يكون لها الحق في تعديله.

ثالثاً- أنواع التظلّم الإداري:

أ- التظلّم الولائي:

Recours gracieux

وهو الذي يتقدم به ذو المصلحة (المتضرر من القرار) إلى من صدر منه القرار المخالف للقانون، طالباً منه أن يعيد النظر في قراراه، إمَّا بسحبه، أو بإلغائه، أو بتعديله، أو باستبدال غيره به، بعد أن يبصرّه بوجه الخطأ الذي شاب القرار.

ويرى بعضهم أنه على الرغم من أهمية التظلّم الولائي إلا أنه قد لا يحقق في حالات كثيرة الغرض المرجو منه، لأن الإدارة التي أصدرت القرار قد تتمسك بموقفها، وتسعى لأن يكون رأيها هو الصواب، ولا تفضّل العدول عنه.

والذي نراه أن الفوائد التي تنجم عن التظلّم الولائي هي أكثر بكثير من إلغائه، فهو يعكس حالة مؤداها تفضيل تسوية الأمر داخل المرفق العام بعيداً عن الخصومة القضائية. وليس صحيحاً أن الإدارة ستتمسك دوماً بموقفها، فهذا أمر افتراضي من الممكن حدوث نقيضه بأن تفضل الإدارة التراجع عن قرار خاطئ صدر عنها بدلاً من نشر الأمر، وإعلانه على الكافة عبر منازعة قضائية.

وفي المستقبل فإن الرئيس الإداري سيعمل على استصدار قراراته بعقلانية أكبر، لأن هناك من يراجعها، ويتظلّم منها، لا بل يمكن أن ينازعه في مدى مشروعيتها.

ب - التظلّم الرئاسي:

Recours hièrarchique

هو الذي يقدمه المتضرر من القرار إلى الرئيس الإداري لمصدر القرار، فيتولّى الرئيس بناءً على سلطته الرئاسية سحب القرار، أو إلغاءه، أو تعديله، بما يجعله مطابقاً للقانون، على أنه يلاحظ أن الرئيس الإداري قد يتولّى من تلقاء نفسه ممارسة هذه السلطة دون تظلّم.[20]

وتتضح أهمية التظلّم الإداري الرئاسي بالمقارنة مع التظلّم الإداري الولائي في أنه يمثّل أداةً رقابية على نشاطات المرؤوسين، وقد يساعد على كشف أوجه الخلل والقصور لدى الجهة الإدارية التي يشرف عليها الرئيس الإداري الأعلى، فضلاً عن تزايد احتمالات توافر ضمانات الحيدة والموضوعية في نظر التظلّم، والفصل فيه من قبل الرئيس الإداري، وهو أمر قد لا يتوافر في التظلّم الولائي.[21]

ج - التظلّم الاختياري:

وهو ذلك التظلّم الذي يتقدم به المتضرر من القرار إلى الجهة مصدرة القرار، أو الجهة الأعلى منها، دون اشتراط من المشرع، خلال مدة الستين يوماً التالية لعلمه بالقرار الإداري.[22]

ومن البديهي أن للمتضرر من القرار أن يلجأ إلى القضاء مباشرة رافعاً دعواه، ناعياً على القرار الإداري مخالفته لمبدأ المشروعية، مطالباً بإلغائه، دون أن يتظلّم إلى الإدارة. وبمعنىً آخر فإن صاحب الشأن حر في أن يطعن في القرار أمام القاضي مباشرة، أو أن يبدأ فيتظلّم منه.[23]

ويمكن القول: إنَّ التظلّم الاختياري هو الأصل، لأن التظلّم متروك لتقدير صاحب الشأن، ولا إلزام من حيث المبدأ على القيام به. والاستثناء أن يكون التظلّم وجوبياً، إذْ يقدر المشرع في ظروف معينة، وحالات محددة، جدوى التظلّم، وضرورته، فيتطلبه جبراً قبل تحريك الدعوى، فيعدّ التظلّم بذلك شرطاً إضافياً من شروط قبول الدعوى.

---

20 - Contester une decision administrative- Comment contester une decision administrative?. Voire la revue Ligue de droit de l'homme sur la site internet: www.idh.frane.orge.

21 - عبد الله محمد محمود: "الأحكام الجزائية والموضوعية للتظلّم الإداري". رسالة ماجستير، جامعة طنطا، عام 1994، ص42.

22 - وقد فرّقت المحكمة الإدارية العليا المصرية بين التظلم الاختياري والتظلم الوجوبي والأثر المترتب على كل منهما في حكمها الصادر في الطعن رقم (3099)، لسنة (33) ق، جلسة 1991/7/6ـ المنشور في الموسوعة الإدارية، المرجع السابق، الجزء (33)، قاعدة رقم (420) ص824 وما يليها.

23 - د. ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص326.

ويلاحظ أن تقديم التظلّم الاختياري لا يحول بين المتضرر من القرار وبين رفع دعواه (دعوى الإلغاء) دون انتظار لرد جهة الإدارة على تظلّمه، كما أن قيامه برفع الدعوى لا يمنعه من تقديم التظلّم خلال الميعاد.

ويرى جانب من الفقه أن التظلّم الاختياري يمثّل الأصل العام المتبع في نطاق الطعون والتظلّمات الإدارية، ومرد ذلك أنه غير محدد بحالات معيّنة كما هو الحال بالنسبة إلى التظلّم الوجوبي الذي تتحدد حالاته في القانون على سبيل الحصر، وهذا يعني أن المتظلّم يكون أكثر حريةً في التظلّم الاختياري، إذ بإمكانه الإقدام على تحريك التظلّم أمام الجهة الإدارية مصدرة القرار، أو لدى الجهة الرئاسية الأعلى، أو الإحجام عن تحريك التظلّم، كما يملك حرية تحريك التظلّم أمام الإدارة، وبين إقامة الدعوى أمام القضاء إزاء القرار محل التظلّم.[24]

ويبدو أن المشرّع السوري قد توجّه إلى الأخذ بالتظلّم الاختياري في قانون المحاكم المسلكية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (7) تاريخ 1990/2/25، فلم يعد يشترط التظلّم الإداري المسبق بالنسبة إلى المنازعات الناشئة عن تطبيق أحكام القانون رقم (1) لعام 1985 المتضمن نظام العاملين الأساسي،[25] بما في ذلك الخلافات المالية الناجمة عن الأجور، والمعاشات، والتعويضات، وسائر المنازعات التي تنشأ بين الجهات العامة والعاملين لديها.

وتطبيقاً لذلك نص قرار رئاسة مجلس الوزراء رقم (3307) تاريخ 1985/11/4 على أنَّ للعامل الذي فرضت بحقه أي من العقوبات الخفيفة، أن يتظلّم منها خلال مدة أسبوع بدءاً من اليوم التالي لتبليغه صك العقوبة. ويقدّم طلب التظلّم عن طريق التسلسل الإداري بصورة خطية إلى المرجع المختص الذي أصدر صك العقوبة، على أن يتضمن أسباب التظلّم، ومؤيداته. ويسجّل هذا الطلب في ديوان الجهة العامة المعنية بحسب الأصول.[26]

وعلى المرجع المختص أن يبتّ بالتظلّم من عقوبتي التنبيه والإنذار بقرار مبرم خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تسجيله. وعليه أن يبت بالتظلّم من بقية العقوبات الخفيفة الأخرى خلال ثلاثة أسابيع من تاريخ تسجيل طلب التظلّم، وذلك بقرار مبرم بعد استطلاع رأي لجنة تشكلها الجهة العامة المعنية لهذا الغرض يُمثّل فيها التنظيم النقابي الذي يتبع له العامل، ويكون للمرجع المختص في ضوء ذلك

24 - د. عبد الغني بسيوني عبد الله: "ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة- قضاء الإلغاء". الإسكندرية، عام 1983، ص241.

25 - وهو القانون الذي حلّ بدلاً عنه قانون العاملين الأساسي رقم (50) لعام 2004.

26 - المادة (4) من قرار رئاسة مجلس الوزراء رقم (3307) تاريخ 1985/11/4.

رفض التظلّم وتثبيت العقوبة، أو إلغاؤها، أو تخفيفها، على مقتضى وقائع المخالفة، وطبيعتها، والأدلة المعتمدة فيها.[27] وفي هذه الحالة يُوقف التظلّم تنفيذ العقوبة إلى حين البت بالتظلّم. ولا يجوز تنفيذ العقوبة قبل انقضاء المدة المقررة لتقديمه.[28]

ويجوز للوزير المختص إلغاء العقوبات الخفيفة غير المفروضة من قبل المحكمة المسلكية، على ألاّ يكون لهذا الإلغاء مفعول رجعي من الناحية المالية، وإذا كان فرض العقوبة الخفيفة بناءً على اقتراح الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش فيُستطلع رأي الهيئة المذكورة في إلغائها.[29]

وقد أكّدت المحكمة الإدارية العليا السورية في العديد من أحكامها أن التظلّم الإداري، وبعد صدور القانون رقم (7) أضحى تظلّماً اختيارياً بالنسبة إلى دعاوى العاملين المدنيين في الدولة، ومما جاء في حكم لها صدر بهذا الخصوص عام 1991:

"... ومن حيث إنه بعد صدور قانون المحكمة المسلكية أضحى التظلّم في دعاوى العاملين اختيارياً لا وجوبياً، وعلى هذا فإن الحكم الطعين إذ قضى برد الدعوى شكلاً لعدم سبقها بالتظلّم يكون قد صدر مشوباً بعيب مخالفة القانون، والخطأ في تطبيقه، وتأويله، وهو جدير بالإلغاء".[30]

وباعتقادنا أنه حري بالمشروع السوري العدول عمّا ذهب إليه في قانون المحاكم المسلكية، وجعل التظلّم من القرارات الإدارية المتعلّقة ببعض شؤون الوظيفة العامة وجوبياً، أسوةً بما كان عليه الحال في المادة (12) من قانون مجلس الدولة رقم (55) لعام 1959. وإذا كانت هناك خشية من إطالة أمد التقاضي فمن الممكن اختصار الميعاد، وجعله خمسة عشر يوماً بدلا من (60) يوماً، خصوصاً في الوقت الحالي الذي تطوّرت فيه وسائل الاتصالات والتكنولوجيا، فلم يعدد من مبررٍ لوضع مددٍ وآجال طويلة.

ونعتقد أن المسلك السليم الذي قد تتبعه الإدارة إزاء التظلّم الاختياري هو ما سيشجع عليه، فيجعل الأفراد يقدمون عليه أملاً في حسم الموضوع بعيداً عن أروقة القضاء التي قد تمتد فيها المنازعة أجلاً طويلاً، ويحدث هذا التشجيع إذا ما كانت التظلّمات موضع اهتمام من الإدارة، فتصحح ما صدر

---

27 - المادة (6) من قرار رئاسة مجلس الوزراء رقم (3307) تاريخ 1985/11/4.

28 - المادة (7) من قرار رئاسة مجلس الوزراء رقم (3307) تاريخ 1985/11/4.

29 - المادة (8) من قرار رئاسة مجلس الوزراء رقم (3307) تاريخ 1985/11/4.

30 - القرار رقم (899) تاريخ 1991/11/4. ومن الأحكام الأخرى بهذا الخصوص: القرار رقم (802) تاريخ 1991/10/21، والقرار رقم (829) تاريخ 1991/10/21، والقرار رقم (1463) تاريخ 1991/12/6.

عنها، وتجعل قرارها منضبطاً لجهة المشروعية، أما إذا كان مصير التظلّم الإهمال، أو الحفظ، أو عدم الرد، بحيث يكون الغالب هو تفويت مدة المدة المقررة بالسكوت والرفض الضمني، فإن المتضرر سيفضل الالتجاء المباشر إلى القضاء.

د- التظلّم الوجوبي:

Le recours administratif obligatoire

هو التظلّم الذي يتعيّن على صاحب الشأن (المتضرر) تقديمه في حالات محددة قانوناً كشرط سابق على رفع دعوى الإلغاء، بحيث يترتب على عدم تقديم التظلّم قبل رفع الدعوى عدم قبولها.[31]

وقد حدّد قانون مجلس الدولة السوري رقم (55) لعام 1959 الحالات التي يلزم فيها تقديم التظلّم الإداري قبل رفع الدعوى في المادة (12) منه، وذلك في الفقرة (2) التي شملت:

"الطلبات المقدمة رأساً بإلغاء القرارات الإدارية المنصوص عليها في البندين (ثالثاً) و(رابعاً)، عدا ما كان منها صادراً من مجلس تأديبية، والبند (خامساً) من المادة (8)، وذلك قبل التظلّم منها إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار، أو إلى الهيئات الرئيسية، وانتظار المواعيد المقررة للبت في هذا التظلّم".[32]

وكانت المواد التي استثنتها هذه الفقرة، ويتعيّن تقديم تظلّم بشأنها ابتداءً، قد نصت على الآتي:

"ثالثاً- الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بالطعن في القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة، أو الترقية، أو بمنح علاوات.

رابعاً- الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية.

---

31 - لمزيد من التفصيل انظر:

د. محمد كامل ليلة: "الرقابة على أعمال الإدارة- الرقابة القضائية- دراسة مقارنة". منشورات جامعة عين شمس، عام 1985، ص26.

د. ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص327.

د. طعيمة الجرف: "رقابة القضاء لأعمال الإدارة- قضاء الإلغاء". دار النهضة العربية، عام 1984، ص180.

د. حسن السيد بسيوني: "دور القضاء في المنازعة الإدارية". القاهرة، عام 1988، ص107.

د. خميس السيد إسماعيل: "قضاء مجلس الدولة". ط3، عام 1993، ص157.

د. محمود أبو السعود حبيب، المرجع السابق، ص91.

32 - انظر المادة (12) من قانون مجلس الدولة المصري رقم رقم (47) لعام 1972.

خامساً- الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة بإحالتهم إلى المعاش، أو الاستيداع، أو فصلهم عن غير الطريق التأديبي".

وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا السورية بعدم قبول الطلبات المقدمة رأساً بإلغاء القرارات الإدارية المنصوص عليها في البندين (ثالثاً ورابعاً) ، عدا ما كان منها صادراً عن مجلس تأديبية، والبند (خامساً)، إذا لم تكن مسبوقةً بتظلّم على نحو ما نصت عليه المادة (12) من قانون مجلس الدولة السوري رقم (55) لعام 1955.[33]

وهو ما قضت به أيضاً محكمة القضاء الإداري السورية لجهة عدم قبول الدعوى بطلب إلغاء القرار الصادر بفصل موظف بغير الطريق التأديبي قبل التظلّم إلى الجهة التي أصدرت القرار، أو إلى الهيئات الرئيسية، وانتظار المواعيد المقررة للبت في هذا التظلّم. ومما جاء في حكم لها بهذا الخصوص صدر عام 1978:

"... ومن حيث إنه قبل البحث في موضوع الدعوى فلا بدَّ من بحث مدى جواز قبولها دون سبق التظلّم من القرار المطلوب إلغاؤه، فالمادة (12) من قانون مجلس الدولة نصت على أنه لا تقبل الطلبات الآتية: 2- الطلبات المقدمة رأساً بإلغاء القرارات الإدارية المنصوص عليها في البندين ثالثاً ورابعاً... والبند خامساً من المادة (8)، وذلك قبل التظلّم منها إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار، أو الهيئات الرئيسية، وانتظار المواعيد المقررة للبت في هذا التظلّم...

... ومن حيث إنه استناداً إلى الأحكام المتقدمة فإنه لا تقبل الدعوى أصلاً بطلب إلغاء القرار الصادر بالفصل عن غير طريق التأديبي قبل التظلّم إلى الجهة التي أصدرت القرار، أو إلى الهيئات الرئيسية، وانتظار المواعيد المقررة للبت في هذا التظلّم...

" ومن حيث إنه بصرف النظر عن موضوع قانونية القرار المطعون فيه، وصدوره عن المرجع المختص أم لا، فإن الواضح من هذه الدعوى بأن المدعي لم يتقدم بما يثبت تظلّمه من القرار المطعون فيه، مما يجعل دعواه المقدمة دون سبقها بالتظلّم الوجوبي جديرةً بعدم القبول".[34]

---

33 - حكم المحكمة الإدارية العليا السورية، القرار رقم (19)، القضية رقم (15) عام 1966، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في أعوام (1966- 1967- 1968)، ص276.

34 - انظر حكم محكمة القضاء الإداري السورية، القضية رقم (115)، القضية رقم (108) لسنة 1975، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري عام 1975، ص258، وقرارها رقم (256)، القضية رقم (312)، لسنة 1978،

ويلاحظ في هذا الصدد أنه إذا قام المضرور برفع دعواه قبل أن يتقدم بالتظلّم إلى جهة الإدارة مصدرة القرار، وانتظار ردّ الإدارة عليه، فإن هذا المسلك من جانبه يترتب عليه عدم قبول دعواه، ذلك أن التظلّم الوجوبي شرط لقبول دعوى الإلغاء. ومن ثم فإن هذا النوع من التظلّم يقتصر على دعاوى إلغاء القرار الإدارية، دون دعاوى القضاء الكامل.

ومما تجب الإشارة إليه أن شرط التظلّم الوجوبي لا يسري إلا بالنسبة إلى القرارات الإدارية القابلة للسحب، وعليه فإذا امتنع على الجهة الإدارية سحب القرار، أو تعديله فلا جدوى من التظلّم من القرار، وفي هذه الحالة أيدت المحكمة الإدارية العليا المصرية إقامة الدعوى دون تظلّم.[35]

والتظلّم الوجوبي ليس إجراءً مقصوداً لذاته، وإنما افتتاح للمنازعة الإدارية، يهدف إلى تقليل عدد المنازعات الإدارية قدر المستطاع، فإن رأت الإدارة المتظلّم على حق أجابت مطلبه، وبذا تنتهي المنازعة في مراحلها الأولى، وإذا رفضته كان للمتظلّم الحق في اللجوء إلى القضاء.[36]

وقد أوضحت المحكمة الإدارية العليا المصرية الحكمة من التظلّم بالقول: "... إن الحكمة من هذا التظلّم هي الرغبة في التقليل من المنازعات بإنهائها في مراحلها الأولى بطريق أيسر للناس، وذلك بالعدول عن القرار المتظلّم منه إن رأت الإدارة أن المتظلّم على حق في تظلّمه..."[37].

ويبدو أن القضاء الإداري يُبدي مرونةً في مسألة التظلّم الوجوبي بحسبانه شرطاً لقبول دعوى الإلغاء، ومن ذلك على سبيل المثال ما ذهبت إليه المحكمة الإدارية العليا المصرية من قبول دعوى الإلغاء التي رفعت قبل تقديم التظلّم الوجوبي ما دام تقديمه بعد ذلك، وفي خلال الميعاد المقرر للتظلّم، على فرض أن شرط التظلّم كإجراء ليس مقصوداً لذاته، وإنما الهدف منه إتاحة الفرصة للجهة المختصة لبحث التظلّم، وإصدار قرارها، سواء بقبول التظلّم، أو برفضه صراحةً، أو ضمناً، ومن ثمَّ تكون الغاية من التظلّم قد تحققت، ويكون الدفع بعدم القبول لرفع الدعوى قبل تقديم التظلّم ليس له أساس، ويتعيّن رفضه.[38]

ورقم (212)، القضية رقم (120) لعام 1975، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري عام 1978، ص463.

35 - حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم (1612)، السنة (8) ق، جلسة 1966/6/11، س11، ص 705.

36 - محمد خليفة الخيلي، المرجع السابق، ص51.

37 - حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم (1301) للسنة (7) ق، جلسة 1966/3/5.

38 - حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، جلسة 1980/12/31، السنة (26)، ص452.

وقد كان التظلّم الوجوبي محل نقد من جانب بعض الفقه على فرض أنه يضع الموظف العام موضع الإذلال، كما أن أصول التنظيم القانوني ألاّ تنظر المسالة أمام الواحدة أمام درجة من درجات التقاضي مرتين، بمعنى ألاّ يكون الرئيس الإداري خصماً وحكماً في آنٍ معاً، والأولى دائماً أن يكون التظلّم لمن يعلو مصدر القرار على أقل تقدير.

ويتضح مما تقدم سابقاً أن القرارات التي تستلزم التظلّم الوجوبي هي تلك التي تتعلّق ببعض جوانب الوظيفة العامة، وهذا يعني أنه غير مطلوب في المنازعات التي لا تتعلّق بهذه الموضوعات، سواء كانت غير متعلّقة بالوظيفة العامة إطلاقاً، أو كانت متعلّقة بها ولكن في غير الجوانب التي يستلزم فيها المشرّع تقديم التظلّم الوجوبي.[39] كما أن التظلّم في قرار ما، يغني عن التظلّم من القرارات المرتبطة به ارتباط الأصل بالفرع، وبناءً عليه يقبل الطعن ضد هذه القرارات حتى دون التظلّم منها إدارياً.[40]

والذي نراه أنه لا ضير من التظلّم الوجوبي في الحالات التي حددها هذه القانون، ولا يمكن التسليم بأنه يضع الموظف موضع الإذلال، فمن يطالب بحقٍ له لا يمكن أن يكون هذا وضعه، بل ربما على العكس من ذلك فإن التظلّم يدلل على جرأة الموظف في المطالبة بما يقتنع أنه حق له، وهو بذلك يوجه رسالة مفادها أن التظلّم إن لم يكن مجدياً فإنه سيسلك طريق القضاء. ولا يمكن التسليم كذلك بأن المسألة الواحدة لا تنظر أمام درجة من درجات التقاضي مرتين، ذلك أن التظلّم ليس عملاً قضائياً، وإنما هو عمل إداري، هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن هناك الكثير من الأمور القانونية التي تحكمها إجراءات قبل اللجوء إلى القضاء، ومثال ذلك التفويض بالصلح بين المتقاضين قبل اللجوء إلى القضاء، وفي مثل هذه الحالات لم يقل أحد بأن المسألة الواحدة نظرت مرتين في درجة واحدة من درجات التقاضي.

ومما نود الإشارة إليه، أن ما ذهب إليه المشرّع في قانون المحاكم المسلكية لجهة الأخذ بالتظلّم الاختياري إنما يتعلّق بمن هو خاضع لقانون للنظام الأساسي الموحّد للعاملين في الدولة رقم (1) لعام 1985، والذي حلّ محله قانون العاملين الأساسي رقم (50) لعام 2004، أي إنَّه لا يشمل من كان

39 - د. جورجي شفيق ساري: "قواعد وأحكام القضاء الإداري". القاهرة، دار النهضة العربية، عام 2001، ص409.

40 - حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر بتاريخ 1962/6/23، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة في السنة السابعة، ص165.

مستثنىً من أحكام أي من هذين القانونين، وبالتالي فلا يزال نص المادة (12) من قانون مجلس الدولة سارياً لجهة التظلّم الوجوبي بالنسبة إلى الفئات المستثناة.[41]

رابعاً - شكل التظلم الإداري:

يختلف شكل التظلم الإداري تبعاً لنوعه، فإذا كان التظلم اختيارياً فلا يشترط فيه شكلية معينة[42]**، بما في ذلك شرط الكتابة ما إذا كان من الممكن إثباته، ومن ثم يجوز أن يكون شفوياً، كأن يؤشّر الرئيس المختص على الأوراق بما يفيد تقديم التظلّم في تاريخ معين، وفي موضوع معين.**[43] **على أن قرار**

41 - تنص المادة (159) من قانون العاملين الأساسي رقم (50) لعام 2004 على الآتي:

"يستثنى من أحكام هذا القانون:

1- قضاة الحكم والنيابة الخاضعون لقانون السلطة القضائية، وقضاة المحكمة الدستورية العليا، وقضاة مجلس الدولة، ومحامو إدارة قضايا الدولة.

2- أعضاء الهيئة التعليمية، والتدريسية، والفنية، الخاضعون لقانون تنظيم الجامعات.

3- العاملون في الفتوى والتدريس الديني، والأئمة، والخطباء، والوعّاظ، والقرّاء، والمؤذنون، وخدم المساجد، وغيرهم من أرباب الشعائر الدينية.

4- عسكريو الجيش والقوات المسلحة، وقوى الأمن الداخلي.

5- الضابطة الجمركية.

6- الجهاز الفني، وأعضاء هيئة البحث العلمي، في مراكز البحوث العلمية. وأعضاء الهيئة الفنية، وأعضاء الهيئة المخبرية، وأعضاء هيئة البحث العلمي، في هيئة الطاقة الذرّية.

7- العاملون العلميون، في هيئة الموسوعة العربية.

8- الركب الطائر في مؤسسة الطيران العربية السورية، والركب المبحر في شركة الملاحة البحرية السورية.

9- العمال المحليون، المعينون في البعثات الخارجية".

42 - انظر حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر في 1956/1/28، مجموعة السنة الأولى قاعدة رقم (55). وكانت المادة (12) من قانون مجلس الدولة المصري لعام 1972 قد نصّت على إجراءات التظلّم، وطريقة الفصل فيه بقرار من رئيس مجلس الدولة. وتطبيقاً لذلك صدر قرار رئيس مجلس الدولة رقم (72) لعام 1973، مبيناً شكل التظلّم، وإجراءاته، وطريقة الفصل فيه، وهي القواعد ذاتها التي سبق وأن صدر بها قرار من مجلس الوزراء بتاريخ 1955/4/16، وقد طبقها القضاء الإداري المصري وسار عليها، وعنه أخذ القضاء السوري بهذه القواعد، وذلك تطبيقاً للقرار الجمهوري الصادر في سورية برقم (557) لعام 1959، الذي قضى بتطبيق إجراءات التظلّم الإداري المنصوص عليها في قرار مجلس الوزراء المصري سالف الذكر (لامتداد التشريعات التي كانت سائدة في مصر أيام الوحدة إلى الإقليم السوري).

43 - انظر الدكتور مصطفى كمال وصفي، المرجع السابق، ص170-171.

وباللغة الفرنسية:

Un agent public peut- il contester une decision prise à son encontre par l'administration? Sur la site intrnet : www.cl.gendroit.com.

مجلس الوزراء السوري رقم (3307) قد خرج على هذه القاعدة حينا أوجب أن "يُقدم طلب التظلّم الإداري بصورةٍ خطّية...".

ويجوز التظلم بعريضة عادية، أو بإنذار على يد محضر، يبيّن فيه المنذر غرضه بوضوح مع طلب تصحيح الوضع القانوني الخاطئ الذي ترتب على القرار المتظلّم منه، ومن الممكن أن يقدمه المتظلم إلى جهة الإدارة بنفسه.[44]

وتعدّ البرقية المتضمنة بيان القرار المطعون فيه، وأوجه الطعن الموجهة إليه، تظلّماً يؤدي إلى كامل الأثر الذي ينتجه التظلّم.[45]

ويمكن القول إنه لا يشترط في التظلم الاختياري أن يأخذ شكليةً معينة، ما دام القانون لم يشترط ذلك، فالمهم فيه أن يتضمن البيانات الكافية التي تُعين جهة الإدارة على فهم ما يبتغيه المتظلّم من تظلّمه، فضلاً عن الإحاطة بعناصر القرار المتظلّم منه كافة.

أمَّا التظلّم الوجوبي الذي يتميّز بطبيعة استثنائية، فإن المشرع عادةً ما يتطلب فيه مواصفات معينة، وهذه المواصفات تتمثل في أنه يجب أن يشتمل التظلم على اسم المتظلّم، ووظيفته، وعنوانه، وتاريخ صدور القرار المتظلّم منه، وتاريخ نشره في الجريدة الرسمية، أو في النشرات التي تصدرها المصالح الحكومية، أو تاريخ إعلان (تبليغ) المتظلّم به، فضلاً عن موضوع القرار المتظلّم منه، والأسباب التي بني عليها التظلّم، مع إرفاق المستندات التي يرى المتظلّم تقديمها.

وترجع الحكمة من وراء تطلب هذه المواصفات في التظلّم الوجوبي إلى الأهمية التي يحظى بها هذا التظلّم، بوصفه شرطاً لازماً لقبول دعوى الإلغاء في الحالات الاستثنائية التي يحددها المشرع، بحيث يترتب على عدم تقديمه قبل رفعها عدم قبول الدعوى.[46]

والتظلّم الوجوبي يخضع جملة وتفصيلاً لأحكام التظلم الاختياري إلاّ في أنه –كما قلنا- يترتب على عدم تقديمه الحكم بعدم قبول الدعوى.

---

44 - انظر حكم محكمة القضاء الإداري المصرية الصادر بجلسة 1948/11/17 في القضية رقم (163) لسنة (2) ق، مجموعة الخمس عشرة سنة، قاعدة رقم (525).

45 - انظر حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم (1927)، السنة (13) ق، جلسة 1970/11/15، منشور في الموسوعة الإدارية سالفة الذكر، الجزء (15)، ص71-72، قاعدة رقم (58).

46 - لمزيد من التفصيل انظر: د. محمد ماهر أبو العينين: "دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري- شروط قبول دعوى الإلغاء". الكتاب الأول، منشورات دار الكتب القانونية، القاهرة، عام 1998، ص498 وما يليها.

خامساً- شروط التظلّم الإداري:

أ- يجب أن يقدم التظلّم باسم المتظلّم:

يجب أن يكون التظلّم صادراً من صاحب الحق، أو من يمثله قانوناً،[47] سواء قدمه منفرداً، أم في جماعة من طائفته.[48]

وبمعنىً آخر فإن حق التظلّم الإداري لا يقتصر على الأشخاص الطبيعيين، وإنما يمتد ليشمل الأشخاص الاعتبارية التي منحها القانون الشخصية القانونية، ومثالها الهيئات والمؤسسات العامة، والنقابات، والجمعيات.[49] وينوب عن هذه الأشخاص الاعتبارية في تقديم التظلّم الإداري ممثلها القانوني. مع التنويه بأن التظلّم المقدم من قبل الأشخاص الاعتبارية يرتب آثاره القانونية بالنسبة إلى جميع الأشخاص الطبيعيين المنضمين إليه وقت تقديم التظلم الإداري، على أساس أن القرار المتظلّم منه قد مسّ مصلحتهم المشتركة، أو مصلحة الغالبية منهم.[50]

ولا تكفي في مجال التظلّم الشكاوى الجماعية المجهولة للأفراد، ومرد ذلك أن إجابة المتظلّم إلى طلبه يتوقف على تحديد مركزه القانوني بصفة دقيقة، وهو ما لا يتيسر الوصول إليه في حالة الشكاوى الجماعية المجهولة. وليس معنى ذلك أنه يشترط توقيع المتظلّم على التظلّم المقدم منه، بل يكفي فقط أن يكون مقدماً باسمه الخاص، لأن عدم توقيعه على التظلّم لا يؤثر في كيانه.[51]

ب- يجب أن يقدم التظلّم بعد صدور القرار المطعون فيه، وصيرورته نهائياً، وقبل رفع الدعوى:

وتأسيساً على ذلك لا ينتج التظلّم أثره في قطع الميعاد إذا قدم ضد قرار لم يصدر بعد، أو ضد عمل تحضيري صادر عن جهة الإدارة، أو ضد عمل من الأعمال الإدارية التي لا تعدّ من قبيل القرارات

---

47 - انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1959/5/16 في الطعن رقم (236)، السنة (4) ق والمنشور في مجموعة السنة الرابعة قاعدة رقم (11).

48- د. مصطفى كمال وصفي، المرجع السابق، ص175.

49 - انظر المادة (36) من قانون المحاكم المسلكية في سورية رقم (7) لعام 1990.

50 - عبد الرؤوف بسيوني: "أحكام التظلّم الإداري في القانونين المصري والكويتي". دار النهضة العربية، عام 1997، ص37.

51 - انظر حكم محكمة القضاء الإداري بجلسة 1960/12/21 سالف الذكر.

الإدارية، أو ضد قرار إداري غير نهائي، أو ضد قرار إداري نهائي لم يتم نشره، أو إعلانه إلى صاحب الشأن، أو لم يعلم به علماً يقينياً.[52]

والقرار الإداري هو: "إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة، بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح، وذلك بقصد إحداث مركز قانوني معيّن، متى كان ذلك ممكناً، وجائزاً قانوناً، وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة".[53]

وهذا يعني أن القرار الإداري يتسم بالآتي:

1. **إنه عمل قانوني، وبذلك تخرج عن نطاقه الأعمال المادية، لأنها لا تحدث أثراً قانونياً. سواء صدرت هذه الأعمال دون إرادة الموظف العام (ومثالها حوادث السيارات)، أو بإرادته (ومثالها البيانات التي لا تحدث أثراً قانونياً). ويستثنى من ذلك الأعمال المادية التي تتم تنفيذاً لقرار سابق، فهي ذات ارتباط وثيق بالقرار، وكيانها القانوني مستمد منه.** [54]
2. **إفصاح عن الإرادة من جانب واحد، وهذا ما يُخرج العقد الإداري من نطاق القرارات الإدارية، لأنه ينمّ عن تلاقي إرادتين. أمَّا في الحالات التي يكون فيها العمل القانوني مركّباً، أي إنَّه يشتمل على قرارات عدة، وكان بالإمكان فصل أحدها، فإنه من الجائز الطعن بالقرار المستقل، دون مساس بالعقد، ومثال ذلك القرار المتعلّق باعتماد العقد.**[55]

---

52 - والقرار النهائي هو الذي استنفذ مدارج التسلسل الإداري كلّها بأن يكون قد صدر من سلطة إدارية تملك حق إصداره دون حاجة إلى تصديق سلطة إدارية أعلى. وقد أُثير خلاف في الفقه المصري حول كلمتي "النهائي" و"التنفيذي"، وأيهما أوفى بالغرض، فيرى المرحوم الدكتور سليمان الطماوي أن اختيار كلمة "نهائي" للدلالة على القرارات الإدارية التي تقبل الطعن بالإلغاء غير موفق، لأن القرار قد يكون نهائياً بالنسبة إلى سلطة معينة، وغير نهائي بالنسبة إلى غيرها، فالقرارات الصادرة من مجلس التأديب الابتدائي، أو من لجنة الشياخات (لجنة العمد والمشايخ)، أو من لجنة شؤون العاملين، والتي تحتاج إلى تصديق من سلطة أعلى، هي قرارات نهائية بالنسبة إلى السلطات التي أصدرتها، ولكنها غير نهائية في دعوى الإلغاء"، أو أنه على الرغم من أن المشرع قد استعمل اصطلاح "النهائية" في جميع قوانين مجلس الدولة فإننا ما زلنا نرى أن كلمة التنفيذية أوفى بالغرض". انظر مؤلفه: "النظرية العامة للقرارات الإدارية- دراسة مقارنة". منشورات جامعة عين شمس، عام 1991، ص172 وما يليها.

53 - لمزيد من التفصيل انظر: د. محمد سليمان الطماوي: "النظرية العامة للقرارات الإدارية- دراسة مقارنة". المرجع السابق، ص172 وما يليها.

54 - انظر: د. فؤاد العطار: "القانون الإداري". دار النهضة العربية، ص612.
د. محمود أبو السعود حبيب، المرجع السابق، ص20.

55 - انظر: د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، مرجع سبق ذكره، ص393.
د. محمود أبو السعود حبيب، المرجع السابق، ص33.

3- صدور القرار عن جهة إدارية مختصة، مركزية أو لا مركزية (محلية- مرفقية)، ومن ثم فإن القرارات التي تصدرها الجهات الخاصة، سواء كانت طبيعية أم اعتبارية، لا تدخل في نطاق القرارات الإدارية.[56]

4- أن يكون القرار الإداري نهائياً، ومن شأنه إحداث مركز قانوني معيّن، أو تعديله، أو نقله، أو إلغاؤه.[57] وهكذا فإن التصرّفات التي لا يقصد منها إنتاج آثار قانونية، بل مجرد الإعلان عن وجهة نظر الإدارة حول مسائل معينة، فلا ينشأ عنها ضرر، أو مساس بحقوق الغير، أو مصالحهم، فإنها لا تعدّ من قبيل القرارات الإدارية القابلة للتظلّم منها. ومن تلك التصرفات ما يأخذ صورة الآراء *opinions* التي تبديها الإدارة، والتي لا يترتب عليها في الأصل أثر ملزم، إذ لا تحدث بذاتها نتائج قانونية. ومن الأمثلة عليها الأجوبة التي تبديها الإدارة على الطلب الموجّه إليها للحصول على معلومات، أو الأجوبة الموجهة من الوزراء إلى البرلمان رداً على طلب المعلومات المقدمة إليهم من هؤلاء، سواء صدر الجواب شفاهةً في أثناء انعقاد جلسة البرلمان، أم بصورة خطّية، حتى وإن نشر الرد في الجريدة الرسمية، وكذلك الأجوبة المعطاة لأعضاء المجالس المحلية، ومثالها مجالس المحافظات، والمدن، والبلدان، والبلديات، والجواب الموجّه من وزير إلى آخر بقصد لفت نظره إلى مسألة معينة، أو الكتاب الموجه من أحد الوزراء إلى أحد المحافظين لبيان الرأي في قرار يزمع الأخير اتخاذه. ومن تصرّفات الإدارة التي لا تعدّ من قبيل القرارات الإدارية ما يأخذ صورة الادعاءات *pretentions*، وهي التي تحدث بمناسبة نزاع قائم مع الإدارة، أو على وشك الحدوث، إذْ تعمد إلى التمسك بما تعتقد أنه حق لها، وإنكار ما يدعيه خصمها، فينمّ الأمر عن مجرد موقف تعتمده الإدارة بصدد النزاع، دون أن يقيّد القاضي، أو الخصم، ولا يصح من ثمَّ أن يكون محلاً للتظلّم منه. ولا يدخل كذلك في نطاق القرارات الإدارية النيَّات والمقاصد *intentions* ، ومن الأمثلة عليها ما تبديه الإدارة حول رغبتها بعدم تجديد المصادرة. ويضاف إلى هذه الفئة الرغبات *souhaits*، وكذلك الإرشادات والتوجيهات *indications* الصادرة من جهة إدارية إلى أخرى، كالتوجيه المعطى من قبل أحد المحافظين إلى موظف لمراجعة القضاء بشأن قرار يتعلّق بمرتبه. ويدخل أخيراً في نطاق التصرّفات التي لا تشكل

---

56 - انظر: د. محمد سليمان الطماوي، القضاء الإداري، مرجع سبق ذكره، ص393.
د. طعيمة الجرف، المرجع السابق، ص54.
د. ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص275.
د. محمود أبو السعود حبيب، المرجع السابق، ص30.

57 - د. فؤاد العطار، المرجع السابق، ص614.

محلاً للتظلّم منها تلك المحتوية على مجرد معلومات *informations* صادرة عن الإدارة، كالبلاغ الذي تنشره الإدارة في الصحف لإشعار المواطنين بتاريخ نفاذ نظام معيّن.[58]

وكانت المحكمة الإدارية العليا السورية قد حددت مقوّمات القرار الإداري بقولها: "... هو الذي يصح أن يكون محلاً للخصومة، وذلك من خلال كونه صادراً عن جهة إدارية عامة، وتمتعه بخاصية النهائية، والنفاذ، وتأثيره في مركز المدعي، والمساس بحقه... ما دام المدعي من العاملين لدى جهة الإدارة، وما دام أن الإدارة تدخلت من خلال سلطتها العامة، وأفصحت عن إرادتها المفردة بإحداث الأثر القانوني...".[59]

ج- يجب أن يقدم التظلّم إلى الجهة الإدارية المختصة:

وهي الجهة التي أصدرت القرار المتظلّم منه، أو الجهة التي يحددها القانون.[60] **وهي عادةً الجهة مصدرة القرار، أو الجهة الرئاسية لها، أي الجهة التي لها حق التعقيب رئاسياً على الجهة مصدرة القرار. ومن المتفق عليه أن الوزير يمثّل قمة الهرم الإداري بالنسبة إلى وزارته، مع ملاحظة أن المحكمة الإدارية العليا المصرية قد قررت بأنه لا يجوز التظلّم إلى الوزير إلا حينما يكون هو الذي أصدر القرار، أو أن له سلطة التعقيب عليه، فإن لم يكن القرار صادراً عنه فإن تقديم التظلّم إلى مصدر القرار يعدّ صحيحاً، ومنتجاً لآثاره القانونية.**[61]

والأصل أن يقدم التظلّم إلى الهيئة المختصة، أو إلى الهيئة الرئاسية، ولكن إذا قدم صاحب الشأن التظلّم إلى سلطة غير مختصة فهل يقطع ذلك المدة؟

---

58 - لمزيد من التفصيل انظر: د. محمد كامل ليلة، المرجع السابق، 26.

د. طعيمة الجرف، المرجع السابق، ص181.

C.E. 25 av. 1951. Chevenez, Rec. p. 212.

د. مصطفى أبو زيد فهمي: "القضاء الإداري ومجلس الدولة". ط3، منشورات جامعة الإسكندرية، عام 1966، ص286 وما يليها.

د. إدوار عيد: "القضاء الإداري". ج1، أصول المحاكمات الإدارية، بيروت، 1974، ص 109 وما يليها.

د. محمود أبو السعود حبيب، المرجع السابق، ص94.

59- حكم المحكمة الإدارية العليا السورية، القرار رقم (1/124)، الطعن (1882)، عام 2007، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا من عام 2005 إلى عام 2009، ص675.

60 - د. مصطفى أبو زيد فهمي، المرجع السابق، ص354.

61 - حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الصادر عام 1985، منشور في مجموعة العشر سنوات.

لا يعتدّ مجلس الدولة الفرنسي بالتظلّم إلى سلطة غير مختصة، ولكنه يخرج في حالات استثنائية عن هذا الموقف، كما لو أخطأ المتظلّم في تقديم تظلّمه إلى وزير دون آخر، وكان له عذر مقبول في ذلك، كأن يكون التظلّم متعلقاً بمصلحة نقلت حديثاً من اختصاص الوزير المتظلّم إليه، أو أن تكون المسألة المتظلّم فيها دقيقة، بحيث يجوز الخلط بين وزراء عدة.[62]

وقد قبِل القضاء المصري التظلّمات الإدارية المقدمة إلى جهات غير مختصة، وذلك في حال وجود عذر مقبول يبرر خطأ المتظلّم، وذلك إذا كانت الجهة الإدارية التي قُدِم إليها التظلم تابعة للجهة الإدارية المختصة، أو أنها ترتبط بها إدارياً.[63]

د- يجب أن يقدم التظلّم في الميعاد القانوني لرفع دعوى الإلغاء:

ويعني هذا الشرط أن يقدم التظلّم خلال ستين يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري، أو إعلانه لصاحب الشأن، أو العلم به علماً يقينياً.[64] **ذلك أن مضي ميعاد رفع دعوى الإلغاء يعني سقوط حق صاحب الشأن في مخاصمة القرار الإداري قضائياً، فيتحصّن القرار رغم العيوب التي شابته، ويُعامل معاملة القرارات السليمة، إلا إذا كان القرار مبنياً على غش صاحب الشأن، أو بناءً على صلاحية مقيّدة، أو كان القرار منعدماً.**[65]

وتأييداً لذلك ذهبت المحكمة الإدارية العليا السورية إلى القول: "... ومن حيث إن الأصل المقرر طبقاً لنص المادة (22) أنه إذا رفعت الدعوى بعد مضي فترة الرفض الحكمي للتظلّم تكون غير مقبولة شكلاً بحسبان أن القانون لم يلزم ذوي الشأن بانتظار الجهة الإدارية حتى تصدر قراراً صريحاً بالرفض، أي إنَّه يفترض في الإدارة أنها رفضت التظلّم ضمناً، ويكون ذلك من خلال قرينة فوات الفاصل الزمني دون أن تجيب الإدارة على التظلّم".[66]

---

62 - وقد ذهب مجلس الشورى الأسبق إلى عدّ التظلّم المقدم إلى هيئة غير مختصة عديم الجدوى بالنسبة إلى موضوع انقطاع ميعاد الطعن بالإلغاء. لمزيد من التفصيل انظر: د. عبد الله طلبة: "القانون الإداري- الرقابة القضائية على أعمال الإدارة- القضاء الإداري". ط5، منشورات جامعة دمشق، عام 1996، ص243.

63 - حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم (29) لسنة 2 ق، جلسة 1960/9/21. وحكمها في الطعن رقم (904)، جلسة 1989/11/28، أحكام السنة (35)، ص325.

64 - انظر المادة (24) من قانون مجلس الدولة المصري.

65 - انظر: د. جورجي شفيق ساري، المرجع السابق، ص412.
محمد خليفة الخيلي، المرجع السابق، ص71.

66 - حكم المحكمة الإدارية العليا السورية، القرار رقم (1/124)، الطعن (1882)، عام 2007، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا من عام 2005 إلى عام 2009، ص679.

والعبرة في تقديم التظلّم في الميعاد القانوني هو بتاريخ وصوله الفعلي إلى الجهة المختصة للبت فيه، وليست بتاريخ إيداعه بالبريد،[67] أو تاريخ تحريره.[68]

وقد أجاز القضاء الإداري قيام التظلّم الإداري، والاعتراف بوجوده في حال إرساله بالبريد المسجّل في ميعاد مناسب يسمح بوصوله إلى الجهة المختصة خلال الميعاد المقرر لتقديمه. والحكمة من تطلّب أن يكون البريد مسجلاً هو أن يكون دليل إثبات في مواجهة الجهة المذكورة إذا ما حاولت إنكار التظلّم، أو أنكرت وصوله في الميعاد، مما ييسر عبء الإثبات على صاحب الشأن. وإذا أُرسل التظلّم بطريق البريد فإن التأخير غير العادي في وصول التظلّم إلى الجهة الإدارية المرسل إليها لا يُضار به المتظلّم. ويستوي في ذلك أن يكون التأخير مرده مؤسسة البريد، أو تراخي الإدارة في تسجيل التظلّم في سجلاتها، وذلك كله خاضع لتقدير المحكمة.[69]

ولكن ما حكم الحالة التي يُقدم فيها المتضرر على رفع دعوى الإلغاء قبل انقضاء ستين يوماً على تاريخ صدور القرار الإداري واستمرار الإدارة في رفضها لمطالبه إلى ما بعد انقضاء هذه المدة؟

يبدو أن مجلس الدولة السوري كان أكثر تساهلاً إزاء هذا الموضوع، ففي حكم للمحكمة الإدارية العليا السورية عام 1989، ذهبت المحكمة إلى القول إن: "عدم تظلّم المدعي من قرار إنهاء خدمته، وإقامته دعوى الإلغاء قبل انقضاء ستين يوماً على تاريخ صدور هذا القرار، واستمرار الإدارة في رفضها لمطالبه إلى ما بعد انقضاء هذه المدة، يصحح الشروط الشكلية للدعوى بحسب ما استقر عليه اجتهاد القضاء الإداري".[70]

كما ذهبت المحكمة الإدارية العليا السورية إلى أن: "انقضاء ميعاد الرفض الضمني دون أن تجيب الإدارة على التظلّم، وتبيّن لصاحب الشأن أن جهة الإدارة لم تهمل تظلّمه، ولم ترفضه ضمناً، وكان فوات الميعاد راجعاً إلى ربط الإجراءات المعتادة بين الإدارات، فإزاء ذلك تنتفي قرينة الرفض الضمني متى كان التظلّم مقاماً ضمن الميعاد القانوني".[71]

---

67 - حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية رقم (367) لسنة (9) ق، جلسة 1965/3/21، مجموعة العشر سنوات، ص592.

68 - حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية رقم (391) لسنة (4) ق، جلسة 1960/1/23، مجموعة العشر سنوات، ص579.

69 - حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية رقم (367) لسنة (9) ق، جلسة 1965/3/21، مجموعة العشر سنوات، ص592.

70 - حكم المحكمة الإدارية العليا السورية، القرار رقم (37)، الطعن (1290)، عام 1989، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في عام 1989، ص204.

71 - حكم المحكمة الإدارية العليا السورية، القرار رقم (1/124)، الطعن (1882)، عام 2007، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا من عام 2005 إلى عام 2009، ص673.

وفي فرنسا فإن مدة التظلّم محددة بشهرين،[72] ويعدّ مرور هذه المدة دون إجابة صريحة رفضاً للتظلّم، وإذ صادف أن اليوم الأخير هو يوم عطلة رسمية فإن الموعد يمدد إلى يوم العمل التالي. كما تمنح إدارات ما وراء البحار شهراً إضافياً.[73]

هـ- يجب أن يكون التظلّم الإداري مجدياً:

ولكي يكون التظلّم مجدياً يجب أن يكون من الجائز سحب القرار المتظلّم منه أو تعديله من الناحية القانونية، بحيث يكون في مقدور الجهة الإدارية المختصة ذلك إذا ما اقتنعت بصحة الأسباب الواردة في التظلّم المقدم لها. أمَّا إذا لم يكن في استطاعة الجهة الإدارية المختصة سحب القرار، أو تعديله، أو كان القرار ذاته يستعصي على السحب، أو التعديل، فإن التظلّم الإداري يصبح غير مجد، أي إنَّه لا ينتج أثره القانوني في قطع الميعاد، وفي هذه الحالة يستطيع صاحب الشأن الالتجاء إلى القضاء مباشرة لرفع دعواه، أي دعوى الإلغاء بطبيعة الحال.[74]

وبمعنىً آخر أن يكون هناك احتمال في أن تغيّر الجهة الإدارية رأيها بعد تقديم التظلّم، أمَّا إذا كانت قد أعلنت سلفاً عدم استجابتها لأي تظلّم، أو أنه إذا ثبت بأن الموظف قد أطلع الجهة الإدارية على ما يجده من وجوه البطلان في القرار الذي رفع دعوى إلغائه قبل أن يعتمده الوزير المختص بحالته التي شكا فيها المدعي، فليس من جدوى لتظلّم يقدمه مرةً أخرى بعد اعتماد القرار، ويتعيّن عليه رفع دعواه مباشرةً دون تظلّم، وتكون دعواه في هذه الحالة مقبولةً شكلاً.[75]

ويلاحظ في هذا الصدد أنه في حالة التظلّم الوجوبي الذي يشترط أن يكون مجدياً، لا يجوز طلب وقف تنفيذ القرارات التي يشترط فيها تقديم هذا التظلّم، إذْ يفترض عدم وجود

---

72 - Un agent public peut- il contester une decision prise à son encontre par l'administration? Sur la site internt: www.cl.gendroit.com.

73 - Devant le Tribunal Administratif (TA), la Cour Administrative d' Appel (CAA), le Conseil d'Etat (CE), le délai usual est de deux mois pour contester une decision administrative. CE délai est franc. Il n est pas tenu compte du jour de depart du délai, ni du jour d'expiration du délai de deux mois. Par exemple: l'administration transmit le 15 janvier un courier refusant à un candidat l'accès à un concours de recrutement. La date limite à laquelle la requite de ce candidt droit être enregistrée au greffe de la juridication est le 16 mars minuit pour que son recours soit receivable. Toutefois, si le dernier jour est un samedi, un dimanche, un jour férié ou chômé, le délai prorogé jusqu à la fin du premier jour ouvrable suivant. Il existe des délais spéciaux qui prolongent ou diminuent le délai normal. Par exemple les departments d'outre- mer (DOM), un mois supplémentaire aux deux mois de délai normal est accordé pour saisir une juridiction administrative d' outr- mer lorsque le demandeur ne réside pas dans ce départment ou bien lorsqu il est resident en DOM- TOM et qu il saisit une juridiction administrative en métropole. Contestation d' une decision administrative. Voire la site internet: www.angc.fc (fich 7).

74 - د. مصطفى أبو زيد فهمي، المرجع السابق، ص355.

75 - انظر في هذا الخصوص حكم محكمة القضاء الإداري المصرية الصادر بتاريخ 1953/12/21، القضية رقم (1923) لسنة (5). وحكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر بتاريخ 1978/4/22، القضية رقم (150) لسنة (17) ق. س (23)، ص117. والطعن رقم (723) لسنة (29) ق، جلسة 1985/4/7، س (30)، ص920.

الاستعجال المبرر لوقف تنفيذ هذه القرارات، أي إنَّ المشرّع قدر أن التظلّم الوجوبي يغني عن طلب وقف التنفيذ.[76]

ولا حاجة لتقديم تظلّم جديد إذا سُحِبَ القرار الإداري جزئياً في أثناء نظر الدعوى، وتظلّ الدعوى قائمة بالنسبة إلى ما لم يُسحب من القرار، إذْ يحق للطالب أن يعدّل طلباته أمام المحكمة.[77]

وفي بيانها لموضوع جدّية التظلّم ذهبت محكمة القضاء الإداري السورية إلى القول: "إن تظلّم المدعي من القرار الضمني الصادر بإهمال ترفيعه المتمثّل بقرار إعلان جداول الترفيع يعدُّ تظلّماً مجدياً ما دام قد سبق ممارسة اللجنة لولايتها الثانية لتنظيم جدول الترفيع الإضافي لشهر تموز من العام ذاته".[78]

و - أن يكون التظلّم واضحاً:

ويعنى هذا الشرط أن يكون التظلّم واضحاً، ومُعيناً على معرفة القرار المشكو منه. وأن يحدّد في التظلّم القرار المتظلّم منه، وأن يكون قاطعاً في بيان مضمونه، وفحواه، وحاسماً في تحديد هدفه، سواء بسحب القرار، أم بإلغائه، أم بتعديله،[79] **فإذا لم يكن التظلّم على هذا النحو أي إذا شابه الغموض، وعدم الوضوح، فلا يمكن أن ينطبق عليه وصف التظلّم الإداري القاطع للميعاد.** [80]

وقد ذهبت محكمة القضاء الإداري المصرية للقول: "إذا جاء التظلّم في عبارات عامة، لا تحديد فيها بالذات لما يريده الطاعن، وإنما اشتمل على مقارنة أقامها بين مختلف طوائف سلاح الحدود، وبيان ما لحق بهم من غبن، وما أصاب غيرهم من سعة، فإن هذا التظلّم غير مجدٍ في قطع المدة".[81]

أمَّا إذا كانت البيانات المذكورة في التظلّم غير كافية للدلالة على المتظلّم، أو على قصده، بحيث تجعل التظلّم مجهولاً، فإنه يقع باطلاً لأنه لا يعدّ تظلّماً بالمعنى لذي قصده المشرّع، ومن ثمَّ فإنه لا ينتج

---

76 - د. رمضان محمد بطيخ: "القضاء الإداري". ط2، دار النهضة العربية، عام 2000، ص423.

77 - حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم (87) لسنة (35) ق، جلسة 1990/2/4.

78 - حكم محكمة القضاء الإداري السورية، القرار رقم (108) القضية (271)، عام 1972، مجموعة المبادئ التي قررتها محكمة القضاء الإداري عام 1972، ص538.

79 - C.E. 28 avr. 1959, isméolai, Rec. p 1060.

80 - انظر حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في القضية رقم (1071) لسنة (6) ق جلسة 1953/1/14، المنشور في مجموعة الخمس عشرة سنة، قاعدة رقم (55)، وحكمها الصادر بجلسة 1948/6/22 والمشار إليه في مؤلف الدكتور عبد الفتاح حسن سابق الذكر، ص249.

81 - حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في القضية رقم (87) للسنة (6) ق، جلسة 1965/2/23، مجموعة السنوات العشر، ص224.

أثراً فيما يتعلّق بميعاد إقامة الدعوى، وهذا يخضع لتقدير المحكمة التي تملك تقدير هل كان البيان الذي أُغْفِلَ جوهرياً ومؤثراً في السلامة الشكلية للتظلّم أم لا؟.[82]

ووفقاً للاعتبارات المتقدمة، ولما استقر عليه الفقه والقضاء، يمكن القول: إن التظلّم يغدو غير مجدٍ في الحالات الآتية:

1- إفصاح الإدارة مسبقاً عن عدم استجابتها لأي تظلّم:

مما يعني عدم جدوى التظلّم إليها، لأن التظلّم سيكون مآله الرفض، ومن ثمَّ يتعيّن على صاحب الشأن اللجوء إلى القضاء مباشرةً ضمن المواعيد المقررة للطعن بالإلغاء، فإن لجأ مع ذلك إلى التظلّم ابتداءً فإن هذا التظلّم لا ينتج أثره في قطع ميعاد الطعن بالإلغاء.[83]

3- التظلّمات المتكررة:

إذا تكررت التظلّمات التي يتقدم بها صاحب الشأن بمواجهة قرار إداري معيّن فإن العبرة للتظلّم الأول، فهو وحده الذي يقطع ميعاد الطعن بالإلغاء، دون اعتداد بالتظلّمات اللاحقة له، والحكمة من ذلك ألاّ يتخذ المتظلّم من تعداد التظلّمات سبيلاً لإطالة أمد ميعاد رفع الدعوى.[84]

4- التنفيذ المادي للقرار:

وهي الحالة التي تلجأ فيها الإدارة المختصة إلى تنفيذ قرارها بشكلٍ مادي، كالقرار الذي تجريه السلطة الضابطية بشأن هدم منزل آيلٍ للسقوط، أو إتلاف بضاعة فاسدة... ذلك أن التظلّم في مثل هذه الحالات يغدو غير مجدٍ لاستحالة إعادة النظر في موضوعه بعد النفاذ النهائي، ومن ثم فإنه لا يتيح نتائجه القانونية إطلاقاً.[85]

---

82 - انظر: د. رمضان محمد بطيخ، المرجع السابق، ص 323.

د. عبد الله محمود: "الأحكام الجزائية والموضوعية للتظلّم الإداري". رسالة ماجستير، جامعة طنطا، عام 1994، ص84.

83 - حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية رقم (87)، السنة (6) ق، جلسة 1956/2/23، مجموعة السنوات العشر، ص224.

84 - حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية رقم (1699)، السنة (2) ق، جلسة 1957/12/14، مجموعة السنوات العشر، ص605.

85 - د. محمد نصر الدين كامل: "الدعوى وإجراءاتها في القضاء العادي والإداري". القاهرة، عالم الكتب، عام 1989، ص182.

5- إذا كان القرار الإداري غير قابلٍ للسحب:

يعدّ التظلّم غير مجدٍ إذا لم يكن بمقدور الجهة الإدارية التي أصدرته إعادة النظر فيه مجدداً لاستنفاذ ولايتها بإصداره، ولم تكن هناك سلطة رئاسية تملك التعقيب عليها.[86]

المبحث الثاني

إجراءات تقديم التظلّم الإداري والتصرّف فيه:

سنلقي الضوء في هذا المبحث على الإجراءات اللازمة لتقديم التظلّم الإداري، وبمعنى آخر البيانات اللازم توافرها في طلب التظلّم كي ينتج آثاره القانونية. وكيفية التصرّف في التظلّم بعد تقديمه إلى الجهة الإدارية المعنية.

أولاً- إجراءات تقديم التظلّم الإداري:

كانت المادة (12) من قانون مجلس الدولة السوري رقم (55) لعام 1959 قد نصت على أن "تبيّن إجراءات التظلّم وطريقة الفصل فيه بقرار من رئيس الجمهورية".

وعملياً تبدأ إجراءات تقديم التظلّم بطلب يقدم إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار، أو إلى الجهات الرئاسية، أو يرسل إليها بكتاب مسجّل.

ويجب أن يشتمل التظلّم على:

1- اسم المتظلّم، ووظيفته، وعنوانه.

2- تاريخ صدور القرار المتظلّم منه، وتاريخ نشره في الجريدة الرسمية، أو تاريخ إعلان المتظلّم به.

3- موضوع القرار المتظلّم منه، والأسباب التي بنى عليها التظلّم، ويرفق بالتظلّم المستندات التي يرى المتظلّم تقديمها.

وبمجرد تقديم التظلّم إلى الجهة الإدارية تقوم هذه الجهة بقيد التظلم برقم متسلسل في سجل خاص يبين فيه تاريخ تقديمه، أو وروده.

---

86 - حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في القضية رقم (16/2)، السنة (8) ق، جلسة 1966/6/11.

وفور وصول التظلّم يرسل إلى الجهة التي أصدرت القرار، وعليها أن تبدي رأيها فيه، وأن ترفق به الأوراق والمستندات المتعلّقة بالموضوع، ويرسل إلى الجهة التي يناط بها فحص التظلّم.

وأخيراً تتخذ الإجراءات اللازمة للبت في التظلم في الميعاد القانوني، ويبلّغ صاحب الشأن بالقرار الصادر في تظلّمه، والأسباب التي بنى عليها.

وكانت المادة (22) من قانون مجلس الدولة السوري قد نصت على أنه:

"... يجب أن يبت في التظلّم قبل مضي ستين يوماً من تاريخ تقديمه، وإذا صدر القرار بالرفض وجب أن يكون مسبباً، ويعتبر فوات ستين يوماً على تقديم التظلّم دون أن تجيب عنه السلطات المختصة بمثابة رفضه، ويكون ميعاد رفع الدعوى بالطعن في القرار الخاص بالتظلّم ستين يوماً من تاريخ انقضاء الستين يوماً المذكورة".

أمَّا بالنسبة إلى العاملين المدنيين في الدولة ممن يخضعون لقانون العاملين الأساسي رقم (50) لعام 2004، فقد أوجب قرار مجلس الوزراء السوري تقديم التظلّم من قبل العامل الذي فرضت بحقه أي من العقوبات الخفيفة خلال مدة أسبوع بدءاً من اليوم التالي لتبليغه صك العقوبة.

ثانياً- التصرّف في التظلم الإداري:

تنص المادة (22) من قانون مجلس الدولة السوري رقم (55) لعام 1959 على أن: "ميعاد رفع الدعوى إلى المحكمة فيما يتعلّق بطلبات الإلغاء ستون يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه في الجريدة الرسمية، أو في النشرات التي تصدرها المصالح، أو إعلان صاحب الشأن به.

وينقطع سريان هذا الميعاد بالتظلّم إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار، أو إلى الهيئات الرئيسية. ويجب أن يبت في التظلّم قبل مضي ستين يوماً من تاريخ تقديمه، وإذا صدر القرار بالرفض وجب أن يكون مسبباً، ويعدُّ فوات ستين يوماً على تقديم التظلّم دون أن تجيب عنه السلطات المختصة بمنزلة رفضه، ويكون ميعاد رفع الدعوى بالطعن في القرار الخاص بالتظلّم ستين يوماً من تاريخ انقضاء الستين يوماً المذكورة".[87]

87 - انظر نص المادة (24) من قانون مجلس الدولة المصري ر قم (47) لعام 1972.

ويتضح من نص الفقرة الثانية من المادة (24) من قانون مجلس الدولة السوري، أنه لكي يقطع التظلّم المدة يجب أن يُقدم خلالها، وإذا ما تقدم به صاحب الشأن، فسنكون أمام أحد الفروض الآتية:[88]

1- أن ترد جهة الإدارة على التظلّم بالإيجاب، وتسحب القرار المطعون فيه، أو تعدله، خلال الميعاد المقرر لبحث التظلّم (60 يوماً)، وقبل رفع دعوى الإلغاء. وفي هذه الحالة لا توجد أي مشكلة، لأن النزاع ينتهي في مهده، ويكون التظلّم قد حقّق الهدف المرجو منه.

2- أن ترد الإدارة على التظلّم بالرفض، وخلال الميعاد المقرر لبحث التظلم، وقبل رفع الدعوى. وفي هذه الحالة ينتهي سبب القطع، وتبدأ مدة الطعن بالإلغاء من جديد.[89] ويكون للمتظلّم الحق في رفع الدعوى خلال ستين يوماً من تاريخ وصول الإخطار إليه برفض التظلّم.[90] ويجب في هذا الصدد أن يكون القرار الصادر بالرفض مسبباً.[91] ويعدّ الطعن في القرار الصادر طعناً في قرار جديد.

3- أن ترد الإدارة على التظلّم، بالرفض وخلال الميعاد، ولكن بعد رفع الدعوى، إذ يكون المتظلّم في هذه الحالة قد تعجّل ورفع دعواه دون انتظار رد الإدارة، وعلى المحكمة أن تسير في نظر الدعوى إلى نهايتها، ولا تقضي بعدم القبول، لأن انتظار المواعيد قبل رفع الدعوى ليس مقصوداً لذاته، وإنما أُريد به إفساح المجال أمام الإدارة لإعادة النظر في قرارها المتظلّم منه، أمَّا إذا كان ردّ الإدارة على التظلّم بالإيجاب فإن الخصومة تعدّ منتهية، ويتحمل المتظلّم مصاريف الدعوى لرفعها قبل الأوان.

4- أن تردّ الإدارة على التظلّم بالإيجاب، وتسحب قرارها، ولكن بعد فوات الميعاد، وبعد رفع الدعوى. وفي هذه الحالة تقضي المحكمة بكون الخصومة منتهية لإجابة المتظلّم إلى طلباته، وتتحمل جهة الإدارة المصاريف، وقد يتحملها المتظلّم، وقد يتحملها الاثنان معاً مناصفةً، وذلك كله بحسب الأحوال، وكما ترى المحكمة. أمَّا إذا كان ردّ الإدارة برفض التظلّم، فلا تقضي المحكمة بعدم القبول، لأن الانتظار ما كان ليغيّر من الواقع شيئاً، وعليها أن تسير في الدعوى إلى أن يصدر حكم في موضوعها.

---

88 - د. جورجي شفيق ساري، المرجع السابق، ص413.

89 - انظر حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر بجلسة 1966/6/26، السنة (11) ق، قاعدة رقم91، ص740.

90 - انظر حكم محكمة القضاء الإداري المصرية جلسة 1971/12/27، السنة (3) ق، قاعدة رقم (23)، ص180.

91 - انظر حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر بجلسة 1958/3/8، السنة (3) ق، قاعدة رقم (102)، ص920.

5- أن تلتزم الإدارة جانب الصمت، فلا ترد على المتظلّم سواء بالقبول، أم بالرفض، وهنا ينتهي سبب القطع، ويعدّ مضي ستين يوماً على تقديم التظلم بمنزلة رفض له، ويكون ميعاد رفع الدعوى بالطعن في القرار الخاص بالتظلّم ستين يوماً من تاريخ انقضاء الستين يوماً المقررة لبحث التظلّم بمعرفة جهة الإدارة.[92]

وتجدر الإشارة إلى أن اتخاذ الإدارة جانب الصمت خلال مدة ستين يوماً لا يعدّ دوماً، وفي الحالات جميعها، قراراً ضمنياً سلبياً بالرفض، فقد استقر القضاء الإداري على أن مرور هذه المدة يعدّ قرينةً بسيطة على وجود هذا القرار الضمني السلبي، وهذه القرينة قد تنتفي بقرائن أخرى مستمدة من مسلك الجهة الإدارية المختصة بفحص التظلّم، كأن يتضح مثلاً أنها قد تبنّت وجهة نظره، وبادرت من ثمَّ إلى اتخاذ إجراءات تؤيد هذه المسلك.[93] **وهو ما أوضحته المحكمة الإدارية العليا المصرية في العديد من أحكامها.**[94] **وهنا يرى جانب من الفقه أنه ومن باب الحيطة يتعيّن على صاحب الشأن أن يبادر بمجرد انتهاء مدة الستين يوماً المقررة للرد على تظلّمه، إلى رفع دعوى الإلغاء، خاصةً أن التظلّم لا يمنع من رفع هذه الدعوى ابتداءً، بمعنى أن صاحب الشأن ليس ملزماً عند تقديم تظلّمه إلى جهة الإدارة أن ينتظر ردها الصريح، أو مرور ستين يوماً كي يتمكن من رفع دعوى الإلغاء، إذ إن له حق اللجوء إلى القضاء قبل ذلك.**[95]

ويبدو أن الإجراءات المطلوبة للتظلّم من القرارات الإدارية في فرنسا لا تختلف كثيراً عن تلك المطلوبة في مصر، وسورية، ولا بدَّ من بيان أوجه مخالفة القرار المتظلّم منه للقانون *s'agit de violation d'une loi*، وإرفاق نسخة عنه *une copie de la décision*، وحين اللجوء إلى القضاء يجب أن يرفق التظلّم بالدعوى،[96] **وتحديد مبلغ التعويض (إذا كانت هنالك مطالبة بالتعويض)، والوثائق المفيدة جميعها. ويبدو أن توكيل محامٍ لرفع الدعوى تبعاً لذلك أمر إلزامي لا غنى عنه.**[97]

---

92 - د. مصطفى أبو زيد فهمي، المرجع السابق، ص359.

93 - د. رمضان محمد بطيخ، المرجع السابق، ص426.

94 - انظر على سبيل المثال حكمها الصادر عام 1958 في القضية رقم (727) السنة (3) ق، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة (4)، ص 266. وحكمها الصادر عام 1961، السنة (6) ق، ص981.

95 - د. رمضان محمد بطيخ، المرجع السابق، ص427.

96 - Un agent public peut- il contester une decision prise à son encontre par l'administration? Sur la site internt: www.cl: gendroit.com.

97 - Contester une decision administrative. La Revue Facile, Sur la site internt: www.maison.facile.com.

المبحث الثالث

الأثر القانوني للتظلم وكيفية حساب الميعاد:

سنبيّن في هذا المبحث أهم الآثار القانونية التي تترتب على تقديم التظلّم، وكيفية حساب المدد الزمنية التي ترتبط بتقديمه إلى الجهة الإدارية المختصة، أو المدد اللازمة لرفع الدعوى...

أولاً- الأثر القانوني للتظلّم:

يترتب على تقديم التظلّم لجهة الإدارة في الميعاد آثار معينة، منها:

أ- قطع الميعاد:

نصت المادة (22) من قانون مجلس الدولة السوري رقم (55) لعام 1959 على الآتي: "ميعاد رفع الدعوى إلى المحكمة فيما يتعلّق بطلبات الإلغاء ستون يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه في الجريدة الرسمية، أو في النشرات التي تصدرها المصالح، أو إعلان صاحب الشأن به. وينقطع سريان هذا الميعاد بالتظلّم إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار، أو إلى الهيئات الرئيسية...".

ويعدّ قطع الميعاد من أهم الآثار التي تترتب على تقديم التظلّم لجهة الإدارة، سواء أكان هذا الميعاد متعلقاً بميعاد التقادم في دعوى الإلغاء، أو دعوى القضاء الكامل، ومثال ذلك حالة المطالبة بالتعويض عن قرار الفصل بغير الطريق التأديبي. ولعلّ السبب في ترتيب قطع الميعاد على تقديم التظلّم هو تشجيع الأفراد على تقديم تظلماتهم قبل اللجوء إلى القضاء، وهذا ما عبّرت عنه المادة (22) من قانون مجلس الدولة السوري بشكلٍ واضح وصريح "وينقطع سريان هذا الميعاد بالتظلّم إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار، أو إلى الهيئة الرئاسية...".[98]

ومعنى انقطاع سريان الميعاد هو استبعاد المدة التي انقضت من ميعاد رفع دعوى الإلغاء قبل تقديم التظلّم، والبدء في احتساب ميعاد جديد كامل (ستون يوماً) من تاريخ تقديم هذا التظلّم، وهو اليوم التالي لوصول التظلّم إلى الجهة مصدرة القرار، أو الجهة الرئاسية لها.[99]

---

98 - د. عبد الله طلبة، المرجع السابق، 241.

99 - وتجدر الإشارة إلى أن التظلّم، ووفقاً لما تضمنته المادة (21) من قانون مجلس الدولة السوري، لا يؤدي إلى وقف تنفيذ القرار المطلوب إلغاؤه، على أنه يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذه إذا طُلب ذلك في صحيفة الدعوى، ورأت المحكمة أن نتائج تنفيذه قد يتعذّر تداركها. وبالنسبة إلى القرارات التي لا يقبل طلب إلغائها قبل التظلّم منها إدارياً لا يجوز طلب وقف تنفيذها، على أنه يجوز للمحكمة ، بناءً على طلب المتظلّم، أن تحكم مؤقتاً باستمرار صرف مرتبه -كله أو بعضه- إذا كان القرار صادراً بالفصل، أو بالوقف، فإذا حكم له بهذا الطلب ثم رفض تظلّمه، ولم يرفع دعوى الإلغاء في الميعاد، عدَّ الحكم كأن لم يكن، واسترد منه ما قبضه".

وبقطع ميعاد التقادم تسري مدة جديدة مماثلة لمدة التقادم الأولى، وذلك طبقاً للقواعد العامة المعمول بها في هذا الشأن.

وينتج التظلّم أثره في قطع الميعاد ولو قدم إلى جهة غير مختصة، متى كان لها اتصال ما بموضوع التظلّم.[100] كما أن رفع الدعوى على غير ذي صفة ينطوي على معنى التظلّم إلى جهة غير مختصة.[101]

ويلاحظ أن التظلّم الذي يعتدّ به في قطع ميعاد رفع دعوى الإلغاء هو التظلّم الأول الذي يُقدّم في الميعاد القانوني إلى الجهة الإدارية المختصة، ولا يجدي في قطع ميعاد الطعن أو امتداده، الاسترسال في تقديم تظلّمات متعاقبة عن الموضوع ذاته، إذ إن المدة لا تنقطع إلا مرة واحدة، وليس لذوي الشأن أن يتخذوا من تكرار التظلّمات وسيلةً لإطالة ميعاد رفع الدعوى دون نهاية.[102] وهو ما سبق أن أقرّته المحكمة الإدارية العليا المصرية في العديد من أحكامها.[103]

ب- إثبات علم المتظلّم بالقرار علماً يقينياً:

يعدّ تقديم المتظلّم تظلّمه قبل رفع الدعوى دليلاً على علمه بالقرار المطعون فيه. وعلم المتظلّم هذا محدد بما ورد في التظلّم من بيانات، ذلك أنه من الجائز أن يقدم المتظلم تظلّماً دون تحديده القرار المطعون فيه تحديداً كاملاً، بل يكفي أن يبنى على القرائن الظاهرة له، فلا يشترط أن يكون المتظلّم على علم كامل يقيني بالقرار المطعون فيه.

وإذا لم يبيّن المتظلّم تاريخ علمه بالقرار المطعون فيه، عدّ تاريخ تقديمه للتظلّم هو تاريخ علمه بالقرار المطعون فيه.

ويترتب على تقديم التظلّم الإداري واقتناع الإدارة به عدولها عنه، ومن ثم حصول صاحب الشأن على حقوقه، وإزالة الأضرار المادية والأدبية التي لحقت به جرّاء القرار الإداري المتظلّم منه، وهكذا ينتهي النزاع في مراحله الأولية بطريقةٍ رضائية، مما يوفر الكثير من الوقت، والجهد، والنفقات التي

100 - حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم (31) لسنة (2) ق، جلسة 1960/9/21، ص592.

101 - حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم (904)، لسنة (34) ق، جلسة 1989/11/28.

102 - انظر: د. عبد الفتاح حسن: "قضاء الإلغاء". المنصورة، مكتبة الجلاء الجديدة، عام 1982، ص196.
د. رمضان محمد بطيخ، المرجع السابق، ص428.

103 - انظر على سبيل المثال حكمها الصادر بتاريخ 1965/5/29، السنة (8) ق، مجموعة النيابة الإدارية، ج1، عام 1981، ص90.

يتطلّبها سلوك طريق الطعن القضائي، فضلاً عن اختصاره لجميع الإجـراءات والأصـول القـضائية اللازمة بهذا الصدد.[104]

ج- إثبات قصد الإدارة:

يكشف التظلّم عن مسلك الإدارة عند بحثها للتظلّم، وهل كانت جادّة في بحثه، أم لا؟. غير أنـه لمـا كانت الإدارة هي الطرف الأقوى، وتملك من الإمكانيات ما لا يملكه المتظلّم، فإنه يقع على عاتقهـا - بحسبانها خصماً شريفاً- رفع الضرر عنه قدر المستطاع، تلافياً لإقامـة الـدعوى، والـدخول فـي الخصومة. وعلى ذلك فإنه يجب أن تبحث الإدارة تظلّم المتظلّم بحثاً جدياً، وألاّ ترفـضه إلاّ لـسبب، وهذه هي علة النص في المادة (24) من قانون مجلس الدولة السوري على أنه "إذا صـدر القـرار بالرفض وجب أن يكون مسبباً". وتستطيع الإدارة تجاهل هذا النص، ومخالفته، لكن هـذا التـصرّف منها يدلُّ على تعنتها، وسوء نيتها، ومن ثمَّ إلزامها بالتعويض إذا توافرت باقي شروطه، وعناصره.

د- التعويض عن القرار الخاطئ:

يترتب على قبول التظلّم التعويض عمّا لحق بالمتظلّم من أضرارٍ لحقت به من تاريخ التظلّم، ولـيس من تاريخ الادعاء. وإذا كان المتظلّم موظفاً تصرف له رواتبه الموقوفة، ويعاد إلى العمل إن كان قـد فصل، أو كُفت يده عنه.[105]

ثانياً- كيفية حساب الميعاد

نظراً إلى صعوبة حساب مواعيد التظلّم، وتوضيحاً لهذه المسألة سوف نتناولها على الوجه الآتي:

1- إن ميعاد الطعن القضائي في القرار الإداري طبقاً لنص المادة (22) من قانون مجلـس الدولـة السوري هو ستون يوماً، تبدأ من تاريخ نشر القرار، أو إعلانه، أو العلم به علماً يقينيـاً. وقـد سبقت الإشارة إلى أن التظلّم الذي يقدم خلال هذه المدة يقطع الميعاد، وتبدأ ستون يوماً أخرى هي المدة المقررة لبحث التظلّم، ويسري هذا الميعاد من اليوم التالي لوصول التظلّم إلى الجهة الإدارية المختصة، والعبرة في سريان الميعاد تكون من تاريخ وصوله، وليس من تاريخ إرسـاله. وقـد يحدث في حالة إرسال التظلّم عن طريق البريد، أن يصل التظلّم متأخراً وبصورة غير عادية، ومن ثمَّ يصل بعد فوات المواعيد القانونية، وفي هذه الحالة يخضع الأمر لتقدير القضاء الإداري.

---

104 - محمد خليفة الخيلي، المرجع السابق، ص95.

105 - د. عبد الإله الخاني، المرجع السابق، 207.

2- في حالة قبول الإدارة للتظلّم لا توجد مشكلة، إذ إنَّها بهذا الموقف تكون قد أجابت المتظلّم إلى طلباته، وسحبت القرار الإداري المتظلّم منه، أو عدلته في خلال مدة الستين يوماً، ومن ثمَّ ينتهي النزاع في مهده، ويكون التظلّم قد حقّق الهدف المرجو منه.

3- أمَّا إذا رفضت الإدارة التظلّم قبل نهاية هذه المدة رفضاً صريحاً، فإن مدة ستين يوماً جديدة تكون قد بدأت، وتبدأ هذه المدة من اليوم التالي لوصول قرار الإدارة إلى المتظلّم.

4- إذا مضت على تقديم التظلّم ستون يوماً دون أن يتلقّى المتظلّم رداً صريحاً على تظلّمه، فيعدّ فوات هذه المدة رفضاً حكمياً للتظلّم، وفي هذه الحالة يبدأ ميعاد رفع الدعوى (الستين يوماً) من اليوم التالي لانتهاء مدة الستين يوماً سالفة الذكر المقررة لجهة الإدارة لبحث التظلّم، أي إنَّ حساب مدة الستين يوماً التي يعدّ التظلم بانقضائها مرفوضاً حكماً يبدأ من تاريخ إخطار المتظلّم بتاريخ قيد تظلّمه.

الخاتمة:

تناولنا فيما سبق دراسة أحكام التظلّم الإداري إذْ بيّنا ماهيته، وأنواعه، وشكله، وشروطه، وإجراءاته، والتصرف فيه، والأثر القانوني المترتب عليه، وكيفية حساب ميعاده.

النتائج:

1- يهدف التظلّم الإداري إلى إتاحة الفرصة للأفراد لمراجعة الإدارة قبل اللجوء إلى القضاء لحماية حقوقهم، ومصالحهم، وإفساح المجال كذلك أمام الإدارة لكي تراجع نفسها، وتعيد النظر فيما أصدرته من قرارات قد تكون جائرة في حق من صدرت في مواجهته، بحيث يكون في إمكانها أن تسحب القرار، أو تعدله، إذا ما اقتنعت بصحة التظلّم المقدم إليها.

2- يؤدي التظلّم الإداري إلى تسوية النزاع في مهده، بحيث لا يتطوّر الأمر إلى منازعة قضائية، وفي هذا توفير للجهد، والمال، والوقت، وتخفيف للعبء الواقع على كاهل القضاء الإداري من ناحية. ومن هنا يعدّ التظلّم إجراءً مقرراً لصالح الإدارة والمتنازعين معها على حدٍ سواء.

3- يعدّ التظلم الإداري شرطاً لقبول بعض دعاوى الإلغاء، ولهذا فإن إغفاله قد يترتب عليه آثار في غاية الخطورة منها الدخول في خصومة، وتحميل القضاء كماً هائلاً من القضايا، وضياع حقوق أصحاب الشأن إذا ما كان هذا التظلّم وجوبياً.

4- التظلّم الإداري قد يكون ولائياً، وقد يكون رئاسياً، أو وجوبياً، أو اختيارياً.

5- لكي ينتج آثاره القانونية يتعيّن تقديمه باسم المتظلّم، بعد صدور القرار المطعون فيه، وصيرورته نهائياً، وقبل رفع الدعوى، إلى الجهة الإدارية المختصة، في الميعاد القانوني لرفع دعوى الإلغاء، على أن يكون مجدياً، وواضحاً.

المقترحات:

1- عدول المشرّع السوري عمّا ذهب إليه في قانون المحاكم المسلكية، وجعل التظلّم من القرارات الإدارية المتعلّقة ببعض شؤون الوظيفة العامة وجوبياً، أسوةً بما كان عليه الحال في المادة (12) من قانون مجلس الدولة رقم (55) لعام 1959. وإذا كانت هناك خشية من إطالة أمد التقاضي فمن الممكن اختصار الميعاد، وجعله خمسة عشر يوماً بدلا من (60) يوماً، خصوصاً في الوقت الحالي الذي تطوّرت فيه وسائل الاتصالات والتكنولوجيا، فلم يعد من مبررٍ لوضع مددٍ وآجال طويلة.

2- أنْ تولي الإدارة العامة موضوع التظلّم الإداري الاهتمام اللازم، ذلك أن المسلك السليم الذي قد تتبعه إزاء التظلّم الاختياري هو ما سيشجع عليه، فيجعل الأفراد يقدمون عليه أملاً في حسم الموضوع بعيداً عن أروقة القضاء ، ويحدث هذا التشجيع إذا ما كانت التظلّمات موضع اهتمام من الإدارة، فتصحح ما صدر عنها، وتجعل قرارها منضبطاً لجهة المشروعية.

3- صدور قرار جمهوري لتنظيم الأحكام المتعلّقة بالتظلّم الإداري، وهو القرار الذي كان من المفترض أن يصدر منذ عام 1959، إلا أنه لم يصدر حتى الآن.

قائمة المراجع

أولاً- المؤلفات العامة:

- د. إدوار عيد: "القضاء الإداري". ج1، أصول المحاكمات الإدارية، بيروت، 1974.
- جمال الدين محمد بن منظور: "لسان العرب". مجلد2، دار لسان العرب.
- د. جورجي شفيق ساري: "قواعد وأحكام القضاء الإداري". القاهرة، دار النهضة العربية، عام 2001.
- د. حسن السيد بسيوني: "دور القضاء في المنازعة الإدارية". القاهرة، عام 1988.
- د. خميس السيد إسماعيل: "دعوى الإلغاء ووقف تنفيذ القرار الإداري وقضاء التنفيذ وإشكالاته والصيغ القانونية أمام مجلس الدولة مع المبادئ العامة للقضاء المستعجل". ط1- عام 1993.
- د. خميس السيد إسماعيل: "قضاء مجلس الدولة". ط3، عام 1993.
- د. رمضان محمد بطيخ: "القضاء الإداري". ط2، دار النهضة العربية، عام 2000.
- د. سليمان الطماوي: "القضاء الإداري". الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، عام 1986.
- د. سليمان الطماوي: "النظرية العامة للقرارات الإدارية- دراسة مقارنة". منشورات جامعة عين شمس، عام 1991.
- د. طعيمة الجرف: "رقابة القضاء لأعمال الإدارة- قضاء الإلغاء". دار النهضة العربية، عام 1984.
- د. عاطف محمود البنا: "الوسيط في القضاء الإداري". ط2، القاهرة، عام 1998.
- د- عبد الإله الخاني: "القانون الإداري علماً وعملاً ومقارناً". المجلد 3، القضايا الإدارية، ط2.
- د. عبد الغني بسيوني عبد الله: "ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة- قضاء الإلغاء". الإسكندرية، عام 1983.
- د. عبد الفتاح حسن: "قضاء الإلغاء". المنصورة، مكتبة الجلاء الجديدة، عام 1982.
- د. عبد الله طلبة: "القانون الإداري- الرقابة القضائية على أعمال الإدارة- القضاء الإداري". ط5، منشورات جامعة دمشق، عام 1996.
- د. علي خطار شطناوي: "القضاء الإداري الأردني". الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، عمان، عام 1995.
- د. فؤاد العطار: "القانون الإداري". دار النهضة العربية.

- د. ماجد راغب الحلو: "القضاء الإداري". منشورات دار المطبوعات الجامعية في الإسكندرية، عام 1985.
- د. مصطفى أبو زيد فهمي: "القضاء الإداري ومجلس الدولة". ط3، منشورات جامعة الإسكندرية، عام 1966.
- د. مصطفى كمال وصفي: "أصول إجراءات القضاء الإداري". ط 2- مطبعة الأمانة- القاهرة عام 1978.
- د. محمد كامل ليلة: "الرقابة على أعمال الإدارة- الرقابة القضائية- دراسة مقارنة". منشورات جامعة عين شمس، عام 1985.
- د. محمد ماهر أبو العينين: "دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري- شروط قبول دعوى الإلغاء". الكتاب الأول، منشورات دار الكتب القانونية، القاهرة، عام 1998.
- محمود أبو السعود حبيب: "القضاء الإداري- قضاء الإلغاء- قضاء التأديب". منشورات جامعة عين شمس، عام 1996.

ثانياً- البحوث

- عبد الرؤوف بسيوني: "أحكام التظلّم الإداري في القانونين المصري والكويتي". دار النهضة العربية، عام 1997.
- عبد الله محمد محمود: "الأحكام الجزائية والموضوعية للتظلّم الإداري". رسالة ماجستير، جامعة طنطا، عام 1994.
- محمد خليفة الخيلي: "التظلّم الإداري- دراسة مقارنة بين قوانين المملكة الأردنية الهاشمية والإمارات العربية المتحدة". رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، عام 2009.
- محمد عبد الله الحسني: "التظلّم الإداري- دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة". رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، عام 2001.

ثالثاً- القوانين:

- قانون مجلس الدولة السوري رقم (55) لعام 1959.
- قانون العاملين الأساسي السوري رقم (50) لعام 2004.
- قانون المحاكم المسلكية في سورية رقم (7) لعام 1990.
- قانون مجلس الدولة المصري رقم ر قم (47) لعام 1972.
- نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (30) لعام 2007

رابعاً - المجموعات القضائية:

أ - في سورية:

- **مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السورية من عام 2005 إلى عام 2009.**
- **مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السورية في عام 1989.**
- **مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري السورية عام 1975.**
- **مجموعة المبادئ التي قررتها محكمة القضاء الإداري السورية عام 1972.**
- **مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السورية في أعوام (1966 - 1967 - 1968).**
- **مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري السورية عام 1978.**

ب - في مصر:

- **مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا المصرية، س (31).**
- **مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا المصرية في السنة السابعة.**
- **مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا المصرية في السنة الرابعة.**
- **أحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية، مجموعة العشر سنوات.**
- **مجموعة الخمس عشرة سنة التي تضمنت أحكام محكمة القضاء الإداري المصرية.**
- **الموسوعة الإدارية الحديثة، إعداد الدكتور نعيم عطية والأستاذ حسن الفكهاني – ج (15) - ط1 - عام 1986 - 1978.**

خامساً - المواقع الإلكترونية:

.www.cliqndroit.com
www.angc.fc
.com.www.mastermania
. www.idh.france.orge
.gendroit.comwww.cl
www.service-public.fr

تاريخ ورود البحث إلى مجلة جامعة دمشق 2012/4/23