مجـلـة الحـق
تصدر عن كلية القانون – جامعة بني وليد – ليبيا
Website: https://www.al-haqjournal.ly/index.php/alhaq/index
العدد التاسع، يناير 2021

التظلم الإداري كوسيلة لحل النزاع الإداري

د. مصباح عمر التائب
قسم القانون العام ، كلية القانون، جامعة بني وليد، بني وليد، ليبيا.
Musbahettieb@bwu.edu.ly

Administrative grievance as a means of resolving administrative dispute

MUSBAH OMAR ALTAEB
Department of Law, Faculty of Law, University of Bani Waleed, Bani Walid, Libya.

تاريخ الاستلام: 13-12-2020 تاريخ القبول: 27-12-2020 تاريخ النشر: 15-01-2021

الملخص

يعتبر القانون الإداري من القوانين المتقدمة مقارنة بغيره من القوانين، ويعتبر البحث في موضوع التظلم الإداري من أهم الوسائل التي يمكن أن يستخدمها الأفراد لمواجهة القرارات الإدارية التي قد تمس حقوقهم، كما أنها إحدى الضمانات التي تحمي تلك الحقوق. التظلم الإداري يمنح الإدارة فرصة لتصحيح أخطائها وإعادة النظر في موقفها، وبالتالي يخفف العبء على القضاء الإداري من خلال إنهاء النزاع الإداري في بدايته بما لا يؤدي إلى تطور الأمر إلى حالة من الفوضى. رفع النزاع القضائي أمام القضاء، وهذا يوفر الجهد والمال على الأطراف المعنية من جهة، ويخفف العبء عن كاهل القضاء من جهة أخرى، التظلم الإداري يوفر الوقت والجهد والمال لصاحب العلاقة، ويعتبر طريق مختصر لحصول صاحب العلاقة على حقوقه دون اللجوء إلى القضاء. لا تزال فكرة التظلم الإداري في التشريع الليبي سجينة وقاصرة عن مواكبة التطور التشريعي المقارن.

الكلمات الدالة: القانون الإداري، التظلم الإداري، القرارات الإدارية، النزاع القضائي، المنازعة الإدارية.

Abstract

Administrative law is considered one of the advanced laws compared to other laws, and research into the issue of administrative grievance is considered one of the most important means that individuals can use to confront administrative decisions that may affect their rights, and it is also one of the guarantees that protect those rights. The administrative grievance gives the administration an opportunity to correct its mistakes and reconsider its position, and thus reduces the burden on the administrative judiciary by ending the administrative dispute at its beginning in a way that does not lead to the matter developing into a state of chaos. Raising the legal dispute before the judiciary, which saves effort and money on the parties concerned on the one hand, and reduces the burden on the judiciary on the other hand. An administrative grievance saves time, effort and money for the person concerned, and is considered a shortcut to the person concerned for obtaining his rights without resorting to the judiciary. The idea of administrative grievance in Libyan legislation is still imprisoned and falls short of keeping pace with comparative legislative development.

Keywords: Administrative law, administrative grievance, administrative decisions, judicial dispute, administrative dispute.

المقدمة

يعتبر القانون الإداري قانون متطور مقارنة مع غيره من القوانين، والبحث في موضوع التَّظلُّم الإداري من أهم الوسائل التي يمكن استخدامها من قبل الأفراد في مواجهة قرارات الإدارة التي قد تمس حقوقهم، وهو أحد الضمانات التي تحمي تلك الحقوق.

ويمنح التَّظلُّم الإداري للإدارة فرصة لإصلاح أخطائها وإعادة النظر في موقفها ، وبالنتيجة يخفف العبء على القضاء الإداري بإنهاء المنازعة الإدارية في بدايتها بشكل لا يؤدي إلى تطور الأمر إلى منازعة قضائية تطرح أمام القضاء ،وفي ذلك توفير للجهد والمال لذوي الشأن من ناحية ،وتخفيف العبء الواقع على كاهل القضاء من ناحية أخرى، والمشرع الليبي أشار إلى التظلم الإداري من خلال القانون رقم 88 لسنة 1971م بشأن القضاء الإداري ،والتَّظلُّم الإداري عبارة عن طعن إداري يقوم به من يريد مقاضاة الإدارة ويكون في شكل احتجاج يوجه إلى السلطة الإدارية المختصة طاعنًا في مشروعية أعمالها الإدارية غير المشروعة بغية مراجعة تصرفاتها.

أهمية البحث:

تكمن أهمية اختيارنا لموضوع التنظيم القانوني للتظلم الإداري لما له من أهمية بالغة حيث يعتبر الحديث عن التَّظلُّم من الموضوعات المهمة والجديرة بالدراسة لأنَّ موضوع التَّظلُّم مهم للفرد وللإداره وللقضاء على حد سواء ،فعلى صعيد الفرد تخفيف أعباء التقاضي المادية والزمنية، وعلى صعيد الإدارة فهو أداة لبسط الرقابة الذاتية على أعمال الإدارة، وعلى سبيل القضاء فهو يعمل على تخفيف أعداد القضايا المسجلة لدى المحاكم وذلك لحل المنازعات بين الإدارة والأفراد وديًّا.

وتكمن أهمية البحث أيضًا في كون أنَّ هناك جهل كبير من قبل الموظفين وأصحاب الشأن بموضوع التَّظلُّم الإداري فقد تقوم الجهات الإدارية المختلفة بإصدار قرارات معيبة في بعض الأحيان، وفي أحيان أخرى غير ملائمة، إلاَّ أنَّ المتضررين منها لا يلجئون إلى التَّظلُّم لجهة الإدارة من أجل إلغائها أو تعديلها أو سحبها ، إمَّا بسبب جهلهم بهذا الحق أو خوفًا من بطش وسطوة جهة الإدارة.

أهداف البحث:

يهدف البحث بشكل أساسي إلى معالجة القصور والتعارض الذي يوجد في النصوص القانونية المنظمة للتظلم بين التشريعين الليبي والمصري، وتتمثل أهداف البحث في أنَّ:

– التَّظلُّم الإداري هو أحد ضمانات احترام مبدأ المشروعية الإدارية وأحد وسائل الرقابة الداخلية على أعمال الإدارة، والتظلم الإداري يهدف لتوجيه المتظلم للطريق السليم من خلال النص على الإجراءات التي نص عليها القانون

– التَّظلُّم الإداري يوفر الوقت والجهد والمال لصاحب الشأن، وهو طريق مختصر لحصول صاحب الشأن على حقه دون اللجوء إلى القضاء، وفكرة التظلم الإداري في التشريع الليبي لازالت حبيسة وقاصرة عن مواكبة التطور التشريعي المقارن.

– التَّظلُّم الإداري يؤدي إلى قطع ميعاد الطعن بالإلغاء، الأمر الذي يؤدي إلى منح المتظلم مدة ستون يوماً إضافية للطعن القضائي.

إشكالية البحث:

تتلخص مشكلة البحث في محاولة معرفة التنظيم القانوني للتظلم الإداري في التشريعين الليبي والمصري والوقوف على النصوص القانونية المنظمة وبيان ما قد يعتريها من قصور، وهذا البحث يثير العديد من التساؤلات تتمثل في الآتي:

– ما هو التَّظلُّم الإداري وماهي أهميته؟

– هل هناك فرق بين التَّظلُّم الإداري وغيره من المفاهيم القانونية الأخرى؟

– ما هي شروط التَّظلُّم الإداري؟

– ما هي أنواع وتقسيمات التَّظلُّم الإداري؟

– ماهي الأثار المترتبة على التَّظلُّم الإداري ؟

– في حالة تعدَّدت التَّظلُّمات المقدمة من صاحب الشأن ماهو التَّظلُّم الذي يقطع ميعاد الطعن وكيف يتم احتساب مدة الطعن؟

منهجية البحث:

يتم تناول موضوع التنظيم القانوني للتظلم الإداري وفقًا لأسلوب الدراسة التحليلية المقارنة بين النصوص القانونية في كل من ليبيا ومصر، وأيضًا اتجاهات الفقه و أحكام المحاكم ونسلط الضوء على التشريع الليبي فضلاً عن التشريع المصري لأنَّه متطور في مجال القانون والفقه والقضاء الإداري .

تقسيم البحث:

يتطلب البحث في موضوع التنظيم القانوني للتظلم الإداري أن نقوم بتحديد الخطة التي توضح لنا نطاق بحثنا ويستوجب التعرف على كافة المسائل المحيطة بالموضوع ولو بشيء من الإيجاز، لأنَّه لو تعمقنا في الموضوع سيصل بنا الأمر إلى عدد كبير من الصفحات وهذا يتنافى مع شروط نشر البحوث في المجلات العلمية المحكمة ولهذا سوف نقوم بتقسيم البحث وفقًا للآتي.

المبحث الأول: ماهية التَّظلُّم الإداري

المطلب الأول: نشأة التَّظلُّم الإداري

المطلب الثاني: مفهوم التَّظلُّم الإداري وأهميته

المطلب الثالث: شروط التَّظلُّم الإداري

المبحث الثاني: أنواع التَّظلُّم الإداري والأثار المترتبة عليه

المطلب الأول: التَّظلُّم الإداري من حيث السلطة المختصة بفحصه

المطلب الثاني: التَّظلُّم الإداري من حيث مدى الزاميته

المطلب الثالث: الأثار المترتبة على التَّظلُّم الإداري وكيفية احتسابه

المبحث الأول: ماهية التَّظلُّم الإداري

من المبادئ المستقرة في نطاق القانون الإداري أنَّ المصلحة العامة تتفوق على المصالح الخاصة وعلى هذا الأساس تقوم الإدارة في تسييرها للمرافق العامة باتخاذ قرارات إدارية في سبيل وضع المصلحة العامة في حيز التطبيق وبناءً على ذلك فإنَّ هذه القرارات وضعت في الحسبان أولا وأخيرًا وجوب سير المرافق العامة بانتظام واطراد، فضلاً على أن ضرورة استمرارية المرفق العام هي نقطه بالغة الأهمية علمًا أنَّ ما تتخذه الإدارة العامة من قرارات قد يمس من قريب أو بعيد حقوق الأفراد أو يخالف مبدأ المشروعية، وعلاجاً لذلك أوجد المُشرِّع للمتضرر مسلكًا يسلكه قبل اللجوء إلى القضاء، في بعض الحالات و هو التَّظلُّم الإداري الذي بموجبه يطلب المتضرر من الجهة التي أصدرت القرار أن تعدله أو تلغيه أو تسحبه [1]،وسوف نتناول بالدراسة في هذا المبحث نشأة التَّظلُّم ومفهومه وأهميته وشروطه فيما يلي:

المطلب الأول: نشأة التَّظلُّم الإداري

التَّظلُّم هو عدم رضا صاحب الشأن في القرار الذي علم به بواسطه النشر ،ويبادر صاحب الشأن بالتَّظلُّم إلى الإدارة مصدره القرار أو إلى الرئيس الإداري الأعلى لمن أصدر القرار طالبًا إعادة النظر فيه وسحبه أو إلغائه، إذ يحق لمصدر القرار حال علمه بعدم مشروعية قراره أن يصحح هذا القرار لتطهيره من العيوب التي لحقت به ،وبطبيعة الحال فإنَّ ذلك أفضل من إلغاء القرار قضائيا، كما إنَّ هذا الحق في إلغاء القرار غير المشروع أو تعديله من صلاحيات الرئيس الإداري الأعلى الذي يملك السلطات تجاه أعمال مرؤوسيه وتصرفاتهم [2].

ومن المقرر في قضاء محكمة القضاء الإداري المصرية أنَّ" علَّة اشتراع التَّظلُّم في القرارات الإدارية وما يتفرع عنه من وقف الميعاد ،هي أنْ تُتاح الفرصة للجهة الإدارية بأن تعدل عن قرارها فتكفي الطاعن

([1]) أ. محمد حسين إحسان: "التظلم الإداري كسبب لانقطاع ميعاد رفع دعوى الإلغاء"، رسالة ماجستير في القانون العام، جامعة النجاح فلسطين،2016م،ص12.

([2]) د. مفتاح خليفة عبد الحميد: "النظام القانوني للتظلم الإداري "،دار المطبوعات الجامعية،الإسكندرية،2017م،ص9.

مؤونة التقاضي في شأنه ،وهذا النظر لا يتحقق إلا بتقديم التَّظلُّم إلى الجهة التي أصدرت القرار أو الجهة الرئيسية لها ،على أنَّه من وجه أخر لا يشترط في هذا التقديم سلوك طريق خاص أو إتباع أوضاع معينة بحسب الطاعن أن يكون تظلمه قد أبلغ إلى الجهة صاحبة الشأن في الميعاد...." [1].

ولقد مر التَّظلُّم الإداري بعدة مراحل فهو لم يظهر لمره واحدة بجميع جوانبه ولكن بشكل تدريجي، فلقد عرفت بعض المجتمعات البشرية بعض النظم ومارستها مثل نظام العلاقات بين أفراد المجتمع، كما عرفت نظام التَّظلُّم للقضاء على الظلم وإحقاق الحق والقضاء على المنازعات الداخلية والخارجية، ولقد بدأ التَّظلُّم بشكل أكبر قدر من الضمانة ضد الانتهاكات على القواعد العرفية المعروفة في الوقت السابق ،إلاَّ أنَّه لم يظهر وتتضح معالمه بشكل واضح إلا بعد الإسلام [2].

حيث أصبحت تطرأ ملامح ملموسة وتغيرات واضحة على التَّظلُّم الإداري، وذلك لتحقيق المساواة والعدالة وإنصاف أصحاب المظالم، و التَّظلُّم لم يعد قاصراً على الأفراد والجماعات في المعاملات المدنية والتجارية وفي الأحوال الشخصية وإنَّما تجاوز ذلك وشمل جميع المظالم التي تقع من الولاة وأصحاب النفوذ ،سواء كانوا أصحاب السلطة أو لا وهذا ما يسمى بقضاء المظالم الذي أصطلح على تسميته "بديوان المظالم"؛ وهو نوع من أنواع القضاء في الإسلام يتخصص في نظر المنازعات الإدارية التي تمثل أغلب اختصاصاته ،وذلك برد المظالم التي يوقعها على الأفراد ورجال الدولة و رجال السلطة من الولاة والوزراء والحكام وغيرهم من أصحاب السلطان ،فهو يتولى رفع هذه المظالم والقضاء على صور التعسف والعدوان من رجال السلطة على الأفراد، ومن تم يكون قضاء المظالم هو هذا القضاء الإداري المستقل عن القضاء العادي أو القضاء العام الذي كان يختص بالمنازعات الفردية في الأحوال الشخصية والمعاملات المدنية والتجارية إلى جانب جرائم الحدود والقصاص والتعزير ،وقضاء المظالم لم يكن يتوقف عند رفع الظلم من جانب رجال السلطة الرسمية مثل القضاء الإداري في النظم الوضعية الحالية بل كان أيضًا يرد الظلم من جانب الأقوياء ذوي النفوذ ولو لم يكونوا من أصحاب السلطة الرسمية، فالوضع متماثل في الجوهر والنتيجة واحدة وهي رد ظلم القوي على الضعيف[3]،وسوف نوضح نشأة التَّظلُّم الإداري في كل من فرنسا ومصر وليبيا.

أولاً: نشأة التَّظلُّم الإداري في فرنسا

لم يصبح مجلس الدولة الفرنسي مجلسًا قاضيًا عامًا للمنازعات الإدارية إلاَّ اعتباراً من عام 1872م حيث حصل مجلس الدولة على القضاء المفوض [4]، وظهر التَّظلُّم الإداري في فرنسا وبدأ تكوين التَّظلُّم

([1]) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في الطعن رقم 253 لسنه 3 ق ،جلسة21/ 1950/12م، مكتب فني 5، الجزء الأول ،ص 292.

([2])د. محمد رفعت عبدالوهاب :"أصول القضاء الإداري "،منشورات دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية، 2007م،ص 332.

([3])د. محمد رفعت عبدالوهاب ،المرجع السابق، ص 337.

([4])د. ماجد راغب الحلو: "القضاء الإداري "،دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية ،1995م،ص80.

الإداري في فرنسا بتشكيل لجان إدارية خاصة من موظفين عموميين ووزراء وكبار حكام الأقاليم ،وهذه اللجان مشكلة على نهج الهيئات القضائية وتختص بالفصل في المنازعات التي ترفع إليها وهكذا تقرر للأفراد حق التَّظلُّمات من تصرفات الإدارة ومعاملاتهم معها ،حيث وصفت الإدارة الفرنسية بالوزير القاضي أو الإدارة القضائية[1].

وكانت نتيجة قيام الثورة الفرنسية سنه 1789م والداعية لوجود القضاء الإداري، واعتناق فكرة الفصل والاستقلال التام بين السلطة القضائية والإدارية، وفي السنة الثامنة من الثورة الفرنسية أجري إصلاح إداري وأنشئت جهات استشارية إدارية مهمتها تحقيق العدالة الإدارية ،وتم الإعلان عن القضاء الإداري في فرنسا سنه 1800م، حيث أنشأت مجالس الأقاليم التي عرفت في سنه 1953م، باسم المحاكم الإدارية لتتولى رقابة المشروعية على المستوى الإقليمي ، وقد قام مجلس الدولة على رأس جهات القضاء الإداري باعتباره جهة استشارية للإدارة بحيث أنَّ أراء المجلس استشارية وغير ملزمة إلاَّ أنَّها من الناحية الواقعية كانت أي استشارة يبديها المجلس يتم تنفيذها، وعرف هذا النظام في فرنسا بنظام القضاء المحجوز والذي استمر حتى سنه 1872م، ورغم صدور هذا القانون وما تضمنه من أحكام متطورة لمنح قضاء مجلس الدولة الفرنسي وصف القضاء المفوض ،فقد أصبحت الإدارة هي صاحبة الولاية العامة في الفصل في هذه الدعاوى، وفي عام 1889م ألغى مجلس الدولة هذا الاتجاه وعدل عنه نهائيا وأصبح مجلس الدولة هو القاضي العام في المنازعات الإدارية، وبذلك نشأ التَّظلُّم الإداري في فرنسا [2]،وبعد الثورة الفرنسية واستقرار فرنسا أنشئ القضاء الإداري برئاسة مجلس الدولة المستقل عن المحاكم القضائية العادية وعن الإدارة العامة ومازال يتطور يوما بعد يوم إلى وقتنا الحالي[3].

ثانيًا: نشأة التَّظلُّم الإداري في مصر

نشأ التَّظلُّم الإداري في مصر وتطور بعد صدور قوانين التَّظلُّم من مجلس الدولة، وأهم هذه القوانين القانون رقم 112 لسنة 1946م والمتعلق بإنشاء مجلس الدولة المصري ،وقانون تنظيم مجلس الدولة المصري رقم 165 لسنة 1955م الذي استحدث التَّظلُّم الوجوبي لأول مرة ،وأخيرا القانون رقم 47 لسنه 1972م والنافذ حتى الآن[4].

([1])د. محمد كامل ليله: "الرقابة على أعمال الإدارة القضائية –دراسة مقارنة "،(د.ن)،1985م،ص 218.

([2])د. محمد رفعت عبدالوهاب: "أصول القضاء الإداري "،مرجع سابق،ص88؛و د .طارق فتح الله خضر: "القضاء الإداري – مبدأ المشروعية –دعوى الإلغاء"،2016م، ص239.

([3])د. صبيح بشير مسكوني:" القضاء الإداري في ليبيا "،منشورات جامعة بنغازي ،1974م،ص 293.

([4])أ. شريف الطباخ :" الوسيط الإداري في موسوعة مجلس الدولة "،(د .ن)،2015م، ص8.

ثالثًا: نشأة التَّظلُّم الإداري في ليبيا

ليبيا سادها نوع من التأخير خاصة في العهد العثماني والإيطالي الذي لم يدفع بها إلى تكوين التَّظلُّم الإداري و كذلك الاستعمار لم يساعد على ظهور التَّظلُّم وتم إهدار حقوق أبناء البلدان المستعمرة، وبدأت في ليبيا تظهر صورة التَّظلُّم الإداري عن طريق لجان لها سلطات شبه قضائية مثال ذلك قانون الإدارة المحلية الصادر في 1929م،ثم قانون المحكمة العليا لسنه 1953م وإنشاء دائرة للقضاء الإداري بالمحكمة العليا ثم القانون رقم 88 لسنة 1971م في القضاء الإداري[1]حيث أنشئت دوائر للقضاء الإداري بمحاكم الاستئناف المدنية، وأصبحت هذه المحاكم تختص بالطعن في القرارات الإدارية المتعلقة بموظفي الدولة ،ومعظم أحكام القضاء الإداري في ليبيا مقتبسة من قوانين مجلس الدولة المصري وأنَّ كثير من المبادئ التي أرستها المحكمة العليا الليبية لا تختلف عن المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في مصر ،بالرغم من أنَّ القضاء في مصر يأخذ بمبدأ ازدواج القضاء ويأخذ القضاء الليبي بنظام وحدة القضاء[2].

المطلب الثاني: مفهوم التَّظلُّم الإداري وأهميته

التَّظلُّم يمنح جهة الإدارة فرصة العدول عن قرارها بصورة إدارية ودون تدخل من القضاء، وهو على هذا النحو يشكل مظهرًا من مظاهر الإدارة القضائية وبإمكان الإدارة أن تراجع نفسها بعد رفع التَّظلُّم وأن تعدل عن قرارها فتلغيه طواعية بقرار اخر، كما أنَّه يمكنها التمسك به وحينئذٍ لا مفر من اللجوء إلى القضاء و رفع دعوى الإلغاء، وسوف نتناول في هذا المطلب مفهوم التَّظلُّم الإداري وأهميته فيما يلي:

أولاً: مفهوم التَّظلُّم الإداري

التَّظلُّم يعتبر إحدى الضمانات التي كفلها المُشرِّع للموظف للتخلص من الجزاء الذي وقع عليه من قبل السلطات التأديبية، وهذا التَّظلُّم يكون على شكل التماس يتقدم به الموظف إلى السلطة التأديبية مصدرة القرار أو يقدم إلى الرئيس الإداري للسلطة التي اصدرته ويطلب فيه إلغاء هذا القرار أو تعديله أو سحبه بما يجعله أكثر اتفاقًا مع أحكام القانون.

والمُشرِّع الليبي لم يضع تعريفاً محدداً التَّظلُّم تاركاً ذلك للقضاء الإداري، وكذلك لشراح القانون الإداري وفقاً لأحكام القانون وتطوراته بما ينسجم مع مقتضى النظم الإدارية.

([1])القانون رقم 88 لسنة 1971 بشأن القضاء الإداري الليبي ، المنشور بالجريدة الرسمية ، العدد (59) السنة التاسعة ،ص 1233.

([2])المستشار. الطاهر خليفه الواعر:" القضاء المستعجل الإداري تقييم بعض شروطه والحكم فيه "، بحث مقدم إلى المؤتمر الثاني لرؤساء المحاكم لإدارية في الدول العربية المنعقد في أبوظبي بدولة الإمارات يومي 11و12 من شهر سبتمبر 2012م، ص1.

ومن المقرر في قضاء المحكمة العليا الليبية بأنَّ "التَّظلُّم الإداري هو تفادي اللجوء إلى طريق التقاضي بقدر الإمكان وذلك بحسم المنازعات الإدارية في مراحلها الأولى"[1].

ولقد عرفت المحكمة الإدارية العليا المصرية التَّظلُّم الإداري بأنَّه "كل ما يفيد تمسك المتظلم بحقه ومطالبته باقتضائه" [2].

وللتعرف على مفهوم التَّظلُّم الإداري بدقة سوف نذكر بعض التعريفات والإيضاحات التي ذكرها الفقهاء في هذا الشأن وقد جاءت تعريفات عديدة للتظلُّم الإداري، فقد عرَّفه البعض في مصر بأنَّه: طلبٌ يتقدَّم به صاحب الشَّأن إلى جهة الإدارة لإعادة النَّظر في القرار الإداري الذي أضرَّ بمَركزه القانوني، والَّذي يدَّعي مُخالفته للقانون بغيَّة الوُصول إلى تعديله أو سَحبه [3]،وعرف بأنَّه طلب مكتوب في أي صيغة كانت يتقدم به صاحب الشأن إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار أو رئاستها يتضمن رغبة في سحب الإدارة لقرار معين لعدم مشروعيته[4]،وعرف أيضًا بأنَّه تقديم المتظلم شكوى كتابة على الجهة الإدارية المختصة بهدف انصافه وإعادة الحق إليه ،ومحل التَّظلُّم الأصلي هو دعوى الإلغاء[5].

أمَّا الفقه الفرنسي فقد عرَّفه بأنَّه: إجراء يسمح للمُوظَّف بالطَّعن في القرار الإداري بقصد إلغائه أو تَعْدِيلِهِ [6].

وقد عرَّفه الفقه اللِّيبي بأنَّه الطَّلب الَّذي يتقدم به sمن أضرَّ به القرار الإداري إلى الجهة الَّتي أصدرته "تظلُّم ولائي" أو إلى الجِهة الرِّئاسية "تظلُّم رئاسي"، طالبًا منها تعْديل القرار أو سَحبه أو إلغاءه [7].

([1])حكم المحكمة العليا الليبية في الطعن الإداري رقم 25 لسنه 38 ق، جلسة 26/ 4/1992م،مكتبفني 27 ،الجزء الثالث، ص 37.

([2])حكم المحكمة الإداريَّة العُليا المصرية في الطعن الإداري رقم 839 لسنه 8 ق، جلسة 27/6/ 1965م ،الموسوعة الحديثة، الجزء 15، 1987م ،ص39.

([3]) د. سليمان الطماوي: "الوجيز في القانون الإداري – قضاء الإلغاء"، ط6،دار الفكر العربي،1979م ، ص11؛ و د. ماجد راغب الحلو: "القضاء الإداري"، مرجع سابق، ص325؛ د. محمد رفعت عبدالوهاب، د. ميادة عبدالقادر: "أصول القضاء الإداري" دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2018، ص229؛ د. مغاوري محمد شاهين: "القرار التأديبي وضماناته ورقابته القضائية بين الفاعلية بالضمان في نظم العاملين المدنيين بالدولة والقطاعين العام والخاص"، مكتبة الأنجلو المصرية، 1986م، ص689.

([4])د.عبدالحكم فوده:" الخصومة الإدارية" منشورات دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1996م. ص101.

([5])د. محمد إبراهيم الوكيل:" التَّظلُّم الإداري ومسلك الإدارة الإيجابي في ضوء الفقه وأحكام لقضاء"،ط1،الإسكندرية،دارالفكرالجامعي، 2008م،ص 15.

انظر: ([6])

Mouvgeon (J) Lapresoion administrative, trises, Paris, 1969. P. 493.

([7]) د. محمد عبدالله الحراري: "الرَّقابة على أعمال الإدارة في القانون الليبي" رقابة دوائر القضاء الإداري ،منشورات المكتبة الجامعة ،ط5 منقحة ومزيدة، الزاوية– ليبيا، 2010م ، ص375؛ و د. نصرالدين القاضي: "النَّظرية العامة للتَّأديب في الوظيفة العامة دراسة موازنة من القانون المصري والليبي والشريعة الإسلامية"، رسالة دكتوراه في الحقوق جامعة عين شمس ،1997م، ص743؛ و أ. حسين المهدي: "بحث في الإجراءات التَّأديبيَّة لمُوظفي الخدمة العامة"، المنشأة العامة للنشر والتوزيع والإعلان، بنغازي، 1986م، ص117.

والباحث يرى أنَّه يمكن تعريف التَّظلُّم بأنَّه"قيام من له مصلحة بالشكوى من القرار الإداري الذي أصدرته الجهة الإدارية ،حيث يرى صاحب الشأن أنَّ هذا القرار غير مشروع،ويطلب من الجهة الإدارية أو الجهة الرِّئاسية أنْ تقوم بإلغاء هذا القرار أو تعديله أو سحبه والتعويض عمَّا سببه من ضرر.

وبعد أن بيَّنا مفهوم التَّظلُّم سوف نقوم بتوضيح أهم الفروق بين التَّظلُّم الإداري وغيره من المفاهيم القانونية الأخرى فيما يلي:

أ:التَّظلُّم الإداري والطعن القضائي:

قد يتشابه التَّظلُّم الإداري مع الطعن القضائي مما يستوجب التمييز بينهما.

رغم الارتباط الوثيق بين التَّظلُّم الإداري والطعن القضائي الذي بمقتضاه يخاصم قرار إداري لعدم مشروعيته إلا أن الفارق بينهما كبير ويتضح من خلال الاتي:

التَّظلُّم الإداري يقدم إلى السلطة الإدارية التي تبت فيه ، بينما يقدم الطعن إلى المحكمة المختصة وهو في ليبيا دائرة القضاء الإداري،والتَّظلُّم ليس له خصائص الدعوى إنَّما إجراء يتقدم به صاحب الشأن إلى جهة الإدارة طالبًا منها العدول عن القرار غير المشروع ، والطعن ذا طبيعة قضائية، ولابد من توافر سمات الدعوى القضائية كي ينتج أثاره [1].

جهة الإدارة ليست ملزمة بالرد على التَّظلُّم المقدم لها،بينما الطعن القضائي يتعين على المحكمة أن تفصل في الطعن القضائي، وفي التَّظلُّم تفصل الإدارة بقرار إداري يخضع للنظام العام للقرارات الإدارية، وفي الطعن القضائي تفصل المحكمة بحكم يخضع لما تخضع له الأحكام القضائية .

تمارس الإدارة في التَّظلُّم رقابتي المشروعية والملائمة فتلغي أو تعدل أو تسحب القرار المعيب، أمَّا في الطعن القضائي لا يزال الطابع العام للرقابة القضائية أنَّها رقابة مشروعية و ليست رقابة ملائمة، فتلغي المحكمة القرار غير المشروع دون أن يكون لها الحق في تعديله [2].

التَّظلُّم الإداري لا يخضع للشروط الشكلية المحددة في دعوى الإلغاء وإنَّما له شروطه الخاصة به، والتَّظلُّم الإداري أسهل وأيسر في الاستخدام من الدعوى القضائية من حيث الإجراءات والفصل فيه ،وهو أيضًا أقل تكلفة منها.

([1])د. مفتاح خليفة عبدالحميد:" النظام القانوني للتَّظلُّم الإداري "،مرجع سابق،ص34.

([2])د. مفتاح خليفة عبدالحميد: المرجع السابق، ص 34.

ب:التَّظلُّم الإداري والالتماس :

للتميز بين التَّظلُّم الإداري والالتماس يفترض في التَّظلُّم الإداري وجود نزاع بين الإدارة وصاحب الشأن، أمَّا في حالة الالتماس فإنَّ فكرة النزاع تكون مستبعدة [1]،كما أنَّ التَّظلُّم يفترض مخاصمة قرار إداري يتضمن بشكل صريح الطلب بإعادة النظر في القرار الإداري المعيب إمَّا بسحبه أو بإلغائه أوبتعديله وهو ما لا يتوافر في الالتماس .

والتَّظلُّم الإداري يقوم على اعتبارات وإجراءات قانونية معينة ،ويقدم خلال ميعاد معين ،كي ينتج أثره القانوني، بينما يغلب على الالتماس الاعتبارات الإنسانية والظروف الشخصية ولا يولد نتائج قانونية كالتي يولدها التَّظلُّم الإداري، ويجب أن نلاحظ أنَّ الطلب المقدم لا يعدُّ تظلماً إدارياً ولا يندرج تحت هذا المفهوم إذا لم يتضمن وجود النزاع بين الإدارة وبين الشخص صاحب الطلب[2].

وبالإضافة إلى ما سبق يتضح لنا أنَّ التَّظلُّم الإداري إجراءاته محددة، ويقدم خلال زمن محدد لكي ينتج اثاره القانونية في قطع مدة الطعن بالإلغاء وبعد أنْ بيَّنا مفهوم التَّظلُّم الإداري وأهم مايميزه عن غيره من النظم المشابهة له ، سوف نقوم بتوضيح أهمية التَّظلُّم الإداري فيما يلي.

ثانيًا: أهمية التَّظلُّم الإداري

الأساس القانوني للرقابة الإدارية أساس مزدوج يتمثل في وجوب احترام الإدارة لمبدأ المشروعية وذلك بالعمل على أنْ تكون قراراتها متفقة مع أحكام القانون بالمعنى الواسع ،ومن ثم إذا اكتشفت الإدارة أنَّ هذه القرارات قد جاءت مخالفة لأحكام القانون واللوائح المعمول بها ،ففي هذه الحالة يجوز لها الرجوع عن تلك القرارات وذلك بسحبها أو إلغائها أو تعديلها هذا من ناحية ومن ناحية أخرى فإنَّ حق الإدارة في الرجوع عن قراراتها يستند إلى عدم تمتع القرارات الإدارية بالحجية القانونية، فالتَّظلُّم الإداري له أهمية في مساعدة جهة الإدارة على تصحيح أخطائها ذاتيا دون الحاجة في اللجوء إلى القضاء[3].

([1]) د. علي خطار شطناوي: "القضاء الإداري"، الجزء الأول، منشورات دار الثقافة، 2011م،ص 144.

([2])د. محمد إبراهيم الوكيل:" التَّظلُّم الإداري ومسلك الإدارة الإيجابي في ضوء الفقه وأحكام القضاء"،ط1،الإسكندرية،دارالفكرلجامعي، 2008م،ص 15.

([3])أ. أحمد فايق سعيد: "النظام القانوني للتظلم من القرار الإداري – دراسة تحليلية مقارنة "،منشورات مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع،2019م،ص80.

وذهبت المحكمة الإدارية العليا المصرية إلى أنَّ التَّظلُّم هو الأصل في مجال استخلاص ذوي الشأن لحقوقهم ورفع الظلم عنهم ،وجهة الإدارة يتعين عليها أن تعيد الحق لأصحابه دون أن تكبدهم مشقة القضاء وإجراءاته"[1].

وتتمثل أهمية التَّظلُّم الإداري سواء في القضاء الفرنسي أو المصري وكذلك الليبي في تحقيق مصلحة صاحب الشأن الذي صدر بشأنه القرار المتظلم منه، ويكون التَّظلُّم الإداري في معظم الحالات بمثابة تعبير من المتظلم عن رفضه للجزاء الموقع عليه أي القرار الإداري الصادر ضده ويطالب فيه المتظلم بتعديل القرار أو الغائه أو سحبه.

وتملك الجهة الإدارية المتظلم لها حيال هذا التَّظلُّم مجموعة من الحقوق والإمتيازات تفوق تلك التي يتمتع بها المتظلم، ويحقق المتظلم مصلحة لكل من جهة الإدارة مصدرة القرار وصاحب الشأن الذي صدر في شأنه وجهة القضاء، وتأتي أهمية الضبط الإداري في أنَّه يسمح بتبادل وجهات النظر بين المتظلم والجهة الإدارية ،وأنَّ من شأن التَّظلُّم تقليل فرص الصدام بين الفرد والإدارة وإظهار الإدارة في حاله قبولها للتظلم بمظهر احترم القانون والعمل بأحكامه، وفي ذلك استشعار الأفراد لحسن النية في تعامل الإدارة معهم الأمر الذي يؤدي إلى مزيد من التعاون بين الإدارة والأفراد مما يحقق المصلحة العامة [2].

وهدف المُشرِّع من تقرير التَّظلُّم هو إتاحة الفرصة للأفراد لكي تنظر الإدارة في تظلماتهم قبل أن يتجهوا للقضاء، ومن ثم يكون المجال أمام الإدارة لكي تعيد النظر فيما أصدرته من قرارات قد تكون جائرة في حق من صدرت في مواجهته ،وتنتهي المشكلة التي نتجت عن القرار الإداري الجائر عن طريق التَّظلُّم ويسوى النزاع في مهده ولا يصل إلى منازعة قضائية تطرح أمام القضاء، وفي هذا توفير للجهد والوقت لذوي الشأن من ناحية، وتخفيف العبء الواقع على كاهل القضاء من ناحية أخرى[3]،وعلى الإدارة في حال اتضح لها عدم مشروعية قراراتها خلالها أن تقوم بتصحيحها وتطهيرها من العيوب التي لحقت بها، ويعد ذلك أفضل من إلغائها قضائيًا وبذلك يظهر مدى احترام الإدارة للقانون وإعادة الحق للمتضررين من قراراتها ودون إجبارهم للذهاب إلى القضاء[4].

([1])حكم المحكمة الإداريَّة العُليا المصرية في الطعن الإداري رقم 86 لسنه 31 ق، جلسة 7-12-1986م،مجموعة مبادئ المحكمة العليا المصرية، السنه 31،ص18؛والطعن الإداري رقم 30983 لسنة 61ق،جلسة 23-1-2010م،مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية .

([2])د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة :"الموسوعة الإداري الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام" ،الجزء الأول، منشورات دارمحمود،القاهرة،2007م،ص182.

([3])د. عبدالرؤوف هاشم بسيوني :"أحكام التظلم الإداري في القانونين المصري والكويتي دراسة فقهية وقضائية "،منشورات دار النهضة العربية،القاهرة،1997م،ص9.

([4])د. رأفت فوده: "النظام القانوني للميعاد في دعوى الإلغاء دراسة مقارنة "،منشورات دار النهضة العربية،القاهرة،2010م،ص167.

المطلب الثالث: شروط التَّظلُّم الإداري

التَّظلُّم الإداري سواء أكان جوازيًّا أم وجوبيًّا هناك شروط معينة يجب أن تتوافر فيه حتى يقوم بدوره في قطع ميعاد دعوى الإلغاء و فتح ميعاد جديد، وهذه الشروط تتمثل فيما يلي:

- يجب أن يُقدم التَّظلُّم من صاحب الشأن نفسه الذي مسه القرار الصادر أو من نائبه القانوني فيما لو أنَّ صاحب الشأن ناقص الأهلية أو عديمها، و يجب أن يقدم التَّظلُّم الإداري في الميعاد المحدد لرفع دعوى الإلغاء، أي خلال ستين يومًا من تاريخ نشر القرار أو إعلانه و العلم به علمًا يقينيًّا ،ذلك أنَّه بفوات هذا الميعاد يسقط الحق في الطعن القضائي بالإلغاء و يكتسب القرار الإداري حصانة قضائية نهائية برغم عدم مشروعيته وبالتالي لا تلتزم الإدارة بإعادة فحصه والنظر فيه، والعبرة في تحديد تاريخ تقديم التَّظلُّم هو تاريخ وصوله الفعلي إلى الجهة الإدارية المتظلم إليها وليس بتاريخ تسجيله بالبريد إذا أرسل بطريق البريد ولكن التأخير غير العادي في وصولا لتَّظلُّم للجهة الإدارية يدخل في الاعتبار ويخضع لتقدير القاضي الإداري[1].
- يجب أن يُقدم التَّظلُّم إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الهيئات الرِّئاسية ، وإذا قدم التَّظلُّم إلى جهة إدارية غير مختصة فإنَّ القضاء الإداري في ليبيا ومصر وفرنسا لا يعتبر هذا التَّظلُّم قاطعًا لمدة الطعن إلاَّ إذا كان للمتظلم عذر مقبول في الخطأ الذي وقع فيه بتقديم التَّظلُّم إلى جهة غير مختصة[2]، أو إذا كانت هذه الجهة تابعة للجهة المختصة، ويعد مجلس الدولة المصري أكثر تيسيرًا من نظيره الفرنسي في هذا المجال فقد قضت محكمه القضاء الإداري المصرية بأنَّه" وإن كان تظلم المدَّعي إلى رئيس مجلس الوزراء ليس موجهًا مباشرة إلى جهة الإدارة التي كان تابعًا لها قبل فصله ، إلاَّ أنَّ العادة جرت على إحالة مثل هذه التَّظلُّمات إلى المصالح والجهات المختصة، وهو ما يستوي في النتيجة مع تقديمها من صاحب الشأن رأسًا إلى هذه الجهات .." [3]، والحكمة من اشتراط تقديم التَّظلُّم للجهة

([1])د. محمد رفعت عبدالوهاب: "أصول القضاء الإداري "، مرجع سابق ، ص83.

([2]) ومن المقرر في قضاء المحكمة العليا الليبية دائرة القضاء الإداري أنَّ "التظلم الإداري ينتج أثره فيقطع سريان دعوى الإلغاء إلى الجهة الإدارية مصدره القرار أو إلى الهيئة التي والجهة الرئاسية لها، وإنما أيضًا قدم إلى جهة غير مختصة إذ ثبت أنَّ الجهة الإدارية مصدرة القرار أو الجهات الرئاسية لها هي اتصال علمها به حتى يتسنى لها فحصه إما بالتراجع عن القرار السابق وتكفى ذوي الشأن مؤونه التقاضي..."،حكم المحكمة العليا الليبية في الطعن الإداري رقم 42 لسنه 25 ق، جلسه 5/26/ 1982م،مكتب فني 19 ،الجزء الثاني، ص 25؛والطعن الإداري رقم 38 لسنة 49 ق، جلسة 3/21 /2004م،مكتب فني 39 ،الجزء الأول ص65.

([3])حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في الطعن الإداري رقم 653لسنة 7ق،جلسة 1969/12/14م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري المصرية ، السنة التاسعة، ص 300؛ومن المقرر في قضاء محكمة القضاء الإداري المصرية أنَّ"عدم صدور قرار بترقية موظف مع استحقاقه للترقية هو من القرارات التي يجب على المدعي التظلم منها للجهة الإدارية قبل طلب إلغائها..."حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في الطعن الإداري رقم 25807 لسنة 60ق،جلسة 2012/1/23م،منظومة قوانين الشرق.

الإدارية التي أصدرت القرار أو سلطتها الرِّئاسية لأنَّهما وحدهما اللذان يمكنهما العدول عن القرار وإعادة النظر فيه.

- ويجب أن يكون التَّظلُّم واضحًا محدَّد المعنى ،وإذا كانت القاعدة ألَّا يشترط في التَّظلُّم شكل معين إلَّا إذا نص القانون على خلاف ذلك ،فإنَّ عبارات التَّظلُّم مظلوم يجب أن تكون دقيقة غير مبهمة في تحديد القرار المتظلم منه والجهة التي أصدرته و صاحب الشأن فيه و كافة جوانب الموضوع [1]،ويجب أنْ يُقدم التَّظلُّم بعد صدور القرار الإداري وذلك حتى تتمكن الإدارة من إعادة النظر في القرار أنَّه صدر فعلاً واتضحت معالمه، فلا يمكن التَّظلُّم من قرار لم يصدر بعد ،فليس من المنطق أن يطلب من الإدارة إعادة النظر في قرار لا يزال تحت نظرها ومحل بحثها، كما أنَّ أحدًا ليس له مصلحة في ذلك مادام القرار لم يولد بعد ،وفي ذلك تقول المحكمة الإدارية العليا المصرية أنَّ" الكتاب الذي أرسله المدعي للجامعة في تاريخ سابق على صدور القرار المطعون فيه، لا يغني عن وجوب تظلم المدعي من القرار المطعون فيه بعد صدور "[2].
- وأخيرًا يجب أن يكون التَّظلُّم مجديًا بأن يكون في إمكان الإدارة التي أصدرت القرار أو الجهة الرِّئاسية بالنسبة لها أن تسحبه أو تعدله ،وذلك لأنَّ الحكمة من التَّظلُّم هي مراجعة الإدارة لنفسها، فإذا لم يكن للإدارة المتظلم إليها أن تُعيد النظر في القرار، كان التَّظلُّم غير ذي جدوى ، فلا يؤدي إلى قطع مدة الطعن، وفي ذلك تقول المحكمة الإدارية العليا المصرية" أنَّه إذا امتنع لم تكن على الإدارة إعادة النظر في القرار لاستنفاذ ولايتها بإصداره أو لعدم وجود سلطة رئاسية تملك التعقيب على الجهة الإدارية التي أصدرته، فإنَّ التَّظلُّم في هذه الحالة يصبح غير منتج ،وبذلك تنتفي حكمته وتزول الغاية على طول المدة المقررة" [3]، وقد اعتبرت محكمة القضاء الإداري المصرية في حكم التَّظلُّم غير المجدي ذلك المقدم ضد قرار أعلنت الإدارة سلفًا أنَّها لن تنظر التَّظلُّمات المقدمة بشأنه..." [4].

المبحث الثاني: أنواع التَّظلُّم الإداري والأثار المترتبة عليه

للتظلم من القرارات الإدارية عدَّة أنواع وأقسام، وذلك بحسب المعيار الذي يتم الأخذ به ، فمثلاً يتم تقسيم التَّظلُّم بحسب الجِهة المُختصَّة بفَحصه، إلى نوعين: تظلُّم ولائي، وتظلُّم رئاسي، وينقسم التَّظلُّم أيضًا من حيث الأثر، الذي يترتَّب عليه إلى نوعين: التَّظلُّم الجَوازي والتَّظلُّم الوُجوبي، وهذا ماسوف نقوم بتوضيحه في هذا المبحث بالإضافة إلى الأثار التي تترتب على التَّظلُّم الإداري فيما يلي:

([1])د. ماجد راغب الحلو: "القضاء الإداري "، منشورات دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1995م، ص324.

([2])د. ماجد راغب الحلو: "القضاء الإداري "، المرجع السابق،ص322.

([3])حكم المحكمة الإداريَّة العُليا المصرية في الطعن الإداري الصادر في 1962/3/17م،منظومة قوانين الشرق.

([4])حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في الطعن الإداري الصادر 1956/2/23م،منظومة قوانين الشرق.

المطلب الأول: التَّظلُّم الإداري من حيث السُّلطة المُختصَّة بفَحصه:

التَّظلُّم الإداري يسبق التَّظلُّم القضائي ويلجأ أصحاب الشأن إليه للحصول على حقوقهم المشروعة، وينقسم التَّظلُّم الإداري من حيث السُّلطة المُختصَّة بالنَّظر فيه إلى نوعين:

أ- التَّظلُّم الولائي: هو التَّظلُّم الذي يُقدّم إلى الجِهة، مُصدِّرة القرار، مُطالبًا إيَّاها إعادة النَّظر في الجزاء الذي أصدرته وأثره في مَركزه القانوني، إمَّا بسحبه، أو إلغائهِ، أو تَعديلهِ، وذلك حسب ما تملكه السُّلطة الإدارية من صلاحيَّات في هذا الشَّأن [1].

أو بمعنى آخر هو التماسٌ يُقدَّم إلى من صدر منه القرار المَشكو منه، ويطالب فيه الإدارة بدراسة قرارها ومُراجعته [2].

وترجع أهمية هذا النوع من أنواع التَّظلُّم إلى أنَّه يتيح لرجل الإدارة الذي صدر عنه القرار الإداري المتظلم منه، فرصة مراجعة قراره وبحث تصرفه وتمحيصه من جديد فإذا استبان له خطأ ما في تصرفه، فأنَّه يقوم من تلقاء نفسه بتصحيح تصرفه الخاطئ، ويكون ذلك إمَّا بسحب قراره أو تعديله بما يتفق مع القانون ،وبالرغم من أهمية التَّظلُّم الولائي إلاَّ أنَّه لا يحقق في حالات كثيرة الغرض المرجو منه ، لأنَّ الجهة مصدرة القرار الإداري ربما تتمسك بموقفها [3].

ب- التَّظلُّم الرِّئاسي:

يعتبر التَّظلُّم الرِّئاسي رقابة فوقية على أعمال المرؤوسين وذلك كون الرئيس الإداري الأعلى مسئول عن حسن سير المرفق العام ،والتَّظلُّم الرِّئاسي يُعتبر أكثر جدوى؛ لأنَّه يتميَّز بقدر من الحَيْدة عنه في التَّظلُّم الولائي، وهو ما يحقِّق فاعليَّة التَّظلُّم، بعكس التَّظلُّم الولائي فالتَّظلُّم إلى مصدر القرار يمثل ثغرة كبرى في نظام التَّظلُّم، ولا سيما في ظلِّ الأنظمة الإداريَّة التي لم تستكمل بعد نموِّها القانوني والإداري السَّليم ؛ويقصد بالتَّظلُّم الرِّئاسي تقدُّم صاحب الشَّأن (المُوظَّف المُتضرِّر من القرار) إلى رئيس ومُصدر القرار. فيقوم الرَّئيس، بناءً على ذلك، باتِّخاذ ما يراه متفقًا مع القانون، وبالتَّالي تملك الجهات الرِّئاسية حقَّ تعديل أو سحب أو إلغاء ما يصدر عن الجِهات التَّابعة لها من قرارات لا تتَّفق مع القانون، إعمالًا لمبدأ رقابة الإدارة الذاتيَّة على أعمالها، والتي يمكن للإدارة مُباشرتها دون حاجة إلى تظلُّم يُقدَّم من صاحب الشَّأن[4].

([1]) د. صبيح بشير مسكوني: "القضاء الإداري "، مرجع سابق، ص266؛ د. رمضان محمد بطيخ: "المسئولية التَّأديبيَّة لعمال الحكومة والقطاع العام وقطاع الأعمال العام فقهاً وقضاءً "،منشورات دار النهضة العربية، القاهرة ، 1999م،ص329.

([2]) د. سليمان الطماوي: "النَّظرية العامة للقرارات الإدارية –دراسة مقارنة"، تحديث وتنقيح د. محمود عاطف البنا، منشورات دار الفكر العربي، القاهرة،2017م، ص19.

([3]) د. مفتاح خليفة عبدالحميد: "النظام القانوني للتظلم الإداري "، مرجع سابق،ص36.

([4]) د. مصطفى فرج ضو عبدالرحيم: "النظام القانوني لتأديب أعضاء هيئة التدريس بالجامعات والرقابة عليها"، منشورات دار الوفاء للطباعة والنشر بالإسكندرية ،2021م،ص 493.

المطلب الثاني: التَّظلُّم الإداري من حيث مدى الزاميته

ينقسم التظلم من حيث مدى الزاميته إلى تظلم جوازي و تظلم وجوبي:

أ-التَّظلُّم الجوازي: الأصل أنَّ التَّظلُّم اختياري، أو وُجوبي أمام صاحب الشَّأن، فله أنْ يتَّجه إلى القضاء مُباشرة، دون أنْ يتظلَّم إلى الإدارة، غير أنَّ المُشرِّع قد يستلزم، في حالات مُعيِّنة، البدء بالتَّظلُّم قبل رفع دعوى للإلغاء، وإلَّا حكمت بعدم قبول الدَّعوى [1].

ولا يشترط في التظلم الاختياري شكلاً معينًا أو صيغة خاصة، أو اتباع أوضاع معينة يترتب على مخالفتها البطلان ،إذ يكفي إبداء رغبة المتظلم في أن تعدل الإدارة عن قرارها الذي يعتقد أنَّه أضر بمركزه القانوني ، والقضاء المصري قضى بأنَّه يصح أن يكون التظلم شفوياً بشرط إثبات الرئيس المختص على الأوراق أنَّ الموظف قد تظلم من قرار معين بذاته وفي تاريخ معين [2].

ب- التَّظلُّم الوُجوبي: وهو الَّذي يوجبه المُشرِّع على صاحب الشَّأن إلزاميًا، كشرط سابق على رفع دعوى الإلغاء [3]، ويترتَّب على إغفاله الحُكم على عدم قُبول الدَّعوى شكلًا لعدم سابقة التَّظلُّم[4].

والتظلم الوجوبي هو الذي يجب أن يقدمه صاحب الشأن في حالات محددة قانونًا وقد حدد ها المُشرِّع المصري على سبيل الحصر وهي[5]:

1- الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون لإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية.

2- الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون لإلغاء القرارات الإدارية الصادرة بإحالتهم إلى المعاش أو الاستيداع أو فصلهم بغير الطريق التأديبي.

3- الطلبات التي يقدمها ذو الشأن في القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العام أو الترقية أو منح العلاوات.

4- ولا يصدق التظلم الوجوبي في هذه الحالات إلا اذا كان القرار التأديبي الذي يتطلب التظلم منه الموظف قابل للسحب فلا جدوى من اللجوء إلى التظلم الوجوبي في القرارات الصادرة في مجالس التأديب بالجامعات.

([1]) د. ماجد راغب الحلو: "القضاء الإداري"، مرجع سابق، ص313؛ د. محمد رفعت عبدالوهاب: "أصول القضاء الإداري"، مرجع سابق، ص80.

([2]) د. مفتاح خليفة عبدالحميد: "النظام القانوني للتظلم الإداري"، مرجع سابق ، ص43.

([3]) ونصَّ المُشرِّع صراحةً على وُجوب التَّظلم، قبل اللُّجوء للقضاء، له العَديد من الأسباب والمُبررات؛ منها: إنهاء المنازعة بالطريق الإداري، وتيسير سبل حُصول صاحب الحق على حقِّه، وتخفيف العبء على القَضاء، وتحقيق العدالة الإدارية، بطريق أيسر للنَّاس. راجع: د.عبدالعظيم عبدالسلام عبدالمجيد: "تأديب المُوظَّف العام في مصر"، الجزء الأول، دار النهضة العربية، القاهرة، ط2، 2004م." ،ص588.

([4])حكم المحكمة الإداريَّة العُليا المصرية في الطَّعن 43/6066 ق، جلسة 2008/3/23م، "موسوعة أحكام المحكمة الإداريَّة العُليا من عام (1955-2010)"، ج5، ص2671؛ وحكم المحكمة العليا الليبية في الطعن رقم 47 لسنة 22ق،جلسة 2003/7/27م،مجموعة أحكام المحكمة العليا الليبية.

([5]) د. مفتاح خليفة عبدالحميد: "النظام القانوني للتظلم الإداري"، مرجع سابق ، ص49، راجع المادة 2 من القانون الليبي رقم 88 لسنة 1971م، بشأن القضاء الإداري .

5- وما استقر عليه القضاء المقارن أنَّ الحكمة من التظلم في هذه الحالات هو محاولة إيجاد حلول ودية لتسوية المنازعات، وكذلك في حالات عدم تطلب التظلم الوجوبي التي أخذ بها القضاء المصري، وتجدر الإشارة إلى أنَّ هناك حالات يعتبر فيها التظلم الوجوبي شرط لقبول دعوى الإلغاء وهي المنصوص عليها في المادة 12/أ من قانون مجلس الدولة المصري(1).

وفي ليبيا يُلاحظ أنَّ المُشرِّع، وإنْ كان قد رتَّب على تقديم التَّظلُّم الإداري قطع سريان ميعاد دعوى الإلغاء، إلَّا أنَّه لم يجعل هذا التَّظلُّم وجوبيًا، كما هو الحال في مَصر في بعض القرارات، فالتَّظلُّم ـ أحيانًا ـ يكون وجوبيًا قبل اللُّجوء إلى القضاء[2]، وجوازيًا للمُتضرِّر من القرار أنْ يلجأ إليه، أو أنْ يَرفع دعوى الإلغاء مُباشرة أمام دوائر القضاء الإداري، ثمَّ إنَّ المُتضرِّر، وعند لجوئه إلى التَّظلُّم الإداري، غير مُلزم بانتظار ما يسفر عنه هذا التّظلُّم، إذْ بإمكانه أنْ يعدل عنه ويسلك طريق الدَّعوى القَضائيَّة[3]، والملاحظ أنَّ هذا المَسلك قد سلكه من قبله المُشرِّع في فرنسا.

المطلب الثالث: الأثار المترتبة على التَّظلُّم الإداري وكيفية احتسابه

نص المُشرِّع المصري في المادة 22 من قانون تنظيم مجلس الدولة المصري على أنَّه ينقطع سريان هذا الميعاد بالتَّظلُّم إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الهيئات الرِّئاسية ويجب أن يبت في التَّظلُّم قبل مضي 60 يوماً على تقديم التَّظلُّم من دون أن تجيب عنه السلطة المختصة بمثابة رفضه، ويكون ميعاد رفع الدعوى بالطعن في القرار الخاص بالتَّظلُّم 60 يوماً من تاريخ انقطاع 60 يوماً المذكورة [4].

وجاء في أحَد أحكام مَحكمة القَضاء الإداري في مَصر: "إنَّ الحِكمة من جعل التَّظلُّم الَّذي يقدَّم إلى الجهة الإدارية، قاطعًا للمُدَّة، هي إعطاء الحُكومة فرصة تراجع فيها نفسها بشأن القرار المُتظلِّم منه قبل اللُّجوء إلى

([1]) د. مفتاح خليفة عبدالحميد: "المرجع السابق ، ص49.

([2]) د.مصطفى فرج ضو عبدالرحيم: "النظام القانوني لتأديب أعضاء هيئة التدريس بالجامعات والرقابة عليها"، مرجع سابق ، ص498؛و د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة: "الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب المُوظَّف العام في ضوء أحدث أحكام مجلس الدولة ،الجزء الثالث ، المكتب الفني للإصدارات القانونية، عابدين، القاهرة، 2005م. ، ص193.

([3]) د. محمد الحراري:" الرَّقابة على أعمال الإدارة"، ط5، مرجع سابق، ص377؛ و د.نصرالدين مصباح القاضي: "النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة دراسة موازنة من القانون المصري والليبي والشريعة الاسلامية "، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، 1997م، ص746 ومابعدها؛ د. مازن ليلو راضي:"الوجيز في القضاء الإداري الليبي"، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2003م، ص170؛ د. حمد محمد الشلماني:" ضمانات التأديب في الوظيفة العامة في القانون الليبي"، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2014م، ص 233 .

([4]) د.عبد الفتاح حسن: "القضاء الإداري "، الجزء الأول ، منشورات مكتبة الجلاء الجديدة ،1978م،ص242؛ ونصت المادة الثامنة من القانون الليبي رقم 88 لسنة 1971 على أنَّ ميعاد رفع الدعوى أمام دائرة القضاء الإداري فيما يتعلق بطلبات الإلغاء ستون يومًا من تاريخ نشر القرار المطعون فيه أو إبلاغ صاحب الشأن به ، وينقطع سريان هذا الميعاد في حالة في حالة التظلم إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو الهيئات الرئاسية ، ويعتبر في حكم قرار بالرفض فوات وقت يزيد على ستين يوماً دون أن تصدر السلطات الإدارية قراراً في التظلم المقدم ، ويكون رفع الدعوى في هذه الحالة الأخيرة ستين يومًا من تاريخ انقضاء مدة الستين يومًا المذكورة.

المَحكمة مُباشرة، فإنْ أصرَّت على مَوقفها، جاز للمُتظلِّم أنْ يلجأ إلى المَحكمة دون أنْ يُغلق باب التَّقاضي في وجهه بفوات ميعاد السِّتِّين يومًا على صُدور القرار[1].

والمقصود بالتَّظلُّم الإداري الذي يقطع سريان ميعاد رفع دعوى الإلغاء ، هو الطلب الذي يتقدم به صاحب الشأن إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار أو الجهة الرِّئاسية لها ، متضمنا اعتراضه على القرار ، وطالبا إعادة النظر فيه إما بسحبه أو تعديله أو إلغائه ، وذلك بغض النظر عن الوسيلة التي يتم بها توصيله إلى الجهة الإدارية المختصة ، سواء تم عن طريق إرساله بالبريد ، أو بتسليمه إلى الإدارة ، أو إعلانه إليها بواسطة المحضرين ، ما دام القانون لم يحدد وسيلة معينة لذلك ، ولا يندرج في معنى التَّظلُّم الإداري بهذه المثابة مجرد استعلام صاحب الشأن عن القرار الصادر بحقه ، أو إبداء رغبته في تزويده بنسخة منه ، أو المطالبة بتمكينه من الاطلاع على أسبابه ، والعبرة في كل ذلك بمضمون التَّظلُّم وفحواه وما إذا كان ينصب في جوهره على الاعتراض على القرار من عدمه ، إذ أن تلك هي العلة من قطعه الميعاد، والمتمثلة في حرص صاحب الشأن وعدم إهماله في المطالبة بحقه ، وعلى هذا الأساس اعتبرت محكمة القضاء الإداري المصرية أن قيام صاحب الشأن بإنذار الجهة الإدارية المعنية على يد محضر بتصحيح الوضع القانوني الخاطئ المترتب على القرار بمثابة تظلم قاطع للميعاد[2].

ومن المقرر في قضاء المحكمة العليا الليبية أنَّ التَّظلُّم الإداري ينتج أثره في قطع سريان دعوى الإلغاء ليس فقط متى قدم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار أو إلى الهيئات أو الجهات الرِّئاسية لها، وإنَّما ايضاً متى قدم إلى جهة غير مختصة إذا ثبت أنَّ الجهة الإدارية المختصة قد اتصل علمها به ،إذ العبرة في تقديم التَّظلُّم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار أو الجهات الرِّئاسية لها هي اتصال علمها به حتى يتسنى لها فحصه للبث فيه، إمَّا بالتراجع عن القرار السابق وتكفي ذوي الشأن مؤونة التقاضي بشأنه، أو بالرفض ولذوي الشأن في هذه الحالة الالتجاء إلى القضاء[3].

الخاتمة

بعد أنَّ بيَّنا في هذا البحث التنظيم القانوني للتظلم الإداري، ونظراً لأهمية هذا الموضوع وحساسيته فقد حاولنا دراسته من كافة الجوانب بإيجاز من حيث مفهومه ونشأته و شروطه وأنواعه والأثار المترتبة عليه، وقد توصلنا إلى مجموعة من النتائج والتوصيات نجملها في الآتي:

([1]) حكم مَحكمة القضاء الإداري في الطعن 5/923 ق، جلسة 1953/12/21م، مجموعة أحكام القضاء الإداري، السنة الثامنة، المجلد الأول، ص144، وراجع حكم المحكمة الإداريَّة العُليا المصرية في الطَّعن 50/17883 ق، جلسة 2014/6/28، مَجلَّة هيئة قضايا الدولة، س59، ع3، يوليو/سبتمبر 2015م، ص122 وما بعدها .

([2]) حكم المحكمة الإداريَّة العُليا المصرية في الطعن رقم 13981لسنة 48ق، جلسة 2006/2/17م، مكتب فني 52،الجزء الأول،ص165.

([3])حكم المحكمة العليا الليبية في الطعن الإداري رقم 42 لسنه 25 ق، جلسة 26/ 5/ 1982م،مكتبفنى 19،الجزءالثاني،ص25.

أولاً: النتائج

1- يعتبر التَّظلُّم وسيلة فعالة منحها المُشرِّع لذوي الشأن للاعتراض على القرارات الإدارية المعيبة التي تمس مصالحهم ومراكزهم القانونية ويحقق ضمانة قانونية للأفراد، والتَّظلُّم يعتبر من الطرق الوديَّة لفض المنازعات الإدارية قبل اللجوء إلى القضاء.

2- التَّظلُّم في مصر يكون وجوبيًا في بعض الأحيان حيث نص المُشرِّع المصري صراحة في بعض الحالات على وجوب التَّظلُّم، وقبل اللجوء إلى القضاء، وذلك في محاوله منه لحل النزاع بالطريق الإداري وتقليل الالتجاء إلى القضاء وحصول صاحب الشأن على حقه بأيسر الطرق وأسهلها ، بينما في ليبيا يكون جوازيًّا حيث يكون هناك حرية للموظف بالتَّظلُّم أو الاتجاه إلى القضاء .

3- يختلف النظام القضائي في مصر عنه في ليبيا ،ففي مصر هناك قضاء إداري مستقل ولا يجوز الطعن على القرارات الإدارية إلا أمام المحاكم الإدارية العليا ،أما في ليبيا فتنعقد بكل محكمة استئناف دوائر للقضاء الإداري كمحكمة أول درجة للطعن في القرارات الإدارية، ويطعن في أحكام هذه الدوائر أمام المحكمة العليا، ورغم مأخذنا علي هذا النظام إلا أنَّه يوفر التقاضي على درجتين.

4- التظلم الإداري ضمانة أمام صاحب المصلحة وهو كذلك وسيلة لحل النزاع الإداري صلحاً لا قضاءً ، والتظلم لابد أن يقدم كتابة.

5- إنَّ المصلحة تعتبر شرط أساسي في قبول أي دعوى ترفع أمام القضاء ،وهناك حالات يجوز فيها التَّظلُّم وحالات لا يجوز التَّظلُّم منها.

6- ثقافة التَّظلُّم في ليبيا تعتبر ضعيفة حيث الجهات الإدارية لا تقوم بالرجوع عن قراراتها الخاطئة ممَّا يؤدي إلى لجوء الأفراد إلى القضاء لأخذ حقوقهم.

ثانيًا: التوصيات

1- نوصي المُشرِّع الليبي باستحداث جهاز إداري خاص أو لجان خاصة مهمتها دراسة التَّظلُّمات والطعون الإدارية المقدمة على مستوى كل إدارة، ولها حق قبول التَّظلُّمات أو رفضها.

2- نوصي المُشرِّع الليبي بالأخذ بنظام التَّظلُّم الوجوبي قبل اللجوء إلى القضاء، وذلك لأهميته لجهة الإدارة حيث ستتمكن من مراجعة ما صدر عنها من قرارات وإعمال رقابتها الإدارية عليها، ولأهميته بالنسبة للموظف في حل النزاع وديًّا وبأيسر الطرق وأسهلها و توفيراً للنفقات التي يتكبدها بسبب لجوئه إلى رفع الدعوى القضائية.

3- ضرورة توسيع دائرة الإلمام والمعرفة لدى الموظفين بأسس وضوابط تقديم التَّظلُّم وإلى أي جهة يقدم خوفًا من تقديمه لجهة غير مختصة ومتى يتم تقديم التَّظلُّم خلال المدة المحددة لذلك.

4- يجب على الجهة الإدارية أن تأخذ التَّظلُّمات المقدمة إليها بجدية و أن تحاول اتخاذ قرار سليم ممَّا يجنب الفرد اللجوء إلى القضاء.

5- نوصي الأفراد قبل اللجوء إلى التَّظلُّمات من القرارات الإدارية الصادرة عن الجهات الإدارية أن يقوموا بعرضها على خبير قانوني لاستشارته قبل رفع التَّظلُّم لكي لا يكون التَّظلُّم غير مجدي ويرهق الإدارة ويعطل مرفق القضاء.

والله ولي التوفيق

الباحث..،

المراجع

أولاً: الكتب

1- أحمد فايق سعيد: "النظام القانوني للتظلم من القرار الإداري – دراسة تحليلية مقارنة"، منشورات مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، 2019م.

2- حمد محمد الشلماني:" ضمانات التأديب في الوظيفة العامة في القانون الليبي"، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2014م.

3- رأفت فوده: "النظام القانوني للميعاد في دعوى الإلغاء دراسة مقارنة"، منشورات دار النهضة العربية،القاهرة،2010م.

4- رمضان محمد بطيخ: "المسئولية التَّأديبيَّة لعمال الحكومة والقطاع العام وقطاع الأعمال العام فقهاً وقضاءً "منشورات دار النهضة العربية، القاهرة ، 1999م.

5- سليمان الطماوي: "النَّظرية العامة للقرارات الإدارية – دراسة مقارنة"، تحديث وتنقيح د. محمود عاطف البنا، منشورات دار الفكر العربي، القاهرة،2017م.

6- سليمان الطماوي: "الوجيز في القانون الإداري – قضاء الإلغاء"، ط6، دار الفكر العربي،1979م.

7- شريف الطباخ :" الوسيط الإداري في موسوعة مجلس الدولة "،(د .ن)،2015م.

8- صبيح بشير مسكوني:" القضاء الإداري في ليبيا "،منشورات جامعة بنغازي ،1974م.

9- طارق فتح الله خضر: "القضاء الإداري – مبدأ المشروعية – دعوى الإلغاء"،2016م.

10- عبد الحكم فوده:" الخصومة الإدارية" منشورات دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1996م.

11- عبد الفتاح حسن: "القضاء الإداري "، الجزء الأول ، منشورات مكتبة الجلاء الجديدة ،1978م.

12- عبدالرؤوف هاشم بسيوني :"أحكام التظلم الإداري في القانونين المصري والكويتي دراسة فقهية وقضائية"، منشورات دار النهضة العربية،القاهرة،1997م.

13- عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة :"الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام"، الجزء الأول، منشورات دار محمود ،القاهرة،2007م.

14- عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة: "الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب المُوظَّف العام في ضوء أحدث أحكام مجلس الدولة، الجزء الثالث ، المكتب الفني للإصدارات القانونية، عابدين، القاهرة، 2005م.
15- عبدالعظيم عبدالسلام عبدالمجيد: "تأديب المُوظَّف العام في مصر"، الجزء الأول، دار النهضة العربية، القاهرة، ط2، 2004م.
16- علي خطار شطناوي: "القضاء الإداري" ،الجزء الأول، منشورات دار الثقافة، 2011م.
17- ماجد راغب الحلو: "القضاء الإداري "، منشورات دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية، 1995م.
18- مازن ليلو راضي: "الوجيز في القضاء الإداري الليبي"، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2003م.
19- محمد إبراهيم الوكيل:" التَّظلُّم الإداري ومسلك الإدارة الإيجابي في ضوء الفقه وأحكام القضاء"، ط1، الإسكندرية، دار الفكر الجامعي، 2008م.
20- محمد رفعت عبدالوهاب: "أصول القضاء الإداري "، منشورات دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية، 2007م.
21- محمد رفعت عبدالوهاب، د. ميادة عبدالقادر: "أصول القضاء الإداري" دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2018م.
22- محمد عبدالله الحراري: "الرَّقابة على أعمال الإدارة في القانون الليبي" رقابة دوائر القضاء الإداري ،منشورات المكتبة الجامعة ،ط5 منقحة ومزيدة، الزاوية- ليبيا، 2010م.
23- محمد كامل ليله: "الرقابة على أعمال الإدارة القضائية – دراسة مقارنة "،1985م.
24- مصطفى فرج ضو عبدالرحيم: "النظام القانوني لتأديب أعضاء هيئة التدريس بالجامعات والرقابة عليها"، منشورات دار الوفاء للطباعة والنشر بالإسكندرية ،2021م.
25- مغاوري محمد شاهين: "القرار التأديبي وضماناته ورقابته القضائية بين الفاعلية بالضمان في نظم العاملين المدنيين بالدولة والقطاعين العام والخاص"، مكتبة الأنجلو المصرية، 1986م.
26- مفتاح خليفة عبد الحميد: "النظام القانوني للتظلم الإداري "، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية،2017م،ص9.

ثانياً: الرسائل العلمية.

1- نصرالدين مصباح القاضي: "النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة دراسة موازنة من القانون المصري والليبي والشريعة الاسلامية "، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، 1997م.
2- محمد حسين إحسان: "التظلم الإداري كسبب لانقطاع ميعاد رفع دعوى الإلغاء"، رسالة ماجستير في القانون العام، جامعة النجاح فلسطين،2016م.

ثالثاً: الدوريات والمقالات العلمية.

1- الطاهر خليفه الواعر:" القضاء المستعجل الإداري تقييم بعض شروطه والحُكم فيه "، بحث مقدم إلى المؤتمر الثاني لرؤساء المحاكم لإدارية في الدول العربية المنعقد في أبوظبي بدولة الإمارات يومي 11و12 من شهر سبتمبر 2012م.
2- حسين المهدي: "بحث في الإجراءات التَّأديبيَّة لمُوظفي الخدمة العامة"، المنشأة العامة للنشر والتوزيع والإعلان، بنغازي، 1986م.

رابعاً: المراجع الأجنبية.

1- Mouvgeon (J) Lapresoion administrative, trises, Paris, 1969.P. 493.