كلية إدارة الأعمال - قسم القانون

بحث بعنوان

" أحكام التظلم الإداري في النظام القانوني السعودي "

دراسة تحليلية مُقارنة مع النظام القانوني المصري

مُقدم لمجلة الفكر القانوني والاقتصادي

بكلية الحقوق جامعة بنها

إعداد

دكتور / السيد فتوح محمد هنداوي

أستاذ مساعد القانون العام بقسم القانون

كلية إدارة الأعمال جامعة الأمير سطام بن عبد العزيز

المملكة العربية السعودية

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

" وَقُلِ اعْمَلُوا فَسَيَرَى اللَّهُ عَمَلَكُمْ وَرَسُولُهُ وَالْمُؤْمِنُونَ وَسَتُرَدُّونَ إِلَىٰ عَالِمِ الْغَيْبِ وَالشَّهَادَةِ فَيُنَبِّئُكُم بِمَا كُنتُمْ تَعْمَلُونَ " (١)

(١) الآية "١٠٥ " من سورة التوبة .

الإهداء

أُهدي هذا العمل لوالدي رحمة الله عليه علني أوفيه حقه وأســـأل الله العلي القدير أن يرحمه رحمة واسعة وأن يُسكنه فسيح جناته

تمهيد :

لا شك أن القضاء الإداري له دوراً مهماً في الموازنة بين المصلحة العامة المُتمثلة في حماية مبدأ المشروعية ومنع الانحراف بالسلطة ، وبين مصلحة الأفراد الخاصة من ناحية أخرى بألا تُمس حقوقهم وحرياتهم بضرر، ونظراً لتوسع تدخل الدولة في كثير من المجالات وإنشاء العديد من المرافق العامة فضلاً عن ازدياد الوعي لدى الأفراد وحرصهم على حماية حقوقهم ترتب على ذلك تزايد عدد الدعاوى الإدارية بشكل كبير لدى ديوان المظالم ، كما أن إجراءات التقاضي قد تحول في كثير من الأحيان دون استيفاء الحق لبُطئها ولطول مُدتها ، فالدعاوى القضائية تحتاج إلى جهد وإلى وقت طويل وإجراءات تطلبها النظام .

ولا شك أن الدعاوى القضائية ليست الوسيلة الوحيدة التي من خلالها يستطيع الأفراد استيفاء حقوقهم التي أُضيرت من تصرفات الجهات الإدارية ، فهناك وسائل أخرى غير قضائية ومنها التظلم الإداري الذي يعتبر وسيلة غير قضائية فعالة يستطيع من خلالها الأفراد حماية حقوقهم دونما حاجة للجوء إلى القضاء، ويعتبر التظلم الإداري طريقاً موازياً للقضاء الإداري لحل الكثير من المنازعات الإدارية بما يُخفف العبء عن كاهل القضاء الإداري، فمن خلاله يمكن تحقيق نفس النتائج التي تُحققها الدعاوى القضائية، حيث يُتيح التظلم للجهة الإدارية إعادة النظر مرة أخرى في قراراتها بناءً على اعتراض صاحب المصلحة.

كما يستطيع الأفراد الرجوع للإدارة للعدول عن قراراتها التي أضرت بمراكزهم القانونية، وقد تنتهي الخصومة عند هذا الحد دونما حاجة للجوء للقضاء، ولذلك جعل المنظم السعودي التظلم الإداري وجوبياً قبل رفع دعوى الإلغاء ودعوى الحقوق الوظيفية كإجراء شكلي وجوبي قبل رفعهما لديوان المظالم ،

فيجب على المُتضرِّر قبل رفع دعوى الإلغاء أو دعاوى الحقوق الوظيفية أن يتظلَّم للجهة الإدارية قبل اللجوء للقضاء خلال ستون يوماً من تاريخ علمه بالقرار، وعلى الجهة الإدارية المُختصة أن تبت في التظلم خلال ستون يوماً من تاريخ تقديمه، فإذا رفضت التظلُّم أو مضت ستون يوماً دون أن يتم الفصل في تظلّمه جاز له رفع الدعوى القضائية خلال ستون يوماً من تاريخ علمه بالقرار أو انقضاء ستون يوماً دون الفصل في التظلُّم الإداري، وذلك بالنسبة لدعاوى الالغاء ، أما بالنسبة لدعاوى الحقوق الوظيفية، فيجوز رفع الدعوى خلال ستين يوم من تاريخ العلم بقرار الرفض، أو خلال المدة المُتبقية من العشر سنوات وهي المدة المقررة لرفع تلك الدعاوى وفقاً لنص المادة الثامنة من نظام المرافعات أمام ديوان المظالم

أهمية البحث:

تتمثل أهمية البحث في أهمية موضوعه الذي يُمثل أحد الوسائل الهامة لتخفيف العبء عن كاهل القضاء الإداري بتسوية العديد من الخلافات الإدارية في مراحلها الأولى وبطريقة ودية وغير مُكلفة ، وكذلك الحفاظ على العلاقة الودية بين الأفراد والإدارة ويُعزز الثقة فيما بينهم ، كما أنه يُعد أحد وسائل الرقابية الذاتية للإدارة تمكنها من مُراقبة العديد من الأعمال الإدارية وتصحيح المعيب منها ، فضلاً عن رفع العبء عن كاهل الإدارة بعدم التعويض عن القرارات المعيبة التي تقوم بتصحيحها بناءً على التظلم الإداري؛ لذلك كان من الأهمية بمكان إلقاء الضوء على هذا الموضوع الحيوي والهام خاصةً أن المنظم السعودي جعله وجوبياً في بعض الحالات مما يُزيد من أهمية الموضوع للتطرق له .

أهداف البحث :

تتمثل أهداف البحث في إلقاء الضوء على مفهوم التظلم الإداري وأنواعه وآثاره القانونية، والنظر في موائمة القواعد القانونية التي تُنظمه لمُستحدثات العصر، أم يجب إعادة النظر في تلك القواعد بما يُحقق الغاية والهدف من إقراره كشرطٍ وجوبي لرفع بعض الدعاوى القضائية في النظام السعودي بالمقارنة مع النظام القانوني المصري وذلك وفي ضوء الأحكام القضائية الحديثة الصادرة من ديوان المظالم السعودي، ومن القضاء الإداري المصري .

الدراسات السابقة :

تقتضى أدبيات البحث ضرورة التعرض للدراسات السابقة في مجال البحث ، وذلك لعدم تكرار ما سبق بحثه ، ولبيان أهمية وقيمة البحث المُضافة للمكتبة القانونية وبيان القيمة العلمية للبحث ، وعليه فقد تم البحث والتقصي في العديد من المكتبات القانونية بالمملكة العربية السعودية ولم أقف على بحث مُتخصص في التظلم الإداري سوى بحث لسعادة الدكتور/ الدين الجيلاني محمد بوزيد بعنوان " التظلم الإداري في قواعد المرافعات أمام ديوان المظالم ، دراسة تحليلية نقدية ، بحث مُقدم لجامعة الملك سعود عام ١٤٣١ه، وقد تناول سعادته أحكام التظلم الإداري في ضوء قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم ١٩٠، وتاريخ ١٤٠٩/١١/١٦هـ ، والتي تم إلغاؤها بصدور نظام المرافعات أمام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٣ وتاريخ ١٤٣٥/١/٢٢هـ ، وقد أضاف هذا النظام العديد من التعديلات على أحكام التظلم الإداري يجب التعرض لها ، ولم أجد بحث مُتخصص تناول أحكام التظلم الإداري في ضوء نظام المرافعات أمام ديوان المظالم ، ولذلك قد يكون ذلك

البحث هو الأول في تناول أحكام التظلم الإداري في ضوء نظام المرافعات أمام ديوان المظالم الصادر عام ١٤٣٥ه بالمرسوم الملكي رقم (م/٣) وتاريخ ١٤٣٥/١/٢٢هـ للتعرض لبيان مميزاته وعيوبه. وهذا ما سنحاول التعرض له من خلال صفحات البحث إن شاء الله .

إشكالية وتساؤلات البحث :

يُثير التظلم الإداري في النظام القانوني السعودي إشكالية تتمثل في أنه إجراءً وجوبياً قبل رفع دعوى الإلغاء ودعاوى الحقوق الوظيفية، فلا يجوز رفع تلك الدعاوى ولا تُقبل شكلاً إلا إذا سبقها التظلم وفقاً للنظام وفي المواعيد والشروط التي حددها النظام كي يُنتج أثاره ، فهل هذا الشرط الوجوبي يُحقق الهدف منه أم أنه يُمثل عقبة لصاحب الحق في مواجهة تعسف الجهة الإدارية والحصول على حقوقه؟ ، وهل المُدة المُقررة للتظلم الإداري ومدة البت فيه تتناسب ، وتُحقق الهدف والغاية من التظلم الإداري أم تعتبر تلك المدة مع جعل التظلم وجوبياً عقبة يترتب عليها ضياع الحق لصاحب الشأن ؟

فقد يكون التظلم الوجوبي مضيعة للوقت لطول المُدد التي يمر بها ، ويُعد مُماطلة من الجهة الإدارية التي قد لا تهتم بالتظلم وهي تعتقد أنها دائما على حق، فجعل التظلم الإداري وجوبياًذ مع عدم إلزام الجهة الإدارية بالرد عليه يُعد عدم إنصاف لصاحب الحق خاصة أن الإدارة من حقها أن تلتزم الصمت ، فيعتبر في هذه الحالة عقبة وإهدار للوقت لصاحب الحق خاصة في حالة سكوت جهة الإدارة وعدم الرد على التظلم وفوات المُدة النظامية دون جدوى ، كما أنه لا يزال العديد من الأفراد يُقدمون التظلم إلى غير الجهة المُختصة، فما هو موقف صاحب الشأن حال تقديم تظلمه في موعده القانوني ولكن لجهة غير مُختصة لجهله بالأمور

والإجراءات الإدارية وما هو موقف ديوان المظالم في هذه الحالة ؟ ، فهل تُقبل الدعوى أم يتم رفضها لعدم تحقق الشرط الوجوبي لها ؟ ، ومن ناحية أخرى فإن جهة الإدارة هي الخصم والحكم في ذات الوقت للنظر في تظلم صاحب المصلحة خاصةً في حالة التظلم الولائي، فهل يُنتج التظلم في هذه الحالة أثراً ملموساً أم لا ؟ فضلاً أنه في كثير من الحالات لا تتنازل الجهة الإدارية عن رأيها ، فهل هناك ضمانات قانونية تضمن حيدة الجهة الإدارية في هذا الشأن كي يُحقق التظلم الإداري هدفه ومُبتغاه ؟

هذا ما سنحاول الإجابة عليه من خلال صفحات البحث إن شاء الله .

منهجية البحث :

تعتمد الدراسة بشكل أساسي على المنهج الاستقرائي والتحليلي بتحليل النصوص القانونية، والأحكام القضائية حيث سنقوم بدراسة النصوص النظامية، والأحكام القضائية الصادرة من ديوان المظالم المتعلقة بالتظلم الإداري ومُقارنة ذلك بالنظام القانوني المصري في ضوء الأحكام القضائية الحديثة الصادرة من القضاء الإداري المصري للوقوف على مميزات وعيوب التظلم الإداري، وتقديم التوصيات لتحقيق الغاية والهدف من إقرار التظلم الوجوبي في النظام السعودي .

خطة البحث :

تقتضي طبيعة البحث تقسيمه إلى ثلاثة مباحث يسبقهم مطلب تمهيدي كما يلي :

المطلب التمهيدي : ماهية التظلم الإداري.

الفرع الأول : مفهوم التظلم الإداري.

الفرع الثاني : التمييز بين التظلم الإداري والوسائل المُشابهة .

المبحث الأول : أنواع التظلمات الإدارية.

المطلب الأول: أنواع التظلمات الإدارية من حيث وجوبها.

الفرع الأول : التظلم الاختياري .

الفرع الثاني : التظلم الوجوبي .

المطلب الثاني: أنواع التظلمات الإدارية من حيث الجهة المُقدم إليها.

الفرع الأول : التظلم الولائي .

الفرع الثاني : التظلم الرئاسي .

الفرع الثالث : التظلم للجان الإدارية (شبه القضائية) .

المبحث الثاني : شروط التظلم الإداري المُعتد به قانوناً .

المطلب الأول : الشروط الشكلية للتظلم الإداري.

الفرع الأول : الميعاد القانوني للتظلم الإداري.

الفرع الثاني: تقديم التظلم للجهة الإدارية المختصة .

المطلب الثاني : الشروط الموضوعة للتظلم الإداري

المبحث الثالث : الآثار القانونية للتظلم الإداري.

المطلب الأول: قطع ميعاد رفع الدعوى القضائية .

المطلب الثاني : موقف الإدارة من التظلم الإداري .

الخاتمة والنتائج والتوصيات .

المطلب التمهيدي
ماهية التظلم الإداري

لبيان ماهية التظلم الإداري يجب التعرض أولاً لبيان مفهومه ، وهو ما نُخصص له الفرع الأول وكذلك التمييز بينه وبين الوسائل القانونية المُشابهة كالالتماس والدعوى القضائية ، وهو ما خصصنا له الفرع الثاني وفقاً لما يلي:

الفرع الأول
مفهوم التظلم الإداري

التظلم لغةً: هو الشكوى من الظلم ، والظلم هو الجور، ووضع الشيء في غير موضعه، ومُجاوزة الحد، والتعدي بإلحاق الضرر بالغير، أو التعدي على حقوق الآخرين أو الانتقاص منها ، والمُتظلم الذي يشكو رجلاً ظلمه ، ويُقال تظلمني فلان فظلّمه تظليماً أي أنصفهُ من ظالمه وأعانهُ عليه ويقال ظلمته فتظلم أي صبر على الظلم[1] .

واصطلاحا: التظلم هو إفصاح صاحب الشأن عن عدم رضاه بآثار القرار الإداري فيما أحدثه من آثار ، وذلك بطلب يُقدمه صاحب الشأن لصاحب الصلاحية لإعادة النظر في القرار مرة أخرى لمخالفة القانون، أو لعدم ملائمته، فهو: التماس يُقدم لمن صدر منه القرار أو لمن يملك رفعه كالرئيس الإداري الأعلى لمراجعة القرار الإداري النهائي بقصد تعديله أو إلغائه[2] ، كما أنه: اعتراض كتابي يُقدمه من صدر بشأنه القرار الإداري إلى السلطة المختصة يُبدي فيه المُعترض عدم

---

(١) لسان العرب للإمام أبي الفضل جمال الدين محمد بن منصور العصري، دار صادر بيروت، الجزء الثاني، ص٣٧٣.

(٢) د. إبراهيم محمد علي، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، طبعة ٢٠٠٤، ص٣٦٧.

الرضاء عما تضمنه القرار[1] ، وهو طلب ذو طابع إداري يُوجه إلى الجهة الإدارية التي صدر منها العمل بالتماس الرجوع عنه أو التعويض عما نجم عنه من أضرار[2]، وهو طلب يتوجه به الفرد للجهة الإدارية سواءً مُصدرة القرار، أم للجهة الرئاسية لها، أو إلى للجنة مكونة لهذه الغاية لمُخاصمة مشروعية القرار الإداري الصادر ومطالبتها بإزالة عدم المشروعية التي شابت القرار وإصدار قرار جديد أكثر استجابة وتحقيقاً لمصالحه[3].

ونستخلص من التعريفات السابقة أن التظلم الإداري ينصب على قرار إداري ، فهو وسيلة قانونية يلجأ إليها صاحب الشأن للاعتراض على القرارات الإدارية المعيبة التي تمس مصالحهم ومراكزهم القانونية بالتماس يُقدمه للجهة نفسها أو للجهة الرئاسية لها طالباً سحبه أو تعديله دون حاجة للجوء للقضاء الإداري مستهدفاً إلغاؤه أو تعديله أو سحبه خلال المواعيد المقررة قانوناً، فيعتبر التظلم الإداري وسيلة قانونية يمنحها القانون للمتضرر من القرار الإداري للاعتراض عليه أمام من أصدره أو رئيسه الأعلى أو اللجان التي تُشكل لهذا الغرض لإنهاء المنازعات الإدارية، فالتظلم بهذا المعنى حق مُقرر للأفراد يمكن ممارسته حتى في حالة عدم النص عليه[4]؛ فالتظلم الإداري في النظام القانوني

---

(١) د. محمد خيري الوكيل، التظلم الإداري ومسلك الإدارة الإيجابي في ضوء آراء الفقه وأحكام القضاء، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٨م، ص١٠.

(٢) د. زكي محمد النجار، الوسائل غير القضائية لحسم المنازعات الإدارية، دار النهضة العربية، ١٩٩٣م، ص٣٢.

(٣) د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام، الجزء الثاني (شروط قبول الطعن بإلغاء القرار الإداري)، دار محمود للنشر، طبعة ٢٠٠٧، ص٢٤٣.

(٤) د. موسى مصطفى شحادة، مبدأ حق الإنسان في محاكمة عادلة في المنازعات الإدارية وتطبيقاتها في أحكام مجلس الدولة الفرنسي والمحكمة الأوربية لحقوق الإنسان، مجلة الحقوق، العدد الثاني، السنة الثامنة والعشرون ربيع الآخر ١٤٢٥ه يونيو ٢٠٠٤م ، ص١٧٤.

السعودي هو حق دستوري قررته المادة الثالثة والأربعون من النظام الأساسي للحكم[1] حيث نصت على أن "مجلس الملك وولي العهد مفتوحان لكل مواطن ولكل من له شكوى أو مظلمة ومن حق كل فرد مخاطبة السلطات العامة فيما يعرض له من الشئون" .

ويعتبر التظلم الإداري وسيلة رقابية فعالة وقليلة التكلفة قياساً على الدعاوى القضائية، حيث لا يتطلب تحضير أوراق ومستندات وغيرها كتلك التي تطلبها الدعوى القضائية، حيث يستطيع الفرد التظلم مباشرة أمام الإدارة فور صدور القرار، لحل الكثير من النزاعات بما يُخفف العبء على القضاء الإداري فمن خلاله يستطيع الفرد تصحيح وضعه بطلب مراجعة القرار الإداري الذي أضر بمركزه القانوني دونما حاجة للجوء للقضاء[2]، ومن خلاله تستطيع الجهة الإدارية أن تُعيد تقدير موقفها ليكون أكثر إنصافا أو مراعاة بعض الاعتبارات، كما أنه يُساعد على التقليل من الأعباء المالية الناتجة عن إلغاء القرارات وتقرير التعويض عن الضرر المترتب عنها، وذلك أن القرارات غير المشروعة تُشكل أخطاء مرفقية تعطي الحق في التعويض في حالة الضرر، كما يعتبر التظلم الإداري من أهم الوسائل التي تساعد الإدارة على تفعيل الرقابة الذاتية وخاصة الرئاسية، بما يجعل الإدارة تسلك سبيل التأني والموضوعية عند إصدارها لقراراتها لأنها تخشى من إعادة النظر فيها من قبل الجهات الإدارية العليا، وبذلك يُمثل التظلم الرئاسي أحد صور الرقابة الإدارية الذاتية المتكاملة في مضمونها، وذلك من خلال مُتابعة

---

(١) صدر النظام الأساسي للحكم عام ١٤١٢هـ بالأمر الملكي الصادر من الملك فهد بن عبدالعزيز رقم (أ / ٩٠) وتاريخ ١٤١٢/٨/٢٧هـ

(٢) د. خميس السيد إسماعيل، دعوى الإلغاء ووقف تنفيذ القرار الإداري وقضاء التنفيذ وإشكالاته والصيغ القانونية أمام مجلس الدولة مع المبادئ العامة للقضاء المستعجل، الطبعة الأولى، ١٩٩٩، ص٣٥.

الرؤساء لأعمال مرؤوسهم، كما أن التظلم الإداري لا يُفوت على الأفراد إمكانية رفع الدعوى القضائية[١].

الفرع الثاني
التمييز بين التظلم الإداري والوسائل المُشابهة

قد يختلط مفهوم التظلم الإداري بوسائل قانونية أخرى تتشابه معه في ذات الهدف كالدعوى القضائية والشكوى والالتماس وسوف نتعرض للتمييز بين تلك الوسائل وبين التظلم الإداري لبيان مدى استقلاليته وأهميته والهدف منه فيما يلي :

أولا: التظلم الإداري والدعوى القضائية:

التظلم الإداري والدعوى القضائية يجتمعان في وحدة الهدف لكل منهم ، حيث يهدفان إلى حل المنازعات الإدارية بإنهاء الخصومات والمنازعات الإدارية، ولكن يختلف التظلم الإداري عن الدعوى القضائية من عدة وجوه ، فالتظلم الإداري يُقدم إلى الجهة الإدارية المُختصة ولم يُلزمها القانون بالرد علية ، فلها أن ترد بالقبول أو الرفض كمالها أن تسكت خلال مدة البت فيه[٢] ، ويعتبر سكوتها قراراً ضمنياً برفض التظلم ، كما أن التظلم الإداري لا يخضع للشروط الشكلية المقررة لقبول الدعوى القضائية ، فلا يتطلب لقبول التظلم القواعد الشكلية والموضوعية التي تطلبها الدعوى القضائية[٣]، إضافة إلى أن التظلم الإداري يسبق الدعوى القضائية فهو إجراء شكلياً لقبول الدعوى القضائية في بعض الحالات ،

---

(١) د. أنس جعفر، القرارات الإدارية، دار النهضة العربية، طبعة ٢٠٠٤، ص١١٥.
(٢) د. حسن محمد هند، التظلم في المنازعات الإدارية، دار الكتب القانونية، طبعة ٢٠٠٤م، ص١٥.
(٣) د. عبدالفتاح حسن، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، الجزء الأول، مكتبة الجلاء، طبعة ١٩٧٨، ص١٣٩.

فلا تُقبل الدعوى إلا إذا سبقها التظلم في حالات التظلم الوجوبي[1]، وقد يتزامن معها في غير حالات التظلم الوجوبي إضافة إلى أن التظلم يُوجه إلى الجهة الإدارية مُصدرة للقرار أو للجهة الإدارية الأعلى ولا يلزم فيه شكلاً معيناً، أما

(٣) حيث نصت المادة الثامنة من نظام المرافعات أمام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم م / ٣ وتاريخ ١٤٣٥/١/٢ه بأنه " يجب في الدعاوى المنصوص عليها في الفقرة (أ) من المادة (الثالثة عشرة) من نظام ديوان المظالم، أن يسبق رفعها إلى المحكمة الإدارية التظلم إلى وزارة الخدمة المدنية أو الجهة العسكرية التابع لها الموظف خلال عشر سنوات من تاريخ نشوء الحق المدعى به، ما لم يقر المدعى عليه بالحق أو يكن ثمة عذر شرعي حال دون رفع الدعوى يثبت لدى المحكمة. وعلى وزارة الخدمة المدنية أو الجهة العسكرية التابع لها الموظف أن تبت في التظلم خلال ستين يوماً من تاريخ تقديمه، إذا صدر قرار وزارة الخدمة المدنية أو الجهة العسكرية التابع لها الموظف برفض التظلم، أو مضت المدة المحددة في الفقرة السابقة دون البت فيه، جاز رفع الدعوى إلى المحكمة الإدارية خلال ستين يوماً من تاريخ العلم بالقرار الصادر بالرفض أو انقضاء الستين يوماً المذكورة دون البت في التظلم أو خلال ما تبقى من السنوات العشر المذكورة في الفقرة (١) من هذه المادة أيهما أطول. ويجب أن يكون القرار الصادر من وزارة الخدمة المدنية أو الجهة العسكرية التابع لها الموظف برفض التظلم مسبباً، إذا صدر قرار وزارة الخدمة المدنية أو الجهة العسكرية التابع لها الموظف بأحقية المدعي فيما يطالب به ولم تقم الجهة الإدارية بتنفيذه خلال ستين يوماً من تاريخ إبلاغه، جاز رفع الدعوى إلى المحكمة الإدارية خلال الستين يوماً التالية لهذه المدة أو خلال ما تبقى من السنوات العشر المذكورة في الفقرة (١) من هذه المادة أيهما أطول، و فيما لم يرد به نص خاص، يجب في الدعوى - المنصوص عليها في الفقرة (ب) من المادة (الثالثة عشرة) من نظام ديوان المظالم إن لم تكن متعلقة بشؤون الخدمة المدنية - أن يسبق رفعها إلى المحكمة الإدارية التظلم إلى الجهة مصدرة القرار خلال ستين يوماً من تاريخ العلم بهذا القرار، ويتحقق العلم به بإبلاغ ذوي الشأن به أو بنشره في الجريدة الرسمية إذا تعذر الإبلاغ ،وعلى تلك الجهة أن تبت في التظلم خلال ستين يوماً من تاريخ تقديمه، وإذا صدر القرار بالرفض وجب أن يكون مسبباً، ويعد مضي ستين يوماً من تاريخ تقديم التظلم دون البت فيه بمثابة صدور قرار برفض، ,يجب قبل رفع الدعوى إذا كانت متعلقة بشؤون الخدمة المدنية التظلم إلى وزارة الخدمة المدنية وحدها دون الجهة الإدارية وذلك خلال ستين يوماً من تاريخ العلم بالقرار ، وعلى وزارة الخدمة المدنية أن تبت في التظلم خلال ستين يوماً من تاريخ تقديمه. وإذا صدر قرارها برفض التظلم أو مضت المدة المحددة دون البت فيه، جاز رفع الدعوى إلى المحكمة الإدارية خلال ستين يوماً من تاريخ العلم بالقرار الصادر بالرفض أو انقضاء الستين يوماً المذكورة دون البت في التظلم، ويجب أن يكون قرار وزارة الخدمة المدنية برفض التظلم مسبباً، وإذا صدر قرار وزارة الخدمة المدنية لمصلحة المتظلم ولم تقم الجهة الإدارية بتنفيذه خلال ستين يوماً من تاريخ إبلاغه، جاز رفع الدعوى إلى المحكمة الإدارية خلال الستين يوماً التالية لهذه المدة.

الدعوى القضائية فهي تُرفع إلى القضاء وتُقدم إلى المحكمة الإدارية المُختصة وتخضع لشروط شكلية وموضوعية يتطلبها النظام بينما لا يخضع التظلم الإداري من حيث المبدأ إلى أي شكل إلا إذا حدد القانون شكلاً خاصاً كالكتابة، كما ينبغي أن تستند الدعوى القضائية إلي أساساً نظامياً يُفيد عدم مشروعية القرار ، بينما التظلم يمكن أن يستند إلى عدم الملائمة أو إلى عدم العدالة وعدم الإنصاف، كما أن الدعوى القضائية عملاً إجرائياً تنشأ بها الخصومة القضائية ، أما التظلم فهو إجراءً تمهيدياً يسبق الدعوى ولا تنشأ به الخصومة مع الإدارة ، فهو طلب لإعادة النظر في القرار الإداري النهائي مرة أخرى في إطار السلطة التقديرية للإدارة ، فلا يترتب عليه خصومة بين صاحب الشأن وبين الإدارة وقد ينتهي باستجابة الإدارة وقبولها التراجع عن قراراها[1] ، كما أن الدعوى القضائية لا بد أن تكون مكتوبة وفقاً لنص المادة الخامسة من نظام المرافعات أمام ديوان المظالم حيث نصت على أنه " تُرفع الدعوى الإدارية بصحيفة يُودعها المدعي أو مَنْ يُمثله لدى المحكمة المختصة ويجب أن تشمل الصحيفة على البيانات المنصوص عليها في نظام المرافعات الشرعية "[2] ، كما يُرفق بصحيفة الدعوى مستنداتها وصور منها بعدد

---

(١) د. عوابدي عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، ١٩٩٢م، ص٩٠.

(٢) حيث نصت المادة الحادية والأربعون من نظام المرافعات الشرعية الصادر بالمرسوم الملكي م/١ وتاريخ ١٤٣٥/١/٢٢هـ بأنه " تُرفع الدعوى من المدعي بصحيفة موقعة منه أو ممن يُمثله تودع لدى المحكمة من أصل وصور بعدد المدعى عليهم ، ويجب أن تشمل صحيفة الدعوى البيانات الآتية:

أ - الاسم الكامل للمدعي، ورقم هويته، ومهنته أو وظيفته، ومكان إقامته، ومكان عمله، والاسم الكامل لمَنْ يمثله، ورقم هويته، ومهنته أو وظيفته، ومكان إقامته ومكان عمله.

ب- الاسم الكامل للمدعى عليه، وما يتوافر من معلومات عن مهنته أو وظيفته، ومكان إقامته، ومكان عمله، فإن لم يكن له مكان إقامة معلوم فآخر مكان إقامة كان له.

ج - تاريخ تقديم الصحيفة.

د - المحكمة المرفوعة أمامها الدعوى.

هـ- مكان إقامة مختار للمدعي في البلد الذي فيه مقر المحكمة إن لم يكن له مكان إقامة فيها.

و - موضوع الدعوى، وما يطلبه المدعي، وأسانيده.

المدعى عليهم ، بينما لا يُشترط تلك الأمور في التظلم الإداري، فيستطيع صاحب الشأن من حيث المبدأ أن يتظلم بأي وسيلة تُفيد عدم رضاؤه عن القرار طالباً من الجهة الإدارية إعادة النظر فيه مرة أخرى .

ومن حيث الآثار القانونية يترتب علي رفع الدعوى آثار إجرائية أهمها إلزام القاضي بالفصل في الخصومة وفي حدود الطلبات المُقدمة إليه ، وبذلك قضى ديوان المظالم بأنه " ويتعين علي الدائرة مباشر النزاع بنفسها والنظر في الدعوى علي ضوء اختصاص الديوان والمُستندات المُقدمة إليها من طرفي النزاع ، ولا يجوز لها التخلي عن مسؤولياتها أو النكوص عن مباشرة اختصاصها" (١) ، فالمحكمة الإدارية مُلزمة بالفصل في موضوع الدعوى بحكم قضائي ما دامت صالحة للحكم فيها، أما الجهة الإدارية فتستطيع عدم الرد علي التظلم الإداري والتزام الصمت وفقاً لنص المادة الثامنة من نظام المرافعات أمام ديوان المظالم والتي اعتبرت هذا السكوت قراراً ضمنياً من الإدارة برفض التظلم ، وأخيراً بخصوص المدة المحددة للفصل في الدعوى القضائية فليس هناك مدة محددة ينبغي على المحكمة المختصة الفصل في الدعوى وإنهاؤها ، أما الجهة الإدارية فهي ملتزمة بالبت في التظلم الإداري خلال مدة قانونية مقررة وهي ستين يوماً لا يجوز لها أن تتعداها، ورتب النظام على فوات هذه المدة دون البت في التظلم اعتبار هذا السكوت قراراً ضمنياً برفض التظلم حتى لا تتأثر مصلحة صاحب الشأن .

ويُكتفى بالنسبة إلى الأجهزة الحكومية في الفقرات (أ، ب، هـ) من هذه المادة بذكر الاسم والمقر. وللمجلس الأعلى للقضاء عند الاقتضاء إضافة ما يلزم من وسائل وبيانات أخرى"

(١) قرار رقم ٧٩/ت/٣ لعام ١٤٠٨ه في القضية رقم (٤/٦٦/ق لعام ١٤٠٤ه .

ثانياً :التظلم الإداري والإلتماس والشكوى:

يختلف التظلم الإداري عن الالتماس حيث أن الأول يفترض وجود خلاف بين الإدارة وصاحب الشأن وعدم رضاؤه بالأثار القانونية المترتبة على القرار الإداري الصادر منها في حين تُستبعد فكرة الخلاف أو النزاع في الالتماس، فقد يُقدمه صاحب الشأن يلتمس طلباً أو أمراً معيناً، كطلب الحصول على رخصة ، وطلب تنفيذ حكم قضائي نهائي، وطلب الالتحاق بوظيفة طلب الحصول على إجازة اضطرارية ، وطلب تأجيل نقل موظف مراعاةً لظروف معينة ، وطلب الإعفاء من أمر معين، فالالتماس يميل إلى الاسترحام ومراعاة الظروف الشخصية ، كما أن التظلم يُخاصم قرار إداري معيب ويتضمن صراحة طلباً بإعادة النظر في القرار الإداري المعيب إما بسحبه أو الغاؤه أو تعديله في حين أن الالتماس قد يكون محله قرار إداري صحيح أو قرار إداري معيب وقد يُقدم كاعتراض على الإجراءات التحضيرية للقرار الإداري، وهنا لا يُعد تظلماً لعدم مُخاصمة قرار إداري وإنما يُعد التماساً للعدول عنه أو تعديل مضمونه مراعاة لظروف معينة[1]، كما أن التظلم الإداري يقوم على اعتبارات وإجراءات قانونية ويُقدم خلال ميعاد قانوني محدد كي ينتج أثاره القانونية، بينما يغلب على الالتماس الاعتبارات الإنسانية والظروف الشخصية، ولا يُرتب نتائج قانونية كالتي يُرتبها التظلم الإداري، ويمكن تقديم الالتماس في أي وقت سواء قبل صدور القرار أو بعد صدوره ، ولا يحول دون تقديم التظلم الإداري لاختلاف مضمونه وأهدافه عن التظلم الإداري.

---

(١) د. محمد ماهر أبو العنين، دعوى الإلغاء، الكتاب الثاني، طبعة ٢٠٠٠، ص٩٥.

كما تجدر الإشارة إلى أن التظلم الإداري يختلف عن الشكوى التي يتقدم بها المواطن لصاحب السلطة[1]، فالشكوى طلب يُقدمه صاحب الشأن لمن يملك السلطة لرفع الظلم عنه من وضع أو تعسف أحد المسئولين ، ولا يكون محلها قرار إداري ، فلا يُشترط في الشكوى أن يستند فيها الشاكي إلى سنداً نظامياً فيما يشتكي منه، وإنما يمكن أن ينشد الإنصاف والمساواة ورفع الظلم[2]، فلا تستلزم سبق صدور قرار من الجهة الإدارية على عكس التظلم الذي لا يكون إلا بناءً على قرار إداري يُهدد المراكز القانونية ، كما أن الشكوى لا تتطلب أي شكل لتقديمها ويمكن تصورها أن تقدم ضد الأعمال القانونية والأعمال المادية على السواء بخلاف التظلم الإداري الذي يكون محله دائماً عملاً قانونياً يتمثل في القرار الإداري.

والشكوى بهذا المضمون لا تُوجه إلا لمن يملك السلطة والقدرة على تصحيح الوضع كأمير المنطقة أو الوزير أو المحافظ ، فيمكن أن تُقدم بجانب التظلم الإداري، وذلك بخلاف التظلم الإداري الذي يجب أن يُقدم للجهة الإدارية المختصة سواء مُصدرة القرار أو السلطة الرئاسية لإعادة النظر في القرار الإداري، كما أن التظلم الإداري له قواعد قانونية ينبغي الالتزام بها كالميعاد القانوني والجهة التي يُقدم إليها بخلاف الشكوى التي ليست لها قواعد ولا مواعيد قانونية محددة يلتزم بها الشاكي ، وتجدر الإشارة إلى أن الشكوى يمكن أن تتحول إلى تظلم إداري ، وذلك في حالة تحويل الشكوى للجهة الإدارية المُختصة بالتظلم الإداري في الموعد القانوني تقديم التظلم سواء الجهة الإدارية مُصدرة القرار أو الجهة الرئاسية لها ،

---

(١) تم تقرير حق الشكوى في الدستور السعودي حيث نصت المادة الثالثة والأربعون من النظام الأساسي للحكم " مجلس الملك ومجلس ولي العهد مفتوحان لكل مواطن ولكل من له شكوى أو مظلمة ومن حق كل فر مخاطبة السلطات العامة فيما يُعرض له من الشؤون".

(٢) د. فهد بن عبدالعزيز الدغيثر، المطالبة القضائية، دراسة مقارنة، مركز البحوث، كلية العلوم الإدارية، جامعة الملك سعود، ص١٢٦ .

ولا يتوقف التظلم الإداري على الشكوى أو العكس فيمكن تقديمهما معاً لاستقلال واختلاف كلاً منهم عن الأخر.

المبحث الأول
أنواع التظلمات الإدارية

للتظلم الإداري أنوع عديدة وفقاً للزاوية التي يُنظر إليه منها، فيمكن تقسيم أنواع التظلم الإداري من حيث وجوبه إلى تظلم وجوبي وتظلم اختياري[1]، كما يمكن تقسيمه من حيث الجهة التي يُقدم إليها وتختص بالنظر فيه إلى تظلم ولائي وتظلم رئاسي والتظلم إلى اللجان الإدارية التي يُشكلها القانون لهذا الغرض، وسوف نتعرض لبيان كل منهم في المطلبين التاليين :

المطلب الأول
أنواع التظلمات الإدارية من حيث وجوبها

ينقسم التظلم الإداري من حيث وجوبه إلى تظلم اختياري وهو الأصل وتظلم وجوبي ، ويشمل كلاً منهم كافة أنواع القرارات الإدارية سواءً القرارات الإيجابية أو السلبية[2]، وسوف نوضح كلاً منهم في الفرعيين التاليين فيما يلي:

---

(١) د. عبدالرؤوف هاشم بسيوني، أحكام التظلم في القانون المصري والفرنسي، دراسة فقهية وقضائية، دار النهضة العربية، طبعة ١٩٩٧م، ص٥٦.

(٢) د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام، مرجع سابق، ص٢٤٤.

الفرع الأول : التظلم الاختياري

التظلم الاختياري يعتبر أحد طرق تصحيح الإدارة لقراراتها وتقليل حالات اللجوء إلى القضاء ، والأصل في التظلم الإداري أنه اختياري فلصاحب الشأن مُطلق الحرية في اللجوء أو عدم اللجوء إليه، فله أن يتظلم إلى الجهة الإدارية المُختصة قبل رفع الدعوي القضائية تجنباً لمشقة التقاضي وطول مُدته[1]، وله أن يلجأ للقضاء مباشرةً ، فقد يترك المُنظم لصاحب الشأن حق اللجوء مباشرة إلى القضاء ، حيث يُحقق له التظلم الاختياري الكثير من المزايا التي لا توفرها له الدعوى القضائية ، ويُتيح للجهة الإدارية فرصة تدارك أخطائها وتصحيح الأوضاع وتحقيق العدالة، وبذلك قضت المحكمة الإدارية بأنه: "..... اللجوء إلى القضاء أمر اختياري لا إلزام على الموظف أن يلجأ للقضاء، فاللجوء إلى القضاء لا يحول دون الالتجاء إلى أولي الأمر من حيث التظلم وأساس ذلك أن التظلم هو الأصل في مجال استخلاص ذوي الشأن لحقوقهم ورفع الظلم عنهم، حيث أن الإدارة وهي الخصم الشريف يتعين عليها أن تعطي الحق لأصحابه دون تكبيدهم مشقة القضاء وإجراءاته[2].

ويُقصد بالتظلم الاختياري أنه حق المتضرر اختيارياً ودون إلزام من المُنظم بالتظلم من القرار الإداري الصادر بشأنه لجهة الإدارة طالباً منها إنصافه بإزالة الضرر المترتب على عدم المشروعية أو عدم الملائمة الذي شاب القرار محل التظلم ومن ثم سحبه أو تعديله، فصاحب الحق يستطيع دائما التظلم إلي الجهة الإدارية قبل اللجوء إلي القضاء الإداري، فيمكن لصاحب الشأن اللجوء إلي دعوى

---

(١) د. رحاب عبدالعزيز سالم، التظلم لانقطاع الميعاد في دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص٢١.
(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٦٨٠ لسنة ٣١ ق ع، جلسة ١٩٨٥/١٢/٧م، المبدأ (٣٢)، المجموعة، ص١٢١٥.

القضاء الكامل وطلب التعويض المناسب مُستنداً علي عدم المشروعية باعتبارها صورة من صور الخطأ المرفقى[1]، ويعتبر التظلم الاختياري من أسباب قطع مدة سربان الدعوى بالنسبة للدعاوى المنصوص عليها في الفقرة (ب) من المادة الثالثة عشر من نظام ديوان المظالم، حيث يلجأ الفرد اختياراً للتظلم من القرار الإداري الذي أضر بمصلحته قبل رفع دعواه إلى القضاء الإداري، وذلك حتى يُوفر على نفسه مشقة التقاضي وتكاليفه ، وهذا التظلم يتوائم مع اعتبارات الثقة الواجب توافراها في الإدارة واحترامها ويتوافق مع استقلالها وإعطائها الفرصة لإصلاح أخطائها بنفسها، فصاحب الشأن لا يلتزم قانوناً بتقديم هذا التظلم ، فهو الذي يُقدر ذلك وفقاً لما يراه مُحققاً لمصلحته.

فالتظلم أمام الجهة الإدارية المُختصة في مجال دعاوى القضاء الكامل قبل اللجوء إلى القضاء ليس إجبارياً، فيستطيع صاحب الشأن أن يلجأ للتظلم الإداري، أو يسلك طريق الدعوى القضائية مباشرة أمام المحكمة المُختصة، والجدير بالذكر أن التظلم الاختياري لا يتطلب شكلاً معيناً أو إجراءات خاصة ، كما أن إنقضاء مدة الطعن القضائي لا يُشكل مانعًا من لجوء الفرد إلى الإدارة في أي وقت يراه للتظلم اختياراً من القرار، كما أن الإدارة تستطيع النظر في هذه التظلمات وأن تتخذ ما تراه مناسباً من القرارات [2]، وأخيراً فإن تقديم التظلم الاختياري لا يحول دون رفع الدعوى القضائية فلا يوجد مانع نظامياً يمنع من ذلك فيمكن لصاحب الشأن أن يسلك الطريقين معاً طريق التظلم الإداري وطريق الدعوى القضائية في

(١) د/ شريف أحمد الطباخ، التعويض الإداري في ضوء الفقه والقضاء وأحكام المحكمة الإدارية العليا،الطبعة الأولى ٢٠٠٦، دار الفكر الجامعي، ص١٢٢.
(٢) د. محمد كامل ليلة، نظرية التنفيذ المباشرة، دار الاتحاد العربي، القاهرة، ١٩٨٥، ص١٨٧.

ذات الوقت، وهذا ما يميز التظلم الاختياري عن التظلم الوجوبي في أنه لا يترتب على عدم تقديمه عدم قبول الدعوى القضائية كما هو الحال في التظلم الوجوبي[1].

الفرع الثاني : التظلم الوجوبي

التظلم الوجوبي هو ذلك التظلم الذي يُفرضه المُنظم على المُتضرر من القرار الإداري بوجوب تقديمه للجهة الإدارية المُختصة قبل اللجوء للقضاء[2]، فهو شرط من شروط قبول الدعوى ، فقد يُوجب المُنظم التظلم من القرار أمام الجهة الإدارية قبل اللجوء للقضاء ، وهنا يكون التظلم وجوبياً ويعتبر شرطاً من شروط قبول الدعاوى القضائية كدعوى الإلغاء ودعوى الحقوق الوظيفية [3]، وفي حال رفع تلك الدعاوى مباشرة أمام القضاء بدون التظلم الإداري فلا تُقبل الدعاوى شكلاً لأن التظلم في مثل هذه الدعوى يُعد إلزامياً، فيجب على صاحب الشأن التظلم للإدارة قبل رفع الدعوى أمام القضاء ، فقد نصت المادة الثامنة من نظام المرافعات أمام ديوان المظالم على التظلم الوجوبي وإجراءاته وميعاد تقديمه سواءً قبل رفع دعوى الالغاء أو دعوى الحقوق الوظيفية ورتبت علي تخلفه عدم قبول الدعوى

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ٣٠٩٩ لسنة ٣٣ ق.ع، جلسة ١٩٩١/٧/٦م

(٢) وفي مصر يُنظم إجراءات التظلم الوجوبي من القرارات المنصوص عليها في البنود ثالثاً ورابعاً وتاسعاً من المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢، قرار رئيس مجلس شورى الدولة المصري رقم ٧٢ لسنة ١٩٧٣ شكل التظلم وطريقة تقديمه وكيفية نظره والبت فيه.

(٣) وتجدر الاشارة إلى أن قواعد المرافعات الصادرة عام ١٤٠٩ والتي تم إلغاؤها بصدور نظام المرافعات الجديد كانت تتطلب مطالبة صاحب الشأن الجهة الإدارية لتصحيح وضعيته بدلاً من التظلم وذلك قبل رفع دعوى التسوية فقد نصت المادة الثانية من قواعد المرافعات أمام ديوان المظالم(٣) " يجب في الدعاوى المنصوص عليها في الفقرة (أ) من المادة الثامنة من نظام ديوان المظالم أن يسبق رفعها إلى ديوان المظالم مراعاة ما يلي: مطالبة الجهة الإدارية المختصة خلال خمس سنوات من تاريخ نشوء الحق المدعى به ما لم يكن ثمة عذر شرعي حال دون المطالبة....." فكانت المطالبة إجراء سابق عن رفع الدعوى أمام ديوان المظالم ولا تقبل الدعوى بدون إثبات المطالبة.

شكلاً، ولا شك أن اشتراط التظلم الوجوبي يُعطي للإدارة فرصة أخيرة لإعادة النظر في القرار وتصحيح ما شابه من عيوب للحفاظ عل العلاقة بين صاحب الشأن والإدارة فضلاً عن تقليل الدعاوى القضائية وتخفيف العبء عن المحاكم الإدارية[1]، وقد أخذ القانون المصري بالتظلم الإداري الوجوبي على سبيل الاستثناء بخصوص إلغاء بعض القرارات الإدارية المتعلقة بالوظيفة العامة وفقاً لنص المادة الثانية عشر من قانون مجلس الدولة المصري الحالي رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ حيث قررت النص عدم قبول الطلبات المُقدمة رأساً بالطعن في القرارات الإدارية النهائية المنصوص عليها في البنود ثالثاً ورابعاً وتاسعاً من المادة العاشرة من ذات القانون، وذلك قبل التظلم منها إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار أو الجهة الرئاسية لها وانتظار المواعيد المقررة للبت في هذا التظلم[2].

ولا شك أن عدم تقديم التظلم الوجوبي في الميعاد القانوني يترتب عليه عدم إمكانية رفع الدعوى القضائية[3]، ولا يمكن قبولها، فالمواعيد من النظام العام ولا يمكن للقاضي تجاوزها كما يمكن للجهة الإدارية المدعى عليها الدفع بعدم قبول

---

(١) د. محمود سامي جمال الدين، دعاوى التسوية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٦، ص١٢٢.

(٢) البنود من المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة المصري الحالي تنص على ما يلي:
البند ثالثاً: الطلبات التي يقدمها ذوي الشأن بالطعن في القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو الترقية أو بمنح العلاوات.
البند رابعاً: الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة بإحالتهم إلى المعاش أو الاستيداع أو فصلهم بغير الطريق التأديبي.
البند تاسعاً: الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية.

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (٢٥١١) لسنة ٣٤ ق الصادر بتاريخ ١٩٩١/٢/٢٤م.
- حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (١٢٩) لسنة ٤٢ ق ع الصادر بتاريخ ١٩٩٦/١/٢٣م.

الدعوى لعدم رفع التظلم في الميعاد القانوني[1]، ويحدد الإشارة إلى أن التظلم الوجوبي في النظام المصري والسعودي قاصر على الموظفين العموميين والخاضعين لنظام الخدمة المدنية ونظام الخدمة العسكرية، وقد يكون الغرض من هذا الوجوب هو الحفاظ على العلاقة بين الموظفين والإدارة.

المطلب الثاني
أنواع التظلمات الإدارية من حيث الجهة الإدارية المُقدم إليها

ينقسم التظلم الإداري من حيث الجهة التي يُقدم إليها إلى تظلم ولائي وتظلم رئاسي وتظلم إلى اللجان التي يُشكلها القانون لهذا الغرض وفق التقسيم التالي :

١- التظلم الولائي وهو الذي يُقدم للجهة التي أصدرت القرار المتظلم منه.

٢- التظلم الرئاسي وهو الذي يُقدم أمام إلى الجهة الرئاسية الأعلى للجهة مُصدرة القرار وتملك صلاحية الإشراف والتعقيب على قرارات السلطة مصدرة القرار ولا يلزم مراعاة التدرج الهرمي، فيمكن أن يُقدم التظلم للجهة الرئاسية المباشرة أو الجهة الأعلى منها .

٣- التظلم إلى اللجان الإدارية التي يُشكلها القانون لهذا الغرض، وسوف نتعرض لكل منها فيما يلي :

---

(١) بينت المذكرة الإيضاحية للقانون رقم (١٩٥) لسنة ١٩٥٥ الذي أنشأ التظلم الوجوبي في مصر الحكمة من التظلم الوجوبي بالنسبة للقرارات القابلة للسحب والصادرة في شأن الموظفين بتقليل القضايا بقدر المستطاع عن كاهل القضاء وتحقيق العدالة الإدارية بطرق أسهل وأيسر.

الفرع الأول: التظلم الولائي

التظلم الولائي هو التظلم الذي يُقدم للجهة مُصدرة القرار المُتظلم منه ، حيث قررت المادة الثامنة من نظام المرافعات أمام ديوان المظالم أنه يجب تقديم التظلم إلى الجهة المختصة، وهي الجهة التي تملك صلاحية النظر واتخاذ ما يلزم عندما تتأكد من وجاهة الحجج التي أُستند إليها المتظلم، فالتظلم يكون ولائياً حينما يُقدم للجهة التي أصدرت القرار، وهذا النوع من التظلم يتفق مع الحكمة من التظلم الإداري بإعطاء فرصة لتسوية الأمر بين الإدارة وصاحب الشأن[١] ، فيتقدم صاحب الشأن للجهة الإدارية التي أصدرت القرار لمراجعة قرارها وإعادة النظر فيه لغرض تعديله أو إلغاؤه أو سحبه بما يتفق وقواعد المشروعية ، وبما يتلاءم مع الاعتبارات المُحيطة وذلك بعد أن يوضح المتظلم أوجه المخالفة في قرار الإدارة مُشيراً إلى الأسباب التي يستند إليها[٢].

فهو التظلم الذي يتقدم به صاحب الشأن أو ممثله القانوني إلى الجهة مُصدر القرار الإداري قبل مُخاصمة مشروعية القرار قضائياً ، ويطالب فيه الإدارة بدراسة قرارها ومراجعته وإعادة النظر فيه أو سحبه أو تعديله أو الغائه، والحقيقة ومن خلال الواقع العملي نجد أن الإدارة غالباً ما تُصر على قراراتها الإدارية ولا تُغير موقفها، وتجدر الإشارة إلى أن المشرع المصري رغم أنه جعل التظلم شرطاً وجوبياً قبل رفع الطعن القضائي في بعض القرارات ألا أنه أعطى لصاحب الشأن الاختيار بين التظلم الولائي والتظلم الرئاسي ولم يُلزمه بأي منهم

---

(١) د. فؤاد عامر، ميعاد رفع دعوى الإلغاء في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا ومحكمة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص١٦٥.

(٢) د. ملكية الصاروخ، سلطة التأديب في الوظيفة العامة بين الإدارة والقضاء، الطبعة الأولى ، مطبعة الجيلاوي ببغداد، ١٩٩٨، ص٢١٨.

فله الاختيار بين أي طريق يسلك مع التزامه بالمواعيد المقررة لتقديم التظلم[1]، أما المُنظم السعودي فقد ألزم صاحب الشأن بالتظلم الرئاسي قبل رفع دعوى الحقوق الوظيفية ودعوى الخدمة العسكرية ، وبالتظلم الولائي للجهة مُصدرة القرار قبل رفع دعوى الإلغاء.

ونرى أن مسلك المشرع المصري هو الأفضل من نظيره السعودي حيث أعطى لصاحب الشأن الاختيار وتقدير المصلحة بأن يلجأ للجهة الولائية مُصدرة القرار لو وجد ذلك في مصلحته وبين أن يرفع الأمر للجهة الرئاسية في حالة تعنت الأولى معه ، كما أن إلزام صاحب الحق بوجوب تقديم التظلم الولائي للجهة مُصدرة القرار التي غالباً ما تتعنت مع صاحب التظلم يترتب على ذلك أن يكون التظلم وفقاً لهذه الصورة عقبة أمام صاحب الحق ومضيعة للوقت خاصة في حالة سكوتها وعدم ردها على التظلم وفوات مدة الستين يوماً دون جدوى ، أما لو كان له الاختيار بين التظلم للجهة الرئاسية وبين التظلم الولائي ففي هذه الحالة تكون الجهة الرئاسية حكماً مُحايداً بين الإدارة وصاحب التظلم ، والواقع العملي يفيد أن التظلم الرئاسي أكثر جدوى من التظلم الولائي .

الفرع الثاني : التظلم الرئاسي

يقصد بالتظلم الرئاسي هو ذلك التظلم الذي يتقدم به صاحب الشأن للجهة الرئاسية للجهة الإدارية مُصدرة القرار[2]، وهي السلطة الإدارية التي تملك قانوناً حق رقابة مشروعية القرارات الصادرة من السلطة الإدارية، فهو التظلم الذي يُوجه للسلطة أو الهيئة الرئاسية، ولا يقصد بالهيئة الرئاسية التي يُقدم إليها التظلم

(١) راجع نص المادة ١٢ من قانون مجلس الدولة المصري .
(٢) د. مغاوري محمد شاهين، القرار التأديبي، ضماناته ورقابته، مكتبة الأنجلو المصرية، الطبعة الأولى ١٩٨٦، ص٦٩٠.

الجهات الأعلى في التدرج الوظيفي للجهة مُصدرة القرار، وإنما يكفي أن يُوجه لمن يملك صلاحية التعقيب على مُصدر القرار كالتظلم للوزير مباشرة[1]، فحكمة التظلم الوجوبي هي إعطاء فرصة للجهة الإدارية حتى تُراجع قراراتها، وبالتالي يجب أن يُقدم التظلم إلى السلطة المُختصة وهي الجهة مُصدرة القرار، أو الجهة الرئاسية الأعلى التي تملك صلاحية التعقيب على أعمال السلطة الإدارية[2].

وتتضح أهمية التظلم الإداري الرئاسي بالمقارنة مع التظلم الإداري الولائي في إنه يمثل وسيلة رقابية على نشاطات المرؤوسين ، ويساعد على اكتشاف أوجه الخلل والقصور، كما توافر فيه الضمانات الموضوعية لنظر التظلم والفصل فيه من الرئيس الإداري وهو أمر قد لا يتوافر في التظلم الولائي لاسيما عندما يُصر مُصدر القرار لقراره ويأبى التراجع عنه، الأمر الذي قد يؤدي إلى تجاهل التظلم المُقدم إليه، أو إلى رفضه دون وجه حق.

وتجدر الإشارة إلى أنه يمكن التظلم الى جهة الوصاية الإدارية، ومن ذلك ما نصت عليه المادة الثامنة عشر من نظام السجل التجاري " يجوز لذوي الشأن الاعتراض أمام وزير التجار علي قرارات مكتب السجل التجاري وعلى قرارات اللجنة المختصة بتوقيع العقوبات وذلك خلال ثلاثين يوما من تاريخ إبلاغهم بالقرار، ويعتبر في حكم القرار رفض مكتب السجل التجاري أو امتناعه عن اتخاذ قرار كان من الواجب اتخاذه طبقاً للأنظمة واللوائح ، ويجوز لذوي الشأن أيضا التظلم أمام ديوان المظالم من قرارات وزير التجارة الصادر بشأن اعتراضاتهم،

---

(١) د. فاروق أحمد خماس، الرقابة على أعمال الإدارة في العراق، دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة الموصل، ١٩٨٨، ص٧٨، وما بعدها.

(٢) د. عبدالعظيم عبدالسلام عبدالعظيم، تأديب الموظف العام في مصر، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، سنة ٢٠٠٠، ص٥٧٣.

وذلك خلال ثلاثين يوما من تاريخ إبلاغهم بقرار الوزير"[1] ، وكذلك ما نصت عليه المادة السادسة والأربعون من نظام البلديات والقرى السعودي بأنه "يحق لمن أصابه ضرر من تصرفات وقرارات المجلس البلدي أو رئيس البلدية أن يتظلم إلي وزير الشؤون البلدية والقروية"[2].

ويُلاحظ أن المُنظم لم يُحدد موعد للتظلم في هذه الحالة وعليه تطبق المدة القانونية وفق القاعدة العامة التي قررتها المادة الثامنة من نظام المرافعات أمام ديوان المظالم وهي مدة الستين يوم، حيث تعتبر القاعدة العامة في تحديد موعد التظلم في الحالات التي لم يحددها النظام بنص خاص .

الفرع الثالث: التظلم إلى اللجان الإدارية (شبه القضائية)

يُشكل المُنظم في بعض الأحيان لجاناً إدارية يُناط بها صلاحية الفصل في بعض صور التظلم الإداري، ويُحدد المنظم مهام تلك اللجان وطبيعة القرارات التي تصدر عنها، فالتظلم في هذه الحالة يقدمه ذوي الشأن إلى اللجان الإدارية الخاصة التي يُحددها النظام ، وهذه اللجان تشكل عادة من موظفين إداريين وتُحقق للأفراد بعض الضمانات التي لا تتوفر في التظلمات الولائية والرئاسية وهذه الطريقة تعتبر حلقة الاتصال بين نظام الإدارة القضائية ونظام المحاكم الإدارية بمعناها الفني[3].

---

(١) نص المادة الثامنة عشر من نظام السجل التجاري الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/١ وتاريخ ١٤١٦/٢/١٢ه.

(٢) نص المادة السادسة والأربعون من نظام البلديات والقرى الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٥ وتاريخ ١٤٩٧/٢/٢١ه.

(٣) د. عبدالرحمن نورجان الأيوبي، القضاء الإداري في العراق حاضره ومستقبله ، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، ١٩٦٥.

ولا شك أن إبقاء التظلم الإداري بيد الجهة الإدارية التي أصدرت القرار أمر مشكوك في قدرته على حل النزاعات، ذلك أن الأفراد لا يطمئنون دائما إلى حكم الإدارة الخصم، فكان لا بد من التفكير في آلية تحفظ مزايا التظلم وتتجنب عيوبه، وذلك بإنشاء لجان تسند لها مهمة الفصل في التظلمات باستقلالية عن الجهة الإدارية في التظلم إلى جهة مستقلة عن الجهة الإدارية[1]، وهو ما عُرف بالطعون شبه القضائية وهي في مرتبة أعلى من التظلم وأقل من الحكم القضائي، وعادة ما تكون أمام هيئات ليست من طبيعة قضائية حقيقية، والقرار الذي يصدر من هذه الهيئات قابلاً للطعن فيه أمام القضاء.

وفي النظام السعودي فرق بين قرارات هذه اللجان، فالبعض منها تعتبر قرارات نهائية لا تقبل الطعن أمام ديوان المظالم، ومن ذلك قرارات اللجان الجمركية ولجان المنازعات الضريبية، وهناك لجان أخرى قراراتها قابلة للطعن أمام ديوان من أهمها لجنة التعويضات المستحدثة بموجب المادة ٧٨ من نظام المنافسات والمشتريات الحكومية، حيث نصت المادة الثامنة والسبعون فقرة " أ " بأنه "يكون الوزير لجنة من مُستشارين، لا يقل عددهم عن ثلاثة من الوزارة والجهات الحكومية الأخرى ذات العلاقة بعد التنسيق مع تلك الجهات ويكون من بينهم مستشار قانوني وخبير فني، وتتولى هذه اللجنة النظر في طلبات التعويض المقدمة من المقاولين والمتعهدين وكذلك بلاغات الغش والتحايل والتلاعب وقرارات سحب العمل، والنظر في طلبات الجهات الحكومية التي ترد إلى وزير المالية بطلب منع التعامل مع المقاول الذي نفذ مشروعاً تنفيذاً معيبا أو مخالفا للشروط والمواصفات الموضوعة له ، ويجب على هذه اللجنة سماع أقوال المتظلمين من المقاولين والمتعهدين ومن نسب إليهم المخالفة ودفوعاتهم ووجهة

(١) د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، ضوابط التحكيم في المنازعات الإدارية، دار الكتاب الحديث (دون سنة نشر)، ص١٢٣.

نظر الجهة الحكومية حضوريا أو كتابيا ، وإذا ثبت لدى هذه اللجنة أحقية المقاول أو المتعهد تصدر اللجنة قرارها بدفع التعويض، ويكون هذا القرار قابلا للاعتراض عليه أمام ديون المظالم خلال ستين يوما من تاريخ إبلاغه لصاحب الشأن.

ولا شك أن هذا التنظيم الذي جاء به نظام المنافسات العامة والمشتريات الحكومية يمكن تعميمه على مستوى الوزارات والدوائر المستقلة، قد يُساهم في حل الكثير من المنازعات دونما حاجة للجوء للقضاء، ويُشكل بديلاً أفضل من التظلم بوضعه الحالي غير أنه ينبغي تشكيل تلك اللجان من مُتخصصين حتى تكون فعالة وتُحقق هدفها وليست مجرد عقبة جديدة، وألا تكون إجراءات اللجوء إليها مُعقدة وتستغرق الوقت الطويل على أن تبقى قراراتها قابلة للطعن أمام ديوان المظالم.

وقد يكون التظلم للجهة التي تملك الوصاية الإدارية حيث تتمتع الوحدات الإقليمية والمرفقية بنوع من الاستقلال في إصدار القرارات وتنفيذها، فقد يكون القرار الإداري محل التظلم صادر من هيئة محلية مستقلة مثل البلدية، فوفقاً لنظام البلديات والقرى يملك الوزير صلاحية إلغاء وتعديل قرارات المجلس أو رئيس البلدية المخالفة للنظام، حيث نصت المادة السابعة من نظام البلديات والقرى بأنه " لوزير الشؤون البلدية والقروية أن يطلب من المجلس البلدي أو رئيس البلدية إلغاء أو تعديل الإجراءات التي تتخذ خلافا للأنظمة وله أن يُلغي أو يُعدل تلك الإجراءات بقرار مسبب". كما نصت المادة السادسة والأربعون من ذات النظام بأنه " يحق لمن أصابه ضرر من تصرفات وقرارات المجلس البلدي أو رئيس البلدية أن يتظلم إلي وزير الشؤون البلدية والقروية ولمن أصابه ضرر من تصرفات وقرارات المجلس البلدي أو رئيس البلدية أن يتظلم إلى وزير الشؤون البلية والقروية " ، حيث قررت اللائحة التنفيذية لعمل المجالس البلدية بالمادة السادسة عشر فقرة

(ب)[1] بأنه " لذوي الشأن التظلم من أي من قرارات المجلس خلال ثلاثين يوما من تاريخ صدور القرار وذلك بتقديمه إلى رئيس المجلس ويُناقش التظلم في الاجتماع الذي يلي تقديم التظلم ، وإذا لم يقتنع كل من الطرفين فيرفع المجلس الموضوع إلي الوزير ويعد قراره نهائياً "، كما أن نظام البلديات السعودي أعطى للوزير صلاحية إلغاء أو تعديل الإجراءات التي يتخذها رئيس البلدية أو المجلس البلدي والمخالفة للأنظمة واللوائح إذا لم يستدرك ذلك المجلس أو رئيس المجلس الذي صدر منه الإجراء بعد التنبيه عليه من طرف الوزير[2].

والجدير بالذكر أن التظلم حق لكافة الأفراد ، فلصاحب الحق أن يتقدم بالتظلم إلى الجهة الإدارية المُختصة لطلب إعادة ومراجعة القرار الإداري، وذلك في جميع أنواع القرارات الإدارية ولكن هناك بعض الحالات لا يجوز فيها التظلم نذكر منها ما يلي :

أولاً: حالة القرار المعدوم ، وهو القرار الذي بلغ فيه العيب حداً من الجسامة يُجرده من صفة العمل القانوني فيصبح مجرد عقبة مادية في طريق ذوي الشأن تحول دون استفادتهم من حقوقهم، فهذا القرار لا يُعد محلاً للتظلم الإداري[3] .

ثانياً: إذا إستنفذت الجهة الإدارية ولايتها بإصدار القرار الإداري، ومن ذلك قرارات لجنة النظر في التعويضات التي نص نظام المنافسات والمشتريات

---

(١) الصادرة بالقرار الوزاري رقم ٦٦٨٦٦ وتاريخ ١٤٢٦/١١/١٢هـ.

(٢) فلوزير الشئون البلدية والقروية أن يطلب من المجلس البلدي أو رئيس البلدية إلغاء أو تعديل الإجراءات التي تتخذ خلافاً للأنظمة، وله أن يُلغي أو يُعدل تلك الإجراءات بقرار مُسبب"، وفقاً لنص المادة السابعة من نظام البلدية السعودي بالمرسوم الملكي رقم م/٥ وتاريخ ١٣٩٧/٢/٢١هـ.

(٣) يعتبر القرار الاداري معدوماً إذا بلغ في عدم مشروعيته حداً من الجسامة يفقده صفة القرار الإداري ويجعله مجرد عمل مادي لا يتمتع بما للقرارات من امتيازات ، وذلك كما لو صدر من شخص ليس له صفة الموظف العام أصلاً. .

الحكومية على إنشائها بموجب المادة الثامنة والسبعون منه حيث يتم الطعن على قرارات هذه اللجنة مباشرة أمام ديوان المظالم حيث جاء في الفقرة د والفقرة (ه) بأنه" ، ويكون هذا القرار قابلا للاعتراض عليه أمام ديوان المظالم خلال ستين يوما من تاريخ إبلاغه لصاحب الشأن" [1].

ثالثاً: إذا أعلنت الجهة الإدارية مُسبقا عدم قبولها التظلم من القرار، فقد تُضمن الجهة الإدارية قرراها بأنها لن تقبل مراجعة القرار وعلى كل من يرغب في مراجعة القرار التوجه إلى القضاء .

رابعاً: حالة الاستعجال ففي حالة طلب وقف القرار الإداري من القاضي لا يلزم التظلم المُسبق للجهة الإدارية، فالاستعجال في طبيعته إجراء تحفظي لا يمس أصل الحق فالقاضي لا يُلغي القرار الإداري إلا بعد الفصل في أصل النزاع، كما أن التظلم الإداري في هذه الحالة يتنافى مع طبيعة الاستعجال التي تعتمد على اختصار الوقت والإجراءات.

---

(١) نصت المادة (٧٨) فقره ه من نظام المنافسات والمشتريات الحكومية الصادر بموجب المرسوم الملكي رقم (م٥٨) وتاريخ ١٤٢٧/٩/٤ه، بأنه " إذا ثبت لدى هذه اللجنة مخالفة المتعاقد مما أشير إليه في الفقرة (ج) من هذه المادة ، تصدر اللجنة قراراً بمنع التعامل معه مدة لا تتجاوز خمس سنوات . ويكون هذا القرار قابلاً للاعتراض عليه أمام ديوان المظالم خلال ستين يوماً من تاريخ إبلاغه لصاحب الشأن "

المبحث الثاني
شروط التظلم الإداري المُعتد به قانوناً

يجب أن تتوافر في التظلم الإداري سواءً كان إجبارياً أو اختيارياً أو رئاسياً أو ولائياً عدة شروط كي يُنتج آثاره القانونية[١]، ويعتبر التظلم الإداري في النظام السعودي من الشروط الشكلية لقبول دعوى الإلغاء ودعوى الحقوق الوظيفية، ويترتب على عدم وجوده أو تقديمه دون توافر شروطه القانونية عدم قبول الدعوى شكلاً لعدم استيفاء أحد شروط قبولها، وعليه يجب أن يُستوفي التظلم الإداري شروطه القانونية حتى يكون صحيحاً ويُنتج أثارة القانونية، فلابد من توافر الشروط الشكلية والشروط الموضوعية للتظلم الإداري[٢]، وسوف نتعرض لكل منها فيما يلي:

المطلب الأول
الشروط الشكلية للتظلم الإداري

تتمثل الشروط الشكلية للتظلم الإداري في ضرورة تقديمه في الميعاد القانوني وضرورة تقديمة للجهة الإدارية المختصة ، وسوف نتعرض لكل منهم بالتفصيل فيما يلي :

الفرع الأول: الميعاد القانوني للتظلم الإداري

لابد أن يُقدم التظلم في الميعاد المنصوص عليه في المادة الثالثة عشر من نظام المرافعات أمام ديوان المظالم خلال ستين يوم من تاريخ العلم بالقرار ، وهو

---

(١) د. عمر محمد مرشد الشوبكي، مبادئ الرقابة على أعمال الإدارة وتطبيقاتها في الأردن، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، ١٩٨١، ص١٥٧، ص ١٥٨.

(٢) د. سالم محمد الشوابكة، الميعاد كشرط من شروط دعوى الإلغاء، مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد، كلية القانون، المجلد ١٥، العدد الأول، سنة ٢٠٠٠، ص٤٤٩.

ميعاد كامل يبدأ احتسابه من اليوم التالي لتاريخ العلم بالقرار وينتهي بانتهاء اليوم الأخير للستين يوم ، وفي حالة عدم تقديم التظلم في الميعاد المذكور دون عذر شرعي يسقط حق صاحب المصلحة في طلب إلغاء القرار الإداري[1]، ويتحصن القرار الإداري ويصبح حجة علي ذوي الشأن فيما أنشأه من آثار قانونية إلا أذا كان قراراً معدوماً أو قرار مُستمراً، فيمكن لصاحب الحق التظلم دائما ما دام التعدي علي الحق مُستمراً [2].

ويُقدم التظلم في الميعاد المُقرر نظاماً بتسليمه للجهة مصدرة القرار بأي وسيلة تفيد تسليمه للجهة المختصة سواءً بتسليمه باليد أو عن طرق كتاب موصى عليه بعلم الوصول أو من خلال الفاكس أو البريد الالكتروني الرسمي للجهة الإدارية المختصة، ويقع عبء إثبات التسليم على المتظلم ، ويُلاحظ أن ميعاد الطعن بالقرار الإداري لا يبدأ في السريان إلا من تاريخ النشر إذا كان قراراً عاماً أو من تاريخ التبليغ إذا كان قراراً فردياً أو من تاريخ العلم اليقيني حيث يقوم هنا مقام الإعلان لصاحب الشأن، ، فإذا تقدم ذوي الشأن بتظلمه إلى الجهة الإدارية المختصة مع توافر شروطه فإنه يُنتج أثره في قطع الميعاد القانوني لرفع الدعوى .

ويثار تساؤل على نطاق البحث وهو: حال تقديم صاحب الشأن أكثر من تظلم على قرار إداري معين إلى الجهة الإدارية المختصة بتواريخ مختلفة فما أثر تعدد التظلمات على ذات القرار وأثارة القانونية ؟

---

(١) د.فؤاد عامر، ميعاد رفع دعوى الإلغاء، في ضوء أحكام المحكمة الإدارية ومحكمة القضاء الإداري، دار الفكر العربي، ٢٠٠١م. ص١٠٥.

(٢) القرار المستمر هو ذلك الذي يبقي الاعتداء فيه علي الحق فيه مستمراً من ذلك تمنع جهة إدارية عن إصدار القرار الذي يستوجب القانون عليها إصدار كامتناع الإدارة عن اصدر قرار الترقية بعد نجاح الموظف في المسابقة أو منح الرخصة بعد توفر الشروط بشرط علي يكون ذلك مبنيا علي سلطتها التقديرية.

اتجه جانب من الفقه إلى حق الفرد في التظلم مفتوح حتى أخر يوم من ميعاد رفع الدعوى ، فيكون تاريخ أخر تظلم هو بداية سريان المواعيد المقررة لكي ترد عليه جهة الإدارة ، وأُستند في ذلك إلى إمكانية اجتماع أسباب قطع الميعاد معاً ، فكيف يمكن أن يجتمع التظلم مع طلب المساعدة القضائية وتقديم الدعوى إلى محكمة غير مُختصة فيقطع كل من هذه الحالات بينما لا يكون للتظلم المُتعاقب أثره في قطع الميعاد[١].

وقد استقر الفقه الإداري إلى أن التظلم الأول هو الذي يُعتد به فقط ، وينقطع به الميعاد القانوني وذلك حتى لا يتخذ أصحاب الشأن من تكرار التظلمات وسيلة لإطالة أمد وميعاد رفع الدعوى ، فليس للتظلمات المُتتابعة أثراً في قطع ميعاد رفع الدعوى ولو قُدمت خلال هذا الميعاد، فالتظلم الأول فقط هو الذي يقطع الميعاد ويبدأ منه حساب المدة المقررة للإدارة لكي تبت في التظلم[٢]، فالعبرة بتاريخ التظلم الأول فهو الذي يقطع الميعاد ولا يُلتفت إلى بقية التظلمات المُرسلة بعد هذا التاريخ مهما تعددت تحقيقاً للعدالة، فإذا ما أُرسل بعد التظلم الأول عدة تظلمات متتابعة في نفس الموضوع فإنها ترفق بالتظلم الأول، وذلك لتنظيم المسألة، ولا ضير في ذلك على صاحب الشأن في هذه الحالة لأنه يعرف موعد تظلمه الأول ولديه الوقت الكافي لتدبير أمره ومراعاة المواعيد والتقدم برفع الدعوى في الوقت المناسب بعد رفض تظلمه[٣].

ويكفي إيداع التظلم في البريد لاحتساب المدة، إذ يحتسب الوقت من تاريخ قيد التظلم برقم متسلسل في سجل الإدارة الخاص، أما التأخير غير العادي سواءً

---

(١) د. محمود عاطف البنا، الوسيط في القانون الإداري، دار الاتحاد العربي، القاهرة، طبعة ١٩٨٤ – ص٣٢٢.
(٢) د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، طبعة ١٩٧٩، ص١٠٨.
(٣) د. محمد كامل ليلة، نظرية التنفيذ المباشر، مرجع سابق،ص١٠٧٦ .

أكان راجعاً إلى هيئة البريد أم إلى تراخي الإدارة في تسجيل التظلم في السجلات وعرضه ويخضع تقدير ذلك للمحكمة ، وعليه فيجب أن يُقدم التظلم خلال مدة الستين يوماً، وبمرور هذه المدة من دون تظلم يستقر القرار الإداري ويكتسب حصانة نهائية، أما في التظلم الاختياري فيمكن لأصحاب الشأن التظلم أمام الإدارة التي أصدرت القرار أو اللجوء مباشرة إلى القضاء الإداري دون التقيد بمدة الستين يوماً المحددة في دعوى الإلغاء [1].

وتجدر الإشارة إلى أن مدة الستين يوماً ليست قاعدة عامة تسري في كل حالات التظلم، ولكن تعتبر هي الأصل في احتساب ميعاد التظلم في حالة عدم ذكر ميعاد للتظلم ، أما إذا تم تحديده بنص خاص، فيتم الالتزام بهذا النص إعمالاً لقاعدة الخاص يُقيد العام ، فهناك مواعيد خاصة استثناء من المادة الثالثة من نظام المرافعات أمام ديوان المظالم ينبغي مراعاتها، وهذا المقصود بعبارة "فيما لم يرد به نص خاص " ، ومن ذلك التظلمات المنصوص عليها في لائحة الغرامات والجزاءات عن المخالفات البلدية، حيث نصت بأنه "يجوز التظلم إلى وزير الشؤون البلدية والقروية من توقيع أي عقوبة من العقوبات المحددة في اللائحة خلال ثلاثين يوما من تاريخ العقوبة ولوزير الشؤون البلدية والقروية قبول التظلم أو رفضه " ، وكذلك ما نصت عليه المادة الثامنة عشر من نظام السجل التجاري بأنه " يجوز لذوي الشأن الاعتراض أمام وزير التجار علي قرارات مكتب السجل التجاري وعلى قرارات اللجنة المختصة بتوقيع العقوبات وذلك خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إبلاغهم بالقرار، ويعتبر في حكم القرار رفض مكتب السجل التجاري أو امتناعه عن اتخاذ قرار كان من الواجب اتخاذه طبقاً للأنظمة واللوائح ، ويجوز

---

(١) د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، الموسوعة الإدارية في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام، مرجع سابق، ص٢٤٨.

لذوي الشأن أيضاً التظلم أمام ديوان المظالم من قرارات وزير التجارة الصادر بشأن اعتراضاتهم، وذلك خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إبلاغهم بقرار الوزير".

وفي حالة عدم ذكر النص الخاص ميعاداً محددا فينبغي تطبيق قاعدة الستين يوماً المنصوص عليه في المادة الثالثة من ذلك نص المادة السادسة والأربعون من نظام البلديات والقرى السعودي حيث نصت بأنه " يحق لمن أصابه ضرر من تصرفات وقرارات المجلس البلدي أو رئيس البلدية أن يتظلم إلي وزير الشؤون البلدية والقروية" ، ففي هذه الحالة تطبق المدة القانونية وفق القاعدة العامة التي قررتها المادة الثالثة من نظام المرافعات وهي مدة الستين يوماً ، ولا شك أن عدم تقديم التظلم الوجوبي في الميعاد القانوني يترتب عليه عدم إمكانية رفع الدعوى القضائية ولا يمكن قبولها، فالمواعيد من النظام العام ولا يمكن للقاضي تجاوزها كما يمكن للجهة الإدارية المدعى عليها الدفع بعدم قبول الدعوى لعدم رفع التظلم في الميعاد القانوني ، غير أنه قد تعترض لصاحب المصلحة موانع تحول بينه وبين رفع التظلم في الميعاد القانوني، فكان لا بد من تقدير الظروف التي منعت صاحب المصلحة من تقديم التظلم في الميعاد ، وبالتالي وقف الميعاد ليُعاد احتسابه من جديد وذلك في الحالات التالية :

الحالة الأولى حالة القوة القاهرة: حيث تعتبر القوة القاهرة من أسباب الإعفاء من المسؤولية بصفة عامة والميعاد بصفة خاصة سواءً ميعاد الدعوى أو ميعاد التظلم، وعليه تُشكل القوة القاهرة أحد أسباب وقف ميعاد التظلم ، حيث تعتبر من قبيل العذر الشرعي المنصوص عليه في المادة الرابعة من نظام المرافعات أمام من ديوان المظالم، وقد عرفها ديوان المظالم في أحد قراراته بأنها "السبب الأجنبي

الذي لا يد للدائن فيه ولا يملك له دفعاً أو رداً وبكون من شأنه أن يستحيل معه على الدائن المطالبة بحقه خلال الميعاد النظامي"[1].

الحالة الثانية: وهي النص في القانون بأن يتدخل المنظم لأسباب خاصة أو لظروف استثنائية بوقف سريان الميعاد، غير أن هذه الحالات نادرة الحدوث و يُترك ذلك للقاضي بحثها تحت مفهوم العذر الشرعي[2].

الفرع الثاني : تقديم التظلم للجهة الإدارية المختصة

يجب أن يُقدم التظلم الإداري للجهة الإدارية المُختصة كي يُنتج أثاره القانونية سواءً للجهة الولائية أو الجهة الرئاسية [3]، فتقديم التظلم إلى جهة أخرى غير الجهة الإدارية المُختصة لا يُنتج أثره في قطع الميعاد ما لم تعلم به الجهة الإدارية المختصة، لأن هذا العلم هو الهدف من التظلم الإداري فإن تحقق العلم أنتج أثره في قطع الميعاد، فتقديم التظلم إلى جهة غير مختصة كالتظلم إلى هيئة حقوق الإنسان، أو هيئة الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر أو أمير المنطقة، فهذه الجهات لا تعتبر جهة مختصة وفقاً لنص المادة الثامنة من نظام المرافعات، وبالتالي فالتظلم إلى هذه الجهات لا يعتبر التظلم المُنتج لأثارة القانونية ، ويرجع في تحديد الصفة الرئاسية في كل وزارة أو مصلحة إلى القوانين والقرارات المنظمة لها والموزعة للاختصاصات داخلها، والمُسلم به أن الوزير هو الرئيس الأعلى لوزارته, فالأصل أن يُقدم التظلم الإداري سواءً تظلم وجوبي أو تظلم

---

(١) القرار رقم ٨/ب لعام ١٤١٠ه الصادر في القضية رقم ١/١٥١/ق لعام ١٤٠٠ه، المبادئ الشرعية والنظامية التي قررتها لجنة تدقيق القضايا لعام ١٤٠١ه، ص٣٨.

(٢) د. فهد بن عبدالعزيز، رقابة القضاء على قرارات الإدارة، ولاية الإلغاء أمام ديوان المظالم، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، ١٩٩٢م، ص١٥٤.

(٣) د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٣٢٨.

اختيارياً أو تظلم ولائي أو تظلم رئاسي إلى الجهة الإدارية المُختصة ليُحقق الغاية منه كي تُراجع قرارها محل الطعن وتُعيد النظر فيه.

ولكن قد يُقدم التظلم إلى جهة غير مختصة كتظلم بعض الأفراد إلى أمراء المناطق أو هيئة التحقيق والادعاء العام أو هيئة الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، فهل يُعتد بهذا التظلم أم يجب التقيد بنص المادة الثامنة من نظام المرافعات أمام ديوان المظالم التي تشترط أن يُوجه التظلم إلى الجهة المُختصة؟

اتجه القضاء الإداري إلى أن التظلم الإداري لا يقطع الميعاد إذا قُدم إلى جهة لا تمت بصلة إلى الجهة التي أصدرت القرار[١].

ولا شك أن التظلم إلى الجهة غير المُختصة ثم تقوم بإحالة التظلم إلى الجهة المختصة في الميعاد القانوني يُعتد به كالتظلم الصحيح وينتج آثاره، وهذا ما قضت به المحكمة الإدارية العليا بأنه " ..... إلا أن العادة جرت على إحالة مثل هذه التظلمات إلى المصالح والجهات المختصة وهو ما يستوي في النتيجة مع تقديمها من أصحاب الشأن رأساً إلى هذه الجهات وما يجب أن يحدث من أثره من حيث فتح ميعاد جديد." [٢]، وعلى صاحب الشأن إثبات أن الجهة الإدارية استلمت التظلم في الميعاد القانوني خلال ستين يوما من تاريخ علمه بالقرار الإداري عملاً بمبدأ القياس بحالة تقديم الدعوى القضائية إلى محكمة غير مُختصة[٣]، حيث تعتبر

---

(١) حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في ١٩٦٩/٤/٢٩، مجموعة المبادئ التي أقرتها في ثلاث سنوات (١٩٦٦ – ١٩٦٩)، ص٦٧١.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بتاريخ ١٩٦٦/١١/٢٦، مجموعة المبادئ في خمسة عشر عاماً (١٩٦٥ – ١٩٨٠)، ص١١٩٠.

(٣) وفي هذا الصدد نُشير للوضع في فرنسا حيث أن تقديم التظلم إلى جهة غير مختصة لا أثر له في قطع الميعاد وغير مُنتج لأثره، وظل العمل بذلك ولم يخرج عنه إلا في حالتين، الأولى خطأ توجيه التظلم إلى وزير دون أخر وكان له عذر مقبول= =مثل تعلق التظلم بمصلحة نُقلت حديثاً من اختصاص الوزير المتظلم إليه ،وكذلك إذا كانت المسألة دقيقة بين

تلك الحالة إحدى أسباب قطع ميعاد رفع الدعوى القضائية ، وعليه يمكن اعتبار تقديم التظلم على غير الجهة المختصة من الأعذار التي يُعتد بها لقطع ميعاد رفع الدعوى أمام ديوان المظالم فيجب أن يُعتد بالتظلم المُقدم في الموعد القانوني لغير الجهة الإدارية المختصة[1] ، ويُعتد بأثره القانوني في قطع الميعاد ، وذلك قياساً على تقديم الدعوى الإدارية لغير المحكمة المختصة، ويجوز قبولها لدى المحكمة المختصة بعد الميعاد القانوني وذلك لاتحاد العلة في الحالتين ، والقول بغير ذلك يترتب عليه إهدار قيمة التظلم الإداري وضياع الحق على صاحبه الذي قد لا يعلم بالمواعيد والإجراءات القانونية ، وكذلك الجهة الإدارية المنوط بها الأمر خاصةً لو كان صاحب التظلم مواطن عادي وليس موظفاً عاماً، فصاحب الشأن قد يُخطئ الجهة الإدارية ويقوم بتقديم تظلمه إلى جهة إدارية غير مختصة، ولا شك أن القول برفض التظلم المُقدم إلى الجهة الإدارية غير المختصة على إطلاقها يؤدي إلى إهدار فائدة التظلم الإداري إلى حد كبير نظراً لتضخم الجهاز الإداري في الوقت الحاضر مما يؤدي إلى كثرة الخطأ بهذا الشأن لذلك فإن القول بالاعتداد بالتظلم المُقدم لغير الجهة المختصة في الميعاد القانوني لتقديمه ثم يتدارك صاحب الشأن هذا الأمر يجب أن يُعتد به حيث أن هذا القول يتفق والهدف من التظلم الإداري.

عدة وزراء، وفي هذه الحالة أوجب مجلس الدولة الفرنسي على الوزير أن يحيل التظلم إلى الوزير المختص، والحالة الثانية إذا كانت الجهة المتظلم إليها تابعة للجهة المختصة، ويتوجب على الجهة التابعة أن تحيله إلى الجهة المختصة. أما موقف القضاء المصري فقد قضى بقبول التظلمات الإدارية المقدمة إلى جهات إدارية غير مختصة وذلك في حالة وجود عذر مقبول يبرر خطأ المتظلم وإذا كانت الجهة الإدارية التي قدم إليها التظلم تابعة للجهة الإدارية المختصة أو ترتبط بها إدارياً.

(١) د. أمل لطفي حسن جاب الله، قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص١٣٤.

المطلب الثاني
الشروط الموضوعية للتظلم الإداري

تتمثل الشروط الموضوعية للتظلم الإداري في ضرورة أن يكون محل التظلم الإداري قرار إداري نهائي ، وأن يكون مُحدداً وواضحاً ومُجدياً، وأن يُقدم التظلم من ذي صفة ومصلحة، وسوف نتعرض لكل منهم بشيء من التفصيل فيما يلي:

أولاً: أن يكون محل التظلم قرار إداري نهائي(١)، فيجب أن يكون محل التظلم قرار إداري نهائي ترتب عليه المساس بالمركز القانوني للمتظلم(٢)، فلابد أن يكون محل التظلم قرار نهائي صدر فعلاً من الجهة الإدارية، وذلك حتى تتمكن من إعادة النظر في قرار اتضحت معالمه(٣)، فلا تتحقق مصلحة لأحد الأفراد مادام القرار لم يُولد بعد ، فإذا كان محل التظلم عمل من الأعمال التحضيرية أو التمهيدية أو قرار إداري غير نهائي فلا يجوز قبول التظلم ، والقرار الإداري النهائي هو الذي يجوز التظلم منه ويجوز الطعن فيه بالإلغاء، فإذا لم يكن نهائياً فلا يجوز التظلم منه ولا تقبل الدعوى القضائية التي ترفع لإلغائه(٤).

وعليه فلا يجوز أن يكون محل التظلم الآراء الإدارية الإجتهادية وأعمال الإدارة المادية وتلك التي لا تكتسب صفة القرار النهائي كالأعمال التحضيرية والآراء الاستشارية، والأعمال الإدارية التي لا تمس المركز القانوني، كما يجب

---

(١) د. فؤاد موسى عبدالكريم، القرارات الإدارية الضمنية، دار النهضة العربية، دون سنة نشر، ص٤٥.

(٢) "ويعتبر في حكم القرار الإداري رفضه السلطة الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه طبقاً للأنظمة واللوائح".

(٣) د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٧، ص٣١٢.

(٤) د. أنس جعفر، القرارات الإدارية، دار النهضة العربية، مرجع سابق، ص١١٧.

ألا يكون محل التظلم الأعمال الإدارية التي تخرج من اختصاص ديوان المظالم كأعمال السيادة[1].

ثانياً: شرط الصفة والمصلحة، فلا بد من توافر الصفة والمصلحة في مُقدم التظلم الإداري، فالتظلم المُقدم من غير ذي صاحب صفة ومصلحة، لا يمكن التمسك به أمام القضاء أو الاحتجاج به على الجهة الإدارية ، ولا يُشترط المصلحة الشخصية، وقد اكتفى القضاء الإداري بالمصلحة العادية، فيجب أن يُقدم التظلم من صاحب الشأن أو من يقوم مقامُه قانوناً ومن له مصلحة في إلغاء القرار المتظلم منه ، والمصلحة المطلوبة هنا هي ذات المصلحة المطلوبة لرفع دعوى الإلغاء فيجب أن يُقدم التظلم من ذي الشأن صاحب المصلحة والذي أثر القرار في مركزه القانوني أو مس مصلحته، فلا يمكن قبول أي طعن قضائي أو إداري دون توافر شرط المصلحة.

ثالثاً: يجب أن يكون التظلم مُحدداً فإذا كان الأصل أن التظلم لا يُشترط فيه شكلاً معيناً ما لم ينص القانون على خلاف ذلك ، فإنه يُشترط أن تكون عبارات التظلم دقيقة غير مُبهمة في تحديد القرار المشكو منه والغرض من التظلم ، أما إذا كانت عبارته عامة وغير واضحة فلا يُنتج أثره في ذلك، ويكون التظلم الإداري واضحاً وجلياً بأن يكون التظلم محدداً قاطعاً في معناه، ويجب أن يُشير إلى القرار محل التظلم بذاته بذكر البيانات الخاصة به مثل موضوعه و تاريخه بما يُمكن الإدارة

---

(١) حيث نصت المادة الرابعة عشر من نظام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٧٨) وتاريخ ١٤٢٨/٩/١٩هـ، على أنه: "لا يجوز لمحاكم ديوان المظالم النظر في الدعاوى المتعلّقة بأعمال السيادة"، وبالتالي فلا تختصّ محاكم ديوان المظالم بنظر الطعن فيها إلغاءً أو تعويضاً، وتحديد أعمال السيادة يعتمد ما يقرّره القضاء فهو يبيّن هذه الأعمال ويحدّد نطاقها.

(٣) د. فؤاد عامر القاضي، ميعاد رفع دعوى الإلغاء في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا ومحكمة القضاء الإداري، دار الفكر العربي، طبعة ٢٠٠١، ص١١٩.

من فهمه ومعرفة شخصية المتظلم والقرار المتظلم منه وأسباب التظلم وما يهدف إليه من وراء تقديمه حتى كون التظلم الإداري مُجديا.

فيشترط أن ينصب التظلم على قرار معَّين، وبعبارة أخرى ألا يكون مجهولاً، فعدم الإشارة في عريضة التظلم إلى قرار معَّين يعني عدم وجود تظلم إداري بالمعنى القانوني الدقيق للكلمة، وهذا يعني بأنه يتوجب على المتظلم أن يُضَّمن تظلمه عبارات واضحة محددة للأسباب التي دعته للتظلم ، وإلا فإن للإدارة أن ترفض أي تظلم يتضمن عبارات عامة ولا ينصب على قرار معيَّن لأنه يُنبئ بجهالة رافع التظلم ومن ثمّ يكون هذا التظلم غير مُنتج لآثاره القانونية .

رابعاً: يجب أن يكون محل التظلم مُجدياً أي بإمكان الجهة الإدارية التي أصدرت القرار أو الجهة الرئاسية لها أن تسحبه أو تعدله[1]، أما إذا كان القرار الإداري المُتظلم منه غير قابل للسحب أو التعديل فإن التظلم الإداري يصبح غير مُجد في هذه الحالة ولا يُنتج أثره القانوني في قطع الميعاد، وبالتالي فإنه يجب على صاحب الشأن التوجه مباشرة إلى القضاء رافعاً دعواه، فإذا امتنع على الإدارة إعادة النظر لاستنفاذ ولايتها بإصداره ، أو إذا أعلنت الإدارة سلفاً عدم استجابتها للتظلم الإداري من قراراتها فإن التظلم يصبح غير مُجد ولا مُنتج لآثاره في قطع الميعاد، ولقد أكد القضاء الإداري في مصر هذا الشرط في أحد أحكامه ، وفي ذلك تقول المحكمة الإدارية العليا أنه " إذا امتنع على الإدارة إعادة النظر في القرار لاستنفاذ ولايتها بإصداره أو لعدم وجود سلطة رئاسية تملك التعقيب على الجهة الإدارية التي

(١) د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، مرجع سابق ص٣٢٩.

أصدرته فإن التظلم في هذه الحالة يصبح غير مُنتج وبذلك تنتفي حكمته وتزول الغاية من التربص طول المدة المقررة.[1] "

وتجدر الإشارة إلى أنه لا يُشترط شكل معين في التظلم الإداري بأنواعه المختلفة ، وإنما يمكن تقديمه بأي وسيلة أو طريقة تُفيد تمسك المدعي بحقه ومطالبته باقتضائه فيعتبر ذلك تظلماً، فيجوز التظلم بعريضة أو ببرقية مُتضمنة بيانات القرار المطعون فيه وأوجه الطعن الموجهة إليه وأن يكون في الميعاد القانوني إلى الجهة الإدارية المختصة[2]، أو بإنذار على يد محضر، حيث لم تنص المادة الثامنة من نظام المرافعات أمام ديوان المظالم ما يُفيد ضرورة إفراغ التظلم في شكل معين كالكتابة كما هو الحال في بعض الأنظمة[3]، وقد جرى العمل أن يُقدم التظلم كتابة إلى الجهة الإدارية مُناولةً أو بكتاب موصى عليه ، ويجب أن

---

(١) د. عبدالرؤوف هاشم بسيوني، التظلم الإداري في القانون المصري والكويتي، دراسة فقهية وقضائية، مرجع سابق، ص٩.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم (٦٨٠) لسنة ٣١ ق ع، جلسة ١٩٨٥/١٢/٧م.

(٣) حيث نصت المادة (١) من قرار رئيس مجلس الدولة رقم ٧٢ لسنة ١٩٧٢م بتاريخ ١٩٧٢/٤/١٢م بشأن إجراءات التظلم الوجوبي من القرارات الإدارية وطريقة الفصل فيها بأنه " يكون التظلم من القرارات الإدارية المنصوص عليها في البنود ثالثاً ورابعاً وتاسعاً من المادة (١٠) من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣م إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الجهة الرئاسية بطلب يقدم إليها بكتاب موصى عليه مصحوب بلم الوصول، المادة (٢) يجب أن يشتمل التظلم على البيانات التالية (أ) اسم المتظلم ووظيفته وعنوانه (ب) تاريخ صدور القرار المتظلم منه وتاريخ نشره في الجريدة الرسمية أو في النشرة المصلحية أو تاريخ إعلان المتظلم (ج) موضوع القرار المتظلم منه والأسباب التي بني عليها التظلم وترفق بالتظلم المستندات التي يرى المتظلم تقديمها ، المادة (٣) تقوم الجهة الإدارية يتلقى التظلمات فور وصولها وقيدها برقم تسلسلي في سجل خاص يبين فيه تاريخ تقديمها أو ورودها ويسلم إلى المتظلم إيصال مبين فيه رقم التظلم وتاريخه تقديمه أو يرسل الإيصال إليه بكتاب موصى عليه ، المادة (٤) ترسل التظلمات فوراً وصولها إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار، وعليها أن تبدي رأيها في التظلم وأن ترفق به الأوراق والمستندات المتعلق بالموضوع ويرسل إلى الجهة التي يناط بها فحص التظلم خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تقديمه أو وروده .

يتضمن التظلم البيانات الجوهرية حتى تتمكن الجهة الإدارية من دراسته ومنها أسم المتظلم ووظيفته وعنوانه وتاريخ صدور القرار المتظلَّم منه بالإضافة إلى الأسباب التي بُني عليها التظلم وتاريخ نشره وإعلانه إلى المتظلم وموضوع القرار المُتظلَّم منه[1]، و يرفق المتظلم جميع الوثائق التي تُدعم وجهة نظره، ويُرسل أو يُقدم للجهة المُختصة لتبدي رأيها فيه سواء بالقبول أو الرفض، وقد اشترط النظام أن يكون قرار الإدارة برفض التظلم مُسبباً حتى يُسهل على الطاعن والقضاء الإداري مراقبة مشروعية القرار، وفي حال عدم الرد أو البت في التظلم في المدة المحددة قانوناً فيعد هذا قراراً ضمنياً بالرفض .

المبحث الثالث
الآثار القانونية للتظلم الإداري

يترتب على تقديم التظلم الإداري للجهة الإدارية المُختصة في الميعاد القانوني أثارً قانونية مباشرة تتمثل في قطع الميعاد القانوني لرفع الدعوى القضائية ، وأثار غير مباشرة تتمثل في تحقق العلم اليقيني بحق المتظلم وكذلك التزام جهة الإدارة والمتظلم بمدة البت في التظلم، وسوف نتعرض لبيان ذلك في المطلبين التاليين:

المطلب الأول
قطع ميعاد رفع الدعوى القضائية

إن أهم آثار تقديم التظلم الإداري هي قطع ميعاد رفع الدعوى القضائية[2]، ولا يُنتج التظلم أثرة ما لم تتوافر فيه الشروط القانونية التي قررها النظام، ويترتب

---

(١) د. أمل لطفي حسن جاب الله، قضاء الإلغاء، دون سنة نشر، طبعة ٢٠٠٧، ص١٣١ وما بعدها.

(٢) د. محمد إبراهيم خيري الوكيل، التظلم الإداري في ضوء آراء الفقه وأحكام القضاء، دار النهضة العربية، طبعة ٢٠١٢، ص١٨ وما بعدها.

على انقطاع الميعاد عدم الاعتداد بالمدة التي جرت ومضت سابقاً قبل التظلم، وبحيث لا تؤخذ في الاعتبار ولا يُعاد حسابها مع المدة المتبقية، وإنما يؤدي الانقطاع المترتب على التظلم احتساب مدة جديدة تبدأ من اليوم التالي لزوال سبب الانقطاع وتنتهي بانتهاء مدة البت في التظلم[1]، وهذا ما يُميز انقطاع الميعاد عن الوقف حيث يترتب على الانقطاع بداية مدة جديدة كاملة[2]، فالتظلم الإداري يقطع الميعاد من يوم وصوله وتسليمه للجهة الإدارية، ويجب أن يكون محل الطلب واضحاً ومُجدياً بطلب سحب القرار أو إلغاؤه فإذا خرج مضمون الطلب عن هذا الأمر فلا يُعتبر تظلم إداري ولا ينقطع به الميعاد كأن يطلب صاحب الشأن التشاور مع الجهة الإدارية بشأن القرار أو إرجاء تطبيقه فلا نكون هنا بصدد التظلم الإداري القاطع للميعاد رفع الدعوى القضائية.

المطلب الثاني
موقف الإدارة من التظلم الإداري

يترتب على تقديم التظلم إما أن تستجيب لطلب المتظلم وعندها ينتهي النزاع أو أن ترفض هذا التظلم صراحة أو ضمناً وعندها يبدأ سريان ميعاد رفع الدعوى القضائية، فللجهة الإدارية فحص التظلم والتأكد من مدى مصداقيته والرد عليه إذا تبين لها صحة ما يدعيه صاحب المصلحة، كما يمكنها سحب القرار أو تعديله أو استدراك العيب الذي شابه خلال المدة المُحددة نظاماً للبت في التظلم، ولم يُلزم القانون المصري والسعودي الجهة الإدارية بالرد على التظلم، بل يمكنها

---

(١) د. رأفت فودة، النظام القانوني للميعاد في دعوى الإلغاء، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، طبعة ١٩٩٨، ص١٦٦.

(٢) د. رحاب عبدالعزيز البيلي سالم، التظلم الإداري وانقطاع الميعاد في دعوى الإلغاء، بحث منشور على الموقع الإلكتروني: https:ller.m.wikibooks.org/wiki/

التزام الصمت، والحكمة من ذلك أن بعض التظلمات لا يكون لها مسوغ وهي مجرد ملاحظات لا أساس لها من القانون.

وقد أعتبر النظام صمت الإدارة وفوات مدة الستين يوما قراراً ضمنياً بالرفض، ويجب على الجهة الإدارية تسبيب قراراها بالرفض والتأكد من مشروعية أعمالها ولا شك أن هذا التسبيب يُسهل عمل القاضي عند بسط رقابته على مشروعية الأعمال الإدارية، فقد نصت المادة (٢٢) من قانون مجلس الدولة المصري ينقطع سريان هذا الميعاد بالتظلم إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الهيئات الرئاسية؛ ويجب أن يُبت في التظلم قبل مضي ستين يوماً من تاريخ تقديمه[1]، فانعدام السبب في القرار يعني تخلف ركن في القرار يستوجب إلغاؤه،وإذا صدر القرار بالرفض وجب أن يكون مُسبباً ويعتبر فوات مدة الستين يوماً دون أن تزيد عنه الجهة المختصة بمثابة قراراً ضمنياً برفضه ويبدأ ميعاد رفع الدعوى القضائية من اليوم التالي لانقضاء مدة الستين يوماً المذكورة.

وبذلك نجد أن المشرع المصري وسايره في ذلك المنظم السعودي لم يُلزم كلاً منهم الجهة الإدارية بالرد على التظلم الإداري، فلها أن تصمت خلال مدة البت في التظلم ولكن ألزما الجهة الإدارية بأمرين هما:

الأول: أن تُحدد موقفها خلال مدة الستين يوماً وهي مدة مُلزمة للإدارة وللأفراد، فلا يجوز للإدارة أن تتعداها حرصاً على مصلحة صاحب الشأن، وتحقيقاً للتوازن بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة فهي مدة متعلقة بالنظام العام مُلزمة للجهة

(١) د. محمد إبراهيم خيري الوكيل، التظلم الإداري في ضوء آراء الفقه وأحكام القضاء، مرجع سابق، ص١٩.

الإدارية ولصاحب التظلم، فلا يجوز لهذا الأخير أن يرفع الدعوى القضائية إلا بعد انقضاء مدة الستين يوماً أو أن تُحدد الإدارة موقفها.

الثاني: ألزم المشرع المصري والمُنظم السعودي الجهة الإدارية بتسبيب قرارها حال رفض التظلم، وذلك للتأكد من جدية دراسة التظلم من قبلها وليطمئن صاحب الشأن ولتسهيل مهمة رقابة القضاء الإداري على هذا القرار.

ولا شك أن عدم إلزام الجهة الإدارية بالرد على التظلم يعتبر مضيعة للوقت، وربما تعطيل لبعض المصالح في بعض الحالات كحالات التظلم الوجوبي وخاصةً حينما يتم إلغاء القرار المُتظلم منه من القضاء، فما هي الفائدة من إلزام صاحب الحق بضرورة التظلم أمام الجهة الإدارية قبل رفع دعواه أمام القضاء دون التزام الأخيرة بالرد والبت في التظلم خلال المدة القانونية المقررة، ففي هذه الحالة تنتفي حكمة التظلم ويمُثل من وجهة نظرنا عقبة أمام صاحب الشأن ، وكان من الأولى للمُنظم إعادة النظر في هذا الأمر إما بتقليص مدة البت في التظلم الولائي ليكون ثلاثون يوماً للإدارة خلالها النظر في التظلم والبت فيه سواءً بالقبول أو الرفض أو الصمت، ونكون بذلك حققنا الهدف من التظلم بإنهاء الأمر ودياً بين الإدارة وصاحب الحق، وكذلك عدم التأثير على الأخير حال صمت الجهة الإدارية خلال مدة الثلاثون يوماً، وإما إلزام الجهة الإدارية بالبت والنظر في التظلم خلال مدة الستين يوماً سواءً بالقبول أو الرفض، وأن كنت أميل أكثر للحل الأول وهو تقليص مدة البت في التظلم تفادياً لتعسف بعض الجهات الإدارية وعدم الرد إلا في اليوم الأخير من الستين يوم .

والأصل أنه لا أثر للتظلم الإداري على القرار الإداري فلا يُوقف تنفيذ القرار المُتظلم منه تحقيقاً للمصلحة العامة، وذلك لأنه قد يترتب على التظلمات

غير ذات المحل التأثير على سير المرافق العامة لمجرد أن أحد الأفراد أدعى عدم مشروعية القرار فتظلم منه، فهناك كثير من التطبيقات العملية أكدت أن الأسباب التي إستند إليها المُتظلم غير كافية لإلغاء القرار.

وقد أجاز النظام السعودي لصاحب المصلحة حال رفع دعوى الإلغاء إذا توافرت حالة من حالات الاستعجال طلب وقف تنفيذ القرار الإداري من القاضي المُختص الذي يأمر بوقف تنفيذ القرار خلال أربع وعشرين ساعة من تاريخ تقديم الطلب إذا تبين له أن الأثار التي قد تُنتج عن تطبيق القرار لا يمكن تداركها ، والوقف هنا هو مجرد إجراء وقتي وتحفظي لحين الفصل في الدعوى أي مدى مشروعية القرار المطعون فيه[1]، وبالقياس على هذه الحالة نرى من وجهة نظرنا أنه ليس هناك مانع نظاماً من طلب وقف تنفيذ القرار الإداري بذات الطلب المُتضمن التظلم الإداري، وإن كان هذا الفرض بعيداً عن الواقع إلا أنه ليس هناك مانع من ذلك خاصةً في حالة التظلم الرئاسي الذي قد تستجيب الجهة الإدارية الرئاسية لذلك الطلب إن وجدت ما يستدعي وقف تنفيذ القرار المتظلم منه .

(١) وأيضاً لا يترتب على رفع الدعوى وقف تنفيذ القرار المطعون فيه على أنه يجوز للدائرة المختصة أن تأمر بوقف تنفيذ القرار أو تأمر بإجراء تحفظي أو وقتي بصفة عاجلة عند الاقتضاء خلال أربع وعشرين ساعة من تقديم الطلب العاجل أو إحالته إليها إذا قدرت ترتب آثار يتعذر تداركه وذلك حتى تفصل في أصل الدعوى". المادة السابعة من قواعد المرافعات أمام ديوان المظالم.

الخاتـــــمة:

نخلص مما سبق بأن إيجاد طرق بديلة للقضاء ينبغي أن يكون الهدف منها هو تسهيل استيفاء الأفراد لحقوقهم مع توافر الضمانات القانونية وبإجراءات سهلة، والطريق الذي رسمه المنظم السعودي، في نظام المرافعات أمام ديوان المظالم هو التظلم الإداري، وقد بينا أنه وفقا للقواعد التي تنظمه قد لا يُفضي إلى حلول ناجحة بل قد يكون عقبة أمام صاحب الحق مما يُقلل من فائدته، وقد يكون عائقاً يحول بين صاحب الحق وحقه بإطالة أمد النزاع مما يُقلل من فعاليته ، كما أن جعل التظلم الإجباري هو الأصل أمر غير مقبول في المجتمع السعودي حديث العهد بإجراءات الدعوى الإدارية مما قد يترتب عليه ضياع كثير من الحقوق، كما أن الجهات الإدارية المُتظلم أمامها كثيراً ما تتقاعس عن دراسة التظلمات والتعامل معها بجدية والرد عليها لقناعتها بسلامه موقفها ووضعها وكثيراً ما يجعلها تتعمد عدم التصدي للتظلم وتترك ذلك للقضاء مما يُطيل أمد الحصول على الحق وعلى صاحب الحق الانتظار في كثير من الحالات مدة البت التظلمات حتى يتمكن من اللجوء إلى القاضي ، وقد توصلنا من خلال هذه الدراسة لعدد من الاستنتاجات والتوصيات كالتالي :

أولاً: الاستنتاجات:

١- يُشكل التظلم الإداري إحدى وسائل الرقابة الهامة لأداء الأجهزة الإدارية وتحديد مسؤوليتها ، فالتظلم الإداري وسيلة فعالة وجدية بيد الأفراد يتقدم به صاحب الشأن إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الجهة الرئاسية لها يطلب فيه إعادة النظر في القرار الإداري بسحبه أو تعديله وذلك قبل الالتجاء إلى القضاء، ويُقسم التظلم بحسب الزاميته إلى تظلم اختياري وتظلم

وجوبي، كما يُقسم من حيث الجهة التي يُقدم إليها إلى تظلم ولائي وتظلم رئاسي وتظلم إلى اللجان الإدارية التي يُشكلها القانون لهذا الغرض، ويجب أن تتوافر في التظلم الإداري المُقدم إلى الجهة الإدارية عدة شروط لكي يُنتج أثره في قطع سريان ميعاد رفع الدعوى القضائية بأن يكون محل التظلم قرار إداري نهائي صدر فعلاً من الجهة الإدارية المقدم إليها التظلم أو من جهة خاضعة لرئاستها، ويجب أن يُقدم التظلم من صاحب الشأن الذي له مصلحة في إلغاء القرار المُتظلم منه أو نائبه القانوني حتى يُنتج أثره في قطع ميعاد رفع الدعوى القضائية.

٢- التظلم الإداري وسيلة قانونية لتسوية النزاع الإداري قبل اللجوء للقضاء الإداري ويَعمد المُنظم السعودي على تشجيع الأفراد على تقديم تظلماتهم إلى الإدارة قبل الالتجاء إلى القضاء وذلك بأن جعله وجوبياً في كثير من الحالات وقاطعاً لمواعيد الطعن القضائي.

٣- التظلم الإداري لا يُفوت على الأفراد إمكانية رفع الدعوى القضائية ، فهو يحفظ الميعاد حتى يتضح موقف الإدارة من التظلم، فيعتبر شرط لقبول الدعوى القضائية في حالة التظلم الوجوبي، كما يمكن تقديمه بالتوازي مع الدعوى القاضية في غير حالات التظلم الوجوبي .

٤- التظلم الإداري كوسيلة ودية لتسوية النزاع بين الإدارة والأفراد يُحقق مصلحة الإدارة والأفراد ومرفق القضاء فيحقق مصلحة الإدارة في أنها تُعيد النظر في قراراتها من خلال تلك الرقابة الذاتية، فلها تعديل قراراتها أو سحبها دون تدخل من سلطة أخرى ودون تحملها أعباء التعويض عن تلك القرارات حال إلغاؤها من قِبل القضاء الإداري، ويحقق مصلحة الأفراد في أنهم يحصلون

علـى حقـوقهم دون تكبـد نفقـات أو مشـقة التقاضـي أو تحمـل طـول إجـراءات التقاضي، كما أنه يُحقق مصلحة مرفق القضـاء فـي التخفيف عن كاهلـه العديد مـن المنازعـات الإداريـة التـي يـتم تسـويتها مـن خـلال التظلم الإداري، ولـذلك يجـب وضـع ضـمانات وإجـراءات تضـمن تطبيقـه وفقـاً للهـدف الـذي ابتغـاه المشرع من تنظيمه تحقيقاً للمصلحة العامة.

٥- التظلم الإداري القاطع لميعاد رفع الدعوى القضائية هو ذلك التظلم الذي تتـوافر فيـه شـروطه القانونيـة التـي تطلبهـا المشـرع، وفـي حالـة عـدم تـوافر أحـد تلـك الشروط لا يتم قبوله ولا يُرتب آثاره القانونية.

٦- تقديم التظلم الاختياري لا يحول دون رفع الدعوى القضائية بل يمكن تقديمهما معاً في ذات الوقت، ولا يحول التظلم الوجوبي من رفع الدعوى القضـائية بل يحق لصاحب الشأن رفع الدعوى بعد انتهاء مدة البت فـي التظلم أو مـن تـاريخ اليوم التالي لرفض الجهة الإدارية التظلم.

٧- تقديم التظلم الإداري لا يترتب عليه وقف تنفيذ القرار الإداري المُتظلم منه حتى لا تتـأثر المصـلحة العامـة، ولـيس هنـاك مـا يمنـع نظامـاً مـن طلـب وقـف تنفيـذ القرار ويرجع في تقدير ذلك الأمر للسلطة التقديرية للجهة الإدارية.

ثانياً: التوصيات:

من خلال هذه الدراسة توصلنا لعدد من التوصيات نأمل الأخذ بها لتحقيق الهدف من التظلم الإداري وهي:

١- ضرورة تقليص مدة التظلم، فلاشك أن الستين يوماً المُخصصة للمُتظلم لرفع تظلمه مدة طويلة لا لزوم لها، فصاحب المصلحة وبعد علمه بالقرار الإداري بالطرق النظامية لا يحتاج إلى كل هذه المدة بل يمكن تقليصها لشهر واحد وذلك لتحقيق الهدف من التظلم والغاية منه ، والقول أن هذه المدة في صالح صاحب الشأن يُرد عليه بأنه ما لم يكن هناك عذر شرعي أحال بينه وبين التظلم فيكون تقليص المدة أولى له تحقيقاً لمصلحته ، ولاشك أنه حريص كل الحرص على تقديم طلبه للجهة الإدارية فور علمه بالقرار ومدة الثلاثين يوماً ليست بالمدة القصيرة التي يستطيع خلالها رفع تظلمه للجهة الإدارية ما لم يحول بينه وبين ذلك عذر شرعي سيُقدره القاضي الإداري حال حدوثه.

٢- ضرورة تقليص مدة الستين يوما المُخصصة للجهة الإدارية للرد على التظلم وذلك في التظلم الولائي، فلا مسوغ لمدة الستين يوماً المقررة ، فقد تحجب تلك المدة الحق عن صاحبه وتُطيل أمد النزاع بلا مُبرر خاصة في التظلم الولائي ، فما هو الداعي لجعل مدة البت في التظلم الولائي ستين يوماً، والجهة المُختصة هي التي أصدرت القرار الإداري وتعلم مُلابساته وحيثياته فلها أن ترفض ولها أن تقبل ولها أن تصمت خلال تلك المدة ، وفي حالة صمتها لاشك أن مدة الستين يوماً تعتبر عقبة أمام صاحب الشأن فلا يستطيع أن يرفع دعواه دون الانتظار طوال تلك المدة ، أما في التظلم الرئاسي فيمكن أن تبقى مدة الستين يوماً بشأنها حيث يتم التظلم لجهة إدارية غير الجهة

مُصدرة القرار وقد تحتاج لبعض الوقت للتدقيق في الأمر أو لاستكمال بعض الإجراءات من الجهة الإدارية المختصة .

٣- ضرورة إلزام الجهات الإدارية بالرد على التظلمات التي ترد إليها، وذلك أن حق الفرد في مخاطبة الجهات الإدارية فيما يُعرض له من شؤون فهو حق دستوري نصت عليه المادة الثالثة والأربعين من النظام الأساسي للحكم، فلا شك أن إلزام الجهات الإدارية بالرد المُسبب يحملها على دراسة التظلم بشكل أفضل، وليس مجرد إجراءً شكلياً يجب أن يُستوفى لرفع الدعوى، فلابد أن يتحول التظلم إلى نظاماً قادراً فاعلاً على حسم في النزاع وتحقيق غايته ، وذلك بتنظيم إجراءات تقضي بدراسة جدية للتظلم، وذلك بإلزام الإدارة بسماع أقوال المتظلم والرد عليها، فكل ذلك من شأنه أن يُسهل عملية حسم المنازعات الإدارية، كما أنه يُزيد من فعالية التظلمات الإدارية.

٤- التوصية بإنشاء لجان دائمة للنظر في التظلمات على مستوى الوزارات والجهات المُستقلة كالجامعات والبلديات تتولى دراسة تظلمات الأفراد، وهذا مبني على واجب حسن تسيير المرفق العام الذي يستوجب حسن تنظيم إدارة المنازعات في الجهات الإدارية، فبعض الجهات الإدارية ليس بها كفاءات قادرة على دراسة هذه التظلمات، ويجب أن تكون هذه اللجان مؤهلة للنظر في الطعون بحيث تضم في عضويتها مستشارين قانونيين بالإضافة إلى ممثلين للجهة الإدارية وتكون قرارات هذه اللجان قابلة للطعن أمام ديوان المظالم، وميزة هذه اللجان أنها تعتبر جهات مُحايدة ومؤهلة لحسم النزاع على هذا المستوى وتفادياً لضياع الوقت .

٥- في غير الحالات التي يجب فيها التظلم يجب حث الأفراد على سلوك التظلمات الاختيارية التي تتميز بتحررها من الشكليات والمواعيد و يترتب عليها إنهاء العديد من المنازعات دونما حاجة للجوء إلى القضاء.

٦- التوصية بضرورة تغريم الجهة الإدارية حال عدم الدراسة الفعلية أو الجدية للتظلم، وذلك لحث الجهات الإدارية على دراسة التظلم بالجدية اللازمة قياساً لحق صاحب الشأن في التعويض حال إلغاء القرار الإداري نتيجة ما أصابه من ضرر بسبب هذا القرار المعيب ، ولا شك أن هذا الأمر يجعل الجهات الإدارية تُدقق وتتحقق جيداً قبل اصدار قراراتها الإدارية، ويُقلل من العديد من حالات عدم المشروعية التي قد تقع فيها الجهة الإدارية للسرعة في اتخاذ بعض قراراتها .

٧- إلزام الجهات الإدارية بتضمين قراراتها الإشارة إلى مواعيد التظلم من القرار والجهة التي يُقدم إليها، فالمجتمع السعودي حديث العهد بإجراءات المنازعات الإدارية، وكثيراً ما ضاعت الحقوق بسبب عدم الدراية بهذه الإجراءات، ولاشك أن إلزام الجهات الإدارية بتضمين وتذييل قراراتها بالإشارة إلى ميعاد التظلم أمر مُفيد للغاية لصاحب الحق وينشر هذه الثقافة الإجرائية .

٨- ضرورة إلزام الجهة الإدارية بإتباع الوسائل الحديثة في ابلاغ صاحب الشأن لتحقيق العلم اليقيني بحقهم في أقرب وقت من تاريخ صدور القرار ليتمكن من تحديد موقفه وكذلك لتحقيق الاستقرار في المراكز القانونية المترتبة على القرارات الإدارية .

٩- التوصية بضرورة إعلان إجراءات وقنوات التظلم الإداري لكافة الجهات الإدارية وذلك داخل تلك الجهات وعن مواقعها الإلكترونية الرسمية لتعزيز

ثقافة نشر الوعي بالإجراءات الإدارية لدى الأفراد، ولا شك أن هذا الأمر يُقلل من حالات الخطأ في إجراءات التظلم الإداري وتقديمه لغير الجهات المختصة.

١٠- نوصي بجعل التظلم الاختياري هو الأصل و التظلم الإجباري يكون على سبيل الاستثناء، وتشجيع التظلمات الاختيارية وحث الجهات الإدارية على دراستها والرد عليها بما يوضح حقيقة الوضع لصاحب المصلحة يقلل من المنازعات الإدارية أمام القضاء.

١١- ضرورة الاعتداد بالتظلم الإداري المُقدم إلى جهة إدارية غير مُختصة يجعله قاطعاً لمدة الطعن وقيام الجهات الإدارية بالتعاون فيما بينها وإحالة التظلم إلى الجهة الإدارية المُختصة، ولا صعوبة في ذلك لتقليل الجهد والوقت والمصروفات أمام صاحب الشأن والقضاء معاً، حيث يُعتبر هذا من قبيل مهامها الإدارية ولحُسن سير المرافق العامة لتأدية مهمتها الأساسية في خدمة الأفراد.

" وآخر دعواهم أن الحمد لله رب العالمين "

قائمة مراجع البحث

أولاً: الكتب والمؤلفات :

١- د. إبراهيم محمد علي، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، طبعة ٢٠٠٤.

2- د. أمل لطفي حسن جاب الله، قضاء الإلغاء، دون سنة نشر، طبعة ٢٠٠٧.

٣- د. أنس جعفر، القرارات الإدارية، دار النهضة العربية، طبعة ٢٠٠٤.

٣- د. بكر القباني، الخدمة المدنية في المملكة العربية السعودية، دراسة نظرية تطبيقية مقارنة، معهد الإدارة العامة بالرياض، طبعة ١٤٠٢هـ .

٤- د. حسن محمد هند، التظلم في المنازعات الإدارية، دار الكتب القانونية، طبعة ٢٠٠٤م.

٥- د. خميس السيد إسماعيل، دعوى الإلغاء ووقف تنفيذ القرار الإداري وقضاء التنفيذ وإشكالاته والصيغ لقانونية أمام مجلس الدولة مع المبادئ العامة للقضاء المستعجل، الطبعة الأولى، ١٩٩٩.

٦- د. رحاب عبدالعزيز البيلي سالم، التظلم الإداري كسبب لانقطاع الميعاد في دعوى الإلغاء، بحث منشور على الموقع الإلكتروني:

/https:ller.m.wikibooks.org/wiki

٧- د. زكي محمد النجار، الوسائل غير القضائية لحسم المنازعات الإدارية، دار النهضة العربية، طبعة١٩٩٣م .

٩- د. سالم محمد الشوابكة، الميعاد كشرط من شروط دعوى الإلغاء، مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد، كلية القانون، المجلد ١٥، العدد الأول، سنة ٢٠٠٠

١١- د. شريف أحمد الطباخ، التعويض الإداري في ضوء الفقه والقضاء وأحكام المحكمة الإدارية العليا ، الطبعة الأولى ٢٠٠٦، دار الفكر الجامعي.

١٢- د. عبد المنعم عبد العظيم جيره ، نظام القضاء في المملكة العربية السعودية معهد الإدارة العامة، طبعة ١٤٠٩هـ .

١٣- د. عبدالرؤوف هاشم بسيوني، أحكام التظلم في القانون المصري والفرنسي، دراسة فقهية وقضائية، دار النهضة العربية، طبعة ١٩٩٧م

١٥- د. عبدالعزيز عبد المنعم خليفة ، ضوابط التحكيم في المنازعات الإدارية، دار الكتاب الحديث (دون سنة نشر)

١٦- د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام، الجزء الثاني (شروط قبول الطعن بإلغاء القرار الإداري)، دار محمود للنشر، طبعة ٢٠٠٧، ص٢٤٣.

١٧- د. عبدالعظيم عبدالسلام عبدالعظيم، تأديب الموظف العام في مصر، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، سنة ٢٠٠٠.

١٨- د. عبدالله راشد السنيدي ، مبادئ الخدمة المدنية وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية، الطبعة الخامسة، الرياض، مطابع الفرزدق، ١٤١٢ هـ.

١٩- د. على خطار شطناوي، دراسات في الوظيفة العامة، مطبوعات الجامعة الأردنية ، عمان ، دون سنة نشر.

٢٠- د. علي شفيق ، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في المملكة العربية السعودية معهد الإدارة العامة، طبعة ١٤٢٢هـ.

٢١- د. عمر محمد مرشد الشوبكي، مبادئ الرقابة على أعمال الإدارة وتطبيقاتها في الأردن، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، ١٩٨١.

٢٣- د. عوابدي عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، طبعة ١٩٩٢م.

٢٤- د. فاروق أحمد خماس، الرقابة على أعمال الإدارة في العراق، دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة الموصل، ١٩٨٨، ص٧٨، وما بعدها.

٢٦- د. فاروق أحمد خماس، الرقابة على أعمال الإدارة في العراق، دار الكتب للطباعة والنشر،طبعة ١٩٨٨.

٢٧- د. فهد بن عبد العزيز، رقابة القضاء على قرارات الإدارة، ولاية الإلغاء أمام ديوان المظالم، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، ١٩٩٢م .

٢٨- د. فهد بن عبدالعزيز الدغيثر، المطالبة القضائية، دراسة مقارنة، مركز البحوث، كلية العلوم الإدارية، جامعة الملك سعود.

٢٩- د. فهد بن عبدالعزيز، رقابة القضاء على قرارات الإدارة، ولاية الإلغاء أمام ديوان المظالم، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، ١٩٩٢م.

٣٠- د. فؤاد عامر، ميعاد رفع دعوى الإلغاء، في ضوء أحكام المحكمة الإدارية ومحكمة القضاء الإداري، دار الفكر العربي، طبعة ٢٠٠١م.

٣١- د. فؤاد موسى عبدالكريم، القرارات الإدارية الضمنية، دار النهضة العربية،

٣٢- د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، المعارف، الإسكندرية، طبعة ١٩٨٧.

٣٣- د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، طبعة ١٩٨٥م، ص٣٢٥.

٣٤- د. مجدي مدحت النهري ، مبادئ القانون الإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة، دراسة مقارنة، جامعة الجزيرة، ٢٠١١.

٣٥- د. محسن خليل، قضاء الإلغاء، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، طبعة ١٩٨٩.

٣٦- د. محمد إبراهيم خيري الوكيل، التظلم الإداري في ضوء آراء الفقه وأحكام القضاء، دار النهضة العربية، طبعة ٢٠١٢، ص١٨ وما بعدها.

٣٧- د. محمد خيري الوكيل، التظلم الإداري ومسلك الإدارة الإيجابي في ضوء آراء الفقه وأحكام القضاء، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، طبعة ٢٠٠٨.

٣٨- د. محمد ماهر أبو العنين، دعوى الإلغاء، الكتاب الثاني، طبعة ٢٠٠٠.

٣٨- د. محمد كامل ليلة، نظرية التنفيذ المباشرة، دار الاتحاد العربي بالقاهرة، طبعة ١٩٨٥.

٣٩- د. محمود سامي جمال الدين، دعاوى التسوية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٦.

٤٠- د. محمود عاطف البنا، الوسيط في القانون الإداري، دار الاتحاد العربي بالقاهرة، طبعة ١٩٨٤.

٤١- د. مغاوري محمد شاهين، القرار التأديبي، ضماناته ورقابته، مكتبة الأنجلو المصرية، الطبعة الأولى ١٩٨٦،

٤٢- د. ملكية الصاروخ، سلطة التأديب في الوظيفة العامة بين الإدارة والقضاء، الطبعة الأولى ، مطبعة الجيلاوي ببغداد، ١٩٩٨

٤٣- د. نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني " الوظيفة العامة ، القرارات والعقود والأموال العامة "، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، طبعة ٢٠١٠ .

٤٤- د. هاني بن علي الطهراوي، القضاء الإداري السعودي، المعهد العالي للقضاء جامعة الإمام محمد بن سعود، مكتبة القانون والاقتصاد بالرياض ، ١٤٣٤ه .

٤٥- د. فؤاد عامر، ميعاد رفع دعوى الإلغاء، في ضوء أحكام المحكمة الإدارية ومحكمة القضاء الإداري، دار الفكر العربي، ٢٠٠١م.

٤٦- لسان العرب للإمام أبي الفضل جمال الدين محمد بن منصور العصري، دار صادر بيروت، الجزء الثاني.

ثانياً: الرسائل الجامعية :

١- أ. سليم نعيم خضير الخفاجي، ميعاد رفع دعوى الإلغاء أمام محكمة القضاء الإداري في العراق، رسالة ماجستير، جامعة بغداد، كلية القانون، ٢٠٠١.

٢- أ.هاشم حمادي عيسى، النظام القانوني للتظلم الإداري، رسالة ماجستير، جامعة بغداد، كلية القانون، ١٩٨٩.

ثالثا:المجلات العلمية :

١- د. سالم محمد الشوابكة، الميعاد كشرط من شروط دعوى الإلغاء، مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد، كلية القانون، المجلد الخامس عشر ، العدد الأول سنة ٢٠٠٠.

٢- د. محمد شتا أبو سعد، قواعد المرافعات والإجراءات في الدعوى الإدارية أمام ديوان المظالم، مجلة الإدارة العامة الرياض العدد ٦٨ ربيع الآخر ١٤١١ه.

٣- د. غنام محمد غنام، القانون الإداري الجنائي والصعوبات التي تحول دون تطوره ، بحث منشور في مجلة الحقوق جامعة الكويت، السنة الثامنة عشرة، العدد الأول، مارس ١٩٩٤ .

٥- د. موسى مصطفى شحادة، مبدأ حق الإنسان في محاكمة عادلة في المنازعات الإدارية وتطبيقاتها في أحكام مجلس الدولة الفرنسي والمحكمة

الأوربية لحقوق الإنسان، مجلة الحقوق، العدد الثاني، السنة الثامنة والعشرون ربيع الآخر ١٤٢٥ه يونيو ٢٠٠٤م ، ص١٧٤.

ثالثاً: القوانين واللوائح:

١- النظام الأساسي للحكم الصادر بالأمر الملكي رقم أ/٩٠ وتاريخ ١٤٢٢/٨/٢٧هـ .

٢- نظام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٥١) وتاريخ ١٤٠٢/٧/١٧ هـ .

٣- نظام الخدمة المدنية الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٤٩) وتاريخ ١٣٩٧/٧/١٠هـ .

٤- نظام المرافعات أمام ديوان المظالم الصادرة بالمرسوم الملكي رقم (م/٣) وتاريخ ١٤٣٥/١/٢٢هـ

٥- نظام السجل التجاري الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/١ وتاريخ ١٤١٦/٢/١٢ه.

٦- نظام البلديات والقرى الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٥ وتاريخ ١٣٩٧/٢/٢١ ه.

٧- قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٧٢) لسنة ١٩٧٣ الصادر في ١٩٧٣/٤/١٢ بشأن إجراءات التظلم الوجوبي من القرارات الإدارية.

رابعاً : المدونات القضائية ومجموعات الأحكام :

١- مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية الصادرة عن ديوان المظالم من العام ١٤٠٣ وحتى ١٤٣٦ هـ، المجلد التاسع عشر ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية الصادرة عن ديوان المظالم من العام ١٤٠٣ وحتى ١٤٣٦ هـ، المجلد التاسع عشر .

٢- مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية الصادرة عن ديوان المظالم لعام ١٤٣٧ هـ، المجلد الثالث ، قرار إداري .

٣- مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية الصادرة عن ديوان المظالم لعام ١٤٣٨ هـ، المجلد الثالث ، قرار إداري .

٤- مجموعة من أحكام القضاء الإداري المصري (المحكمة الإدارية العليا المصرية ، محكمة القضاء الإداري) .

سابعاً : المواقع الالكترونية :

http://www.bog.gov.sa/ScientificContent/JudicialBlogs/AA1402-1426/Pages/default.aspx

http://www.bog.gov.sa/ScientificContent/JudicialBlogs/1408-1423/Pages/default.aspx

http://www.bog.gov.sa/ScientificContent/JudicialBlogs/1424-1427/Pages/default.aspx

http://www.bog.gov.sa/ScientificContent/JudicialBlogs/Blog1427/Pages/default.aspx

http://www.bog.gov.sa/ScientificContent/JudicialBlogs/Blog1428/Pages/default.aspx

http://www.bog.gov.sa/ScientificContent/JudicialBlogs/1429/Pages/default.aspx

https://www.bog.gov.sa/Pages/default.aspx

https://www.bog.gov.sa/ScientificContent/Pages/default.asp

https://www.bog.gov.sa/ScientificContent/JudicialBlogs/Blog1427/Pages/default.aspx

https://www.mcs.gov.sa/pages/default.aspx

الفهـرس:

البيـــــــان	رقم الصفحة
التمهيد	٤
أهمية البحث	٥
أهداف البحث	٦
الدراسات السابقة	٦
إشكالية وتساؤلات البحث	٧
منهجية البحث	٨
خطة البحث	٩
المطلب التمهيدي : ماهية التظلم الإداري.	١١
الفرع الأول : مفهوم التظلم الإداري.	١١
الفرع الثاني : التمييز بين التظلم الإداري والوسائل المُشابهة .	١٤
المبحث الأول : أنواع التظلمات الإدارية.	١٤

المطلب الأول: أنواع التظلمات الإدارية من حيث وجوبها.	٢٠
الفرع الأول : التظلم الاختياري .	٢١
الفرع الثاني : التظلم الوجوبي .	٢٣
المطلب الثاني: أنواع التظلمات الإدارية من حيث الجهة المُقدم إليها.	٢٥
الفرع الأول : التظلم الولائي .	٢٦
الفرع الثاني : التظلم الرئاسي .	٢٧
الفرع الثالث : التظلم للجان الإدارية (شبه القضائية) .	٢٩
المبحث الثاني : شروط التظلم الإداري المُعتد به قانوناً .	٣٤
المطلب الأول : الشروط الشكلية للتظلم الإداري.	٣٤
الفرع الأول : الميعاد القانوني للتظلم الإداري.	٣٤
الفرع الثاني: تقديم التظلم للجهة الإدارية المختصة .	٣٩
المطلب الثاني : الشروط الموضوعة للتظلم الإداري	٤٢
المبحث الثالث : الآثار القانونية للتظلم الإداري.	٤٦

المطلب الأول: قطع ميعاد رفع الدعوى القضائية .	٤٦
المطلب الثاني : موقف الإدارة من التظلم الإداري .	٤٧
الخاتمة والنتائج والتوصيات .	٥١
مراجع البحث	٥٨
الفهرس	٦٧