التظلم الإداري كوسيلة ودية لإنهاء المنازعات الإدارية

Administrative grievance as a friendly way to end administrative disputes

د عبد الحكيم أمحمد علي رويحة *
كلية القانون جامعة مصراتة- ليبيا
a.rawiha@law.misuratau.edu.ly

د. دعاس أسية
الجامعة الإسلامية العالمية - ماليزيا
daasassia703@gmail.com

تاريخ الإرسال: 2022/03/09	تاريخ القبول: 2022/04/15	تاريخ النشر: 2022/04/16

ملخص :

تمارس جهة الإدارة سلطة إصدار القرارات الإدارية بوصفها سلطة عامة ، بهدف تحقيق المصلحة العامة ، ولكن قد تنحرف جهة الإدارة عن ذلك وبالتالي لا مناص من إنهاء القرار الإداري غير المشروع ، حيث يعتبر التظلم الإداري احد الوسائل الودية لإنهاء القرارات الإدارية من قبل الإرادة المنفردة لجهة الإدارة ، وذلك إما بالإلغاء القرار غير المشروع أو سحبه، كما يجنب الشخص المتضرر بطء إجراءات التقاضي الإدارية وغياب القضاء الناجز والعدالة البطيئة ، ولذلك يهدف هذا البحث إلى دراسة التظلم الإداري من خلال دراسة تعريفه وتحديد أنواعه وشروطه والآثار القانونية المترتبة على التظلم.

الكلمات المفتاحية: التظلم، الإدارة، القرار، المشروعية، الإلغاء.

Abstract:

The management body exercises the authority to issue administrative decisions as a public authority, with the aim of achieving the public interest, but the management body may deviate from that and therefore it is inevitable to terminate the illegal administrative decision, as the administrative grievance is considered one of the friendly means to end administrative decisions by the unilateral will of the management body, This is either by canceling or withdrawing the illegal decision, and

the aggrieved person also avoids the slowness of administrative litigation procedures and the absence of an efficient judiciary and slow justice. Therefore, this research aims to study the administrative grievance by studying its definition and determining its types and conditions and the dusty legal effects on the grievance.

Key words: grievance, management, decision, legality, cancellation.

* المؤلف المرسل: دعاس أسية

مقدمة:

تمارس جهة الإدارة سلطة إصدار القرارات الإدارية بوصفها سلطة عامة وميزان مشروعيتها في ذلك تحقيق المصلحة العامة ، ولكن قد تنحرف جهة الإدارة عن هذه المصلحة لذلك وجب مراجعة قراراتها و التأكد من مطابقتها للقانون، هذه المراجعة قد تكون ذاتية داخلية تمارس من قبل جهة الإدارة نفسها، أو خارجية يمارسها القضاء الإداري المختص، ويعتبر التظلم الإداري موضوع البحث المقدم من قبل الشخص المتضرر من القرار الإداري احد الوسائل البديلة لإنهاء المنازعات الإدارية بالطرق الودية حيث يلعب دور العلاج الإداري لأخطاء الإدارة، وانحرافها عن مبدأ المشروعية، ومن ناحية أخرى يجنب الشخص المتضرر بطء إجراءات التقاضي الإدارية، وغياب القضاء الناجز ، والعدالة البطيئة ، ولكي يحقق التظلم الهدف المرجو منه لابد من توفر شروط معينة فيه ومواعيد يجب مراعاتها، وهذا ما يهدف البحث إلى دراسته وفق منهج تحليلي مقارن من خلال طرح الإشكاليات الآتية وهي: الآثار القانونية المترتبة على التظلم الإداري؟. بحيث تكون خطة البحث وفق التقسيم التالي:

المبحث الأول: تعريف التظلم الإداري

المبحث الثاني: أنواع التظلم الإداري

المبحث الثالث: شروط التظلم الإداري وأثاره القانونية

المبحث الأول

تعريف التظلم الإداري وأنواعه

سيتناول هذا المبحث تعريف التظلم الإداري، وتمييزه عن غيره من المصطلحات وفق التقسيم الأتي:

المطلب الأول: تعريف التظلم الإداري

المطلب الثاني: تمييز مفهوم التظلم الإداري عن غيره من المصطلحات

المطلب الأول

تعريف التظلم الإداري

سيتناول هذا المطلب تعريف التظلم الإداري لغة واصطلاحاً.

أولا: تعريف التظلم لغة:

يعرف التظلم لغةً: ((تَظَلَّمَ: (فعل) تظلَّمَ / تظلَّمَ إلى / تظلَّمَ من يتظلَّم ، تظلُّمًا؛ فهو مُتظلِّم ، والمفعول مُتظلَّم – للمتعدِّي ، تَظَلَّمَ مِنَ الْمُعْتَدِي عَلَيْهِ : شَكَا مِنْ ظُلْمِهِ تَظَلَّمَ الْمَظْلُومُ :صَبَرَ عَلَى الظُّلْمِ ، اِحْتَمَلَهُ ظَلَمْتُهُ فَتَظَلَّمَ ، تَظَلَّمَهُ حَقَّهُ : ظَلَمَهُ، اِعْتَدَى عَلَيْه، ظُلْم: (اسم) مصدر تَظَلَّمَ، التَّظَلُّمُ مِنَ الْمُعْتَدِي : الشِّكَايَةُ مِنْ ظُلْمِهِ ، تظَلُّمُ الْمَظْلُومِ: اِحْتِمَالُهُ، صَبْرُهُ عَلَى الظُّلْمِ، تظلُّم: (اسم) الجمع: تظلُّمات قدَّم تظلُّمًا لرئيسه))[1].

ثانيا: تعريف التظلم الإداري في الاصطلاح القانوني

اختلفت التعريفات الاصطلاحية للتظلم الإداري، حيث عرف بأنه: "التجاء صاحب الشأن إلى الإدارة شاكياً لها من قرار إداري معيب مستهدفاً إلغاؤه، أو تعديله، أو سحبه خلال المواعيد القانونية المقررة"[2].

كما عرف أيضا بأنه:" التماس يقدمه صاحب المصلحة للجهة الإدارية المصدرة بقصد العدول عن قرارها كلياً، أو جزئياً لعدم مشروعيته قبل اللجوء إلى القضاء"[3].

في حين عرفه أخر بأنه: " قيام صاحب المصلحة بالشكوى من قرار يرى عدم مشروعيته، أو إلحاقه الضرر بمركزه القانوني طالباً ممن أصدره، أو رئيسه الأعلى إلغاء هذا القرار، أو تعديله، أو سحبه، أو التعويض عما سببه من ضرر"[4].

من خلال التعريفات السابقة يتبين لنا أن:

التظلم الإداري عبارة عن طلب كتابي يتقدم به المتضرر من القرار الإداري إلى جهة الإدارة مصدرة القرار، أو الجهة الرئاسية لها، خلال مدة وذلك بهدف إلغاء، أو تعديل، أو سحب القرار الإداري المتضرر منه قبل الطعن فيه قضائياً.

بعد أن حددنا مفهوم التظلم الإداري لغتا واصطلاحاً، سنتناول تالياً تمييز مفهوم التظلم الإداري عن بعض المصطلحات الأخرى.

المطلب الثاني

تمييز مفهوم التظلم الإداري عن بعض المصطلحات الأخرى

سنتناول هنا تمييز مفهوم التظلم الإداري عن دعوى الإلغاء، ومفهوم الشكوى الإدارية، وأخيرا مفهوم الالتماس الإداري.

أولا : أوجه الاختلاف بين التظلم الإداري و دعوى الإلغاء

يتشابه التظلم الإداري، ودعوى الإلغاء في أن كلا منهما يختصمان القرار الإداري لعدم مشروعيته، ولكنهما يختلفان عن بعضهما من عدة أوجه تتمثل في:

أ. من حيث نوع الجهة التي يلجأ إليها المتضرر من القرار الإداري:

التظلم الإداري طلب يتقدم به إلى جهة الإدارة مصدرة القرار، أو الإدارة الرئاسية الأعلى منها طالبا منها إلغاء القرار، أو تعديله، أو سحبه لعدم مشروعيته.

أما دعوى الإلغاء:" عبارة عن دعوى قضائية ترفع إلى محكمة القضاء الإداري بصحيفة تشتمل على وقائع الدعوى ماهية القرار الإداري المطلوب إلغاؤه، ووجه الطعن فيه بالإلغاء الإلغاء، وبعد ذلك يأتي دور القاضي الإداري في فحص القرار الإداري النهائي لمعرفة مدى مشروعيته، والعيوب التي شابت القرار، ليقرر بعد ذلك إما إلغاء القرار، أو تأييده ورفض الدعوى؛ فإذا ألغاه فإنه لا يستطيع أن يملي على الإدارة القرار الصحيح الواجب اتخاذه، كما أنه لا يحق له الاكتفاء بتعديل القرار المطعون فيه ذلك؛ إما أنه صحيح ، وإما باطل واجب الإلغاء فقط"[5].

يتبين لنا من خلال التعريف السابق أن دعوى الإلغاء هي وسيلة يلجأ إليها المتضرر من القرار الإداري، وذلك برفع دعوى أمام القضاء الإداري طالبا فيها إلغاء القرار الإداري فقط؛ فتفصل فيها محكمة القضاء الإداري بحكم قضائي يخضع للطرق المتبعة في إصدار الأحكام القضائية، أما التظلم الإداري ترد عليه جهة الإدارة بقرار يخضع للقواعد العامة للقرار الإداري.

ب. من حيث إلزامية الرد:

جهة الإدارة غير ملزمة بالرد على التظلم الإداري ودليل ذلك أن المادة الثامنة من القانون رقم 88 لسنة 1971 م بشأن القضاء الإداري الليبي اعتبرت عدم رد جهة الإدارة على التظلم خلال مدة ستين يوم بمثابة قرار برفض التظلم حيث نصت :" ويعتبر في حكم قرار بالرفض فوات وقت يزيد على ستين يوماً دون أن تصدر السلطات الإدارية قراراً في التظلم المقدم إليها، ويكون رفع الدعوى في هذه الحالة الأخيرة ستين يوماً من تاريخ انقضاء مدة الستين يوماً المذكورة" .

أما في دعوى الإلغاء فمحكمة القضاء الإداري ملزمة بالفصل في دعوى الإلغاء؛ إما بإلغاء القرار المطعون فيه أو برفض الدعوى، وإلا اتهم القاضي بارتكاب جريمة إنكار العدالة.

ت. لجهة الإدارة :

سلطة إلغاء، أو تعديل، أو سحب القرار الإداري (وفق شروط محددة)؛ فرقابتها الإدارية رقابة ملائمة ومشروعية.

أما رقابة القضاء الإداري رقابة مشروعية فقط وليست رقابة ملائمة ويقصد برقابة المشروعية أن دور القاضي الإداري يقتصر فقط على فحص مشروعية القرار الإداري، ولا يتعداها، وعندئذ لا يملك سوى خيارين : الأول إلغاء القرار الإداري لعدم مشروعيته، الخيار الثاني :رفض الدعوى لمشروعية القرار الإداري، وبالتالي لا يستطيع القاضي الإداري أن يقوم بتوجيه أوامره إلى جهة الإدارة لتعديل القرار، أو إلغائه، أو سحبه ، أو يقوم هو بتعديل القرار، وهذا ما أكدته دائرة القضاء الإداري بالمحكمة العليا الليبية في حكمها الصادر بتاريخ 4\4\2004م بقولها :"انقضاء هذه المحكمة قد جرى على أن دعوى الإلغاء مقصورة على رقابة مشروعية القرارات الإدارية بحيث لا يسوغ للقضاء الإداري أن يحل نفسه محل الجهة الإدارية في عمل أو إجراء هو من صميم اختصاصها فسلطة الإلغاء تقتصر على إلغاء القرارات أو رفض طلب الإلغاء ، ولما كان الحكم المطعون فيه لم يقف بقضائه عند مجرد إلغاء القرار المطعون فيه بل تعداه بأن قضى بأحقية المطعون ضده الثالث فيا لانتفاع بالمزرعة محلا لنزاع بالرغم من أن الدعوى الماثلة دعوى إلغاء فإنه يكون مشوبا بعيب الخطأ في تطبيق القانون"[6].

ثانياً: أوجه الاختلاف بين التظلم الإداري والشكوى الإدارية

التظلم الإداري عبارة عن مخاصمة ذات طابع موضوعي موجهة ضد قرار إداري أضر بالمركز القانوني لشخص معين.

أما الشكوى عبارة عن طلب يتقدم به شخص متضرر من فعل معين صادر من احد زملائه بالعمل إلى جهة الإدارة، واصفاً في هذا الطلب الضرر الذي حصل له وطالباً فيه الحصول على حقوقه بالطرق القانونية[7]، وبالتالي تعتبر الشكوى ذات طابع شخصي لأنها تتمثل في اعتراض الشاكي على التصرفات الشخصية الصادرة من المشكو منه.

ثالثا: أوجه الاختلاف بين التظلم الإداري والالتماس الإداري

يختلف التظلم عن الالتماس من حيث موضوع كلا منهما؛ فالتظلم الإداري يفترض وجود نزاع، ويكون موضوعه مخاصمة قرار إداري أضر بالمركز القانوني للمتظلم، ويطلب من الجهة المتظلم إليها إلغاء القرار الإداري، أو تعديله، أو سحبه.

أما الالتماس الإداري فلا يفترض وجود نزاع لأن موضوعه عبارة عن طلب يتقدم به الملتمس إلى جهة الإدارة طالبا منها إعادة النظر في موضوع معين لاعتبارات إنسانية أو ظروف شخصية دون أن يكون موضوعه مخاصمة قرار إداري[8].

يتبين لنا مما سبق أن:

المصطلحات السابقة ما عدا دعوى الإلغاء تتشابه مع التظلم الإداري في الجهة التي يلجأ إليها لتقديم الطلب والمتمثلة في جهة الإدارة، مع الاختلاف من حيث موضوع كل طلب.

كما تبين من خلال تعريف التظلم الإداري أنه إما يقدم إلى جهة الإدارة مصدرة القرار أو الجهة الرئاسية لمصدر القرار، وهذا ما يعرف بأنواع التظلم الإداري.

المبحث الثاني

أنواع التظلم الإداري

يتنوع التظلم الإداري من حيث الإلزام إلى تظلم إلزامي وتظلم اختياري، ومن حيث الجهة المتظلم إليها يتنوع إلى تظلم ولائي، وتظلم رئاسي، والتظلم إلى لجان إدارية خاصة بالتظلم.

المطلب الأول

أنواع التظلم الإداري من حيث الإلزام

يتنوع التظلم الإداري من حيث الإلزام إلى تظلم إلزامي، وتظلم اختياري وفق التالي:

1. التظلم الإلزامي" التظلم الوجوبي" :

هو التظلم الذي يُلزم المشرع الطاعن التقدم به إلى جهة الإدارة قبل رفع الدعوى القضائية الإدارية، بحيث يعتبر التظلم هنا شرطاً لقبول الدعوى يترتب على تخلفه عدم قبول القضاء الإداري للدعوى.

تكمن أهمية التظلم الوجوبي في منح جهة الإدارة فرصة لمراجعة قراراتها الإدارية، والتحقق من مشروعيتها قبل الطعن فيها، وحسم المنازعات الإدارية ودياً مما يخفف العبء على المحاكم من النظر في العديد من القضايا في حال إذا ما ردت جهة الإدارة على طلب التظلم بالإيجاب[9].

القانون رقم 88 لسنة 1971م بشأن القضاء الإداري الليبي لم يعتبر التظلم الإداري كشرط لقبول القضاء الإداري لدعوى الإلغاء، وبالتالي يعتبر الطاعن غير ملزما بانتظار رد جهة الإدارة على تظلمه، وهذا كان واضحاً من خلال نص المادة الثانية التي عددت المسائل التي يختص القضاء الإداري بالفصل فيها، ثم ذكرت المادة الثامنة أن فوات مدة ستين يوماً دون أن تصدر جهة الإدارة المتظلم إليها أي رد يعتبر قرار إداري ضمني برفض التظلم.

كما يؤيد ذلك حكم دائرة القضاء الإداري بالمحكمة العليا الليبية الصادر بتاريخ 8\2\1970م بقولها: "إن تقديم التظلم إلى جهة الإدارة ضد القرار الإداري يقطع سريان المدة أو يوقفه إلا أنه لا يستلزم أن ينتظر المتظلم رد الإدارة صراحة، أو مرور الأربعة أشهر

لرفع دعوى الإلغاء بأن دعواه تكون مقبولة لو رفعها قبل ذلك؛ إذ التظلم يواجه امرآ تاليا لاكتساب القرار صفة النهائية الذي تجعله قابلا للطعن أمام المحاكم"[10].

ولكن يشترط في ذلك ألا تأتي الإدارة بأي فعل إيجابي تجاه التظلم المقدم إليها فلو قامت الإدارة حتى بعد فوات هذه المدة بأي فعل إيجابي يفيد باستجابتها للتظلم يبدأ ميعاد جديد أخر من تاريخ هذا الرد الإيجابي ، وهذا ما نصت عليه دائرة القضاء الإداري بالمحكمة العليا في حكمها بتاريخ 26\4\1992م بقولها :"إن نص المادة الثامنة من القانون رقم 88 لسنة 1971مفيش أن القضاء الإداري نصت: على أن يعتبر فوات ستين يوما على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه السلطات الإدارية بمثابة قرار بالرفض ويكون ميعاد رفع الدعوى في الطعن الخاص بالتظلم ستين يوما من تاريخ انقضاء الستين يوما المذكورة، إلا أنه وعلى ما جرى عليه قضاء هذه المحكمة فإن محل تطبيق هذا النص إنما يكون عند سكوت الإدارة عن فحص التظلم وعدم استجابتها لبحثه أو الرد عليه، أما إذا استجابت واتخذت في ذلك إجراءات إيجابية فلا وجه لافتراض رفضها التظلم حتى ولو استطال فحصه مدة تزيد على الأربعة أشهر، وإنما يكون المعول عليه عند حساب الميعاد، وهو القرار الصادر فعلا في التظلم بإجابته أو برفضه، والقول بغير ذلك مؤداه دفع المتظلم إلى مخاصمة الإدارة قضائيا في وقت تكون هي جادة في سبيل إنصاف هو قد قصد الشارع من وجوب إتباع طريق التظلم الإداري تفادى اللجوء إلى طريق التقاضي بقدر الإمكان، وذلك بحسم المنازعات إداريا في مراحله الأولى"[11].

هنا ينبغي الإشارة إلى القانون رقم 13 لسنة م1980 بشأن الضمان الاجتماعي تناول موضوع التظلم الوجوبي عندما نص في مادته 44: " تنشأ لجنة إدارية أو أكثر ذات اختصاص قضائي في كل بلدية ويرأسها قاضي وتفصل بقرارات نهائية واجبة النفاذ في المنازعات التي تنشأ بين المضمونين، وجهات العمل وصندوق الضمان الاجتماعي فيما يتعلق بتطبيق أحكام هذا القانون، ولا يجوز عرض هذه المنازعات الضمانية على القضاء إلا للطعن في قرارات هذه اللجان أمام محاكم القضاء الإداري".

أما قانون مجلس الدولة المصري رقم47 لسنة 1972م أخذ اتجاه مغاير لما سار عليه القانون الليبي حيث عدد في مادته العاشرة المسائل التي يختص بها مجلس الدولة، وجاء في المادة الثانية عشر الفقرة "ب" من نفس القانون بنصها:

"لا تقبل الطلبات الآتية: الطلبات المقدمة رأساً بالطعن في القرارات الإدارية النهائية المنصوص عليها في البنود ثالثاً ورابعاً وتاسعاً من المادة 10، وذلك قبل التظلم منها إلى

الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الهيئات الرئاسية وانتظار المواعيد المقررة للبث في هذا التظلم، وتبيين إجراءات التظلم وطريقة الفصل فيه بقرار من رئيس مجلس الدولة".

يتبين لنا من خلال نص قانون مجلس الدولة المصري السابق أن يسبق رفع دعوى إلغاء قرار إداري التقدم بتظلم إداري إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار (تظلم ولائي)، أو إلى الجهة الرئاسية التي تتبعها الجهة مصدرة القرار (تظلم رئاسي)، وبالتالي يعتبر التظلم شرطا لقبول الدعوى بصريح القانون، ولكن القانون على سبيل المثال حدد مسائل معينة لا يقبل فيها دعوى الإلغاء إلا بالتظلم الوجوبي، وهذه المسائل تنحصر في:

أ. الطلبات التي يقدمها ذوي الشأن للطعن في القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو الترقية أو بمنح العلاوات.

ب. الطلبات التي يقمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة بإحالتهم إلى المعاش، أو الاستيداع، أو فصلهم بغير الطريق التأديبي.

ت. الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية.

ويرى الدكتور محمد الحراري أنه يوجد اختلاف بين التظلم الإداري القاطع لميعاد دعوى الإلغاء عن التظلم الوجوبي أمام اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي؛ فالغرض من التظلم الوجوبي أمام هذه اللجان ليس لقطع ميعاد دعوى الإلغاء إنما هو مجرد شرط واقف لاختصاص القضاء الإداري [12].

2. التظلم الاختياري:

كأصل عام وجد التظلم الإداري كوسيلة ودية لحل المنازعات الإدارية قبل اللجوء إلى القضاء وذلك كسباً للوقت، وإعطاء فرصة لجهة الإدارة لممارسة نوع من الرقابة الذاتية على مشروعية قراراتها الإدارية ، وبهذا يعتبر التظلم وسيلة جوازيه يجوز للمتضرر من القرار الإداري التظلم أو عدم التظلم بحسب رغبته ، وأن الاستثناء من ذلك هو الوجوب متى اشترط القانون التظلم[13]، وهذا ما أخذ به القانون الليبي من حيث جواز التظلم وترك الخيار للمتضرر من القرار إما التظلم أو الطعن مباشرة في القرار بدون تظلم بل وذهب القانون كما سبق وأن أسلفنا أنه اعتبر فوات مدة ستين يوم دون أي رد من الإدارة بمثابة قرار برفض التظلم.

وأخيرا يجب الأخذ بعين الاعتبار فيما يتعلق بالتظلم أو الطعن بالمدد القانونية، حيث أن القانون رقم 88 لسنة 71 نص في المادة الثامنة على أنه يجب أن ترفع دعوى الإلغاء ضد القرار خلال ستون يوماً من تاريخ نشر القرار أو إبلاغ صاحب الشأن به والعلم اليقيني، على أنه ينقطع سريان هذه المدة (ستون يوم) في حال تظلم صاحب الشأن من القرار خلال مدة الستين يوم السابقة.

وعندما يتظلم صاحب الشأن من القرار الإداري إلى جهة الإدارة أو إلى الجهة الرئاسية أعطيت للجهة المتظلم إليها مدة ستون يوما للرد على التظلم؛ فإذا مضت هذه المدة دون رد منها اعتبر ذلك قرار بالرفض، وبالتالي تبدأ هنا مدة جديدة هي ستين يوماً أخرى من تاريخ انقضاء مدة الستين يوما الخاصة بفترة التظلم.

من الملاحظ هنا أن التظلم الإداري قد يكون إلزاميا من الناحية الزمنية بمعنى أن المشرع ترك للمتضرر من القرار الإداري حرية التظلم من عدمه، ولكن في حال رغبته التظلم عليه أن يلتزم بالمدة المحددة قانونا، وهي ستون يوم، ويترتب على فوات هذه المادة دون تظلم، أو طعن تحصن القرار الإداري من الطعن فيه.

المطلب الثاني

أنواع التظلم من حيث الجهة المتظلم إليها

يكون التظلم ولائي إذا تم التظلم إلى جهة الإدارة مصدرة القرار، ويكون التظلم رئاسيا إذا تم التظلم إلى الجهة الرئاسية التي يتبعها مصدر القرار، وقد يتم التظلم إلى لجان إدارية خاصة للتظلمات.

1. التظلم الولائي:

هو التظلم الذي يتقدم به المتضرر من القرار الإداري إلى جهة الإدارة التي صدر عنها القرار الإداري المتظلم منه طالبا منها إعادة النظر في مدى مشروعية القرار الإداري، وذلك إما بإلغائه أو تعديله أو سحبه.

تكمن أهمية التظلم الولائي أنه يمنح جهة الإدارة التي صدر عنها القرار الإداري المتظلم منه فرصة مراجعة قرارها وتمحيصه من جديد؛ فإذا ما تبين لها خطأ في ذلك؛ فإنها تقوم من تلقاء نفسها بتصحيح الخطأ بما يتفق مع القانون[14].

2. التظلم الرئاسي:

هو أن يتظلم المتضرر من القرار الإداري إلى جهة الإدارة الرئاسية التي يتبعها مصدر القرار، ويتولى الرئيس الإداري بناء على سلطته الرئاسية إلغاء القرار، أو تعديله، أو سحبه بما يتفق مع القانون[15].

3. التظلم إلى اللجان الإدارية خاصة:

وهو أن يتجه المتضرر من القرار الإداري بالتظلم إلى لجان إدارية خاصة يحددها القانون في حالات معينة للنظر في التظلم، والفصل فيه دون الرجوع إلى الرئيس الإداري[16]، ويطلق على هذه اللجان مصطلح اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي، هي عبارة عن لجنة تتكون من مجموعة موظفين ويعهد إليها القانون مهمة الفصل في منازعات معينة وتكتسب قراراتها قوة الأمر المقضي به، ومن أمثلتها لجان التوفيق والتحكيم، لجان الطعون الضريبية، ويعتبر التظلم إلى هذه اللجان الإدارية تظلم وجوبي مما يجعله شرطاً لقبول الدعوى أمام القضاء الإداري ، وقد أكدت دائرة القضاء الإداري بالمحكمة العليا الليبية بقولها: "ما كانت المادة الرابعة من قرار اللجنة الشعبية العامة رقم 304/1423 بشأن لجان تخصيص العقارات المملوكة للمجتمع قد نصت على أن بعرض ملخص وافي لقرارات التخصيص الصادرة عن لجنة تخصيص العقارات المملوكة للمجتمع، ويكون لكل ذي مصلحة أن يطعن في هذه القرارات خلال الخمسة وعشرين يوما التالية انقضاء هذا العرض، وذلك أمام لجنة تشكل في نطاق دائرة المحكمة الابتدائية التي يقع في نطاق اختصاصها المكاني برئاسة قاضي لا تقل درجته عن رئيس محكمة وعضوية، ويستفاد من النص المذكور أنه لا يجوز الطعن على قرارات لجنة تخصيص العقارات مباشرة أمام القضاء الإداري ، وإنما يجب أن تسبقه مرحلة التظلم منه أمام لجنة الطعون المذكورة في المادة الرابعة المشار إليها، وإن قرارات هذه اللجنة الأخيرة هي القابلة للطعن فيها أمام القضاء الإداري، ومتى كان ذلك، وكان الحكم المطعون فيه قد تصدى لقرار لجنة التخصيص، وقضى بإلغائه دون بحث مسألة نهائية هذا القرار من عدمها فإنه يكون قد خالف القانون"[17].

وتعتبر قرارات اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي قرارات إدارية يتم الطعن فيها أمام دوائر القضاء الإداري على أن تقتصر رقابة القضاء الإداري بفحص مشروعية هذه القرارات أو عدم مشروعيتها دون أن تتدخل في عمل هذه اللجان بتوجيه الأوامر إليها أو تحل محلها في العمل المناط لها، وهذا ما أكدته دائرة القضاء الإداري بالمحكمة العليا الليبية بقولها :"إن القضاء الإداري لا يعد هيئة استئنافية للجان الإدارية ذات الاختصاص

القضائي، وإنما يطعن في قراراتها أمامه شأنها في ذلك شأن بقية القرارات الإدارية الأخرى، وبالتالي لا يسوغ أن يحل محلها، وإنما يقف عند حد الإلغاء، ولا يتجاوزه إلى ما هو من صميم عملها"[18].

المبحث الثالث

شروط التظلم الإداري والآثار القانونية المترتبة عليه

لكي يحقق التظلم الإداري نتائجه المرجوة منه ولكي ينتج أثره في قطع ميعاد دعوى الإلغاء يجب أن تتوفر فيه مجموعة من الشروط، وفي حال توفرها ستترتب عليه مجموعة من الآثار القانونية، وهذا ما سندرسه في هذا المبحث وفق الاتي:

المطلب الأول

شروط التظلم الإداري

يجب أن تتوفر في التظلم الإداري شروط تتعلق بالمواعيد، وبموضوع التظلم، وذلك لكي يحقق النتيجة المرجوة منه في قطع ميعاد دعوى الإلغاء، وهذه الشروط تتمثل في:

1. أن يتم تقديم التظلم من قبل لمتضرر قبل فوات ميعاد ستون يوما من تاريخ نشر القرار أو إبلاغه به، أو علمه به علما يقينياً حتى يقطع الميعاد، ويترتب على فوات هذه المدة حصانة القرار المتضرر منه وعدم جواز الطعن فيه[19] ،وهذا ما أكدته دائرة القضاء الإداري بالمحكمة العليا الليبية في حكمها الصادر بتاريخ 21\6\1970م بقولها "لتظلم لجهة الإدارة من القرار الإداري يجب أن يقدم خلا ل ستين يوما؛ وإلا فإنه لا يقطع ميعاد رفع الدعوى الإدارية"[20].
2. أن يتم تقديم التظلم إلى جهة الإدارة مصدرة القرار، أو الجهة الرئاسية لمصدر القرار، أو إلى الجهة التي يحددها القانون مثلا كاللجان الإدارية.
3. يجب أن يقدم التظلم الإداري بعد صيرورة القرار الإداري نهائيا، وتأسيسا على ذلك لا ينتج التظلم أثره في قطع الميعاد إذا قدم ضد أعمال تحضيرية، أو أعمال إدارية لا تعتبر قرارات إدارية، أو ضد قرار إداري لم يتم نشره أو إعلانه، أو لم يعلم به المتظلم علما يقينياً[21].
4. أن يكون للمتظلم مصلحة شخصية، ومباشرة من التظلم الإداري.
5. يجب أن يكون التظلم الإداري واضحاً ومجديا: واضحاً من حيث تحديد القرار المتظلم منه وتاريخ صدوره ، وأيضا تحديد طلبات المتظلم هل هي إلغاء أم تعديل أم

سحب القرار، وتكمن أهمية هذا الشرط في أنه يمكن جهة الإدارة من فهم موضوع التظلم، وأسبابه والهدف من ورائه، وأن يكون التظلم مجدياً بمعنى أن يكون بمقدور جهة الإدارة التصرف اتجاه القرار المتظلم منه سواء بالإلغاء، أو التعديل أو السحب، كما يقصد بالجدوى هنا ألا تكون جهة الإدارة مصدرة القرار قد أعلنت مسبقاً إصرارها على قراراها، وأنها لن تقبل النظر في أية تظلمات تتعلق به ، وبالتالي لا يملك المتضرر هنا سوى اللجوء إلى القضاء الإداري مباشرة لاستيفاء حقه[22].

المطلب الثاني

الأثار القانونية المترتبة على التظلم الإداري

يترتب على التظلم الإداري عدة أثار قانونية تتمثل في:

1.يترتب على التظلم الإداري خلال المدة المحددة قطع الميعاد المحدد لرفع دعوى الإلغاء وهو مضي ستون يوما ، ويؤيد ذلك حكم دائرة القضاء الإداري بالمحكمة العليا الليبية عندما قالت: "إن انقطاع سريان ميعاد رفع الدعوى الإدارية فيما يتعلق بطلبات الإلغاء بالتظلم إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار محلا لطعن بالإلغاء طبقا لحكم المادة الثامنة من القانون 88-71 بشأن القضاء الإداري إنما ينصرف إلى التظلم الذي يقدمه صاحب الشأن إلى الجهة الإدارية ذات العلاقة وتتصل به خلال الميعاد المقرر للطعن بالإلغاء وقبل رفع الدعوى الإدارية بإلغائه ، أما التظلم الذي يقدم بعد رفع دعوى بإلغاء القرار المتظلم منه فلا ينتج أثره في فتح ميعاد جديد للطعن عليه بالإلغاء"[23].

تجدر الإشارة هنا إلى أنه في حال تعدد طلبات التظلم خلال مدة الستين يوم فإن العبرة بقطع الميعاد هو تاريخ أخر تظلم قدمه المتظلم ، و هذا ما أكدته دائرة القضاء الإداري بالمحكمة العليا الليبية في حكمها الصادر بتاريخ28\1\1968م بقولها :"إن العبرة في انقطاع ميعاد رفع الدعوى هو بالتظلم الأول بحيث لا يعتبر تتابع التظلمات شيئا في هذا الخصوص، وذلك عندما يكون التظلم الثاني قد رفع في غير ميعاد رفع الدعوى اعتبار أن تاريخ نشر القرار المطعون فيه، أو إعلانه إلى صاحب الشأن ؛أما إذا توالت التظلمات بحيث يقع أحدها في ميعاد الستين يوما ؛ فإن هذه المحكمة ترى أن لصاحب الشأن أن يتخذ من تاريخ آخر تظلم يجريه بدءاً لسريان المواعيد المقررة لكي ترد عليه جهة الإدارة ثم يبدأ ميعاد رفع الدعوى بعد ذلك لأن المسلم به أنه متى كان ميعاد الدعوى مفتوحا فإن لصاحب

الشأن أن يطرق باب التظلم حتى آخر يوم فيه ، ومن ثم فلا يستساغ محاسبة الطاعن في شأن المواعيد على أساس تظلمه الأول متوقع تظلم آخر له في الميعاد"[24].

2. **الأثر الثاني للتظلم الإداري يتمثل في أمرين:**

الأول: قبول جهة الإدارة للتظلم الإداري، وبالتالي القيام؛ إما بسحب القرار المتظلم منه أو تعديله أو إلغائه، وبهذا يكون المتظلم قد حقق هدفه من التظلم الإداري.

الأمر الثاني: يتمثل في رفض جهة الإدارة التظلم الإداري المقدم إليها صراحة أو ضمناً، يكون الرفض صريحاً عندما تصدر الإدارة المتظلم إليها قرارا صريحا برفض التظلم ويعد رفضها هذا تأكيداً للقرار الإداري المتظلم منه، ولكن يفضل في حال رفض جهة الإدارة التظلم أن تبين أسباب الرفض، أو على اقل تقدير تقدم توضيحات لقراراتها بالرفض لكي يمنح المتظلم فرصة تقدير فائدة، وجدوى اللجوء إلى القضاء، وتقديم دعوى تجاوز السلطة[25].

وفي مقابل ذلك تملك جهة الإدارة رفض التظلم المقدم إليها ضمناً، وذلك بعدم الرد عليه، وهذا ما أكده القانون رقم 88 لسنة 1971م في مادته الثامنة بنصه، ويعتبر في حكم قرارا بالرفض فوات وقت يزيد على ستين يوماً دون أن تصدر السلطات الإدارية قراراً في التظلم المقدم إليها.

خاتمة البحث:

وفي ختام هذا البحث نستخلص مجموعة من النتائج، والتوصيات:

أولا: النتائج

1. التظلم الإداري وسيلة ودية غير قضائية لإنهاء المنازعات الإدارية.
2. التظلم الإداري يعتبر كأداة لتحريك الرقابة الإدارية الذاتية لضمان احترام مبدأ المشروعية الإدارية.
3. التظلم الإداري يكون شرطاً لقبول الدعوى القضائية الإدارية في حال ألزمه المشرع.
4. ضماناً لاستقرار الأوضاع القانونية قيدت فترة التظلم ضد القرارات الإدارية لكي تؤثر بمدة الستين يوم.
5. أن يكون موضوع التظلم قرار إداري نهائي أضر بالمركز القانوني للفرد.

6. سلطة الإدارة للرقابة على القرارات الإدارية سلطة ملائمة، ومشروعية (إلغاء أو تعديل أو سحب)، بعكس رقابة القضاء الإداري التي تقتصر على رقابة المشروعية فقط.

ثانيا: التوصيات

1. أن يجاري القانون الليبي ما جرى عليه العمل في القانون المصري فيما يتعلق بإلزامية التظلم الإداري لكي تقبل دعوى الإلغاء في بعض المسائل على أن تحدد مدة معينة لوجوب رد الإدارة على التظلم.
2. أن يتم إنشاء لجان إدارية دائمة خاصة، ومستقلة للنظر في تظلمات الموظفون العامون بالأجهزة الإدارية للدولة، على أن يكون أحد أعضائها من قضاة المحاكم، وذلك لتخفيف العبء على الموظف المتظلم من وتجنيبه طول إجراءات التقاضي.

الهوامش:

[1] معجم المعاني الإلكتروني، تم الاستخراج بتاريخ 1\2\2018م من https://www.almaany.com/ar/dict/ar-ar

[2] الخييلي محمد خليفة، التظلم الإداري دراسة مقارنة بين قوانين المملكة الأردنية الهاشمية والإمارات العربية المتحدة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، قسم القانون العام، جامعة الشرق الأوسط،2009، ص 24.

[3] بوزيد الدين الجيلالي محمد، التظلم الإداري في قواعد المرافعات أمام ديوان المظالم، بحث منشور بمجلة جامعة الملك عبد العزيز الاقتصاد والإدارة، مجلد 28، العدد 1، 2014، ص 270.

[4] الأحمد نجد، التظلم الإداري، بحث منشور بمجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 29، العدد الثالث، 2013، ص 14.

[5] فودة عبد الحكم، الخصومة الإدارية " أحكام دعوى الإلغاء والصيغ النموذجية لها" ، الجزء الأول، الإسكندرية، منشأة المعارف، 2003، ص 21.

[6] طعن إداري رقم 94 لسنة 50 ق، المحكمة العلية الليبية " غير منشور".

[7] خضر مجد،طريقة كتابة الشكوى الإدارية، تم الاستخراج بتاريخ 3\2\2018، من الموقع الإلكتروني: http://mawdoo3.com

[8] إرشيد محمد حسين إحسان، التظلم الإداري كسبب لانقطاع ميعاد دعوى الإلغاء، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية، فلسطين،2016م، ص 17.

[9] شطناوي علي خطار، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الأول، عمان، الأردن، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع ،2004م، ص143.

[10] طعن إداري رقم 12 لسنة 15 ق، مجلة المحكمة العليا الليبية، العدد 1، 2، 3، السنة 6، ص 55.

[11] طعن إداري رقم 25 لسنة 38 ق، مجلة المحكمة العليا الليبية، العدد 3-4، السنة 27، ص 37.

[12] الحراري محمد عبد الله، الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الليبي" رقابة دوائر القضاء الإداري"، ط 5، الزاوية، ليبيا، منشورات المكتبة الجامعة،2010م، ص 377.

[13] الشمري سعد حمود، مدى كفاية التظلم الإداري في المؤسسة العسكرية الكويتية " دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة عمان العربية ، 2013م، ص 41.

[14] المبيضين علا محمد، أثر التظلم الإداري على قطع الميعاد دراسة في القانون الأردني، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة عمان العربية، الأردن، 2013م، ص 79.

[15] الطماوي سليمان، النظرية العامة للقرارات الإدارية " دراسة مقارنة" ، القاهرة، دار الفكر العربي، 1957م، ص 13.

[16] الحلو ماجد راغب، القضاء الإداري، الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية،1995م، ص 66.

[17] طعن إداري رقم 22 لسنة 47 ق بتاريخ 27\7\2003 ، المحكمة العليا الليبية، غير منشور.

[18]. طعن إداري رقم 22 لسنة 44 ق بتاريخ 29\10\2000م، المحكمة العليا الليبية، غير منشور.

[19]فيما يتعلق بمدد الطعن توجد عيوب جسيمة تلحق بالقرارات الإدارية تجعل منها في حكم القرارات المعدومة، ولا تتحصن من الطعن بمضي ستون يوما، ومثاله عيب عدم الاختصاص الجسيم.

[20] طعن إداري رقم 20 لسنة 16 ق، مجلة المحكمة العليا الليبية، العدد 1، السنة 7، ص 57.

[21] الأحمد نجم، التظلم الإداري، المرجع السابق، ص 25.

[22] المبيضيين علا محمد، أثر التظلم الإداري على قطع الميعاد دراسة في القانون الأردني، المرجع السابق ، ص 120، ص 121.

[23] طعن إداري رقم 41 لسنة 42 ق بتاريخ 29\3\1998م، المحكمة العليا الليبية، غير منشور.

[24] طعن إداري رقم 15 لسنة 7 ق، مجلة المحكمة العليا الليبية، العدد أ، السنة ج2، ص 80.

[25] الشطناوي على خطار، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الأول، المرجع السابق، ص 145.