

الإطار القانوني للتظلم الإداري في القانون الليبي

The Regulatory Framework for Administrative Grievances in Libyan Law

Rajab Milad Aldwibie

Department of Sharia and Law

Faculty of Sharia and Law

Alasmarya Islamic University- Libya

رجب ميلاد النوبي

قسم الشريعة والقانون

كلية الشريعة والقانون

الجامعة الأسمرية الإسلامية - ليبيا

البريد الإلكتروني: rajabedwibi2018@gmail.com

تاريخ قبول البحث 2024/07/24م

تاريخ تسليم البحث للمجلة 2024/07/04م

ملخص البحث: تعتبر القرارات الإدارية ركيزة أساسية في تحقيق المصلحة العامة وتنظيم العلاقة بين الإدارة والأفراد، ومع ذلك قد تصدر بعض القرارات بشكل مخالف للقانون، مما يستوجب التدخل لتصحيح المسار وحماية الحقوق، يُعد التظلم الإداري وسيلة فعالة لمعالجة هذه القرارات دون اللجوء للقضاء، حيث يمكن للمتضرر أن يطلب من الإدارة إعادة النظر في قرارها، يتطلب هذا الإجراء تقديم طلب مكتوب يوضح أسباب التظلم والأدلة المؤيدة له، ويجب أن يتم ذلك ضمن مدة زمنية محددة. الهدف من التظلم الإداري هو تحقيق العدالة السريعة وتجنب الإجراءات القضائية المطولة، مما يساهم في تعزيز الثقة بين الأفراد والإدارة ويدعم مبدأ الشفافية والمساءلة، ولذلك يهدف هذا البحث لدراسة موضوع التظلم الإداري، بتحليل مفهومه، وتصنيف أشكاله المختلفة، وبيان الشروط اللازمة له، وكذلك استعراض النتائج القانونية الناجمة عنه.

الكلمات المفتاحية: القرار الإداري، التظلم، شروط، أنواع، آثار.

Abstract : Administrative decisions are a fundamental pillar in achieving the public interest and organizing the relationship between the administration and individuals. However, some decisions may be issued in violation of the law, necessitating intervention to correct the course and protect rights. Administrative grievance is an effective means of addressing these decisions without resorting to the judiciary. The aggrieved party can request the administration to reconsider its decision. This procedure requires the submission of a written request that explains the reasons for the grievance and the supporting evidence, and it must be done within a specified time frame. The purpose of the administrative grievance is to achieve swift justice and avoid lengthy judicial procedures, thereby enhancing trust between individuals and the administration and supporting the principle of transparency and accountability. Therefore, this research aims to study the topic of administrative grievance by analyzing its concept, classifying its different forms, stating the necessary conditions for it, and reviewing the legal outcomes resulting from it.

Keywords: Administrative decision, grievance, conditions, types, effect.

المقدمة:

يُعتبر الإطار التنظيمي للتظلم الإداري في القانون الليبي موضوعًا يثير الكثير من الجدل والنقاش، وذلك بسبب عدة عوامل تؤثر على هذا الجانب سواء كانت نظرية أو عملية، فمن ناحية تتمتع ليبيا بجهاز إداري واسع النطاق، ويعمل معظم المواطنين ضمن مؤسسات الدولة، ومن ناحية أخرى تُصدر الإدارة العديد من القرارات ضد الموظفين دون الأخذ بعين الاعتبار الضمانات القانونية التي وضعها المشرع، مما يوحي بأن الخدمة العامة تفتقر إلى إطار قانوني محدد ينظم حقوق وواجبات الموظفين العموميين، فالدولة الحديثة تقوم على مبدأ المشروعية وسيادة القانون، وهذا يعتبر حقًا أساسيًا يحمي المجتمع من الفساد الإداري.

عادةً، يُحدد الدستور في كل دولة الآليات اللازمة لحماية حقوق وحريات الأفراد، سواء كانوا موظفين أو مواطنين عاديين، مثل حق التقاضي الذي نص عليه الإعلان الدستوري الليبي في 11 أغسطس 2011م، وقد ألزمت بعض التشريعات الموظفين بتقديم تظلماتهم إلى لجان أو جهات مختصة قبل اللجوء إلى القضاء، بهدف حل النزاعات إداريًا وتجنب الإجراءات القضائية الطويلة.

وبهذا، فقد اعتمدت التشريعات المقارنة والتشريع الليبي على حق التظلم الإداري للأفراد، سواء كانوا موظفين أو غير ذلك، كوسيلة رئيسية لضمان حل النزاعات التي تكون الإدارة طرفًا فيها، هذا الحق يُعد الآن من أهم الآليات التي تضمن العدالة وتحمي الأفراد من التعسف الإداري.

أهمية البحث:

تكمن أهمية البحث في أهمية موضوعه، حيث برزت أهمية التظلم الإداري في العصر الراهن مع توسع دور الدولة من مجرد رقابة إلى تدخل في شتى المجالات الإدارية والاجتماعية والاقتصادية، فالتظلم تظهر أهميته في أنه قد يحسم النزاع في مراحله الأولى، مما يوفر الوقت والجهد لجميع الأطراف، بالإضافة إلى ذلك يساهم في تقليل خطر التقادم بين الإدارة والموظفين، ويظهر ذلك بوضوح عندما تقبل الإدارة التظلم وتستجيب له، مما يعكس حسن نيتها واحترامها للقانون ومبدأ المشروعية، كما أن التظلم يخفف من الأعباء المالية على الإدارة في حالة إلغاء القرار الإداري المعترض عليه عند البت فيه قضائيًا.

مشكلة البحث:

تتمثل إشكالية البحث في تحديد كيفية تأثير الإطار التنظيمي للتظلم الإداري على حماية الحقوق والحريات الأساسية في القانون الليبي، وهل يوفر النظام القانوني الحالي آليات كافية لضمان العدالة والشفافية؟ وكيف يمكن تطوير هذه الآليات لتعزيز الثقة بين المواطنين والإدارة؟.

منهجية البحث:

في هذه الدراسة، اعتمدنا على المنهج الوصفي التحليلي، متناولاً موضوع البحث في صلب التشريعات الوظيفية الليبية، والتشريعات ذات الصلة؛ وذلك لإثراء الدراسة وتعميقها، وتحقيقاً لأهدافها،

مع دراسة ما هو متوفر من أحكام القضاء الليبي في هذا الخصوص؛ وآراء الفقهاء في هذا المجال، مع اللجوء إلى المنهج المقارن عند الحاجة، وبالأخص المقارنة مع القانون المصري؛ نظرًا لتأثيره التاريخي والمعاصر على القانون والقضاء في ليبيا⁽¹⁾، ولما يمثله من أحكام متطورة في التظلم الإداري، ما يزيد الدراسة سعةً وتوسعاً، وتضفي على المقارنة خصوصيةً وعمقاً.

خطة البحث: للإجابة على الإشكالية المطروحة ووفقاً للمنهج المعلن عنه، ومن أجل الإحاطة بجوانب البحث كافة، وعرض الأفكار المتعلقة به؛ قسمنا البحث بعد المقدمة إلى ثلاثة مباحث، وذلك على النحو التالي:

المبحث الأول: مفهوم التظلم الإداري

المطلب الأول: تعريف التظلم

المطلب الثاني: تمييز التظلم عن الإجراءات القانونية الأخرى

المبحث الثاني: تصنيفات التظلم الإداري

المطلب الأول: التظلم الإداري بناءً على الجهة المعنية بالنظر فيه

المطلب الثاني: التظلم الإداري من حيث الالتزام القانوني بتقديم التظلم

المبحث الثالث: المتطلبات القانونية للتظلم الإداري وتبعاته

المطلب الأول: الشروط اللازمة لقبول التظلم الإداري

المطلب الثاني: الآثار القانونية المترتبة على التظلم الإداري

وتحقيقاً للترابط بين أجزاء البحث حرصنا على أن ينتهي بخاتمة متضمنة ما أسفر عنه البحث من نتائج وتوصيات.



(1) سياسة التأديب بين سلطة الإدارة وحماية الموظف، نعيمة فرج عبد النبي عبد اللطيف، (ص/16)، والنظام التأديبي للموظف العام في التشريع الليبي، عطية علي عطية قويرب، (ص/57)، وأصول الوظيفة العامة في التشريع الليبي، دراسة مقارنة، نصر الدين القاضي، (ص/16).

المبحث الأول: مفهوم التظلم الإداري

عقب إتمام القرار الإداري لمراحل تشكيله وتأكيده شرعيته، وإطلاع المعنيين بصدور قرارات إدارية تخصهم، يأتي دور تنفيذ هذه القرارات، ومع ذلك قد ينشأ لدى الأفراد عدم القبول بمحتوى هذه القرارات سواء بشكل كامل أو جزئي، مما يؤدي إلى نزاع حول القرار، وكإجراء تصالحي أولي، قد يتجه الأفراد إلى تقديم تظلم للسلطة الإدارية التي أصدرت القرار لمراجعته وإعادة النظر فيه.

سنتناول في هذا المبحث تعريف التظلم الإداري (المطلب الأول)، ثم نقوم بتحديد المصطلح وتمييزه عن مصطلحات أخرى مشابهة في (المطلب الثاني).

المطلب الأول: تعريف التظلم الإداري

التظلم في اللغة مشتق من الفعل ظلم، يظلم، ظلماً بالفتح، فهو ظالم والظلم وضع الشيء في غير موضعه، وأصل الظلم الجور ومجاوزة الحد⁽¹⁾، يُستخدم لوصف حالة الشخص الذي يعاني من الإجحاف ويسعى للشكوى ضد من ظلمه، يُقال "تظلمني شخص" عندما يُعامل الفرد بشكل غير عادل، وفي حالة اللجوء إلى القضاء يُعبر عن ذلك بـ "تظلم الشخص إلى الحاكم"، مما يعني طلب العدالة والإنصاف، أما "الظلمة" فهم الأشخاص الذين يجرمون الآخرين من حقوقهم الشرعية، ويُستخدم المصطلح "تظلم" أيضاً للدلالة على الصبر في وجه الظلم⁽²⁾.

أما من الناحية التشريعية لم يوفر المشرع تعريفاً محدداً وواضحاً يمكن الركون إليه، بل اقتصر في المادة (8) من القانون رقم 88 لسنة 1971م بشأن القضاء الإداري⁽³⁾، على توضيح قواعد التظلم من حيث المواعيد والإجراءات بصورة عامة، وهذا ليس بالضرورة نقصاً؛ نظراً لأن تحديد التعريفات الدقيقة يقع ضمن اختصاص مفسري القانون والقضاة في بعض الأحيان، كما هو الحال في التشريعات اللبينة والمقارنة، وعلى الرغم من أن التشريعات قد تطرقت إلى حالات التظلم الإداري في القوانين المتعلقة بالقضاء الإداري أو في التشريعات الخاصة، إلا أنها لم تحدد مفهوم التظلم الإداري بشكل جلي، سوى أنها عرفتته كإجراء يتخذه المعنيون قبل اللجوء إلى رفع دعوى الإلغاء.

أما فيما يخص القضاء الإداري، ورغم أن الأحكام القضائية قد تطرقت إلى مسألة التظلم الإداري، إلا أنها لم تقدم تعريفاً دقيقاً أسوة بالتشريع، فالقضاء الإداري في ليبيا لم يتضمن تعريفاً واضحاً ومحددًا للتظلم الإداري، وهو ما يمكن استنتاجه من خلال تحليل الأحكام الصادرة، الأمر الذي حدده القضاء هو فقط الشكل الذي يجب أن يتخذه التظلم، والإجراءات المتبعة فيه، والمواعيد المخصصة لتقديمه⁽⁴⁾.

(1) ترتيب القاموس المحيط، الطاهر الزاوي، (ص/127).

(2) قضاء الإلغاء، سليمان الطماوي، (ص/533).

(3) منشور بالجريدة الرسمية: س 9، ع 59، بتاريخ 1971/11/24م، (ص/1233).

(4) وبالنظر في القضاء المقارن نجد المحكمة الإدارية العليا المصرية عرفتته بقولها: "كل ما يعرضه المتظلم على مصدر القرار الإداري أو جهته الرئاسية من مطالبة لرفع الضرر الواقع والمخالف للقانون ... التظلم الإداري يستفاد من كل ما يفيد تمسك المتظلم بحقه ومطالبته باقتضائه". حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 389 / 8، بتاريخ 1965/6/27م.

وبما أن التشريعات والأحكام القضائية في ليبيا لم تقدم تعريفاً محدداً للتظلم الإداري، فقد أخذ على عاتقه الفقه القانوني مهمة توضيح مفهوم التظلم الإداري، - هذا النهج يسلط الضوء على الدور الهام الذي يلعبه الفقه في تفسير وملء الفجوات في النظام القانوني-، وبعد قيام العديد من فقهاء القانون الإداري بدراسة أحكام التظلم الإداري بصورة عامة، تم التوصل إلى مجموعة من التعريفات المتنوعة، ومع ذلك نظرًا لتوافق هذه التعريفات في الجوهر، سيتم الاكتفاء بذكر عدد محدود منها.

حيث عُرف التظلم بأنه: "هو إجراء يقوم به الفرد بتقديم طلب إلى السلطة الإدارية لمراجعة قرار إداري يُزعم أنه يخالف القوانين"⁽¹⁾.

وعرفه آخر بقوله: "التظلم قرار إداري معيب أو غير ملائم، والذي يمكن للمتضررين منه التوجه إلى السلطة الصادر عنها أو إلى الجهات العليا مطالبين بإلغائه أو تغييره"⁽²⁾.

وفي تعريف فقهي آخر بأنه: "يمكن للموظف تقديم شكواه بخصوص القرار التأديبي موضوع التظلم إلى الجهة الصادر عنها القرار، أو إلى الهيئات العليا المسؤولة عنها..."⁽³⁾.

وعرفه آخر بأنه هو: "الإجراء الذي يُبادر به الشخص المتضرر من قرار إداري، موجهاً طلبه إلى السلطة الإدارية التي اتخذت القرار (التظلم الولائي) أو إلى السلطة الأعلى (التظلم الرئاسي)، بهدف تعديل القرار أو سحبه أو إلغائه"⁽⁴⁾.

من خلال التعريفات السابقة يتبين لنا أن التظلم الإداري هو إجراء يقوم به الشخص المتأثر سلباً بقرار إداري، حيث يقدم طلباً خطياً إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار، أو إلى السلطة العليا المسؤولة عنها، يُقدم هذا الطلب ضمن فترة زمنية محددة بهدف الطلب بإلغاء القرار أو تعديله أو إبطاله، وذلك قبل اللجوء إلى القضاء للطعن في القرار.

وفي ضوء ما تقدم يمكننا تعريف التظلم الإداري بأنه: "الإجراء القانوني الذي يُمكن الموظف من طلب إعادة النظر في قرار إداري قد يكون له تأثير سلبي على وضعه القانوني أو يلحق به ضرراً".

فالإجراء القانوني الذي يُمكن الموظف من طلب إعادة النظر في قرار إداري هو حق أساسي يضمن العدالة والشفافية في البيئة الوظيفية، ويُعطي هذا الإجراء الفرصة للموظفين للدفاع عن حقوقهم والتحقق من صحة القرارات التي قد تؤثر على مستقبلهم المهني، كما يُعزز من مبدأ المساءلة داخل المؤسسات، ويُشجع على اتخاذ قرارات إدارية مدروسة وعادلة.

بعد تحديدنا لمفهوم التظلم الإداري من الناحيتين اللغوية والمصطلحية، سوف نقوم بدراسة الفروقات الدقيقة التي تميز التظلم الإداري عن مجموعة من المفاهيم الأخرى ذات الصلة.

(1) القضاء الإداري، زكي محمد النجار، (ص/351).

(2) قضاء الإلغاء، سليمان الطماوي، (ص/533)، مرجع سابق.

(3) بحث في الإجراءات التأديبية لموظفي الخدمة العامة، حسين حمودة المهدي، (ص/364).

(4) الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الليبي، محمد عبد الله الحراري، (ص/374).

المطلب الثاني: تمييز التظلم الإداري عن الإجراءات القانونية الأخرى.

قد يظهر التظلم الإداري في بادئ الأمر كأنه يشبه إلى حد كبير إجراءات معينة كالتقديم التماس أو الطعن القضائي، إلا أنه من الأهمية بمكان التمييز بينه وبين الالتماس (الفرع الأول) والطعن القضائي (الفرع الثاني) لأن لكل منها خصائص وأهداف محددة.

الفرع الأول: تمييز التظلم الإداري عن الالتماس.

التظلم الإداري ينطوي على فرضية وجود خلاف بين الجهة الإدارية والمعني بالأمر، بينما في حالة تقديم الالتماس يُعتبر احتمال النزاع غير وارد⁽¹⁾، كما أن التظلم هو إجراء يُعتمد لمواجهة قرار إداري معين، حيث يُطلب بوضوح إعادة النظر في هذا القرار سواء بإلغائه، أو سحبه، أو تعديله بسبب وجود عيب يُشوبه، هذا الإجراء يختلف عن الالتماس الذي لا يشتمل على مثل هذه الصلاحية لتعديل القرارات الإدارية⁽²⁾.

كذلك يُشترط في التظلم الإداري أن يتبع الإجراءات الموضوعية مسبقاً، وأن يُقدم في الفترة الزمنية المحددة ليحدث تأثيره القانوني بإنهاء المدة المخصصة للطعن بالإلغاء، على النقيض من ذلك يُعطى الأولوية للعوامل الإنسانية في الالتماس، وبالتالي لا يُفضي إلى نتائج قانونية مماثلة لتلك الناتجة عن التظلم الإداري⁽³⁾.

الفرع الثاني: تمييز التظلم الإداري عن الطعن القضائي.

على الرغم من العلاقة الشديدة بين التظلم الإداري والطعن القضائي، حيث يتم في الأخير معارضة قرار إداري بسبب عدم قانونيته، إلا أن هناك اختلافات جوهرية بين الاثنين، يمكن توضيح هذه الاختلافات من خلال النقاط التالية:

- 1- يتم تقديم الشكوى الإدارية للهيئة الإدارية المختصة بالنظر فيها، بينما يقدم الطعن إلى دوائر القضاء الإداري بمحاكم الاستئناف ودائرة القضاء الإداري بالمحكمة العليا⁽⁴⁾.
- 2- التظلم لا يمتلك خصائص الدعوى القضائية، بل هو مجرد إجراء يقوم به المعني بالأمر لدى الجهة الإدارية، مطالباً إياها بالتراجع عن قرار غير قانوني، أما الطعن فهو يحمل طابعاً قضائياً، ويجب أن تتوفر فيه جميع الخصائص اللازمة للدعوى القضائية حتى يكون له مفعوله القانوني.
- 3- الإدارة ليست ملزمة بالرد على التظلمات الإدارية التي تُقدم إليها ودليل ذلك أن المادة الثامنة من القانون رقم 88 لسنة 1971م 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

(1) . القضاء الإداري الأردني، علي خطار شطناوي، (ص/178).

(2) . التظلم الإداري، محمد عبد الله الحسيني، (ص/9).

(3) . التظلم الإداري كسبب لانقطاع ميعاد دعوى الإلغاء، إرشيد محمد حسين إحسان، (ص/17).

(4) . الخصومة الإدارية " أحكام دعوى الإلغاء والصيغ النموذجية لها"، فودة عبد الحكم، (ص/21).

يزيد على ستين يوما دون أن تصدر السلطات الإدارية قرارا في التظلم المقدم إليها، ويكون رفع الدعوى في هذه الحالة الأخيرة ستين يوما من تاريخ انقضاء مدة الستين يوما المذكورة"، في المقابل يجب على القضاء أن يبت في الدعاوى القضائية المرفوعة أمامه.

4- تقوم الإدارة بالبت في الشكاوى الإدارية من خلال قرار إداري يتبع الأطر العامة للقرارات الإدارية، من ناحية أخرى تصدر المحكمة قرارها في الطعون القضائية عبر حكم يستند إلى القواعد المعمول بها في الأحكام القضائية.

5- في إطار التظلم، تقوم الإدارة بمراجعة القرارات الإدارية من حيث الشرعية والتناسب، حيث يمكنها إلغاء، تعديل، أو سحب القرار الإداري الذي يحتوي على عيوب، بالمقابل تقتصر الرقابة القضائية على مراجعة الشرعية فقط ولا تشمل التناسب، لذا تقوم المحكمة بإلغاء القرارات غير الشرعية دون أن تمتلك صلاحية تعديلها، وهذا ما أكدته دائرة القضاء الإداري بالمحكمة العليا الليبية بقولها: "إن قضاء 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 في الانتفاع بالمرزعة محل النزاع بالرغم من أن الدعوى الماثلة دعوى إلغاء فإنه يكون مشوبا بعيب الخطأ في تطبيق القانون"⁽¹⁾.



(1) الطعن الإداري رقم 54/90 ق، بتاريخ 2004/4/4م، م. م. ع، منظومة الباحث في مبادئ المحكمة العليا.

المبحث الثاني: تصنيفات التظلم الإداري

تختلف التشريعات في تحديد طبيعة التظلم الإداري، سواء كان اختياريًا أم إلزاميًا، بعض التشريعات تفرض التظلم كخطوة إلزامية في مجموعة محددة ومحصورة من القرارات، بينما تترك الخيار للفرد في باقي الحالات، من ناحية أخرى هناك تشريعات تلزم الموظفين باتباع إجراءات التظلم بشكل إلزامي، فالتظلم الإداري يتسم بالتنوع، فهو يعتمد على نوع الجهة المسؤولة عن النظر فيه، سواء أكانت هذه الجهة تابعة للسلطة الولائية أو الرئاسية (المطلب الأول)، كما يتباين التظلم في طبيعته، إذ قد يكون ملزمًا أو اختياريًا بحسب الحالة (المطلب الثاني).

المطلب الأول: التظلم الإداري بناء على الجهة المعنية بالنظر فيه

قبل مباشرة الإجراءات القضائية، يخضع الأفراد لمراحل متعددة من التظلمات الإدارية بهدف استعادة الحقوق التي ربما تم التعدي عليها من قبل المؤسسات الإدارية، يُنظر إلى هذه العملية كخطوة أساسية يقوم بها الأشخاص المتأثرون لإعادة الأمور إلى نصابها الصحيح، مما يغني عن خوض نزاع قانوني طويل الأمد.

يتم تقسيم التظلم الإداري إلى نوعين أساسيين بناءً على الجهة المختصة بالنظر فيه، إلى تظلم ولائي (الفرع الأول)، وتظلم رئاسي (الفرع الثاني)، وهو ما نصت عليه المادة الثامنة من القانون رقم (88) لسنة 1971م بشأن القضاء الإداري، حيث نصت: "... وينقطع سريان هذا الميعاد في حالة التظلم إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو الهيئات الرئاسية..."، وفي هذا السياق تقول المحكمة العليا في أحد أحكامها "إن المادة (22) من قانون المحكمة العليا حين حدوث رفع الدعوى الإدارية ستين يومًا ... لم تقفل طريق التظلم للجهة الإدارية التي أصدرت القرار أو الجهة الرئاسية التي يتبعها مصدر القرار"⁽¹⁾.

الفرع الأول: التظلم الولائي.

ويقصد به الإجراء الذي يتخذه الفرد أو وكيله القانوني للطعن في قرار إداري عن طريق تقديم طلب إلى الجهة التي أصدرت القرار، وذلك قبل اللجوء إلى القضاء للنظر في شرعية القرار، ويهدف هذا الإجراء إلى إعطاء الفرصة للجهة الإدارية لإعادة النظر في القرار، سواء بإلغائه، أو تعديله، أو سحبه، في حال كان معيبًا⁽²⁾.

حيث عرفه الدكتور عبد الرؤوف بسيوني بأنه: "هو الذي يتقدم به ذو مصلحة إلى من صدر منه القرار المخالف للقانون طالبا منه أن يعيد النظر في قراره، إما بسحبه أو بإلغائه أو بتعديله، بعد أن يصره بوجه الخطأ الذي شاب القرار"⁽³⁾.

(1) الطعن الإداري رقم 5/12 ق، بتاريخ: 1970/2/8 م، م.م.ع، س6، ع3، (ص/55).

(2) النظرية العامة للقرارات الإدارية، سليمان محمد الطماوي، (ص/19).

(3) أحكام التظلم الإداري، عبد الرؤوف بسيوني، (ص/12).

يشير هذا إلى أن الشخص الذي تضرر من قرار ما يجب أن يتوجه إلى صاحب القرار مباشرة، مطالباً إياه بمراجعة القرار وتصحيح أي ظلم ناتج عنه، وأن يتم تعويضه بما يعتبره حقاً له. يُعتبر التظلم الولائي من الأشكال الأقل فعالية في الاعتراضات لعدة أسباب، منها غياب النزاهة وتضارب المصالح حيث يجمع المسؤول عن النظر في التظلم بين دوري الخصم والقاضي، مما ينتقص من قيمته العملية بشكل كبير، كما أن الاعتراض لدى جهة اتخاذ القرار يشكل نقطة ضعف مهمة في النظام، خصوصاً في ظل الأنظمة الإدارية التي لم تكتمل تطورها القانوني والإداري بعد، حيث يميل متخذ القرار في كثير من الأحيان إلى التمسك بقراره ورفض مراجعته على الرغم من علمه بالعيوب التي شابهته. يعتقد الباحث أن تقديم التظلم للسلطة العليا قد يكون أكثر فعالية من تقديمه للجهة التي أصدرت القرار، نظراً لوجود مزيد من الحيادية لدى الجهة الرئاسية، وهذا ما سنتناوله في الفرع التالي.

الفرع الثاني: التظلم الرئاسي

التظلم الرئاسي يعني تقديم التظلم مباشرةً إلى الرئيس الإداري للموظف صاحب القرار، هذا الإجراء ممكن؛ لأن الرئيس الإداري لديه السلطة الكاملة على الموظفين وهو المسؤول عن إصدار الأوامر والتوجيهات، لذلك يملك القدرة على تغيير أو إبطال القرارات التي تم اتخاذها.

تبرز الأهمية البالغة للتظلم الرئاسي عند مقارنته بالتظلم الولائي، حيث يعتبر الأول أداة فعالة للرقابة على أعمال الموظفين، يسهم في الكشف عن النقائص والعيوب داخل الهيكل الإداري الذي يديره الرئيس الإداري الأعلى، كما يزيد من فرص تحقيق النزاهة والموضوعية في معالجة التظلمات واتخاذ القرارات المتعلقة بها، وهي ميزة قد تغيب عن التظلم الولائي، خاصة في الحالات التي يُظهر فيها صاحب القرار تمسكاً بقراره أو يرفض التراجع عنه، مما قد يؤدي إلى عدم الاعتداد بالتظلمات المقدمة للرئيس الإداري.

مع ذلك، لا يخلو التظلم الرئاسي من نقاط ضعف، أهمها تساهل السلطة الرئاسية مع الجهة صاحبة القرار، مما يهدد مبدأ العدالة الإدارية الذي يجب أن تتسم به الهيئات الرئاسية، بالإضافة إلى ذلك غالباً ما تفتقر هذه التظلمات إلى الأسس القانونية الرصينة، وتستند بدلاً من ذلك إلى مبررات الرأفة، مما قد يجعل المشتكي في موقف مهين.

من المبادئ الأساسية للتنظيم القانوني أن لا تُعرض القضية للنظر أمام نفس المستوى القضائي أكثر من مرة، هذا يعني أنه من غير المقبول أن يتولى الرئيس الإداري دور الخصم والقاضي في الوقت نفسه⁽¹⁾. ويرى الباحث أنه على الرغم من الانتقادات الموجهة للتظلم الرئاسي، فإن الهيئات الإدارية الرئاسية، عندما تكون متسمة بالنزاهة والحياد، لا يُتوقع منها أن تظهر تحيزاً لصالح الجهة الصادرة عنها القرار، ويشير الواقع إلى أن هذه الانتقادات لا تقلل من قيمة التظلم الإداري كوسيلة لحل النزاعات الإدارية.

(1) الشريعة الإجرائية في التأديب، ماهر عبد الهادي، (ص/397).

بطريقة ودية، مما يخفف العبء عن الموظفين والإدارة والقضاء، ومن ثم يبدو أن القبول بالانتقادات المذكورة ليس مبرراً، حيث أن الإدارة عندما تبت في التظلمات لا تقوم بدور القضاء أو الهيئة القضائية، بل تقوم بمراجعة قراراتها التي قد تكون ناقصة والتي أشار إليها مقدم التظلم، وبالتالي فإن الإدارة لا تصدر حكماً قضائياً، بل تعمل على تصحيح مسار خاطئ من خلال حقها في الرقابة الذاتية على قراراتها. مما سبق نخلص إلى أن الغرض من إقامة التظلم هو رفع الظلم الواقع على الحقوق جراء تصرفات الإدارة غير الملائمة، وحماية الأفراد المتأثرين بهذه التصرفات، إن التشديد على ضرورة تنظيم إجراءات التظلم من قبل المشرع والقضاء يأتي لضمان الحفاظ على النظام الإداري السليم والدفاع عن الحقوق المشروعة، بالإضافة إلى تأمين الثبات والاستقرار في العلاقات القانونية بين الإدارة والأفراد، مما يعزز من مبدأ العدالة والمساواة أمام القانون.

يُعتبر الاهتمام الذي يُظهره المشرع والقضاء بالغ الأهمية، خاصةً أن النظر في التظلمات يخضع لإشراف الهيئة المعنية، كما أن الإجراءات التي تقوم بها الهيئة الإدارية، بما في ذلك تلك التي تتم تحت إشراف رئاستها، تقع تحت مجهر الرقابة القضائية⁽¹⁾، أضف إلى ذلك أن الإدارة تعمل على معالجة الأخطاء التي قد تنشأ منها بتوجيه من ضوابط المشروعية، مما يشكل ضماناً للأفراد الذين يتقدمون بالتظلمات، وتقوم الإدارة بتقييم الحالات بعدالة وتعمل على تصحيح الأوضاع، مستفيدة من خبرة الرئيس في القانون، هذا الأخير مدعوماً بالمعرفة العملية اللازمة للأداء الوظيفي، يمتلك القدرة على تعديل القرارات بشكل يفوق القضاء، وذلك لأن عمليات التصحيح تستند إلى معلومات دقيقة وموثوقة سواء كانت شخصية أو من مساعديه.

وقد يقوم المشرع بتأسيس لجان إدارية مختصة بالنظر في الشكاوى الإدارية المعنية، حيث تُمنح هذه اللجان السلطة لإصدار الأحكام في هذه القضايا، كما يقوم المشرع بتحديد المسؤوليات الموكلة إلى هذه اللجان والخصائص المميزة للقرارات التي تُقررها⁽²⁾.

المطلب الثاني: التظلم الإداري من حيث الالتزام القانوني بتقديم التظلم

سنتناول في هذا المطلب نوعي التظلم الإداري من حيث الالتزام القانوني بتقديم التظلم، حيث سنتطرق للتظلم الاختياري (الفرع الأول) والتظلم الوجوبي (الفرع الثاني).

الفرع الأول: التظلم الاختياري

التظلم الاختياري يُعرف بأنه الإجراء الذي يُبادر به الفرد بنفسه، دون الحاجة إلى توجيه من السلطة التشريعية، ويجب أن يُقدم هذا التظلم خلال ستين يوماً من تاريخ العلم بالقرار الإداري المعني، يُمكن للفرد في حالة التظلم الاختياري أن يلجأ مباشرة إلى القضاء للطعن في القرار الإداري الذي يُعتبر مخالفاً

(1) المشروعية الإدارية وتنظيم رقابتها، أحمد كمال الدين، (ص/167).

(2) التظلم الإداري الوجوبي في محكمة القضاء الإداري، المستشار باسین طه ويس، (ص/12).

للقانون، طالبًا بإبطاله دون الحاجة إلى تقديم تظلم رسمي للإدارة المعنية أو انتظار ردها على التظلم، مما قد يؤدي إلى نزاع قانوني طويل الأمد⁽¹⁾.

المشرع الليبي⁽²⁾ لم يوجب في القانون رقم 88 لسنة 1971م في شأن القضاء الإداري، التظلم إنما تركه محض إرادة صاحب الشأن فله أن يتظلم إداريًا، أو أن يرفع دعوى الإلغاء مباشرة أمام دوائر القضاء الإداري بمحاكم الاستئناف، أما القانون رقم 12 لسنة 2010م بشأن علاقات العمل⁽³⁾، فقد أيدت اللائحة التنفيذية له، تجاه المشرع السابق بالأخذ بالتظلم الاختياري، حيث يتبين من المادة (53) من اللائحة أنها حددت الجهة المختصة بنظر التظلم إلا أنها لم تلزم الموظف بتقديم تظلم قبل رفعه للدعوى القضائية، الأمر الذي يفهم معه أن اللائحة قد اعتمدت التظلم الاختياري وفضلته على التظلم الإجباري فيما يتعلق بالمنازعات الوظيفية المتعلقة بالموظف العام⁽⁴⁾.

إن تقديم دعوى قضائية من قبل الشخص المعني لا يستبعد حقه في تقديم تظلم خلال الفترة المحددة؛ نظرًا لأن اللجوء إلى أي من الطريقتين لا يعيق استخدام الأخرى، يجب أخذ الأوقات المحددة للطعن بعين الاعتبار، وبناءً عليه يعتبر هذا الإجراء خيارًا يمكن للموظف اتخاذه إذا ما وجد أسبابًا مقنعة لذلك⁽⁵⁾.

يستفاد مما سبق أن التظلم الاختياري يُعد الإجراء الأساسي في النظام القانوني، حيث يُترك لصاحب المصلحة الحرية في تقديمه دون إلزام، ويمكن للمعني بالأمر أن يختار عدم التظلم والتوجه مباشرة إلى القضاء إذا رأى ذلك مناسبًا، كما يُسمح له بالجمع بين التظلم واللجوء إلى القضاء في الوقت نفسه، بشرط تقديم التظلم ضمن المدة المحددة، ولا يُطلب منه الانتظار لصدور قرار بشأنه أو انقضاء مدة الستين يومًا المقررة للرد على التظلم.

وفقًا للنظام الإداري، لا يُمنع المتظلم من اللجوء إلى القضاء قبل البت في تظلمه، لكن يجب أن يُقدم التظلم خلال ستين يومًا من تاريخ العلم بالقرار المعني، سواء عُلم به عن طريق النشر، أو الإعلان، أو بأي وسيلة أخرى مؤكدة، وبتقديم التظلم يُعتبر ميعاد الطعن بالإلغاء موقوفًا.

(1) الدعوى التأديبية، محمد ماجد ياقوت، (ص/596).

(2) وكذلك المشرع التونسي أخذ بالتظلم الاختياري، حيث تدخل المشرع بمقتضى قانون رقم (39) لسنة 1996م (الصادر في 30 يونيو 1996م متعلق بالحكمة الإدارية التونسية)، لينقح الفصل (37) مكرسًا عدم وجوب التظلم قبل اللجوء إلى دعوى الإلغاء حيث ينص على: "ويمكن للمعني بالمقرر قبل انقضاء ذلك الأجل أن يقدم بشأنه مطلبًا مسبقًا لدى السلطة المصدرة له، وفي هذه الصورة يكون تقديم المطلب قاطعًا لسريان أجل القيام"، وهكذا أصبح التظلم الإداري (يُسمى بالمطلب المسبق في تونس) إجراء اختياريًا بعد أن كان إجباريًا في القانون القديم حسب نص الفصل 33 من القانون رقم (40) لسنة 1972م (قانون رقم 40 الصادر في 1 يونيو 1972م متعلق بالحكمة الإدارية التونسية)، لمزيد من التفاصيل: الوجيز في القانون الإداري العام، توفيق بوعشبة، (ص/725).

(3) منشور بالجريدة الرسمية، ع 7، 2010م.

(4) نصت المادة (53) من اللائحة التنفيذية للقانون رقم 12 لسنة 2010م، على أن "تختص لجنة شؤون الموظفين.. النظر في تسوية أوضاع الموظفين وفي التظلمات من القرارات الخاصة بشؤون الموظفين بما فيها التظلم من معدلات الأداء..."

(5) رقابة القضاء على أعمال الإدارة العامة، طعيمة الجرف، (ص/181).

ولا يُشترط للتظلم الاختياري شكل محدد، فالقانون لم يلزم بذلك، ويُمكن تقديمه بأي طريقة تضمن وصول المعلومات اللازمة لتحقيق الغرض من التظلم⁽¹⁾.

وهذا ما فعله المشرع الليبي حيث لم يشترط شكلاً معيناً لتقديم التظلم، وحسباً فعل، وهو الحال ذاته بشكل التظلم الإداري الاختياري في النظام المصري⁽²⁾، وكذلك الحال في تونس لم يشترط المشرع التونسي شكلاً معيناً للتظلم⁽³⁾.

يُشار إلى أن التظلم الاختياري ينسجم مع مبادئ الثقة الممنوحة للإدارة والاحترام الذي تستحقه، كما يتماشى مع مبدأ استقلاليتها، هذا يمنح الإدارة الفرصة لمعالجة الأخطاء التي قد تقع فيها من تلقاء نفسها، وهي مسألة مهمة تعزز من مكانة الإدارة وتعمق الثقة بها من قبل الأفراد.

الفرع الثاني: التظلم الوجوبي

التظلم الإلزامي هو الإجراء الذي يُطلب من صاحب المصلحة بشكل إلزامي تقديمه قبل اللجوء إلى القضاء في بعض الحالات التي يحددها القانون، يُعتبر هذا الإجراء شرطاً أساسياً لضمان النظر في الدعوى، حيث يجب على صاحب الشأن الانتظار حتى تُحدد الجهة الإدارية أو الرئاسية المعنية مواعيد للنظر في التظلم واتخاذ قرار بشأنه.

أو هو الذي يتوجب على الموظف تقديمه إلى جهة الإدارة التي أصدرت القرار المتظلم منه، كشرط لقبول دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري، وبخلافه تحكم المحكمة بعدم قبول الدعوى⁽⁴⁾.

كما أسلفنا لم يوجب المشرع في القانون رقم 88 لسنة 1971م في شأن القضاء الإداري التظلم، 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، إنما تركه محض إرادة صاحب الشأن، فله أن يتظلم إدارياً أو أن يرفع دعوى الإلغاء مباشرة أمام دوائر القضاء الإداري، حيث نصت المادة الثامنة على: "ميعاد رفع الدعوى أمام دائرة القضاء الإداري فيما يتعلق بطلبات الإلغاء ستون يوماً من تاريخ نشر القرار المطعون فيه أو إبلاغ صاحب الشأن به، وينقطع سريان هذا الميعاد في حالة التظلم إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو الهيئات الرئاسية، خلال الستين يوماً المذكورة".

وتجدر الإشارة إلى القانون رقم 13 لسنة 1980م بشأن الضمان الاجتماعي⁽⁵⁾ تناول موضوع

(1) القضاء الإداري الليبي، خليفة على الجبراني، (ص/329).

(2) أحكام التظلم الإداري، عبد الرؤوف هاشم محمد بسيوني، (ص/34)، مرجع سابق.

(3) المسألة التأديبية للموظف العمومي، منية سايب، (ص/182).

(4) التحقيق الإداري في الوظيفة العامة (إجراءاته وضماناته وحججه)، القاضي لفنة العجيلي، (ص/62).

(5) منشور بالجريدة الرسمية س12، ع11.

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". وكذلك المنازعات الضريبية، يُلزم المشرع الليبي بالتظلم الإلزامي، حيث يُمنح القانون اللجنة الابتدائية الصلاحية للبت في التظلمات المقدمة من المعنيين بإقرارات الربط الضريبي والعقوبات، والقرارات الصادرة عن هذه اللجنة قابلة للطعن أمام اللجنة الاستئنافية، وفقاً للمادة 11 من القانون رقم 7 لسنة 2010م⁽¹⁾ بشأن ضرائب الدخل، يُعتبر قرار اللجنة الاستئنافية نهائياً، ولا يُعتبر القرار نهائياً إلا بعد التظلم منه أمام اللجنة الاستئنافية المختصة، وبالتالي لا تُقبل الدعوى القضائية إلا بعد استنفاد مرحلة التظلم الإداري، إذ يُقر القضاء الإداري بأن الطعون تُقبل فقط ضد القرارات النهائية، وبما أن القانون رقم 7 لسنة 2010م يُشترط للقرار الإداري صفة النهائية بصدوره من اللجنة الاستئنافية، فإن التظلم يُعد شرطاً إلزامياً لقبول الدعوى القضائية.

يتضح مما سبق أنه يجب على الأفراد تقديم تظلم وجوبي في بعض الحالات المحددة قبل اللجوء إلى القضاء، ويعتبر هذا الإجراء شرطاً أساسياً للنظر في دعاوى إلغاء بعض القضايا الإدارية كالتأمينية والضريبية، وقد أكد المشرع على ضرورة اتباع إجراءات معينة عند تقديم هذه التظلمات.

وبالنسبة للمشرع المصري، فإنه لم يأخذ بفكرة التظلم الإداري الوجوبي السابق إلا على سبيل الاستثناء، وبخصوص إلغاء بعض القرارات الإدارية المتعلقة بشئون الوظيفة العامة، أو بحقوق الخدمة، فقد نصت المادة (12) من قانون مجلس الدولة المصري الحالي رقم 47 لسنة 1972م على أنه: "لا تقبل الطلبات المقدمة رأساً في الطعن في القرارات الإدارية النهائية المنصوص عليها في البنود ثالثاً، ورابعاً، وتاسعاً من المادة (10)، وذلك قبل التظلم منها إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار، أو إلى الهيئات الرئاسية، وانتظار المواعيد المقررة للبت في التظلم".

يُعدّ التظلم الإداري إجراءً إلزامياً لبعض القرارات بهدف مراجعتها والتأكد من عدم تأثيرها سلباً على الموظفين، هذا الإجراء لا يمثل تدخلاً تشريعياً تعسفياً، بل هو آلية لحماية حقوق الأفراد، تُمكنهم من تجنب اللجوء إلى القضاء، وهو مسار قد يكون مكلفاً من حيث الوقت والجهد، وبالتالي إذا ما قامت السلطة الإدارية بتصحيح القرار المتظلم منه، يمكن تجنب العملية القضائية برمتها⁽²⁾.

(1) منشور بالجريدة الرسمية س 10، ع 4.

(2) الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، عبد العزيز عبد المنعم خليفة، (ص/254).

على الرغم من الفوائد المحتملة، فإن هذه الإجراءات لا تكفي لضمان حماية حقوق الأفراد وحرياتهم الأساسية، ولا لمنع الانتهاكات من قبل الإدارة، نظرًا لأن الإدارة لا تعتبر طرفًا محايدًا، بل تقف في موقف المعارض والقاضي في آن واحد.

بالإضافة إلى ذلك يُعد الإلزام بالتظلم قبل اللجوء إلى القضاء أحد الأسباب الرئيسية لطول مدة التقاضي، حيث يُطلب من الموظفين تقديم شكوى إلى الإدارة قبل أن يُسمح لهم بالتوجه إلى القضاء، مما يؤدي إلى تأخير يمكن تجنبه لو تم السماح لهم بالتوجه مباشرة إلى القضاء لطلب العدالة.

نظرًا للأهمية القصوى لعملية التظلم، فقد حدد المشرع مجموعة من الشروط الواجب توافرها فيه، يجب أن يشتمل التظلم على اسم الشخص المعارض ومهنته وعنوانه، بالإضافة إلى تاريخ صدور القرار المعارض عليه وتاريخ تبليغه أو نشره، وكذلك محتوى القرار والدوافع التي استند إليها الاعتراض، ويتعين أيضاً إرفاق الوثائق الداعمة المتوفرة لدى الشخص المعارض، وإرسال التظلم إلى الجهة المعنية مع خطاب مسجل مع إشعار بالاستلام، ويجب تسجيل التظلم في سجل مخصص وإخطار الجهة المصدرة للقرار فور وصوله للنظر فيه، مع إرفاق أي وثائق إضافية تراها ضرورة واتخاذ الإجراءات اللازمة للنظر في التظلم ضمن الفترة القانونية المحددة، وأخيراً يتم إبلاغ الشخص المعني بالقرار النهائي المتعلق بتظلمه والأسباب التي استند إليها من خلال خطاب مسجل⁽¹⁾.

وفي هذا الصدد يثور تساؤل هام مضمونه هل يترتب البطلان على إغفال بعض البيانات المنصوص عليها بشأن إجراءات التظلم؟

تصدت المحكمة الإدارية العليا المصرية لهذا التساؤل بقولها في أحد أحكامها: "أن تلك القواعد توجيهية محضة لا يترتب البطلان على مخالفتها"⁽²⁾.

وإذا كانت البيانات المذكورة في التظلم غير كافية للدلالة على المتظلم أو قصده بحيث تجعل التظلم مجهلاً فإنه يقع باطلاً، لأنه لا يعتبر تظلمًا بالمعنى الذي قصده المشرع⁽³⁾.



(1) القضاء الإداري الليبي، خليفة على الجبراني، (ص/329)، مرجع سابق.

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 3/823 ق، بتاريخ 1985/5/8م.

(3) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية، في الطعن رقم 15/591 ق، بتاريخ 1963/1/17م، س15، (ص/155).

المبحث الثالث: المتطلبات القانونية للتظلم الإداري وتبعاته

لكي يُعتبر التظلم الإداري صحيحًا ومقبولًا قانونيًا، يجب أن تتوفر مجموعة من الشروط الأساسية (المطلب الأول)، عند استيفاء هذه الشروط ينشأ عن التظلم آثار قانونية مباشرة وغير مباشرة تؤثر على الوضع القانوني للمتظلم (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الشروط اللازمة لقبول التظلم الإداري

لضمان قانونية التظلم الإداري، يجب استيفاء مجموعة من الشروط الأساسية، هذه الشروط ليست حصرية لفئة معينة من التظلمات الإدارية، بل تنطبق على كل من النوع الاختياري والإلزامي على حد سواء، تشمل هذه الشروط العامة أن يكون القرار المطعون فيه قرارًا إداريًا نهائيًا صادرًا عن السلطة الإدارية المختصة أو الجهة العليا المرتبطة بها (الفرع الأول)، بالإضافة إلى ذلك يجب تقديم التظلم ضمن الفترات الزمنية المحددة بموجب القانون (الفرع الثاني)، ومن الضروري أيضًا أن يكون القرار المطعون فيه قابلاً للتعديل أو السحب أو الإلغاء (الفرع الثالث)، وأن لا يكون الغرض من التظلم مجرد الاستفسار عن أسباب القرار أو طلب تأجيل تنفيذه (الفرع الرابع).

الفرع الأول: يتعين تقديم التظلم الإداري عقب اكتساب القرار الإداري الطابع النهائي

ينبغي أن يكون القرار المتظلم منه قرارًا إداريًا نهائيًا صادرًا بالفعل، حتى تتمكن الإدارة من مراجعته وإعادة النظر فيه بناءً على محتوى التظلم⁽¹⁾، ويجب تقديم التظلم في مدة تالية لصدور القرار المتظلم منه، حيث يقتصر التظلم على القرارات الإدارية النهائية التي يمكن المطالبة بإلغائها⁽²⁾.

ويستفاد من ذلك أنه يجب أن يكون محل التظلم قرارًا إداريًا، كما يشترط في القرار الإداري موضوع التظلم أن يكون نهائيًا، بمعنى أنه قد أُصدر بعد استيفاء جميع مراحل التسلسل الإداري، ومن قبل جهة إدارية لها الاختصاص الكامل بإصداره دون الحاجة لموافقة جهة إدارية أعلى، وعليه لا يُعتبر التظلم مؤثرًا في تعليق المدة القانونية إذا تم تقديمه ضد قرار لم يُصدر بعد، أو ضد إجراء تمهيدي من جهة إدارية، أو ضد إجراء لا يُعد قرارًا إداريًا، أو ضد قرار إداري غير نهائي يتطلب تصديقًا أو موافقة من جهة أعلى.

يُشترط لقبول التظلم أن يُقدم بعد إصدار القرار المعارض عليه، إذ يُعد التظلم في هذه الحالة خطوة أولية لبدء النزاع بين الموظف والهيئة الإدارية، وقد يستغني عن اللجوء المباشر للقضاء⁽³⁾.

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 84 / 29 ق، بتاريخ 1984/1/17م.

(2) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في الطعن رقم 3/479 ق، بتاريخ 1984/4/25م.

(3) وهذا ما قضت به المحكمة الإدارية العليا المصرية في أحد أحكامها بأن: " أي إجراء يتخذه الموظف قبل صدور القرار المشكو منه لا يمكن أن يعتبر تظلمًا؛ لأنه لا يمكن افتتاح خصومة بشأن قرار لم يصدر بعد، ومتى كان الثابت أن المدعي لم يتقدم إلى الهيئة الإدارية بتظلم

يجب أن يتبع صدور القرار التظلم، لأن القرار يخضع لعدة مراحل قبل أن يصير نافذاً، وقد يُقدم التظلم خطأً في مرحلة تمهيدية، مما لا يؤثر في احتساب المدة القانونية للطعن بعد نفاذ القرار، فالطعن في القرار لا يُعتبر سارياً إلا بعد علم صاحب الشأن بصدوره وبدء سريان المدة القانونية للطعن.

يحدث أحياناً أن يتابع المدعي موضوعه ويُقدم على التظلم قبل التوقيع النهائي على القرار، ظناً منه بإمكانية تغيير رأي صاحب القرار، وفق بعض الآراء الفقهية، يُعتبر هذا التظلم مُنتجاً لأثره إذا ما قُدم بعد تبلور النية والإرادة على إصدار القرار، وهو جوهر القرار الإداري، وليس المظهر الشكلي للتوقيع⁽¹⁾.

يُعد هذا الإجراء أكثر فعالية لأنه يكشف عن تصميم صاحب القرار، والتراجع قبل الإصدار يكون أيسر، مما يجعل التظلم بعد الإصدار غير مُجدي، ويُفضي إلى تجاهل المدير للتظلمات المتكررة بعد التوقيع.

وأخيراً ينبغي التأكيد على أن القرار الإداري الذي يتم الطعن فيه عبر التظلم الإداري يجب أن يكون مشوباً بعيب قانوني وليس باطلاً بالكلية، فالقرار الباطل لا يتطلب تقديم تظلم قبل الطعن فيه، إذ يُعد باطلاً عندما يصل مستوى عدم الشرعية إلى درجة تجرده من خصائص القرار الإداري، مما يحوله إلى فعل مادي فاقد للخصائص والامتيازات الممنوحة للقرارات الإدارية، هذا ينطبق على القرارات الصادرة من شخص غير مؤهل كموظف عام. وقد عرفت المحكمة العليا هذا النوع من القرارات بأنه: "القرار المشوب بمخالفة جسيمة تؤدي بركن أو أكثر من أركانه وبدرجة يتعذر معها القول بأن القرار الإداري يعتبر تطبيقاً للقانون"⁽²⁾.

الفرع الثاني: يجب أن يُرفع التظلم الإداري خلال المدة المقررة لرفع دعوى الإلغاء.

يتوجب تقديم التظلم الإداري ضمن الفترة المحددة لإقامة دعوى الإلغاء، والتي تمتد لستين يوماً تبدأ من تاريخ إصدار القرار المتظلم منه أو تبليغه للمعني بالأمر، والتظلم الذي يُقدم بعد انقضاء هذه الفترة لا يترتب عليه وقف سريان ميعاد رفع الدعوى الإدارية.

ولقد استقر قضاء المحكمة العليا على هذا الأساس، حيث تقول في أحد أحكامها: "ومن حيث أن المادة 22 من قانون المحكمة العليا تنص على أن ميعاد رفع الدعوى إلى المحكمة فيما يتعلق بطلبات الإلغاء ستون يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه أو إعلان صاحب الشأن به، وينقطع سريان هذا الميعاد في حالة التظلم إلى

= بعد صدور القرار المطعون فيه فيكون دعواه غير مقبولة"، حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 6/1006ق، تاريخ 1962/3/25م.

(1) وهذا ما قضت به محكمة القضاء الإداري المصرية حيث أضاف: "اعتدت بتظلم مقدم من موظف ضد قرار فصله من الخدمة رغم أن هذا القرار لم يصدر بعد، حيث تقدم به الموظف بعد علمه يقيناً بعزم الإدارة على إبعاده عن العمل بالفصل من الخدمة". حكم محكمة القضاء الإداري، بتاريخ 1972/1/19م، مشار إليه لدى: التعسف في استعمال الحقوق الإدارية، محمد إبراهيم خيرى، (ص/122).

(2) الطعن الإداري رقم 26/6ق، بتاريخ: 13 / 11 / 1983م، س 19، ع 4، (ص/26).

الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الهيئات الرئاسية، ثم تضيف موصحة أن قضاء هذه المحكمة قد استقر على أن التظلم بعد ستين يومًا من تاريخ نشر القرار الإداري أو إعلان صاحب الشأن به غير مقبول، أو ذي أثر في انقطاع سريان ميعاد الطعن⁽¹⁾.

كما يجب أن يقدم التظلم الإداري خلال المدة المقررة لرفع دعوى الإلغاء، أي خلال الستين يومًا من تاريخ نشر القرار أو إعلانه أو العلم به يقينا وعليه فإن: "ميعاد الطعن في القرار الإداري يبدأ من تاريخ نشره، أو إعلان صاحبة الشأن به، ويجري النشر عادة بالنسبة إلى القرارات الإدارية التنظيمية العامة أو اللائحية والإعلان بالنسبة للقرارات الفردية والإعلان بالقرار هو الأصل والنشر هو الاستثناء، وقد جرى القضاء على اعتبار علم صاحب الشأن بالقرار قائمًا مقام النشر والإعلان افتراضيا بحيث يكون شاملاً لجميع محتويات القرار ومؤداه ييسر في تاريخ معين يمكن حساب الميعاد منه حتى ييسر لصاحب الشأن بمقتضى هذا العلم أن يحدد مركزه القانوني من القرار"⁽²⁾.

وهو ما نص عليه القانون رقم 88 لسنة 1971م في شأن القضاء الإداري، حيث نصت المادة الثامنة على أن: "ميعاد رفع الدعوى أمام دائرة القضاء الإداري فيما يتعلق بطلبات الإلغاء ستون يومًا من تاريخ نشر القرار المطعون فيه أو إبلاغ صاحب الشأن به وينقطع سريان هذا الميعاد في حالة التظلم إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو الهيئات الرئاسية...".

ومما يجدر ذكره في هذا الصدد، أن هذا الميعاد يسري على التظلمات الإدارية كافة القابلة للتظلم، ما لم يوجد نص في قانون خاص يحدد ميعادًا معينًا، وفي هذه الحالة ينبغي التقيد بتلك المدة دون مدة الشهرين المقررة، ومثال ذلك ما قرره المشرع الليبي في التظلم من تقارير الكفاءة في المادة 119 من اللائحة التنفيذية لقانون علاقات العمل رقم 12 لسنة 2010م، من أن الموظف الذي قدرت درجة كفاءته بتقدير متوسط أو ضعيف أن يتظلم من هذا التقرير إلى لجنة شئون الموظفين في الجهة التي وضعت التقرير المتظلم منه، وذلك خلال خمسة عشر يومًا من تاريخ إخطاره به.

والعبرة في حساب ميعاد التظلم تكون من تاريخ تسلم الجهة الإدارية المختصة، أو اتصال علمها به ولو لم يقدم إليها مباشرة، وفي هذا المعنى تقول المحكمة العليا في الطعن رقم 10 لسنة 37 قضائية بجلسة 1991/1/20م: "لقد استقر قضاء هذه المحكمة على أن العبرة في بداية حساب ميعاد التظلم تكون بتاريخ تسلم جهة الإدارة لذلك التظلم، كما استقر على أن التظلم الإداري ينتج أثره في قطع سريان مواعيد دعوى الإلغاء، ليس فقط متى قدم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار أو إلى الهيئات والجهات الرئاسية لها، وإنما أيضًا متى قدم إلى جهة غير مختصة إذا ثبت أن الجهة الإدارية المختصة قد اتصل علمها به".

(1) الطعن الإداري رقم 8/10ق، بتاريخ: 28/4/1962م، م. م. ع، س 7، ع 1، (ص/57).

(2) الطعن الإداري رقم 13/11ق، م. م. ع، س 13، ع 2، (ص/31).

وإذا تكرر تقديم التظلم لمرات متعددة، وكانت جميع التظلمات قبل انقضاء ميعاد رفع الدعوى، فإن قضاء المحكمة العليا قد استقر على أن التظلم الأخير هو الذي يوقف سريان الميعاد، ولو تعددت التظلمات وكان بعضها قد تم تقديمه بعد انتهاء الميعاد، فلا يعتد به في قطع الميعاد، والحكمة في ذلك بينة وواضحة وتتمثل في وجوب استقرار الأوضاع القانونية، فإذا فتح الباب لصاحب الشأن ليرفع تظلمات كيفما شاء لمد ميعاد رفع الدعوى إلى زمن غير محدد ما يفسد ويضر بالفكرة السابقة.

وبشأن ذلك فإن المحكمة العليا قد ذهبت إلى القول: "إنه إذا تعددت تظلمات الطاعن في مدى الستين يوماً المذكورة انقطع الميعاد بالتظلم الأخير منها"⁽¹⁾.

وقضت المحكمة العليا بأن التظلم الإداري يفيد حصول العلم اليقيني بالقرار الإداري، وأن التظلم يقطع ميعاد رفع دعوى الإلغاء مرة واحدة، حيث تقول: "ولئن كان العلم اليقيني بالقرار الإداري يمكن استخلاصه من أية واقعة أو قرينة تفيد حصوله أو من تظلم من أضره القرار الإداري، وكان قطع المدة بطريق التظلم إنما يقع مرة واحدة حتى يستقر القرار الإداري، وتثبت المراكز القانونية بالنسبة للإدارة والأفراد على السواء"⁽²⁾.

الفرع الثالث: يجب أن يكون التظلم الإداري مُجددًا وفعّالًا

بحيث تمتلك الهيئة الإدارية المختصة، التي أصدرت القرار أو السلطة العليا المسؤولة عنها، القدرة على تعديل هذا القرار أو سحبه، وفي حالة عدم قدرة الهيئة المعنية على إعادة النظر في القرار بسبب استنفاد صلاحياتها بعد إصداره، يُعتبر التظلم غير فعّال ولا يؤثر على المدة المحددة لرفع دعوى الإلغاء. وترتيبًا على ذلك قضت دائرة القضاء الإداري لمحكمة استئناف بنغازي بقولها: "التظلم الذي يقطع الميعاد هو التظلم الذي ينصب على قرار إداري تستطيع جهة الإدارة المتظلم إليها سحبه أو تعديله، فإذا كانت لا تستطيع ذلك فإن التظلم يكون عقيمًا لا أثر له على قطع ميعاد رفع الدعوى"⁽³⁾.

الفرع الرابع: يجب أن يكون التظلم الإداري واضحًا وجليًا

أي أن يكون محتوى التظلم دقيقًا ومفصّلًا لما يطلبه المتظلم بشكل قاطع، فإذا كان التظلم مكتوبًا بصيغة عامة وغير محددة، بحيث لا يمكن تحديد مطالب المدعي بدقة، فإنه لا يُعتد به⁽⁴⁾. يجب أن يتسم التظلم بالوضوح والتحديد، مشيرًا إلى القرار المعني بدقة، مع ذكر تفاصيله كالموضوع

(1) الطعن الإداري رقم 8/10 ق، بتاريخ: 28/4/1962م، م. م. ع، (ص/171).

(2) الطعن الإداري رقم 15/4 ق، بتاريخ: 12/4/1970م، م. م. ع، س 6، ع 4، (ص/29).

(3) حكم محكمة استئناف بنغازي (دائرة القضاء الإداري)، في الطعن لرقم 9/2 ق، بتاريخ 14/3/1981م.

(4) الأحكام الجزائية والموضوعية للتظلم الإداري، عبد الله محمود، (ص/84).

والتاريخ، ومن الضروري أن يكون محتوى التظلم كافيًا لتمكين الإدارة من فهم مضمونه، وتحديد هوية المتظلم والقرار المطعون فيه، والغاية من تقديمه، لضمان عدم تأثير الغموض على صحة التظلم شكليًا. كما ينبغي أن يهدف التظلم إلى إلغاء، أو تعديل، أو سحب القرار الإداري، وأن يكون الهدف منه محددًا وواضحًا، وفي حال اقتصر التظلم على طلب توضيح أسباب القرار الإداري أو تأجيل تنفيذه، فإن هذا القرار لا ينتج أثره في قطع سريان ميعاد دعوى الإلغاء⁽¹⁾.

ويقع على عاتق المحكمة مسؤولية تقييم كل حالة بشكل مستقل، لتحديد ما إذا كان الخطأ أو النقص في بيانات التظلم يؤثر على جوهره، وكذلك تقييم ما إذا كان هناك غموض في القرار المشكو منه. لذا لا يعتبر التظلم مكتمل إذا قُدم دون أسباب واضحة أو موضوع محدد، مثل طلب إلغاء ترقية الآخرين بشكل عام دون ذكر تفاصيل محددة أو طلب تعديل الوضع الوظيفي دون توضيح القوانين المعمول بها أو الظلم الذي وقع، فهذا لا يُعد تظلم بل هو مجرد تدمير لا يستوفي شروط التظلم الإداري القاطع للميعاد.

المطلب الثاني: الآثار القانونية المترتبة على التظلم الإداري

كما علمنا آنفًا، فإن إجراء التظلم الإداري في القانون الليبي ليس إلزاميًا، وعليه، إذا قرر الموظف بموجب القانون الليبي رفع دعوى قضائية لإلغاء قرار ما دون تقديم تظلم مسبق، فإن الدعوى لا تُرفض لهذا السبب وحده، حيث يمتلك الموظف الحرية في اختيار هذا الإجراء، وتقديم التظلم للجهة الإدارية المختصة ضمن المدة المحددة ووفقًا للشروط المعمول بها يترتب عليه عدة آثار، والتي يقسمها بعض الفقهاء إلى قسمين: آثار مباشرة (الفرع الأول) آثار غير مباشرة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الآثار المباشرة للتظلم:

عند استيفاء الشروط اللازمة، تشمل النتائج المباشرة للتظلم ما يلي:

أولاً: قطع الميعاد: يُعرف انقطاع سريان الميعاد بأنه تجاهل الفترة الزمنية التي مضت من الوقت المحدد لرفع دعوى الإلغاء التي سبق وأن بدأت قبل تقديم التظلم، ويتم بعد ذلك حساب فترة جديدة كاملة مدتها ستون يومًا تبدأ من تاريخ تقديم التظلم، والذي يُحتسب من اليوم التالي لاستلام الجهة المعنية للتظلم، وهو ما نصت عليه المادة 8 من القانون رقم 88 لسنة 1971م بشأن القضاء الإداري: "ميعاد

(1) وتأكيدًا لذلك ذهبت المحكمة الإدارية العليا المصرية إلى أنه: "ينبغي الاعتداد بالتظلم الإداري كإجراء يترتب عليه قبول الدعوى، أن يكون واضحًا، بحيث يتسنى للإدارة أن تستقي منه عناصر المنازعة على وجه يمكنها من فحصه والبث فيه، وهو ما لا يتأتى إذا ما شاب بياناته خطأ أو نقص من شأنه أن يجهل بالقرار المتظلم منه تجهيلًا كليًا أو تجهيلًا يوقع تقدير الإدارة في حيرة في شأن هذا القرار"، حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 38/3548 ق، بتاريخ 1994/12/31م.

رفع الدعوى أمام دائرة القضاء الإداري فيما يتعلق بطلبات الإلغاء ستون يوماً من تاريخ نشر القرار المطعون فيه أو إبلاغ صاحب الشأن به، وينقطع سريان هذا الميعاد في حالة التظلم إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو الهيئات الرئاسية ...".

وهو ما قضت به المحكمة العليا في الطعن الإداري الصادر بتاريخ 2004/02/15م بقولها: "... ذلك أن قضاء هذه المحكمة قد جرى على أنه من المقرر في روابط القانون العام يقوم مقام المطالبة القضائية في قطع التقادم الطلب، أو التظلم الذي يعرضه الموظف على جهة الإدارة المختصة التابع لها للمطالبة بحقوق لديها ... " (1).

يمكن استنتاج أن التظلم سواء أكان اختيارياً أم إلزامياً، يُعد من الوسائل التي توقف مدة تقديم دعوى الإلغاء، وإذا ما استوفى التظلم الشروط المطلوبة، ينجم عنه تأثير كبير للغاية للمعني، ألا وهو إيقاف مدة الطعن في القرار الإداري. وعند إيقاف مدة التقادم تبدأ مدة تقادم جديدة تتبع القواعد العامة، والتظلم يحدث تأثيره في إيقاف المدة حتى لو قُدم لجهة غير مختصة، وفي حال تكرر التظلم عدة مرات قبل انتهاء مدة تقديم الدعوى، يُعتمد بالتظلم الأخير، وقد أشرنا إلى ذلك عند حديثنا على شروط التظلم الإداري.

من الجدير بالذكر أن هناك فرقاً بين توقف المدة وانقطاعها؛ حيث يعني التوقف استئناف العد التنازلي للمدة بعد زوال السبب، بينما يؤدي الانقطاع إلى إلغاء المدة السابقة وبدء عد جديد بعد انتهاء السبب. وبالتالي يؤدي انقطاع المدة إلى استبعاد الوقت المنقضي من المدة المحددة لرفع دعوى الإلغاء ويبدأ عد جديد كامل (ستون يوماً) من تاريخ تقديم التظلم، وهذا ينطبق على المدة المحددة لرفع دعوى الإلغاء لجميع الطلبات المتاحة الطعن بها، وكذلك على مدة التقادم في الدعاوى الأخرى، مثل المطالبة بالتعويض عن قرار الفصل، عند قطع مدة التقادم في الدعاوى الأخرى، تبدأ مدة جديدة ماثلة للمدة الأصلية وفقاً للقواعد العامة.

أخيراً، يجب الإشارة إلى أن المدة المحددة لرفع دعوى الإلغاء هي ستون يوماً تبدأ من اليوم التالي لوصول التظلم، ولا تمتد بإضافة أيام إضافية بسبب العطل الرسمية، ويجب تقديم الطعن خلال هذه المدة لضمان الحق فيه (2).

ثانياً: يكون حافظاً للتظلم القضائي إذا قدم التظلم الإداري في الميعاد: وهذا ما قضت به محكمة القضاء الإداري المصرية بأنه: "يجب تقديم التظلم في الميعاد المحدد لرفع التظلم القضائي، فإن تقدم بعد

(1) الطعن الإداري رقم 47/84 ق، أشار إليه عبد العليم محمد عبد العليم لعبيدي، (ص/93)، مرجع سابق.

(2) المنازعات الضريبية في القانون الليبي، فرج محمد الصلاحي، (ص/272).

ذلك استغلق على صاحب الشأن طريق التظلم القضائي، ويكتسب القرار الإداري حصانة نهائية، أما إذا قدم التظلم الإداري في الميعاد كان ذلك حافظاً في الوقت نفسه للتظلم القضائي، الذي يجب رفعه في الميعاد القانوني⁽¹⁾.

ينبغي التأكيد على أنه في حالة التظلم الاختياري إذا لم يتم تقديم التظلم ضمن المدة المحددة لرفع الدعوى، ولم يتخذ صاحب الشأن خطوة رفع الدعوى لدى القضاء الإداري، فإن القرار المعني يصبح محمياً من الطعن بالإلغاء، أما فيما يخص التظلم الإلزامي إذا لم يتم تقديمه قبل المضي في دعوى الإلغاء، فإن ذلك يؤدي إلى فقدان الشخص المعني حقه في اللجوء إلى التظلم القضائي، حيث سيتم حكماً رفض دعواه من الناحية الشكلية⁽²⁾.

ثالثاً: تحقق شرط التظلم الوجوبي: يتميز النظام القانوني في ليبيا بأنه يمنح الأفراد الحرية في اختيار تقديم التظلم الإداري إلا في بعض الحالات استثناءً، وهو ما يتوافق مع النظام المعمول به في تونس، وعلى النقيض من ذلك يُعد التظلم الإداري إجراءً إلزامياً في مصر، حيث يُعتبر شرطاً أساسياً لقبول الدعاوى القضائية، وبالتالي في حالة التظلم الإداري المصري، يجب على الشخص المتظلم تقديم شكواه إلى الهيئة الإدارية المعنية لضمان استيفاء متطلبات التظلم الإلزامي، والذي يُعد بدوره شرطاً لازماً للنظر في القضية⁽³⁾.

الفرع الثاني: النتائج غير المباشرة للتظلم

عند استيفاء الشروط المحددة، تشمل النتائج غير المباشرة للتظلم ما يلي:

أولاً: إثبات علم المتضرر بالقرار علماً يقينياً: يُعتبر تقديم التظلم من قبل المتضرر قبل بدء الإجراءات القضائية بمثابة برهان على معرفته المؤكدة بالقرار المتنازع عليه، وفي حال عدم تحديد المتضرر لتاريخ معرفته بالقرار، يُعتمد تاريخ تقديم التظلم كتاريخ لمعرفته به، وقضت المحكمة العليا بأن التظلم يفيد حصول العلم اليقيني بالقرار الإداري، حيث تقول: "ولئن كان العلم اليقيني بالقرار الإداري يمكن استخلاصه من أية واقعة أو قرينة تفيد حصوله أو من تظلم من أضره القرار الإداري..."⁽⁴⁾.

ثانياً: إثبات قصد الإدارة: يُظهر التظلم مدى جدية الإدارة في التعامل مع التظلمات، ونظراً لأن الإدارة تمتلك موارد أكبر من المتظلم، يتوجب عليها كخصم نزيه أن تعمل على تخفيف الأضرار عن

(1) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية، في الطعن رقم 259، بتاريخ 1948/3/2م

(2) ميعاد رفع دعوى الإلغاء، فؤاد عامر، (ص/122).

(3) المرافعات الإدارية، عبد الرؤوف هاشم محمد بسيوني، (ص/247).

(4) الطعن الإداري رقم 15/4 ق، بتاريخ: 12/ 4 /1970م. م. م. ع، س 6، ع 4، (ص/29).

المتظلم بقدر الإمكان لتجنب اللجوء للقضاء والدخول في نزاعات قانونية، لذا من الضروري أن تتعامل الإدارة مع التظلمات بمنتهى الجدية وألا تقوم برفضها إلا إذا كان هناك سبب مقنع.

ينص قانون مجلس الدولة المصري في مادته الرابعة والعشرين على ضرورة تسبيب القرارات الراضية بقوله: "إذا صدر القرار بالرفض وجب أن يكون مسبباً"، وعلى الرغم من إمكانية الإدارة لتجاهل هذا المطلب وعدم الالتزام به، إلا أن مثل هذه الأفعال قد تعكس تعسفها وسوء نيتها، وفي حال تحقق الشروط والعناصر الأخرى، يمكن أن يترتب على ذلك التزام الإدارة بدفع تعويض.

ونرى أن قرار المشرع يجعل التسبيب إلزامياً في حالات الرفض قراراً موفقاً، حيث يُسهم ذلك في تيسير عملية الطعن وتمكّن القضاء الإداري من مراقبة شرعية القرارات بفعالية أكبر.

ثالثاً: الفصل في التظلم بالرفض: يمكن للجهة الإدارية المعنية أن تعلن رفضها للتظلم بشكل واضح أو غير مباشر، وفي حال أعلنت الجهة الإدارية رفضها بوضوح قبل مرور ستين يوماً على تقديم التظلم، يتوجب على الشخص المتظلم أن يقوم بتقديم دعوى لإلغاء هذا القرار في غضون ستين يوماً من تاريخ الرفض المعلن.

وقد نصت المادة 8 من القانون رقم 88 لسنة 1971م في شأن القضاء الإداري على أنه: "... 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 انقضاء الستين يوماً المذكورة".

تعديل القرار يمثل استجابة جزئية لمطالب المتظلم، بينما يعتبر سحب القرار استجابة كاملة لمطالب المتظلم، ويشابه سحب القرار الإداري الإلغاء القضائي، إذ يعد كلاهما عقوبة لانتهاك مبدأ المشروعية، مما يؤدي إلى إلغاء القرار وإنهائه بأثر رجعي من تاريخ صدوره⁽¹⁾.



(1) شرح الإجراءات التأديبية، محمد ماجد باقوت، (ص/789).

الخاتمة

تُعد الخاتمة ملخصاً لأبرز ما خلُصت إليه الدراسة من نتائج وتوصيات، وفيما يلي سنستعرض أهم هذه النتائج والتوصيات:

أولاً: النتائج

➤ أظهرت الدراسة عدم وجود تشريع مستقل ينظم مسألة التظلم الإداري الاختياري، على الرغم من أهميته البالغة، فقد تم تناوله ضمن قانون القضاء الإداري رقم 88 لعام 1971م، وذلك في مادة واحدة فحسب، مما يتعارض مع الأهمية الكبرى والدور الفعال الذي يقوم به التظلم الإداري، والذي يعد موازياً للدور الهام الذي يلعبه القضاء الإداري في تسوية النزاعات بين الإدارة وأصحاب المصالح.

➤ اختار المشرع الليبي بحكمة تقديم التظلم الاختياري كمبدأ رئيسي على التظلم الإلزامي، مانحاً الحق للمعنيين في اختيار إما التظلم على القرار الإداري أو التوجه مباشرة إلى القضاء الإداري، وبذلك لم يجعل التظلم الإداري مطلباً أساسياً للنظر في دعاوى الإلغاء، على عكس التشريع المصري الذي يفرض ذلك.

➤ التظلم الإداري هو آلية ودية تُستخدم لحل النزاعات الإدارية بطريقة غير قضائية، ويُعد هذا النهج بديلاً عملياً للمسارات القضائية التقليدية، حيث يُمكن للأفراد تقديم تظلمهم مباشرة إلى الجهات الإدارية المعنية، ومن خلال هذه الوسيلة يُتاح للمتظلمين فرصة لطرح مخاوفهم والبحث عن حلول مرضية دون الحاجة إلى اللجوء إلى المحاكم.

➤ يمثل التظلم الإداري آلية مؤثرة تُسهم في تعزيز الرقابة الداخلية للهيئات الإدارية، مما يكفل التحقق من احترامها لمبدأ الشرعية الإدارية، وهذا النهج يُعتبر خطوة هامة نحو تحقيق العدالة الإدارية ويُعزز من مبادئ الشفافية والمساءلة داخل الأجهزة الإدارية.

➤ من النتائج القانونية البارزة للتظلم الإداري في النظام القانوني الليبي هو إيقاف الفترة المحددة لإقامة دعوى الإلغاء، حيث تُحتسب فترة جديدة لإقامة الدعوى تبدأ من تاريخ الرد بشكل واضح على التظلم الإداري، أو من تاريخ انقضاء 60 يوماً على تقديم التظلم دون تلقي رد.

➤ تتمتع الإدارة بسلطة تقديرية في مراقبة قراراتها الإدارية، وهي سلطة تتسم بالملاءمة والشرعية، وتشمل الحق في إلغاء أو تعديل أو سحب هذه القرارات، هذا يختلف عن رقابة القضاء الإداري؛ التي تنحصر في النظر في شرعية القرارات فقط، دون التدخل في مدى ملاءمتها.

ثانياً: التوصيات

- نأمل من المشرع الليبي إصدار تشريع محدد ينظم التظلم الإداري، مشابهاً للنظام المتبع في القانون المصري، وينبغي أن يشمل هذا التشريع كافة الإجراءات المتعلقة بالتظلم الإداري، بما في ذلك تأسيس هيئة مستقلة للنظر في التظلمات، كما يجب أن يغطي التشريع جميع أنواع التظلمات، مع تخصيص فصل أو باب لكل نوع، هذا النهج يسهل على المتضررين استخدام القواعد القانونية لصالحهم، حيث يعلمون مسبقاً بوجود تشريع شامل يعالج التظلمات المختلفة.
- يقترح الباحث أن يشتمل القانون على تحديد الشكل الواجب اتباعه عند تقديم التظلم، بما في ذلك تقديمه كتابياً مع ضرورة تضمينه للمعلومات الأساسية، كما يجب وضع آلية واضحة لمعالجة التظلمات بعد تقديمها، بدءاً من استلامها وحتى صدور القرار النهائي بشأنها، لضمان حقوق الأفراد القضائية في حال عدم استجابة الجهات الإدارية لتظلماتهم.
- يوصي الباحث بتأسيس لجان إدارية مستدامة ومستقلة تُعنى بالنظر في تظلمات الموظفين العموميين في الهيئات الإدارية للدولة، ويُشترط أن يشمل تشكيلها عضواً من القضاء، بهدف تقليل الضغوط على الموظف المتظلم وحمايته من طول مدة الإجراءات القضائية.
- يقترح الباحث على المشرع أن يُلزم بشكل واضح بضرورة الرد وتوضيح الأسباب في التظلمات الإدارية في كافة الحالات، دون استثناء، متبعاً بذلك نهج المشرع المصري الذي فرض على الهيئة الإدارية المسؤولة عن إصدار القرار الرد بوضوح وتبرير قرار التظلم.



قائمة المراجع

أولاً: الكتب

- أصول الوظيفة العامة في التشريع الليبي، دراسة مقارنة، نصر الدين القاضي، دار تيرا للطباعة والنشر والتوزيع، طرابلس، ليبيا، 2020م.
 - بحث في الإجراءات التأديبية لموظفي الخدمة العامة، حسين حمودة المهدي، بدون مكان نشر، 1980م.
 - التحقيق الإداري في الوظيفة العامة (إجراءاته وضماناته وحججه)، القاضي لفترة العجيلي، منشورات الحلبي، 2015م.
 - ترتيب القاموس المحيط، الطاهر الزاوي، دار علم الكتب، ج 3، ط 4، 1996م.
 - الخصومة الإدارية " أحكام دعوى الإلغاء والصيغ النموذجية لها"، فودة عبد الحكم، الجزء الأول، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003م.
 - الدعوى التأديبية، محمد ماجد باقوت، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2008م.
 - الرقابة القضاء على أعمال الإدارة العامة، طعيمة الجرف، قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية، 1976م.
 - الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الليبي، محمد عبد الله الحراري، المكتبة الجامعة للطباعة والنشر والتوزيع، الزاوية، ط 6، 2019م.
 - سياسة التأديب بين سلطة الإدارة وحماية الموظف، نعيمة فرج عبد النبي عبد اللطيف، دار الفضيل للنشر والتوزيع، بنغازي، 2011م.
 - شرح الإجراءات التأديبية، محمد ماجد باقوت، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004م.
 - الشرعية الإجرائية في التأديب، ماهر عبد الهادي، مكتبة غريب، القاهرة، 1986م.
 - الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المركز القومي للإصدارات القانونية، الإسكندرية، ط 1، 2008م.
 - القضاء الإداري الأردني، علي خطار شطناوي، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، عمان، 1995م.
 - القضاء الإداري الليبي، خليفة على الجبراني، مركز سيما للطباعة والإعلان، طرابلس، 2004م.
 - القضاء الإداري، دراسة مقارنة، زكي محمد النجار، الأزهر للطباعة، 1996م.
 - قضاء الإلغاء، سليمان الطماوي، دار الفكر العربي، القاهرة، 1986م.
 - المرافعات الإدارية، عبد الرؤوف هاشم محمد بسيوني، دار الفكر العربي، الإسكندرية، ط 1، 2007م.
 - المنازعات الضريبية في القانون الليبي، فرج محمد الصلاحي، منشورات جامعة بنغازي، 1999م.
 - ميعاد رفع دعوى الإلغاء، فؤاد عامر، دار الفكر العربي، الإسكندرية، 2001م.
 - النظرية العامة للقرارات الإدارية، سليمان محمد الطماوي، مطبعة جامعة عين شمس، ط 6، 1991م.
 - الوجيز في القانون الإداري العام، توفيق بوعشبة، مجمع الأطرش، تونس، 2021م.
- ثانياً: الأطروحات والرسائل والأبحاث:
- الأحكام الجزائية والموضوعية للتظلم الإداري، عبد الله محمود، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة طنطا، 1994م.
 - التظلم الإداري كسبب لانقطاع ميعاد دعوى الإلغاء، إرشيد محمد حسين إحسان، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية، فلسطين، 2016م.

- التظلم الإداري، دراسة نظرية، محمد عبد الله الحسني، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، 2001م.
- التعسف في استعمال الحقوق الإدارية، محمد إبراهيم خيرى، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، مصر، 1972م.
- المسألة التأديبية للموظف العمومي، منية سايب، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تونس المنار، تونس، 2016م.
- المشروعية الإدارية وتنظيم رقابتها، أحمد كمال الدين، مجلة العلوم الإدارية، ع 23، 1979م.
- النظام التأديبي للموظف العام في التشريع الليبي، عطية علي عطية قويرب، رسالة ماجستير، غير منشورة، الأكاديمية الليبية فرع بنغازي، 2012م.
- النظام القانوني للتظلم الإداري في القانون الليبي، دراسة مقارنة، طارق صقر الجروشي، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا للعلوم الأمنية، 2005م.
- النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة، نصر الدين القاضي، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، مصر، 1997م.

ثالثاً: المتفرقات (الأحكام القضائية - القوانين - اللوائح):

- قانون القضاء الإداري رقم 88 لسنة 1971م، مدونة التشريعات، مؤتمر الشعب العام "سابقاً"، السنة، التاسعة، العدد 59، بتاريخ 1971/11/24م.
- القانون رقم 12 لسنة 2010 بشأن علاقات العمل، مدونة التشريعات، مؤتمر الشعب العام "سابقاً"، السنة العاشرة، العدد 7، بتاريخ 2010/08/15م.
- اللائحة التنفيذية للقانون رقم 12 لسنة 2010، الصادرة بموجب قرار اللجنة الشعبية العامة "سابقاً"، رقم 595 لسنة 2010م.
- مجموعة متفرقة من أحكام القضاء الإداري المصري.
- مجموعة متفرقة من أحكام المحكمة العليا الليبية.
- مجموعة متفرقة من أحكام دوائر القضاء الإداري بمحاكم الاستئناف الليبية.
- منظومة الباحث في مبادئ المحكمة العليا، الإصدار الأول، إعداد وزارة العدل الليبية.

