التَظَلُّم الإداري في النظام القانوني السوداني

د. عائش علي عودة أبوعاذرة[*]

[*] - أستاذ القانون العام المساعد، قسم الشريعة و القانون، كلية الشريعة، جامعة القرآن الكريم وتأصيل العلوم.

PDF created with pdfFactory trial version pdffactory.com

PDF created with pdfFactory trial version pdffactory.com

مستخلص البحث

تناول البحث أحكام التَظَلُّم الإداري، بالنظر إليه كإجراء يحظى بقدر كبير من الأهمية في مضمار الرقابة على أعمال الإدارة، خاصة الرقابة القضائية، هذه الأهمية تبرز في ظل أن معظم التشريعات المعاصرة تنص على استنفاد طرق التَظَلُّم لقبول دعوى الطعن بالإلغاء في القرار الإداري،وما يمثله التَظَلُّم الإداري كطريق وِدِّي لفض المنازعات التي تنشأ مع الجهات الإدارية،حيث يُمَكِّن هذا الإجراء الجهات الإدارية من تحريك دَفَّة الرقابة الإدارية ذاتياً،الأمر الذي يجعلها تستدرك أخطائها وتُنْصِف الْمُتَظَلِّم دون أن تضطر لتحمل تبعة المثول كخصم مدعى عليه في المحاكم،مما يعزز هيبة الجهات الإدارية ومكانتها،الأمر الذي يؤدي بدوره إلى تعزيز مبدأ المشروعية.

وقد اتبعت في هذا البحث المنهج التحليلي من خلال تحليل ومقارنة نصوص التشريعات الوطنية بنصوص التشريعات العربية المقارنة، مع بيان رأي الفقه القانوني، وموقف القضاء الوطني كلما أمكن ذلك.

يركز البحث على توضيح مفهوم التَظَلُّم الإداري، تعريفه في اللغة والاصطلاح، والتمييز بينه وبين غيره من المصطلحات المشابهة، و أنواعه، وشروطه، وآثاره القانونية، كل ذلك بالتركيز على النظام القانوني في السودان،وقد خَلُصَتْ الدراسة إلى جملة من النتائج والتوصيات أهمها: أن النظام القانوني السوداني تَعَرَّفَ إلى إجراء التَظَلُّم الإداري منذ بداية مرحلة التقنين التشريعي،وإن تَمَّ تنظيمه عبر قوانين المرافعات والإجراءات المدنية، كما أن القضاء السوداني كان له فضل السَبَّق على المشرع في حسم تجاهل ومماطلة الجهات الإدارية في الرد على التَظَلُّمات الإدارية المرفوعة إليها، ويُعَدُّ كلاً من التَظَلُّم الرئاسي، والتَظَلُّم إلى لجنة خاصة الأكثر شيوعاً في النظام القانوني السوداني، وما انتهينا إليه من توصيات أهمها: ضرورة توحيد المُدَدْ القانونية المقررة لتقديم التَظَلُّم الإداري في التشريعات المختلفة.

PDF created with pdfFactory trial version pdffactory.com

Abstract

This article deals with administrative petition "appeal" provisions, considering it as a very important procedure in the field of controlling work of the especially judicial control. This importance arises in light of that the most contemporary legislations precludes an action to a court in the absence of a prior administrative a petition "appeal". Administrative petition "appeal" as peaceful way to resolve disputes that arise with the administrative authorities. This procedure enables the administrative authorities to move the administrative control on themselves .And rectify their mistakes and Redress the complainant without having to bear the responsibility of the Thule defendant in rival the courts, which eventually hurt the prestige of the strengthening of the administrative authorities and status, which in turn leads to the strengthening of the principle of legality. In this research, the analytical method was followed by analyzing and comparing the texts of national legislation with the provisions of the comparative Arab legislations, with the opinion of the jurisprudence and the position of the national judiciary whenever possible. The article focuses on clarifying the concept of administrative petition "appeal" and defining it in the language and terminology, distinguishing between administrative petition "appeal" and other similar terms, highlighting the types, conditions and legal implications of presenting it, focusing on the legal system in Sudan,. The study concluded with some conclusions and recommendations, such as that the Sudanese legal system has been known the administrative petition "appeal" procedure since the beginning of the legalization stage, although it has been organized through civil procedure laws, The Sudanese justice ruled out the disregard and procrastination of the administrative authorities in responding to the administrative petitions "appeal" filed against it. This is addition to the fact that the presidential petition "appeal" and the petition "appeal" to special committee are the most common in the Sudanese legal system؛ In this regard we have some recommendations as: it's necessary to unification administrative petition "appeal" periods to Service of administrative petition "appeal" in various legislations.

PDF created with pdfFactory trial version pdffactory.com

مقدمة

الحمد لله رب العالمين والصلاة والسلام على أشرف الخلق وخاتم المرسلين سيدنا محمد بن عبدالله الصادق الأمين، أما بعد:

فقد آضحى استنفاد طرق التَظَلُّم الإداري من القرار الإداري شرطاً لقبول دعوى الطعن بالإلغاء في القرار الإداري أمام القضاء، هذا الإجراء القانوني تحيط به ضوابط قانونية يتعين الالتزام بها من قِبل كلٍ من الْمُتَظَلِّم باعتباره المتضرر من القرار الإداري، والْمُتَظَلَّم إليه أي الجهة الإدارية بصفتها الطرف الأقوى إذ يتعين عليها البت في التَظَلُّم الإداري وفق نصوص القانون، هذه الضوابط يهدف الْمُشَرِّع من وراء إقرارها، ومن ثم الالتزام بها إلى تحقيق المصلحة العامة و صيانة حقوق وحريات الأفراد وليس التضييق على الأفراد.

في سبيل قيامها بوظيفتها العامة تتمتع جهة الإدارة بسلطات واسعة، غير أنها مقيدة في مباشرتها لتلك السلطات بمراعاة مبدأ المشروعية فيما تقدم عليه من أعمال وتصرفات وإجراءات، إلا أن الثابت في هذا الجانب، أن جهة الإدارة و أثناء قيامها بأعمالها؛ قد تلحق بالأفراد أضراراً تمس حقوقهم وحرياتهم، من خلال ما تصدره من قرارات إدارية خطئاً كانت أم عمداً، لذا تنتهج الأنظمة القانونية على اختلافها منهج الرقابة على أعمال الإدارة بشكل ما، ويأتي التَظَلُّم الإداري ليمثل أحد أهم صور الرقابة الإدارية على أعمال الإدارة، وما يمثله هذا الإجراء من مساحة مهمة لجهة الإدارة؛ لمراجعة و استدراك الأخطاء التي قد تشوب تصرفاتها الإدارية؛ حيث يُحقق كُلاً من رقابة المشروعية ورقابة الملاءمة.

مشكلة البحث

في سبيل تكريس مبدأ المشروعية، تبرز أهمية الرقابة على أعمال الجهات الإدارية، حيث تبنت الأنظمة القانونية في سبيل حماية حقوق وحريات الأشخاص من تغول الجهات الإدارية عدة صور للرقابة منها الرقابة القضائية والرقابة الإدارية، حيث يشترك إجراء التَظَلُّم الإداري في تحريك كلا الرقابتين، وتمثل طريقاً مهماً ويسيراً في

PDF created with pdfFactory trial version pdffactory.com

سبيل رد الحقوق لأصحابها؛ و ضمانة فاعلة لتعزيز وحماية حقوق وحريات الأفراد؛ خاصة وأن طريق التَظَلُّم الإداري يُعَدُّ طريقاً ودياً؛ لتسوية المنازعات التي قد تنشأ بين الجهات الإدارية وبين الأشخاص، وفي ذات الوقت يمثل طريقاً سهلاً للجهات الإدارية؛ لاستدراك أخطاء منسوبيها، والحيلولة دون تكرارها في المستقبل، وتَجَنُّبُها المثول في ساحات المحاكم كمدعى عليها، ومن ثم يخفف عبء الفصل في قضايا المنازعات الإدارية عن كاهل المحاكم القضائية بين الأفراد والجهات الإدارية، لذا تباينت التشريعات في تنظيم حق التَظَلُّم الإداري، وتتفرع عن هذه المشكلة الأسئلة التالية:-

ما هو مفهوم التَظَلُّم الإداري و مبرراته؟

ما هي أنواع وصور التَظَلُّم الإداري؟

ما هي شروط تقديم التَظَلُّم الإداري؟

ما هي آثار التَظَلُّم الإداري؟

أهداف البحث

يهدف هذا البحث إلى التعرف على أحكام التَظَلُّم الإداري في النظام القانوني السوداني و ذلك من خلال جملة من الأهداف على النحو التالي:-

- بيان مفهوم التَظَلُّم الإداري في اللغة و الاصطلاح.
- التمييز بين التَظَلُّم الإداري و بين غيره من الوسائل الإدارية المشابهة.
- التعرف إلى أنواع التَظَلُّم الإداري التي أخذ بها الْمُشَرِّع السوداني.
- بيان أحكام التَظَلُّم الإداري من حيث سماته، وآثاره القانونية في النظام القانوني السوداني.
- التعرف إلى دور القضاء السوداني في إرساء بعض أحكام التَظَلُّم الإداري.

أهمية البحث

تكمن أهمية هذا البحث في أن التَظَلُّم الإداري يُعَدُّ شرطاً أساسياً لقبول الدعوى الإدارية التي تتيح للقضاء إعمال رقابته على أعمال الجهات الإدارية، ومن ثم حماية حقوق وحريات الأشخاص من تغول تلك الجهات، إلا أنه كثيراً ما يفشل صاحب

PDF created with pdfFactory trial version pdffactory.com

المصلحة في بلوغ هذه الحماية نظراً للجهل بأهمية التَظَلُّم ومواعيد تقديمه، مما قد يمس بالحق في التقاضي، كما أن التَظَلُّم الإداري يُعَدُّ وسيلةً لتحريك الرقابة الذاتية للجهات الإدارية، مما يُمَكِّنها من استدراك الأخطاء التي تقع فيها عند مباشرتها لوظائفها، فيحفظ ذلك هيبتها من المخاصمة القضائية، انطلاقاً من هذه الأهمية كان جهدنا هذا، عَلَّهُ يكون إضافة في بسط الحديث عن هذا الإجراء وأحكامه.

فروض البحث:

- يمثل التَظَلُّم الإداري سبيلاً ودياً لفض المنازعات الإدارية بين جهة الإدارة وبين المتعاملين معها.
- يُعد شرط استنفاد التَظَلُّم الإداري لقبول الدعوى الإدارية حائلاً دون استيفاء الأطراف للحق في التقاضي.
- قِصَرْ مدة تقديم التَظَلُّم الإداري يُعد قيداً و خرقاً لروح فكرة التَظَلُّم، والعكس صحيح.

منهج البحث

سأتبع في هذا البحث المنهج التحليلي: من خلال تحليل ومقارنة نصوص التشريعات الوطنية بنصوص التشريعات العربية المقارنة، مع بيان رأي الفقه القانوني، وموقف القضاء الوطني كلما أمكن ذلك.

هيكل البحث:

سيتم معالجة هذا الموضوع من خلال مباحث ثلاثة ستأتي إن شاء الله على النحو التالي:

المبحث الأول: التَظَلُّم الإداري مفهومه،أهميته، أنواعه

المطلب الأول: مفهوم التَظَلُّم الإداري في اللغة و الاصطلاح

المطلب الثاني: أهمية التَظَلُّم الإداري و مبرراته

المطلب الثالث: أنواع التَظَلُّم الإداري

المبحث الثاني : شروط التَظَلُّم الإداري

الشرط الأول: أن يقدم التَظَلُّم من قبل صاحب المصلحة ذاته أو من يُمَثِّلَه

PDF created with pdfFactory trial version pdffactory.com

الشرط الثاني: أن يَتَّسم التَظَلُّم الإداري بالوضوح والبساطة من حيث مشتملاته

الشرط الثالث: أن يُقدم التَظَلُّم الإداري إلى الجهة الإدارية ذات الاختصاص

الشرط الرابع: أن يستهدف التَظَلُّم الإداري قراراً إدارياً صدر بشكلٍ نهائي

الشرط الخامس: أن يقدم التَظَلُّم الإداري خلال المدة المحددة قانوناً

الشرط السادس: أن يكون مسعى الْمُتَظَلِّم ممكناً تحقيقه من الوجهة القانونية

الشرط السابع: أن يقدم التَظَلُّم من صاحب المصلحة و ممن له الصفة القانونية

المبحث الثالث: آثار التَظَلُّم الإداري

المطلب الأول: الأثار القانونية المباشرة

المطلب الثاني: الأثار القانونية غير المباشرة

خاتمة البحث و تشمل أهم النتائج والتوصيات

فهرس المصادر والموضوعات

PDF created with pdfFactory trial version pdffactory.com

المبحث الأول

التَظَلُّم الإداري، مفهومه، أهميته، أنواعه

المطلب الأول: مفهوم التَظَلُّم الإداري في اللغة و الاصطلاح

الفرع الأول: تعريف التَظَلُّم الإداري في اللغة:

أولاً: تعريف التَظَلُّم في العربية: أظلم الرجل: أصاب ظلماً، واظّلم بتشديد الظاء واللام مجانبة الفاعل أصل الفعل، والأصل (تظلّم) أي : جانب الظلم وأحب زواله، و "اظّلَم" : بتشديد الظاء فقط: الاتصاف بأصله، والظُلْم: هو كل ضرر من حاكم أو غيره، وقيل "الظُلم": بالضم في الأصل اسم وإن شاع استعماله في موضع المصدر، و هو وضع الشيء في غير موضعه، والتصرف في حق الغير، ومجاوزة حد الشارع، ومنه قولهم: من استرعى الذئب فقد ظلم [1]، والمَظْلَمَة ما تطلبه من الظالم، وهو اسم لما أخذه الظالم، وتَظَلَّمَه أي ظلمه ماله، وتَظَلَّم منه أي اشتكى ظلمه [2]،ويقال: تَظَلَّمَ فلان إلى الحاكم من فلان فَظَلَّمَه تظليماً أي: أنصفه من ظالمه و أعانه عليه ، أي منع من وقوع الظلم عليه، وتَظَلَّم منه شكا من ظُلْمه ومنه قول الأعرابي:

كانت إذا غضبت عليَّ تَظَلَّمَت وإذا طلبت كلامها لم تقبلِ

ويقول ابن سيده: إنما التَظَلُّم بمعنى تشكي الظُلْم منه، والْمُتَظَلِّم هو الشخص الذي يشكو آخر ظلمه، وقيل هو الظالم [3]، و ظَلَمَ يَظْلِمُ ظُلْماً قيل في معنى ظَلَمَ: وضع الشيء في غير موضعه تعدياً، ومن ذلك قولهم: من أشبه أباه فما ظَلَمْ، أي ما وضع الشبه في غير موضعه، ومن ذلك قول كعب:

---

(1) أبو البقاء أيوب بن موسى الحسيني الكفوي، الكليات، الطبعة الثانية 1419هـ - 1998م، مؤسسة الرسالة ، بيروت، ص 142، 354، 594، 588.

(2) زين الدين محمد بن عبد القادر الحنفي الرازي، مختار الصحاح، تحقيق: يوسف الشيخ محمد، المكتبة العصرية، الدار النموذجية، بيروت، الطبعة الخامسة،1990م، الجزء الأول، ص197.

(3) محمد بن مكرم بن علي جمال الدين بن منظور، لسان العرب، دار صادر، بيروت، الطبعة الثالثة1414هـ، الجزء 12، ص374.

PDF created with pdfFactory trial version pdffactory.com

أنا ابن الذي لم يخزني في حياته قديماً ومن يشبه أباه فما ظَلَمْ.

الظُّلم، بالضم: مصدره الحقيقي: الظَّلْمُ، بالفتح، ظَلَمَ يَظْلِمُ ظَلْماً، بالفتح، فهو ظالم وظلوم، وظلمه حقه، وتظلمه إياه، وتَظَلَّمَ: أحال الظلم على نفسه، ومنه شكا من ظلمه، والمظلِمَة ما تَظَلَّمَهُ الرجل،(1) وقيل الظلم هو : وضع الشيء في غير موضعه،(2) وظَلَمَه يظلِمُه ظُلْماً، أصله وضع الشيء في غير موضعه، ويقال ظَلَّمت فلاناً: نسبته إلى الظُّلم، وظَلَمْت فلاناً فاظَّلم وانظلم، إذا احتمل الظُّلم، ومنه قول زهير بن أبي سلمى:

هو الجواد الذي يعطيك نائله فواً ويُظلم أحياناً فَيَّظلِمُ

والظُّلامة: ما تطلبه من مظلمتك عند الظالم، ويقال : سقانا ظَلِيمةً طيِّبة(3)، و الظُّلم بالضم نقيض العدل، ويأتي الاسم واشتقاقاته في اللغة بمعنى الحجب والمنع، ومنه منع المستحق أو انتقاصه، وهي تدور في هذا السياق.(4)

ثانياً: تعريف الإداري في العربية: لفظ الإدارة في اللغة العربية من الألفاظ حديثة الاستعمال، ومن مشتقاتها مفردة الإداري نسبةً للإدارة، وهو من بذل الجَهد في العمل، وهذا اللفظ لم يرد في القرآن الكريم إلا أن القرآن حفل بكلمات مقاربة لها رسماً كما في كلمة "تديرونها"، في قوله تعالى: "إِلَّا أَن تَكُونَ تِجَارَةً حَاضِرَةً تُدِيرُونَهَا بَيْنَكُمْ"(5)، وكذلك لفظ تدور أتى في قوله تعالى: "يَنْظُرُونَ إِلَيْكَ تَدُورُ أَعْيُنُهُمْ"(6)،

---

(1) مجد الدين محمد بن يعقوب الفيروزآبادي، القاموس المحيط، تحقيق محمد نعيم عرقسوسي، الطبعة الثامنة 1436هـ- 2005م، مؤسسة الرسالة، بيروت، ص1134.

(2) على بن محمد السيد الشريف الجرجاني، معجم التعريفات، تحقيق محمد صديق لمنشاوي، دار الفضيلة، القاهرة، (د.ط)، (د.ت)، ص121

(3) أبو الحسين أحمد بن فارس بن زكريا، معجم مقاييس اللغة، تحقيق: عبد السلام محمد هارون، الجزء الثالث، دار الفكر، طبعة 1399هـ- 1979م، ص468- 469.

(4) محمد حسن حسن جبل، المعجم الاشتقاقي لألفاظ القرآن الكريم، المجلد الأول، القاهرة، مكتبة الآداب، الطبعة الأولى:2010م، ص1371.

(5) سورة البقرة، الآية 282.

(6) سورة الأحزاب، الآية 19.

PDF created with pdfFactory trial version pdffactory.com

وذهب البعض إلى أن تعريف لفظ "أدار" جَهِدَ في العمل، يقال: أدار السياسة: أي دبر أمورها وساس الرعية، وكلمة الإدارة من الكلمات حديثة الاستعمال بلفظها.(1)

الفرع الثاني: تعريف التَظَلُّم الإداري في الاصطلاح

عُرِّفَ التَظَلُّم الإداري(2) من قبل فقهاء القانون بتعريفات متعددة غير أنها جميعاً تدور حول معنى جوهري واحد، ونسوق هنا بعضاً منها على النحو التالي:

أولاً: التَظَلُّم الإداري هو: "تقدم أحد الأشخاص ممن يمسهم الضرر الناتج عن قرار أصدرته الإدارة إلى الجهة التي أصدرت القرار، أو إلى الجهة الإدارية الرئاسية، يطلب فيها سحب القرار، أو تعديله".(3)

ثانياً: عرّف التَظَلُّم الإداري بأنه: "عبارة عن تظلم إداري يتقدم به صاحب المصلحة إلى جهة الإدارة نفسها ليشكو أو يتظلم من القرار الإداري الذي أَضَرَّ بمركزه القانوني بصورة مباشرة بهدف أن ترجع الإدارة عن قراراها وتسحبه أو تلغيه".(4)

ثالثاً: عُرِّفَ بأنه: "التَظَلُّم الذي يتقدم به صاحب الشأن إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار، أو إلى الجهة الرئاسية الإدارية طالباً تعديل القرار، أو سحبه".(5)

رابعاً: عُرِّفَ بأنه: "تقدم صاحب المصلحة الذي صدر القرار الإداري في مواجهته بطلب للإدارة يلتمس فيه إعادة النظر في قراراها الذي يدعي عدم مشروعيته".(6)

خامساً: عُرِّفَ بأنه "طلب يتقدم به صاحب الشأن إلى الإدارة لإعادة النظر في قرار إداري يدعي مخالفته للقانون".(7)

---

(1) حافظ أحمد عجاج الكرمي، الإدارة في عهد الرسول، دار السلام ، القاهرة، الطبعة الثانية، 1428هـ2007م،ص27.

(2) يطلق عليه اصطلاح المراجعة الإدارية، أو العريضة الاسترحامية. محمد رفعت، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص 79.

(3) سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري "قضاء الإلغاء"، دار الفكر العربي، القاهرة، طبعة عام 1986م، ص532.

(4) محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص 81.

(5) عاطف محمود البنا، الوسيط في القضاء الإداري، الطبعة الثانية، القاهرة ، 1998م، ص 330.

(6) نواف كنعان، القضاء الإداري، الطبعة الأولى، دار الثقافة، عمان ، 2006م، ص236.

(7) ماجد راغب الحلو، الدعاوى الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004م، ص95.

PDF created with pdfFactory trial version pdffactory.com

سادساً: عرِّف بأنه: "طلب يقدم بأية صيغة من صاحب الشأن وهو الذي صدر القرار في مواجهته، إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار أو التي ترأسها، يلتمس فيه من الإدارة إعادة النظر في قرارها الذي أصدرته منطوياً على أضرار أو عدم تحقيق مزايا مادية أو أدبية له".[1]

وقد عرف: بأنه اعتراض كتابي يقدمه من صدر بشأنه القرار الإداري أو التأديبي إلى السلطة المختصة، يبدي فيه المعترض عدم رضائه عما تضمنه القرار الصادر بشأنه، لأنه مخالف للحقيقة ويتسم بعدم المشروعية، ويطلب فيه إعادة النظر بتعديل القرار أو سحبه أو إلغائه، وهو طريق يسلكه المعترض قبل لجوئه لقضاء، ويمثل قطعاً لسريان ميعاد دعوى الإلغاء وحالة من حالات إطالة مدتها.[2]

والمتأمل في هذه التعريفات أعلاه يجد أنها جميعها تدور حول فكرة جوهرية واحدة؛ هي اعتراض الشخص المتضرر من القرار الإداري إلى الجهة الإدارية؛ بهدف إعادة النظر فيه من جديد من قبل الجهة الإدارية، غير أن بعض تلك التعريفات عُنِيَّت بالجانب الشكلي لذلك الاعتراض.

و يمكن تعريف التَظَلُّم الإداري بأنه: طلب يقدم من صاحب المصلحة أو من يمثله، إلى الجهة الإدارية صاحبة الاختصاص طالباً منها رفع الضرر الذي لحق به نتيجة قرار إداري يرى أنه ألحق به الضرر.

وإلى ذلك فإن التَظَلُّم الإداري يمثل أحد أوجه الرقابة الإدارية على نشاط الإدارة وهو يمثل وجهاً من الرقابة الذاتية للإدارة، غير أنه كوسيلة رقابية يتم تحريكه بناء على طلب يتظلم فيه صاحب المصلحة إلى جهة الإدارة، حيث يتوجه المتضرر من أعمال أو

---

(1) علي عبد الفتاح محمد، الوجيز في القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، طبعة 2009م، ص262

(2) محمد إبراهيم خيري الوكيل، التظلم الإداري في ضوء آراء الفقه و أحكام القضاء، القاهرة، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى 2012م، ص18- 19.

PDF created with pdfFactory trial version pdffactory.com

قرارات الإدارة من خلال التَظلُّم إلى الإدارة ذاتها ممثلة في مصدر القرار، أو رئيسه، أو لجنة معينة حددها الْمُشَرِّع، طالباً إلغاء القرار أو تعديله أو سحبه أو التعويض عنه.

الفرع الثالث: نشأة نظام التَظلُّم الإداري و خصائصه:

أولاً: نشأة التَظلُّم الإداري: يُرجع البعض تاريخ ظهور نظام التَظلُّم الإداري إلى الجمهورية الفرنسية ما بعد الثورة، وذلك في ظل وجود نظرية الوزير القاضي، أو الإدارة القاضية، حيث كان الفصل في المنازعات الإدارية يتم من قبل الإدارة العامة، نظراً لانتفاء الرقابة القضائية على أعمال الإدارة امتثالاً لمبدأ الفصل بين السلطات، الذي نادى به رجال الثورة الفرنسية كرد فعل للمساوئ التي نجمت عن فساد القضاء العادي في فرنسا؛ وإفساده للتَظلُّم الإداري في مراحل ما قبل الثورة الفرنسية، فأصبحت الإدارة العامة هي التي تختص بالنظر والفصل في المنازعات الإدارية، وبعد تكريس مجلس الدولة الفرنسي الذي كانت لاختصاصاته طبيعة قضائية، بقيت نظرية الوزير القاضي على اعتبار أن الوزير هو صاحب الاختصاص العام؛ بالنظر في المنازعات الإدارية في المقام الأول في التقاضي، ومن ثم يمكن الطعن في قرارات الوزير أمام مجلس الدولة.[1]

إلا أن كلٍ من قضاة القضاء الإداري وفقهاء القانون العام انتصروا لنظام التَظلُّم الإداري؛ من خلال نظرية قوة الارتباط بين نظام التَظلُّم الإداري مع نظرية الدعوى الإدارية ودعوى الإلغاء خاصة، حيث ذهبوا إلى أن التَظلُّم الإداري مرتبط بالدعوى الإدارية، وذلك بالنظر إلى أن التَظلُّم الإداري يحركه ذوو المصلحة عادة في مواجهة الجهات الإدارية ذات العلاقة؛ بناءً على وجود نزاع بين ذوي المصلحة وبين السلطة العامة؛ ومن ثم يكون التَظلُّم الإداري بمثابة إعلان عن وجود هذا النزاع؛ والمطالبة بحله إدارياً أولاً ثم قضائياً، كما أن هذا النزاع الذي يحركه التَظلُّم الإداري يُعَدُّ موضوع الخصومة في الدعوى الإدارية لاحقاً،[2] لذا كان لابد من قبول نظام التَظلُّم الإداري

---

(1) عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر طبعة 1998م، ص 375.

(2) عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 374.

PDF created with pdfFactory trial version pdffactory.com

كيما تتهيأ السلطة الإدارية للدخول كطرف في الخصومة القضائية، وهذا ما يظهر بجلاء من خلال طبيعة تعاطي السلطة الإدارية مع التَظَلُّم الإداري المقدم إليها.[1]

ثانياً: نشأة و تطور التَظَلُّم الإداري في النظام القانوني في السودان

تاريخياً يُنظر إلى النظام القانوني في السودان على أنه امتداد للنظام الأنجلوسكسوني أو مدرسة "الشريعة العامة" التي تعود نشأتها إلى إنجلترا، ومرد ذلك وقوع السودان تاريخياً تحت سطوة الاستعمار البريطاني الذي أرسى دعائم المنظومة التشريعية للقوانين المنظمة لكثير من مناحي الحياة، وكان ذلك وفقاً لاختيارات المستعمر وليس نتيجة لتجارب خاصة عاشها السودان، هذه الاختيارات لا زالت أثارها باقية إلى يومنا هذا على الرغم من التحولات التشريعية الجذرية في كثير من جوانب النظام القانوني السوداني، ومن ملامح تلك الآثار اعتماد نهج نظام القضاء الموحد في إعمال الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، والذي يجعل رقابة القضاء لأعمال الإدارة منوطة بمحاكم القضاء العادي، وليس قضاءً مستقلاً تحت مسمى القضاء الإداري، كما هو السائد في المدرسة اللاتينية، فالسودان لم يعرف القانون الإداري ولا القضاء الإداري بالمعنى الضيق، غير أن ميراث السودان في القانون الإداري و القضاء الإداري بالمعنى الواسع عريق و أصيل، فكثير من موضوعات القانون الإداري تم تنظيمها بموجب تشريعات خاصة، كما أن رقابة القضاء على أعمال الإدارة كانت تنهض بها المحاكم العادية، بموجب الدعاوى الإدارية التي يتم تنظيمها تشريعياً من خلال قوانين الإجراءات والمرافعات المدنية؛ باعتبارها دعاوى تنظرها المحاكم العادية مع إيلاء بعض الخصوصية لتلك الدعاوى في الإجراءات و الاختصاص تميزها عن الدعوى المدنية، ورغم ذلك لم تخرج عن إطار القانون الإجرائي المنظم للدعاوى المدنية إلا مؤخراً.[2]

---

(1) عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 375.

(2) للمزيد ينظر: محمد محمود أبو قصيصة، مبادئ القانون الإداري السوداني، الطبعة الثانية 1995م، الخرطوم، ص5- 8.

PDF created with pdfFactory trial version pdffactory.com

وإلى ذلك فإن تنظيم أحكام التَظَلُّم الإداري في السودان من الناحية التشريعية قد استقلت بتنظيمه قوانين الإجراءات والمرافعات المدنية نظراً لأن النظام القانوني في السودان لم يعرف القانون الإداري بمعناه الضيق، لتأثره التاريخي بالمدرسة الأنجلوسكسونية، فقبل عام 1972م كان تنظيم الدعاوى المدنية عامة يخضع لقانون القضاء المدني 1929م، و للعرف الإداري والسوابق القضائية، وبصدور قانون المرافعات العملية 1972م تم تنظيم الدعاوى الإدارية تشريعياً بما في ذلك التَظَلُّم الإداري كشرط من شروط قبول الدعوى، ثم جاء قانون الإجراءات المدنية 1974م الذي سار على ذات النهج، وصولاً إلى قانون الإجراءات المدنية 1983م، والذي نظم إجراءات التَظَلُّم الإداري باعتباره شرطاً مسبقاً لقبول دعوى الطعن في القرار الإداري[1]، إلى أن تحول الْمُشَرِّع إلى التنظيم التشريعي للقضاء الإداري والدستوري على نحو أكثر تخصصاً، وذلك بظهور قانون القضاء الدستوري والإداري 1996م، ثم بعد ذلك استقل القضاء الإداري بتشريع خاص؛ بعد ظهور قانون المحكمة الدستورية 1998م، حيث ظهر أخيراً قانون القضاء الإداري لعام 2005م، هذا ما يؤكد على خصوصية تجربة السودان القانونية قبل و بعد الاستقلال؛ بحيث يمكن القول بأنها: مدرسة خاصة جمعت بلا إطلاق بين المدرستين اتضحت أولى ملامحها في أواخر القرن الماضي بصدور قانون القضاء الدستوري والإداري لعام 1996م، وهي تجربة لا تزال قيد التطور.

ثالثاً: سمات التَظَلُّم الإداري:

(1) يُعد بمثابة إجراء أولي يُشَرَّع نسبياً لمواجهة كافة القرارات الإدارية، إلا أنه يمكن استبعاده بقانون خاص، وفي حال السماح به فإن استنفاد سبله يُعد شرطاً مسبقاً لقبول الدعوى الإدارية في كثير من الأنظمة القانونية.

(2) يمثل آلية لمجابهة أي من صور عدم المشروعية من قبل الجهات الإدارية جراء تعسفها في استعمال سلطاتها التقديرية بموجب القانون.

---

(1) ينظر المادة 310 من قانون الإجراءات المدنية 1983م.

PDF created with pdfFactory trial version pdffactory.com

(3) يتقيد الْمُتَظَلِّم بمدة يحددها القانون عادةً يحق له تقديم التَظَلُّم خلالها إلى الجهات الإدارية تبدأ من تاريخ تسلمه للقرار الإداري أو علمه به حسب الحال.

(4) يجب أن يقدم التَظَلُّم الإداري ابتداءً إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار الْمُتَظَلَّم منه، لأنها هي من يمكنها الاستعاضة عن القرار الْمُتَظَلَّم منه بقرار أخر جديد، وإن كان يمكن للمتظلم أن يتدرج في تظلمه إلى جهات أعلى درجة في السُلَّم الإداري يُعرف في الاصطلاح القانوني بالاستئناف الإداري.[1]

الفرع الرابع: التمييز بين نظام التَظَلُّم وغيره من الأنظمة المشابهة

أولاً: التمييز بين نظام التَظَلُّم الإداري و دعوى الإلغاء[2]: تظهر أوجه التمايز بين نظام التَظَلُّم وبين دعوى الإلغاء في النقاط التالية:

(1) من حيث الجهة المختصة بالفصل في كلٍ منهما: نجد أن الجهات الإدارية تختص بالفصل في التَظَلُّمات الإدارية، بينما القضاء - المحكمة القومية العليا، محكمة الاستئناف- * هو المختص بالفصل في دعوى الإلغاء.

(2) من حيث الطبيعة: يُعد التَظَلُّم إجراءً وعملاً إدارياً من صميم الأعمال الإدارية، بينما دعوى الإلغاء هي دعوى و وسيلة قضائية تُعَدُّ من قَبيل الإجراءات القضائية.

(3) من حيث النظام القانوني "الإجراءات والمواعيد": إجراءات التَظَلُّم الإداري تتسم بالبساطة وهي في العموم ليست إجراءات ومواعيد محددة، بخلاف إجراءات دعوى الإلغاء فإنها ذات طبيعة ملزمة، و تتم عادة وفقاً لإجراءات ومواعيد محددة على وجه الدقة، ويتم تنظيمها عادةً بقواعد و نصوص قانونية، أضف إلى ذلك أن التَظَلُّم

---

(1) Vuk Cucic ,Appeals In Special Administrative Domains ,Transylvanian Review Of Administrative Sciences, No.34 E/2011,P 64.

(2) عيد مسعود الجهني، القضاء الإداري وتطبيقاته في المملكة العربية السعودية، الطبعة الأولى،1404هـ- 1984م، ص146.

* - وفقاً لقانون القضاء الإداري لعام 2005م تختص كلٍ من محكمة الاستئناف والمحكمة العليا بنظر الدعاوى الإدارية في النظام القانوني السوداني.

PDF created with pdfFactory trial version pdffactory.com

الإداري قد يقدم إما إلى مُصْدر القرار، أو رئيسه المباشر، أو إلى لجنة مختصة، أما الدعوى الإدارية فهي تقدم إلى المحكمة المختصة فقط.

(4) من حيث سلطات الجهة المختصة بالفصل: تمتلك الجهات الإدارية بالنسبة للتَظَلُّم المقدم إليها سلطات واسعة كالإلغاء، والسحب، والتعديل، بينما لا تملك الجهات القضائية إزاء دعوى الإلغاء سوى سلطة الحكم بإلغاء القرار المطعون فيه، أضف إلى ذلك أن الجهات الإدارية على اختلافها بإمكانها عدم الالتفات إلى التَظَلُّم الإداري، بينما القضاء لا يمكنه إهمال البت في الدعوى المقدمة إليه.

(5) من حيث تكييف قرار الفصل الصادر في كلٍ منها: قرار الفصل في دعوى الإلغاء عبارة عن حكم قضائي، يحوز حجية الأمر المقضي فيه، وهو حجة على الكافة، بينما القرار الصادر بالفصل في التَظَلُّم الإداري لا يخرج عن كونه قراراً إدارياً، وغالباً ما يُتيح القانون المجال لاستئنافه إلى الجهة الإدارية الأعلى، أو الطعن فيه أمام القضاء.

(6) من حيث مدة الفصل في التَظَلُّم الإداري: اعتبر الْمُشَرِّع أن مرور ثلاثين يوماً من تاريخ رفع التَظَلُّم للجهة الإدارية مدة كافية للفصل فيه، بينما دعوى الإلغاء تخضع لقواعد إجرائية عامة شأنها شأن سائر الدعاوى.

(7) من حيث الأثر المترتب على تقديم كل منهما: تقديم التَظَلُّم - الوجوبي- يُعد أساساً للانطلاق نحو الطريق القضائي لحسم النزاع عبر الدعوى القضائية، بينما تقديم الدعوى القضائية يُعد مرحلة لاحقة على التَظَلُّم الإداري.

(8) من حيث الشكل: التَظَلُّم الإداري باعتباره إجراءً إدارياً لا يشترط فيه إجراءات معينة كما هو الشأن بالنسبة للطعون القضائية، فلا يرفع في صيغة دعوى، أو في شكل معين، وإن كان في الغالب أنه إجراء مكتوب، قلما ما يقدم التَظَلُّم شفاهة، إذ يجب أن يحتوي على مضمون التَظَلُّم وتاريخه وسبب عدم مشروعيته.

ثانياً: التمييز بين نظام التَظَلُّم الإداري و الاسترحام: يختلف التَظَلُّم الإداري عن الاسترحام من نواحي عدة على الوجه التالي:

PDF created with pdfFactory trial version pdffactory.com

(1) من حيث القرار الإداري الذي يؤسس عليه كلٍ منهما: نجد أن التَظَلُّم الإداري يقوم على أساس افتراض أن القرار الإداري معيب بعدم المشروعية، ومن ثم يكون الْمُتَظَلِّم في موقف الاعتراض حيث يقع عليه عبء إثبات ذلك، بينما الاسترحام لا يقوم على أساس أن القرار الإداري معيباً؛ بل نجده يستهدف قراراً إدارياً صحيحاً.

(2) من حيث حدود طلبات صاحب المصلحة في كلٍ منهما: عادة ما يطلُب المُتَظَلِّم من الجهة الْمُتَظَلَّم إليها إلغاء القرار الإداري أو سحبه أو تعديله، بينما يخلو الاسترحام من ذلك، فالمُسْتَرْحِم عادةً ما يَستهدف كسب تعاطف الإدارة مع ظروفه الخاصة؛ مع إقراره التام بمشروعية القرار الإداري المُسْتَرْحَم منه، دون طلب سحب القرار الإداري أو تعديله أو إلغائه؛ بل جُل مسعاه يرتكز على تبصير الإدارة بظروفه الخاصة ومراعاتها.[1]

(3) من حيث التكييف القانوني لطبيعة كل منهما: التَظَلُّم إجراء إداري له مواعيد محددة- الوجوبي- وعادة ما يقررها القانون، ويرتب عليها آثاراً قانونية تتصل بميعاد الدعوى القضائية، بينما الاسترحام لا يُعد إجراءً قانونياً؛ ومن ثم فليس له آثار قانونية سوى ما يمس الشخص نفسه، وليس له علاقة بسير الدعوى القضائية.

(4) السلطة التقديرية للإدارة إزاء كل منهما: خيارات الإدارة إزاء التَظَلُّم الإداري مقيدة و محدودة بموجب القانون، بينما خيارات الإدارة إزاء الاسترحام أوسع مدى وتلعب الاعتبارات الشخصية دوراً رئيساً في ذلك.

ثالثاً: التمييز بين نظام التَظَلُّم الإداري والطعن القضائي

على الرغم من أوجه الشبه بين كلٍ من دعوى الطعن القضائي وبين التَظَلُّم الإداري؛ في أن كلٍ منهما يُعد وسيلة من وسائل الرقابة على نشاط الإدارة، تستهدف حماية حقوق وحريات الأفراد من التغول عليها من قبل الإدارة، إلا أن هناك أوجه اختلاف تميز كلٍ منهما عن الأخر.

---

(1) عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية ، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، طبعة 1998م، الجزائر، ص378.

PDF created with pdfFactory trial version pdffactory.com

1. من حيث الجهة المختصة بالفصل في كلٍ: تختص الجهات الإدارية في الفصل في التَظَلُّمات الإدارية، بينما تختص في الفصل في الطعن القضائي الجهات القضائية {محكمة الاستئناف والمحكمة العليا}.
2. من حيث طبيعة كلٍ: يُعد التَظَلُّم الإداري ذو طبيعة فهو إجراء وعمل إداري يستهدف مراقبة نشاط الإدارة، بينما الطعن القضائي يُعد ذو طبيعة قضائية يتسم بخصائص موضوعية وإجرائية ينظمها الْمُشَرِّع بدقة، لذلك تتسم مراحل دعوى الطعن القضائي بالتعقيد مقارنة بمراحل التَظَلُّم الإداري.(1)
3. من حيث أساس كلٍ: الطعن القضائي يحب أن يؤسس على دفوع وبينات قانونية تذهب إلى عدم مشروعية القرار المطعون فيه، بينما التَظَلُّم الإداري يمكن أن يؤسس على مجرد ملاءمة واقعية وعملية.(2)
4. من حيث السلطات: الجهات القضائية عند نظر دعوى الطعن القضائي؛ تكون سلطاتها في حدود ما لها من رقابة المشروعية، فتكون المحكمة عادةً مقيدة بذلك؛ فهي لا تخرج غالباً عن دائرة طلبات الطاعن، ومن ثم لا يحق لها مثلاً تعديل القرار الإداري الطعين، بينما تملك الجهات الإدارية عند نظرها للتَظَلُّم الإداري سلطات واسعة بالنظر إلى كونها تمارس رقابتي المشروعية والملائمة، ومن ثم يكون للإدارة سلطة إلغاء القرار الْمُتَظَلَّم منه، أو تعديله أو سحبه...إلخ، نظراً لكونها صاحبة القرار أو العمل الْمُتَظَلَّم منه.(3)
5. من حيث طبيعة القرار الصادر في كلٍ: القرار الصادر من قبل المحكمة في الفصل في دعوى الطعن؛ يحوز حجية الأمر المقضي فيه؛ نظراً لكونه حكماً قضائياً، بينما لا ينسحب هذا التوصيف على غالب القرارات الصادرة من قبل الجهات

(1) نجم الأحمد، التظلم الإداري، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 29، العدد الثالث، 2013م، ص15.

(2) عمار عوابدي، مرجع سابق، ص380.

(3) نجم الأحمد ، التظلم الإداري، مرجع سابق، ص15.

PDF created with pdfFactory trial version pdffactory.com

الإدارية بالفصل في التَظَلُّم الإداري، إذ يُعَدُّ قرار الفصل في التَظَلُّم الإداري قراراً إدارياً.

رابعاً: التمييز بين التَظَلُّم الإداري و الاستئناف الإداري:

يتقاطع مصطلح التَظَلُّم الإداري أحياناً مع مصطلح الاستئناف الإداري للجهة الإدارية، إذ أن الاستئناف الإداري في حقيقته ما هو إلا مرحلة متقدمة من التَظَلُّم الإداري؛ فهو قد يتقدم درجة أو عدة درجات إدارية على التَظَلُّم المُقَدَّم أولاً إلى الجهة المُصدرة للقرار الإداري، إذ يتجه المُتَظَلِّم بتَظَلُّمِه إلى الجهة الأعلى للإدارة؛ وهو ما يعرف بالتَظَلُّم الرئاسي الذي يتطلب استيفاء التَظَلُّم الولائي إلى الجهة المصدرة للقرار في غالب الأحوال.

والاستئناف الإداري هو تظلم للمرة الثانية أو الثالثة للجهة الإدارية، وهو قطعاً يختلف بشكل تام عن الاستئناف القضائي، الذي ينصب على حكم قضائي، بينما الاستئناف الإداري ينصب على قرار إداري تم التَظَلُّم منه للمرة الأولى، كما أن استئناف القرار الإداري يقرره القانون عادة في أحوال معينة.[1]

كما أن الاستئناف الإداري يمكن تصور تقديمه من الجهة الإدارية ومن المُتَظَلِّم، أما التَظَلُّم فلا يمكن تصور تقديمه إلا من قبل الشخص الذي صدر القرار الإداري في مواجهته.

وإلى ذلك فكلٍ منهما يتعلق بقرارٍ إداري؛ يقوم صاحب المصلحة بالتَظَلُّم منه؛ أو استئنافه إلى الجهة الرئاسية، فالتَظَلُّم قد يكون ولائياً؛ أي إلى الجهة المصدرة للقرار، وقد يكون رئاسياً؛ أي إلى الجهة التي ترأس الجهة المصدرة للقرار في السلم الإداري، غير أن الاستئناف الإداري دوماً ينبني على تَظَلُّم سابق فهو مرحلة متقدمة من التَظَلُّم، و بغض النظر عن نتيجة التَظَلُّم فمحل الاستئناف هنا هو قرار الجهة التي فصلت في تَظَلُّمِه إلي جهة أعلى إدارياً " لجنة، وكيل وزارة، وزير"

---

(1) يوسف عثمان بشير، القرار الإداري، الطبعة الأولى، 1991م، مطبعة بورتسودان، ص75.

PDF created with pdfFactory trial version pdffactory.com

ومثال ذلك ما نص عليه الْمُشَرِّع في قانون محاسبة العاملين بالخدمة العامة الملغي لعام 1994م، في المادة 32" يجوز لأي من العاملين أن يستأنف إلي الديوان ضد قرار مجلس المحاسبة المصلحي أو العالي "، والمادة 33 "أن رئيس الوحدة الإدارية يجوز له الاستئناف إلى ديوان العدالة الاتحادي ضد القرارات التالية الصادرة من مجالس المحاسبة العالية، ومجالس المحاسبة المصلحية التي يشكلها هو، و مجالس المحاسبة المصلحية التي يأمر الوالي أو الوزير المختص بتشكيلها وفقاً للمادة 31.[1]

المطلب الثاني: أهمية التَظَلُّم الإداري و مبرراته:

إقرار نظام التَظَلُّم الإداري يهدف إلى حماية الأشخاص من قرارات الإدارة، و إزالة ما ينشأ عنها من ظلم بواسطة الإدارة ذاتها إذا ثبت لها مظلومية الْمُتَظَلِّم دون ضجيج أو تعقيدات، فمن خلال التَظَلُّم الإداري يتسنى للإدارة والشخص الْمُتَظَلِّم؛ الحد من تراكم النزاعات بين الطرفين، بل إن قبول الإدارة للتظلم و فحصه و من ثم سحب القرار أو تعديله؛ يُكَرِّس لدى المواطن احتراماً للإدارة كونها تنصاع لمبدأ سيادة حكم القانون.[2]

الفرع الأول: أهمية التَظَلُّم الوجوبي: تظهر أهمية التَظَلُّم الإداري بالإضافة إلى اعتباره وسيلة حل لكثير من الإشكالات، بطريق ودي، و في وقت أقصر، و بتكاليف أقل بكثير جداً مقارنة مع تلك التي يَسْتَوجِبُها الطريق القضائي، تظهر هذه الأهمية من كونه يُعد شرطاً رئيساً لقبول دعوى الإلغاء، التي تُعَدُّ المدة فيها من مسائل القانون، فهي تُعَدُّ من قبيل قواعد النظام العام، يجوز للقاضي الإداري أن يبت فيها دون إثارة ذلك من قبل جهة الإدارة، حيث يحق له أن من تلقاء نفسه أن يقرر عدم قبول

(1) المادة 33، من قانون محاسبة العاملين بالخدمة العامة 1994م.

(2) محمد إبراهيم خيري الوكيل، التظلم الإداري في ضوء آراء الفقه و أحكام القضاء، مرجع سابق، ص19- 22.

PDF created with pdfFactory trial version pdffactory.com

الدعوى، نظراً لمضي مدة الطعن المقررة قانوناً، وهذا ما قضى به مجلس الدولة في مصر، ومجلس شورى الدولة في لبنان.[1]

وفي ذات السياق يبرز لنا موقف الْمُشَرِّع السوداني متبنياً هذا التوجه، والذي قرر أن استنفاد المدعي لسبل التَظَلُّم المتاحة يُعد شرطاً من شروط رفع الدعوى الإدارية، بل رَتَّبَ الْمُشَرِّع على تجاوز المدعي لذلك الشرط التزام القاضي المختص بشطب عريضة الدعوى إيجازياً ورفضها،[2] وهذا ما تم التأكيد عليه بأن استنفاد جميع طرق التَظَلُّم الإداري المتاحة التي نص عليها قانون محاسبة العاملين بالخدمة المدنية القومية لعام 2007م، يُعد شرطاً لقبول ديوان العدالة الاتحادي لأي استئناف ضد أيٍ من قرارات مجلس المحاسبة المصلحي أو العالي.[3]

وجاء مسلك القضاء موافقاً لذلك، حيث سارت المحاكم على ضرورة أن يتم التَظَلُّم في القرار الإداري إلى الجهة المختصة بالنظر في ذلك التَظَلُّم، ومن ثم ظهرت قضايا رفض فيها القضاء قبول دعوى الطعن الإداري نظراً لأن المدعي لم يستنفد طرق التَظَلُّم المتاحة بموجب القانون، وهذا ما ذهب إليه القاضي العالم "زكي عبد الرحمن" في قوله : " حيث أن القانون – فيما هو واضح- قد اتجه إلى رسم طريق معين للتظلم من إجراءات المحاسبة، فإن ذلك الطريق يحكم كل ما هو متعلق بالمحاسبة، ابتداءً من أي تحقيق، وتوجيه تهمة، والوقف عن العمل، وتشكيل مجلس محاسبة، وإجراءات ذلك المجلس، وحتى صدور قرار منه، فبغير هذا يتشعب الاختصاص ويتضارب في بعض

(1) محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، منشورات الحلبي القانونية، بيروت، الطبعة الأولى 2005م، ص 60.

(2) أنظر المادة 7، الفقرة (ب)، من قانون القضاء الإداري لعام 2005، المطابقة للمادة 23، (ب)، من قانون القضاء الدستوري والإداري لعام 1996م.

(3) المادة 34، البند (2)، من قانون محاسبة العاملين بالخدمة المدنية القومية لعام 2007م.

PDF created with pdfFactory trial version pdffactory.com

الحالات من حيث قصد القانون توحيد هذه المسألة، وليس في هذا إهدار لاختصاص المحاكم، حيث أن ذلك قد ينشأ في مرحلة لاحقة".[1]

كما أن للتَظَلُّم الوجوبي أهمية خاصة في أنه يقطع ميعاد الطعن بالإلغاء في القرار الإداري أمام القضاء، بمعنى أنه بمجرد تقديم الشخص صاحب المصلحة لتظلمه، فإن ذلك يؤكد جديته في اقتضاء حقه، ومن ثم لا يُعتد بالمدة المنقضية من ميعاد الطعن، فيسري ميعاد أخر جديد من تاريخ الرد على هذا الإجراء[2]، أضف إلى ذلك أن التَظَلُّم الإداري - الوجوبي- يُعد حالة من حالات امتداد ميعاد الطعن بالإلغاء، فميعاد رفع دعوى الإلغاء هو ستون يوماً وهو من النظام العام، غير أن هذا الميعاد قد يطول لأكثر من ستين يوماً لأسباب قانونية أو قضائية، كما أن التَظَلُّم الإداري يُعد واحداً من حالاتٍ ثلاث لانقطاع ميعاد دعوى الإلغاء، إذ تسقط المدة الماضية ويبدأ من جديد احتساب المدة القانونية كاملة.[3]

الفرع الثاني: مبررات التَظَلُّم الإداري: للتَظَلُّم الإداري عدة مبررات على النحو التالي:

1. يُعد التَظَلُّم الإداري وسيلة قانونية و إدارية فعالة لفض المنازعات الإدارية ودياً، إذ أن إعماله يتيح للجهة الإدارية تبني وجهة النظر التي يبديها الْمُتَظَلِّم، ومن ثم قد تقر بعدم مشروعية قرارها، فيتسنى لها سحب القرار أو تعديله كل ذلك بطريقٍ ودي، الأمر الذي يُمَكِّنُها من تسوية كثير من المنازعات الإدارية في بداية ظهورها و بعيداً عن ساحات القضاء والتي قد تستغرق كثيراً من الوقت والجهد والتكاليف.[4]
2. يُعطي التَظَلُّم الإداري الجهة الإدارية بما تملكه من رقابة ملائمة ومشروعية، آلية مرنة في مجابهة القرار المعيب إذا تبين لها ذلك، فلها أن تسحب القرار أو تعدله أو

---

(1) محمد طاهر عاصم ضد مدير الهيئة العامة للكهرباء والمياه الخرطوم، مجلة الأحكام القضائية لعام 1980م، ص297.

(2) ماجد راغب الحلو، الدعاوى الإدارية، مرجع سابق، ص 95.

(3) محمد إبراهيم خيري الوكيل، التظلم الإداري في ضوء آراء الفقه و أحكام القضاء، مرجع سابق، ص19- 20.

(4) عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص375.

PDF created with pdfFactory trial version pdffactory.com

تلغيه، وهذا ما لا يستطعه القضاء كون رقابة القضاء على نشاط الإدارة هي رقابة مشروعية فقط.[1]

3. يُعد التَظَلُّم الإداري وسيلة قانونية وإدارية فعالة في تحريك وتفعيل الرقابة الإدارية الذاتية على أعمال الإدارة بشتى أنواعها، وذلك لضمان تطبيق مبدأ المشروعية الأمر الذي يعزز حماية حقوق وحريات الأفراد.[2]
4. يُبَصِّر التَظَلُّم الإداري الجهات الإدارية ذات العلاقة إلى طبيعة الأخطاء التي قد تقع من السلطات الإدارية، وأوجه عدم مشروعيتها، الأمر الذي يدفع بها إلى العمل على تفادي تلك الأخطاء في المستقبل، مما يعزز احترام حقوق وحريات الأفراد، ويحول بين الإدارة وبين جَرِّها إلى ساحات القضاء، الأمر الذي يعزز من مكانتها لدى الرأي العام، وهو بذلك يُعد إجراءً مقرراً لمصلحة كلٍ من الإدارة والمتنازعين معها على السواء[3].
5. يخفف التَظَلُّم الإداري بما يقود إليه من فصل في المنازعات الإدارية عن كاهل القضاء، عبء نظر الكثير من المنازعات بحيث يتفرغ القضاء للنظر في المنازعات الأكثر إلحاحاً مما يزيد من كفاءة الجهاز القضائي.[4]
6. التَظَلُّم الإداري يحافظ على العلاقة بين الْمُتَظَلِّم والجهة الإدارية خاصة إذا كان الْمُتَظَلِّم موظفاً في الجهة الإدارية، مما يَحْدُ من الخلافات التي قد تنشأ فيما لو أن المنازعة تم الفصل فيها عبر القضاء.[5]

---

(1) ماجد راغب الحلو، الدعاوى الإدارية، مرجع سابق، ص 96.

(2) طعيمة الجرف، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، القاهرة: الطبعة الثالثة، 1970، ص 74 .

(3) محمد إبراهيم خيري الوكيل، التظلم الإداري في ضوء آراء الفقه و أحكام القضاء، مرجع سابق، ص27.

(4) Vuk Cucic ,Appeals In Special Administrative Domains ,Transylvanian Review Of Administrative Sciences, No.34 E/2011,P 64.

(5) علي عبد الفتاح محمد، الوجيز في القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 262.

PDF created with pdfFactory trial version pdffactory.com

المطلب الثالث: أنواع التَظَلُّم الإداري:

يتنوع التَظَلُّم الإداري وفقاً لاعتبارات عدة؛ سواءً من حيث الجهة المقدم إليها، أو من حيث مدى إلزامية اللجوء إليه، وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول: أنواع التَظَلُّم الإداري بالنظر إلى الجهة التي يُقَدَّم إليها

أولاً: التَظَلُّم الولائي: ويقصد به قيام الشخص صاحب المصلحة بالتوجه إلى الموظف أو الجهة الإدارية؛ التي صدر عنها التصرف الإداري موضوع التَظَلُّم، مبيناً له العيوب التي شابت التصرف طالباً منه إما إلغاء التصرف الإداري؛ أو تعديله؛ أو سحبه؛ وفقاً لمقتضيات المشروعية.[1]

وقد عرف أيضاً: بأنه ذلك التَظَلُّم الذي يتقدم به صاحب المصلحة إلى السلطة التي أصدرت القرار، بهدف إعادة النظر مرة أخرى في هذا القرار، وذلك بالسحب أو الإلغاء أو التعديل أو الاستبدال بآخر، وذلك وفقاً لما تملكه هذه السلطة من صلاحيات في شأن النظر في هذا القرار.[2]

وعُرِّفَ بأنه: تَقَدُّم ذو المصلحة إلى من صدر عنه التصرف المخالف للقانون؛ طالباً منه أن يعيد النظر في تصرفه، إما بسحبه؛ و إما بإلغائه، و إما بتعديله، بعد أن يُبَصِّرُه بوجه الخطأ الذي ارتكبه.[3]

وعُرِّفَ بأنه: هو طلب صاحب المصلحة ممن صدر عنه التصرف المخالف للقانون عادة النظر في هذا التصرف بالسحب أو الإلغاء أو بالتعديل، وذلك بعد أن يبصره بوجه الخطأ الذي ينطوي عليه.[4]

---

(1) خالد خليل الظاهر، القضاء الإداري، الطبعة الأولى 1430هـ 2009م، مكتبة القانون والاقتصاد ، الرياض، ص87.

(2) محمد إبراهيم خيري الوكيل، التظلم الإداري في ضوء آراء الفقه و أحكام القضاء، مرجع سابق، ص41.

(3) سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة طبعة1427هـ 2006م، ص15.

(4) مجمع اللغة العربية، معجم القانون، القاهرة، المطابع الأميرية، 1420هـ 1999م، ص 462.

PDF created with pdfFactory trial version pdffactory.com

تدور هذه التعريفات جميعها حول فكرة جوهرية هي أن التَظَلُّم الولائي يقدم إلى ذات الشخص الذي أصدر القرار المُتَظَلَّم منه، فهو يجسد أن فكرة اتحاد الخصم والحكم في أوضح صورها.

ثانياً: التَظَلُّم الرئاسي: ويقصد به: "قيام الفرد صاحب المصلحة بتقديم التَظَلُّم إلى الرئيس؛ أو الهيئة الرئاسية الإدارية للموظف؛ أو الهيئة التي صدر عنها القرار؛ طالباً من الرئيس الإداري استخدام سلطته الرئاسية؛ إما بسحب القرار؛ أو إلغائه؛ أو تعديله". (1)

وعُرِّفَ أيضاً بأنه: "تقدم المضرور إلى رئيس مصدر القرار؛ فيتولى الرئيس بناءً على سلطته الرئاسية، سحب القرار، أو إلغاؤه؛ أو تعديله بما يجعله مطابقاً للقانون، وقد يتولى الرئيس من تلقاء نفسه ممارسة هذه السلطة دون تظلم". (2)

وقد عُرِّفَ أيضاً بأنه: "ذلك التَظَلُّم الذي يتقدم به صاحب المصلحة؛ للسلطة الرئاسية مصدرة القرار، والتي يكون لها حق تعديل؛ أو سحب أو إلغاء ما يصدر عن الجهات التابعة لها من قرارات لا تتفق مع القانون، وذلك إعمالاً لمبدأ رقابة الإدارة الذاتية على أعمالها". (3)

ومثال ذلك: ما نص عليه قانون حماية الطرق القومية "من أن لكل شخص يتضرر من الأعمال والإجراءات التي تقوم بها الهيئة القومية للطرق والجسور؛ التَظَلُّم إلى المدير العام ليصدر القرار المناسب". (4)

---

(1) محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، ج1، الطبعة الأولى 2005م، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، ص79

(2) سليمان محمد الطماوي، القرارات الإدارية ، مرجع سابق، ص 15.

(3) محمد إبراهيم خيري الوكيل، التظلم الإداري في ضوء آراء الفقه و أحكام القضاء، مرجع سابق، ص 42.

(4) أنظر المادة 10 من قانون حماية الطرق القومية لعام 1994م.

PDF created with pdfFactory trial version pdffactory.com

هذه التعريفات ترتكز على فكرة واحدة مضمونها: أن الشخص الْمُتَظَلِم يتقدم بِتَظَلُّمِه إلى الشخص الذي يترأس الشخص مصدر القرار الْمُتَظَلَّم منه، أو الرئيس الإداري له، لذا فهذا النوع أخف حدة من النوع السابق.

ثالثاً: التَظَلُّم إلى لجنة خاصة: في هذا النوع لا يتجه المتضرر من القرار الإداري لا إلى الموظف الذي صدر عنه التصرف، ولا إلى الرئيس الإداري لذلك الموظف، بل يتوجه إلى لجنة إدارية خاصة يحددها القانون على سبيل الحصر، الهدف من إنشائها هو النظر في التَظَلُّمات المرفوعة إليها، حيث تقوم هذه اللجنة الإدارية بالنظر في التَظَلُّم؛ والتثبت من مدى مشروعية القرار الْمُتَظَلَّم منه وفقاً لمقتضيات المشروعية، ومن ثم تصدر قرارها[1]، وجدير بالذكر أن هذه اللجان يتم تشكيلها عادة من موظفين عموميين بدرجة وظيفية معينة، وتضمن للمتظلمين بعض الضمانات، وذلك من خلال عدم اشتراك مُصْدِرِي القرارات الإدارية المعيبة أو رؤسائهم في تكوين هذه اللجان، وتعد هذه الطريقة حلقة الاتصال بين نظام الإدارة القاضية ونظام المحاكم بمعناها الفني، ونسبياً يُعَدُ هذا النوع الأكثر عدالة.[2]

وقد تتشكل هذه اللجان من شخص واحد كما في حالة النزاعات النقابية، حيث تعطى الصلاحية وبموجب القانون لمسجل عام النقابات؛ لحسم النزاعات التي تنشأ والتي تتعلق بالنقابات، وحالة ضابط التسوية الذي له الصلاحية في الفصل في الاستئناف الذي يرفع له ضد قرار ضابط التسجيل.[3]

وقد تتشكل هذه اللجان من عدة أشخاص؛ كما هو الحال في اللجنة التي نص عليها قانون الخدمة الوطنية لعام 1992م؛ للنظر في التَظَلُّمات من قرارات التجنيد؛

---

(1) محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري مرجع سابق، ص79

(2) حسين عثمان محمد عثمان، قانون القضاء الإداري، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة، 2003م، ص68، أيضاً سليمان الطماوي، القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 16.

(3) محمد محمود أبو قصيصة، مبادئ القانون الإداري السوداني، الطبعة الثانية 1999م، الخرطوم، مطبعة السلطة القضائية، ص 143.

PDF created with pdfFactory trial version pdffactory.com

حيث يكون التَظَلُّم من قرارات المدير إلي لجنة مُشَكَلة من عضو من وزارة العدل بدرجة مستشار أول على الأقل، وضابطين برتبة لا تقل عن عقيد من قوات الشعب المسلحة، ويصدر بتشكيل تلك اللجنة، وبيان إجراءاتها، قرار من الوزير وتكون قرارات تلك اللجنة نهائية.[1]

وقد يجعل القانون من المجالس الخاصة جهة تصدر قرارات ابتدائية، وقد يجعل منها جهة استئنافية، فمجالس التخطيط التي تُشَكَّل بموجب الأوامر المحلية، تُصْدِر قرارات ابتدائية يمكن استئنافها لجهات أعلى منها، وهي لجنة التخطيط الإقليمية أو المركزية بحسب الحال، بينما قرارات لجنة استئنافات العاملين بالخدمة العامة تصدر قراراتها كجهة استئنافية، ويذهب البعض إلى أن هذا السبيل- اللجان- أكثر فاعلية من النوعين السابقين من سبل التَظَلُّم الإداري حيث أن طبيعة تكوينها وإجراءات عملها تنأى بها عن تهمة الازدواجية - الحَكَم والخصم- في آن معاً التي يوصم بها النوعين السابقين، فمثل هذه اللجان عادة تتكون من عدَّة موظفين ذوي كفاءة خاصة، ويتم عملهم عادة في إطار تعدد الآراء و الترجيح بينها، مما يضمن لها كفاءة لا تتوافر عندما ينظر التَظَلُّم فرد بمفرده مهما كانت كفاءته.

وجدير بالذكر أن الدول ذات النظام القضائي الموحد في معظمها، قد جرى العمل فيها على ترجيح النوع الثالث؛ وهو أسلوب اللجان في معالجة التَظَلُّمات المقدمة من الأشخاص مع عدم إهمال النوعين الآخرين، وهذا ما سار عليه النظام القانوني في السودان؛ حيث يشيع أسلوب اللجان في معالجة التَظَلُّمات الإدارية؛ أضف إلى ذلك اعتماد كلٍ من أسلوبيّ التَظَلُّم الولائي والتَظَلُّم الرئاسي، حيث يتكرر إيراد النص عليها من قبل المشرع في كثير من التشريعات.

---

(1) المادة 17 الفقرة 2 من قانون الخدمة الوطنية لعام 1992م.

PDF created with pdfFactory trial version pdffactory.com

الفرع الثاني: أنواع التَظَلُّم بالنظر إلى مدى إلزامية اللجوء إليه:

في البدء يجب التنويه إلى أن هناك نظامين رئيسين للتظلم الإداري، التَظَلُّم الإلزامي والتَظَلُّم الاختياري، فالتَظَلُّم الإلزامي وهو السائد تاريخياً في الأنظمة القانونية في كل من ألمانيا - النمسا- هولندا، حيث لا تقبل المحاكم النظر في الدعوى الإدارية ما لم تستنفد طرق التَظَلُّم الإداري مسبقاً، أما التَظَلُّم الاختياري فهو السائد في النظام القانوني اللاتيني "الفرنسي" والأنظمة القانونية التي تدور في فلكه،[1] وإلى ذلك فإننا سنستعرض كلا النوعين من التَظَلُّم الإداري على النحو التالي:-

أولاً: التَظَلُّم الاختياري: وهو الأصل في التَظَلُّم الإداري بصفة عامة؛ إذ تمليه اعتبارات الثقة المفترضة في الإدارة وقراراتها؛ ومنحها الفرصة الكافية لتدارك وتصويب ما تقع فيه من أخطاء في قراراتها، مما يُعزز ثقة الأفراد في الجهات الإدارية، كما أن هذا النوع من التَظَلُّم يترك لصاحب المصلحة حرية تقديمه من عدمها؛ حسبما يراه محققاً لمصلحته، دون أن يكون هناك إلزام من قبل القانون بتقديمه، و دون أن يتطلب تقديمه شكلاً محدداً، أو التزاماً بمدة معينة، أو اتباعاً لإجراءات خاصة، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك.[2]

فالأصل أن صاحب الشأن أو المصلحة بالخيار؛ إما أن يتجه إلى القضاء؛ و إما إلى الجهة الإدارية، ولا يمنع التوجه لأحدهما من التوجه إلى الأخرى؛ بل قد يجمع بينهما مع ضرورة الالتزام بالشروط التي ينص عليها القانون كالمواعيد مثلاً، فقد يرفع صاحب المصلحة دعوى قضائية؛ أمام المحكمة المختصة طالباً إلغاء القرار لاقتضاء حقه الذي أهدره القرار المطعون فيه، وقد يرى صاحب المصلحة أن السبيل الأفضل لاقتضاء حقه في مواجهة القرار الإداري الْمُتَظَلَّم منه؛ أن يتجه إلى الجهة الإدارية سواء المصدرة للقرار الإداري؛ أو التي لها سلطة الرئاسة على الجهة المصدرة للقرار عبر تظلم إداري، لكن

---

(1) Dacian C. Dragos & Mariusz Swora, Administrative appeals in Romania and poland,Transylvanian Review Of Administrative Sciences, No.37 E/2012,P 39.

(2) نواف كنعان، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 237.

PDF created with pdfFactory trial version pdffactory.com

الْمُشَرِّع قد يجعل استثناءً في بعض الحالات سبق اللجوء إلى الجهة الإدارية واستنفاد سبل التَظَلُّم لها؛ شرطاً لقبول اللجوء إلى القضاء عبر دعوى الإلغاء، وهو ما يطلق عليه التَظَلُّم الوجوبي، وهذا بخلاف التَظَلُّم الاختياري الذي قد يكون سابقاً على الدعوى الإدارية؛ وقد يكون لاحقاً لرفعها، وقد يكون متزامناً مع رفعها أمام القضاء؛ طالما تم الالتزام بمواعيد التَظَلُّم.

ويبدو أن سمة الاختيار في هذا النوع من التَظَلُّم؛ ليست مبنية فقط على مدى حرية صاحب المصلحة في رفع التَظَلُّم من عدمها، بل هي مبنية من جانب على عدم إلزام القانون له بذلك، وعدم ترتيب الْمُشَرِّع أي أثر قانوني على حق صاحب المصلحة في الطعن القضائي من جانب أخر، سواء أقْدَمَ على تقديم تظلمه الإداري أم لا، لذلك عرف التَظَلُّم الاختياري بأنه: ذلك التَظَلُّم الذي يتقدم به صاحب المصلحة من تلقاء نفسه، دون أن يشترط الْمُشَرِّع مدة يُقَدَّم خلالها عقب علمه بالقرار؛ مع جواز أن يتوجه صاحب المصلحة مباشرة إلى القضاء طاعناً في القرار الإداري دون سبق تظلمه.[1]

أما الأثر الذي يترتب على اعتماد التَظَلُّم الإداري الاختياري، فهو أن تَظَلَّمْ صاحب المصلحة للإدارة يقطع سريان ميعاد الستين يوماً؛ بحيث تبدأ مدة الطعن من جديد؛ وذلك من تاريخ إعلان صاحب المصلحة برفض الإدارة الصريح للتَظَلُّم، أو من تاريخ انقضاء مدة الستين يوماً المنصوص عليها في القانون.[2]

فلصاحب المصلحة الذي يصدر القرار في حقه؛ أن يتقدم بالتَظَلُّم إلى الجهة الإدارية خلال المدة المحددة قانوناً (وهي ستون يوماً) التالية لنشر القرار أو إعلانه أو العلم اليقيني به، ويمكن أن يتقدم الْمُتَظَلِّم بتظلمه ثم يرفع دعوى الإلغاء في آن معاً، أو أن يرفع الدعوى ثم يتقدم بالتَظَلُّم أثنائها خلال الميعاد وهذا ما قررته محكمة القضاء

(1) محمد إبراهيم خيري الوكيل، التظلم الإداري في ضوء آراء الفقه و أحكام القضاء، مرجع سابق، ص 47.

(2) نواف كنعان، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 237.

PDF created with pdfFactory trial version pdffactory.com

الإداري المصرية "بأن التجاء صاحب المصلحة إلى أحد الطريقين لا يحول دون التجائه إلى الطريق الأخر على أن تراعى مواعيد الطعن القانونية".[1]

فإذا جاء رد الإدارة بالرفض على التَظَلُّم فيجب أن يكون هذا الرفض واضحاً ومسبباً، وأن يكون هذا الرفض خلال الستين يوماً التالية لتقديم التَظَلُّم، فإذا تحقق ذلك فإن ميعاداً جديداً أي ستين يوماً أخرى يبدأ سريانها من اليوم التالي لوصول الرد إلى ذوي الشأن، ويكون لهذا الأخير الحق في رفع الدعوى خلال هذه المدة.[2]

ثانياً: التَظَلُّم الوجوبي "الإجباري": هو ذلك التَظَلُّم الذي يتعين على صاحب المصلحة استنفاده قبل الالتجاء إلى الطريق القضائي[3]، هذا الوجوب يترتب على عدم الالتزام به أثر قانوني؛ يتمثل في أن مصير الدعوى التي يرفعها الطاعن قبل استيفاء التَظَلُّم تصبح غير مقبولة شكلاً، لذا فهو يختلف عن التَظَلُّم الاختياري لأنه بمثابة إجراء يمثل شرطاً سابقاً على رفع الدعوى القضائية، و وجوب التَظَلُّم كشرط يستمد عادةً من نص القانون على ذلك، فيأخذ به عادةً الْمُشَرِّع بالنسبة لبعض الطعون الإدارية، كالطعون المقدمة من الموظفين في القرارات الإدارية النهائية الصادرة في شأن التعيين، الترقية، منح العلاوات، الجزاءات التأديبية، الإحالة إلى المعاش، أو الفصل بغير الطريق التأديبي، فمثل هذه الطعون لا يقبل القضاء النظر فيها إلا بعد استنفاد سبل التَظَلُّم إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار أو الجهات الإدارية الرئاسية، أو اللجان المختصة، في هذه الحالات وغيرها يُعَدُّ استنفاد التَظَلُّم الإداري شرطاً لقبول دعوى الإلغاء.[4]

وهذا ما تبناه الْمُشَرِّع السوداني في قانون الإجراءات المدنية لعام 1983م، ثم لاحقاً في قانون القضاء الإداري والدستوري لعام 1996م، ثم أخيراً في قانون القضاء الإداري

---

(1) علي عبدالفتاح محمد، الوجيز في القضاء الإداري، مرجع سابق، ص267.

(2) علي عبدالفتاح محمد، الوجيز في القضاء الإداري، مرجع سابق، ص267.

(3) محمود عاطف البنا، الوسيط في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1990، ص210.

(4) محمود عاطف البنا، الوسيط في القضاء الإداري، دار الفكر العربي القاهرة، 1990م، ص 211.

PDF created with pdfFactory trial version pdffactory.com

لعام 2005م، إذ جعل من استنفاد سبل التَظَلُّم الإداري؛ أحد شروط قبول دعوى الطعن في القرار الإداري؛ دون أن يفصل في ماهية القرار الذي تستهدفه، حيث نص على أن من ضمن مشتملات عريضة دعوى الطعن في القرار الإداري :" تاريخ التَظَلُّم، و نتيجته إذا كان القرار المطعون فيه مما يجوز التَظَلُّم منه إلى جهة إدارية مختصة"[1]، أضف إلى ذلك أن الْمُشَرِّع عندما نَظَّمَ أحكام ميعاد رفع دعوى الطعن في القرار الإداري، جعل من تاريخ الفصل النهائي في التَظَلُّم الإداري بدايةً لميعاد رفع دعوى الطعن القضائي في القرار الإداري، وذلك في الحالات التي يجيز فيها القانون التَظَلُّم إلى الجهة الإدارية، حيث نص الْمُشَرِّع على أن: "يبدأ الميعاد في الأحوال التي يجيز فيها القانون التَظَلُّم إلى الجهة الإدارية المختصة من تاريخ الفصل نهائياً في التَظَلُّم".[2]

ويجدر بنا التذكير بأن شرط استنفاد طرق التظلم ليس مطلقاً بل يصدق على القرارات الادارية التي لا تنطوي على فورية التنفيذ، أما القرارات الادارية القابلة للتنفيذ الفوري فتعد من قبيل القرارات النهائية التي يجوز الطعن فيها للمحكمة الإدارية مباشرةً إذا رفضت الجهة التي أصدرته وقف تنفيذه.[3]

ويستفاد هذا الحكم الوجوبي للتظلم بالإضافة لما أوردته النصوص أعلاه، و من خلال ما رَتَّبَه الْمُشَرِّع على عدم التزام الطاعن به في الأحوال المقررة؛ بأن جعل جزاء ذلك هو شطب عريضة الطاعن لعدم استنفاده طرق التَظَلُّم المتاحة بموجب القانون، حيث نص الْمُشَرِّع في معرض تنظيمه لأحكام شطب عريضة الطعن في القرار الإداري أن على القاضي شطب عريضة دعوى الطعن ورفضها في أيٍ من الحالات التالية، وذكر منها: "الطاعن لم يستنفد طرق التَظَلُّم المتاحة بموجب القانون"[4].

---

(1) الفقرة "د"، المادة 3 من قانون القضاء الإداري لعام 2005م.

(2) البند"2"، المادة 5 من قانون القضاء الإداري لعام 2005م.

(3) الزاكي إدريس وآخرين ضد وزارة التخطيط العمراني و المرافق العامة، مجلة الأحكام القضائية لعام 2007م، ص291.

(4) الفقرة "ب"، البند 1، المادة 7 من قانون القضاء الإداري لعام 2005م.

PDF created with pdfFactory trial version pdffactory.com

وهذا ما سار عليه القضاء ففي أحد الأحكام التي أصدرتها المحكمة العليا، ذهبت المحكمة في حكمها إلى التالي: "يجب على المدعي أن يتظلم إلى الجهات الإدارية الأعلى وفقاً للترتيب الهرمي الذي تتبع له إدارة الري المصري، وذلك قبل أن يطرق باب القضاء الإداري السوداني، وذلك لأن الطعن في القرارات الإدارية يشترط فيه وفقاً لنص المادة 30 (2) من قانون الإجراءات المدنية لسنة 1983م؛ أن يبين الطاعن في عريضة الطعن تاريخ التَظَلُّم ونتيجته؛ فإن لم يتبع الطاعن هذا النص فينطبق عليه الجزاء المنصوص عليه في المادة 312 من قانون الإجراءات المدنية لسنة 1983م، وهو المانع لقبول الطعن في القرار الإداري متى لم يستنفد مقدم الطلب كافة طرق التَظَلُّم المتاحة له بموجب القانون".[1]

(1) إدارة الري المصري ضد أحمد عبد القادر خالد، مجلة الأحكام القضائية لعام 1992م، ص 134.

PDF created with pdfFactory trial version pdffactory.com

المبحث الثاني

شروط التَظَلُّم الإداري

يهدف القانون الإداري عموماً إلى تيسير سبل فض النزاعات القائمة بين الأشخاص وبين الجهات الإدارية، و في سبيل ذلك نجد اتفاقاً بين فقهاء القانون الإداري؛ على أن التَظَلُّم الإداري يمكن أن يتم نسبياً وفقاً لأي صورة تؤدي إلى الإيفاء بمضمون التَظَلُّم، فكل ما يفيد مطالبة صاحب المصلحة للجهة الإدارية بالتراجع عن قرارها الإداري الذي يرى بأنه ألحق به ضرراً عبر سحبه أو تعديله أو إلغائه فهو مقبول شريطة أن يكون بالإمكان إثباته، لذلك فيمكن أن يكون التَظَلُّم شفاهةً، ويمكن أن يكون كتابةً سواءً عادية أو رقمية شريطة أن يتصل ذلك بعلم الجهة الإدارية بأي وسيلة متعارف عليها في المدة القانونية.(1)

ومن جانب أخر يُعد التَظَلُّم شرطاً من الشروط الشكلية لدعوى الإلغاء إذ يترتب على عدم الإيفاء بهذا الشرط في ميعاده رفض الدعوى أو عدم قبولها شكلاً، كما أن التَظَلُّم الوجوبي يُعد عنصراً أساسياً في الجانب الشكلي في إعداد وقبول عريضة دعوى الإلغاء على الوجه المعتد به قانوناً، سواء من خلال ما يثبت تقديم التَظَلُّم الإداري للجهة الإدارية المعنية، أو نتيجة هذا التَظَلُّم المتمثل برد الإدارة عليه أو مجرد إثبات اتصال علمها به، لذلك نجد أن الْمُشَرِّع يشترط أحياناً أن يأتي التَظَلُّم - التَظَلُّم الوجوبي- في شكل كتابي، ولعل ذلك أدعى لتيسير عبء الإثبات على الْمُتَظَلِّم في إثبات تقديم تَظَلُّمَه، إلا أن قانون ديوان العدالة الاتحادي لعام 1999م، ذهب إلى أن نظر ديوان العدالة المظالم للطعون، يكون بناءً على عريضة تقدم من الْمُتَظَلِّم أو الطاعن، توضح فيها الوقائع الجوهرية وأسباب التَظَلُّم أو الطعن، وترفق بها المستندات المؤيدة، مما يشي بأن التظلم هنا يشترط فيه أن يكون كتابةً.(2)

---

(1) منى محمد عبد الرزاق، الأحكام القانونية للتظلم الإداري، مجلة جامعة كربلاء العلمية، المجلد السادس، العدد الثالث، العام 2008م، ص156.

(2) المادة 16 الفقرة 1 من قانون ديوان العدالة الاتحادي لعام 1999م.

PDF created with pdfFactory trial version pdffactory.com

وعلى الرغم من الأهمية القانونية للتَظَلُّم الوجوبي كإجراء قانوني لا يمكن الالتفاف عليه في دعوى الإلغاء، فإن الْمُشَرِّع السوداني بشكل عام لم يتطلب شكلاً محدداً للتَظَلُّم يتعين على الْمُتَظَلِّم الالتزام به، يعزز ذلك القول: بأن القضاء الإداري يتسم في جانب الإثبات منه، بالاعتماد على الأدلة الكتابية في غالب الأحوال، إلا أن هنالك مجموعة من الشروط ذهب الفقه والقضاء على ضرورة توافرها في التَظَلُّم الوجوبي كما أن طبيعة التظلم كإجراء تقتضيها، و يمكن بيانها على النحو التالي:

الشرط الأول: أن يقدم التَظَلُّم من قبل صاحب المصلحة ذاته أو من يُمَثِّلَه: بالنظر إلى التَظَلُّم القانوني باعتباره بمثابة إجراء قانوني تترتب عليه آثار قانونية، فإن من يحق له تقديم التَظَلُّم هو الشخص الذي تضرر من القرار الإداري الْمُتَظَلَّم منه، أو من قِبَل نائبه القانوني فيما لو كان الشخص المتضرر ناقص الأهلية أو عديمها، كذلك الحال بالنسبة للأشخاص الاعتبارية، فيقدم من قِبَل الممثل القانوني لهذا الشخص، وجدير بالذكر أن ضوابط المصلحة هنا هي ذاتها المتبعة في شخص من يُقَدِّم الدعوى الإدارية.[1]

الشرط الثاني: أن يَتَّسم التَظَلُّم الإداري بالوضوح والبساطة من حيث مشتملاته: أي بمعنى أن تكون بيانات ومشتملات طلب التَظَلُّم واضحة، وكافية، و بعيدة عن الجهالة، إذ لا عبرة بالتَظَلُّم الْمُجَهِّل ذو العبارات الغامضة المبهمة، التي لا تُفصح عن اعتراض الْمُتَظَلِّم على قرار بعينه[2]، فمن جانب يتعين تحديد شخص الْمُتَظَلِّم والقرار الْمُتَظَلَّم منه، والجهة الإدارية التي أصدرته، وتاريخ صدور ذلك القرار، والعيب الذي لحق بالقرار، ومن الجانب الأخر يتعين أن يتضمن التَظَلُّم طلبات الْمُتَظَلِّم، وأن تكون هذه الطلبات محددة ومشروعة، تتمثل إما بسحب القرار، أو إلغائه، أو تعديله، ليتسنى

(1) محمد رفعت عبد الوهاب، أصول القضاء الإداري، الإسكندرية، دار الجامعية الجديدة، طبعة 2007م، ص82.

(2) محمد إبراهيم خيري الوكيل، التظلم الإداري في ضوء أراء الفقه و أحكام القضاء، مرجع سابق، ص 30.

PDF created with pdfFactory trial version pdffactory.com

للجهة الْمُتَظَلَّم إليها التعامل معه بشكل موضوعي، فإذا خلا التَظَلُّم الإداري مثلاً من أي طلبات للمتظلم، فلا يُعَد التَظَلُّم عندئذٍ مقبولاً و من ثم لا يُلتفت إليه.[1]

الشرط الثالث: أن يُقدم التَظَلُّم الإداري إلى الجهة الإدارية ذات الاختصاص:

ويقصد بالجهة الإدارية ذات الاختصاص: تلك الجهة الإدارية التي يَسند إليها القانون سلطة مراجعة القرار الإداري بموجب التَظَلُّم، سواء تمثلت تلك الجهة الإدارية في ذات الشخص أو الجهة التي أصدرت القرار، أم الجهة أو الشخص الذي له السلطة الرئاسية على الجهة التي أصدرت القرار محل التَظَلُّم، أم اللجنة المختصة التي أسند لها القانون مهمة نظر التَظَلُّمات، وجدير بالذكر أن الوزير يُعد الرئيس الإداري الأعلى، أو الجهة الأعلى في الهرم الإداري فيما يتعلق بوزارته، و قد يحدث أحياناً أن يقدم الْمُتَظَلِّم تظلمه إلى جهة إدارية غير مختصة، ففي هذه الحالة ذهب القضاء الإداري في كلٍ من مصر وفرنسا، إلى أن مثل هذا التَظَلُّم لا يُعد قاطعاً لمدة الطعن إلا إذا قَدَّمَ الْمُتَظَلِّم عذراً مقبولاً عن الخطأ الذي وقع فيه.[2]

الشرط الرابع: أن يستهدف التَظَلُّم الإداري قراراً إدارياً صدر بشكلٍ نهائي: وهذا يعني أن المتظلم لا بد له من أن يستهدف بتظلمه قراراً إدارياً صدر بالفعل، فلا معنى للتَظَلُّم من قرار إداري لم يصدر بعد، أو أن يستهدف التَظَلُّم عملاً أو إجراءً تحضيرياً صادراً عن الإدارة، أو قراراً إدارياً لم يحز الصفة النهائية كالقرار الإداري الذي لم ينشر بعد[3]، ومن ثم فليس من المنطقي أن يُطلب من الإدارة إعادة النظر في قرار لا يزال قيد النظر أو محل بحث، نظراً لانتفاء المصلحة في ذلك لأي شخص طالما القرار لم يظهر إلى العلن بعد.[4]

---

(1) فؤاد أحمد عامر، ميعاد رفع دعوى الإلغاء، القاهرة: الطبعة الثانية، 2002م، دار الفكر العربي، ص 123.

(2) ماجد راغب الحلو، الدعاوى الإدارية، مرجع سابق، ص 92.

(3) سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة طبعة1427هـ 2006م، ص174.

(4) ماجد راغب الحلو، الدعاوى الإدارية، مرجع سابق، ص 70.

PDF created with pdfFactory trial version pdffactory.com

الشرط الخامس: أن يقدم التَظَلُّم الإداري خلال المدة المحددة قانوناً: يتعين على الْمُتَظَلِّم لقبول تظلمه أن يرفع تظلمه خلال مدة عادة ما يحددها الْمُشَرِّع، تبدأ من تاريخ نشر القرار الإداري، أو إعلان الشخص صاحب المصلحة به، أو علم هذا الأخير بالقرار علماً يقينياً، وذلك لأن القرار الإداري لا يمكن أن يترك عرضةً للطعن طوال الوقت، لما يمثله ذلك من تعطيل لعمل الإدارة، لذا نجد أن معظم التشريعات ذهبت إلى تحديد هذه المدة، ومن ثَمَّ فإن تقديم التَظَلُّم بعد مُضي تلك المدة لا قيمة له قانوناً، لأن مُضي تلك المدة يُعد من جانب إسقاطاً لحق صاحب المصلحة في التَظَلُّم، ومن جانب أخر تُكسب القرار الإداري حصانةً رغم ما لحقه من عيوب، ومن ثم يندرج القرار في عِداد القرارات الإدارية السليمة، ومن ثم لا تُجبر الإدارة على إعادة النظر فيه[1]، وقد تباينت التشريعات المقارنة حول تحديد هذه المدة: فعلى سبيل المثال نجد أن الْمُشَرِّع اللبناني قد ذهب إلى التمييز بين مُدَدْ التَظَلُّم تبعاً للقرار الْمُتَظَلَّم منه، أَيُعَدُ قراراً إدارياً تأديبياً، أم قراراً إدارياً عادياً، فبالنسبة للقرارات الإدارية العادية مدة التَظَلُّم منها هي شهران، بينما مدة التَظَلُّم من القرارات التأديبية الخاصة بالموظفين العموميين هي ثلاثون يوماً فقط، أما الْمُشَرِّع المصري فقد ذهب إلى تحديد المدة بستين يوماً، يكون للشخص صاحب المصلحة في الطعن؛ في أي من القرارات الإدارية الحق في تقديم التَظَلُّم خلال مدة الشهرين[2].

أما الْمُشَرِّع السوداني فقد نَظَّمَ الأمر بموجب قانون القضاء الإداري حيث نص هذا القانون على: "يبدأ الميعاد في الأحوال التي يجيز فيها القانون التَظَلُّم إلى الجهة الإدارية المختصة من تاريخ الفصل نهائياً في التَظَلُّم" ، "يكون ميعاد التَظَلُّم إلى الجهة الإدارية ستون يوماً ما لم ينص القانون على خلاف ذلك ويحسب الميعاد على الوجه المبين في البند"1"، "يعتبر رفضاً للتظلم عدم فصل الجهة فيه خلال ثلاثين يوماً من تاريخ رفعه إليها".[3]

---

(1) ماجد راغب الحلو، الدعاوى الإدارية، مرجع سابق، ص 99.

(2) محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، مرجع سابق ص61.

(3) المادة 5، من قانون القضاء الإداري لعام 2005م.

PDF created with pdfFactory trial version pdffactory.com

إلى ذلك يمكن القول بأن الْمُشَرِّع الوطني قد انتهى إلى توحيد مدة كلٍ من دعوى الطعن القضائي والتَظَلُّم الإداري في القرار الإداري بستين يوماً، و يبدأ هذه الميعاد من تاريخ نشر ذلك القرار الْمُتَظَلَّم منه في الجريدة الرسمية، أو في النشرات التي تصدرها أجهزة الدولة، أو من تاريخ العلم به علماً حقيقياً، أو من تاريخ إعلان صاحب المصلحة؛ أيهما كان الأسبق[1].

و الأصل أن هذا الميعاد ينسحب على التَظَلُّم بشكل عام؛ نظراً لأن قانون القضاء الإداري قانون خاص، غير أن القانون الأخير ذاته قد نص على سريان هذا الميعاد ما لم ينص القانون على خلاف ذلك، ووفقاً لهذه الصياغة الواردة في النص أعلاه؛ فإن الْمُشَرِّع قد ترك المجال مفتوحاً لإنقاص أو زيادة مدة ميعاد التَظَلُّم، ولكن بموجب قاعدة واردة في التشريع، هذه المرونة كشف عنها قانون القضاء الإداري ولم ينشئها، حيث نجد أن كثير من التشريعات الوطنية قد تباينت في تنظيمها لميعاد تقديم التَظَلُّم إما صمتاً، أو طولاً، أو قِصَراً، ولم تجتمع تلك التشريعات مطلقاً على مدة موحدة، وإن كانت في غالبيتها قد استقرت على تحديد ميعاد تقديم التَظَلُّم بأقل من ستين يوماً، فبعض تلك التشريعات لم تحدد أصلاً مدة لتقديم التَظَلُّم رغم أنها نصت على الحق في التَظَلُّم[2]، وبعضها الأخر جاءت موافقة لما انتهى إليه قانون القضاء الإداري[3]، وطائفة ثالثة خالفته فذهبت إلى تحديد مدة أقصر سواءً أكانت ثلاثون يوماً[4]، أم خمسة عشر يوماً.[5]

---

(1) المادة 5، الفقرة 1 من قانون القضاء الإداري لعام 2005م.

(2) المادة 18 من قانون الري والصرف لسنة 1990م.

(3) المادة 37 من قانون الرقابة على التأمين لسنة 2001م.

(4) المادة 24، 25، 26، 27 من قانون الضريبة على القيمة المضافة لسنة 2001م، و المادة 22 من قانون تشجيع الاستثمار لعام 1999م.

(5) أنظر المادة 23 من قانون تنمية الثروة المعدنية والتعدين لعام 2007م، و المادة 29 من قانون التقاوي وحماية الأصناف القومي لعام 2010م، و المادة22،23 من قانون التقاوي الملغي 1999م، والمادة 17 من قانون الخدمة الوطنية 1992م.

PDF created with pdfFactory trial version pdffactory.com

وفي هذا الجانب نلاحظ أن بعض التشريعات قد نصت على أن القرار الذي يفصل في التَظَلُّم يُعَدُّ نهائياً، بمعنى أنه غير خاضع للرقابة القضائية، ومن أمثلة ذلك:

أولاً: قانون الهيئة القضائية: نص على أن قرار الفصل في التَظَلُّم من قبل مجلس القضاء العالي يُعَدّ قراراً نهائياً، حيث نص: "يفصل المجلس فيما يرفع إليه من تظلم بموجب أحكام المادتين 35 و36، بعد الاطلاع على الأوراق قبل إبداء رأيه في مشروع ترقيات القضاة، ويكون قرار المجلس في هذه الحالة نهائياً، وغير قابل للتَظَلُّم أو للطعن بأي من الطرق، أو أمام أي جهة قضائية"[1].

فوفقاً للنص التشريعي أعلاه نجد أن الْمُشَرِّع قد أعطى لكل قاضي تم إخطاره كتابة، من قبل رئيس القضاء بأن تقدير كفاءته يقل عن درجة فوق الوسط، الحق في التَظَلُّم كتابةً من قرار لجنة تفتيش القضاة وتقويم أدائهم، وذلك خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلم الإخطار، وذلك إلى مجلس القضاء العالي، أو إلى لجنة تفتيش القضاة وتقويم أدائهم في حالة القضاة الخاضعين لاختصاصها، كذلك الحال بالنسبة لكل قاضي حل دوره للترقية، ولم يكن اسمه وارداً في قائمة الترشيح للترقيات، لسبب غير الكفاءة؛ و كان قد تم إخطاره من قبل رئيس القضاء بالأسباب التي أدت إلى عدم ترشيحه للترقية، فيكون قرار المجلس في التَظَلُّم حينئذ نهائياً وغير قابل لا للتَظَلُّم أمام أي جهة إدارية، ولا للطعن القضائي أمام أي جهة قضائية.[2]

ثانياً: قانون المحاجر والمناجم: حيث أجاز الْمُشَرِّع لكل صاحب طلب، أو صاحب ترخيص، أو عقد أيجار، أن يتظلم للوزير ضد أي قرار تتخذه لجنة المناجم والمحاجر، ويكون قرار الوزير في هذه الحالة نهائياً ولا يجوز الطعن فيه أمام المحاكم،[3] وفي ذات السياق سار قانون حماية الطرق القومية، حيث أعطى الْمُشَرِّع بموجبه الحق في التَظَلُّم لكل شخص يتضرر من أي من الأعمال والإجراءات التي تقوم بها الهيئة القومية

(1) المواد 35، 36، 37، 38 من قانون الهيئة القضائية لعام 1986م.

(2) أنظر المواد 35، 36، 37، 38، من قانون الهيئة القضائية لعام 1986م.

(3) المادة 9 من قانون المناجم والمحاجر الملغي لعام 1972م.

PDF created with pdfFactory trial version pdffactory.com

للطرق والجسور، ويرفع التَظلُّم إلى الأمين العام للهيئة القومية للطرق و الجسور، والذي يُمكن التَظلُّم (أو استئناف) قراره إلى الوزير، والذي يكون قراره بالفصل في التَظلُّم نهائياً.[1]

التوجه التشريعي الذي تمثله النصوص أعلاه، يمكن الجزم بأن المشرع السوداني قد تجاوزه، كونها جاءت في تشريعات تم إلغاؤها، باستثناء قانون الهيئة القضائية الذي ما زال نافذاً، هذه النماذج على محدوديتها تمثل بلا شك خصماً على الحق في التقاضي،وقد جاءت أحكام القضاء في هذا الجانب في غاية الدقة حيث فرقت المحاكم في أحكامها بين نهائية القرارات باعتبارها تقتضي وضع نهاية لمسار التظلمات، وتغلق باب استئناف القرار الإداري لدى الجهات الإدارية لكن نهائيتها لا تمنع صاحب المصلحة من اللجوء إلى القضاء، وبين نهائية القرارات التي تغلق الباب أمام المتظلم لدى الجهات الإدارية و القضاء على السواء.

ففي حكم للمحكمة العليا ذهبت المحكمة إلى القول: "يكون قرار وزير الشباب والرياضة نهائياً وفقاً للمادة 29 من قانون هيئات الشباب والرياضة لعام 1990م ويجوز الطعن فيه لدى المحاكم وفقاً للمادة 20(1) من قانون القضاء الإداري 1996م والمادة 55(ب) من دستور جمهورية السودان لعام 1998م".[2]

وفي حكم أخر للمحكمة العليا، ذهبت المحكمة في معرض مناقشتها لوقائع القضية إلى القول: "درجت المحاكم في بعض الدول التي تسترشد بتراثها القضائي، على تفسير العبارات التي تقضي بنهائية القرارات أو تحد من حق الطعن تفسيراً ضعيفاً، ليتيح أكبر قدر من العدالة للمواطنين، وليتسع المجال دائماً لتصحيح الأخطاء في كل قضاء يتعلق بالحقوق والواجبات، وفي هذا إشارة لرأي اللورد دينج على وجه الخصوص، ومجمل رأيه هو أن سلطة المحكمة في تصحيح الأخطاء القانونية لا تحدها

(1) انظر المادة 10،11 من قانون حماية الطرق القومية لعام 1994م.

(2) المجلس الأعلى للشباب والرياضة ضد عمر البكري أبو حراز، مجلة الأحكام القضائية لعام 2001م، ص197.

PDF created with pdfFactory trial version pdffactory.com

التشريعات إلا بنهي صريح في هذا الشأن، وهو ما لا نجده في القانون الذي يحكم الواقعة، كأن ينص القانون على أن مجال اللجوء للمحاكم ينعقد بالنسبة لتصحيح الأخطاء في القانون فقط، إذ أن عبارة "نهائي" يُستخلص منها أن القرار نهائي فيما يتصل بالوقائع.(1)

وفي حكم أخر صادر عن المحكمة العليا ذهبت المحكمة إلى أن القرار الإداري النهائي يخضع للمراجعة القضائية، وعليه إذ نص تشريع خاص على أن القرار نهائي فإن ذلك القرار لا يخضع للطعن من حيث القانون، ولكنه يخضع للرقابة القضائية، فتحصين القرارات الإدارية لا يخرجها عن حظيرة الرقابة القضائية، فحق الطعن في القرارات حق قانوني يمنحه التشريع، وقد يحجبه في بعض القضايا، وقد يحصرها على مراحل معينة؛ كأن يحدد القانون استئناف القرارات الصادرة عن مجالس المحاسبة لمرحلة واحدة؛ وأمام لجنة فصل معينة، عندئذ يصبح ذلك التحديد هو السبيل الوحيد المتاح للطعن من حيث القانون في القرار الإداري الصادر عن مجلس المحاسبة، ومن ثم لا توجد مرحلة للطعن من حيث القانون بعد ذلك؛ لأن القانون نص على نهائية تلك القرارات الصادرة عن لجنة الفصل في قرارات مجالس المحاسبة المطعون فيها، ومن ثم لا يوجد سبيل للطعن من حيث القانون في قرارات تلك اللجنة، أما الطعن بموجب القوانين العامة كقانون الإجراءات المدنية فقد يكون من حيث القانون، وقد يكون عن طريق الرقابة القضائية، فإذا حظر تشريع خاص حق الطعن من حيث القانون فإن ذلك لا يسلب المحاكم حق المراجعة القضائية، وهذه هي الطريقة التي تعالج بها مسألة تحصين القرارات الإدارية من الطعن.(2)

لعل ما انتهى إليه الْمُشَرِّع ممثلاً في قانون القضاء الإداري، يمثل التوجه الحقيقي والمنطقي في هذا الجانب، و هو بلا شك الأولى بالاتباع، نظراً لأن الغاية من التَظَلُّم هي إعطاء مساحة للجهات الإدارية لمراجعة القرارات الإدارية التي تتخذها، قبل أن يبسط

(1) أمين عام النقابات ضد نقابة عمال التاكسي، مجلة الأحكام القضائية لعام 1975م، ص212.

(2) جرجسي برنابا شنودة ضد وزارة التشييد والإسكان، مجلة الأحكام القضائية لعام 1991م، ص276.

PDF created with pdfFactory trial version pdffactory.com

القضاء رقابته عبر دعوى قضائية يرفعها صاحب المصلحة، لذلك فإن التشريع الذي ينص على أن تحديد المدة القانونية التي يقدم فيها التَظَلُّم هي خمسة عشر يوماً، فإما أن يقبل التَظَلُّم، وإما أن يرفض رفضاً صريحاً أو ضمنياً وفي الحالتين يمكن لصاحب المصلحة اللجوء للقضاء في حدود المدة القانونية المقررة لدعوى الطعن في القرار الإداري، وبذا فإن تقصير المدة في كل الأحوال لا يمنع من بسط القضاء لرقابته على أعمال الإدارة، بل هو في حقيقته حرمان للإدارة من ميزة الرقابة الذاتية التي تُتيحها التَظَلُّمات، مما يؤدي في نهاية المطاف إلى إجبارها على المثول أمام القضاء في مواجهة صاحب المصلحة، هذا الأمر كان من الممكن تفاديه بتوحيد آجال المدة وجعلها ستون يوماً على غرار الْمُشَرِّع المصري.

الشرط السادس: أن يكون مسعى الْمُتَظَلِّم ممكناً تحقيقه من الوجهة القانونية: بمعنى أن يكون القرار الإداري الذي يستهدفه التَظَلُّم الإداري من جانب يقبل التعديل أو الإلغاء أو السحب، فلو أن الجهة الإدارية أفصحت صراحة عن موقفها في هذا الشأن، والمتمثل برفض الاستجابة لأي تَظَلُّم، بحيث لن تعيد النظر في قرارها، ففي مثل هذا الحال يُعَدُّ التَظَلُّم غير مجدي، فعلى الرغم من أن الجهة الإدارية تملك الاختصاص القانوني للنظر في ذلك التَظَلُّم إلا أنها في الواقع ارتأت أن لا تمارس هذا الاختصاص، لذلك ففي مثل هذه الحالة ليس لصاحب المصلحة بُدّ من اللجوء إلى القضاء.[1]

ومثال ذلك ما ذهب إليه قانون هيئات الشباب والرياضة لسنة 2003م، بأن القرارات غير الفنية للجنة التحكيم الاتحادية أو الولائية، تُعَدُّ نهائية على الرغم من كون تلك القرارات لم تصدر من أعلى جهة إدارية في نهاية السلم الإداري،[2] لذا فإن التَظَلُّم من قرارات لجنة التحكيم عندئذ لا طائل من ورائه، ومن ثم فإن صاحب

(1) محمد رفعت عبد الوهاب، أصول القضاء الإداري، مرجع سابق، ص85، و أيضاً :نجم الأحمد، التظلم الإداري، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 29، العدد الثالث، 2013م، ص31.

(2) المادة 22 "1"، 23 "1"، 24 "2"من قانون هيئات الشباب والرياضة لسنة 2003م.

PDF created with pdfFactory trial version pdffactory.com

المصلحة المتضرر من هذه القرارات لا سبيل له في هذه الحالة إلا الطعن أما القضاء الإداري.[1]

كذلك ما ذهب إليه قانون الخدمة المدنية القومية، بعدم إعادة تعيين الموظف الذي تم فصله من الخدمة بموجب قرار صادر عن مجلس محاسبة؛ إلا بعد مُضِي سنة على الأقل من تاريخ قرار الفصل، على أن يكون ذلك بقرار من مجلس الوزراء أو الوزير، حسب الحال بناء علي توصيه من الوزير المختص، ففي هذه الحالة فإن تَظَلُّم الموظف الذي تم فصله يكون بلا شك غير مجدي.[2]

وكذلك ما ذهب إليه قانون الضريبة على القيمة المضافة، بالنسبة إلى القرار الذي يصدره الأمين العام لديوان الضرائب الصادر بحق شخص ارتكب مخالفةً لأحكام القانون، فقد نص الْمُشَرِّع صراحةً على أن ذلك القرار بالصلح يُعَدُّ نهائياً وغير قابل للاستئناف،[3] ففي مثل هذه الحالة ليست هناك جدوى من تقديم التَظَلُّم إلى الجهات الإدارية العليا.

فهناك بعض القرارات نص الْمُشَرِّع على عدم جواز الطعن فيها أمام المحاكم، ومثال ذلك القرارات الصادرة عن وزير الطاقة والتعدين في التَظَلُّمات المرفوعة إليه ضد أيٍ من قرارات لجنة المناجم والمحاجر، سواء بمنح أو عدم منح، أو تجديد رخص التنقيب أو عقود استخراج المعادن، فقد نص القانون على نهائية هذه القرارات وأنه لا يجوز الطعن فيها أمام المحاكم.[4]

ومثال ذلك أيضاً قرارات مجلس القضاء العالي الصادرة في التَظَلُّمات المرفوعة إليه من قبل القضاة، بخصوص قرارات تقدير الكفاءة الصادرة عن لجنة التفتيش، أو قرار الاستبعاد من قائمة الترشيح للترقيات لسبب غير الكفاءة، لذلك فإن قرارات المجلس

---

(1) رامي عزت أخنوخ وآخرين ضد لجنة التحكيم لهيئات الشباب والرياضة، مجلة الأحكام القضائية لعام 2008م، ص234.

(2) المادة 24 "3" من قانون الخدمة العامة لسنة 2007م.

(3) المادة 49 الفقرة 2 "هـ" من قانون الضريبة على القيمة المضافة لعام 2001م.

(4) المادة 9 من قانون المناجم والمحاجر الملغي لعام 1972م.

PDF created with pdfFactory trial version pdffactory.com

في هذه التَظَلُّمات تُعَدُّ نهائية وغير قابلة للتَظَلُّم أو للطعن بأيٍ من الطرق أو أمام أي جهة قضائية.(1)

يجوز لكل صاحب مصلحة أن يتظلم للوزير ضد أي من قرارات لجنة التعدين خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدور تلك القرارات، وعلى الوزير أن يبت خلال ثلاثين يوماً فإذا انقضت هذه المدة عُد ذلك بمثابة رفض للتَظَلُّم.(2)

الشرط السابع: أن يقدم التَظَلُّم من صاحب المصلحة و ممن له الصفة القانونية :

بالنظر إلى أن التَظَلُّم كإجراءً يتم غالباً في إطار دعوى الإلغاء، ومن ثم تترتب على تقديمه آثار قانونية في مقدمتها قطع ميعاد دعوى الطعن بالإلغاء، يشترط فيه أن يقدم من قبل الشخص الذي يمس القرار الإداري محل التَظَلُّم مصلحته، وبعبارة أكثر دقة ممن يجيز القانون له رفع دعوى الإلغاء، لكون انقطاع ميعاد الطعن بالإلغاء لا يسري إلا في حق من تقدم بالتَظَلُّم، فلا يمكن لمن ليست له مصلحة أو صفة في التظلم أن يستند إليه أمام القضاء.(3)

وجدير بالذكر أن شرط المصلحة في نطاق دعوى الإلغاء يتحقق بمجرد أن يمس القرار الإداري المتظلم منه المركز القانوني للمتظلم بحيث تصبح له مصلحة مادية أو أدبية في التظلم من ذلك القرار لإلغائه، ويتعين أن تكون تلك المصلحة شخصية ومباشرة، وفوق ذلك يجب أن يكون في حالة قانونية خاصة بالنسبة للقرار المتظلم منه من شأنها أن تجعله مؤثراً في مصلحة ذاتية للمتظلم تأثيراً مباشراً.(4)

أما شرط الصفة فيتحقق فيمن هو معني بالقرار الإداري الْمُتَظَلَّم منه بشكل شخصي، إلا أن الفقه الإداري ذهب إلى جواز تقديم التَظَلُّم من قبل شخص أخر، كالوكيل - محامي أو مستشار قانوني- باعتباره إجراءً قانونياً تترتب عليه آثار

---

(1) أنظر المادة 38،36،35 من قانون الهيئة القضائية 1986م.

(2) المادة 23 من قانون تنمية الثروة المعدنية والتعدين لعام 2007م.

(3) محمد إبراهيم خيري الوكيل، التظلم الإداري في ضوء أراء الفقه و أحكام القضاء، مرجع سابق،ص133- 134.

(4) علي محمود و آخرين ضد إبراهيم أحمد علي، مجلة الأحكام القضائية لعام 1990م، ص311.

PDF created with pdfFactory trial version pdffactory.com

قانونية، والشخص الذي له الصفة القانونية قد يظهر أصالةً أو نيابةً عمن له الصفة، كممثل الشخص الاعتباري ولكن في حدود اختصاصه، لكن في جميع الأحوال يتعين أن يُقدم التَظَلُّم باسم الشخص صاحب المصلحة والصفة، ويبدو هذا الشرط منطقياً من جهة كون الجهات الإدارية؛ الأصل فيها أن تباشر وظائفها تحقيقاً لمصلحة المجتمع كافة، هذا يستدعي عمل الجهات الإدارية في بيئة ملائمة، دون مزيد من العوائق كي يتسنى لها مباشرة عملها على الوجه الأفضل، غير أن الأمر إذا تُرِكَ دون إرساء ضوابط قانونية؛ فإن تقديم التَظَلُّم الإداري من أي شخص قد يُعَطِّل سير العمل الإداري في المؤسسات العامة، لذا تشترط غالبية التشريعات عادةً شرط المصلحة لإبعاد الفضوليين.[1]

وقد ذهب القضاء السوداني إلى أن: "القاعدة في تحديد المصلحة هي أن القرار الإداري إذا أثر على شخص، فإنه يصبح لذلك الشخص مصلحة شخصية في تقديم التَظَلُّم إلى الجهة الإدارية، ومن بعد ذلك دعوى الطعن بالإلغاء، فيكفى أن يكون القرار الإداري قد أَثَّرَ في المركز القانوني لمواطن معين كحرمانه من فرصة المنافسة مع آخرين لنيل خدمة أو عمل أو أي مزايا أخرى، كالمنافسة على التراخيص؛ أو قِطَع الأراضي السكنية؛ أو إقامة الأعمال؛ أو إنشاء المصانع، إلى غير ذلك مما لا يسهل حصره، ففي جميع هذه الأحوال فإن للجهة الإدارية سلطة تقديرية في المنح والمنع، فإذا تأثر مواطن بهذه القرارات كانت له مصلحة شخصية تؤهله لأن يقدم تَظَلُّماً للجهة التي أصدرت القرار.[2]

(1) محمد محمود أبوقصيصة، مبادئ القانون الإداري السوداني، مرجع سابق، ص17.

(2) فريق النيل الرياضي و آخرون ضد معتمد العاصمة القومية، مجلة الأحكام القضائية لعام 1986م، ص187.

PDF created with pdfFactory trial version pdffactory.com

المبحث الثالث

الآثار القانونية للتَظَلُّم الإداري

يترتب على تقديم صاحب المصلحة التَظَلُّم إلى الجهة الإدارية قبيل رفع دعوى الطعن أمام القضاء أثار قانونية مباشرة وغير مباشرة على النحو الآتي:

المطلب الأول: الآثار القانونية المباشرة

الفرع الأول: قطع ميعاد رفع دعوى الطعن في القرار الإداري: يُعد هذا الأثر من أهم الأثار التي تترتب على تقديم التَظَلُّم الإداري إلى الجهة الإدارية، وهذا ما نص عليه الْمُشَرِّع في معرض بيانه لميعاد رفع دعوى الطعن القضائي في القرار الإداري في قانون القضاء الإداري بقوله: " **يبدأ الميعاد في الأحوال التي يجيز فيها القانون التَظَلُّم إلى الجهة الإدارية المختصة من تاريخ الفصل نهائياً في التَظَلُّم** "[1]، ومفاد هذا النص أن تقديم التَظَلُّم الإداري يؤدي إلى انقطاع ميعاد رفع دعوى الطعن القضائي، هذه النتيجة تنسحب على كلٍ من التَظَلُّم الإداري الوجوبي والتَظَلُّم الاختياري، وإن كانت أهميتها تظهر أكثر حال التَظَلُّم الوجوبي، مع ملاحظة أن انقطاع ميعاد رفع دعوى الطعن يختلف عن وقف الميعاد، فالتَظَلُّم الإداري يقطع ميعاد رفع الطعن ولا يوقفه، هذا يستدعي منا بيان وجه الاختلاف على النحو التالي:

أولاً: تعريف انقطاع ميعاد رفع دعوى الطعن القضائي: يقصد بانقطاع سريان الميعاد "استبعاد المدة التي انقضت من ميعاد رفع دعوى الإلغاء قبل تقديم التَظَلُّم، والبدء في احتساب ميعاد جديد كامل، يبدأ من تاريخ تقديم هذا التَظَلُّم، وهو اليوم التالي لوصول التَظَلُّم إلى الجهة مصدرة القرار أو الجهة الرئاسية لها"[2]، فالْمُتَظَلِّم يتعين عليه أن يقدم التَظَلُّم خلال الفترة التي نص عليها الْمُشَرِّع؛ كشرط مسبق لقبول دعوى الطعن في القرار الإداري فيما بعد، بحيث يُمَثِّل

(1) البند "2"، المادة "5"، من قانون القضاء الإداري لعام 2005م.

(2) محمد إبراهيم خيري الوكيل، التظلم الإداري في ضوء أراء الفقه و أحكام القضاء، مرجع سابق، ص 174.

PDF created with pdfFactory trial version pdffactory.com

تقديم التَظَلُّم قَطعاً لما سبق من ميعاد الطعن، ومن ثم تبدأ مدة ميعاد طعن جديدة بمجرد البت في التَظَلُّم من قبل الإدارة، أو مضي المدة التي يقررها الْمُشَرِّع أيهما كان الأقرب، حيث يتم إسقاط المدة الزمنية التي مضت قبل رفع التَظَلُّم من ميعاد رفع الدعوى، وتبدأ مدة جديدة تحتسب من تاريخ البت في التَظَلُّم حسبما يقرره الْمُشَرِّع[1]، وهي ستون يوماً وفقاً لما ذهب إليه الْمُشَرِّع السوداني وهو بذلك جاء موافقاً لما أخذ به الْمُشَرِّع المصري.

ومقتضى ذلك إذا علم صاحب المصلحة بالقرار الإداري الْمُتَظَلَّم منه في الأول من أبريل، فمدة الستون يوماً تبدأ من الثاني من أبريل وتستمر حتى الثاني من يونيو، فإذا لم يتقدم صاحب المصلحة خلال الشهرين بتظلمه؛ فإن حقه في رفع دعوى الإلغاء يسقط، ومن ثم يكتسب القرار الإداري حصانة قضائية نهائية، بل إن الجهة الإدارية غير ملزمة بالرد على تَظَلُّمَه؛ طالما تم تقديمه عقب انتهاء المهلة القانونية، وإلى ذلك إذا تقدم صاحب المصلحة بالتَظَلُّم في الأول من مايو و رَدَّتْ عليه الجهة الإدارية في الأول من يونيو؛ فإن ميعاد الطعن بالإلغاء في القرار الإداري يُقطع، وتبدأ مدة ستون يوماً جديدة من الأول من يونيو.

وجدير بالذكر أنه في حال تعدد التَظَلُّمات الإدارية وتتابعها، فإن ما يقطع ميعاد دعوى الطعن بالإلغاء هو التَظَلُّم الإداري الأول، ولا يعتد بالتَظَلُّمات التالية له، والحكمة من وراء ذلك هي الحيلولة دون التلاعب بمدة الشهرين، فيتخذ ذوو المصلحة تقديم التَظَلُّمات ذريعة لقطع تلك المدة، للحصول على مدد جديدة؛ الأمر الذي يقود إلى عدم استقرار القرارات الإدارية التي يرى الْمُشَرِّع تحصينها بمجرد انتهاء مدة الشهرين.[2]

ثانياً: موقف الْمُشَرِّع السوداني: حدد الْمُشَرِّع السوداني ميعاد رفع دعوى الطعن في القرار الإداري بستين يوماً، حيث جاء النص على النحو التالي: "يكون ميعاد

(1) محمد رفعت عبدالوهاب، القضاء الإداري- الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص86- 87.

(2) محمد رفعت عبدالوهاب، القضاء الإداري- الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص87.

PDF created with pdfFactory trial version pdffactory.com

رفع الطعن ستين يوماً؛ من تاريخ نشر ذلك القرار في الجريدة الرسمية، أو في النشرات التي تصدرها أجهزة الدولة، أو من تاريخ العلم به علماً حقيقياً، أو من تاريخ إعلان صاحب المصلحة؛ أيهما كان الأسبق، و يبدأ الميعاد في الأحوال التي يجيز فيها القانون التَظَلُّم إلى الجهة الإدارية المختصة؛ من تاريخ الفصل نهائياً في التَظَلُّم، و يكون ميعاد التَظَلُّم إلى الجهة الإدارية ستون يوماً؛ ما لم ينص القانون على خلاف ذلك "(1)

وإلى ذلك فإن الْمُشَرِّع السوداني رَتَّب على تقديم التَظَلُّم الإداري في الأحوال التي يجيز فيها ذلك، أن تقديم التَظَلُّم إلى الجهة الإدارية المختصة يقطع مدة ميعاد الطعن في دعوى الإلغاء، غير أن الْمُشَرِّع جعل بداية حساب ميعاد رفع دعوى الطعن حائثذ؛ من تاريخ الفصل نهائياً في التَظَلُّم من قبل الجهة الإدارية، هذه الأخيرة ألزمها الْمُشَرِّع بالبت في التَظَلُّم المقدم إليها خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمه إليها، فلا يمكن لها الاحتفاظ به أكثر من هذه المدة، وفي المقابل قَيَّدَ صاحب المصلحة المتضرر من القرار؛ بأن يرفع تظلمه إلى الجهة المختصة في ظرف شهرين وليس أكثر، وتحسب هذه المدة من تاريخ نشر ذلك القرار في الجريدة الرسمية، أو في النشرات التي تصدرها أجهزة الدولة، أو من تاريخ العلم به علماً حقيقياً، أو من تاريخ إعلان صاحب المصلحة؛ أيهما كان الأسبق، وهكذا نجد أن الْمُشَرِّع قد أَحْكَمَ إجراءات التَظَلُّم من خلال التحديد الدقيق للمدد المتعلقة به على نحو لا يدع مجالاً للاجتهاد.

غير أن هذه المدد التي أحاطت تقنين التَظَلُّم نجدها قد تباينت من تشريع إلى أخر على نحو يراعي الطبيعة الخاصة لبعض القرارات، لذلك فإن ميعاد التَظَلُّم الإداري من القرار الإداري في دعوى الطعن القضائي في القرار الإداري تنقضي في عدة صور منها:

(1) إذا انقضت مدة رفع التَظَلُّم التي نص عليها القانون، سواءً أكانت ثلاثون يوماً أو أقل؛ دون تقديم التَظَلُّم من قبل صاحب المصلحة.

---

(1) البند 1،2،3،4، من المادة 5، من قانون القضاء الإداري لعام 2005م.

PDF created with pdfFactory trial version pdffactory.com

(2) إذا تم البت في التَظَلُّم قبل مضي ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمه.

(3) مضي ثلاثين يوماً على تقديم التَظَلُّم دون أن ترد الجهة الإدارية المختصة؛ مما يُعد رفضاً ضمنياً للتظلم.

لكن قد يحدث أن ينص القانون على مدة أقل من الستين يوماً لرفع التَظَلُّم؛ كمدة الأسبوعين مثلاً إلا أن صاحب المصلحة قد يسلك مسلكاً سلبياً إزاء تحريك التَظَلُّم من القرار الإداري مع علمه به، فينتظر حتى انتهاء تلك المدة دون أن يرفع تَظَلُّمه إلى الجهة الإدارية، أو أنه قدم تَظَلُّمه إلى الجهة الإدارية بعد انقضاء مدة الأسبوعين؛ فرفضت قبول تَظَلُّمه نظراً لانقضاء مدة التَظَلُّم القانونية، ومع ذلك لا زالت مدة الستين قائمة، فهل يُعد ذلك استنفاداً لطرق التَظَلُّم عند رفعه لدعواه أمام القضاء؟

الأصل في هذه الحالة أن الحق في الولوج عبر سبيل القضاء يبقى متاحاً لرفع دعوى الطعن في القرار الإداري، دون أن يلزم صاحب المصلحة بالتوجه إلى الجهة الإدارية لتقديم التَظَلُّم في القرار الإداري، غير أن تحديد المدة القانونية للتظلم على نحو أقل من المدة التي نص عليها الْمُشَرِّع في قانون القضاء الإداري؛ يؤدي بلا شك إلى إهمال الحكمة و مبرر وجود التَظَلُّم الإداري، وهو قيام الإدارة بالنظر في القرار الْمُتَظَلَّم منه بشكل ودي، دون ولوج الْمُتَظَلِّم إلى ساحات القضاء لرفع دعواه، وما يترتب على ذلك من استحقاقات الخصومة القضائية، لذا فإنه من المهم في هذا المقام توحيد المدد القانونية للتظلم في كافة التشريعات اتساقاً مع قانون القضاء الإداري.

الفرع الثاني: تحقق قيام شروط التَظَلُّم الإداري: هذا يؤكد أن التَظَلُّم الإداري لو لم يستوف الضوابط التي نص عليها القانون؛ لما قبلته الجهة الإدارية، بمعنى أنه قد قُدِّمَ في ميعاده القانوني، وكذلك قُدِّمَ للجهة الإدارية المختصة بنظر التَظَلُّم، بما في ذلك استيفاء المدة المقررة لانتظار رد الجهة الإدارية للبت في التَظَلُّم الإداري.[1]

(1) محمد إبراهيم خيري الوكيل، التظلم الإداري في ضوء آراء الفقه و أحكام القضاء، مرجع سابق، ص173- 174.

PDF created with pdfFactory trial version pdffactory.com

المطلب الثاني: الآثار غير المباشرة

الفرع الأول: إثبات علم الْمُتَظَلِّم بالقرار علماً يقينياً: يُعد تقديم صاحب المصلحة للتظلم من قبيل القرائن القوية على علمه بالقرار الْمُتَظَلَّم منه، فإذا لم يوضح الْمُتَظَلِّم تاريخ علمه بالقرار المطعون فيه، عُدَّ تاريخ تقديمه للتظلم هو تاريخ علمه بالقرار المطعون فيه. [1]

ومن المعلوم أن هناك سبل محددة للعلم بالقرار الإداري الْمُتَظَلَّم منه على النحو التالي:

أولاً: العلم بالقرار عبر التبليغ الشخصي: وهذه السبيل نجدها في مجال القرارات الإدارية الفردية، إذ من تاريخ الإبلاغ الشخصي بها يتم تحديد ميعاد التَظَلُّم الإداري. [2]

ثانياً: العلم بالقرار الإداري الْمُتَظَلَّم منه عبر النشر: تُعَدُّ عملية النشر من السبل الرسمية في النظم القانونية والإدارية على اختلاف مدارسها يتم عبرها الإعلام بالقرارات الإدارية، إذ من تاريخ النشر يبدأ الحساب لميعاد التَظَلُّم الإداري، وعادة ما يتم اعتماد هذه لسبيل في الإعلام بالقرارات الإدارية العامة، والنشر عادة يتم عبر الجريدة الرسمية؛ إذ قد يتم الاستناد إلى تاريخ النشر كحجة أو حجة على الْمُتَظَلِّم من القرار الإداري، وقد يتم النشر في النشرات الرسمية على مستوى الوحدات الإدارية اللامركزية، أو الأماكن المخصصة للإعلانات. [3]

ثالثاً: العلم اليقيني: قد يتحقق علم الشخص بالقرار الإداري علماً يقينياً من خلال علمه بالقرار علماً قاطعاً لا شائبة عليه، وهذا يمكن التعرف إليه من خلال دلائل وشواهد محددة،تُعَدُّ قرينة قاطعة على العلم اليقيني للشخص بالقرار الإداري،

(1) محمد إبراهيم خيري الوكيل، التظلم الإداري في ضوء آراء الفقه و أحكام القضاء، مرجع سابق، ص182.

(2) عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص391- 392.

(3) - عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص393.

PDF created with pdfFactory trial version pdffactory.com

ومثال ذلك أن يكون الشخص المعني حاضراً في الاجتماع الذي اتخذ فيه القرار، أو أنه رفض تسلم تبليغ القرار الْمُتَظَلَّم منه، أو التوقيع على القرار بصفته الوظيفية.[1]

الفرع الثاني: إثبات قصد الإدارة: نظراً لكون الجهة الإدارية هي الطرف الأقوى، وهي من يملك خيارات أكثر في مواجهة القرار الإداري المعيب سحباً وتعديلاً و إلغاءً، فإن مجرد رفع التَظَلُّم إلى الجهة الإدارية يستدعي منها النظر فيه، كون مآل هذا التَظَلُّم يُعد قرينة مهمة على مدى جدية الإدارة في البت في التَظَلُّم من عدمه.[2]

لذلك فالأصل أن تنظر الجهة الإدارية في التَظَلُّم بشكل جدي ونزيه؛ مستصحبة في ذلك اعتبارات المصلحة العامة التي لا تنفصل البتة عن حماية حقوق الأفراد و مصالحهم المشروعة، هذا يتطلب منها أن تتعامل مع التَظَلُّم المقدم إليها فلا يأتي رفضها إلا مسبباً، وألا تلجأ قدر المستطاع إلى الرفض الضمني الذي يُعد بمثابة قرينة على سلبية الجهة الإدارية في التعامل مع التَظَلُّم الإداري، واستهتاراً بكل مبررات الأخذ بالتَظَلُّم الإداري.

وبصفة عامة لا يخرج موقف الجهة الإدارية من التَظَلُّم الإداري المُقَدَّم من الشخص الْمُتَظَلِّم عن افتراضات ثلاثة على النحو التالي:-

أولاً: الاستجابة لطلبات الشخص الْمُتَظَلِّم : فقد تستجيب الجهة الإدارية لطلبات الْمُتَظَلِّم بشكل كلي أو جزئي، ففي الافتراض الأول يتحقق للمُتَظَلِّم مسعاه الذي يسعى إليه من وراء التَظَلُّم، وبذا ينتهي نزاعه مع الجهة الإدارية، فإذا كانت هناك دعوى قضائية مرفوعة منه على الجهة الإدارية طعناً في القرار الذي يتظلم منه، فستصبح الدعوى القضائية عندئذ غير ذات جدوى، ومن ثم يحكم القضاء برفضها شكلاً نظراً لأن شرط المصلحة الذي كان موجوداً عند رفعها ابتداءً قد انتفى لاحقاً، ومن ثم فبغياب شرط المصلحة عن ذي الشأن الأصل إيقاف نظر الدعوى.

---

(1) خالد خليل الظاهر، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 193.

(2) محمد إبراهيم خيري الوكيل، التظلم الإداري في ضوء آراء الفقه و أحكام القضاء، مرجع سابق، ص183.

PDF created with pdfFactory trial version pdffactory.com

وقد تكون استجابة الجهة الإدارية لطلبات الْمُتَظَلِّم استجابة جزئية - فالأمر هنا يتوقف على تقدير الْمُتَظَلِّم لهذه الاستجابة من الجهة الإدارية، فقد يكتفي بهذا الحل الجزئي وينتهي الأمر عند هذا الحد، سواءً أكانت هناك دعوى قضائية مرفوعة أم لا، و قد لا يقتنع الْمُتَظَلِّم بهذه الاستجابة الجزئية، فيجدد تظلمه أو يستأنفه إلى جهة أعلى منها إن لم يكن القرار نهائياً، أو يتجه إلى القضاء لإنصافه إن لم يكن قد سبق ورفع دعوى قضائية للطعن في القرار الْمُتَظَلَّم منه، أو يستمر في توجهه القضائي إن كانت له دعوى قضائية مرفوعة.

ثانياً: رفض السلطة الإدارية لطلبات الشخص المتظلم: قد يكون رد الجهة الإدارية على التَظَلُّم هو الرفض، وهنا قد يكون رفض الجهة الإدارية رفضاً صريحاً للتَظَلُّم في مجمله؛ وهنا يتعين على الجهة الإدارية أن يكون ردها بالرفض الصريح خلال المدة القانونية للبت في التَظَلُّم، ويتعين أن يكون رفضها مسبباً، فعندئذ للمتظلم الحق في التوجه إلى استئناف قرار السلطة الإدارية برفض التَظَلُّم؛ خاصة إذا كان قرار الجهة الإدارية غير نهائي، أما إذا كان القرار نهائياً فلا مناص من التوجه إلى القضاء، وجدير بالذكر أن قرار الإدارة بالرفض يتعين أن يكون مسبباً.(1)

ثالثاً: صمت السلطة الإدارية عن البت في التَظَلُّم الإداري: قد تتجه السلطة الإدارية أحيانا إلى اتخاذ موقف سلبي من التَظَلُّم المرفوع إليها من قبل شخص المتظلم، ومثال ذلك عدم الرد على التَظَلُّم كأن تلتزم الصمت حيال التَظَلُّم، فمثل هذا التصرف عَدَّه الْمُشَرِّع بمثابة قرينة يستفاد منها رفض التَظَلُّم؛ خاصة بعد مضي فترة محددة تنص عليها التشريعات لضرورة البت في التَظَلُّم من قبل الإدارة.

---

(1) سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري "قضاء الإلغاء"، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة السابعة، ، ص528- 529، أيضاً: عبدالله طلبة، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، الطبعة الثانية: حلب، 1984م، منشورات جامعة حلب، كلية الحقوق، ،ص242.

PDF created with pdfFactory trial version pdffactory.com

وقد تباينت التشريعات إزاء صمت الجهة الإدارية، فنجد الْمُشَرِّع الفرنسي قبل عام 1940 اعتبر أن المدة تبقى مفتوحة إلى حين رد الإدارة الصريح؛ مهما طالت مدة صمتها، هادفاً من وراء ذلك إلى إجبار الجهة الإدارية على الرد على كل تظلم يرد إليها، وقد عُدِلَ عن هذا التوجه في العام 1940 حيث تم تحديد المدة بأربعة أشهر من تقديم التَظَلُّم، ومن ثم فبانتهاء هذه المدة يُعد صمت الإدارة طوال هذه الفترة قرينة على رفضها للتَظَلُّم، أما الْمُشَرِّع المصري فقد حذا حذو الْمُشَرِّع الفرنسي بتبني مسلك المدة المفتوحة ثم تحول عن ذلك إلى فترة أربعة أشهر عام 1949م، ثم عدل عنها في قانون عام 1955 إلى فترة ستون يوماً.(1)

أما الْمُشَرِّع السوداني فلم يختلف كثيراً في التعامل مع مسألة صمت الجهة الإدارية التي رفع لها التَظَلُّم عن الرد، حيث كانت المدة التي يتعين على الجهة الإدارية أن ترد فيها على التَظَلُّم غير محددة، بمعنى أن الأمر يبقى كذلك إلى حين رد الجهة الإدارية على التَظَلُّم مهما طالت تلك الفترة، غير أن القضاء كان له موقف مغاير من ذلك حيث قررت المحكمة العليا أن: "تجاهل السلطة الإدارية الرد على التَظَلُّم بعد أن أتيحت لها الفرصة الكافية يوجب على المحكمة المرفوع أمامها دعوى الطعن في القرار موضوع التَظَلُّم تصريح الدعوى"، (2) و في حكم آخر ذهبت المحكمة العليا إلى القول: "بأن فترة التظلم لا تسري إلا من تاريخ الفصل في التظلم، ولكن هذا لا يعني أن يبقى الطاعن طوال الوقت في انتظار الفصل في التظلم عاجزاً عن أن يتقدم بالطعن الإداري، قبل ذلك للطاعن أن ينتظر فترة معقولة فإذا لم يتلق رداً عن تظلمه أمكنه رفع دعوى كعطن إداري".(3)

---

(1) سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري "قضاء الإلغاء"، مرجع سابق، ص 528.

(2) محمد أحمد الحاج عثمان ضد باشري الأمين "مجلس شعبي منطقة السجانة"، مجلة الأحكام القضائية لعام 1981م، ص209.

(3) عبد الرحمن نور الدين ضد حكومة السودان الديمقراطية، مجلة الأحكام القضائية لعام 1980، ص 362.

PDF created with pdfFactory trial version pdffactory.com

إلا أن قانون الإجراءات المدنية لعام 1983م جعل هذه المدة ثلاثة أشهر يتعين على الجهة الإدارية البت خلالها في التَظَلُّم، [1] وإلا اعتبر صمتها رفضاً للتَظَلُّم، وبصدور قانون القضاء الدستوري والإداري تم تقليص هذه المدة الممنوحة للجهة الإدارية إلى ثلاثين يوماً للبت في التَظَلُّم [2]، وهي ذات المدة التي نص عليها الْمُشَرِّع في قانون كلٍ من المحكمة الدستورية لعام 1998م [3]،وقانون ديوان العدالة الاتحادي [4]، و قانون القضاء الإداري لعام 2005م [5]، وقانون المحكمة الدستورية لعام 2005م [6]، وقانون تنمية الثروة المعدنية والتعدين لعام 2007م [7]، وبذا نجد أن مسلك الْمُشَرِّع السوداني وافق ما انتهى إليه الْمُشَرِّع المصري في هذه المسألة، بينما اعتبر قانون محاسبة العاملين بالخدمة العامة 1994م فترة صمت الإدارة 21 يوماً دون الرد على التَظَلُّم بمثابة رفض له. [8]

(1) المادة 310 الفقرة "3"، من قانون الإجراءات المدنية لعام 1983م.
(2) المادة 21 الفقرة "3"، من قانون القضاء الدستوري والإداري لعام 1996م.
(3) المادة 17 الفقرة "1"، من قانون المحكمة الدستورية لعام 1998م.
(4) المادة 16، الفقرة"5"، من قانون ديوان العدالة الاتحادي لعام 1999م.
(5) المادة 5 الفقرة "3" من قانون القضاء الإداري لعام 2005م.
(6) المادة 19، الفقرة "4"، من قانون المحكمة الدستورية لعام 2005م.
(7) المادة 23، من قانون تنمية الثروة المعدنية والتعدين لسنة 2007م.
(8) المادة 31، الفقرة "2"، والمادة 32 البند "أ"، من قانون محاسبة العاملين بالخدمة العامة لعام 1994م.

PDF created with pdfFactory trial version pdffactory.com

الخاتمة:

بعد الوصول بهذا البحث إلى خاتمة المطاف فيما يتعلق بالتظلم الإداري من جوانبه المختلفة، أرجو من الله أن أكون قد وفقت في هذه المعالجة لموضوع البحث، في جوانبها الفقهية القانونية، و التشريعية على صعيد المشرع الوطني السوداني عبر التشريعات المتعددة، والجانب القضائي من خلال الأحكام القضائية الرائدة، لأصل بذلك إلى نتائج وتوصيات البحث على النحو التالي:

النتائج

- يختلف مفهوم التظلم الإداري من حيث المعنى الإصطلاحي عن كثير من المصطلحات المشابهة.
- تبنى النظام القانوني في السودان التَظَلُّم الوجوبي في إطار دعوى الطعن بالإلغاء في القرارات الإدارية.
- يُعَدُّ كلاً من التظلم الرئاسي، و التَظَلُّم إلى لجنة خاصة، الأكثر شيوعاً في النظام القانوني السوداني.
- أحاط المشرع السوداني إجراء التظلم الإداري بضوابط محكمة خاصة بعد صدور قانون القضاء الإداري.
- هناك تضارب في التشريعات الوطنية فيما يتعلق بمدد ميعاد رفع التظلم إلى الجهات الإدارية.
- كان للقضاء فضل السَبَّق على المشرع في حسم تجاهل ومماطلة الجهات الإدارية في الرد على التَظَلُّم الإداري.
- تبنى القضاء مذهباً يرجح حقه في الرقابة على أعمال الإدارة، في تعاطيه مع تحصين القرارات الإدارية تشريعياً.

PDF created with pdfFactory trial version pdffactory.com

التوصيات:

- توحيد المدد القانونية لتقديم التَظَلُّم الإداري في التشريعات المختلفة، لتأتي متوافقة مع قانون القضاء الإداري.
- تنقيح بعض التشريعات من التضارب خاصة في مجال مدة رفع التظلم الإداري.
- التخفيف من غلواء شرط استنفاد طرق التَظَلُّم لقبول دعوى الإلغاء خاصة في ظل رسوخ حق التقاضي.

PDF created with pdfFactory trial version pdffactory.com

المراجع و المصادر

أولاً: القرآن الكريم

ثانياً: كتب اللغة العربية

(1) أبو البقاء أيوب بن موسى الحسيني الكفوي، الكليات، الطبعة الثانية 1419هـ - 1998م، مؤسسة الرسالة، بيروت .

(2) أبو الحسين أحمد بن فارس بن زكريا، معجم مقاييس اللغة، تحقيق: عبد السلام محمد هارون، الجزء الثالث، دار الفكر، طبعة 1399هـ- 1979م.

(3) زين الدين محمد بن عبد القادر الحنفي الرازي، مختار الصحاح، تحقيق: يوسف الشيخ محمد، المكتبة العصرية، الدار النموذجية، بيروت، الطبعة الخامسة، 1990م، الجزء الأول.

(4) على بن محمد السيد الشريف الجرجاني، معجم التعريفات، تحقيق محمد صديق المنشاوي، دار الفضيلة، القاهرة، (د.ط)، (د.ت).

(5) مجد الدين محمد بن يعقوب الفيروزآبادي، القاموس المحيط، تحقيق محمد نعيم عرقسوسي، الطبعة الثامنة 1436هـ- 2005م، مؤسسة الرسالة، بيروت.

(6) مجمع اللغة العربية، معجم القانون، القاهرة، المطابع الأميرية، 1420هـ 1999م.

(7) محمد حسن جبل، المعجم الاشتقاقي لألفاظ القرآن الكريم، المجلد الأول، القاهرة، مكتبة الآداب، ط1، 2010م.

(8) محمد بن مكرم بن علي جمال الدبن بن منظور، لسان العرب، دار صادر، بيروت، ط1414،3هـ، ج 12.

(9) حافظ أحمد عجاج الكرمي، الإدارة في عهد الرسول، دار السلام، القاهرة، الطبعة الثانية، 2007م.

ثالثاً: الكتب القانونية

(10) خالد خليل الظاهر، القضاء الإداري، الطبعة الأولى 2009م، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض.

PDF created with pdfFactory trial version pdffactory.com

(11) سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري "قضاء الإلغاء"، دار الفكر العربي، القاهرة، طبعة عام 1986م.

(12) سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة طبعة 2006م.

(13) طعيمة الجرف، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، (د.ط)، (د.ن)، (د.ت).

(14) عاطف محمود البنا، الوسيط في القضاء الإداري، الطبعة الثانية، القاهرة، 1998م.

(15) عبدالله طلبة، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، ط1984،2م، منشورات جامعة حلب، كلية الحقوق.

(16) عثمان محمد عثمان، قانون القضاء الإداري، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة، 2003م.

(17) علي عبد الفتاح محمد، الوجيز في القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، طبعة 2009م.

(18) عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني، "نظرية الدعوى الإدارية"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر طبعة 1998م.

(19) عيد مسعود الجهني، القضاء الإداري وتطبيقاته في المملكة العربية السعودية، الطبعة الأولى؛1984م.

(20) فؤاد أحمد عامر، ميعاد رفع دعوى الإلغاء، القاهرة: الطبعة الثانية، 2002م، دار الفكر العربي.

(21) ماجد راغب الحلو، الدعاوى الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004م.

(22) محمد إبراهيم خيري الوكيل، التظلم الإداري في ضوء أراء الفقه و أحكام القضاء، القاهرة، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى 2012م.

(23) محمد رفعت عبد الرهاب، القضاء الإداري، ج1، الطبعة الأولى 2005م، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية.

PDF created with pdfFactory trial version pdffactory.com

(24) محمد رفعت عبد الوهاب، أصول القضاء الإداري، الإسكندرية، دار الجامعية الجديدة، طبعة 2007م.

(25) محمد محمود أبو قصيصة، مبادئ القانون الإداري السوداني، مطبعة السلطة القضائية، الخرطوم، الطبعة الثانية 1999م.

(26) محمود عاطف البنا، الوسيط في القضاء الإداري، دار الفكر العربي القاهرة، 1990م.

(27) نواف كنعان، القضاء الإداري، الطبعة الأولى، دار الثقافة، عمان، 2006م.

(28) يوسف عثمان بشير، القرار الإداري، مطبعة بورتسودان، الطبعة الأولى، 1991م.

ثالثاً: المجلات المحكمة

(29) منى محمد عبد الرزاق، الأحكام القانونية للتظلم الإداري، مجلة جامعة كربلاء العلمية، المجلد السادس، العدد الثالث، العام 2008م.

(30) 30- نجم الأحمد، التظلم الإداري، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 29، العدد الثالث، 2013م.

(31) Dacian C. Dragos & Mariusz Swora, Administrative appeals in Romania and poland,Transylvanian Review Of Administrative Sciences, No.37 E/2012.

(32) Vuk CUCIC ,Appeals In Special Administrative Domains ,Transylvanian Review Of Administrative Sciences, No.34 E/2011.

رابعاً: التشريعات الوطنية

(33) قانون المناجم والمحاجر الملغي لعام 1972م.

(34) قانون الإجراءات المدنية لعام 1983م.

(35) قانون الهيئة القضائية لعام 1986م.

(36) قانون الري والصرف لعام 1990م.

(37) قانون الخدمة الوطنية لعام 1992م.

(38) قانون حماية الطرق القومية لعام 1994م.

PDF created with pdfFactory trial version pdffactory.com

(39) قانون محاسبة العاملين بالخدمة العامة لعام 1994م.
(40) قانون القضاء الدستوري والإداري لعام 1996م.
(41) قانون المحكمة الدستورية لعام 1998م.
(42) قانون التقاوي الملغي لعام 1999م.
(43) قانون تشجيع الاستثمار لعام 1999م.
(44) قانون ديوان العدالة الاتحادي لعام 1999م.
(45) قانون الرقابة على التأمين لعام 2001م.
(46) قانون الضريبة على القيمة المضافة لعام 2001م.
(47) قانون هيئات الشباب والرياضة لعام 2003م.
(48) قانون القضاء الإداري لعام 2005م.
(49) قانون المحكمة الدستورية لعام 2005م.
(50) قانون الخدمة العامة لعام 2007م.
(51) قانون تنمية الثروة المعدنية والتعدين لعام 2007م.
(52) قانون محاسبة العاملين بالخدمة المدنية القومية لعام 2007م.
(53) قانون التقاوي وحماية الأصناف القومي لعام 2010م.

خامساً: مجلات الأحكام القضائية

(54) مجلة الأحكام القضائية لعام 1975م.
(55) مجلة الأحكام القضائية لعام 1980.
(56) مجلة الأحكام القضائية لعام 1981م.
(57) مجلة الأحكام القضائية لعام 1986م.
(58) مجلة الأحكام القضائية لعام 1990م.
(59) مجلة الاحكام القضائية لعام 1991م.
(60) مجلة الأحكام القضائية لعام 1992م.
(61) مجلة الأحكام القضائية لعام 2001م.
(62) مجلة الأحكام القضائية لعام 2007م.
(63) مجلة الأحكام القضائية لعام 2008م.

PDF created with pdfFactory trial version pdffactory.com