

وسائل حل المنازعات الإدارية (التظلم الإداري أمودجاً)

د. إيناس عبد الوهاب الزنكولي

كلية القانون - جامعة طرابلس

المقدمة:

يعتبر التظلم الإداري إحدى الوسائل الهامة في إعادة النظر في القرارات الإدارية وفحص مشروعيتها وملاءمتها من الجهة الإدارية بعيداً عن ساحة القضاء، وتفعيل هذا النظام يحقق نتائج إيجابية للمتظلم (المواطن والموظف العام) كونه وسيلة سريعة لحل المنازعات مقارنة بالقضاء الذي قد يأخذ وقت طويل لحظها، فطول المدة في المحاكم قد تمتد إلى سنوات وهو من شأنه ما يعكس سلبياً على الحالة النفسية للمتظلم خاصة إذا كان موظف عام، حيث يؤثر سلباً على مركزه الوظيفي. أيضاً التظلم له جانب إيجابي كونه وسيلة في تفعيل الدور الإداري في حل المنازعات، لذا يبدو من الأهمية خلق الثقة بين المتظلم والإدارة، وهذا لن يتأتى إلا باستخراج وتطبيق مجموعة من الإجراءات للتظلم الإداري التي من شأنها تجعل المتظلم على ثقة أن الإدارة ستعيد له حقه وتتصفه بدلاً من اللجوء إلى رفع الدعاوي أمام المحاكم.

في هذا البحث يناقش الباحث مدى الإجراءات التي نص عليها المشرع الليبي للمتظلم أثناء تقديمه للتظلم الإداري وبعد تقديمه له، هل هي إجراءات كافية بحيث يطمئن المتظلم أنه على الطريق الصحيح للتظلم؟، وذلك من خلال دراسة مفهوم التظلم وأنواعه و آثاره.

تكمن مشكلة البحث في أن مفهوم التظلم الإداري وأثاره في القانون الليبي لازالت قاصرة عن مواكبة أحكام التظلم في التشريع المقارن، ونظراً لأهمية هذا الموضوع ومزاياه من الحياة العملية للمتظلم والجهة الادارية، جاء اختيار البحث محل الدراسة

في القانون الليبي، وذلك للوقوف على موقف المشرع الليبي من التظلم الإداري بحسب ما جاء في القانون رقم 88 لسنة 1971م بشأن القضاء الإداري، وقد تم الاستعانة في هذه الدراسة بالقانون المصري والقانون الكويتي، وذلك لتغطية القصور في القانون الليبي معتمدين على المنهج الوصفي والتحليلي، إلا أنه يجب أن يلاحظ أن المقارنة تعتمد على مدى الاستفادة من هذه القوانين في إمكانية نقل ما يناسب منها من أحكام إلى القانون الليبي، وقد أختار الباحث القانون المصري والقانون الكويتي لما يمثله من أحكام متطورة في التظلم الإداري، وعليه فإن المقارنة مع القانونين الكويتي والمصري سترتبط بمدى حاجة الدراسة إلى تغطية القصور في القانون الليبي.

يهدف البحث إلى توجيه المتظلم إلى الطريق السليم للتظلم بالكشف عن الإجراءات التي نص عليها القانون للتظلم الإداري، وذلك من خلال إيراد التعريف القانوني للتظلم وشروطه مثل تقديم التظلم في الميعاد القانوني، حيث إن البعض يضيع حقوقهم لعدم علمهم بالمواعيد التي يتعين عليهم مراعاتها حفاظاً على حقوقهم، كذلك معرفة فيما إذا كانت هذه الإجراءات كافية لحماية الشخص المتظلم من الجهة الإدارية فيما لو أساءت أو أهملت دراسة التظلم.

تأسيسياً على ذلك اعتمدت الدراسة على الخطة البحثية التالية:

المبحث الأول: مفهوم التظلم الإداري وأنواعه.

المبحث الثاني: شروط التظلم الإداري وأثاره.

المبحث الأول

مفهوم التظلم الإداري وأنواعه:

يتميز التظلم الإداري عن القضاء الإداري بأسلوب متميز في إعادة النظر في القرار الإداري، كما أنه يختلف عن الوسائل الأخرى (كالاتماس والشكوى) في الاعتراض على المخالفات الإدارية، و لمعرفة ذلك ينبغي تسليط الضوء على مفهوم التظلم الإداري وتمييزه عن الشكوى والطلب والاتماس، الذي سيتم طرحه في مجلة العلوم القانونية والشرعية 213 العدد السادس عشر يونيه 2020م

(المطلب الأول) من هذا المبحث ثم دراسة أنواع التظلم الإداري في (المطلب الثاني) للوصول إلى النوع الذي أخذ به القانون الليبي، هل هو التظلم الاختياري أم الإجمالي؟.

المطلب الأول- مفهوم التظلم الإداري وتمييزه عن غيره من التصرفات المشابهة:

تثير بعض التصرفات كالشكوى والالتماس الالتباس على صاحب الشأن، وقد يعتقد أنها مصطلح واحد، لذا منعاً لهذا الالتباس الذي قد يؤدي به إلى فقدان حقوقه، فإنه يجب التفرقة بين هذه المصطلحات والتظلم الإداري من خلال تعريف التظلم الإداري في (الفرع الأول) ثم بيان الفرق بينه وبين الشكوى في (الفرع الثاني)، وكذلك تمييزه عن الالتماس والطلب في (الفرع الثالث)، وذلك وفقاً لما يلي:

الفرع الأول- مفهوم التظلم الإداري:

يعرف التظلم لغة بأنه الشكوى، وجاء في لسان العرب " تظلم منه، شكاً ظلمه، والمتظلم الذي يشكو رجلاً ظلمه"⁽¹⁾، أما في التشريع فقد ذكر المشرع الليبي الأحكام الخاصة بالتظلم الإداري في المادة (8) من القانون رقم 88 لسنة 1971م بشأن القضاء الإداري⁽²⁾، إلا أنه لو يورد تعريفاً للتظلم الإداري، تاركاً مهمة التعريف للفقهاء. حيث عرف بعض الفقهاء التظلم الإداري بأنه (سبيل من السبل الإدارية يلجأ الموظف المتظلم اختياريًا طعنًا في القرار المتظلم منه، عوضاً عن التظلم القضائي لعل الإدارة تعيد النظر في قرارها بما يجنبها الإلغاء القضائي إذا تبين لها ما يعيب القرار)⁽³⁾. وقد ذهب البعض الآخر من الفقهاء إلى أنه (طلب يتقدم به صاحب الشأن إلى الجهة الإدارية التي أصدرته أو إلى الجهة الرئاسية يلتمس فيه إعادة النظر في قرارها الذي يدعي بعدم مشروعيته سواء بإلغائه أو تعديله أو سحبه)⁽⁴⁾. بينما عرفه البعض الآخر بأنه (شكوى الموظف والمتضرر من القرار الإداري إلى الجهة الإدارية التي أصدرته أو الجهة الرئاسية لها طالباً منها تصحيح القرار بتعديله أو الغاءه)⁽⁵⁾.

يتضح مما سبق أن الفقه قد أجمع على أن الجهة المختصة والتي يجب أن يقدم إليها التظلم الإداري هي الجهة الإدارية التي أصدرت القرار الإداري أو الجهة مجلة العلوم القانونية والشرعية 214 العدد السادس عشر يونيه 2020م

الرئاسية لها، كما أتفق الفقه على أن التظلم يجب أن يكون ضد قرار إداري صادر عن هذه الجهة إلا أنه اختلف حول طبيعة التظلم الإداري، وهذا ما يقود التساؤل حول طبيعة التظلم هل أنه شكوى أو ألتماس أم أنه طلب؟ إن الاجابة على هذا التساؤل تحتاج إلى تعريف الشكوى والالتماس لمعرفة فيما إذا كان هناك اختلاف بينهما وبين التظلم أم أن هذه المصطلحات تتشابه معه، (وهو ما سيتم تناوله في الفرع الثاني والثالث من هذا المطلب).

ومفهوم التظلم الإداري حسب وجهة نظر الباحث فإنه يعد وسيلة لحل المنازعات الإدارية، يتقدم بموجبها ذوي المصلحة أو المتضرر اعتراض ضد القرار الإداري الصادر من الرئيس الإداري مصدر القرار أو إلى رئيسه طالباً فيه تصحيح الخطأ القانوني والغائه بعيداً عن ساحة القضاء.

الفرع الثاني- تمييز التظلم الإداري عن الشكوى:

التظلم هو تقديم صاحب المصلحة اعتراض ضد القرار الإداري الصادر من الرئيس الإداري مصدر القرار (التظلم الولائي) أو إلى رئيس مصدر القرار (التظلم الرئاسي)⁽⁶⁾، وهو بهذا يختلف عن الشكوى التي هي عبارة عن طلب يقدمه الشخص المتضرر من القرار أو غير المتضرر منه إلى السلطات المختصة، فموضوعات الشكوى قد تمس المراكز القانونية مباشرة وقد لا تمسها مباشرة وهي لا تتطلب شكل معين لتقديمها، فقد يستند الشاكي في شكواه إلى قانون وقد يستند إلى مبادئ العدالة والمساواة فقط⁽⁷⁾. أما التظلم الإداري موضوع ينصب دائماً على عمل قانوني أي يخاصم قرار إداري لعدم مشروعيته، ويجب أن يتم في صيغة معينة. كما أنه يجب أن تكون صيغة التظلم الإداري واضحة وقاطعة الدلالة على إلغاء القرار أو سحبه، فاذا اقتصر صاحب الشأن في تظلمه على رأيه حول القرار الإداري الصادر ضده أو بيان مدى نتائجه السلبية عليه دون طلب الإلغاء أو التعديل في القرار فإن ذلك لا يعتبر تظلماً إدارياً بقدر ما قد يكون رأي أو بيان للأثار السلبية الناتجة عن القرار الصادر ضده، كما لا يعتبر تظلم إداري الإبلاغ عن وجود مخالفات للقوانين أو مجلة العلوم القانونية والشرعية 215 العدد السادس عشر يونيه 2020م

جاوزات في العمل الإداري، ذلك أن البلاغ عادة يكون ضد إجراء أو تصرف ارتكبته الإدارة وقد يكون هذا البلاغ مبني على مجرد معلومات لا ترقى إلى مستوى القرار الإداري، بينما التظلم الإداري لا يكون إلا ضد قرار إداري نهائي أحدث ضرر شخصي أو مس المركز القانوني للشخص المتضرر المتظلم.

الفرع الثالث: تمييز التظلم الإداري عن الالتماس والطلب

الالتماس والطلب تصرفات تصدر عن صاحب الشأن للجهة الإدارية وقد يعتقد البعض أنها تتشابه مع التظلم الإداري إلا أنها تختلف عن التظلم، حيث يفترض في التظلم وجود خلاف أو نزاع بين الإدارة وصاحب الشأن في حين تستبعد فكرة الخلاف أو النزاع في الالتماس (8)، كما أن التظلم يفترض لقبوله وجود قرار معيب أضر بمركز قانوني معين كقرار حرمان الموظف من الترقية، بينما الالتماس يمكن أن يوجه إلى قرار مشروع مثل ألتماس الموظف الإدارة تأجيل تنفيذ قرار نقله مراعاة لظرف معينة كظروفه الصحية (9). كما أن التظلم الإداري يجب أن يتضمن بشكل صريح إعادة النظر في القرار الغير مشروع بتعديله أو إلغائه في حين لا تتوافر مثل هذه الصيغة في الالتماس، بالإضافة إلى أن التظلم يجب أن يقدم وفقاً للإجراءات التي حددها القانون لكي ينتج أثره في قطع ميعاد دعوى الإلغاء بينما الالتماس يقدم بناء على اعتبارات إنسانية وليس له هذا الأثر في قطع ميعاد دعوى الإلغاء (10).

أما الطلب عبارة عن تعبير صاحب الشأن بما يفيد رغبته بتحقيق أمر يتعلق بمصلحته، وهو لا يستلزم سبق صدور قرار (11)، مثل طلب الاجازة التي يتقدم بها الموظف عبارة عن رغبة ذاتية من الموظف للإدارة يطلب تحقيقها وهي الموافقة على طلب الاجازة. أما التظلم يفترض وجود قرار إداري سابق يهدد مركز قانوني معين أي أن التظلم يفترض وجود نزاع بين الإدارة وصاحب المصلحة، بينما الطلب ليس بضرورة وجود هذا النزاع (12)، وعليه لكي يبتعد التظلم عن الطلب يجب أن تكون الصياغة دقيقة للتفريق بينهما، فإذا أقتصر صاحب الشأن عن التعبير برغبته فقط تحقيق الإدارة لطلباته دون أن يخاصم مشروعية القرار وطلب إلغائه، فإن ذلك لا

يعتبر تظلم، مثل طلب الموظف الصادر ضده قرار بالاستقالة الاعتبارية العودة إلى سابق عمله فقط دون أن يخاصم هذا القرار فأن ذلك لا يعدو إلا أن يكون مجرد طلب يلتمس فيه الموظف العودة إلى العمل، أما إذا خاصم صاحب الشأن القرار وطلب إلغاءه والعودة إلى سابق عمله، فأن هذا يعتبر تظلماً إدارياً خاضع لإجراءات التظلم ومواعيده المحددة قانوناً .

مما سبق يتبين أن التظلم الإداري إجراء يختلف عن غيره من الإجراءات، وقد خصص لمخاصمة الإدارة و للمطالبة باسترجاع الحقوق وانصاف المتظلم، إلا أنه لكي يقبل وينتج أثره في قطع ميعاد دعوى الإلغاء يجب مراعاة الشروط الذي وضعها المشرع (وهذا ما سيتم دراسته في المبحث الثاني من هذا البحث).

المطلب الثاني- أنواع التظلم الإداري:

ينقسم التظلم الإداري إلى نوعين إحداهما معتمد على الجهة الذي يقدم إليها التظلم (تظلم ولائي أو رئاسي)، وتظلم آخر معتمد على الإلزام القانوني (التظلم الاختياري والتظلم الإلزامي)، وقد فضل الباحث دراسة النوع الثاني فقط في هذا المطلب، ودراسة النوع الأول ضمن شروط التظلم للتسهيل على القارئ (القانوني والغير القانوني) في متابعة صحة إجراءات تقديم التظلم.

الأصل أن التظلم اختياري إلا أنه إذا أُلزم المشرع تقديمه قبل رفع الدعوى القضائية فإنه ينبغي إجراءه لقبول الدعوى أمام القضاء وهذا ما يسمى (بالتظلم الوجوبي)، وقد أخذ المشرع الليبي بالتظلم الاختياري، وكذلك بالتظلم الإلزامي في بعض المنازعات، وليبيان أهمية التظلم الاختياري فإنه يجب التعرف عليه وعلى التظلم والإلزامي، وهل كان المشرع الليبي موفقاً في اختياره التظلم الاختياري كأصل عام والتظلم الإلزامي في بعض المنازعات؟.

الفرع الأول - التظلم الإجباري:

التظلم الإجباري هو إجبار صاحب المصلحة تقديم التظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار أو الجهة الرئاسية لها، طالباً فيها إزالة عدم المشروعية عن القرار إما بإلغائه أو تعديله قبل اللجوء إلى القضاء الإداري لإلغاء القرار غير المشروع⁽¹³⁾، وعليه إذا قام صاحب المصلحة رفع دعواه مباشرة إلى القضاء دون إتباع هذا الإجراء، تكون دعواه غير مقبولة⁽¹⁴⁾، وقد أخذ المشرع المصري بالتظلم الإجباري فيما يتعلق بالمنازعات الوظيفية المتعلقة بالموظف العام كقرارات التعيين والترقية ومنح العلاوات والإحالة إلى المعاش⁽¹⁵⁾.

أخذ المشرع الليبي بالتظلم الوجوبي في بعض المنازعات الإدارية مثل المنازعات الضريبية، حيث منح القانون اللجنة الابتدائية صلاحية الفصل في التظلمات التي يقدمها ذوي الشأن من إقرارات الربط الضريبي والجزاءات⁽¹⁶⁾، وتكون القرارات الصادرة عنها قابلة للطعن أمام اللجنة الاستئنافية⁽¹⁷⁾، وقد جعل المشرع القرار الصادر عنها قرار نهائي، وهذا ما نصت عليه المادة (24) من القانون رقم 7 لسنة 2010م بشأن ضرائب الدخل، على أن "...ويكون قرار اللجنة الاستئنافية نهائياً"، ويفهم من هذا النص أن القرار لا يكون نهائي إلا بعد التظلم منه أمام اللجنة الاستئنافية المختصة، وهذا معناه أن الدعوى أمام القضاء لن تكون مقبولة إلا بعد التظلم الإداري، ذلك أن ما جرى عليه القضاء الإداري أن الطعون لا تقبل إلا ضد القرارات النهائية⁽¹⁸⁾، وحيث أن المشرع في القانون رقم 7 لسنة 2010م بشأن ضرائب الدخل أشرط صفة النهائية في القرار الإداري وذلك بصدوره من اللجنة الاستئنافية، فإنه بذلك يكون المشرع قد جعل من التظلم شرط وجوبي لقبول الدعوى القضائية.

أيضاً أخذ المشرع بالتظلم الوجوبي فيما يتعلق بالمنازعات الضمانية⁽¹⁹⁾، حيث نصت المادة (41) من القانون على أن "تنشأ لجان إدارية ذات اختصاص قضائي تفصل بقرارات إدارية واجبة النفاذ في المنازعات التي تنشأ بين المضمونين وجهات مجلة العلوم القانونية والشرعية 218 العدد السادس عشر يونيه 2020م

العمل"، يفهم من ذلك أن المشرع قد جعل التظلم شرط لقبول دعوى الإلغاء، ذلك أن ما جرى عليه القضاء أن الطعون لا تقبل إلا ضد القرارات النهائية والقابلة للتنفيذ تجاه مخاطبيها، وهذا ما أكدته المحكمة العليا في الطعن الإداري رقم 2/13 ق من أنه "إن معيار نهائية القرار الإداري هو قابليته للتنفيذ، فالقرار الإداري الذي يقبل الطعن عليه بالإلغاء هو الذي يؤثر في المركز القانوني للمدعي فيجعل له مصلحة شخصية مباشرة للطعن عليه"⁽²⁰⁾.

كذلك أخذ المشرع بالتظلم الوجوبي في المنازعات العقارية، حيث بعد أن نص على الإجراءات الواجب إتباعها لتقديم التظلم أمام اللجنة المختصة بنظر الطعون العقارية⁽²¹⁾، أجاز الطعن على القرارات الصادرة عنها أمام المحكمة الابتدائية التي يقع في دائرة اختصاصها مقر الإدارة⁽²²⁾، ويفهم من ذلك أن التظلم أمام هذه اللجنة شرط لقبول دعوى الإلغاء، ذلك أنه لو كانت نية المشرع الأخذ بالتظلم الاختياري لمنح الخيار لصاحب المصلحة بين التظلم وبين الطعن القضائي، عليه فإنه يترتب على رفع دعوى دون التظلم المسبق عدم قبول الدعوى، وهذا ما ذهبت إليه المحكمة العليا في الطعن رقم 22/47 ق من أنه "لا يجوز الطعن على قرارات لجنة تخصيص العقارات مباشرة أمام القضاء الإداري و إنما يجب أن تسبقه مرحلة التظلم منه أمام لجنة الطعون العقارية.... ولن قرارات هذه اللجنة هي القابلة للطعن فيها بالإلغاء أمام القضاء الإداري"⁽²³⁾.

مما سبق يتبين أن المشرع قد أوجب تقديم التظلم الوجوبي في حالات محددة قانوناً أمام جهة الإدارة بصورة مسبقة على رفع الدعوى، وقد جعل التظلم شرطاً لقبول دعوى الإلغاء لبعض المنازعات الإدارية مثل المنازعات الضمانية والمنازعات العقارية والمنازعات الضريبية، وحرص المشرع على تحديد الإجراءات اللازم إتباعها لتقديم التظلم، ويمكن القول أن التظلم الإجباري في المنازعات العقارية تجاه مقبول، ذلك أن المشرع راعى طبيعة المنازعات كونها أقرب للمنازعات المدنية منها إلى الإدارية، كما أنه يبدو تجاه جيد للمشرع بفرض التظلم قبل رفع الدعوى بالنسبة

للمنازعات الضريبية، ذلك أن الإجراءات التي اتبعتها المشرع في تقديم التظلم يجعل التظلم يكون على درجتين (لجنة ابتدائية، وأخرى استئنافية) تعطي نوع من الطمأنينة للمتظلم، لعلم المتظلم مسبقاً أنه إذا رفض تظلمه أو لم يستجيب لطلباته، له فرصة أخرى للتظلم أمام اللجنة الاستئنافية، التي تتشكل من عناصر قضائية وإدارية ليس لها علاقة بموضوع النزاع⁽²⁴⁾، وهو ما يبيث الطمأنينة في نفسه، ذلك أن صدور القرار من هيئة محايدة يجعل قرارها أقرب للنزاهة، وبالتالي قد ينصف المتظلم ويجد نفسه في غنى عن السير في الخصومة القضائية وضياع الوقت والجهد والمال في مباشرة الدعوى. أما التظلم الوجوبي في المنازعات الضمانية يبدو تجاه غير سليم، لأن طبيعة المنازعات تتعلق بمعاش موظف محال إلى المعاش أو مصاب بإصابة عمل أو عجز كلي أو جزئي أو ورثة ممن هم بحاجة للمعاش لمواجهة تكاليف الحياة، وبالتالي كان الأفضل أن يمنح المشرع الاختيار لصاحب المصلحة في المعاش الضماني بين التظلم وبين اللجوء إلى القضاء، ذلك أن التظلم يحتاج إلى جهد ووقت وصاحب المعاش قد لا يكون قادر على تتبع التظلم والمراجعة الدائمة والمستمرة مع الإدارة بسبب السن أو بسبب العجز، وهو ما قد يجعل الإدارة تسيء استعمال سلطاتها في النظر في التظلم.

الفرع الثاني - التظلم الاختياري:

التظلم الاختياري هو إعطاء صاحب المصلحة حرية الاختيار بين تقديم التظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار أو الجهة الرئاسية لها، طالباً فيها إزالة عدم المشروعية عن القرار إما بإلغائه أو تعديله وبين حقه في اللجوء مباشرة إلى القضاء الإداري لإلغاء القرار غير المشروع⁽²⁵⁾، أو بين حرية الجمع في أن واحد بين التظلم أمام الجهة الإدارية وبين إقامة الدعوى أمام القضاء⁽²⁶⁾.

أخذ المشرع الليبي بالتظلم الاختياري فيما يتعلق بمنازعات الموظفين العموميين وكذلك المنازعات التي يقدمها الأفراد أو الهيئات إلا ما استثني بنص خاص، حيث بعد أن حددت المادة (2) من القانون رقم 88 لسنة 1971م بشأن القضاء الإداري، مجلة العلوم القانونية والشرعية 220 العدد السادس عشر يونيه 2020م

المسائل التي يختص القضاء الإداري بالفصل فيها، أشتراط لقبول الدعوى أن يكون مرجع الطعن عدم الاختصاص أو وجود عيب في الشكل أو مخالفة القوانين واللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو إساءة استعمال السلطة، أما المادة (8) من القانون، فقد حددت مدة 60 يوماً من تاريخ إعلان القرار الإداري أو نشره لرفع دعوى الإلغاء وجعلت التظلم الإداري قاطعاً لميعاد الدعوى، والمستفاد من ذلك أن المشرع لم يجعل التظلم الإداري من القرار الإداري شرطاً لقبول دعوى الإلغاء، لأنه لو أراد أن يجعل التظلم إجبارياً لوضعه الشرط الثاني لقبول الدعوى بعد نصه على أوجه الطعن على القرار الإداري.

أما القانون رقم 12 لسنة 2010م بشأن علاقات العمل، فقد أيدت اللائحة التنفيذية له، تجاه المشرع السابق بالأخذ بالتظلم الاختياري، حيث يتبين من المادة (53) من اللائحة أنها حددت الجهة المختصة بنظر التظلم إلا أنها لم تلزم الموظف بتقديم تظلم قبل رفعه للدعوى القضائية، الأمر الذي يفهم معه أن اللائحة قد اعتمدت التظلم الاختياري وفضلته على التظلم الإجباري فيما يتعلق بالمنازعات الوظيفية المتعلقة بالموظف العام⁽²⁷⁾.

مما سبق يلاحظ أن المشرع قد أخذ بالتظلم الاختياري فيما يتعلق بمنازعات الموظفين العموميين وكذلك المنازعات التي يقدمها الأفراد أو الهيئات إلا أنه لم يحدد إجراءات معينة يتم بموجبها تقديم التظلم الإداري، كذلك لم يفرض على الجهة الإدارية إجراءات معينة تتبعها بعد تقديم التظلم، هذا يقودنا إلى تساؤل مفاده ماهي البيانات الأساسية التي يجب أن يتضمنها طلب التظلم الإداري؟ وما هي الإجراءات التي يجب على الجهة الإدارية إتباعها بعد استلامها التظلم الإداري؟.

يمكن الإجابة عن هذا التساؤل من خلال الاستعانة بالقانون المصري والكويتي، حيث أنه رغم أن القانون المصري قد أخذ بالتظلم الإجباري إلا أنه يمكن الاستعانة به للاستفادة منه في الإجراءات التي وضعها لتقديم التظلم، لأن الهدف واحد وهو حماية المتظلم وتعريفه كيفية تقديم التظلم لضمان قبوله، وقد حدد القانون المصري البيانات مجلة العلوم القانونية والشرعية 221 العدد السادس عشر يونيه 2020م

الأساسية للتظلم الإداري قبل وأثناء تقديمه للجهة الإدارية⁽²⁸⁾، حيث أشرط أن يتضمن أسم المتظلم ووظيفته وعنوانه وتاريخ صدور القرار المتظلم منه وتاريخ نشره وتاريخ إعلانه للمتظلم، كذلك موضوع القرار المتظلم منه، والأسباب الذي بني عليها التظلم مع إرفاق المستندات الذي يراد للمتظلم تقديمها⁽²⁹⁾.

أما المشرع الكويتي فقد نص على كيفية التعامل مع التظلم الإداري بعد تقديمه واستلامه، حيث أوجب على الجهة الإدارية بعد تقديم التظلم إليها أن تقوم بتسجيله في سجل خاص وبرقم متسلسل يبين فيه تاريخ تقديمه، مع تسليم الموظف إيصال يبين فيه رقم التظلم وتاريخ تقديمه أو يرسل إليه خطاب يفيد علم الوصول التظلم إلى الجهة الإدارية⁽³⁰⁾، وذلك حتى يتسنى للمتظلم رفع دعوى الإلغاء في الميعاد المحدد قانوناً في حالة رفض تظلمه. إن الطرح السابق للبيانات الذي يجب توافرها في التظلم الإداري قبل تقديمه يقود إلى تساؤلاً مفاده هل يترتب البطلان على اغفال البيانات في طلب التظلم الإداري؟

للإجابة عن هذا التساؤل فإنه ينبغي معرفة الهدف من ذكر البيانات في التظلم الإداري، حيث أن الهدف من ذكر (أسم المتظلم وعنوانه، تاريخ التظلم، موضوع التظلم وأسبابه) هو أن يكون التظلم واضحاً في مدلوله وطلباته، بحيث يقدم على نحو تتمكن الجهة الإدارية معه فحصه وتعديله أو سحبه أو إلغاءه وذلك حسب الطلب المقدم في التظلم، وعليه إذا كانت البيانات غير كافية للتعريف بالتظلم والمتظلم كعدم ذكر أسباب التظلم والقرار المتظلم منه وطلبات المتظلم والمتمثلة صراحة في إلغاء القرار الإداري أو تعديله وتاريخ التظلم، فن التظلم يقع باطلاً، لأنه يجعل التظلم في حكم المجهول ولا علاقة له بالتظلم الذي يقصده القانون⁽³¹⁾.

أما إذا كانت البيانات ليس لها علاقة بالتعريف بالتظلم والهدف منه وهوية المتظلم كعدم وجود رسم الدمغة على طلب التظلم أو عدم ذكر وظيفة المتظلم فإن إغفالها لا يترتب عليه البطلان لوجود أسمه الذي يكفي لتحديد شخصيته، وهذا ما ذهبت إليه المحكمة الإدارية العليا المصرية في القضية التي تخلص وقائعها أن مجلة العلوم القانونية والشرعية 222 العدد السادس عشر يونيه 2020

موظف بمصلحة التسجيل العقاري أقام دعوى أمام المحكمة الإدارية على قرار فصله من العمل الصادر عن وكيل وزارة الاقتصاد نتيجة تغييه عن العمل بدون عذر، وكذلك نتيجة لصدور حكم جنائي ضده لارتكابه جريمة إعطاء صك بدون رصيد. دفعت هيئة مفوضي الدولة بعدم قبول الطعن لعدم وجود ما يفيد أن الطاعن قد سبق وأن تقدم بتظلم إلى الجهة الإدارية المختصة. والمحكمة الإدارية بعد أن نظرت الوقائع ذهبت إلى عدم صحة دفع هيئة مفوضي الدولة، استناداً على الصورة التي قدمها الطاعن للمحكمة والتي توضح أنه سبق وأن أرسل تظلمه عن طريق البريد إلى الوزارة إلا أن الوزارة قد أشرت عليه بالحفظ لعدم وجود الدمغة، وهذا يفيد أنه يوجد تظلم ولكنه ليس التظلم الذي اشترطه المشرع لرفع دعوى الإلغاء عليه حكمت برفض الدعوى. وحيث أن الطاعن لم يرض بهذا الحكم فتقدم بطعن إلى المحكمة الإدارية العليا التي قضت بعدم صحة حكم المحكمة الإدارية قائلة "أن التظلم الذي يفند الدمغة لا يعتبر في حكم المعدوم، وإنما يتمتع فقط على الموظفين الذين تقدم إليهم، النظر فيه حتى تؤدي هذه الدمغة، ... عليه فإن القول بأن التظلم الذي تقدم به الموظف لا يعد تظلاً صحيحاً الذي تطلبه المشرع ... هو قول غير صحيح لأن ما تقدم به الموظف يعتبر تظلاً صحيحاً، وإن الإدارة بإمكانها أن تتفادى هذا النقص بدعوى المتظلم إلى أداء رسم الدمغة"⁽³²⁾.

مما سبق يبدو للباحث أن المشرع الليبي كان عادلاً في إعطاء الخيار لصاحب المصلحة بين التظلم من القرار الإداري أو اللجوء إلى القضاء الإداري مباشرة، حيث أنه لم يجعل التظلم الإداري شرطاً لقبول دعوى الإلغاء كما فعل المشرع المصري، وهو بهذا يبدو أكثر عدلاً، حيث أنه لم يرهق المتضرر من القرار بالضغظ النفسي وإجباره على إجراء قد لا ينتج عنه أي نتيجة إيجابية سوى ضياع الوقت دون جدوى بل جعل الخيار لتقدير صاحب المصلحة، إلا أنه يؤخذ على المشرع الليبي عدم الحرص على مصلحة المتظلم في كيفية تقديم تظلمه أو إثبات تقديمه، حيث أنه لم ينص على الإجراءات الجوهرية الواجب أتباعها أثناء تقديم التظلم الإداري، كبيان مجلة العلوم القانونية والشرعية 223 العدد السادس عشر يونيه 2020

موضوع التظلم وأسبابه والبيانات الخاصة بالمتظلم في صحيفة التظلم وصيغة الطلب في إلغائه أو تعديله، كما فعل المشرع المصري، كذلك لم ينص على الإجراءات الجوهرية الواجب اتباعها بعد تقديم التظلم الإداري كالحصول على إيصال يفيد استلام الجهة الإدارية للتظلم كما فعل المشرع الكويتي. كما أنه يلاحظ أنه لم ينص على الإجراءات الواجب إتباعها عند أغفال الإجراءات الغير الجوهرية والتي لا تؤثر في مضمون التظلم الإداري كفقْدان التظلم الدمغة عليه، وذلك كما فعل القضاء الإداري المصري.

إن هذا الاتجاه للمشرع المصري والمشرع الكويتي في تحديد شكل التظلم والإجراءات اللازمة له سواء أثناء تقديمه أو بعد تقديمه إلى الجهة الإدارية يوجه الدعوة إلى المشرع الليبي للأخذ بما سار عليه القانون المصري والكويتي، بأن يتضمن نصوصه الشكل الذي يجب أن يقدم فيه التظلم، ذلك أن هذه الإجراءات تشكل ضماناً جوهرياً للمتظلم في أثبات التظلم في حالة نكران الجهة الإدارية تقديمه، كما أنها تساعد المتظلم في احتساب المدة لوجود المستند القاطع في احتسابها، وبالتالي يستطيع المتظلم تقديم طعنه في الوقت المحدد قانوناً إذا لم تستجب الجهة الإدارية لتظلمه، كما أن عرض الموضوع بهذه الطريقة المفصلة تسهل عليه كتابة صحيفة الدعوى فيما إذا قرر رفع دعوى للقضاء خلال مدة 60 يوماً المحددة لرفع دعوى الإلغاء لاحقاً. كذلك أن تحديد بيان كيفية معالجة عدم وجود الإجراء الغير جوهري في طلب التظلم يشكل ضماناً للمتظلم من تعسف الإدارة وإساءة استعمال سلطاتها بالعبث بالتظلم وعدم النظر فيه وتضييع الفرصة على المتظلم في استعادة حقوقه. وتقديم التظلم في الميعاد القانوني.

المبحث الثاني - شروط التظلم الإداري وأثاره:

تتمثل الشروط القانونية في التظلم الإداري في شرطين هما تقديم التظلم إلى الجهة الإدارية المختصة، وكذلك تقديم التظلم في الميعاد القانوني، وهذا ما سنتم

دراسته في المطلب الأول، أما المطلب الثاني فقد خصص لدراسة آثار التظلم الإداري، وذلك وفقاً لما يلي:

المطلب الأول-شروط التظلم الإداري:

حدد المشرع الليبي الجهة المختصة بقبول التظلم الإداري وهي الجهة الإدارية مصدرة القرار الإداري أو الجهة الرئاسية لها، في هذا المطلب يناقش الباحث مدى عدالة هذا الاتجاه وفيما لو وفر المشرع إجراءات كافية بتقديم التظلم تمنح بموجبه الطمأنينة للمتظلم من أن تظلمه سوف ينظر من جهة محايدة، وماذا لو قدم التظلم إلى جهة إدارية غير مختصة هل ينتج التظلم أثره في قطع ميعاد دعوى الإلغاء، وهل سكوت المشرع النص على العلم اليقيني ضمن نصوصه القانونية يحقق العدالة في العلم بالقرار الإداري والتظلم منه، كل هذه التساؤلات يجيب عليها الباحث وذلك وفقاً لما يلي:

الفرع الأول- الجهة الإدارية المختصة بنظر التظلم الإداري:

حدد المشرع الليبي في المادة (8) من القانون رقم 88 لسنة 1971م بشأن القضاء الإداري(33)، الجهة المختصة بقبول التظلم الإداري وهي مصدرة القرار الإداري، وهذا ما يسمى (بالتظلم الولائي)، أو أن يقدم إلى الجهة الرئاسية لها وهو ما يسمى (بالتظلم الرئاسي)، أما القانون رقم 12 لسنة 2010م بشأن علاقات العمل، فقد منحت المادة (53) من اللائحة التنفيذية له، لجنة شؤون الموظفين بكل قطاع صلاحية الفصل في تظلمات الموظفين العمامين، وقد أوضحت المادة (54) العناصر التي تتشكل منها اللجنة وهي (الكاتب العام أو من له صلاحياته، مدير إدارة الشؤون الإدارية، عضو قانوني، مندوب عن مصلحة الوظيفة العامة، ثلاث موظفين لا تقل درجتهم عن الحادية عشر يسميهم الوزير)، ويتبين من ذلك أن اللائحة قد أوجدت لجنة تنظر منازعات الموظفين إلا أنها لم توفر ضمانات الحيدة التي تفرض أن تنظر المنازعة من جهة محايدة، أو تشترك مع الجهة الإدارية جهة محايدة تنظر المنازعة، حيث أن لجنة شؤون الموظفين من داخل الجهة الإدارية الذي يشغلها الموظف وتابعة مجلة العلوم القانونية والشرعية

لها، إذ أنها مشكلة بقرار من الرئيس الإداري بالنسبة للوحدة الإدارية وقرار من الوزير بالنسبة لكل قطاع، وهذا يعني أن المتظلم لازل إما أمام تظلم ولائي أو تظلم رئاسي يفتقد مبدأ الحياد، لاعتماد تشكيل اللجنة على عناصر إدارية دون القضائية و لعدم خلق جهة محايدة تنظر التظلم بجانب جهة الإدارة.

وقد فضل بعض الفقه التظلم الرئاسي على التظلم الولائي بحجة أن الجهة الرئاسية تتوفر فيها الحيادة والنزاهة عند نظر التظلم كونها جهة رقابية على الجهة الإدارية مصدره القرار، وهو ما يجعلها تنظر التظلم بعدالة ونزاهة سواء بتعديله أو إلغاءه أو سحبه⁽³⁴⁾، بينما عارض جانب آخر من الفقه التظلم بنوعيه (الولائي والرئاسي) وذلك لاجتماع صفتي الخصم و الحكم في شخص واحد، وهو ما قد يجعلها نادراً من أن تتراجع عن قرار سبق وأن أصدرته⁽³⁵⁾.

يبدو حسب وجهة نظر الباحث أن الاتجاه الأخير أكثر عدالة لنظر التظلم، وذلك للأسباب الذي ذكرها، وكذلك لأنه يتفق مع مبدأ الحياد الذي يقتضي ضرورة خلق جهة إدارية محايدة تختص بالفصل في التظلمات الإدارية، ذلك أن نظر التظلم الإداري أمام ذات الجهة الإدارية التي أصدرته يتعارض مع التنظيم القانوني التي يقتضي ألا لا تنتظر المنازعة أمام درجة واحدة، وهذا ينطبق على التظلم الإداري حيث لا يجوز أن ينظر التظلم أمام ذات الجهة الادارية التي أصدرت القرار محل المنازعة ولا الجهة الرئاسية لها، لأنها قد تجامل الجهة الإدارية التابعة لها برفض التظلم أو السكوت عليه وهو ما يضر المتظلم من القرار، وما يجعلها في دور الحكم والخصم في آن واحد، وحتى مع فرض القول أن القانون منح الضمانة القضائية للطعن أمام القضاء في المدة القانونية المقررة في حالة رفض الجهة الإدارية التظلم أو السكوت عليه، فإن في هذه الحالة يكون التظلم قد جاء على خلاف الهدف الذي شرع من أجله وهو منح الحقوق للمتظلم بأيسر الطرق وأقل وقت وتكاليف القضاء لاسيما الموظفين الذين يتقاضون راتب شهري قد ترهقهم دفع المصاريف القضائية.

إن تطبيق قاعدة العدل في منح الحقوق يقتضي توافر مبدأ الحيادة في الجهة المتظلم إليها، عليه فإن الدعوة للمشرع الليبي بإصدار قانون خاص ينظم إجراءات التظلم الإداري المقدم من المتضرر، خاصة الموظف العام باعتبار أنه يتقاضى مرتب وقد تتعسف الجهة الإدارية في نظر التظلم لحرمانه منه، ويمكن للقانون الليبي الأخذ بما سار عليه القانون الكويتي⁽³⁶⁾، حيث أصدر مرسوماً خاصاً بالتظلم الإداري والذي تضمن النص على الإجراءات الخاصة بتقديم التظلم وطريقة تقديمه، إذ حددت المواد (4) (5) (6) من المرسوم الكويتي الخاص بإجراء التظلم الإداري⁽³⁷⁾، طريقة تقديم التظلم الإداري وذلك بأن يقدم إلى الجهة الإدارية الصادر عنها القرار الإداري وفي حالة تقديمه إلى الجهة الرئاسية لها فإن يجب عليها تحويله إلى الجهة الصادر عنها القرار الإداري، ثم تقوم هذه الجهة المختصة التي أصدرت القرار الإداري بدراسة التظلم وتحرير مذكرة برأيها حول التظلم، من بعد ذلك تحيل هذه المذكرة مع صورة من القرار المتظلم منه وجميع الأوراق والمستندات إلى مجلس الخدمة المدنية، وذلك خلال 10 أيام من تاريخ تقديم التظلم. بعد ذلك يقوم مجلس الخدمة المدنية بدراسة التظلم وتحرير مذكرة برأيه والذي بدوره يقوم بإحالتها مع جميع الأوراق والمستندات إلى إدارة الفتوى والتشريع خلال 20 يوماً، تقوم إدارة الفتوى والتشريع بفحص التظلم وموافاة الجهة الإدارية برأيها خلال 20 يوماً من تاريخ ورود التظلم إليها، ثم تقوم الجهة الإدارية بإصدار قرار برفض التظلم أو قبوله خلال 10 أيام من تاريخ الإحالة.

يلاحظ مما سبق أن المشرع الكويتي قد أوضح الإجراءات فيما يتعلق بتقديم التظلم الإداري، فقد أشرك المشرع الكويتي جهات أخرى (مجلس الخدمة المدنية، إدارة الفتوى والتشريع) مع الجهة الإدارية في بحث التظلم ودراسته، وهذا يعد تحقيقاً لمبدأ الشفافية في الإجراءات الإدارية بشأن التظلم، وحرصاً منه على توفير الطمأنينة للمتظلم بأن من ينظر تظلمه جهة لم تشترك في صنع القرار، إلا أنه يؤخذ عليه أنه لم يجعل رأي إدارة الفتوى والتشريع ملزماً لجهة الإدارة، حيث لا يوجد نص في المرسوم الكويتي يلزم الجهة الإدارية باتباع رأي إدارة الفتوى والتشريع عند صدور مجلة العلوم القانونية والشرعية

القرار بشأن الموضوع المتظلم منه، ورغم ذلك نأمل من المشرع الليبي الأخذ بما سلكه المشرع الكويتي في كيفية نظر التظلم، بأن تتبع ذات الإجراءات التي أخذ بها المشرع الكويتي في إنشاء مجلس يسمى مجلس الخدمة المدنية يختص بنظر التظلمات الإدارية المحال إليه من الجهة الإدارية مصدرة القرار، وإدارة القانون يحال إليها قرارات مجلس الخدمة المدنية مسببة، وفقاً للإجراءات المنصوص عليها في القانون الكويتي، ولكن بالاختلاف مع المشرع الكويتي بأن يجعل رأي هذه الجهة فيما تنتهي إليه ملزماً للجهة الادارية، لأنها جهة مستقلة عن الجهة الإدارية وليست تابعة لها⁽³⁸⁾، وهو ما يبيث الطمأنينة في نفس المتظلم بأنها ستكون عادلة في نظر التظلم الإداري، لأنه القرار صادر عن جهة تمثل مركز رئيسي في إبداء الرأي والفتاوي إلى الجهات الإدارية في ليبيا⁽³⁹⁾.

ولما أن يرسم المشرع طريق خاص بتظلمات الموظفين العاملين بحيث يسهل الإجراءات و ينص على تشكيل لجنة من أعضاء محايدة تتكون من رئاسة وزير العدل وعضوية كل من رئيس إدارة الفتوى والتشريع ووكيل الوزارة للنظر في التظلمات الإدارية التي يقدمها الموظفون العامون كقرارات النقل والندب والإعارة، وذلك كما فعل في بعض التظلمات الإدارية في التظلم الإجباري، حيث منح اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي نظر التظلم من ذلك مثلاً المنازعات العقارية⁽⁴⁰⁾، ذلك أنه لا مجال للتفرقة الغربية في نظر التظلمات الإدارية، قد يقول البعض بأن سبب التفرقة أن المشرع قد جعل التظلم وجوبي في هذه المنازعات، وأن بطبيعة التظلم الإجباري يحتاج إلى إجراءات أدق لنظره لما فيه من إجبار المتضرر في طريقه أولاً، هذا قول مردود، ذلك أن هناك مصلحة واحدة يجب مراعاتها سواء في التظلم الاختياري أو الإجباري وهي (مصلحة المتضرر من القرار)، وهدف واحد هو (كيف يمكن إنصافه)، وهذا لن يكون ذلك إلا بخلق جهة محايدة تنظر التظلم، وإلا لن يكون هناك فائدة للتظلم سوى تضييع للوقت والجهد، ويكون البديل عنه الطريق القضائي الأجدر بالإتباع كونه جهة محايدة وأقرب إلى تطبيق القانون وقواعد العدالة والإنصاف. إن مجلة العلوم القانونية والشرعية

تفعيل إجراءات التظلم يؤدي إلى تقليل عدد القضايا أمام القضاء، ذلك أن البث في التظلم باتباع الإجراءات المذكورة قد يقنع الموظف بأسباب التظلم في حالة رفضه، ويرى أن إقامة الدعوى القضائية ستكون غير ذات جدوى إلا تكبد مصاريف.

الفرع الثاني- الأثر القانوني المترتب على تقديم التظلم الإداري إلى جهة إدارية غير مختصة:

يترتب على تقديم التظلم إلى الجهة غير التي أصدرت القرار أو الجهة الرئاسية لها، عدم انقطاع ميعاد رفع دعوى الإلغاء (أي إن التظلم لا يوقف ميعاد الستين يوماً من تاريخ الإعلان أو نشر أو العلم اليقيني بالقرار)⁽⁴¹⁾، بسبب عدم قدرة الجهة غير المختصة من إعادة النظر في القرار سواء بتعديله أو إلغائه أو رفضه، وهذا ما أكدته المحكمة العليا في الطعن الإداري رقم 20/10 ق عندما قضت برفض الدعوى لرفعها بعد الميعاد القانوني، واستندت في حكمها أن "...التظلم الذي قدمه الطاعن لا ينتج أثره في قطع ميعاد دعوى الإلغاء لأنه قد تظلم إلى جهات إدارية أخرى ليست هي الجهة مصدرة القرار أو الرئاسية لها... ذلك أن القانون صريح في أن ميعاد رفع الدعوى ينقطع سريانه في حالة التظلم الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو الهيئات الرئاسية.." ⁽⁴²⁾.

أيضاً ما ذهبت إليه محكمة استئناف الزاوية في القضية التي تخلص وقائعها أن موظفين احدهما يعمل كموظف بمدارس ومعاهد التعليم ببلدية الزاوية والآخر يعمل كمفتش بالدرجة العاشرة بمدارس ومعاهد التعليم ببلدية الزاوية، تقدما بطعن إلى محكمة استئناف الزاوية لعدم منحهما الترقية من الجهة الإدارية رغم استحقاقهما لهما اسوة بباقي زملائهم الذين تم ترقيتهم بتاريخ 1988.7.3. استندا الطاعنين في طعنهما إنهما سبق وأن تقدما بتظلم إلى وزير التعليم العالي، وآخر بعد فترة إلى جهاز الرقابة الإدارية إلا أنهما لم يردا على تظلمهما مما دعاهما إلى رفع دعوى أمام القضاء الإداري، والمحكمة بعد أن نظرت الوقائع قضت بعدم قبول الطعن شكلاً لرفعه بعد الميعاد القانوني وهو 60 يوم من تاريخ التظلم، حيث أن قرار الترقية صدر مجلة العلوم القانونية والشرعية 229 العدد السادس عشر يونيه 2020م

في 1988.7.3 وتاريخ التظلم منه في 1989.2.21، وأضافت المحكمة "أن التظلم المقدم إلى جهاز الرقابة الإدارية غير مقبول ولا ينتج أثره في قطع ميعاد دعوى الإلغاء، لأنها ليست الجهة الإدارية التي أصدرت القرار الإداري أو الجهة الرئاسية لها"⁽⁴³⁾.

إن الطرح السابق يقود إلى تساؤلاً مفاده هل تطبيق قاعدة عدم جواز ترتيب الأثر القانوني (قطع ميعاد تقادم دعوى الإلغاء إلى جهة غير مختصة) على إطلاقها؟، أم أنه توجد حالات تفرض ترتيب الأثر القانوني للتظلم رغم تقديمه إلى جهة إدارية غير مختصة؟

أجاب القضاء الإداري الليبي على ذلك بقبول التظلم الإداري المقدم إلى جهة غير مختصة، وذلك في حالة علم الجهة المختصة به وإن لم يقدم إليها مباشرة، وهذا ما ذهبت إليه المحكمة العليا في الطعن الإداري رقم 25/42ق، من أن "التظلم الذي ينتج أثره في قطع ميعاد دعوى الإلغاء ليس فقط التظلم الإداري المقدم إلى الجهة المختصة، وإنما أيضاً التظلم الإداري المقدم إلى جهة غير مختصة وذلك متى ثبت أن الجهة المختصة لها علم بتقديم التظلم، فالعبرة من تقديم التظلم إلى الجهة المختصة هو إمكانية فحصه"⁽⁴⁴⁾.

مما سبق يستنتج أن المشرع قد وضع قاعدة ووضع القضاء الإداري استثناء عليها، القاعدة هي أن تقديم التظلم إلى جهة غير مختصة لا يترتب عليه انقطاع ميعاد رفع دعوى الإلغاء (أي أن التظلم لا يوقف ميعاد الستين يوماً من تاريخ الإعلان أو نشر أو العلم اليقيني بالقرار)⁽⁴⁵⁾، الاستثناء قبول التظلم الإداري كسبب لقطع ميعاد رفع دعوى الإلغاء إذا قدم إلى جهة غير مختصة وقد علمت الجهة المختصة بتقديمه، وهذا يبدو حسب وجهة نظر الباحث أمر جيد، ويحذب من القضاء تطبيقه في جميع المنازعات الإدارية لاسيما في المنازعات المتعلقة بالمسائل الوظيفية للموظف العام، ذلك أن تطبيق هذه القاعدة سيؤدي إلى تقليل عدد المنازعات الإدارية وتفعيل دور التظلم الإداري كونه وسيلة لفض المنازعات الإدارية في مراحلها الأولى

مجلة العلوم القانونية والشرعية 230 العدد السادس عشر يونيه 2020م

وبالطرق السلمية، كما أنه يضمن حقوق المتظلم لعدم تحصين القرار الإداري من الطعن عليه بالإلغاء، ذلك أن مدة تقديم الطعن القضائي لن تحسب من تاريخ انتهاء مدة 60 يوم من تاريخ تقديم التظلم الإداري، وهذا يعد ضماناً لحقوق الأفراد والموظفين، لأنه لن يؤدي إلى حرمان المتظلم من ضمانات قانونية له في جلب حقوقه وحمايتها.

الفرع الثالث - ميعاد تقديم التظلم الإداري :

حدد المشرع وسائل العلم بالقرار الإداري في الطعن القضائي بدعوى الإلغاء في المادة (8) من القانون رقم 88 لسنة 1971م بشأن القضاء الإداري، حيث نصت على أن "ميعاد رفع الدعوى أمام القضاء الإداري، فيما يتعلق بطلبات الإلغاء ستون يوماً من تاريخ نشر القرار المطعون فيه أو إبلاغ صاحب الشأن به وينقطع سريان هذا الميعاد في حالة التظلم إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو الهيئات الرئاسية". يتبين من هذا النص أن المدة المحددة لتقديم التظلم الإداري هي ذات المدة المحددة لرفع دعوى الإلغاء، ذلك أن المشرع لم ينص على المدة المحددة لتقديم التظلم الإداري بشكل مستقل، ولكن نص على أن يكون التظلم الإداري قاطعاً لميعاد دعوى الإلغاء، وهذا معناه أن التظلم لكي يكون مقبولاً يجب أن يقدم خلال المدة 60 يوماً المحددة لرفع دعوى الإلغاء، تبدأ من تاريخ إعلان القرار الإداري أو نشره، لأنه بفوات المدة يتحصن القرار الإداري من الطعن عليه وبالتبعية من التظلم منه، كما أنه ما يفيد أن المشرع أراد أن تطبق مدة 60 يوماً المحددة لرفع دعوى الإلغاء على التظلم الإداري، أنه لم ينص على مدة خاصة بتقديم التظلم الإداري .

إن تحديد المشرع تقديم التظلم الإداري في مدة 60 يوماً من تاريخ إعلان القرار الإداري أو نشره، يترتب على فواتها عدم قبول التظلم شكلاً لرفعه بعد المدة القانونية، وهذا ما أكدته المحكمة العليا في الطعن الإداري رقم 54/67 من إن "الطعن على القرار المطعون فيه يلزم أن يكون في الميعاد.. ولما كانت الفترة الفاصلة بين يوم انتهاء مدة التظلم من المطعون فيه وبين يوم الطعن فيه بالإلغاء، تزيد عن ستين مجلة العلوم القانونية والشرعية 231 العدد السادس عشر يونيه 2020م

يوماً، أي عن ميعاد الطعن بالإلغاء، فإن ما أنتهى الحكم المطعون فيه صحيح قانوناً...⁽⁴⁶⁾. أيضاً ما ذهبت إليه في الطعن الإداري رقم 8/10 ق من أن "التظلم بعد الستين يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري أو إعلانه صاحب الشأن به غير مقبول أو ذي أثر في انقطاع سريان ميعاد الطعن"⁽⁴⁷⁾. كما أوضحت في الطعن الإداري رقم 16/20 ق والتي تخلص وقائعها أن موظف بمؤسسة الكهرباء صدر قرار يفصله بتاريخ 1968.8.6 نتيجة تغييبه عن العمل، وقد أعلن به بتاريخ 1968.8.8 ثم تظلم منه بتاريخ 1969.2.13، إلا أن تظلمه قد رفض، وحيث أنه لم يرض بهذا القرار تقدم بطعن لمحكمة الاستئناف ثم إلى المحكمة العليا التي قضت بعدم قبول الدعوى لرفعها بعد الميعاد، وأضافت المحكمة صحيح "إن الموظف قد تقدم بطلب تظلم إلى الجهة الإدارية ضد قرار يفصله مبيناً فيه عذر تغييبه عن العمل كونه كان مريضاً وقد أرفق شهادة صحيه تبين ذلك إلا أن هذا التظلم غير مقبول، لأنه لم يرسل إلى جهة الإدارة في غضون 60 يوماً المقررة لرفع الطعن، ذلك أن التظلم لجهة الإدارة من القرار الإداري يجب أن يقدم خلال الستين يوماً والا فإنه لا يقطع ميعاد رفع الدعوى الإدارية"⁽⁴⁸⁾.

مما سبق يتبين أن القانون قد نص على وسيلتين فقط للعلم بالقرار الإداري هما (النشر والإعلان)، أما القضاء الإداري فقد استقر على أن العلم اليقيني بالقرار الإداري يساوي الإعلان والنشر من حيث العلم به، وهذا ما ذهبت إليه المحكمة العليا في الطعن الإداري رقم 51/36 ق والتي تخلص وقائعها أن موظف (كاتب مبيعات) بالمؤسسة الوطنية للسلع التموينية تم التحقيق معه نتيجة تزويره المستندات التي يتعامل بها، وأثناء فترة التحقيق معه تم إيقافه عن العمل بناء على المراسلة التي أرسلها مدير فرع المؤسسة الوطنية للسلع التموينية إلى رئيس قسم المبيعات بفرع المؤسسة والتي يطلب فيها عدم تسليمه أي عمل إلى حين انتهاء التحقيق معه. قام الموظف بالتظلم على قرار إيقافه بتاريخ 2002.10.3، إلا أن جهة الإدارة لم ترد عليه وقد اعتبره رفض ضمنى للتظلم، مما دعاه إلى رفع دعواه أمام محكمة مجلة العلوم القانونية والشرعية

الاستئناف التي رفضت الطعن لرفعه بعد الميعاد، نتيجة لذلك تقدم بطعن إلى المحكمة العليا التي أيدت حكم محكمة الاستئناف برفض الدعوى لرفعها بعد الميعاد القانوني، حيث أنه أقام التظلم بتاريخ 2002.10.3 وتقدم بالطعن القضائي بتاريخ 2002.6.8، أي بعد انقضاء مدة 60 يوم. وأضافت المحكمة "أن ادعاء الموظف أنه لم يعلن بوقفه عن العمل مع راتبه ادعاء في غير محله، لأن التظلم الذي تقدم به إلى جهة الإدارة يعد علماً يقيناً بمضمون القرار، ذلك أن العلم اليقيني يقوم مقام الإعلان والنشر من حيث العلم به ويقطع بالتظلم ميعاد رفع دعوى الإلغاء ويكون في هذه الحالة رفع الدعوى أمام القضاء الإداري هي 60 يوم من تاريخ انتهاء 60 يوم الأولى، وحيث أن الدعوى قد رفعت بعد هذا الميعاد عليه حكمت المحكمة بعدم قبول الدعوى"⁽⁴⁹⁾. وهو أيضاً ما ذهبت إليه المحكمة العليا في الطعن الإداري رقم 30/4 ق من أنه "من المقرر في الفقه والقضاء الإداريين أن العلم اليقيني الذي يقوم مقام الإعلان ويتفتح به ميعاد الطعن في القرار المطعون عليه هو العلم الحقيقي الشامل لجميع العناصر التي يمكن لصاحب الشأن على أساسها أن يتبين مركزه القانوني بالنسبة لهذا القرار."⁽⁵⁰⁾ و ما أكدته المحكمة العليا في الطعن الإداري رقم 51/6 ق من أنه "ولما كان الحكم المطعون فيه قد أشار إلى أن الطاعن ذكر في صحيفة طعنه أنه أبلغ بالقرار المطعون في يوم 2002.7.15، ولم يتظلم منه إلى الجهة التي أصدرته، وأن طعنه بالإلغاء كان بتاريخ 2003.5.29 أي بعد مرور أكثر من عشرة شهور... فإنه يكون طعنه غير مقبول شكلاً لرفعه بعد الميعاد..⁽⁵¹⁾، ولكن كيف يتم احتساب هذه المدة لتقديم الطعن الإداري، هل من يوم تقديم التظلم الإداري؟

أجاب القضاء الإداري على ذلك في الطعن الإداري رقم 39/1 ق من أنه "...العبرة في تحديد ميعاد التظلم هي بتاريخ وصوله فعلاً إلى الجهة الإدارية المتظلم إليها صاحبة الاختصاص، ويمكن اعتبار تاريخ 1991.6.4 تاريخ الرسالة التي بعثها مدير الإدارة العامة للدراسات العليا.. هي التاريخ الفعلي لتقديم التظلم وهو يقع خلال الستين التالية لعلم الطاعن بالقرار 1991.5.1 وانفتاح ميعاد جديد حددته مجلة العلوم القانونية والشرعية

المادة (8) من القانون رقم 88 لسنة 1971م بشأن القضاء الإداري، ... ولذا كان الطاعن قد تظلم في 1991.6.4 وأقام دعواه في 1991.7.16 فإن الدعوى تكون قد رفعت في الميعاد..⁽⁵²⁾.

يتبين من الحكم السابق أن القضاء قد جعل احتساب ميعاد التظلم من يوم الوصول الفعلي للتظلم إلى الجهة الإدارية المختصة، يبدو أنه تجاه عادل، ذلك أن القضاء الإداري قد راعى فيه مصلحة المتظلم وحمايته من العبث من الجهة الإدارية، التي قد تضيع عليه الحق عليه بفوات المدة بحجة عدم اتصالها بالتظلم وعلمها به. مما سبق يستنتج أن المشرع الليبي قد حدد ميعاد رفع التظلم الإداري، وهي مدة 60 يوماً تبدأ من تاريخ إعلان أو نشر القرار الإداري، وقد أضاف القضاء الإداري العلم اليقيني كوسيلة ثالثة للعلم بالقرار الإداري وهذه ذات الوسائل المحددة لميقات رفع دعوى الإلغاء، وعليه فإن فوات المدة القانونية يترتب عليها عدم قبول التظلم الإداري شكلاً وكذلك عدم قبول دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري، يبدو هذا تجاه سليم حسب وجهة نظري، ذلك أن تحديد مدة تقديم التظلم يساعد على استقرار الأوضاع القانونية حتي لا تبقى جهة الإدارة مهددة من قبل المتظلم لأمد طويل. إلا أن اعتماد المشرع الليبي على القضاء الإداري دون النص صراحة في نصوصه على الوسيلة الثالثة للعلم بالقرار الإداري أمر قد يجهد صاحب المصلحة في الوصول إلى الأحكام التي تضمن الحصول على حقه، عليه الدعوة إلى المشرع الليبي أن يتضمن الوسيلة الثالثة للعلم بالقرار في نصوصه القانونية لسهولة الأطلاع عليها من المتخصص القانوني وغير القانوني وذلك كما فعل المشرع الكويتي⁽⁵³⁾، صحيح أن المبادئ التي ترسيها المحكمة العليا ملزمة لكنها تحتاج إلى باحث ومتخصص قانوني لأستنباط الأحكام منها.

المطلب الثاني- الأثار القانونية المترتبة على التظلم الإداري:

يترتب على تقديم التظلم الإداري إلى جهة الإدارة نتائج قانونية هامة بالنسبة للمتظلم، وكذلك بالنسبة للقرار الإداري المتظلم منه، وتختلف آثاره بالنسبة للمتظلم من مجلة العلوم القانونية والشرعية

القرار الإداري بحسب قبول الجهة الإدارية للتظلم الإداري أو رفضها له. في هذا المطلب يناقش الباحث فيما إذا كان المشرع قد نظم الأثر القانوني المترتب على الرفض الصريح والرفض الضمني للتظلم بأحكام واضحة؟، وهل كان موقف المشرع سليماً وعادلاً في الرخصة التي منحها للإدارة في عدم الرد على التظلم؟ وهل عدم الطعن القضائي في حالة سكوت الإدارة على الرد على التظلم الإداري مدة 60 يوماً من تاريخ تقديمه ودون تقديم الطعن القضائي في هذه المدة، تبيح للقضاء السلطة المطلقة في رفض الدعوى؟، وإذا قدمت تظلمات متتالية بأي تظلم يعتد به لقطع سريان ميعاد دعوى الإلغاء؟ وهل كان القضاء موفقاً في اختيار التظلم الذي يعتد لقطع سريان الدعوى في حالة تقديم تظلمات متتالية؟، كل هذه التساؤلات يجيب عليها الباحث، وذلك وفقاً لما يلي:

الفرع الأول- أثر قبول الجهة الإدارية للتظلم الإداري:

يترتب على تقديم التظلم آثار إيجابية تتمثل في قبول الجهة الإدارية للتظلم الإداري بإعادة النظر في القرار الإداري بتعديل أو الإلغاء أو السحب، الأمر الذي يؤدي إلى حصول المتظلم على حقه وإزالة الضرر عنه بطريقة ودية بين المتظلم والإدارة، ويتحقق معه الهدف من التظلم في تقليل عدد القضايا أمام المحاكم وتحقيق العدالة بأيسر الطرق بإنهاء المنازعة في مراحلها الأولى⁽⁵⁴⁾، أما إذا رفضت الجهة الإدارية النظر في التظلم أو لم ثبت فيه فإنه يكون للمتضرر الحق في اللجوء إلى القضاء خلال الميعاد القانوني المحدد لرفع دعوى الإلغاء⁽⁵⁵⁾.

الفرع الثاني- أثر رفض الجهة الإدارية للتظلم الإداري:

قد يترتب على تقديم التظلم آثار سلبية تتمثل في عدم حصول المتظلم من القرار على حقه، وذلك برفض الجهة الإدارية المختصة للتظلم سواء بشكل صريح أو ضمني، فالمقصود بالرفض الصريح أو الضمني للتظلم الإداري؟ وماهي النتائج القانونية المترتبة على رفض التظلم؟

أولاً - رفض الجهة الإدارية الصريح للتظلم الإداري:

يقصد بالرفض الصريح كشف السلطة الإدارية المختصة المقدم إليها التظلم الإداري عن رأيها صراحة برفض التظلم الإداري، وقد أشار الفقه إلى أنه في حالة رد الإدارة صراحة برفض التظلم خلال مدة 60 يوم من تاريخ تقديمه، فإنه يفتح ميعاد آخر لرفع دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري وهي 60 يوم من تاريخ إعلان برفض التظلم⁽⁵⁶⁾.

أما المشرع الليبي فلم ينظم الأثر القانوني المترتب على الرفض الصريح للتظلم بأحكام واضحة، وإنما ذكر فقط الأثر القانوني المترتب على سكوت الإدارة وعدم ردها على التظلم، ويمكن أن يفسر سكوت المشرع على عدم النص صراحة على النتائج المترتبة على الرفض الصريح للتظلم الإداري، أن المشرع اعتبر الرد الصريح أمر طبيعي وتلقائي بحيث إذا جاء رد الإدارة بالرفض وتم إعلان صاحب المصلحة به فإنه سيقوم برفع دعوى للقضاء إذا رأى حقه ومصالحته في ذلك، أما الرفض الضمني فقد اعتبر المشرع عدم الرد على المتظلم أمر غير اعتيادي، ولهذا فضل المشرع تفصيل كيفية إجراءات رفع الدعوى للقضاء في حالة سكوت الإدارة على التظلم الإداري.

رغم سكوت المشرع على عدم النص صراحة على الأثر القانوني المترتب على الرفض الصريح للتظلم الإداري إلا أنه من حق صاحب المصلحة في الطعن القضائي في حالة الرفض الصريح، وهذا الحق يمكن أن يفسر من النص القانوني ذاته، حيث أن المادة (8) من القانون رقم 88 لسنة 1971م، قد نصت على أنه "ويعتبر في حكم قرار بالرفض فوات وقت يزيد عن ستين يوماً دون أن تصدر السلطات الإدارية قراراً في التظلم المقدم إليها"، وهذا معناه إذا لم ترد الجهة الإدارية على التظلم الإداري خلال 60 يوم من تاريخ تقديمه، فإن سكوتها يعد بمثابة رفض التظلم، عليه من باب أولى إذا جاء رد الجهة الإدارية برفض التظلم صراحة خلال الستين يوم من تاريخ تقديمه، فإن ميعاد دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري يبدأ من مجلة العلوم القانونية والشرعية 236 العدد السادس عشر يونيه 2020م

تاريخ إبلاغ صاحب المصلحة بهذا الرفض صراحة، وهذا ما أكدته المحكمة العليا في الطعن الإداري رقم 20/10 ق على أن "حرص المشرع على أن يحدد رفع ميعاد دعوى الإلغاء بميعاد سنتين يوماً هو ميعاد من النظام العام لتعلقه بالمصالح العامة ويسري هذا الميعاد من تاريخ نشر القرار الإداري أو إعلان صاحب الشأن به...، ولما كان المطعون ضده قد أبلغ بقرار رفض الترخيص وتظلم منه في 1970.2.2، وأبلغ برفض التظلم بتاريخ 1971.2.11 ولكنه لم يرفع دعواه إلا بتاريخ 1971.5.5، أي بعد ثلاثة وثمانين من تاريخ إبلاغه برفض التظلم تكون دعواه غير مقبولة شكلاً لرفعها بعد الميعاد، .." (57).

إن عدم نص المشرع الليبي صراحة على الأثر المترتب على الرفض الصريح للتظلم الإداري حسب وجهة نظر الباحث جاء لصالح الإدارة على حساب المتظلم، لأن الإدارة قد تلتزم الصمت وقد يكون في نيتها رفض التظلم والهروب من تسببيه وهو ما يمثل ضرر للمتظلم لعدم معرفة ما يخلج في نفس الإدارة أسباب الرفض، من هنا وحرصاً من المشرع على توفير الضمانة الكافية للمتظلم ينبغي أن يتضمن نصوصه على إلزام الجهة الإدارية الرد صراحة على التظلم الإداري وتسببيه في حالة رفضه صراحة أسوة بما فعله المشرع المصري، حيث أوجب المشرع المصري على الجهة الإدارية المختصة بنظر المتظلم أن ترد صراحة على قرار القرار المتظلم منه خلال مدة السنتين يوم من تاريخ تقديمه، على أنه إذا جاء قرار الإدارة برفض التظلم يجب أن يكون مسبباً (58)، والحكمة من ذلك كما أوضحت المحكمة العليا الإدارية هي إنهاء المنازعات في مراحلها الأولى بشكل ودي بين الإدارة والمتظلم منها، ذلك أن المتظلم قد يقتنع بأسباب الرفض ويرى أن إمكانية إلغاء القرار الإداري بالطعن عليه أمام القضاء ضعيفة، وأن سلوك الطريق القضائي لن يكون سوى تكبد لمصاريف دعوى الأمر الذي يحجمه عن رفعها (59).

ثانياً - رفض الجهة الإدارية الضمني للتظلم الإداري:

عرفت المحكمة العليا القرار السلبي بأنه "رفض السلطات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان الواجب عليها اتخاذه وفقاً للقوانين واللوائح"⁽⁶⁰⁾. فقد لا تجيب الجهة الإدارية على التظلم المقدم إليها ضد القرار الإداري، وإنما تلتزم الصمت دون أن تصرح بقبول أو رفض التظلم، وقد أعتبر المشرع الليبي أن مضي 60 يوماً على تقديم التظلم دون أن ترد السلطات الإدارية المختصة عليه يعد بمثابة قرار بالرفض ويبدأ منه ميعاد جديد لرفع دعوى الإلغاء وهي 60 يوماً من تاريخ انقضاء 60 يوماً الأولى للتظلم الإداري⁽⁶¹⁾، وعليه فإن رفع الدعوى بعد هذه المدة تكون غير مقبولة لرفعها بعد الميعاد، وهذا ما أكدته المحكمة العليا في الطعن الإداري رقم 23/27ق من أنه "من المقرر أن ميعاد الطعن عند التظلم في القرار الإداري يكون خلال الستين يوماً من تاريخ إعلان صاحب الشأن بقرار رفض التظلم أو نشره وذلك في حالة ما إذا أصدرت الجهة الإدارية قرارها في التظلم قبل مضي ستين يوماً من تاريخ التظلم. أما إذا مضت ستون يوماً دون أن تصدر الجهة الإدارية قرارها فيه، أعتبر الامتناع قراراً بالرفض يجب أن يتم الطعن فيه في الميعاد القانوني محسوباً من تاريخ انتهاء الستين يوماً المحددة في القانون فإذا انتهت هذه المدة أكتسب القرار الإداري حصانة نهائية.. من الطعن بالإلغاء..."⁽⁶²⁾.

مما سبق يتبين أن المشرع الليبي والقضاء الإداري قد جعلوا التظلم الإداري قاطع لميعاد دعوى الإلغاء، كما أنهما رتباً نتيجة على عدم الطعن القضائي في حالة سكوت الإدارة على الرد على التظلم الإداري مدة 60 يوماً من تاريخ تقديمه ودون تقديم الطعن القضائي في هذه المدة، هي تحصين القرار الإداري من الطعن عليه بالإلغاء، وعليه فإن تقديم الدعوى القضائية بعد فوات مدة 60 يوماً يترتب عليها رفض الدعوى، ولكن هل هذه الحصانة في المدة تبيح للقضاء السلطة المطلقة في رفض الدعوى؟ أم أنه يمكن للقضاء قبول الدعوى حتى بعد انقضاء مدة 60 يوم على تقديم التظلم الإداري إلى الجهة الإدارية المختصة؟

أجاب القضاء الإداري بأنه لا يترتب على فوات مدة 60 يوم على تقديم التظلم الإداري إلى الجهة الإدارية المختصة رفض الدعوى في حالة وجود ما يفيد أنها لم تهمل النظر في التظلم المقدم إليها، وهذا ما أوضحت المحكمة العليا في الطعن الإداري رقم 11/2 ق من أنه "لا يجوز التحدي بالفقرة الثانية من المادة 22 من قانون المحكمة العليا التي تعتبر فوات وقت يزيد على أربعة أشهر دون أن تصدر السلطات الإدارية قراراً في التظلم المقدم بمثابة قرار برفضه، ذلك لأن لا محل تطبيق هذا النص إنما يكون عند سكوت الإدارة عن فحص التظلمات الإدارية وعدم استجابتها لبحثها أو الرد عليها، أما إذا استجابت لبحثها وفحصها فلا وجه لافتراض رفضها للتظلم حتى لو أستطال على أربعة أشهر.."(63).

أيضاً ما ذهبت إليه المحكمة العليا في الطعن الإداري رقم 8/23 ق من أنه "ولئن كانت المادة الثامنة من القانون رقم 88 لسنة 1971م في شأن القضاء الإداري، قد نصت في فقرتها الثانية على أنه "يعتبر في حكم قرار بالرفض فوات وقت يزيد عن الستين يوماً دون أن تصدر السلطات الإدارية قرار في التظلم المقدم إليها ويكون رفع الدعوى في هذه الحالة الأخيرة الستين يوماً من تاريخ انقضاء الستين يوماً المذكورة، إلا أن شرط اعمال هذا النص أن تلتزم الجهة الإدارية في التظلم المقدم إليها جانب الصمت فتسكت عن فحصه ولا تستجيب لبحثه أو الرد عليه، أما إذا استجابت لبحثه واتخذت إجراءات إيجابية فلا محل لافتراض رفضها التظلم حتى لو أستطال فحصه مدة تزيد عن أربعة الأشهر وإنما يكون المعول عليه عند حساب الميعاد هو القرار الصادر في التظلم سواء بقبوله أو رفضه"(64).

أيضاً ما ذهبت إليه في الطعن الإداري رقم 25/38 ق في القضية التي تخلص وقائعها أن محكمة استئناف طرابلس رفضت الطعن المقدم إليها بتاريخ 1991.4.21 من الموظف المكلف بمهمة التفتيش على شعب الرياضة بمرحلة التعليم الأساسي حيث صدر قرار بإنهاء تكليفه بهذه المهمة، وقد تظلم من هذا القرار وتم الرد عليه بتاريخ 1990.4.14 بإعادته مدرس بمدرسة ثانوية، نتيجة لذلك رفع دعوى إلى مجلة العلوم القانونية والشرعية

محكمة الاستئناف وقد رفضت المحكمة الطعن لتقديمه بعد المدة القانونية. تقدم الطاعن بطعن إلى المحكمة العليا والتي قضت بقبول الدعوى استناداً على أن القرار الصادر في 14.4.1990 والتي استندت عليه محكمة الاستئناف في رفض الدعوى لم تصل فيه الجهة الإدارية إلى رد فاصل في موضوع التظلم، حيث بالاطلاع على محضر إدارة التعليم تبين أنها لم تصل إلى رد صريح بالرفض بل أنها أجلت اتخاذ القرار في التظلم إلى حين تقديم نتائج التحقيق من اللجنة المشكلة من قبلها بخصوص بحث هذا التظلم، وهذا يدل على أن جهة الإدارة استجابت لبحث التظلم إلا أنها لم تصل إلى رداً صريح. وأضافت المحكمة أنه "إذا استجابت الإدارة لفحص التظلم فإنه لا مجال لأفترض رفض التظلم حتى وإن استطل فحوص التظلم مدة تجاوز المدة المذكورة في القانون لأن العبرة في احتساب الميعاد القانوني لرفع دعوى الإلغاء هو تاريخ صدور القرار فعلاً بالإجابة أو الرفض"⁽⁶⁵⁾.

مما سبق يتبين أن المشرع قد وضع قاعدة و القضاء الإداري وضع استثناء على هذه القاعدة، القاعدة هي رفض الدعوى القضائية إذا رفعت بعد مدة 60 يوماً من تاريخ انقضاء 60 يوم الأولى للتظلم لرفعها بعد الميعاد، والاستثناء قبول الدعوى حتى وإن رفعت بعد 60 يوم من تاريخ انقضاء 60 يوم الأولى للتظلم في حالة وجود ما يفيد أن الجهة الإدارية المختصة استجابت البحث في التظلم و لم تهمله، حيث أن القضاء أعتد في احتساب المدة لرفع دعوى الإلغاء من تاريخ الرد من الإدارة بالإيجاب أو الرفض، وليس من تاريخ المدة المحددة قانوناً لرفع الدعوى.

إن اتجاه القضاء الإداري بشأن تمديد مدة 60 يوم المحددة لرفع دعوى الإلغاء يبدو تجاه جيد حسب وجهة نظر الباحث، ولا يعد مخالفاً للقانون، لأن الأحكام التي ترسيها المحكمة العليا تعد مبادئ ملزمة وهي مكملة للقانون، وإن القضاء بوضعه هذه القاعدة قد ضمن حقوق أكثر للأفراد والموظفين المنظمين من القرار الإداري، ذلك أن بعض القرارات تحتاج لمدة زمنية قد تزيد عن مدة 60 يوم للرد العادل والصريح على التظلم مثل قرارات الترقية والمستحقات المالية وإنهاء التكليف بمهمة قد مجلة العلوم القانونية والشرعية

يحتاج فحصها من الجهة الإدارية أثناء التظلم مدة طويلة، حيث إن مثل هذه القرارات قد تحتاج إلى دراسة معمقة أو تكليف لجنة مشكلة، وبالتالي مدة التظلم قد تفوق مدة 60 يوم المحددة قانوناً، من هنا فإن الدعوة المشرع الليبي إلى أن يمد مدة الطعن القضائي في حالة التظلم الإداري، وذلك حماية للمتظلم مع الإدارة و حفاظاً على حقوقه من أن تفوت عليه الجهة الإدارية فرصة الحصول عليها بتمرير المدة دون الرد على التظلم، والقول بغير ذلك يؤدي إما إلى أن يخسر المتظلم الحماية القضائية بفوات المدة أو أن يضطر إلى رفع دعواه القضائية خوفاً من ضياع حقه القضائي وفي هذه الحالة قد تكون الإدارة جادة في فحص التظلم إلا أنه تحتاج لوقت وقد ترد عليه بقبول التظلم بتعديله أو إلغائه، ولكن بعد أن يكون قد رفع دعواه القضائية وبالتالي يجد المتظلم نفسه أنه رفع دعواه بدون فائدة وأنه فقط تكبد دفع مصاريف قضائية. من هنا فإننا ندعو المشرع الليبي إلى أن يتضمن نصوصه تمديد مدة الطعن القضائي في حالة التظلم الإداري بحيث تزيد على مدة 60 يوم المحددة لرفع دعوى الالغاء، وهو تجاه يحبذ تطبيقه في جميع المسائل القانونية المتعلقة بالتظلم الإداري سواء بالنسبة للموظفين العامين أو الأفراد المتضررين من القرار الإداري.

أما بالنسبة للرخصة التي منحها المشرع للإدارة في عدم الرد على التظلم، يبدو أمر غير سليم، لأنها قد تتخذها الإدارة وسيلة للتهرب والسكوت على التظلم دون مسؤولية، وهذا قد يضيع المتظلم حقوقه لعدم معرفته أن القانون قد أباح هذا الحق للإدارة وأنه قيده بمدة محددة لرفع الدعوى، ذلك أن ليس كل متظلم على علم بالقواعد القانونية، من هنا ندعو المشرع إلى أن يتضمن صراحة في نصوصه إلزام الإدارة الرد صراحة على التظلم الإداري وتسببها لما فيه ضمانه للمتظلم في الحصول على حقه وحماية لحسن النية المتعاملين مع الإدارة بشأن التظلم.

الفرع الثالث- أثار التظلم الإداري بالنسبة للقرار الإداري المتظلم منه:

من أهم الآثار القانونية المترتبة على التظلم الإداري قطع ميعاد رفع دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري⁽⁶⁶⁾، ويقصد به أن احتساب مدة رفع الدعوى على القرار مجلة العلوم القانونية والشرعية

الإداري لن تكون من تاريخ إعلان صاحب الشأن بالقرار أو نشره أو العلم اليقيني به، وإنما يبدأ احتساب المدة القانونية لرفع الدعوى من تاريخ رد الجهة الإدارية صراحة أو ضمناً، حيث يبدأ احتساب ميعاد جديد وهو 60 يوماً من تاريخ الرد الصريح بالرفض أو انتهاء مدة 60 يوم للتظلم دون الرد، ولكن هل هذا يفرض على المتظلم أن ينتظر انتهاء مدة 60 يوماً حتى تقبل دعواه أمام القضاء؟ أم أن عليه تقديم عدة تظلمات متتالية، وإذا قدمت بأي تظلم يعتد به لقطع سريان ميعاد دعوى الإلغاء؟

أجاب القضاء الإداري على الشق الأول من التساؤل في القضية التي تخلص وقائعها أن موظف ببلدية مصراته أحيل للمحكمة التأديبية والجنائية لاتهامه بتهمة الاختلاس والتزوير، قدم على أثرها استقالته والتي تم قبولها وإعلانه بها بتاريخ 1968.9.9، تقدم بتظلم إلى وزير شؤون البلدية على قرار الاستقالة بحجة خلو ملفه من تقديمه لاستقالته حيث خلى الملف من أي طلب يحمل استقالة شفوية أو مكتوبة، ودون انتظار لرد وزير شؤون البلدية على تظلمه رفع دعوى أمام القضاء، دفعت إدارة القضايا بعدم قبول الدعوى استناداً على أن الموظف كان عليه أن ينتظر حتى ترد الجهة الإدارية على التظلم ثم يطعن خلال المدة القانونية التالية لإنقضاء المدة السابقة.

المحكمة العليا رفضت دفع إدارة القضايا وقبلت الدعوى استناداً على أن المادة (22) من قانون المحكمة العليا وإن كانت قد حددت مدة رفع الدعوى بعد التظلم الإداري بمدة 60 يوم من تاريخ انتهاء الأربع الأشهر للتظلم⁽⁶⁷⁾، إلا أنه لا يعني بالضرورة أن ينتظر المتظلم حتى ترد جهة الإدارة على تظلمه صراحة أو ضمناً أو أن تمر مدة الأربع أشهر على التظلم لقبول الدعوى، وإنما دعواه تكون مقبولة ولو رفعت قبل هذا الموعد، غير أنه إذا تسرع الموظف ورفع دعوى أمام القضاء يكون قد تكبد مصاريف الدعوى في حالة قبول التظلم الإداري بسحبه أو تصحيح القرار المتظلم منه⁽⁶⁸⁾.

من الحكم السابق يتبين أن للمتظلم الخيار بين أن ينتظر الرد من الجهة الإدارية، وبعدها يرفع دعواه في حالة رفض تظلمه وبين حقه في رفع دعواه أمام القضاء الإداري مباشرة دون انتظار لرد الجهة الإدارية إلا أنه عليه أن يتحمل اختياره في حالة جاء رد الإدارة بالإيجاب وقبول التظلم، لأنه يكون قد تعرض لخسارة مالية، وتكون الدعوى بغير فائدة سوى تكبد مصاريف قضائية، أما إذا جاء الرد سلبي يكون به المتظلم قد أكتسب الوقت باللجوء للقضاء، وهنا تكمن أهمية الدعوى كونها الحماية الأخيرة له في إنصافه ومنحه حقوقه، وهذا يبدو تجاه جيد من القضاء في ترك السلطة التقديرية للمتظلم، لأنه الأقرب إلى تقدير مصالحه من غيره، وحتى لا يكون تحت فترة انتظار قد لا تكون فائدة منها سوى ضغط نفسي وخسارة وقت.

أما الشق الثاني من السؤال فقط أجاب عليه القضاء الإداري أيضاً، حيث ذهبت المحكمة العليا إلى أنه "إذا توالى التظلمات بحيث يقع آخرها في ميعاد الستين فإن هذه المحكمة ترى أن لصاحب الشأن أن يتخذ آخر تظلم يجريه بدءاً لسريان المواعيد المقررة لكي ترد عليه جهة الإدارة ثم يبدأ ميعاد رفع الدعوى..، لأن متى كان ميعاد الدعوى مفتوحاً فإن لصاحب الشأن أن يطرق باب التظلم حتى آخر يوم فيه.."⁽⁶⁹⁾.

يتبين من الحكم السابق أن القضاء الإداري قد اتجه مع مصلحة المتظلم إذ وفر له الحماية و ما قد يتعرض له من سوء نية الإدارة، حيث أن الإدارة قد تتعسف وتطيل مدة فحص التظلم والفصل فيه أو ترد على جزء وتهمل جزء آخر منه، ما قد يجبر المتظلم على تقديم تظلم آخر، وحماية للمتظلم مع الإدارة جعل القضاء التظلم الأخير الواقع خلال مدة 60 يوم، التظلم المعول عليه في قطع سريان ميعاد دعوى الإلغاء، ويبدو هذا تجاه جيد، لأنه يحث المتظلم على عدم التسرع في رفع الدعوى وتكبد مصاريفها كما أنه يعطي للإدارة المدة الكافية لفحص التظلم.

الخاتمة:

يعد التظلم الإداري أحد الضمانات الأساسية التي منحها المشرع والقضاء الإداري لصاحب المصلحة والمتضرر من القرار الإداري للحصول على حقه، وتتمثل مجلة العلوم القانونية والشرعية 243 العدد السادس عشر يونيه 2020م

أهمية التظلم كونه وسيلة لإنهاء المنازعات الإدارية بالصلح بعيداً عن القضاء الإداري في حالة استجابة الإدارة لطلب المتظلم بالإلغاء أو تعديل أو سحب القرار محل التظلم. ورغم هذه الأهمية للتظلم إلا أنه لاحظنا العديد من السلبيات والتي تمثل ثغرات في القانون الليبي، وهو ما يجعل أحكامه قاصرة في تحقيق الأهداف المتوخاة من التظلم الإداري، وقد خلصت هذه الدراسة إلى جملة من التوصيات التي يعتقد الباحث أن الأخذ بها ستساعد على تحقيق الغاية المرجوة من التظلم الإداري، وهي تصحيح الفساد الإداري بشكل عام وتصويب القرار الإداري غير المشروع بشكل خاص، ووسيلة لتخفيف العبء على كاهل القضاء الإداري والحد من عدد القضايا المرفوعة، إلا أنه لا يمنع ذلك استنتاج بعض المميزات لأحكام التظلم الإداري في القانون الليبي .

أولاً - النتائج:

- 1- خلصت الدراسة إلى أنه لا يوجد قانون خاص يتضمن أحكام التظلم الإداري الاختياري رغم أهميته، إذ أن أحكامه وردت في قانون رقم 88 لسنة 1977م بشأن القضاء الإداري، وقد جاءت في مادة واحدة فقط، وهو ما لا يتناسب مع أهمية ودور التظلم الإداري، حيث أنه لا يقل أهميته عن الدور الذي يلعبه القضاء الإداري في حل المنازعات بين جهة الإدارة وصاحب المصلح.
- 2- يقدم التظلم الإداري كتابة إذا أن التظلم الشفهي غير مقبول، ولا يترتب عليه الأثر القانوني لقطع ميعاد دعوى الإلغاء، وهو يختلف عن الشكوى والطلب والالتماس كونه إجراء قانوني يخاصم به صاحب المصلحة قرار غير مشروع صادر عن جهة إدارية.
- 3- أخذ المشرع الليبي بالتظلم الاختياري وكذلك بالتظلم الإجباري في بعض المنازعات الإدارية، إلا أنه قد أحاط التظلم الإجباري بإجراءات لم ينص عليها في التظلم الاختياري، إذ جعل الجهة المختصة بنظر التظلم الإجباري جهة محايدة بتشكيله لجان متخصصة تنظر التظلم الإداري بينما أعطى الجهة مجلة العلوم القانونية والشرعية

الإدارية الصادر عنها القرار الإداري أو الرئاسية لها نظر التظلم الاختياري، وقد خلصت الدراسة إلى أن هذا الأمر غير عادل، لما فيه تناقض مع مبدأ الحيادة التي يقتضي أن تنظر المنازعة جهة محايدة لا علاقة لها بالنزاع.

4- المشرع الليبي كان عادلاً في تفضيل التظلم الاختياري كأصل عام على التظلم الإجباري، بإعطاء الخيار لصاحب المصلحة بين التظلم من القرار الإداري أو اللجوء إلى القضاء الإداري، حيث أنه لم يجعل التظلم الإداري شرطاً لقبول دعوى الإلغاء كما فعل المشرع المصري، إلا أن الدراسة خلصت إلى أن المشرع الليبي لم يحدد صيغة معينة للتظلم الإداري، حيث أنه أغفل على النص على البيانات الأساسية التي يجب أن يتضمنها التظلم أثناء تقديمه، كما أنه أغفل النص على الإجراءات التي يجب اتباعها بعد تقديم التظلم الإداري كاستلام إيصال من الجهة الإدارية بتقديم التظلم.

5- حدد المشرع الليبي مدة البث في التظلمات بمدة 60 يوماً من تاريخ العلم بالقرار الإداري، وقد حدد المشرع وسائل العلم بالقرار في وسيلتي الاعلان والنشر وترك الوسيلة الثالثة (العلم اليقيني بالقرار) يحددها القضاء، واستنتاج الباحث في حصر مدة التظلم الإداري بمدة محددة يعد أمر حسن، وذلك حتى لا يبقى سيقاً مسلط على الإدارة مهدداً استقرار قراراتها الإدارية لأمد غير معلوم، إلا أنه يؤخذ على المشرع أنه لم ينص على العلم اليقيني كوسيلة للعلم بالقرار في صلب نصوصه.

6- تشدد المشرع الليبي في ترتيب الأثر القانوني المترتب على التظلم الإداري بحيث أقتصر أثره في قطع ميعاد رفع دعوى الإلغاء إذا قدم فقط إلى الجهة الإدارية المختصة بنظر التظلم الإداري (الجهة الإدارية مصدرة القرار الإداري أو الجهة الرئاسية لها)، أما القضاء فقد رفع من حدة هذه القاعدة بوضع استثناء عليها وهي جواز ترتيب الأثر القانوني المترتب على التظلم الإداري في قطع ميعاد رفع دعوى الإلغاء حتى وإن قدم إلى جهة إدارية غير مختصة ولكن بشرط علم مجلة العلوم القانونية والشرعية 245 العدد السادس عشر يونيه 2020م

الجهة المختصة بتقديمه، واستنتاج الباحث إن هذا اتجاه إيجابي من القضاء الإداري، لأن بعض الجهات الإدارية قد تتشابه من حيث الاختصاص وهو ما قد يربك المتظلم حول الجهة المختصة، كما أنه بهذا الاستثناء ساهم في حماية وحفظ حقوق المتضرر والمتظلم من القرار الإداري من فوات إمكانية الطعن القضائي لذنب قد لا يكون له صلة به سوى تداخل الاختصاصات الإدارية.

7- من أهم الآثار القانونية المترتبة على التظلم الإداري في القانون الليبي قطع ميعاد رفع دعوى الإلغاء، حيث يحسب ميعاد جديد لرفع الدعوى يبدأ من تاريخ الرد صراحة على التظلم الإداري أو من تاريخ مرور 60 يوم من تقديم التظلم دون الرد عليه، وقد خلصت الدراسة إلى أن إعطاء المشرع الإدارة رخصة في السكوت دون الرد على التظلم يعد أمر غير سليم، لأن ذلك قد يترتب عليه ضياع حق المتظلم في الضمانة القضائية بسبب عدم معرفة بعض المتضررين من القرار الإداري (صاحب المصلحة) أن له الحق في رفع الدعوى خلال مدة 60 يوم في حالة مرور 60 يوم الأولى من تاريخ الإعلان أو النشر دون الرد على التظلم.

8- لم ينظم المشرع الليبي الأثر القانوني المترتب على الرفض الصريح للتظلم بأحكام واضحة ولم يلزم الإدارة بتسبب قرارها، وإنما ذكر فقط الأثر القانوني المترتب على سكوت الإدارة وعدم ردها على التظلم.

9- من أهم الآثار القانونية المترتبة على التظلم الإداري في القانون الليبي، أن المشرع الليبي قد وضع قاعدة مفادها رفض الدعوى القضائية إذا رفعت بعد مدة 60 يوماً من تاريخ انقضاء 60 يوم الأولى للتظلم لرفعها بعد الميعاد، أما القضاء الإداري فقد وضع استثناء على هذه القاعدة وهو قبول الدعوى حتى وإن رفعت بعد 60 يوماً من تاريخ انقضاء 60 يوم الأولى للتظلم في حالة وجود ما يفيد أن الجهة الإدارية المختصة استجابت للبحث في التظلم و لم تهمله، وقد خلصت الدراسة إن هذا اتجاه جيد، لأن القضاء يكون بذلك قد ضمن حقوق

مجلة العلوم القانونية والشرعية 246 العدد السادس عشر يونيه 2020م

أكثر للمتظلمين من القرار الإداري، ذلك أن بعض القرارات تحتاج لمدة زمنية تطول مدة 60 يوم للرد العادل والصريح.

ثانياً- التوصيات:

1- يوصي الباحث المشرع الليبي إلى أن يصدر قانون خاص بالتظلم الإداري ينظم فيه الأحكام الخاصة به أسوة بما فعله المشرع المصري والكويتي، كما توصي الدراسة المشرع أن يتضمن في التشريع الخاص بالتظلم الإداري، جميع الإجراءات الخاصة بالتظلم الإداري بما فيها خلق جهة محايدة تنظر التظلم، ويكون شامل لجميع أنواع التظلمات، ويكون ذلك بأن يخصص كل باب أو فصل لنوع معين من التظلمات، مثلاً الفصل الأول التظلمات الخاصة بالموظفين العاميين، الفصل الثاني خاص بالتظلمات الضريبية... وهكذا، هذا الاتجاه يخلق التوازن والتسهيل على المتضرر والمتظلم من القرار في إيجاد القاعدة القانونية وتوظيفها لمصلحته، لأنه يعلم مسبقاً أن هناك تشريع شامل لجميع التظلمات.

2- يوصي الباحث المشرع إلى أن يشرك جهة محايدة تختص بنظر التظلمات الإدارية، وذلك كما فعل المشرع الكويتي الذي أشرك جهات أخرى (مجلس الخدمة المدنية، إدارة الفتوى والتشريع) في بحث التظلم مع الجهة الإدارية مع جعل رأي هذه الجهة ملزماً لجهة الإدارة، وأن يجعل تظلمات الموظفين تنظر من جهة إدارية محايدة لا علاقة لها بالقرار الإداري، وذلك اقتداء بما فعله في بعض التظلمات الإدارية في التظلم الإجباري، حيث منح اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي نظر التظلم الإداري.

3- يوصي الباحث المشرع أن يتضمن نصوصه الشكل الذي يجب أن يقدم فيه التظلم، بحيث يقدم كتابة مع اشتماله على البيانات الأساسية، وذلك كما فعل المشرع المصري، وكذلك يوضع آلية النظر في التظلمات بعد تقديمها أي منذ لحظة استلامها من الجهة المتظلم إليها وحتى إصدار القرار النهائي بشأنها كما مجلة العلوم القانونية والشرعية

فعل الشرع الكويتي، وذلك حتى يضمن المتظلم حقوقه القضائية بتقديم طعنه في الوقت المحدد قانوناً إذا لم تستجيب الجهة الإدارية لتظلمه.

4- يوصي الباحث المشرع على أن ينص صراحة على وجوب الرد صراحة على التظلم الإداري وتسببته في جميع المسائل دون استثناء، إسوة بما فعله المشرع المصري حيث أوجب على الجهة الإدارية مصدرة القرار أن ترد على قرار التظلم صراحة مع تسببته.

5- يوصي الباحث المشرع الليبي أن يضمن نصوصه الوسيلة الثالثة (العلم اليقيني) للعلم بالقرار الإداري اقتداءً بما فعل المشرع الكويتي، ذلك أن وجود الأحكام في القانون يسهل العلم بها والوصول إليها من المتخصص وغير المتخصص، وحتى لا تضيع حقوق المتضررين من القرار الإداري لعدم علمهم بالمواعيد التي يتعين عليهم مراعاتها.

6- توصي الدراسة المشرع الليبي إلى أن يتضمن أحكامه النص على مد مدة الطعن القضائي في حالة التظلم الإداري دون أن يترك تنظيم هذا الأمر للقضاء الإداري وحده، وذلك حماية للمتظلم مع الإدارة و حفاظاً على حقوقه، ذلك أن وجود القواعد والمبادئ في الأحكام القضائية تعد مهمة شاقة تحتاج إلى بحث قد تفوق قدرة الأنسان العادي في إيجادها وتوظيفها لمصلحته.

الهوامش:

- (1) جمال الدين محمد بن مكرم بن منظور، لسان العرب، المجلد الثاني، دار لسان العرب، بيروت، بدون سنة نشر وطبعة، ص650.
- (2) القانون رقم 88 لسنة 1971م بشأن القضاء الإداري، الجريدة الرسمية، السنة (9)، العدد (59)، ص1233.
- (3) نصرالدين مصباح القاضي، النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة، دراسة موازنة في القانون الليبي والمصري والشريعة الإسلامية، دار الفكر العربي، الطبعة الأولى، 1997، ص743.
- (4) أنظر كلاً من: ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، منشأة المعارف الإسكندرية، الطبعة الأولى، 2004، ص321. محمود عاطف البناء، الوسيط في القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الثانية، 1998، ص331. محمد عبدالله الحراري، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في القانون الليبي، رقابة دوائر القضاء الإداري، منشورات مجمع الفاتح للجامعات، الزاوية، الطبعة الخامسة، 2010، ص375. خليفة علي الجبراني، القضاء الإداري الليبي، منشورات مركز سيما للطباعة والإعلان، طرابلس، الطبعة الأولى، 2005، ص320.
- (5) أنظر كلاً من: محمد عبدالله الدليمي، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في القانون الليبي، منشورات الجامعة المفتوحة، طرابلس، الطبعة الأولى، 2002، ص251. صبيح بشير مسكوني، القضاء الإداري في الجمهورية العربية الليبية، منشورات جامعة بنغازي، بدون طبعة، 1974، ص266.
- (6) إبراهيم عبدالعزيز شيجا، القضاء الإداري، القضاء الإداري، ولاية القضاء الإداري، دعوى الإلغاء، منشأة المعارف الإسكندرية، بدون طبعة، 2006، ص476.

- (7) الدين الجبلاني محمد أبوزيد، "التظلم الإداري في قواعد المرافعات أمام ديوان المظالم، دراسة تحليله نقدية"، مجلة الملك عبدالعزيز، الاقتصاد والإدارة، السنة (28)، العدد (1)، ص 276.
- (8) علي خطار شطناوي، القضاء الإداري الأردني، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، عمان، بدون طبعة، 1995، ص 178.
- (9) محمد طه الدوري، "التظلم الوجوبي في محكمة القضاء الإداري". بحث منشور على الموقع الإلكتروني:
<https://www.dorar-aliraq.net/threads/598796-%D8%A7%D9%84%D8%AA%D8%B8%D9%84%D9>
- (10) محمد طه الدوري، المرجع السابق ذكره.
- (11) الدين الجبلاني محمد أبوزيد، "التظلم الإداري في قواعد المرافعات أمام ديوان المظالم، مرجع سابق، ص 276 إلى 277.
- (12) الدين الجبلاني محمد أبوزيد، المرجع السابق ذكره، ص 274 إلى 275.
- (13) أنظر كلاً من: خميس السيد إسماعيل، قضاء مجلس الدولة، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الثالثة، 1993، ص 107. عبد العزيز عبدالمنعم خليفة، المسؤولية التأديبية في الوظيفة العامة، منشأة المعارف الإسكندرية، بدون طبعة، 2009، ص 110. عبدالعظيم عبدالسلام عبد الحميد، تأديب الموظف العام في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الثانية، 2004، ص 607. عبدالله محمد محمود، الأحكام الجزائية والموضوعية للتظلم الإداري، رسالة ماجستير، غير منشورة، جامعة طنطا، كلية الحقوق، 1994، ص 102. مصطفى محمود عفيفي، الرقابة على أعمال الإدارة والمنازعات الإدارية، دراسة نظرية وتطبيقية، الجزء الأول، كلية الشرطة دبي، بدون طبعة، 1990، ص 121.
- (14) حسن السيد بسيوني، دور القضاء في المنازعة الإدارية، عالم الكتب، القاهرة، الطبعة الثانية، 1988، ص 107.

- (15) المادة (12) من القانون رقم 47 لسنة 1972 م بشأن تنظيم مجلس الدولة. منشور على الموقع الإلكتروني:-
<http://egyptlayer.over-blog.com/2013/09/47-1972.html>
- (16) المواد (6) (7) (8) من القانون رقم 7 لسنة 2010م بشأن ضرائب الدخل، مشروع تحديث قطاع العدل، موسوعة التشريعات الليبية، CD صادر عن اللجنة الشعبية العامة للعدل سابقاً (وزارة العدل)، لسنة 2010، ص1.
- (17) المادة (11) من القانون رقم 7 لسنة 2010م، مرجع سابق، ص1.
- (18) حيث ذهبت المحكمة العليا في الطعن الإداري رقم 3/1 ق من أنه " يكفي لاعتبار القرار الإداري نهائياً أن يكون قراراً تنفيذياً صادراً من سلطة إدارية مختصة بإصداره ولا يتعلق وجوده على تصديق سلطة إدارية أعلى". المحكمة العليا، الطعن الإداري رقم 3/1 ق، جلسة (1970.3.8)، مجلة المحكمة العليا، السنة (6)، العدد (3.2.1)، ص65.
- (19) المادة (41) من القانون رقم 13 لسنة 1980م بشأن الضمان الاجتماعي.
- (20) المحكمة العليا، الطعن الإداري رقم 13/2 ق، جلسة (1968.6.1)، مجلة المحكمة العليا، السنة (5)، العدد(1)، ص7.
- (21) المواد(24) (25) (26) (27) من القانون رقم 17 لسنة 2010م بشأن التسجيل العقاري وأملاك الدولة، مشروع تحديث قطاع العدل، موسوعة التشريعات الليبية، CD صادر اللجنة الشعبية العامة للعدل سابقاً (وزارة العدل)، 2010، ص1.
- (22) المادة (28) من القانون رقم 17 لسنة 2010م، مرجع سابق، ص1.
- (23) المحكمة العليا، الطعن الإداري رقم 22/47 ق، جلسة (2003.7.27)، مجموعة أحكام المحكمة العليا لسنة 2003، غير منشور.

(24) نصت المادة (12) من القانون رقم 7 لسنة 2010م بشأن ضرائب الدخل، على أن "يتولى الفصل في الطعون المقدمة في قرارات اللجنة الابتدائية لجنة استئنافية ... وتؤلف كل منها برئاسة رئيس المحكمة الابتدائية التي يقع في دائرة اختصاصها مقر اللجنة، وعضوية أحد أعضاء جهاز المراجعة المالية....، وأحد ذوي الخبرة في المسائل التجارية أو المحاسبية".

(25) أنظر كلاً من: فؤاد أحمد عامر، ميعاد رفع دعوى الإلغاء في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا ومحكمة القضاء الإداري، دار الفكر الجامعي الإسكندرية، الطبعة الأولى، 2001، ص124. عبدالغني بسيوني عبدالله، ولاية القضاء الإداري، على أعمال الإدارة، قضاء الإلغاء، منشأة المعارف الإسكندرية، الطبعة الأولى، 1983، ص241. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص319.

(26) عبدالغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق ذكره، ص241.

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

(28) أحالت المادة (12) من القانون رقم 47 لسنة 1972م بشأن مجلس الدولة بتاريخ (12.4.1973) إلى رئيس مجلس الدولة بأن يصدر قرار ببيان إجراءات تقديم التظلم والفصل فيه، واستناداً لهذا النص أصدر رئيس مجلس الدولة القرار رقم (72) لسنة 1973م بشأن إجراءات التظلم الوجوبي من القرارات الإدارية وطريقة الفصل فيه. منشور على الموقع الإلكتروني:-

<https://site.eastlaws.com/GeneralSearch/Home/ArticlesTDetails?MasterID=34890&MasterID=34890>

(29) المادة (2) من القرار رقم (72) لسنة 1973م، المرجع السابق ذكره.

- (30) المادة (3) من المرسوم الكويتي الخاص بإجراءات التظلم الإداري الصادر بتاريخ (5.10.1981)، الجريدة الرسمية، السنة (27)، العدد (1378)، ص3.
- (31) أنظر كلاً من: عبدالغني بسيوني عبدالله، القضاء الإداري، منشأة المعارف الإسكندرية، الطبعة الثالثة، 2006، ص252. فؤاد أحمد عامر، ميعاد رفع دعوى الإلغاء في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا ومحكمة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص27.
- (32) المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن الإداري رقم 7/1673 ق، جلسة (29.12.1962)، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة (8)، الجزء الأول، من أكتوبر سنة 1962 إلى آخر يناير 1963، القاهرة، منشورات الهيئة العامة لشؤون المطابع الأميرية، ص353.
- (33) تقابل المادة (12) من القانون المصري رقم 47 لسنة 1972م بشأن مجلس الدولة، حيث بعد أن جعلت هذه المادة التظلم إجباري حددت السلطات المختصة بالتظلم في كل من الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الهيئة الرئاسية لها.
- (34) أنظر كلاً من: عبدالله محمد أرجمند، فلسفة الإجراءات التأديبية للعاملين بالخدمة المدنية، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى، 1998، ص318. عبدالله محمد محمود، الأحكام الجزائية الموضوعية للتظلم من القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص110. طارق فتح الله، القضاء الإداري، دعوى الإلغاء، النسر الذهبي للطباعة القاهرة، الطبعة الثالثة، 1999، ص114.
- (35) أنظر كلاً من: محمد عبدالله الحراري، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في القانون الليبي، رقابة دوائر القضاء الإداري، منشورات مجمع الفاتح للجامعات، طرابلس، الطبعة الثانية، 1994، ص25. نصرالدين مصباح القاضي، النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة، دراسة موازنة في القانون الليبي والمصري والشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص561. أحمد يوسف محمد علي، التظلم

الإداري في ضوء الفقه والقضاء، دار الجامعة الجديدة الإسكندرية، بدون طبعة، 2011، ص105.

(36) أحالت المادة (8) من المرسوم بالقانون رقم 20 لسنة 1981م بشأن دائرة المحكمة الكلية لنظر المنازعات الإدارية، إلى مرسوم يصدر ببيان إجراءات تقديم التظلم والبت فيه، وقد صدر بتاريخ (1981.10.5) مرسوم خاص بإجراءات التظلم الإداري.

(37) المرسوم الكويتي الخاص بإجراءات التظلم الإداري، مرجع سابق، ص3.

(38) المادة (1) من القانون رقم 6 لسنة 1992م بشأن إدارة القانون.

(39) حيث نصت المادة (2) من القانون رقم 6 لسنة 1992م بشأن إدارة القانون على أن "1- تختص إدارة القانون بمراجعة مشروعات القوانين التي تحال إليها من الجهات العامة. 2- صياغة ومراجعة القرارات واللوائح ذات الصيغة التشريعية. 3- تفسير القوانين واللوائح. 4- إبداء الرأي القانوني فيما يعرض عليها من الهيئات والمؤسسات والشركات العامة. 5- المسائل الأخرى التي تقضي التشريعات على اختصاص إدارة القانون بها".

(40) نصت المادة (24) من القانون رقم 17 لسنة 2010م بشأن التسجيل العقاري وأملاك الدولة، على أن "يكون بكل إدارة أو مكتب لجنة تختص بالفصل فيما يقدم من اعتراضات على نتيجة تحقيق الملكية تتشكل برئاسة أحد قضاة المحكمة الابتدائية التي يقع في دائرة اختصاصها مقر الإدارة أو المكتب وعضوية اثنين من موظفي المصلحة أحدهما قانوني والآخر مهندس.. بشرط أن يكون من خارج دائرة اختصاص الإدارة أو المكتب المختص". كذلك المنازعات الضريبية تنتظر هذه المنازعات لجان محايدة وذلك وفقاً لما نصت عليه المادة (12) من القانون رقم 7 لسنة 2010م بشأن ضرائب الدخل، على أن "يتولى الفصل في الطعون المقدمة في قرارات اللجنة الابتدائية لجنة استئنافية... وتؤلف كل منها برئاسة رئيس المحكمة الابتدائية التي

يقع في دائرة اختصاصها مقر اللجنة، وعضوية أحد أعضاء جهاز المراجعة المالية....، وأحد ذوي الخبرة في المسائل التجارية أو المحاسبية".

(41) المادة (8) من القانون رقم 88 لسنة 1971م بشأن القضاء الإداري.

(42) المحكمة العليا، الطعن الإداري رقم 20/10ق، جلسة (1974.5.9)، مجلة المحكمة العليا، السنة (11)، العدد (1) (2)، ص50.

(43) محكمة استئناف الزاوية، الطعن الإداري رقم 1/1ق، جلسة (200.2.16)، غير منشور. وهو أيضا ما ذهبت إليه المحكمة العليا في الطعن الإداري رقم 16/20ق، عندما رفضت قبول الدعوى استناداً على فوات المدة القانونية للطعن القضائي، وكذلك أن تظلمه الإداري غير مقبول لأنه لم يرسل إلى الجهة المختصة به خلال مدة الستين يوماً. المحكمة العليا، الطعن الإداري رقم 16/20ق، جلسة (1970.6.21)، السنة (17)، العدد (1)، ص57.

(44) تخلص وقائع القضية أن المدعي أقام دعواه أمام محكمة استئناف طرابلس، قائلاً أنه كان مستأجر لمزرعة بمنطقة السعدية البالغ مساحتها 50 هكتار، حيث قام بتشجيرها وفلاحتها بعد أن كانت أرض بور، وعندما صدر قانون رقم 23 لسنة 1978م بشأن التصرف في الأراضي الزراعية المملوكة للدولة، تقدم الطاعن بطلب تملك هذه القطعة إلى اللجنة المختصة حيث خصت له هكتار. غير أن لجنة أخرى تسمى لجنة التظلمات قامت فيما بعد بقسمة المساحة المخصصة له إلى قسمين 12,5 هكتار له و12,5 هكتار خصصتها لمواطن آخر، نتيجة لذلك تظلم إلى لجنة الاعتراضات التي قضت بتعديل حصته من جديد إلا أنه لم يرض بذلك فقرر اللجوء إلى الطعن القضائي. محكمة استئناف طرابلس بعد أن نظرت الدعوى قضت بعدم قبول الطعن لرفعه بعد الميعاد، تقدم الطاعن بطعن إلى المحكمة العليا لإلغاء حكم محكمة استئناف طرابلس، وقد أبدت إدارة القضايا دفاعها بعدم قبول الدعوى لأن الطاعن قد تقدم بتظلمه إلى لجنة الاعتراضات وهي جهة غير مختصة بنظره، حيث

أن المختص هو وزير الزراعة، وعليه التظلم المقدم لا ينتج أثره في قطع ميعاد دعوى الإلغاء والدعوى تكون غير مقبولة لرفعها بعد الميعاد القانوني. المحكمة العليا قضت بعدم صحة الدفع التي أبدته إدارة القضايا وأن التظلم الذي تقدم به المدعي يعد تظلماً صحيحاً، ذلك إن ليس العبرة في تقديم التظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار أو الرئاسية له لكي ينتج أثره في قطع الميعاد لدعوى الإلغاء، وإنما التظلم ينتج أثره في ذلك حتى وإن قدم إلى جهة غير مختصة طالما أن الجهة المختصة على علم بالتظلم، وحيث إن وزير الزراعة قد قام باعتماد قرار لجنة الفصل في الاعتراضات، عليه يكون قد وصل علمه بهذا التظلم وإن لم يقدم له مباشرة.

المحكمة العليا، الطعن الإداري رقم 25/42ق، جلسة (5.26.1982)، مجلة المحكمة العليا، السنة (19)، العدد (2)، ص 25.

(45) المادة (8) من القانون رقم 88 لسنة 1971م بشأن القضاء الإداري.

(46) المحكمة العليا، الطعن الإداري رقم 54/67ق، جلسة (2008.4.13)، غير منشور.

(47) المحكمة العليا، الطعن الإداري رقم 8/10ق، جلسة (1962.4.28)، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة العليا، القضاء الإداري والدستوري، الجزء الثاني، ص 171.

(48) المحكمة العليا، الطعن الإداري رقم 16/20ق، جلسة (1970.6.21)، مرجع سابق، ص 57.

(49) المحكمة العليا، الطعن الإداري رقم 51/36ق، جلسة (2006.1.1)، غير منشور.

(50) المحكمة العليا، الطعن الإداري رقم 30/4ق، جلسة (1986.2.29)، مجلة المحكمة العليا، السنة (25)، العدد (1) (2)، ص 33. وهو أيضاً ما ذهب إليه في

- (13)، العدد(2)، ص31. الطعن الإداري رقم 22/11ق، جلسة (10.6.1976)، مجلة المحكمة العليا، السنة (51)المحكمة العليا، الطعن الإداري رقم 51/6ق، جلسة (24.4.2005)، مجموعة أحكام المحكمة العليا، القضاء الإداري، السنة 2005، ص299.
- (52) المحكمة العليا، الطعن الإداري رقم 39/1ق، جلسة (28.6.1992)، مجلة المحكمة العليا، السنة (28)، العدد(3) (4)، ص25.
- (53) نصت المادة (7) من المرسوم الكويتي بالقانون رقم 20 لسنة1981م بشأن دائرة بالمحكمة الكلية لنظر المنازعات الإدارية، على أن "ميعاد رفع دعوى الإلغاء ستون يوماً من تاريخ نشر القرار المطعون فيه...أو إعلان صاحب الشأن فيه. أو ثبوت علمه به علماً يقينياً". منشور على الموقعين الإلكترونيين.
- <https://site.eastlaws.com/GeneralSearch/Home/ArticlesTDetails?MasterID=119349&related>
<https://law.almohami>.
- (54) أنظر كلاً من: محمد البيانوني، "دور التظلم الإداري في ممارسة الرقابة على أعمال الإدارة"، بحث منشور في مجلة الإدارة العامة السعودية، السنة 1988، العدد(60)، ص209. مصطفى أبوزيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، دار المعارف الإسكندرية، الطبعة الثالثة، 1966، ص359. رأفت فودة، النظام القانوني للميعاد في دعوى الإلغاء، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون طبعة، 1998، ص167.
- (55) طعيمة الجرف، رقابة القضاء لأعمال الإدارة، قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون طبعة، 1961، ص185-186.
- (56) محمد عبدالله الحراري، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في القانون الليبي، مرجع سابق، ص190.

- (57) المحكمة العليا، الطعن الإداري رقم 20/10ق، جلسة (9.5.1974)، مرجع سابق، ص50. وهو أيضاً ما ذهبت إليه المحكمة العليا في الطعن الإداري رقم 16/20ق، جلسة (21.6.1970)، مرجع سابق، ص57.
- (58) المادة (24) من القانون رقم 47 لسنة 1972م بشأن مجلس الدولة.
- (59) المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن الإداري رقم 159 لسنة 8ق، جلسة (3.3.1968)، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة (13)، القاعدة (87)، ص664.
- (60) المحكمة العليا، الطعن الإداري رقم 11/2ق، جلسة (5.4.1966) المبادئ التي قررتها المحكمة العليا، القضاء الإداري والدستوري، السنة (2)، العدد (3)، ص7.
- (61) المادة (8) من القانون رقم 88 لسنة 1971م بشأن القضاء الإداري.
- (62) المحكمة العليا، الطعن الإداري رقم 23/27ق، جلسة (21.12.1978)، السنة (15)، العدد (4)، ص28. وهو أيضاً ما ذهبت إليه المحكمة العليا عندما قضت برفض الدعوى استناداً على فوات الميعاد القانوني للطعن المقدم بعد التظلم الإداري. الطعن الإداري رقم 51/36ق، جلسة (1.1.2006)، غير منشور.
- (63) المحكمة العليا، الطعن الإداري رقم 11/2ق، جلسة (5.4.1966)، مرجع سابق، ص7.
- (64) المحكمة العليا، الطعن الإداري رقم 23/8ق، جلسة (16.6.1977)، مجلة المحكمة العليا، السنة (14)، العدد (1)، ص54. يلاحظ أن المادة (22) نصت المادة (22) من قانون المحكمة العليا والمذكورة في القضية أعلاه نصت على مدة الأربع أشهر، وقد استبدلت هذه المدة بمدة 60 يوماً، وذلك بموجب المادة (8) من القانون رقم 88 لسنة 1971م بشأن القضاء الإداري.

- (65) المحكمة العليا، الطعن الإداري رقم 38/25ق، جلسة (26.4.1992)، مجلة المحكمة العليا، السنة (27)، العدد (3) (4)، ص37.
- (66) المادة (8) من القانون رقم 88 لسنة 1971م بشأن القضاء الإداري.
- (67) ألغيت المادة (22) من قانون المحكمة العليا واستبدلت بالمادة (8) من القانون رقم 88 لسنة 1971 م، حيث نصت على مدة 60 يوماً بدلاً من مدة الأربع أشهر.
- (68) المحكمة العليا، الطعن الإداري رقم 15/12ق، جلسة (8.2.1970)، مجلة المحكمة العليا، السنة (6)، العدد (1)، ص55.
- (69) المحكمة العليا، الطعن الإداري رقم 7/15ق، جلسة (28.1.1961)، قضاء المحكمة العليا، القضاء الإداري والدستوري، الجزء الثاني، ص80.

المراجع:

أولاً - الكتب القانونية :

- 1- أحمد يوسف محمد علي، التظلم الإداري في ضوء الفقه والقضاء، دار الجامعة الجديدة الإسكندرية، بدون طبعة، 2011.
- 2- إبراهيم عبدالعزيز شيجا، القضاء الإداري، ولاية القضاء الإداري، دعوى الإلغاء، منشأة المعارف الإسكندرية، بدون طبعة، 2006.
- 3- جمال الدين محمد بن مكر بن منظور، لسان العرب، المجلد الثاني، دار لسان العرب، بيروت، بدون سنة نشر و طبعة.
- 4- حسن السيد بسيوني، دور القضاء في المنازعة الإدارية، عالم الكتب، القاهرة، الطبعة الثانية، 1988.
- 5- خليفة علي الجبراني، القضاء الإداري الليبي، منشورات مركز سيما للطباعة والإعلان، طرابلس، الطبعة الأولى، 2005.
- 6- خميس السيد إسماعيل، قضاء مجلس الدولة، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الثالثة، 1993.

- 7- رأفت فودة، النظام القانوني للميعاد في دعوى الإلغاء، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون طبعة، 1998.
- 8- صبيح بشير مسكوني، القضاء الإداري في الجمهورية العربية الليبية، منشورات جامعة بنغازي، بدون طبعة، 1974.
- 9- طارق فتح الله، القضاء الإداري، دعوى الإلغاء، النسر الذهبي للطباعة، القاهرة، الطبعة الثالثة، 1999.
- 10- طعيمة الجرف، رقابة القضاء لأعمال الإدارة، قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون طبعة، 1961.
- 11- عبد العزيز عبدالمنعم خليفة، المسؤولية التأديبية في الوظيفة العامة، منشأة المعارف الإسكندرية، بدون طبعة، 2009.
- 12- عبدالله محمد أرجمند، فلسفة الاجراءات التأديبية للعاملين بالخدمة المدنية، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى، 1998.
- 13- عبدالعظيم عبدالسلام عبد الحميد، تأديب الموظف العام في مصر، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية، 2004.
- 14- عبدالغني بسيوني عبدالله، ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة، قضاء الإلغاء، منشأة المعارف الإسكندرية، الطبعة الأولى، 1983.
- 15- عبدالغني بسيوني عبدالله، القضاء الإداري، منشأة المعارف الإسكندرية، الطبعة الثالثة، 2006.
- 16- علي خطار شطناوي، القضاء الإداري الأردني، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، عمان، بدون طبعة، 1995.
- 17- فؤاد أحمد عامر، ميعاد رفع دعوى الإلغاء في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا ومحكمة القضاء الإداري، دار الفكر الجامعي، الطبعة الأولى، 2001.
- 18- ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، منشأة المعارف الإسكندرية، الطبعة الأولى، 2004.

- 19- محمد عبدالله الحراري، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في القانون الليبي، رقابة دوائر القضاء الإداري، منشورات مجمع الفاتح للجامعات، طرابلس، الطبعة الثانية، 1994.
- 20- محمد عبدالله الحراري، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في القانون الليبي، رقابة دوائر القضاء الإداري، منشورات المكتبة الجامعة، الزاوية ليبيا، الطبعة الخامسة، 2010.
- 21- محمد عبدالله الدليمي، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في القانون الليبي، منشورات الجامعة المفتوحة طرابلس، الطبعة الأولى، 2002.
- 22- حمود عاطف البناء، الوسيط في القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الثانية، 1998.
- 23- مصطفى أبوزيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، دار المعارف الإسكندرية، الطبعة الثالثة، 1966.
- 24- مصطفى محمود عفيفي، الرقابة على أعمال الإدارة والمنازعات الإدارية، دراسة نظرية وتطبيقية، الجزء الأول، كلية الشرطة دبي، بدون طبعة، 1990.
- 25- نصرالدين مصباح القاضي، النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة، دراسة موازنة في القانون الليبي والمصري والشريعة الإسلامية، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة الأولى، 1997.

ثانياً- الرسائل العلمية:

- 1- عبدالله محمد محمود، الأحكام الجزائية والموضوعية للتنظيم الإداري، رسالة ماجستير، غير منشورة، جامعة طنطا، كلية الحقوق، 1994.

ثالثاً- المقالات العلمية:

- 1- الدين الجيلاني محمد أبوزيد، "التنظيم الإداري في قواعد المرافعات أمام ديوان المظالم، دراسة تحليله نقدية"، مجلة الملك عبدالعزيز، الاقتصاد والإدارة، السنة (28)، العدد (1).
- 2- محمد البيانوني، "دور التنظيم الإداري في ممارسة الرقابة على أعمال الإدارة"، بحث منشور في مجلة الإدارة العامة السعودية، السنة 1988، العدد (60).

3- محمد طه الدوري، "التظلم الوجوبي في محكمة القضاء الإداري". بحث منشور على الموقع الإلكتروني:-

<https://www.dorar-aliraq.net/threads/598796-%D8%A7%D9%84%D8>

التاريخ 2020.12.19 الساعة 9 مساءً

رابعاً: المجموعات التشريعية والأحكام القضائية

- 1- الجريدة الرسمية.
- 2- مشروع تحديث قطاع العدل، موسوعة التشريعات الليبية، CD صادر اللجنة الشعبية العامة للعدل سابقاً (وزارة العدل)، 2010.
- 3- مجلة المحكمة العليا.
- 4- القانون رقم 6 لسنة 1992م بشأن إدارة القانون.
- 5- اللائحة التنفيذية للقانون رقم 12 لسنة 2010م بشأن علاقات العمل. منشور على الموقع الإلكتروني:- <http://www.publicguardian.gov.ly/Law7.php>
- تاريخ 2020.12.19 الساعة 7 مساءً
- 6- المحكمة العليا، الطعن الإداري رقم 11/2ق، جلسة(1966.4.5)، المبادئ التي قررتها المحكمة العليا، القضاء الإداري والدستوري، السنة (2)، العدد(3).
- 7- المحكمة العليا، الطعن رقم 22/47ق، جلسة(2003.7.27)، مجموعة أحكام المحكمة العليا لسنة 2003، غير منشور.
- 8- المحكمة العليا، الطعن الإداري رقم 51/6ق، جلسة(2005.4.24)، مجموعة أحكام المحكمة العليا، القضاء الإداري، السنة 2005.
- 9- المحكمة العليا، الطعن الإداري رقم 51/36ق، جلسة(2006.1.1) غير منشور.

خامساً: المجموعات التشريعية والأحكام القضائية للقانون المقارن

- 1- القانون المصري رقم 47 لسنة 1972م بشأن تنظيم مجلس الدولة. منشور على الموقع الإلكتروني:-

<http://egyptlayer.over-blog.com/2013/09/47-1972.html> تاريخ 2020.6.13 الساعة 3:40 مساءً

2- القرار المصري رقم (72) لسنة 1973م بشأن إجراءات التظلم الوجوبي من القرارات الإدارية وطريقة الفصل فيه. منشور على الموقع الإلكتروني:-

<https://site.eastlaws.com/GeneralSearch/Home/ArticlesTDetails?MasterID=34890&MasterID=34890>

تاريخ 7.13.2020 الساعة 40:5 مساءً

3- المرسوم الكويتي بالقانون رقم 20 لسنة 1981م بشأن دائرة المحكمة الكلية لنظر المنازعات الإدارية. منشور على الموقع الإلكتروني:-

<https://site.eastlaws.com/GeneralSearch/Home/ArticlesTDetails?MasterID>

<https://law.almohami.com/%D9%85%D8%B1%D8%B3%D9%88%D9%>

تاريخ 7.6.2020 الساعة 20:5 مساءً

4- المرسوم الكويتي الخاص بإجراءات التظلم الإداري الصادر بتاريخ (5.10.1981)، الجريدة الرسمية، السنة (27)، العدد (1378).

5- المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن الإداري رقم 7/1673ق، جلسة (1962.12.29) مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة (8)، الجزء الأول، من أكتوبر سنة 1962 إلى آخر يناير 1963، القاهرة، منشورات الهيئة العامة لشؤون المطابع الأميرية.

6- المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن الإداري رقم 159 لسنة 8ق، جلسة (1968.3.3)، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة (13)، القاعدة (87).