التظلم الإداري من القرار التأديبي للموظف العام

حسين بشير المجعوك
قسم القانون العام بكلية القانون جامعة مصراتة
h.almajouk@misuratau.edu.ly

استلمت الورقة بتاريخ 2025/01/03، وقبلت بتاريخ 2025/01/20، ونشرت بتاريخ 2025/01/23

الكلمات المفتاحية: تظلم ، قرار، تأديب، موظف

الملخص

يتناول البحث ضمانة التظلم الإداري من القرار التأديبي كوسيلة قانونية لحماية الموظف العام من تعسف الإدارة عند اصدار القرارات التأديبية حياله، حيث يهدف التظلم الى تحقيق التوازن بين سلطة الإدارة التأديبية وحقوق الموظف، مما يتيح تصحيح الأخطاء الإدارية وتحقيق العدالة بأسرع وقت ممكن دون الحاجة المباشرة للجوء الى الضمانة التالية للموظف وهي الطعن القضائي.
يسلط البحث الضوء على الإطار القانوني للتظلم، من حيث التعريف به وبيان شروطه واجراءاته والاثار المترتبة عليه.
خلص البحث الى أن التظلم الإداري يمثل ضمانة أساسية للموظف في مواجهة القرارات الرئاسية للموظف فقط دون إمكانية استخدامها بمواجهة القرارات الصادرة عن مجالس التأديب، ولكي يؤدي التظلم دوره يجب على الإدارة وضع نظام واضح للتظلم وتوعية الموظفين بأحكامه لضمان تحقيق العدالة الإدارية.

المقدمـــة

تعتبر العقوبات التأديبية من الأدوات الأساسية التي تعتمد عليها الأنظمة الوظيفية في الحفاظ على الانضباط والسلوك السليم داخل المؤسسات العامة، اذ تسعى تلك العقوبات الى تصحيح الأخطاء المهنية التي يرتكبها الموظفون وضمان التزامهم بالقوانين واللوائح، ومع ذلك، فان هذه العقوبات ليست دائمة، بل تخضع لمجموعة من الأسباب التي تؤدي الى انقضائها وانتهاء أثرها القانوني على الموظف، ومن بين هذه الأسباب التظلم الإداري .

أهمية الموضوع

تكمن أهمية هذا البحث في تسليط الضوء على احدى الضمانات القانونية اللاحقة لإصدار العقوبة التأديبية باعتبارها حق من الحقوق المشروعة للموظف، بالإضافة الى كيفية تنظيم التشريعات لهذه الضمانة بما يحقق التوازن بين الحفاظ على الانضباط الوظيفي وحماية حقوق الموظفين.

اهداف البحث

يهدف هذا البحث الى دراسة وتحديد وتحليل ضمانة التظلم الإداري باعتبارها من الضمانات القانونية المتاحة للموظف للتخلص من العقوبة التأديبية الموقعة حياله.

إشكالية البحث

الى أي مدى يساهم التظلم الإداري كضمانة قانونية في حماية حقوق الموظف المتضرر من القرار التأديبي؟ وما هي القيود والإجراءات التي تؤثر على فعالية هذه الضمانة ؟.

منهج الدراسة

سيتبع في الدراسة المنهج التحليلي وذلك بتحليل النصوص القانونية المتعلقة بالتظلم، والمنهج المقارن لمقارنة فعالية ضمانة التظلم الإداري بين التشريعات والنظم المختلفة.

ثامناً / خطة البحث

سيكون تناول الباحث لموضوع الدراسة، من خلال خطة منهجية تتكون بعد هذه المقدمة من مطلبين الأول **ماهية التظلم الإداري وشروطه** والثاني **أثر التظلم الإداري من القرار التأديبي**، وخاتمة متضمنة النتائج والتوصيات التي تم التوصل إليها.

المطلب الأول: ماهية التظلم الإداري وشروطه

وسنتناول في هذا المطلب مفهوم التظلم الإداري أولا، ومن تم شروطه على النحو التالي:

أولا: مفهوم التظلم الاداري

التظلم الإداري في المجال التأديبي وسيلة كفلها القانون للمتهم، لمواجهة ما تصدره الإدارة ضده من جزاءات، يعتقد في عدم مشروعيتها، ويلتمس فيه أن تعيد الإدارة النظر في قرارها الذي أضر بمركزه القانوني بالسحب أو التعديل.[1]

وتعتبر ضمانة التظلم الاداري من الضمانات القانونية التي كفلها المشرّع للموظف للتخلص من آثار القرار التأديبي الصادر حياله في مواجهة الإدارة مصدرة القرار، حيث يقتصر ذلك على التظلم من القرار التأديبي الصادر عن الرئيس الإداري الفرد أو من في حكمه، اما القرارات التي تصدر عن مجالس التأديب المختصة فلا يمكن التظلم منها إدارياً، حيث لا يمكن التخلص منها إلا بالطرق التي حددها المشرّع وهي بالطعن فيها قضائيا أمام المحاكم المختصة وهو ما يعرف بدعوى الإلغاء.

وهذا التظلم إما ان يكون ولائياً، حيث يتقدم الموظف بطلب الى مصدر القرار يلتمس فيه إعادة النظر في القرار الذي أصدره بحقه، وذلك إما بإلغائه أو بتعديله، أو باستبداله بغيره، أو يكون التظلم رئاسياً، وذلك بأن يتقدم الموظف بطلب إلى رئيس مصدر القرار التأديبي، ولهذا الرئيس - بما يملك من سلطة رقابية - أن يسحب القرار أو يقوم بإلغائه أو تعديله، بما يجعله مطابقا للقانون [2].

هذا وتجدر الإشارة إلى أن الرئيس الإداري قد يتولى مباشرة هذه السلطة من ذاته كاختصاص رقابي له على مرؤوسيه وما يصدر عنهم من أفعال وقرارات، أي أن للرئيس الإداري أن يباشر سلطة التعقيب على القرارات التأديبية دون حاجة الى تظلم يقدم إليه من صاحب الشأن[3] ، فيقوم من تلقاء نفسه بسحب القرار الصادر بتوقيع العقوبة التأديبية إذا كان هذا القرار غير مشروع لأسباب قانونية أو لعدم الملاءمة[4].

وفي هذا السياق تنص المادة (151) من القانون رقم (12) لسنة 2010م بشأن تنظيم علاقات العمل على " يكون كل رئيس مسؤولا عن أعماله وعن اعمال مرؤوسيه وهم جميعاً مسئولون مسئولية تضامنية عن تحقيق معدلات الأداء وعن سلوكهم الوظيفي.

كما يكون للمديرين ورؤساء الأقسام ومن في حكمهم سلطات الإقرار والتعديل والحلول والسحب والالغاء على كافة أعمال مرؤوسيهم وفقاً للقانون.".

وهذا النوع من الرقابة إذا كان ايسر إجراءات واقل تكلفة، إلا أنه لا يحمل الضمان الكافي لحقوق الافراد وحرياتهم لأن الإدارة فيه تكون هي الخصم والحكم في نفس الوقت [5].

ويعتبر التظلم الإداري أحيانا شرطا لقبول الدعوى امام القضاء، والمشرع الليبي لم يجعل التظلم من القرار الإداري بصفة عامة وجوبيا قبل اللجوء الى القضاء كما هو الشأن لدى المشرع المصري[6]، بل جعل التظلم جوازياً بحيث يكون لصاحب المصلحة الخيار بين أن يتظلم إداريا أو أن يطعن بالإلغاء مباشرة امام القضاء المختص، أو أن يسلك الخيارين في آن واحد.

ويرى جانب من الفقه أن أهمية التظلم تكمن في أن الأفراد لو لجأوا الى الإدارة قبل التقاضي لامكن حل كثير من الإشكالات ودياً، وفي وقت اقصر مع توفير المبالغ التي يستلزمها الطريق القضائي، ذلك أن صدور القرار الإداري معيباً لا يعني حتماً

---

[1] - د. عبد العزيز عبدالمنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، المركز القومي للإصدارات القانونية، 2008 ، ص246.

[2] - د. سليمان الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 2018، ص11.

[3] - د. رمضان محمد بطيخ، المسئولية التأديبية لعمال الحكومة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999، ص330.

[4] - د. يسرى لبيب حبيب، نظرية الخطأ التأديبي، رسالة دكتوراة، جامعة القاهرة، 1990، ص321.

[5] - د. محسن خليل ، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة، 1968 ، ص79.

[6] نصت المادة (12) فقرة (ب) من قانون مجلس الدولة رقم (47) لسنة 1972م على انه " لا تقبل الطلبات المقدمة راسا بالطعن في القرارات الإدارية النهائية المنصوص عليها في البنود ثالثا ، ورابعا، وتاسعا، من المادة العاشرة ، وذلك قبل التظلم منها الى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو الى الهيئة الرئاسية وانتظار المواعيد المقررة للبت في هذا التظلم .،،،".

أن الإدارة قد قصدت أن يكون كذلك، وحتى لو أن مصدر القرار أراد هذه النتيجة، فإن القانون في معظم الأحوال قد اقام سلطة رئاسية تملك تعديل قرارات المرؤوس والغائها لعدم المشروعية او لعدم الملائمة[1].

وقد اشارت المحكمة العليا الى ذلك في حكمها الصادر بجلسة 1970/02/08م بقولها (إن المادة 22 من قانون المحكمة العليا حين حددت لرفع الدعوى الإدارية ستين يوما من تاريخ نشر القرار المطعون فيه أو اعلان صاحب الشأن لم تقفل طريق التظلم للجهة الإدارية التي أصدرت القرار أو للجهة الرئاسية التي يتبعها مصدر القرار ورتبت على تقديم هذا التظلم خلال الستين يوما سالفة الذكر انقطاع سريان ميعاد رفع الدعوى الى المحكمة الإدارية، اذ قد تتبين الجهة الإدارية خطأ القرار فتنصف المتظلم إما بسحب القرار أو تصحيحه.. ولقد أراد المشرع بهذا المسلك أن يوفر مصاريف التقاضي وما يستنفذه من وقت على الطاعن والإدارة، ويعطي الإدارة فرصة مراجعة قرارات هيئاتها المختلفة وردها إلى ما فرض فيها ان تبتغيه من الصالح العام وموافقة القوانين ...) [2].

وكذلك اشارت المحكمة العليا الى ذات المعنى بحكمها الصادر بجلسة 1992/06/28م بقولها (فتقديم التظلم أمر يحرص عليه المشرع تحقيقا للمصلحة العامة، بل يوجبه في بعض الأحيان، ذلك ليكفي ذوي الشأن مؤونة التقاضي ولكي يعطي الإدارة فرصة لإنهاء المنازعات في المراحل الأولى اذا تبين لها أن المتظلم على حق في تظلمه...)[3] .

ولا يشترط في التظلم ان يأخذ شكلا معينا فقد يكون قد تم تقديمه الى الجهة الإدارية مباشرة أو تم ارساله بواسطة البريد أو عن طريق برقية، أو اعلان بواسطة محضر، شريطة أن يكون القانون لم يحدد شكلاً معينا له، وأن المتظلم قد أوضح بشكل جلي الغرض من التظلم من خلال الطلبات التي وردت فيه، وقد أكدت محكمة القضاء الإداري أن " قيام صاحب الشأن بإنذار الجهة الإدارية المعنية على يد محضر بتصحيح الوضع القانوني الخاطئ المترتب على القرار بمثابة تظلم قاطع للميعاد [4].

ثانياً: شروط التظلم الإداري

لقبول التظلم الإداري والنظر فيه ، وكذلك لكي يؤدي التظلم الإداري مهمته في قطع سريان ميعاد دعوى الغاء القرار التأديبي يجب ان تتوافر بشأنه عدة شروط تضمن جديته وشرعيته نجملها في الاتي:

1- **وجود مصلحة مباشرة**: يجب أن يكون للمتظلم مصلحة شخصية مباشرة، بحيث يكون المتظلم قد تضرر فعلا من قرار العقوبة التأديبية المعترض عليه، ويقدم التظلم من صاحب المصلحة ذاته أو من نائبه القانوني اذا كان صاحب المصلحة قد اعترضه عارض من عوارض الاهلية، على أن يشتمل التظلم على اسم المتظلم ووظيفته وعنوانه وتاريخ صدور القرار وموضوع القرار المتظلم منه والأسباب التي بُنى عليها التظلم، ويرفق بالتظلم المستندات التي يرى المتظلم تقديمها.[5]
2- **أن يقدم التظلم في الميعاد**: وهو ذات الميعاد الذي ترفع فيه دعوى الإلغاء، وهو ستون يوما من تاريخ نشر القرار أو اعلان صاحب الشأن به ، أما اذا تم تقديم التظلم بعد انقضاء هذه المدة – الستين يوما – فانه لا يجدي في قطع الميعاد، ولكن ماذا لو قام المتضرر من القرار الإداري بتقديم عدة تظلمات ادارية متتالية خلال ميعاد رفع دعوى الإلغاء، فأي تظلم يعتد به ؟

اجابت المحكمة العليا على هذا التساؤل في حكمها الصادر بتاريخ 1961/01/28م بقولها " ... اذا توالت التظلمات بحيث يقع آخرها في ميعاد الستين يوما فان هذه المحكمة ترى ان لصاحب الشأن أن يتخذ من آخر تظلم يجريه بدءا لسريان المواعيد المقررة لكي ترد عليه الإدارة، ثم يبدا ميعاد رفع الدعوى بعد ذلك، لان من المسلم به أنه متى كان ميعاد الدعوى مفتوحا فان لصاحب الشأن ان يطرق باب التظلم حتى آخر يوم فيهن ومن ثم فلا يستساغ محاسبة الطاعن في شان المواعيد على أساس تظلمه الأول متى وقع تظلم آخر له في الميعاد ..." [6].

---

[1] - د. سليمان الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، مرجع سبق الإشارة اليه، ص365، / د. محمد عبدالله الحراري، الرقابة على اعمال الإدارة في القانون الليبي، دار الحكمة ، ط9، 2024م، ص 374، / د. محمود عمر معتوق، رقابة دوائر القضاء الإداري على اعمال الإدارة في القانون الليبي، دار الحكمة ، ط2 ، 2024م ، ص242.

[2] الطعن الإداري رقم (15/12ق) بجلسة 1970/02/08م، م،م،ع، السنة السادسة، الاعداد الأول والثاني والثالث، ص55.

[3] - الطعن الإداري رقم (39/1ق) ، بجلسة 19992/06/28م، م.م.ع، السنة الثامنة والعشرون، العددان الثالث والرابع، ص25.

[4] - الطعن رقم (6/10ق) ، بجلسة 1953/1/7، المجموعة س7، ج1، ص289، بند 178.

[5] - د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة ، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سبق ذكره ، ص256.

[6] - الطعن الإداري رقم (7/15ق) ، بجلسة 1961/01/28م ، قضاء المحكمة العليا، القضاء الإداري والدستوري، ج2، ص80.

وأكدت المحكمة العليا موقفها من ذلك بحكمها الاحدث حيث جاء فيه " وحيث أن الثابت بالأوراق أن الطاعن قدم للمحكمة المطعون في قضائها مجموعة تظلمات وجهها الى جهة الإدارة ذات العلاقة الا أن المحكمة لم تناقش مدى تأثير هذه التظلمات في قطع التقادم وتواريخ التظلمات واسست قضاءها فيما أوردته بقولها أن التظلم المعتبر لقطع سريان ميعاد دعوى الإلغاء هو التظلم الأول دون الاعتداد بقيمة التظلمات الأخرى"[1] ، حيث يرى جانب من الفقه بان هذا الموقف للمحكمة العليا يعتبر تساهلا منها لقبول دعوى الإلغاء، مخالفة بذلك لما استقر عليه القضاء المقارن.[2]

3- **أن يكون التظلم مجدياً: أي أن تكون هناك فائدة مرجوة من التظلم**: وأن يكون هناك احتمال أن تغير الجهة الإدارية رايها بعد تقديمه، أما اذا أفصحت الإدارة مقدما عن موقفها بانها لن تستجيب لأي تظلم يقدم اليها، أو كانت الإدارة لا تملك سلطة تعديل القرار أو سحبه، فإن التظلم في مثل هذه الحالات لا ينتج أثره.[3]، وكذلك لا يجدي التظلم من قرار منع القانون التظلم منه أصلاً، أو أن القرار لم يصدر بعد.

4- **يجب أن يكون التظلم منصب على قرار تأديبي نهائي**: والمقصود بالقرارات التأديبية النهائية هي القرارات التي ليست بحاجة الى تصديق من جهة إدارية عليا، أو تم التصديق عليها اذا اشترط المشرع ذلك[4]، وأضافت المحكمة العليا الليبية الى هذا الحكم وهي بصدد تعليقها في أحد أحكامها على نهائية القرار الإداري بصفة عامة أن يكون القرار قابلا للتنفيذ حتى يكون بالتالي قابلا للطعن عليه بدعوى الإلغاء.[5]

وعلى ذلك لا يجوز التظلم من قرار لا يزال يحتاج الى تصديق أو اعتماد من سلطة أعلى من مصدره، حيث يكون التظلم في هذه الحالة سابقاً لأوانه، فقد ترى سلطة التصديق تعديل القرار أو رفض التصديق عليه، الأمر الذي يجعل التظلم منه بلا معنى،[6] أو أن القرار لا يقبل السحب والالغاء أو التعديل، ولعل أقرب الأمثلة على هذا النوع من القرارات النهائية الصادرة عن مجالس التأديب،[7] ، وقد أكدت المحكمة العليا على هذا الشرط بقولها " وحيث إن القرارات الصادرة عن اللجان الإدارية لا يجوز كقاعدة عامة التظلم منها لان هذه اللجان قد استنفدت ولايتها بإصدارها القرار ولا يجوز لها سحبه أو الرجوع عنه وبالتالي فإن التظلم منها لا ينتج أثره في قطع مواعيد الطعن عليها..."[8]

5- **يجب أن يقدم التظلم الإداري الى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار أو الجهة الإدارية الرئاسية التي تتبعها الجهة مصدرة القرار**: وبالتالي فإن التظلم المقدم الى جهة أخرى ليس لها علاقة بالقرار المتظلم منه لا ينتج أي أثر بالنسبة لقطع سريان ميعاد دعوى الإلغاء: كالتظلم المقدم الى هيئة الرقابة الإدارية أو الى ديوان المحاسبة، لان هذه الجهات لا تعتبر جهات رئاسية للجهة مصدرة القرار المتظلم منه، حيث قضت المحكمة العليا بأن " تظلم المطعون ضده الى الرقيب العام لا يقطع سريان ميعاد دعوى الإلغاء" [9].

ولكن هل يختلف الامر اذا ما أحالت الرقابة الإدارية أو ديوان المحاسبة أو أي جهة أخرى التظلم المقدم اليها الى الجهة مصدرة القرار أو الجهة الرئاسية لها ؟.

ونجد الإجابة على هذا السؤال بقضاء المحكمة الإدارية العليا المصرية حيث ذهبت الى أن الشكوى المقدمة لوكيل النيابة الإدارية لا يمكن اعتبارها تظلما من القرار المطعون فيه، طالما أنه لم يثبت من الأوراق انها وصلت الى علم الجهة الإدارية التي أصدرت هذا القرار، أو الجهة الرئاسية لها.[10]

وبهذا يكون المعيار المحدد لصحة التظلم من هذا الجانب هو علم الجهة الإدارية المختصة بالتظلم، ويستتبع بالضرورة علم الرئيس الإداري المختص أو الرئيس الأعلى له.

6- **يجب أن يستهدف مقدم التظلم من تظلمه تعديل القرار أو سحبه**: وذلك بتوضيح أسباب الاعتراض على القرار، مثل وجود خطأ في تطبيق القانون، أو عدم مراعاة اللوائح الداخلية، أو وقوع ظلم بحقه، مما يتيح للجهة الإدارية المختصة فهم المشكلة ومراجعة القرار بموضوعية.

---

[1] - الطعن الإداري رقم (56/43ق) بجلسة 2011/01/30م، غير منشور .

[2] - د. محمد عبدالله الحراري ، الرقابة على اعمال الإدارة، مرجع سبق ذكره ، ص379.،/ د. عمر محمد السيوي، الوجيز في القضاء الإداري، دار ومكتبة الفضيل ، بنغازي،2013، ص224.

[3] - د. نوفان العقيل العجارمة ، سلطة تأديب الموظف العام، دار الثقافة ، ط1 ، 2007 ،عمان ، ص309.

[4] - د. نصر الدين مصباح القاضي، النظرية العامة للتأديب، دار الفكر العربي ، 2002م، ص497.

[5] - الطعن الإداري رقم (3/6ق) ، بجلسة 1957/06/26م ، قضاء المحكمة العليا الدستوري والإداري ، ج1 ، ص98 وما بعدها.

[6] - د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة ، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سبق ذكره ، ص256.

[7] - د. خليفة سالم الجهمي، مبادي واحكام القضاء الإداري الليبي، دار الجامعة الجديدة، 2013م ، ص228.

[8] - الطعن الإداري رقم (51/27ق) بجلسة 2006/05/28م، مجموعة احكام المحكمة العليا، القضاء الإداري، 2006، ص453.

[9] - أنظر الطعن الإداري رقم (20/10ق) ، بجلسة 1974/05/09م، م.م.ع، السنة 11، العدد الأول، ص53.

[10] - الطعن الإداري رقم (13/1927ق) ، بجلسة 1970/11/15، أشار اليه / د. عبدالعزيز عبد المنعم خليفة ، المرجع السابق ذكره، ص257.

المطلب الثاني: أثر التظلم الإداري من القرار التأديبي

إذا ما رفع المتظلم طلبه امام الجهة الرئاسية أو امام ذات الجهة المصدرة للقرار التأديبي، وتوافرت في التظلم الإداري الشروط المذكورة السابقة، ترتب عليه عدة نتائج تعود بالفائدة بالنسبة لجهة الإدارة ذاتها المتظلم من قرارها، وذلك بأن يتيح لها فرصة مراجعة قرارها التأديبي وتقييم مآلات السير فيه والإبقاء عليه، أو سحبه اذا تبين لها عدم مشروعيته وتجنبها بذلك مشقة الدخول في نزاعات خاسرة أمام القضاء، وكذلك يعود بالنفع للمتظلم ذاته صاحب المصلحة، فإذا تحقق التراجع والعدول من جانب الإدارة، فهذا الأمر من شأنه أن يخفف على صاحب الشأن عبء المنازعة القضائية خاصة من حيث الزمن المخصص لها، وتجنب نظرها وانتظار المواعيد المحددة لذلك في ظل وجود العدد الهائل من الدعاوى المسجلة بالمحاكم المختصة.[1]

وعلى ذلك فإن من أهم النتائج التي يمكن أن تترتب على تقديم التظلم الإداري هي قطع ميعاد دعوى الإلغاء، وسحب القرار التأديبي، ويمكن تناولها على النحو التالي:

أولا: قطع ميعاد الطعن بالإلغاء

يترتب على رفع التظلم الإداري في القرار التأديبي قطع ميعاد رفع دعوى الإلغاء أمام القضاء، فقد رأى المشرّع وجوب انقطاع ميعاد دعوى الإلغاء بمجرد رفع التظلم الإداري وحدد لصاحب الشأن ميعاد جديد حتى لا يحرم من حقه في التقاضي، وعلى هذا الأساس جاء النص على ذلك بالمادة (8) من القانون رقم (88) لسنة 1971م بشأن القضاء الإداري والتي نصت على " ميعاد رفع الدعوى امام القضاء الإداري فيما يتعلق بطلبات الإلغاء ستون يوما من تاريخ نشر القرار المطعون فيه أو ابلاغ صاحب الشأن به، وينقطع سريان هذا الميعاد في حالة التظلم الى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو الهيئات الرئاسية.

ويعتبر في حكم قرار بالرفض فوات وقت يزيد على ستين يوما دون أن تصدر السلطات الإدارية قرارا في التظلم المقدم اليها، ويكون ميعاد رفع دعوى الإلغاء في الحالة الأخيرة ستين يوماً من تاريخ انقضاء مدة الستين يوما المذكورة" .

وعلى ذلك اذا ما تم التظلم من القرار الإداري بصفة عامة والتأديبي بصفة خاصة عند بدء مدة الستين يوماً أو خلالها، سقطت المدة التي سرى فيها القرار قبل التظلم عند احتساب مواعيد الطعن بالإلغاء، ويبدأ بذلك ميعاد جديد مقداره ستين يوما يتم احتسابه من تاريخ البت في التظلم بشكل صريح كما لو تم رفض التظلم، أو بشكل ضمني كما لو مضى ستين يوما من تاريخ تقديم التظلم للجهة الإدارية دون البت فيه، حيث يبدأ ميعاد جديد للطعن بالإلغاء مقداره ستين يوماً.

وكما سبق وأشرنا فإن التظلم الإداري الذي يؤدي الى قطع ميعاد الطعن بالإلغاء، هو التظلم الإداري الأول، بحيث لا يفيد تتابع التظلمات شيئا في هذا الخصوص، فمدة الطعن بالإلغاء لا تنقطع سوى مرة واحدة، وذلك تفويتا للفرصة على ذوي الشأن في أن يتخذوا من تكرار التظلمات وسيلة للاسترسال في إطالة المواعيد الى ما لا نهاية[2].

فالأصل اذا أن التظلم الإداري يجب أن يقدم خلال ميعاد رفع دعوى الإلغاء، وانقضاء هذا الميعاد دون التقدم بالتظلم يؤدي الى عدم قبول دعوى الإلغاء، ويمتنع على الإدارة سحب القرار بأثر رجعي، إلا أن هذا الأصل يرد عليه استثناء وهو القرار المعدوم، وهو القرار الذي عرفته المحكمة العليا في حكمها الصادر بتاريخ 1983/11/13م بقولها " .. هو القرار المشوب بمخالفة جسيمة تؤدي بركن من أركانه وبدرجة يتعذر بها القول بأن القرار يعتبر تطبيقا لقانون أو لائحة أو مظهرا لممارسة اختصاص تملكه جهة الإدارة بما يخرجه من دائرة التنظيم الخاص بالطعن على القرارات في المواعيد التي حددها القانون..."[3].

[1] - د. عمار بوضياف ، الوسيط في قضاء الإلغاء، دار الثقافة ، 2011، عمان ، ص121.
[2] - د. طعيمة الجرف ، قضاء الإلغاء ، دار النهضة العربية ، دار النهضة العربية، القاهرة، 1977، ص229.
[3] - الطعن الإداري رقم (27/12ق) ، م.م.ع، السنة 21، العدد الأول، ص20.

والقرارات المعدومة عكس القرارات القابلة للإبطال، لا يتقيد الطعن فيها بالإلغاء أو السحب بميعاد الستين يوما ولا تكتسب حصانة مهما طال عليها الزمن، وهذا ما أكدته المحكمة العليا في العديد من احكامها أذ تقول " القرارات الإدارية المعدومة الباطلة يجوز سحبها في أي وقت من الأوقات ولا تتحصن بمضي مدة الستين يوماً ".

ومن أسباب انعدام القرار التأديبي صدوره من غير مختص أو صدوره بالمخالفة للإجراءات الشكلية الجوهرية، كإصداره دون التحقيق مع الموظف، أو عدم ذكر الأسباب في صلب القرار التأديبي..الخ.

وقد اعتبر القضاء الإداري القرار الصادر عن الرئيس الاداري اعتداء على اختصاصات مجلس تأديب من القرارات المعدومة، ومن ذلك حكم دائرة القضاء الإداري بمحكمة استئناف طرابلس الصادر في 1973/02/25م بقولها" أن المدير العام لقوة الامن عندما وقع عقوبة الخصم من المرتب لمدة شهر لم يستحدث عقوبة تأديبية لم ينص عليها القانون فحسب، بل انتزع ولاية مجلس التأديب المختص، وهذا العيب الذي شاب القرار الإداري لا يعتبر مجرد عيب عادي من عيوب عدم الاختصاص، بل هو عيب ينهض الى حد اغتصاب السلطة الذي ينزل بالقرار الى مجرد عمل مادي عديم الأثر القانوني..."[1].

ثانيا: سحب القرار التأديبي

قد يترتب على تقديم التظلم الإداري مراجعة الإدارة لقرارها التأديبي، وقد يتبين لها انها قد اجحفت في حق المتظلم فتجيبه بسحب قرارها أو تعديله.

فالسحب الإداري بصفة عامة يراد به قيام جهة الإدارة بإعدام الاثار القانونية المترتبة على القرار الإداري ليس بالنسبة الى المستقبل فحسب وانما أيضا بالنسبة الى الماضي بحيث يعتبر القرار كأن لم يكن أي كأنه لم يصدر اطلاقاً.[2]

والسحب في المجال التأديبي هو محو كل أثر للقرارات التي تصدر من الرئيس الإداري بمعاقبة مرؤوسيه، فهو اجراء اداري تصدره السلطة التي قامت بتوقيع الجزاء التأديبي أو السلطة الرئاسية لها، سواء كان ذلك لأسباب تتعلق بمشروعية القرار أو ملاءمته، وذلك بهدف اتاحة الفرصة للجهات الإدارية لتصحيح اخطائها التي وقعت فيها وهي بصدد توقيع الجزاءات التأديبية.[3]

والقاعدة العامة التي تحكم سحب القرارات الإدارية أن القرار السليم الذي يرتب حقا لا يجوز سحبه، وأن القرارات المعيبة يجوز سحبها خلال مدة الطعن القضائي، فاذا انقضت تلك المدد ، تحصن القرار المعيب، وعومل معاملة القرارات الإدارية السليمة إلا في حالتين، وهما: حالة انعدام القرار المعيب، أو صدوره بناء على غش من ذي المصلحة، فحينئذ يحق للإدارة أن تسحب القرار المعدوم أو الصادر بناء على غش في أي وقت تشاء.[4]

وعلى ذلك فان الإدارة تملك سلطة سحب قراراتها المتعلقة بالعقوبات التأديبية، بحيث تخضع هذه القرارات لذات الإجراءات الخاصة بسحب القرارات الإدارية الأخرى، وذلك بحسب مطابقتها لمبدأ المشروعية من عدمه.

1- سحب القرارات التأديبية المشروعة

إن القاعدة العامة هنا هي عدم جواز سحب القرارات الإدارية السليمة، وهذا المبدأ يستند الى قاعدة أساسية اساسها عدم رجعية القرارات الإدارية، والتي ترجع الى عدة اعتبارات منها فكرة احترام الحقوق المكتسبة واستقرار المراكز القانونية للأفراد.

وعلى الرغم من أن القاعدة تؤكد عدم جواز سحب القرارات التأديبية المشروعة، إلا أن هناك استثناءان أوردها القضاء على هذه القاعدة، **الاستثناء الأول** متعلق بالقرارات التأديبية التي لا تولد حقوقا للأفراد، فقد أفتت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع المصرية بأنه: " لما كان الأصل في القرارات التأديبية انها لا تنشي مزايا أو مراكز قانونية بالنسبة للأفراد، فإنه

[1] - أشار اليه أ.د. عمر محمد السيوي، الوجيز في القضاء الإداري، الفضيل للنشر ، 2013، ص241.
[2] - د. محمد عبدالله الحراري، أصول القانون الإداري الليبي، المكتبة الجامعية – الزاوية، ط7 ، 2019، ص266.
[3] - د. أحمد سلامة بدر ، التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية، دار النهضة العربية ، 2004، ص125.
[4] - د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث ، قضاء التاديب، دار الفكر العربي، 1987، ص438.

يجوز سحبها في أي وقت دون التقيد بميعاد معين، إلا اذا ترتب على هذه القرارات في حالات استثنائية نادرة مزية أو مركز لاحد الافراد، فلا يجوز سحب القرار التأديبي إلا في خلال ميعاد رفع دعوى الإلغاء" [1].

والاستثناء الثاني متعلق بمقتضيات مبدأ العدالة، حيث أجيز لجهة الإدارة سحب قرارات التأديب السليمة الصادرة في شأن موظفيها لاعتبارات تتعلق بالشفقة والعدالة ، ولكن بشرط – في حالة قرار الفصل التأديبي – ألا تكون الإدارة قد عينت في وظيفة الموظف المفصول موظفا آخر تعيينا سليماً، اذ سوف يترتب على سحب قرار الفصل في هذه الحالة اهدار لحق مكتسب للموظف المعيّن وهو ما لا يجوز، لأنه يتعارض مع مبدأ احترام الحقوق المكتسبة للأفراد من جراء قرارات إدارية مشروعة.[2]

على انه لا يجوز في جميع الأحوال أن تسحب السلطة الإدارية التي وقعت العقاب قرارها السليم لتوقيع عقوبة أشد، وبهذا المعنى تقول المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكمها الصادر في 29 يونيو سنة 1968" أن مشروعية سحب القرارات التأديبية تقوم أساساً على تمكين الجهة الإدارية من تصحيح خطأ وقعت فيه، ويقتضي ذلك أن يكون القرار المراد سحبه قد صدر مخالفاً للقانون، أما إذا قام الجزاء على سبب صحيح ، مستوفياً شرائحه القانونية، فإنه يمتنع على الجهة الإدارية سحبه لتوقيع جزاء أشد منه".[3]

2- سحب القرارات التأديبية غير المشروعة

إن القاعدة العامة في مجال سحب القرارات الإدارية تقضي بأن على الإدارة أن تسحب قراراتها غير المشروعة، وذلك التزاماً منها بحكم القانون وتصحيحاً للأوضاع المخالفة للمشروعية، والقرار غير المشروع هو الذي شابه عيب من عيوب المشروعية كعيب الاختصاص أو الشكل أو السبب أو المحل أو الغاية، وقد ذهب بعض الفقه[4] الى أنه يجوز سحب القرار التأديبي الباطل في أي وقت دون التقيد بالمواعيد المحددة للسحب، ويستند هذا الرأي الى أن القرار الذي صدر مشوبا بعيب من العيوب، لا يكون ملزما للإدارة، وبالتالي فالأولى بها أن تتخلص منه، وما دام القرار محل السحب غير مشروع فإنه لا يصلح من باب أولى لإنشاء حقوق للأفراد، وقد ذهب رأي آخر[5] الى أن دواعي ومقتضيات المصلحة العامة تمنح القرار المعيب الذي يولد حقا مكتسبا للأفراد صفة القرار السليم، وذلك بعد تحصنه ، أي بمرور فترة زمنية معينة عادة ما تكون المدة التي حددها القانون للطعن بالإلغاء ضد القرارات الإدارية غير المشروعة، وبالتالي فإن انقضاء هذا الاجل يمنح القرار التأديبي المعيب حصانة تمنعه من أي الغاء أو تعديل ، وبالتبعية تعطي صاحب الشأن حقا مكتسبا فيما تضمنه القرار الإداري من حقوق.[6]

وقد أخذ المشرع والقضاء الإداري الليبي بقاعدة جواز سحب الإدارة لقرارتها الغير مشروعة، فاذا اخطأت الإدارة بإصدار قرار معين فمن حقها أن تصححه وترد الامر الى نصابه القانوني اخذاً بالقاعدة الاصلية أن الخطأ لا يجوز اغفاله والإبقاء عليه وهو لا يكسب أحدا حقا ويضفي عليه مركزا قانونيا سليما، وأن المشرع الزم الإدارة بعدم مخالفة القوانين ولم يترك لها حرية التقدير، بل فرض عليها بطريقة آمرة التصرف على وجه سليم متى توافرت شروط معينة، فاذا أخطأت في تطبيقه فإنها تملك تصحيحه في أي وقت طالما لم يتحصن من السحب بمرور الستين يوماً من تاريخ نشره أو إعلانه أو علم ذوي الشأن به علما يقينيا وهذا ما أشارت اليه المحكمة العليا اذ تقول " أن القرار الإداري يتحصن من السحب والالغاء بفوات ميعاد الستين يوماً استقراراً للأوضاع القانونية"[7] وتقول كذلك بأن " الإدارة اذا لم تسحب قرارها في الميعاد القانوني ومدته ستون يوما من تاريخ صدوره، فانه يصبح حصينا من أمر الرجوع فيه ويلزم أن يترتب عليه اثاره القانونية..."[8]، ويترتب على ذلك جواز سحب القرار التأديبي غير المشروع خلال فترة الستين يوما من تاريخ تظلم المعني منه، باستثناء القرار المعدوم الذي لا يتحصن من السحب والالغاء بمرور المدة كما سبق وأن اشرنا سابقاً الى ذلك.

---

[1] - فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصري، الصادرة بتاريخ 1957/08/08م، مجموعة الفتاوي للسنة 11، نقلا عن / د. سليمان محمد الطماوي ،، المرجع السابق ذكره ، ص442، وكذالك د.أحمد سلامة بدر، المرجع السابق ذكره ، ص130.

[2] - د. محمد عبدالله الحراري، مرجع سبق ذكره ، ص268. وقد انتقد الدكتور سليمان محمد الطماوي معلقا على هذا الاستثناء بقوله" انه يجب عدم التوسع في سحب القرارات الصحيحة، وذلك لان السحب هو اعدام للقرار منذ صدوره، فيعتبر كانه لم يصدر، بمعنى أن قرار السحب يكون له أثر رجعي، وهذا على خلاف الأصل العام المقرر ، وهو عدم رجعية القرارات الإدارية، فالرجعية قد تتضمن عدوانا على الاختصاصات الإدارية المخولة للسلطة التي أصدرت القرار أصلا، مما يفتح الباب على مصراعيه للمحسوبية بأن يجيء في أي وقت من الأوقات رئيس اداري تكون له زجهة نظر معينة ، فتسحب مثلا العقوبات الموقعة على موظف لمجرد تمكينه من الترقية رغم أن العقوبات المسلطة على هذا الأخير قامت على أسباب مبررة".أنظر /د. سليمان الطماوي، المرجع السابق ذكره ، ص443.

[3] - د. سليمان محمد الطماوي ، المرجع السابق ذكره ، ص440.

[4] - د. مصطفى عفيفي ، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، أطروحة دكتوراه ، جامعة عين شمس، 1976 ، ص392.

[5] - د. حسني درويش عبدالحميد، نهاية القرار الإداري عن طريق غير القضاء، دار الفكر العربي، القاهرة ، 306.

[6] - أ. بن علي عبدالحميد، طرق انقضاء العقوبة التأديبية الصادرة ضد الموظف العام، رسالة ماجستير منشورة عبر الانترنت، تاريخ الدخول 12/05/ 2024م، الجزائر، 2011م، ص36.

[7] - الطعن الإداري رقم (23/31ق) بجلسة 1978/06/01م، م.م.ع، السنة 15، العدد 2 ، ص9.

[8] - الطعن الإداري رقم (29/28ق) بجلسة 2005/04/17، مجموعة احكام المحكمة العليا، القضاء الإداري، 2005، ص288.

الخاتمـــة

وبعد الانتهاء من دراسة التظلم الإداري من القرار التأديبي، يطيب للباحث أن يسجل النتائج والتوصيات التالية:

أولاً: النتائج

1 – لا يمكن استخدام وسيلة التظلم الإداري من القرار التأديبي الا في مواجهة القرارات التأديبية الرئاسية دون إمكانية استخدامه في مواجهة القرارات الصادرة عن مجالس التأديب المختصة.

2 – التظلم الإداري يشكل ضمانة مهمة للموظف لإمكانية التخلص من قرار العقوبة الموقع حياله في أسرع وقت، ويغنيه عن اللجوء الى القضاء.

3 - التظلم الإداري وسيلة مهمة لضمان مراجعة الإدارة لقراراتها التأديبية التي قد تكون مجحفة أو غير متوافقة مع القوانين واللوائح.

4 - لا يعتبر في التشريع والقضاء الإداري الليبي التظلم الإداري من القرار بصفة عامة والتأديبي خاصة ملزماً للموظف قبل اللجوء الى القضاء الإداري كما هو الشأن في التشريع والقضاء المقارن.

ثانياً: التوصيات

1 – نوصي الجهات الادارية بأعداد نظام قانوني واضح لإجراءات التظلم الإداري من القرار التأديبي بصفة خاصة تحدد فيه شروط وإجراءات التظلم الإداري بما يضمن سهولة الفهم والتطبيق.

2 – يجب على المشرع تحديد مواعيد ملزمة للجهات الإدارية للرد على التظلمات لضمان انهاء موضوع التظلم بأسرع وقت.

3 – يجب على الجهات الإدارية تعزيز الوعي لدى الموظفين بحقوقهم من خلال توفير برامج توعوية وتثقيفية للموظفين متعلقة بحقوقهم في التظلم الإداري والإجراءات الواجب اتباعها.

وآخر دعوانا أن الحمد لله رب العالمين

والله ولي التوفيق

الباحـث

قائمة المصادر والمراجع

1 – احمد سلامة بدر، التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية، 2010م .

2 – بن علي عبدالحميد، طرق انقضاء العقوبة التأديبية الصادرة ضد الموظف العام، رسالة ماجستير، الجزائر، 2011م.

3 - حسني درويش عبد الحميد، نهاية القرار الإداري عن طريق غير القضاء، دار النهضة العربية، القاهرة، 2008م.

4 – خليفة سالم الجهمي، مبادي واحكام القضاء الإداري الليبي، دار الجامعة الجديدة، 2013م.

5 – رمضان محمد بطيخ، المسئولية التاديبية لعمال الحكومة، دار النهضة العربية، القاهرة،1999م.

6 - سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، ، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، 2018م

7 - سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب، دار الفكر العربي، القاهرة،1987م.

8 – طعيمة الجرف، قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، 1977م.

9 - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، منشاة المعارف، الإسكندرية، 2002م .

10 - عمر محمد السيوي، الوجيز في القضاء الإداري، دار ومكتبة الفضيل، بنغازي،2013م.

11 - عمار بوضياف، الوسيط في قضاء الإلغاء، دار الثقافة، عمان، 2011م.

12 - محمد عبد الله الحراري، الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الليبي، منشورات المكتبة الجامعية، الطبعة التاسعة، الزاوية، ليبيا، 2024م.

13 - مصطفي عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 1976م.

14 - محسن خليل، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة، منشأة المعارف، 1968م.

15 - نصر الدين مصباح القاضي، النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة، دار الفكر العربي، الطبعة الثانية، القاهرة، 2002م.

16 - نوفان العقيل العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان، 2007م.

17 - يسري لبيب حبيب، نظرية الخطأ التأديبي، رسالة دكتوراة، جامعة القاهرة،1990.

18 – مجلة المحكمة العليا بأعداد مختلفة.