المجلة الأردنية في القانون والعلوم السياسية

اسم المقال: أثر التظلم الإداري على دعوى الإلغاء وفقاً لقانون القضاء الإداري الأردني، وقضاء المحكمة الإدارية
اسم الكاتب: د. عبد الله خضر الحميدات، د. لينة عبدالله شيب، د. رائد سليمان الفقير
رابط ثابت: https://political-encyclopedia.org/index.php/library/8177
تاريخ الاسترداد: 2026/11/02 08:08 +03

الموسوعة السياسيّة هي مبادرة أكاديمية غير هادفة للربح، تساعد الباحثين والطلاب على الوصول واستخدام وبناء مجموعات أوسع من المحتوى العلمي العربي في مجال علم السياسة واستخدامها في الأرشيف الرقمي الموثوق به لإغناء المحتوى العربي على الإنترنت.
لمزيد من المعلومات حول الموسوعة السياسيّة – Encyclopedia Political، يرجى التواصل على info@political-encyclopedia.org

استخدامكم لأرشيف مكتبة الموسوعة السياسيّة – Encyclopedia Political يعني موافقتك على شروط وأحكام الاستخدام المتاحة على الموقع https://political-encyclopedia.org/terms-of-use

تم الحصول على هذا المقال من موقع المجلة الأردنية في القانون والعلوم السياسية جامعة مؤتة ورفده في مكتبة الموسوعة السياسيّة مستوفياً شروط حقوق الملكية الفكريّة ومتطلبات رخصة المشاع الإبداعي التي ينضوي المقال تحتها.

The Impact of the Administrative Grievance on Case of Cancellation According to the Jordanian Administrative Judiciary Law & the Judiciary of the Administrative Court

Dr. Abdullah Khader Al- humiadat*
Dr. Lina Abdullah Khalil Shabeeb
Dr. Raed S A Faqir

Received: 06/02/2019
Accepted: 25/07/2019
Published: 30/03/2022

DOI:
https://doi.org/10.35682/jjlps.v14i1.324

Corresponding author:
abdullah.k.hmaidat@ahu.edu.jo

All Rights Resaved for Mutah University, Karak, Jordan

All Rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system or transmitted in any form or by any means: electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise, without the prior written permission of the publisher.

Abstract

The attitude of Jordanian legislator, despite the development of its aptitude in the High Court Law, enacted special legal rules, which govern the impact of the administrative grievance on the case of cancellation, but such regulation was inefficient in term of losing the reason behind its enactment as to mitigate the burden on the shoulders of the judiciary .

The current study concludes that, all the organs of the administrative judiciary represented by both prestigious Administrative Court and High Administrative Court may interpret narrowly the provisions of law and its ruled that the appeal against the administrative decision issued as the result of administrative grievance is independently accepted irrespective of its issuance as conformal decision to another previous final decision, and it makes the submission of optional grievance merely an automatic effect for waiving the right to appeal against the issued decision as the result of grievance. This led to the problem of claiming that there is no need to talk about the definitive effect of the grievance despite theposition of the comparative jurisprudence and judiciary.

Keywords: Administrative judiciary law, the administrative grievance, case of cancellation, stabbing date of cancellation, administrative court.

* Faculty of Law, Al-Hussein Bin Talal University.
** Faculty of Law, University of Jordan.
** Faculty of Law, Balqa Applied University.

أثر التظلّم الإداريّ على دعوى الإلغاء وفقاً لقانون القضاء الإداريّ الأردنيّ، وقضاء المحكمة الإداريّة

د. عبد الله خضر الحميدات *
د. لينة عبدالله شـــبيب**
د. رائد سـليمان الفقير***

تاريخ الاستلام:2021/06/15
تاريخ موافقة النشر: 2021/10/12
تاريخ النشر:2022/03/30

الباحث المراسل:
abdullah.k.hmaidat@ahu.edu.jo

حقوق النشر محفوظة لجامعة مؤتة، الكرك، الأردن.

جميع الحقوق محفوظة، فلا يسمح بإعادة طباعة هذه المادة أو النقل منها أو تخزينها، سواء أكان ذلك عن طريق النسخ، أم التصوير، أم التسجيل، أم غيره، وبأية وسيلة كانت: إلكترونية، أو ميكانيكية، إلا بإذن خطي من الناشر نفسه.

ملخّص

المشرّع الأردنيّ في قانون القضاء الإداريّ وإن تطور على موقفه بموجب قانون محكمة العدل العليا بأن وضع وللمرة الأولى أحكاماً قانونيّة خاصة بأثر التظلّم الإداريّ على دعوى الإلغاء، إلا إن تنظيمه جاء قاصراً وبما ضيّع الحكمة من إيجاده بتخفيف العبء عن كاهل المحكمة الإداريّة، وخلصت الدراسة إلى أن جهات القضاء الإداريّ، ممثلة بالمحكمة الإداريّة والمحكمة الإداريّة العليا الموقرتين، قد فسّرت نصوص القانون تفسيراً ضيقاً؛ فقضت بقبول الطعن بالقرار الصادر نتيجة التظلّم استقلالاً بالرغم من حقيقة أنه قد يصدر مردداً للقرار المتظلم منه مطابقاً له في آثاره ومداه، بل ذهبت أبعد من ذلك بأن حمّلت النصّ القانونيّ أكثر مما يحتمل وجعلت من مجرد تقديم التظلّم الجوازيّ أثراً تلقائياً في انتقال الحقّ بالطعن للقرار الصادر نتيجة التظلّم، الأمر الذي أوقع جانب من الفقه الأردنيّ في إشكالية القول بنفي الحاجة للحديث عن الأثر القاطع للتظلم، على خلاف المستقر عليه في الفقه والقضاء المقارنين.

الكلمات الدالة: قانون القضاء الإداريّ، التظلّم الإداريّ، دعوى الإلغاء، قطع ميعاد الطعن بالإلغاء، المحكمة الإداريّة.

* كلية الحقوق، جامعة الحسين بن طلال.
** كلية الحقوق، الجامعة الأردنية.
*** كلية الحقوق، جامعة البلقاء التطبيقية..

المقدمة:

لم يواكب قانون محكمة العدل العليا لسنة ١٩٩٢، باعتباره التشريع الناظم لجهة القضاء الإداريّ في الأردن سابقاَ، قوانين القضاء الإداريّ المقارنة في تنظيمه للتظلم الإداريّ، فجاء خلواً من أي نص يتعلق به وخصوصاً أثره على دعوى الإلغاء، الأمر الذي دعا محكمة العدل العليا وانطلاقاً من دورها الإنشائي إلى أن تتصدى لذلك محاولة استلهام ما استقرّ عليه التشريع والقضاء الإداريّ المقارنين في تحديد ذلك الأثر، وبالرغم من ذلك الموقف الذي تشكر عليه المحكمة، إلا إنّ الفقه الإداريّ الأردنيّ أجمع على أن موقف المحكمة كان مضطرباً وغير حاسم.

وفي ضوء التعديل الذي أجرى على نصّ المادة (100) من الدستور الأردنيّ القاضي بضرورة إنشاء قضاء إداري على درجتين، فلقد صدر قانون القضاء الإداريّ رقم (27) لسنة 2014 ليحلّ محلّ قانون محكمة العدل العليا، وليتضمن ولأول مرة أحكاماً قانونيّة خاصة بالتظلم الإداريّ وبما يتفق من هذه الناحية وموقف قوانين القضاء الإداريّ العريقة.

ونظراً لحداثة النصّوص القانونيّة التي تضمنت أحكاماً قانونية خاصة بأثر التظلم الإداري على دعوى الالغاء، جاءت هذه الدراسة التي نعتقد أنها سابقة في مجالها، حيث لم يتح لنا الإطلاع على دراسات فقهية أردنية سابقة، لتتناول بالتحليل القانوني العميق ذلك الأثر في ضوء أحكام قانون القضاء الإداري، وقضاء المحكمة الإدارية.

وفي دراستنا هذه لن نقتصر على بيان أثر التظلّم على امتداد ميعاد الطعن القضائي كما هو حال الدراسات السابقة فحسب، بل سنتناول أثره– تبعاً لخطة المشرّع الأردنيّ، وقضاء المحكمة الإداريّة– على القرار الذي يقبل الطعن بالإلغاء أمام المحكمة الإداريّة في حالة التظلّمين الجوازيّ والوجوبيّ، حيث سنعتمد على الأسلوب الوصفي والتحليلي منهجاً لدراستنا، مع عدم إغفال الأسلوب المقارن– كلما دعت الحاجة لذلك– من أجل تقييم موقف المشرّع والقضاء الإداريّين الأردنيّين بهذا الخصوص.

الإشكالية:

تتمثل الإشكالية الرئيسية التي جاءت هذه الدراسة للإجابة عنها بالسؤال التالي: ما هو موقف كلٍّ من المشرع الأردني بموجب قانون القضاء الإداري، وقضاء المحكمة الإدارية من أثر التظلم على دعوى الإلغاء؟ حيث يتفرع عن تلك الإشكالية الإشكالية جملة من الأسئلة الهامة وهي:

أولاً: ما هي فلسفة التظلّم الإداريّ، وما هو القصد التشريعيّ من إيجاده؟

ثانياً: هل تمكّن المشرّع الأردنيّ في قانون القضاء الإداريّ بإيراده أحكاماً خاصّة بالتظلّم الإداريّ من تكريس الحكمة من إيجاده؟

ثالثاً: هل تمكّن القضاء الإداريّ الأردنيّ من استظهار الحكمة الحقيقة لإيجاد التظلّم، وبما يساير موقف القضاء الإداريّ المقارن؟

رابعاً: ما هو موقف المشرع الأردني في قانون القضاء الإداري من القرار الذي يقبل الطعن بالالغاء أمام المحكمة الإدارية في حالة سلوك المتضرر طريق التظلم الجوازي أو الوجوبي؟

خامساً: ما هو أثر التظلّم الإداريّ على الصفة النهائية للقرار المتظلم منه؟

سادساً: ما موقف القضاء الإداريّ الأردنيّ من القرار الذي يقبل الطعن في الإلغاء أمامها في حالة التظلّم الإداريّ؟ وهل ساير اجتهادات القضاء الإداريّ المقارن في تحديد ذلك القرار؟

سابعاً: هل فعلاً تنتفي الحاجة للحديث عن الأثر القاطع للتظلم بالنسبة للقرار (الأصيل) المتظلم منه وفقاً لخطة المشرّع الأردنيّ في قانون القضاء الإداريّ، وقضاء المحكمة الإداريّة؟

المبحث الأول: فلسفة التظلّم الإداريّ

شكّل التظلّم الإداريّ في ظل سريان قانون محكمة العدل العليا الذي أنشأ درجة واحدة للطعن القضائي بعدم مشروعيّة القرار الإداريّ أهمية خاصة؛ فنظر إليه في تلك المرحلة من مراحل تطور القضاء الإداريّ الأردنيّ– مع عدم التسليم كلية بذلك– الوسيلة التي تعوّض المتضرر من القرار الإداريّ المنعيّ عدم مشروعيته من حقّه المهدر في التقاضي على درجتين، ومع ذلك وبالرغم من تلك الأهمية، إلا إنّ القانون قد عجز عن مسايرة قوانين القضاء الإداريّ المقارنة، وجاء خالياً من أيّ نصّ ناظم للتظلّم الإداريّ.

والآن وبعد صدور قانون القضاء الإداريّ رقم(27) لسنة (2014) الذي جاء استجابة للتعديل الدستوري الذي طال نص المادة (100) من الدستور الأردنيّ بضرورة إنشاء قضاء إداري على درجتين، نجد أنّ موقف المشرّع الأردنيّ قد تطور تطوراً محموداً بأن تضمّن ولأول مرة أحكاما خاصة بالتظلّم الإداريّ وبشكل خاص أثره على دعوى الإلغاء، الأمر الذي يدعو إلى القول: إن المشرّع الأردنيّ بتنظيمه هذا أراد تحقيق غاية معينة، وبالتالي فإنّ تفهّم حقيقة قصد المشرّع وتقديره للتظلم الإداريّ يتطلب منا وبما يفيد الدراسة أن نتعرض لفلسفة التظلّم الإداريّ من خلال بيان ماهيته، والحكمة التشريعية من إقراره، وذلك في المطلبين الآتيين:

المطلب الأول: ماهية التظلّم الإداريّ

ينظر للتظلم الإداريّ بأنه وسيلة لإعادة النظر بالقرار الإداريّ المنعي بعدم مشروعيته أو ملائمته أمام جهة الإدارة التي أصدرته أو جهتها الرئاسية، حيث يتميّز نظاماً قانونيّاً بذاتية تميّزه عن الأساليب الأخرى التي يقصد منها إلغاء القرار أو سحبه أو تعديله (القبيلات ، 2012).

وللتظلم الإداريّ مسميات مختلفة يقصد منها ذات المدلول، فيطلق عليه: الاعتراض، والطلب، والاستئناف، والعريضة الاسترحامية (خليل، 1992)، وأما فيما يتعلق بمفهومه، نجد ابتداءً أن المشرّع الأردنيّ لم يورد تعريفاً محدداً للتظلم الإداريّ سواء في قانون القضاء الإداريّ أو في التشريعات المتعددة التي تضمنت أحكاماً خاصة به تاركاً تلك المهمة للفقه والقضاء الإداريّين، حيث تعددت المحاولات الفقهية لتحديد ماهية التظلّم الإداريّ، فعرفه بعض الفقه بأنه "الطلب الذي يقدمه صاحب المصلحة إلى جهة الإدارة بهدف إعادة النظر في قرارها الذي أحدث ضرراً في مركزه القانونيّ من أجل تعديله أو إلغائه أو سحبه (الخلايلة، 2020)، في حين عرّفه جانب آخر بأنه "اعتراض كتابي يقدمه من صدر بشأنه القرار الإداريّ أو التأديبي إلى السلطة المختصة، يبدي فيه المعترض عدم رضاه عما تضمنه القرار الصادر بشأنه، لأنه مخالف للحقيقة ويطلب فيه إعادة النظر بتعديل القرار أو سحبه وربما إلغائه، وهو طريق يسلكه المعترض قبل لجوئه للقضاء ويمثل قطع لسريان ميعاد دعوى الإلغاء وحالة من حالات إطالة أمدها" (الوكيل، 2008)، أما ما يتعلق بالتعريف القضائي فنجد أن اللجنة العمومية لقسمي الفتوى والتشريع في مجلس الدولة المصري قد عرفته بأنه" وسيلة إدارية للمتضرر من القرار الإداريّ أو التأديبي يقدمه العامل إلى الجهة الإداريّة عسى أن تعدل عن قراراها فتسحبه وتكفي العامل المؤونة إلى التقاضي طلباً لإلغاء القرار" (عامر، 2001)، في حين عرفته المحكمة الإداريّة الأردنيّة بأنه" ذلك الإجراء الرقابيّ على ما تقوم به الإدارة من إجراءات بحق الموظف لمنع تعسفها وإعادتها إلى جادة الصواب، ولكي تصحح الإدارة مسارها لدى اتخاذ قراراتها في المستقبل، فهو إجراء غايته تحقيق ما ينشده القضاء الإداريّ من نظر دعوى الإلغاء وهو البحث في مشروعية القرار الصادر بحق الموظف" (إداريّة رقم 2015/523).

وبدورنا نعرف التظلّم الإداريّ بأنه: ذلك الإجراء الإداريّ الذي يتيح لصاحب المصلحة خلال مدّة معينة بأن يقدم لجهة الإدارة التي أصدرت القرار أو لجهتها الرئاسية، أو للجنة يحددها القانون بطلب يلتمس فيه إعادة النظر في ذلك القرار بحجة عدم مشروعيته أو ملائمته ناشداً إلغاءه أو سحبه أو تعديله.

ومن هنا نجد بأن التظلّم الإداريّ هو مخاصمة للقرار الإداريّ أمام الجهة الإداريّة المختصة بهدف إعادة النظر فيه لعدم عدم مشروعيته أو ملائمته، وبالتالي لا يعتبر تظلماً إدارياً، أي طلب لا يأخذ ذلك المعنى، كما لو تقدم الموظف الذي صدر بحقّه قرار بإيقاع عقوبة تأديبية بطلب لجهة الإدارة يعبّر فيه عن ندمه

على ارتكاب المخالفة التأديبية، ويبيّن فيه مقدار الأضرار الماديّة والمعنويّة التي تعود عليه من ذلك القرار، ويلتمس فيه مسامحة جهة الإدارة وكرمها عليه (القبيلات ، 2012، صفحة 596).

وبلا شك فإن للتظلم وفقاً للتعريف الذي انتهينا إليه خصائص تميّزه عن الوسائل الأخرى التي تهدف إلى إعادة النظر في القرار غير المشروع، كالطعن القضائي أو الرقابة الرئاسية؛ فهو إجراء إداري (الأحمد و رابحي، 2020) [2]، وأن إجراءاته وكيفيّة الفصل فيه وردت في التشريعات التي تنظم علاقة الإدارة بالأفراد المادة (12/ب) قانون مجلس الدولة المصري (1972) [3]، وأن موضوعه الطلب بإلغاء أو سحب أو تعديل القرار الإداريّ لعدم مشروعيته أو ملائمته؛ باعتباره رقابة متكاملة ودائمة (الجبوري و كاظم، 2016)، على خلاف دعوى الإلغاء حيث إنّ رقابة القضاء على القرارات الإداريّة هي رقابة مشروعية بجميع الأحوال (الطماوي، 1976)، كما أن سلطة الإدارة التي تنظر بالتظلّم لا تقتصر على إلغاء القرار المتظلم منه أو سحبه إذا تبيّن لها عدم مشروعيته أو ملائمته، بل تمتد إلى تعديله إذا رأت مقتضى لذلك (Pacteau, 1985) [6]، وأخيراً إنه إجراء لا يشترط فيه شكلية معينة ما لم يلزم المشرّع أن يكون خطياً (Prévédourou , 1996) [1]، كما تمّ تحريره من الإجراءات التي يتطلبها المشرّع في الطعن القضائيّ كتوكيل محام أو دفع رسوم معينة[2].

(2) وبوصف التظلم الإداريّ إجراء إداري، أي أنه يتم من خلال طلب يقدمه صاحب الشأن لجهة الإدارة التي أصدرت القرار، أو لجهتها الرئاسية، أو للجنة يحددها على نحو تكون الإدارة حكماً وخصماً في آن واحد.

(3) وهنا تبرز خصوصية معالجة المشرع الأردني للتظلم الإداريّ فقانون القضاء الإداريّ الأردني لم يتطرق لبيان إجراءات التظلم تاركاً ذلك للتشريعات المختلفة التي تنظمه على الخلاف من التشريعات المقارنة؛ حيث نجد بأن قانون مجلس الدولة المصري مثلا أناط بموجب المادة (12/ب) مهمة بيان إجراءات التظلم وطريقة الفصل فيها لتتم بموجب قرار صادر عن رئيس مجلس الدولة.

(6) وبذلك يختلف عن الطعن القضائي بأن سلطة القاضي الإداريّ تقتصر على إلغاء القرار إذا ثبت عدم مشروعيته حيث يأخذ الإلغاء القضائيّ حكم السحب الإداريّ وعلى نحو يزول القرار وتزول أثاره من تاريخ صدوره، لمزيد من الإطلاع.

(1) إن المتتبع للتشريعات المتعددة التي تضمنت أحكاماً تتعلق بالتظلم يجد أن المشرع الأردنيّ لم يشترط في التظلم الإداريّ أن يكون مكتوباً أو خطياً في جميع الأحوال، وبالتالي وفي حال سكوت النصّ عن اشتراط الكتابة فيجوز أن يكون التظلم شفوياً أو مكتوباً، لمزيد من الإطلاع.

(2) تجدر الإشارة إلى أن بعض التشريعات الإداريّة كأنظمة الهيئة التدريسية في الجامعات الرسمية أجازت للمتظلم توكيل محام للدفاع عنه خصوصاً أمام المجالس التأديبية الاستئنافية، على أن هذه الرخصة تمثل أحد الضمانات التأديبية التي كفلها النظام لعضو هيئة التدريس، وليست قيداً أو إجراءً لازما لممارسة الحقّ في التظلم.

المطلب الثاني: الحكمة التشريعية من التظلّم الإداريّ في القانون الأردنيّ

تشير القاعدة الفقهية أن المشرّع منزّه عن اللغو، الأمر الذي يعني أنّ المشرّع بتنظيمه للتظلم أراد تحقيق غاية أو غايات محددة، وفي الواقع إن محاولة استظهار حقيقة الحكمة التشريعية من التظلّم الإداريّ تمتاز بخصوصية في القانون الأردنيّ؛ ذلك أن التظلّم بمسمياته المختلفة قد ورد في العديد من التشريعات الناظمة لعلاقة الإدارة بالأفراد، بالإضافة إلى ورود أحكام خاصة به في قانون القضاء الإداريّ من خلال ربطه بدعوى الإلغاء.

وبين ما أظهرته أو لم تظهره التشريعات الأردنيّة من الحكمة التي أرادها المشرّع من التظلّم فإنه يمكننا القول بأن الحكمة من إيجاده في القانون الأردنيّ يمكن تقسيمها إلى: حكمة موضوعية، وأخرى إجرائيّة وعلى النحو الأتي:

الفرع الأول: الحكمة الموضوعية

إن الباحث في ذلك الكم الكبير من التشريعات الناظمة لعلاقة الإدارة مع الأفراد، التي تضمنت أحكاماً تتعلق بالتظلّم الإداريّ، يجد أن المشرّع الأردنيّ- باستثناء نظام الخدمة المدنية- لم يصرح عن الغاية أو الغرض من تنظيمه بمسمياته المختلفة، ولذلك ما يبرره فإنزال حكم القانون على القرارات الإداريّة تكريساً لمبدأ المشروعية في ظل دولة القانون لا يقع على عاتق القضاء الإداريّ وحده، بل يقع على عاتق الإدارة كذلك باعتبارها إحدى سلطات الدولة، وهذا الأمر من شأنه أن يعزز ثقة الإفراد بالسلطة الإداريّة في صيانة حقوقهم من الهدر والضياع، أضف إلى ذلك أن التظلّم يعد وسيلة فعّالة تمكن جهة الإدارة من مراجعة قراراتها وجعلها متوافقة مع القانون، وبما يحفظ ماء وجهها من مظنة إجبارها على ذلك من قبل القضاء الإداريّ (البرزنجي، 1990) (خليفة، 2008) (الأحمد و رابحي، 2020، صفحة 395).

وبخلاصة ما سبق فإننا نجد بأن التظلّم الإداريّ كأحد صور الرقابة الإداريّة الذاتية، يعد ضرورة حتمية في الدولة القانونيّة حتى ولو لم يتم النصّ عليه، أو التصريح عن الغاية من تشريعه، فمن خلاله يتعزز مفهوم مبدأ المشروعية، ويظهر مدى حرص الإدارة على تحقيق العدالة للأفراد.

ومما تجدر الإشارة إليه، ورغم أهمية التظلّم من الناحية الموضوعية، إلا إنّ الواقع العمليّ قد يظهر عدم فعاليته في تحقيق العدالة للأفراد، لا سيما أنّ الإدارة تكون حَكماً وخصماً في آن واحد، الأمر الذي يوجب عدم الركون إليه دائماً وأبداً، وبالتالي البحث عن وسائل أخرى لتحقيق الغاية المنشودة منه، ولعل هذا ما دفع المشرّع الفرنسي حديثاً بموجب المرسوم رقم (2017/566) لإنشاء مجالس الصلح مع الإدارة بديلاً عن التظلّم الإداريّ (الأحمد و رابحي، 2020، صفحة 395).

الفرع الثاني: الحكمة الإجرائيّة

يمكن استظهار الحكمة الإجرائية من التظلّم من خلال ربطه بدعوى الإلغاء بموجب قوانين القضاء الإداريّ، وحقيقة الأمر أنّ الباحث في الأنظمة القضائيّة الإداريّة المقارنة، يجد أنها لم ترد بالتظلّم خاصة الوجوبيّ أن يكون مجرد إجراء ممهد لدعوى الإلغاء فحسب، بل أرادت به وسيلة بديلة لتسوية المنازعات المتعلقة بالقرارات الإداريّة وبالتالي تخفيف العبء عن كاهل القضاء الإداريّ، وإنهاء أيّ نزاع يتعلق بها في مراحله الأولى المذكرة الإيضاحية قانون تنظيم مجلس الدولة المصري (1955)[3]، لذلك جاءت نصوص قوانين القضاء الإداريّ المقارنة، ومن بعده اجتهادات المحاكم الإداريّة بما يعزز تلك الحكمة، فالتظلّم كما ذهبت لذلك المحكمة الإداريّة العليا المصريّة هو افتتاح للمنازعة الإداريّة في مراحلها الأولى، وبالتالي لا يعدّ إجراءً مقصوداً لذاته (إدارية عليا 1994/3548).

وأما فيما يتعلق بالحكمة التي توخاها المشرّع الأردنيّ بموجب قانون القضاء الإداريّ من إيراده أحكاماً خاصة بالتظلّم، نجد أن الفقرتين (ج، د) من المادة (8) من القانون قد تناولتا أثر كل من التظلّم الجوازيّ (عكاشة، 1998)[1]، والتظلّم الوجوبيّ (نده، 1972)[2] على دعوى الإلغاء، حيث يمكننا في محاولة استظهار الحكمة التي توخاها المشرّع الأردنيّ من تنظيمه للتظلم إيراد ما يلي:

أولاً: جعل المشرّع الأردنيّ من التظلّم الوجوبيّ شرطاً إضافياً لقبول دعوى الإلغاء (الجرف، 1956)[1]؛ فلا يجوز الطعن بالقرار المنعي عدم مشروعيته أمام المحكمة الإداريّة إلا بعد التظلّم منه أمام جهة الإدارة التي أصدرته أو جهتها الرئاسية المادة (8/د) من قانون القضاء الإداريّ (2014)، وبما يترتب عليه عدم قبول الدعوى شكلاً إذا ما لجأ صاحب الشأن للطعن القضائي مباشرة قبل سلوكه.

(3) انظر: المذكرة الإيضاحية للقانون بشأن مجلس الدولة المصري الذي تبنى التظلم الإداريّ لأول مرة حيث بينت الحكمة التشريعية من التظلم الوجوبي بقولها: "إن الغرض من ذلك تقليل الوارد من القضايا بقدر المستطاع، وتحقيق العدالة بطرق أيسر للناس بإنهاء تلك المنازعات في مراحلها الأولى".

(1) ويقصد بالتظلم الجوازي: "حرية صاحب الشأن في تقديم أو عدم تقديم التظلم إلى الجهة الإداريّة سواء كانت ولائية أم رئاسية، فهو رخصة للموظف إن شاء قدمه وإن شاء حجم عنه والتجأ مباشرة إلى الطعن بالقرار محل التظلم أمام القضاء الإداريّ".

(2) يقصد بالتظلم الوجوبي: أن يشترط المشرّع على صاحب المصلحة الذي أثر القرار الإداريّ بمركزه القانونيّ بأن يتقدم بطلب لجهة الإدارة الذي أصدرته أو الجهة الرئاسية أو للجان أو المجالس التي ينصّ عليها القانون طالباً إلغاءه أو سحبه أو على أقل تقدير تعديله، وذلك قبل اللجوء للقضاء الإداريّ للطعن به، وعلى نحو يعتبر التظلم في هذه الحالة إجراءً ممهداً وشرطاً مسبقاً لقبول دعوى الإلغاء، بحيث لا يجوز اللجوء للمحكمة الإداريّة قبل استنفاذ مراحل التظلم الذي أوجبه القانون، بذات المعنى.

(1) لمزيد من الإطلاع على اعتبار التظلم الوجوبي شرطاً إضافياً لقبول دعوى الإلغاء.

وعلى خلاف بعض التشريعات المقارنة نجد أن المشرّع الأردنيّ لم ينصّ على الأحوال التي يكون فيها التظلّم من القرارات الإداريّة وجوبياً المادة (12/ب) من قانون مجلس الدولة المصري (1972), المادة (7/ سابعاً) من قانون مجلس الشورى العراقي (1979) ، حيث اكتفى بالإحالة للتشريعات الأخرى لتحديد الحالات التي يجب فيها على صاحب المصلحة التظلّم إلى جهة الإدارة قبل اللجوء للقضاء، ولا شك أنّ مسلك المشرّع الأردنيّ هذا فيه تضييع وتفويت للحكمة الحقيقة من التظلّم بتخفيف العبء عن كاهل القضاء، وما يعزز ذلك أن المتتبع في أحكام التشريعات الناظمة للتظلم يجد ندرة في الحالات التي جعل فيها المشرّع التظلّم وجوبياً، الأمر الذي لم ينعكس بدوره على تحقيق الحكمة منه، فمعظم الأحكام الصادرة عن قضائنا الإداريّ، قديماً وحديثاً، تتعلق بالتظلّم الجوازيّ، ولعل من الأحكام النادرة التي أتيح لنا الاطلاع عليها فيما يتعلق بالتظلّم الوجوبيّ ما قضت به المحكمة الإداريّة في حكم حديث لها، التي اعتبرت فيه أن التظلّم المنصوص عليه في نص المادة (6/ب) من نظام الشمول بتأمينات المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي لسنة 2015 تظلماً وجوبياً، حيث ذهبت إلى القول: "وحيث إن المادة (6/ب) أوجبت تقديم تظلم على قرار مدير الفرع فإنه لا يجوز الطعن في قراره أمام المحكمة الإداريّة إلا بعد إجراء هذا التظلّم" (إداريّة 2020/148), (شطناوي، 1998) [2]

وحقيقة الأمر إن ما يعمق تفويت المشرّع الأردني للحكمة من التظلم بعدم إيراده للأحوال التي يكون فيها التظلم وجوبياً، أنه لم ينشأ بموجب قانون القضاء الإداريّ سوى محكمة إدارية واحدة مقرها العاصمة تنعقد من هيئة أو أكثر المادة 4 من قانون القضاء الإداريّ (2014)، وبالتالي لنا أن نتصور الأثر الذي يترتب على تحديد المشرّع للأحوال التي يجب فيها على أصحاب الشأن التقدم بتظلماتهم لجهة الإدارة قبل اللجوء إلى المحكمة، واستجابة الإدارة لتلك التظلّمات في تقليل عدد الدعاوى التي ترفع لدى المحكمة الإداريّة (التظلم الإداري : كسبب لقطع ميعاد الطعن القضائي، 2010)[3].

ثانياً: كرس المشرّع الأردنيّ مفهوم التظلّم الجوازيّ، حيث خير صاحب الشأن بين التظلّم من القرار المشكو منه أمام جهة الإدارة، أو اللجوء للطعن القضائي مباشرة،إلا إنّ الملاحظ على خطة المشرّع الأردنيّ أنّه حصر مفهوم التظلّم الجوازيّ بالتظلّم المنصوص عليه في التشريع المادة (8/ج) من قانون القضاء الإداريّ (2014)، الأمر الذي يعني أنّه لا يعتد بالتظلّم أيّاً كان مسماه ما لم ينصّ التشريع على جوازية تقديمه، وبلا شك فإنّ موقف المشرّع هذا لا يتفق وما ذهبت اليه الأنظمة القضائية العريقة باعتبار التظلّم مبدأً عاماً لا يحتاج لنص كونه مقرراً لمصلحة الأفراد (القبيلات ، 2012، صفحة 624)، وهذا الموقف وإن كان من شأنه تفويت الحكمة الحقيقة من إيجاد التظلّم باحتمالية حلّ النزاع في مراحله الأولى، إلا إنّ

(2) تجدر الإشارة على أنه في حال أن كانت عبارات النص غير قاطعة في دلالتها على وجوبية التظلم فإن القضاء الإداريّ يعتبر صاحب الاختصاص في تقرير الوجوبية.

(3) بذات المعنى.

نتيجته العملية كانت التأثير على موقف المحكمة الإدارية في تحديد طبيعة القرار الصادر نتيجة التظلّم، وبتبعيَّة القرار الذي يقبل الطعن بالإلغاء أمامها كما سنبيّنه لاحقاً.

ثالثاً: لم ينصّ المشرّع الأردنيّ صراحة على اعتبار التظلّم– بنوعيه– سبباً لقطع ميعاد الطعن بالإلغاء، وهذا الأمر وإن كانت له دلالة إجرائية توحي بعدم تفهم المشرّع لحقيقة الحكمة من التظلّم؛ ذلك أن ترتيب الأثر القاطع للتظلم من شأنه تشجيع الأفراد على اللجوء للإدارة قبل التقدم بطعن قضائي (الطماوي، 1976، صفحة 599)، إلا إن أثره كان أعمق على موقف الفقه والقضاء الإداريّين الأردنيّين–لا سيما في ظل الصياغة القانونيّة لنصّ الفقرتين (ج، د) من المادة (8)– في تقرير الأثر القاطع للتظلم كما سنبيّن ذلك تفصيلاً في المبحث الثاني من هذه الدراسة.

المبحث الثاني: موقف قانون القضاء الإداريّ، وقضاء المحكمة الإداريّة من أثر التظلّم الإداريّ على دعوى الإلغاء

تبيّن لنا في المبحث الأول من هذه الدراسة أنّ المشرّع الأردنيّ جعل للتظلم، تحديده الوجوبيّ، دلالة إجرائية ناقصة، وإن كنا قد ناقشنا تلك الدلالة من خلال ربطها في الحكمة من إيجاده، فإنّ المسألة تدقّ بشكل أكبر حول أثر التظلّم على دعوى الإلغاء من ناحتين، هما: أثر التظلّم على القرار الذي يقبل الطعن أمام المحكمة الإداريّة، وأثره على قطع ميعاد الطعن القضائي، وهذا ما سنبيّنه من خلال المطلبين الآتيين:

المطلب الأول: أثر التظلّم الإداريّ على القرار الذي يقبل الطعن بالإلغاء أمام المحكمة الإداريّة

تعتبر نهائية القرار الإداريّ شرطاً في قبول دعوى الإلغاء، حيث عبّرت عن ذلك المادة (5) من قانون القضاء الإداريّ بالنصّ على "تختص المحكمة الإداريّة دون غيرها بالنظر في جميع الطعون المتعلقة بالقرارات الإداريّة النهائية"، والمشرّع الأردنيّ كغيره لم يحدد المقصود بالقرار الإداريّ النهائي، تاركاً ذلك لاجتهادات الفقه والقضاء.

وحقيقة الأمر أنّ تحديد ماهية القرار الإداريّ النهائيّ، باعتباره شرطاً لقبول دعوى الإلغاء، لم يكن محلاً لاتفاق الفقه والقضاء الإداريّين، فتعددت التعريفات تبعاً لذلك، ومع ذلك نجد أنّ الحدّ الأدنى الذي يجمع بين تلك التعريفات حول مفهوم القرار النهائي بأنّه: القرار الصادر عن سلطة مختصة بإصداره دون الحاجة إلى مصادقة جهة أعلى، وبما من شأنه أن يؤثر بذاته في المركز القانونيّ للطاعن، وهذا ما عبّرت عنه المحكمة الإداريّة بقولها: "من المستقرّ عليه فقهاً وقضاءً أنّه يشترط في القرار الإداريّ ليكون محلاً لدعوى الإلغاء أن يكون قراراً إدارياً نهائياً، ويقصد بالنهائيّة عدم خضوع القرار الإداريّ الصادر من صاحب الصلاحية في إصداره لتصديق جهة أخرى أي أن يكون قد استنفد جميع المراحل التحضيرية اللازمة لإصداره وصدر ممن يملك البتّ في أمره نهائياً دون أن يكون لازماً لنفاده وجوب عرضه على سلطة أعلى

لاعتماده أو التصديق عليه الذي بموجبه يصبح المركز القانونيّ الذي يحدثه حالاً ومؤثراً" (إداريّة 2020/394), (إداريّة عليا 2017/84).

ومن هنا نجد أنه يشترط في القرار الإداريّ لكي يكون محلاً في دعوى الإلغاء أن يكون له قوة إلزام في ذاته (الغويري، 1989)؛ أي أن يكون واجب النفاذ في حقّ جهة الإدارة بمجرد صدوره وبحقّ المخاطب بأحكامه بمجرد العلم به، إلا إن السؤال الذي يثور في هذا المقام، هل يؤثر التظلّم الإداريّ على الصفة النهائيّة للقرار المتظلم منه؟ وبعبارة أخرى هل إذا سلك المتضرر من القرار طريق التظلّم الوجوبيّ أو الجوازيّ أن يجعل القرار المتظلم منه غير نهائي، وبالتالي عدم إمكانية مخاصمته بدعوى الإلغاء؟

بداية لا بد من التأكيد على حقيقة أن القرار الأصيل (المتظلم منه) هو قرار نهائي يؤثر في ذاته بالمركز القانونيّ للمتظلم، ودليل ذلك أن التظلّم كنظام قانونيّ لا يرد إلا على القرارات الإداريّة النهائيّة؛ لأنها وحدها التي يمكن المطالبة بسحبها أو إلغائها، أضف إلى ذلك أنّه ليس من شأن التظلّم وقف تنفيذ القرار المتظلم منه. (الخلايلة، 2020، صفحة 138)

والمشرّع عندما يرفض الطعن بالقرار الأصيل في حالة التظلّم الوجوبيّ مباشرة أمام القضاء يقرر ذلك ليس لأنه لم تتحقق فيه الصفة النهائية وبما لا يجعله في ذاته قابلاً للطعن بالإلغاء، وإنما لعدم تحقق نهائية إجرائية قصدها باحتمالية حلّ الخلاف المتعلق به قبل اللجوء للمنازعة القضائية، وبالتالي تخفيف العبء عن كاهل القضاء الإداريّ، ودليل ذلك أنه لو لم يوجب التظلّم من القرار لكان بإمكان المتضرر أن يطعن به مباشرة أمام القضاء الإداريّ لتحقق شرط النهائية فيه شرطاً لقبول دعوى الإلغاء[3].

إن البحث في مدى تأثير التظلّم الإداريّ على الصفة النهائية للقرار المتظلم منه لا يعد من قبيل المناورة، بل يمثل أهمية بالغة في تحديد القرار الذي يقبل الطعن بالإلغاء؛ لأن المتضرر من القرار الإداريّ في حال أن سلك طريق التظلّم الإداريّ الوجوبيّ أو الجوازيّ، فإن الأمر لا يخرج عن أحد الاحتمالات التالية:

أولاً: أن تجيب جهة الإدارة المتظلم إليها اعتراض المتظلم فتقرر سحب القرار أو إلغائه لاقتناعها بعدم مشروعيته أو ملائمته، وفي هذه الحالة ينتهي النزاع في مراحله الأولى وبالتالي تنتفي الحاجة للجوء للقضاء لانعدام المصلحة (بسيوني، 1997).

ثانياً: أن تعدل جهة الإدارة في القرار المتظلم منه، وذلك بأن تستجيب لشكوى المتظلم جزئياً، وهنا لا بد من أن نميّز بين فرضين هما: أن تعدل جهة الإدارة كلياً في مضمون القرار كما لو تظلم عضو هيئة

(3) ولعل ما يعزز ذلك أن القضاء الإداريّ المقارن ممثلاً بقضاء مجلس الدولة المصري، قد قبل دعوى الإلغاء عقب تقديم أصحاب الشأن للتظلم الوجوبي، ودون انتظار انقضاء المدة المقررة للإدارة للردّ عليها تيسيراً عليهم مما يعني أنّ الطعن بالإلغاء سينصب على القرار الأصيل المتظلم منه، راجع: الطهراوي، مرجع سابق، ص 122+123.

التدريس من قرار عقوبة العزل من الوظيفة، فصدر قرار نتيجة التظلّم بتخفيف العقوبة وإيقاع عقوبة الاستغناء عن الخدمة مع صرف جميع مستحقاته المالية، ففي هذه الحالة يكون القرار الصادر نتيجة التظلّم قد سحب القرار المتظلم منه وأصبح القرار النهائي الذي أثر في المركز القانونيّ، وبالتالي يكون وحده محلاً للطعن بالإلغاء باعتباره قراراً جديداً أحدث آثاراً قانونيّة جديدة مسّت بمركز الطاعن، وفي ذلك قضت المحكمة الإداريّة "وحيث تمّ تخفيض العقوبة الواردة في هذا القرار وتمّ استبدالها وفق القرار الصادر نتيجة التظلّم بتوجيه عقوبة الإنذار، فيكون طعنه قد أنصب على قرار غير نهائي وغير قابل للطعن أمام القضاء الإداريّ ويكون الطعن بالقرار الطعين الثاني مستوجباً الردّ شكلاً" (إداريّة 2019/167)، أما الفرض الثاني: وهو أن تعدل جهة الإدارة جزئياً في مضمون القرار بالإضافة أو الحذف بحيث يبقى القرار المعدَّل قائماً ومنتجاً لآثاره، كما لو تظلم عضو الهيئة التدريسية من قرار عقوبة إيقاف آثار تثبيته في الخدمة الدائمة لمدّة ثلاث سنوات، فصدر قرار نتيجة التظلّم بإيقاف آثار تثبيته لمدّة سنة، ففي هذه الحالة يكون القرار الأخير الصادر نتيجة التظلّم قراراً مبتدأ بالنسبة للعناصر الجديدة التي لم يتضمنها القرار المتظلم منه (الطماوي، 1976، صفحة 478)، وفي مثالنا السابق يمثّل تعديل مدّة إيقاف التثبيت العنصر الجديد، إلا إنّه في هذه الحالة لا يمكن الطعن بالقرار الصادر نتيجة التظلّم استقلالاً، ذلك أنّ العنصر الجديد الوارد فيه لا يمكن فصله عن القرار المتظلم منه بحيث يعتبر كلاهما وحدة واحدة لا تقبل التجزئة، وبالتالي ضرورة الطعن في كلا القرارين، فالقرار الصادر نتيجة التظلّم في هذه الحالة لم يؤثر في نهائية القرار المتظلم منه بالنسبة للعناصر التي لم يتم تعديلها أو إلغائها، حيث قضت المحكمة الإداريّة العليا في مصر بـ: "إن تعديل قرار الجزاء لا يعد قراراً مستقلاً يجيز التظلّم منه والطعن فيه استقلالاً" (محكمة إداريّة عليـــا مصرية 2015/32022).

ثالثاً: ألا تستجيب جهة الإدارة لشكوى المتظلم لقناعتها بعدم جدية الأسباب التي نعاها، وهنا لا بدّ من التمييّز بين فرضين هما: أن تكشف الإدارة عن رأيها القاطع بالرفض بما لا يحتمل الشك أو التأويل، وهو ما يعبّر عنه بالرفض الصريح (مجلس الدولة المصري (1972), أشار أليه (الطماوي، 1976، صفحة 599) [1]، وإما أن تتخذ موقفاً سلبياً بأن تسكت عن فحص التظلّم وعدم الردّ عليه وبما يعدّ بمثابة رفضاً له (كشاكش، 2006) (الزبيدي، 2008) (الزبيدي، 2006)[2]، وهنا يثور التساؤل ما هو القرار محل الطعن

(1) عرف مجلس الدولة المصري الرفض الصريح بأنه " أن تكشف السلطة الإداريّة المختصة التي يقدم إليها التظلم عن رأيها بما لا يحتمل جدلاً، وعلى وجه يقطع صراحة في إفادة هذا المعني"

(2) وتجدر الإشارة هنا إلى أن الفقه الإداريّ يفرّق بين القرار السلبي والقرار الضمني، فالقراران يتشبهان من حيث اتخاذ الإدارة موقفاً سلبياً عن اتخاذ القرار حيال الطلبات التي تقدم لها، ويختلفان من حيث السلطة الممنوحة للإدارة، ومن حيث تحديد أجل للردّ على الطلبات، ففي حال أن سكتت الإدارة عن اتخاذ قرار يوجبها القانون ضرورة اتخاذه دون أن

بالإلغاء، هل القرار الأول المتظلم منه، أم القرار الصادر نتيجة التظلّم؟ وبعبارة أخرى هل يعتبر القرار الصريح أو الضمنيّ بالرفض قراراً جديداً يحلّ محلّ القرار المتظلم منه مما يجعله الذي يقبل الطعن بالإلغاء استقلالاً؟

وللإجابة عن هذا التساؤلات فإننا نجد، انطلاقاً من حقيقة أنّ القرار المتظلم منه سواء كان التظلّم وجوبياً أم جوازيّاً يعدّ في حدّ ذاته قراراً نهائياً، فإنّ رفض جهة الإدارة للتظلم الصريح أو الضمنيّ لا يعدو أن يكون مجرد قرار توكيديّ كاشف لقرار نهائيّ سابق، وبالتالي لا يمكن اعتباره من الناحية النظريّة قراراً جديداً يمكن الطعن به، لأنّه لم يحدث أثراً قانونيّاً جديداً بل جاء مطابقاً للقرار المتظلم منه في آثاره ومداه مما يقتضي معه الطعن بالقرار المتظلم منه على اعتبار أنّ الآثار القانونيّة إنما ترجع إليه، على أنّ العمل لدى القضاء الإداريّ المقارن قد جرى على ضرورة الطعن بكلا القرارين– المتظلم منه والصادر برفض التظلّم– باعتبار أنّ محلهما واحد لا يقبل التجزئة، فإلغاء القرار الأصيل هو بيت القصيد، وهو محل التظلّم الذي انصبّ عليه القرار الثاني (وصفي، 1978)، وهو ذات الاتجاه الذي أخذت به محكمة العدل العليا سابقاً حيث قضت "وحيث إنّ القرار المطعون فيه ما هو إلا تأييد للقرار الأول ولم يحدث عليه أي تغيير كما أنه لم يلغه، وعليه فقد كان على المستدعي الطعن بالقرارين معاً" (عدل عليا 2012/200)، كما قضت "نجد أنّ المستدعي يطعن بالقرار الذي صدر عن المستدعى ضدّها بنتيجة تظلمه من القرار الأول الصادر بتاريخ 2011/10/26، وحيث إنّ القرار المطعون فيه ما هو إلا تأييد وتكرار للقرار الأول، ولم يحدث عليه أي تغيير ولم يلغه فقد كان على المستدعي الطعن بالقرارين معاً وفقاً لما استقر عليه قضاء محكمتنا" (عدل عليا 2012/57)، على أنّه مما تجدر الإشارة إليه في حالة الرفض الصريح للتظلم إذا بنت جهة الإدارة قرارها بالرفض على سبب أو تحقيق جديدين فنكون في هذه الحالة بصدد قرار جديد يقبل الطعن بالإلغاء استقلالاً (الطماوي، 1976، صفحة 479).

رابعاً: أن تصدر جهة الإدارة قراراً صريحاً برفض التظلّم، ولكن بعد مضي المدّة التي حددها القانون للبت فيه[4]، وفي هذه الحالة لا يخرج القرار الصريح عن حقيقة أنّه قرار توكيدي للقرار الضمني بالرفض، وبما أن قرار الرفض في هذه الحالة يعتبر تأكيداً على تأكيد الرفض الضمني فإنّ النتيجة ستكون ذاتها بأنّ القرار المتظلم منه هو بيت القصيد لمخاصمته بدعوى الإلغاء، على أنّ هذا الحالة لها أهمية خاصة في احتساب بدء ميعاد الطعن بالإلغاء كما سنأتي لبيانه لاحقاً.

يحددها بأجل معين فإن القرار هنا يعتبر قراراً سلبياً بالرفض، أما إذا سكتت الإدارة عن اتخاذ قرار بموجب سلطتها تقديرية خلال الأجل الذي حدده لها المشرع فنكون بصدد قرار ضمني.

(4) والمتتبع لأحكام القوانين المقارنة يجد أن تلك القوانين كانت واضحة وحاسمة في تحديد المدة التي يجب على جهة الإدارة البت خلالها في التظلمات التي تقدم لها، والتي بمضيها دون صدور قرار صريح بقبولها أو رفضها يعتبر قراراً ضمنياً بالرفض.

ومن هنا نخلص إلى أنّ القرار المتظلم منه تنتفي عنه الصفة النهائية وبما لا يكون محلاً لدعوى الإلغاء في الحالة التي يصدر نتيجة التظلّم قراراً جديداً يلغيه، أما في الحالة التي يعدل فيها القرار الصادر نتيجة التظلّم جزئياً في القرار المتظلم منه، أو يأتي مطابقاً له في مداه وآثاره فليس من شأن ذلك التأثير على صفته النهائية مما يوجب مخاصمته مع القرار الصادر نتيجة التظلّم على اعتبار أن محلهما واحد لا يقبل التجزئة.

وبالرجوع لأحكام قانون القضاء الإداريّ في تحديد القرار الذي يقبل الطعن بالإلغاء أمام المحكمة الإداريّة في حال سلوك صاحب الشأن للتظلم، نجد أنّ المشرّع بموجب أحكام الفقرتين (ج، د) من المادة(8) من القانون قد فرق بين التظلّمين الجوازيّ، والوجوبيّ؛ ففي حالة التظلّم الجوازيّ، بيّن المشرّع أنه إذا اختار المتضرر اللجوء للطعن القضائي مباشرة فإنّ القرار الذي يقبل الطعن بالإلغاء هو القرار الأصيل الذي نصّ القانون على جوازيّة التظلّم منه، وبما يعدّ تأكيداً من لدنه على الصفة النهائية للقرار التي تجعله محلاً لدعوى الإلغاء، أمّا في حال أن اختار المتضرر سلوك طريق التظلّم من القرار أمام جهة الإدارة التي أصدرته أو جهتها الرئاسية، فيجوز له، وفقاً للنص القانوني، الطعن بالقرار الصادر نتيجة التظلّم في حال تمّ تقديمه وفقاً للمواعيد والإجراءات المحددة في التشريع الناظم له، ووفقاً لمواعيد الطعن المحددة في قانون القضاء الإداريّ، وهنا يثور التساؤل هل يفهم من صياغة نصّ المادة (8/ج) من القانون بأن حقّ المتضرر بالطعن القضائي في حال أن سلك طريق التظلّم الجوازيّ ينتقل إلى القرار الصادر نتيجة التظلّم استقلالاً؟

حقيقة الأمر أنّه وبقراءة متمعنة لأحكام المادة (8/ج) من القانون، وبالرغم مما قد توحيه الصياغة التشريعية، فإننا لا نرى بأنّ حقّ المتضرر بالطعن القضائي في حال أن سلك طريق التظلّم الجوازيّ ينتقل إلى القرار الصادر نتيجة التظلّم استقلالاً بصورة مطلقة، وذلك للحجج التالية:

أولاً: إن القرار المتظلم منه في حالة التظلّم الجوازيّ هو قرار نهائيّ يتحقق فيه شرط قبول دعوى الإلغاء ابتداءً، ولا أدلّ على أن القضاء الإداريّ الأردنيّ في بعض أحكامه قرر قبول الطعن به بالرغم من سلوك المتضرر طريق التظلّم على اعتبار أنه ليس مجبراً بانتظار ردّ الإدارة على تظلمه خلال المدّة القانونيّة (إداريّة عليا 2018/303).

ثانياً: إنّ المشرّع بقوله "ويجوز الطعن بالقرار الصادر نتيجة التظلّم" فالجوازيّة هنا– كما نرى– لا تعني انتقال حقّ الطاعن للطعن بالقرار الصادر نتيجة التظلّم استقلالاً بما ينفي عن القرار المتظلم منه الصفة النهائيّة إلا في الحالة التي ينتج عن التظلم قرارٌ جديدٌ يحدث أثراً قانونياً مختلفاً عن الأثر الذي رتبه القرار المتظلم منه، أما إذا كان القرار الصادر نتيجة التظلّم توكيدياً أو عدل جزئياً في القرار المتظلم منه فإنه لا

يجوز الطعن به بصورة مستقلة كما انتهينا سابقاً، مما يعني ضرورة الطعن بكلا القرارين كما جرى العمل على ذلك في القضاء الإداريّ المقارن، وقضاء محكمة العدل العليا سابقاً.

ثالثاً: إن المتتبع لموقف قوانين القضاء الإداريّ المقارنة من التظلّم الإداريّ يجد أنّها تناولته بشكل أساسي باعتباره سبباً لقطع ميعاد الطعن بالإلغاء، وغني عن البيان أنّ القطع لا يكون إلا بالنسبة للقرار (الأصيل) المتظلم منه (الخلايلة، 2020، صفحة 186)، الأمر الذي يعني أنّ تلك القوانين لو أرادت أن ينتقل حقّ الطاعن للطعن بالقرار الصادر نتيجة التظلّم استقلالاً بصورة مطلقة لما رتبت على التظلّم ذلك الأثر.

أمّا بالنسبة لموقف القضاء الإداريّ الأردنيّ ممثلاً بالمحكمة الإداريّة والمحكمة الإداريّة العليا من تحديد القرار الذي يقبل الطعن بالإلغاء أمامها في حال أن لجأ المتضرر للتظلم الجوازيّ فنجد بأن موقفها– مع الاحترام– جاء مرتبكاً وغير حاسم، حيث قضت في العديد من أحكامها وبما يعد مبدأً مستقراً لديها على أن القرار الذي يقبل الطعن بالإلغاء هو القرار الصادر نتيجة التظلّم استقلالاً دائماً وأبداً، على نافلة من القول بأنّه القرار النهائيّ الذي أثر في المركز القانونيّ للطاعن، وعلى نحو لم تقم أي اعتبار للقرار المتظلم منه، لا بل أنها ذهبت إلى أبعد من ذلك، حيث جعلت من مجرد تقديم التظلّم أثراً تلقائيّاً في انتقال حقّ الطاعن للطعن بالقرار الصادر نتيجة التظلّم استقلالاً.

وبناء عليه فلقد قررت في العديد من أحكامها ردّ الدعوى المقامة على القرار المتظلم منه شكلاً لعدم الاختصاص بحجة أنّه قرار غير نهائي، حيث قضت في حكم حديث لها على أنّه: "ولما كان البيّن أنّ المستدعي قد قدّم اعتراضاً على القرار الطعين الأول للمستدعى ضده، وأنّ المستدعى ضدّه لم يصدر قراراً صريحاً بالردّ على الاعتراض مما يجعل ذلك رفضاً ضمنيّاً لما يطلبه المستدعي ويجعل والحال هذه حقّ المستدعي ينتقل بالطعن بنتيجة هذا القرار باعتباره هو القرار الإداريّ النهائي المؤثر في مركز المستدعي" (إداريّة 2020/318), (إداريّة 2020/374), (إداريّة 2020/171)، كما قضت المحكمة الإداريّة العليا على أنه: "وحيث ثبت تقديم الطاعن اعتراضاً إلى المجلس على القرار المشكو منه الأول فإن حقّه بالطعن ينتقل إلى القرار الصادر نتيجة التظلّم لأنّه هو الذي يؤثر في المركز القانونيّ للطاعن، وعليه يكون القرار المشكو منه الأول غير نهائي وغير قابل للطعن مما يتعين معه ردّ الدعوى شكلاً بخصوص هذا القرار لعدم الاختصاص" (إداريّة عليا 2020/150), (إداريّة عليا 2020/332), (إداريّة عليا 2020/331).

ولعل مما يزيد من اضطراب موقف القضاء الإداريّ أنه– وفي ضوء حصر المشرّع مفهوم التظلّم الجوازيّ بالتظلّم الذي نصّ عليه التشريع– قد أقام تفرقة غير مبررة في تحديد القرار الذي يقبل الطعن بالإلغاء، حيث نفى عن القرار الصادر نتيجة التظلّم برفضه صراحة أو ضمناً الصفة التوكيديّة وقبل الطعن به استقلالاً في حالة وجود نصّ يجيز التظلّم على سند من القول: إنه القرار النهائي الذي أثّر في المركز القانونيّ للطاعن (إداريّة عليا 2019/208), (إداريّة 2016/177). في حين اعتبره قراراً توكيديّاً لا يقبل الطعن

بالإلغاء في حال عدم وجود نصّ قانونيّ يجيز تقديمه، حيث قضت المحكمة الإداريّة في حكم حديث لها "إنّ قانون ضريبة الدخل وتعليمات الإنابة والتمثيل والتفويض لدى دائرة ضريبة الدخل خلت من أيّ نصّ يجيز التظلّم على القرار الطعين الأول، وبالتالي فإنّ عدم الردّ من قبل الإدارة يشكل قراراً توكيديّاً ضمنياً للقرار الطعين الأول...، وحيث إنّ الفقه والقضاء قد استقرا على عدم قبول الطعن بقرارات التوكيد، لأنّ تأكيد الإدارة على قرارها السابق لا يعدّ قراراً إدارياً قابلاً للطعن لدى المحكمة الإداريّة؛ لأنه ليس من قبيل إحداث أو تعديل مركز قانوني للمستدعي فيكون والحالة هذه أنّ القرار الطعين الثاني غير قابل للطعن به بالإلغاء" (إداريّة 2020/10)، وفي الحقيقة لا نعلم ما هو سرّ هذه التفرقة طالما أنّ القرار في كلتا الحالتين لا يخرج عن حقيقة أنّه قرار توكيدي لقرار نهائي سابق.

ومن هنا نخلص بالنتيجة إلى أنّ جهات القضاء الإداريّ الأردنيّ ممثلة بالمحكمة الإداريّة والمحكمة الإداريّة العليا في أحكامها السابقة قد فسّرت- مع الاحترام- نص الفقرة (ج) من المادة (8) تفسيراً ضيقاً، وحملت النصّ القانونيّ أكثر مما يحتمل، وذلك بأن جعلت من مجرد تقديم التظلّم أثراً تلقائياً في انتقال حقّ المتضرر للطعن بالقرار الصادر نتيجة التظلّم استقلالاً، بالرغم من أنّ النصّ القانونيّ لم يشر لذلك بتاتاً، وبما يتعارض مع حقيقة أنّ التظلّم ما هو إلا إجراء أوجده القرار المتظلم منه، كما إنّها بتقرير الصفة النهائية للقرار الصادر نتيجة التظلّم قد خلطت بين النهائية التي تضع حداً لمدارج التظلم، وبين النهائية كشرط لقبول دعوى الغاء، وهي بتفسيرها ذلك تجعل القرار الصادر نتيجة التظلّم القرار النهائي الذي يؤثر في المركز القانونيّ للطاعن بالرغم من حقيقة أنّه قد يأتي مردداً للقرار الأصيل (المتظلم منه) مما يتوجب معه عدم تجاهل هذا القرار الذي ترتد إليه الآثار القانونيّة التي يهدف الطاعن لإلغائها.

إلا إنّه وفي المقابل وعلى خلاف الأحكام السابقة، نجد أنّ المحكمة الإداريّة العليا لم تجعل من تقديم التظلّم الجوازيّ أثراً تلقائياً بانتقال الحقّ بالطعن للقرار الصادر نتيجة التظلّم بما ينفي عن القرار المتظلم منه الصفة النهائيّة التي تجعله قابلاً للطعن بالإلغاء، حيث قضت بخصوص الطعن المقدّم على الحكم الصادر من المحكمة الإداريّة في الدعوى رقم (2018/191)- القاضي بردّ دعوى المستدعي (الطاعن) شكلاً لعدم الاختصاص كونه تقدم بتظلم جوازي وأنّ حقّه في الطعن ينتقل إلى القرار الصادر نتيجة التظلّم سواء كان صريحاً أم ضمنياً كونه القرار الذي يؤثر في المركز القانونيّ للطاعن- بـ"إنّ لجوء صاحب الشأن إلى الجهة الإداريّة المختصة بتقديم تظلم جوازي لا يمنعه من إقامة دعوى الطعن القضائية بالقرار دون انتظار نتيجة البت في تظلمه ويؤكد هذا التوجه إذا ما تجاهلت الإدارة المختصة البتّ في التظلّم مما يجعل القرار المشكو منه نهائيّاً قابلاً للطعن فيه لذاته طالما اتخذ صفة تنفيذيّة وتمّ تفعيل آثاره القانونيّة والإداريّة ..... لما كان ما تقدم وكانت المحكمة الإداريّة قد نحت منحاً مخالفاً لما سلف بيانه فإنّ أسباب الطعن تردّ على قرارها ويتوجب نقضه" (إداريّة عليا 2018/303).

أمّا ما يتعلق بالقرار محلّ الطعن في حالة التظلّم الوجوبيّ فإنّ أحكام المادة (8/د) من قانون القضاء الإداريّ كانت واضحة بعدم جوازية الطعن في القرار الأصيل الذي يوجب القانون التظلّم منه قبل استيفاء ذلك الإجراء، وذلك تحت طائلة ردّ الدعوى شكلاً كونها سابقة لأوانها، ففي حكم حديث للمحكمة الإداريّة، قررت ردّ الدعوى شكلاً عن القرار الصادر عن مدير فرع الضمان كونه لم يعترض عليه لدى لجنة تسوية الحقوق الاستئنافية (إداريّة 2020/148)، أمّا إذا تم استيفاء شكلية التظلّم، فإنّ النصّ القانونيّ كان واضحاً بأن يكون القرار الصادر نتيجة التظلّم خاضعاً للطعن أمام المحكمة.

وحيث لم يتح لنا– على حدّ علمنا– الإطلاع على أحكام للمحكمة الإداريّة حول القرار الذي يقبل الطعن بالإلغاء أمامها في حالة التظلّم الوجوبيّ إلا تلك المتعلقة بنص المادة (6) من نظام الشمول بتأمينات المؤسسة العامة للضمان الاجتماعيّ، التي جاءت حاسمة أساساً بأن القرارات التي تقبل الطعن بالإلغاء هي القرارات الصادرة عن لجنة شؤون الضمان، واللجنة الطبية الاستئنافية، فإننا نعيد التأكيد على أنّ النهائيّة التي يقصدها المشرّع من التظلّم الوجوبيّ هي نهائية إجرائيّة تجعل منه قيداً وشرطاً إضافياً لقبول دعوى الإلغاء، وبما أنّه ليس بالضرورة أن ينشأ عن هذه النهائية صدور قرار إداريّ جديد يؤثر في المركز القانونيّ للطاعن، فإننا نجد بأنّ المشرّع بقوله "ويكون القرار الصادر نتيجة التظلّم خاضعاً للطعن أمام هذه المحكمة"، يقصد من ذلك ضرورة مخاصمة ذلك القرار في جميع الأحوال، إلا إنّ ذلك الإلزام لا يعني أن يكون القرار الصادر نتيجة التظلّم قابلاً للطعن بالإلغاء استقلالاً، إلا في الحالة التي يعتبر فيها قرار جديد يحدث أثراً قانونيّاً مغايراً للأثر الذي رتبه القرار المتظلم منه، أما إذا جاء مردداً للقرار المتظلم منه كما في حالة الرفض الصريح أو الضمني فإنّه لا بدّ من مخاصمته والقرار المتظلم منه باعتبار أنّ محلهما واحد لا يقبل التجزئة.

ولعل مما يجب الوقوف عنده قبل اختتام البحث في أثر التظلم على القرار الذي يقبل الطعن بالإلغاء، تلك الأحكام الصادرة عن المحكمة الإداريّة المتعلقة بالرفض الضمنيّ للتظلم؛ فاستناداً لنص المادة (8/هـ) من قانون القضاء الإداريّ، تعتبر المحكمة الإداريّة مرور ثلاثين يوماً على تقديم طلب التظلّم وامتناع أو رفض جهة الإدارة عن إصدار قرار صريح فيه قراراً ضمنياً بالرفض، وهنا لا بدّ من إبداء ما يلي:

أولاً: إن قانون القضاء الإداريّ الأردنيّ– وعلى النقيض– من التشريعات المقارنة المادة (24) قانون مجلس الدولة المصري(1972)[1]، وفي ظل معالجته الخجولة لأحكام التظلّم، صمت عن بيان المدّة التي على جهة الإدارة البت خلالها في التظلّمات المقدمة لها وفقاً لصلاحيتها التقديرية، الأمر الذي يستدعي بلا ريب العودة لأحكام التشريعات الناظمة للتظلم لبيان تلك المدّة، التي بمضيها دون أن تصدر جهة الإدارة قراراً صريحاً بالتظلّم يمكن القول بأنّ سكوتها يعدّ قراراً ضمنياً بالرفض في حال أن حددت تلك التشريعات لذلك الأثر، علماً– وعلى حدّ علمنا– فإننا لم نجد سوى نظام الخدمة المدنية قد حدد مدّة معينة على جهة

(1) أوجبت المادة على جهة الإدارة البت في التظلمات المقدمة إليها خلال ستين يوماً من تاريخ تقديمها

الإدارة البت في التظلّم خلالها دون أن يحدد الأثر المترتب على مرور تلك المدّة وعدم صدور قرار صريح فيه المادة (166– أ–) نظام الخدمة المدنية (2020) [2].

ثانياً: إن الفقرة (هـ) من المادة (8) من قانون القضاء الإداريّ ليست قاطعة في دلالتها على نشأة القرار الضمني برفض التظلّم أو الرفض الضمني لأيّ قرار آخر؛ لأن واقعة سكوت الإدارة عن البت في الطلبات المقدمة لها في حالة القرار الضمني لا يعني الرفض المطلق كما هو الحال بالنسبة للقرار السلبيّ، أضف إلى ذلك أنّ هذه المادة لم تضع قاعدة عامة يمكن الاستناد إليها بأنّ مضي ثلاثين يوماً على تقديم الطلبات يعدّ رفضاً ضمنياً كما هو الحال بالنسبة للمشرع المصريّ الذي أشار صراحة في المادة (24) على أن مضي مدّة الستين يوماً على تقديم التظلّم دون أن تجيب السلطات الإداريّة المختصة بمثابة رفضه، كما أنّ هذه الفقرة لا يمكن الاستناد إليها لنشأة القرار السلبيّ الذي يأخذ معنى الرفض دائماً؛ لأن الإدارة في حالة نشأة القرار السلبيّ، ليست ملزمة بمدّة معينة للردّ على الطلبات المقدمة إليها، ولعلّ هذا ما دعا جانباً من الفقه للقول بحقّ: إنّ المشرّع الأردنيّ في ظل نصوص المواد (7/ب) من قانون القضاء الإداريّ(2014)[3]، والمادة (8/هـ) من قانون القضاء الإداريّ قد أوجد نظاماً هجيناً يجمع بين خصائص القرار السلبيّ والقرار الضمنيّ بالرغم من الفارق الكبير بين القرارين لا سيما من حيث احتساب ميعاد الطعن بالإلغاء (الزبيدي، 2008، صفحة 195).

ثالثاً: إن المتمعن في غالبية أحكام المحكمة الإداريّة يجد أنّها فسّرت أحكام المادة (8/هـ) – وعلى فرض أنّها تشير لنشأة القرار الضمنيّ– تفسيراً ضيقاً، واعتبرت مضي مدّة الثلاثين يوماً دون أن تجيب جهة الإدارة على التظلّمات المقدمة إليها قرينة مطلقة على الرفض، وهذا المسلك وإن كان من شأنه تحقيق الاستقرار في الأوضاع الإداريّة، إلا إنّه في ذات الوقت يعمق من العيب الناجم عن قصر المدّة اللازمة لفحص التظلّمات والمحددة بثلاثين يوماً، وتضييقاً على الأفراد من شأنه إهدار حقوقهم.

ومن هنا نرى وبالرغم من تأييدنا لموقف القضاء الإداريّ المقارن– الذي يأخذ بعين الاعتبار لفتح ميعاد الطعن وعدم التقيّد بالمدّة المحددة في القانون للردّ على التظلّمات بأن تسلك جهة الإدارة مسلكاً إيجابياً واضحاً في سبيل إجابتها– إلا إنّه وفي ظل قصر المدّة المشار إليها في المادة (8/هـ)، والتي لا مقابل لها

(2) نصت المادة (166– أ–) على أنه "مع مراعاة ما ورد في المادة (163) من هذا النظام، يقدم طلب التظلم خطياً إلى الدائرة خلال مدة لا تزيد على عشرة أيام عمل من تاريخ وقوع الحالة أو تبلغه القرار موضوع التظلم، ويتم البت فيه خلال مدة لا تزيد على ثلاثين يوما من تاريخ تسلمه ويجوز تقديم طلب التظلم إلى الوزير، إلا إنّه يجوز تقديمه إلى الديوان إذا لم تتم إجابة التظلم خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمه".

(3) نصت المادة (7/ب) على "يعتبر في حكم القرار الإداريّ رفض الجهة المختصة اتخاذ القرار أو امتناعها عن اتخاذه إذا كان يترتب عليها اتخاذه بمقتضى التشريعات المعمول بها".

في القوانين المقارنة، وانطلاقاً من الدور الإنشائي للقضاء الإداريّ أن يتم تفسير ذلك النصّ تفسيراً من شأنه تفادي سقوط الحقوق والتيسير على الأفراد، بحيث يؤخذ بعين الاعتبار اتخاذ جهة الإدارة مسلكاً إيجابياً في سبيل الردّ على التظلّمات خلال مدّة الثلاثين يوماً وإن استطال عليها أمر البت فيه، وسواء انتهى الأمر بقبول التظلّم أو رفضه؛ فتشكيل جهة الإدارة لجنة لفحص التظلّمات، أو طلبها استيضاحات من المتظلم يدلّ على جديتها في بحث التظلّم، وبما ينتفي معه معنى الرفض أو الامتناع الذي جاءت به أحكام المادة (8/هـ)، وبالتالي يكون التاريخ الذي يصدر فيه القرار الخاص بالتظلّم المعوّل عليه لحساب ميعاد الطعن بالإلغاء، وبما ينسجم مع الحكمة التشريعية من التظلّم.

المطلب الثاني: أثر التظلّم الإداريّ على قطع ميعاد الطعن القضائي

يمتاز ميعاد الطعن بإلغاء القرار الإداريّ بقصر المدّة إذا ما قورن بمواعيد الطعن أمام المحاكم العادية؛ وعلة ذلك أنّ دعوى الإلغاء– بوصفها دعوى موضوعيّة– تهدد وجود القرار الإداريّ بما يرتبه من آثار، الأمر الذي يقتضي ضرورة استقرار الأوضاع الإداريّة من ناحية، وحماية الحقوق التي تم إنشاؤها من جهة أخرى، ألا يبقى ميعاد الطعن به مفتوحاً أمداً طويلاً، وفي ذلك ذهبت المحكمة الإداريّة إلى القول إنّه: "إنّ الغاية التي قرر من أجلها المشرّع تحديد ميعاد للطعن هو محض للقرار الإداريّ من الإلغاء يهدف لاستقرار القرارات الإداريّة، وعدم تركها مستهدفة للطعن لدعوى الإلغاء مدداً مفتوحة مما يشيع الفوضى والاضطراب في المرافق الإداريّة (إداريّة 2015/144)."

والمشرّع الأردنيّ في قانون القضاء الإداريّ كما هو حال التشريعات المقارنة، قصّرَ مدّة الطعن بالإلغاء، وألزم تقديم استدعاء الدعوى خلال ستين يوماً من اليوم التالي لتاريخ تبليغ القرار المشكو منه، أو نشره في الجريدة الرسمية، أو بأي وسيلة أخرى بما في ذلك الوسائل الإلكترونية إذا كان التشريع ينصّ على العمل بالقرار من ذلك التاريخ، أو يقضي بتبليغه بتلك الطريقة، أو من اليوم التالي للتاريخ الذي تتحقق فيه واقعة علم الطاعن بالقرار علماً يقينيّاً المادة (8/أ، ب) من قانون القضاء الإداريّ (2014) وبما أنّ ميعاد الطعن بالإلغاء يعتبر من النظام العام، الأمر الذي لا يجوز الاتفاق على مخالفته بمده أو تعديله، فلقد أدرك المشرّع في قوانين القضاء المقارنة مدى الخطورة التي يرتبها قصر المدّة التي يجب خلالها مخاصمة القرار غير المشروع على المتضرر منه، فأراد أن يوجد توازناً بين مقتضيات المصلحة العامة بضمان استقرار القرارات الإداريّة، وحماية حقوق الأفراد من القرارات غير المشروعة؛ فلم يجعل ميعاد الطعن بالإلغاء ميعاد سقوط (أبو العثم، 2005)، لذا أوجد أحوالاً أو أسباباً يمتدّ بها ميعاد الطعن بالإلغاء، وعلى نحو تكون دعوى الإلغاء مقبولة وإن تجاوز تقديمها المدّة المحددة قانوناً (الشوبكي، 2016)[3]، حيث رتب على قيام بعض

(3) ويقصد بإمتداد ميعاد الطعن بالالغاء، قيام أسباب معينة وفق شروط محددة تمتدّ فيها المدةّ التي يجوز فيها رفع دعوى الالغاء.

الأسباب وقف ميعاد الطعن مؤقتاً بحيث لا تحتسب المدّة التي مضت من ميعاد الطعن خلال قيام تلك الأسباب، على أنّ تجمع تلك المدّة مع المدّة التي تقع بعد زوالها كالقوة القاهرة (الحلو و عبدالوهاب، 1999، صفحة 91)[4]، في حين رتّب على أحوال أخرى عدم احتساب المدّة التي مضت قبل قيامها وعلى نحو يبدأ سريان ميعاد طعن جديد من اليوم التالي لانقضائها كالتظلّم، رفع الدعوى أمام محكمة غير مختصّة، وطلب الإعفاء من الرسوم القضائيّة، وهو ما يعرف بالقطع (القبيلات ، 2012، صفحة 621).

وتقوم العلة من قطع ميعاد الطعن في الإلغاء بعدم رضى صاحب الشأن بالقرار الذي مس مركزه القانونيّ، واتخاذه إجراء في سبيل مخاصمته لإلغائه؛ فالمتمعن بالحالات التي ينقطع بها ميعاد الطعن كما يتفق عليها غالبية الفقه والقضاء الإداريّين يجد أنّ جميعها تتطلب من صاحب الشأن أن يتخذ إجراءً في سبيل مخاصمة القرار المنعيّ عدم مشروعيته، بما يقتضي منحه ميعاد طعن جديد بعد تبلغه الردّ على ذلك الإجراء (الطهراوي، 2010، صفحة 112)

إذا فالتظلّم كما هو متفق عليه في الفقه والقضاء الإداريّين، وما تأخذ به قوانين القضاء الإداريّ المقارنة من شأنه قطع ميعاد الطعن بالإلغاء (القبيلات ، 2012، صفحة 624)، على أنّه لا ينتج أثره بالقطع وبدء ميعاد طعن جديد، إلا في الأحوال التي تبقى لصاحب الشأن مصلحة في مخاصمة القرار الإداريّ أمام القضاء كما في حالة الرفض الصريح أو الضمنيّ، أو في الحالة التي تستجيب جهة الإدارة جزئيّاً لشكوى المتظلم كما بيّنا سابقاً.

وأما فيما يتعلق بموقف المشرّع الأردنيّ من أثر التظلّم على قطع ميعاد الطعن في الإلغاء، نجد أنه بموجب الفقرة (ز) من المادة (8) قد حدد الحالات التي يوقف فيها ميعاد الطعن بالإلغاء على سبيل الحصر، ولم يجعل من ضمنها التظلّم، علاوة على أنّه قد خلط بين حالات الوقف، والقطع فاعتبر رفع الدعوى أمام محكمة غير مختصة، وطلب تأجيل الرسوم القضائيّة، من الحالات التي يوقف بها ميعاد الطعن على الخلاف المتفق عليه تشريعاً، وفقهاً، وقضاءً بأنّها من حالات القطع لا الوقف.

ومن هنا نجد أنّ المشرّع الأردنيّ وعلى خلاف التشريعات المقارنة, المادة 24 قانون مجلس الدولة المصري (1972), المادة 1/21 قانون تشكيل مجلس الدولة السوري وإختصاصاته (2019)، المادة 6 قانون الفصل في المنازعات الإداريّة القطري (2007)[2]، لم ينصّ على اعتبار التظلّم سواء الجوازيّ أو

(4) يعرف الفقه الإداريّ الوقف بأنه "عدم سريان مدة الطعن بعد بدئها بشكل مؤقت وذلك لسبب طارئ على نحو إذا زال السبب يسري ما بقي منها استكمالاً لها".

(2) ومن تلك القوانين، قانون مجلس الدولة المصري لسنة 1972 حيث نصت المادة (24) منه على "ميعاد رفع الدعوى أمام المحكمة فيما يتعلق بطلبات الإلغاء ستون يوما من تاريخ نشر القرار الإدارى المطعون فيه فى الجريدة الرسمية أو

الوجوبيّ سبباً لقطع ميعاد الطعن بالإلغاء، حيث برر جانب من الفقه الأردنيّ ذلك طالما أنّ القرار الصادر نتيجة التظلّم هو الذي يقبل الطعن بالإلغاء استقلالاً، وأنّ القطع الذي ينتجه التظلّم لا يكون إلا بالنسبة للقرار الأصيل المتظلم منه، الذي لم يعدّ محلاً للطعن وفقاً لأحكام المادة (8/ج، د)، فلا حاجة للقول بالأثر القاطع للتظلم (الخلايلة، 2020، صفحة 186)، حيث تعزز هذا الرأي بما استقرّ عليه القضاء الإداريّ بجعله للتظلم أثراً تلقائياً على انتقال حقّ الطاعن للطعن في القرار الصادر نتيجة التظلّم.

ومن هنا فإن من حقنا أن نتساءل، هل قصد المشرّع الأردنيّ بعدم النصّ على اعتبار التظلّم سبباً لقطع ميعاد الطعن بالإلغاء بأنّ القرار المتظلم منه لم يعد محلاً للمخاصمة القضائية؟ هل يمكن الاختلاف على أنّ القرار الصادر برفض التظلّم لا يشكل قراراً جديداً مستقلاً عن القرار المتظلم منه حتى يمكن القول بافتتاح ميعاد طعن جديد نتيجة ذلك القرار؟ ثم أليس قبول الطعن بالقرار الصادر نتيجة التظلّم برفضه استقلالاً، وعدم القول بالأثر القاطع للتظلم بالنسبة للقرار المتظلم منه فيه قبول للدعوى بعد أن توالت مواعيد الطعن لا سيما أنّ الآثار القانونيّة التي يستهدف الطاعن إلغاءها ترتدّ للقرار المتظلم منه؟ ومن ثم كيف لنا أن نفسّر موقف محكمة العدل العليا سابقاً القاضي بضرورة الطعن بالقرارين– المتظلم منه والصادر نتيجة التظلّم– في حال أنّ جاء القرار الصادر نتيجة التظلّم مردداً للقرار المتظلم منه، أو عدّلَ جزئياً فيه لولا ترتيب التظلّم أثراً قاطعاً لميعاد الطعن بالقرار الأصيل؟ وأخيراً، كيف يمكن تفسير موقف القضاء المقارن، وبعض أحكام القضاء الإداريّ الأردنيّ حديثاً التي تقرر قبول دعوى الإلغاء بالنسبة للقرار الأصيل دون انتظار صاحب الشأن لردّ الإدارة على تظلمه؟ أو لو لم يكن للتظلم أثر قاطع للميعاد، لما أمكن قبول الدعوى وقد انقضت عنها مدّة الطعن؟

حقيقة الأمر أنّ الصياغة غير الموفّقة للمشرّع الأردنيّ– مع الاحترام– والتفسير الذي يتعارض مع حقيقة النصّوص القانونيّة من جهة القضاء الإداريّ من ناحية أخرى هي من أوقعت الفقه بإشكالية القول بعدم الحاجة للحديث عن الأثر القاطع للتظلم في القانون الأردنيّ، حيث إنّنا وعلى خلاف ذلك الرأي نؤكد الأثر القاطع للتظلم سواء أكان التظلّم وجوبياً أم جوازياً، وإن لم يتمّ النصّ عليه للحجج القانونيّة الآتية:

فى النشرات التى تصدرها المصالح العامة أو إعلان صاحب الشأن به، وينقطع سريان هذا الميعاد بالتظلم إلى الهيئة الإداريّة التى أصدرت القرار أو الهيئات الرئاسية....."، قانون تشكيل مجلس الدولة السوري وإختصاصاته لسنة 2019، حيث نصت المادة (1/21) منه على "ميعاد إقامة الدعوى أمام المحكمة فيما يتعلق بطلبات الإلغاء ستون يوما تبدأ من اليوم التالي لتاريخ نشر القرار الإداريّ المطعون فيه أو تبليغه لصاحب الشأن وينقطع سريان هذا الميعاد بالتظلم إلى الجهة العامة التي أصدرت القرار أو إلى الجهة التي ترأسها ويجب أن يبتّ في التظلم قبل مضي ستين يوما من اليوم التالي لتاريخ تقديمه"، قانون الفصل في المنازعات الإداريّة القطري لسنة 2007، حيث تنص المادة (6) منه على "ميعاد رفع دعوى الإلغاء ستون يوماً من تاريخ نشر القرار الإداريّ المطعون فيه في الجريدة الرسمية، أو في النشرات التي تصدرها الجهات الإداريّة، أو إعلان صاحب الشأن به، أو ثبوت علمه به علماً يقينياً، وينقطع سريان هذا الميعاد بالتظلم إلى الجهة الإداريّة". (جهز بلمتن ولكن ما عدل الفهرس)

أولاً: إن التظلّم الإداريّ باعتباره أحد أسباب انقطاع ميعاد الطعن في الإلغاء لا ينتج أثره إلا بالنسبة للقرار المتظلم منه، وعليه لو أرادت التشريعات المقارنة جعل القرار الصادر نتيجة التظلّم وحده الذي يقبل الطعن بالإلغاء دائماً وأبداً، فلما نصّت على انقطاع ميعاد الطعن بالتظلّم طالما أنّ هنالك ميعاداً جديداً سيفتتح نتيجة الردّ على التظلّم.

ثانياً: إنّ القول بافتتاح ميعاد طعن جديد بالنسبة للقرار الصادر نتيجة التظلّم يفترض أن يكون ذلك القرار قراراً جديداً رتّب آثاراً قانونيّة مغايرة للقرار المتظلم منه، وبما يفهم منه أنّه قد ألغى أو سحب القرار المتظلم منه، وفي هذه الحالة يمكن القول كما ذهب جانب من الفقه: إنّ المشرّع قصد بقطع سريان ميعاد الطعن بالإلغاء أن ميعاد الطعن بالقرار المتظلم منه قد بطل وانتهى ولم يعد موجوداً لكي لا يتداخل مع ميعاد الطعن بالقرار الصادر نتيجة التظلّم (وصفي، 1978، صفحة 246)، وبالتالي لا يمكن القول بافتتاح ميعاد طعن جديد بالنسبة للقرار الصادر نتيجة التظلّم إذا جاء ترديداً وتأكيداً للقرار المتظلم منه، فالقرار في هذه الحالة ليس له كيان مستقل بذاته، فالآثار التي رددها إنّما ترتبط بالقرار المتظلم منه، وأن الطاعن في دعواه يستهدف إلغاء تلك الآثار، مما يتعيّن القول بالأثر القاطع للتظلم الذي من شأنه مدّ ميعاد الطعن بالقرار الأصيل (المتظلم منه)، والقول بخلاف ذلك يعني قبول دعوى الإلغاء بالقرار المتظلم منه وقد توالت عنه مواعيد الطعن، لا سيما في الحالات التي لا ينصّ فيها القانون على موعد محدد لتقديم التظلّم، وبالتالي إمكانية تقديمه خلال المدّة المحددة للطعن بالإلغاء.

ثالثاً: إن المتتبع لموقف الأنظمة القضائية العريقة من أثر التظلّم الإداريّ على امتداد ميعاد الطعن بالالغاء، يجد أنّها قد استقرت منذ زمن بعيد على تقرير الأثر القاطع للتظلم سواء أكان وجوبيّاً أو جوازيّاً، رئاسيّاً أو ولائيّاً، حيث قرر مجلس الدولة الفرنسي: "إذا اتخذت السلطة الإداريّة التي رفع إليها التظلّم قراراً صريحاً بالرفض خلال أربعة أشهر، فإنّ مدّة الطعن القضائي يحدد مجلس الدولة بدايتها من تاريخ إعلان صاحب الشأن به" (القبيلات ، 2012، صفحة 624)، كما ذهبت المحكمة الإداريّة العليا المصرية إلى القول: "إنّ تقديم طلب التظلّم– سواء أكان جوازيّاً أم وجوبيّاً– من شأنه قطع ميعاد الطعن القضائي بالقرار محل التظلّم، وفي هذه الحالة يتم احتساب مدّة طعن جديدة مقدارها ستون يوماً تبدأ من تاريخ رفض الإدارة لطلب التظلّم صراحةً أو بعد مضي ستين يوماً في حال سكوتها وعدم ردها" (الإداريّة العليا المصرية 1189, 1996/1346, أشار له (أبو إرميله، 2017، صفحة 279).

رابعاً: لقد استقر قضاء محكمة العدل العليا سابقاً، بأن للتظلم المنظم بأحكام القانون أثراً قاطعاً لميعاد الطعن بالإلغاء، حيث قررت قبول الطعن بالقرار المتظلم منه في حالة الرفض الصريح أو الضمني بعد أن توالت مدد الطعن الخاصة به لانقطاع الميعاد بالتظلّم (عدل عليا 2010/165)، كما أنّها قررت في بعض

أحكامها كما بينا سابقاً ضرورة الطعن بالقرارين المتظلم منه والصادر برفض التظلّم معاً، فلو لم يكن للتظلم أثر قاطع لميعاد الطعن لما قبل القضاء الإداريّ الطعن بالقرار المتظلم منه، حيث قضت على أنّه" وحيث إنّ ما يترتب على الاعتراض على القرارات الإداريّة قطع مدّة الطعن المنصوص عليها في المادة الثانية عشرة من قانون محكمة العدل العليا بالنسبة للقرار الأول، وبحيث تبدأ مدّة طعن جديدة اعتباراً من تاريخ تبلّغ المستدعي للقرار الثاني، أو علمه به على الصورة المبينة في المادة الثانية عشرة المذكورة، ولأنّ القرار الثاني جاء قراراً صريحاً بالرفض ومؤيداً للقرار الأول، وحيث إنّ المستدعي هدف من دعواه إعفاءه من الغرامة إن كان لذلك مقتضى، فكان عليه الطعن بكلا القرارين وليس القرار الثاني وحده الذي جاء ترديداً وتأيداً للقرار الأول" (عدل عليا 2010/88)، الأمر الذي يؤيّد ما انتهينا إليه بأنّه لا مجال إلا الأخذ بالأثر القاطع للتظلم بالنسبة للقرار المتظلم منه لا سيما في الحالة التي يردّد أو يؤيّد فيها القرار الصادر نتيجة التظلّم، القرار المتظلم منه.

خامساً: إنّ الدور الإنشائي للقضاء الإداريّ لا يقتصر على ابتداع المبادئ القانونيّة فسحب، وإنما يمتدّ دوره إلى تطوير النصّوص القانونيّة وتكييفها بما يتلائم والصالح العام، وبالتالي فإن عدم النصّ على الأثر القاطع للتظلم في قانون القضاء الإداريّ، لا يمنع جهات القضاء الإداريّ من الأخذ بذلك الأثر لا سيما وأنّ الأخذ به يكرّس المبادئ المستقرّ عليها بعدم قبول الطعن بالقرارات الصادرة برفض التظلّم استقلالاً لكونها قرارات توكيديّة، وعدم قبول الطعن بالقرارات وقد توالت عنها مدد الطعن.

سادساً: إن المتمعن ببعض أحكام المحكمة الإداريّة يجد أنّها قد أخذت بالأثر القاطع للتظلم الجوازيّ، حيث ذهبت المحكمة إلى القول: "وتجد المحكمة أنّ قانون القضاء الإداريّ رقم (27) لسنة 2014 قد راعى إجراءات التظلّم وفرق في المادة (8/ج) منه الفرق بين التظلّم الجوزاي والتظلّم الوجوبيّ بقولها: "ج. إذا كان التشريع ينصّ على جواز التظلّم من القرار فيجوز الطعن في هذا القرار خلال المدد المنصوص عليها في الفقرة (أ) من هذه المادة، ويجوز الطعن في القرار الصادر نتيجة التظلّم وفقاً للمواعيد والإجراءات المحددة في ذلك التشريع وذلك خلال المواعيد المنصوص عليها في هذه المادة، وإن ما يستفاد من النصّ جواز 1. التظلّم من القرار الأصيل الصادر عن الإدارة خلال المدّة المنصوص عليها وهي الستون يوماً من اليوم الذي يلي تبلغه القرار،2. الطعن بالقرار الصادر نتيجة التظلّم شرط تقديم التظلّم خلال المدد المنصوص عليها في القانون، وما يستفاد كذلك من هذا النصّ أنّه وفي حال ممارسة الموظف حقّه بالتظلّم فإنّ تقديم التظلّم خلال المدّة الواردة في نظام الخدمة المدنية يقطع مدّة الطعن وتحتسب المدّة من اليوم الذي يلي صدور القرار بنتيجة التظلّم".

إلا أن الملاحظ على حكم المحكمة الإدارية يجد أنها قد أعطت الانقطاع مفهوماً مغايراً لمفهومه القانوني، فالأثر القاطع للتظلم في مفهوم المحكمة يعني: أن ميعاد الطعن بالقرار المتظلم منه قد بطل وانتهى ولم يعد موجوداً على اعتبار أن الحق بالطعن ينتقل للقرار الصادر نتيجة التظلّم لا بالقرار المتظلم منه، حيث

استدركت المحكمة حكمها بالقول: "والتساؤلات التي تثور هنا، هل يملك الموظف الطعن بالقرار الأصيل وإن تظلم؟ أم إنّه وطالما أنه مارس حقّه في التظلّم وفقاً للنظام فإنه لا يستطيع الطعن بالقرار الأصيل وإنّما يتوجب عليه انتظار نتيجة التظلّم ولذلك فإنّ التظلّم يقطع مدّة الطعن؟"..... ومن خلال التساؤلات التي تمّ عرضها فإننا نرى أنّه وفي حالة ممارسة الموظف حقّه بالتظلّم وتقدم بتظلمه خلال المدّة التي نصّ عليها التشريع فإنّ حقّه في الطعن ينتقل إلى القرار الصادر بنتيجة التظلّم سواء أكان هذا القرار صريحاً أم ضمنياً" (إداريّة 2015/523), (إداريّة 2015/246). ولا شك أن المفهوم الذي انتهت اليه المحكمة لا يمكن الأخذ به– كما انتهينا سابقاً– الا في الحالة التي ينتج عن التظلم قرارٌ إداريٌ جديد يرتّب آثاراً قانونيّة مغايرة للقرار المتظلم منه.

سابعاً: لقد أقرّ القضاء الإداريّ الأردنيّ في بعض أحكامه حديثاً بالأثر القاطع للتظلم– وإن كان بصورة غير مباشرة– فلقد قضت المحكمة الإداريّة العليا في حكم سبق الإشارة إليه إلى أنّ لجوء صاحب الشأن إلى الجهة الإداريّة المختصة بتقديم تظلم جوازيّ لا يمنعه من إقامة دعوى الطعن القضائيّة بالقرار دون انتظار نتيجة البتّ في تظلمه (إداريّة عليا 2018/303)، ومؤدى حكم المحكمة هذا يعني نظرياً– وفي ظل عدم تحديد قانون القضاء الإداريّ للمدّة التي يجب خلالها تقديم التظلّم، وبالتالي ضرورة الرجوع لأحكام التشريعات الناظمة للتظلم– لو اعترض عضو هيئة التدريس على قرار مجلس العمداء بعدم الموافقة على ترقيته أمام مجلس الجامعة بعد مضي أربعين يوماً من تاريخ تبلغه القرار بموجب قانون الجامعات– الذي لم يحدد مدّة لتقديم الاعتراض– المادة (31) من قانون الجامعات الأردنية (2018)[3] وانتظر مدّة عشرين يوماً إلا إنّ مجلس الجامعة لم يبتّ في تظلمه بقرار صريح، فسارع في اليوم الثاني والعشرين من تقديم التظلّم بالطعن بقرار عدم الموافقة على الترقية أمام المحكمة الإداريّة، فإن دعواه ستقبل شكلاً، لأنّ التظلّم قد قطع ميعاد الطعن، والقول بخلاف ذلك يضيّع الحكمة التي شُرع من أجلها.

(3) لم تحدد المادة (31) من قانون الجامعات الأردنية، المدة التي يجب الاعتراض خلالها على قرار أي من مجالس الجامعة أمام المجلس الذي يعلوه فنصت على "يجوز الاعتراض على القرارات الصادرة عن أيّ مجلس إلى المجلس الذي يعلوه مرتبة، ويكون القرار الصادر عنه قراراً نهائياً"، الأمر الذي يعني جواز تقديمه خلال المدة المقررة لرفع دعوى الإلغاء وهي ستون يوماً.

الخاتمة:

تناولنا في هذه الدراسة أثر التظلّم الإداريّ على دعوى الإلغاء وفقاً لقانون القضاء الإداريّ الأردنيّ، وقضاء المحكمة الإداريّة، حيث بيّنت الفلسفة من التظلّم من خلال بيان مفهومه، والحكمة من إيجاده، ثم تناولت أثر التظلّم على دعوى الإلغاء، من خلال بيان أثره على القرار الذي يقبل الطعن بالإلغاء، وأثره على قطع ميعاد الطعن القضائيّ، وخلصت للنتائج الآتية:

أولاً: إن التظلّم الإداريّ كنظام قانونيّ ليس هدفاً بحدّ ذاته، وإنّما إجراء لتحقيق أهداف قصدها المشرّع من إيجاده بعضها موضوعيّة وأخرى إجرائيّة.

ثانياً: على الرغم من التطوّر الذي يحسب للمشرّع الأردنيّ بأن ضمن وللمرة الأولى في قانون القضاء الإداريّ أحكاماً خاصّة بالتظلّم الإداريّ وربطها بدعوى الإلغاء، إلا إنّ تنظيمه جاء قاصراً وبما فوّت الحكمة من تشريعه بتخفيف العبء عن كاهل القضاء الإداريّ الأردنيّ الذي يعاني أساساً وجودَ كمّ كبير من الدعاوى التي ينظرها في ظل وجود محكمة إداريّة واحدة مقرّها العاصمة؛ فأحال على خلاف القوانين المقارنة لأحكام التشريعات المختلفة لتحديد الأحوال التي يعتبر فيها التظلّم لجهة الإدارة وجوبيّاً قبل اللجوء للمحكمة– بالرغم من ندرتها– وحصر مفهوم التظلّم الجوازيّ بالتظلّم الذي نصّ عليه القانون، علاوة على أنّه لم ينصّ على جعل التظلّم سبباً لقطع ميعاد الطعن بالإلغاء.

ثالثاً: إنّ النهائية التي يعنيها المشرّع من التظلّم لا سيما الوجوبيّ هي نهائيّة إجرائيّة، القصد منها التخفيف عن كاهل القضاء باحتماليّة حلّ النزاع المتعلق بعدم مشروعيّة القرار الإداريّ أو ملائمته في مراحله الأولى دون الحاجة للجوء للقضاء، وبالتالي لا بدّ من إدراك حقيقة أنّ هذه النهائية ليس بالضرورة أن ينشأ عنها قرار إداريّ جديد يقبل الطعن به استقلالاً.

رابعاً: إذا صدر قرار نتيجة التظلّم سواء الوجوبيّ أو الجوازيّ بالرفض الصريح أو الضمني فإنّ هذا القرار لا يعدو أن يكون قراراً توكيديّاً لقرار نهائيّ سابق ما لم يبنَ على سبب أو تحقيق جديد، وبالتالي فإنّه من الناحية النظريّة لا يقبل الطعن بالإلغاء، إلا إنّه ولتحقيق التكامل بين النهائيّة الذاتيّة للقرار المتظلم منه، والنهائيّة الإجرائيّة التي قصدها المشرّع من التظلّم لا سيما الوجوبيّ فإنه فلا بدّ من مخاصمة القرارين باعتبار أنّ محلهما واحد لا يقبل التجزئة.

خامساً: فسّرت المحكمة الإداريّة نص المادة (8/ج) من قانون القضاء الإداريّ، المتعلقة بالقرار الذي يجوز الطعن به بالإلغاء في حال أن لجأ صاحب الشأن للتظلم الجوازيّ، تفسيراً يتعارض مع مفهوم التظلّم الجوازيّ، وحملت النصّ أكثر مما يحتمل، وذلك بأن جعلت لمجرد تقديم التظلّم أثراً تلقائياً في انتقال حق الطاعن للطعن في القرار الصادر نتيجة التظلّم، الأمر الذي ترتّب عليه قبولها للطعن بالقرار الصادر نتيجة

التظلّم استقلالاً بالرغم من حقيقة أنّه قد لا يعتبر قراراً جديداً، وعلى نحو لم تقم أيّ اعتبار أو وجود للقرار المتظلم منه بحجة أنّه قرار غير نهائي.

سادساً: إنّ قصر المدّة التي أشارت إليها المادة (8/هـ) لنشأة القرار الضمنيّ برفض التظلّم، بالرغم من أنها ليست حاسمة في ذلك، بالإضافة للتقيّد الحرفيّ من قبل المحكمة الإداريّة بتلك المدّة لنشأة ذلك القرار، وعدم قبولها للطعن بالقرار المتظلم منه بحجة أنّه غير نهائيّ من شأنه التضييق على الأفراد وإهدار حقهم في مخاصمة القرار الذي مسّ بمركزهم القانونيّ خصوصاً إذا ما اتخذت جهة الإدارة إجراءات إيجابيّة في سبيل فحص التظلّم خلال تلك المدّة.

سابعاً: لا مجال للقول بأنّ التظلّم بموجب قانون القضاء الإداريّ الأردنيّ لم يعد له أثر قاطع لميعاد الطعن في الإلغاء وإن لم ينصّ عليه؛ فالقرار الصادر برفض التظلّم صراحة أو ضمناً لا يعدو أن يكون قراراً توكيدياً ليس له كيان مستقل، وبالتالي لا ينتج عنه افتتاح ميعاد جديد خاص للطعن به، مما يتعين معه امتداد ميعاد الطعن بالنسبة للقرار المتظلم منه الذي تعود إليه الآثار القانونيّة التي يهدف الطاعن من لجوءه للقضاء بإلغائها، وبخلاف ذلك فإن القضاء يقبل الطعن بالقرار المتظلم منه وقد توالت عنه مواعيد الطعن، خصوصاً الحالات التي لا ينصّ فيها التشريع على المدّة التي يجب خلالها على المتظلم تقديم شكواه لجهة الإدارة.

التوصيات:

بين ما أوصت به الدراسات الفقهية الأردنيّة السابقة في ظل سريان قانون محكمة العدل العليا، وما أفرزه الواقع التشريعي الحالي بموجب قانون القضاء الإداريّ، واجتهادات المحكمة الإداريّة، فإننا نتمنى على المشرّع الأردنيّ، ومحكمتنا الإداريّة الموقرة الأخذ بالتوصيات الآتية التي من شأنها– من وجهة نظرنا– تجويد فكرة التظلّم الإداريّ والحكمة من إيجاده، وبما يساير موقف قوانين واجتهادات القضاء الإداريّ المقارنة:

أولا: فيما يتعلق بالمشرّع الأردنيّ بموجب قانون القضاء الإداريّ :

1. تعديل الفقرة (ج) من المادة (8) من القانون بحيث تقرأ على النحو الآتي: " في حال أن كان التظلم من القرار الإداري جوازياً سواء ورد نصّ عليه أم لا، فلصاحب المصلحة الطعن في هذا القرار خلال المدّة المنصوص عليها في الفقرة (أ) من هذه المادة، أو أن يلجأ للتظلم منه خلال المواعيد المحددة قانوناً أمام الجهة الإداريّة التي أصدرته، أو الجهة الرئاسية، وفي هذه الحالة إذا صدر نتيجة التظلّم قرارٌ جديدٌ مغايرٌ في آثاره للقرار المتظلم منه يكون هذا القرار وحده القابل للطعن بالإلغاء أمام المحكمة الإدارية خلال المواعيد المنصوص عليها في هذه المادة، وبخلاف ذلك لا

يجوز الطعن به استقلالاً".

2. تعديل الفقرة (د) من المادة (8) من القانون، بحيث يتمّ تحديد الحالات التي يجب فيها على المتضرر من القرار التظلّم منه قبل اللجوء للقضاء، وبما يحقق العلة منه بتخفيف العبء عن كاهل المحكمة الإداريّة لا سيما في ظل ندرة الأحكام القانونيّة الناظمة للتظلم الوجوبيّ بموجب التشريعات المختلفة.
3. إضافة فقرة جديدة للمادة (8) من قانون القضاء الإداريّ تقرأ على النحو الآتي: "على الجهة الإداريّة المتظلم إليها أن تبت في التظلّم قبل مضي ستين يوماً من تاريخ تقديمه، ويعتبر مضي تلك المدّة دون أن تجيب عنه صراحة بمثابة رفضٍ له".
4. تعديل الفقرة (ز) من المادة (8) من قانون القضاء الإداريّ تقرأ على النحو الآتي: "يوقف ميعاد الطعن المنصوص عليه في هذه المادة بالقوة القاهرة، وينقطع في أي من الحالات الآتية: 1. التظلّم لجهة الإدارة سواء أكان التظلّم جوازياً أو وجوبياً، 2. .....".

ثانياً: بالنسبة لجهة القضاء الإداريّ، ولحين تعديل نصوص قانون القضاء الإداريّ، فإننا نتمنى على محكمتنا الإداريّة الموقرة الأخذ بالتوصيات التالية:

1. ألا تجعل من مجرد تقديم التظلّم الجوازيّ أثراً تلقائياً في انتقال حقّ صاحب المصلحة للطعن بالقرار الصادر نتيجة التظلّم استقلالاً، للحجج القانونيّة التي بيّنّاها في هذه الدراسة.
2. أن يكون القراران- المتظلم منه والصادر نتيجة التظلّم- اللذان يجب مخاصمتهما في دعوى الإلغاء، لا سيما في الحالة التي يكون فيها القرار الصادر نتيجة التظلّم توكيدياً للقرار المتظلم منه، مما يستتبع معه ضرورة أخذها بالأثر القاطع للتظلم بالنسبة للقرار المتظلم منه وإن لم ينصّ القانون على ذلك الأثر.
3. انطلاقاً من دورها الإنشائي، أن تساير موقف القضاء الإداريّ المقارن الذي فسّر مرور المدّة لنشأة القرار الضمني برفض التظلّم تفسيراً تحريرياً، وذلك بعدم اعتبار مرور ثلاثين يوماً دون أن تبت جهة الإدارة في التظلّم المقدم لها قرينة قطعية على نشأة ذلك القرار، وأن تقرر قبول دعوى الإلغاء بعد مرور تلك المدّة وإن استطال أمر البتّ فيه طالما ثبت لها أن جهة الإدارة قد اتخذت خلال تلك المدّة إجراءات إيجابيّة في فحص التظلّم، لما في ذلك من تكريس للحكمة التي من أجلها شرع التظلّم، وتيسير على الأفراد وصيانة لحقوقهم من الهدر والضياع في ظل قصر تلك المدّة التي لا مثيل لها في القوانين المقارنة.

المراجع:

أحمد عودة الغويري. (1989). قضاء الإلغاء في الأردن، دراسة تحليلية تطبيقية مقارنة. مصر: جامعة القاهرة.

التظلم الإداري : كسبب لقطع ميعاد الطعن القضائي. (2010). المجلة الأردنية في القانون و العلوم السياسية، 111-141.

بسام محمد أبو إرميله. (2017). أحكام التظلم الإداري في ضوء نظام الخدمة المدنية الأردني : دراسة تحليلية مقارنة. مجلة الحقوق، 41(4)، 261-308.

حمدي سليمان القبيلات . (2012). الطبيعة القانونيّة للتظلم الإداريّ وفقاً لأحكام نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (30) لسنة 2007. الكويت: جامعة الكويت – مجلس النشر العلمي.

حمدي ياسين عكاشة. (1998). المرافعات الإداريّة. الإسكندرية: منشأة المعارف.

حنا إبراهيم نده. (1972). القضاء الإداري في الأردن. عمان: جمعية عمال المطابع التعاونية.

خالد الزبيدي. (2008). القرار الإداري الضمني في الفقه والقضاء الإداري، دراسة مقارنة في ضوء قضاء محكمة العدل العليا. دراسات، علوم الشريعة والقانون، 35(1)، 182-201. تم الاسترداد من https://journals.ju.edu.jo/DirasatLaw/article/download/323/6400

خالد الزبيدي. (2006). القرار الإداري السلبي في الفقه والقضاء الإداري: " دراسة مقارنة ". مجلة الحقوق، 30(3)، 335 - 404. doi:10.34120/0318-030-003-006

سليمان الطماوي. (1976). القضاء الإداريّ (المجلد قضاء الالغاء). القاهرة: دار الفكر العربي.

طعيمة الجرف. (1956). شروط قبول الدعوى في منازعات القانون الإداري. القاهرة: مكتبة القاهرة الحديثة.

عبد الرؤوف هاشم بسيوني. (1997). أحكام التظلم الإداريّ في القانونيّن المصري والكويتين، دراسة فقهية وقضائية. بيروت: دار النهضة العربية للنشر والتوزيع.

عبد العزيز عبد المنعم خليفة. (2008). دعوى إلغاء القرار الإداريّ، (أســبابه وشروطه). لاسكندرية: منشأة المعارف.

عصام البرزنجي. (1990). مجلس شورى الدولة وميلاد القضاء الإداري العراقي. مجلة العلوم القانونية، المجلد التاسع((العدد الول والثاني))، 152.

علي شطناوي. (1998). التظلّم كشرط لقبول دعوى الإلغاء. المجلة القضائية الأردنيّة(12).

عمر محمد الشوبكي. (2016). القضاء الإداريّ: دراسة مقارنة. عمان: دار الثقافة والنشر والتوزيع.

فهد أبو العثم. (2005). القضاء الإداريّ بين النظرية والتطبيق. عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع.

فؤاد احمد عامر. (2001). ميعاد رفع دعوى الإلغاء في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا ومحكمة القضاء الإداري. القاهره: دار الفكر العربي.

كريم كشاكش. (2006). ميعاد دعوى الإلغاء في قضاء محكمة العدل العليا الأردنية. أبحاث اليرموك "سلسلة العلوم الإنسانية والاجتماعية"، 629-686.

ماجد راغب الحلو ، و محمد رفعت عبدالوهاب. (1999). القضاء الإداري :قضاء الإلغاء , قضاء التعويض , المرافعات الإدارية. الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية.

محسن خليل. (1992). القضاء الاداري تنظيم القضاء الاداري في لبنان – دعوى القضاء الشامل. بيروت: الدار الجامعية.

محمد إبراهيم الوكيل. (2008). التظلم الإداريّ. الاسكندرية: دار الفكر الجامعي.

محمد الأحمد ، و أحسن رابحي. (2020). القصد التشريعي من التَظَلُّم وجدوى اشتراطه في الدعوى الإدارية. مجلة جامعة الشارقة للعلوم القانونية، 17(1)، 378-416.

محمد علي الخلايلة. (2020). القضاء الإداريّ، دراسة تحليلية مقارنة في كل من الاردن وفرنسا وبريطانيا ومصر. عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع.

مصطفى كمال وصفي. (1978). أصول إجراءات القضاء الإداريّ طبقاً للقانون 47 لسنة 1972 (الإصدار الطبعة الثانية). القاهرة: مكتبة الأمانة.

نجيب خلف الجبوري، و محمد علي كاظم. (2016). القضاء الأداري. بغداد: مكتبة يادگار.

هاني الطهراوي. (2010). التظلّم الإداريّ كسبب لقطع ميعاد الطعن القضائي، المجلد (3)، العدد (1). المجلة الأردنيّة في القانون والعلوم السياسية، جامعة مؤتة.

المراجع الأجنبية:

Pacteau, B. (1985). Contentieux administratif. Paris: Presses universitaires de France.

Prévédourou , E. (1996). Les recours administratifs obligatoires: étude comparée des droits allemand et français. Paris: Paris 2.

المواقع الإلكترونية:

- محرك البحث القانونيّ قسطاس، www.qistas.com .

التشريعات:

- قانون القضاء الإداريّ رقم (27) لسنة 2014.
- نظام الخدمة المدنية رقم (9) لسنة 2020.
- نظام الشمول بتأمينات المؤسسة العامة للضمان الاجتماعيّ لسنة 2015.