٧٦٦
اداري
٤٠

جامعة طنطا ـ كلية الحقوق
الدراسات العليا

جامعة طنطا
كلية الحقوق
مكتبة الحقوق

الاحكام الاجرائية والموضوعية للتظلم من القرارات الإدارية

دراسة نظرية وتطبيقية في الإمارات العربية المتحدة وفي الدول الأجنبية

رسالة مقدمة

إلى كلية الحقوق بجامعة طنطا

للحصول على درجة الماجستير في القانون العام

١٢٩/ ٢

اعداد
(الباحث / عبدالله محمد محمود

T07-01073

لجنة الحكم على الرسالة:

١ـ الاستاذ الدكتور سليمان محمد الطماوي — استاذ القانون العام ـ عميد كلية حقوق عين شمس سابقاً «رئيساً»

٢ـ الاستاذ الدكتور عمرو فؤاد بركات — استاذ القانون العام ـ عميد كلية حقوق طنطا «عضواً»

٣ـ الاستاذ الدكتور مصطفى محمود عفيفي — استاذ القانون العام ـ وكيل كلية حقوق طنطا «مشرف على الرسالة وعضواً»

جامعة طنطا ـ كلية الحقوق
الدراسات العليا

الاحكام الاجرائية والموضوعية للتظلم من القرارات الإدارية

دراسة نظرية وتطبيقية في الإمارات العربية المتحدة وفي الدول الأجنبية

رسالة مقدمة

إلى كلية الحقوق بجامعة طنطا

للحصول على درجة الماجستير في القانون العام

اعداد
(الباحث / عبدالله محمد محمود)

لجنة الحكم على الرسالة:

١ـ الاستاذ الدكتور سليمان محمد الطماوي — استاذ القانون العام ـ عميد كلية حقوق عين شمس سابقاً ورئيساً

٢ـ الاستاذ الدكتور عمرو فؤاد بركات — استاذ القانون العام ـ عميد كلية حقوق طنطا عضواً

٣ـ الاستاذ الدكتور مصطفى محمود عفيفي — استاذ القانون العام ـ وكيل كلية حقوق طنطا ، مشرف على الرسالة وعضواً

بسم الله الرحمن الرحيم

" قل لو كان البحر مداداً لكلمات ربي لنفد البحر قبل أن تنفد كلمات ربي ولو جئنا بمثله مدداً "

سورة الكهف

الاية ١٠٩

اهداء

الى زوجتي وأولادي ينبوع المحبة والوفاء أهدي رسالتي هذه وليد فكري الأول في عالم القانون عله يكون نبراسا يهدي من بعدي كل باحث عن الحقيقة في عالم اليوم الذي ضاعت فيه حقائق كثيرة وغابت عنه آمال كبيرة .

الباحث

شكر وتقدير

اعترافاً بفضل العالم على المتعلم وتحقيقاً لكلمات الرسول عليه الصلاة والسلام ان العلماء ورثة الانبياء أجدني عاجزاً عن التعبير عما يجيش في صدري من معاني الفضل والعرفان لأساتذتي الأجلاء الذين لم يبخلوا لحظة واحدة عن امدادي بفيض وغزير علمهم وانا في مقتبل العمر القانوني اتحسس خطواتي وأصبو نحو مدارج العلم التي لا يشبع الانسان من أن ينهل من فيضها المنهمر مهما امتد به العمر أو طال .

ومع الاعتراف بعجزي هذا إلا أنني لا أملك سوى أبسط الكلمات وأكثرها تعبيراً عن هذا المعنى والمتمثله في الدعاء الى الله عز وجل أن يجزيهم عني خير الجزاء وأن يثيبهم بقدر ما اخلصوا في العلم والتعليم وأن يلحقني بزمرتهم رغم البون الكبير بيني وبينهم علني أكون داعياً صالحاً لما ارسوه من مبادىء العلم المغلف بالخلق الحميد .

الى أساتذتي الأجلاء العميد الدكتور/ سليمان الطماوي والدكتور/ عمرو بركات والدكتور/ مصطفى عفيفي أرفع أسمى آيات الشكر والتقدير واتطلع في المستقبل القريب لمواصلة طريق العلم معهم وبين أياديهم البيضاء نحو الدرجات العلمية الأعلى .

الباحث

مقدمـــة عامـة

****

تقوم الدولة الحديثة في الأساس على الالتزام بمبدأ المشروعية وسيادة القانون ذلك الذي يعد بحق العمود الفقري للمجتمع ، والمعيار العادل لضبط دوران رحى العلاقات والروابط القائمة بين مختلف أشخاصه القانونية بل هو يعد الهيكل الأساسى الذي تنتظم حوله الروابط الاجتماعية المتباينة ، وعليه ترتكز العلاقات المتداخلة فيما بين ابنائه والتي تؤلف الوحدة القانونية المميزة لشعب من الشعوب .

أما عن مفهوم تعبير الدولة القانونية فيتم اطلاقه على كافة الدول التي تخضع الهيئات الحاكمة فيها على تباين مستوياتها ، للقانون بحيث تصدر كل تصرفاتها وفقا للقواعد القانونية الصادرة فيها سواء تلك السابقة على وقوع الاحداث المطبقة عليها أو المواكبة لها أو المفسرة لكثير من غوامضها والضابطة للمنفلت منها .

من أجل ذلك فانه قد بات مسلما به أنه ما من دولة تستطيع تشييد أو استمرار دون العلاقات بين اشخاصها القانونية المختلفة ما لم يرتكز بناؤها على الالتزام الكامل بالحقوق التي تربط تلك الاشخاص بعضها بالبعض وعلى التسليم الكامل بهذه الحقوق لمختلف الأشخاص القانونية المعترف لها بهذا الوصف فيها ، وتطبيقا لهذا المنطق البديهي السابق الاشارة اليه فان الأعمال الصادرة عن أية سلطة عامة ، يجب أن تكون متوقعة سلفا الى حد ما ذلك لأنها تنبثق من قواعد قانونية ثابتة و مستقرة بالنسبة لما ورد فيها من حقوق أو التزامات ، ومن هنا فان هذه القواعد هي التي تحدد بذاتها الأطر الصحيحة لمضمون ومدى السلطات المتمتع بها الموظفون في مواجهة جماهير الادارة وبالتالي فانه يمكن القول أنه كما يحكم الموظفون الناس من خلال

ما يصدرونه في مواجهتهم من قرارات وأعمال إدارية سلطوية عامة فان القانون بقواعده وحدوده الضابطة يحكم بدوره سلوك الموظفين وتصرفاتهم ومن ثم فانه يتعين أن يكون الموظف قانونا ناطقا تماما كما وان القانون ليس الا موظفا صامتا .

على هدى من هذا الفهم كان اختيارنا لموضوع " الأحكام الاجرائية والموضوعية للتظلم الاداري من القرارات الادارية " والذي نراه بحق يجسد حلما طالما داعب جفون كل من ينشد تحقيق مبدأ مشروعية أعمال الادارة في علاقاتها الأبدية المستمرة بجماهير المتعاملين معها وذلك بوضع تلك الروابط في قالبها القانوني وسريانها عبر اجراء دقيق منظم منفصل تماما عن المصالح الشخصية أو الخاصة للطرف الاداري المتمثل في عمال الادارة وموظفيها أو النجاة بتلك الروابط من بين مخالب مخاطر التمييز أو المحاباة أو الوقوع في دائرة التعسف المبطل لقرارات الادارة فضلا عن الايقاع بها بين براثن المسؤولية الادارية ، وتبدو أهمية تناول هذا الموضوع بالبحث العلمي المحايد والأمين من وجهة نظرنا في أن الادارة يمكن أن تسبب بقراراتها وأعمالها اضرارا للأفراد قد يصعب أو يستحيل معها اعادة الحال الى ما كان عليه قبل اصدارها ومن ثم فانه يصبح من حق كل فرد لفحه وهج تلك الأضرار وآله شررها المتطاير ، أن يتحصن ضدها ، بدرع مزاجه الضمانات التي كفلها له القانون وبحيث لا يتعرض في المستقبل لمثلها تلك التي يعد من أهمها والممثل لفاتحتها كبداية طبيعية لها جميعها استخدام حق تقديم التظلمات والطعون الادارية .

هذا ومن الملاحظ أن القانون الاداري الذي ينظم تلك الحقوق للأفراد قد مر بتجارب كثيرة وعديدة في هذا الصدد ، بل وبتطور عميق بحيث لا يزال العمل دؤوبا ومتواصلا حتى وقتنا هذا الذي ما فتىء يشهد تأصيل قواعد هذا القانون المنظمة للتظلم والطعن الاداري حتى في الدول العريقة حضاريا وتاريخيا من حيث قدم العهد والمعرفة بالقانون الاداري وبأحكامه التفصيلية في هذا المجال .

فهرس الرسالة

صفحة

شكر و تقـــــــــدير ٥

الأهـــــــــداء ٧

مـــقـــدمـــة عـــامـــة..... ٩

باب تمهـــيـــدي : مـــبـــدأ الشـــرعـــيـــة و التظلم الاداري :..... ١٣

الفـــصل الأول : المدلول الاداري لمبـــدأ الشـــرعـــيـــة ١٥

المبـــحث الأول : مـــدلول مـــبـــدأ الشـــرعـــيـــة في النظم المقـــارنة ١٦

المطلب الأول : مدلول الشرعية الادارية في فرنسا..... ١٦

أولاً : مبدأ الشرعية الادارية في الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ ..... ١٧

ثانياً : مبدأ الشرعية في القوانين العادية ١٨

ثالثاً : مبدأ الشرعية في اللوائح الادارية ١٩

المطلب الثاني : مدلول الشرعية الادارية في مصر ٢٠

أولاً : معالم مبدأ المشروعية في الدساتير المصرية ٢١

أ - دســـــــتـــــــور ١٩٢٣ ..... ٢١

ب - دســـــــتـــــــور ١٩٣٠ ..... ٢٢

ج - دســـــــتـــــــور ١٩٥٦ ..... ٢٣

د - في الدستور المصري الحالي لعام ١٩٧١ ..... ٢٤

ثانيا : معالم مبدأ المشروعية في القانون العادي ٢٥

المبحث الثاني : مدلول مبدأ الشرعية في النظام الاداري لدولة الامارات ٢٩

المطلب الأول : الأجهزة الرقابية الادارية للمشروعية ٣١

أولا: مـــجلس الخـدمـه المدنيـــة ٣١

ثانيا : دائرة شئون الموظفين الاتحادية ٣٢
المطلب الثاني : أجهزة الرقابه الماليه للمشروعية ٣٣
أولا : الأختصاصات الرقابيه الماليه ٣٤
ثانيا : الاختصاصات الماليه التبعيه ٣٤
الفصل الثاني : الرقابه علي أعمال الاداره والتظلم الاداري ٣٦
المبحث الأول : المقارنه بين الرقابتين الاداريه والقضائيه..... ٣٨
المطلب الأول : أوجه الاختلاف بين الرقابتين ٣٨
أولا : من حيث نوعيه الجهه القائمة بفرض الرقابه ٣٨
ثانيا : من حيث وسائل تحريك الرقابه ٣٩
ثالثا : من حيث أسباب فرض الرقابه ٣٩
رابعا : من حيث الالتزام بالقواعد الشكليه ٤٠
خامسا : من حيث القوه الملزمه للقرارات الصادرة ٤٠
المطلب الثاني : أساليب الرقابه الادارية ٤١
أولا الرقابه التلقائيه بدون تظلم ٤٢
ثانياً: الرقابه بناء علي تظلم ٤٢
١- التظلم الولائي ٤٢
٢- التظلم الرئاسي ٤٣
المبحث الثاني : الرقابه الاداريه في الميزان ٤٧
المطلب الأول : مزايا الرقابه الاداريه ٤٧
أولا : مرونه الرقابه الأداريه ٤٧

ثانيا : الجمع بين صفتي الخصم والحكم ٤٩

ثالثا : عدم التوازن بين مصالح طرفي الرقابه ٤٩

المطلب الثاني : تقدير الرقابه الأداريه ٥٠

الباب الأول : القواعد الشكليه والاجرائيه للتظلم الاداري ٥٢

(فـرنسـا - مـصـر -الأمـارات) .....

مـقـدمـه : ٥٣

الفصل الأول : التفرقه بين القواعد الشكليه والأجرائيه ٥٥

١- الوضع في فرنسا ٥٦

٢- الوضع في مصر ٥٦

المبحث الأول : الادماج بين الشكل والاجراءات ٥٧

اولا :موقف الفقه المؤيد للادماج بين الشكل والاجراءات ٥٧

ثانيا : موقف القضاء الاداري من الادماج بين الشكل والاجراءات. ٥٩

١- الادمـاج بين الشكل والاجـراءات في القـضـاء الإداري

الفرنسي ٥٩

٢- الادماج بين الشكل والاجراءات في القضاء الإداري المصري ٦٠

المبحث الثاني : الفصل بين الشكل والاجراءات ٦١

أولا : موقف الفقه المؤيد للفصل بين اللشكل والاجراءات ٦١

ثانيا : موقف القضاء المؤيد للفصل بين الشكل والاجراءات ٦٣

المبحث الثالث تقديرنا للادماج أر الفصل بين الشكل والاجراءات ٦٦

الفصل الثاني : القواعد الشكليه للتظلم الاداري ٧٤

المبحث الأول : قاعدة الكتابه ٧٤

المبحث الثاني : قاعده الالتزام بالمواعيد المقررة ٧٦

المطلب الأول : حساب ميعاد التظلم الاداري ٧٦

المطلب الثاني : حساب المده عند تكرار التظلمات ٧٨

أولا : حساب المده عند تكرار التظلمات في قضاء مجلس الدوله الفرنسي ٧٨

ثانيا : حساب المده عند تكرار التظلمات في قضاء مجلس الدوله المصري ٧٩

المبحث الثالث :قاعدة فحص التظلم وسلطة البت فيه ٨٢

أولا : بيانات التظلم ٨٢

ثانيا : سلطه البت في التظلم ٨٦

الفصل الثالث : القواعد الاجرائيه للتظلم الاداري ٨٧

المبحث الاول : إجراءات تقديم التظلم ٨٧

أولا : الاجراءات الواجب مراعتها ممن يقدم التظلم ٨٨

ثانيا : الالتزام بتقديم التظلم للجهة المختصه بتلقية قانونا..... ٨٩

المبحث الثاني : إجراءات قبول التظلم ٩٣

أولا : الرفض الضمني للتظلم (الحكمي)..... ٩٣

ثانيا : الرفض الصريح للتظلم ٩٧

ثالثا : قبول التظلم ٩٨

المبحث الثالث : اجراءات اثبات تقديم التظلم ٩٩

المبحث الرابع : ضروره وجود التظلم في الامارات العربيه المتحدة ١٠١

رأينا الخـــاص : ١٠٢

الفـصل الرابع : أنواع التظلمـات الادارية ١٠٥

المبـحث الأول : التظلم الوجـوبي ١٠٦

المطلب الأول :مـــدلول وحـــالات التظلم الوجـــوبي ١٠٧

الفرع الأول : التظلم الوجوبي الولائي والرئاسي ١٠٩

الفـــرع الثـــاني : المده الزمنيـــه الازم انقـــضـــائهـــا لتـــقـــديم الطعن القضائي ١١١

المطلب الثـاني : مـيـعـاد التظلم الوجـوبي ١١٤

أولا : مـــيـــعـــاد الســـتين يومـــاً ١١٦

ثانيـا:هل يجـوز التظلم من القـرار قـبل صـدوره أو قـبل أعـتـمـادة .. ١١٧

ثالثـــا : تكرار التظلمـــات وقطع الميـــعـــاد..... ١١٧

رابعـــا : خطأ الادارة في رصـــد تاريخ التظلم ١١٨

خـامـسـا : العـبـره في قـبـول التظلم بتـاريخ وصـوله ١١٩

سـادسـا : جـواز ارسـال التظلم بكتـاب مـوصي عليـه بعلم الوصـول . ١٢٠

سـابعـا : تراخي البـريد في توصـيل التظلم لا يضـار به المتظلم ... ١٢٠

ثامناً : العـبـره في التظلم الرجـوبي أن يكون قـبل إقـامـة الدعـوي ١٢٢

تاســعـا : علي من يقع عبء اثبـات تقـديم التظلم ١٢٢

عاشرا: امتداد مهلة الطعن القضائي بتقديم التظلم الرجوبي ولائياً كان أم رئاسياً ١٢٣
المطلب الثالث : شكل التظلم الوجوبي ١٢٥
أولا : وجوب ورود التظلم علي قرار معين وألا يكون مجهلاً ... ١٢٥
ثانيا : تقدير ما اذا كان التظلم مجهلاً أم لا يخضع لرقابه القضاء ١٢٨
ثالثا : جواز قبول التظلم في صورة برقيه ١٢٨
رابعا : خلو التظلم من طابع التعسفه لا يبطله ١٢٩
المطلب الرابع : نطاق التظلم الوجوبي ١٣٠
أولا : الأمن يتقدم التظلم ١٣٠
ثانيا : كيفية تحديد الصفقة الرئاسيه داخل الجهة الادارية ١٣١
ثالثا : التظلم من القرارات لا يعني تقديم التظلم الي رئيس الجمهورية ١٣٢
رابعا : حكم التظلم آمام جهة اداريه غير مختصه ١٣٣
١- ارسال التظلم الي جهة غير مختصه لا يبطله ١٣٤
٢- الملاحظات الوارده علي المبدأ السابق ١٣٦
٣- حكم التظلم الي جهة اداريه غير مختصه ١٣٩
٤- رأي الاستاذ الدكتور مصطفي عفيفي ١٤٠

المطلب الخامس : ضروره التظلم الوجوبي في دوله الامارات العربيه المتحده ١٤٢
المبحث الثاني : التظلم الاختياري ١٤٦
المطلب الأول : مضمون التظلم الاختياري ١٤٧
المطلب الثاني : حالات عدم جدوي تقديم التظلم الاختياري ١٥١
أولاً : عدم قابلية القرار للسحب ١٥١
ثانياً : عدم جدوى التظلم حال اعلان الادارة مقدماً عن عدم قبوله ١٥٣
ثالثاً : عدم جدوى التظلم من قرارات مجالس التأديب قبل الطعن فيها قضائيا..... ١٥٣
المطلب الثالث : نتائج و آثار التظلم الاختياري ١٥٥
أولاً : تطع ميعاد رفع دعوي اللالغاء و قطع ميعاد التقادم .. ١٥٦
ثايتاً : اثبات علم المدعي بالقرار المطعون فيه ١٥٨
ثالثاً : اثبات تعد ي الادارة و مسلكها إزاء المتظلم ١٦٥
الباب الثاني : الاحكام و القراعد الموضوعية للتظلم الاداري ١٦٦
الفصل الأول : الشروط الموضوعية للتظلم الاداري ١٦٧
المبحث الأول : شروط القرار الاداري محل التظلم ١٦٧
المطلب الأول : نهائية القرار الاداري ١٦٨
المطلب الثاني : قابلية القرار الاداري للسحب ١٧٣
المطلب الثالث : عدم مشروعية أو ملاءمة القرار الاداري ١٧٧

الفـــرع الأول : ركـن الشـكل فـي القـــرار الاداري ١٧٨

الفـــرع الثـــاني : ركن الاخـــتـــصـــاص في القـــرار الاداري ١٨١

أولاً : التـــــــــــفـــــــــويض ١٨٢

ثـانيـــــــــاً : الانـابـة ١٨٤

الفـــرع الثـــالث : ركن الســـبب في القـــرار الاداري ١٨٥

أولاً : دور عنصر السبب في الرقابة علي ملائمة القرار الاداري ١٨٧

١ - مـــوقف القـــضـــاء الفـــرنسي ١٨٧

٢ - مـــوقف القـــضـــاء الاداري المصـــري ١٨٩

ثانياً : الرقابة القضائية علي الجزاءات التأديبية في الامارات العربية. ١٩٢

طعون الموظفين بوجه عام ١٩٣

الطعن في العقوبات التأديبيه ١٩٤

الفرع الرابع : ركن المحل في القرار الاداري ١٩٨

أولاً : مبدأ التناسب ٢٠٠

رأينـا الخـــــــاص: ٢٠٣

ثانياً : تطبيقات قضائية بخصوص عيب الغلو ٢٠٤

ثالثاً : سلطة القاضي في رقابة الملائمة في مجال الحريات العامة ٢٠٦

١ - تطبيقات مجلس الدولة الفرنسي ٢٠٦

٢ - تطبيقات قضاء مجلس الدولة المصري ٢٠٩

الفرع الخامس : ركن الغاية ٢١٢

أولاً : عنصر الغاية و السلطة التقديرية للإدارة..... ٢١٢

ثانياً : نظرية عدم الملاءمة الظاهرة في القضاء الاداري المصري ٢١٩

المبحث الثاني : المصلحة ٢٢١

المطلب الأول :طبيعة شرط المصلحة ٢٢٢

أولاً : المصلحة و الصفة ٢٢٣

ثانياً : الأهلية و المصلحة ٢٢٥

المطلب الثاني : خصائص المصلحة ٢٢٦

المطلب الثالث : أنواع المصالح ٢٢٨

أولاً : مصالح الأفراد غير الموظفين ٢٢٩

ثانياً : مصالح الموظفين ٢٣٠

ثالثاً : مصالح الهيئات و الجماعات ٢٣١

الفصل الثاني :آثار التظلم الاداري ٢٣٢

المبحث الأول : أثر التظلم بالنسبة لجهة الادارة ٢٣٢

المطلب الأول : قبول التظلم ٢٣٢

المطلب الثاني : الفصل في التظلم ٢٣٤

المطلب الثالث : نتائج رفض التظلم ٢٣٥

الفرع الأول : سحب القرار ٢٣٦

أولاً : شروط سحب القرار ٢٣٧

ثانياً : هل يمكن سحب القرار المنعدم ٢٣٧

ثالثاً : ميعاد سحب القرارات الادارية غير المشروعة ٢٣٨

١ - القرارات الفردية ٢٣٨
٢ - القرارات التنظيمية ٢٤٢
الفرع الثاني : تعديل القرار ٢٤٣
الفرع الثالث : الغاء القرار ٢٤٥
المبحث الثاني : بالنسبة للمتظلم ٢٤٨
المطلب الأول : الآثار الايجابية ٢٤٨
المطلب الثاني : الآثار السلبية ٢٥٠
المطلب الثالث : الطعن في قرار الفصل في التظلم ٢٥١
المبحث الثالث : أثر التظلم بالنسبة للغير ٢٥٣
المطلب الأول : العاملين بجهة الادارة ٢٥٣
المطلب الثاني : جماهير الادارة ٢٥٤
المطلب الثالث : السلطات العامة الأخري ٢٥٦
خاتمة الرسالة ٢٦٠
مراجع الرسالة ٢٦٥
فهرس الرسالة ٢٧٣

تمت بحمد الله تعالي و توفيقة

T07-01073