

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي  
جامعة الإمام جعفر الصادق

Ministry of Higher Education & Scientific Research  
Imam Ja'afar Al-Sadiq University



## الدائرة القانونية

☐ ندوة بعنوان

☐ القرار الإداري وآلية التظلم منه

□

أقيمت في مكتب المفتش العام لوزارة الداخلية إستناداً إلى التعاون الثقافي  
المشترك مع جامعة الإمام جعفر الصادق عليه السلام

☐ للمستشار القانوني

☐ رامي احمد الغالبي

☐ مدير الدائرة القانونية في جامعة الإمام جعفر الصادق عليه السلام

Republic of Iraq  
Imam Ja'afar Al- Sadiq University

Legal Affairs

العدد : ١٩

التاريخ: ٢٠١٨/ ١٠ / ٢١

بسم الله الرحمن الرحيم



جمهورية العراق  
جامعة الإمام جعفر الصادق

الدائرة القانونية

معترف بها بكتاب الوزارة المرقم ج هـ / ١٧٧٣

بتاريخ ٢٠٠٩ / ٥ / ١٣


إلى/ وزارة الداخلية - مكتب السيد المفتش العام المحترم.

م/ ورشة عمل قانونية

تحية طيبة وبعد ...

لمقتضيات المساهمة في تطوير العمل الإداري بمؤسسات الدولة الرسمية وشبه الرسمية، وسيراً على تطبيق التعاون الثقافي المبرم بين جامعتنا ومكتبكم المحترم، تروم الدائرة القانونية في جامعة الإمام جعفر الصادق بإقامة ورشة عمل قانونية حول (القرار الإداري وآلية التظلم منه) لمنسوبي مكتبكم الموقر. أملين الإجابة حول هذا الطلب ليتسنى لنا إجراء اللازم ، شاكرين تعاونكم معنا لتطوير العمل الإداري والقانونية دعماً جوهرياً لمؤسسات الدولة وصروح المعرفة .

مع التقدير....

  
رامي احمد الغالي  
مدير الدائرة القانونية  
٢٠١٨/ ١١ / ٢١



جمهورية العراق  
وزارة الداخلية  
المفتش العام  
(المكتب)



(خدمة وجبانية)

العدد: ١٩٨٠٧  
التاريخ: ٢٠١٨/١٤/٢

إلى / جامعة الامام جعفر الصادق (ع)

الموضوع/ ورشة عمل قانونية

السلام عليكم ورحمة الله وبركاته

كتابكم (الدائرة القانونية) ذي العدد (١٩) في ٢٠١٨/١٠/٢١

لإدامة اواصر التعاون الثقافي المبرم بين مكتبنا وجامعتكم الموقرة  
نود اعلامكم ان الورشة المقترحة (القرار الاداري والية التنظيم منه) لمنسوبي مكتبنا  
ستعقد يوم الثلاثاء الموافق (٢٠١٨/١٢/١٨) الساعة (التاسعة) صباحاً  
على قاعة الحكمة الكائنة في منطقة البلديات (معسكر الولاء بناية رقم ٣١)  
وتكون نقطة الاتصال لهذا الموضوع مع منسوبينا السيد (احمد علي مارد عيادة)  
شاكرين تعاونكم معنا خدمة للصالح العام واعلامنا مع التقدير



محمد مهدي مصطفى

المفتش العام  
٢٠١٨/١١/٢٩

صورة عنه الى:-

مكتب السيد المفتش العام

مكتب السيد نائب المفتش العام

مديرية

مسؤول سجل النشاطات - لاتخاذ ما يلزم والتاثير.

الأرشيف الالكتروني.

للتفضل بالاطلاع مع التقدير  
(- لاتخاذ ما يلزم وترشيح منسوبيكم للموظفين المدنيين الحضور للورشة اعلاه واعلامنا .

(ا- ب- ج)

المفوض اكرم ١٦٨٦



## تعريف القرار الإداري وبيان خصائصه

القرار الإداري: ( يقصد به القرار الذي تصدره جهة إدارية بوصفها جهة عامة بقصد إحداث أثر قانوني معين يتعلق بحق أو واجب يخص أي شخص أو مجموعة من الأشخاص ويشمل رفض تلك الجهات، أو امتناعها عن اتخاذ قرار كانت ملزمة قانوناً باتخاذها) .

إن للقرار الإداري خصائص ذاتية تميزه عن غيره من الأعمال التي تمارسها السلطة الإدارية ويمكن إجمال هذه الخصائص بما يأتي :

أولاً: صدوره من جهة إدارية مخولة قانوناً.

أهم خاصية له وهي صدوره من جهة إدارية، والمقصود بالجهة الإدارية هي تلك الجهة ذات الشخصية الاعتبارية العامة المخولة قانوناً بمباشرة الوظيفة الإدارية، وهي الدولة والمؤسسات العامة وغيرها والمنشآت التي يمنحها القانون شخصية اعتبارية، والشخصية الاعتبارية قد تكون عامة ويراد بها الدولة والأجهزة والوحدات الحكومية والمجالس المتخصصة المهنية والفنية وقد تكون شخصية اعتبارية خاصة وهي من تكوين الأفراد وتخضع هذه الأجهزة لقواعد القانون الخاص.

والسلطة العامة التي تصدر القرار قد تكون جهة تصدر القرار بإرادة منفردة، أو بوصفها جهة فصل في نزاع بين طرفين يتخاصمان أمامها.

ثانياً: القرار الإداري يترتب آثاراً قانونية معينة.

ويتمثل الأثر القانوني للقرار الإداري في إنشاء مركز قانوني جديد لم يكن موجوداً من قبل أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني قائم بالفعل، متى ما كان هذا الأثر ممكناً وجائزاً قانوناً.

والمركز القانوني هو مجموعة الحقوق والالتزامات المتعلقة بفرد من الأفراد، وتحميه الهيئة الاجتماعية عن طريق القسر والإرغام كمركز الدائن أو المدين والموظف العام.

ملاحظة: لا يجوز الطعن بالإلغاء للأعمال الصادرة من الإدارة التي لا ترتب آثاراً قانونية كالأوامر والتعليمات المصلحية التي تصدر من الإدارة لمجرد تطبيق القانون، والأعمال التي تستهدف إثبات حالة معينة، والآراء الاستشارية والمقترحات لأنها غير ملزمة أو مجرد إجراء تمهيدي.

ثالثاً: كون القرار الإداري نهائياً:

يقصد بنهائية القرار الإداري صدوره من جهة إدارية يخولها القانون سلطة البت في أمر بغير حاجة إلى تصديق سلطة أعلى، أي أنه قابل للتنفيذ بمجرد صدوره بمعنى أنه قد استكمل كل المراحل التحضيرية اللازمة لإصداره.

### عناصر القرار الإداري

يقوم القرار الإداري على عناصر أساسية إذا لم يستوفها يكون معيباً أو غير مشروع، وقد درج الفقه والقضاء على أنه يلزم أن يتوافر للقرار الإداري باعتباره عملاً قانونياً خمسة عناصر لينتج آثاره ويكون صحيحاً هي : (السبب الشكل، الاختصاص , المحل , الغاية) .

أولاً: السبب :

يجب أن يقوم القرار الإداري على سببٍ يبرره، والمقصود بالسبب هو الحالة الواقعية أو القانونية التي تبرر تدخل الإدارة لإحداث الأثر القانوني الذي تستهدفه من القرار.

مثال للحالة الواقعية : منزل آيل للسقوط يبرر التدخل لإصدار قرار الهدم.

مثال للحالة القانونية : موظف بلغ سن الإحالة للتقاعد يبرر التدخل لإصدار قرار إحالته للتقاعد.

ويلزم لصحة ركن السبب شرطان:

الأول: التزامن أو المعاصرة : أي يكون هناك تزامن بين الحالة الواقعية أو القانونية وبين إرادة الإدارة.. بمعنى قيام هذه الحالة وقت صدور القرار.

الثاني: الكفاية : بمعنى أن يكون السبب مبرراً للنتيجة التي وصل اليه القرار .. أي كافيًا لتبرير هذه النتيجة ومتناسبًا معها.

مثال : توقيع جزاء على موظف تأخر عن العمل عشر دقائق بالخصم من راتبه عشرين يومًا، هنا يكون القرار فاقد لشرط التناسب.

فإذا لم تكن الحالة الواقعية أو الحالة القانونية قائمة وقت إصدار القرار أو كانت قائمة ولم تكن كافية لتبرير النتيجة التي وصل اليها القرار ، يعد القرار في هذه الحالة معيبًا لفقدانه ركن السبب .. أو لعيب في السبب.

ثانيًا: الشكل :

الشكل هو الصورة التي تحتم القوانين أو اللوائح إفراغ القرار فيها.

والأصل أنه لا يشترط أن يصدر القرار بشكلٍ معين، فالسلطة الإدارية تتمتع بحرية تقدير إفراغ القرار في الشكل الذي تراه مناسبًا ما لم يحتم القانون على اتباع شكلٍ خاص بالنسبة لقرارٍ معين.

ولذلك فقد يكون القرار الإداري مكتوبًا أو شفويًا ، كما قد يكون مسببًا أو غير مسبب، وقد يكون إيجابيًا أو سلبياً ، وقد يكون القرار ضمنيًا كما في حالة تقديم الموظف لتظلمٍ ومرور سنتين يومًا دون أن يصله رد بالرفض أو القبول فتلك قرينة قانونية على أن هنالك قرارًا ضمنيًا قد صدر برفض التظلم، وفي حالة وجود نصٍ صريح يستلزم المشرع بموجبه شكلاً معينًا، يتعين على مصدر القرار قبل إصداره مراعاة هذا الشكل، فإذا أغفل هذا الشكل أو راعى الشكل المطلوب بطريقة غير كاملة كان القرار باطلاً.

والمثال على ذلك : استلزم القانون العرض على لجنة شؤون العاملين عند الترقية من ادنى الدرجات حتى الدرجة الأولى... عليه فإن صدور قرار بالترقية دون أخذ موافقة لجنة شؤون العاملين يفقده لركن الشكل.

ويحدث العيب في القرار الإداري من ناحية ركن الشكل في أمرين:

الأول: ترك الإدارة للأشكال المطلوبة تمامًا.

الثاني: تنفيذ الإدارة للأشكال المطلوبة ولكن بطريقة ناقصة.

وإغفال الشكل الجوهري لإصدار القرار يؤدي إلى بطلان القرار، باعتبار أن إغفال الشكل يؤثر على إرادة مصدر القرار، مثل توقيع إصدار قرار بعقوبة إنضباطية بحق أحد الموظفين دون أن يتمكن من تقديم دفاعه.

ثالثاً: الاختصاص :

هو أن يصدر القرار من السلطة المختصة قانوناً بإصداره.

القاعدة : أنه على الموظف أو الجهة المناط بها إصدار قرار معين أن تلتزم حدود الاختصاص كما رسمها القانون، ومخالفة قواعد الاختصاص يعيب القرار الإداري.

ويقوم الاختصاص على أربعة عناصر هي:

العنصر الشخصي : ويتمثل في تحديد الأفراد الذين يجيز لهم القانون إصدار قرارات إدارية وهم الموظفون العموميون القانونيون.

العنصر الموضوعي : ويتمثل في موضوع القرار بحيث لا يتصدى لهذا الموضوع إلا السلطة التي اعطاها المشرع هذا الحق.

العنصر الزمني : يتمثل في المدى الزمني الذي يجوز لصاحب القرار خلاله ممارسة اختصاصه.

العنصر المكاني : يتمثل في النطاق الأقليمي الذي يمارس فيه صاحب الاختصاص اختصاصاته .

رابعاً: المحل :

محل القرار : هو الأثر القانوني الذي تستهدفه الإدارة من إصدار القرار الإداري.

محل القرار إما أن يكون:

- إنشاء حالة أو مركز قانوني جديد مثل ( قرار التعيين).
- تعديل مركز قانوني قائم مثل ( قرار الترقية) .
- إنهاء مركز قانوني قائم مثل ( قرار الإحالة إلى التقاعد)
- كشف عن مركز قانوني ثابت ( مثل قرارات التسويات )

ويكون ركن المحل في القرار صحيحاً بتوافر شرطين:

الأول: أن يكون الأثر الذي يحدثه القرار ممكناً من ناحية التنفيذ، فصدور قرار بتخفيض درجة الموظف إلى الدرجة الأدنى مباشرة وهو في أدنى الدرجات مستحيل التنفيذ.

الثاني: أن يكون الأثر الذي يحدثه القرار متفقاً مع أحكام القانون، فإحالة موظف التقاعد قبل بلوغه السن المقررة يكون غير متفق مع احكام القانون .  
وإذا لم يتوافر هذان الشرطان يكون القرار معيباً بعيب مخالفة القانون.

خامساً: الغاية :

المقصود بالغاية (الهدف من القرار )النتيجة النهائية التي يجب أن يسعى رجل الإدارة إلى تحقيقها بإصدار القرار، وهي تحقيق المصلحة العامة .

أن وسيلة الإدارة في التعبير عن السلطة هي القرارات الإدارية ، والسلطة لا تكون مشروعة إلا إذا كان الهدف من استخدامها تحقيق المصلحة العامة.



وفى حالة ما اذا ثبت أن مصدر القرار لم يكن يستهدف الصالح العام كان قراره معيباً بسبب (الإنحراف بالسلطة أو إساءة استعمالها) وهذا العيب في القرار الإداري من العيوب القصدية التي يقع على من يدعيه عبء إثباته.

## أنواع القرارات الإدارية

أولاً: القرارات الإدارية من حيث خضوعها لرقابة القضاء

تنقسم القرارات الإدارية من حيث خضوعها لرقابة القضاء إلى قرارات تخضع لرقابة القضاء وهذا هو الأصل، وقرارات لا تخضع لرقابة القضاء وهي القرارات المتعلقة بأعمال السيادة، أو تلك التي منعت التشريعات الطعن فيها أمام القضاء .

### ١- القرارات الخاضعة لرقابة القضاء .

تعد رقابة القضاء على أعمال الإدارة أهم وأجدى صور الرقابة والأكثر ضماناً لحقوق الأفراد وحياتهم لما تتميز به الرقابة القضائية من استقلال وما تتمتع به أحكام القضاء من قوة وحجية تلزم الجميع بتنفيذها و احترامها والأصل أن تخضع جميع القرارات الإدارية النهائية لرقابة القضاء أعمالاً لمبدأ المشروعية ، ومن المستقر وجود نوعين من نظم الرقابة القضائية على أعمال الإدارة الأول يسمى القضاء الموحد، أما الثاني فيسمى نظام القضاء المزدوج .

أ- نظام القضاء الموحد : في هذا النظام من القضاء تنحصر الرقابة القضائية في نطاق ضيق من جانب القضاء، يتمثل في التعويض عن الأضرار التي قد تنتج من جراء تطبيق القرارات الإدارية.

و مقتضى هذا النظام أن تختص جهة قضائية واحدة بالنظر في جميع المنازعات التي تنشأ بين الأفراد أنفسهم أو بينهم وبين الإدارة أو بين الهيئات الإدارية نفسها. وهذا النظام يتميز بأنه أكثر اتفاقاً مع مبدأ المشروعية إذ يخضع الأفراد والإدارة إلى قضاء واحد وقانون واحد مما لا يسمح بمنح الإدارة أي

إمميزات في مواجهة الأفراد، ويسود هذا النظام في إنكلترا والولايات المتحدة الأمريكية وبعض الدول الأخرى.

ب- نظام القضاء المزدوج : يقوم هذا النظام على أساس وجود جهتين قضائيتين مستقلتين، جهة القضاء العادي وتختص بالفصل في المنازعات التي تنشأ بين الأفراد أو بينهم وبين الإدارة عندما تتصرف كشخص من أشخاص القانون الخاص ، ويطبق القضاء على هذا النزاع أحكام القانون الخاص

وجهة القضاء الإداري تختص بالفصل في المنازعات التي تنشأ بين الأفراد والإدارة عندما تظهر الأخيرة بصفقتها صاحبة السلطة وتتمتع بإمميزات لا يتمتع بها الأفراد ويطبق القضاء الإداري على المنازعة قواعد القانون العام ووفقاً لهذا النظام تخضع جميع القرارات الإدارية لرقابة القضاء الإداري إلغاءً وتعويضاً ، إلا في استثناءات معينة تتعلق بأعمال السيادة والقرارات التي حصنها المشرع من رقابة القضاء، ومن الدول التي أخذت بهذا الأسلوب فرنسا التي تعد مهد القضاء الإداري، وقد أخذ بهذا النظام العراق وكثير من الدول كبلجيكا واليونان ومصر .

## ٢- القرارات الإدارية التي لا تخضع لرقابة القضاء

حيث تتمثل هذه القرارات في صنفين: الأول: يتعلق بأعمال السيادة أو الأعمال الحكومية ، أما الثاني: فيشمل القرارات الإدارية التي يحصنها المشرع من رقابة القضاء لاعتبارات خاصة .

أ - أعمال السيادة : اختلف الفقه والقضاء في تعريف أعمال السيادة وهي في حقيقتها قرارات إدارية تصدر عن السلطة التنفيذية ، وتتميز بعدم خضوعها لرقابة القضاء سواء أكان بالإلغاء أو التعويض، وقد نشأت نظرية أعمال السيادة في فرنسا عندما حاول مجلس الدولة الفرنسي أن يحتفظ بوجوده في حقبة إعادة الملكية إلى فرنسا عندما تخلى عن الرقابة على بعض أعمال السلطة التنفيذية، ومعيار الباعث السياسي هو المعيار الذي اعتمدته مجلس الدولة الفرنسي للأخذ بنظرية أعمال السيادة و يعد حكم مجلس الدولة في قضية ( Le Fitte ) الصادر في ١٨٢٢/٥/١ حجر الأساس في اعتماد هذا

المعيار وبمقتضاه يعد العمل من أعمال السيادة إذا كان الباعث عليه سياسياً، أما إذا لم يكن الباعث سياسياً فإنه يعد من الأعمال الإدارية التي تخضع لرقابة القضاء .

مثال على ذلك:

- الأعمال المتعلقة بعلاقة الحكومة بالبرلمان .
- القرارات الخاصة بانتخاب مجالس المحافظات والمنازعات الناشئة عنها .
- الأعمال المتصلة بالعلاقات الدولية والدبلوماسية.
- الأعمال المتعلقة بالحرب.

ب - القرارات المحصنة من رقابة القضاء : من مظاهر سيادة القانون أن تخضع قرارات الإدارية جميعاً لرقابة القضاء ، فهو الوسيلة الوحيدة للحفاظ على حقوق الأفراد في مواجهة الدولة بهيئاتها المختلفة التشريعية والتنفيذية فالقضاء يملك تقويم عمل الإدارة وإجبارها على احترام المشروعة إذا ما حادث عنها ولاشك أن في ذلك ضمان مهمة لحماية حقوق الأفراد وحياتها ، وتتم من خلال السماح للأفراد بالطعن في قرارات الإدارية إذا مست مصالحهم طالبن إلغائها أو التعويض عنها، وإذا كان الأصل خضوع الإدارة لرقابة القضاء فإن مستلزمات المصلحة العامة قد تقتضي التخفيف من صرامة هذا المبدأ فتسمح بموازنة مبدأ المشروعية من خلال نظرية السلطة التقديرية والظروف الإستثنائية، إلا أن الدول تبالغ أحياناً في استبعاد الكثير من القرارات الإدارية من الخضوع للطعن أمام القضاء لاعتبار مختلفة .

ولاشك ان هذا الاتجاه خطير من المشرع لأن تحصين للقرارات الادارية من الطعن ،يجرد الافراد من ضمانة مهمة في مواجهة تعسف الإدارة.

ومن الجدير بالذكر أن المشرع العراقي قد اخرج من اختصاصات محكمة القضاء الاداري الطعون في القرارات الآتية :

- اعمال السيادة واعتبر من اعمال السيادة المراسيم والقرارات التي يصدرها رئيس الجمهورية .

- القرارات الادارية التي تتخذ تنفيذاً لتوجيهات رئيس الجمهورية وفقاً  
لصلاحياته الدستورية .

- القرارات الادارية التي رسم القانون طريقاً للتظلم منها او الاعتراض  
عليها او الطعن فيها .

ثانياً: القرارات الإدارية من حيث موضوعها :  
حيث تنقسم هذه القرارات إلى نوعين أساسيين هما :

#### ١- القرارات المنشئة:

وهي التي بموجبها ينشأ الحق ، مثل قرار التعيين أو الترقية أو منح  
العلاوة التشجيعية بسبب الحصول على تقريرين بمرتبة ممتاز أو التعيين ، إذ  
بدون صدور القرار لا ينشأ حق للموظف حتى ولو توافرت شروطه.

#### ٢- القرارات الكاشفة:

وتكون في الحالة التي يستمد فيها العامل حقه من قاعدة عامة موضوعية  
منصوص عليها في قانون أو لائحة ، وكل ما يفعله القرار هو الكشف عن هذا  
الحق ، مثل قرارات التسويات وقرار منح علاوة تشجيعية بسبب الحصول  
على درجة أعلى من الدرجة الجامعية الأولى وقرارات منح العلاوات الدورية  
، وقرارات حساب مدد الخدمة السابقة واستحقاق البدلات والتسويات طبقاً  
لقوانين التسويات.

ثالثاً: القرارات الإدارية من حيث التكوين .

حيث ينقسم هذا النوع من القرارات إلى قرارات بسيطة وأخرى مركبة .

١- القرارات الإدارية البسيطة: هي تلك القرارات التي لها كيانها مستقل بها  
وآثاراً قانونية سريعة وتكمن بسلطانها في كونها قائمة بذاتها، أو غير مرتبطة



بعمل قانوني آخر كقرار تعيين موظف واحد في إحدى الوظائف العمومية، أو قرار الصادر بتوقيع عقوبة على موظف بذاته .

٢- القرارات الإدارية المركبة ( المندمجة): فهي تلك التي تتداخل في تركيبها أو تكوينها جوانب قانونية متعددة وأحسن مثال قرار نزع الملكية من أجل المنفعة العامة، إذ أن مثل هذه القرارات (المندمجة ) لا تصدر مستقلة بل تصاحبها أعمال إدارية أخرى.

### التظلم من القرار الإداري

يُعد التظلم الإداري وسيلة قانونية لفض النزاعات الإدارية وقد ورد تعريفه في الفقه الفرنسي والعربي، بأنه: ( وسيلة قانونية من الوسائل التي تسمح للشخص بإستصدار قرار إداري متفق مع القانون).

وعُرف أيضاً بأنه: (طلب يتقدم به صاحب الشأن إلى الإدارة لإعادة النظر في قرار إداري يدعي مخالفته للقانون).

ويُقصد بالتظلم الإداري أن يصدر قرار مَعيب فيتقدم أحد الأفراد ممن يمسهم إلى الجهة التي أصدرته أو إلى جهة رئاسية طالباً سحبه، أو تعديله

### أنواع التظلم

يقسم التظلم الى نوعين .:

١- التظلم الاختياري : هو اعطاء الحق أصحاب العلاقة بالتوجه إلى الإدارة للتظلم من قرارها أو اللجوء مباشرة إلى القضاء للطعن بالقرار الإداري وهذا يعني ان لجوء الشخص إلى الادارة لايمنعه من إقامة الدعوى القضائية من دون إنتظار نتيجة البت في تظلمه من قبل الإدارة.

٢- التظلم الوجوبي (الاجباري) : وهو حالة فرض المشرع على صاحب المصلحة وجوب التظلم من القرار الاداري أمام الجهة التي اصدرته قبل الطعن به أمام القضاء، وبذلك يصبح التظلم الوجوبي شرطاً في قبول دعوى الإلغاء وهو ما أخذ به العراق حيث أن جميع التظلمات هي وجوبية من اجل

رفع دعوى الإلغاء وهذا مانصت عليه المادة (٧/سابعاً/ أ ) من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣.

وذلك كشرط الزامي قبل تقديم الطعن الى محكمة القضاء الاداري، وعلى الجهة الادارية ان تبت بالتظلم خلال مدة (٣٠) يوم من تاريخ تسجيل التظلم لديها، وعند عدم البت في التظلم او رفضه خلال المدة المحددة تقوم المحكمة بتسجيل الطعن لديها، حيث على المتظلم أن يقدم طعنه الى المحكمة خلال مدة (٦٠) يوم من تاريخ انتهاء مدة (٣٠) يوما المنصوص عليها في المادة (٧/أ) وإلا سقط حقه في الطعن.

اولاً: التظلم الولائي:

وهو التظلم الذي يقدم من صاحب الشأن أو ممثله القانوني إلى مصدر القرار الإداري قبل مخاصمة مشروعية القرار قضائياً، لغرض إعادة النظر في القرار المعيب أما سحبه أو تعديله أو الغائه، أو هو التماس يقدم إلى من صدر منه القرار المشكو منه، ويطلب فيه الإدارة بدراسة قرارها ومراجعتها.

ومع الفائدة المتقابلة للإدارة والفرد المتضرر من القرار الإداري نجد أن الإدارة غالباً ما تُصر على قراراتها، وقد ذهبت إلى أبعد من ذلك من خلال الزام مقدمي الطلب والتظلم إلى مراجعة محكمة القضاء الإداري للحصول على قرار قضائي.

ثانياً: التظلم الإداري الرئاسي:

ويقصد به التظلم المقدم إلى الرئيس الإداري الأعلى لمصدر القرار الإداري، ويجب توجبه التظلم الرئاسي إلى السلطة الرئاسية لمصدر القرار الإداري وهي السلطة الإدارية التي تمتلك بموجب القانون حق رقابة مشروعية قرارات مصدر القرار، ويتولى من له حق الرقابة إجراء التحقيق الإداري وإتخاذ القرار المناسب.

وتتضح أهمية التظلم الإداري الرئاسي بالمقارنة مع التظلم الإداري الولائي في إنه يمثل أداة رقابية على نشاطات المرووسين ويساعد على اكتشاف أوجه

الخلل والقصور في الجهة الإدارية التي يشرف عليها الرئيس الإداري الأعلى فضلاً عن تزايد احتمالات توفر الضمانات الجيدة والموضوعية في نظر التظلم والفصل فيه من الرئيس الإداري، وهو أمر قد لا يتوفر في التظلم الولائي لاسيما عندما ينتصر مصدر القرار لقراره ويأبى التراجع عنه، الأمر الذي قد يؤدي إلى تجاهل التظلم المقدم إليه، أو رفضه دون وجه حق.

وإن التطبيقات العملية في العراق كثيراً ما تأخذ بالتظلم الرئاسي من خلال تقديم التظلم لدى الوزير المختص، أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة وخصوصاً عند صدور القرار من جهة لا تتمتع بالشخصية المعنوية، وغالباً ما يراعى ذلك تمهيداً لتحقيق الإجراءات الشكلية عند رفع دعوى الألغاء لدى محكمة القضاء الإداري من جهة تحقيق الخصومة، والعديد من القوانين العراقية نظمت حالات الاعتراض على القرارات الإدارية لدى الوزير المختص والتي تعد بمثابة تظلم رئاسي .

كما انه ليس لأحد مصلحة في ذلك مادام القرار لم يولد بعد ولا يجوز تقديم التظلم الإداري ضد حكم قضائي فالقرارات الإدارية وحدها هي القابلة للتظلم الإداري، وبذلك لا يصح وقف ميعاد الطعن، أو قطعه بتظلم إداري يقدم الى الهيئة التي اصدرت قراراً قضائياً.

وعليه يستبعد من ميدان التظلم الإداري الإجراءات الاعدادية، او التمهيدية لاصدار القرارات الادارية والقرارات القضائية ويستوي، في هذا الشأن ان يكون التظلم اختيارياً او اجبارياً، فكلهما لا يؤدي إلى قطع مواعيد الطعن او وقفها.

## شروط التظلم الاداري

أولاً: يجب ان يقدم التظلم الإداري ضد قرار قابل للتظلم .

يتوجب لكي يؤدي التظلم الاداري اثاره القانونية ان يقدم ضد قرار اداري قابل للتظلم منه وعليه لا يجدي التظلم الاداري نفعاً في قطع ميعاد الطعن القضائي إلا اذا اعتبر المشرع القرار الاداري الصادر قطعياً، فالمشرع هو الذي يضفي الصفة القطعية او النهائية على القرار الاداري فقد تكون ارادته صريحة وواضحة وهذا هو الوضع الغالب وقد تكون ارادته ضمنية.

ثانياً: يجب ان يقوم التظلم الاداري بعد اصدار القرار.

يجب ان يقدم التظلم الاداري بعد اصدار القرار الاداري حتى تمكن الادارة من اعادة النظر في قرار صدر فعلاً واتضحت معالمه وعليه لافائدة من تقديم تظلم اداري ضد قرار اداري وهو في مرحلة الاعدادية او التحضيرية، فلا يعد هذا الطلب تظلاً ادارياً بالمعنى القانوني، ولا يترتب عليه بالتالي اي نتيجة من نتائج التظلم الإداري لأنه لا يمكن التظلم من قرار لم يصدر بعد فتلك مراحل اعدادية وتمهيدية لإصدار القرار فليس من المنطق أن يطلب من الإدارة اعادة النظر في قرار لا يزال تحت نظرها ومحل بحثها .

ثالثاً: يجب ان يقدم التظلم الاداري خلال ميعاد الطعن القضائي.

يجب أن يقدم التظلم الاداري خلال ميعاد الطعن القضائي أي خلال المدة التي يجوز فيها تقديم دعوى الالغاء اي في مدة (٦٠) يوم من تاريخ نشر القرار او تبليغه به او العلم اليقيني به، وعلة ذلك ان مضي ميعاد الطعن يسقط حق الشخص في مخاصمة القرار فيتحصن القرار رغم العيوب التي شابته فيستقر ويعامل معاملة القرارات السليمة.

اللهم ان يكون صادراً بناءً على غشٍ من صاحب الشأن او بناءً على صلاحية مقيدة، أو كان القرار منعماً فاذا كان تقديم التظلم الإداري بعد فوات ميعاد الطعن لا يؤدي الى قطعه أو احيائه حتى لو اقدمت الادارة على اعادة بحث الموضوع مجدداً.



رابعاً: يجب ان يكون التظلم الاداري حقيقياً.

فاذا كان تقديم التظلم الاداري القاطع لميعاد الطعن القضائي لا يخضع لأي شروط شكلية الا اذا نص القانون على خلاف ذلك فيجب ان يكون هذا التظلم واضح المعنى والمدلول لهذا يجب ان تكون عبارات التظلم وصياغتها دقيقة، وغير مبهمة في تحديد القرار والجهة الادارية التي اصدرته، ومقدم التظلم نفسه وطلباته، والادعاءات التي يستند اليها فاذا كانت القاعدة العامة هي عدم اشتراط احتواء التظلم الإداري على اسباب قانونية فيجب ان يتضمن طلبات محددة تصلح ان تكون محلاً للقضاء بها فيما لو رفضت الإدارة الإستجابة اليها.

خامساً: يجب تقديم التظلم الاداري إلى الجهة المختصة .

يتعين لكي يحقق التظلم الاداري آثاره القانونية في قطع الميعاد يجب ان يقدم الى الجهة المختصة بنظر التظلم الاداري والبت فيه فيتوجب تقديم التظلم الإداري إلى مصدر القرار المتظلم منه أو رئيسه الاداري الأعلى فهما الهيئتان الاداريتان المختصتان بنظر التظلم، والبت فيه وعليه لايؤدي تقديم التظلم الاداري، الى جهة غير مختصة الى قطع ميعاد الطعن كأن يقدم صاحب الشأن تظلمه الى المحافظ ضد قرار صادر عن مدير عام شرطة المحافظة.

## شكل التظلم وصيغته

رغم ان الشروط السابقة يمكن أن تتحقق بأي شكل وبأية صيغة ، إلا  
أننا إرتأينا تقديم نموذج عن شكلية قانونية للتظلم ، وكما يأتي:  
إلى/ السيد وزير الداخلية المحترم. / الوكيل الإداري المحترم ./  
مفتش عام الوزارة المحترم .... الخ.

### م/ تظلم

تحية طيبة وبعد...

بتأريخ / / ٢٠١٨ اصدر جنابكم الموقر الأمر الإداري المرقم ( )  
القاضي بنقلي إلى إحدى مديريات الوزارة في محافظة البصرة ، ولما كان هذا  
القرار مجحفاً بحقي ويعد عقوبة مبطنة، فإنني قد بادرت إلى الطعن تظلماً منه  
للأسباب الآتية ١-..... ٢-..... ٣-..... أملاً من سيادتكم سحب هذا القرار  
والغاءه إحقاقاً للحق وتحقيقاً للعدالة، كما أحتفظ بحقي في إقامة دعوى قضائية  
أمام المحاكم الإدارية المختصة في حالة عدم النظر بتظلمي المقدم إلى سيادتكم  
وفق المدة المحددة بقانون مجلس الدولة المعدل.  
مع التقدير....

الموظف : ع.م.ح.

### موقف مجلس شورى الدولة من التظلم الاداري

نصت المادة (٧/ سابعاً/ أ ) من قانون مجلس الدولة المعدل رقم ( ٦٥ )  
لسنة ١٩٧٩ على أن : (يشترط قبل تقديم الطعن الى محكمة القضاء الاداري  
أن يتم التظلم منه لدى الجهة الادارية المختصة خلال (٣٠) يوماً من تاريخ  
تبليغه بالأمر او القرار الاداري المطعون فيه او اعتباره مبلغاً، وعلى هذه الجهة  
أن تثبت في التظلم خلال (٣٠) يوماً من تاريخ تسجيل التظلم لديها.

ب - عند عدم البت في التظلم أو رفضه من الجهة الادارية المختصة على المتظلم ان يقدم طعنه الى المحكمة خلال (٦٠) يوم من تاريخ رفض التظلم حقيقةً او حكماً وعلى المحكمة تسجيل الطعن لديها بعد استيفاء الرسم القانوني، ولا يمنع سقوط الحق في الطعن أمامها مراجعة القضاء العادي للمطالبة بحقوقه في التعويض عن الأضرار الناشئة عن المخالفة او الخرق للقانون).

ومن منطوق هذه المادة يُستنبط مراد المشرع على احتمالاتٍ ثلاث:

الأول: قبول التظلم وبالتالي انتفاء الحاجة لرفع دعوى الالغاء.

الثاني: هو رفض التظلم مما يعني بدء سريان ميعاد دعوى الالغاء البالغ (٦٠) يوماً.

الثالث: هو سكوت الإدارة اي عدم البت بالتظلم قبولاً او رفضاً، وفي هذه الحالة على المتظلم ان ينتظر (٣٠) يوماً من تاريخ تسجيل التظلم فان مضت عن سكوت الإدارة ، أعتبرت قرينة على رفض التظلم ، مما يعني سريان ميعاد دعوى الإلغاء.

وقد حرصت محكمة القضاء الاداري على رد الكثير من الدعاوى استنادا الى النص المذكور اذا اغدقت المحكمة من المدعين بأحكام رد الدعاوى شكلاً لعدم قيامهم بالتظلم امام الإدارة.

## مجموعة من قرارات محكمة القضاء الإداري

لغرض إضفاء الفائدة العلمية من هذه المحاضرة نستعرض مجموعة من القرارات الصادرة من محكمة القضاء الإداري في العراق، والتي تتعلق بالقرارات الإدارية المخالفة للقانون ونتائج التظلم منها ، ومن هذه القرارات ما يأتي:

- ١- القرار المرقم (٨/إنضباط/تميز/٢٠١٢) في ٢٦/٤/٢٠١٢ القاضي بـ (بطلان جزاء تخلف ركن السبب في القرار الإداري).
- ٢- القرار المرقم (٧٢/إنضباط/تميز/٢٠١٢) في ٢٦/٤/٢٠١٢ القاضي بـ (لا يصح أن يكون النقل وسيلة لايراد منها سوى معاقبة الموظف).
- ٣- القرار المرقم (٣٠٦/إنضباط/تميز/٢٠١٢) في ١١/١٠/٢٠١٢ القاضي بـ (إن نقل الموظف من مكان إلى آخر من أجل حفظ الأمن وإنتظام سير المرفق العام يقع ضمن السلطة التقديرية للإدارة).
- ٤- القرار المرقم (٤٢٠/إنضباط/تميز/٢٠١٢) في ٦/١٢/٢٠١٢ القاضي بـ (تعد قواعد الإختصاص من النظام العام ويترتب على عدم مراعاتها بطلان القرار الإداري الصادر خلافاً لقواعد الإختصاص).
- ٥- القرار المرقم (٤٣٩/إنضباط/تميز/٢٠١٢) في ٢٥/١٠/٢٠١٢ القاضي بـ (يكون القرار المعيب بعيب إغتصاب السلطة الجسيم معدوماً ولا تسري بحقه المدد القانونية للطعن بالقرارات الإدارية).