مركز البيدر للدراسات والتخطيط
Al-Baidar Center For Studies And Planning

مدى الأولوية بين رد التظلم الحقيقي والحكمي في احتساب مدد الطعن

[تعليق على قراري محكمة قضاء الموظفين والمحكمة الإدارية العليا في الدعوى المرقمة "155/ج/2022"]

د. حسين شعلان

إصدارات مركز البيدر للدراسات والتخطيط

وقائع الدعوى[1]

أصدرت محكمة قضاء الموظفين الموقرة قرارها المرقم (1283/2023 في 28/3/2023) متضمناً الحكم برد دعوى الطعن بقرار العقوبة الانضباطية شكلاً؛ لتقديمها خارج المدة المحددة قانوناً، وبينت المحكمة أن المعترض قد بُلِّغ بأمر العقوبة: "في 3/1/2022، وتظلم منه في 5/1/2022 دون رد خلال المدة القانونية، وأقام الدعوى في 8/3/2022، وجدت المحكمة أن المعترض قدم اعتراضه خارج المدة المنصوص عليها في الفقرة (ثالثاً) من المادة(8)[2] من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991، فقررت المحكمة بالاتفاق رد الاعتراض شكلاً"[3].

وبعد الطعن تمييزاً أمام المحكمة الإدارية العليا قررت الأخيرة تصديق الحكم المميز؛ لأنه صحيح، وموافق للقانون؛ وذلك للأسباب الواردة فيه.

ويتضح مما تقدم أن المحكمتين الموقرتين قد ردّتا الدعوى لسبب شكلي يتمثل بتجاوز المدة المحددة لرفعها على أساس احتساب بداية تلك المدة من تاريخ انتهاء مدة البتّ في التظلم، وعُدّ ذلك رفضاً للتظلم بحكم القانون.

وفي الحقيقة إن المدعي ومن الأوراق التي قدمها للمحكمتين الموقرتين أثبت أن الإدارة قد ردت التظلم حقيقة، وضمن المدة المحددة لها قانوناً.

فالملاحظ من وقائع الدعوى أن رد التظلم كان حقيقياً، وفي المدة المحددة له، بما

1. القرار غير منشور، وكان هذا التعليق بحكم الاطلاع الشخصي على حيثيات الدعوى.

2. وردت الإشارة إلى المادة (8/ثالثاً) بشكل خاطئ في القرار، والصحيح أن المادة المرتبطة بالموضوع هي (15/ثالثاً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991.

3. ومن الجدير بالذكر أن الرد الشكلي للدعوى كان بعد مرور أكثر من سنة من تاريخ تسجيلها، إذ تقدم المدعي بدعواه في يوم 8/3/2022، وفصلت فيها المحكمة بتاريخ 28/3/2023، وقد استغرقت المحكمة في تلك المدة قرابة خمس جلسات، تضمنت بعضها مرافعات موضوعية.

يؤكد أن الرد كان قانونياً أي ضمن المدة المبينة في القانون من جانب، وحقيقياً عن طريق إفصاح الإدارة عن رفضها التظلم من جانب آخر، ومن ثم يصلح هذا الرد -أي الحقيقي- لإنتاج آثاره القانونية كافة، وأخصها الاعتماد عليه في احتساب مدة الطعن بعد التبليغ به استناداً إلى أحكام المادة (15/ثالثاً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام، على خلاف ما ذهبت إليه المحكمتان الموقرتان باعتمادهما الردّ الحكمي للتظلم في احتساب مدة الطعن، وإهمال الرد الحقيقي، وهو ما نراه جديراً بالانتقاد بناءً على الأسباب الآتية:

أولاً: إن المحكمتين الموقرتين قد خالفتا القانون بشكل واضح لا لبس فيه؛ إذ إنهما أفقدتا التبليغ برد التظلم قيمته القانونية التي وضعها المشرع، فبالرجوع إلى أحكام المادة (15/ثالثاً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام نجدها قد نصت بشكل صريح على أن مدة الطعن بقرار العقوبة الانضباطية تبدأ من تاريخ تبليغ الموظف برفض التظلم حقيقة، أو حكماً.

والواضح من النص المذكور في أعلاه اعتماد تاريخ التبليغ برفض التظلم حداً فاصلاً لبدء مدة رفع دعوى الطعن بالعقوبة الانضباطية، والحقيقة أن هذا التبليغ يقتصر على رد التظلم الحقيقي دون نظيره الحكمي؛لأن انتهاء المدة القانونية المحددة من دون رد الإدارة على التظلم يمثل رفضاً إياه، وتبليغاً به في الوقت نفسه.

وهذا ما أكده بعض الفقه العراقي بقوله إن بدء مدة الإلغاء أمام محكمة قضاء الموظفين في الدعوى الانضباطية يكون من تاريخ رفض التظلم حقيقة، أو حكماً[4].

وبالعودة إلى النص نجده قد قرن رد التظلم الحقيقي بالتبليغ، أي إن الرد الحقيقي لا ينتج أثره القانوني إلا بعد التبليغ به، ولا يشترط إلا إذا كان رد التظلم حقيقياً، ومن ذلك

4. ينظر: د. غازي فيصل مهدي د. عدنان عاجل عبيد: القضاء الإداري، ط2، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع، النجف الأشرف، 2013، ص 178. د. مازن ليلو راضي: القضاء الإداري، مطبعة جامعة دهوك، دهوك، 2010، ص 215 - 216.

نستنتج اشتراط القانون التبليغ بالرد الحقيقي لبدء مدة رفع الدعوى، وبغض النظر عن تاريخ تحققه ما دام الرد كان ضمن المدة المحددة قانوناً.

وعلى خلاف ذلك أهدرت المحكمتان الموقرتان القيمة القانونية للتبليغ في تحديد مدة الطعن بركونهما إلى رد التظلم الحكمي في ذلك على الرغم من توافر نظيره الحقيقي، إلا أن التبليغ به قد تراخى (22) يوماً، وهو ما يخالف القانون الذي اشترط التبليغ برد التظلم لاحتساب مدة الطعن.

ثانياً: ولا يقف توجه المحكمتين الموقرتين عند حد المخالفة المتقدمة بل يتعداه إلى مخالفة ما ورد في المادة (15/ثانياً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام التي نصت على: «يشترط قبل تقديم الطعن لدى محكمة قضاء الموظفين على القرار الصادر بفرض العقوبة التظلمُ من القرار لدى الجهة التي أصدرته وذلك خلال (30) ثلاثين يوماً

من تاريخ تبليغ الموظف بقرار فرض العقوبة، وعلى الجهة المذكورة البت بهذا التظلم خلال (30) ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمه، وعند عدم البت فيه رغم انتهاء هذه المدة يعدُّ ذلك رفضاً للتظلم».

والواضح من النص أن الرد الحكمي يتحقق بعدم بت الإدارة بالتظلم حتى انتهاء المدة المحددة لها، وليس بعدم علم المتظلم برد الإدارة بعد انتهاء تلك المدة، إذن فشرطا الرد الحكمي هما: عدم بت الإدارة بالتظلم، وانتهاء مدة الثلاثين يوماً، وليس من بينهما عدم علم المتظلم برد الإدارة؛ إذ لم يرد ذلك الشرط ضمن التنظيم القانوني للرد الحكمي.

فالرد الحكمي - في حقيقته - قرار إداري[5] مضمونه رفض التظلم، وبناءً على ذلك ينبغي لصحة هذا القرار توفر الشرطين المتقدمين حتى يحقق أثره في بدء مدة الطعن، ومن دونهما لا ينهض القرار الإداري الحكمي، ولا ينتج أثره في بداية مدة الطعن، وبناءً على ذلك لا وجود لقرار الرد الحكمي إذا ما أفصحت الإدارة عن رأيها في التظلم من جانب، أو عدم انتهاء مدة الثلاثين يوماً من جانب آخر.

وقد يقلل البعض من التمييز المتقدم في حالة الرفض الصريح للتظلم لتطابقه في المضمون مع الرد الحكمي، وفي الحقيقة لا يمكن تأييد ذلك؛ لأن مدة الطعن لا تبدأ في حالة الرفض الصريح إلا من تاريخ التبليغ بالرفض، في حين تبدأ تلك المدة في الرد الحكمي من تاريخ انتهاء الثلاثين يوماً المتروكة لبت الإدارة في التظلم.

وتأسيساً على ما تقدم يمكن القول بعدم مشروعية القرار الحكمي برفض التظلم الذي اعتمدته المحكمتان الموقرتان لبداية مدة الطعن، مع علمهما بأن الإدارة قد أفصحت عن ردها سلباً بالتظلم ضمن مدة الثلاثين يوماً، وبعد أن ثبُت عدم مشروعية قرار الرفض

5. ينظر: سمير صادق: ميعاد رفع دعوى الإلغاء، ط1، دار الفكر العربي، 1969، ص 162. د. مازن ليلو راضي: مصدر سابق، ص 210.

الحكمي نصل إلى بطلان ما أسسته المحكمتان الموقرتان عليه من أثر تمثل باحتساب مدة الطعن من تاريخ قيامه؛ لأن القرار غير المشروع لا يصلح لإنتاج الآثار التي يمكن أن تترتب عليه في حال صحته.

ثالثاً: إن التمعن في المادة (15/ثانياً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام يبيّن أن المشرع قد جعل الرد الحقيقي للتظلم هو الأصل العام؛لأن ذلك يتفق مع حقائق الأمور، وينسجم مع فلسفة التظلم، فالأخير لا يُعد أمراً شكلياً استلزمه المشرع لغرض تنظيم مدد الطعن فحسب، بل ليعطي الإدارة فرصة ثانية في التحقق من قرارها المتظلم منه، وحسم الأمر في ضوء الفرصة المعطاة إياها[6]، ولذلك فإن المشرع لم ينظم التظلم حتى تسكت الإدارة عنه،وإنما لتبدي رأيها فيه سلباً، أو إيجاباً، مما يجعل الرد الحقيقي على التظلم هو الأصل العام.

وعلى الرغم من الأصل المتقدم فإن المشرع لم يترك الأمور مفتوحة أمام الإدارة من دون تحديد مصير التظلم، بل نجده قد لجأ إلى معالجة فرضية سكوت الإدارة بحل استثنائي يتلاءم مع فرضية السكوت، ويتكامل مع تنظيمه إجراءات التقاضي الإداري، ويضمن في الوقت نفسه حق الموظف في اللجوء لقاضيه الطبيعي، ويتمثل بعد السكوت رداً على التظلم بالرفض بعد انتهاء المدة المحددة للبت فيه.

وبناءً على ذلك فإن الرفض الحقيقي للتظلم له الأولوية في احتساب مدة الطعن بوصفه الأصل العام الذي وضعه المشرع في تنظيم التظلم، ومن ثم لا يمكن الركون للرد الحكمي (الاستثنائي) إلا إذا تعذر تطبيق الأصل المتقدم.

ومن ذلك يتضح ألّا مزاحمة بين الرد الحقيقي للتظلم، ونظيره الحكمي، فتحققُ أيٍّ منهما- بشروطه القانونية – ينفي الآخر، وعلى فرض تحقق تلك المزاحمة فإن الأولوية -

6. ينظر: د. فؤاد العطار: القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1963، ص 522.

من دون شك - ستكون للرد الحقيقي استناداً لما وضعه المشرع من أصل عام.

وبذلك نجد المحكمتين الموقرتين قد خالفتا التنظيم الذي جاء به المشرع من ناحية الأصل العام، والاستثناء عليه عندما قدمتا الاستثناء على الأصل، وإن هذا الترجيح ينافي المنطق؛لأن الرد الحقيقي، والرد الحكمي متناقضان لا يجتمعان، ولا يرتفعان في آن واحد، ولا بدَّ من أن يكون هناك رد واحد، فإما أن يكون حقيقياً، أو حكمياً، مع ضرورة تحقق شروطه القانونية، والقول بخلاف ذلك يجعلنا أمام مدتين متغايرتين يصعب اعتماد إحداهما في احتساب مدة الطعن.

وبذلك لم تخالف المحكمتان الموقرتان القانون فحسب، بل خالفتا المنطق أيضاً؛ عندما رجحتا الرد الحكمي مع تحقق نظيره الحقيقي، وذلك الترجيح يستلزم اجتماع الردين معا في آن واحد، وهو باطل منطقياً فإما أن تفصح الإدارة عن ردها صراحة،

ويتحقق الرد الحقيقي،أو تسكت فينهض عندئذ الرد الحكمي بعد انتهاء المدة المحددة قانوناً.

وما يؤيد ذلك أن الرد الحكمي أمر مجازي اعتمده المشرع - للأسباب التي بيناها سابقاً - في مقابل الرد الحقيقي، ومنطقياً لا يمكن إعمال المجاز إلا إذا تعذرت الحقيقة، أما إذا أمكن اللجوء إلى الحقيقة فلا يمكن الركون إلى المجاز[7]، وهو ما وقعت فيه المحكمتان الموقرتان.

رابعاً: إن توجه المحكمتين الموقرتين يخالف الحكمة التشريعية للتظلم من ناحية تقليل الدعاوى، وتخفيف الزخم على القضاء الإداري عن طريق حل بعض المنازعات قبل وصولها إلى المحكمة المختصة[8]؛ إذ إن إهمال الرد الحقيقي، واللجوء إلى نظيره الحكمي في تحديد مدة الطعن قد يُلجِئ المتظلمين إلى الإسراع في تقديم دعواهم من دون انتظار مدة معقولة من تاريخ انتهاء مدة البت بالتظلم، فقد تتراخى الإدارة في حسم التظلم،وتستجيب لتظلم الموظف إلا أنه لم يبلّغ بعدُ برد الإدارة فيسارع لرفع دعواه على أساس الرد الحكمي للتظلم؛ خوفاً من عدم قبولها، وقد تمضي المحكمة قدماً في إجراءاتها، إلّا أنه بعد ذلك يبلّغ الموظف بالرد الإيجابي على تظلمه مما تنتفي معه الحاجة لرفع الدعوى.

وفي الحقيقة إن مجرد رفع الدعوى، والسير في بعض إجراءاتها التمهيدية يشكل عبئاً واضحاً، وزخماً إضافياً على المحكمة كان من الممكن تلافيه عن طريق ترجيح الرد الحقيقي على نظيره الحكمي، وعدم تبصير الموظفين في الإسراع برفع دعواهم بمجرد انتهاء مدة النظر في التظلم عن طريق التوجه الذي اعتمدته المحكمتان الموقرتان.

زيادة على ذلك فإن رد الإدارة على التظلم قد يكون إيجابياً في بعض نواحيه،

7.ينظر: د. مصطفى إبراهيم الزلمي: أصول الفقه في نسيجه الجديد، ج1، ط 10، شركة الخنساء للطباعة المحدودة، بغداد، 2002، ص389.

8. ينظر: د. غازي فيصل مهدي د. عدنان عاجل عبيد: مصدر سابق، ص 160. د. مازن ليلو راضي: مصدر سابق، ص 210.

وسلبياً في النواحي الأخرى، مما يقتضي أن يكون للمتظلم رفع دعواه في ضوء معطيات رد الإدارة على التظلم، وليس قبل ذلك، فيحصر عندئذ طلباته بما لم تحققه له الإدارة في ردها على التظلم، أو قد يعزف كلياً عن رفع دعواه في ضوء ما حصل عليه من استجابة،ولا يتحقق ذلك إلا إذا اعتمدنا على الرد الحقيقي في بدء مدة الطعن، بخلاف الاستناد على الرد الحكمي الذي يحتم عليه نقل نزاعه بأكمله إلى محكمة قضاء الموظفين، على الرغم من أن الإدارة قد استجابت لبعض طلباته، مما يتنافى مع فلسفة التظلم، ويزيد العبء على المحاكم.

خامساً: إن ما ذهبت إليه المحكمتان الموقرتان يتقاطع مع النتيجة المنطقية القائمة على أساس حرية الإدارة في البت بالتظلم إلى اليوم الأخير من مدة الثلاثين يوماً، إذ على فرض صدور رد الإدارة في هذا اليوم ففي الغالب تحقق تبليغ الموظف بالنتيجة خارج تلك المدة.

وفي المقابل فإن للموظف رفع دعواه في مدة الثلاثين يوماً من تاريخ انتهاء مدة البت في التظلم، وقد يعزم على ذلك إلا أنه يبلّغ بالرد الحقيقي، فلا بدَّ عندئذ من أن تنقطع المدة السابقة، وتبدأ مدة جديدة من تاريخ التبليغ برفض التظلم حقيقة؛ لأن القرينة التي أقامها المشرع على وجود قرار حكمي برفض التظلم هي قرينة بسيطة يمكن إثبات عكسها[9]، إذ تنتفي هذه القرينة إذا ثبت اتخاذ الإدارة قراراً صريحاً برفض التظلم، لتتغير مدد الطعن على هذا الأساس.

وبغض النظر عن الملاحظات المتقدمة فقد يكون من اللازم على الموظف أن ينشط دائماً إلى معرفة القرارات الإدارية التي من شأنها المساس بمركزه القانوني، ومن بينها التربص برد الإدارة على التظلم، وأن يبادر إلى اتخاذ إجراءات اختصامها في الوقت المناسب، وقد

9. ينظر: د. إبراهيم عبد العزيز شيحا: القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2006، ص 448.

يرى البعض أن المدعي - في القضية مدار البحث - مقصرٌ في تحري رد الإدارة على تظلمه، وعدم تحقق علمه بردها بعد انتهاء المدة القانونية المتروكة لها، مما يقتضيه أن يفترض سكوتها عن البت في التظلم، وعد ذلك رداً له، ومن ثم احتساب مدة الطعن من تاريخ انتهاء الثلاثين يوماً للبت في التظلم؛ وفي الحقيقة إن التفسير المتقدم على إطلاقه قد ينقص من حق التقاضي[10] من دون أسباب قانونية وحقيقية،ومن ثم لا يمكن قبوله بشكل مطلق؛ لأن ذلك مرهون بعدم إشعار الموظف بالرد الحقيقي للتظلم على أقل تقدير ضمن مدة الثلاثين يوماً اللاحقة لانتهاء مدة البت بالتظلم، فإذا تحقق هذا التبليغ صار لازماً اعتماده لتحديد مدة الطعن، وعدم الركون إلى حالة الرد الحكمي.

ولاسيما أن رد الإدارة على التظلم قد تحقق في يوم 2/2/2022 أي في اليوم التاسع والعشرين من تاريخ تقديم التظلم،وبناءً على ذلك وجهت رئاسة الجامعة كتابها إلى الكلية المعنية في يوم 10/2/2022، وتم تسجيل وارده في الكلية في يوم 13/2/2022، وقد تم تبليغ القسم المعني في يوم 20/2/2022، في حين تحقق تبليغ المتظلم في يوم 24/2/2022.

والملاحِظ المدةَ المشار إليها يجدها لا تتجاوز حدها المعقول، وليس فيها مبالغة،مما يقتضي أن يأخذ تاريخ التبليغ أثره في بدء مدة الطعن، وعدم الركون إلى الرد الحكمي في احتساب تلك المدة، إذا علمنا أن التبليغ قد وقع بعد عشرين يوماً من بدء مدة الطعن بناءً على أساس الرد الحكمي، مما يقتضي هدم تلك المدة - على فرض بدايتها - واحتساب مدة جديدة من تاريخ التبليغ بالرفض الحقيقي للتظلم.

سادساً: إن توجه المحكمتين الموقرتين قد يخل بمبدأ الأمن القضائي بشكل خاص، والأمن القانوني بشكل عام، القائمين على أساس توفير الاطمئنان للمتقاضين عن طريق

10.نصت المادة (19/ثالثاً) من الدستور العراقي لعام 2005 على: «التقاضي حق مصون ومكفول للجميع».

جودة الأداء، واستقرار الاجتهاد، وبيان أسباب الحكم، وغير ذلك[11].

وبالرجوع إلى قرار محكمة قضاء الموظفين نجد أن تسبيبه قاصر عن سرد حيثيات الدعوى، ووقائعها بشكل كامل، إذ اقتصر القرار على بيان حالة الرد الحكمي،وانتهاء مدة الطعن على هذا الأساس، في حين أن وقائع الدعوى تشير إلى خلاف ذلك؛لأن المدعي قد قدم ما يثبت أن الرد على التظلم كان حقيقياً، وضمن مدته القانونية.

ولم تتعرض المحكمة لذلك - مع أهميته - في تسبيبها على الرغم من أن توجهها يقضي بأولوية الرد الحكمي على نظيره الحقيقي، وضرورة متابعة المتظلم الجهة التي تظلم عندها، وتحري ردها في المدة القانونية، لذلك كان من الضروري أن تبيّن المحكمة ذلك في حيثيات قرارها، وتعزز به تسبيبها، في حين نجد أن القرار قد خلا من هذا التسبيب مما جعله قاصراً عن الإيفاء بمتطلبات المادة (159)[12] من قانون المرافعات المدنية التي ألزمت المحكمة بذكر الأسباب التي حملتها على قبول، أو رد ما يقدم أمامها من جانب،ويخل بمبدأ الأمن القضائي القائم على أساس تبصير المتقاضين بتوجه المحكمة من جانب آخر.

11.ينظر: د. هانم أحمد محمود سالم: ضمانات تحقق الأمن القانوني ودور المحكمة الدستورية العليا في كفالة تحققه، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية،2021،ص 25.

12. نصت المادة (159) من قانون المرافعات المدنية رقم 83 لسنة 1969 على: «1: يجب أن تكون الأحكام مشتملة على الأسباب التي بُنيت عليها، وأن تستند إلىأحدأسباب الحكم المبينة في القانون. 2: على المحكمة أن تذكر في حكمها الأوجه التي حملتها على قبول،أو رد الادعاءات، والدفوع التي أوردها الخصوم، والمواد القانونية التي استندت إليها».

هوية البحث

اسم الباحث: د. حسين شعلان - باحث في المجال الدستوري والقانوني

عنوان البحث: مدى الأولوية بين رد التظلم الحقيقي والحكمي في احتساب مدد الطعن
[تعليق على قراري محكمة قضاء الموظفين والمحكمة الإدارية العليا في الدعوى المرقمة "551/ج/2202"]

تأريخ النشر: شباط - فبراير 2024

ملاحظة:

الآراء الواردة في هذا البحث لا تعبر بالضرورة عن وجهة نظر المركز، إنما تعبر فقط عن وجهة نظر كاتبها

عن المركز

مركز البيدر للدراسات والتخطيط منظمة عراقية غير حكوميّة، وغير ربحِيّة، أُسِّس سنة 2015م، وسُجِّل لدى دائرة المنظمات غير الحكومية في الأمانة العامة لمجلس الوزراء.

يحرص المركز للمساهمة في بناء الإنسان، بوصفه ثروة هذا الوطن، عن طريق تنظيم برامج لإعداد وتطوير الشباب الواعد، وعقد دورات لصناعة قيادات قادرة على طرح وتبني رؤى وخطط مستقبلية، تنهض بالفرد والمجتمع وتحافظ على هوية المجتمع العراقي المتميزة ومنظومته القيمية، القائمة على الالتزام بمكارم الأخلاق، والتحلي بالصفات الحميدة، ونبذ الفساد بأنواعه كافة، إدارية ومالية وفكرية وأخلاقية وغيرها.

ويسعى المركز أيضاً للمشاركة في بناء الدولة، عن طريق طرح الرؤى والحلول العملية للمشاكل والتحديات الرئيسة التي تواجهها الدولة، وتطوير آليات إدارة القطاع العام ورسم السياسات العامة ووضع الخطط الاستراتيجية، وذلك عن طريق الدراسات الرصينة المستندة على البيانات والمعلومات الموثقة، وعن طريق اللقاءات الدورية مع الجهات المعنية في الدولة والمنظمات الدولية ذات العلاقة. كما يسعى المركز لدعم وتطوير القطاع الخاص والنهوض به، بما يقلل من اعتماد المواطنين على مؤسسات الدولة.

حقوق النشر محفوظة لمركز البيدر للدراسات والتخطيط

www.baidarcenter.org

info@baidarcenter.org