

الرقابة القضائية والإلغاء القضائي

أمال صلاح الدين محمد الفقي

طالبة دكتوراه، الأكاديمية الليبية للدراسات العليا

amaalsalah054@Gmail.com

<https://orcid.org/0009-0004-0751-9339>

<https://doi.org/10.5281/zenodo.19183649>

المستخلص:

يتناول هذا البحث رقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة في ليبيا والرقابة القضائية على أعمال الإدارة، إذ يملك القضاء حق إلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة إذا رأى أنها مخالفة للقوانين وشابها عيب من العيوب ومن هنا تأتي أهمية الدراسة في تعزيز الشفافية لضمان حقوق الحريات إذ يهدف البحث إلى إثبات دور القضاء وتقديم مقترحات لتطويره إذ تتمثل الإشكالية في تحديد أوجه القصور الذي يحد من فعالية دعوى الإلغاء لتحقيق حماية فعالة لحقوق الأفراد لذلك كان من الأجر دراسة هذا الموضوع وبالأخص دعوى الإلغاء لأنه من الموضوعات الجوهرية لإرتباطه المباشر بمبدأ المشروعية وضرورة إنشاء محاكم إدارية مختصة للفصل في المنازعات الإدارية وتوفير الكوادر المؤهلة من رجال القضاء لتلبية متطلبات هذه المحاكم نظراً للنقص الكادر القضائي المتخصص.

الكلمات المفتاحية: قضاء الإلغاء، الرقابة القضائية، قرارات إدارية.

Abstract:

This research addresses administrative judicial oversight of administrative actions in Libya and judicial oversight of administrative actions, as the judiciary has the right to revoke unlawful administrative decisions if it considers them to be in violation of the law and flawed. Hence the importance of the study in promoting transparency to guarantee rights and freedoms, as the study aims to demonstrate the role of the judiciary and offer proposals for its development. The problem

lies in identifying the shortcomings that limit the effectiveness of annulment proceedings to achieve effective protection of individual rights. Therefore, it was appropriate to study this topic, especially annulment proceedings, as it is a fundamental issue due to its direct link to the principle of legality and the need to establish specialized administrative courts to adjudicate administrative disputes and provide qualified judicial personnel to meet the requirements of these courts, given the shortage of specialized judicial personnel.

Keywords: annulment jurisdiction, judicial review, administrative decisions.

مقدمة البحث:

إن القضاء ضروري للمجتمع الإنساني، ولذلك لم يخل أي مجتمع قط من جهة تقضي بين الناس على نحو من أنحاء الحكم والقضاء، وسبب ذلك "أن الظلم من الطباع ، فلا بد من حاكم ينصف المظلوم من الظالم"، وتعد الرقابة القضائية من أكثر أنواع الرقابة ضماناً لحقوق الأفراد وحررياتهم، من تعسف الإدارة وانتهاكاتها لمبدأ المشروعية، نظراً لما ينطوي عليه القضاء من الحيطة والنزاهة والاستقلال والدراسة بالقواعد الشرعية والنظامية، وتأسيساً على ذلك، يتعين على السلطة التنظيمية أن تزاوّل اختصاصاتها في النطاق الذي رسمه وحدده الدستور، فعليها إصدار الأنظمة التي تختص بإصدارها على مقتضى القواعد والأحكام الدستورية ، ويتعين على السلطة التنفيذية المكلفة بالسهر على تنفيذ الأنظمة، وإشباع الحاجات العامة أن تزاوّل صلاحياتها وتتخذ أعمالها الإدارية في الحدود التي قررتها الأنظمة على المنازعات التي تعرض عليها، في صورة أحكام قضائية تحوز حجية الأمر المقضي به.(الظاهر، 2010: 257-258)

ولتحديد طبيعة النظام في الدولة يتعين دراسة النظام التشريعي والقضائي القائم في هذه الدولة، فإذا تبين أن القضاء أو المشرع فيها لم ينشئ نظرية قانونية عامة أو قواعد قانونية شاملة لمجموعة من المبادئ التي تحكم السلطة الإدارية فيها، بحيث تختلف هذه النظرية وتلك المبادئ عن نظيرتها في القانون المدني وغيره من فروع القانون الخاص، فإنه لا يجوز القول بوجود قانون إداري في تلك الدولة.(جمال الدين، 2002:

(308

وتختلف الدول في الطريقة التي تنظم بها الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، فمنها ما يأخذ بنظام القضاء الموحد، حيث لا يوجد بها قضاء إداري مستقل عن القضاء العادي، فالقضاء العادي يختص في النظر في جميع النزاعات سواء كانت بين الأفراد أو بين الأفراد والإدارة، وسواء أكانت هذه النزاعات مدنية أو تجارية أو إدارية. ومن الدول التي تأخذ بالنظام القضائي الموحد بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية وليبيا، وبناء على ذلك يسمى النظام القضائي الموحد بالنظام الأنجلوسكسوني. وهناك دول تأخذ بالنظام القضائي المزدوج، وتعتبر فرنسا مهد هذا النظام، وقد سارت على نهجها دول أخرى منها الجزائر والمغرب وتونس، وكذلك مصر، منذ صدور قانون مجلس الدولة المصري سنة (1946م) وأيضاً سوريا ولبنان. (المنصوري، 2010: 60)

والقاضي الإداري باستطاعته خلق قواعد قانونية، فإنه يستطيع - بهذه الطريقة - أن ينزع بعض عناصر السلطة التقديرية، وذلك بإخضاعها لقاعدة قضائية. ولذلك فإن القاضي الإداري باستعماله هذه الطريقة، قد قلص من مجال السلطة التقديرية، إذ قد يمارس رقابة مشروعية، وهو بصدد رقابة ملاءمة على اختصاصات الإدارة التقديرية، هذا من جهة. ومن جهة أخرى إذا كانت السلطة التقديرية مرادفة للحرية التي تتمتع بها الإدارة في مواجهة الأفراد، فإنه يجب ألا تؤدي هذه السلطة التقديرية بالإدارة إلى الانحراف بتلك الاختصاصات عن الهدف المرسوم لها، والمتمثل في تحقيق المصلحة العامة. وفي هذه النقطة كذلك يستطيع القاضي الإداري أن يمارس رقابة مشروعية على تصرفات الإدارة التقديرية، وهو بصدد رقابة ملاءمة. (بدران، 2000: 76) فالرقابة القضائية هي الرقابة التي تتولاها المحاكم على الأعمال والتصرفات التي تقوم بها الإدارة، وتعتبر هذه الرقابة من أهم صور الرقابة الأخرى (الرقابة السياسية والرقابة الإدارية) في حماية حقوق وحرية الأفراد من تجاوزات الإدارة، نظراً لما يتمتع به القضاء من حياد ونزاهة و ضمانات قانونية واستقلال عن أطراف النزاع وخبرة واسعة بالشؤون والمنازعات القانونية، ولأن الأحكام التي يصدرها القضاء تحوز قوة الشيء المقضي به، ويجوز تنفيذها بالقوة عند الاقتضاء. (جمال الدين، 2002: 108-109)

ومنذ نشأة القضاء الإداري بصورته الحالية، في فرنسا والدول التي سايرتها في إنشاء قضاء إداري مستقل، مثل مصر ولبنان؛ سادت مقولة "أن القاضي الإداري قاضي مشروعية"، يقضي ولا يدير، بمعنى أن الإدارة إذا تصرفت أو اتخذت قراراً إدارياً في حدود الضوابط القانونية المفروضة عليها في التشريعات أو القوانين، فإن

تصرفها لا يحده قيد آخر سوى أن يتفق غرضها من اتخاذ القرار مع المصلحة العامة. وعلى ذلك استقرت النظم القانونية المختلفة لفترة من الزمن على أن مهمة القضاء في مجال الرقابة على أعمال الإدارة هي التحقق من احترام السلطات الإدارية لمبدأ المشروعية بعناصره ومقتضياته القانونية المتعددة، وأن هذه المهمة تقف عند حد معين هو العمل على تطبيق أحكام القانون الذي يحدد للإدارة السلوك الواجب إتباعه، دون تجاوز ذلك إلى تقدير الملاءمات التي تركها القانون لحرية تقدير الإدارة، وإلا خرج دور القضاء من نطاق رقابة المشروعية التي تحدد ولايته واختصاصاته، إلى الحل محل جهة الإدارة في تقدير ما هي أقدر على تقديره بحكم اختصاصها. (جمال الدين، 2002: 108-109)

والرقابة القضائية لها أهمية كبيرة في الدول الحديثة إذ تعطيها أهمية زائدة، لأنها تمارس من قبل رجال ليس لهم سوى إحقاق الحق ورفع راية العدالة عالية، إذ لا سلطان عليهم غير سلطان الضمير والقانون، ومع ذلك نجد أن الدول سلكت أساليباً مختلفة لممارسة هذه الرقابة بما يناسب ظروف كل دولة. السياسية والاقتصادية والتاريخية. على أن العالم يكاد ينقسم لإجراء هذه الرقابة إلى أسلوبين أحدهما هو ما يمكن أن نسميه بنظام وحدة القضاء، والأسلوب الآخر فهو نظام ازدواج القضاء. (معتوق، 2005: 398)

وإن ممارسة الرقابة القضائية لا تتم إلا بناء على دعوى من صاحب الشأن، فالقاضي لا يستطيع أن يتدخل في النزاع القائم بين الإدارة والأفراد من تلقاء نفسه. ولكن متى طلب منه التدخل فإنه يكون ملزماً بالحكم في النزاع، وإلا ارتكب جريمة إنكار العدالة، فيناقش القرار الإداري سواء كان فردياً أم تنظيمياً ويبحث في مضايقته أو مخالفته لمبدأ سيادة القانون، ويصدر حكمه على أساس من الحق والعدل.

ويتميز القضاء الإداري عن القضاء المدني في أنه ليس مجرد قضاء تطبيقي يقتصر دوره على تطبيق النصوص، وإنما هو قضاء إنشائي لا يتورع عن خلق الحلول المناسبة للمنازعات المعروضة عليه. وفي هذا المجال يقول مفوض الدولة (rivet) مخاطباً مستشاري مجلس الدولة الفرنسي: "إنكم أحرار في قضائكم وأنتم الذين تخلقون القواعد التي تطبقونها". (راضي، 2002: 28)

وتعتبر الرقابة القضائية على أعمال الإدارة من أهم صور الرقابة وأكثرها ضماناً لحقوق الأفراد وحياتهم، ولا يمارس القضاء رقابته على أعمال الإدارة تلقائياً،

وإنما يمارس القضاء رقابته عندما ترفع منازعة يطلب منه الحكم بإلغاء العمل الإداري المطعون فيه. (الدسوقي، 2010: 68).

أهداف البحث: يهدف هذا البحث إلى:

1_ تحليل مفهوم الرقابة القضائية وأساسها القانوني.

2_ دراسة شروط وأسباب دعوى الإلغاء.

3_ بيان آثار الحكم بالإلغاء.

4_ تقييم فعالية الرقابة القضائية في الواقع العملي.

5_ تقديم مقترحات لتطوير نظام القضاء الإداري.

أهمية البحث:

1_ إثراء الفقه القانوني بدراسة تحليلية.

2_ بيان دور القضاء الإداري في حماية الحقوق والحريات.

3_ تعزيز ثقافة المشروعية والرقابة القضائية.

أسباب اختيار الموضوع: يعد اختيار موضوع الرقابة القضائية على القرارات الإدارية وبالأخص دعوى الإلغاء اختيار له ما يبرره علمياً وعملياً ويمكن بيان ذلك في النقاط الآتية:

- **الأهمية العلمية:**

1_ يعتبر موضوع الرقابة القضائية من الموضوعات الجوهرية في القانون الإداري لارتباطه المباشر بمبدأ المشروعية وسيادة القانون.

2_ يمثل الإلغاء القضائي وسيلة قانونية دقيقة تستحق الدراسة المتعمقة لبيان شروطها وحدودها وآثارها.

3_ قلة الدراسات التطبيقية الحديثة التي تربط بين الجانب النظري والأحكام القضائية العملية.

- الأهمية العملية:

1_ ازدياد تدخل الإدارة في مختلف مجالات الحياة، مما يوسع نطاق القرارات الإدارية القابلة للطعن.

2_ الحاجة إلى تعزيز حماية حقوق الأفراد في مواجهة السلطة العامة.

3_ أهمية بيان دور القضاء الإداري في تحقيق التوازن بين المصلحة العامة والحقوق الفردية.

فرضيات البحث: تنطلق هذه الدراسة من فرضية رئيسية مفادها أن الرقابة القضائية على أعمال الإدارة من أهم صور الرقابة وأكثرها ضماناً لحقوق الأفراد وحررياتهم، إذ تعتبر أفضل أنواع الرقابة حيث تتوفر مزايا و ضمانات لا توجد في أنواع الرقابة الأخرى، ذلك أن الرقابة الإدارية لا تتوفر فيها الخبرة الكافية لكي يطمئن الأفراد إليها، فقد يرفض مصدر القرار المُعيب إعادة النظر فيه وتصحيحه له في نفسه أو خصومه مع من صدر له القرار، كما أن الرقابة السياسية لا يكون لها أثر فعال في حسن سير الإدارة وإلزامها بإصدار قراراتها صحيحة، علاوة على أنها لا تعني برقابة أعمال الإدارة التي ينتج عنها أثر على الفرد في حد ذاته ولا يمارس القضاء رقابته على أعمال الإدارة تلقائياً، وإنما يمارس القضاء رقابته عندما ترفع منازعة يطلب منه الحكم بإلغاء العمل الإداري المطعون فيه، فهذه الرقابة على أعمال الإدارة أكثر أنواع الرقابة أهمية وفعالية، نظراً لما يتمتع به القضاء من ضمانات قانونية واتصافه بالحياد والموضوعية، وتولييه مهمة تحقيق العدالة بواسطة ما يصدر من أحكام تحوز قوة الشيء المقضي فيه باعتبارها عنوان الحقيقة، وحكم القانون في موضوع النزاع.

إشكالية البحث: تتمثل إشكالية البحث في السؤال الرئيسي الآتي:

إلى أي مدى تسهم الرقابة القضائية، وبالأخص دعوى الإلغاء في ضمان خضوع الإدارة لمبدأ المشروعية وتحقيق حماية فعالة لحقوق الأفراد؟ ويتفرع هنا عدة تساؤلات:

1_ ما حدود سلطة القضاء الإداري في الرقابة على القرارات الإدارية؟

2_ ما أوجه القصور التي قد تحد من فعالية دعوى الإلغاء؟

3_ هل تكفي الرقابة القضائية وحدها لتحقيق التوازن بين الإدارة والأفراد؟

منهجية البحث: يعتمد هذا البحث على المنهج الوصفي التحليلي، كما يتم إبراز دور القضاء ورقابته على أعمال الإدارة، إذ يملك القضاء حق إلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة إذا رأى أنها مخالفة للقوانين وشابها عيب من العيوب، وإبراز الدور العام للقضاء الإداري في ليبيا في الحياة العامة، تُعد الرقابة القضائية على أعمال الإدارة من أهم الضمانات التي تكفل احترام مبدأ المشروعية، إذ تمثل وسيلة فعالة لحماية حقوق الأفراد من تعسف السلطة التنفيذية، وقد نشأ نظام القضاء الإداري بصورته الحديثة في فرنسا من خلال إنشاء مجلس الدولة الفرنسي، الذي أصبح نموذجاً يُحتذى به في العديد من الدول.

ويسعى هذا البحث إلى تحليل نطاق الرقابة القضائية على القرارات الإدارية، مع التركيز على دعوى الإلغاء باعتبارها الوسيلة الأساسية لإعدام القرار غير المشروع، وبيان مدى فاعليتها في تحقيق التوازن بين سلطة الإدارة وحقوق الأفراد.

المبحث الأول:

التنظيم القضائي الإداري

تمهيد:

تكمن أهمية التنظيم القضائي في ضرورة الإلمام بحاصل التطورات الراهنة التي مست العديد من القوانين ذات العلاقة بقواعد التنظيم القضائي، وذلك بالنظر إلى مختلف المحطات التي مر بها، ومن ثم إعطاء صورة شاملة لمختلف أجهزة ومؤسسات المنظومة القضائية محاولة للتطلع إلى آفاق وتوجهات التنظيم القضائي الذي يراد به تحقيق العدالة لضمان فعالية إحقاق الحق وتسهيل اللجوء إلى القضاء مع تبسيط القواعد والجراءات، ويشمل النظام القضائي في إطار الرقابة القضائية على أعمال الإدارة على نموذجين من الأنظمة؛ هما القضاء الموحد، والقضاء المزدوج، ويختلف الهيكل التنظيمي لكل نوع عن غيره. (المنصوري، 2010: 42)

المطلب الأول: القضاء الليبي: (النشأة والتطور)

تعتبر المملكة الليبية المتحدة من أوائل الدول التي أنشأت محكمة دستورية عليا، وذلك في دستورها الصادر عام (1951م) وقت أن كان النظام الاتحادي قائماً، وكان أول حكم يصدره متعلقاً ببطلان الأمر الصادر بحل المجلس التشريعي لولاية طرابلس، وذلك في 4/5 / 1954م، وكان رئيس المحكمة التي أصدرت الحكم مصري وهو

"علي منصور" وأثار هذا الحكم عند صدوره زوبعة أدت إلى استقالة الوزارة.
(بيانكو، 2011: 175)

وبعد استقلال ليبيا عن الإدارة البريطانية، الفرنسية، وقيام المملكة المتحدة بتاريخ 24 / 12 / 1951م، وصدور أول دستور في ليبيا تأثر المشرع الليبي بالنظام القانوني المصري، وكان من أهم علامات ذلك التأثير اقتباس المشرع الليبي للقانون المدني المصري وبعض القوانين الأخرى، وفي مجال الرقابة على أعمال الإدارة استعان المشرع الليبي عند إصداره لقانون المحكمة العليا سنة (1953م) بقانون مجلس الدولة المصري. ويرى الدكتور "محمد الدليمي" أن المشرع الليبي أراد منح المحكمة العليا هذه الاختصاصات لسد الفراغ الذي يعانيه نظام الرقابة على أعمال الإدارة في ظل العهود الاستعمارية المتعاقبة، إضافة إلى أن المحكمة العليا تمثل قمة الهرم القضائي في ليبيا، وهي المحكمة الأكثر قدرة على ممارسة اختصاص الرقابة على أعمال الإدارة آنذاك. (الدليمي، 2002: 160-162)

وقد اتبعت ليبيا أسلوباً متميزاً في تنظيمها القضائي، فلم تأخذ بنظام القضاء المزدوج كما فعلت فرنسا ومصر، بل اتبعت أسلوباً يتمثل في ازدواجية القانون ووحدة القضاء، فمنذ استقلال ليبيا عام (1951) وقيام النظام الملكي، منح المشرع المحكمة العليا اختصاص النظر في المنازعات الإدارية بموجب قانون المحكمة العليا لعام (1953م) الذي اعتمد نظام القضاء الموحد، وكانت محكمة القضاء الإداري (المحكمة العليا) تنظر في القضايا الإدارية التي ترفع إليها وتكون لها ولاية نهائية في نظر مسائل محددة علي سبيل الحصر حددتها المادة (21) من القانون. (راضي، 2002: 74-75)

ويقوم القضاء الليبي على مبدأ وحدة القضاء، إذ يترك حيزاً ظاهراً للقضاء التخصصي ولا يوجد في ليبيا إلا تدرج قضائي واحد مكون من محاكم جزئية، ومحاكم ابتدائية، ومحاكم استئناف، وعلى رأس هذه المحاكم جميعها محكمة عليا واحدة، كما يركز التنظيم القضائي الليبي على مبدأ تعدد المحاكم استجابة لاعتبارين أساسيين:

أولهما: الامتداد الجغرافي للإقليم الليبي.

ثانيهما: الحرص على تحقيق عدالة أفضل من خلال تقريب الخدمة للمتقاضين، وسعياً لسرعة البت في القضايا المعروضة، والمحاكم في ليبيا موزعة على درجتين من درجات

التقاضي، وتعتبر المحكمة العليا هي الهيئة القضائية الأسمى لمراقبة عمل المحاكم من خلال اختصاص حق نظر الطعن بالنقض أمامها. (المنصوري، 2010: 59)

ومقتضى 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 امتيازات في مواجهة الأفراد، بالإضافة إلى اليسر في إجراءات التقاضي إذا ما قورنت بأسلوب توزيع الاختصاصات القضائية بين القضاء العادي والإداري في نظام القضاء المزدوج. (راضي، 2002: 49) إذ يقوم التنظيم القضائي الليبي على فكرة وحدة القضاء، حيث توجد جهة قضائية واحدة هي جهة القضاء العادي تختص بالفصل في كافة المنازعات سواء أكانت مدنية أو إدارية ولم يأخذ المشرع الليبي بنظام ازدواج القضاء الذي يقتضي وجود قضاء إداري متخصص بالمنازعات الإدارية ومستقلاً في هيكلته وتكوينه عن القضاء العادي، وإن صدر القانون رقم (88) لسنة (1971م) بشأن دوائر القضاء الإداري لم يغير من طبيعة النظام القضائي الليبي. ذلك أن هذا القانون لم ينشئ قضاءً إدارياً يستقل عن المحاكم العادية، بل أنشأ دوائر قضاء إداري في محاكم الاستئناف التي هي جزء من القضاء العادي. (الدليمي، 2002: 157)

ورغم حداثة القضاء الليبي مقارنة بالقضائين المصري والفرنسي لكنه استطاع في فترة قصيرة من الزمن إرساء العديد من المبادئ القانونية العامة خاصة المتعلقة بحقوق الإنسان وحياته الأساسية، ونعتقد أن السبب يعود إلي ما قرره المشرع الليبي، حيث اعتبر المبادئ القانونية التي تقررها المحكمة العليا ملزمة ليس للمحاكم الدنيا وحدها بل للجهات الإدارية أيضاً، لذلك فإن الجدل الفقهي المثار حول أساس المبادئ العامة للقانون لا مكان له في القانون الليبي فأساسها القانوني هو المشرع، ورغم عدم اعتراف المشرع الصريح بقيمة القضاء كأحد مصادر المشروعية الإدارية علي الأقل في القانون المقارن، فإن الفقه يكاد يجمع علي أن القاضي يلعب دوراً هاماً في خلق القاعدة القانونية في حالة عدم وجود نص ليس في القانون العام بل وحتى في القانون الخاص. (معتوق، 2005: 195)

وقد مرت ليبيا بمراحل عدة ففي سنة (1551) وحتى سنة (1911م) أي الفترة التي خضعت فيها للاحتلال الإيطالي ثم خضوعها للإدارة البريطانية، الفرنسية سنة

(1943م) أي في كل تلك المراحل فإن الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في هذه المرحلة كانت معدومة، وذلك لعدم قيام النظام القانوني للولايات على مؤسسات قانونية تتمتع بالاستقلال عن الإدارة في ممارسة اختصاصاتها القانونية، لأن النظام الإداري في تلك الفترة كان نظاماً سلطوياً وقهرياً ولا يقيم وزناً للحقوق والحريات العامة. إضافة إلى أن قانون إصلاح القضاء الإداري الإيطالي عام (1924م) بشأن إعادة تنظيم إنشاء مجلس الدولة الإيطالي وتحديد اختصاصاته، لم تسر أحكامه على أعمال الإدارة الإيطالية في ليبيا، ذلك أن القانون المذكور تضمن في المادة (31) منه على "عدم جواز الطعن في القرارات والتصرفات الصادرة من الحكومة الإيطالية أثناء مباشرتها لسلطتها السياسية" الأمر الذي يحصنها من رقابة القضاء ولم تعرف ليبيا نظام الرقابة على أعمال الإدارة في ظل السيطرة البريطانية أو الفرنسية. (الدليمي، 2002: 158-160)

ولم تعرف ليبيا خلال العهود الاستعمارية التي مرت بها أي شكل من أشكال أنظمة الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، وذلك راجع إلي أن الأنظمة الاستعمارية بمسمياتها المختلفة لا تقبل الأخذ بمبدأ الرقابة الشرعية على أعمالها وتصرفاتها من ناحية، ومن ناحية أخرى فإن الإصلاحات التشريعية لتلك الدول المستعمرة عـادة ما تنص على عدم إمكانية الطعن في تصرفاتها وأعمالها الصادرة عنها أثناء مباشرتها السلطة السياسية، وظل الأمر هكذا حتى استقلال ليبيا في نهاية العام (1951م) حين اتجهت الأنظار إلي مصر لاقتباس بعض قوانينها أي اقتباس المشرع الليبي للاختصاصات التي منحها المشرع المصري لمجلس الدولة بمقتضى قانون سنة (1946) وتضمن هذه الاختصاصات قانون المحكمة العليا الذي صدر سنة (1953م)، ومن ثم فالأصل التشريعي لاختصاص المحكمة العليا بالنسبة لرقابتها القضائية على أعمال الإدارة، أي باعتبارها محكمة قضاء إداري هو قانون مجلس الدولة المصري رقم (112) لسنة (1946م) وتعديله الصادر في سنة (1949م).

(الجبراني، 2005: 112)

وفي عام (1969) تغير نظام الحكم في ليبيا، وأصبح نظاماً جمهورياً - كما كان يعتقد - وكان لابد أن ينعكس هذا التغيير عن النظام القانوني الليبي، فقد صدر القانون رقم (88) لسنة (1971) والذي ينظم رقابة القضاء على أعمال الإدارة، وقد استحدث هذا القانون لأول مرة دوائر قضائية متخصصة للنظر في المنازعات الإدارية، إذ نصت المادة الأولى منه على أن "تنشأ بكل محكمة من محاكم الاستئناف المدنية دائرة أو أكثر

للقضاء الإداري وتتشكل الدائرة بقرار من الجمعية العمومية للمحكمة من ثلاثة مستشارين، على أن يحضر جلساتها أحد أعضاء النيابة العامة". وفي هذا يقول الدكتور محمد الدليمي: "إن نظام الرقابة القضائية في التنظيم القضائي الليبي ينتمي من الناحية العضوية إلى نظام وحدة القضاء، ومن الناحية الموضوعية إلى نظام ازدواج القضاء، لأنه يجمع بين عناصر النظامين المذكورين وعليه فإن المحاكم العادية تشارك دوائر القضاء الإداري في اختصاص النظر في بعض المنازعات الإدارية التي لم يرد فيها نص في القانون رقم (88) لسنة (1971م) الخاص بالقضاء الإداري". (الدليمي، 2003: 165-166)

المطلب الثاني: الرقابة القضائية على أعمال الإدارة

وينظم الرقابة القضائية في ليبيا سابقاً أي قبل ثورة السابع عشرة من فبراير القانون رقم (88) لسنة (1971م) في شأن القضاء الإداري، والقانون رقم (51) لسنة (1976م) بشأن نظام القضاء، والقانون رقم (6) لسنة (1982م) بشأن إعادة تنظيم المحكمة العليا، وأخيراً القانون رقم (5) لسنة (1988) بشأن محكمة الشعب (سابقاً) إذ تنص المادة الأولى من قانون القضاء رقم (51) لسنة (1976م) بأنه "تتكون المحاكم من المحكمة العليا، محاكم الاستئناف، المحاكم الابتدائية، المحاكم الجزئية، المحاكم الثانية، وتختص كل منها بنظر المسائل التي ترفع إليها طبقاً للقانون". (معتوق، 2005: 433)

وتعد المحكمة العليا هي أعلى جهة قضائية في ليبيا وأن الأحكام التي تصدرها المحكمة العليا وتعد ملزمة ليس للمحاكم الدنيا وحدها بل للإدارة أيضاً ومن ثم فإن القضاء يعتبر أحد مصادر المشروعية في ليبيا باعتراف المشرع نفسه، ولذلك فإن هذه المبادئ تستمد قوتها الملزمة من القانون وليس من تطبيقها من قبل المحاكم أي كانت درجتها (جزئية، ابتدائية، استئناف) كما للمحكمة العليا الكلمة النهائية والقول الفصل في فهم القانون وتفسيره بالإضافة إلى تأصيل الأحكام القضائية وتنسيق مبادئه واستقرارها ومنع التعارض بينها. (معتوق، 2005: 190)

لو تأملنا أيضاً النظام الذي كان مثبتاً في توزيع الاختصاص القضائي، ذلك المعيار الذي يقوم على تحديد طبيعة النزاع، وإنما أثر الأخذ بفكرة الاختصاص المحدد بالنسبة إلى الهيئة المختلفة بالقضاء الإداري. وفي عام (1971م) أصدر قانون رقم (88) بشأن القضاء الإداري، يتضح أنه أبقى على نظام وحدة القضاء محدداً في ذات

الوقت اختصاصات القضاء الإداري فيما يتعلق برقابته لأعمال الإدارة، إذ عدد هيئات الرقابة القضائية على أعمال الإدارة بحيث لم تعد كما كانت في السابق مقتصرة على المحكمة العليا حين أنشأ دوائر إدارية بمحاكم الاستئناف المدنية. (الجراني، 2005: 24-25)

أولاً: مميزات النظام الموحد:

وأهم ما يميز هذا النظام أنه يحقق مبدأ سيادة القانون على أكمل وجه، لأن الحكام والمحكومين يخضعون لقواعد قانونية واحدة، وأن المحاكم العادية تنتظر في المنازعات المدنية والإدارية على حد سواء، مما يعد تطبيقاً لمبدأ المشروعية. وأنه خير وسيلة لحماية حقوق الأفراد وحررياتهم ضد اعتداء الإدارة، إذ لا يجوز أن تتمتع الإدارة بامتيازات في مواجهة الأفراد، فتنشأ لها محاكم خاصة هي المحاكم الإدارية، بل يتوجب أن تخضع الإدارة شأنها في ذلك شأن الأفراد للمحاكم العادية، حيث أن هذه المحاكم وحدها قادرة على حماية الأفراد والحرريات الفردية. كما يمتاز هذا النظام بالبساطة وعدم التعقيد، حيث إن وجود هيئة قضائية واحدة في الدولة تفصل في مختلف الدعاوي يزيل الإشكالات المتعلقة بتنازع الاختصاص وتعارض الأحكام، كما هو عليه الحال في النظام القضائي المزدوج. (المنصوري، 2010: 54-55)

ومن أهم مميزاته أنه أكثر اتفاقاً مع مبدأ المشروعية حيث يخضع الأفراد والإدارة لقضاء واحد وقانون مما يمنح الإدارة أية امتيازات في مواجهة الأفراد وبالتالي تتحقق المساواة بين الحكام والمحكومين أمام القانون، كذلك يمتاز بالبساطة والتيسير على المتقاضين، حيث يخلو من التعقيدات التي تنشأ نتيجة إثارة إشكالات توزيع بين جهتي القضاء في نظام القضاء المزدوج. (الدسوقي، 2010: 69-70)

ثانياً: عيوب النظام الموحد: تعرض هذا النظام للنقد، وتمثلت أوجه النقد فيما يلي:

1. يتجاهل نظام القضاء الموحد دور الإدارة العامة في تحقيق المصالح العامة.
2. لم يتمكن هذا النظام من تحقيق الحماية الكافية للأفراد، بسبب لجوء الإدارة إلى وسائل متعددة للتخلص من المسؤولية، والتهرب من رقابة القضاء.
3. لقد عجز هذا النظام عن حماية الأفراد ضد تعسف الإدارة بشكل واضح.

4. خلط هذا النظام بين العمل الإداري والعمل القضائي، عندما منح القضاء اختصاصات إدارية، ومنح بعض الموظفين وبعض اللجان الإدارية اختصاصات قضائية أو شبه قضائية، ومن شأن هذا الخلط المساس بحقوق الأفراد وحررياتهم.

5. إن هذا النظام الذي مؤداه تضييق مسؤولية الدولة وإلقاء المسؤولية على الموظفين، يلحق الضرر بالوظيفة العامة، لأنه يؤدي إلى تقليل روح المبادرة والابتكار عند الموظفين خوفاً من تحمل المسؤولية.

وكل هذه الأمور كشفت عن عجز نظام القضاء الموحد من تأمين أهدافه الأساسية المتمثلة في حماية الأفراد وحررياتهم... (المنصوري، 2010: 55-56)

ومن ثم فإنه في نظام القضاء الموحد لا يوجد قضاءً إدارياً مستقلاً ومتخصصاً في المنازعات الإدارية، لأن القضاء العادي يتولى هو نفسه تلك الوظيفة إلى جانب وظيفته الأساسية الأخرى، وهي الفصل في منازعات الأفراد فيما بينهم، فالبلاد التي تأخذ بنظام القضاء الموحد، يوجد فيها أيضاً نظام قانوني موحد. فالإدارة فيها مثل الأفراد العاديين تخضع لنفس القانون العادي وهو القانون الخاص. فلا ترفض هذه الدول بوجود قانون إداري مستقل عن القانون الخاص. فهي ترفض وجود قانون إداري تتمتع الإدارة في ظلّه بامتيازات استثنائية لا يتمتع بها الأفراد في علاقاتهم الخاصة، ومن ثم فوحدة القضاء توازيها وترتبط بها وحدة القانون الذي هو نفسه بالنسبة للإدارة وبالنسبة للأفراد. (عبدالوهاب، 2006: 95-96)

ومن أهم سلبيات النظام الموحد والدول التي أخذت به عدم فاعليته في الرقابة القضائية لأعمال الإدارة، فمن ناحية أولى ظلت الإدارة غير مسؤولة عن أعمالها مدة طويلة، ولم يستطع القضاء العادي تقرير مسؤوليتها بمبادرة منه، ولذلك فإن كثيراً من الفقهاء والكتاب الإنجليز والأمريكيين يشهدون أنفسهم بضعف نظام رقابة القضاء الموحد، وبدأوا يطالبون بالأخذ بنظام القضاء المزدوج. (عبدالوهاب، 2006: 126-127)

ويعيب هذا النظام كذلك أنه لا يراعي طبيعة المنازعات الإدارية واختلافها عن المنازعات الأخرى، ففي المنازعات الإدارية يتخاصم الأفراد مع الإدارة، في حين أن الأفراد يسعون في أعمالهم إلى تحقيق مصالحهم الخاصة، تبغي الإدارة من نشاطها تحقيق الصالح العام مما يستلزم الاعتراف للإدارة بوضع متميز عن وضع الأفراد يرجح

كفتها عليهم، وهو يتعارض مع نظام القضاء الموحد التي يتجاهل حاجات الإدارة ومقتضيات الصالح العام. كما يؤدي إلى تقرير مبدأ المشروعية الشخصية للموظفين مما يدفعهم إلى الخشية من أداء عملهم بالوجه المطلوب خوفاً من المساءلة. (الدسوقي، 2010، 69-70) إذ يقضي هذا النظام على الاستقلال الواجب توفره للإدارة بتوجيه الأوامر إليها مما يعيق أدائها لأعمالها، مما يدفع الإدارة إلى استصدار التشريعات التي تمنع الطعن في قراراتها، وهذا يؤثر على حقوق الأفراد وحررياتهم كما أن هذا النظام يؤدي إلى تقرير مبدأ المسؤولية الشخصية للموظفين مما يدفعهم إلى الخشية من أداء عملهم بالوجه المطلوب خوفاً من المساءلة، وإذا ما قرر القضاء تضمين الموظفين بناء على هذا المبدأ فإنه يحرم المتضررين من اقتضاء التعويض المناسب لضعف إمكانية الموظف المالية غالباً. (راضي، 2002: 49)

المبحث الثاني

قضاء الإلغاء في القانون الليبي

تمهيد

تتعقد ولاية الفصل في المنازعات الإدارية للقضاء الإداري الليبي من خلال الدعاوى التي يقيمها أصحاب المصلحة والمتضررون من أعمال وتصرفات الإدارة المخالفة لمبدأ المشروعية بهدف رد الإدارة للحدود المرسومة لها حماية لحقوق الأفراد وحررياتهم، وتتمثل الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في هذا الاتجاه في الدعاوى الآتية:

1. دعوى الإلغاء (الأحكام العامة).
2. دعوى التعويض (دعوى القضاء الشامل والكامل).
3. قضاء التأديب.

وتعتبر دعوى الإلغاء من أهم وسائل حماية المشروعية، إذ تؤدي إلى الحكم بالبطلان كجزاء للقرار الغير مشروع. (الجبراني، 2005: 242-243) وباعتبار أن دعوى الإلغاء هي التي على أساسها يلغى القرار الإداري ويصبح في حكم العدم، فسنخص هذه الدعوى بشيء من التفصيل في القانون الليبي.

وتقوم دعوى الإلغاء بأداء وظيفة أساسية في الدول التي تأخذ بمبدأ المشروعية باعتبارها أهم أداة فعالة يستطيع الأفراد التسلح بها دفاعاً عن حقوقهم ضد الأعمال التحكيمية الصادرة عن الجهات التابعة للسلطة التنفيذية، كما يؤدي الطعن بالإلغاء من جهة أخرى وظيفة ثانوية من حيث أنها تمكن القضاء الإداري من إعدام القرارات والإجراءات المعيبة التي قامت الإدارة بإصدارها، مما يترتب عليه في آن واحد تحقيق المصلحة العامة عن طريق الدفاع عن حقوق الأفراد، وإباحة قيام جهاز إداري أفضل بضمان كفاءة سير حسن الإدارة العامة. (الجبراني، 2005: 254)

فعندما تمارس الإدارة نشاطها فإنها تعتمد إلى نوعين، يسمى النوع الأول بالأعمال المالية، وهي تلك الأعمال التي تجريها الهيئات الإدارية ولا تهدف من إجراءاتها إلى إحداث آثار قانونية، أما النوع الثاني فيسمى بالأعمال والتصرفات القانونية، وهي تلك الأعمال التي تجريها الإدارة وتقصدها إحداث آثار قانونية. إما بخلق مراكز قانونية جديدة، أو إجراء تعديل في المراكز القانونية القائمة أو إنهائها. وما يهمنا هو ما ينطوي تحت النوع الثاني، ويشمل القرارات الإدارية وهو التصرف الذي تقوم به الإدارة من جانب واحد وبارادتها المنفردة، فالقرارات الإدارية هي موضوع دعوى الإلغاء، فإذا انتفى القرار الإداري أضحي من غير الممكن قبول الدعوى دون الحاجة للبحث في الشروط الأخرى. (راضي، 2002: 121)

وتعتبر دعوى الإلغاء وسيلة في يد الأفراد في مواجهة الإدارة للحد من تصرفاتها غير القانونية خصوصاً مع اتساع النشاط الإداري في الوقت الحاضر، وما ترتب عليه من توسع في مبدأ الشرعية من جهة أخرى، فالخصومة في دعوى الإلغاء خصومة عينية مناطها اختصام القرار الإداري في ذاته استهدافاً، لمراقبة المشروعية، وفي قضاء الإلغاء يملك القاضي الإداري سلطة إلغاء القرارات الإدارية المطعون فيها أمامه إذا خالفت مبدأ المشروعية. (الجبراني، 2005: 243-244)

وفي هذا المبحث سيتم التطرق في المطلب الأول إلى شروط قبول دعوى الإلغاء ويتناول المطلب الثاني أوجه الطعن بالإلغاء أما المطلب الثالث الفروق الجوهرية بين دعوى الإلغاء ودعوى القضاء الكامل (التعويض)

التعريف بقضاء الإلغاء (الحلو، 2010: 21)

يقصد بقضاء الإلغاء "وجود الحماية القانونية المنظمة لمبدأ المشروعية، وفرض الجزاء القانوني المعزز لتأكيد احترام هذا المبدأ" والحماية القانونية لاحترام هذا المبدأ هي الحل الوحيد، وتوجد هذه الحماية القانونية المنظمة بوجود محاكم إدارية فيها الضمانات الكافية من استقلال، وحيادة، وعدم تمييز، واختصاص، بحيث يكون بمقدور الأفراد أن يطعنوا أمام هذه المحاكم بإلغاء أي قرار إداري (عام أو فردي) ويصدر مخالفاً للقانون، وتكون هذه المحاكم محاكم مختصة بإلغاء هذه القرارات الإدارية المخالفة للقانون بأحكام لها حجية مطلقة، وهذه المحاكم وما يصدر عنها من أحكام بالإلغاء هي التي تجسد المعنى المقصود من قضاء الإلغاء. (خضر، 2000: 16)

إن قضاء الإلغاء هو قضاء موضوعي يوجه إلى ذات القرار الإداري، فيبحث في مشروعيته من عدمها والحكم بإلغائه في حالة مخالفته للنظام، فدعوى الإلغاء تمثل الطريق القضائي لمراقبة شرعية القرار الإداري التنفيذي، وهي الوسيلة الناجحة لتأمين احترام سيادة القانون من قبل الحاكم والمحكوم على السواء، وهي ليست دعوى بين خصوم، لكنها دعوى ضد قرار.

وتعرف دعوى الإلغاء بأنها: "دعوى قضائية يطلب الطاعن بمقتضاها من القضاء الإداري مراقبة مشروعية قرار إداري صادر عن إرادة منفردة والحكم بإلغائه، إذا تبين له أن العمل غير مشروع" ويعرفها البعض بأنها: "تلك الدعوى التي يرفعها أحد الأفراد إلى القضاء الإداري يطلب إعدام قرار إداري مخالف للقانون". (الظاهر، 2010: 569)

ودعوى الإلغاء هي "الدعوى التي ترفع من أحد الأشخاص ويطلب فيها إبطال أو إلغاء قرار إداري مخالف لأحكام القانون" وقد اختلفت التسميات التي أطلقت على هذه الدعوى، إذ تسمى في فرنسا (دعوى تجاوز السلطة). (الدليمي، 2002: 221)

ويعرفها الدكتور "ماجد الحلو" بأنها (دعوى قضائية ترفع للمطالبة بإعدام قرار إداري صدر مخالفاً للقانون، وتعد هذه الدعوى أهم وسائل حماية المشروعية؛ إذ تؤدي إلى ترتيب البطلان كجزاء يصيب القرار المخالف للقانون). (الحلو، 2010: 21)

فهي دعوى موضوعية أو عينية تقوم على مخاصمة القرار الإداري غير المشروع، وموجهة ضد القرار الإداري ويتعين لقبول الدعوى أن يكون القرار قائماً ومنتجاً لآثاره عند إقامة الدعوى، وتعرف كذلك بأنها "الدعوى القضائية التي ترفع إلى

القضاء لإعدام قرار إداري صدر بخلاف ما يقضى به القانون وتسمى أيضاً دعوى تجاوز حد السلطة، وتعد من أهم وسائل حماية المشروعية". (راضي، 2003: 115-116) كما أن الإلغاء القضائي هو "قيام جهة قضائية معينة بإزالة كافة آثار القرار وإعدامه من تاريخ صدوره، أي بأثر رجعي بحيث يعتبر القرار كأن لم يكن" إن الجهات القضائية التي تملك إلغاء القرارات الإدارية هي دوائر القضاء الإداري بمحاكم الاستئناف وبالمحكمة العليا. (الحراري، 2010: 634)

وقد عهد المشرع في قانون المحكمة العليا الليبية لسنة (1953م) ثم في القانون رقم (88) لسنة (1971م) بشأن القضاء الإداري لهذه الدوائر دون غيرها مهمة الفصل في الطعون التي يقدمها الموظفون العاملون والأفراد بإلغاء القرارات الإدارية النهائية الصادرة بشأنهم، وذلك متى كان مرجع الطعن على هذه القرارات هو عدم الاختصاص أو وجود عيب في الشكل أو مخالفة القوانين واللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة. (الحراري، 2010: 634)

فمن الممكن أن يستند إلى أي من هذه العيوب للمطالبة بإلغاء القرار الذي أضر بمصلحته كما يجوز للقاضي الإداري أن يثير من تلقاء نفسه عيب عدم الاختصاص وعيب الشكل لتعلقها بالنظام العام، ويحكم بإلغاء القرار نتيجة لذلك حتى وإن أغفل الطاعن إثارتها، ومن ثم فإن وظيفة دائرة القضاء الإداري عند نظرها لدعوى الإلغاء الموجهة ضد القرارات الإدارية لا تخرج عن الفرضيتين التاليتين:

الأولى: عندما تتحقق دائرة القضاء الإداري من أن ما ينعاه الطاعن على القرار المطعون فيه لا أساس له من الصحة، وأن القرار لا يشوبه أي عيب من عيوب القرار الإداري، في هذه الحالة يتعين عليها الحكم برفض الدعوى، ولا يكون لهذا الحكم إلا مجرد حجية نسبية تقتصر على أطراف الدعوى، بحيث يجوز للغير من ذوي المصلحة أن يطعنوا بالإلغاء على نفس القرار إذا لم تمض المواعيد المقررة للطعن عليه.

الثانية: إذا تحققت دائرة القضاء الإداري من صحة ما يدعيه الطاعن على القرار المطعون فيه، وأن هذا القرار يشوبه فعلاً عيب من عيوب القرار الإداري، فإنها في هذه الحالة تحكم بإلغائه، ويترتب على هذا الحكم إعدام جميع آثار القرار الإداري بالنسبة إلى المستقبل والماضي على حد سواء، بمعنى أن الإلغاء يكون بأثر رجعي بحيث يعتبر القرار الإداري المحكوم بإلغائه كأن لم يكن، وكأن لم يصدر إطلاقاً، وهذا ما قضت به المادة (21) من قانون رقم (88) لسنة (1971م) بشأن القضاء الإداري، حيث نصت

على أن تكون أحكام الإلغاء النهائية حجة على الكافة وتكون صورتها التنفيذية مشمولة بالصيغة التالية: "على الأمانة ورؤساء المصالح تنفيذ هذا الحكم وإجراء مقتضاه". (الحراري، 2010: 635)

وفي ليبيا نشأت دعوى الإلغاء بنشوء القضاء الإداري بموجب قانون المحكمة العليا لسنة (1953م) وكانت دائرة القضاء الإداري في هذه المحكمة تختص بالفصل في المسائل الإدارية بصفتها قاضي أول وآخر درجة، وفي عام (1971م) صدر قانون القضاء الإداري رقم (77) إذ تم تشكيل دوائر قضاء إداري في محاكم الاستئناف بوصفها قاضي أول درجة، بينما يتم الطعن بأحكامها أمام المحكمة العليا، وتُعد دعوى الإلغاء في ليبيا من خلق المشرع الذي حدد أحكامها في قوانين المحكمة العليا والقضاء الإداري. (راضي، 2003: 115-116)

وقد جرت العادة: على أن يعمل المشرع على تحديد ميعاد يتوجب خلاله رفع دعوى الإلغاء لمسوغات عملية وقانونية يمتنع على الأفراد طلب الإلغاء بعد انقضائها، وهي شهران في القانون الفرنسي وستون يوماً في القانون المصري والقانون الليبي، في حين لا يتقيد الطاعن في دعوى القضاء الكامل بهذه المواعيد القصيرة، وإنما تخضع لمدة التقادم العادية. (راضي، 2003: 117-118)

المطلب الأول: شروط قبول دعوى الإلغاء

يشترط لقبول دعوى الإلغاء توافر بعض الشروط التي حددها الفقه وقررها القضاء الإداري، فإذا توافرت هذه الشروط يمكن للقاضي فحص مشروعية القرار المطعون فيه بالإلغاء. ومن الشروط التي يلزم توافرها لقبول دعوى الإلغاء، الشرط المتعلق بطبيعة القرار المطعون فيه، والشروط المتعلقة برفع الدعوى، وأخيراً الشرط الذي يحدد ميعاد رفع الدعوى. (الدليمي، 2002: 227). وبناء على ما تقدم سوف نتناول بالدراسة كلاً منهما على حدة حسب الترتيب الآتي:

أولاً - الشروط المتعلقة بالقرار الإداري: ويشترط في القرار المطعون فيه بالإلغاء الآتي:

1. أن يكون صادراً من سلطة إدارية وطنية، وسواء أكانت هذه السلطة داخل حدود الدولة أو خارجها من دون النظر إلى مركزية السلطة أو عدمها، وهذا ما أكدت عليه أحكام القضاء الليبي إذ درجت على ضرورة توافر ما ذكر، وذلك في حكم لدائرة القضاء

الإداري في محكمة استئناف الجبل الأخضر في الدعوى رقم (97/45) في 19/6/1997م ولقد ورد "لتحديد القرارات الإدارية التي يمكن طلب إلغائها، ولكي تقبل دعوى الإلغاء لابد من توافر عدة شروط في القرار حتى يمكن اعتباره قراراً إدارياً؛ أولها وهو المتعلق بموضوع المنازعة أي أن يكون ثمة قرار إداري صادر من سلطة إدارية، وكان المعيار المعتمد في تمييز القرارات الإدارية عن سائر أعمال الدولة هو المعيار الشكلي، ولهذا تستبعد من مجال دعوى الإلغاء أعمال السلطة التشريعية وأعمال السلطة القضائية ...". (راضي، 2003: 135-136)

2. أن يكون القرار الإداري نهائياً: إذ يشترط لجواز الطعن بالإلغاء أمام القضاء الإداري أن يكون القرار المطعون فيه نهائياً، وقد أوجب المشرع الليبي في المادة الثانية من قانون رقم (88) لسنة (1971م) في شأن القضاء الإداري، أن يكون القرار المطعون فيه بالإلغاء أمام دوائر القضاء الإداري نهائياً، ولكي يكون القرار الإداري نهائياً وقابلاً للتنفيذ يجب أن يستنفذ جميع مراحل التدرج الإداري اللازمة لصيرورة القرار الإداري، أي تنتهي بشأنه جميع مراحل التوجيه والاقتراح والمناقشة وإعداد المشروعات والاعتماد أو التصديق من جانب الجهة الإدارية المختصة قانوناً.

والخلاصة هو أن القرار يكون نهائياً عندما يستكمل جميع المراحل اللازمة لاكتمال وجوده القانوني. (الدليمي، 2002: 233-235)

3. أن يكون القرار مؤثراً في المركز القانوني للطاعن: وذلك بأن يكون القرار الإداري المطعون فيه مؤثراً في المركز القانوني للطاعن، بمعنى أن يحدث تغييراً في مركزه القانوني سواء كان ذلك بإنشاء مركز قانوني أو تعديله أو إلغائه، فإذا لم يتضمن هذا الأثر القانوني، فإنه لا يجوز الطعن به بالإلغاء. وعلى هذا الأساس، فإن المحكمة العليا – الليبية – قررت في حكمها الصادر في 22/4/1984م على ضرورة وجود قرار إداري من شأنه التأثير في المركز القانوني للطاعن، حيث تقول "متى كان يشترط لقبول دعوى الإلغاء أن يكون من شأن القرار الإداري المطعون فيه أن يؤثر بذاته مباشرة في المركز القانوني للطاعن ...". (الدليمي، 2002: 236)

4. أن يكون القرار الإداري المطعون فيه محصناً من الطعن بالإلغاء: يستثنى المشرع الليبي عادة مجموعة من القرارات الإدارية من قابليتها للطعن فيها بالإلغاء، ومن أمثلتها أعمال السيادة، والقرارات الإدارية المحصنة بذاتها، كما هو الحال في بعض القرارات

التي ينص المشرع الليبي على عدم اختصاص القضاء الإداري الليبي بإغائها.
(الجبراني، 2005: 281)

وكذلك لكي يضمن القضاء تقويم الإدارة وإجبارها على احترام الشرعية إذا ما حادت عنها، فبالإضافة إلى أعمال السيادة التي أخرجها المشرع الليبي في المادة السادسة من القانون رقم (88) لسنة (1971م) من رقابة دوائر القضاء، نجد المشرع الليبي ينص في أحيان كثيرة على عدم جواز الطعن في بعض القرارات الإدارية مما يحصنها من رقابة القضاء، ومن هذه القوانين القانون رقم (19) لسنة (68) بشأن البلديات الذي منع الطعن بأي طريق ضد القرارات الصادرة بنقل موظفي البلديات وإحالتهم على التقاعد من قبل مجلس الوزراء. (راضي، 2003: 144)

5. ألا يكون القرار الإداري طريقاً خاصاً للطعن فيه: استبعد المشرع الليبي من اختصاص دوائر القضاء الإداري بعض القرارات ورسم طريقاً خاصاً للطعن فيها، لا اعتبارات تتعلق بطبيعة المنازعة أو سرعة الفصل فيها، ومن ذلك ما نصت عليه المادة (134) من قانون نظام القضاء لسنة (76) والتي ورد فيها "يختص المجلس الأعلى للهيئات القضائية بالفصل في المنازعات التي يقدمها رجال القضاء والنيابة العامة". وإن كان قد تم إلغاء هذا القانون بالقرار رقم (193) لسنة (1986م) وأنشئت الهيئة العامة لشؤون القضاء، وتم استحداث مجلس شؤون الهيئات القضائية الذي ألت إليه جميع اختصاصات المجلس الأعلى للهيئات القضائية المنصوص عليها في قانون القضاء. (راضي، 2003: 146)

ثانياً - الشروط المتعلقة برفع الدعوى:

تتطلب دعوى الإلغاء - كما هو الحال في الدعاوى الأخرى - أن يتمتع رافع الدعوى بالأهلية القانونية، بمعنى أن يكون الطاعن أهلاً للتقاضي أو للخصومة أمام القضاء، وقد قررت المحكمة العليا - الليبية - في قرارها الصادر في 16/4/1965م على عدم قبول دعوى الإلغاء إلا إذا كان رافع الدعوى أهلاً للتقاضي، حيث قالت: "يشترط بقبول دعوى الإلغاء أن تتوافر في المدعى الأهلية للتقاضي وأن تكون له مصلحة...". (الدليمي، 2002: 238-239)

وقد أشار إلى ذلك المشرع الليبي في قانون المرافعات في المادة الرابعة منه مورداً: "لا يُقبل أي طلب أو دفع لا يكون لصاحبه فيه مصلحة قائمة بقرها القانون، ومع ذلك تكفي

المصلحة المحتملة إذا كان الغرض من الطلب الاحتياط لدفع ضرر محقق أو الاستيثاق لحق يخشى زوال دليله عند النزاع فيه "كذلك أشارت المادة السادسة من القانون رقم (88) لسنة (71) بشأن القضاء الإداري بأنه "لا تقبل الطلبات المقدمة من أشخاص ليست لهم مصلحة شخصية مباشرة".

أ- **طبيعة المصلحة في دعوى الإلغاء:** استقر قضاء المحكمة العليا في حكم لها بتاريخ 1976/ 6/24م ودوائر القضاء الإداري على أنه: "لا يلزم في دعوى الإلغاء أن تستند إلى حق كما هو الشأن في الدعاوي المدنية، وإنما يكفي أن يكون لرافعها مصلحة شخصية ومباشرة، مادية أو أدبية وأن يكون في حالة قانونية خاصة بالنسبة للقرار الإداري من شأنه أن تجعله يؤثر فيه تأثيراً مباشراً". (الجبراني، 2005: 287)

ب- **أوصاف المصلحة في دعوى الإلغاء:** يشترط القضاء توفر أوصاف معينة في المصلحة حتى يتم قبول دعوى الإلغاء، وتحدد هذه الأوصاف في ضرورة أن تكون هذه المصلحة شخصية ومباشرة من ناحية، وأن تتعلق بمصلحة مادية أو أدبية من ناحية أخرى، وتقول المحكمة العليا في حكمها بتاريخ 1993/11/6م "أن القرار الإداري الذي يجوز طلب إلغائه هو القرار الإداري النهائي الذي يؤثر في المركز القانوني لصاحب الشأن، فيجعل له مصلحة شخصية مباشرة للطعن عليه بهذا الطريق".

ثالثاً - **الشروط المتعلقة بميعاد رفع دعوى الإلغاء:** لما كانت دعوى الإلغاء يتجسم فيها أكبر خطر يهدد القرارات الإدارية، ومن ثم استقرار الحياة الإدارية، فقد حرص المشرع على أن يقيد بها بنطاق ضيق فيما يتعلق بمدتها.

وتشترط التشريعات عادة لقبول دعوى الإلغاء أن يتم رفعها في ميعاد عادة ما يحدد بستين يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري أو إعلانه لذوي الشأن، وتتمثل الحكمة في تحديد هذا الميعاد القصير نوعاً ما في ضمان استقرار الأوضاع القانونية وتأمين الحماية للحقوق الناشئة عن هذه القرارات من خلال عدم ترك باب الطعن في القرارات الإدارية مفتوحاً إلى أجل غير معلوم، حيث لا يتصور أن تبقى تلك القرارات غير مستقرة يحركها المخاطبون بها متى شاءوا.

وقد جاء في قرار المحكمة العليا الصادر بتاريخ 1976/ 6 /10 م ما يلي:
"الأصل أن ميعاد دعوى الإلغاء يبدأ من تاريخ نشر القرار الإداري أو إعلان صاحب الشأن به ...". (الجبراني، 2005: 301-306)

كما أن المشرع الليبي قرر في المادة الثامنة من القانون رقم (88) لسنة (1971م) على قطع سريان ميعاد دعوى الإلغاء في حالة التظلم من القرار الإداري إلى الهيئة التي أصدرته أو إلى الهيئات الرئاسية. ومن جهة أخرى، فإن القضاء الإداري الليبي قد أضاف بعض الحالات التي يمتد فيها ميعاد دعوى الإلغاء، كما في حالتي طلب المساعدة القضائية ورفع دعوى الإلغاء إلى محكمة غير مختصة. (الدليمي، 2002: 250-251)

المطلب الثاني: أوجه الطعن بالإلغاء

(ظهرت أوجه الإلغاء أو الأسباب التي يستند إليها الطاعن لإلغاء القرار الإداري بجهود مجلس الدولة الفرنسي خلال تطور تدريجي طويل، وأول ما ظهر فيها، عيب عدم الاختصاص ثم ظهر عيب الشكل، ثم عيب الغاية أو انحراف السلطة ثم عيب المحل أو مخالفة القانون بالمعنى الضيق، وأخيراً عيب السبب الذي ظهر متأخراً). (راضي، 2003: 177)

وقد استقر القضاء الإداري لفترة طويلة على تعريف القرار الإداري بأنه: "إفصاح الإدارة في الشكل الذي يتطلبه القانون عن إرادتها الملزمة، بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح، وذلك بقصد إحداث أثر قانوني معين، متى كان ذلك ممكناً وجائزاً قانوناً وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة".

ورغم أن هناك خلاف ظاهر حول تحديد أركان القرار الإداري، إلا أن الفقه الحديث يكاد يجمع على تعريف القرار الإداري بركن الإرادة فحسب، فتري المحكمة الإدارية العليا تعرف القرار الإداري على أنه: "لا يشترط في القرار الإداري كأصل عام أن يصدر في صيغة معينة أو بشكل معين بل ينطبق هذا الوصف ويجرى حكمه كلما أفصحت الإدارة أثناء قيامها بوظائفها عن إرادتها بقصد إحداث أثر قانوني". (جمال الدين، 2002: 46-52)

وإذا كان ظهور أوجه الإلغاء في فرنسا بفضل القضاء، فإن ظهورها في مصر وليبيا كان دفعة واحدة وبنص المشرع، فقد نص المشرع الليبي في المادة (21) من قانون المحكمة العليا لسنة (1953): "ويشترط في الطلبات المذكورة أن يكون مرجع الطعن عدم الاختصاص أو وجود عيب في الشكل أو مخالفة القوانين المذكورة أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة". بينما أوضحت المادة الثانية

من القانون رقم (88) لسنة (71) بشأن القضاء الإداري على أنه "يشترط لقبول الطلبات المنصوص عليها في البنود (2 ، 3 ، 4 ، 5 ، 6) من الفقرة السابقة أن يكون مرجع الطعن عدم الاختصاص أو وجود عيب في الشكل أو مخالفة القوانين واللوائح أو خطأ في تطبيقها أو إساءة استعمال السلطة". (راضي، 2003: 177)

ويقصد بأوجه الإلغاء أو أسباب الإلغاء مختلف العيوب التي قد تصيب القرار الإداري وتجعله غير مشروع وتؤدي بالتالي إلى الحكم بإلغائه، وقد أشار المشرع الليبي إلى هذه العيوب، وهي الحالات التي تفتح فيها دعوى الإلغاء، أي التي تكون الأشكال المختلفة للامشروعية، وتسمى أيضاً وسائل الإلغاء وهي العيوب التي يطلب المدعى إلغاء القرار الإداري استناداً إليها وبذلك فإن أوجه الطعن بالإلغاء في القرارات الإدارية تنحصر في (عيب الاختصاص، عيب الشكل، عيب المحل، عيب السبب، عيب إساءة استعمال السلطة أي الانحراف). (الجبراني، 2005: 336-338)

وفيما يلي تناول لهذه العيوب بشيء من التوضيح: (كما في القانون الليبي):

1. عيب الاختصاص: ويعرف بأنه: "القدرة أو الصلاحية القانونية للقيام بعمل معين، أو مجموعة الصلاحيات الممنوحة لموظف عام أو هيئة إدارية معينة". ويمكن أن يعرف عدم الاختصاص في دعوى الإلغاء، بأنه: "عدم القدرة على مباشرة عمل قانوني معين، لأن المشرع جعله من اختصاص سلطة أخرى". (الدليمي، 2002: 260-261) كما أن عيب عدم الاختصاص لا يأخذ صورة واحدة، وإنما تتعدد صورته، وتختلف أحكام كل صورة عن الصورة الأخرى، وأهم صور عدم الاختصاص هي:

أ- عيب الاختصاص الجسيم (اغتصاب السلطة): وهو العيب الذي يصيب ركن الاختصاص في القرار الإداري، والقرار الذي يلحقه هذا العيب يصبح منعدماً ولا يتحصن بفوات الميعاد والطعن بالإلغاء، لأنه يفقد وصف القرار الإداري، ومن أمثلة ذلك أن تعدي السلطة الإدارية على اختصاص السلطة القضائية، فعندئذ يشكل هذا التعدي اغتصاباً للسلطة، وعليه قررت المحكمة العليا - الليبية - في قرارها الصادر في 15 / 5 / 1971 بقولها: "إذا أصدرت الجهة الإدارية قراراً ببطلان عقد بيع أرض المطعون ضده واستولت على الأرض وما عليها من مبان تنفيذاً لقرارها فإن هذا القرار ينطوي على غصب لسلطة القضاء، ذلك لأن النزاع يقتضي طرحه على القضاء المدني للفصل فيه". (الدليمي، 2002: 262-264)

ب- عيب عدم الاختصاص البسيط: أشارت المحكمة العليا - الليبية - إلى هذا العيب ، وذلك في قرارها الصادر بتاريخ 1957/6/26م عندما قالت : " عيب عدم الاختصاص البسيط يتخذ صوراً ثلاث هي عدم الاختصاص الموضوعي، كأن يصدر موظف أو هيئة قراراً من اختصاص موظف أو هيئة أخرى، وعيب عدم الاختصاص المكاني ، كأن يصدر أحد رجال الإدارة قراراً يمتد أثره إلى الحدود الإقليمية الموضوعية لمزاولة اختصاصه وأخيراً عيب الاختصاص الزمني كأن يزاوّل أحد رجال الإدارة اختصاصه بعد فقدان صفته في مزاولة الأعمال العامة ". (الجبراني، 2005: 344-345)

2. عيب الشكل: الشكل هو: "المظهر الخارجي الذي تسبغه الإدارة على القرار للإفصاح عن إرادتها والإجراءات التي تتبعها في إصداره، وعليه فإن صدور القرار دون التزام الإدارة الشكليات التي ينص عليها القانون أو دون اتباع للإجراءات المقررة قانوناً، أو مخالفاً لها يعيب القرار بعيب الشكل ويجعله قابلاً للإلغاء لعدم المشروعية ". (جبريل، 2010: 109)

وقد عرفت المحكمة العليا - الليبية - هذا العيب في حكمها بتاريخ 1957/6/26م بقولها: "يكون القرار الإداري معيباً في شكله إذا لم تحترم القواعد الإجرائية أو الشكلية المقررة لصدوره بمقتضى القوانين واللوائح سواء كان ذلك بإهمال تلك القواعد كلياً، أو بمخالفتها جزئياً، فإذا اشترط القانون شكلاً معيناً أو اتخاذ إجراءات تمهيدية قبل إصداره أو استشاره هيئة من الهيئات مقدماً ولم يتبع ذلك في إصدار القرار فإنه يجوز التمسك بإلغاء القرار لهذا العيب ما دام أنه يؤثر في القرار من حيث موضوعه أو ينقص من ضمانات الأفراد". وقد تشددت المحكمة العليا في ليبيا في جزاء مخالفة الإدارة للشكليات والإجراءات التي يتطلبها القانون ورتبت عليها إعدام القرار الإداري ولم تكتف بجعل القرار قابلاً للإلغاء. (راضي، 2003: 192-193)

3. عيب المحل (مخالفة القانون): (ويقصد بعيب مخالفة القانون عيب المحل، أي أن يكون القرار الإداري معيباً في محله أو موضوعه بحيث يكون الأثر القانوني المترتب عليه غير ممكن تحقيقه فعلاً أو قانوناً).

وقد نصت المادة الثانية من القانون رقم (88) لسنة (1971م) على هذا العيب بعبارة (مخالفة القوانين واللوائح) ولا يثير بحث هذا العيب من جانب القضاء الإداري أي صعوبة، ذلك لأن مهمة المحكمة في هذا الخصوص تنحصر في مطابقة محل القرار المطعون فيه للقواعد القانونية النافذة والحكم بإلغاء القرار في حالة تحققها من أن الأثر

القانوني للقرار غير جائز وغير ممكن وفقاً لهذه القواعد القانونية، ومن أمثلة الحالات التي يتحقق فيها عيب المحل في القرار الإداري "امتناع الإدارة عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للقوانين، كرفض جهة الإدارة اتخاذ قرار بإعادة الموظف إلى سابق عمله بعد إلغاء قرار فصله من قبل القضاء الإداري، وكرفض الجامعة منح إجازة تخرج لأحد الطلاب استوفى كافة الشروط والمتطلبات القانونية للتخرج. (الجبراني، 2005: 363)

4. عيب السبب: (السبب هو الحالة الواقعية أو القانونية الخارجية عن إرادة وقصد مصدر القرار، والتي تُملي عليه إصداره لإحداث مركز قانوني معين). (جبريل، 2010: 114)

ويعرف السبب في القرار الإداري بأنه: (حالة واقعية أو قانونية تحمل الإدارة على التدخل بقصد إحداث أثر قانوني معين هو محل القرار ابتغاء تحقيق الصالح العام الذي هو غاية القرار). وقد حددت المحكمة العليا - الليبية - الشروط التي يجب توافرها في سبب القرار الإداري، حيث قالت: "ويجب أن يكون السبب حقيقياً لا وهمياً، صحيحاً ليس منتحلاً ولا صورياً، وأن يكون مستخلصاً استخلاصاً سائغاً من أصول ووقائع ثابتة". (الدليمي، 2002: 284-287)

وبمراجعة تطوّر قضاء المحكمة العليا في ليبيا في شأن الرقابة على السبب، نجد أنها انتهت إلى بسط رقابتها على الحالة الواقعية التي استندت إليها سبباً لقرارها. ففي قرارها الصادر في 1/3/1970م أشارت المحكمة العليا "أن الإدارة وإن كانت حرة في اختيار الأسباب التي تيرر تدخلها، إلا أنها متى أفصحت في قرارها عن السبب الذي دعاها إلى اتخاذه وجب عليها التزام ذلك السبب الذي يصبح خاضعاً لرقابة القضاء حيث صحة قيامه". (جبريل، 2010: 117-118)

وقد تطورت الرقابة على سبب القرار الإداري من الرقابة على الوجود المادي للوقائع إلى رقابة الوصف القانوني للوقائع إلى أن وصلت إلى مجال الملازمة أو التناسب بين القرار الإداري والوقائع التي دفعت إلى إصداره.

5. عيب الانحراف بالسلطة (عيب الغاية): يتحقق انحراف الإدارة بالسلطة المخولة لها متى ما خرجت عن الهدف المقرر لها إعمالاً لهدف آخر غير مشروع أو ابتغاء لهدف

غير مطلوب قانوناً، وبهذا المعنى قالت المحكمة العليا في قرارها الصادر في 26 يونيو 1957م: "... إن حالات الانحراف يمكن ردها إلى صورتين:

أ- الأغراض التي تجانب المصلحة العامة سواء بقصد الانتقام أو تحقيق نفع شخصي أو غرض سياسي.

ب- مجافاة قاعدة تخصيص الأهداف بالخروج بالقرار من الهدف الذي يرمي إليه القانون إلى هدف آخر مشروع كحالة الانحراف في سبيل المصلحة المالية للإدارة". (الجراني، 2005: 371)

والغاية هي الهدف المراد تحقيقه من إصدار القرار الإداري، وهو دائماً المصلحة العامة أو أحد جوانبها التي يحددها القانون على سبيل التخصيص. (جبريل، 2010: 132)

المطلب الثالث: الفروق الجوهرية بين دعوى الإلغاء ودعوى القضاء الكامل (التعويض)

إن الفارق بين حكم الإلغاء والأحكام الأخرى يكمن في استعمال القوة بالنسبة للأحكام الأخرى على عكس حكم الإلغاء. ولما كان حكم الإلغاء لا ينتج آثاره بنفسه، فإن الأمر يحتاج إلى تعاون الإدارة، وإذا امتنعت الإدارة عن تنفيذ حكم الإلغاء فإنها تعرض نفسها لدعوى تجاوز سلطة جديدة مؤسسة على مخالفة حجية الأمر المحكوم فيه. وفضلاً عن ذلك فإن هذا الامتناع يعقد مسؤولية الإدارة لتعويض الأضرار الناتجة عن هذا الامتناع.

ومن أمثلة ذلك: .: تكون الصورة التنفيذية لأحكام الإلغاء مشمولة بالصيغة الآتية:

((على الوزراء ورؤساء المصالح المختصين تنفيذ هذا الحكم وإجراء مقتضاه)).

أما الأحكام الأخرى فتكون مشمولة بصيغة مختلفة، ومثاله: ((على الجهة التي يناط بها التنفيذ أن تبادر إليه متى طلب منها، وعلى السلطات المختصة أن تعين على إجرائه ولو باستعمال القوة متى طلب إليها ذلك)). (الشرقاوي، 1980: 138-139)

فقضاء الإلغاء قضاء موضوعي يكون في مواجهة قرار إداري فردي أو قرار لائحي عام لا في مواجهة خصم ما بحيث يختصم القرار لعدم مشروعيته. ويقتصر اختصاص القاضي على بحث مشروعية القرار المطعون فيه، فإذا تبين له مجانية هذا

الأخير لمجموعة القواعد القانونية حكم بإلغائه أي بإبطاله دون أن يمتد حكمه لأكثر من ذلك. فليس له تعديل القرار المطعون فيه أو تقويمه أو تقرير نتائج ماليه عن عدم مشروعيته. أما القضاء الكامل فهو قضاء شخصي يطالب فيه المدعي بحق شخصي تجاه الإدارة، ويكون للقاضي عند بحثه النزاع سلطات كاملة في هذا الخصوص، إذ لا يقتصر اختصاصه على بحث مشروعية العمل محل النزاع بل يرتب عليه جميع النتائج القانونية من تقويم وتعديل القرارات غير المشروعة والحكم بالتعويضات المناسبة عن الأضرار الناتجة عن العمل موضوع النزاع. (خليل، 1992: 6)

وقد يغلق باب الطعن بالإلغاء ويظل الطعن بالتعويض مفتوحاً، ويكون في حالتين:

- أ- انقضاء ميعاد دعوى الإلغاء وهو ميعاد قصير مدته ستون يوماً.
- ب- تحصين القرار الإداري ضد دعوى الإلغاء بالنص على عدم جواز الطعن فيه بالإلغاء .

كما أنه في دعوى الإلغاء يراقب القضاء مشروعية قرارات الإدارة فقط دون أعمالها المادية، أما هذه الأخيرة فيراقبها القضاء عن طريق دعوى التعويض. (الطو، 2010: 172)

وتتميز دعوى الإلغاء في أن الحكم بإلغاء القرار الإداري غير المشروع ينحصر في التحقق من صحة ومشروعية القرار ومدى موافقته للقانون. أما دعوى القضاء الكامل فإن القاضي يتمتع بسلطته واسعة تفوق سلطة في دعوى الإلغاء، فله أن يحكم بتعديل القرار المطعون فيه أو التعويض عن الأضرار التي ألحقها بالمدعي، كما أنه في دعوى القضاء الكامل حجية نسبية تقتصر على أطراف النزاع، بينما يتمتع الحكم في دعوى الإلغاء بحجية مطلقة في مواجهة الكافة. (راضي، 2003: 246)

وتختلف دعوى الإلغاء عن دعوى التعويض أو دعوى القضاء الكامل في عدة أوجه يمكن إجمالها في الآتي:

أولاً: من حيث الموضوع: (طبيعة النزاع): فموضوع دعوى الإلغاء هو القرار الإداري المطعون فيه بعدم المشروعية لإصابته بعيب من العيوب المحددة بالقانون، ولهذا فهي دعوى موضوعية تقوم على مخاصمة قرار إداري معين للمطالبة بإلغائه، في حين يتمثل موضوع دعوى القضاء الكامل في حق شخصي لرافع الدعوى ناشئ

عن مركز قانوني فردي، حيث يطالب الحكم له بتعويض عادل في مقابل ما أصاب هذا الحق الشخصي من ضرر نتيجة لأعمال الإدارة، فدعوى القضاء الكامل تتضمن خصومة بين رافع الدعوى والإدارة. (الجبراني، 2005: 246)

ثانياً: من حيث المواعيد والإجراءات: حدد المشرع ميعاد الطعن بالقرار الإداري عن طريق دعوى الإلغاء، وهو (ستون يوماً) من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه أو تبليغ صاحب الشأن أو علمه به علماً يقينياً. فإذا مضى هذا الميعاد دون أن ترفع الدعوى سقط الحق في إقامتها واكتسب القرار الإداري حصانة ضد الإلغاء. أما بالنسبة لدعاوي القضاء الكامل فإن المشرع لم يحدد ميعاداً محدداً لإقامتها، وإنما تخضع للمواعيد المتعلقة بتقادم الحق المدعي به. (الدليمي، 2002: 226)

ثالثاً: من حيث سلطة القاضي: تتركز مهمة القاضي الإداري في دعوى الإلغاء في فحص مشروعية القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء وأيما كان هذا القرار - سواء كان فردياً أو لائحيّاً - مشوباً بعيب من العيوب التي تجعله قراراً غير مشروع، أم أنه قرار سليم وغير مخالف للقانون. فإذا ثبت للقاضي الإداري صحة الطعن، وأن القرار المطعون فيه غير مشروع، فإن سلطته تنحصر في مجرد الحكم بإلغاء القرار جزئياً أو كلياً. أما في دعوى القضاء الكامل فإن سلطة القاضي تشمل تعديل القرار الإداري والحكم على الإدارة بالتعويضات العادلة في مقابل ما وقع على حقوق الطاعن الشخصية من أضرار، أو قيامه بتحديد المركز القانوني للطاعن وحقوقه في مواجهة الإدارة، وللقاضي الإداري - عند نظر الدعوى - أن يتعرض لفحص الوقائع والقانون معاً، سواء في دعوى القضاء الكامل أو في دعوى الإلغاء، كما يمتنع على القضاء تعديل القرار غير المشروع المطعون به أو استبداله بغيره أو إصدار أوامر للإدارة للقيام بعمل أو بالامتناع عن عمل، لأن مثل هذه الأعمال تتعارض مع مبدأ فصل السلطات، وقد اعترفت المحكمة العليا (الليبية) بعدم اختصاصها كمحكمة قضاء إداري بالحلول محل الإدارة وإصدار قرارات هي من اختصاص الإدارة أصلاً. (الجبراني، 2005: 249-250)

رابعاً: من حيث حجية الحكم: يكتسب الحكم الصادر في دعوى الإلغاء حجية مطلقة في مواجهة كافة سواء كان طرفاً في الدعوى أم لم يكن؛ لأنه يؤدي إلى إلغاء القرار الإداري المخالف للقانون ويمحو آثاره بالنسبة لكل ذي مصلحة من هذا القرار. أما الحكم في دعوى القضاء الكامل فإن حجته نسبية تقتصر على أطراف النزاع ولا تتعدى إلى غيرهم. (الدليمي، 2002: 226)

خامساً: من حيث طبيعة وأطراف الدعوى: تتميز دعوى الإلغاء عن غيرها من الدعاوى الإدارية كونها دعوى عينية موضوعية؛ القصد منها تصحيح الأوضاع القانونية بإزالة كل أثر للقرار الإداري غير المشروع، ولذلك فهي لا تستهدف الدفاع عن مصلحة الطاعن بإزالة الأثر القانوني للقرار الذي أضر بمصلحته فحسب، وإنما أيضاً الدفاع عن المصلحة العامة وضمن احترام مبدأ المشروعية الإدارية. أما بشأن أطراف الدعوى فإن دعوى القضاء الكامل لا يمكن رفعها إلا من قبل من انتهك حقه، أما دعوى الإلغاء فيمكن لكل من له مصلحة إقامتها لإلغاء القرار المخالف لمبدأ المشروعية، كذلك فإنه في دعوى القضاء الكامل يكون الحكم على شخص هو دائماً في مركز المدعي عليه كقاعدة عامة، أما دعوى الإلغاء، فهي لا تستهدف إدانة شخص وإنما إلغاء قرار إداري، ولهذا قيل إن دعوى الإلغاء هي مخاصمة القرار الإداري نفسه، أما دعوى القضاء الكامل فهي دعوى بين متخاصمين. (الجبراني، 2005: 252-253)

سادساً: من حيث الاختصاص: يختص القضاء الإداري دون غيره في نظر دعوى الإلغاء، بينما يختص القضاء الإداري أو القضاء العادي-حسب قواعد توزيع الاختصاص -بنظر الدعاوي التي تدخل في ولاية القضاء الكامل.

سابعاً: من حيث سلطة القاضي: تنحصر سلطة القاضي في دعوى الإلغاء في فحص مشروعية القرار المطعون فيه بالإلغاء، فإذا رأى أن القرار المذكور يخالف القانون قرر إلغاءه، وإلا قرر رفض الدعوى، أما في دعاوي القضاء الكامل، فإن سلطة القاضي لا تقف عند حد إلغاء القرار المخالف للقانون بل قد تمتد إلى تعديله أو استبداله. (الدليمي، 2002: 226) وقد قضت المحكمة العليا -الليبية- في حكمها الصادر بتاريخ 1981/06/24م : بأن ((دعوى الإلغاء هي الدعوى التي يرفعها أحد الأفراد، فإذا تبين مخالفته للقانون حكم بإلغائه ولكن دون أن يمتد حكمه إلى أكثر من ذلك، فليس له تعديل القرار المطعون فيه أو استبدال غيره به. وعلى هذا الأساس يكون قضاء الإلغاء على عكس القضاء الكامل الذي يخول للقاضي سلطات كاملة لحسم النزاع، فالقاضي لا يقتصر على إلغاء قرار غير مشروع، وإنما يرتب على الوضع غير المشروع جميع نتائج القانونية لأنه يتعلق بالحقوق الشخصية لرافع الدعوى، مثل المنازعات المتعلقة بالعقود وقضاء التعويض عن أعمال الإدارة الضارة)). (راضي، 2003: 116)

كما أنه من أهم خصائص دعوى الإلغاء:

1- أن سلطة القاضي الإداري في دعوى الإلغاء تقتصر على مجرد الحكم بإلغاء القرار الإداري غير المشروع وليس أكثر من ذلك.

2- أن دعوى الإلغاء دعوى موضوعية تخاصم القرار الإداري ذاته وليس مخاصمة للإدارة.

3- أن الحكم الصادر في الدعوى بإلغاء القرار الإداري له حجية مطلقة في مواجهة الكافة، ويتمسك بالإلغاء كل من له مصلحة في ذلك، ولو لم يكن طرفاً في الدعوى. (عبدالوهاب، عثمان 1997، 387-388)

كما أن دعوى الإلغاء تدخل في نطاق القضاء العيني أو الموضوعي، لأن الخصومة تنصب على مشروعية القرار الإداري دون أن تتعلق بحقوق شخصية أو مركز قانون ذاتي، ويترتب على دعوى الإلغاء أنها تنتمي إلى القضاء الموضوعي أو العيني إذ أن هذه الدعوى تعتبر من النظام العام التي لا يجوز التنازل مقدماً عن رفعها، وأن الحكم بإلغاء القرار المطعون فيه يعتبر حجة على الكافة. ومع ذلك، فإن دعوى الإلغاء لا يمكن أن تكون دعوى موضوعية بشكل مطلق، إذ لا تخلو هذه الدعوى من بعض عناصر القضاء الشخصي، فالمشرع اشترط لإقامة هذه الدعوى أن تكون لرافعها مصلحة شخصية مباشرة من إقامتها. (الدليمي، 2002: 222-224)

كما استقر القضاء الإداري الفرنسي على اعتبار دعوى الإلغاء من النظام العام، إذ يمكن اللجوء إليها والطعن على أي قرار إداري دون حاجة إلى وجود نص تشريعي صريح يقرر ذلك، وهو ما انتهجته المحكمة العليا في ليبيا في العديد من الأحكام التي أصدرتها. (الجبراني، 2005: 252)

وتعتبر دعوى الإلغاء دعوى موضوعية أو عينية بخلاف دعوى القضاء الكامل، وإن كانت التفارقة تقوم على أساس طبيعية النزاع المعروض على القضاء، فإن ثمة تقارباً بين الدعويين من حيث النتائج التي تترتب عليها بالنسبة للأفراد. إذ أن إلغاء القرار الإداري يمكن أن يولد حقوقاً لرافع الدعوى، بل إن هذا الأخير يرفع دعواه في العادة بقصد تحقيق المصالح الخاصة التي يمكن أن تترتب على إلغاء القرار، وليس من أجل تحقيق المصالح العامة والمحافظة على مبدأ المشروعية. (الحو، 2010: 22-23)

وقد دفع التقارب بين دعوى الإلغاء ودعوى القضاء الكامل بعض الفقهاء إلى القول بدخول قضاء الإلغاء في نطاق القضاء الشخصي؛ لأن الأفراد يرفعون دعاوى

الإلغاء للوصول إلى حماية حقوقهم الشخصية ورأى آخرون أن دعوى الإلغاء دعوى الإلغاء تعد من الدعاوى المختلطة لأنها لا تقوم بحماية المشروعية فقط وإنما توفر الحماية كذلك لحقوق المدعي، إلا أنه رغم هذا التقارب بين دعوى الإلغاء ودعوى القضاء الكامل لا يحجب تباين النتائج المترتبة على اختلاف طبيعة كل من الدعويين وذلك فيما يلي:.

- 1- يشترط لقبول دعوى الإلغاء مجرد وجود مصلحة شخصية مباشرة للمدعي تبرر طلب الإلغاء، أما دعوى القضاء الكامل يشترط لقبولها المساس بحق رافع الدعوى.
- 2- تقتصر سلطة القاضي في دعوى الإلغاء على الحكم بإلغاء القرار الإداري غير المشروع؛ أما دعوى القضاء الكامل فإن للقاضي أن يحكم بتعديل القرار المطعون فيه أو بالتعويض عن الأضرار التي ألحقها بالمدعي.
- 3- للحكم في دعوى الإلغاء حجية مطلقة في مواجهة الكافة، أما الحكم في دعوى القضاء الكامل فإن حجيته نسبية تقتصر على أطراف النزاع.(الحلو، 2010: 24)

الخاتمة:

إن العالم يكاد ينقسم لممارسة الرقابة القضائية على أعمال الإدارة إلى أسلوبين أساسيين، أحدهما هو نظام وحدة القضاء، والآخر نظام ازدواج القضاء، وإذا كانت ليبيا قد انتهجت الأسلوب الأول (نظام وحدة القضاء) لأن المحاكم العادية هي قاضي القانون العام ولا يوجد سوى تدرج قضائي واحد تقف محكمة عليا واحدة على قمة هذا التدرج ومع ذلك فإن نظام الرقابة القضائية في ليبيا يلتقي مع الأسلوب الثاني (ازدواج القضاء) بوجود قواعد قانونية خاصة تطبق بعض المنازعات الإدارية (القانون رقم 88 لسنة 1971) بشأن القضاء الإداري.

كما يتضح أن أغلب التشريعات التي تنظم هذه الرقابة نُقلت عن المُشرِّع المصري، ورغم تخلي الأخير عن بعض النصوص التي أتضح صعوبة تطبيقها، فإن المُشرِّع الليبي لم يتدارك هذا التناقض بعد، إلا أنه أن الأوان لتبني أسلوب ازدواج القضاء المُطبَّق في فرنسا وبعض الدول العربية والتي من بينها (مصر_ سوريا_ لبنان_ تونس) خاصة أن المُشرِّع الليبي اقترب منه بوجود دوائر للقضاء الإداري بمحاكم الاستئناف المدنية، كما أن عوامل كثيرة أصبحت تساعد على تبني هذا الأسلوب، الذي يمتاز بمزايا تجعله أولى في التطبيق من النظام الموحد.

المراجع

- أبو جعفر عمر المنصوري، التنظيم القضائي في دول اتحاد المغرب العربي بين الأحادية والازدواجية، بحث منشور في كلية الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، 2010.
- المهدي محمد بيانكو، د. حسن إبراهيم خليل، المدونة الدستورية الليبية، التعليق علي الإعلان الدستوري الصادر من المجلس الوطني الانتقالي، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، القاهرة، 2012.
- حمد عمر حمد، السلطة التقديرية للإدارة ومدى رقابة القضاء عليها، الطبعة الأولى، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، 2003.
- خليل الظاهر، دور هيئة الرقابة والتحقيق بين النظرية والتطبيق دراسة مقارنة في نظام تأديب الموظفين السعودي، بحث منشور بمجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصاد، الإسكندرية العدد الثاني، 2010.
- سامي جمال الدين، القضاء الإداري، الرقابة على أعمال الإدارة، أبو العزم للطباعة، الطبعة الثالثة، 2002.
- سعاد الشرفاوي، دروس في دعوى الإلغاء، دار النهضة العربية، مطبعة جامعة القاهرة، 1980.
- عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، الطبعة الرابعة، أبو العزم للطباعة، 2009.
- عبد القادر عبد الله حمد جبريل، السلطة التقديرية للإدارة وتطبيقاتها في أحكام القضاء الليبي، رسالة ماجستير، أكاديمية الدراسات العليا، 2009، 2010.
- عدنان عمر، القضاء الإداري "قضاء الإلغاء"، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004.
- طعيمة الجرف، رقابة القضاء الإداري لأعمال الإدارة العامة "قضاء الإلغاء"، دار النهضة العربية، 1977.
- طارق فتح الله خضر، القضاء الإداري "دعوى الإلغاء"، النسر الذهبي للطباعة، الطبعة الرابعة، 2000.

- مازن ليلو راضي، دور الشروط الاستثنائية في تمييز العقد الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2002.
- محمد إبراهيم الدسوقي علي، الرقابة على أعمال الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2010.
- محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة الإسكندرية، 2006.
- محمد رفعت عبدالوهاب، حسين عثمان، القضاء الإداري، مطبعة التونسي، 1997.
- محمد عبد العال السناري، مبدأ المشروعية والرقابة على أعمال الإدارة، دراسة مقارنة، مطبعة الإسراء، 2000.
- محمد عبد الله الحراري، أصول القانون الإداري الليبي، منشورات المكتبة الجامعية، الزاوية، الطبعة السادسة، 2010.
- محمد عبد الله حمود الدليمي، الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الليبي (رقابة القضاء الإداري) دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، الجامعة المفتوحة طرابلس، 2004.
- محمود عمر معتوق علي، مبدأ المشروعية وتطبيقاته في النظام الجماهيري، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، 2004، 2005، دار الكتب الوطنية، بنغازي.
- مراد بدران، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في ظل الظروف الاستثنائية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2008.
- طعن إداري رقم 24/26ق، م.م.ع السنة الثامنة عشر العدد الثاني، ص9 والطعن الإداري 22/11ق/10/6، 1976، السنة الثالثة عشر العدد الثاني ص 31. نقلاً عن د/مازن ليلو راضي، القضاء الإداري الليبي.