شروط قبول دعوى الإلغاء
في القانون الإداري الليبي

للأستاذ عبد السلام عبد الهاادي المجبري
وكيل النيابة العامة وعضو بعثة وزارة العدل
بكلية الحقوق جامعة القاهرة

تحدد:

أهمية هذه الدراسة:

1. تعد دعوى الإلغاء أهمية خاصة في القانون العام باعتبارها الدعوى الأصلية فيه ومن هنا اطلق عليها اسم دعوى القانون العام.

وتظهر أهمية هذه الدعوى في ناحية أخرى في كونها الوسيلة القضائية الفعالة في الرقابة على أعمال الإدارة. كما أنها تعتبر الضمان الحقيقي لتأكيد واحترام مبدأ الشرعية. وتأخذ دراسة دعوى الإلغاء في القانون الإداري الليبي، وضمناً خاصةً نظراً للصعوبات التي يلقاها الباحث في هذا الموضوع.

ويظهر أول هذه الصعوبات في عدم وجود فروع قهوة متكاملة في نطاق القانون.

175
(1) انظر الرقابة على دستورية القوانين في المملكة الليبية. بحث مقدمة من الدكتور جيبي للجلب
المؤتمر التاسع لاتحاد المحامين العرب في فبراير سنة 1967 حيث يقول في صفحة 3 منه (ويكاد
هذا البحت أن يكون أول محاولة لدراسة عملية ليس فقط لمشكلة الرقابة على دستورية القوانين
في ليبيا - وانما أي موضوع من موضوعات القانون العام هنا).
و نلاحظ أن الفقه في بلادنا لم يبدأ دوره إلا مع تأسيس كلية الحقوق في بنغازي ولم تظهر
نتائج جهوداته الا مع نهاية السبعينات وبداية السبعينات.
خطة البحث:

1- ونبا في هذه الدراسة سببنا بمبحث تمتهني نعرف فيه دعوى الإلغاء ونبي خصائصها وتميزها عن غيرها من الدعاوى وتعدد فيه المحكمة المختصة بنظر الدعوى حالات اختصاصها.

وفي المبحث الأول: نتناول فيه الفرع الأول الإجراءات بينما نبحث فيه الفرع الثاني الموعد.

وفي المبحث الثاني: نقوم بدراسة صفة رافع الدعوى وشرط المصلحة فيها.

أما في المبحث الثالث: فسيكون موضوع الدراسة هو القرار المطعون فيه وسوف ننسلك في هذه الدراسة سلوكاً يتفق مع سير الدعوى وحركتها منذ أول إجراء فيها ومروراً بما يستلزمه القانون من شروط وإجراءات شكلية ثم تنتهي هذه الدراسة ببحث القرار المطعون فيه الذي يعتبر في الحقيقة هو موضوع الدعوى ومدار بحثها.

ووهذا المسالك الذي انتهجناه في هذا البحث هو نفس الدور الذي يقوم به القاضي. فأن القضاء ينظر إلى شكل الدعوى والإجراءات التي اتخذت في تقديمه للتأكد من سلامة الشكل الذي وضعته فيه قبل أن يبحث موضوعها.

ومنه أيضاً إلى أننا في هذه الدراسة لن بحث شرط انتهاء طريق الطعن المقابل المعمول به في فرنسا. وذلك لنسبين:

1- أن هذه الدراسة مجاناً القانون الإداري الليبي الذي لم يرد فيه نص يستلزم هذا الشرط.

177
2 - أن الرأي الغالب في القضاة المصري يذهب إلى عدم الأخذ بهذا الشروط لقبول دعوى الإلغاء أمام القضاء المصري والرأي المستقر عليه في الفقة أنه لا يحل هذا الشرط لانتهاء مهنته التاريخية والعملية التي اقتضت الإخذ به في فرنسا ولعدم وجود نص عليه في القانون وسبب الاختلاف بين كل من النظامين القضائيين في كل من مصر وفرنسا وسبب اختلاف قواعد الاختصاص بينهما فضلاً عن الاختلاف بينهما في توزيع الاختصاص بين جهتي القضاء، يضاف إلى ذلك أن أعمال قواعد الاختصاص يؤدي إلى نفس النتيجة المقصودة من ذلك الشرط (1).

بحث تميدي

تعريف دعوى الإلغاء :

3 - هي دعوى قضائية يرفعها صاحب المصلحة ويختم فيها قراراً إدارياً قاصداً الغاء وإزالة كل آثاره بسبب عدم مشروعية ذلك القرار (2).

خصائص دعوى الإلغاء :

دعوى الإلغاء دعوى قضائية :

4 - ترفع دعوى الإلغاء أمام محكمة العليا - بوصفها محكمة القضاء

(1) الدكتور محمد فؤاد مهنا ص 715 – الدكتور محمد حافظ ص 723
(2) انظر في التعريف

178
الاداري – في الأحوال التي يتعقد لها الاختصاص بنظرها طبقاً لما نص عليه قانونها.

غير أن الجدير بالملاحظة هو أن الصفة القضائية لم تلتح بدعوى الإلغاء إلا في وقت لاحق من نشأتها في فرنسا. إن الطعن بالإلغاء لم يكن في الأصل طعناً قضائياً ولكنه كان طعناً أدارياً رئاسياً (1). ونحو التشريع الصادر في 14 أكتوبر 1790 لا يجوز للمحاكم باي حال من الأحوال أن تنظر الدعاوى التي تستهدف إبطال الأعمال الإدارية، ولا ترفع هذه الدعاوى إلا أمام الملك بصفته رئيساً للإدارة العامة، وهذا النص ينكر الاختصاص على السلطة القضائية ولكنه يجعل الطعن مقبولاً أمام رئيس الدولة (2).

اما الآن فلا يوجد مثيل شكل في ان الطعن بتجاوز السلطة هو طعن قضائي (3).

دعوى الإلغاء دعوى عينة: 

5 - إن الطعن بالإلغاء يوجه في الأصل ضد القرار الإداري المطعون فيه بقصد اعدام القرار وإزالة كل آثاره القانونية تأسيساً على عدم شرعيته. إن الدعوى في حقته اختصاص ذات القرار كمحققاً للإلغاء فهي لا نشئ خطوة بين طرفين وإن كان هذا ظاهرها، وموضوعها هو ما يثيره الطاعة حول شرعية العمل المطعون فيه، فالقضيي لا يبحث في هذه الدعوى حقاً للطعن ولكنه يراقب مدى شرعية القرار الإداري المطعون فيه. حيث إذا أدى هذا القرار اصبح كان لم يكن ليس بالنسبة إلى طرف في الحصومة وحدهما وانا Erga Omnes بالنسبة للكاففة (1) دي لو بادير المرجع السابق ص 427.

(1) دي لو بادير المرجع السابق ص 427.
(2) قبل المرجع السابق ص 390.
(3) دي لو بادير المرجع السابق ص 467.

179
مطالبة بحيث يعتبر حائزًا لحجية الشيء المحكوم فيه في خصوصية كل منازعة أخرى في آثار القرار أو العمل الإداري الذي حكم بالغالب (١) وبناء عليه تنتهي دعوى الإلغاء إلى القضاء العيني.

دعوى الإلغاء دعوى مشروعة:

٦- فهي تنتهي إلى قضاء المشروعة لأن المسألة المطروحة أمام محكمة القضاء الإداري وإن كانت تتعلق إلى حد ما بمصلحة المدعى التي مسها القرار إلا أنها مع ذلك تثير مسألة أخرى ذات أهمية خاصة بالنسبة للقاضي وبها يتحدد دوره وهي: مدى شرعية القرار الإداري أي مدى تطبيقه أو توافقه مع القانون وعدم مخالفته له. ولقد ذهب الاستاذ (فيدل) (٢) إلى القول بأن دعوى الإلغاء (الطقن بتجاوز السلطة) تعتبر ضامناً للشرعية في دولة القانون وإذا كان خضوع الإدارة للقانون مضموناً بعدها طرقاً إلا أن الوسيلة الجوهير لضمان الشرعية هي دعوى الإلغاء. ويمكن بواسطةها إلغاء كل عمل إداري من جانب واحد يكون مخالفاً للقانون، وبعبارة أخرى فإن دعوى الإلغاء هي وسيلة الرقابة الفعالة على الأعمال والقرارات الإدارية الصادرة عن الإدارة بارادتها المنفردة لأنه يمكن بواسطةها التوصل إلى إلغاء كل عمل يتعارض مع القانون. فالطقن يتجاوز السلطة برمي إلى رقابة أمينة على الشرعية.

(١) )إن دعوى الإلغاء تنتهي إلى القضاء العيني فهي لذلك دعوى عينية القصد منها إزالة كل أمر قانوني للقرار الإداري غير المشروع أو المخالف للقانون طمن إداري رقم ٢/٣ في حلقة ٢٨ نوفمبر ١٩٥٧ م. ونص المادة ٢٠/١ من قانون المحكمة العليا على «ان تكون الإحكام الصادرة بالالتقاء حجة على الكافحة».

(٢) جورج فيدل - القانون الإداري ١٩٦١ ص ٢٩٤.
دعوى الإلغاء – دعوى القانون العام:

7 - إن الدعوى الأصلية في فض المنازعات الإدارية التي يكون موضوعها قراراً أو عملًا إدارياً، هي دعوى الإلغاء، وهذا السبيل هو الطريق الوحيد للطعن في اعمال الإدارة وقراراتها فليس لذوي الشأن وأصحاب المصلحة طريق غيره إلا إذا وجد نص صريح بعكس ذلك، ولذلك فإنه يصدق عليها بعض الوصف القائل بأنها دعوى القانون العام.

غير أنهم في فرنسا (1) ذهبو إلى القول بأن هذه الصفة تعني ان الطعن بالالغاء مفتوح ضد كل القرارات الإدارية بدون حاجة الى نص خاص، وإذا وجد نص يقرر بان عملاً ما غير قابل للطعن فإن هذه الصفة يعتبرها القضاء بأنها تستبعد جميع الطعون فيما عدا الطعن بتتجاوز السلطة (2).

ولقد ذهب البعض الى أكثر من ذلك بقوله ان الطعن بتتجاوز السلطة من النظام العام فهو لا يحتاج الى نص خاص ولا يجوز التنزال عنه مقدماً وإذا وقع مثل هذا التنزال فإنه يكون باطلاً (3).

تتم دعوى الإلغاء عن غيرها من الدعاوى (4):-

8 - إن اتمام دعوى الإلغاء أن القضاء العدبي، الى جانب كونها وسيلة هامة في الرقابة على المواقعية يضفي عليها وصفاً تفصيلاً ولا يعطيها طباعة تنفرد

(1) لوبادير – المراجع السابق – فدل – المراجع السابق.
(2) لوبادير – المراجع السابق ص 426.
(3) فيلد – المراجع السابق ص 393-
(4) استناد على التعليق بين دعوى الإلغاء من جهة ودعوى التعويض ثم الدعوى المدنية من جهة أخرى مما دعا إلى التفريق بين دعوى الإلغاء من جهة ودعوى التعويض، والدعوى المدنية من جهة أخرى.
دعوى الالغاء ودعوى التعويض:

9 - تختلف دعوى الالغاء عن دعوى التعويض من عدة وجهات:

1 - من حيث الاختصاص: فالطعن بالالغاء لا يكون، وليس من الممكن مباشرةً امام المحكمة العليا باعتبارها محكمة قضاء إداري، فلا تكون الدعوى مقبولة إذا تم رفعها امام القضاء الإداري. أما دعوى التعويض فان المدعى فيها له الخيار، فإذا شاء رفعها امام القضاء الإداري، وله اذا شاء، ان يرفع الدعوى امام القضاء العادي.

ان الدعوى تقبل امام جهتي القضاء. ويجوز الجمع بين طلب الالغاء وطلب التعويض. وفي هذه الحالة يكون طلب الالغاء طلباً إصلياً والتعويض طلباً تبعياً. غير أنه نلاحظ أن دعوى الالغاء أو دعوى التعويض إذا رفعت امام محكمة القضاء الإداري فإنه لا يجوز رفع دعوى التعويض امام المحاكم العادية، أما إذا رفعت دعوى التعويض امام المحاكم العادية فان ما يترتب على ذلك هو...

(1) انظر قضاء المحكمة العليا - طن أدراي رقم 9/13 ق خليفة 21 مارس 1956 م وهذا هو المسمول به في مصر طبقاً لقانون مجلس الدولة. أما في فرنسا فإن الوضع مختلف فقد ورد دعوى الالغاء له طيبتها ووضعها المستقل عن دعوى التعويض فلا يجوز نحن تشتمل الدعوى الواحدة على طلب بالالغاء، وآخر يتعلق بالحقوق الشخصية التي تخص المدعى ان كل موضوع منفصل عن الآخر، وبناء عليه يجب أن ترفع بشأنه دعوى مستقلة (راجع في هذا المتعلق الدكتور محمد قواد، محلة ص...

182
عدم جواز رفعها إلى محكمة القضاء الإداري.

2 - من حيث الموضوع: أن القرار المطعون فيه بسبب عدم الشرعية.

هو موضوع الطعن باللائحة فالمدعي يتصدى - في الحقيقة - القرار أو العمل الإداري الذي اصدرته الإدارة بارادتها المتفردة بسبب ما لا يشبه من ت تعد على القانون أو ملاءمة لمبادئ الشرعية، فالطعن في هذه الدعوى يزعم ويديع أن العمل أو القرار الإداري (التنظيمي أو الفردي) فيه خرق للشرعية ويطلب من القضاء الغاء (1).

اما في دعوى التعويض فإن ما يثيره المدعي هو مسألة حقوقه الشخصية الفردية التي يطلبه في مواجهة الإدارة وتنكرها أو تجهزها عليه الإدارة أو هي على الأقل تتزعزع عليها في إصلها أو في مداها (2).

ففي الأول يلزم وجود قرار إداري يمس مصلحة الطعن، بينما في دعوى التعويض المطلوب هو وجود حق ذاتي للمدعي تنكره الإدارة أو يتزعزع فيه (3).

وبهذا الشكل تكون الدعوى بين خصمين هما الطعن والإدارة.

والقرار قانوناً هو أن طلبات التعويض لا تكون إلا عن القرارات الواقعة

(1) دي لوباري المرجع السابق ص 432.
(2) الاستاذ الدكتور محمود حافظ القضاء الإداري ص 416 - 1967.
(3) لا يشير متع في دعوى التعويض عندما وجود قرار إداري سابق وإذا يجب أن يكون طلب التعويض مؤسساً على إحدى الأحوال الواقعة في قانون محكمة العليا على سبيل الحصر. أما في فرصة فان الطعن يبين عليه أن يلجأ إلى السلطة الإدارية قبل رفع الدعوى لاستصدار قرار سابقاً ثم يرفع دعوته ويطلب في القرار الذي تصدره الإدارة مع المطالبة بها هو مقرر له من حقوق شخصية انظر الاستاذ الدكتور محمود كولد محدثه المرجع السابق ص 128، الدكتور محمود حافظ ص 262، فيديل ص 432.
(4) فيدل المرجع السابق ص 432، دي لوباري المرجع السابق ص 432.
(5) قضاء المحكمة العليا قضية الطعن ام ث/3 ق جلسة 26يونية 1957.
على سبيل الحصر في قانون المحكمة العليا (م 33 من قانون المحكمة العليا)...
وبناء على ما تقدم يختلف دور القاضي في نظر موضوع الدعوى، فإذا كان تجاوز السلطة مرادفاً لعدم możliاً فان القاضي الذي يعرض عليه الطعن يتبع عليه ان يفحص العمل المطلع عليه ويقرر ما اذا كان يخالف قاعدة قانونية او فيه إهدار لمبدأ الشرعية ام لا.
فاذ اثبتت المخالفة كان عليه ان يلغى القرار الإداري المعني، وهو لا يستطيع ان يحكم بالسلاك الا بسبب عدم الشرعية(1).
اما دور القاضي في دعوى التعويض فمن الممكنا استقللاً فهو يفحص ادعاء المدعى ويعين مركزه القانوني ويفصل في ما يطلب من حقوق تجاو الإدارية.

3 - من حيث المواعيد: الاسحاب ان دعوى الالغاء، يجب ان ترفع خلال ستين يوماً تبدأ من تاريخ نشر القرار في الجريدة الرسمية او علان صاحب الشأن به أو علمه به علمياً يقيناً يحبب الاحتمال، وهذا الميعاد فضلاً عن كونه من مواعيد السقوط فإنه من النظام العام والحكمة من كل ذلك تظهر في ان دعوى الالغاء بتجسم فيها أكبر خطر بهند ثبات القرارات والاعمال الإدارية ويجبيهما وما يترتب عليها من استقرار في الحياة الإدارية وكل ما يتعلق بها من المصالح العامة(2).
اما دعوى التعويض فإنا ترتبط بالحقوق الذاتية للطعن ولا تتمثل فيها الخطورة التي تضمنها دعوى الالغاء، ويظل الحق في رفعها قائماً وجاتراً والمدعى ان يرفعها في أي وقت طالما انها تستند الى حق لم يسقط بعد(3). فحقق

(1) فيدل المرجع السابق ص 432، 1، لوردادر المرجع السابق ص 432.
(2) قضاء المحكمة العليا قضية المطلب رقم 6، ق جلسه 26، يونيو 1952.
(3) انظر الدكتور محمد حافظ المرجع السابق ص 350.

١٨٤
الطعن في اثارتها لا يسقط إلا بالمواعيد التي يسقط بها الحق عادة (1)

من حيث الحكم الصادر في الدعوى:

ان الحكم الصادر في الطعن يتجاوز السلطة إذا كان يقضي بالغاء القرار المطعون فيه فإنه يكون حجة على الكاففة بما قضى به (2). ومنع ذلك ان تكون Autorite Objective Absolue للحكم حجة عينية مطلقة فهي لا تقتصر على من كان وافراً في الطعن واما لتمتد لنشمل جميع الأشخاص (3).

ان هذه النتيجة المترتبة على حكم الالغاء تجعله مختلف عن الحكم الصادر في دعاوى التعويض إذ ان حجة الأحكام الصادرة في دعاوى التعويض الأصل فيها ان تكون مقصورة على اطرافها وحدهم.

يضاف الى ذلك ان القاضي عندما يصدر حكمه بالغاء القرار بسبب عدم مشروعية أو خلافته للقانون فإنه ليس من صلاحياته ان يصدر قرارات بديلة عن القرار الذي قضى بالغائه. كما أنه لا يملك ان يوجه الإدارة (4) أو يكلفها بفعل شيء أو الامتناع عن عمل (5) ذلك كله على خلاف دعاوى التعويض إذ

(1) قضاء المحكمة العليا - قيدية الطعن رقم 9/13 ق حكمة 2 يناير 1965 .
(2) نص المادة 10 من قانون المحكمة العليا على أنه (تختص المحكمة العليا باعتبارها محكمة القضاء الإداري بالنظر في القضايا الإدارية التي ترفع إليها من المنازعات والطلب المقصود عليها في المراد 27404 من هذا القانون. ويكون لها فيها ولاية القضاء نهائيًا وتعطى في شأنها القراث الخاصة بقوة الشرف المقصود به على أن تكون الأحكام الصادرة باللغاء حجة على الكاففة.
(3) اطار الطعن الإداري رقم 2/13 ق حكمة 28 نوفمبر 1956.
(4) قيد المرجع السابق - ص 442.
(5) قرار حكم المحكمة العليا في قضية الطعن الإداري رقم 1/13 ق بتاريخ 30 ذو الجدة 1389 الموافق 8 مارس 1970 م.
(6) الدكتور محمد حافظ المرجع السابق ص 417.

دراسات قانونية (13)
ان القاضي لا يكتفي ببحث مدى شرعية القرار الإداري المتعلق به ومتبقيته للقانون، بل تمتد سلطته إبعد من هذا النطاق، فتشمل بحث مركز المدعى من الناحية القانونية والواقعية ومعابدة أصل ودوى ما يدعى من حقوق تجاه الإدارة، ثم الحكم على الإدارة بما قد يكون للطاعن من حقوق قبليّه.

على أننا نلاحظ إلى جانب ما تقدم ان المحكمة في دعوى التعويض تنظرها وتفصل فيها وفقاً لما هو متبوع وممدوح بمأمور المحاكم العامة.

دعاء الإلغاء والدعاء المدني:

10 - تتحدث اوجه الاختلاف بين الدعويين في الجوانب الآتية:

1 - المواعيد: تختلف مواعيد دعوى الإلغاء من حيث وقت رفعها وسقوط الحق فيها عن الدعاوى الأخرى، فهي مقيمة من حيث المبدأ بمبادئ判定 يوماً المقررة قانونًا وسري في حقوق ذوي الشأن ابتداء من تاريخ النشر أو الإعلان أو العلم البقطين. فإذا انتهت هذه المدة دون أن يرفع صاحب المصلحة طعنه، سقط حقه في ذلك، وهذا المبادئ من النظام العام لتعلقه بحجة الأحوال الإدارية وما يتعلق بها من المصالحة العامة). أما الدعوى المدنية فان وجودها مستند في الأساس من الحق نفسه ومرتبطة به فاقد الكسابة قبل هذه الدعوى ويكفيها تبقى قائمة طالما أن الحقوق التي تنتقد عليها لم تسقط بالتقاسم.

2 - المصلحة: إن المصلحة في دعوى الإلغاء تختلف عن تلك التي يستلزمها القانون في الدعوى المدنية. فالطاعن في دعوى الإلغاء يشترط، لكي تكون له الصفة في رفع الدعوى، ان يكون صاحب مصلحة شخصية مباشرة.

(1) الدكتور محمد فؤاد هندا المرجع السابق ص 163.
(2) طعن إداري رقم 197403 جلسة 22 يوليو 1957.
تبرر الغاء القرار غير المشروع سواء كانت هذه المصلحة مادية أو ادبية أو روحية (1)، ولا يلزم أن تكون المصلحة حالة واضحة يمكن أن تكون محتملة، ومن باب أولي يكفي أن يكون للمدعى مصلحة اقتصادية (2). والتعليم الذي يذهب إليه الفقه هو أن شرط المصلحة في دعوى الألغاء قد قصد بها ضمان جدية الدعوى (3)
اما في الدعوى المدنية فيشترط في المدعى أن يكون صاحب مصلحة قانونية ومشروعة يحميها القانون وأن تكون المصلحة حالة وعاجلة، فإن القضاء المدني لا يفصل في منازعة لم تحل بعد (4)، وفي غلاب الأحوال يكون المدعى صاحب حق وقّع الاعتداء عليه ويطلب دفعه أو اغتصب منه ويطلب استرداده. ويلاحظ أن استمرار المصلحة لا يشترط في دعوى الألغاء لأنها أصبحت وسيلة للدفاع عن المشروعية والمصلحة العامة أكثر منها وسيلة للدفاع عن الحقوق والمصالح الشخصية (5).

3- الحكم الصادر في موضوع الدعوى: تنشأ الدعوى المدنية خصومة بين طرفي فالتزاع فيها يدور في الغالب بين المدعى والمدعى عليه حول حقوق شخصية متنازع عليها فانطراف النزاع من الأفراد أو من أشخاص القانون الخاص على وجه العموم والقانون المطبق هو بلا شك القانون الخاص، "القانون المدني أو التجاري" والمدعى يثير في دعوته مسألة حقوقة الذاتية التي يزعم ان اعتداء ما قد وقع عليها أو أنها قد اغتصبت ويطلب من القضاء ردًا عليها أو دفع القدوة عنها.

+(1) طعن إداري رقم 11/11 في جلسة 16 يناير 1926.
+(2) الدكتر مصطفى كيرة قانون المزاعات البديهية 1969 ص 258.
+(3) الدكتر سلسلة القياس - قضاة الإلغاء 1967 ص 549.
+(4) الدكتر مصطفى كيرة المراجع السابق ص 260.

187
وتأسست على ما تقدم فإن الحكم الصادر في الدعوى - بعكس الحال في الطعن بالالغاء - تكون له حجة نسبية فاتها لا يتعدي اطراف النزاع ولا يكون حجة إلا في خصوصية المنازعات التي فصل فيها.

اما قاضي الإلغاء فإن دوره يتحدد ببحث مدى تطابق أو تعارض القرار المطعون فيه مع القاعدة القانونية، فذا ثبت أن القرار قد شابه أحد العيوب التي تبطله أو تعده قاضي باللغائه دون أن يتجاوز ذلك، فهو لا يستطيع أن يحكم بما قد يكون للطعن من حقوق قبل السلطة الإدارية (1) ولكن يملك أن يقضي له بالتعويض إذا كان الطعن قد تقدم بطلب التعويض بصفة تبعية لطلب الإلغاء.

ان الحكم في دعوى الإلغاء كما سبق القول تكون له حجة مطلقة بحيث يعتبر حافزاً لحجة الشيء المحكوم فيه في خصوصية كل منازعة أخرى في آثار القرار المحكوم باللغائه (2) كما أن القانون المطبق على واقع النزاع هو القانون الاداري طبقاً لإجراءات وقواعد خاصة متميزة.

المع平淡ة بالدعوى:

11 - يتعقد الاختصاص بالفصل في دعوى الإلغاء - للمحكمة العليا - باعتبارها محكمة القضاء الإداري (3) من قانون المحكمة العليا.

فالنظام المعمول به في ليبيا (4) هو نظام القضاء الموحد ولكن مبدأ وحدة القضاء هذا، يقديه مبدأ آخر هو تخصص القضاء فيه هناك تعدد في المحاكم المدنية والشرعية ولكن هذه المحاكم تخضع لمحكمة علية واحدة تعتبر هي رأس الجهاز القضائي وقمةه.

(1) الدكتور محمد مؤيد بيتا - المرجع السابق ص 162.
(2) طن الإداري رقم 27/5 جلسة 28 نوفمبر 1956 م.
(3) الدكتور مصطفى كرية - المرجع السابق ص 109.

188
غير أن وحدة القضاء في بلادنا ليست مطلقة وذلك لأن المحاكم العسكرية تمثل جهة قضائية تستقل عن القضاء المدني الشرعي ولا تخضع لرقابة المحكمة العليا ولا ينطعن في أحكامها إلا أمام المحكمة العسكرية العليا.

المواض التي يعقد فيها الاختصاص لمحكمة القضاء الإداري:

12 - تتخصّص المحكمة العليا بوصفها محكمة القضاء الإداري بالنظر في المسائل الآتية:
1 - وفاً فيها ولاية القضاء النهائية.
و يجري في شأنها القواعد الخاصة بحجية الشيء المقضي به على أن تكون الأحكام الصادرة بالالغاء حجة على الكاففة.

1 - المنازعات الخاصة بالراتب وبيعات التعافد والمكافآت المستحقة للموظفين المصنفين وغير المصنفين أو لورثائهم.

2 - الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بالعنوان في القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة المصنفة وغير المصنفة أو بالترقي أو بمنح العلاوات.

---

(1) الدكتور مصطفى كيرم ص 111.

(2) ولما اختصاصات أخرى في محكمة نقض ومحكمة دستورية ومحكمة طعون انتخابية وهي هيئة للقضاء والتشريع. غير أن الدكتور مصطفى كيرم يضيف أن ذلك اختصاصاً آخر هو أنها محكمة تنازع دون أن يذكر أنها محكمة طعون انتخابية نظر كهذة المرجع السابق ص 113.

(3) راجع نص المادة 29 من قانون المحكمة العليا ونظام المنازعات والطلبات المختص بها في المواد: 214 234 244 500 من قانون المحكمة العليا.

(4) فلا يجوز الطعن فيها بالاستئناف إلا محله وربما تصل إلى جزءة ثانية من درجات التقاضي بعكس الحال في القضاء المدني حيث توجد درجتان من درجات التقاضي فضلا عن الطعن في الأحكام بطريقة غير عادي. ولكننا نلاحظ أن المدعى له أن يدعس إعادة النظر من الحكم من نفس محكمة القضاء الإداري وهذا لا يعتبر من طرق الطعن.

189
3- الطلبات التي يقدمها الموظفون المصنفون وغير المصنفون بالغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية.

4- الطلبات التي يقدمها الموظفون المصنفون وغير المصنفون بالغاء القرارات الإدارية النهائية الصادرة باحالتهم إلى معاش التقاعد أو بفصلهم من غير الطريق التأديبي.

5- الطلبات التي يقدمها الأفراد والهيئات بالغاء القرارات الإدارية النهائية.

ويشترط في الطلبات المذكورة أن يكون مرجع الطعن عدم الاختصاص أو وجود عيب في الشكل أو خلافة القوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها أو اساءة استعمال السلطة.

6- قرارات الرفض أو الامتناع عن اتخاذ قرار كان الواجب على السلطة الإدارية اتخاذه وفقاً للقوانين واللوائح، فالرفض أو الامتناع يعتبر في حكم القرارات الإدارية.

7- طلبات التعويض عن القرارات المتقدمة.

8- الطلبات المقدمة من رجال القوات المسلحة فيما يتعلق بفصلهم أو احالتهم إلى الاستدعا.

(1) نص المادة 26 من قانون المحكمة العليا على أنه: ( لتأجيل الطلبات الآتية أمام محكمة القضية الإداري: - أ- . ب- الج: الطلبات المقدمة من رجال القوات المسلحة إلا فيما يتعلق بفصلهم أو احالتهم للاستدعا) ورغم أن الطلبات المتعلقة بالفصل أو الإحالة على الاستدعا تكون مقبلة أمام محكمة القضية الإداري سواء كانت الدعوى المرتبطة هي دعوى تعويض أو طعناً بالإلغاء إنظر أيضاً قضية الطعن الإداري رقم 12/1970 وقد جاء فيه ( أن القرار الصادر باعفاء ضابط من قوات الأمن هو قرار اداري بشأن أي قرار بفصل موظف فلا يرق إلى مرتبة أعمال السيد وذلك يختص المحكمة العليا بنظره علا بالمادة 26/2 ح) من قانون المحكمة العليا التي تنص على اختصاصها بنظر القرارات الإدارية الصادرة بفصل رجال القوات المسلحة.

١٩٠
9- الطعون عن القرارات النهائية الصادرة من الجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي متي كان موجه الطعن عدم الاختصاص أو وجود عيب في الشكل أو مخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة.

10- المنازعات الخاصة بعقود الأمتمان وعقود الالتزام وعقود الأشغال العامة وعقود التوريد التي تنشأ بين الحكومة والطرف الآخر.

وكذلك ما تقدم إلى أن المحكمة العليا بوصفها محكمة قضية إداري تختص بنظر نزاع الفصل فيه إذا كان مما يندرج تحت أية مسألة أو منازعة مما تقدم بيانها.

علي أن ما يجب اتخاذه بالاعتبار هو أن اختصاص المحكمة بالمنازعات الخاصة بالعقود التي ارتكبتها القوانين على سبيل الحصر لا علاقة له بموضوع دعوى الإلغاء التي ترفع ضد القرارات الإدارية التي تصدر عن الإدارة بارادتها المنفردة وذلك لا يعني أن دعوى الإلغاء يمكن أن ترفع ضد العقود كما سنبين في دراستنا عندما نطرق إلى بحث القرار المطعون فيه.

وبناء عليه فإن دعوى الإلغاء يمكن رفعها ضد القرار الإداري متي كان مندرجآ تحت حالة من الاحوال السابقة وكان مرجع الطعن عليه عدم الاختصاص أو وجود عيب في الشكل أو مخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة.
كيف ترفع الدعوى؟

13 - ترفع دعوى الالغاء أمام محكمة القضاء الإداري بموجب عريضة
على أن تكون هذه العريضة موقعة من محام مقيد بجدول المحامين المقبولين
للمرافعة أمام المحكمة العليا (1).

وهذا هو المقرر في مصر فالدعاء ترفع بإعداد عريضتها سكرتارية المحكمة عن طريق محام مقبول للمرافعة أمام مجلس الدولة (2).

والقاعدة العامة هي أن هذا الشرط يجب أن يكون متوافراً وقت رفع الدعوى ومباشرة إجراءاتها بتقديم عريضتها إلى قلم الكتاب ، وهو لازم لقبول الدعوى من حيث الشكل.

(1) نص المادة 321 من الثالثة على أن (كل دعوى إدارية ترفع إلى المحكمة يجب أن تقدم للسجل الخاص ببريفة موقعة من محام مقيد بجدول المحامين المقبولين للمرافعة أمام هذه المحكمة وتبني من صور كافية بعدد المشترى والخصوص).

(2) الدكتور سليمان الطرابلسي - المرجع السابق ص 1999.
ومع ذلك فقد تضمنت اللائحة الداخلية نصاً يقضي بجواز قبول عرائض الدعاوى - استثناء - إذا كانت موقعة من المحامين المقبولين للمراجعة أمام محاكم الاستئناف وذلك لمدة ستين قابلة للتجديد بقرار من الجمعية العمومية (1).

وقد تكون العلة من ورود هذه الاستثناء في اللائحة وقت صدورها (2) هي قلة عدد المحامين المقبولين للمراجعة أمام المحكمة العليا ، كما أن التراغيف يجب ان يكون باللغة العربية في حين أن اغلب المحامين كانوا من الايطاليين الذين لا يجيدون اللغة العربية (3) فهو نص استثنائي يتوافق مع مرحلة الانعقاد في تلك الظروف والحكمة منه هي تمكن الحمض من حقهم في التشكيك والنقض ولكي لا تكون الاجراءات الشكلية عقبة تغل ابدى المتظلمين وتحول دون تحقيق العدالة.

وتحت نعتقد ان هذا الاستثناء لا مبرر ولا انعكاس على الجهة المعنية، فقد كان نصاً احتياطياً لا يعمل به ولا يضمن تبرر من الجمعية العمومية مدى كانت الظروف والاحوال تستدعي ذلك.

ويجب توقيع المحامي على صحفة الدعوى (العريضة) من الاجراءات الجوبرية في الدعوى ، ويتوجب على أغلبه بطلان صحفتها لأنه من البيانات الجوبرية التي يجب أن تستوفي الصحفة.

---

(1) نص الفقرة الثانية من المادة 21 من اللائحة على أنه (يجوز استثناء من حكم الفقرة السابقة قبول عرائض الدعاوى موقعة من المحامين المقبولين للمراجعة أمام محاكم الاستئناف وذلك لمدة ستين قابلة للتجديد بقرار من الجمعية العمومية).
(2) صدرت بتاريخ 5 ربيع الثاني 1373 الموافق 10 يناير سنة 1954 ونشرت في الجريدة الرسمية بتاريخ 20 يناير سنة 1954.
(3) كان عدد المحامين المقبولين أمام المحكمة العليا ومحاكم الاستئناف سنة 1954 لا يتجاوز ثلاثة عشر محامياً جملياً جميعهم من الايطاليين الوطنيين فيها عدا فلسطيني واحد انظر قضية العلم بالإداري رقم 1/سنة 1 جملة 5 أيلول سنة 1954.
وقد جرت محكمة القضاء الإداري في مصر على أن اغفال هذا التوقيع هو أغفال لبيان جوهرى يبطل صحتها ويتعلق بالنظام العام، فهو اجراء يجب أن يستكمله شكل العريضة ولا كانت باطلة (1).

و эт هذا الإجراء اعتباره متعلقاً بالنظام العام فإنه لا يجوز التنازل عنه وتصح اثارته في ايضا مرحلة وعلى اي حالة كانت عليها الدعوى للمحاكمة ان تقضي بيه من تلقائ نفسه.

ولكن هل يجوز تصحيح هذا الإجراء أو استيفاء هذا البيان بعد اغفاله?

ابتداءً،

لقد تعرضت لذلك محكمة العليا بوصفها محكمة القضاء الإداري في حكمها الشهر الماضي بقضية حل المجلس التشريعي في ولاية طرابلس (2) في ردها على ما اثاره الدفاع عن المدعى عليهم من أن صحيفية الدعوى قد قدمت ينقضها هذا الإجراء الشكلي الجوهرى ( توقيع المحامي المقبول للمرافعة امام المحكمة العليا) وإن حضور المحامي لا يصحح الاجراءات ولن يجر المسجل بسجل المحامين المرخصين في نظارة العدل.

و جاء في حضرة ردها قوله: ومن حيث أنه ... لا حجة في ذلك لأن الحضور ينطبق البطلان ولن يقع في 15 مارس 1954 في غضون السينين يومًا المقررة لرفع الدعوى أيضاً تقدم الاستاذ رودريكو جانو بعد أن وكيل المدعى بمذكرة بدفاعه وبصورة من صحيفه الدعوى موقعها عليها منه - وتري المحكمة ان ما أتخذه المدعى ومحاميه في خصوص هذه الدعوى كاف لا اعتبار صحيفتها

(1) الدكتور سليمان الطيار المرجع السابق والأحكام التي اثار اليا ص 999.
(2) انظر قضية الطين الإداري رقم 1/1967 جلسة 5 أبريل سنة 1954 القضاء الإداري.

الدستوري 1-1967.
صحيفة شكلاً » ثم تنتهي المحكمة إلى القول بأن الدفع غير صائب متعين 
رفضه.
غيرنا - مع تسلمنا بان اعتبارات العدالة ومقتضيات الصالح العام ورعاية
ببدأ الشرعية الذي انتهى كانت تكمن وراء هذا الذي انتهى إليه محكمنا ،
وتدعوا إلى القضاء به ، فإن هذا الحكم ترد عليه ملاحظتان :
الإبوا : أن قاعدة ( الحضور يزيل البطالان ) التي استنادت عليها المحكمة
في حديث حكمها إذا كانت تنطبق على الأذان أو ورقة التكليف للحضور في
المواد المدنية وما يتعلق بها من دعاوى طبقاً للنصوص التي تضمنها قانون
المراّفت فان اعمالها لا يصح بصد من دعوى الالغاء.
وما جاء في الحكم يعني أن حضور المدعو عليهم أو من يمثلهم يصحح ما
كان يشوب صحيفة دعوى الالغاء ، ويكلم النقض ويزيل ما كان يلاسها
من عيب . ومحكمنا فيما ذهب إليه تقيس صحيفة دعوى الالغاء على صحيفة
التكليف بالحضور في الدعوى المدنية وهو قياس مع الفارق أو على الاصح أنه
قياس على غير شبهة فالدعاوى متشابك كل منهما عن الاخرى بالنسبة لموضوعها
والقانون المطبق بصددها وجهة القضاء المختصة بها .
ووفصلاً وعما تقدم فان تطبيق تلك القاعدة ( الحضور يزيل البطالان ) ليس
مطلقاً فهو لا يسري على جميع الدعاوى والطعون فهذه القاعدة لا تسري على
الإعلان في حالة الطعن بالنقض والاستئناف الذي يرفع ببعضه (1) فإذا كان
هناك تفريق بين صحف الدعاوى والطعون بشأن تطبيق تلك القاعدة امام جهة
قضاء واحد ، فهنا يصح قياس العريضة التي ترفع بها دعوى الالغاء على ورقة

(1) مدونة الفقه والقضاء - الجزء الأول سنة 1954 ص 302.

كما أنه لا يسري إلا على بيانات مذكية في صحيفة الدعوى . أما البطالان المتعلق بالنظام العام
فلا يصح بالحضور طبقاً للقاعدة السابقة .

190
التكليف بالحضور في الدعوى المدنية؟ ويفضل إلى ذلك ان اعلان جهات
الادارة مستقل بإجراءاته ومواعيده التي حددتها المادة 32 من اللائحة الداخلية
لمحكمة بارعة عشر يوماً من تاريخ تقديم الالغاء، فدعوى الالغاء لا ترفع
بتكلفة الحضور واما ترفع بمجرد ايداع الالغاء.

(1)

ان اعمال قاعدة الحضور يزيل البطلان يصبح بالنسبة لإجراءات اعلان
الإلغاء دعوى فقط وهذا لا يمكن قياسه على تخليف احد الاعيان
الشكلية وعلى الاخص توقع المحامي الذي يعتبر من النظام العام.

إذا ما حقق اجراءات اعلان بطلان تم حضر المطعون ضده ففي هذه
الحالة يمكن ان يثار تطبيق القاعدة والدفع بها قولاً بأن حضوره قد ازال البطلان
أو ان الحضور يزيل البطلان ولقد جرى القضاء في مصر على تطبيق ذلك
عندما ترفع الدعوى على غير ذي صفة ثم يحضر ذو الصفة ويقدم دفاعه فعندها
لا يقبل الدفع بعدم قبول الدعوى لرفعها على غير ذي صفة.

التالي: ان هذه الجزئية التي جاءت في هذا القضاء حبشت لا يسندها نص
في القانون بل جاءت غير متوافقة مع نص المادة 21 من اللائحة الداخلية
لمحكمة كما انه لا يوجد ما يعززها في القضاء الاداري.

اما من ناحية القانون فإن توقع المحامي من الإجراءات الجوهرية في صحيفة
الدعوى وتمثله يجعلها معيبة من الناحية الشكلية، وإلغاء هو البطلان، وما يعزز
هذا النظر ما نصت عليه المادة 2/1 حيث أوجبت ان تقدم عريضة الدعوى
الادارية موقعة من محام مقبول للمراجعة امام المحكمة العليا.

كما ان القرار هو ان الإجراءات في الدعاوى الادارية متزامنة ومستقلة عن

(1) طن اداري رقم 1373 في جلسة 30 ذي الحجة 1389 ه الموافق 8 مارس 1970.
قواعد الإجراءات التي تضمنها قانون المرافقات (1) وهذه لا تطبق إلا عند غياب نص يحكم المسألة في قانون المحكمة أو لائحتها الداخلية (2) ومع وجود النص المشار إليه فيما تقدم لا يصح القياس ولا يؤخذ الاختلاف، وبناء عليه فإن ذلك الحكم يكون قد جاء الصواب في هذه الجزءية منه فوجود النص ينعدم مع كل مبرر لتطبيق الإجراءات العامة.

وأما القضاء فإن ما استقر عليه القضاء الإداري المصري هو أن قواعد المرافقضات المدنية والتجارية لا تطبق أمام القضاء الإداري إلا فيما لم يرد فيه نص في قانون مجلس الدولة بالقدر الذي لا يتعرض اساسًا مع نظام المجلس وأوضاعه الخاصة (3). ولقد كان القضاء الإداري المصري دليلا ومرشدا لمحكمتنا في العديد من احكامها غير أنها في هذا الحكم قد خالفت وجهته ولم تجد في القضاء المصري ما يؤد كوجهة نظرها.

إن المحكمة كان يتبعهن عليها ان تنبي إعلانها في قبول صحفية الدعوى على الوقائع بحيث يكون حكمها متمشيًا مع القانون وذلك بأن تعتبر الظروف التي أحاطت بالطعن حسب ما جاء في مذكرته تكون حالة الضرورة القانونية التي تتيح المحظور وتدعم إلى اهديار اللائحة أو تقتضي تعطيل تطبيق النص بالنسبة له—ولكل من يوجد في مثل حالتهم فقد ترد على معظم المحامين

(1) الدكتور مصطفى كمال وصي - أصول إجراءات القضاء الإداري - الكتب الأول التدعي، 1961 ص 13.
(2) نص المادة 53 من اللائحة الداخلية على أنه: فيما عدا ما هو منصوص عليه في القانون وفي هذه اللائحة تسري في شأن الإجراءات التي تتبعت إمام دائرته القضائية الدستوري والقضاء الإداري وقضاء الإحوال الشخصية والطعون الانتخابية القوانين المرتبة في قانون المرافقضات المدنية والتجارية.
(3) الدكتور مصطفى كمال وصي - المرجع السابق ص 13-12 انظر أيضًا الاحكام المشار إليها في الملاحظات.

197
فرفض الاجانب منهم نظرا لوضعهم الخاص في البلاد، ومن امتنع عن مباشرة جزء منهم، لعدم ممارستهم العدلية الأسلوبية، يتعين على السلطة الوجهة، يقوم بالتوقيع على صورة من صحيفة الدعوى، استناداً إلى الاداريين الطلب، بعد أن عزل حالة الضرورية، وفول المالغ يستلزم استكمال النقض، وهكذا يمكن رد الدفع بعدم قبول الدعوى.

ولالذي، فإن يكون المحامي موكلًا على الطعن، والتوكل ليس شرطًا، وإنما يكفي توقيعه على صحيفة الدعوى فالطعن بالالغاء يختلف عن الطعن بالنقض.

في المسائل المدنية، تكون الدعوى مقولة من باب أولى إذا كانت موقعة من محام مولى بموجب توكيل عرفي. وتطبيقاً لذلك، قصت المحكمة العليا بأنه إذا اقام المدعى دعوى ابتزاز على طلب المدعى الذي ابتدأ من ليبى في خلال يومين لم يكن مطلق الحرية فيها ثم قدم بعد ذلك توكيل من المدعى، المصدر عليه من الجهة المختصة في مصر فإن هذه الملاحظة التي تتم فيها الدعوى تجعل هذا التوكيل الموعد من المحامي قبل جلسة المراقبة كافيةً لقيام صفته وان كان تقديمه قد تم بعد مضي الستين يوماً المقرر لرفع الدعوى.

ضمن منترف الدعوى؟

الإصل أن دعوى الإلغاء ليست خصومية بين طرفين ولكنها حقيقة الأمر خاصية لذات القرار الإداري المتعلق في الوصول إلى الخانة، وازالة جميع آثاره.

(1) انظر تفصيل ذلك في وقائع الدعوى قضية العلم المشارك إليها رقم 1/7.
(2) طعن إداري رقم 1/7 ق جلسة 30 زي الحجة 1389 مارس 8/1970.
(3) طعن إداري رقم 11/11 ق جلسة 10 فبراير سنة 1968.
(4) طعن إداري رقم 2/2 ق جلسة 18 أيلولية سنة 1956.
غير أنه مع ذلك يجب أن توجه الخصومات إلى الجهة التي اصدرت القرار.
وقد جرى قضاء المحكمة العليا على ذلك فقضى في الحكم الصادر بجلسة 18
أبريل سنة 1956 « إن القاعدة في اختصاص الـقرارات الإدارية هي توجيه
الخصمومة للجهة الإدارية مصدرة القرار، أو من يمثلها لتلقي وجهة طعن فيه
والدفاع عنه ثم تنفيذ ما قضى به المحكمة في شأنها، فان وجهت الدعوى لغير
تلك الجهة التي اصدرت القرار فإن ذلك يكون رفعاً لها على غير ذي صفقة
وتوجيهاً لها على غير خصم» (1).
وإذا كانت الدعوى يجب أن توجه إلى جهة الإدارية التي اصدرت القرار
المماثل وتملك تصحيحها أو التغاة أو تعديله فيجب مع ذلك ان تفرق بين حالتين
وتجعل أساس التفقة هو ما إذا كانت الجهة الإدارية مصدرة القرار تنتمى
بالشخصية المعنية ام لا (2)، وهذا هو الذي يسير عليه القضاء الإداري المصري
وهو ما انتهجه المحكمة العليا عندنا.

الحالة الأولى: - إن يصدر القرار من جهة إدارية لها الشخصية الاعتبارية:
وفي هذه الحالة يجب أن توجه الخصمومة وترفع الدعوى ضد ممثل الشخص
الاعتباري وهو غالبًا ما يكون رئيس المجلس أو المؤسسة أو مدير الهيئة ولا
يكون للجهة الرئاسية أو جهة الوضاعة أن تقوم بتمثيل الشخص الاعتباري أو
تنوب عنه (3). فاذا كانت كل بلدية لها شخصيتها الاعتبارية وكان القرار قانونًا
ان رئيس المجلس البلدي أو من يقوم مقامه في حالة غيابه هو الذي يمثلها في
التفاقمي فإن هذا الأمر يجب عليه أو توجه الخصومات إلى عيدها (رئيس المجلس
البلدي) أو من يقوم مقامه في حالة غيابه.

(1) مثن اداري رقم 2/ س 2 ق جلسة 18 ابريل سنة 1956.
(2) الدكتور سليمان الطاوي المرجع السابق ص 1966.
(3) الاستاذ الدكتور الطاوي ص 1966 الدكتور مصطفى كمال وصفي - المرجع السابق ص 441.
ولا مجال لاختصاص وزير الشؤون البلدية في الدعوى التي ترفع عليها، لانتظار صيغته فيما تصدره من قرارات لان علاقته بالبلدية علاقة إشراف وتوجيه فحسب ولا يجوز بناء عليه اختصاصه إذ الأصل في المجال الإداري ان توجه الدعوى الى الهيئة الإدارية مصدرة القرار المطعون فيه (طعن إداري رقم 8/15 ق 3 مايو 1969 م مجلة المحكمة العليا السنة الخامسة العدد الرابع).

الحالة الثانية: أن يصدر القرار من جهة إدارية ليست لها الشخصية الاعتبارية.

ويعبّر في هذه الحالة أن توجه الدعوى إلى الوزير الذي تتبعه الجهة التي اصدرت القرار (1). وقد حكم بأن ؛ اقامة الدعوى ضد وزير العدل من مباشرين بالوزارة طعنا على قرار إداري نهائي صادر من وزارته يمثله ممتهن إلى خصم حقيقي في صفة في الخصومة فوزير العدل ككل وزير في وزارته هو رأس السلطة في سلم التدرج الإداري وهو مسؤول عن جميع القرارات النهائية التي تصدر في الوزارة (2).

وإذا كانت الدعوى قد رفعت على رئيس المصلحة أو مدير الهيئة أو المؤسسة التي لا تتمتع بالشخصية الاعتبارية فان هذا لا يؤثر دون تصحيحها وتوزيعها الوجهة السليمة أثناء السير في الدعوى. وقبل القضاء مواعيد الطعن (3) أما التصحح الذي يجري في دعوى الالتهام بعد فوات ميعاد الطعن فلا يزال العبء (4) والدفع بعدم قبول الدعوى لرفعها على غير ذي صفة يتعلق بالنظام العام تجوز

---

(1) النظر الطوري ص 960 المرجع السابق.

(2) طعن إداري رقم 8/15 ق جلسة 15 ذكر الحجة 1389 الموافق 24 فبراير 1970 مجلة المحكمة العليا السنة السادسة عدد محرم 1390.

(3) الدكتر الطاوي المرجع السابق ص 969.

(4) الدكتر مصطفى كمال وصفي المرجع السابق ص 243.
اثارته في اية حالة كانت عليها الدعوى والمحكمة ان تقضي به تلقاء نفسها ويلاحظ انه اذا ووجه الدعوى الى غير ذي صفة ثم حضر او قدم ذو الصفة او ممثلة دفاعا فلا يقبل الدفع بعدم القبول.

الفرع الثاني

المواعيد

¿يبدأ سريان المواعيد؟

15 - ان دعوى الإلغاء يمثل فيها أكبر خطر يهدد القرارات الإدارية

الامر الذي يؤثر في استقرار الحياة الإدارية ولذلك فقد حرص المشرع على

تحديد موعد رفع الدعوى بستين يوماً.

وهذا الموعد القصير يتعلق بحجية القرارات والأوامر والإجراءات الإدارية وما

يرتبط بها من المصالح العامة وعلى هذا الأساس يعتبر من مواعيد السقوط المتعلقة

بالنظام العام.

والاصل ان موعد رفع الدعوى الإلغاء الى محكمة القضاء الإداري هو ستون

يوماً تسلب في حق صاحب المصلحة اعتباراً من تاريخ نشر القرار او إعلان

صاحب الشأن بها او علامة عليه.

(1) الدكتور سليمان الطاواش المرج الساكن ص 996.

(2) الدكتور مصطفى مكلاوى ص 293.

(3) انظر نص المادة 24 من قانون محكمة العليا فيما يتعلق بتحديد موعد رفع الدعوى محكمة القضاء الإداري.

(4) قضاء المحكمة العليا - طعن إداري رقم 13/ سنة 28 جماد من نيسان 1956 طعن إداري رقم

15/ 5 جماد من نيساء سنة 1970 المرافق 13 ابريل 1970 م إداري联合国 المحكمة العليا السنة

ال서비스ة الثالثة

دراسات قانونية (14)
La publication

النشر

16 - ويتحقق نشر القرار التنظيمي عن طريق الوسيلة الرسمية التي حددتها المشرع فاذا كان القانون لا يشمل على نص يخصص وسيلة أو يعين طريق للنشر وجب أن يكون ذلك في الجريدة الرسمية ولكن الذي تجدر ملاحظته هو أن نشر القرار بالوسيلة الرسمية لا يغني عنه النشر في الصحف اليومية أو المجلات أو الدوريات لأن النشر مقصود به ان يكون لدى الكافة علم بما نشر ولو كانت تلك الصحف أو المجلات حكومية فجريدة طرابلس ليست جريدة رسمية حتى يكون النشر فيها قريبة على علم الكافة (1).

ومن المبادئ التي قررتها محكمة القضاء الإداري "أن المواعد لا تجري في حق من ينتقده عليه إلا من تاريخ النشر أو العلم القيمي بصدور القرار المطعون فيه" فاذا لم يعد القانون طريقة معينة للنشر وجب أن يكون في جريدة أو نشرة معدة للإعلانات ومن شخص أو جهة تحصر بذلك، والمراد بالنشر هو وسائطه الرسمية، فلا يغني عن النشر في الصحف السارة ولا يقوم مقامه غير الإعلان الموجه كتابة إلى ذوي المصلحة شخصياً أو العلم القيمي (2).

La notification

الإعلان

17 - هو الطريق أو الوسيلة التي تستعملها الجهة الإدارية ليصل بها القرار إلى علم فرد بذاته أو أشخاص معيينين بالمذات، فالإعلان هو واسطة إبلاغ القرار إلى من يهم الأمر أو يستلزم الإحاطة به.

ويرى الاستاذ الدكتور الطماوي أن الإدارة ليست ملزمة باتباع وسيلة معينة لكي تبلغ الفرد أو الأفراد بالقرار، فقد يكون ذلك عن طريق محضر أو عن

---

(1) طلب إداري رقم 3/1 ق جلسة 30 ذي الحجة 1389 الموافق 8 مارس 1970.
(2) طلب إداري رقم 2/1 ق جلسة 28 نوفمبر 1956.
طريق أي موظف اداري آخر، وقد يكون تبليغ الفرد بأصل القرار أو بصورة منته (1). غير أنه لا يكتفي مجرد الإعلان وإذا يجب أن يؤدي هذا إلى العلم الكامل الشامل بما يتضمنه وما يستهدفه القرار. وفي حالة الاكتمال بمлюخ القرار يجب أن يكون هناك شك حول المضمن (2). وهذا يعني قضت المحكمة العليا في حكمها الصادر بتاريخ 26 يونيو 1957 وقد جاء في هذا الحكم أنه لكي يؤدي النشر مهمته يجب أن يكشف عن فحوى القرار بحيث يكون في وسع ذي المصلحة أن يفهم به تماماً، وإذا اكتملت المصلحة بالإعلان بمлюخ القرار يجب أن يكون هناك شك حول مضمون القرار – أما اسبابه فلا يلزم الكشف عنها إذا أوجب القانون ذلك، فإذا كان الخطاب الذي أقر المدعى باستمرار من مدير المصلحة كافياً بما فيه الكفاية عن مضمون القرار المطعون فيه فإن تاريخ الإعلان على هذه الصورة يفتح به ميعاد رفع الدعوى (3).

وعبد الآيات فيما يتعلق بالنشر أو الإعلان أمر تكليف الإدارة بإقامة الدليل عليه، فذا كانت جهة الإدارة المدعى عليها قد عجزت عن إثبات حصول النشر أو إعلان المنشور الدوري المطعون فيه إلى المدعين فلا يجديها ان تطلب سماح اقوال موظف سابق ليشهد بعلم المدعين بمضمون المنشور (4).

ومع ذلك فإن هناك بعض الاستثناءات التي ترد على هذا المبدأ فقد يستلزم الأمر إعلان بعض القرارات التنظيمية في بعض الاحوال وفي حالات أخرى قد

---

(1) مراجع الدكتور سليمان الطاوري المرجع السابق ص 228.
(2) مراجع الدكتور الطاوري المرجع السابق ص 229.
(3) طعن اداري رقم 6/ س 3 جلسة 22 يونيو 1957.
(5) الدكتور محمود حافظ – المرجع السابق ص 505 انظر أيضاً فيدل ص 365.

أ.م.د

203
يكون النشر متعيناً ولازماً فيما يتعلق ببعض القرارات الفردية (1)، فمن المسلم به أن النيعاد يجري بالنسبة للقرارات الجماعية التي تشمل عدداً من ذوي المصالح منذ النشر (2).

La théorie de la connaissance aquise:

العلم القيني:

18 - يقوم العلم القيني مقام النشر والاعلان ويغني عن أي منهما بحسب الاحوال. ويشترط لكي يكون العلم القينياً أن يكون كاملاً نافياً للجهالة، وشاملةً لمحتوى القرار ومدآه وان يتحقق ثبوتته في تاريخ معين على وجه اليقين يبداً به حساب الميعاد. وقد جاء في حكم المحكمة العليا الذي سيق وأن اشرنا إلى ان القصد بالنشر هو وسائل النشر الرسمية ولا يقوم مقامه غير الأعلان الموجه كتابة إلى ذوي المصلحة شخصياً أو العلم القيني الكامل النافع للجهالة. حيث يكون علمياً شاملاً بمؤيدي القرار وعقوداته وان يثبت هذا العلم على وجه اليقين في تاريخ معين يمكن حساب الميعاد منه حيث يصير صاحب الظلم في حالة تسديد له بالإذن بكل ما تجب معرفته حتى يستطيع تبين مركزه القانوني من القرار المطعون فيه وإدراك مواطن العيب في ذلك القرار ووى مساساً بمصلحته فلا عبرة بالعلم الظني أو الافتراضي. مهما كان احتكال العلم قوياً ما دام الدليل لم يتم على هذا العلم بصفة قاطعة وفي تاريخ معين يتحدد به ميعاد رفع الدعوى. ولا يتحقق معنى العلم القيني ولا اثبات حققة الميعاد الذي تبدأ منه مواعيد الطعن بطرق الاستماع الى شاهد توضع أقواله موضوع التقدير والاحتمال والترجيح (3).

(1) الدكتور مصطفى محمد حافظ المرجع السابق، ص 505.
(2) نبذة المرجع السابق، ص 365.
(3) طن اداري رقم 274 في جلسة 28 نوفمبر 1966. 204.
حالة سكوت الإدارة :

19 - إذا كان الطعن قد تقدم بطلبه إلى الإدارة ولم تجب عليه بالموافقة أو الرفض، فإن مضي مدة أربعة أشهر على سكوت الإدارة يعتبر قرار ضمناً بالرفض (1). وهذا هو المقرر في فرنسا (2). أما في مصر فقانون مجلس الدولة الحالي بنص على أنه "يعتبر طعن سنة يوماً على تقديم التظلم دون أن تجب عنه السلطات المختصة بموافقة رفضه، ويكون ميعاد رفع الدعوى بالطعن في القرار الخاص بالحالة سنة يوماً من تاريخ انقضاء السنة، وهو ما هو مقرر في قانون المحكمة العليا عندما وُصِبَتْ إلى ستين يوماً (3)."

الاولاح التي يمتد فيها الميعاد :

20 - يمتد الأجل أو الميعاد المقرر لرفع الدعوى إلا أنه يختلف في حالات الانقطاع عنه في حالة الوقف (4).

ومعنى الانقطاع أن ميعاد رفع الدعوى يحسب من جديد يغيب النظر عن المدة التي سبقت السبب الذي أدى إلى الانقطاع المدة الممتد في حالات الانقطاع يبدأ في السرية من جديد دون أن تحسب فيه المدة السابقة أما في حالة الوقف

(1) نص المادة 324/2 من قانون المحكمة العليا على ذلك بقولها: "ويتعين في حكم قرار رفض طعن سنة يوماً من تاريخ انقضاء الربعة أشهر دون أن تصدر السلطات الإدارية المختصة قراراً في التظلم المقدم فيكون أ])); (2) الاستاذ فيصل ص. 367. (3) أنظر الدكتور محمود حافظ - المرجع السابق ص. 509. (4) راجع في التمييز بين حالة الوقف والانقطاع الدكتور محمود حافظ ص. 512.
فإن طالبًا ما يحدث فيوقف المواعد من أن يجري في حق الطالب بصفة مؤقتة،
فإذا زال ذلك السبب الذي أدى إلى الوقف واصلت المواعيد سيرها على ان
تدخل ضمنها المدة التي كانت قد مضت قبل وقوع الطاريء أو حدوث السبب
الذي اوقف سريان المعاد. فالمادة في هذه الحالة تضاف إلى المدة السابقة ولا تحسب
من جديد. غير أن محكمتنا تختلف بين مدخل الوقف ومعنى الانقطاع مع أن
المشرع قد استعمل لفظ الانقطاع مما يفهم منه أنه يقصد التمييز بين الوقف
والانقطاع. (1)

حالات الانقطاع:

النظام الإداري:

21 - أن الطالب لم يحاول مع الإدارة قبل أن يلجئ إلى القضاء,
وهو عندما يقوم بذلك فأن اتصاله بالإدارة بتقديم الالتماس إليها أو التظلم من
حيفها وجروها قد يجد إذاً صعوبة منها وينجح في الحصول على طلبه دون
أن يعرض نفسه لمصاريف ومشكلة التقاضي. فالسلطة الإدارية ربما تقوم
بتعديل أو الغاء القرار الذي كان سببًا في المظlkمة وذلك عن طريق النظام الدوري (2)
 powering hiérarchique (3) أو النظام الرئيسي (3) ou le régime gracieux

(1) من حيث أنه كان لدى التظلم يقطع سريان المادة أو بالأخبار يوقفه إلا أنه لا يستلزم أن
ينظر التظلم رد الإدارة صراحة أو مرور الأربعة أشهر لرفع دعوى الإلغاء طعن أداري
رقم 12/381 بتاريخ 3 ذي الحجة 1389 ه الموافق 8 فبراير 1970 في حين أن المادة
12/41 من قانون المحكمة تنص على أنه يقطع سريان هذا الميعاد في حالة التظلم إلى الهيئة
الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الهيئات الرئيسية.

(2) ويسهم بعض الفقهاء الذين يكتبون الانقسام.

(3) فيدل ص 98. والنظام الوطني هو الذي يرفع السلطة التي أتخذت القرار وصولاً إلى تعديله أو
التزامها. أما النظام الرئيسي فهو التظلم يرفع أمام سلطة أعلى من تلك التي أصدرت القرار
موضوع الشعبة. انظر فيدل المراجع السابق ص 313.
والقرار في التشريع الليبي أن سرير الميعاد يقطع في حالة التظلم إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو أي الهيئات الرئاسية (م 222 م من قانون المحكمة العليا). واصل أن التظلم إلى الهيئة الإدارية أو الرئاسية ليس وجوبًا بل هو أمر جوازي.
والدعي له الخيار في أن يسعى طرقم التظلم الإداري أو يلجأ إلى القضاء للحصول على حقوقه التي يدفعها أو لحماية مصالحه التي اضطرت من القرار المتعلق فيه وذلك فيما عدا الأحوال التي قد ينص فيها القانون على الاتجاه إلى الإدارة قبل التظلم على قراراتها إمام القضاء.
وإذا كان تقديم التظلم يقطع سرير المدة فان هذا لا يستلزم أن ينتظر التظلم رد الإدارة الصريح أو مرور أربعة أشهر مع سقوط الإدارية. فالدعي تكون مقبولة إذا رفعت قبل ذلك غاية ما في الأمر أن الطعن يتعرض لخسارة مصروفات الدعوى إذا قبالت الهيئة الإدارية التظلم وسجحت القرار المتظلم منه أو صحته. (1)
والظلم الإداري لا يقطع الميعاد إلا إذا رفع خلال المدة المقررة لرفع الطعن القضائي (2) أي خلال المدة التي يجب أن ترفع فيها دعوى الإلغاء.
وانقطاع المدة بالتظلم الإداري لا يقع إلا مرة واحدة إما التظلم الثاني (ولي أي رئاسي) الذي يرفع بعد رفض الأول فإنله لا يقطع سرير المدة (3).
فالظلم الذي يقطع الميعاد هو التظلم الأول وحده فذا توالت التظلمات فلا عبرة بتكارها (4) وليس لذوي الشأن أن يتخذوا من تكرار التظلمات.

(1) انظر قضية الطعن الإداري رقم 12/1970 في جلسة 3 في الحجة 1389 المواقع 8 فبراير.
(2) الاستاذ فهد المرجع السابق ص 368.
(3) فيدل المرجع السابق ص 368.
(4) الدكتور حمود حافظ وحكم مجلس الدولة الفرنسي المشار إليه ص 135.

207
وسيلة للإسترجال في اطالة ميعاد الدعوى (1).

غير أن محكمنا قد انتهجت مسلكًا مغايرًا مما استقر عليه الفقه والقضاء الإداري فيفجت إحكامه على أن الميعاد يتقطع بالظلم الآخير وفي هذا المنى جاء حكمها الصادر بتاريخ 28 يناير 1961 ليقرر بأنه: "إذا تولت التظلمات بحيث يقع إحدى ميعاد الستين يومًا فان هذه المحكمة ترى أن لصاحب الشأن يتخذ من تاريخ آخر تظلم يجريه بدأً لسريان المواعيد المقررة لكي ترد عليه جهة الإدارة ثم يبدأ ميعاد رفع الدعوى بعد ذلك لان من المسلم به أنه مثلى كان ميعاد الدعوى مفتوحاً فان لصاحب الشأن أن يطرح باب التظلم حتى آخر يوم فيه ومن ثم فلا يستنسر محاسبة الطاعن في شأن المواعيد على أساس تظلمه الأول من وقع تظلم آخر له في الميعاد (2).

وأكدت هذا المبدأ في حكمها الصادر بتاريخ 28 ابريل 1962 وقد جاء فيه: "أنه وإن كان مسلماً أن التظلم بعد ستين يومًا من تاريخ نشر القرار أو إعلان صاحب الشأن أنه غير مقبول أو غير ذي اثر في القطاع سريان ميعاد الطعن إلا أنه إذا تعددت تظلمات الطاعن في مدى الستين يومًا المذكورة انقطع الميعاد بالظلم الآخير (3).

غير أن هذا القضاء الذي استقرت فيه محكمنا وجرت عليه إحكامها محل نظر فهو من ناحية يخالف المستقر عليه في الفقه والقضاء الإداري مسن أن

(1) انظر حكم محكمة القضاء الإداري المشار إليه بالمرجع السابق ص 512.
(2) قضية الطعن الإداري رقم 7/15 ق جلسة 28 يناير 1961 - وفي هذه القضية تقدم الطاعن بتظلمه الرايول ولكنه أعلن أن رد تظلمه فتقيم بتظلم آخر خارج الستين يومًا من تاريخ رفض تظلمه الأول ورجة الد ع preparedStatement الآخرى وتكرر المحكمة في حيثيات حكمها أن ميعاد رفع الدعوى يعتمد من هذا التاريخ.
(3) قضية الطعن الإداري رقم 8/10 ق جلسة 28 ابريل 1962.
النظم الأول وحده هو الذي يؤثر ويقطع سريانه بالمية(1).

وبالإضافة إلى ذلك فإن الأتجاه الذي تذهب إليه محنة القضاء الإداري عندنا فإن كان فإظهار يراعي مصلحة الأفراد وذوي الثمن إلا أنه في الحقيقة يعرض المصالح العامة للخطر ويؤثر في استمرار الأوضاع الإدارية والمراكز القانونية بما يعطي من سلاح يشوه الطاعة مثالي شاء في وجه القرار الإداري مما يرتب عليه اطالة ميعاد رفع دعوى الالغاء بتكرار التظلمات الإدارية.

ومن ناحية ثانية فإن ذلك القضاء قد تظهر وجاهة وسلامة ما ذهب إليه في الحالة التي يكون فيها النظام الإداري وجوباً (2) ، أما أن النظام الى جهة الإدارة ليس إلزاماً وله جاهز أن يلجأ إلى القضاء مباشرة إذا لم يبر فائدة من النظام إلى الإدارة فان سلوك الطعن لهذه الطريق وتكرار تظلمه الواحد تلو الآخر لا يفتح له سريان الميعاد إلا مرة واحدة ، مراعاة لمقتضيات العدالة وحماية المصلحة العامة.

اما القول بأن الميعاد يقطع بالنظام الآخر فإنه يبطل المواعيد ويزيدها في الاستمرار الامر الذي يتعارض مع ارادة المشرع الذي جعل ميعاد رفع دعوى الالغاء ميعادة قصيرة.

وأخيراً فإن المشرع قد أراد بالنظام ان يعطي لإدارة فرضة مراجعة قرارات هيئة مختلفة وردها ما ما يفترض فيها ان تبت كنه من المصالح العام وموقفة القوانين وكان مقصداً ذلك ان يحدد المشرع مهلة لبحث هذا النظام فان اقترنت به صحت الوضع والإلغاء ردت على النظام بما يفيد رفض تظلمه (3). ومعنى هذا

(1) محمود حافظ ص 512 ، والأحكام التي استدل بها - نيل ص 368.
(2) انظر حالات النظام الإجباري في مصر - الدكتور محمود حافظ ص 515.
(3) قضية الطعن الإداري رقم 10/12 قضية 2 في الجلسة 1889 الموافق 8 فبراير 1970 م.
ان الإداره عندما تفصح عن ارادتها الصريحة وترفض التنظيم فكأنها تقول للمتظالم ليس أمامك إلا القضاء فلا يحيد الطعن تكرار تظلماته امامها شيئاً دون أن يرفع دعوته أمام القضاء، ويستوي وضعه بمن لم يطمئن على القرار بأي وجه فيما يتعلق بسقط الحق في رفع الدعوى.

ولقد كان الاجتهاد الصحيح هو الأخذ بمذهب القضاء الإداري المصري والفرنسي (1). ولاحظ ان فوات وقت يزيد على اربعة اشهر دون أن تصدر السلطات الإدارية المختصة قراراً في التنظيم المقدم إليها يعتبر بمثابة قرار بالرفض ويكون ميعاد رفع الدعوى الانخفاض في هذه الحالة خلال ستين يوماً تبدأ من التاريخ الذي تنقضي فيه الاشهر الاربعة (م 22/2/0).

رفع الدعوى امام محكمة غير مختصة:

٢٢ - ان رفع الطعن امام جهة قضاء غير مختصة يقطع سريان ميعاد الطعن القضائي شأنه شأن التنظيم الإداري (2)، فهو دليل قوي على ان الطعن متمسك بحقه فذا فقام الطعن برفع الدعوى امام محكمة لا يعقد لها الاختصاص بنظر موضوعها فان ذلك يقطع سريان المدة.

غير أن هذه الحالة يجب ان ترفع الدعوى امام المحكمة التي لا تختص بها خلال الميعاد أي خلال الستين يوماً المقررة (3)، ولا ينفي الى الدعوى باعتبارها سبباً قاطعاً لسريان الموعد إذا ما تكرر رفعها امام محكم أو جهات قضائية غير مختصة فالعبارة فقط بالمرة الأولى (4)، ويسري الميعاد الجديد ابتداء من تاريخ اعلان...

(1) الدكتور محمود حافظ ص ٥١٣.
(2) فضل المرج السابق ص ٣٦٨.
(3) على هذا استمر القضاء الإداري المصري.
(4) انظر الدكتور محمود حافظ المرج السابق - أيضاً الدكتور حمد الشرقاوي - القضاء الإداري ١٩٧٠ - ص ٢٣١.
الحكم بعدم الاختصاص، ولقد أكدت محكمة القضاء الإداري ذلك في حكمها الصادر بتاريخ 27 ربيع الثاني 1391 ه الموافق 28 يونيو 1970 م حيث قالت:

«ومن حيث أن الطعن إقام طعته الحالي في 29-5-61 أي قبل فوات ستين يوماً من تاريخ صدور الحكم في الطعن السابق فيكون قد رفعه في الميعاد القانوني. ذلك أن من القواعد القانونية المستقرة أن رفع الدعوى إمام جهة قضائية يقطع سريان مدة السقوط ولو كانت الجهة القضائية التي رفعت إليها الدعوى اولاً غير مختصة مثا كان الخطأ في رفعها مغفرة كما استقر قضاء مجلس الدولة المصري على أن الإلتحاء إلى اللجنة القضائية يقطع سريان مدة السقوط لأنه لا يخرج عن كونه تظلاماً أشد مفعولًا من التظلم الإداري الذي يضمنه المنظوم خطابًا او شكوى عادية يرسلها إلى الرئيس الإداري المختص وما من شك في أن الطعن الأول الذي رفعه الطعن إلى هذه المحكمة برقمه 11/6 ق في 1/10/1959 كان خلال ستين يوماً من تاريخ علمه عاملاً يقينياً بالقرار المطعون فيه. وان الخطأ في توجيه ذلك الطعن خطأ مغفر. وما دامت المحكمة لم تفصل في موضوع طلب الغاء في الدعوى السابقة فلا يمكن عليها نظر الموضوع من جديد في الدعوى الحالية. وما دامت مدة السقوط قد انتهت بالدلوقى الأولى فينتفعطالب الإلغاء ميعاد جديد قدره ستون يوماً من تاريخ صدور الحكم في الطعن الأول الصادر في 22/4/1951 ومن تاريخ أعلانه به ومن ثم يكون رفعه الطعن الجديد الحالي في 29/5/1951 قد حصل في الميعاد القانوني.»

طلب الإعفاء من الرسوم القضائية:

لا يخرج طلب الإعفاء من الرسوم القضائية عن كونه وسيلة يستعملها

(1) طعن إداري رقم 58/7 ق جلسة يونيو 1970.
صاحب المصلحة لكي يتمكن من الطعن في القرار الإداري وهو لا يخرج عن كونه نوعاً من النظام要注意 عامة من الشكوك العادية أو الاعتراض من صاحب الشأن على القرار الإداري (1)، ويتطلب على طلب المساءلة القضائية انقطاع المدة، (2) ويسري الميعاد الجديد ابتداء من تاريخ صدور القرار بالإعفاء أو برفضه لا من تاريخ إعلانه (3)، وعلى هذا جرى واستقر القضاء في مصر (4).

حالة الوقف:

القوة القاهرة:

244- يقف سريان الميعاد في حالة واحدة وهي حدوث قوة قاهرة تحول بين الطعن وبين التشكيك أو رفع الدعوى فإذا توقفت شروطها في جانب الطعن توقف الميعاد عن السريان وبيلوها تستكمل المدة وتستأنف سيرها فليعاقب لا contra والإمثلة التي يرددها الفقه (5) non valentem agere non currit praescriptum ووجدت في بعض احكام القضاء هي حالة الحرب، والاعتقال في سجن ومتقل لا يكلف فيه للمسيجونين القيام بالأجراءات القانونية التي تضمن حقوقهم كما أن انتشار الامراض او الوباء المعدى وما يصحبه من إجراءات

(1) انظر الدكتور محمود حافظ المرجع السابق ص 519. والاحكام المشتركة في الهاشم.

(2) الدكتور سام الشرقاوي - المرجع السابق ص 222.

(3) الدكتور محمود حافظ ص 520. قام د. سام الشرقاوي ص 222 حيث تقول أن الميعاد يسري إبتداء من علان صاحب الشأن بقرار الفصل في طلب المساءلة ببوبى الدكتور محمود حافظ بأن هذا القرار ليس من القرارات التي يجب اعلانها.

(4) انظر الإحالة التي أشار إليها الاستاذ الدكتور محمود حافظ بالهاشم ص 520.

(5) الدكتور سام الشرقاوي المرجع السابق ص 519 - الدكتور محمود حافظ المرجع السابق ص 222.
وقائية ومنع للانتقال من مكان إلى آخر يعتبر من قبل القوة القاهرة.

الآثار المرتبة على فوات المباعد: (القضايا الماده)

25 – تكون دعوى الإلغاء غير مقبولة إذا رفعها الطعن بعد فوات المباعد الذي حدد القانون لرفعها. فالنتيجة الحتمية لقضايا المباعد هي تحصين لقرار ضد الالغاء ويعتبر على صاحب المصلحة أن يطعن في القرار المتعلق مباشرة عن طريق دعوى الإلغاء. ويعتبر الدفع بعدم القبول من الدعوى الشكلية (1)، المتعلقة بالنظام العام (2)، فلا يجوز التنازل عنه، وللمحاكمة ان تقصي به من تلقؤ نفسها، ولا يسقط بالتكمل في الموضوع بل تجوز اثارته في اي حالة كانت عليها الدعوى.

ولا يجوز في القانون التعديل في مواعيد الطعن ولو باتفاق الطرفين (3).

غير أنه مع استحالة الطعن بالالغاء عن طريق الدعوى الاصلية فإنه توجد وسائل وطرق أخرى غير مباشرة مبنية على عدم شرعية القرار أو اللائحة (مما)

تفخف من حدة تلك النتائج الخطيرة) وذلك في الأحوال الآتية:

الدفع بعدم الشرعية:

26 – ان القضاة المدة المقررة لرفع الطعن القضائي تؤثر من حيث المبدأ في الاجراءات فقط ولكنها لا تسجى على القرار صفة المشروعة (4)، فهي تحصنه ضد الالغاء ولكنها لا تعطيه قوة الحقيقة القانونية، فالدفع بعدم الشرعية يبقى ازلياً - على الأقل - بالنسبة للواقع (5).

وبناء عليه فإنه يمكن الدفع بعدم شرعية اللائحة التي يراد تطبيقها في واقعة

(1) طن اداري رقم 1/3 ق جلسة 30 ذي الحجة 1389 الموافق 8 مارس 1970.
(2) طن اداري رقم 13/5 جلسة 16 فبراير 1972.
(3)
(4) فيدل المرجع السابق ص 370.
وقت ضد اللوائح الإدارية تطبيقًا لما بدأه قانون الدفع (1) sunt ad agendum perpetua sunt ad exepciendum. الطعن في القرارات الفردية التي تتخذ تطبيقًا لللاعحة أو القرار التنظيمي الذي تحصن ضد الإلغاء بالرغم من عدم مشروعيةه وذلك عن طريق دعوى الإلغاء.

27 - من الممكن تأسيس هذا الطعن على عدم شرعية اللائحة المطبقة (3):

الجروء في دعوى التعويض:

28 - إذا تسبب القرار المعد في أحداث ضرر فان المتضرر وقد فاته المعد واغلق عليه باب القضاء الإلهاء له ان يلجؤ إلى بعيد طريق الطعن الذي يثير ولاية القضاء الكامل ويطلب بالتعويض (4)، والآصل أن ميعاد دعوى التعويض في القانون الليبي هو خمسة عشر عاماً.

تغير الظروف أو تعديل القانون (5):

29 - عندما تزول الظروف الواقعة التي املت اصدار اللائحة أو يعدل القانون الذي بنيت عليه وكان القرار بالرغم من عدم مشروعيةه قد حصن ضد الإلغاء نظرًا لأنقضاء المدة المقررة للطعن في فان صاحب الشأن له بناء على تعویض

(1) انظر الدكتور سليم الطراوي - نظرية التصف في اسماك السلطة إمام مجلس الدولة والمحاكم القضائية 1950 ص 260.
(2) د. لويدر - المرجع السابق ص 482 ويبين البان ذلك لا يمكن ان يعهد الى القرارات الفردية.
(3) انظر الدكتور محمود حافظ المرجع السابق ص 525-5. سماع الشرقي ص 222.
(4) د. لويدر ص 486. الدكتور محمود حافظ ص 526.
(5) د. لويدر ص 486. المرجع السابق الدكتور محمود حافظ ص 526.
الظروف أو تعديل التشريع أن يطلب من الإدارة تعديل أو الالغاء اللائحة وقرارات المتخذة في هذا الطلب يكون قابلاً للطعن فيه بالالغاء إذا كان قراراً بالرفض (1) أو كان مؤيداً أو مؤكداً لللائحة القديمة (2).

وعلنا فلا تُلاحظ أن القضاء المدة يكاد يندفع اثره بالنسبة للقرارات الفردية في حالات معينة ووالحنا (3).

المبحث الثاني

صفة رافع الدعوى

Qualité du Requérant

يشترط في من يرفع دعوى الالغاء لكي يكون طعنه مقبولاً أن تكون له صفة في رفع الطعن بالالغاء.

فمن جهة يجب أن يتوفر لديه الاهراملة القانونية للنقضي وان تكون له من جهة أخرى مصلحة تبرر الغاء القرار المتعلق فيه وهذا هو المستقر عليه في الفقه والقضاء.

La capacité :

الاهلية :

32 - ولا تختلف احكام وشروط الاهلية التي يلزم توفرها في الطعن عن

(1) الاستاذ فهد المرجع السابق ص 370 - انظر أيضاً الدكتور محمود حافظ ص 522.
(2) الاستاذ ق. ابو ناصر المرجع السابق ص 482.
(3) فهد ص 426، دي لواببيت ص 475، د. محمود حافظ ص 482.
تلك التي تقررها نصوص القانون المدني الامر الذي لا يستديع التطرق إليها في
هذه الدراسة.

L’Intérêt à agir

شرط المصلحة :

(1) - يختلف شرط المصلحة في الدعوى الإدارية عنه في الدعوى المدنية.
بالرغم من ان المبدأ العام المقرر هو أنه حيث لا مصلحة فلا دعوى (1).
فلا يشترط في دعوى الإلغاء ان يكون الطعون صاحب حق وقعد اعتماد عليه
أو مهيد بالاغتصاب. وإنما يكفي أن تكون للمدعى مجرد مصلحة مادية أو ادبية،
يكون قد منعته القرار الإداري المطلوب فيه. ولقد أكدت محكما العليا
- بوصفها محكمة القضاء الإداري - ذلك وجرت عليه احكامها (2). فاذان كان
المشرع قد اشترط لقبول الدعوى ان يكون للطعون مصلحة مباشرة وشخصية
في القضاء (3)، فمعنى هذا ان القانون لا يشترط أن يكون لرافعه حق شخصي
يسعى للحصول عليه ولكنه يكفي أن تكون له مصلحة شخصية مباشرة في الغاء
القرار بمعنى ان يكون القرار قد احدث تغييراً في الاوضاع القانونية السابقة من
شأنه ان يمس مصالح الطعون (3).

ميزات المصلحة في دعوى الإلغاء :

(2) - جرى القضاء على التوسع فيما يتعلق بشرط المصلحة التي تجزي الطعن
بالإلغاء في القرارات الإدارية، ولقد عوضته الفقه في مذهبه، غير أن ذلك لا
يعني ان دعوى الإلغاء هو دعوى شعبية يكون لكل مواطن الحق في رفعها (4).

(1) فنان المرجع السابق ص 403 وهو مبدأ تفسير قانون المراقبات المدنية والتجارية.
(4) فنان المرجع السابق ص 403.
ويبراءة أخرى إذا كان لا يشترط في الطعن ان يكون صاحب حق و يستند عليه في تحريك الدعوى بل يكفي وجوده في مركز قانوني يؤثر عليه القرار فان هذا لا يعني ان دعوى الالغاء بمثابة دعوى حسبية (1).

:\ direct Personnel وباشرة

---

33- والشرط الأول في المصلحة أن تكون مصلحة شخصية وباشرة فلا تقبل أمام محكمة القضاء الاداري الطالبات المقدمة من اشخاص ليست لهم مصلحة شخصية وباشرة (م 26/ب من قانون المحكمة العليا).

---

مصلحة مادية او ادية matière morale او ادية à l'ordre

34- فذا كانت المصلحة المادية تعني صفة للطعن في دعوى الالغاء فان من تكون له مصلحة ادية او روحية يجوز له ان يباشر الطعن و يحرك الدعوى، وبناء عليه فان تقرر ذوي الشأن الروحي او الادبي فيه الكفالة لأعطائهم صفة للطعن في القرارات او الاجراءات المنصوصه ضد الحرية الدينية (2)، فالكافاهن او القسيس له مصلحة في احترام الحرية الدينية (3).

---

مصلحة فردية او جماعية Collectif او جماعية Individuel

35- ولقد توصى مجلس الدولة الفرنسي بالنسبة لشرط المصلحة فقبل المصلحة الادبية والمصلحة الجماعية إلى جانب المصلحة المادية والفردية (4). وتنص المادة 21/ه من قانون المحكمة العليا على ان محكمة القضاء الاادي تختص

---

(1) الدكتور سليمان الطيار، قضاء الالغاء، ص 443.
(2) دئ لووبادر ص 475.
(3) فيدل ص 404.
(4) دئ لووبادر ص 475.

دراسات قانونية (15) 217
ـ في الفصل في الطلبات التي يقدمها الأفراد والمليتات بالغاء القرارات الإدارية النهائية.

Futur حالة أو محتملة

مصلحة حالة

36 - وليس من الضروري أن تكون المصلحة حالة وأما يكفي أن تكون للطعن مصلحة محتملة (1) وذلك لأن دعوى الإلغاء مقيدة وفعلاً وقت قصير فإذا أنتظر المدعى حتى تصبح مصلحته محضة فقد تقتضي المدة المقررة لرفع الدعوى كما أن دعوى الإلغاء تستهدف دائمًا المصلحة العامة وهي محضة دائمًا لأن المجتمع يمكنه أن يتحقق المشروعية على كل وجه (2).

ان تتحقق المصلحة يوم رفع الدعوى:

37 - يكفي أن تتحقق المصلحة في دعوى الإلغاء وقت رفعها وعلى هذا استقر قضاء محكمة القضاء الإداري عندما وجرت عليه أحكامها وقد جاء في حكمها الصادر بتاريخ 30 ذي الحجة 1389 هـ/5 مارس 1970 في قضية الطعن الإداري رقم 1/1 قـ - ومن حيث أن المطعون عليه في قبول الطعن في القرار الإداري هو توفر المصلحة عند رفع الدعوى فحسب. ذلك ان طبيعة دعوى الإلغاء طبيعة عيبية وهي وسيلة للدفاع عن المشروعية والصالح العام أكثر منها وسيلة خاصة للدفاع عن الحقوق الشخصية لدى المصلحة وشرط المصلحة


(2) انظر التمرين الإداري رقم 3/3 سـ لسنة 1969 في قضية الطعن الإداري والدستوري الجزء الأول الطبعة الثانية 1967.
فيها مقصود منه ضمان جدية الادعوى ولذلك فإن يكفي توفر المصلحة عند رفع الادعوى بحيث يصرف النظر عن استمرارها حتى نهاية الادعوى بصداد الحكم فيها.

ما هو الحكم في حالة زوال المصلحة الشخصية؟

38 - والظاهر من الحكم السابق وما جرت عليه محكمتنا في قضية واحكام أخرى (1) أن محكمتنا تكتفي في قبول الادعوى بقيام المصلحة وقت ورفعها بصرف النظر عن استمرارها إلى حين صدور حكم في موضوعها تأسيسا على ان دعوى الالغاء تستهدف مصلحة شخصية للمدعي ومصلحة عامة للمجاعة فذا زالت المصلحة الشخصية تبقى المصلحة العامة التي تعلق بها حق المجاعة بمجرد رفع الادعوى. وترزح محكمة القضاء الإداري هذا المبدأ الذي ظهر بصورة أوضح في الآونة الأخيرة في العديد من احكامها بالقول أن هذا هو ما جرى به إغلب الاحكام في مجلس الدولة المصري وسأقى عليه باستشراف مجلس الدواوين الفرنسي (2). ولم يستطع الفقهاء إيجاد تبرير لاشتراط المصلحة أكثر من أنه ضمان يكفل جدية الادعوى، وإنهى الرأي إلى اعتبار دعوى الالغاء وسيلة عامة للدفاع عن المشروعية والصالح العام أكثر منها وسيلة خاصة للدفاع عن الحقوق والمصالح الخاصة (3). وهذا هو الذي قرره محكمة القضاء الإداري عندها في قضائها الذي سلف بيانه.

---

(1) انظر قضية الفنادق الإداري رقم 3/1 ق بلغة 32 ذي الحجة 1389 الموافق 8 مارس 1970.
(3) انظر قضية الطالب الإداري رقم 3/1 ق بلغة 13/10، بالإضافة إلى الاحكام التي أشارنا لها رقم 33/8 ورقم 3/3 ورقم 11/8.
(4) طعن الإداري رقم 3/1 ق المشار إليه قرار الدكتور سلام الطاوي في قضاء الإلغاء ص 551.
(5) انظر القاضي السليمان الطاوي المرجح السابق ص 549.

الإجمالي: 219
غير أن الرأى الصواب (1) الذي تؤيده ونرى الأخذ به هو ان الاستمرار في نظر الدعوى والفصل في موضوعها لا يقوم الا مع بقاء وجه عدم المشروعة.

وبناء عليه يجب ان نفرق بين حالتين:

١ - حالة زوال وجه عدم المشروعة:

وتحقيق هذا إذا قامت الجهة الإدارية بسحب القرار المتعلق فيه أو تصحيحه أو عدالته بحيث يؤدي الى ازالة العيب، وفي هذه الحالة تنفيض المصلحة الامر الذي يستدعى عدم السير في الدعوى ويصبح من البعث اصدار حكم في موضوعها اذا لا يوجد تنفيذ فضلاً عن ان الخصومة تصبح منتهية إذا قامت الإدارة بتصحيح الوضع.

٢ - حالة استمرار عدم المشروعة:

اما إذا زالت المصلحة الشخصية للطعن. ومع ذلك استمر وجه عدم المشروعة قائمًا فإن إجراءات الدعوى يجب أن تستمر وتقتضي العدالة ورعاية المصالح العامة لا توقف نظرها حتى يفصل في موضوعها بصدر الحكم، فدعوى الإلغاء كما سبق القول بحكم انتهاؤها إلى قضاء المشروعة تعتبر وسيلة للدفاع عن المشروعة والصالح العام أكثر منها وسيلة خاصة للدفاع عن الحقوق والمصالح الشخصية للطعن.

ولعل عكسنا وهي تصرف النظر عن استمرار مصلحة الطعن الشخصية وقيامها الى حين الفصل في الدعوى قولاً منها ان قيام المصلحة العامة يبرر السير في الدعوى لعلها بذلك وهي تتوسع في تفسير ماهية المصلحة العامة، تتجه الى

(1) انظر الدكتور ملحن الطاوي ص ٥٠٠ حيث يقول يان هذا الرأى قد أخذه بإقرار مجلس الدولة المصري وفصله في حكم له صدر بتاريخ ١٤٤٨/٥/٢٢ ١٩٦٨ انظر الحكم المذكور في نفس المرجع ص ٥٠١.
الأخير.

هذا الرأي الذي يذهب إلى ضرورة الفصل في الدعوى طالما بقي وجه عدم المشروعية بغض النظر عن المصلحة الشخصية التي زالت. ويمكن أن نستند على ذلك مما جاء في بعض الاحكام فقد جاء في حكمها الصادرة في القضية رقم 8/1970 ق «لم يكن ذلك وكان الغاء تخصيص الجريدة لا يقتصر ضرره أو مسماه بمركز صاحب الجريدة المرخص له بتصديرها بل ينتمي إلى قراء الجريدة وحرية الصحافة». فان صيانة الصالح العام يتضمن مع المصلحة الشخصية التي اكتسبها بها الشارع عند رفع الدعوى بالالغاء وهذا ما جرى به قضاء هذه المحكمة. مَثَّل كان ذلك وكان لزاماً على المحكمة وقد خلا ملف الطعن من تقديم ما يدل على الغاء القرار الاداري أو سحبه أو يتصل في الدعوى ويفسر لا يتحمل مصاريف الدعوى وانجاب المحاماة.


رفع الحراسة وترتبه عليها آثار يجب ازالتها وهي كسبب لا يتجاوز الراوي». 221
طبيعة دعوى الإلغاء:

41 - ولكن هذا التوسع في تفسير المصلحة العامة الذي جرى عليه قضاء المحكمة يجعلها ملزمين بطرح السؤال الآتي:

هل تعتبر دعوى الإلغاء دعوى حسنة؟

42 - قبل الإجابة على هذا السؤال الذي اختلف فيه الرأي بين الشراح نرى من المناسب أن نعرض للحكم الصادر في قضية الطعن الدستوري رقم 12 ق بتاريخ 4 ذي القعدة 1389 الموافق 11 يناير 1970 وقد جاء فيه مبدأ قررته المحكمة (1) في حيئات ذلك الحكم:

« عن الدفع بعدم القبول لعدم وجود مصلحة للسدع »

ومن حيث أن النيابة العامة دفعت في مذكراتها بعدم قبول الدعوى لانتفاء المصلحة مستندًا إلى أن الطعن اقام الطعن بوصفه مواطناً أي أنه متردد من كل مصلحة شخصية خلافاً لما تنص عليه المادة السادسة عشرة من قانون المحكمة العليا التي تعزز لكل ذي مصلحة شخصية مباشرة الطعن امامها في أي تشريع أو إجراء أو عمل يقع مخالفة للدستور ...

ومن حيث أنه بصرف النظر بما ذهب إليه فريق من الفقهاء من أن تطلب مصلحة خاصة في رفع دعوى الإلغاء هو شرط تعفي من جانب القضاء الفرنسي، وإن دعوى الإلغاء في طبيعتها دعوى حسنة وإن دعوى الحسبة في الشريعة الإسلامية هي المصدر الأعلى للاشريع في القانون الوضعي الليبي عند النص هي تلك الدعوى التي يجوز لكل مسلم عدل أن يرفعها دفاعاً من حقوق الله تعالى أو ما كان حق الله فيها غالبًا وذلك من باب إزالة المنكر عملاً

المفرز هو أو المبايعة التي تقررها المحكمة العليا في إحكامها تعتبر ملزمًا بجميع المحاكم والسلطات (م 28 من قانون المحكمة)، ومن باب أول تكون ملزمًا للمحكمة التي أصدرتها.

222
بقوله تعالى (ولكن منكم امة يدعون الى الخير ويأمرون بالمعروف وينهون عن المنكر) وقول الرسول صلى الله عليه وسلم (من رأى منكم منكرًا فليغيروه بيده فإن لم يستطع فليس عليه ذلك اضطغر إلا منك) بصرف النظر عن هذا كله وعلماً من أن حقوق الله وحولها مصالح الناس العامة اتباعاً للقاعدة الأصولية (إذا وجدت المصلحة فم شرع الله)، فإن المصلحة الشخصية متوازنة للمدني لا على أنه موطن ولا على أن الدعوى شبيهة بدعوى الحسنة فحسب وإنما لما ثبت في اوراق الدعوى من أن اسمه مدرج في سجلات الانتخاب كناخب وكان مرشحاً للنبوة عن الأمة وهذا القدير يكفي لقيام المصلحة الشخصية في التشكي من قانون الانتخاب والتحدي بعدم دستوريته (1).

وأما تقدم تفهم أن قبول الدعوى بي على سبيلين:  

الأول: أن دعوى الالغاء شبيهة بدعوى الحسنة وتغليب المصلحة العامة فيها يقضي بقبولها من كل مواطن.

الثاني: أن مصلحة الطاعة الشخصية بالإضافة لنسبة الأول تظهر في كونه ناخبًا وكان مرشحاً للنبوة عن الأمة.

غير أن هذا الذي ذهبت إليه محكمتنا في قضاتها وان كان صحيحًا في جزئية منه إلا أنه لا يسلم من النقد في عموميته إذ لا يمكن التسليم به على علالته وقبول كل ما جاء فيه ولنا عليه الملاحظات الآتية:

1- أن صفة الناخب أو المرشح كافية لقبول الدعوى.

43 - فالمحكمة كان يعين عليها وقد ثبت لها من الأوراق أن الطعن كان مرشحاً عن الامة بالإضافة إلى أن اسمه كان مدرجًا في سجلات الانتخاب.

(1) جولة المحكمة العليا - السنة السادسة - مجموعة الاعداد الأول والثاني والثالث محرم سنة 1390ه الموافق ابريل سنة 1970م.
كتابه: أن تقبل دعوات وتفصل في الطعن المقدم منه باعتباره صاحب مصلحة في الدعوى، وفي ذلك ما يكنى لرود الدفع بعدم القبول، وذلك لأن مجلس الدولة الفرنسي قد قبل الدعاوى التي يرفعها الناخب ضد القرارات الإدارية التي تصدر لتنظيم عملية الاستفتاء (1)، أو تلك التي يترتب عليها التأثير في نتيجة الانتخابات (2). فإذا كان هذا صحيحًا فيما يتعلق بدعوى الالتفاوت فأنه أولى بالتطبيق بالنسبة للدعوى الدستورية التي ترفع ضد قانون طعنا على بعدم دستوريته، وضاف إلى ذلك أن محكمة القضاء الإداري المصري قضت بأن صفة المرشح كافية للقبول في الدعوى الالتفاوت ففي حالة ترشح في العملية وفقًا عليها المرشح للنيابة عن الأمة (3) أنه إذا توقف شروط الرشح للعملية في المدعى وكان اسمه مفيدًا بكشف المرشح فإن هذا كاف وحده لاعتبار أن له مصلحة شخصية جدية في الدعوى التي يرفعها للطعن في قرار تعيين عدة وغيره.

ومع ذلك كان حريّ بها أن تفعل ذلك وتفضي بقبول الدعوى على اساس توفر المصلحة الشخصية للطعن دون أن تتحم نفسها في بحث طبيعة دعوى الالتفاوت وما إذا كانت دعوى حقيقة أم لا حتى لا يكون كتابها معها النقد والتعيب عليه.

3- محاولة المستقر عليه في الفقه والقضاء الإداري:

44- فمحكمة القضاء الإداري عندما كانت على الدعوى - إلا ما ندر منهج طريقة يتفق مع الراجح في الفقه والقضاء خصوصا في مصر ولم يقل...

(1) أنظر الدكتور سليمان الطياري المرجع السابق ص 580 - 579 وحكم مجلس الدولة الفرنسي.
(2) أنظر الدكتور محمود حافظ ص 693؛ الدكتور سعاد الشرقاوي ص 216. انظر أيضًا الدكتور عبد الجليل الشرقاوي، المصلحة في دعوى القضاء الإداري أمام مجلس الدولة، مجلة القانون والاقتصاد، ص 265، العدد الثاني، سنة السادسة عشرة.
(3) أنظر الدكتور محمود حافظ ص 499، المرجع السابق.
فيما نعلم أحد من الشراء المصريين بأن دعوى الالتفاوت هي دعوى حسبة، أما مجلس الدولة المصري فقد قضى بأن دعوى الالتفاوت أبعد من أن تكون دعوى حسبة (1). وهو نفس الذي قره مجلس الدولة الفرنسي في رفض الدعوى التي يرفعها مملوكة الدولة لأن كل القاطنين بفرنسا يدفعون ضرائب مباشرة أو غير مباشرة. وهذا يقتضي أن تقبل الطعن الذي يقدمه كل مواطن الامر الذي يعني أن دعوى الالتفاوت تصبح دعوى شعبية أو (دعوى حسبة) وعلى هذا الأساس رفض مجلس الدولة صفة مملوكة الدولة في الطعن بالالتفاوت (2).

ولرغم من كل ذلك فإن محكمة دمت ذهبت إلى اعتبار دعوى الالتفاوت وكأنها دعوى حسبة أو كما جاء في حديث الحكم أن دعوى الالتفاوت شبهة بدعو حسبة.

وهي بذلك تخرج عن الخط الذي انتهجته، وتفتقد المستقر عليه فغاً وقضاء. وكان الصواب الا تفعل ذلك وهي تضع اساس القانون الإداري الليبي وتعلق قواعدها بما للمبادئ التي تقررها في احكامها من قوة ملزمة (م 28 من قانون المحكمة 3)

3 - عدم التوافق مع النص:

45 - ان القانون الليبي صريح في اشتراط المصلحة سواء في الدعوى الدستورية او في دعوى الالتفاوت، فيجوز لكل ذي مصلحة شخصية مباشرة أن يطعن أمام المحكمة العليا (بوصفها محكمة دستورية) في أي تشريع أو إجراء أو عمل يكون خلافاً للدستور (م 11 من قانون المحكمة) كما أنه لا تقبل تلك الطلبات التي ترفع أمام محكمة القضاء الإداري من أشخاص ليست لهم مصلحة شخصية مباشرة (م 26/2 من قانون المحكمة العليا).

(1) انظر الدكتور سليمان الطاير، المرجع السابق، ص 504، وقضاء مجلس الدولة المصري الصادر في 30/4/1948/48 الذي اتولد به الدكتور الطاير.

(2) انظر فهد، المرجع السابق، ص 404.
فالشرع الليبي حسم المسألة بنص صريح حتى يتجنب القضاء مهمة الاجتهاد او معاناته عند غياب النص.

ولقد ثار الجدل في فرنسا لعدم وجود نص يحكم المسألة فذهب فريق من الشرع إلى القول بأن دعوى الالغاء هي دعوى حسية تأسيسياً على أنه إذا كان المشرع لم يشترط المصلحة لقبول الدعوى فإن القضاء ليس له أن يستكمال هذا النقص بل عليه أن يقبل هذه الدعوى من أي مواطن (1)، أما حيث يوجد النص ـ كما هو الحال عندما فلا يتزوج الاجتهاد.

ومع ذلك وقد تطرقت إلى دعوى الحسية أشارت إلى حجز المؤيدين لاعتبار دعوى الالغاء دعوى حسية ثم عرفت دعوى الحسية واساسها في الشريعة الإسلامية ثم قالت بأن الشريعة هي المصدر الأول في القانون الليبي عند اندلاع النص ثم انتهت إلى قبول الدعوى قولاً منها: "أن المصلحة الشخصية متواضعة للمدعى لا على أنه مواطن ولا على أن الدعوى شبيهة بدعوى الحسية فحسب وإنما لما ثبت في أوراق الدعوى من ان اسمه مدرج في سجلات الانتخاب وكان مرشحاً للتنيابة عن الإمة" وهذا الذي جاء في حديث الحكم لا يستقيم إلا في الجزء الاخير منه ولكنه لا يتوافق مع النص الذي يستلزم توفر مصلحة شخصية في جانب الطاغون فيما ورد بشأن تشبه دعوى الالغاء بدعوى الحسية وهو يدل كما قلنا فيما تقدم أن الدعوى قد قبلت من الطاغن باعتباره مواطناً ولا أنها شبيهة بدعوى الحسية إلى جانب توفر المصلحة الشخصية للطاغون يصفه ناحياً وقد كان مرشحاً عن الأمة اما القول بأن الشريعة الإسلامية هي المصدر فلقد رأى عليه المحكمة من تلقاء نفسها عندما قالت "عند اندلاع النص" وشرط المصلحة في دعوى الالغاء قره النص وفرضه.

(1) هناك حجة أخرى يرددها اهل هذا الرأي انظر الدكتور محمول حافظ، المرجع السابق، ص 499 وما بعدها.

٢٢٦
المشرع

أما القول الذي ذهب إليه فريق من الفقهاء الفرنسيين من عدم تطلب مصلحة خاصة في رافع دعوى الإلغاء فيكتي لدحضه أنه لم يعمل به حتى في

القضاء الفرنسي الذي خلقت دعوى الإلغاء وثقت وترعرعت على يديه.

لقد خاضت محكمة القضاء الإداري عقليمية في مسألة تنازلها frase الإداري اخذاً ورداً وافترض فيها الرأي بين الشراع و ذلك لم يوجك فئة رأي على آخر، وما كان يجوز لها ان تفعل ذلك بل كان الأقدر بها الانتظار إليها وقد كفها المشرع

عناء الاجتهاد وقطع في الخلاف بنص صريح.

المبحث الثالث

طبيعة القرار المطعون فيه

Nature de l’acte attaquée

ان القرار الإداري – كقاعدة عامة يمكن الطعن فيه بالإلغاء امام جهة القضاء الإداري مهنئاً كل ذلك القرار نهائياً.

غير أن هذه القاعدة ترد عليها بعض الاستثناءات، فللمقرر قانوناً أن أعمال السيادة لا يمكن ان تكون موضوعاً لدعوت الإلغاء فاذا كان الطلب مقدمأً عن قرار يتعلق بعمل من أعمال السيادة فإنه لا يقبل ( م 182 من قانون المحكمة العليا ). ومن جهة أخرى فان المشرع قد استثنى بعض القرارات الإدارية ويثبتها ضد الإلغاء، بالرغم من أنها بطيئتها من الأعمال الإدارية التي يمكن الطعن فيها. فالأصل في القرارات الإدارية قابلتها للإلغاء إلا ما

استثنى بنص خاص.

227
ماهية القرار الإداري:

49 - ولقد جرى الفقة والقضاء الإداري على تعريف القرار الإداري بأنه افتتاح الإدارية عن ارادتها اللازمة بما لها من سلطة بمثلي القوانين واللوائح وذلك بقصد احداث مركز قانوني معين متي كان ممكنما وجائزنا قانونا وكان الباعث عليه ابتعاد مصلحة عامة (1). وهذا التعريف لا يدرج تحت الا قرارات الإدارية السليمة اما القرارات المعيبة فلها وضع آخر.

خصائص القرار الذي يقبل الطعن فيه:

47 - يترتب على مختلف ركن من أركان القرار الإداري اللازمة لصحته أن يكون القرار معيبا وينفتح الطريق أمام صاحب المصلحة للطعن فيه، ولكن الأعمال الإدارية ليست كلها قابلة للطعن فيها. ان القرار متي كان قد صدر عن الإدارا بإرادتها اللازمة وما لها من سلطة بمثلي القوانين واللوائح وذلك بقصد احداث أثر قانوني معين فإنه يكون قابلا للطعن وبناء عليه نستطيع أن نحدد الخصائص التي يجب أن تتوفر في العمل الإداري الذي يراد الطعن فيه.

1 - أن يكون القرار إدارياً:

48 - فلا يمكن الطعن بالالغاء إلا ضد الأعمال الصادرة عن السلطات الإدارية (2). فهذه الأعمال وحدها هي التي يجوز اختصاصها وتحريك ودعوی les actes légaux والتغريدة les actes législatifs والقضائيات les actes de gouvernement فانها juridictionnels

---

(2) طعن إداري رقم 1/8 84 يوليو 1961.
(3) انظر فدل المرجع السابق ص 247 حيث يحصر الأعمال التي لا يجوز الطعن فيها بتجاوز السلطة.

228
تنخرج عن نطاق الدعوى ويسري نفس الحكم على أعمال المنظمات الشعبية والخزينة، فإن الأوامر والقرارات الصادرة عن جهة غير إدارية لا يقبل طلب العام إمام محكمة القضاء الإداري. ومعيار التفرقة بين العمل الإداري والعمل القضائي هو المعيار الشكلي. فالشرع الليبي ينظر إلى الهيئة التي أصدرت القرار فذا كانت محكمة تشكيلها هيئة إدارية اعتبار القرار إدارياً دون النظر إلى طبيعة العمل الصادر بها هل هو عمل إداري أم قضائي؟

غير أن المحكمة العليا ذهبت في حكمها الصادر بتاريخ 30 يونيو 1960 في قضية الطعن الإداري رقم 33/1960 إلى ارسال مبدأ جديد هو مبدأ ازدواج القرارات الإدارية. وقد جاء في ذلك الحكم: "وحيث أنه من المسلم به أن الهيئة التي أصدرت القرار والحكم المتعلق بهما، هي محكمة قضائية، والحكم الصادر منها يمكن اعتباره قضائياً. في هذا المعنىشمل (البيجي)، المعيار الشكلي، لأنه صدر من جهة قضائية، ويمكن اعتباره قراراً إدارياً لأنه قد فصل في دعوى موضوعها إداري وهو الاجراء سواء السلوك وطلب الحرمان من مزاولة مهنته المحاماة. وهو أنه تأسستا على ما تقدم فإن هذه المحكمة ترسى قاعدة إدارية تتفق وروح التشريع الليبي بالقانون 4 لسنة 1952 وتسري قاعدة ازدواج القرارات حيث يكون القرار والحكم المتعلق بهما من القرارات القضائية والادارية في وقت واحد." (1)

ويلاحظ أن الاختلاف بين المعياير الشكلي في التفرقة هو المعمول به.

---

(1) طعن إداري رقم 7/7 ق.جلسة 10 حرم 1390 ه الموافق 23 مارس 1970 م. انظر أيضاً المادة 25 من قانون المحكمة العليا حيث تنص على أنه تفصل محكمة القضاء الإداري في الطعون التي ترفع عن القرارات النهائية الصادرة عن جهات إدارية لما اختصاص قضائي.

(2) انظر قضاة المحكمة العليا الاتحادية، القضاء الإداري والدستوري، الجزء الثاني، الطبعة الأولى 1963، ص 519، القضية المشار إليها.

279
في مصر وفرنسا (1)، ومحكمتنا بارساء القاعدة سالفة الذكر فتحت الطريق للاخذ بالمعيار الموضوعي واستعماله في التفرقة احياناً.

2.  -  إن يكون القرار صادراً عن السلطة بارادتها المنفردة:

- يجوز الطعن في القرار الإداري إذا كان صادراً عن السلطة الإدارية من جانب واحد، وعبارة أخرى يجب أن يكون العمل القانوني المطعون فيه صادراً عن الإدارة بارادتها المنفردة.

إلا أنها المادية لا تشمل دائرة الطعن، فلا يجوز رفع الدعوى بالإلغاء ضدها إذا كان من الممكن الطعن بتجاوز السلطة في مرسوم أو قرار من البلدية فان الطعن لا يكون مقبولًا إذا كان متعلقاً بقرار أو تلف ناتج عن حادث سيارة او مركبة (2).

ولا يجوز رفع دعوى الالغاء ضد العقود لأنه إذا كان المشروع الليبي قد جعل المنازعات المتعلقة بعقود الأمور والالتزام والاشغال العامة والتوريد من ضمن الاختصاص المنوط بمحكمة القضاء الإداري فإنه هذا الاختصاص لا علاقة له بقضاء الإلغاء (3)، وإلى ذلك نضيف بأن هذه العقود الإدارية وردت على سبيل الحصر زيادة على أن الاختصاص لا يعقد لمحكمة القضاء الإداري إذا كان القانون أو الاتفاق يقضي بغير ذلك (م 34 من قانون المحكمة العليا).

ويتعين أن يكون القرار قد صدر عن الهيئة الإدارية بوصفها سلطة عامة، فإذا كانت الهيئة أو الهيئة التي أصدرت القرار لا تنوي قرارتها على صفة السلطة العامة فإنها صدر عنها لا يعتبر من قبل القرارات الإدارية التي يكون

(1) انظر الدكتور الطاوي، المرجع السابق، ص 491-492.
(2) فريد، ص 398.
(3) الدكتور سليمان الطاوي، نظرية التخصيص في استعمال السلطة، ص 353.
لمحكمة القضاء الإداري الاختصاص بنظرها والفصل في الطعون التي ترفع
ضدها، وهذا هو ما أكده الحكم الصادر في قضية الطعون الإدارية رقم 24
16 ق وق جاء فيه:

لما كان ذلك وكانت طبيعة اللجنة الأولية الليبية وهي فرع من اللجنة
الوطنية الدولية تقضي أن تكون السلطة مستقلة تماماً وبعيدة كل البعد عن
المؤثرات السياسية والدينية والمالية والأفادة الإخبارتها في المجالات الدولية
(25 من نظام اللجنة الأولية الدولية) وكانت هذه اللجنة الأولية الليبية وتظبيثاً
لا تنطوي قراراتها على صفة السلطة العامة ولا ينطوي بها ادارة مرفق عام فانها لا
تعدو أن تكون نص القانون هيئة خاصة متمتة بشخصية اعتبارية تقوم بمزاولة
نشاطها، وانتشارها تحت إشراف الوزير المختص، ويوفر هذا النظام ان
الشرع لم يمنح اللجنة الأولية وتنظيمها أي امتياز من امتيازات السلطات
العامة في الدولة كعدد جواز الحجز على اموالها أو اعفاءها من الضرائب والرسوم
ولم يجز لها فرض رسوم لصاحبها كما لم يمنح القانون تملك اموالها بضي المدة
إلى غير ذلك من مظاهر السلطة العامة - لما كان ذلك فان المطلعون عليه رئيس
الاتحاد العام لكرة القدم وهو جزء من اجهزة اللجنة الأولية لا يعتبر بعض
لشخص من أشخاص القانون العام ولا تكون القرارات الصادرة عنه قرارات
ادارية بالمعنى المفهوم في المادة 21 من قانون المحكمة العليا فلا يكون لمحكمة
القضاء الإداري الاختصاص بالفصل في الطعن الذي يقدم إليها في شأنها(1).

ويصدق نفس الحكم في التصرفات التي تتخذها والأعراف من القوانين الخاصة وتطبيقاً لإحكامه (2)، كما لا يعتبر

(1) مندالدي، رقم 24/16 ق جلسة 21 مارس 1390 هـ.
(2) الدكتور سليمان الطارئي، المرجع السابق، ص 500.
La théorie des actes détachables

نظرية الأعمال المنفصلة أو القابلة للانفصال

50 - أن العمل القانوني الذي يكون صادراً من الإدارة يترك احتياطاً من مجموعة أعمال وإجراءات مربطة فيما بينهما لتحقيق العملية القانونية المقصودة بكاملها. وتلك الأعمال بالرغم من ارتباطها وكما تكون وحدة متكاملة في خصوص العملية القانونية التي تستهدف الإدارة إجراءها إلا أن هذه الأعمال يمكن تجزئتها والفصل فيما بينها بحيث يمكن الطعن في إحدى منفدتها.

ويجري تطبيق هذه النظرية بشأن بعض القرارات الإدارية التي تصدرها الإدارة بارادتها المنفردة ويكون لها دور أو أثر في تكوين العقود الإدارية، فالعقود الإدارية تنتج في الغالب عن إجراءات مركبة ومثال ذلك الإجراءات السابقة أو اللاحقة على العقد الذي يحول عيد البلدية بإجراءه.

---

(1) فيدل، المرجع السابق، ص 298.
(2) الدكتور الطيار ص 500 الدكتور محمود ساجد ص 484.
(3) الأطر في هذا 녤راه الإستاذ الدكتور محمد فؤاد مهتم الواقية القضائية على أعمال الإدارة، ص 484.
(4) ويسمى البعض نظرية الأعمال المركبة حيث يطلق عليها أسمًا آخرًا من الأعمال القابلة للانفصال.
(5) فإذا كان الطعن بتجاوز السلطة لا يمكن مباشرة ضد العقود نفسها إلا أنه يصح الطعن في الأعمال المنفصلة التي ساهمت في تكوين العقد بوصفها قد صدرت عن الإدارة بارادتها المنفردة.

---

القرار من الإجراءات اللاحقة لهذه القرارات يمكن الطعن فيما يتجاوز السلطة.
وقد انشأ مجلس الدولة الفرنسي هذه النظرية، وطبقها في العديد من احكامه. قبل على سبيل المثال الطعن بتجاوز السلطة ضد قرار التصديق الصادر من عضو سلطة الوصاية، والطعن ضد القرار بإجازة العقد الذي يصدر من ممثل الشخص العام المتعاقد.

وتتأكد محكمة القضاء الإداري – عندنا – بهذه النظرية، وقد طبقتها في بعض الأحكام، ومن ذلك حكمها الصادر بتاريخ 28 نوفمبر 1906 في الطعن الإداري رقم 3/25 في قضية تطبيقها قوانين إلغاء الشركتين، ومن حيث أنه وإن كان صحيحاً ما قالت أنه الإلغاء ما كان أن ينصبه إلا على القرارات الإدارية في ذاتها وأنه لا يمكن أن يؤدي من تطبيق نفسه إلى إجراء العلاقة التعاقدية في عقود شراء الشركتين للصيادلة في هذا العمل المسجلة ذات الجانبين، احتمالاً لتعدي الفصل أو الآخر الإداري يكون الفصل في صحة القرار الإداري الذي تزود عليه العملية التعاقدية من اختصاص القضاء الإداري في الادعاء، إذا كانت خلافاً للقوانين ووالواقع دون أن يكون لاغائه مساسا بذات العقد الذي وقعته المحاكمات والذي يظل قانوناً لما يتعلق إياه التسارع العام في المنازعة المتعلقة به.

(1) الامتحان الدكتور محمد فؤاد مهنا، ص 248 المراجع السابق.
(2) انظر فيدل المراجع السابق ص 104، وانظر إحكم مجلس الدولة التي أشار إليها.
(3) انظر أيضاً قضية الطعن الإداري رقم 14/1906 في الحكم الصادر فيه بتاريخ 20 يونيو 1962، وما جاء فيه: من المقرر في تراجم القوانين الإداري أن تقبل العملية القانونية التي تنتمي بأداء عقد من العقود التي تكون الإداة طرفاً فيها مؤدأ أن القرارات السابقة واللاحقة على المحكمة كنوعية الإدارية بالنسبة المقصودة، وقرارات الإدارية المشتبه في حالات فرض العطاءات وقرارات المحكمة المشتبه في العداب والقرارات بمساء المحاكم أو المزايدة هي غير منزوع قراءات الإدارية منفصلة عن العقد، ومن ثم يكون المجال فيها بالحالة بيجيوز السلطات كما يمكن للمواطن بالتعويض عن الاضرار المادية عليها أن يكون هذا التعويض محل إما العقد الذي يعنيه المحاكم في القانون. بدلاً أورديت النظام قانونه عملية قضائية منفصلة بالقراءات السابقة لها أو للاهمية عليها.

دراسات قانونية (16)
3 - أن يكون القرار صادراً عن السلطة الإدارية الوطنية:

4 - أن يكون القرار المطعون فيه نهائياً:

(1) انظر في تفصيل ذلك الاستناد سليمان الطاري، المرجع السابق ص 600 وما بعدها.

(2) تنص المادة 236 من قانون المحكمة العليا على أنه لا تقبل أمام محكمة القضاء الإداري طلبات الإلغاء التي تتعلق بقرارات صدرت قبل نفاذ هذا القانون، وطلبات التعويض التي تتعلق بمسائل وقت قبل الرابع والعشرين من ديسمبر سنة 1951 (أي قبل الاستقلال).

(3) فيدل المرجع السابق. ص 399.

 قابلاً للتنفيذ. وأكدت هذا المبدأ في العديد من أحكامها، وأضافت إلى ذلك عدم تعليق وجود القرار على تصديق سلطة إدارية أعلى (1)، فالقرارات التنفيذية والتحديضية وتلك التي لا تحدث آثارًا معينة في مواجهة الطعن لا يجوز الطعن فيها أمام محكمة القضاء الإداري، ومن هذا القبيل توصية المجلس الثوري بفصل المدعى (2)، وقرار عرض الاستقالة (3)، ولقد قضت محكمة بذلك في حكمها الصادر بتاريخ 30 حزيران 1389 ه الموافق 8 مارس 1970 م، وقد جاء فيه:

«ومن حيث أن هذا الدفع بدوره غير سديد وذلك لأن مراة القانون بعبارات ( القرار الإداري النهائي ) أن يكون قراراً تنفيذياً يمنع أن يكون صادراً من سلطة إدارية مختصة بإصداره ولا يتعلق وجوده على تصديق سلطة إدارية أعلى. ولذلك فإنه من المقرر أن القرار الإداري الصادر بتعيين موظف تحت الاختيار لمدة سنة يعتبر قراراً نهائياً رغم ما فيه من توقيت الثبوت في الوظيفة وتأخره إلى ما بعد انقضاء سنة ولا يعتبر ذلك عيباً في نهائية القرار، وكذلك المكان في القرار الصادر من إدارة التجنيد يوضع شخص تحت الطلبه وطلبه بعد ذلك للتجنيد في تاريخ معين. كل هذه قرارات تنفيذية نهائية لأنها لا تحتاج في إصدارها إلى التصديق عليها من سلطة إدارية أعلى وهي هذه المتابعة قرارات نهائية ولها أنها تقبل التأكيد والاحتمال. ولما كان القرارات المطعون فيها...»

(1) طعن إداري رقم 3/1/30 جلسة 8 مارس 1389 ه، عليه رقم 26/3 جلسة 26 يونيه 1970.
(2) طعن إداري رقم 4/4 جلسة 14 يونيه 1958 ، وقد جاء فيه «وبه أن توصية المجلس التأديبي لا تعد أن تكون قراراً تمهدياً لا نهائياً ونهائية القرار الإداري من الأمم المتحدة ليوجدوه وبدون تهويل لا يجوز الطعن فيه إلى المحاكم الإدارية» قضاء المحكمة العليا ـ الإداري والمستشاري ج 1 ص 91 طبعة 1967.
(3) طعن إداري رقم 5/4 جلسة 28 ماي 1950 ـ قضاء المحكمة العليا ـ الإداري والمستشاري ـ ج 2 طبعة 1962 ص 47.
لا يحتاج تنفيذهما إلى التصديق عليهما من سلطة أعلى فأهما بهذه المثابة قراران اداريان نهائيان يصلحان محالًا للطعن بالالغاء من اللحالة التي يصدران فيها قابلين للتنفيذ وهي لحظة صدورهما وقد تنفذ فعلاً منذ صدورهما ومن ثم يكون الدفع غير منتج متعين رفضه» (1).

ومع ذلك فإنه يجوز قبول الدعوى التي يكون موضوعها قرار تمهيدي أو تحضيري إذا كان القرار النهائي قد صدر أبان نظر الطعن وقبل الحكم في الدعوى (2).

ولا يقبل الطعن ضد القرار الاداري إلا إذا كان من شأنه المساس بمصالح المدعى والتأثير على الوضع الخاص به، فضلاً عن القرار الاداري الذي يقبل الطعن بالالغاء هو ان يكون له اثر قانوني قبل الطعن (3)، فالقصدر هو الأمر الاداري النهائي الذي يكون من شأنه ان يؤثر في المركز القانوني للمدعى فيما علجه له مصلحة شخصية مباشرة للطعن عليه بهذا الطريق (4).

مسألة القرار العدوم :—

تفرق محكمة القضاء الاداري عندنا بين القرار القابل للإبطال لما

(1) طن اداري رقم 1/3 ق جلسة 30 ذي الحجة 1389 ه الموافق 8 مارس 1970 مة المحكمة العليا

(2) طن اداري رقم 12/19 مارس 1972 ق جلسة 24 مارس 1972 - القضاء الاداري والدستوري

(3) الجزء الثاني الطبعة الأولى سنة 1963 وقد جاء فيه : «إنه وان كان القرار في فقه القانون الاداري أن الطعن القاضي لا يقبل إلا في القرار النهائي إلا أنه مع ذلك إذا كان القرار من قبيل القرارات التمهيدية أو التحضيرية فإن الطعن في يكون مقبولاً إذا ما صدر القرار النهائي بيني على القرار التمهيدي أو التحضيري المطعون فيه قبل الحكم في الدعوى».

(4) طن اداري رقم 2/3 ق جلسة 28 نوفمبر 1956.

(5) طن اداري رقم 2/3 ق جلسة 26 يونيو 1957.

272
لا يتفق طعن الحكم، في القرار المعذوم عنه في القرار القابل للإبطال، من حيث تأدية الحكم، غير أن محكمتنا تضاربت إحكامها في هذا الخصوص، وفي تأديته، باعتباره معلماً، وتأمر أخرى تقضي باللغة القرار المعذوم فيه.

وكثير نرى أن القرار بين القرار المعذوم والقرار القابل للإبطال إذا كانت ضرورية بالنسبة لحساب المواقيع وما يترتب عليها من جواز رفع الدعوى، وبالتالي قبولها أو رفضها فإنه لا ضروره لها فيما تنتهي إلى المحكمة في إحكامها ما دامت إليه، وإلغاء القرار يعني إزالة كل آثاره، واعتباره متعدداً يعني أن آثاره كان لم تكن، وكل هذا يظهره الحكم الصادر في الدعوى فلا مبرر للتفاوت بين الحالتين ما دامت إليه، واحدة.

2. طن اداري رقم 1/2 من تاريخ 15/10 من تاريخ 1390 - 9 ربيع الثاني.
3. طن اداري رقم 2/4 من تاريخ 15/10 من تاريخ 1390 - 9 ربيع الثاني.
4. طن اداري رقم 3/1 من تاريخ 16/6 من تاريخ 1390 - 14 يونيه 1970.
الاستثناءات:

54 - قلنا بأن الأصل في القرارات الإدارية النهائية أن تكون قابلة للطعن فيها أمام محكمة القضاء الإداري، غير أن المشروع قد يستثنى بوجب نص قانون خاص بعض القرارات ويخصها فلا يجوز الطعن فيها وهي في جانب ذلك فأن المقرر في التشريع الليبي هو استثناء أعمال السيادة من جميع طرق الطعن.

1 - أعمال السيادة:

55 - استثنى المشروع الليبي - كما هو الحال في مصر (1) - طائفة أعمال السيادة أو ما يسمى بالإعمال الحكومية من نطاق دعوى الالغاء وخصصها ضد الرقابة القضائية، فلم يعط للقضاء الولاية بنظر الدعوى إذا كان موضوعها عملا من أعمال السيادة، وأقر في وجه الاطراف (ذوي المصلحة) جميع طرق الطعن وسد أمامهم كل سبيل قد يؤدي بهم إلى محاكمتها أو رفع دعاوى بشأنها أمام قضاء الالغاء أو برفع دعوى التعويض، وذلك على الرغم من أن تلك الأعمال ذات طبيعة إدارية، وعلى ذلك نصت المادة 22/أ من قانون المحكمة العليا: «لا تقبل الطلبات الآتية أمام محكمة القضاء الإداري:

أ - الطلبات المقدمة عن القرارات المتعلقة بعمل من أعمال السيادة.

وتطبقاً لذلك حكمت المحكمة العليا بوصفها محكمة القضاء الإداري بعدم

(1) النص المصري المقابل هو المادة 12 ومن قانون مجلس الدولة سنة 59 ونص على أنه لا يختص مجلس الدولة ب拒 رفض قضاء إداري ينظر في الطلبات المتعلقة بعمال السيادة، إن أقر تفصيل أعمال السيادة في تطوير الجمهورية العربية المتحدة الدكتور محمود حافظ ص. 15 وحدها - المرجع السابق اشارتنا إليه.

218
قبول الدعوى تأسيسًا على أن العمل من أعمال السيادة، وقدم في قضاياها ومن حيث أن ولاية بقيرة المطبعين ضدها دفعت اولاً بعدم اختصاص القضاء بنظر الدعوى لأن إقامة الناظر من منصبه هو عمل من أعمال السيادة ويتصل اتصالًا وثيقًا بالسياسة العليا لحكومة الولاية ويستمد جذوره واسمه من نصوص الدستور في المواد 42، 176، والمواد 18 و 19 و 21 من القانون الأساسي لولاية بقيرة فاذًا ما باشر رئيس الدولة (الملك) - اختصاصاته التي منحتها إياه الدستور والقانون الأساسي في إعفاء الناظر من منصبه سواء ذلك في صورة قبول الاستقالة أو الإقالة فإنه في مباشرة هذا الاختصاص لا يخضع للبراءة القضائية إطلاقاً مادام أن هذا المرسم قد صدر من يملكه وفي الشكل الذي يحدد القانون ومن هذا فإنه ما دام المرسوم المطبعين فيه قد صدر من الملك بناء على عرض رئيس المجلس التنفيذي وبعد مشاورة الوالي في شأن من شؤون تنظيم الحكم في الولاية وهي جزء لا يتجزأ من الدولة الليبية المتحدة فإنه لا مجال للطعن فيه إمام القضاء الإداري سواء بالالغاء

(1) قد يرى البعض في حالة أعمال السيادة أن الواجب أن تتحكم المحكمة بعدم الاختصاص لا بعدم القبول، لأنها لا تحكم بأن العمل من أعمال السيادة إلا بعد أن تكون قد قلبت النظر في موضوع الدعوى (انظر الدكتور الطماوي، ص 200)، ولكن في هذا أن استدلال عدم الاختصاص بنظر أعمال السيادة مرادف تماماً لاستدلال عدم قبول الطعن في أعمال السيادة، ذلك أنه بتنفيذ النظر يضح أن الأمر يتعلق في نفس الوقت بانتفاضات الولاية (عدم الاختصاص) وبانتفاضة الحق في الدعوى. نضال من أن الحكم بعدم القبول يطلب في بعض الأحيان التطرق لموضوع الدعوى. فتكون المحكمة مبناً على البحث في موضوع الدعوى لا تسافر بالضرورة مع كونه حكماً بعدم القبول. انتظر في ذلك;


رقم 198 ص 95-96 (فيما يتعلق بالفترة بين عدم الاختصاص وعدم القبول)، و ص 74-75 (الفترة بين عدم القبول والموضوع).
وأذا كان المشروع الليبي يشرح أعمال السيادة فأنه لم يعرفها، كما أنه لم يحدد علًا سبيل الحصر، ولا يمكن وضع معيار يمكن برسته تحديد ما يدخل ضمن طائفة أعمال السيادة وما لا يعتبر داخلاً هذا النطاق.

وقد أنهى الفقه الإداري أنه يترك تقدير ذلك للقضاء كما أنه بعد بعض الشرائح في استخلاص أعمال السيادة من الأحكام التي اصدرها القضاء.

وقد عرفت محكمة القضاء الإداري أعمال السيادة بقولها: "إن أعمال السيادة الواردة في القانون لانصرف إلا إلى الأعمال التي تنتمي بالسياسة العليا للدولة والإجراءات التي تتخذها الحكومة بما لها من السلطة العليا للمحافظة على سيادة الدولة وكيانها في الداخل والخارج ولا يعتبر من هذا القبيل ما تصدره الحكومة من قرارات تنفيذية للقوانين واللوائح لان مثل هذه القرارات تندرج في دائرة الاعمال الحكومية العادية وليس لها من الشأن والأهمية الخطيرة ما يرفعها إلى مرتبة الأعمال المتعلقة بالسياسة العليا للدولة.


(2) انظر الدكتور سليان الطاويري، قضاء الانتهاك ص 42.


240
ان محكمتنا بالإضافة إلى قضاياها السابقة حاولت أن تضع بعض الضوابط في تعديل أعمال السيدة، وضربت على ذلك بعض الأمثلة التي يعددها الفقه والقضاء وجاء هذا في حكمها الصادر بتاريخ 30 ذي الحجة 1389 ه في الطعن الإداري رقم 1/3 ق: "أن أعمال السيدة بما لها من علم وسلطن وشمول وضعت لها محاور وضعابط تحددها فهي أما وان تصدر عن الدولة بم取证 وظيفتها السياسية وتكون منطقياً أن لا يراقبها إلا سلطة سياسية أخرى أو تصدر عن الدولة بوصفها سلطة حكم لا يوصفها جهة إدارية أو تصدر تنفيذاً لنص الدستور دون ما صلة بتنفيذ القوانين العامة وهذا فان الأمثلة لعمال السيدة المعجم عليها في الفقه والقضاء هي علاقة الحكومة بالمجتمع النبوي والتدايب الخاصة بالأمن الداخلي والخارجي للدولة والمقصود بها قرارات أعمال الاحكام العرفية أو حالة الطوارئ (أما ما عداها من قرارات تصدر ضد الأفراد فهي قرارات إدارية) وكذلك العلاقات السياسية والمسائل المتعلقة بالاعمال الحربية ويجيه العالم الحديث إلى التضييق من أعمال السيدة حتى لا تضحي مصلحة الفرد من أجل الجمعية وإنثى الرأي في فقه القوانين عن أن أعمال السيدة تضحى لتقدير القضاء بحسب كل حالة (1).

وهكذا فإن الرأي يتجه إلى تحديد نطاق هذه النظرية وتضيقها بالقدر اللازم أو إزالتها وهو الذي عليها غالبية الفقه (2).

ويمكن القول بأن أعمال السيدة تمت خروجاً على الشرعية وتعتبر تخراً من على أن الجماعة ومناطقها لا تدخل في أعمال السيدة التي لا تخضع هذه المحكمة بنظر الطلبات المقدمة عن قرارات متعلقة بها. وإنظر في الاختصاص بمناظرات الجماعة الدكتور محمد عبد الخالق عمر، القانون الدولي الخاص الليبي، 1971 (دار النهضة العربية)، رقم 226، ص 85.


(2) انظر الدكتور سليمان الطاوري المرجع السابق ص 217 انظر أيضاً الدكتور محمود حافظ ص 126.
قواعدها وقابل وما يصبح أن توصف به هو أنها استثناء على ذلك المبدأ. أو كما قيل عنها بأنها غصب لمبدأ الشرعية (1) وهي على أية حال لا تخرج عن كونها وكم قيل عنها بحق نقطة سوداء ووسامة في جبين التشريعي (2) وإذا كان لا بد منها فيجب أن يكون هذا في أضيق الحدود وتحت رقابة القضاء:

2- القرارات التي يحصنا الشرع ضد الإلغاء:

56 - أن الدستور قد يرد به نص يحجب عن السلطة القضائية الاختصاص في مسائل معينة ويمنع الجهات القضائية من نظرها وفصل فيها وامام النص الدستوري لأجل للاختيار أو الاختلاف (3) وذلك لأن الدستور هو الذي يحدد اختصاصات وصلحات كل سلطة من السلطات العامة بما فيها القضاء ويوزعها فيما بينها وهذه المسألة لا نزاع عليها فلا يثور الخلاف بشأنها.

ولكن السؤال يفرض نفسه بمناسبة ورود نص في تشريع عادي أو قانون خاص يمنع على ذوي الشأن أن يطعنوا في بعض القرارات الإدارية التي يحددها في ذلك النص أو القانون. في هذه الحالة ما هو المرفق الذي يجب أن يسليه القضاء؟ هل يحكم بعدم الاختصاص إذا ما رفعت إليه الدعوى أو يفصل فيها تأسيساً على أن إخلال القضاء في وجه المتضاikon يخالف الدستور مما يتطلب عليه عدم شرعية النص الذي يحصن القرار المطعون فيه ضد الإلغاء؟

 треть الفقه والقضاء المصري:

57 - أما في مصر فقد خلف الفقه والقضاء حول هذه المسألة بل أن القضاء نفسه لم يتخذ موقفاً موحداً بشأنها فيما كانت محكمته القضاء الإداري تفرق

---

(1) الدكتور مصطفى كيرمة نظرية الإعتداء المادي في القانون الإداري رسالة دكتوراه 1964 ص 25
(2) الدكتور كيرمـة-المراجع السابق، الدكتور طارق المرجع السابق.
(3) انظر في ذلك المني وروفقية الدكتور سليمان الطارق المرجع السابق ص 470

242
بين حالتين فتقضي بعدم دستورية التشريع أو القانون إذا كانت الحصانة مطلقة ضد جميع طرق الطعن (الإلغاء والتعويض) أما إذا كان المنع نسبياً يفتيان المشريع قد ترك سبيل الطعن بالتعويض لطرحه صاحب المصلحة من شاء دون أن يكون له الحق في الطعن على القرار بالالغاء، في هذه الحالة كانت المحكمة تقضي بدستورية القانون (1). بينما كان ذلك هو نهج محكمة القضاء الإداري فان المحكمة الإدارية العليا كان لها شأن آخر إذ أنها اهدرت التفرقة السابقة واعتبرت التشريع دستورياً في الحالتين، فهو في رأيها تشريع دستوري ولو حظر على المواطنين الحق في الالتجاء إلى القضاء الذي قرره الدستور. أما الفقه (2)، فقد انتقد هذا الملك الذي ذهب إليه القضاء وحمل عليه بشدة خصوصاً بعد أن تنكرت المحكمة الإدارية العليا للتفريق التي كانت تأخذ بها محكمة القضاء الإداري وتطرفت في موقفها بما قضت به من أن التشريع يعتبر دستورياً حتى ولو اغلق جميع سبيل الطعن في وجه المواطنين، وكانت الحجة الرئيسية التي ذهب إليها الفقه هي أن حق الالتجاء إلى المحاكم والحق في النقض هو حتى مقرر في الدستور فلا يجوز تجيزه أو الحد منه أو تعطيله بموجب تشريع عادي والإكان هذ هذا التشريع غير دستوري.

اتجاه المحكمة العليا: عدم دستوريةالنص: –

58 - لم يسبق طرح هذه المسألة على محكمة القضاء الإداري

(1) راجع الدكتور سليمان الطياري المرجع السابق ص 471.
(2) راجع الدكتور سليمان الطياري المرجع السابق ص 478.
(3) حمل الاستاذ الدكتور سليمان الطياري على الإجابة التي اخذ به القضاء سواء في ذلك المعدل الذي ذهب إليه محكمة القضاء الإداري أو ذلك المرجع المذكور الذي سلكه المحكمة الإدارية العليا وانتقد الاتهام التي قضت بدستورية التشريع وردت عليه في ذلك بعض فقهاء القانون العام في مصر – انظر في ذلك بالتفصيل الدكتور سليمان الطياري ص 474 - 476.
من قبل فلم يكن لها ولم تتمكن من الافصاح عن وجهة نظرها فيه إلا عندما نظرت امامها في الوقت الاخير قضية الطعن الدستوري رقم 1/14 ق بتاريخ 9 ربيع الثاني 1390 ه الموافق 14 يونيو 1970 وقذل فيها الحكم بدعم دستورية النص الذي يغلق باب القضاء في وجه مواطن، وقالت في ذلك:

"ان اغلاق باب التقاضي دون اي مواطن مخالف لكل دستور العالم في نصوصه المكتوبة وغير المكتوبة في مفهومها وفي روحها - على انه اذا خلا اي دستور مكتوب من النص على حق كل مواطن في الالتجاء الى القضاء يؤمن له حقوق الدفاع فإن هذه القاعدة مستمدتا من اواامر العلي القدير ومن الحقوق الدينية للإنسان منذ ان خلقه تتم قائلة: "وبمن حيث ان الادلة التي ختمت بها المادة الرابعة محل الطعن جرت على 'وفي جميع الأحوال تكون قرارات اللجنة باعادة التعيين والنقل غير قابلة للطعن فيها بأي وجه كان'.

وعبارة في جميع الأحوال - عبارة عامة شاملة لما يذكر وما لم يذكر بعدها من القرارات. ومعتصم بقرارات إعادة التعيين القرارات الإدارية الإيجابية التي تتضمن ذكر اسماء معظم القضاة كقضايا معينين من جديد وكذا مقصود من هذه العبارة القرارات الإدارية السلبية المتضمنة عدم تعيين بعض القضاة. وكلا النوعين لا يمكن أن يسمى الا بما اطلقته عليه المادة بلفظ (قرارات إعادة التعيين) اما قرارات النقل التي حرمت على من اصابتهم الطعن فيها فهي تشمل قرارات النقل المترتبة على استنفاذ بعض اسماء رجال القضاء والتي يصدرها مجلس الوزراء بادئة تعيين من عزل من القضاء في وظائف ادارية. وهي تشمل أيضا قرارات النقل التي تصدرها اللجنة بنقل بعض القضاة من القضاء المدني الى القضاء الشرعي وبالعكس ومن النيابة العامة اليهما وبالعكس.

ومن حيث ان هذا النص الذي حرمه القاضي في جميع تلك الأحوال من حق التقاضي مخالف للدستور الذي كان قانونا نصا وروحا ومخالف للحريات.
الامة للأفراد، نصت عليها الدستور أو لم تنص. وكيف يطلب الى القضاة
الذين أعيد تعينهم أن يقضوا بين الناس بالحق والعدل وهم يعلمون أنفسهم
لا يتمتعون بهذا الحق. اما نصوص الدستور التي خالفتها وعصفت بها المادة 4
حين أطلقت باب النقاض فنزلت بالفاضي عن أي مواطن آخر فقدمها المادة 14
والتي وردت في باب حق الشعب ونصت على أنه ( لكل شخص الحق في الالتقاء
إلى المحاكم ) والمادة 15 التي كلفت لكل مواطن محاكمة تؤمن له فيما-
الضمانات للدفاع عن نفسه و ( المادة 12 ) التي تنص على أن ( الحرية الشخصية
مكفولة وجميع الأشخاص متساوون في الحماية امام القانون ) و ( المادة 11 )
التي تنص على أن ( الليبيون لدى القانون سواء وهم متساوون في التمتع بالحقوق
المدنية والسياسية وفي تكافؤ الفرص ). وانتهت المحكمة في حكمها بعدم دستورية
المادة الرابعة من المرسوم بقانون الخاص بتعديل بعض أحكام قانون نظام القضاء
والغاء ما ترتب عليها من آثار.
و هذا المذهب الذي أخذته به محكمة العليا مستهدفة برأي الفقهاء ومغبرة في
نفس الوقت لملك القضاء المصري - وعلى وجه الخصوص المحكمة الإدارية
العليا - هو الاتجاه السليم لأنها بذلك قد تجبت الأنتقادات التي وجهت الى القضاء
المصري وتفادت ما وقع فيه من خطأ وطبقت القانون تطبيقاً سليماً بما انتهت اليه
في حكمها.

منذهب الفقه والقضاء الفرنسي :

59 - وقد ذهب الفقه الفرنسي إلى أكثر من ذلك بما أنه إليه ممن أن
الطعن بتجاوز السلطة لا يحتاج إلى نص خاص لمباشرته ضد طائفة معيينة من
القرارات الإدارية المحددة. وإذا وجد نص يقرر بأن بعض الأعمال الإدارية
غير قابلة للطعن بأي طريق كان، فإن هذا لا يكون دون امكانية الطعن فيه
بتجاوز السلطة الذي يجب أن يكون مفتوحاً ضد كل عمل اداري ضمانتاً لتوافقه

245
ومطابقته مع المبادئ العامة للقانون وتأكيد احترام الشرعية (1). كما أن القضاء يفسّر النص الذي يقرر بأن عملاً ما من الأعمال الإدارية غير قابل للطعن فيه بأن هذه الصيغة تعني استبعاد جميع الطعون فيما عدا الطعن بتجاوز السلطة (2).

خاتمة

إذا تم استيفاء الشروط والإجراءات الشكلية السابقة يتعين على قاضي الالغاء أن يبدأ دوره ويفحص موضوع الدعوى وينظر أوجه الالغاء المدعي بها.

ولقد لاحظنا من دراستنا المتقدمة أن شروط قبول دعوى الالغاء في القانون الإداري الليبي متوافقة مع المقرر والمعمول به في مصر ولا ينافي في ذلك التوافق لأن التشريع الليبي وخاصة قانون المحكمة العليا مستمد من التشريع المصري كما أن محكمة العليا توصف محكمة القضاء الإداري تفتدي في الغالب من الأحوال بما استقر عليه الفقه والقضاء المصري.

أما الملاحظة الثانية التي نستخلصها من هذه الدراسة فأنها تظهر في أن محكمة القضاء الإداري عندما تختلف في بعض الأحوال عن الاتجاه الذي يسلكه القضاء والفقه المصري في رأيه الراجع، وتتهج منههجاً غريباً في مسلكه وتبيراته، وأتباعاته إلا أن هذا في رأينا لا يبعدها عن الأصول العامة التي تأخذ منها.

والملاحظة الثالثة والأخيرة التي ننتمي إليها من بحثنا هذا هي أن القضاء الإداري نظرًا لحيداته من جهة ولعدم وعى المواطنين وتبنيهم من خاصية الإدارة من جهة أخرى ولقلة المنازعات المعرضة عليه من ناحية ثالثة لم تتح

(1) نقل المرجع السابق، ص 393، وانظر أيضاً الاحكام التي اشار إليها.
(2) د. د. لوابيدي، المرجع السابق، ص 410.
لله الفرصة لكي يفسح عن رأيه ويكشف عن موقفه واتجاهه في كافة منايح القانون الإداري وقد وصل الأمر إلى درجة أن بعض المسائل لم تجد في الإحکام خوضًا فيها أو تطبيقًا لها.
وخلاصة القول أن شروط قبول دعوى الالغاء في القانون الإداري الليبي تتضمن في الشروط الثلاثة التي سبق بحثها وهي شرط المدة والإجراءات، وضرورة توفر مصلحة شخصية مباشرة للطاعن في القرار، وأن يكون القرار الإداري المطعون فيه نهايةً ومؤثراً في المركز القانوني للمدعى.
و هذا هو الاتجاه الذي جرى عليه العمل وسار عليه القضاء الإداري في ليبيا، وله محتوى قضاة حدوه القضاء المصري، ويأخذ بالمستقر عليه في الفقه المصري، ولا يجد من هذا التعميم سوى بعض الإحکام التي تعتبر استثناء من الاتجاه العام لمحكمتنا فلا يقتاس عليها ولا يؤخذ بها عند تقدير اتجاهات القضاء عندها.

المراجع العربية:

١ - الاستاذ الدكتور سليمان الطماوي - قضاء الالغاء طبعة ١٩٦٧.
٢ - الاستاذ الدكتور سليمان الطماوي - نظرية التحصس في استعمال السلطة امام مجلس الدولة والمحاكم القضائية - ١٩٥٠.
٣ - الاستاذ الدكتور محمد فؤاد مهنا: الرقابة القضائية على أعمال الإدارة ١٩٥٧.
٤ - الاستاذ الدكتور محمد حافظ - القضاء الإداري دراسة مقارنة ١٩٦٧.

٢٤٧
المحكمة العليا:

1 - مجموعة المبادئ القانونية اداري ودستوري 1967.
2 - قضاء المحكمة العليا الاداري والدستوري - الجزء الأول طبعة 1967.
3 - قضاء المحكمة العليا الاداري والدستوري - الجزء الثاني طبعة 1963.
4 - مجلة المحكمة العليا.

المراجع الفرنسية:
راجع هامش (1) ص 3.