

الطبيعة القانونية لعمل اللجان ذات الاختصاص القضائي

للدكتور نصر الدين مصطفى الكاسح

المقدمة

توسعت الإدارة العامة في نشاطاتها للحد الذي أدى إلى وصفها بالإدارة التدخلية ، أي الإدارة التي تمارس كافة الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والتنموية ، بالإضافة إلى الأنشطة التقليدية المعروفة عنها ، وهذا ترتب عليه اتنوع وازدياد عدد المرافق العامة بها ، ونشاط الادارة العامة بحكم احتكاكه وارتباطه المباشر بالأفراد سواء كانوا موظفين أو عمال أو مستفيدين كثيراً ما يؤدي إلى حدوث نوع من الاشكاليات بسبب مزاولتها لتصرفاتها الممنوعة لها بحكم القانون .

وهذه الاشكاليات تطورت حتى أخذت شكل النزاع طرفيه الدولة وأحد الأفراد أياً كانت صفته وهذه الصورة ازدادت بحكم تدخل الدولة في حياة الافراد حتى تشابكت المصالح فيما بينهم ، وهنا قد يطرق الأطراف سبيل القضاء للفصل في النزاع القائم بينهم واختصاص القضاء هنا اختصاص أصيل فهو صاحب الولاية في فض المنازعات سواء التي بين الأفراد والادارة ، أو بين الأفراد فيما بينهم ، وهو من يملك أيضاً الرقابة على التصرفات الصادرة من الدولة وهي تمارس سلطاتها التنفيذية على الأفراد فتصرفات الإدارة وإن كان الأصل فيها أنها تصدر في إطار المشروعية غير أنها قد تحيد في بعض تصرفاتها عن هذا المسلك سواء بقصد أو بغير قصد فيأتي هنا دور القضاء عن طريق تحريك الدعوى القضائية ليرد الإدارة لمسلكها الصحيح الذي حاد عنه .

ولكن القضاء وإن كان هو الطريق المعتاد في فض المنازعات إلا أن ازدياد عدد القضايا المرفوعة من الدولة وعليها أدى إلى تراكم هذه القضايا في المحاكم للحد الذي أدى إلى عجز القضاء عن القيام بمهامه على أكمل وجه ، زد على ذلك بطء إجراءات التقاضي وتأجيل النظر في القضايا لجلسات عديدة طويلة الأجل أدى ذلك إلى شعور الأفراد باليأس من العدالة القضائية .

كل هذه العوامل حثت السلطات التنفيذية على البحث عن وسيلة أكثر فاعلية لفض المنازعات الادارية بطريقة ودية وتجسدت في اللجان ذات الاختصاص القضائي أو اللجان الشبه قضائية وهي لجان تنشأ بموجب قرارات إدارية ولكنها تمارس اختصاصات شبيهة باختصاص القضاء ، ولكن ما يصدر عنها من أعمال له طبيعته فهي تصدر أحكام قضائية ولكن في صورة قرارات إدارية وهنا كل بيت الخلاف بين الفقهاء ولكن كان للتشريع والقضاء كلمة الفصل في اعتبار هذه اللجان إدارية ذات اختصاص قضائي وترتب على هذه النتيجة اسباع الصفة الادارية على القرارات الصادرة من هذه اللجان وخضوعها لذات الاحكام التي تخضع لها القرارات الادارية لتتمتع بصفة المشروعية .

واكتسبت هذه اللجان أهمية كبيرة ، حتى أصبحت جزء لا يتجزأ من الجهاز الاداري بل أصبحت وسيلة إلزامية وجب اتباعها قبل اللجوء إلى الدعوى القضائية بل إن اغفالها يؤدي إلى رفض الدعوى في كثير من المنازعات الادارية كالمنازعات الضمانية ، والمنازعات الضريبية في حالة قيام أطرافها برفع الدعوى مباشرة أمام القضاء .

إن ما سبق ذكره يمثل سبب اختيار هذا الموضوع ليكون عنواناً لهذا البحث كون هدف هذه الوسيلة هو إنهاء النزاع بطريقة ودية قبل دخوله القضاء فالغرض من هذا البحث التعريف بهذه اللجان واختصاصاتها وطبيعة أعمالها وما ثار من جدل حولها ، وبيان مدى خضوع التصرفات الصادرة عنها للرقابة سواء كانت إدارية ، أو القضائية

المنهج المتبع في الدراسة :

لقد اعتمدت في هذه الدراسة على المنهج الوصفي والمهج التحليلي ، فالمنهج الوصفي استعنت به في التعريف باللجان ذات الاختصاص القضائي وذكر أنواعها والفرق بينها وبين الهيئات القضائية ، أما المنهج التحليلي فقد كان الوسيلة التي تم بموجبها عرض الآراء التي قيلت بخصوص هذه اللجان عندما ثار الخلاف حول الطبيعة القانونية للتصرفات القانونية الصادرة عنها وما ترتب عليها من آثار قانونية ، ثم في الرقابة حيث تناولت في هذا البحث بالشرح والتحليل وبالأحكام القضائية الرقابة السابقة والمتمثلة في التظلم والرقابة اللاحقة والمتمثلة في رقابة القضاء الإداري على القرارات الصادرة من اللجان ذات الاختصاص القضائي كل هذا من خلال الخطة البحثية التالية :

المبحث الأول : في مفهوم اللجان ذات الاختصاص القضائي .

المطلب الأول : التعريف باللجان ذات الاختصاص القضائي .

المطلب الثاني : مقارنة بين اللجان ذات الاختصاص القضائي والهيئات القضائية .

المبحث الثاني : التكليف القانوني لعمل اللجان الإدارية شبه القضائية

المطلب الأول : الجدل الفقهي القائم بشأن عمل اللجان الإدارية شبه القضائية

المطلب الثاني : مسلك القانون والقضاء من الطبيعة القانونية للجنان ذات الاختصاص القضائي

المبحث الثالث : الرقابة على القرارات الصادرة من اللجان ذات الاختصاص القضائي

المطلب الأول : الرقابة الإدارية

المطلب الثاني : رقابة القضاء الإداري على عمل اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي

المبحث الأول

في مفهوم اللجان ذات الاختصاص القضائي

إن التطور الذي شهدته وظيفة الدولة وتنوع مرافقها هو السبب الرئيسي الذي دفع المشرع نحو إنشاء هذا النوع من اللجان ، حيث أراد المشرع أن يخفف العبء على القضاء ويتخلص من ازدحام القضايا بتشكيل لجان تتولى الفصل في بعض الأنواع من المنازعات يحدده المشرع صراحة بموجب القوانين الصادرة عنه ، والتي تتضمن الجهة التي تملك صلاحية إنشائها وتحدد اختصاصاتها وعدد أفرادها وآلية عملها ، فهي إن فُحصت من ناحية موضوعية اعتبرت لجان قضائية ، وإن فُحصت من ناحية شكلية فهي لجان إدارية ، ولكن المشرع حدد مسلكه بتقريره طبيعة هذه اللجان في نصوص مواده على النحو الآتي تفصيله .

المطلب الأول: التعريف باللجان ذات الاختصاص القضائي

لم يعرف المشرع اللجان ذات الاختصاص القضائي وإنما اكتفى بالنص على أحكام تشكيلها وقواعد وإجراءات عملها في قوانينه المتفرعة ، فعلى سبيل المثال نصت المادة (163) من قانون علاقات العمل رقم (12) لسنة 2010 والخاصة بمجالس التأديب على أنه " مع عدم الإخلال بالأحكام الخاصة بتشكيل مجالس التأديب في التشريعات النافذة يكون في كل وحدة إدارية مجلس تأديب تحدد اللائحة التنفيذية كيفية تشكيله ، ونظام عمله ، وقواعد وإجراءات الإحالة إلى التحقيق ، والمحاكمة التأديبية ، وكيفية دفاع الموظف عن نفسه وضوابط وإجراءات التظلم من العقوبات التي توقع على الموظف والجهة المختصة بالبت فيها " .

والأمر نفسه في القانون رقم (13) لسنة 1980 بشأن الضمان الاجتماعي ، واكتفى بالإشارة إليها في المادة (44) منه في معرض إنشاء وتشكيل لجان المنازعات الضمانية حيث نصت على أنه " تنشأ لجان إدارية ذات اختصاص قضائي تفصل بقرارات نهائية واجبة النفاذ في المنازعات التي تنشأ بين المضمومين وجهات العمل واللجان الشعبية للضمان الاجتماعي في خصوص تطبيق هذا القانون " .

وفي تقديري أن ما فعله المشرع بتركه مسألة التعريف له ما يبرره ، فاللجان ذات الاختصاص القضائي كثيرة و متنوعة ، ولكل منها اختصاصه ، فاكتفى المشرع بذكر اختصاص كل نوع ، وترك مسألة تعريف المصطلحات للفقه والقضاء .

و فعلاً قام الفقه بوضع تعريفاً عاماً لهذه اللجان ، و من التعريفات العامة لها بأنه " لجان إدارية تتبع أحد الأجهزة الحكومية، وتباشر وظائف قضائية تدخل أصلاً في الاختصاص الطبيعي لقضاء المحاكم الشرعية، وتم استثناءها من المحاكم الشرعية لاعتبارات وظروف معينة وهذه اللجان ذات اختصاصات محددة على سبيل الحصر" (1) .

واللجان ذات الاختصاص القضائي أو اللجان شبه قضائية ، لا تمارس جميعها ذات الاختصاص فهي متعددة ومتنوعة ، وترتب على هذا أن تعددت وتنوعت التعريفات التي وضعها الفقه والقضاء حول هذه اللجان كل حسب اختصاصها ، فمنها لجان التأديب وهي لجان تتكون من عناصر إدارية تتولى توقيع العقوبة على الموظف لارتكابه مخالفة مالية أو إدارية وفقاً للضوابط التي تحددها القوانين واللوائح المعمول

¹ (د. الخيزان – العدد 15689

بها في الوحدة الإدارية ، والمجالس التأديبية هنا ثلاثة أنواع هي مجلس التأديب العام ، ومجلس التأديب الأعلى ، ومجلس التأديب للمخالفات المالية (1) .

وكذلك لجان التوفيق والتحكيم ، فلجان التوفيق " هي لجان تتولى التوسط بالصلح بين المواطنين المقيمين في المحلة أو بينهم وبين غيرهم فيما ينشأ بينهم من منازعات ، سواء رفعت دعاوى بشأنها أمام القضاء أو لم ترفع ، وذلك بقصد إنهاء هذه المنازعات ودياً بين ذوي الشأن أما لجان التحكيم فهي لجان تتولى " فض المنازعات بين المواطنين والتي يقبلون حكم اللجنة فيها وفقاً للأوضاع المقررة للتحكيم بحكم ملزم للطرفين "(2).

ومنها أيضاً لجان الطعون الضريبية وهي لجان تختص بنظر الخلافات التي تثور بين الممول ومصلحة الضرائب ، بعد صدور قرار الإدارة بربط الضريبة على الممول على الأساس الذي ارتأته المصلحة ، وهي لجنة لا تتكلم باسم أحد الطرفين بل تفحص أسباب الخلاف وتصدر قرارها بعد البحث والنقاش على أساس ما قامت به من فحص " (3) .

لجان التحكيم وهي لجان تنشأ بناءً على اتفاق بين أطراف النزاع على حل النزاع القائم في إطار قوانين خاصة مستقلة أو في إطار قوانين المحاكمات المدنية ، فبرغم من تطور وظائف الدولة وامتلاكها للأجهزة القضائية إلا أن هذا لم يؤثر على ظهور وتطور التحكيم في إطار العلاقات الداخلية والدولية ، فهو نظام يقوم على تبسيط الاجراءات والتحرر من الشكليات بغية الفصل في النزاع بأقصى سرعة ممكنة (4) .

ومن أنواعها أيضاً لجان الطعون الضمانية وهي لجان تأسست بموجب قانون الضمان الاجتماعي رقم (13) لسنة 1980 وتختص بالفصل في المنازعات المتعلقة بتطبيق قانون الضمان الاجتماعي ولوائحه ، والتي تنشأ بين المضمونين وجهات العمل ، أو التي تنشأ بين هذين الطرفين وبين لجان الضمان الاجتماعي

(1) أ . د. الحراري - ص 471 وما بعدها .

(2) أ . د. احواس - الادارة المحلية - ص 157 .

(3) الصلابي - ص 486-487 .

(4) بردان - ص 5-7 .

المشكلة في كل بلدية ، لا يجوز رفع هذه المنازعات امام أي جهة قضائية إلا بعد عرضها على هذه اللجان(1).

فهي كما وصفها القضاء عند حكمه في أحد الطعون "ومناطق - قانون الضمان الاجتماعي - الفصل في المنازعات الضمانية التي تنشأ بين المضمونين وجهات العمل وصندوق الضمان الاجتماعي ، بلجان إدارية ذات اختصاص قضائي وهو ما نص عليه القانون في مادته (44) فإن هذه اللجان صارت هي المختصة بالفصل في المنازعات التي تنشأ بين المضمونين العسكريين وصندوق الضمان الاجتماعي "(2) . ومن كل ما سبق يمكن القول أن اللجان ذات الاختصاص القضائي هي لجان إدارية تتبع أحد الأجهزة الحكومية، وتباشر وظائف قضائية تدخل أصلاً في الاختصاص الطبيعي لقضاء المحاكم الشرعية، وتم استثناءها من المحاكم الشرعية لاعتبارات وظروف معينة، وهذه اللجان ذات اختصاصات محددة على سبيل الحصر وغالباً للنظر في الخلافات الناشئة عن تطبيق نظام ما ، كما سبق ذكرها ، والحكمة من إنشاء هذه اللجان أنها الحل العملي لبعض الإشكاليات التي تتطلب جانب من المعرفة الفنية في مجال اختصاص اللجنة وهو ما يصعب توفره لدى قضاة المحاكم ، أو كحل عملي لإشكاليات تطاول أماد تأجيلها ، وتباعد الجلسات التي يعاني منها المتقاضون أمام المحاكم .

بل إن المشرع ذهب إلى أبعد من ذلك وقيد اختصاص المحاكم في بعض المنازعات باشتراطه عرض النزاع على اللجان ذات الاختصاص القضائي قبل رفع دعوى بشأنها أمام القضاء ، بإجراءات مخصصة نص عليها القانون ومن شأنها توفير قدر من الضمان والاطمئنان لأصحاب الشأن وبالتالي إن تم تجاوز هذه اللجان باللجوء مباشرة للقضاء فإن ذلك يؤدي إلى رفض الدعوى لفقدانها لشروط القبول (3). فعلى سبيل المثال المنازعات المتعلقة بربط المعاش التقاعدي هي من صميم اختصاص لجنة المنازعات الضمانية المشكلة بموجب قانون الضمان الاجتماعي فإن عرض موضوع النزاع على المحكمة أولاً فإنه وجب على المحكمة الحكم بعدم الاختصاص لأن المشرع خصها بطريق معين للنظر بها وجب اتباعه قبل اللجوء للقضاء وهذا ما قضت به محكمة مصراتة الابتدائية في الدعوى المرفوعة أمام بتاريخ

¹ الحشاني - وآخرون - ص 483 .

² طعن إداي رقم 54/86 - المحكمة العليا بالجلسة المنعقدة بتاريخ 2008/3/16

³ (الجهيمي - ص 237-238 .

2015/12/7 حيث قضت بعدم اختصاصها ولائياً بالنظر في طلب متقاعد الحصول على زيادة معاشه ، وأن الاختصاص ينعقد للجنة المنازعات الضمانية طبقاً للمادة (44) من القانون رقم (13) لسنة 1980 (1) .

وأكدته المحكمة العليا أيضاً بالنسبة لاختصاص لجان تخصيص العقارات المملوكة للمجتمع حيث حكمت بقولها " إن المادة السادسة من قرار اللجنة الشعبية العامة رقم 1423/304 بشأن تشكيل لجان تخصيص العقارات بالمؤتمرات الشعبية الأساسية نصت على أن يقع باطلاً كل تخصيص لعقار مملوك للدولة يتم عن طريق لجنة تخصيص العقارات المملوكة للدولة ، كما يعد باطلاً أي إجراء يترتب على هذا التخصيص ومفاد هذا النص أن مسألة تخصيص العقارات المملوكة للدولة من اختصاص لجان تخصيص العقارات وحدها وأن صدورها من غير هذه اللجان يكون باطلاً ولا ينتج أثره " (2)

كما حكم القضاء بأنه " لا يجوز الطعن على قرار لجنة تخصيص العقارات مباشرة أمام القضاء الإداري ، وإنما يجب أن تسبقه مرحلة التظلم منه أمام لجنة الطعون المنشئة لهذا الغرض وأن قرارات هذه اللجنة هي القابلة للطعن فيها أمام القضاء (3) .

المطلب الثاني: مقارنة بين اللجان ذات الاختصاص القضائي والهيئات القضائية.

قبل الحديث عن أوجه الشبه والاختلاف بين اللجان ذات الاختصاص القضائي والهيئات القضائية وجب القول أن فقهاء القانون الإداري درجوا على الاعتماد على معايير علمية في تحديد طبيعة اختصاص السلطات العامة للدولة وتجسدت في المعيار الموضوعي والمعيار الشكلي ، فالمعيار الموضوعي ينظر أو يركز على مضمون العمل الصادر من هنا فإن العمل القضائي هو الذي يتضمن الفصل في خصومة قضائية حول مركز قانوني خاص أو عام بتطبيق القانون وإنزال حكمه على النزاع المعروض عليه بدون المساس بالمراكز القانونية القائمة أو إنشاء لمراكز جديدة (4) .

وإذا ما طبق هذا المعيار على اللجان ذات الاختصاص القضائي نجد أن عمل هذه اللجان يتشابه مع عمل الهيئات القضائية ، في كونها تفصل في خصومة قائمة بتطبيق القانون عليها وإصدار حكمها بها ، أما وفقاً للمعيار الشكلي فإن ما يميز العمل القانوني هو شكل الهيئة التي أصدرته فيكون العمل إدارياً إذا

¹ (حكم غير منشور – مشار إليه لدي الزليتنى – مرجع سابق – ص 32 33 .

² (طعن إداري رقم 55/32/ق بالجلسة المنعقدة بتاريخ 2008/12/28 / .

³ (أ. د. الحراري – الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الليبي – رقابة الدوائر القضاء الإداري ص 251 .

⁴ (د. جمال الدين ص 156-157 .

صدر عن جهة إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية العامة واتبعت في إصداره الإجراءات الشكلية التي رسمها لها القانون ، ويوصف العمل بأنه قضائي متى كان صادراً من السلطة القضائية التي أنشأها القانون والمتمثلة في المحاكم القضائية بجميع درجاتها .

وقد أخذ القضاء الليبي بالمعيار الشكلي باعتباره هو الأساس في التمييز بين العمل القضائي وما يشابهه من أعمال (1) ، وبالاكتفاء على هذا المعيار يمكن اجمال الفرق بين اللجان ذات الاختصاص القضائي والهيئات القضائية من خلال تجزئة تلك المعايير الرئيسية إلى جزئيات ومعايير فرعية من حيث التبعية :

تنفيذاً لمبدأ الفصل بين السلطات فإن السلطة القضائية تعتبر سلطة مستقلة عن السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية ، فهي سلطة تتولى الفصل في الخصومة بما يقره القانون ، وطبقاً للإجراءات المعمول بها ، وتتكون السلطة القضائية من مجموعة من المحاكم ويتولى القانون تحديد تنظيمها وتدرجها واختصاصاتها فالمحاكم في ليبيا وطبقاً لنص المادة (11) من قانون نظام القضاء رقم (6) لسنة 1374 تتكون من 1- المحكمة العليا -2- محاكم الاستئناف -3- المحاكم الابتدائية -المحاكم الجزئية - ، وتشكل في كل محكمة استئناف دائرة أو أكثر للقضاء الإداري ويقوم العمل القضائي على ثلاث دعائم رئيسية هي الحياد والتخصص وحرية الرأي والاجتهاد (2).

أما اللجان ذات الاختصاص القضائي فهي لجان تابعة لإدارات حكومية تنفيذية ، كما أنها ليست محاكم بالمعنى الصحيح وإن كان لها بعض المظاهر المشتركة مع المحاكم ، ولا يتوفر لأعضائها ضمانات القضاء واستقلاله (3) .

من حيث التشكيل والاختصاص:

يختلف تشكيل اللجان ذات الاختصاص القضائي باختلاف الوحدة الإدارية التي تتبعها والتي تتولى إصدار قرار بتشكيلها ، وفي العادة تتألف من عناصر فنية إدارية وقانونية من خارج الوسط القضائي ، فلجان التأديب يتم تشكيلها في كل وحدة إدارية وتحدد اللوائح كيفية تشكيلها وعدد أعضائها ، والجرائم التأديبية

¹ أ. د. عبد الحميد — ص 361 .

² (مدونة التشريعات - الأعداد من 1-12 - 2007 - ص 82 .

³ (د. جبران - ص 220-221 .

المكلفة بالنظر بها . فلجان المنازعات الضمانية على سبيل المثال تتبع فرع صندوق الضمان الاجتماعي الموجود في كل بلدية وهو ما نصت عليه ونظمته المادة (44) من قانون الضمان الاجتماعي رقم (13) لسنة 1980 حيث نصت على الآتي " تنشأ لجان ذات اختصاص قضائي تفصل بقرارات نهائية واجبة النفاذ في المنازعات التي تنشأ بين المضمونين وجهات العمل ، واللجان الشعبية للضمان الاجتماعي في خصوص تطبيق القانون ، وتكون بدائرة كل بلدية واحدة أو أكثر حسبما تقتضيه حاجة العمل "

ولجان الطعون الضريبية فقد نظمته المادة (6) من قانون ضريبة الدخل رقم (7) لسنة 2010 ، وجاء فيها " تتولى الفصل في التظلمات التي يقدمها ذوو الشأن من إقرارات الربط الضريبي الجزاءات التي توقع بموجب أحكام الباب الرابع من هذا القانون لجان ابتدائية يصدر بتشكيلها وتحديد مقارها ودوائر اختصاصها ومكافآت أعضائها قرار من أمين اللجنة الشعبية العامة للتخطيط والمالية (1).

أما الجهاز القضائي يتم تنظيمه بموجب قانون يصدر عن السلطة التشريعية ، وتسري أحكامه على الهيئات القضائية ، والجهة الوحيدة التي لها صلاحية إنشاء المحاكم وتحديد اختصاصها سواء كانت ابتدائية أو جزئية أو متخصصة هو المجلس الأعلى للهيئات القضائية والمحكمة العليا يصدر بتنظيمها قانون خاص ، وتختص هذه المحاكم بالفصل في كافة المنازعات والجرائم الواقعة في إقليم الدولة ، عن طريق تطبيق القانون على الخصومة المعروضة أمامها وإصدار حكم الفصل فيها أيأ كان أطرافها طبيعيين أو اعتباريين ، وقد انتهت المحكمة العليا في هذا الشأن بقولها " السلطات القضائية هي المختصة دون غيرها بمزاولة تطبيق القانون على الخصومة لولايتها الأصلية الكاملة والدستور وحده هو الذي يملك تقييد ولاية القضاء باعتباره إحدى سلطات الدولة وليس للشارع بحجة ترتيب جهات القضاء وتحديد اختصاصاتها أن يمنع بعض المنازعات من الولاية القضائية متى ترتب عليها المساس بحق الأفراد ، وسواء كان المنع كلياً أو جزئياً وإذا خرج القانون على هذا الحق الدستوري ولم يلتزمه عد التشريع غير دستوري لأن فيه تعطيلاً لوظيفة السلطة القضائية التي أنشأها الدستور وأسند إليها وحدها إقامة العدل مستقلة عن السلطات الأخرى " (2) .

من حيث الإجراءات :

¹ (مدونة التشريعات - العدد الرابع - السنة العاشرة - 2010 - ص 133 .
² مجلة المحكمة العليا - السنة الرابعة - العدد الثامن - طعن دستوري رقم (19/1ق) - تاريخ الطعن 1972/6/10 - ص 12 .

إن إجراءات التقاضي أمام هذه اللجان ليست موحدة فيما بينها ، حيث تكون لكل لجنة آلياتها وإجراءاتها الخاصة بها ، فبعضها تحال إليها القضايا من قبل الجهة الإدارية ذاتها التي تنتمي إليها هذه اللجان ، وبعضها تتطلب الرفع إلى جهة إدارية أخرى تقوم هي بدورها بإحالة الموضوع إليها فلجان الطعون الضريبية تختص بالفصل في جميع أوجه الخلاف بين الممول ومصلحة الضرائب وفق الاجراءات التي حددها قانون ضريبة الدخل ولائحته التنفيذية .

أما التقاضي أمام المحاكم فإنه يتم بناءً على رفع دعوى أمام المحكمة المختصة وتنتظر المحكمة في الدعوى وفقاً لإجراءات الترافع وحسب نوع الدعوى إن كانت مدنية أو جنائية ويصدر بناءً عليه حكم في الدعوى ، والمحاكم في ليبيا موزعة على درجتين والمحكمة العليا هي الهيئة القضائية الأعلى في الدولة والتي تملك اختصاص مراقبة عمل المحاكم من خلال اختصاص بنظر الطعن بالنقض في الأحكام التي ترفع إليها ويحكم عمل المحاكم مجموعة من التشريعات أهمها قانون المرافعات المدنية والتجارية وقانون الاجراءات الجنائية وقانون القضاء الإداري وقانون نظام القضاء (1)

تتفق الهيئات القضائية مع الهيئات ذات الاختصاص شبه قضائي في الضمانات التي يتمتع بها أطراف الخصوم والتي تعتبر أو تجسد المبادئ التي وجب مراعاتها من قبل كلا الطرفين عند نظر النزاع وأهمها إجراءات التحقيق السابقة واللاحقة كإعلام المتهم بالتهم المنسوبة إليه وسماع أقواله ، وحقه في تقديم اثباته ، بالإضافة إلى اتباع قواعد صحة المرافعة من حياد وفحص النزاع بكل موضوعية لاستبيان الحقيقة واستجلاؤها، بالإضافة للالتزام بتسبب الاجراء الصادر سواء كان حكماً قضائياً أو قراراً إدارياً في حالة نص القانون على ذلك .

من حيث الحجية :

لا تحظى قرارات تلك اللجان بالحجية التي تتمتع بها الأحكام القضائية ، فحجية العمل الصادر من اللجان ذات الاختصاص القضائي تحكمه مسألة التبعية ، حيث تتمتع التصرفات القانونية الصادرة من اللجان ذات الاختصاص القضائي بالحجية في نطاق الوحدة الادارية التي تتبعها حيث تنقيد حجية التصرفات القانونية الصادر من هذه اللجان بالاختصاص المكاني والنوعي المحدد لها بموجب القوانين واللوائح المنظمة لعملها ، فقرارات مجالس التأديب الصادرة بحق الموظفين العموميين تتمتع بحجية في إطار الوحدة

(1) أ. القرني - تدرج القضاء الليبي - الجزء الاول - موقع ليبيا الاخبارية - تاريخ النشر 23-ديسمبر 2019 .

الادارية التي يتبعها هذا الموظف ومجلس التأديب المشكل بها ، وقرارات لجان الطعون الضمانية محددة بنطاق وجود صندوق الضمان الاجتماعي في كل بلدية فعلى سبيل المثال لجنة المنازعات الضمانية فرع مصراتة يتحدد نطاق عملها بهذا الفرع فقط ولا يجوز لها أن تتعدى باختصاصها على نطاق بلدية أخرى ، لأنه إن تجاوزت نطاقها عُدت تصرفاتها باطلة بطلاناً مطلقاً لعيب في الاختصاص (1).

أما الأحكام القضائية فإنها تكتسب الحجية المطلقة بعد استنفادها لكافة طرق الطعن المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية والتجارية والقوانين المكملة لها ، ولا يجوز إثارة موضوع الدعوى مرة أخرى أمام المحاكم تنفيذاً لمبدأ استقرار الأوضاع القانونية وحيازة الحكم لشيء المقضي به ، ويعتبر الحكم الصادر ملزم لكافة المحاكم والمرافق والأشخاص في الدولة تنفيذ لنص القانون ، وذهب المشرع إلى أبعد من ذلك حيث فرض عقوبات على الجهات التي تمتنع عن تنفيذ أحكامها النهائية سواء كانت محاكم ، أو مرافق تابعة للدولة أو أشخاص وهو ما نضمه قانون المحكمة العليا في نصوص مواده حيث جاء فيه " المادة (31) تكون المبادئ القانونية التي تقررها المحكمة العليا في أحكامها ملزمة لجميع المحاكم وكافة الجهات الأخرى في الجماهيرية العربية الليبية " ...المادة (33) " يعاقب بالحبس والعزل الأشخاص المسؤولون عن التنفيذ إذا امتنعوا عن تنفيذ أحكام المحكمة العليا بعد انقضاء شهر من انذارهم على يد محضر بوجوب التنفيذ " .

المبحث الثاني

التكييف القانوني لعمل اللجان الادارية شبه القضائية

اختلفت آراء الفقهاء حول الطبيعة القانونية للجان ذات الاختصاص القضائي ، أو اللجان شبه قضائية ، بين من اعتبرها لجان قضائية ، ولجان إدارية ، ولجان إدارية ذات اختصاص قضائي ، وحسم القانون والقضاء هذا الجدل بتحديد طبيعة هذه اللجان على النحو الآتي شرحه :

المطلب الأول: الجدل الفقهي القائم بشأن عمل اللجان الادارية شبه القضائية.

اعتبر بعض الفقه هذا النوع من اللجان بأنها لجان إدارية بحتة ، كونها مشكلة من أعضاء إداريين، وبالتالي فإن التصرفات الصادرة عنها تعتبر قرارات إدارية وليست أحكاماً قضائية ، وحجتهم في ذلك أن أغلب هذه اللجان تتكون من ثلاثة أعضاء أو أكثر أحدهم الرئيس وهو القاضي والآخرين موظفين

¹ (الزليتنى - مرجع سابق - ص 50 .

من جهة الإدارة ولأن القرارات تصدر بالأغلبية فإنه إذا اتفق موظفا جهة الادارة على رأي وخالفهما القاضي فإن رأي الموظفين هو الذي يصدر ، وأضف إلى ذلك أن الوحدة الادارية سواء كانت الضمان أو الضرائب أو مصلحة العقارات من خلال موظفيهم في النزاع المطروح خصم وحكم في آن واحد(1) .

كما أن التصرفات القانونية الصادرة من هذه اللجان قد لا تدخل حيز التنفيذ الفعلي إلا بعد التصديق عليها من الوحدة الادارية التي تتبعها كما هو الحال في قرارات لجان التأديب(2) .

وعطف جانب آخر من الفقه على اعتبار هذه اللجان لجان إدارية ذات اختصاص قضائي ، فهي من وجهة نظرهم ليست بمحاكم بالمعنى الصحيح ، وإن كان لها بعض المظاهر التي تشترك فيها مع المحاكم ، كما أنها لا تنقيد إلزاماً بإجراءات التقاضي العادية ، ولا يتوافر لأعضائها ضمانات القضاء واستقلاله ولهذا فإن احتمال التعسف والانحراف بالسلطة أمرٌ قائم وبالتالي فإن التصرفات الصادرة عنها ليست أحكاماً وإنما مجرد قرارات إدارية قابلة للطعن عليها أمام القضاء (3) .

ويرى جانب آخر من الفقه أن هذا النوع من اللجان له طبيعة مزدوجة فهي لجان إدارية مزودة بسلطات قضائية وتتبع في مرافعاتها النهج القانوني والمبادئ العامة في الإثبات ، ولكن التصرفات الصادرة عنها تعتبر قرارات إدارية تخضع لرقابة القضاء ، (4) .

ويوجد مسلك آخر للفقه في هذا الموضوع حيث اعتبر هذا الصنف من اللجان ما هو إلا محاكم إدارية حيث يقف المصلحة والخصم كلاهما أمام هذه اللجنة ، كما أن قراراتها نافذة وملزمة لكلاهما وبالتالي فإن المصلحة لا تستطيع رفضه أو عدم تنفيذه وليس لها سبيل إلا القضاء لطلب إلغائه أو تعديله(5).

ويرى جانب آخر من الفقه أن اتساع تنظيم المرافق العامة، وتنوعها ، وأهمية الحفاظ على خاصية ضمان سير المرفق العام بانتظام واطراد ، تحتمت معه البحث عن وسيلة قانونية تضمن ثبات هذه الخاصية ، وتجسدت في اللجان ذات الاختصاص القضائي ، ولكن كثرتها وتعددتها جعل هناك تداخل في الاختصاص

¹ د. الفلاح - ص 87-88 .

² د. العنزي - ص 261-262 .

³ د. جبراني - مرجع سابق - ص 220-221 .

⁴ د. الشاوش (خالد) - ص 288 .

⁵ رأي لبعض الفقه - مشار إليه لدى د. الفلاح - مرجع سابق - ص 88 .

بين هذه الجهات القضائية الإدارية والشبه قضائية المختلفة، ما يجعل تحديد اختصاصها تحديداً دقيقاً ، أمر في غاية الصعوبة لذلك وجب معالجتها بإدماجها في الولاية القضائية تطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات (1) .

ولبعض الفقهاء وجهة نظر أخرى بشأن هذه اللجان حيث كتب أحد الفقهاء أن التنظيم القضائي ينهض على ركيزتين أساسيتين هما القضاء العام و القضاء الإداري ، ويضطلع الأول ويبسط ولايته على جميع المنازعات التي ترفع إليه من جانب الأفراد، بينما يستقل القضاء الإداري بالمنازعات ذات الصبغة الإدارية التي ترفع من أو على الجهات الإدارية بمناسبة عملها المرفقي العام، وبين هذين التنظيمين الرئيسيين يوجد العديد من الجهات ذات الطبيعة الخاصة التي تتولى الفصل في منازعات محددة بصفة استثنائية، وهي ما تعرف باللجان، والتي تنقسم بدورها إلى لجان إدارية بحتة ولجان شبه قضائية ولا شك أن تلك اللجان شبه القضائية وهي لجان إدارية تمارس عملاً قضائياً بالنظر في منازعات محددة وفق إجراءات استثنائية، تعد خطوة مهمة للتأسيس لفكرة القضاء النوعي المتخصص، إلا أن النقد المتزايد لآلية عمل تلك اللجان والذي يصل حد المطالبة بنقل اختصاصاتها إلى محاكم متخصصة بالمفهوم التقليدي المتعارف عليه، للاستفادة من الضمانات القضائية المتصلة بالتخصص الدقيق في فقه النقاضي وعدم إهدار مبدأ النقاضي على درجتين، وعدم التداخل بين العمل القضائي والعمل التنفيذي وإسباغ الحجية على القرارات التي تصدرها ونفاذها داخل المملكة وخارجها، يجعل تدارك أسباب هذا النقد أمراً مطلوباً.(2) .

وفي اعتقادي أن الطبيعة القانونية لهذه اللجان أنها لجان إدارية ذات اختصاص قضائي فهي وإن كانت تمارس اختصاصاً قضائياً إلا أن هذا لا ينفي عنها طبيعتها في كونها لجان تتبع جهات تنفيذية تتمتع بالشخصية الاعتبارية العامة ، بل في كثير من أنواعها تعتبر لجان جوهرية في عمل الجهات التنفيذية ، كما أن القرارات الصادرة عنها لا يمكن اعتبارها مبادئ قانونية لأن لكل وحدة إدارية تنفيذية لجانها التي تتبعها وتختلف في اختصاصاتها من وحدة إدارية إلى أخرى كما أنها لا تعتبر درجة من درجات النقاضي ، وإنما هي عبارة عن إجراء إداري محدد في المدة ومحصور في الاختصاص ، وتنتهي وظيفتها بالفصل في الموضوع المعروض عليها أو بالتصالح فيه بين طرفي النزاع المعروض عليها .

¹ (العصيمي – ص 180 ، ص 205

² د. خنيزان – اللجان الشبه قضائية – المشكلة والحلول – مجلة الرأي – الاربعاء 6 رجب 1432 هـ - 8 يونيو 2011 م - العدد 15689

أما فيما يتعلق بالقول أن هذه اللجان تتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات فإنه يمكن الرد على هذه الحجة بأنه طالما أن اللجان ذات الاختصاص القضائي تخضع لرقابة القضاء سواء كان القضاء المدني أو الإداري فإن هذا كفيل باحترام مبدأ الفصل بين السلطات

المطلب الثاني: مسلك القانون والقضاء من الطبيعة القانونية للجان ذات الاختصاص القضائي.

موقف القانون من الطبيعة القانونية للجان ذات الاختصاص القضائي :

سبق القول أن هناك معايير كانت الأساس في تحديد الطبيعة القانونية للجان ذات الاختصاص القضائي ، أو اللجان شبه القضائية ، وتتمثل في المعيار الشكلي والمعيار الموضوعي ، وحسم المشرع الليبي الجدل الذي كان قائماً بين الفقه باعتماده على المعيار الشكلي في تحديد الطبيعة القانونية للجان ذات الاختصاص القضائي ، فاعتبرها لجان إدارية ذات اختصاص قضائي والتصرفات الصادرة عنها هي قرارات إدارية قابلة للطعن عليها أمام القضاء سواء كان القضاء المدني أو القضاء الإداري .

ويمكن الاستدلال عليه من خلال نصوص القوانين سواء صراحة أو ضمناً فمن النصوص القانونية الدالة دلالة صريحة لمسلك المشرع في الأخذ بالمعيار الشكلي ما نصت عليه المادة (44) من قانون الضمان الاجتماعي رقم 13 لسنة 1980 وهي تنظم عمل لجان المنازعات الضمانية بقولها " تنشأ لجان إدارية ذات اختصاص قضائي تفصل بقرارات نهائية واجبة النفاذ في المنازعات التي تنشأ بين المضمونين وجهات العمل ، واللجان الشعبية للضمان الاجتماعي في خصوص تطبيق هذا القانون وتصدر اللجنة قراراتها على وجه السرعة ، ولا يجوز عرض المنازعات التي تختص بها هذه اللجان على القضاء إلا بطريق الطعن في قراراتها أمام محكمة القضاء الإداري "

والمشرع قد لا يفصح صراحة على طبيعة هذه اللجان ولكن يمكن استدراك المعيار الشكلي المعتمد من المشرع من خلال المصطلحات القانونية التي صيغت بها المادة القانونية فعلى سبيل المثال في قانون ضريبة الدخل جعل المشرع مهمة الفصل في المنازعات الخاصة بالضريبة من اختصاص لجان إدارية نصت على تنظيمها المادة (6) حيث جاء فيها " تتولى الفصل في التظلمات التي يقدمها ذوو الشأن من إقرارات الربط الضريبي والجزاءات التي توقع بموجب أحكام الباب الرابع من هذا القانون لجان ابتدائية

يصدر بتشكيلها وتحديد مقارها ودوائر اختصاصها ومكافاتها أعضائها قرار من الأمين " فالمشرع لم يفصح صراحة على الطبيعة القانونية لهذه اللجان ولكن باختياره لفظ لجان وليس محاكم ، ووصفه للتصرفات الصادرة عنها بالقرارات وليس بالأحكام حيث نص في المادة (9) بقوله " لا يكون انعقاد اللجنة صحيحاً إلا بحضور جميع أعضائها ، وتكون جلساتها سرية ، وتصدر قراراتها بأغلبية الآراء"(1) . بالاضافة إلى تبعيتها لجهات إدارية دلالة قاطعة على نية المشرع في وصف هذه اللجان باللجان إدارية ذات الاختصاص القضائي .

والوصف ذاته ينطبق على لجان المنازعات التأمينية حيث نصت المادة (74) من اللائحة التنفيذية للقانون رقم (3) 2005 بشأن الاشراف والرقابة على نشاط التأمين حيث جاء فيها " يكون التظلم من الاجراءات التي تتخذها أمانة اللجنة الشعبية العامة للاقتصاد والتجارة أمام لجنة تشكل بقرار من أمين اللجنة الشعبية العامة للاقتصاد والتجارة " 2ومن هذا النص يتبين الجهة المختصة بتشكيل هذه اللجنة هي جهة إدارية تنفيذية تتمتع بالشخصية الاعتبارية العامة ، وهذه اللجان تابعة لها إذاً فهي لجان إدارية وليست قضائية ، واستخدام المشرع لمصطلح التظلم معنى ذلك أن التصرفات التي تتولى النظر فيها هي قرارات إدارية وليست أحكام قضائية

موقف القضاء من الطبيعة القانونية للجان ذات الاختصاص القضائي :

أيد القضاء مسلك المشرع باعتماده على المعيار الشكلي في تحديد طبيعة اللجان الادارية ذات الاختصاص القضائي ، ويتجلى ذلك في المبادئ القانونية الصادرة بموجب أحكامها ونذكر منها على سبيل المثال لا الحصر ما يلي :

الطعن المدني رقم (76/48ق) بخصوص قرارات لجان المنازعات الضمانية حيث حكمت المحكمة بأنه " إن القرارات التي تصدرها لجان المنازعات هي قرارات إدارية لصدورها عن لجان إدارية في شكلها إلا أنها فاصلة في خصومة قضائية لا يختلف موضوعها عن موضوع الأحكام وينبغي على ذلك أن

¹ قانون رقم (7) لسنة 2010- مدونة التشريعات - العدد (4) السنة العاشرة - 2010 - ص133-134 .
² قرار اللجنة الشعبية العامة - سابقاً - رقم (4) لسنة 2006 بإصدار اللائحة التنفيذية للقانون رقم (3) لسنة 1373 و.ر بشأن الاشراف والرقابة على نشاط التأمين - مدونة التشريعات - العدد 11 - السنة السابعة - 2007 .

الإعلان عنها والطعن فيها لا يصح في مواجهة اللجان التي أصدرتها أو أي عضو من أعضائها ، وإنما يجب أن يوجه إلى خصوم فيها " (1) .

وفي ذات السياق حكمت المحكمة العليا بأنه " لما كانت لجان المنازعات الضمانية لجان إدارية ذات اختصاص قضائي تختص بالفصل في المنازعات التي تنشأ بين المضمونين وجهات العمل ، واللجان الشعبية للضمان الاجتماعي ، ويطعن في القرارات التي تصدرها أمام دوائر القضاء الإداري بمحاكم الاستئناف فإن قراراتها تلك وان اعتبرت قرارات إدارية إلا أنها تفصل في خصومة قضائية لا يختلف موضوعها عن موضوع الأحكام فإن اختصاصها أو اختصاص رئيسها عند الطعن في قراراتها يكون غير جائز لأن الطعن يوجه إلى أطراف النزاع واللجنة ليست من أطرافه (2) .

وفيما يتعلق بالمنازعات الناشئة عن توزيع وتخصيص الأراضي الزراعية قضت المحكمة بأنه حيث إن مفاد نصوص القانونين 123/70 في شأن التصرف في الأراضي الزراعية والمستصلحة المملوكة للدولة والقانون رقم 88/71 في شأن القضاء الإداري أن المشرع رسم طريقا خاصا للفصل في كافة المنازعات المتعلقة بالقرارات التي تصدر بشأن توزيع وتخصيص الأراضي الزراعية إذ إنه أنط الاختصاص بالفصل في المنازعات بشأنها بلجان إدارية ذات اختصاص قضائي ، ويتم الفصل في الطعون التي ترفع عن قرارات تلك اللجان أمام دائرة القضاء الإداري طبقا لنص المادتين الأولى والخامسة من القانون رقم 88/71 في شأن القضاء الإداري (3) .

وفي تحديده لطبيعة هذه اللجان حكم القضاء بقوله " متى أصدرت لجنة الفصل في الاعتراضات الزراعية وهي لجنة إدارية ذات اختصاص قضائي قرارها ، فإن الطعن في هذا القرار لا يقبل إلا أمام القضاء الإداري ، وفي الميعاد الذي رسمه القانون " (4) .

وكان للقضاء كلمة الفصل فيما يتعلق بالطبيعة القانونية للجان الطعون الضريبية حيث حكمت بشأنها " ن لجان الطعون الضريبية انما وجدت ليحتكم اليها كل من الممول ومصلحة الضرائب فيما يقع بينهما من

¹ (الطعن المدني رقم (48/76 ق) بخصوص قرارات لجان المنازعات الضمانية بالجلسة المنعقدة بتاريخ 2005/1/30 مشار إليه لدى - أشار إليه الحشاني وآخرون - مرجع سابق - ص 501 .

² (طعن إداري رقم 47/85 ق - بالجلسة المنعقدة بتاريخ 2003/11/9 - مجلة المحكمة العليا - السنة التاسعة والثلاثون - العدد الأول والثاني -

³ طعن مدني رقم (290 / 42 ق) - حكم غير منشور - 1999/6/5 .

⁴ (طعن إداري رقم 54/6 ق بالجلسة المنعقدة بتاريخ 2008/1/6 - مجلة المحكمة العليا - القضاء الإداري - الجزء الأول - ص 59 .

منازعات بشأن تطبيق احكام قانون الضرائب والقرارات التي تصدرها هذه اللجان فصلا في المنازعات المطروحة عليها وان اعتبرت قرارات ادارية لصدورها من جهات ادارية الا انها في واقع الامر تعتبر احكاما لان موضوعها وهو في جوهره فصلا في خصومة قضائية لا يختلف عن موضوع الاحكام ولذا فانه لا يصح الطعن فيها في مواجهه اللجان التي اصدرتها وانما في مواجهه الخصوم التي اصدرت لصالحهم (1) .

ومن احكام القضاء المقارن ما قضى به مجلس الدولة المصري بخصوص موضوع هذا البحث حيث قضى " (أ) لجان- معيار تمييز الهيئات القضائية عن اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي- لا تعد اللجنة من الهيئات القضائية إذا افتقدت القواعد الأصولية التي تهيمن على التشكيلات القضائية، كأن يغلب على تشكيلها الطابع الإداري، وألا يكون تشكيلها وترا، وألا يتلاقى طرفا الخصومة أمامها، كأن يكون من يدعى لإبداء دفاعه أمامها هو أحد الخصوم دون الآخر- ما يصدر عن مثل هذه اللجنة هو قرار إداري صادر عن لجنة أو هيئة إدارية لها اختصاص قضائي، يقبل الطعن فيه أمام محاكم مجلس الدولة- إسباغ المحكمة الدستورية العليا وصف (هيئة ذات اختصاص قضائي) على إحدى اللجان؛ وصولا إلى مباشرة ولايتها في بحث دستورية ما يحال إليها من هذه اللجنة، لا يعني أن قراراتها تعد أحكاما قضائية، مما تتحسر عنه بالتالي ولاية محاكم مجلس الدولة.

(ب) مقابل التحسين- طبيعة لجنة الطعن في مقابل التحسين المنصوص عليها في المادة (8) من القانون رقم 22 لسنة 1955- هذه اللجنة لا تعد من الهيئات القضائية- ما يصدر عنها لا يعدو في حقيقته أن يكون قرارا إداريا صادرا عن لجنة أو هيئة إدارية لها اختصاص قضائي وهو ما يقبل الطعن فيه أمام محاكم مجلس الدولة (2) .

¹ طعن إداري رقم - 11 / 30 ق - تاريخ الطعن 27-10-1985 - سنة وعدد المجلة - 24 / 1-2- ص 9 .
² (الطعن رقم 3675 لسنة 40 القضائية (عليا) جلسة 5 من مارس سنة 1998 موقع مدونة -

المبحث الثالث

الرقابة على القرارات الصادرة من اللجان ذات الاختصاص القضائي.

سبق القول ان المشرع اعتبر هذه اللجان لجان إدارية ذات اختصاص قضائي ، وأن التصرفات الصادرة عنها هي قرارات إدارية وليست أحكاماً ، وبالتالي فإن شأنها شأن كافة القرارات الادارية الصادرة عن الجهات التنفيذية بموجب إرادتها المنفردة يفترض أنها تخضع للرقابة سواء كانت رقابة إدارية بجواز النظم منها أو رقابة قضائية بجواز رفع دعوى إلغاء بشأنها وفيما يلي تفصيل لهذا القول .

المطلب الاول: الرقابة الادارية.

وهي الرقابة التي تباشرها نفسها فهي رقابة ذاتية وتتم صورها بأحد الشكليين ، فقد تمارسها الادارة نفسها مصدرة القرار ، وقد تمارسها جهة إدارية خارجية عادة ما تكون الجهة التي تعلو الجهة الادارية مصدرة القرار ، وتتميز الرقابة الادارية بأنها لا تنصب على مشروعية القرار فقط ، بل على ملاءمته أيضاً لظروف الزمان والمكان ، فهي رقابة شاملة ، والأصل عدم خضوعها لشكليات وإجراءات مالم يقض القانون بذلك كما تتميز بالسرعة وبساطة الاجراءات ويعاب عليها أنها رقابة غير حيادية وغير موضوعية ، وأنها تجعل من جهة الادارة خصماً باعتبارها مصدرة القرار ، وحكماً باعتبارها هي من تفصل في النظم أو الشكوى المرفوعة إليها(1).

يقصد بالتظلم الإداري الطلب الذي يتقدم به من أضر به القرار الإداري إلى اللجنة الادارية التي أصدرته ، أو اللجنة الرئاسية ، طالباً منها تعديل القرار ، أو سحبه ، أو إلغائه وقد رأي المشرع أن سلوك الأفراد لهذا الطريق من شأنه أن يؤدي إلى حل المنازعات الادارية بشكل ودي ، وإلى تمكين الإدارة من مراجعة قراراتها بنفسها فتجيب المتظلم إلى طلبه وتجنبه اللجوء إلى القضاء (2) ، فالحكمة منه هو التقليل من المنازعات بإنهائها في مراحلها الأولى بطريق أيسر للناس وذلك بالعدول عن القرار المتظلم منه إن رأت الإدارة أن المتظلم على حق في تظلمه ، والتظلم الإداري قد يكون اختياريًا وهو الأصل في التظلم حيث يُترك لتقدير ذوي الشأن دون إكراه أو اجبار ، والاستثناء أن يكون التظلم إجبارياً حيث يقدر المشرع في ظروف معينة وحالات محددة جدوى وضرورة التظلم فيطلبه جبراً قبل تحريك دعوى الإلغاء ويعتبر

(1) أ. د . بوضياف – ص 43 .
(2) أ. د . السيوي – ص 222-223

بذلك شرطاً من شروط قبول دعوى الالغاء ، كالتظلم أمام لجان إدارية تشكل خصيصاً وفقاً للقانون لفحص تظلمات الأفراد من التصرفات الإدارية وهو ما يعرف بالتظلم الإداري ، مما قد يمثل ضماناً أكبر جدية في الرقابة على أعمال الإدارة (1) .

والحكمة من التظلم الإجباري هو تقليل الوارد من القضايا بقدر المستطاع ، وتحقيق العدالة الإدارية بطريق أيسر للناس بإنهاء تلك المنازعات في مراحلها الأولى إن رأت الإدارة أن المتظلم على حق في تظلمه .

وفيما يتعلق بكيفية التظلم من قرارات اللجان ذات الاختصاص القضائي فقد نظمتها القوانين كل حسب اختصاصها ففي قانون الضرائب رقم (7) لسنة 2010 أعطى المشرع الضريبي الليبي للممول حق التظلم من الربط الذي أجرته إدارة الضرائب أمام اللجنة الابتدائية خلال خمسة وأربعين يوماً من تاريخ إعلامه ، ويحق للممول وكذلك إدارة الضرائب حق الطعن في قرار اللجنة الابتدائية أمام اللجنة الاستئنافية خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إعلان كل منهما بالقرار وهي لجان تتكون من أعضاء ليس لهم علاقة بالإدارة الضريبية ، وتتولى النظر في النزاع الذي ينشأ بين الممول وإدارة الضرائب في حالة عدم الاتفاق على قيمة ربط الضريبة حيث أعطت الكثير من التشريعات الضريبية الحق للمول في التظلم والاعتراض على الربط الذي أجرته الإدارة الضريبية (2) ، وجعل المشرع التظلم هنا وجوبي قبل اللجوء إلى الجهات القضائية المختصة قليلاً للقضايا التي تعرض على المحاكم 3.

ومن القرارات التي أجاز فيها المشرع التظلم القرارات الصادرة بشأن توزيع الأراضي المستصلحة وحكم القضاء بقوله " متى كان القانون قد أجاز لكل ذي شأن ان يتظلم من قرار توزيع الأراضي المستصلحة والمملوكة للدولة سواء أكان التظلم امام اللجان المنصوص عليها في المادة 23 من اللائحة التنفيذية للقانون رقم 123 لسنة 1970 م في شأن التصرف في الأراضي الزراعية والمستصلحة المملوكة للدولة امام لجان الفصل في الاعتراضات المنصوص عليها في المادة 20 من القانون المذكور ، وعلى اللجنة وهي بصدد الفصل في التظلم او الاعتراض ان تستحضر امامها الاوراق الخاصة بالموضوع منذ

¹ د. جمال الدين – ص 204-205 .

² (امرئود – ص 280-281 .

³ (د. الجبراني – مرجع سابق – ص 322 .

بدء الاعلان عن الأراضي التي سيجرى توزيعها الى اعلان نتيجة البحث وبيان اسماء المقبولين والمرفوضين واسباب الرفض حتى يكون في وسعها وزن الاسباب التي قام عليها القرار بقبول طلب ورفض آخر ويكون فصلها في التظلم او الاعتراض على اساس سليم فان هي لم تقم بذلك كان قرارها مشوباً بعيب القصور" (1) .

وهناك لجان لم ينظم المشرع بشأنها طريق التظلم وجعل اختصاص الطعن في أعمالها من اختصاص القضاء كما هو الحال في القرارات الصادرة من لجان التأديب فقد نصت المادة (147) من اللائحة التنفيذية لقانون علاقات العمل رقم (12) لسنة 2010 والصادرة بموجب قرار اللجنة الشعبية العامة سابقاً رقم (595) لسنة 2010 " ويجب أن يشتمل قرار المجلس على الأسباب التي بني عليها ، ويبلغ به الموظف خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدوره ، ويكون قرار المجلس نهائياً ، ولا يجوز الطعن فيه إلا أمام المحكمة المختصة " لهذا دلالة على أن القرارات الصادرة من مجلس التأديب قرارات تتمتع بالصفة الإلزامية للوحدة الإدارية والموظف على حدٍ سواء ، ومعنى ذلك أنه ليس هناك سبيل أمام الموظف إلا القضاء للطعن في قرارات التأديب ، وهنا نجد أن المشرع لم يحدد نوع المحكمة ، وله في ذلك معزى ، لأن قانون علاقات العمل له طبيعته في كونه ينظم كافة أنواع علاقات العمل الفردية واللائحية ، وبالتالي تتولى كل جهة تنظيم مجالس التأديب بها كل حسب طبيعة العمل الذي تمارسه ، فالتأديب في مجال علاقات العمل الفردية له القضاء المختص به ، والتأديب في مجال العلاقات الوظيفية اللائحية له القضاء المختص به وهو القضاء الإداري .

والجدير بالذكر أن هذه القرارات هي قرارات نهائية تستنفذ اللجنة ولايتها بإصدارها ولا توجد سلطة رئاسية تملك التعقيب عليها بالإلغاء أو التعديل ، كما أن المشرع نظم كيفية الترافع أمام لجان التأديب تنظيمياً خاصاً يتفق إلى حد ما مع التنظيمات القضائية ، ولهذا فإن هذه القرارات قد استوفت الضمانات التي تكفل لأطراف النزاع العدالة وتبعث في نفوسهم الطمأنينة والثقة في قرار هذه اللجان .

والأمر نفسه ينطبق على القرار الصادرة من لجان الطعون الضمانية فقد نصت المادة (44) من قانون الضمان الاجتماعي على أنه " وتصدر اللجان قراراتها على وجه السرعة ، ولا يجوز عرض

¹ (طعن إداري رقم (33 / 24 ق) – تاريخ الطعن 1980-04-30- السنة وعدد المجلة 17 / 2- ص 37 .

المنازعات التي تختص بها هذه اللجان على القضاء إلا بطريق الطعن في قراراتها أمام محكمة القضاء الإداري وفقاً للقانون ، فبعد أن جعل المشرع التظلم في المنازعات الضمانية وجوبي أمام لجان المنازعات الضمانية ، ولكن القرارات الصادرة من هذه اللجان لا تخضع إلا لرقابة القضاء بصريح نص القانون . أي أن القرارات الصادرة من هذه اللجان تتمتع بالحجية فلا يجوز لها العودة إلى نفس النزاع الذي فصلت فيه ، حتى وإن كان قابلاً للطعن عليه أمام القضاء ، متى بت في الخصومة ، ويجوز لهذه اللجان (كلجان الطعون الضريبية - ولجان المنازعات الضمانية) أن تقرر عدم قبول المنازعة لسبق الفصل بها .

والموضوع الجدير بالوقوف عليه ودراسته ، هو والتظلم المقدم من ذوي الشأن في هذا المجال لا يؤدي إلى وقف تنفيذ القرار الصادر من هذه اللجان (1) ، أي أن التظلم في هذه الحالة لا يؤدي إلى وقف تنفيذ القرار الإداري الصادر من اللجان ذات الاختصاص القضائي كالقرارات الصادرة من لجان المنازعات الضمانية ، في حين أنه لو نظرنا إلى التظلم على أنه رخصة منحها المشرع للأفراد لإثبات حقوقهم بطريقة أيسر ، فإن مضي الإدارة في تنفيذ قرارها بالرغم من التظلم منه يهدر من قيمته القانونية .

أضف إلى ذلك أن مقتضيات العدالة تقضي وقف التنفيذ لحين البث في القرار محل التظلم ، إذ ليس من المعقول أن تستمر الإدارة في تنفيذ القرار المتظلم في الوقت الذي تقوم بدراسة أسباب وموجبات التظلم منه تمهيداً لحسم النزاع القائم بشأنه ، كما أن استمرار الإدارة في تنفيذ القرار المتظلم منه قد يؤدي إلى فوات الجدوى من التظلم ويصعب بعد ذلك إعادة الحقوق لأصحابها كما كانت قبل التظلم ، أي يصعب رد الحال إلى ما كان عليه .

لذلك فإنني أرى أن وقف تنفيذ القرار الإداري المتظلم منه يعد أمراً أساسياً وضرورياً لا بد من العمل به وتحقيقه ، استناداً لفكرة العدالة والانصاف ، واحتراماً لمبدأ المشروعية ، وحتى تتجنب الإدارة شبهة الوقوع في عيب إساءة استعمال السلطة ، إضافة إلى أن وقف تنفيذ القرار المتظلم منه يؤدي إلى تعزيز الثقة بين الإدارة والمواطنين بأحكامها .

المطلب الثاني: رقابة القضاء الإداري على عمل اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي.

تعد اللجان شبه القضائية أحد أبرز مميزات النظام القانوني في أغلب دول العالم إن لم تكن جلها وهي كثيرة ومتنوعة وتتولى مهمة الفصل في بعض المنازعات وتطبيق العقوبات في الأنظمة المنشئة لها

¹ (الحشاني - وآخرون - مرجع سابق - ص 494-495 .

، والأصل أن كل قرارات اللجان شبه القضائية يمكن الطعن فيها بالإلغاء أمام دوائر القضاء الإداري إلا ما استثناه المشرع بنص وهو ما نص عليه قانون رقم (88) لسنة 1970 بشأن القضاء الإداري حيث جاء فيه : مادة (5) فيما عدا القرارات الصادرة عن هيئات التوفيق والتحكيم في منازعات العمل ، تفصل دائرة القضاء الإداري في الطعون التي ترفع عن القرارات النهائية التي ترفع عن القرارات النهائية الصادرة عن جهات إدارية ذات اختصاص قضائي متى كان مرجع الطعن عدم الاختصاص ، أو وجود عيب في الشكل ، أو مخالفة القوانين ، أو اللوائح ، أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة " .

وبقراءة هند النص نستنتج أن هناك قرارات إدارية خاضعة لرقابة القضاء الإداري كقرارات لجان الطعون الضمانية ، وقرارات لجان التأديب ، وقرارات لجان المنازعات الضريبية وقرارات يجوز الطعن فيها أمام القضاء المدني والجنائي كقرارات التوفيق والتحكيم في المنازعات المدنية والجنح والمخالفات ، والقرارات الإدارية الصادرة عن اللجان الإدارية المكلفة بتقدير التعويض عن العقارات المنزوعة ملكيتها للمنفعة العامة ، وقرارات حصنها المشرع من الطعن فيها كالقرارات الإدارية المتعلقة بالشؤون الوظيفية لأعضاء الهيئات القضائية .

- وسيلة القضاء في الرقابة على أعمال اللجان ذات الاختصاص القضائي.

جاء قانون القضاء الإداري رقم (88) لسنة 70 واضحاً فيما يتعلق برقابة القضاء الإداري على أعمال اللجان ذات الاختصاص القضائي حيث نصت المادة (5) منه على أنه " فيما عدا القرارات الصادرة عن هيئات التوفيق والتحكيم في منازعات العمل ، تفصل دائرة القضاء الإداري في الطعون التي ترفع عن القرارات النهائية التي ترفع عن القرارات النهائية الصادرة عن جهات إدارية ذات اختصاص قضائي متى كان مرجع الطعن عدم الاختصاص ، أو وجود عيب في الشكل ، أو مخالفة القوانين ، أو اللوائح ، أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة " .

أي أن رقابته على أعمال هذه اللجان هي رقابة إلغاء طالما أن المشرع قد حدد طبيعة هذه اللجان بأنها إدارية ذات اختصاص قضائي فإن معنى هذا أن الأعمال الصادرة عنها هي قرارات ، وليس للقضاء من ولاية عليها سوى بوسيلة واحدة تتمثل في دعوى الإلغاء

ورقابة القضاء الاداري هنا شأنها شأن رقابته على القرارات الادارية الصادرة من الوحدات الادارية العامة والمعبرة عن إرادتها المنفردة بما لها من سلطة عامة أي أنها رقابة من حيث الاختصاص والشكل والمحل والغاية والسبب ورقابة القضاء ليست مجرد رقابة لتطبيق القانون بل تمتد إلى رقابة الوقائع، لأن اللجان الادارية ذات الاختصاص القضائي نظراً لطابعها الاداري فإن أعضائها لا يتمتعون بنفس الضمانات التي يتمتع بها أعضاء القضاء كما أن بعض هذه اللجان قد تتبع إجراءات تختلف عن ما هو متبع في المحاكم وهذا هو سبب امتداد رقابة القضاء الاداري لتشتمل أيضاً على الرقابة على الوقائع (1) ، فقد حكم القضاء في هذا الشأن بقوله " إن دعوى الالغاء تخول محكمة الموضوع فحص مشروعية القرار الطعين ، فإذا تبين لها مجانبته للقانون قضت بإلغائه ، وأن لهذه المحكمة السلطة الكاملة في بحث الأدلة والمستندات المقدمة في الدعوى ، ولها أن ترجح ما تظنن إليها منها ، ما دام هذا الترجيح قائماً على استخلاص سائغ ومقبول وله أصله الثابت بالأوراق ، وينتهي إلى النتيجة التي رتبها بمنطق سليم(2) .

وكثيراً ما ينص المشرع على أن القرارات الصادرة من اللجان ذات الاختصاص القضائي بأنها نهائية أو قطعية نهائية ولكن في اعتقادي أن مصطلح نهائية لا يقصد به أن هذا القرار محصن من الطعن عليه ، وإنما يدل على أنه استوفي كافة الشروط القانونية التي رسمها المشرع لصحة إصداره ونفاذه ، وهو ما يمكن استخلاصه من روح الأحكام القضائية في هذا الشأن فقد حكم القضاء الاداري بقوله " ان معيار نهائية القرار الإداري هو قابليته للتنفيذ ، فالقرار الإداري الذي يقبل الطعن بالإلغاء هو الذي يؤثر في المركز القانوني للمدعى فيجعل له مصلحة شخصية مباشرة للطعن عليه بهذا الطريق"(3) .

وبناء على ما تم توضيحه فإن رقابة القضاء الإداري على الأعمال الصادرة من اللجان ذات الاختصاص القضاء تشتمل على كافة أركان القرار الاداري وقد بين القضاء المقصود بالعيب الذي يلحق كل ركن بقوله " كون القرار الإداري قابلاً للإلغاء اذا شابه عيب الاختصاص أو الشكل أو مخالفة القانون أو الانحراف .

⁽¹⁾ أ. د . الطماوي -ص 203-204 .
⁽²⁾ طعن إداري رقم (54/57 ق) بالجلسة المنعقدة بتاريخ 2008/4/6 بالمحكمة العليا طرابلس - مجموعة أحكام المحكمة العليا - القضاء الاداري - الجزء الاول - 2008 - ص 277 .
⁽³⁾ طعن إداري رقم 6 / 3 ق - تاريخ الطعن - 1957-06-26 - السنة وعدد المجلة - ج 1 / أ - ص 80

أ- أن عيب عدم الاختصاص يقع في صورة اغتصاب السلطة اذا ما كان القرار الإداري صادرا من سلطة اعتداء على سلطة أخرى . وعيب عدم الاختصاص يتنوع فتارة يكون موضوعيا كأن يصدر موظف أو هيئة قرارا من اختصاص هيئة أخرى

ب- يكون القرار الإداري معيبا في شكله اذا لم تحترم القواعد الاجرائية أو الشكلية المقررة لصدوره بمقتضى القوانين واللوائح سواء كان ذلك بإهمال تلك القواعد كلية أو بمخالفتها جزئيا...

ت- يجب أن يكون القرار الإداري مطابقا للدستور وللوائح ومبادئ القانون العامة كالمساواة والحريات العامة وحقوق الدفاع وعدم رجعية القرارات الادارية

ث- ان عيب الانحراف أو اساءة استعمال السلطة يقع عندما تستعمل الادارة سلطتها التقديرية لتحقيق غرض لها به . وهو يشارك عيب مخالفة القانون في كون العيب موضوعيا ولكنه يختلف عنه في خصائصه وطبيعته .. فالقرار الإداري المشوب بعيب الانحراف سليم في عناصره الاخرى ومطابق للقانون من حيث محله ويظهر خطره في أن الادارة تحاول ان تحقق جميع أغراضها غير المشروعة في حماية من مظهر المشروعية . فالعيب متعلق بأهداف القرار..."

ومن أمثلة العيوب التي تؤدي إلى سقوط القرار الاداري الصادر من هذه اللجان في فخ الإلغاء نذكر على سبيل المثال

- إغفال اللجنة ذكر الاسانيد التي استندت عليها في إصدار القرار في الحالة التي يلزمها المشرع بذلك.
- عدم احترام قواعد الامضاء والتصديق في حالة اشتراط المشرع ضرورة توقيع كافة أعضاء اللجنة على القرار الاداري
- صدور القرار غير مكتمل النصاب القانوني .
- عدم احترام حقوق الدفاع لأطراف النزاع .

وفي بعض الأنظمة القضائية المقارنة حصر المشرع حدود رقابة القضاء الاداري على قرارات اللجان ذات الاختصاص القضائي على ثلاثة عيوب فقط ، هي الشكل ، والاختصاص ومخالفة القانون ، وبالتالي استبعد المشرع أن يشوب هذه القرارات عيب الانحراف ؛ بسبب طبيعتها كون بعضها يتكون من

ثلاثة أعضاء أو أكثر ، ولكن الفقه يرى أن الفقه والقضاء مستقراً على أن عيب الانحراف أو إساءة استعمال السلطة من العيوب التي يجوز الارتكان إليها في مخاصمة القرارات الصادرة من الجهات الادارية ذات الاختصاص القضائي(1) .

ولكن المشرع قد يضيف شرطاً آخر إلى تلك الشروط بإلزام صاحب المصلحة باللجوء إلى اللجان الادارية ذات الاختصاص القضائي قبل عرض النزاع على القضاء المختص ، أي في حالة التظلم الوجوبي، وقد اعتبر الفقه هذا الشرط انما هو شرط واقف وليس مانع لاختصاص القضاء وهو ما أشارت إليه المحكمة العليا في كثير من أحكامها حيث حكمت بأن " المستفاد من المادة (44) من قانون الضمان الاجتماعي أن لجان المنازعات الضمانية هي المختصة بداية بالفصل في المنازعات الضمانية المتعلقة بتطبيق قانون الضمان الاجتماعي ولوائحه ، والتي تنشأ بين المضمونين وجهات العمل ، أو تنشأ بين هذين الطرفين أو أحدهما وصندوق الضمان الاجتماعي ، وأنه لا يجوز نظر هذه المنازعات أمام أية جهة قضائية إلا بعد عرضها على تلك اللجان والتي أصدرت بشأنها قراراً فاصلاً في الموضوع جاز الطعن عليها أمام محكمة القضاء الاداري"(2).

واكدته المحكمة العليا أيضاً بالنسبة لقرارات لجان تخصيص العقارات المملوكة للمجتمع حيث تقول في حكمها بجلسة 2003/7/27 " لا يجوز الطعن على قرارات لجنة تخصيص العقارات مباشرة أمام القضاء الاداري ، وانما يجب أن تسبقه مرحلة التظلم منه أمام لجنة الطعون المنشئة لهذا الغرض ، وأن قرارات هذه اللجنة الاخيرة هي القابلة للطعن أمام القضاء الاداري"(3).

وما يستفاد من تلك الأحكام أن ميعاد الطعن بالإلغاء في هذه القرارات لا ينعقد إلا بعد مضي مدة التظلم أمام هذه اللجان ، ومعنى ذلك أن الطاعن إذا قام برفع دعوى إلغاء قبل أن يتقدم بالتظلم للجهة التي حددها المشرع بالخصوص ، فإن مسلكه هذا يترتب عليه عدم قبول دعواه ذلك أن التظلم الوجوبي أمام هذه اللجان شرط لقبول دعوى الإلغاء ، ويهدف هذا التظلم كما سبق القول إلى تقليل عدد المنازعات المنظورة أمام القضاء قدر المستطاع فإن رأت اللجنة أن المتظلم على حق في مطلبه وقضت بإجابة مطلبه انتهت

¹ د. العلوي - ص 151-152 .

² (الطعن الاداري رقم (53/134)ق) أشار إليه الزليطني - ص 43-44 .

³ (طعن إداري رقم 47/22 ق أشار إليه أ . د. الحراري - ص 250 .

المنازعة في مراحلها الأولى ، وإن رفضته كان للمتظلم الحق في اللجوء إلى قضاء الإلغاء في الميعاد المحدد لذلك وبالشروط التي رسمها القانون والقضاء في مثل هذا النوع من المنازعات .

وفيما يلي عرض لبعض القضايا التي تثبت ما قيل آنفاً:

طعن إداري رقم 55/32 ق بالجلسة المنعقدة بتاريخ 2008/12/28 بالمحكمة العليا طرابلس ، عن الحكم الصادر من محكمة الاستئناف بنغازي دائرة القضاء الإداري بتاريخ 2007/4/24 في القضية رقم (34/208 ق) وتدور حيثيات هذه القضية حول قيام الطاعن برفع دعوى إدارية أمام القضاء الإداري بمحكمة استئناف بنغازي طالباً بإلغاء قرار لجنة الطعون العقارية بينغازي الصادر بتاريخ 2004/12/29 قال شرحاً لذلك أنه تقدم بطلب تخصيص قطعة أرض إلا أن أمين اللجنة الشعبية للمؤتمر الشعبي الأساسي القدس بينغازي أصدر قراره بتخصيصها للمطعون ضده فتظلم من ذلك أمام لجنة الطعون العقارية ، التي أصدرت قرارها المطعون فيه بعدم قبول تظلمه لرفعه بعد الميعاد وعاب على القرار المطعون فيه عدم مراعاته أن قرار التخصيص كان معدوماً لصدوره من غير مختص ، وعند نظر الدعوى أمام المحكمة العليا حكمت بما يلي " وحيث أن من بين ما ينعي به الطاعن على الحكم المطعون فيه أنه لم يراع أن قرار التخصيص المطعون فيه كان معدوماً ولا يتحصن من الإلغاء بمضي المدة لأنه لم يصدر من لجنة تخصيص العقارات المختصة بإصداره وفقاً لنص المادة السادسة من قرار اللجنة الشعبية العامة رقم (1423/304) بشأن تشكيل لجان تخصيص العقارات، بل صدر من أمين اللجنة الشعبية بالمؤتمر الشعبي الأساسي / القدس وهو غير مختص بإصداره .

وحيث أن هذا النعي سديد ذلك أن المادة السادسة من قرار اللجنة الشعبية العامة رقم 1423/304 بشأن تشكيل لجان تخصيص العقارات بالمؤتمرات الشعبية الأساسية نصت على أن " يقع باطلاً كل تخصيص لعقار مملوك للدولة يتم عن غير طريق لجنة تخصيص العقارات المملوكة للدولة كما يعد باطلاً أي إجراء يترتب على هذا التخصيص " ومفاد هذا النص أن مسألة تخصيص العقارات المملوكة للدولة من اختصاص لجان تخصيص العقارات وحدها وأن صدورها من غير هذه اللجان يكون باطلاً ولا ينتج أي أثر ولما كان الثابت من الأوراق أن قرار التخصيص المطعون فيه صدر من أمين اللجنة الشعبية بالمؤتمر الشعبي الأساسي القدس وهو غير مختص بإصداره فإنه يكون معدوماً لأنه معيب بعيب عدم الاختصاص الجسيم ،

ولا تسري بشأنه مواعيد الطعن المقررة لدعوى الإلغاء ، ولا يكون الطعن فيه بالإلغاء مقيداً بميعاد الستين يوماً المنصوص عليها في المادة الثامنة من قانون القضاء الإداري رقم (88) لسنة 1971 (1) .

الخاتمة

خلاصة لما سبق دراسته في هذا الموضوع وهو موضوع اللجان ذات الاختصاص القضائي أن هذه اللجان وبحكم منشأها أو شهادة ميلادها هي لجان إدارية ولكن طبيعة اختصاصها جعل التصرفات القانونية الصادرة عنها والاجراءات المتبعة أمامها شبيهة إلى حد بعيد بعمل الهيئات القضائية ، حيث أنها تقوم بفض المنازعات الادارية بطريقة ودية ، ولكن المشرع باعتماده للمعيار الشكلي في تحديد طبيعة عمل هذه اللجان فإن هذا المعيار انعكس على تصرفاتها ، فاعتبر ما يصدر عنها قرارات إدارية ، وبالتالي فإن هذا النوع من القرارات لكي يصدر تحت مظلة المشروعية وجب أن يكون مطابق للشروط التي وضعها المشرع لصحة إصداره ، فإذا أغفلت هذه اللجان أي شرط من الشروط الجوهرية ، كشرط الاختصاص والشكل على سبيل المثال ، وقع التصرف الصادر عنها في شباك عدم المشروعية ، مما يجعله قابلاً للطعن عليه إما بالتظلم ، أو بعرض النزاع على القضاء .

النتائج :

إن موضوع اللجان ذات الاختصاص القضائي من الموضوعات الهامة التي يمكن تناولها من جوانب عدة ، ولكن هذا البحث تركز على طبيعة هذه اللجان والأثر المترتبة عليها ومن خلال عرض هذا الموضوع خرجنا بالنتائج التالية :

1- إن اللجان القضائية أو اللجان ذات الاختصاص القضائي أو اللجان شبه قضائية جميع هذه المسميات لها دلالة واحدة هي أن هذه اللجان ما هي إلا لجان إدارية تمارس اختصاصاً قضائياً محدداً بنص القانون بشكل صريح على سبيل الحصر ، ولا يجوز لها أن تمارس غيره أو أن توسع من اختصاصها دون وجود سند قانوني .

¹ (مجموعة أحكام المحكمة العليا - القضاء الإداري - الجزء الثاني - 2008 - ص 626 .

2- أن التظلم أمام هذه اللجان قد يكون إلزامياً في بعض منها قبل عرض النزاع على القضاء ومعنى ذلك أن صاحب المصلحة إذا سلك مسلك القضاء أولاً وجب على القاضي أن يرفض الدعوى ويحكم بعدم قبولها .

3- إن الغرض من إسناد الاختصاص لهذه اللجان في المنازعات هو تخفيف العبء على الجهات القضائية ، وحتى لا تكتظ بالقضايا البسيطة التي يمكن فضها ودياً في محيط الوحدة الادارية ، والاسراع في حلها خصوصاً المنازعات ذات الطبيعة الحقوقية .

التوصيات :

- 1- إن اللجان ذات الاختصاص القضائي هي وسيلة الغرض منها تخفيف ثقل النزاع على القضاء بعرضه على هذه اللجان والفصل فيه بطريقة بسيطة وسريعة وادق اختصاصاً .
- 2- وجب على المشرع أن يعيد النظر في وسائل الرقابة على عمل هذه اللجان وجعلها أكثر فاعلية فما الجدوى من التظلم أو رفع دعوى قضائية إذا كان هذا لا يؤدي إلى وقف تنفيذ القرار الصادر ، فحتى تكون هذه الوسائل أكثر فاعلية وجب أن يترتب عليها وقف تنفيذ القرار الصادر إلى حين الفصل فيه بإجراء نهائي غير قابل للطعن ، وحتى تتفادى الادارة سلبيات تنفيذ القرار في حالة الحكم بوجود عيب فيه ، فقد يصعب عليها إعادة الأوضاع إلى ما كانت عليه قبل صدور القرار .

قائمة المراجع :

أولاً : الكتب :

1. د. امريود (مسعود محمد) - المحاسبة الضريبية وتطبيقاتها وفقاً للتشريع الليبي - دار الكتب الوطنية - الطبعة الاولى - 2018
2. د. الجهيمي (خليفة سالم) - أحكام ومبادئ القضاء الاداري الليبي - دار الجامعة الجديدة - 2013.
3. أ. د. الحراري (محمد عبدالله) - أصول القانون الاداري الليبي - منشورات المكتبة الجامعة - الزاوية - 2010
4. أ. د. محمد عبدالله الحراري - الرقابة على أعمال الادارة في القانون الليبي - رقابة الدوائر القضاء الاداري - المكتبة الجامعة للطباعة والنشر والتوزيع - الطبعة السابعة - 2019
5. الحشاني (أوبكر علي) - الزليتي (علي محمد) - موسوعة التشريعات والقوانين والقرارات وتعليمات العمل ذات العلاقة بالضمان الاجتماعي - الجزء الاول دار الكتب الوطنية - الطبعة الاولى - 2016.
6. الزليتي (علي محمد) - الرقابة القضائية على قرارات لجان المنازعات الضمانية - دار الكتب الوطنية - الطبعة الأولى - 2018 .
7. أ. د. السيوي (عمر محمد) - الوجيز في القضاء الاداري - الفضيل للطباعة والنشر - 2013.
8. أ. الشاوش (محمود الزروق) - مبادئ علم المالية العامة والتشريع المالي والضريبي في ليبيا - مكتبة طرابلس - الطبعة الاولى - 2009 .
9. د. الشاوش (خالد) - نظرية الضريبة والتشريع الضريبي - منشورات جامعة بنغازي - 1975.
10. الصلابي (فرج يوسف محمد) - المنازعات الضريبية في القانون الليبي - منشورات جامعة قاريونس - الطبعة الأولى - 1999 - ص 486-487 .
11. أ. د. الطماوي (سليمان) - الوجيز في القضاء الاداري - دار الفكر العربي - 1970.
12. د. العلوي (سالم بن راشد) - القضاء الاداري - دراسة مقارنة - دار الثقافة - الطبعة الاولى - 2009.

13. د.العنزي(سعد نواف) - النظام القانوني للموظف العام - دار المطبوعات الجامعية - 2007.
14. د. الفلاح (محمد عبدالله) - نظم القضاء الإداري الليبي - دراسة نظرية و تطبيقية- مطابع الثورة بنغازي - الطبعة الاولى - 2005.
15. بردان (إياد محمود) - التحكيم والنظام العام - دراسة مقارنة - منشورات الحلبي الحقوقية - الطبعة الأولى - 2004 - ص 5-7 .
16. أ.د . بوضياف (عمار) - الوسيط في قضاء الالغاء - دار الثقافة - الطبعة الاولى - 2011 .
17. د. جبران (خليفة علي) - القضاء الإداري - الرقابة على أعمال الإدارة - دار الكتب الوطنية - الطبعة الاولى 2005.
18. د. جمال الدين (سامي) - القضاء الاداري - الكتاب الأول - الرقابة على أعمال الإدارة - مبدأ المشروعية - تنظيم القضاء الاداري - دراسة مقارنة - أبو العزم للطباعة - الطبعة الثالثة - 2002 .
19. أ.د . عبد الحميد (مفتاح خليفة) - الوجيز في القانون الاداري وفقاً للتشريعات السارية وأحداث أحكام القضاء الاداري - الفضيل للنشر والطباعة - الطبعة الاولى - 2020 .

ثانياً : الدوريات :

التشريعات

1. مدونة التشريعات - الاعداد من 1-12 - 2007 .
2. مدونة التشريعات - العدد 11 - السنة السابعة - 2007 .
3. مدونة التشريعات - العدد الرابع - السنة العاشرة - 2010.
4. مدونة التشريعات - العدد (4) السنة العاشرة - 2010 .

الأحكام

1. مجلة المحكمة العليا - السنة الرابعة - العدد الثامن 1972.
2. مجلة المحكمة العليا السنة وعدد المجلة - ج 1 / أ - 1975
3. مجلة المحكمة العليا - السنة وعدد المجلة 17 / 2 - 1980
4. مجلة المحكمة العليا - السنة التاسعة والثلاثون - العدد الأول والثاني - 2003 .

أحكام لمجلس الدولة المصري

1. الطعن رقم 3675 لسنة 40 القضائية (عليا) جلسة 5 من مارس سنة 1998 موقع مدونة. [/elmodawanaeg.com](http://elmodawanaeg.com)

المجلات العلمية

1. د. الخيزان (منصور صالح) - اللجان الشبه قضائية المشكلة والحلول - مجلة الرأي - الاربعاء 6

رجب 1432 هـ 8 - يونيو 2011 م - العدد 15689

2. العصيمي (عبد الله نادر) - الأسباب الشكلية لرد الدعوى الإدارية وفق نظام ديوان المظالم السعودي

الجديد - مجلة جامعة الشارقة للعلوم القانونية - المجلد 15 - العدد 2 - ديسمبر 2018 .

3. أ. القرقي (مهند عبد الكريم) - تدرج القضاء الليبي - الجزء الاول - موقع ليبيا الاخبارية -

تاريخ النشر 23-ديسمبر 2019 .

أبحاث غير منشورة

1. أ. د. احواس (خليفة صالح) - الادارة المحلية - محاضرات في مادة القانون الاداري لطلبة

الدراسات العليا - جامعة سرت - كلية القانون - 2013-2014 - محاضرات غير منشورة .