

- د. فاتن محمد كمال: العلاقة بين السلطة التشريعية والتنفيذية في البحرين في ضوء دستورها الصادر عام ١٩٧٢ وتعديلاته، دراسة مقارنة، ط١، ٢٠١٢م.
- د. فؤاد عبد النبي فرج، رئيس الجمهورية في النظام الدستوري المصري، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق جامعة القاهرة، ١٩٩٥م.
- د. ماجد الحلو:
- النظم السياسية - دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠٠٧
- القانون : الدولة في ميزان الشريعة ، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ١٩٩٤.
- د. محسن العبودي: رئيس الدولة في النظم المعاصرة والفكر السياسي الاسلامي، دار النهضة العربية ١٩٩٠.
- د. محمد حسن جاسم المعماري: أثر الحرب على نفاذ المعاهدة الدولية، دراسة مقارنة، المكتب الجامعي الحديث، الاسكندرية، الطبعة الاولى ٢٠١٢م.
- د. محمد ربيع مرسي: السلطة التشريعية لرئيس الدولة في النظم الحديثة، اطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة القاهرة، ٢٠٠٦.
- د. محمد عبد العال السناري - مبدأ المشروعية والرقابة على اعمال الادارة ، دار النهضة العربية، ٢٠٠٦.
- د. محمد عمرو بركات، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة ومسئوليته، دراسة مقارنة، بدون تاريخ ومحل إصدار.
- د. محمد فتوح محمد عثمان، الاختصاص التنفيذي لرئيس الدولة في النظام الفدرالي، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، مكتبة الجامعة الاردنية، ٢٠١٤.
- د. محمد فرغلي محمد: التنظيم القانوني للانتخابات المحلية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق، جامعة المنصورة، ١٩٩٨م.
- د. محمد كامل ليلة، المبادئ الدستورية العامة والنظم السياسية، دار الفكر العربي، القاهرة، ط١، ١٩٥٩م.
- د. محمود حلمي: المبادئ الدستورية العامة، دار الكتب والوثائق العراقية، ١٩٨٣.
- د. مدحت أحمد يوسف غنايم: الديمقراطية في اختيار رئيس الدولة، دار النهضة العربية ٢٠١١م.
- د. مريد أحمد عبدالرحمن حسن: التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه مقدمة الى كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٤٢٧هـ، ٢٠٠٦م.

- د. مصطفى أبو زيد فهمي، النظام الدستوري المصري، الطبعة الثالثة، ٢٠١٠م.
- د. مصطفى محمود عفيفي: الوجيز في مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الكتاب الاول، ط٢، مكتبة حقوق عين شمس، وكذلك ط١- دبي - ١٩٨٨.
- د. مطهر إسماعيل العزي، السلطات الثلاث في الفكر السياسي الوضعي والفكر السياسي الاسلامي ووظيفة رئيس الدولة التشريعية في الدساتير اليمنية، مركز الصادق صنعاء ٢٠٠٣/٢٠٠٤م.
- د. منصور محمد الواسعي: حقا الانتخاب والترشيح وضماناتهما، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق، جامعة أسيوط، ٢٠١٠م.
- د. نعيم عطية :
 - الفلسفة الدستورية للحريات الفردية - دار النهضة العربية ١٩٨٩.
 - النظرية العامة للحريات الفردية، الدار القومية، القاهرة، ١٩٦٥.
- د. وحيد رأفت ووايت إبراهيم، القانون الدستوري، دار الوثائق العراقية، ١٩٣٧.
- د. ياسين محمد الخرساتي: المركز الدستوري لرئيس الدولة في الجمهورية اليمنية، اصدار وزارة الثقافة والسياحة، صنعاء ٢٠٠٤.
- Mitchell O'Brien, Rick Stapenhurst and Niall Johnston (Ed.): Parliaments as Peace builders in Conflict, Affected Countries, Washington, D. C, The World Bank Institute, May ٢٠٠٨. P١٩ .
- J. Cadart : institutions politiques et droit const – Tome II – ١٩٧٥ – p ، ٨٠١
- M. Prelot : institutions Politiques et droit – const – émeed – ١٩٧٥ – p ، ٨٨
- Robert Derathe, Jean Jaques Rousseau et la son temps Paris, ١٩٥٠, P٤٣٤.

الاختصاص النوعي للقضاء الإداري الليبي بنظر طعون الإلغاء

اعداد

يوسف عبد الله يوسف موسى

مقدمة :

لمباشرة أي دعوى من الدعاوى يقع على صاحب الشأن التوجه أولاً إلى الجهة القضائية صاحبة الولاية بنظر المنازعة.

وبشأن دعوى الإلغاء، فإن القضاء الإداري - في أنظمة القضاء المزدوج - هو المختص بكفاعة عامة بنظر كافة المنازعات الإدارية، وفي مقدمتها دعوى الإلغاء.

غير أنه أمام تعدد جهات القضاء الإداري، يقع على صاحب الشأن للطعن بإلغاء قرار إداري، ليس فقط التوجه للقضاء الإداري بوصفه المختص ولائياً بنظر المنازعات الإدارية، بل يتعين عليه أن يقدم دعواه أمام المحكمة الإدارية المختصة نوعياً بنظر الطعن بالإلغاء.

هذا يقصد بالاختصاص النوعي، اختصاص أو نصيب كل طبقة من طبقات جهة قضائية معينة من المنازعات التي يجوز لها الفصل فيها.^(٢٣٠٤)

وبهذا فالاختصاص النوعي لجهات القضاء الإداري يعني توزيع المنازعات الإدارية على محاكمه، وذلك بالعودة إلى موضوع الدعوى وتحديد المحكمة المختصة نوعياً بنظرها.

وقد استقرت أحكام القضاء الإداري الليبي على أن القواعد المحددة للاختصاص متعلقة بالنظام العام، بحيث يجوز إبداء الدفع بعدم الاختصاص في أي مرحلة من مراحل التقاضي، ويقع على المحكمة التصدي له من تلقاء نفسها دون حاجة إلى الدفع بذلك من أحد الخصوم.^(٢٣٠٥)

٢٣٠٤- د. أحمد السيد صاوي، الوسيط في شرح قانون المرافعات المدنية والتجارية، بدون اسم الناشر، الطبعة الأولى، ٢٠١١، ص ٤٤٣

- انظر في معنى الاختصاص النوعي، حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر، الطعن رقم ٩/٨١٠ ق جلسة ١٩٦٧/٥/٢٧، مجموعة مبادئها، س ١٢، ع ٢، ١٠٩٦ والذي قضت فيه بقولها: "... أما قواعد توزيع الاختصاص بين محاكم الجهة الواحدة فهي تحدد نصيب كل من هذه المحاكم في الاختصاص المنوط بالجهة التي تتبعها، ..."

٢٣٠٥- ومن تطبيقات القضاء الإداري الليبي قضت دائرة القضاء الإداري بالمحكمة العليا الليبية بأن " الاختصاص النوعي من النظام العام ولا يسقط بالدخول في موضوع الدعوى وتملك المحكمة العليا أن تقضي به من تلقاء نفسها."

حكم دائرة القضاء الإداري بالمحكمة العليا الليبية، طعن رقم ٤٨/١٩ ق، جلسة، ٢٠٠٤/١١/٢٨، غير منشور. انظر في ذات المعنى حكمها في الطعن رقم ٢٧/١٦ ق جلسة ١٩٨٣/١١/١٣، مجلة أحكامها للسنة ٢١، ع ١، ص ٢٥

بناءً على ما تقدم، وبالنظر إلى أن تنظيم القضاء الإداري الليبي يتجسد في جهتين - كما سنرى - وهما : دائرة القضاء الإداري بالمحكمة العليا، ودوائر القضاء الإداري بمحاكم الاستئناف المدنية. فإننا نتساءل عن توزيع الاختصاص النوعي بشأن طعون الإلغاء، هل هو معقود لجهة واحدة؟ أم هو موزع بين هاتين الجهتين تبعاً لتنوع القرارات الإدارية محل الطعن؟

وفي سبيل تحديد الاختصاص النوعي للقضاء الإداري الليبي، رأينا بضرورة أو أهمية، استرجاع نشأة القضاء الإداري الليبي، في فرع أول. ثم نفق على التنظيم الحالي لجهات القضاء الإداري الليبي، في فرع ثان. وأخيراً نحدد الجهة المختصة نوعياً بنظر طعون الإلغاء في فرع ثالث. أما نتائج وتقييم وتوصيات هذا البحث فسيكون محلها خاتمة هذا البحث، وفق الآتي:

الفرع الأول : نشأة القضاء الإداري الليبي.

الفرع الثاني : تنظيم القضاء الإداري الليبي.

الفرع الثالث : ولاية القضاء الإداري الليبي بنظر طعون الإلغاء.

الفرع الأول.

نشأة القضاء الإداري الليبي: (٢٣٠٦)

مرت ليبيا قبل استقلالها بمراحل لم تعرف فيها نظام القضاء الإداري، تمثلت ابتداءً في حكم الدولة العثمانية الذي خضعت له ليبيا منذ سنة ١٥١٧ إلى سنة ١٩١١، مروراً بالاستعمار الإيطالي سنة ١٩١١. حتى نهاية الحرب العالمية الثانية، انتهاءً بعهد الإدارة العسكرية البريطانية لولاية طرابلس الغرب وبرقة، والإدارة الفرنسية لولاية فزان، اللتان سيطرتا على ليبيا حتى إعلان الأمم المتحدة استقلال ليبيا في ٢٤ ديسمبر ١٩٥١

بعيد استقلال ليبيا " أي العهد الملكي " صدر قانون المحكمة العليا الاتحادية - الملغي (٢٣٠٧) - في ١٠/١١/١٩٥٣، حيث نصت مادته الأولى على أن " تنشأ محكمة اتحادية تسمى المحكمة العليا للملكة الليبية المتحدة وتتولى السلطة القضائية العليا في الدولة. " ، وحددت المادة الثانية تشكيل المحكمة العليا

٢٣٠٦- د. خليفة سالم الجهمي ، أحكام ومبادئ القضاء الإداري الليبي، دار الفضيل، ٢٠٠٩، ص ٣١ وما بعدها.
- د. صبيح بشير مسكوني ، القضاء الإداري في الجمهورية العربية الليبية ، منشورات جامعة بنغازي ، ١٩٧٤، ص ١٦٦ وما بعدها .

٢٣٠٧- ألغي قانون المحكمة العليا لسنة ١٩٥٣. بالقانون رقم ٦ لسنة ١٩٨٢. بشأن تنظيم المحكمة العليا ، نشر بالجريدة الرسمية ، ع ٢٠ ، س ٢٢ ، ص ٧٥٤ ، المعدل بالقانون رقم ١٧ لسنة ١٩٩٤ ، نشر بالجريدة الرسمية ع ٦ ، س ٣٣ ، ص ١٤ .

بنصها على أن " تشكل المحكمة العليا من رئيس ومن عدد كاف من المستشارين يعينون جميعاً بمرسوم ، وإذا خلا منصب مستشار بعد التشكيل يعين من يحل محله بمرسوم بعد استشارة رئيس المحكمة. "

وقد تشكلت المحكمة العليا الاتحادية من عدة دوائر هي : الدائرة الدستورية ، والدائرة المدنية والدائرة الجنائية ، ودائرة الأحوال الشخصية، ودائرة القضاء الإداري، والذي أحال القانون (مادة ٣١/د) بشأن تشكيل كل دائرة إلى اللائحة الداخلية تصدر بمرسوم بعد موافقة الجمعية العمومية للمحكمة ، وقد صدرت هذه اللائحة في ١٠/١٠/١٩٥٤ ونصت مادتها الخامسة عشرة على تشكيل دائرة القضاء الإداري ، من ثلاثة مستشارين على أن تكون رئاسة الدائرة لأقدمهم. (٢٣٠٨)

أما عن اختصاصات دائرة القضاء الإداري بنظر المنازعات الإدارية، فقد جاءت محددة على سبيل الحصر - وهو ما عليه الوضع إلى الآن في ظل قانون القضاء الإداري الحالي - حددتها المواد (٢١ و ٢٣ و ٢٤ و ٢٥) من قانون إنشاء المحكمة العليا والقضاء الإداري لسنة ١٩٥٣.

وإذا ما تأملنا في اختصاصات دائرة القضاء الإداري، سنجدها هي بعينها الاختصاصات القضائية لمجلس الدولة المصري في ظل قانونه رقم ٩ لسنة ١٩٤٩. (٢٣٠٩)

٢٣٠٨- المادة ١٥ من اللائحة الداخلية للمحكمة العليا الاتحادية نصت على أن " تشكل دائرة القضاء الإداري من ثلاثة مستشارين وتكون رئاستها لأقدمهم على أن لا يجلس فيها أكثر من مستشار مساعد واحد. "

٢٣٠٩- وبشأن تلك المسائل التي انعقد الاختصاص بنظرها لمجلس الدولة المصري- عند نشأته - على سبيل الحصر، فقد حددتها المادتين الرابعة ، والخامسة من القانون ١١٢/١٩٤٦ حيث اختصت محكمة القضاء الإداري طبقاً لنص المادة الرابعة ، وحدها دون غيرها ، بالنظر في طعون انتخابات الهيئات الإقليمية والبلدية ، ومنازعات الموظفين العموميين (موظفي الحكومة كما أورد النص) الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت المستحقة لهم .

كما اختصت محكمة القضاء الإداري، طبقاً لنص المادة الخامسة بنظر طلبات التعويض عن القرارات الإدارية، غير أن هذا الاختصاص كان مشتركاً مع محاكم القضاء العادي، بحيث يترتب رفع دعوى التعويض أمام أي من هاتين الجهتين عدم جواز رفعها أمام الجهة الأخرى.

فيما عدا ما تقدم يعود الاختصاص بنظر المنازعات الإدارية لجهة القضاء العادي، بوصفها صاحبة الولاية العامة بنظر جميع المنازعات.

وبهذا كان الاختصاص - في ظل قانون مجلس الدولة ١١٢/١٩٤٦- بنظر دعاوى مسئولية الإدارة عن أعمالها المادية، ودعاوى العقود الإدارية، معقود لجهة القضاء العادي.

- أما أهم ما ترتب على إعادة تنظيم مجلس الدولة بالقانون رقم ٩/١٩٤٩ توسيع الاختصاصات القضائية لمجلس الدولة ، حيث شمل علاوة على اختصاصاته المنصوص عليها بالقانون ١١٢/١٩٤٦ ، اختصاصه =

وبذلك يتضح لنا، أن المشرع الليبي قد اقتبس الاختصاصات القضائية لمجلس الدولة المصري - آنذاك - وضمناها لدائرة القضاء الإداري بالمحكمة العليا. ليس هذا فحسب، بل وأيضاً من حيث طبيعة الاختصاص من حيث مشاركة القضاء العادي من عدمها، كما كان الحال عليه في

ظل قانون مجلس الدولة المصري لسنة ١٩٤٩. (٢٣١٠)

حيث اختصت دائرة القضاء الإداري - وحدها دون غيرها - طبقاً لنص المادة (٢١) (٢٣١١)، بالفصل في المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت المستحقة للموظفين أو لورثتهم (فقرة- أ) ، كما

= بنظر منازعات ثلاثة عقود إدارية ، طبقاً لنص المادة الخامسة ، هي عقود الالتزام ، والأشغال العامة ، والتوريد ، غير أن اختصاص مجلس الدولة بنظر المنازعات الخاصة بهذه العقود ، لم يكن اختصاصاً مانعاً ، بل كان مشتركاً مع القضاء العادي ، على غرار اختصاص مجلس الدولة بنظر طلبات التعويض عن القرارات الإدارية، بحيث يترتب رفع الدعوى أمام إحدى الجهتين ، عدم جواز رفعها أمام الجهة الأخرى ، وفق نص الفقرة الثانية من المادة الخامسة.

- المادة الخامسة من قانون مجلس الدولة رقم ٩ لسنة ١٩٤٩. " تفصل محكمة القضاء الإداري في المنازعات الخاصة بعقود الالتزام والأشغال العامة وعقود التوريد الإدارية التي تنشأ بين الحكومة والطرف الآخر في العقد. ويترتب على رفع الدعوى في هذه الحالة أمام المحكمة المذكورة عدم جواز رفعها إلى المحاكم العادية، كما يترتب على رفعها إلى المحاكم العادية عدم جواز رفعها أمام محكمة القضاء الإداري."

٢٣١٠- انظر/ - د. خليفة سالم الجهمي ، أحكام ومبادئ القضاء الإداري الليبي ، مرجع سابق ، ص ٣٥

- د. صبيح بشير مسكوني ، القضاء الإداري في الجمهورية العربية الليبية، مرجع سابق ، ص ١٧٠

د. محمد عبدالله الحراري ، الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الليبي ، الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الليبي ، المركز القومي للبحوث والدراسات العلمية ، الطبعة الثالثة، ٢٠٠٩ ، ص ١٧

٢٣١١- المادة ٢١ من قانون المحكمة العليا الاتحادية ١٩٥٣ "القضايا التي ترفع أمام محكمة القضاء الإداري هي القضايا التي ترفع ضد حكومة المملكة الليبية المتحدة أو الولايات وليس لأي محكمة أخرى حق الفصل فيها وهي :

(أ) المنازعات الخاصة بالمرتبات ومعاشات التقاعد والمكافآت المستحقة للموظفين المصنفين وغير المصنفين أو لورثتهم.

(ب) الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بالطعن في القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة المصنفة وغير المصنفة أو بالترقية أو بمن العلاوات.

(ج) الطلبات التي يقدمها الموظفون المصنفون وغير المصنفين بإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية .

اختصت بنظر طلبات إلغاء القرارات الإدارية النهائية الصادرة في مجال الوظيفة العامة (فقرة - ب ، ج ، د) وطلبات إلغاء القرارات الإدارية النهائية المقدمة من الأفراد والهيئات (فقرة هـ).

كما اختصت دائرة القضاء الإداري بالمحكمة العليا طبقاً لنص المادة (٢٣) (٢٣١٢)، بالفصل في طلبات التعويض عن القرارات الإدارية ، غير أن هذا الاختصاص تشاركها فيه محاكم القضاء العادي ، بحيث يترتب على رفع دعوى التعويض أمام أيهما ، عدم جواز رفعها أما الجهة الأخرى.

أما المادة (٢٤) (٢٣١٣)، فقد نصت على اختصاص دائرة القضاء الإداري بالفصل في المنازعات الخاصة بعقود الامتيازات وعقود الالتزام وعقود الأشغال وعقود التوريد. **والملاحظ** على نص هذه المادة أن المشرع لم يكتفي بأن حصر اختصاص دائرة القضاء الإداري في هذه العقود فحسب ، بل رهن هذا الاختصاص بإرادة طرفي العقد ، والقانون ، بمعنى أن اختصاص دائرة القضاء الإداري بالمحكمة العليا في مجال المنازعات الناشئة عن العقود المذكورة ، ينبعد كلما أغفل المتعاقدون أو المشرع النص على خلافه ، حيث ختم المشرع نصها بعبارة " إلا إذا نص العقد أو القانون على خلاف ذلك. " فضلاً عن أن هذا الاختصاص من حيث الأصل هو اختصاص مشترك مع القضاء العادي في نطاق المنازعات الخاصة

(د) الطلبات التي يقدمها الموظفون المصنفون وغير المصنفين بإلغاء القرارات الإدارية النهائية الصادرة بإحالتهم إلى معاش التقاعد أو بفصلهم من غير الطريق التأديبي.

= هـ) الطلبات التي يقدمها الأفراد بإلغاء القرارات الإدارية النهائية . ويشترط في الطلبات المذكورة أن يكون مرجع الطعن عدم الاختصاص أو وجود عيب في الشكل أو مخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة.

ويعتبر في حكم القرارات الإدارية رفض السلطات الإدارية أو امتناعها من اتخاذ قرار كان الواجب عيها اتخاذه وفقاً للقوانين واللوائح."

٢٣١٢- المادة ٢٣ من قانون المحكمة العليا الاتحادية ١٩٥٣. " تفصل محكمة القضاء الإداري في طلبات التعويض من القرارات المنصوص عليها في المادة (٢١) ويترتب على رفع دعوى الإلغاء أو التعويض إلى المحكمة المذكورة عدم جواز رفع دعوى التعويض أمام المحاكم العادية كما يترتب على رفع دعوى التعويض أمام المحاكم العادية عدم جواز رفعها إلى محكمة القضاء الإداري."

٢٣١٣- المادة ٢٤ من قانون المحكمة العليا الاتحادية ١٩٥٣. " تفصل محكمة القضاء الإداري في المنازعات الخاصة بعقود الامتيازات وعقود الالتزام وعقود الأشغال وعقود التوريد التي تنشأ بين الحكومة والطرف الآخر من العقد إلا إذا نص العقد أو القانون على خلاف ذلك. "

بهذه العقود ، وما عداها فيعود الاختصاص بنظرها للقضاء العادي باعتباره صاحب الولاية العامة بنظر جميع المنازعات ، مدنية كانت أو إدارية.

كما أسند المشرع لدائرة القضاء الإداري الفصل في الطعون المرفوعة عن القرارات النهائية الصادرة عن جهات إدارية ذات اختصاص قضائي ، طبقاً لنص المادة (٢٥) من قانون إنشاء المحكمة العليا الاتحادية. (٢٣١٤)

وتفصل المحكمة العليا الاتحادية منعقدة بهيئة قضاء إداري في المنازعات الإدارية - المختصة بها حصراً- كمحكمة أول وآخر درجة ، ولا يجوز الطعن في أحكامها إلا بطريق التماس إعادة النظر وفق الأحوال المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية ، وذلك طبقاً لنص الفقرة الثانية من المادة (٢٠) من قانون إنشاء المحكمة العليا الاتحادية ، التي نصت على أنه " ٢- ولا يمكن الطعن في أحكام محكمة القضاء الإداري (أي دائرة القضاء الإداري بالمحكمة العليا الاتحادية) إلا بطريق التماس إعادة النظر في الأحوال المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية. " (٢٣١٥)، أما عن أحوال التماس إعادة النظر فقد نصت عليها المادة (٣٢٨) من قانون المرافعات المدنية والتجارية لسنة ١٩٥٤ ، والمعمول به حتى الآن. (٢٣١٦)

٢٣١٤- المادة ٢٥ من قانون المحكمة العليا الاتحادية ١٩٥٣. " تفصل محكمة القضاء الإداري في الطعون التي ترفع عن القرارات النهائية الصادرة من جهات إدارية ذات اختصاص قضائي متى كان مرجع الطعن عدم الاختصاص أو وجود عيب في الشكل أو مخالفة القوانين واللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة. "

٢٣١٥- الفقرة الثانية من المادة (٢٠) من قانون إنشاء المحكمة العليا الاتحادية ١٩٥٣. " تفصل محكمة القضاء الإداري في الطعون التي ترفع عن القرارات النهائية الصادرة من جهات إدارية ذات اختصاص قضائي متى كان مرجع الطعن عدم الاختصاص أو وجود عيب في الشكل أو مخالفة القوانين واللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة. "

٢٣١٦- قانون المرافعات المدنية والتجارية الليبي لسنة ١٩٥٤ ، منشور بالجريدة الرسمية ، عدد خاص ، في ٢٠/٢/١٩٥٤. وتنص المادة (٣٢٨) منه ، على انه " يجوز للخصوم أن يلتمسوا إعادة النظر في الحكم الصادرة بصفة انتهائية في الأحوال الآتية :

- ١- إذا وقع من الخصم غش كان من شأنه التأثير في الحكم.
- ٢- إذا حصل بعد الحكم إقرار بتزوير الأوراق التي أسس عليها أو قضى بتزويرها.
- ٣- إذا الحكم قد بني على شهادة شاهد قضى بعد صدورها بأنها مزورة.
- ٤- إذا حصل الملتزم بعد صدور الحكم على أوراق قاطعة في الدعوى كان خصمه قد حال دون تقديمه.
- ٥- إذا الحكم بشيء لم يطلبه الخصوم أو بأكثر مما طلبوه.
- ٦- إذا كان منطوق الحكم مناقضاً بعضه لبعض.
- ٧- إذا صد الحكم على شخص ناقص الأهلية أو على جهة الوقف أو على أحد أشخاص القانون العام أو على أحد الأشخاص المعنوية ولم يكن ممثلاً تمثيلاً صحيحاً في الدعوى. "

وفي ذلك قضت المحكمة العليا الليبية بقولها : " إن المادة ٣٦١ من قانون المرافعات وإن نصت على أنه لا يقبل الطعن في أحكام محكمة النقض بطريق التماس إعادة النظر، إلا أن الفقرة الثانية من المادة ٢٠ من قانون المحكمة العليا قد نصت على أن أحكام المحكمة العليا باعتبارها محكمة القضاء الإداري لا يمكن الطعن فيها إلا بطريق التماس إعادة النظر في الأحوال المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية - فإذا كان الحكم موضوع الالتماس قد صدر من المحكمة العليا باعتبارها محكمة قضاء إداري فإن الطعن فيه لا يكون إلا بطريق التماس إعادة النظر. " (٢٣١٧)

مما تقدم نلاحظ، أن نشأة القضاء الإداري الليبي لم تختلف عن نشأة القضاء الإداري المصري، (٢٣١٨) سواء من حيث اختصاصاته أو من حيث طبيعة هذا الاختصاص. غير أن القضاء الإداري الليبي، اختص منذ نشأته بالفصل في منازعات بعض العقود الإدارية، كما اختص - قانوناً - منذ نشأته بالفصل في طلبات إلغاء القرارات النهائية الصادرة عن الجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي، على عكس القضاء الإداري المصري الذي لم يختص بنظرهما عند نشأته، حيث تحقق اختصاصه في ظل قانون إعادة تنظيم مجلس الدولة ١٩٤٩/٩، غير أنه لا يفوتني في هذا السياق أن أشير إلى أن هذه الأسبقية - استناداً لنشأتها - بشأن هذين الاختصاصين يعود الفضل فيها للمشرع المصري من خلال قانون مجلس الدولة لسنة ١٩٤٩.

كما أنه وإن كان القضاء بين الإداريين المصري، والليبي تمثلت نشأتها في جهة قضائية واحدة، إلا أن الفرق بينهما شاسع، حيث أن نشأة القضاء الإداري المصري أعلنت عن تبني المشرع المصري لنظام القضاء المزدوج بمعناه المعروف والمستقر في فرنسا، وإن اقتصر في جهة قضائية واحدة - هي محكمة القضاء الإداري - وإن حددت اختصاصاتها على سبيل الحصر.

أما القضاء الإداري الليبي، فلم تتحقق بنشأته - إلى يومنا هذا - قيام نظام القضاء المزدوج، حيث نشأ - ولا يزال - كجزء من جهات القضاء العادي. فقد تعاقبت القوانين المنظمة للقضاء الليبي لسنوات (١٩٥٣، ١٩٥٨، ١٩٦٢، ١٩٧٦) حتى أخرجها القانون رقم ٦ لسنة ٢٠٠٦ بشأن نظام القضاء بالنص على أن

٢٣١٧- حكم المحكمة العليا الليبية، طعن إداري رقم ٢٢/١٢ ق، جلسة ١٩٧٦/٢/٢٦، مجلة المحكمة العليا الليبية، س ١٢، ع ٤، ص ٥٠.

٢٣١٨- انظر بشأن نشأة وتطور تنظيم مجلس الدولة المصري / - د. محمود حافظ، القضاء الإداري، بدون اسم الناشر، ١٩٦٦

- د. فؤاد العطار، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، ١٩٦٢، ص ٢٢٨ وما بعدها.
- د. عثمان خليل - تطور القضاء الإداري في الجمهورية العربية المتحدة، بحث منشور بمجلة العلوم الإدارية، ١٤، س ١، يونيه ١٩٥٩ - ص ٣٣ وما بعدها.
- د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، مرجع سابق، ص ٢٦ وما بعدها.
- د. عبد الغني بسيوني عبدالله، القضاء الإداري، منشأة المعارف، ط ٣، ٢٠٠٦.
- د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، ٢٠١٠.

ترتيب وتكوين المحاكم من المحكمة العليا ، ومحاكم الاستئناف ، والمحاكم الابتدائية ، والمحاكم الجزئية ، طبقاً لنص المادة (١١) (٢٣١٩)، غير أنه يطبق القضاء الإداري بشأن المنازعات الإدارية المختص بها - حصراً - قواعد وأحكام القانون الإداري الملائمة لروابط القانون العام وطبيعة المنازعة الإدارية.

وفي ذلك قضت محكمتنا العليا بقولها: " إن القضاء الإداري يتميز عن القضاء المدني في أنه ليس مجرد قضاء تطبيقي مهمته تطبيق نصوص مقتنة مقدماً ، بل هو في الأغلب قضاء إنشائي يبتدع الحلول المناسبة التي تتفق وطبيعة روابط القانون العام واحتياجات المرافق العامة ومقتضيات حسن سيرها وضرورة استدامتها والتي تختلف في طبيعتها عن روابط القانون الخاص التي وضعت أساساً لتحكم العلاقة بين الأفراد ولا تطبق وجوباً على روابط القانون العام إلا إذا وجد نص يقضي بذلك فإن لم يوجد فلا يلتزم القضاء الإداري بتطبيق قواعد القانون الخاص حتماً وكما هي ، وإنما له حرিতে واستقلاله في ابتداع الحلول المناسبة للروابط القانونية التي تنشأ في مجال القانون العام بين الإدارة في قيامها على المرافق العامة وبين الأفراد ، فله أن يطبق من قواعد القانون الخاص ما يتلاءم معها ، وله أن يطرحها إذا كانت غير متلائمة معها ، وله أن يطورها بما يحقق التلاؤم ، ... " (٢٣٢٠)

وهكذا نشأ في ليبيا نظام قضائي - فريد - قائم على مبدأ وحدة القضاء ، وازدواج القانون في آن واحد ، والذي نجد له التبريرات ، سواء من النواحي السياسية أو الاقتصادية أو الفنية.

حيث تتمثل العوامل السياسة التي أدت إلى تبني هذا النظام القضائي ، إلى الدور الذي لعبته بعثة الأمم المتحدة من جهة ، وأمريكا وبريطانيا من جهة ثانية ، خلال الفترة التي مهدت لإعلان استقلال ليبيا ، ووضع دستورها. فقد انتهت البعثة - بتأثير أمريكي بريطاني - إلى وضع توصيتها بشأن الدستور الليبي والتي كانت عبارة عن مشروع دستوري ذي طابع أمريكي مطعماً ببعض عناصر النظام البرلماني على الطريقة البريطانية ، وقدمت إلى الجمعية الوطنية المسند إليها وضع الدستور. وهكذا صدر الدستور الليبي سنة ١٩٥١ متفقاً مع الخطوط العريضة لهذه التوصية ، بتبني النظام الاتحادي للدولة الليبية على نمط النظام الأمريكي ، كما أرسى مبادئ النظام البرلماني النيابي على الطريقة البريطانية.

وعلى هذا الأساس كان للنظام الاتحادي الذي تبنته ليبيا ، أحد العوامل التي دفعت المشرع الليبي إلى تبني نظام وحدة القضاء ، أخذين في الاعتبار أن أمريكا وبريطانيا ، المصدرين الرئيسيين للدستور الليبي ، هما من أنصار نظام مبدأ وحدة القضاء.

٢٣١٩- تنص المادة (١١) من القانون رقم ٦ لسنة ٢٠٠٦ بشأن نظام القضاء على أنه " تتكون المحاكم من : =

= ١- المحكمة العليا.

٢- محاكم الاستئناف.

٣- المحاكم الابتدائية.

٤- المحاكم الجزئية. وتختص كل منها بنظر المسائل التي ترفع إليها طبقاً للقانون. "

٢٣٢٠- حكمه في الطعن الإداري رقم ٢١/٩ ق جلسة ١٩٧٦/٢/٢٧ ، مجلة المحكمة العليا الليبية ، س ١١ ، ع ٣ ،

ص ٣٤.

فضلاً عن العوامل السياسية ، لعبت الظروف الفنية التي عاشتها ليبيا - ولاتزال - دورها في تبني نظام القضاء الموحد ، متمثلة في نقص الكادر القضائي المتخصص في المنازعات الإدارية ، والمنازعات بصفة عامة في تلك الحقبة. (٢٣٢١)

أما عن ازدواج القانون، أي تطبيق دائرة القضاء الإداري على المنازعات الإدارية - المختصة بها حصراً - لأحكام ومبادئ القانون الإداري التي استقرت عليها أنظمة القضاء المزدوج، فيرجع ذلك إلى تسليم المشرع الليبي باختلاف روابط القانون العام عن روابط القانون الخاص الذي لا تتمشى أحكامه - في الغالب - مع طبيعة المنازعة الإدارية ، ناهيك عن ظاهرة الاقتباس من المشرع المصري ، والتي عاشها المشرع الليبي بُعيد استقلال ليبيا ، أهمها - بالنسبة لنا - اقتباسه عن المشرع المصري قانون إعادة تنظيم مجلس الدولة المصري رقم ٩ لسنة ١٩٤٩ .

وبعد استقرار ليبيا، شهد نظام القضاء الإداري تطوراً، جسده القانون رقم ٨٨ لسنة ١٩٧١ بشأن القضاء الإداري الليبي، والذي يمثل التنظيم الحالي للقضاء الإداري الليبي، وهو ما سنتوقف عنده في الفرع المقبل.

الفرع الثاني.

التنظيم الحالي للقضاء الإداري الليبي. (٢٣٢٢)

شهد القضاء الإداري الليبي صدور القانون رقم ٨٨ لسنة ١٩٧١ بشأن القضاء الإداري ، الذي أعاد تنظيم القضاء الإداري الليبي ، بإنشاء دوائر - إدارية - بمحاكم الاستئناف المدنية ، عهد إليها باختصاصات دائرة القضاء الإداري بالمحكمة العليا ، لتتحول هذه الدائرة الأخيرة إلى دائرة طعن في الأحكام الصادرة عن دوائر القضاء الإداري بمحاكم الاستئناف المدنية.

بناءً على ما تقدم سنتناول (بند أول) تنظيم جهات القضاء الإداري الليبي في ظل هذا القانون، والذي يمثل التنظيم الحالي، ثم نتوقف (بند ثان) أمام اختصاصاتها بالفصل في المسائل الإدارية:

البند الأول - تنظيم القضاء الإداري الليبي :

تنص المادة (١١) من قانون نظام القضاء رقم ٦ لسنة ٢٠٠٦ على أن " تتكون المحاكم من :

٢٣٢١- انظر في العوامل التي أدت إلى تبني نظام القضاء الموحد وازدواج القانون / - د. محمد عبدالله الحراري ، مرجع سابق ، ص ٤٣ وما بعدها.

٢٣٢٢- انظر/ - د. خليفة سالم الجهمي ، أحكام ومبادئ القضاء الإداري الليبي، مرجع سابق ، ص ٤١ وما بعدها.

- د. صبيح بشير مسكوني ، القضاء الإداري الليبي ، مرجع سابق ، ص ١٧٠ وما بعدها.

- د. محمد عبدالله الحراري ، الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الليبي ، مرجع سابق ، ص ٢٥ وما بعدها.

١- المحكمة العليا.

٢- محاكم الاستئناف.

٣- المحاكم الابتدائية.

٤- المحاكم الجزئية.

وتختص كل منها بنظر المسائل التي ترفع إليها طبقاً للقانون. " (٢٣٢٣) ونصت المادة الأولى من القانون رقم ٨٨ لسنة ١٩٧١ على أن " تنشأ بكل محكمة من محاكم الاستئناف المدنية دائرة أو أكثر للقضاء الإداري ... " (٢٣٢٤)

وتنص المادة الرابعة والعشرون من القانون رقم ٦ لسنة ١٩٨٢ (٢٣٢٥)، بشأن إعادة تنظيم المحكمة العليا على أن " تختص المحكمة العليا كمحكمة نقض بنظر الطعون التي ترفع إليها في المسائل الآتية :

أولاً : الأحكام الصادرة في المواد المدنية والتجارية ومواد الأحوال الشخصية في الحالات المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية والتجارية.

ثانياً : الأحكام الصادرة من محاكم الاستئناف منعقدة بهيئة قضاء إداري طبقاً للقانون رقم ٧١/٨٨ م.

ثالثاً : الأحكام الصادرة في المواد الجنائية طبقاً لقانون الإجراءات الجنائية."

بناءً على النصوص سالفة الذكر، يتضح :

١- أن النظام القضائي الليبي - كان ولا يزال - يقوم على مبدأ وحدة القضاء، فلا يوجد إلا نظام القضاء العادي ، مكون من محاكم جزئية و محاكم ابتدائية ومحاكم استئناف ومحكمة عليا، ولم يرد نصاً في النظام القانوني الليبي يشير إلى وجود محاكم إدارية - وفق مفهوم القضاء المزدوج - مستقلة عن محاكم القضاء العادي.

٢٣٢٣- المادة (١١) من قانون نظام القضاء رقم ٦ لسنة ٢٠٠٦ ، نشر بمدونة التشريعات ، س ٧ / ، ع ٣ ، ص ٨٢. الذي ألغى العمل بقانون نظام القضاء رقم ٥١ لسنة ١٩٧٦ ، طبقاً لنص مادته (١١٨) " يلغى قانون نظام القضاء الصادر بالقانون رقم (٥١) لسنة ١٩٧٦ إفرنجي ، كما يلغى كل حكم يخالف أحكام هذا القانون."

٢٣٢٤- المادة الأولى من القانون رقم ٨٨ لسنة ١٩٧١ بشأن القضاء الإداري ، نشر بالجريدة الرسمية ، س ٩ ، ع ٥٩ ، ص ١٢٣٣

٢٣٢٥- المادة ٢٤ من القانون رقم ٦ لسنة ١٩٨٢ بشأن إعادة تنظيم المحكمة العليا ، نشر بالجريدة الرسمية ، س ٢٠ ، ع ٢٢ ، ص ٧٥٤ ، والذي ألغى العمل بقانون المحكمة العليا لسنة ١٩٥٣ ، طبقاً لنص مادته (٥٦) " يلغى قانون المحكمة العليا لسنة ١٩٥٣م واللائحة الداخلية للمحكمة ، كما يلغى كل حكم يخالف أحكام هذا القانون."

٢- أنه يوجد بداخل هذا النظام القضائي الموحد ، دوائر - إدارية - داخل محاكم الاستئناف المدنية تختص - كمحكمة درجة أولى - بالفصل في المنازعات الإدارية التي اختصت بها على سبيل الحصر، ودائرة بالمحكمة العليا - كمحكمة نقض إداري - تختص بنظر الطعون في الأحكام الصادرة عن دوائر القضاء الإداري بمحاكم الاستئناف الإدارية.

٣- أن دوائر القضاء الإداري وإن لم تستقل عن تنظيم القضاء العادي، إلا أنها غير مقيدة بالنصوص - الإجرائية والموضوعية - التي تحكم روابط القانون الخاص، ما لم يوجد نص يفيدها بها، حيث تطبق دوائر القضاء الإداري القواعد الإجرائية والموضوعية بشأن المنازعات الإدارية التي تختص بها، بما يتمشى مع طبيعتها وروابط القانون العام. (٢٣٢٦)

وبذلك، فإن القضاء الإداري الليبي - إن جاز لنا أن نطلق عليه هذا الوصف - ، يتمثل في محاكم الاستئناف المدنية منعقدة بجهة قضاء إداري كما وردت تسميتها بقانون المحكمة العليا ١٩٨٢/٦، أو يمكن أن نطلق عليها " دوائر القضاء الإداري بمحاكم الاستئناف المدنية " ، بالإضافة إلى دائرة القضاء الإداري بالمحكمة العليا ، وهنا نتساءل عن تنظيم هاتين الجهتين القضائيتين الإداريتين ، والذي سنجيب عليه وفق الآتي :

أولاً - دوائر القضاء الإداري بمحاكم الاستئناف المدنية :

أنشأ المشرع دوائر للقضاء الإداري بمحاكم الاستئناف المدنية بموجب القانون رقم ٨٨ لسنة ١٩٧١ بشأن القضاء الإداري، وتشكل كل دائرة من ثلاثة مستشارين بقرار يصدر من الجمعية العمومية للمحكمة، كما اشترط المشرع حضور أحد أعضاء النيابة العامة لجلسات دوائر القضاء الإداري بمحاكم الاستئناف المدنية ، وذلك طبقاً لنص المادة الأولى من هذا القانون التي نصت على أن " تنشأ بكل محكمة من محاكم الاستئناف المدنية دائرة أو أكثر للقضاء الإداري ، وتشكل الدائرة بقرار من الجمعية العمومية للمحكمة من ثلاثة مستشارين ، على أن يحضر جلساتها أحد أعضاء النيابة العامة." وفي ذلك أيضاً تنص المادة (١٥) من قانون نظام القضاء ٢٠٠٦/٦ محددة درجة عضو النيابة العامة الواجب حضوره لجلسات دوائر القضاء الإداري ، بأن لا تقل درجته عن وكيل النيابة ، والتي نصت على أن " تشكل في كل محكمة استئناف دائرة أو أكثر للقضاء الإداري وتؤلف كل منها من ثلاثة مستشارين ويحضر جلساتها أحد أعضاء النيابة العامة لا تقل درجته عن وكيل نيابة."

٢٣٢٦- انظر في هذا المعنى حكم المحكمة العليا في الطعن الإداري رقم ٢٢/١٢ ق جلسة ١٩٧٦/٢/٢٦ ، سبق الإشارة إليه ، والذي قضت فيه بقولها : " إن القضاء الإداري يتميز عن القضاء المدني في أنه ليس مجرد قضاء تطبيقي مهمته تطبيق نصوص مقننة مقدماً ، بل هو في الأغلب قضاء إنشائي يبتدع الحلول المناسبة التي تنفق وطبيعة روابط القانون العام واحتياجات المرافق العامة ومقتضيات حسن سيرها وضرورة استدامتها والتي تختلف في طبيعتها عن روابط القانون الخاص التي وضعت أساساً لتحكم العلاقة بين الأفراد ولا تطبق وجوباً على روابط القانون العام إلا إذا وجد نص يقضي بذلك فإن لم يوجد فلا يلتزم القضاء الإداري بتطبيق قواعد القانون الخاص حتماً وكما هي ، وإنما له حريته واستقلاله في ابتداع الحلول المناسبة للروابط القانونية التي تنشأ في مجال القانون العام بين الإدارة في قيامها على المرافق العامة وبين الأفراد ، فله أن يطبق من قواعد القانون الخاص ما يتلاءم معها ، وله أن يطرحها إذا كانت غير متلائمة معها ، وله أن يطورها بما يحقق التلاؤم ، ..."

وهكذا أصبحت دوائر القضاء الإداري بمحاكم الاستئناف المدنية، محاكم درجة أولى فيما يتعلق بالمنازعات الإدارية المسندة لاختصاص القضاء الإداري على سبيل الحصر، حيث أصبح هذا القضاء موزع - أفقياً - على مستوى محاكم الاستئناف المدنية، والتي بلغ عددها - حتى إبريل ٢٠١٥ - سبعة محاكم استئناف مدنية هي: محكمة استئناف طرابلس، محكمة استئناف بنغازي، محكمة استئناف مصراته، ومحكمة استئناف الجبل الأخضر، ومحكمة استئناف سبها، ومحكمة استئناف الخمس، بعدما كان القضاء الإداري متمركز في دائرة واحدة، هي دائرة القضاء الإداري بالمحكمة العليا كمحكمة أول وآخر درجة. (٢٣٢٧)

كما شهد القضاء الإداري الليبي بإنشاء هذه الدوائر، توسعاً - رأسياً - تمثل في تعدد درجات التقاضي، حيث أصبحت المنازعات الداخلة في اختصاصه، تنظر على درجتين. ابتداءً أمام دائرة القضاء الإداري بمحكمة الاستئناف، وانتهاءً أمام دائرة القضاء الإداري بالمحكمة العليا كمحكمة طعن على أحكام هذه الدوائر، بعدما كانت تنظر على درجة واحدة.

وفي هذا السياق، نشير إلى أن إنشاء محاكم الاستئناف المدنية، وتحديد مقر، ودائرة اختصاص كل منها، من اختصاص المجلس الأعلى للقضاء بقرار يصدر منه بناءً على عرض من رئيس المجلس الأعلى للقضاء، طبقاً لنص المادة (١٣) من قانون نظام القضاء ٢٠٠٦/٦ التي تنص على أن " يكون إنشاء محاكم الاستئناف وتحديد مقر كل منها ودائرة اختصاصها بقرار من المجلس بناءً على عرض من رئيسه."

وبذلك فإن محل انعقاد، ودائرة اختصاص دوائر القضاء الإداري، يتحدد تبعاً لمقر، ودائرة اختصاص محكمة الاستئناف المنشأة فيها.

ثانياً - دائرة القضاء الإداري بالمحكمة العليا:

تحولت دائرة القضاء الإداري بالمحكمة العليا من محكمة إدارية تختص بالفصل في المنازعات الإدارية الداخلة في اختصاصها، كمحكمة درجة أولى، إلى دائرة أو محكمة طعن وذلك بعد إنشاء دوائر القضاء الإداري بمحاكم الاستئناف، التي اختصت بالطعن على أحكامها دائرة القضاء الإداري بالمحكمة العليا، كما سنرى لاحقاً.

وبشأن تشكيل دائرة القضاء الإداري بالمحكمة العليا، فهي الأخرى تشكل من ثلاثة مستشارين، غير أن المشروع أجاز تشكيلها من خمسة مستشارين، طبقاً لنص المادة (٣) من قانون المحكمة العليا ١٩٨٢/٦ والمتعلقة بتشكيل دوائر المحكمة العليا، بما فيها دائرة القضاء الإداري، والتي تنص على أن " تشكل كل دائرة من ثلاثة مستشارين، ويجوز أن تشكل من خمسة مستشارين، وتصدر الأحكام من المستشارين الذين تشكل منهم الدائرة. ويجوز أن يشترك المستشار في أكثر من دائرة."

أما عن مقر دائرة القضاء الإداري بالمحكمة العليا، فهو مقر المحكمة ذاتها، في العاصمة الليبية طرابلس، مع جواز انعقادها في مكان آخر بقرار من الجمعية العمومية للمحكمة، طبقاً لنص المادة (٤) من قانون

٢٣٢٧- انظر الهيكل التنظيمي للمحاكم في ليبيا، منشور على الموقع الإلكتروني الرسمي لوزارة العدل،

المحكمة العليا ١٩٨٢/٦ والتي تنص على أن " تعقد المحكمة العليا جلساتها في طرابلس ... ويجوز بقرار من الجمعية العمومية للمحكمة أن تعقد جلساتها في أي مكان آخر."

وفي سياق متصل، نشير إلى استحداث دائرة أو أكثر (فحص الطعون) بالمحكمة العليا، طبقاً لنص المادة (٢٧- مكرراً) مضافة بالقانون رقم ٣٣ لسنة ٢٠١٢ بشأن تعديل قانون المحكمة العليا ١٩٨٢/٦ وتتولى الدائرة، فحص الطعون المقدمة أمام أي من دوائر المحكمة العليا، بحيث يكون لها - بعد سماع رأي نيابة النقض - إحالة الطعن على دائرة الاختصاص إذا ما رأت بجدوى الطعن، أو أن الفصل فيه يقتضي تقرير مبدأ قانوني لم يسبق للمحكمة تقريره، أو أن تقرر - بإجماع الآراء - عدم إحالة الطعن على دائرة الاختصاص إذا ما رأت أنه غير مقبول شكلاً أو أنه باطل أو غير جائز أو كان قضاء المحكمة العليا مستقر على رأي يحسم المسألة القانونية المستند إليها الطعن، وبذلك يكون الحكم المطعون فيه أمام المحكمة العليا باتاً، لعدم إحالته من قبل دائرة فحص الطعون. (٢٣٢٨)

البند الثاني - حدود اختصاص القضاء الإداري الليبي بالمنازعات الإدارية : (٢٣٢٩)

إن ولاية - دوائر - القضاء الإداري الليبي بشأن المنازعات الإدارية ليست ولاية عامة، فهي ولاية محددة على سبيل الحصر في بعض المنازعات الإدارية، وفق ما كان عليه الوضع في النظام القانوني المصري قبل انعقاد الولاية العامة لمجلس الدولة المصري في المنازعات الإدارية.

أضف إلى ذلك، أن اختصاص القضاء الإداري الليبي بنظر تلك المنازعات الإدارية المحددة حصراً، ليس اختصاصاً مانعاً من اختصاص المحاكم المدنية، فمن تلك المنازعات ما يدخل في اختصاص مشترك بين القضاء الإداري والعادي، كما هو شأن طلبات التعويض عن القرارات الإدارية.

وبهذا فإن القاعدة العامة في النظام القانوني الليبي بشأن الاختصاص القضائي، هي اختصاص القضاء العادي ممثلاً في محاكمه المدنية بنظر جميع المنازعات، مدنية كانت أو إدارية أو جنائية، ما لم يوجد نص يقضي بخلاف ذلك، كما هو شأن القانون رقم ٨٨ لسنة ١٩٧١ بشأن القضاء الإداري، الذي أخرج بعض المنازعات الإدارية من ولاية المحاكم المدنية، وأسندها للقضاء الإداري ممثلاً في دوائره بمحاكم الاستئناف المدنية.

٢٣٢٨- المادة (٢٧- مكرراً) من قانون المحكمة العليا مضافة بالقانون رقم ٣٣ لسنة ٢٠١٢، تنص على أن " تشكل المحكمة دائرة أو أكثر تتولى فحص الطعون قبل إحالتها إلى ال دوائر المختصة بالمحكمة، وإذا رأت دائرة فحص الطعون- بعد سماع رأي نيابة النقض -أن الطعن جدير بالعرض على المحكمة العليا، أو لأن الفصل في الطعن يقتضي تقرير مبدأ قانوني لم يسبق للمحكمة تقريره أصدرت قراراً بإحالته إليها، أما إذا رأت - بإجماع الآراء - أنه غير مقبول شكلاً أو باطل أو غير جائز أو كان قضاء المحكمة قد استقر على رأي يحسم المسألة القانونية سند الطعن قررت عدم إحالته ويضحي الحكم المطعون فيه بقرار عدم الإحالة باتاً."

٢٣٢٩- د. محمد عبدالله الحراري، الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الليبي، مرجع سابق، ص ٤٢ وما بعدها - د. خليفة سالم الجهمي، أحكام ومبادئ القضاء الإداري الليبي، مرجع سابق، ص ٧٠، وما بعدها.

وفي ذلك تنص المادة (٢٠) من قانون نظام القضاء رقم ٦ لسنة ٢٠٠٦ على أن " تختص المحاكم (المحاكم العادية حيث لا يوجد محاكم إدارية) بالفصل في كافة المنازعات والجرائم ، وليس للمحاكم أن تنظر في أعمال السيادة." مع الإشارة إلى أن قانون نظام القضاء السابق رقم ٥١ لسنة ١٩٧٦ نص على معنى هذه المادة بنص مادته (١٤) إلا أنه ختمها بعبارة " إلا ما استثنى بنص خاص "

وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة العليا بقولها : " إن المحاكم العادية هي محاكم القانون العام التي تختص بكافة المنازعات والجرائم إلا ما استثنى بنص خاص ، وقد حدد القانون رقم ٨٨-٧١م في شأن القضاء الإداري اختصاص دوائر القضاء الإداري على سبيل الحصر ... " (٢٣٣٠)

ويعود الاختصاص العام بنظر المنازعات الإدارية ابتداءً - المحددة حصراً - لدوائر القضاء الإداري بمحاكم الاستئناف المدنية ، اما دائرة القضاء الإداري بالمحكمة العليا فتختص بنظر الطعن في الأحكام الصادرة عن هذه الدوائر، وفق الآتي:

أولاً - اختصاص دوائر القضاء الإداري بمحاكم الاستئناف المدنية :

أسلفنا بأن ولاية القضاء الإداري اللبني محددة على سبيل الحصر في بعض المنازعات الإدارية، والتي أسند المشرع الاختصاص بنظرها لدوائر القضاء الإداري بمحاكم الاستئناف المدنية. وفي نطاق هذا الاختصاص منه ما هو اختصاص مانع للقضاء الإداري، وما هو اختصاص مشترك مع القضاء العادي طبقاً لنصوص قانون القضاء الإداري رقم ٨٨ لسنة ١٩٧١ والتي حددها بنص المواد (٢ و ٣ و ٤ و ٥).

وفي ذلك قضت المحكمة العليا بأن " القانون رقم ٨٨ لسنة ١٩٧١ بشأن القضاء الإداري حدد اختصاص دوائر القضاء الإداري بمحاكم الاستئناف على سبيل الحصر حيث نص في المواد ٢ ، ٣ ، ٤ ، ٥ منه على المسائل التي تدخل في اختصاص القضاء الإداري ... " (٢٣٣١)

وبشأن هذه النصوص المحددة لاختصاص القضاء الإداري من القانون رقم ٨٨/١٩٧١ فهي على النحو الآتي :

- المادة الثانية: " تختص دوائر القضاء الإداري دون غيرها بالفصل في المسائل الآتية :

- ١- المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات التقاعدية والمكافآت المستحقة للموظفين أو العاملين أو المستحقين عنهم.
- ٢- الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بالطعن في القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو بالترقية أو بمنح العلاوات.
- ٣- الطلبات التي يقدمها الموظفون العامون بإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية.

٢٣٣٠- حكمه في الطعن الإداري رقمي ٢٣ / ١ ق ، جلسة ١٧ / ١١ / ١٩٧٧ ، مجلة المحكمة العليا، س ١٤ ، ع

٢ ، ص ٩

٢٣٣١- حكمها في الطعن الإداري رقم ٤٧ / ١١٠ ق جلسة ١٨ / ٤ / ٢٠٠٤ ، غير منشور .

٤- الطلبات التي يقدمها الموظفون العامون بإلغاء القرارات النهائية الصادرة بإحالتهم إلى التقاعد أو الاستിاداع أو فصلهم بغير الطريق التأديبي.

٥- الطلبات التي يقدمها الأفراد أو الهيئات بإلغاء القرارات الإدارية النهائية.

٦- دعاوى الجنسية.

ويشترط لقبول الطلبات المنصوص عليها في البنود ٢ ، ٣ ، ٤ ، ٥ ، ٦ من الفقرة السابقة أن يكون مرجع الطعن عدم الاختصاص أو وجود عيب في الشكل أو مخالفة القوانين واللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو إساءة استعمال السلطة.

ويعتبر في حكم القرارات الإدارية رفض السلطات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار أو إجراء كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للقوانين واللوائح."

- **المادة الثالثة :** " تفصل دائرة القضاء الإداري في طلبات التعويض عن القرارات المنصوص عليها في المادة السابقة إذا رفعت إليها بصفة أصلية أو تبعية ، ويترتب على رفع دعوى التعويض إلى دائرة القضاء الإداري عدم جواز رفعها أمام المحاكم العادية ، كما يترتب على رفع دعوى التعويض أمام المحاكم العادية عدم جواز رفعها إلى دائرة القضاء الإداري."

- **المادة الرابعة :** " تفصل دائرة القضاء الإداري في المنازعات الخاصة بعقود الالتزام والأشغال العامة والتوريد."

- **المادة الخامسة :** " فيما عدا القرارات الصادرة عن هيئات التوفيق والتحكيم في منازعات العمل تفصل دائرة القضاء الإداري في الطعون التي ترفع عن القرارات النهائية الصادرة من جهات إدارية ذات اختصاص قضائي ، متى كان مرجع الطعن عدم الاختصاص أو وجود عيب في الشكل أو مخالفة القوانين واللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو إساءة استعمال السلطة."

وبالرجوع إلى اختصاصات القضاء الإداري التي كانت معهود بها لدائرة القضاء الإداري بالمحكمة العليا في ظل قانون المحكمة العليا لسنة ١٩٥٣ تكاد تكون هي ذات الاختصاصات المنصوص عليها في القانون الحالي للقضاء الإداري (١٩٧١/٨٨) والتي عاشها اختصاص القضاء لمجلس الدولة المصري في ظل قانونه رقم ٩ لسنة ١٩٤٩).

غير أننا نلاحظ أن قانون القضاء الإداري - الحالي - ١٩٧١/٨٨ وسع - شيئاً - من اختصاصات القضاء الإداري المنصوص عليها سابقاً في قانون المحكمة العليا لسنة ١٩٥٣ تمثلت في :

- اختصاص دوائر القضاء الإداري بمحاكم الاستئناف المدنية بنظر طلبات إلغاء القرارات النهائية الصادرة بإحالة الموظفين على الاستياداع ، والتي لم يتضمنها نص المادة (٢١/د) من قانون المحكمة العليا لسنة ١٩٥٣ .

- اختصاص دوائر القضاء الإداري - بنص القانون - بنظر المنازعات المتعلقة بالجنسية ، والتي لم ينص المشرع على اختصاص دائرة القضاء الإداري بالمحكمة العليا في ظل قانون سنة ١٩٥٣ .

- لم يعلق المشرع اختصاص دوائر القضاء الإداري بنظر المنازعات الخاصة بالعقود الإدارية المحددة - حصراً - على إرادة طرفي العقد أو نص القانون ، والذي كان هذا الاختصاص في ظل قانون سنة ١٩٥٣

رهنًا بعبارة " إلا إذا نص العقد أو على خلاف ذلك " وفي هذا السياق نشير إلى استبعاد المشرع بالقانون رقم ٨٨ لسنة ١٩٧١ المنازعات الخاصة بعقود الامتياز من اختصاص القضاء الإداري ، والتي كانت تدخل في اختصاصه في ظل قانون المحكمة العليا لسنة ١٩٥٣ .

وبناءً على النصوص المحددة لاختصاص دوائر القضاء الإداري في المنازعات الإدارية ، فقد توزع هذا الاختصاص - المحدد حصراً - بين اختصاص مانع للقضاء الإداري ، وآخر يشاركه فيه القضاء العادي ، على النحو التالي :

١- الاختصاص المانع لدوائر القضاء الإداري :

يتجسد هذا الاختصاص المانع من اختصاص المحاكم المدنية ، بنص المادة الثانية من القانون رقم ٨٨ لسنة ١٩٧١ بشأن القضاء الإداري ، طبقاً لنص فاتحة هذه المادة بعبارة " تختص دائرة القضاء الإداري دون غيرها بالفصل في المسائل الآتية : " والتي تمثلت في المنازعات - الإدارية - في مجال الوظيفة العامة ، والجنسية ، بولايتي القضاء الكامل وقضاء الإلغاء ، فضلاً عن ولاية إلغاء القرارات الإدارية بوجه عام.

٢- الاختصاص المشترك مع المحاكم المدنية :

بالرغم من أن اختصاص دوائر القضاء الإداري جاء محدداً على سبيل الحصر في بعض المنازعات الإدارية، إلا أن المحاكم المدنية قد زاحمت هذه الدوائر في هذا الاختصاص المحدد حصراً، وبشأن منازعات ذات طبيعة إدارية تتنافى - غالباً - مع روابط القانون الخاص إجرائياً وموضوعياً.

وقد تجسد هذا الاختصاص المشترك طبقاً لنص المادتين الثالثة، والرابعة من القانون رقم ٨٨ لسنة ١٩٧١ متمثلاً في:

- طلبات التعويض عن القرارات الإدارية - المعيبة - غير أن اختصاص المحاكم المدنية بشأن هذه الطلبات لا يكون إلا في حالة رفعت دعوى التعويض بصفة أصلية ، أما إذا رفعت بصفة تبعية فيدخل طلب التعويض تبعاً لطلب الإلغاء - الأصلي - في اختصاص المانع لدوائر القضاء الإداري ، ومن أحكام القضاء العادي المؤكدة على اختصاص المشترك بنظر طلبات التعويض عن القرارات الإدارية ، قضت دائرة النقض المدني بالمحكمة العليا بقولها : " إن المستفاد من المادتين الثانية الثالثة من القانون رقم ٧١-٨٨م بشأن القضاء الإداري هي وحدها المختصة بالفصل في الطلبات التي يقدمها الأفراد والهيئات بإلغاء القرارات الإدارية النهائية وبالفصل في طلبات التعويض إذا رفعت لإليها بصفة أصلية أو تبعية ، وأن المحاكم العادية لا ينعقد لها الاختصاص بالفصل في طلبات التعويض عن تلك القرارات إلا إذا رفعت إليها بصفة أصلية." (٢٣٣٢)

٢٣٣٢- طعن مدني رقم ٣٦/٦١ ق ، جلسة ١٨/١١/١٩٩١ ، مجلة أحكام المحكمة العليا ، س ٢٨ ، ع ١ و ٢ - ص ١٢٤ .

- انظر في ذات المعنى حكمها في الطعن المدني رقم ٤٥/٦٦ ق جلسة ٩/٦/٢٠٠١ غير منشور. وحكمها في الطعن رقم ١٧/٤٣ في ٢٣/٢/١٩٧١ ، مجلة أحكام المحكمة العليا - س ٧ ، ع ٣ ، ص ١٠٧ .

وفي هذا السياق نشير إلى أنه وإن كانت المحاكم المدنية لا تملك تفسير القرار الإداري أو وقف تنفيذه ، إلا أنها تملك فحص مشروعية القرارات الإدارية ، لفصل في طلبات التعويض عنها ، وفي ذلك قضت المحكمة العليا بقولها : " إن مفاد نص المادة الثالثة من القانون رقم ٧١/٨٨م في شأن القضاء الإداري أن الاختصاص بنظر دعاوى التعويض عن القرارات الإدارية المعيبة مشترك بين دوائر القضاء الإداري والمحاكم العادية ، كل ما هنالك أن رفع دعوى التعويض عن تلك القرارات أمام إحدى جهتي القضاء يجعل من غير الجائز رفعها أمام الجهة الأخرى ، ولما كان لا يتسنى الفصل في دعوى التعويض أمام القضاء العادي من القرار الإداري المخالف للقانون إلا بفحصه في ضوء المقتضيات القانونية التي تجيز إصداره للنظر في مدى مطابقته لتلك المقتضيات من عدمها ، فإنه لا مجال لإنكار اختصاص المحكمة المطعون في حكمها بنظر الدعوى وقضاؤها بالتعويض للمطعون

ضده بعد أن تبين لها وجه مخالفة القرار الإداري الصادر بحقه للقانون ، ما دامت لم تخرج في ممارستها لاختصاصها بنظر دعوى التعويض عن الحدود المرسومة لها ولم تتعدها إلى تفسير القرار الإداري المخالف المطالب بالتعويض عنه أو للأمر بوقف تنفيذه... " (٢٣٣٣)

والجدير بالذكر أنه، بعد أن ذهب قضاء دائرة النقض المدني بالمحكمة العليا منذ سنة ١٩٩١ إلى إنكار حق المحاكم المدنية بفحص مشروعية القرارات الإدارية عند نظرها لطلبات التعويض عن القرارات الإدارية ، حيث قضت في حكمها الصادر في ١٩٩١/١١/١٨ بعد تأكدها على الاختصاص المشترك بشأن هذه الطلبات مع القضاء الإداري ، ذهبت بتعليق فصل المحكمة المدنية في طلب التعويض عن القرار الإداري ، أن يكون القضاء الإداري قد قضى بإلغاء القرار محل طلب التعويض أمامها ، وفي ذلك قضت قائلة : " أن المحكمة المطعون في حكمها إذ التزمت هذا النظر وانتهت إلى أنه لا يجوز لها الفصل في طلب التعويض المقدم لها والذي يقوم أساساً على مخالفة القرار الصادر عن ... إلا بعد التصدي لبحث صحة هذا القرار من عدمه وهو أمر يخرج من اختصاصها الولائي، فإنها لا تكون قد خالفت القانون." (٢٣٣٤)

٢٣٣٣- حكم المحكمة العليا في الطعن المدني رقم ٤٥/٢٨٤ ق جلسة ١٩٩٩/٥/٢٩ ، غير منشور ، أشار إليه / - د. خليفة سالم الجهمي ، مرجع سابق ، ص ٩٣.

٢٣٣٤- حكم دائرة النقض المدني رقم ٣٦/٦١ ق جلسة ١٩٩١/١١/١٨ ، مجلة أحكام المحكمة العليا الليبية ، س ٢٨ ، ع ١ و ٢ - ص ١٢٤

- في ذات المعنى حكمها في الطعن المدني رقم ٤٦/٢٢٧ ق جلسة ٢٠٠٤/٤/٥ ، مجلة أحكام المحكمة العليا الليبية ، ج ٢ "القضاء المدني" ٢٠٠٤ ، ص ٨٨١

- أيضاً حكمها طعن مدني رقم ٥١/٤٠٨ ق جلسة ٢٠٠٦/١١/٢١ مجلة أحكام المحكمة العليا ، س ٤١ ، ع ٣ ، ص ٩٥.

وفي تقديري عدم سلامة هذا الاتجاه للأسباب التالية :

١- أن المشرع عندما قرر الاختصاص المشترك بين القضاء الإداري والعادي ، بشأن الفصل في طلبات التعويض عن القرارات الإدارية ، لم ينص على عدم أحقية المحاكم المدنية بفحص مشروعية القرارات الإدارية عند نظر طلب التعويض عنها.

٢- أن قضاء المحكمة العليا مستقر على أحقية المحاكم المدنية بفحص مشروعية القرارات الإدارية ، بالقدر الذي يمكنها من القضاء في طلبات التعويض عن القرارات الإدارية من عدمه.

٣- أن هذا العدول قد جاء على يد دائرة النقض المدني بالمحكمة العليا، وهذا ما لا تملكه، إذ أن العدول عن أي مبدأ قانوني يدخل في اختصاص المحكمة العليا منعقدة بدوائرها المجتمعة ، طبقاً لنص المادة (٢٣) من القانون المحكمة العليا ١٩٨٢/٦ (٢٣٣٥)

٤- فضلاً عما سينتهي به هذا العدول - وبهذه الكيفية - إلى نتائج غريبة ، كإنقضاء ميعاد الطعن بالإلغاء ، أو تحصين المشرع لبعض القرارات من الطعن عليها بالإلغاء ، أو اكتفاء صاحب الشأن بطلب التعويض عن القرار الإداري الذي يزعم بعدم مشروعيته ، بما يعني مصادرة الحق في التعويض عن القرارات الإدارية تبعاً لانسداد طريق الطعن على القرار لأي سبب كان ، فهذه الكيفية - عملياً - انتزع اختصاص المحاكم المدنية بنظر طلبات التعويض عن القرارات الإدارية ، رغم النص عليه من قبل المشرع.

فهذه الأسباب - وغيرها - تدخلت المحكمة العليا - مجتمعاً بدوائرها - لا أقول بعدولها عن هذا الاتجاه - وإن كان ذلك ما جاء بحكمها - بل بتأكيداها على أحقية المحاكم المدنية بفحص مشروعية القرارات الإدارية - في ظل الاختصاص المشترك - عند نظرها لطلبات التعويض عن القرارات الإدارية ، من خلال حكمها الصادر في ٢٠٠٩/١١/١١ ، والذي قضت فيه بقولها : " وحيث إنه لا يتسنى الفصل في دعوى التعويض أمام القضاء المدني عن القرار الإداري المعيب إلا بفحصه في ضوء المقتضيات القانونية التي تجيز إصداره للنظر في مدى مطابقتها لتلك المقتضيات من عدمها ، فإنه لا مجال لإنكار اختصاص المحاكم المدنية بنظر دعوى التعويض عن القرار الإداري إذا تبين لها وجه مخالفة القرار الإداري للقانون ، ما دامت لم تخرج في ممارستها لاختصاصها بنظر دعوى التعويض عن الحدود المرسومة لها قانوناً ولم تتعداها إلى تفسير القرار الإداري المطالب بالتعويض عنه أو للأمر بوقف تنفيذه أو إلغائه " (٢٣٣٦)

ولهذه الأسباب قررت في حكمها الآتي :

٢٣٣٥- انظر في اختصاصات المحكمة العليا منعقدة بدوائرها المجتمعة ، المنصوص عليها في المادة (٢٣) من قانون المحكمة العليا ١٩٨٢/٦ ، ص ٢٢ من هذا البحث

٢٣٣٦- حكم المحكمة العليا (منعقدة بدوائرها مجتمعاً) الصادر في ٢٠٠٩/١١/١١ ، في الطعن المدني ٥٢/٢٥٠ ق ، المحال إليها من دائرتها المدنية . نقلاً عن / د. محمد عبدالله الحراري - مرجع سابق - الطبعة الخامسة - ٢٠١٠ - ص ١٥٢ .

" قررت المحكمة بدوائرها مجتمعة العدول عن المبادئ التي قررت أن المحاكم المدنية لا ينعقد لها الاختصاص بالفصل في طلبات التعويض عن الأضرار الناشئة عن القرارات الإدارية إلا إذا رفعت إليها بصفة أصلية ، وكانت دعوى إلغاء القرار المطالب بالتعويض عن الضرر الناشئ عنه قد فصل فيها من الدائرة الإدارية المختصة والأخذ بالمبادئ التي قررت اختصاص القضاء المدني بالتعويض عن الضرر الناشئ عن القرارات الإدارية المعيبة ، دون أن تشترط إلغاء تلك القرارات من الدائرة المختصة."

ومن جانبنا ، وإن كنا لا نؤيد مسألة الاختصاص المشترك بنظر المنازعات الإدارية - كحد أدنى - فيما يتعلق بالفصل في طلبات التعويض عن القرارات الإدارية، إلا أننا نتفق مع ما ذهب إليه المحكمة العليا في هذا الحكم ، بأحقية المحاكم المدنية في فحص مشروعية القرارات الإدارية ، فهذه النتيجة أضحت منطقية في ظل استمرار الاختصاص المشترك بين القضاء الإداري والعادي بالفصل في طلبات التعويض عن القرارات الإدارية.

- المنازعات الخاصة بعقود الالتزام والأشغال العامة و التوريد ، بالرغم من أن دوائر القضاء الإداري لا تختص بمنازعات العقود الإدارية إلا في نطاق هذه العقود الثلاثة ، طبقاً لنص المادة الرابعة من القانون ١٩٧١/٨٨ إلا أنه تدخل منازعاتها في الاختصاص المشترك بين القضاء الإداري والعادي، على الرغم من أن المشرع لم ينص صراحة على الاختصاص المشترك بالفصل في منازعات هذه العقود - المسماة - ناهيك عن التعديل الذي أجراه المشرع بتحرير اختصاص دوائر القضاء الإداري بنظر هذه المنازعات من إرادة طرفي العقد في ظل قانون المحكمة العليا ١٩٥٣- السابق الإشارة إليه - هذا ما ذهب إليه محممتنا العليا بتقرير الاختصاص المشترك بين القضاء الإداري والعادي ، بشأن المنازعات الخاصة بعقود الالتزام والأشغال العامة والتوريد ، مؤسسة حكمها على عبارة نص المادة الثانية " تختص دائرة القضاء الإداري دون غيرها بالفصل في المسائل الآتية : " بأن المشرع لم يوردها في نص المادة الرابعة المتعلقة باختصاص دوائر القضاء الإداري بالفصل في منازعات ثلاثة عقود إدارية.

فقد قضت بحكمها الصادر في ١٩٧٩/١/٧ بقولها : " إن القانون رقم ٨٨ لسنة ١٩٧١ في شأن القضاء الإداري إذ ينص في المادة الثانية منه على أن تختص دوائر القضاء الإداري دون غيرها بالفصل في المسائل الواردة فيها ، وتتص المادة الرابعة منه على أن تفصل دائرة القضاء الإداري في المنازعات الخاصة بعقود الالتزام والشغال العامة والتوريد ، يدل على أن المشرع أراد التفرقة بين المسائل المبينة في المادة الثانية وبين العقود المشار إليها بالمادة الرابعة ، فجعل الاختصاص في تلك المسائل مقصوراً على القضاء الإداري ولم يجعل الاختصاص في العقود المبينة بالمادة الرابعة مقصوراً على هذا القضاء دون غيره ، وإنما جعله مشتركاً بين القضاء الإداري والقضاء العادي..." (٢٣٣٧)

ومن جانبنا نتحفظ على هذا التفسير الذي أسست المحكمة العليا عليه حكمها من جهتين ، الأولى في مقابلة هذا التفسير ، والثانية من منطق هذا التفسير :

- في مقابل هذا التفسير، أن المشرع عندما أراد عقد الاختصاص المشترك بين القضاء الإداري والعادي بشأن طلبات التعويض عن القرارات الإدارية ، نص أو أشار لذلك في المادة الثالثة.

- ومن منطق هذا التفسير ، أن المحكمة العليا لم تذهب للقول بالاختصاص المشترك بشأن الطعن على القرارات الإدارية الصادرة عن الجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي ، رغم أن المادة الخامسة من

٢٣٣٧- حكمها في الطعن المدني رقم ٢٤/٣٣ ق جلسة ١٩٧٩/١/٧ ، مجلة المحكمة العليا ، س ١٥ ، ع ٤ ، ص

قانون القضاء الإداري ١٩٧١/٨٨ جاءت خالية من عبارة " دون غيرها " حيث أن أحكامها في هذا الشأن مستقرة على اختصاص القضاء الإداري - دون غيره ، كما سنرى - بالفصل في طلبات إلغاء قرارات الجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي ، وإن كنت أرى أن هذا الاختصاص لدوائر القضاء الإداري ، يجد أساسه أيضاً في البند الخامس من المادة الثانية من القانون ١٩٧١/٨٨ المتعلق بطلبات الأفراد بإلغاء القرارات الإدارية النهائية.

أضف إلى ذلك إن المتأمل لقضاء المحكمة العليا بشأن تحديد اختصاص القضاء العادي بنظر المنازعات المتعلقة بعقود القانون الخاص ، يجد جُل أحكامها تذهب في تأسيس هذا الاختصاص بالاستناد إلى طبيعة العقد، ما إذا كان إدارياً أو مدنياً، إذ سينتهي بالقول - استناداً لمفهوم المخالفة - أن القضاء الإداري يختص وحده بمنازعة العقد الإداري ، ومن أحكامها الحديثة - نسيباً- في ذلك حكمها الذي قضت فيه بقولها " إن من شروط العقد الإداري أيّاً كان نوعه أن يكون لحساب شخص من أشخاص القانون العام ، ولما كان العقد محل المنازعة غير متحقق فيه هذا الشرط ، لأنه كان لحساب شركة الخطوط الجوية العربية الليبية وهذه الشركة ليست من أشخاص القانون العام - طبقاً لقانون إنشائها رقم ٥ لسنة ١٩٧٥ فإنه لا يكون عقداً إدارياً وتتحصر تبعاً لذلك ولاية القضاء الإداري واختصاصه بنظر المنازعة لخروجها عن نطاق العقود الإدارية." (٢٣٣٨)

وهكذا بناءً على الاختصاص المحدد للقضاء الإداري الليبي في المنازعات الإدارية ، تخرج جميع المنازعات الإدارية التي لم يرد النص بشأنها على اختصاص دوائر القضاء الإداري بالفصل فيها ، حيث تختص بنظرها المحاكم المدنية صاحبة الولاية العامة بنظر سائر المنازعات وإن كانت طبيعتها إدارية ، فضلاً عن مشاركة القضاء العادي ، للقضاء الإداري بنظر بعض المنازعات الإدارية الداخلة في اختصاص القضاء الإداري.

وبذلك، يدخل في اختصاص المحاكم المدنية - دون غيرها - على سبيل المثال لا الحصر:

- الفصل في دعاوى التعويض عن أعمال أو أخطاء الإدارة المادية ، وفي ذلك قضت المحكمة العليا بأنه قد " حددت المادة ٣ من القانون رقم ٨٨ لسنة ١٩٧١ بشأن القضاء الإداري اختصاص هذا القضاء بالفصل في التعويض عن القرارات المنصوص عليها في القانون المذكور ، مما مؤداه أن باقي دعاوى التعويض ينعقد اختصاص بنظرها إلى القضاء العادي صاحب الولاية العامة. ولما كانت الدعوى محل

٢٣٣٨ - حكمها في الطعن الإداري رقم ٤٨/١٩ ق جلسة ٢٨/١١/٢٠٠٤. غير منشور / ومن أحكامها المنشورة بهذا المعنى انظر حكمها في الطعن الإداري رقم ١٧/٣ ق جلسة ٤/٤/١٩٧١ ، س ٧ ، ع ٤ ، ص ٢٣ " إذا كانت العين محل عقد الإيجار من املاك الدولة الخاصة التي يجوز لجهة الإدارة التصرف فيها تصرف الأفراد ، وكان تأجيرها لم يخرج في شروطه عن الشروط المألوفة المتعارف عليها بين الأفراد ، فإن ما يطرأ بشأنها من تصرفات بقصد فسخ أو إلغاء العقد وإخلاء العين المؤجرة يكون من التصرفات التي يخرج النزاع بصدها عن ولاية هيئة القضاء الإداري "

الطعن مؤسسة على المسؤولية التقصيرية الناشئة عن خطأ مادي يتمثل في عدم قيام جهة الإدارة في اتخاذ إجراءات السلامة العامة ، فإن الاختصاص بنظرها ينعقد للقضاء العادي^(٢٣٣٩)

- الفصل في منازعات العقد الإداري، فيما عدا المنازعات الخاصة بعقود الالتزام والأشغال العامة والتوريد ، فتختص بها المحاكم المدنية بمشاركة دوائر القضاء الإداري، وإن لم نقف على حكم يقضي صراحة بهذا المعنى إلا أن نص المادة الرابعة من القانون رقم ١٩٧١/٨٨ صريح في انحصار اختصاص القضاء الإداري بالمنازعات الخاصة بالعقود الإدارية المذكورة، كما أن قضاء المحكمة العليا صريح في اتجاهه إلى تقرير الاختصاص المشترك بشأن منازعات هذه العقود الثلاثة ، وبالإستناد لمفهوم المخالفة يمكننا ان نذكر حكم المحكمة العليا القاضي بأنه " ... ومتى كان الاتفاق لا يخرج عن كونه عقداً من عقود التزام المرافق العامة التي يختص القضاء الإداري وفقاً للمادة ٤ من القانون رقم ١٩٧١/٨٨ بشأن القضاء الإداري بنظر المنازعات المتعلقة بها ، وكان النزاع بين الطرفين دائراً في حقيقة الأمر حوله فإن دائرة القضاء الإداري محكمة استئناف بنغازي تكون هي المختصة بالنظر في شأنه."^(٢٣٤٠)

ثانياً - اختصاص دائرة القضاء الإداري بالمحكمة العليا : (٢٣٤١)

اقتترنت نشأة القضاء الإداري الليبي بهذه الدائرة التي تمثل فيها هذا القضاء الإداري عند نشأته بقانون المحكمة العليا سنة ١٩٥٣، حيث عهد إليها المشرع بالفصل في المسائل الإدارية الداخلة في اختصاص القضاء الإداري كمحكمة أول وآخر درجة ، لا يطعن في أحكامها إلا بطريق التماس إعادة النظر وفق الأحوال المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية ، كما بينا.

غير أنه بإعادة تنظيم القضاء الإداري الليبي بالقانون رقم ٨٨ لسنة ١٩٧١ بشأن القضاء الإداري ، والذي أنشأ المشرع بموجب دوائر قضاء إداري بمحاكم الاستئناف المدنية ، عهد إليها باختصاصات دائرة القضاء الإداري بالمحكمة العليا ، لتصبح هذه الدوائر المنشأة بمحاكم الاستئناف المدنية صاحبة الاختصاص العام في المنازعات الإدارية الداخلة في اختصاص القضاء الإداري كمحكمة درجة أولى ، لتتحول دائرة القضاء الإداري بالمحكمة العليا إلى محكمة أو دائرة نقض في الأحكام الصادرة عن دوائر القضاء الإداري بمحاكم الاستئناف المدنية.

فقد نصت المادة (١٩) من القانون رقم ١٩٧١/٨٨ على أنه " يجوز الطعن في الأحكام الصادرة من محاكم الاستئناف منعقدة بهيئة قضاء إداري وذلك في الأحوال الآتية :

١- إذا كان الحكم المطعون فيه مبنياً على مخالفة القانون أو خطأ في تطبيقه أو تأويله.

^{٢٣٣٩} - حكمها في الطعن الإداري رقم ٤٨/٤٤ ق ، جلسة ١٢/١٢/٢٠٠٤ ، غير منشور.

^{٢٣٤٠} - حكمها في الطعن الإداري رقم ٢٦/١٤ ق جلسة ٢٣/٣/١٩٨٣ ، مجلة المحكمة العليا، س ٢٠ ، ع ٣ ، ص ١٤

^{٢٣٤١} - د. مازن ليلو راضي ، الوجيز في القضاء الإداري الليبي ، دار المطبوعات الجامعية ، ٢٠٠٣ ، ص ٧٦ وما بعدها.

٢- إذا وقع بطلان في الحكم أو بطلان في الإجراءات أثر في الحكم .
 ٣- إذا صدر الحكم خلافاً لحكم سابق حاز قوة الشيء المحكوم فيه سواء دفع بهذا أم لم يدفع.
 ويكون لذوي الشأن والنيابة العامة الطعن في تلك الأحكام خلال ستين يوماً من تاريخ صدور الحكم.
 وتطبق في شأن الطعن الإجراءات المقررة للطعن بالنقض المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية والتجارية.

ولا يترتب على الطعن وقف تنفيذ الحكم إلا إذا أمرت المحكمة بغير ذلك."

كما نص ذات القانون في مادته (٢٠) على أنه " يجوز الطعن في الأحكام الصادرة من محاكم الاستئناف منعددة بميزة قضاء إداري بطريق التماس إعادة النظر في المواعيد الأحوال المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية والتجارية المبينة فيه." (٢٣٤٢)

كما جاء النص بالبند الثاني من المادة (٢٤) من قانون المحكمة العليا رقم ٦ لسنة ١٩٨٢ بأن " تختص المحكمة العليا كمحكمة نقض بنظر الطعون التي ترفع إليها في المسائل الآتية:

أولاً : الأحكام الصادرة في المواد المدنية والتجارية ومواد الحوالم الشخصية في الحالات المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية والتجارية .

٢٣٤٢- وبشأن الحالات ومواعيد الطن بالتماس إعادة النظر والمنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية والتجارية لسنة ١٩٥٤ فتنص المادة (٣٢٨) على أنه " يجوز للخصوم أن يلتمسوا إعادة النظر في الحكم الصادرة بصفة انتهائية في الأحوال الآتية :

- ١- إذا وقع من الخصم غش كان من شأنه التأثير في الحكم .
- ٢- إذا حصل بعد الحكم إقرار بتزوير الأوراق التي أسس عليها أو قضى بتزويرها.
- ٣- إذا الحكم قد بنى على شهادة شاهد قضى بعد صدورها بأنها مزورة.
- ٤- إذا حصل الملتمس بعد صدور الحكم على أوراق قاطعة في الدعوى كان خصمه قد حال دون تقديمها.
- ٥- إذا الحكم بشيء لم يطلبه الخصوم أو بأكثر مما طلبوه.
- ٦- إذا كان منطوق الحكم مناقضاً بعضه لبعض.
- ٧- إذا صد الحكم على شخص ناقص الأهلية أو على جهة الوقف أو على أحد أشخاص القانون العام أو على أحد الأشخاص المعنوية ولم يكن ممثلاً تمثيلاً صحيحاً في الدعوى."

وتنص المادة ٣٢٩ على أن " ميعاد الالتماس ثلاثون يوماً. ولا يبدأ في الأحوال المنصوص عليها في البنود الأربعة الأولى من المادة ٣٢٨ إلا من اليوم الذي ظهر فيه الغش أو الذي أقر فيه بالتزوير فاعله أو حكم بثبوتته ، أو الذي حكم فيه على الشاهد الزور ، أو اليوم الذي ظهرت فيه الورقة المحتجزة . ويبدأ الميعاد في الحالة المنصوص عليها في البند الأخير من المادة ٣٢٨ من اليوم الذي يعلن فيه الحكم إلى من يمثل المحكوم عليه تمثيلاً صحيحاً."

ثانياً : الأحكام الصادرة من محاكم الاستئناف منعقدة بهيئة قضاء إداري طبقاً للقانون رقم ٨٨ لسنة ١٩٧١

ثالثاً : الأحكام الصادرة في المواد الجنائية طبقاً لقانون الإجراءات الجنائية. "

بناءً على ما تقدم ، لم تُعد دائرة القضاء الإداري بالمحكمة العليا تمارس أي اختصاص ابتدائي بالفصل في المسائل الإدارية ، إذ انحصر دورها بنظر الطعون في الأحكام الصادرة عن دوائر القضاء الإداري بمحاكم الاستئناف المدنية ، والتي حددها المشرع في طريقين هما الطعن بالنقض ، والطعن بالتماس إعادة النظر.

وتجدر الإشارة إلى أنه رغم التماثل - الظاهر من النصوص - بين النقض الإداري والنقض المدني ، لا سيما من حيث إجراءاتهما ، إلا أن النقض الإداري يظل له تميزه عن النقض المدني مرده لاختلاف روابط القانون العام عن روابط القانون الخاص ، وفي ذلك نشير إلى ميعاد الطعن بالنقض الإداري الذي حددته المادة (١٩) من قانون القضاء الإداري ١٩٧١/٨٨ بستين يوماً من تاريخ صدور الحكم ، في حين حددت المادة (٣٤١) من قانون المرافعات المدنية والتجاري ، ميعاد الطعن بالنقض المدني بثلاثين يوماً ، بنصها على أن " ميعاد الطعن بطريق النقض ثلاثون يوماً. "

والأهم من ذلك في تأكيد اختلاف النقض الإداري عن النقض المدني، أن دائرة القضاء الإداري بالمحكمة العليا لا يقتصر دورها على رقابة تطبيق القانون فحسب ، بل تمتد رقابتها إلى الوقائع أيضاً، ومرد ذلك إلى أن رقابتها قائمة على فحص مشروعية العمل الإداري المنبثقة عنه المنازعة الصادر فيها الحكم المطعون عليه أمامها ، وبذلك هي محكمة قانون وواقع ، وفي ذلك قضت المحكمة العليا ، مؤكدةً على هذا المعنى بقولها: " ليس لدائرة القضاء الإداري في رقابتها للقرارات الإدارية سلطة قطعية تقصر عنها سلطة المحكمة العليا ، والقياس في هذا الشأن على نظام النقض المدني هو قياس مع الفارق ، ذلك أن رقابة القضاء الإداري على القرارات الإدارية هي رقابة قانونية تسلطها عليها لتعرف مدى مشروعيتها من حيث مطابقتها للقانون ، وهذا بدوره هو الموضوع الذي سنتناوله المحكمة العليا عند رقابتها القانونية لأحكام القضاء الإداري ، فالنشاطان وإن اختلفا في المرتبة إلا أنهما متماثلان في الطبيعة لأن مردهما في النهاية إلى مبدأ المشروعية. " (٢٣٤٣)

وقبل أن نختم هذا الفرع ، نشير إلى دور المحكمة العليا ، سواء كمحكمة دستورية بالنظر في طعون دستورية القوانين ، أو أية مسألة قانونية متعلقة بالدستور أو بتفسيره ، تثار في قضية أمام أية محكمة ، أو كمحكمة تنازع بالفصل في تنازع الاختصاص ، وتعارض الأحكام ، بين المحاكم وأية جهة قضاء استئنائي ، فضلاً عن دورها كمحكمة عليا تلتزم دوائرها بإحالة أية دعوى معروضة عليها تقتضي العدول عن مبدأ قانوني قرره أحكام سابقة.

هذه الاختصاصات تمارسها المحكمة العليا منعقدة بدوائرها المجتمعة برئاسة رئيسها أو من يقوم مقامه ، طبقاً لنص المادة (٢٣) من قانون المحكمة العليا ١٩٨٢/٦ معدلة بالقانون رقم ١٧ لسنة ١٩٩٤ والتي

٢٣٤٣- حكمها في الطعن الإداري رقم ٢٠/٢ ق جلسة ١٩٧٤/٣/٢١ ، مجلة المحكمة العليا ، س ١٠ ، ع ٣ ، ص ٨٥.

- انظر/ - د. صبيح بشير مسكوني ، الطعن بالنقض في أحكام دوائر القضاء الإداري أمام المحكمة العليا في ليبيا ، بحث منشور بمجلة "دراسات قانونية ، بنغازي ، المجلد الخامس ، ١٩٧٥ ، ص ٣٧٧ وما بعدها.

تنص على أن " تختص المحكمة العليا دون غيرها منعقدة بدوائرها المجتمعة برئاسة رئيسها أو من يقوم مقامه بالفصل في المسائل الآتية :

أولاً: الطعون التي يرفعها كل ذي مصلحة شخصية مباشرة في أي تشريع يكون مخالفاً للدستور.

ثانياً: أية مسألة قانونية جوهرية تتعلق بالدستور أو بتفسيره تثار في قضية منظورة أمام أية محكمة.

ثالثاً: تنازع الاختصاص بين المحاكم وأية جهة قضاء استثنائي.

رابعاً: النزاع الذي يثور بشأن تنفيذ حكمين نهائيين متناقضين صادر احدهما من المحاكم والآخر من جهة قضاء استثنائي، ويجوز للمحكمة في هذه الحالة أن تأمر بوقف تنفيذ أحد الحكمين أو كليهما إلى أن تفصل في موضوع النزاع.

خامساً: العدول عن مبدأ قانوني قرره أحكام سابقة بناء على إحالة الدعوى من إحدى دوائر المحكمة." (٢٣٤٤)

كما ورد النص على اختصاص المحكمة العليا كمحكمة تنازع، بنص المادة (٢٣) من قانون نظام القضاء ٢٠٠٦/٦ " تتولى المحكمة العليا تعيين المحكمة المختصة بالفصل في الدعوى المرفوعة عن موضوع واحد أمام المحكمة وأمام جهة قضاء أخرى إذا لم تتخلى إحداها عن نظرها (تنازع إيجابي) أو تخلت كليهما عنها (تنازع سلبي)، كما تختص بالفصل في النزاع الذي يقوم بشأن تنفيذ حكمين نهائيين متناقضين." (٢٣٤٥)

وفي ختام هذا الفرع، وإن انحصر الاختصاص - الابتدائي - بنظر المنازعات الإدارية المحددة حصراً، في دوائر القضاء الإداري، والتي يدخل في ولايتها دون غيرها نظر طعون الإلغاء، إلا أن ذلك لن يُغنيها عن الوقوف على هذا الاختصاص، وما إذا كان المشرع قد أخرج عن ولايتها - في نطاق اختصاصها - بعضاً من القرارات الإدارية بإسنادها لجهات أخرى، وفق الفرع المقبل.

الفرع الثالث.

ولاية القضاء الإداري الليبي بنظر طعون الإلغاء.

إن جهات القضاء الإداري الليبي - كما بينا - تتمثل في دوائره المنشأة بمحاكم الاستئناف المدنية، ودائرة القضاء الإداري بالمحكمة العليا. وقد أسند المشرع الليبي الاختصاص بالفصل في المنازعات الإدارية الداخلة في اختصاص القضاء الإداري لدوائر هذا القضاء المنشأة بمحاكم الاستئناف المدنية. أما دائرة القضاء الإداري بالمحكمة العليا، فيقتصر دورها في نظر الطعون على الأحكام الصادرة عن دوائر القضاء الإداري بمحاكم الاستئناف المدنية.

٢٣٤٤- المادة (٢٣) من قانون المحكمة العليا ١٩٨٢/٦. معدلة بالقانون رقم ١٧ لسنة ١٩٩٤، نشر بالجريدة

الرسمية، س ٣٣، ع ٦، ص ١٤٠.

٢٣٤٥- المادة ٢٣ من قانون نظام القضاء رقم ٦ لسنة ٢٠٠٦.

وفي نطاق الاختصاص العام لدوائر القضاء الإداري بمحاكم الاستئناف المدنية بنظر المنازعات الإدارية - المحددة حصراً - تختص هذه الدوائر دون غيرها بولاية إلغاء القرارات الإدارية في نطاق هذا الاختصاص.

حيث عهد المشرع الليبي لهذه الدوائر طبقاً لنص المادتين **الثانية، والخامسة** من القانون رقم ٨٨ لسنة ١٩٧١ بشأن القضاء الإداري - السابق ذكرهما - باختصاصها بالفصل في طلبات إلغاء القرارات الإدارية المنصوص عليها، أما طلبات التعويض عن القرارات الإدارية، فتدخل في اختصاص مشترك مع المحاكم المدنية كما بينا.

وبالعودة لنص المادتين الثانية، والخامسة - المشار إليهما سابقاً - وتأسيساً على الاختصاص المحدد حصراً للقضاء الإداري، فإن دوائر القضاء الإداري بمحاكم الاستئناف المدنية تختص بالفصل في طلبات الإلغاء الآتية:

أولاً - طلبات إلغاء القرارات الإدارية في مجال الوظيفة العامة :

حرصاً من المشرع الليبي وإدراكاً لأهمية الوظيفة العامة، خص القضاء الإداري بنظر المنازعات المتصلة بالوظيفة العامة، وعلى رأسها طلبات إلغاء القرارات المتصلة بها. غير أنه أمام الاختصاص الحصري للقضاء الإداري، جعل من المنازعات الإدارية - الوظيفية - غير المنصوص عليها تخرج عن ولاية هذا القضاء، كقرارات النقل والندب مثلاً.

إذ ينحصر اختصاص القضاء الإداري بنظر طلبات الإلغاء المتصلة بالوظيفة العامة في الآتي:

١- الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بالطعن في القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو بالترقية أو بمنح العلاوات. (مادة ٢ / ٢)

٢- الطلبات المقدمة من الموظفين العموميين بإلغاء القرارات النهائية الصادرة بإحالتهم إلى التقاعد أو الاستيداع^(٢٣٤٦)، أو فصلهم بغير الطريق التأديبي. (مادة ٤/٢)

٣- الطلبات التي يقدمها الموظفون العامون بإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية. (مادة ٣/٢)

غير أنه، وإن انحصر اختصاص القضاء الإداري في نظر طلبات إلغاء القرارات - الوظيفية - الصادرة بالتعيين أو بالترقية أو بمنح العلاوات، وقرارات السلطات التأديبية، والقرارات الصادرة بالإحالة إلى

^{٢٣٤٦} - تشير إلى أن نظام الاستيداع تم إلغاؤه، بعدما كان مقرراً في ظل قانون الخدمة المدنية - السابق - رقم ١٩ لسنة ١٩٦٤ بموجب المادتين (٧١) و (٧٢) بإجازتهما إحالة الموظف إلى الاستيداع لأسباب تتعلق بالصالح =

= العام لمدة أقصاها سنة يتحدد وضعه الوظيفي خلالها إما بإحالته إلى التقاعد أو بإعادته إلى الخدمة، ثم نص على نظام الاستيداع بقانون الخدمة المدنية الحالي رقم ٥٥ لسنة ١٩٧٥ في المادتين (١٠٣) و (١٠٤) تحت عنوان " الإحالة تحت تصرف الخدمة المدنية " ثم تم إلغاؤه بمقتضى القانون رقم ١١ لسنة ١٩٨٥ بتعديل قانون الخدمة المدنية. انظر في تفصيل ذلك / د. خليفة سالم الجهمي - مرجع سابق - ١٣٥.

التقاعد أو الاستيداع أو الفصل بغير الطريق التأديبي ، بما يعني خروج غيرها من القرارات الصادرة في مجال الوظيفة العامة ، كقرارات النقل ، وتقارير الكفاية عن ولاية القضاء الإداري - إلغاءً وتعويضاً - ، إلا أن احكام القضاء الإداري الليبي ، ذهبت لتبسط رقابتها على بعض القرارات الإدارية التي تخرج - بظاهر النص - عن نطاق اختصاصها.

من ذلك ما استقر عليه القضاء الإداري باختصاصه بنظر طلبات إلغاء قرارات النقل النوعي، موسعاً مفهوم التعيين باعتبار أن نقل الموظف إلى وظيفة أخرى تغيّر وظيفته بمثابة تعيين. وفي ذلك قضت محكمتنا العليا بأن " ولئن كان الأصل أن قرارات نقل الموظفين تستقل بها جهة الإدارة دون معقب عليها ، إلا أن هذه القاعدة إنما تسري على النقل المكاني ، وهو الذي يتم بنقل الموظف إلى عمل بطبيعة عمله وبنفس درجته ، أما النقل النوعي وهو الذي يتم ويحدد بالوظيفة الجديدة التي تغيّر في طبيعتها عمل الموظف الأصلي ، فإن القضاء الإداري يختص بالنظر في مثل هذا النقل ، وذلك تأسيساً على أن النقل الجديد يعتبر بمثابة تعيين فيها ، وقرارات التعيين تختص محكمة القضاء الإداري بنظر الطعن فيها." (٢٣٤٧)

كما توسع القضاء الإداري الليبي في مدلول الترقية ، بحيث لم يُقصر اختصاصه على طلبات إلغاء القرارات - المباشرة - الصادرة بالترقية ، وإنما بسط رقابته على القرارات وثيقة الصلة بالترقية ، كتقارير الكفاية ، وترتيب التقديمية ، وإيفاد الموظفين للحصول على درجة علمية ، لأنها قرارات تؤثر مآلاً في الترقية ، من ذلك ما قضت به دائرة القضاء الإداري بمحكمة استئناف بنغازي بأن " الترقية بمعناها الأعم كل ما يطرأ على الموظف من تغيير في مركزه القانوني يكون من شأنه تقديمه وتمييزه عن أقرانه ، ولا شك أن ذلك يتوافر أيضاً في إيفاد الموظف للدراسة بالخارج لتحضير درجة علمية تخصصية ، ومن ثم يدخل في مدلول الترقية لأنه يؤدي في حقيقته إلى الترقية مآلاً ، إذ أن الترقية ليست فقط من درجة مالية إلى درجة مالية أعلى ، بل تعتبر ترقية مجرد إتاحة فرصة لأحد الموظفين دون أن أقرانه للحصول على مؤهل عال يرفع اختياره ويؤهله لتبوء أعلى المناصب مستقبلاً ، وعليه تأخذ هذه المحكمة بالتكليف القائل بأن الإيفاد في بعثة دراسية هو بمثابة ترقية ، يصدق عليه ما يصدق على الترقية ويأخذ حكمها." (٢٣٤٨)

٢٣٤٧- حكمها في الطعن الإداري رقم ٤١/٢٣ ق جلسة ١٠/٦/١٩٩٥ ، غير منشور / في ذات المعنى انظر حكمها في الطعن الإداري رقم ١٨/٣ ق جلسة ٢٠/٦/١٩٧١ ، مجلة أحكام المحكمة العليا الليبية ، س ٨ ، ع ١ ، ص ٦٨ ، والذي قضت فيه بقولها " أن لمحكمة القضاء الإداري حق الرقابة على القرارات الإدارية الصادرة بنقل الموظفين ، فإن وجدت مجرد نقل مكاني تركتها للإدارة تترخص فيها ، وإن وجدت قرار النقل ينطوي على قرار إداري آخر مما تختص المحكمة بإلغائه أو بالتعويض عنه كأن يكون المقصود من قرار النقل توقيع عقوبة على الموظف من غير الطريق التأديبي بسطت رقابته عليه وقضت بإلغائه ... "

٢٣٤٨- حكم دائرة القضاء الإداري بمحكمة استئناف بنغازي ، دعوى إدارية رقم ٢٥/٧ ق جلسة ٨/٤/١٩٩٧ ، غير منشور.

وبهذا يتبين لنا أن القضاء الإداري الليبي، لم يكتفي بتحديد المشرع للقرارات الإدارية المتصلة بالوظيفة العامة، التي تدخل في ولايته بإلغائها، بل جرى على تقرير اختصاصه بنظر طلبات إلغاء القرارات الوظيفية وثيقة الصلة بمدلولها، بالقرارات المنصوص عليها، على خلاف ما ذهب إليه بشأن تقريره للاختصاص المشترك مع القضاء العادي بشأن منازعات العقود الإدارية المنصوص عليها، والتي لم ينص المشرع صراحة على الاختصاص المشترك بشأنها!

وفي سياق متصل نتوقف أمام اختصاص المجلس الأعلى للقضاء بالفصل في المنازعات الإدارية - الوظيفية - والدعاوى التأديبية المتعلقة بأعضاء الهيئات القضائية^(٢٣٤٩)، طبقاً لنص المادة السادسة من قانون نظام القضاء رقم ٦ لسنة ٢٠٠٦ مستبدلة بالقانون رقم ٤ لسنة ٢٠١١ بشأن تعديل قانون نظام القضاء ٢٠٠٦/٦ مسنداً الفصل فيها للمجلس الأعلى للقضاء - دون غيره - بعدما كانت هذه المنازعات تدخل في اختصاص مشترك بين القضاء الإداري والمجلس الأعلى للهيئات القضائية (وفق تسميته السابقة)^(٢٣٥٠)، وذلك طبقاً لنص المادة (١٣٤) من قانون نظام القضاء السابق ١٩٧٦/٥١.

حيث تنص المادة (٦) من قانون نظام القضاء ٢٠٠٦/٦ بأن " يختص المجلس (المجلس الأعلى للقضاء) دون غيره بالفصل في الطلبات التي يقدمها أعضاء الهيئات القضائية المتعلقة بالمسائل الآتية:

- ١- إلغاء القرارات الإدارية النهائية المتعلقة بأي شأن من الشؤون الوظيفية لأعضاء الهيئات القضائية فيما يدخل أصلاً في اختصاص القضاء الإداري وطلبات التعويض المترتبة عليها.
 - ٢- المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت المستحقة لأعضاء الهيئات القضائية أو لورثتهم.
- وتكون قرارات المجلس في هذه الشؤون نهائية."^(٢٣٥١)

كما نصت المادة (٨٤) من ذات القانون على أن " ... يحال كل من أخل بواجبات وظيفته من أعضاء الهيئات القضائية إلى المجلس (المجلس العلى للقضاء) بصفته مجلساً للتأديب، ولا يكون من بين أعضائه من اقام الدعوى التأديبية."^(٢٣٥٢)

^{٢٣٤٩} - ينصرف تعبير الهيئات القضائية طبقاً لنص المادة الأولى من القانون رقم ٦ لسنة ٢٠٠٦ بشأن نظام القضاء إلى " إدارة التفتيش على الهيئات القضائية - المحاكم - النيابة العامة - إدارة القضايا - إدارة المحاماة الشعبية - إدارة القانون." وبذلك فإن تعبير أعضاء الهيئات القضائية ينصرف قضاة المحاكم و أعضاء النيابة العامة (السلطة القضائية) وأعضاء جميع هذه الإدارة (أي أعضاء الهيئات القضائية)

^{٢٣٥٠} - عدلت تسمية المجلس إلى " المجلس الأعلى للقضاء " عوضاً عن " المجلس الأعلى للهيئات القضائية " بنص المادة الأولى من القانون رقم ٤ لسنة ٢٠٠١ نشر في الجريدة الرسمية، س ١ في ٢٠١٢/٣/٦، ع ١، ص ١ - بتعديل القانون رقم ٦ لسنة ٢٠٠٦ بشأن نظام القضاء،

^{٢٣٥١} - المادة ٦ من قانون نظام القضاء ٢٠٠٦/٦ - مستبدلة بالقانون رقم ٤ لسنة ٢٠١١،

وقبل الخوض في هذا الاستثناء ، تجدر الإشارة إلى تشكيل المجلس الأعلى للقضاء ، والذي يشكل من مستشار من المحكمة العليا تنتخبه الجمعية العمومية للمحكمة العليا عن طريق الاقتراع السري ، ورئيس إدارة التفتيش على الهيئات القضائية ، ومستشار عن كل محكمة استئناف تنتخبه الجمعية العمومية لها عن طريق الاقتراع السري ، والنائب العام ، وعضو عن كل من إدارة القضايا وإدارة المحاماة العامة وإدارة القانون لا تقل درجته عن الدرجة المعادلة لدرجة مستشار محكمة الاستئناف ينتخبه من هم في درجته من أعضاء الإدارة ، وذلك طبقاً لنص المادة الثالثة من القانون رقم ٦ لسنة ٢٠٠٦ بشأن نظام القضاء معدلة بالقانون رقم ١٤ لسنة ٢٠١٣ .^(٢٣٥٣) ، أما عن رئيس المجلس ونائبه ، فيتم اختياره من أعضاء المجلس بالاقتراع السري.

وبناءً على ما تقدم يكون المشرع قد استثنى من اختصاص القضاء الإداري المنازعات الإدارية الوظيفية ، والدعاوى التأديبية المتعلقة بأعضاء الهيئات القضائية ، مسنداً الاختصاص بالفصل فيها للمجلس الأعلى للقضاء وحده دون غيره.

٢٣٥٢- المادة ٨٤ من قانون نظام القضاء ٦/٢٠٠٦.

٢٣٥٣- كان المجلس الأعلى للقضاء يشكل طبقاً لنص المادة (٣) من قانون نظام القضاء ٦/٢٠٠٦ عند صدوره وفق الآتي : " يشكل المجلس الأعلى للهيئات القضائية على النحو التالي : ١- أمين اللجنة الشعبية العامة للعدل . (وزير العدل وفق تسميته الحالية) رئيساً . ٢- رئيس المحكمة العليا نائباً للرئيس . ٣- النائب العام عضواً . ٤- الكاتب العام عضواً . ٥- رئيس إدارة التفتيش على إدارة الهيئات القضائية عضواً . ٦- أقدم رؤساء محاكم الاستئناف عضواً . ٧- رئيس إدارة القضايا عضواً . ٨- رئيس إدارة المحاماة الشعبية عضواً . ٩- رئيس إدارة القانون عضواً . وإذا لم يحضر رئيس المجلس ونائبه تكون الرئاسة لمن يليهما حسب الترتيب السابق." - ثم عدل هذا التشكيل مرتين ، التعديل الأول بنص القانون ٤ لسنة ٢٠١١ بحيث أصبح نص المادة الثالثة كالآتي : " يقوم على شؤون القضاء مجلس أعلى يسمى " المجلس الأعلى للقضاء " يتولى الاختصاصات المقررة للمجلس الأعلى للهيئات القضائية المنصوص عليها في قانون نظام القضاء المشار إليه وفي أي قانون آخر ويشكل على النحو الآتي: ١- رئيس المحكمة العليا رئيساً . ٢- النائب العام نائباً للرئيس ٣- رؤساء محاكم الاستئناف أعضاء."

=- أما التشكيل الحالي للمجلس الأعلى للقضاء فقد تحقق بالتعديل الثاني لنص المادة الثالثة بمقتضى القانون رقم ١٤ لسنة ٢٠١٣ بحيث أصبح تشكيله وفق نص التعديل من الآتي : " يقوم على شؤون الهيئات القضائية مجلس أعلى يسمى المجلس الأعلى للقضاء يتولى الاختصاصات المقررة للمجلس الأعلى للهيئات القضائية المنصوص عليها في قانون نظام القضاء وفي أي قانون آخر ، ويشكل عن النحو التالي : ١- مستشار من المحكمة العليا = تنتخبه الجمعية العمومية للمحكمة العليا عن طريق الاقتراع السري . ٢- رئيس إدارة التفتيش على الهيئات القضائية . ٣- مستشار عن كل محكمة استئناف تنتخبه الجمعية العمومية لها بالاقتراع السري . ٤- النائب العام . ٥ - عضو عن كل من إدارة القضايا وإدارة المحاماة الشعبية وإدارة القانون ، لا تقل درجته عن الدرجة المعادلة لدرجة مستشار محكمة الاستئناف ينتخبه من هم في درجته من أعضاء الإدارة بالاقتراع السري."

أضف لذلك، المشرع لم يكتف بإسناد الفصل في هذه المنازعات إلى المجلس الأعلى للقضاء ، بل حصن القرارات - الإدارية والتأديبية - من الطعن عليها بالإلغاء أمام دوائر القضاء الإداري ، قبل تعديل قانون نظام القضاء ٢٠٠٦/٦ بالقانون رقم ٤ لسنة ٢٠١١ حيث ختم المشرع نص المادة السادسة من قانون نظام القضاء ٢٠٠٦/٦ - قبل تعديلها - والمتعلقة باختصاص المجلس بالفصل في المنازعات المتعلقة بأعضاء الهيئات القضائية ، ختمها بعبارة " وتكون قرارات المجلس في هذه الشئون نهائية ولا يجوز الطعن فيها بأي طريق أمام أية جهة."

كما ختم نص المادة (٩٣) من ذات القانون - قبل تعديلها - والمتعلقة بنظر المجلس للدعوى التأديبية والحكم فيها ، بعبارة " ويكون الحكم نهائياً ولا يجوز الطعن عليه بأي طريق ."

وما لبث هذا التحصين حتى قضت المحكمة العليا منعقدة - بدوائرها مجتمعة - بهيئة قضاء دستوري ، بعدم دستورية تحصين المشرع لقرارات تأديب أعضاء الهيئات القضائية الصادرة عن المجلس الأعلى للقضاء بوصفه مجلساً تأديبياً ، وذلك بمناسبة الطعن على أول قرار يصدره المجلس بعد هذا التحصين ، والصادر في ٢٠٠٧/١/١ ، والذي قضى بنقل قاض بمحكمة شمال بنغازي الابتدائية إلى وظيفة غير قضائية.

وقبل تناول هذا الحكم - تفصيلاً - نشير وكما سيتجلى معنا في ثنايا هذا الحكم ، أن ما يصدر عن المجلس الأعلى للقضاء بشأن الفصل في المنازعات الإدارية والدعوى التأديبية ، هي قرارات إدارية أو تأديبية يطعن عليها بالإلغاء أمام دوائر القضاء الإداري ، وليست أحكاماً قضائية ، رغم وصف المشرع للقرار التأديبي بأنه " حكم " وكما جاء على لسان محكمتنا العليا منعقدة بدوائرها مجتمعة .

ولأهمية هذا الحكم نورد به شيء من التفصيل ، ولأنه يمثل نافذة على دور المحكمة العليا كمحكمة دستورية ، كالتالي : " ... الوقائع : أحيل الطاعن بصفته قاضياً بمحكمة شمال بنغازي الابتدائية على المجلس الأعلى للهيئات القضائية ، بوصفه مجلساً للتأديب وصدر بحقه بتاريخ ٢٠٠٧/١/١ قراراً عن المجلس المذكور ، يقضي بنقله إلى وظيفة غير قضائية ، ولما كان القرار المذكور وفقاً لنص المادة ٩٣ من قانون نظام القضاء لا يجوز الطعن فيه بأي طريق من طرق الطعن ، فإنه ينتهي إلى طلب الحكم بعدم دستورية نص المادة ٩٣ المشار إليه. ...

وحيث ينبغي الطاعن على النص محل الطعن مخالفته للدستور والإعلانات والوثائق الدستورية المعمول بها ولأحكام الشريعة الإسلامية ، ذلك أن الإعلان الدستوري الصادر سنة ١٩٦٩م قرر حماية واسعة للحقوق والحريات ، وتلاه صدور إعلان قيام سلطة الشعب عن شهر مارس ١٩٧٧م والذي أكد على أن القرآن الكريم شريعة المجتمع ... ، ثم صدرت الوثيقة الخضراء الكبرى سنة ١٩٨٨م (بشأن حقوق الإنسان) التي كرست حق كل فرد في اللجوء إلى القضاء لإنصافه من أي مساس بحقوقه وحرياته ، وصدر قانون تعزيز الحرية رقم ٢٠ لسنة ١٩٩١م مؤكداً على المبادئ ذات الصلة بحقوق الأفراد وحرياتهم ، التي بينها المشرع بإصداره للقانون رقم ١٩٩١/٥ بشأن تطبيق مبادئ الوثيقة الخضراء ، وبالتالي فإن كلمة دستور تتصرف على جملة الإعلانات الدستورية المشار إليها ، وإلى العرف وقواعد الشريعة الإسلامية.

ولما كان نص المادة ٩٣ من قانون نظام القضاء - محل الطعن - فيما تضمنته من عدم جواز الطعن في الحكم الصادر عن مجلس القضاء في الدعوى التأديبية ، هو نص مخالف للدستور لحرمانه الطاعن من حق التقاضي ، وإهداره كافة الحقوق المنصوص عليها في الوثائق الدستورية التي كفلت حق المساواة أمام القانون ، وحق اللجوء إلى القضاء وتقييده للسلطة القضائية في مباشرة ولايتها ، وكان المشرع الدستوري وإن أجاز للمشرع العادي تنظيم ممارسة حق التقاضي بقانون ، فإنه لا يقصد تفويضه في نقص هذا الحق

والانتقاص منه ، فإن فعل يكون قد خرج عن أحكام الدستور ، ويتضح من قضاء المحكمة العليا - كما ذكر الطاعن وأورد بعض المبادئ - أنه استقر على أن النصوص المانعة من التقاضي تعد انتهاكاً صارخاً لحقوق الأفراد.

وحيث أن نص المادة ٩٣ المطعون على دستوريته جاء ترديداً لما ورد بالتشريعات المانعة من التقاضي ، والتي عرضت على المحكمة وقضت بعدم دستوريته ، فإنه يتعين الحكم بعدم دستورية هذا النص لأنه أضفى حصانة على قرارات مجلس التأديب ، وهي قرارات إدارية من الطعن عليها بأي وجه.

وحيث أن جميع هذه المناهي تدور حول مدى دستورية نص المادة ٩٣ من القانون رقم ٦ لسنة ٢٠٠٦ بشأن نظام القضاء ، فيما تتضمنه من عدم جواز الطعن بأي طريق في الحكم الصادر في الدعوى التأديبية عن المجلس الأعلى للهيئات القضائية بوصفه مجلساً تأديبياً ، وكان قضاء هذه المحكمة قد جرى على أنه وإن كان الأصل في القرارات الإدارية المشروعية والصحة ، ويجب أن تستند رقابة القضاء عليها بالإلغاء إلى نص صريح من القانون ، فلا تلغى إلا بتصريح من المشرع إلا أن هذه الرقابة لا يجوز تقييدها أو الحد منها إذا تعلق الأمر بحق من الحقوق الأساسية المكفولة في الدستور ، فإذا صدر قانون متضمناً نصاً مانعاً من اللجوء إلى القضاء صاحب الولاية العامة ، يصح أن يكون محل نظر القضاء الدستوري ، وللقضاء أن يناقش كل قانون يتضمن هذا القيد لكي يقدر ما إذا كانت هناك ضرورة معينة أو ظرفاً استثنائياً أو مصالح عليا أو اعتبارات تتعلق بالأمن العام تسمح بإسباغ هذه الحصانة على مثل هذه القرارات القابلة بطبيعتها للإلغاء ، والتي تمس حقاً أصيلاً مقررراً في الدستور ، وهمة القضاء الدستوري في هذا المقام أن يزن كل قانون بظروفه واعتباراته ، فإذا وجد القضاء وهو يمارس الرقابة الدستورية جدية الأسباب التي تبرر التقيد في الطعن أو حصانة القرارات الإدارية ، كان القانون الذي تستند إليه بمنجاة من أي طعن ، وإذا لم تكن هناك جدية تبرر هذا التقيد كان القانون محللاً للطعن.

ولما كان ذلك وكان القانون رقم ٦ لسنة ٢٠٠٦ بشأن نظام القضاء ، نص في المادة (٩٣) منه على أن : " تنظر الدعوى التأديبية ويحكم فيها في جلسات سرية . ويجب أن يكون الحكم في الدعوى التأديبية مشتملاً على الأسباب التي بني عليها وأن تتلى أسبابه عند النطق به ، ويكون نهائياً ولا يجوز الطعن عليه بأي طريق . " ، وكانت الوثيقة الخضراء الكبرى لحقوق الإنسان ، قد نصت في عجز البند (٢٦) من المبادئ التي أوردتها : " ولكل فرد الحق في اللجوء إلى القضاء لإنصافه من أي مساس بحقوقه وحرياته الواردة فيها." كما ورد القانون رقم ٢٠ لسنة ١٩٩١ بشأن تعزيز الحرية هذا المبدأ في المادة الثلاثين منه ، والتي جاء فيها " لكل شخص الحق في الالتجاء إلى القضاء وفقاً للقانون ، وتؤمن له المحكمة كافة الضمانات اللازمة... "

وورد في المادة الخامسة والثلاثين من ذات القانون بأن : " أحكام هذا القانون أساسية ولا يجوز أن يصدر ما يخالفها ، ويعدل كل ما يتعارض معها من تشريعات." ، ومفاد ذلك أن القضاة وهم من فئات المجتمع يكون من حقهم كباقي الأفراد اللجوء إلى المحاكم لدرء أي مساس بحقوقهم ، ولا يسوغ القول بغير ذلك ، لما ينطوي عليه من إخلال بمبدأ المساواة ومساس بوظيفة القاضي الذي يجب أن يقضي بين الناس بالحق والعدل ، وهو يعلم انه محروم من هذا الحق إذا حدث مساس بحقوقه.

وحيث أنه لا يستشف من المادة (٩٣) محل الطعن بعدم جواز الطعن في قرارات المجلس الأعلى للهيئات القضائية باعتباره مجلساً للتأديب ، أن هناك ضرورة أو ظرفاً استثنائياً أو مصلحة عليا أو اعتباراً للأمن أو للنظام العام يستند إليه هذا المنع ، بما يكون معه قرار المجلس في هذا الشأن ، وأن وصفه المشرع بأنه حكم هو قرار إداري تسري بشأنه الأحكام المنظمة للقرارات الإدارية ، من حيث إصدارها أو سحبها أو إلغائها أو الطعن فيها أمام المحكمة القضائية المختصة ، ويكون ما ينعي به الطاعن في هذا الشأن في

محله ويتعين بالتالي الحكم بعدم دستورية عجز المادة (٩٣) من القانون رقم ٦ لسنة ٢٠٠٦ بشأن نظام القضاء ، فيما تضمنه من عدم جواز الطعن فيما يصدره المجلس الأعلى للهيئات القضائية بوصفه مجلساً للتأديب من أحكام في الدعاوى التأديبية ، دون إخلال باختصاص المجلس بنظر الدعاوى التأديبية ، وفقاً للنصوص المنظمة لذلك بقانون نظام القضاء رقم ٦ لسنة ٢٠٠٦ ... (٢٣٥٤)

ونلاحظ من هذا الحكم أن القضاء الدستوري في ليبيا مستقر على عدم دستورية أي نص مانع من التقاضي ، طالما أن هذا المنع غير مؤسس على اعتبارات المصلحة العليا أو الأمن والنظام العام ، وبما أن الخصومة في الدعاوى الدستورية هي خصومة عينية ، بما يعني أن الحكم الصادر فيها يتمتع بحجية مطلقة تجاه الكافة ، ولا تقتصر حجته على الخصوم في الدعاوى ، وهذا ما رددته المحكمة العليا في حكمها الصادر بالطعن الدستوري ٥٦/٤ في ٢٠١٠/١٠/١٠ بقولها : " إن الخصومة في الدعاوى الدستورية توجه ضد النصوص التشريعية المطعون فيها لعيب دستوري ، ومن ثم فهي خصومة عينية ، وتكون الحكام الصادرة من المحكمة العليا بدوائر مجتمعة بعدم دستورية أي نص تشريعي ملزمة لجميع المحاكم وجهات الإدارة ولها حجية مطلقة ، فلا يقتصر أثرها على الخصوم في الدعاوى التي صدرت بشأنها بل ينصرف هذا الأثر إلى الكافة." (٢٣٥٥)

وبذلك صدر القانون رقم ٤ لسنة ٢٠١١ معدلاً عجز المادتين السادسة ، والثالثة والتسعون من قانون نظام القضاء ٢٠٠٦/٦ اللتان حصنتا قرارات المجلس الأعلى للقضاء الصادرة بالفصل في المنازعات الإدارية المتعلقة بأعضاء الهيئات القضائية والدعاوى التأديبية ، بالعدول عن هذا التحصين ، وفق هاتين المادتين ، السابق ذكرهما.

وكما جاء في الحكم السابق الإشارة إليه، بأن طبيعة القرارات الصادرة عن المجلس الأعلى للقضاء بشأن المنازعات الإدارية - المنصوص عليها - والدعاوى التأديبية المتعلقة بأعضاء الهيئات القضائية، هي قرارات إدارية يطعن عليها بالإلغاء أمام دوائر القضاء الإداري بمحاكم الاستئناف المدنية، شأنها شأن أي قرار إداري، بحيث يحق لأعضاء الهيئات القضائية الطعن بالإلغاء على تلك القرارات أمام القضاء الإداري طبقاً لنص المادة الثانية من القانون رقم ٨٨ لسنة ١٩٧١ بشأن القضاء الإداري، والتي خصته بنظر طلبات إلغاء القرارات الإدارية - الوظيفية - والقرارات النهائية للسلطات التأديبية ، وفق ما سلف بيانه.

ومن جانبنا، طالما أن ما يصدر عن المجلس الأعلى للقضاء بشأن المنازعات الإدارية والدعاوى التأديبية بحق أعضاء الهيئات القضائية، مجرد قرارات إدارية وليست أحكاماً قضائية، **فإننا لا نتفق مع جانب من الفقه الليبي،** (٢٣٥٦) الذي يصنف هذا الاختصاص المعقود للمجلس الأعلى للقضاء، بأنه استثناء من

٢٣٥٤- طعن دستوري رقم ٥٥/٥ ق دستورية ، جلسة ٢٠٠٩/١١/١١ ، مجلة إدارة القضايا ، س ٨ ، ع ١٦ ، ص ٢٢٥ .

٢٣٥٥- طعن دستوري رقم ٥٦/٤ ق دستورية ، جلسة ٢٠١٠/١٠/١٠ ، مجلة إدارة القضايا ، س ٩ ، ع ١٢ ، ص ٢٠٤ .

٢٣٥٦-انظر/ - د. خليفة سالم الجهمي ، مرجع سابق ، ص ٨٣ .

اختصاص القضاء الإداري، فالمجلس في ممارسته لهذين الاختصاصين (الفصل في المنازعات الوظيفية والدعاوى التأديبية) هو مجرد هيئة إدارية ذات اختصاص قضائي أو سلطة إدارية تأديبية، فما نحن أمامه مجرد قيد على حق التقاضي شأنه شأن شرط التظلم الوجوبي، أو القرار الإداري السابق.

فعلى سبيل المثال، القرارات الإدارية المتعلقة بالشئون الوظيفية لأعضاء الهيئات القضائية، فعندما يتوجه أحد القضاة بالطعن على أيًا من تلك القرارات أمام المجلس الأعلى للقضاء، فإن المجلس هنا لا يمارس وظيفة قضائية (أي قاضي إلغاء) بل يمارس وظيفة إدارية، طالما أنه يفصل في هذا الطعن، بقرار طبيعته إدارية - كما ذهبت المحكمة العليا - وليست قضائية، وطالما أن القاضي صاحب الشأن مفيد باللجوء إلى المجلس الأعلى للقضاء، فنكون بصدد تظلم وجوبي - من الناحية الموضوعية - وإن لم ينص على ذلك صراحة.

ثانياً - الطلبات التي يقدمها الأفراد أو الهيئات بإلغاء القرارات الإدارية النهائية:

أسند المشرع للقضاء الإداري دون غيره الفصل في طلبات الأفراد أو الهيئات بإلغاء جميع القرارات الإدارية النهائية فريدة كانت أو تنظيمية طالما لم تندرج في طائفة أعمال السيادة^(٢٣٥٧)، وذلك طبقاً لنص الفقرة الخامسة من المادة الثانية من القانون رقم ١٩٧١/٨٨ وينصرف تعبير الأفراد إلى الأشخاص الطبيعيين، وبالتالي يندرج تحت هذا الاختصاص طلب الموظف العام بإلغاء قرار إداري غير متعلق بشئونه الوظيفية، أما تعبير الهيئات فينصرف إلى الأشخاص الاعتبارية الخاصة والعامة طالما لها أهلية التقاضي.

من ذلك - على سبيل المثال - طلب أحد الأفراد بإلغاء القرار الفردي الصادرة بنزع ملكية عقاره للمنفعة العامة^(٢٣٥٨)، وطلب إحدى الشركات إلغاء قرار مصلحة الضرائب بالتقدير الجزافي لدخلها الخاضع للضريبة^(٢٣٥٩).

^{٢٣٥٧} - أخرج المشرع أعمال السيادة من اختصاص المحاكم بجميع أنواعها، حيث تنص المادة (٢٠) من قانون نظام القضاء ٢٠٠٦/٦ على أن " تختص المحاكم بالفصل في كافة المنازعات والجرائم، وليس للمحاكم أن تنظر في أعمال السيادة." - كما تنص المادة (٢٦) من قانون المحكمة العليا ١٩٨٢/٦ على " لا تختص المحكمة العليا بنظر الطلبات المتعلقة بأعمال السيادة." وتنص المادة (٦) من قانون القضاء الإداري ١٩٧١/٨٨ على أن " لا تختص دائرة القضاء الإداري بنظر الطلبات المتعلقة بأعمال السيادة، ..."

^{٢٣٥٨} - في ذلك حكم دائرة القضاء الإداري بالمحكمة العليا بأنه " ولما كان الثابت في الوراق ان الدعوى الماثلة تنصب على طلب إلغاء قرار إداري مس مصلحة الطاعن ولا تتعلق بدعوى إثبات ملكية على النحو الذي تذهب إليه الجهة الإدارية الطاعنة وأن ما قدمه المطعون ضده من مستندات هو لإثبات أن القرار المطعون فيه قد مس مصلحة قائمة أو محتملة له وهو ما يكفي لقبول دعوى الإلغاء وأن عدم تعرض المحكمة لدفع الجهة الطاعنة بشأن إثبات الملكية لا يغير من وجه الرأي في الدعوى باعتبارها من دعاوى الإلغاء... " حكمها في الطعن رقم ٤١/٥٩ ق جلسة ١٩٩٦/٢/١٧، مجلة أحكام المحكمة العليا الليبية، س ٣١، ع ١، ص ٣٩.

ثالثاً - الطعن بإلغاء القرارات الإدارية المتعلقة بالجنسية:

استحدث النص على اختصاص القضاء الإداري بالفصل في المنازعات المتعلقة بالجنسية ، بالقانون رقم ٨٨ لسنة ١٩٧١ بشأن القضاء الإداري ، حيث خلا قانون المحكمة العليا لسنة ١٩٥٣ من النص على اختصاص القضاء الإداري بنظر المنازعات المتعلقة بالجنسية بوجه عام ، وطلبات إلغاء القرارات الإدارية المتعلقة بالجنسية بوجه خاص. (٢٣٦٠)

وفي المرحلة الثانية لتنظيم القضاء الإداري بالقانون رقم ١٩٧١/٨٨ جاء النص على اختصاص دوائر القضاء الإداري بمحاكم الاستئناف المدنية - دون غيرها - بالفصل في دعاوى الجنسية طبقاً لنص البند السادس من المادة الثانية من هذا القانون.

ونظراً لأن المنازعة في الجنسية تثار بعدة صور ، إما كمسألة أولية أثناء نظر دعوى أصلية يتوقف الفصل فيها على البت في مسألة الجنسية ، أو كدعوى أصلية بثبوت الجنسية ، أو كطعن بالإلغاء في قرار إداري نهائي متعلق بالجنسية ، وتأسيساً على أن المشرع اشترط لقبول الطلبات المنصوص عليها في البنود (٢ و ٣ و ٤ و ٥ و ٦) من المادة الثانية من القانون ١٩٧١/٨٨ أن يكون مرجع الطعن عدم الاختصاص أو وجود عيب في الشكل أو مخالفة القوانين واللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو إساءة استعمال السلطة ،

٢٣٥٩- في ذلك حكم دائرة القضاء الإداري بالمحكمة العليا بقولها " إذا كانت اللجنة الابتدائية بمصلحة الضرائب قد انتهت إلى أن سجلات الشركة الطاعنة منتظمة وقانونية ، وتبعاً لذلك يتعين على مصلحة الضرائب الاعتداد بها وعدم اللجوء إلى التقدير الجزافي ، ثم انتهت اللجنة الاستئنافية إلى نتيجة مغايرة تأسيساً على وجود قصور في بيانات سجلات الشركة الطاعنة دون أن تبين وجه هذا القصور فإن الحكم المطعون فيه وقد شاطر اللجنة الاستئنافية وأيدها فيما انتهت إليه دون أن يبين هو الآخر كنه هذا القصور المنسوب إلى بيانات سجلات الشركة الطاعنة فإنه يكون قاصر التسبب بما يعجز هذه المحكمة عن إعمال رقابتها."

٢٣٦٠- ومع ذلك قررت المحكمة العليا اختصاصها بالفصل في طلبات إلغاء القرارات الإدارية المتعلقة بالجنسية ، تأسيساً على اختصاصها بالفصل في طلبات الأفراد أو الهيئات بإلغاء القرارات الإدارية في ظل قانونها لسنة ١٩٥٣ طبقاً لنص الفقرة (هـ) من المادة (٢١) - ورغم ندرة أحكامها- نذكر ما قضت به في حكمها الصادر في ١٨/٤/١٩٥٦ بأنه " ليس في نصوص القانون الليبي ما يمنع القضاء صراحةً بالفصل في منازعات الجنسية وقد استقر القضاء على أن الجنسية ومنازعاتها لا تدخل في أعمال السيادة التي لا تختص هذه المحكمة بنظر الطلبات المقدمة عن قرارات متعلقة بها . (م٢٦ من قانون المحكمة العليا) لأن الاستناد إلى جنسية معينة لا يترتب عليه أي مساس بسيادة الدولة ، ... فإذا كان المدعي قد رفع دعواه لمحكمة القضاء الإداري بطلب إلغاء قرار الإبعاد الصادر ضده واستند إلى أنه لبيبي الجنسية لا يعني عدم اختصاصها بمنازعات الجنسية باعتبارها مسألة أولية ، ما دام أن ثبوت هذه الجنسية أو غيرها أو غيرها له لا يترتب عليه أي مساس بسيادة الدولة ، وبالتالي لا يتأثر به اختصاص هذه المحكمة وهي تقضي في طلب إلغاء قرار الإبعاد." حكمها في الطعن الإداري رقم ٢/٢ جلسة ١٨/٤/١٩٥٦ ، مجلة المحكمة العليا " قضاء المحكمة العليا الإداري والدستوري ، ج ١ ، ص ٤٩

وبما أن المنازعات المتعلقة بالجنسية ورد النص عليها بالبند السادس من المادة المشار إليها - ورغم أنها وردت بعبارة "دعوى الجنسية" - ما أدى إلى ذهاب محكمتنا العليا إلى القول بانحصار اختصاص القضاء الإداري - فقط - بطلبات إلغاء القرارات الإدارية المتعلقة بالجنسية، دون غيرها من المنازعات التي قد تثيرها الجنسية.

وبهذا المعنى قضت بأن " المادة الثانية من القانون رقم ١٩٧١/٨٨ بشأن القضاء الإداري ، وهي الفاصل في هذا النزاع ، قد نصت في فقرتها الأولى على أن (تختص دائرة القضاء الإداري دون غيرها بالفصل في المسائل التالية : ٦ دعاوى الجنسية) ، ونصت في فقرتها الثانية على أنه (ويشترط لقبول الطلبات المنصوص عليها في البنود ٢ و ٣ و ٤ و ٥ و ٦ من الفقرة السابقة أن يكون مرجع الطعن عدم الاختصاص أو وجود عيب في الشكل أو مخالفة القوانين واللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو إساءة استعمال السلطة) ، والظاهر من هاتين الفقرتين أن عبارة دعاوى الجنسية في ضوء الشروط المنصوص عليها في الفقرة الثانية لا تنصرف إلا لطلبات إلغاء القرارات الإدارية الصادرة في شأن الجنسية ، ولا تشمل الدعوى الأصلية المبتدئة بالجنسية ، ومؤدى ذلك أن القضاء الإداري لا يختص بالفصل في دعوى الجنسية إلا إذا كان موضوعها المطالبة بإلغاء قرار إداري مشوب بعيب من عيوب عدم المشروعية التي حددها المشرع في تلك الفقرة ، ... " (٢٣٦١)

وفي تقديري ، وكما ذهب جانب من الفقه الليبي (٢٣٦٢) ، أن استعمال المشرع لتعبير (دعاوى الجنسية) ينصرف إلى جميع المنازعات المتعلقة بالجنسية ، كما أنه ورد النص عليها في بند مستقل ، فضلاً عن أنه لو كان تعبير (دعاوى الجنسية) لا ينصرف إلا لطلبات إلغاء القرارات الإدارية المتعلقة بالجنسية ، فإن القضاء الإداري مستقر على اختصاصه بنظر هذه الطلبات تأسيساً على اختصاصه بنظر طلبات الإلغاء المقدمة من الأفراد بإلغاء القرارات الإدارية النهائية.

وأضيف إلى ما تقدم، في اعتقادي أن المشرع عندما اشترط في طلبات إلغاء القرارات الإدارية - بما فيها دعاوى الجنسية - بأن يكون مرجع الطعن عدم الاختصاص أو وجود عيب في الشكل أو مخالفة القوانين واللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو إساءة استعمال السلطة ، إدراكاً منه أن من بين المنازعات التي تثيرها الجنسية، الطعن في مشروعية القرارات الصادرة بشأنها.

إلا أن القضاء الإداري قد عدل عن تفسيره السابق بشأن مدى ولايته بالفصل في المنازعات المتعلقة بالجنسية ، مقررراً اختصاصه بالفصل في المنازعات المتعلقة بالجنسية ، مؤسساً قضائه على حكمة نص المشرع على اختصاص القضاء الإداري بدعاوى الجنسية في بند مستقل عن البند المتعلق بإلغاء القرارات الإدارية التي يقدمها الأفراد.

٢٣٦١ - حكمها في الطعن الإداري رقم ٣١/٢٩ ق جلسة ١٩٨٦/٢/٢، مجلة أحكام المحكمة العليا، س ٢٥، ع ١، ص ٢٩.

٢٣٦٢ - انظر في ذلك /- د. صبيح بشير مسكوني ، مرجع سابق ، ص ٢٢٠ وما بعدها.

- د. خليفة سالم الجهمي - مرجع سابق - ص ١٦٤ وما بعدها.

وفي ذلك قضت دائرة القضاء الإداري بالمحكمة العليا بقولها : " لما كان القضاء الإداري يختص بالفصل في دعوى الجنسية إذا كان موضوعها المطالبة بإلغاء قرار إداري مشوب بعيب من عيوب عدم المشروعية التي حددتها المادة الثانية من القانون رقم ١٩٧١/٨٨ بشأن القضاء الإداري ، لأنه متى ما رفعت إليه الدعوى في هذه الصورة فإن سلطته فيها لا تقف عند حد إلغاء القرار المعيب ، وإنما تمتد إلى الفصل في موضوع النزاع ، وهذا ما يستشف من النص صراحة على دعاوى الجنسية وإيرادها في بند خاص بها مستق عن البند المتعلق بطلبات إلغاء القرارات الإدارية الأخرى ، ولما كان الثابت من مدونات الحكم المطعون فيه أن دعوى الجنسية التي أقامها المطعون ضدهم ليست دعوى أصلية مبتدأه ، وإنما هي طعن في قرار إداري سلبي صادر في شأن جنسيتهم ، فإن المحكمة مصدرة الحكم المطعون فيه تكون مختصة بنظرها. " (٢٣٦٣)

غير أنه في رأي الشخصي ، (وفي ظل عدم وجود حكم يقضي صراحة وبشكل قاطع بعدول القضاء الإداري عن قضائه السابق) نجد أن هذا الحكم - الوحيد - الذي استند إليه الفقه الليبي^(٢٣٦٤) ، للقول بعدول المحكمة العليا عن تفسيرها السابق ، يناقض نفسه ، فبعدمها أكدت المحكمة العليا في حكمها على حكمة النص على اختصاص القضاء الإداري بدعاوى الجنسية في بند مستقل عن البند المتعلق بطلبات الأفراد بإلغاء القرارات الإدارية ، بما يعني اختصاص القضاء الإداري دون غيره بسائر المنازعات المتعلقة بالجنسية ، نجد المحكمة العليا في ختام حكمها ، قد رهننت اختصاص القضاء الإداري بشأن منازعات الجنسية ، بأن تكون المنازعة متعلقة بطلب إلغاء قرار إداري صادر في شأن الجنسية وفق مفهوم المخالفة !

كما أننا لم نجد تفسيراً لما ذهب إليه المحكمة العليا في هذا الحكم بقولها " لأنه متى ما رفعت إليه الدعوى في هذه الصورة (دعوى إلغاء) فإن سلطته فيها لا تقف عند حد إلغاء القرار المعيب ، وإنما تمتد إلى الفصل في موضوع النزاع "

وكان المحكمة العليا تذهب للقول بسلطة قضاء الإلغاء للفصل في مدى أحقية طالب الإلغاء بالحصول على الجنسية بعد إلغائها للقرار الإداري - السلبي - برفض منح الجنسية لصاحب الشأن! فسلطة قاضي الإلغاء تقف عند فحص مشروعية القرار محل الطعن والحكم تبعاً لذلك إما بإلغائه أو رفض الدعوى لمشروعية القرار الطعن ، وبهذا المعنى مستقرة أحكام القضاء الإداري الليبي ، من ذلك حكمه القاضي بأن " الدعوى الماثلة هي من دعاوى الإلغاء ... إذ أن ولاية القضاء الإداري وفقاً لما جرى به قضاء هذه المحكمة مقصورة في مثل هذه الدعاوى على رقابة مشروعية القرارات الإدارية بحيث لا يسوغ له أن يحل نفسه محل الجهة الإدارية في عمل أو إجراء هو من صميم اختصاصها ، فسلطة قاضي الموضوع تقتصر على إلغاء القرار أو رفض طلب الإلغاء ، وإذا ما انتهى إلى إلغاء القرار الإداري فليس له أن يرتب بنفسه الآثار الحتمية لحكمه بأن يقوم بإصدار القرار السليم محل القرار المعيب ، فكان على الحكم المطعون فيه أن يقف بقضائه عند مجرد إلغاء القرار موضوع طلب الإلغاء تاركاً تنفيذ مقتضى هذا

٢٣٦٣ - حكم دائرة القضاء الإداري بالمحكمة العليا في الطعن رقم ٥٠/٩٩ جلسة ٢١/٣/٢٠٠٤ ، مجلة المحكمة

العليا ، س ٣٩ ، ع ٢١ ، ص ٥٩ ، أشار إليه / - د. خليفة سالم الجهمي ، مرجع سابق ، ص ١٧١

٢٣٦٤ - انظر في ذلك / - د. خليفة سالم الجهمي ، مرجع سابق ، ص ١٧١ و ١٧٢ .

الإلغاء لتدخل إيجابي من جانب الإدارة التي تلتزم بما للحكم من حجية بإزالة أو بتصحيح الأوضاع الناجمة عن قرارها المعدوم... " (٢٣٦٥)

رابعاً - الطعن بإلغاء القرارات النهائية الصادرة عن جهات إدارية ذات اختصاص قضائي :

طبقاً لنص المادة الخامسة من القانون رقم ٨٨ لسنة ١٩٧١ بشأن القضاء الإداري، تختص دوائر القضاء الإداري بالفصل في طلبات إلغاء القرارات الإدارية الصادرة عن الجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي.

إن من أهم ما تثيره اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي، هو الخلاف حول طبيعة القرارات الصادرة عنها، ما إذا كانت قرارات إدارية، يطعن عليها بالإلغاء أمام القضاء الإداري، أم أنها قرارات أو أحكام قضائية، يطعن عليها بطرق الطعن المقررة في الأحكام.

وبالاستناد إلى تبني المشرع الليبي للمعيار الشكلي في التمييز بين القرار الإداري والقرار القضائي، وبالنظر لطبيعة تشكيلها الذي يغلب عليه العنصر الإداري، فإن الخلاف محسوم حول طبيعة هذه القرارات، وقد تبعه في ذلك - قديماً وحديثاً - القضاء الإداري الليبي، من ذلك حكم دائرة القضاء الإداري بالمحكمة العليا الصادر في ١٩٧٠/٣/٢٢، والذي قضت فيه بأن " المشرع الليبي حسم الخلاف حول الجهة المختصة بالفصل في القرارات الصادرة من هيئات إدارية ذات اختصاص قضائي بما نص عليه في الفقرة الأولى من المادة ٢١ من قانون المحكمة العليا (تقابلها المادة الخامسة من قانون القضاء الإداري الحالي ١٩٧١/٨٨) من أنه ليس لأي محكمة أخرى حق الفصل في هذه القرارات، فجعل معيار التفرقة بين القرار الإداري والقرار القضائي هو الجهة التي أصدرت القرار، فإن كانت بحكم تشكيلها هيئة إدارية اعتبر القرار إدارياً دون النظر إلى طبيعة العمل الصادر منها هل هو عمل إداري أم قضائي. " (٢٣٦٦)

ومن أحكام القضاء الإداري الليبي الحديثة - نسبياً - حكمه الصادر في ٢٠٠٠/٩/١٧ والذي قضت فيه المحكمة العليا بقولها: " لما كانت لجان المنازعات الضمانية المنصوص عليها في المادة ٤٤ من القانون رقم ١٣ لسنة ١٩٨٠ بشأن الضمان الاجتماعي لجاناً إدارية ذات اختصاص قضائي تفصل في النزاعات الناشئة بين المضمونين وجهات العمل... يطعن في قراراتها أمام دوائر القضاء الإداري بمحاكم

٢٣٦٥ - حكمها في الطعن الإداري رقم ٢٨/٧ ق جلسة ١٩٨٢/٢/٣، مجلة المحكمة العليا الليبية، س ١٩، ع ١، ص ٢٢. من أحكامها الحديثة في ذات المعنى، حكمها في الطعن رقم ٥٠/٩٤ ق جلسة ٢٠٠٤/٤/٤، غير منشور، والذي قضت فيه بقولها " إن قضاء هذه المحكمة قد جرى على أن دعوى الإلغاء مقصورة على رقابة مشروعية القرارات الإدارية بحيث لا يسوغ للقضاء الإداري بحيث لا يسوغ للقضاء الإداري أن يحل نفسه محل الجهة الإدارية في عمل أو إجراء هو من صميم اختصاصها، فسلطة الإلغاء تقتصر على إلغاء القرارات الإدارية أو رفض طلب الإلغاء... "

٢٣٦٦ - طعن إداري رقم ١٦/٧ ق، جلسة ١٩٧٠/٣/٢٢، مجلة أحكام المحكمة العليا، س ٧، ع ٤، ص ٨.

الاستئناف، شأنها في ذلك شأن القرارات الصادرة عن غيرها من اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي...^{٢٣٦٧}

ومن قبيل الجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي في النظام القانوني الليبي ، لجان المنازعات الضمانية، واللجان الاستئنافية للمنازعات الضريبية ، ولجان الطعون في تخصيص العقارات المملوكة للمجتمع.

وتجدر الإشارة إلى عدم جواز تجاوز صاحب الشأن للهيئة الإدارية ذات الاختصاص القضائي المختصة بنظر منازعته، فالأمر بمثابة تظلم وجوبي، أو بمثابة القرار الإداري السابق - مع الفارق - يستوجب استيفاء شرط اللجوء إلى اللجنة الإدارية ذات الاختصاص القضائي المختصة ، وبهذا المعنى قضت المحكمة العليا بأن " مؤدى نص المادة ٤٤ من قانون الضمان الاجتماعي رقم ١٣ لسنة ١٩٨٠ أن المنازعات التي تختص بنظرها اللجان المنشأة بمقتضاه يتعين عرضها عليها أولاً ، ثم تكون قراراتها هي المحل الطعن أمام محكمة القضاء الإداري ، ولا يجوز تجاوز هذه اللجان وتخطيها واللجوء إلى القضاء الإداري مباشرة. " ^{٢٣٦٨}

وبهذا فإن اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي ، وإن كانت تفصل في منازعات ، إلا أنه بالاستناد للمعيار الشكلي الذي تبناه المشرع والقضاء الإداري الليبي ، وبالنظر إلى تشكيل هذه اللجان التي يغلب عليه الطابع أو العنصر الإداري ، فإن ما يصدر عنها من قرارات ، هي قرارات إدارية يطعن عليها بالإلغاء أمام دوائر القضاء الإداري بمحاكم الاستئناف المدنية ، فهذه اللجان ليست درجة من درجات التقاضي. ^{٢٣٦٩}

^{٢٣٦٧} - حكم دائرة القضاء الإداري في الطعن الإداري رقم ٤٥/١٢٨ ق جلسة ٢٠٠٠/٩/١٧ ، غير منشور .

^{٢٣٦٨} - طعن إداري رقم ٣٨/٤ ق جلسة ١٩٩٢/١١/١ ، مجلة المحكمة العليا ، س ٢٨ ، ع ١ و ٢ ، ص ٤١ .

^{٢٣٦٩} - انظر في هذا المعنى حكم دائرة القضاء الإداري بالمحكمة العليا في الطعن رقم ٤٢/٣٧ ق جلسة ١٩٩٨/٣/١٥ ، مجلة إدارة القضايا ، س ٢ ، ع ٤ ، ص ١٦٨ .

خاتمة

في ختام تحديدنا للاختصاص النوعي للقضاء الإداري الليبي بنظر طعون الإلغاء، والذي تعرضنا من خلاله - بقدر محل الدراسة - لنشأة، وتطور، وتنظيم، واختصاصات القضاء الإداري الليبي.

وبعيداً عن الإطالة فيما سبق بيانه - نستذكر - أن القضاء الإداري الليبي نشأ سنة ١٩٥٣ بمقتضى نصوص قانون المحكمة العليا الاتحادية، متمثلاً في دائرة القضاء الإداري بالمحكمة العليا، التي حددت اختصاصاتها بنظر بعض المنازعات الإدارية على سبيل الحصر، أما المنازعات الإدارية الخارجة عن هذا التحديد فيختص بها القضاء العادي بوصفه صاحب الاختصاص العام بنظر جميع المنازعات إلا ما استثنى من اختصاصه العام، علاوة على مشاركة القضاء العادي، للقضاء الإداري بنظر بعض المنازعات الداخلة في اختصاصه حصراً، كطلبات التعويض عن القرارات الإدارية.

ثم أعيد تنظيم القضاء الإداري الليبي بالقانون رقم ٨٨ لسنة ١٩٧١ الذي لم يشهد القضاء الإداري في ظلّه تطوراً من حيث اختصاصاته، غير أنه شهد تطوراً من حيث تنظيم جهاته، بإنشاء القضاء الإداري على مستوى محاكم الاستئناف المدنية، متمثلاً في دوائر بداخل هذه المحاكم، عُهد إليها بالاختصاص الابتدائي، بنظر المنازعات الإدارية المحددة حصراً، التي كانت تختص بها دائرة القضاء الإداري بالمحكمة العليا، التي تحولت بموجب هذا القانون إلى دائرة نقض إداري.

أما عن ملاحظتنا، واقتراحاتنا، بشأن تنظيم واختصاصات القضاء الإداري الليبي، بالنظر لطبيعة تنظيمه واختصاصاته، فنلاحظ، ونرى بشأنه الآتي:

- بدايةً تُشير ونؤكد على مزايا نظام القضاء الإداري^(٢٣٧٠) بتميزه - شكلاً ومضموناً - عن القضاء العادي من حيث جهاته واختصاصاته، تميزاً فرضته طبيعة المنازعة الإدارية سواء من حيث قواعدها الإجرائية أو الموضوعية، والتي سبق وأن دلت الفقه الإداري الفرنسي ومن بعده المصري على أهمية نظام القضاء الإداري، الذي تتجسد أهم مزاياه في سرعة الفصل في المنازعات الإدارية والتي تمثل ضمانات لحماية حقوق الأفراد وحرّياتهم، فضلاً عن أن هذه السرعة يقتضيها حسن سير المرافق العامة، بالإضافة إلى التيسير في الإجراءات، لاسيما بشأن دعوى الإلغاء، كالتوسع في مدلول شرط المصلحة المبررة لقبول طلب الإلغاء، أضف إلى ذلك خلق أو إيجاد قضاة متخصصين في المنازعات الإدارية - متحررين من قيود نصوص القانون المدني - يقضون فيها وفق قواعد ومبادئ تتميز عن قواعد القانون الخاص، نظراً لاختلاف طبيعة المنازعة الإدارية عن منازعات القضاء العادي.

- أما ما لاحظناه بشأن تنظيم واختصاصات القضاء الإداري الليبي، فإن المنتبغ لنشأة وإعادة تنظيم هذا القضاء بالقانون رقم ٨٨ لسنة ١٩٧١، وفي ظل إقرار المشرع الليبي بتميز القضاء الإداري عن القضاء العادي، بأنه ليس مجرد قضاء تطبيقي، وأنه قضاء إنشائي يقع على القاضي الإداري ابتداء الحلّ المناسب المتمشية مع روابط القانون العام واحتياجات المرافق العامة، فإن المنتبغ لذلك يتوسم - بعد تعدد جهات القضاء الإداري الليبي - في المشرع الليبي توجهه إلى تبني نظام القضاء المزوج بصورته القائمة في أنظمة القضاء المزوج كالنظام المصري مثلاً.

^{٢٣٧٠} - انظر في مزايا نظام القضاء الإداري/ - د. محمود محمد حافظ، القضاء الإداري، بدون اسم الناشر،

١٩٦٦، ص ١٧٥ وما بعدها.

ناهيك عن حالة المحاكاة أو الاقتباس التي عاشها المشرع الليبي من شقيقه المصري في تلك المرحلة. أو كحد أدنى أن يختص القضاء الإداري الليبي بجميع المنازعات المحددة حصراً وحده دون غيره، بالنظر إلى أن تلك المنازعات تمثل أهم المنازعات الإدارية.

غير أن المرحلة التي تلت إعادة تنظيم القضاء الإداري الليبي بالقانون رقم ٨٨ لسنة ١٩٧١ إلى يومنا هذا - من شهر سبتمبر لسنة ٢٠١٦ - ليس فقط لم تشهد تحقق هذا التطوع، بتبني المشرع الليبي لنظام القضاء الإداري بصورة يستقل - بالمعنى الضيق - فيها عن القضاء العادي، سواء من حيث تنظيمه أو من حيث ولايته بالمنازعات الإدارية، في ظل نظام عرف نظام القضاء الإداري منذ سنة ١٩٥٣. بل أن النظام القانوني الليبي لم يشهد حتى على بوادر تكشف عن نية مشرعا بأنه يصوب نحو نظام القضاء المزوج، فقد عاش القضاء الإداري الليبي منذ إعادة تنظيمه سنة ١٩٧١ بالقانون رقم ٨٨ حالة، إن جاز لنا أن نصفها بأنها حالة جمود، على المستويين التنظيمي والولائي.

فتنظيم جهاته، ظلت كما هي متمثلة في دوائره بمحاكم الاستئناف المدنية، ودائرة للنقض الإداري بالمحكمة العليا. **وكذلك الحال فيما يتعلق باختصاصاته** - كما ونوعاً - تكاد تكون ذات الاختصاصات وبذات الطبيعة المانعة والمشاركة من ومع القضاء العادي.

أضف إلى ذلك أن القضاة الإداريين ليسوا مستقلين أو ليسوا مستقرين بوظيفتهم القضائية - الإدارية - بمعنى أنهم ينتقلون في ممارسة وظيفتهم بين دوائر القضاء الإداري ودوائر القضاء العادي المدنية والجنائية والشرعية. بما يعني أن المشرع لم يهني الظروف لتكوين كادر قضائي متخصص في المنازعة الإدارية. **فما هي الحكمة** من وجود دوائر للقضاء الإداري - وإن كان اختصاصها محدد - إذا لم يكن قضائياً متخصصون بنظر المنازعات - الإدارية - المسندة لها؟! ففضاء دوائر القضاء الإداري سواء بمحاكم الاستئناف أو بالمحكمة العليا، هم قضاة تابعون لهذه المحاكم وليسوا تابعين لدوائر القضاء الإداري، وفي ذلك نتوقف أمام نص المادة الثالثة من قانون المحكمة العليا ١٩٨٢/٦ التي بعد أن نصت في فقرتها الأولى على تشكيل دوائر المحكمة العليا، جاء بفقرتها الثانية النص على أنه " **ويجوز أن يشترك المستشار في أكثر من دائرة.** "

- **وبشأن اقتراحاتنا لنظام القضاء الإداري الليبي**، فلن أكتفي بمجرد أنني أقترح بتبني نظام القضاء المزوج - دفعة واحدة - على غرار ما هو عليه الوضع الآن في فرنسا أو مصر، لا سيما بعد تناولنا لنظام القضاء الإداري في هذين النظامين، ورأينا كيف تحقق ذلك لديهما بعد رحلة طويلة من التطور التشريعي والقضائي وحتى الفقهي، **بل ستكون اقتراحاتي** المتطلعة لنظام القضاء المزوج، مؤسسة على، أو منطلقة من ما يعيشه التنظيم القضائي الليبي بوجه عام، وما يعيشه نظام القضاء الإداري على وجه الخصوص. وبهذا ستكون اقتراحاتي - متدرجة - نحو تحقيق نظام القضاء المزوج بصورة وفي توقيت يتحقق فيها ذلك في ظل وجود أرضية تنظيمية، وولائية، وفنية قادرة على الاضطلاع بأعباء ممارسة ولاية نظر سائر المنازعات الإدارية، غير المحكومة بنصوص مقننة كما هو حال منازعات القضاء العادي، ومن هنا فإني أقترح في تطوير تنظيم جهات، واختصاصات القضاء الإداري الليبي - كحد أدنى - بالآتي:

١- إنشاء دوائر للقضاء الإداري على مستوى المحاكم الابتدائية، يتوزع الاختصاص بنظر المنازعات الإدارية بينها وبين دوائر القضاء الإداري بمحاكم الاستئناف المدنية، تبعاً لأهمية أو قيمة المنازعة، مع بقاء دائرة النقض الإداري بالمحكمة العليا.

٢- العمل على استقلال أو استقرار القضاة الإداريين في ممارسة وظيفتهم القضائية - الإدارية - بدوائر القضاء الإداري، رغم كونهم ضمن نظام القضاء الموحد.

٣- النص على اختصاص القضاء الإداري المتمثل في دوائره بمحاكم القضاء العادي ، وحده دون غيره بالفصل في المسائل الإدارية المحددة على سبيل الحصر في القانون رقم ٨٨ لسنة ١٩٧١ .

٤- يُعهد لدوائر القضاء الإداري بمحاكم الاستئناف المدنية بنظر الطعون على أحكام دوائر القضاء الإداري بالمحاكم الابتدائية ، والتي بدورها يطعن عليها - نقضاً - أمام دائرة النقض الإداري بالمحكمة العليا ، كما تختص هذه الأخيرة بالنظر في الطعن على أحكام دوائر القضاء الإداري بمحاكم الاستئناف المدنية الصادرة عنها بوصفها محكمة أول وآخر درجة .

٥- أن يسبق أو يتزامن مع هذا التطوير - التنظيمي والاختصاصي - تطوير فني ، أي العمل على إعداد كوادر قضائية متخصصة في مجال المنازعة الإدارية ، وفي ذلك ليس ببعيد عنا كفاءات مجلس الدولة المصري ، وفقهه ، وذلك ليس بمجاملة ، بل حقيقة فرضها ويفرضها الواقع ، فإذا كانت فرنسا قبله القانون والقضاء الإداريين ، فإن مصر هي القبله العربية في ذلك ، فقهاً وتشريعاً وقضاءً .

أعتقد أنه بتحقيق هذه الاقتراحات ، وبعد مرور فترة زمنية ليست بالطويلة ، وفي ظل توافر الإرادة السياسية والتشريعية القضائية والتنفيذية ، سيكون نظامنا القضائي مهيباً لاستقبال نظام القضاء المزدوج ، ولم يعد أمامه سوى أن يستقل بمقام محاكمه الإدارية تكون في المستوى الثالث ، ومحاكم استئناف إدارية في المستوى الثاني ، ومحكمة إدارية عليا في المستوى الأول ، أما الحديث عن قيام نظام قضاء تأديبي بجوار نظام قضاء المشروعية فأعتقد - واقعياً - أن الأمر سابق لأوانه .

قائمة المراجع

- الكتب العامة والمتخصصة :

- د. أحمد السيد صاوي - الوسيط في شرح قانون المرافعات المدنية والتجارية ، بدون اسم الناشر ، ط ١ ، ٢٠١١ ،
- د. الكوني علي اعبوده ، النظام القضائي الليبي ، المركز القومي للبحوث والدراسات العلمية ، ٢٠٠٣ .
- د. خليفه سالم الجهمي ، أحكام ومبادئ القضاء الإداري الليبي ، دار الفضيل، ٢٠٠٩ .
- د. صبيح بشير مسكوني ، القضاء الإداري في الجمهورية العربية الليبية ، منشورات جامعة بنغازي، ١٩٧٤ .
- د. صبيح بشير مسكوني ، الطعن بالنقض في أحكام دوائر القضاء الإداري أمام المحكمة العليا في ليبيا ، بحث منشور بمجلة " دراسات قانونية ، بنغازي ، المجلد الخامس ، ١٩٧٥
- د. عبد الغني بسيوني عبدالله ، القضاء الإداري ، منشأة المعارف ، ط ٣ ، ٢٠٠٦
- د. عثمان خليل - تطور القضاء الإداري في الجمهورية العربية المتحدة ، بحث منشور بمجلة العلوم الإدارية ، ع ١٤ ، س ١ ، يونيه ١٩٥٩
- د. فؤاد العطار ، القضاء الإداري ، دار النهضة العربية ، ١٩٦٢
- د. ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، دار الجامعة الجديدة ، ٢٠١٠
- د. مازن ليلو راضي ، الوجيز في القضاء الإداري الليبي ، دار المطبوعات الجامعية ، ٢٠٠٣
- د. محمد عبدالله الحراري ، الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الليبي ، المركز القومي للبحوث والدراسات العلمية ، الطبعة الثالثة، ٢٠٠٩
- د. محمود حافظ ، القضاء الإداري ، بدون اسم الناشر ، ١٩٦٦
- د. مصطفى أبو زيد فهمي ، القضاء الإداري ومجلس الدولة ، دار المعارف ، ط ١ ، ١٩٥٩

- أهم التشريعات ومجموعات الأحكام الليبية :

- قانون المحمة العليا الاتحادية الليبية - الملغي - لسنة ١٩٥٣
- القانون المدني الليبي لسنة ١٩٥٣
- قانون المحكمة العليا الليبية - الحالي - رقم ٦ لسنة ١٩٨٢
- قانون المرافعات المدنية والتجارية الليبي ، لسنة ١٩٥٤ .

- القانون رقم ٨٨ لسنة ١٩٧١ بشأن القضاء الإداري الليبي.
- قانون نظام القضاء الليبي - الملغى - رقم ٥١ لسنة ١٩٧٦
- قانون نظام القضاء الليبي - الحالي - رقم ٦ لسنة ٢٠٠٦
- مجلة المحكمة العليا الليبية ، تصدر عن المكتب الفني بالمحكمة العليا.
- مجموعة عمر عمرو المفهومة ، لكافة المبادئ التي قررتها المحكمة العليا بالجمهورية العربية الليبية في عشر سنوات ، ١٩٦٤ - ١٩٧٤ ، الجزء الأول ، دار مكتب النور.
- موسوعة المبادئ القانونية الشرعية والإدارية والمدنية والجنايئة التي قررتها المحكمة العليا في الجماهيرية العربية الليبية الشعبية الاشتراكية ، إعداد/ المستشار. محمد صالح الصغير ، المجموعة الأولى ، أكتوبر ١٩٧٤ - يوليو ١٩٧٩ ، الجزء الثاني ، المبادئ الإدارية .

إجراءات الطعن بالنقض الإداري في النظام القانوني الليبي

إعداد

يوسف عبد الله يوسف موسى

مقدمة :

إذا كانت وظيفة القضاء هي حماية القانون، فإن تلك الحماية لا تتحقق ما لم تتفق الأحكام القضائية ذاتها مع القانون، وهذا يعني وجوب صدور هذه الأحكام وفقاً للإجراءات القانونية وأن يكون قضاؤها متفقاً مع صحيح حكم القانون. والفكرة الأساسية للنقض هي إيجاد محكمة عليا على قمة جهة القضاء - العادي أو الإداري - تتولى رقابة الأحكام الصادرة من محاكمها من الناحية القانونية. أي تضمن أن يكون القانون كما تعلنه هذه المحاكم مطابقاً للقانون كما أراده المشرع، ومن هنا جاء القول بأن محكمة النقض تحاكم الحكم. (٢٣٧١)

هذه المحكمة العليا في نظام القضاء الإداري الفرنسي هي مجلس الدولة، وفي مصر هي المحكمة الإدارية العليا. أما في ليبيا فهي المحكمة العليا بهيئة قضاء إداري، وذلك طبقاً لتنظيم القضاء الإداري الليبي المتجسد في دوائر أنشئت داخل تنظيم جهة القضاء العادي، وفق التنظيم المنصوص عليه بالمادة (١١) من قانون نظام القضاء رقم ٦ لسنة ٢٠٠٦. (٢٣٧٢) والمادة (٦) من قانون المحكمة العليا لسنة ١٩٨٢. (٢٣٧٣) والمادة الأولى من القانون رقم ٨٨ لسنة ١٩٧١ بشأن القضاء الإداري. (٢٣٧٤)

٢٣٧١ - د. فتحي والي ، الوسيط في قانون القضاء المدني ، دار النهضة العربية ، ١٩٨٧ ، ص ٧٦٧

د. أحمد السيد صاوي ، مرجع سابق ، ص ١١٤٧

د. أحمد عمر بوزقيه ، شرح قانون المرافعات الليبي ، ج ١ ، منشورات جامعة بنغازي ، ط ١ ، ٢٠٠٣ ، ٢٧٩

٢٣٧٢ - تنص المادة (١١) من قانون نظام القضاء رقم ٦ لسنة ٢٠٠٦ على أنه " تتكون المحاكم من :

١- المحكمة العليا.

٢- محاكم الاستئناف.

٣- المحاكم الابتدائية.

٤- المحاكم الجزئية.

وتختص كل منها بنظر المسائل التي ترفع إليها طبقاً للقانون."

٢٣٧٣ - وتنص المادة الرابعة والعشرون من القانون رقم ٦ لسنة ١٩٨٢ بشأن إعادة تنظيم المحكمة العليا على أن "

تختص المحكمة العليا كمحكمة نقض بنظر الطعون التي ترفع إليها في المسائل الآتية :

أولاً : الأحكام الصادرة في المواد المدنية والتجارية ومواد الأحوال الشخصية في الحالات المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية والتجارية.

ثانياً : الأحكام الصادرة من محاكم الاستئناف منعقدة بهيئة قضاء إداري طبقاً للقانون رقم ٧١/٨٨ م.

ثالثاً : الأحكام الصادرة في المواد الجنائية طبقاً لقانون الإجراءات الجنائية."

والطعن في الحكم بالنقض طريق طعن غير عادي، ولذا لا يجوز الطعن بالنقض إلا في الأحوال المنصوص عليها حصراً، وأن يكون الحكم نهائياً، مقدماً ممن يملك الحق في الطعن بالنقض، وخلال الميعاد المحدد قانوناً، كما تقتصر - من حيث المبدأ - رقابة محكمة النقض على الرقابة القانونية ولا تكاد تتعرض للوقائع. وتأتي أهمية هذه الرقابة في إرساء المبادئ القضائية، والتي تمثل نماذج قانونية تهدي بها محاكم القضاء الإداري فيما يعرض عليها من منازعات، بالإضافة إلى ما تُحدثه من دور هام في توحيد المبادئ القضائية كوسيلة للحد من الاختلاف أو تنازع الاختصاص. (٢٣٧٥)

وقبل التعرض لدراسة إجراءات إقامة، وأثر الطعن بالنقض الإداري - في فرنسا ومصر وليبيا - يتعين علينا أن نفتح هذه الدراسة **بفرع أول** ، نحدد فيه طبيعة الطعن - بالنقض - الإداري أمام محكمة أعلى درجة، وما إذا كان متطابق مع النقض المدني أم لا. ثم نبين في **فرع ثانٍ** شروط الطعن بالنقض الإداري، وذلك من حيث تحديد جهات القضاء الإداري - العامة والمتخصصة - التي تقبل أحكامها الطعن بالنقض الإداري، ومن له حق الطعن، وميعاد الطعن، وبيان أحوال الطعن بالنقض الإداري. ثم نتصدى لمحل دراستنا في **فرع ثالث** بدراسة الأحكام الإجرائية لإقامة الطعن بالنقض الإداري، وأثره، والحكم فيه، وفق الآتي :

الفرع الأول - طبيعة الطعن بالنقض الإداري.

الفرع الثاني - شروط الطعن بالنقض الإداري.

الفرع الثالث - إجراءات إقامة الطعن بالنقض الإداري وأثره والحكم فيه.

الفرع الأول.

طبيعة الطعن أمام محكمة أعلى درجة في نظام القضاء الإداري.

باستقراء النصوص المنظمة لأوجه الطعن أمام محكمة أعلى درجة في نظام القضاء الإداري - لا سيما في مصر وليبيا - نجد أنها هي ذاتها أوجه الطعن أمام محكمة النقض في نظام القضاء العادي - التي سنأتي على بيانها - والمتمثلة في مخالفة القانون أو الخطأ في تطبيقه أو في تأويله، وبطلان الحكم، وصدوره خلافاً لحكم حاز حجية الشيء المحكوم فيه.

٢٣٧٤ - ونصت المادة الأولى من القانون رقم ٨٨ لسنة ١٩٧١ على أن " تنشأ بكل محكمة من محاكم الاستئناف المدنية دائرة أو أكثر للقضاء الإداري ... "

٢٣٧٥ - د. عبدالعزيز خليل بدوي ، الطعن بالنقض والطعن أمام المحكمة الإدارية العليا ، دار الفكر العربي ، الطبعة الأولى ، ١٩٧٠ ، ص ٣

- د. أحمد أبو الوفا ، المرافعات المدنية و التجارية ، منشأة المعارف ، بالإسكندرية ، بدون سن ، ط ١٥ ص ٩٤١

- د. فؤاد أحمد عامر، موسوعة الطعون في أحكام مجلس الدولة ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، الطبعة الأولى، ٢٠٠٧ ، ص ٣٢

هذا ويزداد التقارب بين نظامي النقض أمام القضاء العادي والإداري في ليبيا، بنص المشرع صراحة على سريان إجراءات النقض المدني المنصوص عليها بقانون المرافعات المدنية والتجارية على النقض الإداري. (٢٣٧٦)

وفي ذلك ذهبت المحكمة الإدارية العليا المصرية في أحد أحكامها، بأنه " إذ جاز أن يقاس الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا عن طريق من طرق الطعن التي أوردها قانون المرافعات المدنية والتجارية في هذا الشأن، فإنه يقاس على الطعن بطريق النقض، ... " (٢٣٧٧)

ورغم ذلك، تؤكد النصوص - القانونية والقضائية - على اختلاف طبيعة النقض الإداري عن النقض المدني، سواء من حيث النصوص القانونية المنظمة لهما، أو من حيث طبيعة المنازعة.

بداية نلاحظ أن المشرع الليبي، كالمشرع المصري لم يسم الطعن أمام محكمة أعلى درجة في نظام القضاء الإداري، " بالطعن بالنقض". وذلك راجع - في تقديري - إلى اختلاف طبيعتهما.

وللتعرف على طبيعة هذا الطعن، يتعين علينا الرجوع للقضاء المصري، ذلك لأن المصدر التشريعي للمادة (١٩) من قانون القضاء الإداري الليبي التي نظمت الطعن الإداري أمام المحكمة العليا، تجد مصدرها في النصوص المقابلة لها في قوانين مجلس الدولة المختلفة.

وقد صرحت المحكمة الإدارية العليا المصرية منذ نشأتها، باختلاف طبيعة الطعن أمامها عن طبيعة الطعن بالنقض أمام محكمة النقض، بحكمها الصادر في ١٩٥٥/١١/٥، والذي بعد أن أكدت فيه على قيام التطابق بين النظامين بشأن حالات الطعن، أبرزت مظاهر الاختلاف بينهما، سواء فيما يتعلق بميعاد الطعن أو شكله أو إجراءاته أو الحكم فيه.

وفي ذلك قضت بقولها: " ومن حيث أنه يجب التنبيه بادي الرأي إلى أنه لا وجه لافتراض قيام التطابق التام بين نظام الطعن بطريق النقض المدني ونظام الطعن الإداري سواء في شكل الإجراءات أو كيفية سيرها أو في مدى سلطة المحكمة العليا بالنسبة للأحكام موضوع الطعن أو كيفية الحكم فيه، بل مرد ذلك إلى النصوص القانونية التي تحكم الطعن المدني وتلك التي تحكم الطعن الإداري، وقد تتفقان من ناحية وتختلفان من ناحية أخرى. فالتطابق قائم بين النظامين من حيث تبيان الحالات التي تبرز الطعن في الأحكام ... ولكنه غير قائم سواء بالنسبة إلى ميعاد الطعن أو شكله أو إجراءاته أو كيفية الحكم فيه. إذ لكل من النظامين قواعده الخاصة في هذا الشأن مما يمتنع معه إجراء القياس لوجود الفارق إما من النص أو

٢٣٧٦- فبعد أن بينت المادة ١٩ من قانون القضاء الإداري الليبي ١٩٧١/٨٨، أحوال الطعن بالنقض المدني، نصت في فقرتها الثالثة على أنه " وتطبق في شأن الطعن الإجراءات المقررة للطعن بالنقض المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية والتجارية."

٢٣٧٧- حكم المحكمة الإدارية العليا، طعن ١٢/٦٣١ ق، جلسة ١٩٧٠/٤/٤، مجموعة ١٥ سنة، ج ٢، ١٢٥٧

من اختلاف طبيعة الطعن اختلافاً مرده أساساً إلى التباين بين طبيعة الروابط التي تنشأ بين الإداري والأفراد في مجالات القانون العام، وتلك التي تنشأ بين الأفراد في مجالات القانون الخاص.^{٢٣٧٨}

وأكدت المحكمة الإدارية العليا في حكم آخر، على أن اختلاف نظام الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا عن الطعن بطريق النقض في أحكام المحاكم العادية، ليس فقط من الناحية الإجرائية، بل فيما يتعلق بالناحية الموضوعية أيضاً، فالمحكمة الإدارية العليا وإن كانت محكمة قانون، إلا أن دورها لا يقتصر على رقابة تطبيق القانون كما هو شأن محكمة النقض، بل تمتد ولايتها إلى الوقائع أيضاً، ومرد هذا الاختلاف - كمعظم الاختلافات - إلى اختلاف طبيعة المنازعة الإدارية عن المنازعات المدنية، وفي ذلك قضت بقولها: " ... أنه وإن كانت المحكمة الإدارية العليا هي في الأصل محكمة قانون إلا أنه لا شك يوجد فارق بين طبيعة الطعن أمام محكمة النقض وطبيعة الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا. وأن هذا الفارق مرده أساساً إلى التباين بين طبيعة المنازعات التي تنشأ بين الأفراد في مجالات القانون المدني والتجاري وتلك التي تنشأ بين الإدارة والأفراد في مجالات القانون الإداري وما يفرض بمقتضيات حسن سير العدالة الإدارية في مباشرة محاكم القضاء الإداري بمجلس الدولة لولايتها وتحقيقها لتلك العدالة بما لا يتعارض مع حسن سير وانتظام المرافق والمصالح العامة الذي تحتم الحسم السريع للمنازعات الإدارية المختلفة والتصدي لذلك لحسم موضوع هذه المنازعات كلما كان هذا التصدي من المحكمة الإدارية العليا لا يخل بحق الدفاع ولا يهدر درجة من درجات التقاضي للخصوم ولا يخالف نصاً صريحاً في قانون ولذا فقد جرى قضاء المحكمة الإدارية العليا منذ ذلك الحين على أنها رغم أن طبيعتها في الأساس محكمة قانون إلا أن الطعن أمامها يفتح الباب لها لترى الحكم أو القرار التأديبي المطعون فيه بميزان القانون وزناً مناطه استظهار ما إذا كانت قد قامت به حالة أو أكثر من الأحوال التي تبطله فتلغيه وتعيد الدعوى إلى محكمة أول درجة أو تتصدى للفصل في موضوعها بحسب الأحوال وتنزل حكم القانون في المنازعة لو كانت صالحة للفصل في موضوعها وسبق أن فصلت فيه محكمة أول درجة بما لا يفوت أحد درجات التقاضي ويهدرها أم أنه لم يرق به أية حالة من تلك الأحوال وكان صائباً في قضائه أو قراره فتبقي عليه وترفض الطعن. ..."^{٢٣٧٩}

ورغم غياب تطبيقات القضاء الإداري الليبي المؤكدة على هذا الاختلاف بين نظامي الطعن، إلا أنه يمكننا القول أن قضاء المحكمة الإدارية العليا المصرية المؤكد على اختلاف نظام النقض المدني عن الطعن أمامها، ينطبق أيضاً في ليبيا. من ذلك نجد المادة (٣٤١) من قانون المرافعات المدنية الليبية تنص على أن ميعاد الطعن بالنقض هو ثلاثون يوماً.^{٢٣٨٠} بينما حدد المشرع الليبي بنص المادة (١٩) من قانون

^{٢٣٧٨} - حكم المحكمة الإدارية العليا، طعن ١/١٥٩ ق، جلسة ١٥/١١/١٩٥٥، مجموعة س ١، ص ٤١

^{٢٣٧٩} - حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٣٢/١٢٩٩ ق جلسة ٢٦/٢/١٩٨٨ مجموعة مبادئها، س ٣٤،

ج ١، ص ١٦٧

^{٢٣٨٠} - المادة ٣٤١ من قانون المرافعات المدنية والتجارية الليبي. " ميعاد الطعن بطريق النقض ثلاثون يوماً. "

القضاء الإداري ١٩٧١/٨٨ ميعاد الطعن في الأحكام الصادر من دوائر القضاء الإداري أمام دائرة القضاء الإداري بالمحكمة العليا الليبية بستين يوماً من تاريخ صدور الحكم. (٢٣٨١)

وبالمقابل، لا يختلف نظامي الطعن بالنقض - المدني والإداري - بشأن أثر الطعن، إذ أنه كقاعدة عامة لا يترتب على الطعن بالنقض الإداري والمدني، وقف تنفيذ الحكم، سواء في النظام القانوني المصري أو الليبي (٢٣٨٢)، كما لم يختلف النظام القانوني المصري في نظامي الطعن بشأن ميعاد الطعن، وهو ستون يوماً من تاريخ إصدار الحكم. كما سنرى.

ومع ذلك لا خلاف على اختلاف نظام الطعن بالنقض المدني عن الطعن في الأحكام الإدارية أمام محكمة أعلى درجة في نظام القضاء الإداري. فهذا الطعن الأخير ليس طعنًا بالنقض بكل معنى الكلمة، إذ يظل الاختلاف بينهما - رغم تطابق بعض النصوص المنظمة لهما - مرده إلى اختلاف طبيعة روابط القانون العام عن روابط القانون الخاص. (٢٣٨٣)

وإن كنت قد تعمّدت تسمية الطعن في الأحكام الإدارية أمام محكمة أعلى درجة في نظام القضاء الإداري بـ " الطعن بالنقض الإداري " وذلك تدليلاً على طبيعته الذاتية، وتمييزاً له عن الطعن بالنقض المدني، وهذا ما اعتمده المشرع الفرنسي في تقنين القضاء الإداري الحالي، بتسميته للطعن في الأحكام النهائية أمام مجلس الدولة بـ " الطعن بالنقض " في الباب الثاني - المتعلق بتنظيم الطعن بالنقض أمام مجلس الدولة - من الكتاب الثامن من قانون القضاء الإداري لسنة ٢٠٠٠، كما سنرى في حينه.

وفي هذا السياق، نسترجع حالة الخط الذي هيمن على قضاء مجلس الدولة الفرنسي بين القرار الإداري والقرار القضائي، والذي أدى إلى غموض التمييز بين الطعن لتجاوز السلطة والطعن بالنقض الإداري. فنشأة الطعن بالنقض، ومصدره التشريعي، تجسدت في القانون رقم ٧ الصادر بتاريخ ١٤ أكتوبر ١٧٩٠، الذي كان يوجب أن تُحمل جميع دعاوى عدم الاختصاص

٢٣٨١- المادة ٢/١٩ من قانون القضاء الإداري الليبي رقم ٨٨ لسنة ١٩٧١ . " ويكون لذوي الشأن والنيابة العامة الطعن في تلك الأحكام (أي أحكام دوائر القضاء الإداري بمحاكم الاستئناف المدنية) خلال ستين يوماً من تاريخ صدور الحكم. "

٢٣٨٢- وبذلك نصت المادة ٢٥١ من قانون المرافعات المدنية التجارية المصري ١٩٦٨/١٣ على أنه " لا يترتب على الطعن بطريق النقض وقف تنفيذ الحكم، ... "

- يقابلها نص المادة ٣٤٠ من قانون المرافعات المدنية والتجارية الليبي. " لا يترتب على الطعن بطريق النقض وقف تنفيذ الحكم. "

٢٣٨٣- انظر/ - د. صبيح بشير مسكوني، الطعن بالنقض في أحكام دوائر القضاء الإداري أمام المحكمة العليا في ليبيا، مجلة الدراسات القانونية، بنغازي، المجلد الخامس، ١٩٧٥، ص ١٦

أمام الملك رئيس الإدارة العامة. (٢٣٨٤)

فخصوصية مجلس الدولة الفرنسي كانت تبرر هذا الخلط، نظراً لأن مجلس الدولة قاضي النقض الإداري، كان في ذات الوقت قاضي دعوى تجاوز السلطة، ولهذا ساهم بقوة مرسوم سنة ١٩٥٣ في التمييز بين الطعنين، بإسناد الولاية العامة في المنازعات الإدارية إلى المحاكم الإدارية، وبصدور الإصلاح القضائي الثاني سنة ١٩٨٧ بإنشاء محاكم الاستئناف الإدارية، فكان من أهم آثار هذا الإصلاح، إعادة صياغة وبلورة النقض الإداري أمام مجلس الدولة، بشكل يؤكد ذاتيته واستقلاله عن الطعن لتجاوز السلطة. (٢٣٨٥)

ولعلي في ذلك أجد أساساً - تاريخياً - لتأكيد المشرع الفرنسي على تسمية الطعن في الأحكام الإدارية النهائية أمام مجلس الدولة بـ " الطعن بالنقض "

الفرع الثاني.

شروط الطعن بالنقض الإداري.

أولاً- الأحكام القابلة للطعن بالنقض الإداري :

إن الطعن في الأحكام الإدارية النهائية أمام محكمة أعلى درجة في نظام القضاء الإداري الفرنسي والمصري، لا تقتصر على الأحكام الاستئنافية - أي الأحكام الصادرة من محاكم الدرجة الثانية في الطعون الموجهة ضد أحكام محاكم الدرجة الأولى - كما هو شأن أحكام محاكم الاستئناف الإدارية في فرنسا، وأحكام محكمة القضاء الإداري بهيئة استئنافية. ذلك لأنه يشترط للطعن في الأحكام أمام محكمة أعلى درجة أن يكون الحكم نهائياً، سواء استنفذ مرحلة الاستئناف أو لم يكن جائزاً الطعن فيه بالاستئناف

٢٣٨٤- انظر / د. مصطفى أبو زيد فهمي، طرق الطعن في أحكام مجلس الدولة، بحث منشور بمجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، تصدرها كلية الحقوق / جامعة الاسكندرية، السنة السادسة (١٩٥٥ - ١٩٥٦) العدد الثالث والرابع ، ص ٦٠ وما بعدها.

- د. عبدالعزيز خليل بديوي، الطعن بالنقض والطعن أمام المحكمة الإدارية العليا، مرجع سابق، ص ٥٩ وما بعدها.

٢٣٨٥- انظر/ - د. محمد رفعت عبدالوهاب ، المحاكم الإدارية الاستئنافية في فرنسا، دار الجامعة الجديدة ، ٢٠١٢، ص ٧٣

- د. محمد عبدالحميد مسعود ، إشكاليات إجراءات النقاضي أمام القضاء الإداري ، الجزء الثاني " خصومات الطعون ومنازعات التنفيذ في الأحكام الإدارية." ، منشأة المعارف ، الطبعة الأولى ، ٢٠٠٩، ص ١٥٦

- د جيهان محمد إبراهيم جادو ، الإجراءات الإدارية للطعن في الأحكام القضائية الإدارية ، رسالة دكتوراه ، جامعة طنطا ، كلية الحقوق ، دار الكتاب القانوني ، ٢٠٠٩ ، ص ١١٣

من حيث الأصل، كما هو شأن الأحكام الصادرة عن جهات القضاء الإداري المتخصصة في فرنسا، كمحكمة المحاسبات، وأحكام محكمة القضاء الإداري بهيئة عادية وأحكام المحاكم التأديبية في مصر. أما عن المحكمة العليا الليبية بهيئة قضاء إداري فلا تختص إلا بالطعون الموجهة ضد الأحكام الصادرة عن دوائر القضاء الإداري بمحاكم الاستئناف المدنية، فالأحكام الصادرة عنها، أحكام نهائية يطعن عليها بالنقض الإداري أمام دائرة القضاء الإداري بالمحكمة العليا.

ومن هنا، فنحن بحاجة لتحديد الأحكام النهائية الصادرة عن جهات القضاء الإداري - في فرنسا ومصر - والتي يطعن عليها مباشرة أمام محكمة أعلى درجة في هذين النظامين.

١ - الأحكام النهائية القابلة للطعن أمام مجلس الدولة الفرنسي :

طبقاً لنص المواد (L.١١١-١) و (L.٣٣١-١) و (L.٨٢١-١) من القسم التشريعي من تقنين القضاء الإداري لسنة ٢٠٠٠، يُعد مجلس الدولة الجهة القضائية الوحيدة المختصة بنظر طعون النقض في الأحكام الإدارية النهائية، سواء كانت صادرة عن الجهات الإدارية المتخصصة أو عن المحاكم الإدارية أو محاكم الاستئناف الإدارية.

ولأن المحاكم الإدارية الاستئنافية هي محاكم درجة ثانية تفصل في الطعون الاستئنافية ضد الأحكام الابتدائية الصادرة عن المحاكم الإدارية، فجميع أحكامها - نهائية - يطعن عليها بالنقض أمام مجلس الدولة، طبقاً لنص المادة (L.٨٢١-١) من قانون القضاء الإداري. (٢٣٨٦)

أما أحكام المحاكم الإدارية - كأصل عام - هي أحكام ابتدائية تقبل الطعن بالاستئناف أمام المحاكم الإدارية الاستئنافية، غير أن هناك منازعات تفصل فيها المحاكم الإدارية بأحكام نهائية، وهذه الأحكام تقبل الطعن بالنقض أمام مجلس الدولة. أي أن المشرع لم يعتمد بشأنها التقاضي على درجتين، وذلك طبقاً لنص المادة (L.٣٣١-١) من قانون القضاء الإداري. (٢٣٨٧)

ومن البديهي أن يثور التساؤل عن تلك المنازعات التي تختص بالفصل فيها المحاكم الإدارية بأحكام نهائية يطعن عليها بالنقض أمام مجلس الدولة مباشرةً.

تلك المنازعات حددتها الفقرة الثانية من المادة (R.٨١١-١) من القسم التنظيمي من تقنين القضاء الإداري، بنصها على أن المحاكم الإدارية تمثل محكمة أول وآخر درجة. ثم عدت المادة تلك المنازعات

٢٣٨٦ - Article (L.٨٢١-١)

"Les arrêts rendus par les cours administratives d'appel et, de manière générale, toutes les décisions rendues en dernier ressort par les juridictions administratives peuvent être déferés au Conseil d'Etat par la voie du recours en cassation.."

٢٣٨٧ - Article (L.٣٣١-١)

"Le Conseil d'Etat est seul compétent pour statuer sur les recours en cassation dirigés contre les décisions rendues en dernier ressort par toutes les juridictions administratives."

حصرأ، نذكر منها المنازعات المتعلقة باستحقاق الحقوق الممنوحة في إطار الرعاية الاجتماعية أو مساعدات العاطلين عن العمل أو إسكان العمال. (٢٣٨٨)

كما يقبل الطعن أمام مجلس الدولة في القرارات الصادرة عن الجهات القضائية الإدارية المتخصصة، كقرارات مجلس المحاسبة (المادة ٣- ١٤٣ R. قانون الجهات القضائية المالية) وقرارات اللجنة المركزية للمساعدة الاجتماعية (المادة ٣- ١٣٤ L. من قانون النشاط الاجتماعي والعائلات). (٢٣٨٩)

تلك هي الجهات التي تقبل أحكامها - المنهية للخصومة - الطعن بالنقض والذي يختص به مجلس الدولة الفرنسي بوصفه محكمة نقض.

٢ - الأحكام النهائية القابلة للطعن أمام المحكمة الإدارية العليا المصرية : (٢٣٩٠)

Article (R.٨١١-١) - ٢٣٨٨

"Toutefois, le tribunal administratif statue en premier et dernier ressort :

١° Sur les litiges relatifs aux prestations, allocations ou droits attribués au titre de l'aide ou de l'action sociale, du logement ou en faveur des travailleurs privés =
= d'emploi, mentionnés à l'article R. ٧٧٢-٥, y compris le contentieux du droit au logement défini à l'article R. ٧٧٨-١ ;

٢° Sur les litiges en matière de consultation et de communication de documents administratifs ou d'archives publiques ;

٣° Sur les litiges relatifs aux refus de concours de la force publique pour exécuter une décision de justice ;

٤° Sur les litiges relatifs aux impôts locaux et à la contribution à l'audiovisuel public, à l'exception des litiges relatifs à la contribution économique territoriale ;

٥° Sur les requêtes contestant les décisions prises en matière fiscale sur des demandes de remise gracieuse ;

٦° Sur les litiges relatifs au permis de conduire ;

٧° Sur les litiges en matière de pensions ;

٨° Sur toute action indemnitaire ne relevant pas des dispositions précédentes, lorsque le montant des indemnités demandées est inférieur au montant déterminé par les articles R. ٢٢٢-١٤ et R. ٢٢٢-١٥..."

٢٣٨٩ - انظر / - د . محمد رفعت عبدالوهاب ، المحاكم الإدارية الاستئنافية في فرنسا ، مرجع سابق ، ص ٧٣ وما بعدها.

٢٣٩٠ - انظر / - د. محمد ماهر أبو العينين ، سلسلة المرافعات الإدارية " الطعن في الأحكام الإدارية" ، دار أبو المجد للطباعة ، ٢٠٠٩ ، ص ١٤٨ وما بعدها.

- د. فؤاد أحمد عامر، موسوعة الطعون في أحكام مجلس الدولة ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، الطبعة الأولى ، ٢٠٠٧ ، ص ١٦٩ وما بعدها.

طبقاً لنص المادة (٢٣) من قانون مجلس الدولة المصري ١٩٧٢/٤٧ ، نجد الأحكام الإدارية – النهائية – التي يجوز الطعن فيها أمام المحكمة الإدارية العليا ، تتمثل في الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري بهيئة عادية، وأحكام المحاكم التأديبية. كما يجوز الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا في الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري بهيئة استئنافية، شريطة أن يكون الطعن مقدم من رئيس هيئة مفوضي الدولة.

حيث نصت المادة (٢٣) من قانون مجلس الدولة على أنه " يجوز الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا في الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري أو من المحاكم التأديبية و ذلك في الأحوال الآتية:

(١) إذا كان الحكم المطعون فيه مبنياً على مخالفة لقانون أو خطأ في تطبيقه أو تأويله.

(٢) إذا وقع بطلان في الحكم أو بطلان في الإجراءات أثر في الحكم.

(٣) إذا صدر الحكم على خلاف حكم سابق حاز قوة الشيء المحكوم فيه سواء دفع بهذا الدفع أو لم يدفع.

و يكون لذوى الشأن و لرئيس هيئة مفوضي الدولة أن يطعن في تلك الأحكام خلال ستين يوماً من تاريخ صدور الحكم و ذلك مع مراعاة الأحوال التي يوجب عليه القانون فيها الطعن في الحكم.

أما الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري في الطعون المقامة أمامها في أحكام المحاكم الإدارية فلا يجوز الطعن فيها أمام المحكمة الإدارية العليا إلا من رئيس هيئة مفوضي الدولة خلال ستين يوماً من تاريخ صدور الحكم و ذلك إذا صدر الحكم على خلاف ما جرى عليه قضاء المحكمة الإدارية العليا أو إذا كان الفصل في الطعن يقتضى تقرير مبدأ قانوني لم يسبق لهذه المحكمة تقريره. (٢٣٩١)

بناءً على هذا النص، فإن الأحكام القابلة للطعن أمام المحكمة الإدارية العليا، هي أحكام محكمة القضاء الإداري بهيئة عادية ، وبهيئة استئنافية إذا قدم الطعن من رئيس هيئة مفوضي الدولة ، وأحكام المحاكم التأديبية. (٢٣٩٢)

٣- الأحكام القابلة للطعن أمام دائرة القضاء الإداري بالمحكمة العليا الليبية : (٢٣٩٣)

- د. محمد عبدالحميد مسعود ، ك ٢ " خصومات الطعون في الأحكام الإدارية ، مرجع سابق ، ص ١٦٣ وما بعدها.

- د. محمد أحمد عطية ، مجلس الدولة " تشكيله واختصاصاته " الفتح للطباعة والنشر - ٢٠١٢ . ، ص ٨٤ وما بعدها.

٢٣٩١- المادة ٢٣ من قانون مجلس الدولة المصري ، رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢

٢٣٩٢- تطبيقاً لنص المادة ٢٣ من قانون مجلس الدولة ، انظر / حكم المحكمة الإدارية العليا ، طعن ٢٨/١٣٣٩

ق ، جلسة ١٩٨٤/١/٨ ، مجموعة مبادئها ، س ٢٩ ، ع ١ ، ٤٣٢

بيننا في مقدمة البحث النصوص المنظمة لجهات القضاء الإداري الليبي، وعرّفنا أن هذه الجهات تتمثل في دوائر القضاء الإداري بمحاكم الاستئناف المدنية - بوصفها محاكم أول وآخر درجة - ودائرة القضاء الإداري بالمحكمة العليا، وذلك طبقاً لأحكام القانون - الحالي - رقم ٨٨ لسنة ١٩٧١ بشأن تنظيم القضاء الإداري الليبي (٢٣٩٤)

وتختص دوائر القضاء الإداري بمحاكم الاستئناف المدنية - كمحكمة أول وآخر درجة - بالفصل في المنازعات الإدارية المحددة حصراً ، وعلى رأسها دعوى إلغاء القرارات الإدارية. أما دائرة القضاء الإداري بالمحكمة العليا الليبية، فهي محكمة طعن - فقط - تختص بالفصل في الطعون الموجهة ضد أحكام دوائر القضاء الإداري بمحاكم الاستئناف المدنية، طبقاً لنص المادة (١٩) من قانون القضاء الإداري ١٩٧١/٨٨ التي تنص على أنه " يجوز الطعن أمام المحكمة العليا في الأحكام الصادرة من محاكم الاستئناف منعقدة بهيئة قضاء إداري ... " والمادة (٢٤) من قانون المحكمة العليا الليبية رقم ٦ لسنة ١٩٨٢ التي تنص على أنه " تختص المحكمة العليا كمحكمة نقض بنظر الطعون التي ترفع إليها في المسائل الآتية : أولاً - ثانياً - الأحكام الصادرة من محاكم الاستئناف منعقدة بهيئة قضاء إداري طبقاً للقانون رقم ٨٨ لسنة ١٩٧١".

وقد حدد المشرع الليبي بقانون القضاء الإداري رقم ٨٨ لسنة ١٩٧١، طرق الطعن في الأحكام الإدارية الصادرة عن دوائر القضاء الإداري بمحاكم الاستئناف المدنية، في طريقتين هما : الطعن بالتماس إعادة النظر ، والطعن بالنقض الإداري أمام دوائر القضاء الإداري بالمحكمة العليا الليبية. أما طرق الطعن الأخرى المنصوص عليها بقانون المرافعات المدنية - لا سيما الطعن بالاستئناف - فقد استبعدها المشرع الليبي، بالنظر لطبيعة تنظيم القضاء الإداري الليبي.

تطبيقاً لذلك قضت دائرة القضاء الإداري بالمحكمة العليا، بعد أن أوردت النصين المنظمين للطعن، وهما الطعن بالنقض الإداري ، والطعن بالتماس إعادة النظر ، قضت بقولها : " إنما قصد المشرع أن يقصر الطعن في الأحكام الصادرة في دعوى الإلغاء على هذين الطريقتين ... ولا يجوز اللجوء إلى طرق الطعن الأخرى المقررة في قانون المرافعات وقد استبعدها المشرع في مجال دعوى الإلغاء، ... " (٢٣٩٥)

وبذلك فإن مسألة تحديد الأحكام الإدارية التي تقبل الطعن بالنقض الإداري ، لا تثير صعوبة في النظام القانوني الليبي، إذ هي محددة بجميع الأحكام - المنهية للخصومة - الصادرة عن دوائر القضاء الإداري بمحاكم الاستئناف المدنية، فكل تلك الأحكام هي أحكام نهائية يطعن فيها أمام دائرة القضاء الإداري بالمحكمة العليا بوصفها محكمة نقض إداري.

ثانياً- حق الطعن بالنقض الإداري :

٢٣٩٣- انظر/ د. صبيح بشير مسكوني ، القضاء الإداري الليبي ، مرجع سابق ، ص ٤٥٢ وما بعدها.

٢٣٩٤- انظر هامش الصفحة رقم ١

٢٣٩٥- طعن إداري ، ٢٥/٢ ق جلسة ١٩٧٩/٦/٢٨ ، مجلة المحكمة العليا الليبية ، س ١٦ ، ع ٢ ، ص ٢٩

١- حق الطعن بالنقض الإداري في فرنسا :

طبقاً للقواعد العامة للطرق المقررة للطعن في الأحكام، لا يُقبل الطعن بالنقض الإداري إلا من صاحب الحق فيه، وهو الطرف الذي يملك شرطي الصفة والمصلحة في الطعن.

وإن لم ينص المشرع الفرنسي - صراحةً - في قانون القضاء الإداري على من يملك الطعن بالنقض الإداري، كما فعل المشرعين المصري، والليبي، إلا أن مجلس الدولة الفرنسي مستقر على أن تقرير الطعن بالنقض أمامه لا يقبل إلا من صاحب الصفة فيه، وشرط الصفة يتحقق فيمن كان طرفاً أو ممثلاً أمام المحكمة التي أصدرت الحكم المطعون فيه بالنقض. (٢٣٩٦)

من ذلك حكم مجلس الدولة الذي قضى فيه بأن الطعن بالنقض لا يقبل إلا من ذوي الشأن الذين لهم صفة رفع الطعن من الأطراف الأصليين أو المتدخلين فيها، وذهب - في ذات الحكم - بأن الجامعة التي كانت خصماً في الدعوى التأديبية أمام المجلس الأعلى للتعليم الوطني، لها أن تطعن بالنقض ضد القرار الصادر عن هذا المجلس. (٢٣٩٧) وقضى في حكم آخر بأن الوزير هو وحده صاحب الصفة لرفع الطعن بالنقض باسم الدولة، ولا تملك أي سلطة في الدولة أيًا كانت رفع الطعن نيابة عنه. (٢٣٩٨)

وبالمقابل قضى مجلس الدولة الفرنسي، بأن الغير الذي أضر به الحكم النهائي ولم يكن طرفاً في الخصومة، فله أن يسلك طريق معارضة الشخص الثالث، إذ ليس له الطعن بالنقض. (٢٣٩٩)

غير أنه لا يكفي مجرد توافر الصفة في مقدم الطعن بالنقض لكونه طرفاً في خصومة الحكم المطعون فيه، إذ يجب أن تقترب الصفة بالمصلحة في الطعن، بأن يكون محكوماً عليه. وكما قضى مجلس الدولة الفرنسي، أن مناط المصلحة بأن يجعل الطاعن في حال قبول طعنه - موضوعياً - في وضع أفضل من مركزه الحالي، وذهب - في ذات الحكم - بعدم قبول الطعن بالنقض المقدم من جهة الإدارة ضد الحكم المؤيد لقرارها. (٢٤٠٠)

٢- حق الطعن بالنقض الإداري في مصر:

٢٣٩٦ - Charles Debbasch, et Jean - Claude Ricci - Contentieux administratif, Édition, Dalloz, ١٩٩٤ p ٤٨٥
-Christain Gabolde, Traité Pratique de la Procédure Administrative, Édition, Dalloze ١٩٩٧.p ٣٢٠

٢٣٩٧ - C.E ١٧ janvier ١٩٩٢, université de Dijon, Rec, p. ٢٤

٢٣٩٨ - C.E ٣٠ juin ١٩٦١, procureur general de cour des comptes, Rec, p. ٤٥١

٢٣٩٩ - C.E ١٠ février ١٩٧٠, Sosite anonyme des Entreprises Richinger, Rec, p. ٣٠٥

٢٤٠٠ - C.E ١٥ décembre ١٩٦٥, Etablissements Bichert et fils, Rec, p. ٩٤١

حدد المشرع المصري بقانون مجلس الدولة ١٩٧٢/٤٧ ، الأشخاص الذين يملكون حق الطعن في الأحكام النهائية أمام المحكمة الإدارية العليا.

فقد نص بالمادة (٢٢) من قانون المجلس على أن " أحكام المحاكم التأديبية ويكون الطعن فيها أمام المحكمة الإدارية العليا في الأحوال المبينة في القانون.

ويعتبر من ذوي الشأن في الطعن الوزير المختص ورئيس الجهاز المركزي للمحاسبات ومدير النيابة الإدارية.

وعلى رئيس هيئة مفوضي الدولة بناء على طلب من العامل المفصول أن يقيم الطعن في حالات الفصل من الوظيفة. " (٢٤٠١)

وجاء بالمادة (٣٢) من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بشأن إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية ، النص على أن " أحكام المحاكم التأديبية نهائية، ولا يجوز الطعن فيها إلا أمام المحكمة الإدارية العليا ، ...

ويعتبر من ذوي الشأن في حكم المادة المذكورة رئيس ديوان المحاسبة (٢٤٠٢) ومدير النيابة الإدارية والموظف الصادر ضده الحكم. (٢٤٠٣)

وعلى رئيس هيئة مفوضي الدولة أن يقيم الطعن في حالات الفصل من الوظيفة إذا قدم إليه الطلب من الموظف المفصول. "

ونص بالمادة (٢٣) من ذات القانون ، على أنه " يجوز الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا في الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري أو من المحاكم التأديبية ...

ويكون لذوي الشأن ولرئيس هيئة مفوضي الدولة أن يطعن في تلك الأحكام.

أما الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري فلا يجوز الطعن فيها أمام المحكمة الإدارية العليا، إلا من رئيس هيئة مفوضي الدولة ... " (٢٤٠٤)

٢٤٠١- المادة ٢٢ من قانون مجلس الدولة ٤٧ لسنة ١٩٧٢، انظر أيضاً نص المادة ٣٢ من قانون النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ ، التي نصت على ذات المعنى.

٢٤٠٢- هو رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات حالياً.

٢٤٠٣- المادة ٣٢ من قانون النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨

يتضح من هذه النصوص، أن الأشخاص الذين يملكون حق الطعن في الأحكام النهائية أمام المحكمة الإدارية العليا، يختلفون باختلاف الجهة القضائية الصادر عنها الحكم النهائي المراد الطعن فيه أمامها. وإذا كان تحديد أصحاب الحق بالطعن في الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري بهيئتها - العادية والاستئنافية - لا يثير صعوبات، إلا أن الطعن في الأحكام الصادرة من المحاكم التأديبية يحتاج لشيء من التوضيح، يتعين علينا أن نقف عنده على النحو الآتي:

(أ) - حق الطعن في الأحكام الصادرة من المحاكم التأديبية: (٢٤٠٥)

حدد المشرع أصحاب الحق في الطعن على هذه الأحكام، بجواز الطعن في الحكم الصادر من المحكمة التأديبية من قبل الموظف الصادر ضده الحكم، والوزير المختص، ورئيس ديوان المحاسبة، ومدير النيابة الإدارية. كما يقع وجوباً على رئيس هيئة مفوضي الدولة الطعن في الحكم في حالات الفصل من الخدمة، شريطة تقديم العامل طلب يفيد ذلك.

ويتضح لنا - كما يؤكد القضاء والفقهاء - أن النص بتحديد الأشخاص الذين يحق لهم الطعن في الحكم الصادر من المحكمة التأديبية، ليس نصاً حاصراً لذوي الشأن بالنسبة للحكم، والدليل على ذلك استخدام المشرع بنص المادتين (٢٢ من قانون مجلس الدولة، و ٣٢ من قانون النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية) عبارة "ويعتبر من ذوي الشأن". فجهة الإدارة التي يتبعها الموظف المتهم في الدعوى - غير المنصوص عليها - تعتبر من ذوي الشأن. (٢٤٠٦)

وفي ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا، بعد أن أوردت نص المادة ٢٢ من قانون مجلس الدولة، قضت بقولها: "... أن المذكورين ليسوا كل ذوي الشأن، ولما كان الأمر كذلك وكانت الأحكام التأديبية وما في حكمها من قرارات مجالس التأديب الصادرة بإدانة برئ أو ببراءة مذنب تتأبى مع اعتبارات العدالة، فإن مبادرة جهة الإدارة بالطعن فيها انتصاراً للحق، من الأمور التي تهيمن الثقة فيها وتؤدي إلى حسن سير العمل بها، ومن ثم فإن صدور مثل هذه الأحكام أو القرارات يمس مصلحة مباشرة للجهة الإدارية تسوغ

٢٤٠٤- المادة ٢٣ من قانون مجلس الدولة ٤٧ لسنة ١٩٧٢

٢٤٠٥- انظر/ د. سمير عبدالله سعد، إجراءات المحاكمة التأديبية، رسالة دكتوراه، جامعة الاسكندرية، كلية الحقوق، منشأة المعارف، ٢٠١٤، ص ٣٧٠ وما بعدها.

٢٤٠٦- د. فؤاد أحمد عامر، موسوعة الطعون في أحكام مجلس الدولة، مرجع سابق، ص ٦٠

لها أن تنشط إلى الطعن فيها دو ثمة قيد، وبهذه المثابة فإن الدفع بانعدام صفة الجامعة ممثلة في رئيسها في إقامة الطعن المائل يكون قائماً على غير أساس من القانون جديراً بالرفض. (٢٤٠٧)

غير أنه بشأن الدعاوى التأديبية المقامة من النيابة الإدارية، فلا تملك جهة الإدارة الطعن في الحكم الصادر فيها، ولا حتى تدخلها في الطعن، وذلك بعد تعديل نص المادة الرابعة من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بنص القانون رقم ١٢ لسنة ١٩٨٩. إذ أصبحت ولاية النيابة الإدارية شاملة إقامة الدعوى التأديبية، ومباشرتها، والطعن في الأحكام الصادرة فيها. (٢٤٠٨)

والجدير بالذكر، أنه في مجال دعوى إلغاء القرار التأديبي، أن تعبير ذوي الشأن ينصرف إلى ذوو الشأن في الحكم المراد الطعن عليه وليس إلى القرار التأديبي محل الحكم المطعون فيه.

وثمة في ذلك حكم هام - حديث نسبياً - للمحكمة الإدارية العليا، حددت فيه مدلول عبارة ذوي الشأن في الطعن على حكم المحكمة التأديبية، سواء بالنسبة لدعوى الإلغاء أو غيرها من المنازعات التأديبية.

٢٤٠٧- حكم المحكمة الإدارية العليا، طعن ٢٤/٨٠٧ ق في ٢٤/٦/١٩٧٩، الموسوعة الإدارية الحديثة، ج ١٥، ص ٥٦٥

- وقضت بذات المعنى، بعد أن أوردت نص المادة ٣٢ من قانون النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية ١٩٥٨/١١٧، في حكمها الصادر في الطعن رقم ١٦/٢٥٦ ق، جلسة ١٩٧٢/٣/٤، أشار لهما / د. فؤاد أحمد عامر، موسوعة الطعون في أحكام مجلس الدولة، مرجع سابق، ص ٦٠ و ٦١

٢٤٠٨- نص المادة الرابعة من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨، مستبدلة بالقانون رقم ١٢ لسنة ١٩٨٩ " تتولى النيابة الإدارية مباشرة الدعوى التأديبية أمام المحاكم التأديبية. ولرئيس هيئة النيابة الإدارية الطعن في أحكام المحاكم التأديبية. ويباشر الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا أحد أعضاء النيابة بدرجة رئيس نيابة على الأقل. "

- تطبيقاً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بقولها: " ومن حيث إن القانون رقم ١٢ لسنة ١٩٨٩ قد تضمن تعديل نص المادة الرابعة المشار إليها بحيث أصبح ...

ومن حيث إنه بذلك التعديل فقد أصبحت ولاية النيابة الإدارية شاملة إقامة الدعوى ومباشرتها أمام المحاكم التأديبية في تلك الدعاوى وكذلك إقامة الطعن في الأحكام الصادرة من المحاكم التأديبية في تلك الدعاوى، وأن مقتضى إثبات تلك الولاية للنيابة الإدارية وقصرها عليها على نحو ما تقدم عدم جواز إقامة الطعن على أحكام المحاكم التأديبية الصادرة في تلك الدعاوى التأديبية من جانب الجهة الإدارية التي يتبعها العامل وعدم جواز تدخلها في الطعن الذي تقيمه النيابة الإدارية أو يقام ضدها في شأن تلك الحكام. - حكمها في الطعن رقم ٤١/٤٨٥٣ ق، جلسة ١٩٩٩/١١/٢١، أشار إليه/ د. فؤاد أحمد عامر، موسوعة الطعون في أحكام مجلس الدولة، مرجع سابق، ص ٧٥

حيث قضت بأن " الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا لا يجوز إلا لمن كان طرفاً في الخصومة التي انتهت بصدر الحكم المطعون فيه - تعبير ذوي الشأن الذين لهم حق الطعن على الحكم أمام المحكمة الإدارية العليا طبقاً لقانون مجلس الدولة نظيراً لرئيس هيئة مفوضي الدولة، إنما يقصد بهم ذوو الشأن في الحكم وفي الطعن عليه وليس في القرار محل الحكم المطعون فيه - لا يمكن أن تنصرف عبارة ذوي الشأن إلى من لم يكن ذا شأن في الدعوى التي صدر فيها الحكم المطعون فيه ، فذو الشأن هو من كان طرفاً في الدعوى - يقطع بذلك أن المشرع حينما أراد أن يخرج عن هذا المدلول في تحديد ذوي الشأن في الطعن على أحكام المحاكم التأديبية، بالإضافة إلى المتهم ورئيس هيئة مفوضي الدولة - وهما ذوا الشأن - الوزير المختص ورئيس الجهاز المركزي للمحاسبات ومدير النيابة الإدارية ، فنص على ذلك صراحة ، ولو اتسعت عبارة ذوي الشأن لهم على غير مقتضى ما تقدم ما احتاج المشرع إلى النص الصريح لتقدير اعتبارهم من ذوي الشأن، خاصة وأن مدير النيابة الإدارية هو الطرف الأصلي في الدعوى التأديبية الذي يقيم ويتولى الادعاء طرفاً فيها ممثلاً للصالح العام، ومثله الوزير المختص ورئيس الجهاز المركزي للمحاسبات اللذين يتعين إقامة الدعوى التأديبية بناءً على طلبهما، مما يقطع أن عبارة ذوي الشأن الواردة بالقانون هم ذوو الشأن في الدعوى الذين كانوا طرفاً فيها وفي الحكم الصادر فيها بذاته أو بمن يمثله قانوناً ، ولا تنصرف عبارة ذوي الشأن إلى كل من يدعي له مصلحة في الحكم بوجه أو بأخر سواء في دعوى الإلغاء أو غيرها من أنواع المنازعات التي يتولاها قضاء مجلس الدولة ، وبذلك فإن طعن الخارج من الخصومة في الحكم الصادر في المنازعات الإدارية وسواء أكان الحكم الصادر بالإلغاء أو بغير ذلك وفي المنازعات التأديبية أمام محكمة الطعن يكون غير جائز قانوناً أمام المحكمة الإدارية العليا فيما يطعن أمامها من أحكام." (٢٤٠٩)

ويقع على رئيس هيئة مفوضي الدولة الطعن - وجوباً - في الحكم إذا قدم له، الموظف المفصول طلباً بذلك. وبذلك فإن خلو تقرير الطعن - في هذه الحالة - من طلب الموظف المفصول يترتب عليه بطلان التقرير بالطعن. (٢٤١٠)

نخلص مما تقدم، أن من يملك الطعن في أحكام المحاكم التأديبية المقامة من النيابة الإدارية، هم : الموظف الصادر ضده الحكم ، ورئيس الجهاز المركزي للمحاسبات ، ومدير النيابة الإدارية ، رئيس هيئة مفوضي الدولة. أما بالنسبة للأحكام الصادرة من المحاكم التأديبية في الطعون المقدمة من العاملين بخصوص الجزاءات الموقعة عليهم من الجهات التي يتبعونها ، فإن الطعن فيها يكون من : العامل إذا قضت المحكمة التأديبية برفض طعنه أو عدم قبوله ، ... إلخ ، والجهة الإدارية التي وقعت الجزاء المطعون فيه إذا قضت

٢٤٠٩- حكم المحكمة الإدارية العليا ، طعن ٤٥/٣٩٩٤ ق جلسة ٢٠٠٢/٥/١٩ ، مجموعة مبادئها ، س ٤٧ ، ص ٨٤٧

٢٤١٠- انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٣٢/٣١ ق جلسة ١٩٨٣/٤/٩ ، مجموعة مبادئها ، س ٢٨ ، ص ٦٦٣ ، والذي قضت فيه بقولها : " ومن حيث إن أوراق الطعن المائل قد خلت مما يفيد تقدم السيدة المفصولة بطلب في هذا الشأن إلى هيئة مفوضي الدولة كما لم يشير بتقرير الطعن إلى مثل هذا الطلب، ومن ثم فلا يمكن والأمر كذلك حمل تقرير الطعن تأسياً على النص المذكور."

المحكمة ببطلانه ، والجهاز المركزي للمحاسبات إذا كان الجزاء بخصوص مخالفو مالية وقضت المحكمة التأديبية ببطلانه، ورئيس هيئة مفوضي الدولة. (٢٤١١)

(ب) - حق الطعن في الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري:

طبقاً لنص المادة (٢٣) من قانون الدولة المصري ١٩٧٢/٤٧ السابق ذكرها، فإن حق الطعن في الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري يكون لرئيس هيئة مفوضي الدولة ولذوي الشأن من أطراف الدعوى الصادر فيها الحكم المطعون فيه، سواء كانوا أصليين أم متدخلين، وسواء كانوا أفراد أو جهة الإدارة، طالما تحققت بشأن الطاعن المصلحة في الطعن، طبقاً للقواعد العامة للطعن في الأحكام.

أما عن حق الطعن في أحكام محكمة القضاء الإداري بهيئة استئنافية، (٢٤١٢) ولأن المشرع - الإداري - اعتنق قاعدة التقاضي على درجتين أمام محاكم مجلس الدولة، فلم يتوسع في الاستثناء المقرر على هذه القاعدة، بإجازته طبقاً لنص الفقرة الأخيرة من المادة (٢٣) من قانون مجلس الدولة ، لرئيس هيئة مفوضي الدولة - دون غيره - بحق الطعن في أحكام محكمة القضاء الإداري بهيئة استئنافية، ولا يجوز له التفويض فيه، ولا أن يقوم به أي عضو من أعضاء هيئة مفوضي الدولة، كما أن هذا الطعن مقيد بحالتين هما : حالة صدور الحكم على خلاف ما جرى عليه قضاء المحكمة الإدارية العليا أو إذا كان الفصل في الطعن يقتضي تقرير مبدأ قانوني جديد لم يسبق لهذه المحكمة تقريره.

تطبيقاً لما تقدم، قضت المحكمة الإدارية العليا، بقولها : " ... ومن ثم فإن الأصل هو عدم جواز الطعن في الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري في الطعون المقامة في أحكام المحاكم الإدارية، واستثناءً فقد أجاز القانون لرئيس هيئة مفوضي الدولة الطعن في هذه الأحكام في الحالتين المشار إليهما على سبيل الحصر ، وبالتالي فإن الاختصاص بالطعن في الأحكام معقود لرئيس هيئة مفوضي الدولة فقط ، وهذا الاختصاص لا يجوز التفويض فيه أو أن يقوم به أي عضو من أعضاء هيئة مفوضي الدولة ، فإذا ما تم ذلك ووقع أحد أعضاء هيئة مفوضي الدولة على تقرير الطعن المقدم للمحكمة الإدارية العليا كان هذا التقرير باطلاً لصدوره ممن لا يملك الحق في إقامة الطعن. " (٢٤١٣)

ومن جانيبي، أسجل تحفظين على تنظيم المشرع المصري لحق رئيس هيئة مفوضي الدولة بالطعن على أحكام محكمة القضاء بهيئة استئنافية، سأعرضهما من خلال التساولين الآتيين :

السؤال الأول - ماذا لو قام برئيس هيئة مفوضي الدولة عذر أو مانع حال بينه وبين التقرير بالطعن. ؟

٢٤١١- انظر/ د. فؤاد أحمد عامر ، موسوعة الطعون في أحكام مجلس الدولة ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، الطبعة الأولى ، ٢٠٠٧ ، ص ٨٤

٢٤١٢- انظر/ د. محمد أحمد عطية ، مجلس الدولة ، تشكيله واختصاصاته ، مرجع سابق ، ص ٩٩ وما بعدها.

٢٤١٣- حكم المحكمة الإدارية العليا ، طعن ٤١/٣٧٩٤ ق جلسة ١٩٩٩/٦/٢٩ ، مجموعة مبادئها ، س ٤١ ، ج ٢ ، ص ١٣٥١

السؤال الثاني - بالاستناد لحالتي الطعن، وبالنظر لدور المحكمة الإدارية العليا، أليس من الأولى أن يجعل المشرع الطعن في هاتين الحالتين وجوباً على رئيس هيئة مفوضي الدولة؟

فضلاً عن انتقاد جانب من الفقه - الإداري - المصري، لتحديد المشرع المصري لطعن رئيس هيئة مفوضي الدولة في أحكام محكمة القضاء الإداري - الاستئنافية - في حالتين فقط. وذلك ما سنتعرض له عند دراسة حالات الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا المصرية.

وبشأن التساؤل الأول، في تقديري أنه كان على المشرع المصري أن يجيز لرئيس هيئة مفوضي إذا قام به مانع أو عذر حال دون تقريره بالطعن بأن يفوض من يراه من أعضاء هيئة مفوضي الدولة للتقرير بالطعن، وإذا حالت ظروفه دون إجراء هذا التفويض فيحل محله من يليه في الهيئة.

هذا الرأي، تبنّيته بالاستناد إلى حكم للمحكمة الإدارية العليا، الذي أجد فيه - رغم أنه متعلق بالطعن في أحكام محكمة القضاء الإداري بهيئة عادية - ركيزة، ومبررات لتدعيم وجهة نظري.

حيث قضت في حكمها الصادر في ١٠/٤/١٩٨٤ بقولها: " ومن حيث إن المادة ٢٣ من قانون مجلس الدولة ... قد ناطت الطعن في أحكام محكمة القضاء الإداري والمحاكم التأديبية أمام المحكمة الإدارية العليا، ومن غير ذوي الشأن لرئيس هيئة مفوضي الدولة.

ونصت المادة ١٦ من اللائحة الداخلية لمجلس الدولة على أن تعرض كشوف الأحكام على رئيس هيئة مفوضي الدولة أو من يندبه ويؤشر عليها رئيس الهيئة أو من يندبه بالموافقة أو اتخاذ سبيل الطعن ويكون الطعن بعريضة مسببة من رئيس الهيئة تقدم إلى سكرتارية المحكمة الإدارية العليا. **ومفاد ذلك أنه وإن** ناط قانون مجلس الدولة الطعن في الأحكام من غير ذوي الشأن إلى رئيس هيئة مفوضي الدولة، وأصل في الاختصاص أن يباشره صاحبه، **إلا أن الأصول العامة تقضي عند الضرورة** أن ينحدر مباشرة اختصاص الأصيل إلى من يليه **متى قام بالأصيل مانع أو عذر حتى لا يتعطل سير العمل**، على أن يتعين لصحة مباشرة اختصاصات الأصيل بواسطة من يحل محله ممن يلونه في العمل أو بطريق الإنابة، أن تكشف ظروف الحال على أن من مارس اختصاص الأصيل إنما كان أقدم من يلونه في العمل، أو يثبت نذب الرئيس لوحد من معاونيه في مباشرة اختصاص محدد عند غيابه.

والعبرة في جواز الحلول في مباشرة الاختصاص هي بالحرص على انتظام العمل والرغبة في توقي فوات مواعيد الطعن، ... (٢٤١)

إذ أجد في المبررات التي ساقها هذا الحكم، ما يدعو إلى إجازة التفويض من قبل رئيس هيئة مفوضي الدولة في اختصاصه بالطعن في أحكام محكمة القضاء الإداري بهيئة استئنافية.

فضلاً عن أن المشرع وإن نص صراحة على أن حق الطعن في أحكام محكمة القضاء الإداري بهيئة استئنافية مقتصر على رئيس هيئة مفوضي الدولة، إلا أنه لم ينص - صراحة - على عدم جواز التفويض

٢٤١ - حكم المحكمة الإدارية العليا، طعن ٢٢/٧٢٧ ق جلسة ١٠/٤/١٩٨٤، مجموعة مبادئها، س ٢٩، ص

في هذا الاختصاص، ومن هنا فالطريق مفتوح أمام المحكمة الإدارية العليا للعدول عن قضائها السابق، والقاضي بعدم جواز التفويض.

أما عن التساؤل الثاني، فقد رأينا أن المشرع المصري بين الحالات التي يجوز فيها لرئيس هيئة مفوضي الدولة الطعن في أحكام محكمة القضاء الإداري بهيئة استئنافية، وهما: حالة صدور الحكم على خلاق ما استقر عليه قضاء المحكمة الإدارية العليا، وحالة ما إذا كان الطعن يستوجب تقرير مبدأ قانوني جديد.

وبالنظر إلى دور المحكمة الإدارية العليا - كما جاء بالملحظة الإيضاحية لقانون إنشائها ١٦٥/١٩٥٥ - في فهم القانون الإداري، وتأصيل أحكامه، وتنسيق واستقرار مبادئه، ومنع تضارب الأحكام من خلال ولايتها بالتعقيب على أحكام محكمة القضاء الإداري، والمحاكم التأديبية. (٢٤١٥)

ومن هنا نرى بأهمية جعل الطعن في هاتين الحالتين على سبيل الوجوب وليس الجواز، من قبل رئيس هيئة مفوضي الدولة، وذلك تأسيساً على دور المحكمة الإدارية العليا في تنسيق واستقرار مبادئ القانون الإداري، ومنع تناقض الأحكام.

وكذلك اتساقاً واستكمالاً لدور دوائر المحكمة الإدارية العليا بالإحالة لدائرة توحيد المبادئ، التي لم يجعلها المشرع جوازية بل أوجبها على تلك الدوائر، طبقاً لنص المادة (٥٤ مكرراً) من قانون مجلس الدولة. (٢٤١٦)

٢- حق الطعن بالنقض الإداري في ليبيا: (٢٤١٧)

٢٤١٥- بهذا المعنى قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه " إن المشرع ناط بهذه المحكمة الإدارية العليا في الأصل مهمة التعقيب النهائي على الأحكام، حتى تكون كلمتها القول الفصل في تأصيل أحكام القانون الإداري، وتنسيق مبادئه، واستقرارها ومنع التناقض في الأحكام... " - حكمها الصادر في حكمها الصادر في ٢٣ / ١ / ١٩٦٥، نقلاً عن / د. حسين عثمان محمد عثمان، قانون القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ١١٣.

٢٤١٦- المادة ٥٤ مكرراً من قانون مجلس الدولة ٤٧/١٩٧٢، أضيفت هذه المادة بالقانون رقم ١٣٦ لسنة ١٩٨٤، منشور بالجريدة الرسمية، العدد ٣١ في ٢/٨/١٩٨٤. والتي تنص على أنه " إذا تبين لأحدى دوائر المحكمة الإدارية العليا عند

نظر أحد الطعون أنه صدرت منها أو من إحدى دوائر المحكمة أحكام سابقة يخالف بعضها البعض أو رأت العدول عن مبدأ قانوني قرره أحكام سابقة صادرة من المحكمة الإدارية العليا، تعين عليها إحالة الطعن إلى هيئة تشكلها الجمعية العامة لتلك المحكمة في كل عام قضائي من أحد عشر مستشاراً برئاسة رئيس المحكمة أو الأقدم فالأقدم من نوابه .

و يجب على سكرتارية المحكمة أن تعرض ملف الدعوى خلال ثلاثة أيام من صدور قرار الإحالة على رئيس المحكمة ليعين تاريخ الجلسة التي ستعقد فيها الدعوى .

و يعلن الخصوم بهذا التاريخ قبل حلوله بأربعة عشر يوماً على الأقل و تصدر الهيئة المذكورة أحكامها بأغلبية سبعة أعضاء على الأقل."

حدد المشرع الليبي بنص المادة (١٩) من قانون القضاء الإداري ١٩٧١/٨٨ صفة الطاعن في الأحكام الصادرة من دوائر القضاء الإداري بمحاكم الاستئناف المدنية ، فبعد أن بين حالات الطعن - في هذه المادة - نص على أنه " ويكون لذوي الشأن وللنيابة العامة الطعن في تلك الأحكام خلال سنتين يوماً من تاريخ صدور الحكم."

وبذلك فإن من لهم حق الطعن أمام دائرة القضاء الإداري بالمحكمة العليا في الأحكام الصادرة من دوائر القضاء الإداري بمحاكم الاستئناف المدنية ، هم ذوو الشأن ، والنيابة العامة.

بالنسبة لذوي الشأن - كما بينا - هم أطراف الدعوى الأصلاء سواء كانوا الأفراد أو الإدارة ، أو كانوا من المتدخلين في الدعوى الصادر فيها الحكم المطعون فيه.

أما عن حق النيابة العامة في الطعن، فهي تدخل في تشكيل دوائر القضاء الإداري، بوجود حضور أحد أعضائها جلسات الدعوى الإدارية، طبقاً لنص المادة الأولى من قانون القضاء الإداري ١٩٧١/٨٨. (٢٤١٨) كما أنها تختص بإبداء الرأي القانوني في المنازعة الإدارية. (٢٤١٩) فهي بهذه الصورة تتقاسم مع المستشار المقرر مرحلة تحضير الدعوى من خلال اختصاصها بإبداء الرأي القانوني فيها، أما المستشار المقرر - فدوره ينحصر في عملية التحضير واستيفاء ملف الدعوى، وليس له حق الطعن في الأحكام الإدارية. (٢٤٢٠)

٢٤١٧- انظر/ - د. صبيح بشير مسكوني ، قانون القضاء الإداري الليبي ، منشورات جامعة بنغازي، ١٩٧١ ، ص ٤٥٦

- د. صبيح بشير مسكوني ، الطعن بالنقض في أحكام دوائر القضاء الإداري أمام المحكمة العليا في ليبيا ، مرجع سابق ، ص ٣٩٤

٢٤١٨- المادة الأولى من القانون رقم ٨٨ لسنة ١٩٧١ بشأن القضاء الإداري . " تشكل بكل محكمة من محاكم الاستئناف المدنية دائرة أو أكثر للقضاء الإداري. وتشكل الدائرة بقرار من الجمعية العمومية للمحكمة من ثلاث مستشارين ، على أن يحضر جلساتها أحد أعضاء النيابة العامة."

٢٤١٩- المادة ١٥ من القانون رقم ٨٨ لسنة ١٩٧١ بشأن القضاء الإداري . " يقوم قلم كتاب المحكمة خلال أربع وعشرين ساعة من انقضاء المواعيد المبينة في المادة السابقة (مواعيد تبادل المذكرات) بعرض ملف الدعوى على رئيس الدائرة ليأمر بإحالته إلى النيابة العامة لتودع مذكرة برأيها في الميعاد الذي يحدده، ... "

٢٤٢٠- ومن جانبنا، وإن كان نظام المستشار المقرر في تحضير الدعوى الإدارية - قد - يتماشى مع طبيعة تنظيم القضاء الإداري الليبي، المتمثل في دوائر داخل محاكم الاستئناف المدنية، إلا أننا نتحفظ على تنظيم إجراءات تحضير الدعوى الإدارية، لا سيما بشأن الدور المسند للنيابة العامة في اختصاصها بإبداء الرأي القانوني في المنازعات الإدارية.

إن اختصاص النيابة العامة بإبداء الرأي القانوني في الدعوى الإدارية، يتعارض مع الحكمة من تبني نظام القضاء الإداري، وإن كان اختصاصه جاء محدداً بنظر بعض المنازعات الإدارية على سبيل الحصر، فطبيعة

ومن هنا أجاز لها المشرع حق الطعن في أحكام دوائر القضاء الإداري، إذا رأت أن أحد الأسباب المحددة قد تحققت في حكم دائرة القضاء الإداري. فهي بهذا الحق تقابل هيئة مفوضي الدولة في مصر بحقها في الطعن.

ثالثاً- ميعاد الطعن بالنقض الإداري :

المنازعات الإدارية هي السبب - الرئيسي - في تبني نظام قضائي يتمشى مع خصوصية هذه المنازعات المتصلة بالمصلحة العامة. ومن هنا فإن إقحام النيابة العامة - ذات الخبرة في المسائل المدنية والجنائية - ، والمفتقرة لخبرة منازعات القانون العام، يتعارض مع حسن سير إجراءات التقاضي الإدارية.

- وإذا ما سلمنا بدور النيابة العامة في إيداء الرأي القانوني في الدعاوى الإدارية، فثمة خلل تشريعي، ممثلاً في أن المشرع جعل إيداء النيابة العامة للرأي القانوني في الدعوى الإدارية يسبق مرحلة تحضيرها من قبل المستشار المقرر ، بنصه في المادة (١٥) سالف الذكر على أن " يقوم قلم كتاب المحكمة خلال أربع وعشرين ساعة من انقضاء المواعيد في المادة السابقة بعرض ملف الدعوى على رئيس الدائرة ليأمر بإحالته إلى النيابة العامة لتودع مذكرة برأيها في الميعاد الذي يحدده، ثم يأمر بإحالة الملف بعد ذلك إلى أحد مستشاري القضاء الإداري ليضع تقريراً يشتمل على تحديد الوقائع والمسائل القانونية موضوع النزاع دون أن يبدي رأيه فيها."

فكيف سئد النيابة العامة رأيها القانوني في الدعوى قبل استيفاء ملف الدعوى بتحضيرها وإيداع التقرير بشأنها من قبل المستشار المقرر؟! وبذلك ستكتفي النيابة العامة في إعدادها للرأي القانوني في الدعوى بما قدم من مستندات مع صحيفة الدعوى، وما سبق تقديمه في مرحلة تقديم المذكرات وتبادل الردود، والتي قد لا تفي لوقوف عضو النيابة العامة على حقيقة النزاع، بما يُعينه على إعداد الرأي القانوني الأمثل. فضلاً عن أن التسلسل - المنطقي - لإجراءات تحضير الدعوى الإدارية، يقتضي أن تكون مرحلة إيداء الرأي القانوني في الدعوى بعد الانتهاء من تحضيرها واستيفاء الأوراق والمستندات المنتجة في الدعوى، وهذا الأمر لن يتأتى إلا بعد انتهاء المستشار المقرر من تحضير الدعوى، فموض الحكومة في النظام القانوني الفرنسي، ومفوض الدولة في النظام القانوني المصري - رغم تخصصهما بتحضير الدعاوى الإدارية =

= - وبما يملكاه من خبرة في مجال المنازعات الإدارية، ليس بوسعهما - ولا يملكان قانوناً - إيداء الرأي القانوني قبل إتمام تحضير الدعوى.

ومن هنا، نرى بأن يتولى المستشار المقرر مهمة تحضير الدعاوى الإدارية بكافة مراحلها وإجراءاتها، بحيث يتولى المستشار المقرر إيداء الرأي القانوني في الدعوى بعد إتمام تحضيرها، فهو الأولي بذلك سواء من حيث أنه أحد مستشاري دائرة القضاء الإداري بالمحكمة المختصة بنظر الدعوى بما يملكه من خبرة في مجال المنازعات الإدارية، أو من حيث أنه هو من قام بتحضير واستيفاء ملف الدعوى، بما يجعله وفقاً على عناصر النزاع من الناحية الواقعية أو القانونية، بحيث تكون له الأولوية في إيداء الرأي القانوني في الدعوى - التي قام بتحضيرها - على غيره من قرنائهم من مستشاري دائرة القضاء الإداري، ومن باب أولى أن تكون له هذه الأولوية على حساب النيابة العامة.

١- ميعاد الطعن بالنقض الإداري في فرنسا : (٢٤٢١)

طبقاً لنص المادة (١-٨٢١.R) من قانون القضاء الإداري. ميعاد الطعن بالنقض الإداري أمام مجلس الدولة هو شهران من تاريخ إعلان الحكم لذوي الشأن، ما لم يوجد نص يقضي بخلاف ذلك.

كما نص - في ذات المادة - على أنه إذا كانت مهلة الطعن أقل من شهرين، ولم تتم الإشارة إلى ذلك في الإعلان يتم تطبيق مهلة الشهرين. (٢٤٢٢)

مفاد ذلك أنه يشترط لقبول الطعن بالنقض الإداري رفعه خلال شهرين، يبدأ احتسابها من تاريخ إعلان الحكم الصادر من محكمة آخر درجة.

هذا ويخضع ميعاد الطعن للقواعد العامة للطرق المقرر للطعن في الأحكام المنصوص عليها بقانون المرافعات المدنية الفرنسية، من حيث مراعاة إضافة مواعيد المسافة، وامتداد ميعاد الطعن إلى أول يوم عمل إذا صادف آخر يوم عطلة رسمية، وفقاً لما سبق بيانه عند دراسة ميعاد الاستئناف الإداري. ومن تطبيقات مجلس الدولة في هذا الشأن، قضى المجلس بأن تقديم طلب المساعدة القضائية أو رفع الطعن إلى محكمة غير مختصة، يترتب علي أيهما قطع ميعاد الطعن بالنقض. (٢٤٢٣)

٢- ميعاد الطعن بالنقض الإداري في مصر (٢٤٢٤) وليبيا (٢٤٢٥):

حدد المشرعين المصري، والليبي ميعاد الطعن بالنقض الإداري بستين يوماً. فقد نص المشرع المصري بالمادة (٤٤) من قانون مجلس الدولة على أن " ميعاد رفع الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا ستون يوماً من تاريخ صدور الحكم."

٢٤٢١- انظر/ - د. رأفت فوده، النظام القانوني للميعاد في دعوى الإلغاء، دار النهضة العربية، ٢٠١٠، وما بعدها.

- ريمون اودان، النزاع الإداري، ج ٣، ترجمة. سيد بالضياف، مرجع سابق، ص ١٣٩ وما بعدها.

٢٤٢٢ - Article R.٨٢١-١

" Sauf disposition contraire, le délai de recours en cassation est de deux mois.

Le défaut de mention dans la notification de la décision d'un délai de recours en cassation inférieur à deux mois emporte application du délai de deux mois."

٢٤٢٣ - C.E ١٥ décembre ١٩٨٩, Sté nouvelle d'éditionet de diffusion, Rec, p. ٢٤٦

٢٤٢٤- انظر/ - د. فؤاد أحمد عامر، موسوعة الطعون في أحكام مجلس الدولة، مرجع سابق، ص ١٢٥ وما بعدها.

- د. رأفت فودة، النظام القانوني للميعاد في دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص ٥١ وما بعدها.

- د. محمد عبدالحميد مسعود، ك ٢ " خصومات الطعون في الأحكام الإدارية، مرجع سابق، ص ١٧٥

٢٤٢٥- انظر/ - د. صبيح بشير مسكوني، الطعن بالنقض في أحكام دوائر القضاء الإداري أمام المحكمة العليا

في ليبيا، مرجع سابق، ص ٣٩٦

ونص المشرع الليبي بالمادة (١٩) من قانون القضاء الإداري على أن يطعن في الأحكام الصادر من دوائر القضاء الإداري أمام المحكمة العليا بهيئة قضاء إداري " ... خلال سنتين يوماً من تاريخ صدور الحكم."

ويسري بشأن ميعاد الطعن بالنقض الإداري الأحكام العامة المتعلقة بالمواعيد ولاستثناءات الواردة عليها، ومن ثم تسري بشأنه الأحكام العامة لامتداد، ووقف ، وانقطاع مواعيد الطعن في الأحكام، والتي بينا بشأنها نصوص المرافعات المدنية وتطبيقات القضاء الإداري لها في النظامين. (٢٤٢٦)

رابعاً - حالات الطعن بالنقض الإداري :

لا يكفي لقبول الطعن بالنقض أن يتوافر في الطاعن شرطي الصفة والمصلحة للطعن ، إذ لا يكفي لقبول الطعن بالنقض أن يكون الطاعن طرفاً في الخصومة التي صدر فيها الحكم النهائي المطعون فيه، ولا يكفي أن يكون الطاعن بالنقض محكوماً عليه في تلك الخصومة. ولأن الطعن بالنقض طريق طعن غير عادي فيجب - علاوة على توافر شرطي الصفة والمصلحة - أن يكون الطعن مؤسس على أحد - أو كل - العيوب أو الحالات المحددة قانوناً لإمكان الطعن بالنقض. (٢٤٢٧)

٢٤٢٦- من ذلك حكم المحكمة الإدارية العليا الذي قضت فيه بقولها : " جعل المشرع سريان مواعيد الطعن في الأحكام من تاريخ صدورها كأصل عام ، إلا أنه استثنى من هذا الأصل الأحكام التي افترض المشرع عدم علم المحكوم عليه بصدورها ، فجعل مواعيد الطعن فيها لا تسري إلا من تاريخ إعلانها وليس من تاريخ النطق بها " - حكمها في الطعن رقم ٤٧/١٠١٧٥ ق ، جلسة ٤/٧/٢٠٠٥ ، مجموعة مبادئها ، س ٥٠ ، ج ٢ ، ص ١٣٩٩ - أيضاً حكمها في الطعن رقم ٤٩/١٢٩٣٦ ق جلسة ٢١/٩/٢٠١١ ، مجموعة السنتين ٥٥ و ٥٦ ، ص ٦٧٣ - من ذلك أيضاً حكم دائرة القضاء الإداري بالمحكمة العليا الليبية الذي قضت فيه بقولها : " لميعاد الطعن أمام المحكمة العليا ذات الطبيعة لميعاد رفع الدعوى أمام دائرة القضاء الإداري ، ومن مقتضيات ذلك أن يقبل ميعاد الطعن كل ما يقبله ميعاد رفع الدعوى من وقف وانقطاع. والقوة القاهرة من شأنها أن توقف ميعاد الطعن ، إذ يستحيل على صاحب الشأن مع قيامها اتخاذ الإجراءات اللازمة لرفع الطعن ..."

- طعن إداري ٢٢/٦ ق جلسة ٤/١١/١٩٧٦ ، مجلة أحكامها ، س ١٣ ، ع ٣ ، ص ٣٥ وقضت في حكم آخر بقولها : " إن قضاء هذه المحكمة جرى على أن اليوم الذي صدر في الحكم لا يحسب في الميعاد عملاً بالمادة ١٦ من قانون المرافعات ، وذلك لخلو قانون الإجراءات من نص يبين كيفية حساب المواعيد، وتقضي هذه المادة بأن اليوم الأول الذي صدر فيه الحكم لا يحسب في الميعاد ، ذلك لأن يوم صدور الحكم هو الأمر المعتبر في نظر القانون مجرباً للميعاد ، ومن ثم وجب ألا يدخل في حسابه ، كما أن من شأن حساب هذا اليوم تبعض الميعاد = = وحسابه بالساعات بدلاً من الأيام أو الأشهر أو السنين." طعن

٣٢/١٠ ق، في ٣/٦/١٩٨٦، مجلة، س ٢٣، ع ٢، ص ٢٥

٢٤٢٧- د. فتحي والي ، الوسيط في قانون القضاء المدني ، مرجع سابق ، ص ٧٧٣

وقد دأبت مختلف التشريعات الإجرائية على تحديد حالات الطعن بالنقض في ثلاث حالات، وهي : حالة مخالفة القانون أو الخطأ في تطبيقه أو تأويله، وحالة بطلان الحكم أو بطلان في الإجراءات أثر في الحكم، وحالة التعارض بين حكمين نهائيين.

وأمام طبيعة هذه العيوب، وإن كانت إحداها مخالفة القانون بالمعنى الضيق ، فثمة اتجاه فقهي يؤكد على أن هذه الحالات المحددة للطعن بالنقض ترجع إلى أصل واحد، وهو مخالفة القانون بمعناها العام، إذ تمثل مخالفة القانون بمعناها العام السبب الوحيد للطعن بالنقض، ولا تعدو الحالتين الأخريين - وهما بطلان الحكم لعيب شكلي أو إجرائي، و بطلانه لتعارضه مع حكم انتهائي - للطعن بالنقض أن تكون سوى صوراً لمخالفة القانون ونوعاً منها. (٢٤٢٨)

وفي ذلك ذهب جانب من الفقه - الإداري - المصري إلى أن صياغة نص المادة (٢٣) من قانون مجلس الدولة المصري ١٩٧٢/٤٧ - والذي سنأتي على ذكره - قد جاءت معيبة، إذ كان يكفي المشرع، النص على اختصاص المحكمة الإدارية العليا إذا كان الحكم المطعون فيه مخالفاً للقانون. فمخالفة القانون بالمعنى الواسع تشمل كافة الأسباب التي أوردها النص. كما أن الفقرة الأخير من نص المادة (٢٣) والتي حدد فيها المشرع حالات طعن رئيس هيئة مفوضي الدولة في أحكام محكمة القضاء الإداري - الاستئنافية - ، فيرون في هذه الفقرة قد جاءت تزييداً معيباً ضره أكبر من نفعه. إذ من المنطق - كما يرى هذا الرأي الذي نتفق معه - أن يباح الطعن في أحكام محكمة القضاء الإداري بهيئة استئنافية في كافة حالات مخالفة القانون وليس فقط في الحالتين اللتين ذكرتهما الفقرة الأخير من المادة (٣٢) من قانون المجلس.

فكيف لا يقبل الطعن في هذه الأحكام - الاستئنافية - إذا كان الحكم مبنياً على مخالفة القانون أو وقع بطلان في الحكم أو صدر على خلاف حكم حائز قوة الشيء المحكوم فيه، في حين يقبل الطعن في حالة مخالفة ما جرى عليه قضاء المحكمة الإدارية العليا ، ولا يمكن أن يكون المشرع قد أراد وضع المبادئ التي تقرها هذه المحكمة في مرتبة أعلى من نصوص القانون.

وقد يفسر موقف المشرع في ذلك بأنه لا يريد جعل التناضي على ثلاث درجات إلا في حالة ما جرى عليه قضاء المحكمة الإدارية العليا أو الحاجة إلى تقرير مبدأ قانوني جديد. ولعل المشرع يفترض أن قضاء محكمة القضاء الإداري بهيئة استئنافية يكون من الكمال بحيث لا يمكن أن يكون حكمها معيباً بالعيوب التي نص عليها القانون في الفقرة الأولى من المادة (٢٣) كأسباب للطعن أمام المحكمة الإدارية العليا . ولكن هذا الافتراض صعب القبول. (٢٤٢٩)

٢٤٢٨- انظر / - د. أحمد السيد صاوي ، مرجع سابق ، ص ١١٦٥

- د. ماجد راغب الحلو ، دعاوى الإداري ، منشأة المعارف ، ٢٠٠٤ ، ص ٣٨٥

٢٤٢٩ - د. ماجد راغب الحلو ، دعاوى الإداري ، مرجع سابق ، ص ٣٨٦

ولعلي أجد في هذا الرأي الفقهي، أساساً لعدم نص المشرع الفرنسي على حالات الطعن بالنقض الإداري في قانون القضاء الإداري، كما اكتفى المشرع الفرنسي في قانون المرافعات المدنية بالنص على مخالفة الحكم للقانون للطعن عليه بالنقض، طبقاً لنص المادة (٦٠٤) من قانون المرافعات المدنية. (٢٤٣٠)

أما المشرعين المصري، والليبي فقد نصا على حالات الطعن- بالنقض الإداري - وهي حالات ترجع إلى أصل واحد وهو مخالفة الحكم للقانون بالمعنى الواسع.

فقد نص المشرع المصري بالمادة (٢٣) من قانون مجلس الدولة ١٩٧٢/٤٧ ، على أنه " يجوز الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا في الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري أو من المحاكم التأديبية وذلك في الأحوال الآتية :

- (١) إذا كان الحكم المطعون فيه مبنياً على مخالفة القانون أو خطأ في تطبيقه أو تأويله.
 - (٢) إذا وقع بطلان في الحكم أو بطلان في الإجراءات أثر في الحكم.
 - (٣) إذا صدر حكم على خلاف حكم سابق حاز قوة الشيء المحكوم فيه دفع بهذا الدفع أو لم يدفع."
- (٢٤٣١)

ونص المشرع الليبي على ذات الحالات - وبذات صياغتها - للطعن أمام دائرة القضاء الإداري

بالمحكمة العليا في الأحكام الصادرة عن دوائر القضاء الإداري بمحاكم الاستئناف المدنية. (٢٤٣٢)

Article ٦٠٤ du nouveau code de procedure civile. - ٢٤٣٠

" Le pourvoi en cassation tend à faire censurer par la Cour de cassation la non-conformité du jugement qu'il attaque aux règles de droit."

٢٤٣١- المادة ٢٣ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢

- قضت المحكمة الإدارية العليا ، في الطعن رقم ٤٧/٤٠٣٨ ق جلسة ٢٠٠٦/٤/٢٠ ، مجموعة أحكامها س ٥١ ، ج ٢ ، ص ٧٥٦ ، بقولها : ومن حيث إن قضاء هذه المحكمة قد جرى على أن تقرير الطعن ينبغي أن يكون مقروءاً وموضحاً به البيانات الأساسية المنصوص عليها بالمادة (٤٤) ومن قانون مجلس الدولة السالفة البيان ، والتي من ضمنها الأسباب التي بنى عليها الطعن، وذلك حتى تقف المحكمة على تلك الأسباب وتتناولها بالبحث ، وكذلك لكي يطلع المطعون ضده ويعلم المطلوب منه لتهيئاً للدفاع ، وان إغفال تقرير الطعن لتلك الأسباب يترتب عليه بطلان التقرير لانطوائه على عيب جسيم لا يصححه حضور المطعون ضده أو تقديم مذكرات من الطاعن ، ذلك لأن هذا البطلان يتعلق بالنظام العام. "

وبالنسبة للحالة الأولى للطعن بالنقض ، والمتمثلة في مخالفة الحكم للقانون أو الخطأ في تطبيقه أو تأويله، فيقصد بمخالفة القانون، إنكار المحكمة لقاعدة قانونية موجودة أو تأكيدها لقاعدة لا وجود لها، أي أغفل الحكم المطعون فيه أعمال نص من النصوص القانونية الواجب إعمالها على الحالة المعروضة. أما الخطأ في تطبيق القانون، فيكون في حالة تطبيق قاعدة قانونية على واقعة لا تنطبق عليها أو تطبيقها على نحو يؤدي إلى نتائج قانونية مخالفة لتلك التي يريدها القانون. ويقصد بالخطأ في تأويل القانون، مخالفة الحكم لإرادة المشرع المستفادة من روح التشريع وحكمته والغرض المقصود منه، أي الخطأ في تفسير نص قانوني عامض. (٢٤٣٣)

هذا ولم يحدد المشرع - الفرنسي والمصري والليبي - قانوناً ثُمثل مخالفته سبباً للطعن، لذا فإن القانون يأخذ بالمعنى الواسع، أي جميع القواعد التي يتم تطبيقها في مجال القضاء الإداري أيًا كان مصدرها. (٢٤٣٤) من ذلك ما قضت به المحكمة الإدارية العليا المصري منذ نشأتها، عندما قضت بأن " المقصود بالقانون هنا هو كل قاعدة قانونية عامة واجبة التطبيق بواسطة المحكمة التي يطعن في حكمها. " (٢٤٣٥)

٢٤٣٢- المادة ١٩ من قانون القضاء الإداري الليبي رقم ٨٨ لسنة ١٩٧١ ، التي تنص على أنه " يجوز الطعن أمام المحكمة العليا في الأحكام الصادرة من محاكم الاستئناف منعقدة بهيئة قضاء إداري وذلك في الأحوال الآتية :

١. إذا كان الحكم المطعون فيه مبنياً على مخالفة القانون أو خطأ في تطبيقه أو تأويله.
٢. إذا وقع بطلان في الحكم أو بطلان في الإجراءات أثر في الحكم.
٣. إذا صدر حكم على خلاف حكم سابق حاز قوة الشيء المحكوم فيه دفع بهذا الدفع أو لم يدفع. "

٢٤٣٣- د. فتحي والي ، قانون القضاء المدني ، مرجع سابق ، ص ٧٧٣ وما بعدها.

- د. مصطفى محمود الشربيني، بطلان إجراءات التقاضي أمام القضاء الإداري ، دراسة مقارنة ، دار الجامعة الجديدة ، ٢٠٠٦ ، ص ١٢٧٦

- د. فؤاد أحمد عامر ، موسوعة الطعون في أحكام مجلس الدولة ، مرجع سابق ، ٥٤٣

- تفسير النص أو القاعدة القانونية هو تحديد المعنى الذي تتضمنه القاعدة وتعيين نطاق تطبيقها ، وذلك حتى يمكن الاستدلال على ما تتضمنه القاعدة وحتى يمكن مطابقتها على الظروف الواقعية التي يثار بصدد تطبيق هذه القاعدة ، فالتأويل ما يستعمله المشرع بمعنى التفسير ، حيث يخطئ القاضي في فهم المقصود بالقاعدة القانونية الواجبة الاعمال أو بصرف حكمها على معنى لم يقصده الشارع أو يعطي القاعدة معنى وأثراً تفتقده هذه القاعدة بحسب مراد الشارع منها.

- د. أحمد هندي ، قانون المرافعات المدنية والتجارية ، دار الجامعة الجديدة ، ٢٠١٥ ، ص ٦١٨

٢٤٣٤- د. مصطفى محمود الشربيني ، بطلان إجراءات التقاضي أمام القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص

ومخالفة الحكم للقانون تعني مخالفة منطوق الحكم للقانون، ذلك لأن المنطوق إنما هو يمثل النتيجة النهائية والقرار الفاصل في المنازعة المطروحة. لذا فإن المخالفة المعول عليها إنما هي المخالفة التي تقع في منطوقه أو أسبابه إذا كانت مرتبطة بمنطوقه ارتباطاً جوهرياً - على النحو الذي بيناه عند دراسة تسبیب الحكم - كما إذا كانت الأسباب قد كونت جزءاً من المنطوق بإحالة المحكمة في جزء من قضائها إلى ما تبينه الأسباب في خصوص هذا الجزء. وبذلك إذا لم تكن أسباب الحكم مرتبطة بالمنطوق على هذا الوجه، فلا تصلح أن تكون من أوجه الطعن على الحكم بدعوى مخالفتها للقانون، طالما أن منطوق الحكم قد جاء موافقاً لأحكام القانون فتؤيده محكمة الطعن لأسباب أخرى مغاير للأسباب التي انبنى عليها. (٢٤٣٦)

أما عن الوجه الثاني من أوجه الطعن، والمتمثل في بطلان الحكم أو بطلان في الإجراءات أثر في الحكم. والمقصود بالأسباب المبطله للحكم، أسباب العوار التي تلحق بذات الحكم فتؤدي إلى بطلانه. أما بطلان الإجراءات الموجبة لنقض الحكم، فيقصد به البطلان المتعلق بإجراءات الدعوى والذي من شأنه التأثير في الحكم بجعله باطلاً بالتبعية لها. (٢٤٣٧)

وفي الفرضين، يعتبر سبب الطعن هو بطلان الحكم وليس بطلان الإجراءات السابقة عليه، فمحل الطعن هو الحكم وليس هذه الإجراءات، وإنما قد يرجع بطلان الحكم لعيب ذاتي أو إلى عيب في الإجراءات السابقة.

فالعيب الذاتي قد يتعلق بالحكم كنشأط، كأن يصدر من قاض لا تتوافر فيه الصلاحية لإصدار الحكم أو صدر الحكم من هيئة على خلاف التشكيل المنصوص عليه قانوناً، وقد يتعلق بالحكم كورقة مكتوبة كعدم توقيع القضاة الذين أصدروا الحكم على مسودته أو عدم بيان أسباب الحكم أو القصور فيها.

أما العيب في الإجراءات السابقة، فقد يكون عيباً موضوعياً، مثل ما يتعلق بتمثيل الخصوم. وقد يكون عيباً شكلياً، مثل عدم اشتغال صحيفة الدعوى أو صحيفة الاستئناف على البيانات الواجب توافرها. (٢٤٣٨)

وبشأن الوجه الثالث من أوجه الطعن بالنقض، والمتمثلة في فصل الحكم المطعون فيه في نزاع على خلاف حكم سابق حائز لقوة الأمر المقضي، والمقصود بمخالفة قوة الشيء المحكوم فيه - في هذا المجال - أن يصدر حكم من إحدى محاكم جهة القضاء الإداري على خلاف حكم نهائي صدر من محكمة أخرى من محاكم جهة القضاء الإداري في نفس المنازعة (أي وحدة الخصوم والمحل والسبب). (٢٤٣٩) حيث

٢٤٣٥- حكم المحكمة الإدارية العليا، طعن ١/١٥٩ ق جلسة ١٩٥٥/١١/٥، سبق ذكره.

٢٤٣٦- د. أحمد محمود جمعة، الطعون الاستئنافية أمام مجلس الدولة، منشأة المعارف، ١٩٦٨، ص ١٠٩

٢٤٣٧- د. أحمد السيد صاوي، مرجع سابق، ص ١١٩٦

- د. أحمد محمود جمعة، الطعون الاستئنافية، مرجع سابق، ص ١٠٩

٢٤٣٨- انظر/ - د. فتحي والي، قانون القضاء المدني، مرجع سابق، ص ٧٨٢ وما بعدها.

- د. مصطفى محمود الشربيني، بطلان إجراءات التقاضي أمام القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ١٢٨٢

يعتبر هذا خطأ في الإجراء، على أساس أن المحكمة ليس لها ولاية الفصل في نزاع سبق الفصل فيه، إذ يترتب على صدور الحكم السابق إنكار سلطة أية محكمة بعد ذلك في إعادة نظر النزاع الذي فصل فيه هذا الحكم. وقد كان من مقتضى ذلك إمكان التمسك بهذا العيب ولو لم يكن الحكم الثاني متناقضاً مع الحكم الأول، ولكن مبدأ الاقتصاد في الإجراءات يقتضي عدم قبول الطعن إلا حيث يتناقض الحكمان، إذ لا مصلحة للطاعن في إلغاء الحكم الثاني إذا لم يكن متعارضاً مع الحكم الأول. (٢٤٤٠)

ونظراً لتعلق هذا العيب بالنظام العام، فقد رأينا أن المشرع أجاز لمحكمة الطعن - بشأن هذه الحالة على وجه الخصوص - التعرض لهذا العيب الذي شاب الحكم ولو من تلقاء نفسها.

ولتوضيح أكثر عمقاً لهذه الحالة من حالات الطعن بالنقض، يذهب رأي فقهي إلى القول بأنه " ولا يتضح أثر هذه الحالة إلا إذا كان الحكم الأول مخالفاً لأحكام القانون، ومع ذلك يؤخذ به احتراماً لهذه الحجية ولاستقرار الوضع القانوني ... إذ لو كان الحكم الأول متفقاً وأحكام القانون فإن الحكم الثاني يكون جديراً بالإلغاء ليس بسبب مخالفته للحكم الأول فحسب ولكن بسبب مخالفته للقانون أيضاً، ومن ثم لا تكون لهذه الحالة من أحوال الطعن من أثر ذي بال. فهذه الحالة من أحوال الطعن لا يمكن إعمالها إلا في حالة مخالفة الحكم الأول للقانون حسبما يستقر عليه الفهم والتفسير من محكمة الطعن في وقت الطعن، ومن ثم تكون المحكمة العليا قد أهدرت حجية الحكم الأول مخالفة في ذلك قواعد حجية الأحكام، لأسباب أرى أنها لا تضير العدالة في شيء لأن باب الطعن كان مفتوحاً في الحكم الأول لذوي الشأن وعدم ولوجه من جانبهم من شأنه أن يترتب هذا الأثر. " (٢٤٤١)

بناءً على ما تقدم، فإنه يشترط لقيام هذه الحالة أن يكون الحكم المطعون عليه مخالفاً لحكم سابق حائزاً لقوة الشيء المحكوم فيه، وأن يكون هذا الحكم - السابق - والذي حاز قوة الشيء المحكوم فيه صادراً من إحدى محاكم جهة القضاء الإداري أي كانت درجة تلك المحكمة الصادر عنها الحكم السابق، ذلك لأن المشرع لم يحدد درجة المحكمة التي أصدرت ذلك الحكم السابق.

٢٤٣٩- د. أحمد محمود جمعة، الطعون الاستئنافية، مرجع سابق، ص ١٢٣

- د. ماجد راغب الحلو، دعاوى الإداري، مرجع سابق، ص ٣٨٨

٢٤٤٠- انظر/ - د. فتحي والي، قانون القضاء المدني، مرجع سابق، ص ٧٨٦

- د. محمود جمعة، الطعون الاستئنافية، مرجع سابق، ص ١٢٤

- د. مصطفى محمود الشربيني، بطلان إجراءات التقاضي أمام القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ١٢٨٩

- د. فؤاد أحمد عامر، موسوعة الطعون في أحكام مجلس الدولة، مرجع سابق، ص ٥٩٢

٢٤٤١- رأي الأستاذ الدكتور/ عبدالعزيز خليل بديوي، أشار إليه / - د. فؤاد أحمد عامر، موسوعة الطعون في

أحكام مجلس الدولة، مرجع سابق، ص ٥٩٣

وفي هذا المقام ثمة رأي فقهي،^(٢٤٤٢) قوامه أن حمل هذين الشرطين على إطلاقهما من شأنه أن يؤدي إلى نتيجتين غير منطقيتين، تتمثلان في :

١- أنه لا يجوز للمحكمة الأعلى درجة أن تقوم بإصدار حكم مخالف لحكم سابق صادر من محكمة أقل درجة، طالما أن هذا الحكم قد حاز قوة الشيء المحكوم فيه.

٢- أنه لا يجوز للمحكمة العدول عن قضائها السابق حتى وإن تبين لها عدم صحة قضائها السابق.

ولذا يرى هذا الرأي، حصر عدم مخالفة الحكم السابق الحائز لقوة الشيء المقضي فيه، في أحكام المحكمة العليا للقضاء الإداري، كما أن ذات المحكمة لها أن تعدل عن قضائها السابق إذا ما تبين لها أن قضائها السابق قد شاب خطأ، والقول بغير ذلك سيجعل الأحكام الحائزة لقوة الشيء المقضي في مرتبة أعلى من مرتبة القواعد القانونية، رغم ما قد يكون شابها من أخطاء.^(٢٤٤٣)

ومن جانبي يمكنني القول تعقيباً على هذا الرأي، أن حكمة المشرع من النص على هذه الحالة من حالات الطعن بالنقض، هي توحيد الأحكام الصادرة عن جهة القضاء. كما أن حالة التعارض ليست بالضرورة أن تكون بين حكم محكمة أدنى وأخرى أعلى، فقد تكون بين محكمتين من ذات الدرجة، وهنا يبرز دور محكمة أعلى درجة في النظام القضائي للفصل في الطعن، مع الأخذ في الاعتبار أن تقيد المحكمة بقضائها السابق يكون في نفس المنازعة.

الفرع الثالث.

إجراءات إقامة وفحص وأثر الطعن بالنقض الإداري.

البند الأول - إجراءات رفع الطعن بالنقض الإداري :

كأصل عام لا تختلف إجراءات رفع الطعن بالنقض الإداري عن إجراءات رفع الطعن بالاستئناف الإداري ، كما لا تختلف عن إجراءات رفع الدعوى - المبتدأة - أمام محكمة أول درجة.

حيث يرفع الطعن بالنقض بتقرير من ذوي الشأن يودع قلم كتاب محكمة الطعن - بالنقض الإداري - ، على أن يكون مشتملاً على البيانات والشروط الأساسية الواجب توافرها في صحف الدعاوى والطعون الإدارية.

ولهذا نجد المشرع الفرنسي - كما نص بشأن إجراءات الاستئناف الإداري - قد اكتفى في تنظيمه لإجراءات الطعن بالنقض الإداري بالإحالة إلى إجراءات الدعوى الإدارية - المبتدأة - أمام محكمة أول درجة، سواء بالنسبة لإجراءات رفع الطعن أو إجراءات نظر الطعن أو إجراءات إصدار الحكم في

^{٢٤٤٢} - انظر/ - د. مصطفى محمود الشربيني ، بطلان إجراءات النقاضي أمام القضاء الإداري ، مرجع سابق ،

^{٢٤٤٣} - د. مصطفى محمود الشربيني ، بطلان إجراءات النقاضي أمام القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص

الطعن، وذلك طبقاً لنص المادة (٦-٨٢١.٤٤٤) (٢٤٤٤) من قانون القضاء الإداري، بنصها على أنه ، ما لم ينص على خلاف ذلك، تتبع القواعد الإجرائية المنصوص عليها في الكتاب الرابع (وهو متعلق بتنظيم إجراءات تقديم الطعن) والكتاب السادس (وهو متعلق بتنظيم إجراءات نظر الطعن) والكتاب السابع (وهو متعلق بتنظيم إجراءات إصدار الحكم)

بناءً على ما تقدم، فإن الطعن بالنقض الإداري أمام مجلس الدولة الفرنسي، تسري عليه - كقاعدة عامة - الأحكام الإجرائية المقررة أمام محكمة أول درجة، سواء فيما تعلق برفع الطعن أو إعلانه أو تحضيره أو نظره من قبل هيئة الحكم أو إصدار الحكم فيه، مع الأخذ في الاعتبار الأحكام الإجرائية اللصيقة أو الخاصة بالطعن بالنقض الإداري كوجوب توقيع عريضة الطعن بالنقض من محام مقبول أمام مجلس الدولة - على خلاف دعوى تجاوز السلطة المعفاة من هذا الشرط - وكمروور الطعن بمرحلة فحصه أمام اللجنة المختصة بذلك، كما سنرى تفصيلاً.

وبشأن المشرع المصري فقد نص بالمادة (٤٤) من قانون مجلس الدولة ١٩٧٢/٤٧ على إجراءات رفع الطعن في الأحكام أمام المحكمة الإدارية العليا لا تختلف عن إجراءات رفع الدعوى الإدارية أمام محكمة أول درجة، ومن البديهي أن تختلف بعض بيانات عريضة الطعن لاختلاف محل وأسباب الطعن عنه في أول درجة.

فقد نص على أنه " ويقدم الطعن من ذوي الشأن بتقرير يودع قلم كتاب المحكمة موقع من محامي من المقبولين أمامها ويجب أن يشتمل التقرير علاوة على البيانات العامة المتعلقة بأسماء الخصوم وصفاتهم وموطن كل منهم على بيان الحكم المطعون فيه وتاريخ وبيان الأسباب التي بني عليها الطعن وطلبات الطاعن فإذا لم يحصل الطعن على هذا الوجه جاز الحكم ببطلانه." (٢٤٤٥)

كما نص المشرع المصري - بذات القانون - بالمادة (٤٨) على أنه فيما عدا القواعد الإجرائية الخاصة بالطعن أمام المحكمة الإدارية العليا، تسري أمامها القواعد الإجرائية المتبعة أمام المحاكم الإدارية ومحكمة القضاء الإداري بهيئة عادية، والمنصوص عليها في الفصل الثالث - أولاً - من الباب الأول من قانون مجلس الدولة. بما يعني أن المشرع المصري قد أحال إلى الأحكام الإجرائية أمام محكمة أول درجة، كما نص المشرع الفرنسي. (٢٤٤٦)

٢٤٤٤ - Article R.٨٢١-٦

" Sauf dispositions contraires prévues par le présent titre, l'introduction du pourvoi en cassation suit les règles relatives à l'introduction de l'instance devant le Conseil d'Etat définies au livre IV.

Sont de même applicables les dispositions des livres VI et VII."

٢٤٤٥- الفقرة الثانية من المادة ٤٤ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢

أما **المشرع الليبي** فقد اكتفى بتنظيم إجراءات الطعن في الأحكام الإدارية أمام دائرة القضاء الإداري بالمحكمة العليا بالإحالة إلى الإجراءات المتبعة في الطعن بالنقض المدني المنصوص عليها بقانون المرافعات المدنية والتجارية، طبقاً لنص الفقرة الثانية من (١٩) التي تنص على أنه " وتطبق في شأن الطعن بالإجراءات المقررة للطعن بالنقض المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية والتجارية. " (٢٤٤٧)

بناءً على ما تقدم، فإن الطعن بالنقض الإداري - كالدعوى المبتدأة - يرفع بإيداع عريضته قلم كتاب المحكمة المختصة، مستوفية البيانات العامة الواجب مراعاتها في صحف الدعوى.

أما عن البيانات الخاصة بعريضة الطعن بالنقض الإداري - فهي تتمثل في **بيان الحكم محل الطعن** من حيث رقم الدعوى وتاريخ صدوره والمحكمة التي أصدرته، لتتمكن محكمة الطعن من التأكد أن الحكم المطعون فيه بالنقض من الأحكام الجائز الطعن فيها بهذا الطريق، وأن الطاعن يملك هذا الحق بوصفه محكوماً عليه، وأن الطعن قُدم خلال ميعاده القانوني. (٢٤٤٨)

كما يجب بيان **أسباب الطعن بالنقض**، والمتمثلة في مخالفة القانون - إجرائياً أو موضوعياً - بياناً دقيقاً واضحاً ينفي عنها العمومية والتجهيل، فإذا خلا تقرير الطعن بالنقض من بيان أسبابه - المحددة - أو ورد الطاعن أسباباً لا تسوغ للتقرير بالطعن قضت المحكمة ببطلان الطعن. أما عن **وجوب بيان طلبات الطاعن** في عريضة الطعن فلا شك أن الطلب الذي يقوم عليه الطعن بالنقض هو نقض الحكم المطعون فيه للأسباب الواردة بعريضة الطعن وهو في ذاته كاف للإفصاح عن قصد الطاعن، ومع ذلك لا يكفي مجرد التقرير بالطعن، إذ يجب أن يبين الطاعن طلبه بالنقض وليس مجرد - مثلاً - اقتراح بالطعن، والأسباب القائم عليها ليتمكن المطعون ضده من تحضير دفاعه، فضلاً عن وقوف المحكمة على طلبات الطاعن. أما ما يصاحب ذلك من طلب قبول الطعن شكلاً والفصل في موضوع الدعوى - بعد نقض الحكم -

أو إعادة القضية إلى دائرة أخرى لتفصل فيها من جديد، فإن المحكمة تنظر في الطعن من تلقاء نفسها وتنزل في شأنه حكم القانون غير مقيدة بطلبات طرفي الخصومة في هذا الخصوص. (٢٤٤٩)

٢٤٤٦- المادة ٤٨ من قانون مجلس الدولة ١٩٧٢/٤٧ " مع مراعاة ما هو منصوص عليه بالنسبة إلى المحكمة الإدارية العليا يعمل أمامها بالقواعد والإجراءات المنصوص عليها في الفصل الثالث - أولاً - من الباب الأول من هذا القانون. "

٢٤٤٧- المادة ٢/١٩ من قانون القضاء الإداري رقم ٨٨ لسنة ١٩٧١

- غير أن هذه الإحالة من المشرع الليبي لا تعني تمام التطابق بين نظامي الطعن، النحو السابق بيانه في الفرع الأول من هذا المطلب والذي تعرضنا فيه لطبيعة الطعن بالنقض الإداري.

٢٤٤٨- د. مصطفى كمال وصفي ، أصول إجراءات القضاء الإداري ، مطبعة الأمانة ، ١٩٧٨، ص ٥٠٨

- د. صبري محمد السنوسي ، الإجراءات أمام القضاء الإداري ، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٧، ص ، ٢٤٦

تطبيقاً لما تقدم قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأن " ... المشرع اشترط توافر بيانات أساسية معينة في تقرير الطعن بحيث يترتب على إغفال أحدها بطلان تقرير الطعن ، ومن هذه البيانات الأساسية أن يتضمن التقرير طلبات الطاعن وذلك حتى يقف المطعون ضده على المطلوب منه ليتيحاً للدفاع قبل حضوره أمام المحكمة ، كما يتيح هذا البيان للمحكمة الوقوف على طلبات الطاعن ، ومن ثم فإن إغفال تقرير الطعن لطلبات الطاعن يترتب عليه بطلان التقرير لانطوائه على عيب جسيم لا يصححه حضور المطعون ضده أو تقديم مذكرة من الطاعن ذلك لأن هذا البطلان يتعلق بالنظام العام." (٢٤٥٠)

وإن كنا قد أسلفنا بتطبيق القواعد الإجرائية المتبعة بشأن دعوى أول درجة، فيجدر بنا أن نشير إلى وجوب توقيع عريضة الطعن بالنقض أمام مجلس الدولة من أحد المحامين المقبولين للترافع أمامه، على خلاف دعوى تجاوز السلطة أمام محكمة أول درجة، المعفاة من هذا الشرط. وقد نص المشرع الفرنسي على ذلك صراحة بقانون القضاء الإداري بمقتضى نص المادة (٣-٨٢١.R) التي أوجبت هذا الشرط بشأن صحف دعاوى والطعون المقدمة أمام مجلس الدولة وإلا كانت عريضة الطعن باطلة، باستثناء

٢٤٤٩ - د. صبري محمد السنوسي ، مرجع سابق ، ص ، ٢٤٧

- د. صبيح بشير مسكوني ، الطعن بالنقض في أحكام دوائر القضاء الإداري أمام المحكمة العليا في ليبيا ، مرجع سابق ، ص ٣٩٩

- د. فتحي والي ، قانون القضاء المدني ، مرجع سابق ، ص ٧٩٢ وما بعدها.

٢٤٥٠ - حكم المحكمة الإدارية العليا ، طعن ٣٥/٤٥٥٠ ق جلسة ١٢/٥/١٩٩٥ ، مجموعة مبادئها ، س ٤١ ، ج ١ ، ص ١١٥

- وبشأن بيان الحكم قضت ذات المحكمة بقولها : " فإذا كان الثابت مما تقدم أن تقرير الطعن لم يتضمن بياناً بالحكم المطلوب إلغاؤه أو وقف تنفيذه وتاريخ صدوره مما أدى إلى تجهيل طلبات الطاعن تجهيلاً يفوت الغاية التي استهدفها الشارع من إقامة الطعن وهي تسليط رقابة المحكمة الإدارية العليا على أحكام محاكم القضاء الإداري والمحاكم التأديبية الأمر الذي يتعين معه على المحكمة أن تقضي ببطلان تقرير الطعن ."

- حكمها في الطعن رقم ٣٠/٥٦٢ ق ، جلسة ٣/٢٣/١٩٨٥ ، مجموعة مبادئها ، س ٣٠ ، ص ٨٦٧

- وبشأن وجوب اشتغال تقرير الطعن على أسبابه، قضت بقولها : " ومن حيث إن مراد القانون على وجوب اشتغال تقرير الطعن على بيان الحكم المطعون فيه وتفصيل الأسباب التي بنى عليها الطعن ، هو أنه يُمكن المحكمة الإدارية العليا من أن تستظهر مواطن ما يعيبه الطاعن على الحكم المطعون فيه من مخالفة القانون أو خطأ في تأويله وتطبيقه فإذا لم يكشف الطاعن عن أسباب طعنه كشافاً وافيةً ينفي عنها الغموض والجهالة ويستبان العوار الذي يعوزه إلى الحكم المطعون فيه وموضعه منه وأثره فيما قضى فيه ، فإن الطعن بهذه المثابة يكون مجهلاً في أسبابه جهالة بينه من شأنها أن تعجز المحكمة عن مراقبة ما ينعاه الطاعن على الحكم المطعون فيه وبالتالي يقع باطلاً."

- حكمها في الطعن رقم ٢٣/٣١ ق جلسة ٤/٩/١٩٨٣ ، مجموعة مبادئها ، س ٢٨ ، ص ٦٦٣

الطعون الموجهة ضد القرارات الصادرة من اللجنة المركزية للمساعدة الاجتماعية والمعاشات التقاعدية. (٢٤٥١)

هذا وتُعد من أهم المراحل الإجرائية التي تتميز وتنتقل بها إجراءات الطعن بالنقض الإداري، هي مرحلة فحص الطعن بالنقض الإداري، ولأهمية هذه المرحلة الإجرائية التي تبناها المشرع - الفرنسي والمصري والليبي - فقد رأينا بتناولها في بند مستقل.

البند الثاني - إجراءات فحص الطعن :

أولاً - إجراءات فحص الطعن بالنقض الإداري في فرنسا :

أنشأت المادة (١١) من القانون رقم ١١٢٧ لسنة ١٩٨٧ الصادر في ١٩٨٧/١٢/٣١ (قانون الإصلاح الثاني) بشأن إنشاء محاكم استئناف إدارية، ومرسوم تنفيذه رقم ٩٠٥ لسنة ١٩٨٨ الصادر في ١٩٨٨/٩/٣، إجراءً مسبقاً لقبول الطعن بالنقض أمام مجلس الدولة. فقد قرر قانون الإصلاح الثاني - في البداية - إنشاء لجنة داخل مجلس الدولة لقبول طعون النقض، كانت هذه اللجنة تتكون من ثلاثة أعضاء، مهمتها فحص الطعون وتصفيتها.

ثم طرأ تعديلاً لهذا النظام الإجرائي بصدور مرسوم ١٩٩٧/١٢/٢٤ بتعديل بعض أحكام مرسوم ١٩٨٨/٩/٣ أنف الذكر، حيث تم توزيع هذه المهمة - أي فحص الطعون - بين الأقسام الفرعية للقسم القضائي (التشكيلات العادية لتحضير الطعون والحكم فيها) لتتولى مهمة ما إذا كانت الطعون المقدمة إليها مقبولة أم غير مقبولة. (٢٤٥٢)

وقد ورد تنظيم إجراءات فحص الطعون في تقنين القضاء الإداري الحالي، ويجد هذا الإجراء أساسه في نص المادة (١-٨٢٢-١) من القسم التشريعي من تقنين القضاء الإداري لسنة ٢٠٠٠. بنصها أن الطعن بالنقض أمام مجلس الدولة يخضع لإجراء قبول مسبق (فحص). ويرفض قبوله بقرار قضائي إذا كان الطعن غير مقبول أو لا يقوم على أي وجه طعن جدي. (٢٤٥٣)

٢٤٥١ - Article R.٨٢١-٣

"Le ministère d'un avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation est obligatoire pour l'introduction, devant le Conseil d'Etat, des recours en cassation, à l'exception de ceux dirigés contre les décisions de la commission centrale d'aide sociale et des juridictions de pension. "

^{٢٤٥٢}-Christain Gabolde, Traité Pratique de la Procédure Administrative, Édition, Dalloze ١٩٩٧. p. ٤٢٠

٢٤٥٣ - Article L.٨٢٢-١

" Le pourvoi en cassation devant le Conseil d'Etat fait l'objet d'une procédure préalable d'admission.

L'admission est refusée par décision juridictionnelle si le pourvoi est irrecevable ou n'est fondé sur aucun moyen sérieux. "

فيما حددت المادة (١-٨٢٢.٢٠) وما يليها ، من القسم التنظيمي أو اللائحي من ذات القانون آلية هذا القبول، فقد نصت هذه المادة على أن توزع الطعون بالنقض المقدمة إلى مجلس الدولة بين فروع الأقسام طبقاً لإجراءات المنصوص عليها بالمادة (٢٠-٦١١.٢٠) (٢٤٥٤) وهذه المادة الأخيرة تنظم إجراءات توزيع الدعاوى والطعون على الأقسام الفرعية وإجراءات التحقيق فيها.

وما أن يتم توزيع الطعون على الأقسام الفرعية، يتولى رئيس كل فرع فحص الطعون الموزعة عليه لتقدير فرص كسبها، وهنا لن تخرج المسألة عن أحد فرضين :

الفرض الأول - أن يكون تقدير رئيس القسم سلبياً، أي رفض قبول الطعن بالنقض لأنه غير مقبول أو لا يقوم على وجه جدي، وهنا يحال ملف الطعن إلى المقرر العام لتسجيله في الجدول، ويتم إخطار الطاعن أو وكيله بميعاد الجلسة، طبقاً لنص المادة (٢-٨٢٢.٢٠) (٢٤٥٥) ولا يجوز الطعن في القرار القضائي القاضي برفض الطعن إلا للطعن لتصحيح الخطأ المادي أو بالتماس إعادة النظر، طبقاً لنص المادة (٣-٨٢٢.٢٠) (٢٤٥٦)

أما الفرض الثاني - وهو أن يكون تقدير رئيس القسم الفرعي إيجابياً، بمعنى قبول الطعن بالنقض لقيامه على وجه جدي بعد تحقق شروط وإجراءات تقديم ، وفي هذه الحالة طبقاً لنص الفترتين الأخيرتين من المادتين السابق ذكرهما، يقرر رئيس القسم الفرعي مباشرة إجراءات التحقيق في الطعن طبقاً للإجراءات العادية.

وتجدر الإشارة إلى أنه في حال اقتران طلب الطعن بالنقض بطلب وقف تنفيذ الحكم الطعين، فهنا أجاز المشرع لرئيس القسم الفرعي - إذا لزم الأمر - أن يرفض طلب وقف التنفيذ دون إجراء أي تحقيق، أما

٢٤٥٤ - Article R.٨٢٢-١

" Les pourvois en cassation présentés au Conseil d'Etat sont répartis entre les sous-sections dans les conditions prévues à l'article R. ٦١١-٢٠. "

٢٤٥٥ - Article R.٨٢٢-٢

"S'il apparaît que l'admission du pourvoi peut être refusée, le président de la sous-section transmet le dossier au rapporteur public en vue de son inscription au rôle ; le requérant ou son mandataire est averti du jour de la séance.

Dans le cas contraire, le président de la sous-section décide qu'il sera procédé à l'instruction du pourvoi dans les conditions ordinaires ; le requérant ou son mandataire est avisé de cette décision.

٢٤٥٦ - Article R.٨٢٢-٣

"La décision juridictionnelle de refus d'admission est notifiée au requérant ou à son mandataire. Elle n'est susceptible que du recours en rectification d'erreur matérielle et du recours en révision.

Lorsque la formation de jugement ne refuse pas l'admission du pourvoi, il est procédé à l'instruction de l'affaire dans les conditions ordinaires. Le requérant ou son mandataire en est avisé. "

إذا رأى بعكس ذلك، تولى القسم الفرعي التحقيق في طلب وقف التنفيذ وفقاً للأوضاع العادية، وذلك طبقاً لنص المادة (٤-٨٢٢.R) من تقنين القضاء الإداري. (٢٤٥٧)

ثانياً – إجراءات فحص الطعون أمام المحكمة الإدارية العليا المصرية :

علاوة على الدوائر الموضوعية بالمحكمة الإدارية العليا المختصة بالفصل في الطعون المقدمة أمامها والتي تُشكل من خمسة مستشارين، ثمة دائرة – أو أكثر – تختص بفحص تلك الطعون، وتتكون دائرة فحص الطعون من ثلاثة مستشارين ، طبقاً لنص الفقرة الأولى من المادة الرابعة من قانون تنظيم مجلس الدولة المصري ١٩٧٢/٤٧. (٢٤٥٨)

وعلى غرار نظام فحص الطعون أمام مجلس الدولة الفرنسي ، فإن المحكمة من تبني هذا النظام الإجرائي، هي تصفية كثير من الطعون غير الجدية أو التي لم تستوفِ شروط إقامتها، ولا شك أن هذا الإجراء يخفف العبء عن المحكمة الإدارية العليا. (٢٤٥٩)

أما عن إجراءات نظر، وفصل دائرة فحص الطعون في الطعون المحالة إليها، فقد ورد تنظيمها بنص المادة (٤٦) من قانون مجلس الدولة ، والتي جاء نصها بأن ، " تنظر دائرة فحص الطعون بعد سماع إيضاحات مفوضي الدولة وذوي الشأن إن رأى رئيس الدائرة وجهاً لذلك ، وإذا رأت دائرة فحص الطعون أن الطعن جدير بالعرض على المحكمة الإدارية العليا ، إما لأن الطعن مرجح القبول أو لأن الفصل في الطعن يقتضي تقرير مبدأ قانوني لم يسبق للمحكمة تقريره أصدرت قراراً بإحالته إليها أما إذا رأت – بإجماع الآراء – أنه غير مقبول شكلاً أو باطل أو غير جدير بالعرض على المحكمة حكمت برفضه.

ويكتفى بذكر القرار أو الحكم بمحضر الجلسة ، وتبين المحكمة في المحضر بإيجاز وجهة النظر إذا كان الحكم صادراً بالرفض ، ولا يجوز الطعن فيه بأي طريق من طرق الطعن.

٢٤٥٧ - Article R.٨٢٢-٤

" Lorsque les conclusions d'un pourvoi en cassation sont assorties de conclusions à fin de sursis à exécution, le président de la sous-section peut, s'il y a lieu, rejeter ces dernières conclusions sans instruction ; dans le cas contraire, les conclusions à fin de sursis sont instruites par la sous-section dans les conditions ordinaires."

٢٤٥٨ - المادة ١/٤ من قانون مجلس الدولة ١٩٧٢/٤٧ ، تنص على أن " يكون مقر المحكمة الإدارية العليا في القاهرة ويرأسها رئيس المجلس وتصدر أحكامها من دوائر من خمسة مستشارين وتكون بها دائرة أو أكثر لفحص الطعون وتشكل من ثلاثة مستشارين. "

٢٤٥٩- د. محمد ماهر أبو العينين ، سلسلة المرافعات الإدارية ، الطعن في الأحكام الإدارية والطعن أمام المحكمة الإدارية العليا ، مرجع سابق ، ص ١٢٥

- د. محمد أحمد عطية ، إجراءات التقاضي أمام القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ٣٢٦

وإذا قررت دائرة فحص الطعون إحالة الطعن إلى المحكمة الإدارية العليا يؤشر قلم كتاب المحكمة بذلك على تقرير الطعن ويخطر ذو الشأن وهيئة مفوضي الدولة بهذا القرار." (٢٤٦٠)

كما نصت المادة (٤٧) من ذات القانون بأن ، " تسري القواعد المقررة لنظر الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا على الطعن أمام دائرة فحص الطعون.

ويجوز أن يكون من بين أعضاء المحكمة الإدارية العليا من اشترك من أعضاء دائرة فحص الطعون في إصدار قرار الإحالة." (٢٤٦١)

بناءً على نصوص قانون مجلس الدولة المنظمة لنظام فحص الطعون أمام المحكمة الإدارية العليا، سنحاول تفصيل ما ورد بها من خلال نقاط معززة بتطبيقات المحكمة الإدارية العليا، على النحو الآتي :

١- طبيعة دائرة فحص الطعون وما يصدر عنها من قرارات :

دائرة فحص الطعون هي محكمة ذات تشكيل خاص وولاية قضائية خاصة تختلف عن دوائر المحكمة الإدارية العليا الموضوعية. أما ما يصدر عنها من قرارات بشأن قبول أو رفض الطعن، فإنه إذا كان قرارها صادراً بالرفض فهو حكم قضائي يحوز حجية الأمر المقضي، على خلاف قرارها بقبول الطعن فلا يعدو أن يكون قرار إحالة طبقاً لوصف المشرع. (٢٤٦٢)

تطبيقاً لما تقدم، قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه " ومن حيث إن المشرع قد نص على أن تشكيل دائرة فحص الطعون من ثلاثة مستشارين ... ، وهو ما يتضح معه من تشكيل هذه الدائرة واختصاصاتها أنها محكمة ذات تشكيل خاص وولاية قضائية خاصة مميزة تختلف عن تشكيل وولاية المحكمة الإدارية العليا بدوائرها الموضوعية ، وقد وصف المشرع صراحة ما يصدر عن دائرة فحص الطعون بأنه قرار فيما يتعلق بما تقرر إحالته إلى المحكمة الإدارية العليا ومن ثم فهو بالنص قرار قضائي ولأني من هذه الدائرة، بينما وصف ما تقضى به من رفض للطعن بالإجماع لآراء أعضائها بأنه حكم ومن ثم فإن هذا الرفض يكون حكماً قضائياً صادراً من دائرة فحص الطعون بتشكيلها الخاص ويخضع هذا الحكم بالتالي لكل ما تخضع له أحكام مجلس الدولة من قواعد وإجراءات ... " (٢٤٦٣)

٢٤٦٠ - المادة (٤٦) من قانون مجلس الدولة ١٩٧٢/٤٧

٢٤٦١ - المادة (٤٧) من قانون مجلس الدولة ١٩٧٢/٤٧

٢٤٦٢- د. محمد ماهر أبو العينين ، سلسلة المرافعات الإدارية ، الطعن في الأحكام الإدارية والطعن أمام المحكمة الإدارية العليا ، مرجع سابق ، ص ١٢٧

٢٤٦٣- حكم المحكمة الإدارية العليا ، طعن ٤٠/٩١٤ ق جلسة ١٩٩٥/٦/٢٤ ، مجموعة ، س ٤٠ ، ج ٢ ،

غير أن الحكم الصادر برفض الطعن غير جائز الطعن فيه بأي طريق من طرق الطعن المقررة قانوناً، وإن كان التماساً بإعادة النظر، وذلك طبقاً لنص المشرع. تطبيقاً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بحكمها الصادر في ٢٥/١٢/٢٠٠٤ الذي قضت فيه بقولها: " ومن حيث إنه متى كان ما تقدم فإن الأحكام الصادرة من دائرة فحص الطعون أمام المحكمة الإدارية العليا لا يجوز الطعن فيها بأي طريق من طرق الطعن وفقاً لما استقرت عليه أحكام هذه المحكمة ... ، والطعن على هذه الأحكام الصادرة بالرفض بالتماس إعادة النظر بوصفه طريقاً من طرق الطعن الاستثنائية أمر غير جائز، ويتعين والحال هذه الحكم بعدم جواز نظر الالتماس المائل في الحكم الصادر من دائرة فحص الطعون المشار إليه آنفاً. " (٢٤٦٤)

٢- قرار قبول وإحالة الطعن إلى دائرة الموضوع لا ينهي الخصومة : (٢٤٦٥)

إن مرحلتي نظر المنازعة - مرحلة الفحص ومرحلة الفصل - تعتبر متصلة ومتكاملة في درجة واحدة من درجات التقاضي، وبالتالي فإن قرار الإحالة من دائرة الفحص إلى دائرة الموضوع هو قرار غير منهي للخصومة، ويبني على هذه الطبيعة عدة نتائج أهمها :

(أ) - أن اشتراك أعضاء دائرة فحص الطعون في إصدار قرار الإحالة إلى دائرة الموضوع، لا يسقط عنهم صلاحية الفصل في الطعن، طبقاً لنص المشرع في الفقرة الثانية من المادة (٤٧) من قانون مجلس الدولة، السابق ذكرها.

ولأن القاعدة في تفسير النصوص القانونية تقضي بأن المطلق يؤخذ على إطلاقه ما لم يوجد ما يقيد، فإن النص على جواز اشتراك عضو دائرة فحص الطعون في الفصل في الطعن أمام دائرة الموضوع ينسحب على جميع أعضاء دائرة فحص الطعون بما فيهم رئيسها. (٢٤٦٦)

٢٤٦٤- حكم المحكمة الإدارية العليا، طعن ٤٨/١١٩٢٨ ق جلسة ٢٥/١٢/٢٠٠٤، مجموعة، س ٥٠، ج ١، ص ٣٧٤

٢٤٦٥- د. محمد أحمد عطية، إجراءات التقاضي أمام القضاء الإداري، مرجع سابق، ٣٢٧ - انظر حكم المحكمة الإدارية العليا، طعن ٥٣/٢٩١ ق جلسة ٢٦/١/٢٠٠٨، مجموعة السننين ٥٥ و ٥٦، ص ٣٧٤، والذي قضت فيه بقولها: " ليس صحيحاً أن دائرة فحص الطعون بالمحكمة الإدارية العليا درجة من درجات التقاضي، أية ذلك أن المنازعة المطروحة أمام المحكمة الإدارية العليا تمر بمرحلتين: الأولى أمام دائرة فحص الطعون، فإذا تبين لها أن الطعن غير مقبول شكلاً أو أنه باطل أو غير جدير بالعرض على دائرة الموضوع، فإنها تحكم بإجماع الآراء برفض الطعن، ويعتبر حكمها في هذه الحالة منهيّاً للمنازعة أمام المحكمة الإدارية العليا، أما إذا رأت دائرة فحص الطعون أن الطعن مرجح القبول أو أن الفصل فيه يتطلب تقرير مبدأ قانوني لم يسبق للمحكمة الإدارية العليا تقريره، فإنها تحيله إلى دائرة الموضوع، وقرارها بالإحالة لا ينهي النزاع بل ينقله برمته إلى تلك الدائرة لتفصل فيه، ... "

تطبيقاً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بقولها : " ... أما إذا رأيت أن الطعن مرجح القبول، أو أن الفصل فيه يقتضي تقرير مبدأ قانوني لم يسبق للمحكمة تقريره، فتصدر قراراً بإحالته للمحكمة ويعد ذلك قراراً غير منه للخصومة ، وإذا كانت المنازعة لا تنتهي بالقرار الصادر من دائرة فحص الطعون بالإحالة بل تستمر أمام الدائرة الأخرى التي أحيل إليها فإن إجراءات نظر المنازعة في المرحلتين تعتبر متصلة ومتكاملة في درجة واحدة من درجات التقاضي ، ومن ثم فلا يمنع قرار دائرة الفحص بإحالة الطعن إلى المحكمة الإدارية العليا من اشتراك في إصداره من المستشارين من الاشتراك في تشكيل دائرة المحكمة الإدارية العليا التي تصدر الحكم فيه بما فيهم رئيس دائرة الفحص. " (٢٤٦٧)

(ب) - إذا شاب إجراء من الإجراءات عيب أمام دائرة فحص الطعون أمكن لدائرة الموضوع تصحيحه، كما للمطعون ضده أن يتدارك أمام دائرة الموضوع ما يكون قد فاتته من دفاع أمام دائرة فحص الطعون.

من ذلك حكم المحكمة الإدارية العليا ، القاضي بأنه " وإذا كانت المنازعة لا تنتهي بالقرار الصادر من دائرة فحص الطعون بالإحالة بل تستمر أمام الدائرة الأخرى التي أحيلت إليها فإن إجراءات نظر المنازعة في المرحلتين تعتبر متصلة ومتكاملة بحيث إذا شاب أي إجراء من الإجراءات التي تمت فيها عيب أمام دائرة فحص الطعون أمكن تصحيحه أمام الدائرة الأخرى بل إن هذه مهمتها ، فإذا ما زال هذا العيب استمرت المحكمة في نظر الطعن إلى أن يتم الفصل في المنازعة بحكم يصدر من المحكمة المذكورة. " (٢٤٦٨)

وقضت في ذات الحكم - السابق - بأن " من حق المطعون عليه - ما دامت المنازعة لم يتم الفصل فيها - أن يتدارك أمام المحكمة الإدارية العليا التي أحيل إليها الطعن ما يكون قد فاتته من دفاع أمام دائرة فحص الطعون ومهما يكون من أمر فإن قرار الإحالة ، لا يتضمن في ذاته فصلاً في أمر يفوت على ذوي الشأن حقاً في الطعن على أي إجراء معيب أو في إبداء ما يراه من دفاع ، إذ أن أثره يقتصر على نقل الطعن من دائرة فحص الطعون إلى الدائرة الخامسة ولا يحرمه من أن يبدي أمام هذه الأخيرة ما هو متاح له مما كان متاحاً بالمثل أمام الأولى. " (٢٤٦٩)

٣- الحكم برفض الطعن من دائرة فحص الطعون يعتبر حكماً صادراً من المحكمة الإدارية العليا :

إذا كانت المنازعة - في الطعن - أمام المحكمة الإدارية العليا تبدأ بتقرير من ذوي الشأن، فإنها طبقاً لنظام فحص الطعون ليس بالضرورة أن تنتهي بحكم من دائرة الموضوع، فقد تنتهي أيضاً بحكم رفض

٢٤٦٦- د. فؤاد أحمد عامر ، موسوعة الطعون في أحكام مجلس الدولة ، مرجع سابق ، ص ٥٢٧

٢٤٦٧- حكم المحكمة الإدارية العليا ، طعن ٤٤/٧٩٨١ ق جلسة ٢٠٠١/٦/٢ ، مجموعة ، س ٤٦ ، ج ٢ ، ص ١٩٩١

٢٤٦٨- حكم المحكمة الإدارية العليا ، طعن ٩/٣٤٨ ق جلسة ١٩٦٨/١١/٣ ، مجموعة ، س ١٤ ، ص ٧

٢٤٦٩- حكمها السابق ذكره في الطعن رقم ٩/٣٤٨ ق جلسة ١٩٦٨/١١/٣

الطعن الصادر من دائرة فحص الطعون، وهنا يعتبر - أيضاً - الحكم صادراً عن المحكمة الإدارية العليا. (٢٤٧٠)

وبذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بأن " ... المنازعة المطروحة أمام المحكمة الإدارية العليا تمر بمرحلتين : الأولى أمام دائرة فحص الطعون ، فإذا تبين لها أن الطعن غير مقبول شكلاً أو أنه باطل أو غير جدير بالعرض على دائرة الموضوع ، فإنها تحكم بإجماع الآراء برفض الطعن، ويعتبر حكمها في هذه الحالة منهيًا للمنازعة أمام المحكمة الإدارية العليا، ... " (٢٤٧١)

وفي سياق متصل فإن أساس رفض الطعن من قبل دائرة فحص الطعون، هو أن ترى الدائرة - بإجماع آراء أعضائها - أن الطعن غير مقبول شكلاً كتقديمه بعد الميعاد أو كان باطلاً، كعدم استناده على أحد الأسباب المقررة قانوناً لقبوله أو رأت الدائرة - وفق سلطتها التقديرية - أن الطعن غير جدير بالعرض.

أما عن قرار دائرة فحص الطعون بقبول وإحالة الطعن إلى دائرة الموضوع للفصل فيه ، فهو يقوم إما على أن الدائرة استظهرت أن الطعن مرجح القبول أو أن الفصل فيه يقتضي تقرير مبدأ قانوني جديد.

وهنا يذهب رأي فقهي (٢٤٧٢) إلى أهمية إضافة سبب ثالث - لقرار الإحالة - وهو حالة قيام دواع للعدول عن مبدأ سبق للمحكمة الإدارية العليا أن اعتنقته، فالعدول في هذه الحالة لا يندرج تحت الوصفين اللذين ورد النص عليهما.

ومن جانبي، وفي مواجهة هذا الرأي ينبغي التذكير بنص المادة (٥٤ مكرراً) من قانون مجلس الدولة المصري ١٩٧٢/٤٧ (٢٤٧٣) التي توجب على دوائر المحكمة الإدارية العليا إذا تبين لها عند نظر الطعون

٢٤٧٠- د. محمد ماهر أبو العينين ، سلسلة المرافعات الإدارية ، الطعن في الأحكام الإدارية والطعن أمام المحكمة الإدارية العليا ، مرجع سابق ، ص ١٢٨
٢٤٧١- حكم المحكمة الإدارية العليا، طعن ٥٣/٢٩١ ق جلسة ٢٦/١/٢٠٠٨ ، سبق ذكره.

٢٤٧٢- انظر بشأن هذا الرأي / - د. فؤاد أحمد عامر ، موسوعة الطعون في أحكام مجلس الدولة ، مرجع سابق ، ص ٥٣٠

٢٤٧٣- المادة (٥٤ مكرراً) من قانون مجلس الدولة ١٩٧٢/٤٧ ، اضيفت هذه المادة بالقانون رقم ١٣٦ لسنة ١٩٨٤ ، منشور بالجريدة الرسمية ، العدد ٣١ في ٢/٨/١٩٨٤. والتي تنص على أنه " إذا تبين لأحدى دوائر المحكمة الإدارية العليا عند نظر أحد الطعون أنه صدرت منها أو من إحدى دوائر المحكمة أحكام سابقة يخالف بعضها البعض أو رأت العدول عن مبدأ قانوني قرره أحكام سابقة صادرة من المحكمة الإدارية العليا ، تعين عليها إحالة الطعن إلى هيئة تشكلها الجمعية العامة لتلك المحكمة في كل عام قضائي من أحد عشر مستشاراً برئاسة رئيس المحكمة أو الأقدم فالأقدم من نوابه. و يجب على سكرتارية المحكمة أن تعرض ملف الدعوى خلال ثلاثة أيام من صدور قرار الإحالة على رئيس المحكمة ليعين تاريخ الجلسة التي ستعقد فيها الدعوى .

أنه ثمة أحكام صادرة منها أو من غيرها من دوائر المحكمة تتعارض فيما بينها أو رأت بأهمية العدول عن مبدأ قانوني سابق قرره المحكمة، أن تحيل الطعن إلى دائرة توحيد المبادئ.

وبالتالي إذا رأت دائرة فحص الطعون عند فحص الطعن، أنه ثمة تعارض بين أحكام سابقة صادرة عن المحكمة الإدارية العليا أو أن الأمر يقتضي العدول عن مبدأ قانوني قرره أحكام سابقة، فما عليها إلا أن تحيل الطعن إلى دائرة الموضوع مشفوعاً بالإشارة إلى ذلك.

ففي هذين الفرضين، يكون الطعن جديراً بالإحالة إلى دائرة الموضوع، ومن هنا أجد أساساً لوجهة نظري.

أما عن اقتراحي بشأن هذه الجزئية، فأرى بأن يجعل المشرع من حق - إن لم يكن من واجب - دائرة فحص الطعون هي الأخرى إحالة الطعن مباشرة إلى دائرة توحيد المبادئ بدلاً من إحالته إلى دائرة الموضوع، إذا تبين لها تعارضاً في ما يعرض عليها من طعون بين أحكام سابقة، أو رأت بأهمية العدول عن مبدأ قانوني سابق، تحقيقاً لسرعة الفصل في الطعون.

ثالثاً - إجراءات فحص الطعون أمام المحكمة العليا اللببية :

تبنى المشرع اللببي نظام فحص الطعون في الأحكام المقدمة أمام المحكمة العليا اللببية حديثاً، وذلك باستحداث نظام فحص الطعون بنص القانون رقم ٣٣ لسنة ٢٠١٢ بشأن تعديل قانون المحكمة العليا رقم ٦ لسنة ١٩٨٢ فقد نص على إنشاء دائرة أو أكثر بالمحكمة العليا تتولى مهمة فحص الطعون في الأحكام المقدمة أمام المحكمة العليا قبل إحالتها إلى الدائرة المختصة بنظر النزاع إذا كان لذلك وجه.

وقد جاء النص على ذلك بالمادة (٢٧ مكرراً) مضافة بالقانون المشار إليه، بنصها على أن " تشكل بالمحكمة دائرة أو أكثر تتولى فحص الطعون قبل إحالتها إلى الدائرة المختصة بالمحكمة، وإذا رأت دائرة فحص الطعون - بعد سماع رأي نيابة النقض - أن الطعن جدير بالعرض على المحكمة العليا، أو لأن الفصل في الطعن يقتضي تقرير مبدأ قانوني لم يسبق للمحكمة تقريره أصدرت قراراً بإحالته إليها، أما إذا رأت - بإجماع الآراء - أنه غير مقبول شكلاً أو باطلاً أو غير جائز أو كان قضاء المحكمة قد استقر على رأي يحسم المسألة القانونية سند الطعن قررت عدم إحالته ويضحي الحكم المطعون فيه بقرار عدم الإحالة باتاً." (٢٤٧٤)

وقبل التعرض لنظام فحص الطعون أمام المحكمة العليا المستحدث سنة ٢٠١٢، يجدر بنا أن نشير إلى أن نظام فحص الطعون قد ورد النص عليه في مادة وحيدة وهي السابق ذكرها، هذا من ناحية. ومن ناحية ثانية تعذر علينا الوقوف على تطبيقات للمحكمة العليا اللببية في هذا الشأن، سواء بالنظر لحدثة نظام فحص الطعون أو لما تعيشه ليبيا من حالة عدم استقرار الأوضاع - على جميع الأصعدة - ومنها مرفق القضاء، ناهيك عن عدم تعرض الفقه الليبي لنظام فحص الطعون المستحدث بالتحليل والتعليق.

و يعلن الخصوم بهذا التاريخ قبل حلوله بأربعة عشر يوماً على الأقل و تصدر الهيئة المذكورة أحكامها بأغلبية سبعة أعضاء على الأقل.

٢٤٧٤- المادة (٢٧ مكرراً) من قانون المحكمة العليا اللببية رقم ٦ لسنة ١٩٨٢، مضافة بالقانون رقم ٣٣ لسنة ٢٠١٢، الصادر في ٢٠١٢/٦/١٣، نشر بالجريدة الرسمية، العدد ١٥، سنة ٢٠١٢، ص ٨٧٤

ومن جانبنا، وباستقراء نص المادة (٢٧ مكرراً) من قانون المحكمة العليا الليبية ١٩٨٢/٦، يتضح لنا أن نظام فحص الطعون المستحدث لا يختلف عن نظام فحص الطعون المتبع أمام المحكمة الإدارية العليا، إذ نجد نص المادة (٢٧ مكرراً) يكاد يكون ترديد لنص المادة (٤٦) من قانون مجلس الدولة المصري ١٩٧٢/٤٧، ومن هنا يمكننا القول بانطباق ما سبق تناوله - بشأن فحص الطعون في النظام المصري - على نظام فحص الطعون أمام المحكمة العليا الليبية.

مع الأخذ في الاعتبار طبيعة تنظيم القضاء الإداري الليبي غير المستقل - تنظيمياً - عن نظام القضاء الموحد، حيث يتجسد القضاء الإداري الليبي من خلال دوائر بمحاكم القضاء العادي، على النحو الذي سبق الإشارة إليه.

وبما أن المحكمة العليا الليبية - كمحكمة نقض تتكون من دوائر- تختص بالفصل في الطعون ضد الأحكام الصادرة في المواد المدنية والتجارية، والمواد الإدارية، والمواد الجنائية، طبقاً لنص المادة (٢٤) من قانون تنظيمها ١٩٨٢/٦. (٢٤٧٥)

ولأن نص المادة (٧٢ مكرراً) السابق ذكرها، والتي استحدثت نظام فحص الطعون أمام المحكمة العليا، قد جاء عاماً بشأن كافة الطعون في الأحكام النهائية. من هنا يمكنني القول أن نظام فحص الطعون ليس خاصاً بطعون النقض الإداري، وبالتالي ينطبق هذا النظام على طعون النقض المدني والتجاري والجنائي.

البند الثالث - أثر الطعن بالنقض على تنفيذ الحكم الإداري :

لم يخرج الطعن بالنقض الإداري عن القاعدة العامة، والتي مفادها " الأثر غير الواثق للطعون في الأحكام الإدارية." وكذلك بانطباق الاستثناء الوارد على هذه القاعدة، والمتمثل في جواز طلب وقف تنفيذ الحكم من قبل ذوي الشأن. فما هي الجهة المختصة داخل المحكمة للفصل في طلب وقف تنفيذ الحكم الطعين؟

أولاً- الأساس القانوني للأثر غير الواثق للطعن بالنقض الإداري والاستثناء الوارد عليه :

يجد الأثر غير الواثق للطعن بالنقض أمام مجلس الدولة الفرنسي في نص المادة (٥-٨٢١.R) من قانون القضاء الإداري (٢٤٧٦) بنصها على الطعن بالنقض ليس له أثر موقوف، ويجوز للمحكمة أن تأمر بوقف

٢٤٧٥-٢٤ المادة (٢٤) من قانون المحكمة العليا الليبية رقم ٦ لسنة ١٩٨٢ تنص على أن بأن " تختص المحكمة العليا كمحكمة نقض بنظر الطعون التي ترفع إليها في المسائل الآتية:
أولاً : الأحكام الصادرة في المواد المدنية والتجارية ومواد الحوالم الشخصية في الحالات المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية والتجارية .

ثانياً : الأحكام الصادرة من محاكم الاستئناف منعقدة بهيئة قضاء إداري طبقاً للقانون رقم ٧١/٨٨م.

ثالثاً : الأحكام الصادرة في المواد الجنائية طبقاً لقانون الإجراءات الجنائية. "

٢٤٧٦ - Article R.٨٢١-٥

" La formation de jugement peut, à la demande de l'auteur du pourvoi, ordonner qu'il soit sursis à l'exécution d'une décision juridictionnelle rendue en dernier ressort si cette

تنفيذ الحكم القضائي الصادر في آخر درجة، متى ترتب على تنفيذه نتائج يصعب تدراكها ومتى بدت الوسائل المحتج بها جدية تبرر بطبيعتها ببطلان الحكم الصادر عن قضاة الموضوع، وتستطيع هيئة الحكم أن توقف وقف التنفيذ الذي أمرت به طوال سير الإجراءات.

وفي حال تقديم صاحب الشأن طلب وقف تنفيذ الحكم المطعون فيه بالنقض، يشترط المشرع الفرنسي أن يقدم طلب الوقف بعريضة مستقلة، على أن تكون مصحوبة بنسخة من عريضة الطعن في الحكم، طبقاً لنص المادة (R. ٨٢١-٥-١) من ذات القانون.^(٢٤٧٧)

ويجد الأثر غير الواقف للطعن في الأحكام المرفوعة أمام المحكمة الإدارية العليا المصرية أساسه في نص المادة (١/٥٠) من قانون مجلس الدولة المصري ١٩٧٢/٤٧ التي تنص على أنه " لا يترتب على الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا وقف تنفيذ الحكم المطعون فيه إلا إذا أمرت دائرة فحص الطعون بغير ذلك." ^(٢٤٧٨)

ونص المشرع الليبي على ذات الأثر - غير الواقف - للطعن في الأحكام الإدارية المقدمة أمام دائرة القضاء بالمحكمة العليا، بالمادة (١٩) من قانون القضاء الإداري، بنصها في الفقرة الأخيرة على أنه " ولا يترتب على الطعن وقف تنفيذ الحكم إلا إذا أمرت المحكمة بغير ذلك." ^(٢٤٧٩)

وهنا نشير إلى أن المشرع الليبي كان يتبنى قاعدة الأثر الواقف للطعن في الأحكام الإدارية، حيث كان نص هذه الفقرة - قبل تعديلها بالقانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ - كالآتي: " ولا يجوز تنفيذ الحكم قبل فوات ميعاد الطعن فيه ويترتب على رفعه وقف تنفيذ الحكم."

وفي هذا السياق تجدر الإشارة إلى أن الأثر غير الواقف للطعن بالنقض الإداري لا يختلف عنه في الطعن بالنقض المدني. فقد نص المشرعين المصري والليبي - بذات الصياغة - بقانون المرافعات المدنية على أنه " لا يترتب على الطعن بالنقض وقف تنفيذ الحكم، ومع ذلك يجوز لمحكمة النقض أن تأمر بوقف

décision risqué d'entraîner des conséquences difficilement réparables et si les = =
moyens invoqués paraissent, en l'état de l'instruction, sérieux et de nature à justifier,
outre l'annulation de la décision juridictionnelle rendue en dernier ressort, l'infirmité
de la solution retenue par les juges du fond.
A tout moment, il peut être mis fin par une formation de jugement au sursis qui avait été
accordé."

٢٤٧٧ - Article R. ٨٢١-٥-١

"A peine d'irrecevabilité, les conclusions tendant, en application de l'article R. ٨٢١-٥, au sursis à l'exécution de la décision juridictionnelle attaquée doivent être présentées par requête distincte du pourvoi en cassation et accompagnées d'une copie de ce pourvoi."

٢٤٧٨ - المادة (١/٥٠) من قانون مجلس الدولة المصري ١٩٧٢/٤٧

٢٤٧٩ - الفقرة الأخيرة من المادة (١٩) من قانون القضاء الإداري رقم ٨٨ لسنة ١٩٧١، معدلة بالقانون رقم

٥٣ لسنة ١٩٧٣

تنفيذ الحكم مؤقتاً إذا طلب ذلك في صحيفة الطعن وكان يخشى من التنفيذ وقوع ضرر جسيم يتعذر تداركه ، ... " (٢٤٨٠)

ثانياً- الجهة المختصة بالفصل في طلب وقف التنفيذ :

على خلاف طلب وقف تنفيذ الحكم المطعون فيه بالاستئناف الإداري الذي تختص بالفصل فيه هيئة المحكمة المسند إليها بالفصل في موضوع الطعن، نجد أن الجهة المختصة بالفصل في طلب وقف تنفيذ الحكم المطعون فيه بالنقض الإداري هي الجهة المختصة بفحص الطعن.

فقد نص المشرع الفرنسي على أنه في حال اقتران طلب الطعن بالنقض بطلب وقف تنفيذ الحكم الطعين، فهنا أجاز المشرع لرئيس القسم الفرعي - إذا لزم الأمر - أن يرفض طلب وقف التنفيذ دون إجراء أي تحقيق، أما إذا رأى بعكس ذلك ، تولى القسم الفرعي التحقيق في طلب وقف التنفيذ وفقاً للأوضاع العادية، وذلك طبقاً لنص المادة (٤-٨٢٢.R) من تقنين القضاء الإداري. (٢٤٨١)

بناءً على هذا النص، فإنه بعد توزيع الطعون على الأقسام الفرعية بغرض فحصها، تتولى مهمة الفصل في طلب وقف التنفيذ، وهنا لرئيس القسم الفرعي رفض طلب وقف التنفيذ دون إجراء أي تحقيق ، كما لو تحقق من انتفاء شروط الوقف من ظاهر الأوراق، أو أن يحيل طلب الوقف إلى التحقيق طبقاً للأوضاع العادية ليتسنى له الفصل في طلب الوقف. (٢٤٨٢)

وفي مصر - أيضاً - يعود الاختصاص بالفصل في طلب وقف تنفيذ الحكم المطعون فيه أمام المحكمة الإدارية العليا إلى دائرة فحص الطعون، طبقاً لنص المادة (٥٠) من قانون مجلس الدولة ١٩٧٢/٤٧ التي تنص على أنه " لا يترتب على الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا وقف تنفيذ الحكم المطعون فيه إلا إذا أمرت دائرة فحص الطعون بغير ذلك." (٢٤٨٣)

طبقاً لهذا النص، فإن دائرة فحص الطعون بالمحكمة الإدارية العليا هي المختصة بالفصل في طلبات وقف تنفيذ الأحكام المطعون فيه أمامها. وبذلك فإن دائرة الموضوع لا تملك وقف تنفيذ الحكم الطعين من حيث الأصل.

٢٤٨٠ - المادة ٢٥١ من قانون المرافعات المدنية والتجارية ١٩٦٨/١٣

- يقابلها نص المادة (١/٣٤٠) من قانون المرافعات المدنية والتجارية الليبي لسنة ١٩٥٤

٢٤٨١ - Article R.٨٢٢-٤

" Lorsque les conclusions d'un pourvoi en cassation sont assorties de conclusions à fin de sursis à exécution, le président de la sous-section peut, s'il y a lieu, rejeter ces dernières conclusions sans instruction ; dans le cas contraire, les conclusions à fin de sursis sont instruites par la sous-section dans les conditions ordinaires."

٢٤٨٢ - Christian Gabolde , op . cit . p . ٤٢٣

- Gilles Lebreton, Droit administratif général, Dalloz, Édition. ٢٠١١. p ٦١٧

٢٤٨٣ - المادة (١/٥٠) من قانون مجلس الدولة المصري ١٩٧٢/٤٧

ومن جانبي - بالإضافة إلى تقدم - حتى وإن طرأت ظروف بررت وقف التنفيذ بعد أن أحيل الطعن إلى دائرة الموضوع ، فليس لها التصدي لطلب الوقف استناداً إلى أنه يشترط في طلب وقف التنفيذ أن يكون مقترناً بعريضة الطعن في الحكم.

كما لا تملك جهة الإدارة وقف تنفيذ الحكم المطعون فيه لحين فصل المحكمة الإدارية العليا في الطعن، إذ تُعد جهة الإدارة في هذا الحالة مغتصبة لاختصاص دائرة فحص الطعون.

بهذا المعنى قضت المحكمة الإدارية بأنه : " ومن حيث إن صحيح حكم القانون أن الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري نافذة بمجرد صدورها، ولا يترتب على الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا وقف تنفيذ الحكم المطعون فيه إلا إذا أمرت دائرة فحص الطعون بغير ذلك وذلك تقرر بالنص الصريح في المادة (٥٠) من القرار بقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بشأن تنظيم مجلس الدولة، ومن ثم فإنه ما كان للجهة الإدارية وفقاً لصحيح أحكام القانون أن تقوم باغتصاب اختصاص مقصور على دائرة فحص الطعون بالمحكمة الإدارية العليا على غير أساس أو سند له أية صلة بالمشروعية أو القانون فتوقف تنفيذ الحكم الصادر من محكمة القضاء الإداري لحين الفصل في الطعن المقام ضده أمام المحكمة الإدارية العليا ... (٢٤٨٤)»

وبشأن المشرع الليبي، وبعد تبنيه لنظام فحص الطعون في الأحكام المقامة أمام المحكمة العليا، إلا أنه لم ينص صراحة - ولا ضمناً - على اختصاص دائرة فحص الطعون بالفصل في طلبات وقف تنفيذ الأحكام المطعون فيها أمام المحكمة العليا ، كما أن قضاء المحكمة العليا - حتى الآن - لم يفصح بذلك.

ومن جانبي، وبالنظر إلى أن المشرع الليبي - كما رأينا - اقتبس نظام فحص الطعون من النظام القانوني المصري. يمكننا القول - قياساً على هذا الاقتباس - أن دائرة فحص الطعون بالمحكمة العليا الليبية هي الدائرة المختصة بالفصل في طلب وقف تنفيذ الأحكام المطعون فيها أمام دائرة القضاء الإداري بالمحكمة العليا، بحيث إذا ما رأت أن الطعن تتوافر فيه أسباب الإحالة على دائرة الموضوع، فعليها أن تنتقل إلى نظر، والفصل في طلب وقف التنفيذ. أما إذا رأت أن قرارها يتجه إلى الحكم برفض الطعن، فلم يعد هناك محلاً لنظر طلب وقف تنفيذ الحكم.

٢٤٨٤- حكم المحكمة الإدارية العليا ، طعن ٣٢/٣ ق جلسة ١٩٨٩/٥/٢٠ ، مجموعة ، س ٣٤ ، ج ٢ ، ص

٩٩٠

- انظر في ذات المعنى حكمها في الطعن رقم ٤٤/٨٦٥١ ق جلسة ٢٠٠١/٥/٢ ، مجموعة ، س ٤٦ ، ج ٢ ،

١٦١٩

خاتمة

في ختام دراستنا لإجراءات الطعن بالنقض الإداري في النظام القانون الليبي - والفرنسي والمصري - والذي تعرضنا من خلاله لطبيعة، وشروط الطعن بالنقض الإداري، نخلص، ونوصي بالآتي :

● بالرغم من التقارب بين نظامي النقض المدني والإداري، سواء بالنظر إلى أن المحكمة المختصة بنظر الطعن هي محكمة أعلى درجة في نظامي القضاء العادي والإداري، أو بالنظر لتطابق حالات وإجراءات الطعن، إلا أنه لا ريب في تميز واستقلال النقض الإداري عن المدني، مرده أساساً إلى اختلاف روابط القانون العام عن روابط القانون الخاص. وإن كانت محكمة أعلى درجة في نظام القضاء الإداري هي محكمة قانون، إلا أن دورها لا يقتصر على رقابة تطبيق القانون كما هو شأن محكمة النقض، بل تمتد ولايتها إلى الوقائع أيضاً. بحيث يقع عليها مراعاة مقتضيات حسن سير العدالة الإدارية، وتحقيق هذه العدالة بما لا يتعارض مع حسن سير وانتظام المرافق والمصالح العامة، تأسيساً على طبيعة المنازعة الإدارية.

● يختلف ميعاد الطعن بالنقض الإداري عن ميعاد الطعن بالنقض المدني، فقد حدد المشرع الليبي ميعاد الطعن بالنقض الإداري بستين يوماً من تاريخ صدور الحكم، في حين نجد ميعاد الطعن بالنقض المدني، هو ثلاثون يوماً من تاريخ صدور الحكم.

● إن حالات الطعن بالنقض الإداري - الثلاثة - التي نص عليها المشرعين الليبي والمصري، وهي : حالة مخالفة القانون أو الخطأ في تطبيقه أو تأويله، وحالة بطلان الحكم أو بطلان في الإجراءات أثر في الحكم، وحالة التعارض بين حكمين نهائيين. تندرج هذه الحالات تحت مخالفة القانون بالمعنى الواسع، فمخالفة القانون بالمعنى الواسع تشمل كافة الأسباب التي أوردها النص. ومن هنا نوصي بأهمية اكتفاء المشرع بالنص على مخالفة الحكم للقانون لقبول الطعن عليه بالنقض، كما فعل المشرع الفرنسي بقانون المرافعات المدنية.

● وإن لم تختلف إجراءات إقامة الطعن بالنقض الإداري عن غيرها من الطعون الإدارية، إلا إجراءات الطعن بالنقض الإداري تتميز وتستقل عن غيرها من الطعون الإدارية بمرحلة إجرائية هامة، ألا وهي مرحلة فحص الطعن بالنقض الإداري.

● ختاماً نخلص إلى تميز واستقلال النقض الإداري - إجرائياً وموضوعياً - ليس فقط في مواجهة النقض المدني، بل له خصوصيته الإجرائية حتى في مواجهة الطعون الإدارية الأخرى، كالطعن بالاستئناف الإداري الذي لا يمر بمرحلة الفحص.

قائمة بأهم المراجع

أولاً - المراجع العربية :

- الكتب العامة والمتخصصة :

- د. أحمد السيد صاوي - الوسيط في شرح قانون المرافعات المدنية والتجارية ، بدون اسم الناشر ، ط ١ ، ٢٠١١ .
- د. أحمد عمر أبو زقية ، قانون المرافعات الليبي ، ج ١ ، منشورات جامعة بنغازي ، ط ١ ، ٢٠٠٣ .
- د. أحمد محمود جمعة ، الطعون الاستئنافية أمام مجلس الدولة ، منشأة المعارف ، ١٩٦٨ .
- د. أحمد هندي ، قانون المرافعات المدنية والتجارية ، دار الجامعة الجديدة ، ٢٠١٥ .
- د. خليفة سالم الجهمي ، أحكام ومبادئ القضاء الإداري الليبي ، دار الفضيل ، ٢٠٠٩ .
- د. صبيح بشير مسكوني ، القضاء الإداري في الجمهورية العربية الليبية ، منشورات جامعة بنغازي ، ١٩٧٤ .
- د. صبيح بشير مسكوني ، الطعن بالنقض في أحكام دوائر القضاء الإداري أمام المحكمة العليا في ليبيا ، بحث منشور بمجلة " دراسات قانونية ، بنغازي ، المجلد الخامس ، ١٩٧٥ .
- د. عبدالعزيز خليل بديوي ، الطعن بالنقض والطعن أمام المحكمة الإدارية العليا ، دار الفكر العربي ، الطبعة الأولى ، ١٩٧٠ .
- د. فتحي والي ، الوسيط في قانون القضاء المدني ، دار النهضة العربية ، ١٩٨٧ .
- د. فؤاد أحمد عامر ، موسوعة الطعون في أحكام مجلس الدولة ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، الطبعة الأولى ، ٢٠٠٧ .
- د. محمد رفعت عبدالوهاب ، المحاكم الإدارية الاستئنافية في فرنسا ، دار الجامعة الجديدة ، ٢٠١٢ .
- د. محمد عبدالحميد مسعود ، إشكاليات إجراءات التقاضي أمام القضاء الإداري ، الجزء الثاني " خصومات الطعون ومنازعات التنفيذ في الأحكام الإدارية " ، منشأة المعارف ، الطبعة الأولى ، ٢٠٠٩ .
- د. محمد عبدالله الحراري ، الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الليبي ، المركز القومي للبحوث والدراسات العلمية ، الطبعة الثالثة ، ٢٠٠٩ .
- د. محمد ماهر أبو العينين ، سلسلة المرافعات الإدارية " الطعن في الأحكام الإدارية " ، دار أبو المجد للطباعة ، ٢٠٠٩ .
- د. محمد أحمد عطية ، مجلس الدولة " تشكيله واختصاصاته " الفتح للطباعة والنشر - ٢٠١٢ .
- د. مصطفى كمال وصفي ، أصول إجراءات القضاء الإداري ، مطبعة الأمانة ، ١٩٧٨ .

- د. مصطفى أبو زيد فهمي، طرق الطعن في أحكام مجلس الدولة، بحث منشور بمجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، تصدرها كلية الحقوق / جامعة الاسكندرية، السنة السادسة (١٩٥٥ - ١٩٥٦) العدد الثالث والرابع.

- د. مصطفى محمود الشربيني، بطلان إجراءات التقاضي أمام القضاء الإداري ، دراسة مقارنة ، دار الجامعة الجديدة ، ٢٠٠٦

- التشريعات ومجموعات الأحكام.

- أهم التشريعات ومجموعات الأحكام الليبية :

- قانون المحمة العليا الاتحادية الليبية - الملغي - لسنة ١٩٥٣

- القانون المدني الليبي لسنة ١٩٥٣

- قانون المحكمة العليا الليبية - الحالي - رقم ٦ لسنة ١٩٨٢

- قانون المرافعات المدنية والتجارية الليبي ، لسنة ١٩٥٤ .

- القانون رقم ٨٨ لسنة ١٩٧١ بشأن القضاء الإداري الليبي.

- قانون نظام القضاء الليبي - الملغي - رقم ٥١ لسنة ١٩٧٦

- قانون نظام القضاء الليبي - الحالي - رقم ٦ لسنة ٢٠٠٦

- أهم التشريعات ومجموعات الأحكام المصرية :

- قانون المرافعات المدنية والتجارية رقم ١٣ لسنة ١٩٦٨

- القانون المدني المصري رقم ١٣١ لسنة ١٩٤٨

- القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بشأن مجلس الدولة.

- القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بشأن إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاکمات التأديبية.

- القانون رقم ٧٥ لسنة ١٩٦٣ في شأن تنظيم هيئة قضايا الدولة.

- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا ، تصدر عن المكتب الفني بالمحكمة الإدارية العليا.

- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محمة القضاء الإداري ، تصدر عن المكتب الفني بمحمة القضاء الإداري.

- مجلة هيئة قضايا الدولة ، مجلة دورية تصدرها هيئة قضايا الدولة لنشر البحوث القانونية والأحكام والوثائق.

ثانياً - المراجع الأجنبية :

- Charles Debbasch, et Jean – Claude Ricci – Contentieux administratif , Édition , Dalloz , ١٩٩٤

- Christain Gabolde, Traité Pratique de la Procédure Administrative, Édition, Dalloze ١٩٩٧

- Gilles Lebreton, Droit administratif général, Dalloz, Édition. ٢٠١١.

- Jean Riveio , et Jean Waline., Droit administratif , Édition , Dalloz , ٢٠٠٦ .

- Code de justice administrative. ٢٠٠٠

- Code de procédure civile.