مجـلـة الحــق

تصدر عن كلية القانون – جامعة بني وليد – ليبيا

Website: https://www.al-haqjournal.ly/index.php/alhaq/index

العدد الحادي عشر، يونيو 2023

طبيعة دعوى الالغاء " دراسة مقارنة"

أ. عبدالسلام محمد عبدالقادر أبو الأجراس

باحث دكتوراه، قسم القانون العام،الأكاديمية الليبية طرابلس، ليبيا.

eslammohadddd@gmail.com

The nature of the cancellation lawsuit "a comparative study"

ABULSALAM MOHAMMED ABDULQADIR Abu Al Ajaras

Doctoral researcher, Department of Public Law, Libyan Academy, Tripoli, Libya.

تاريخ الاستلام: 2023-05-04 تاريخ القبول: 2023-06-19 تاريخ النشر: 2023-06-27

الملخص

من أحد حقوق الموظف العام رفع دعوى إدارية لرد الاعتداء الواقع عليه، وهدف هذه الدعوى حماية المصلحة العامة، وتحقيق مبدأ المشروعية؛ وضمان احترام القوانين واللوائح التي تنظم سير المرفق العام.

ومن أنواع الدعاوى الإدارية دعوى إلغاء القرار الإداري، التي يرفعها ذوي الشأن إلى دائرة القضاء الإداري بهدف المطالبة بإلغاء القرار الاداري أو إعدامه لخرقه مبدأ المشروعية الإدارية.

ومن المسلم به فقها وقضاءً؛ أن دعوى الإلغاء موجهة ضد القرار الإداري حصراً، وأن القرار مرتبط بسير المرفق العام وانتظامه، وبالتالي فإن اللجوء إلى دعوى الإلغاء سيكون له الأثر المباشر على سير هذا المرفق، مما يجعل الحياة الإدارية في خطر، لذلك أحاط المشرع هذه الدعوى بأحكام خاصة بها، تحقيقا للمصلحة العامة، وميزها عن غيرها من الدعاوى الإدارية الأخرى بطبيعة خاصة في ظل إحداث قانون خاص بالقضاء الإداري، تجاوز خمس عقود من الزمن له تجربة تطبيقاته واجتهاده كونه قضاء إنشائها.

وتكمن أهمية البحث في كونه يعطي إطارا نظرياً لطبيعة الدعوى، انطلاقا من آراء الفقهاء، ثم التوجه الذي سار عليه القضاء، ورصد أحكامه من ناحية عملية، ورصد أحكام القضاء المقارن لفهم أكثر لهذه الطبيعة، ويعتمد الباحث في ذلك على المنهج الوصفي والتحليلي.

ولما يثيره هذا الموضوع العديد من التساؤلات: بداية من: ما هي طبيعة الدعوى؟ وإلى أي قضاء تنتمي؟ وهل كان للقضاء والفقه دور في تحديد طبيعتها؟ وهل اتفق القضاء مع الفقه ام اختلف في تحديدها؟ وهل كان لهذه الطبيعة نتائج قانونية ترتبت عنها؟

الكلمات الدالة: *دعوى الإلغاء – القرار الإداري– المرفق العام– المصلحة في الدعوى.*

Abstract

One of the rights of a public employee is to file an administrative lawsuit to respond to the assault committed against him. The aim of this lawsuit is to protect the public interest and achieve the principle of legality. And ensuring respect for the laws and regulations governing the functioning of the public utility.

It is recognized jurisprudence and jurisprudence; That the annulment lawsuit is directed against the administrative decision exclusively, and that the decision is related to the functioning and regularity of the public facility, and therefore resorting to the annulment lawsuit will have a direct impact on the functioning of

and monitoring the rulings of the comparative judiciary for a more understanding of this nature, and the researcher relies on the descriptive and analytical approach.

This issue raises many questions, starting with: What is the nature of the case? To which district do you belong? Was the judiciary and jurisprudence a role in determining its nature? Did the judiciary agree with jurisprudence, or did it differ in defining it? And did this nature have legal consequences that resulted from it?

Keywords: *annulment lawsuit – administrative decision – public facility – interest in the lawsuit.*

المقدمة:

الدعاوي الإدارية هي الدعاوي التي يلجأ إليها الموظف العام لرد الاعتداء الواقع عليه، وهدفها حماية المصلحة العامة، وتحقيق مبدأ المشروعية؛ وضمان احترام القوانين واللوائح التي تنظم سير المرفق العام.

ومن بين الدعاوى الإدارية دعاوي إلغاء القرار الإداري، التي يرفعها ذو الشأن إلى دائرة القضاء الإداري بهدف المطالبة بإلغاء القرار الاداري أو إعدامه لخرقه مبدأ المشروعية الإدارية.

ومن المسلم به فقها وقضاءً؛ أن دعوى الإلغاء موجهة ضد القرار الإداري حصراً، وأن القرار مرتبط بسير المرفق العام وانتظامه، وبالتالي فإن اللجوء إلى دعوى الإلغاء سيكون له الأثر المباشر على سير هذا المرفق، مما يجعل الحياة الإدارية في خطر، لذلك أحاط المشرع هذه الدعوى بأحكام خاصة بها، تحقيقا للمصلحة العامة، وميزها عن غيرها من الدعاوى الإدارية الأخرى بطبيعة خاصة في ظل إحداث قانون خاص بالقضاء الإداري، تجاوز خمس عقود من الزمن له تجربة تطبيقاته واجتهاده كونه قضاء إنشائها.

تكمن أهمية البحث في كونه يعطي إطارا نظرياً لطبيعة الدعوى، انطلاقا من آراء الفقهاء، ثم التوجه الذي سار عليه القضاء، ورصد أحكامه من ناحية عملية، ورصد أحكام القضاء المقارن لفهم أكثر لهذه الطبيعة، ويعتمد الباحث في ذلك على المنهج الوصفي والتحليلي.

ونظراً لعدم وجود دراسات سابقة في موضوع طبيعة دعوى الإلغاء من خلال الأدوات التي يملكها الباحث ـ حيث أن المعرفة أسيرة أدواتها ـ لم يجد إلا بعض الاشارات في بعض المراجع ولم تكن دراسة معمقة، لذلك تعزز لدينا الدافع الذاتي بدافع علمي للبحث والاطلاع والتحليل القانوني، وإبداء الرأي والنقد في هذا البحث، نظر لما يثيره العديد من الإشكاليات: بداية من: ما هي طبيعة الدعوى؟ وإلى أي قضاء تنتمي؟ وهل كان للقضاء والفقه دور في تحديد طبيعتها؟ وهل أتفق القضاء مع الفقه ام أختلف في تحديدها؟ وهل كان لهذه الطبيعة نتائج قانونية ترتبت عنها؟

كل هذه الأسئلة ستكون محل دراسة في هذا البحث وفق خطة بحثية تنقسم إلى مبحثين وفق الآتي:

المبحث الأول: انتماء دعوى الإلغاء.

المطلب الأول: النطاق القضائي لدعوى الإلغاء.

أولا: القضاء الشخصي.

ثانيا: القضاء العيني.

المطلب الثاني: موقف القضاء.

أولا: موقف القضاء المقارن.

ثانيا: موقف القضاء الليبي.

المبحث الثاني: أثر طبيعة دعوى الإلغاء.

المطلب الأول: أثرها من حيث الشروط والإجراءات.

أولا: من حيث الشروط.

ثانيا: من حيث الإجراءات.

المطلب الثاني: آثرها من حيث حجية الأحكام والنظام العام.

أولا: من حيث حجية الأحكام.

ثانيا: تعلقها بالنظام العام.

المبحث الأول

انتماء دعوى الإلغاء

دعوى الإلغاء هي أحد الدعاوى الإدارية، هدفها تأتيم القرار الإداري تحقيقاً لمبدأ المشروعية، وبما أن دعوى موجه ضد القرار الإداري، وهو محل الدعوى وموضوعها، يتطلب ذلك بيان انتماء دعوى الإلغاء فيما إذا كانت تدخل في نطاق القضاء العيني أم القضاء الشخصي، الأمر الذي يستلزم تحديد مفهوم كل منهما مع بيان موقف القضاء الإداري من تحديد طبيعة دعوى الإلغاء.

المطلب الأول

النطاق القضائي لدعوى الإلغاء

انتماء دعوى الإلغاء يتطلب تحديد مفهوم القضاء العيني أولا ومن تم تحديد مفهوم القضاء الشخصي ثانيا، وذلك للوصول الي أي قضاء تنتمي اليه الدعوى وترتبط بروابطه.

أولا: القضاء العيني

مفهوم القضاء العيني هو أن ((يتولى القاضي البحث عما إذا كان تصرف قانوني معين قد خالف قاعدة قانونية أو مركز قانوني عام أو موضوعي، ففي هذا القضاء لا تثور مسألة الحقوق الشخصية أو المراكز القانونية الشخصية[1]

وبهذه المثابة ووفقا لهذا المفهوم إن الخصومة في دعوى الإلغاء تقام ضد القرار الإداري، بحسبان أن الإدارة ليست خصماً في الدعوى، وذلك على خلاف القضاء الكامل تنعقد الخصومة فيه بين طرفين على حق شخصي، وفي هذا السياق يقول الدكتور والفقيه سليمان الطماوي أن دعوى الإلغاء تنتمي إلى القضاء العيني، لأن المسألة المطروحة على القضاء في دعوى الإلغاء تتعلق بفحص المشروعية بصرف النظر عن الحقوق الشخصية لرافع دعوى الإلغاء.[2]

والوصف الموضوعي لدعوى الإلغاء إنها دعوى عينية موضوعية تنتمي للقضاء العيني فإن حكمها القاضي بالإلغاء القرار الإداري؛ هو تصحيح الأوضاع القانونية بإزالة كل أثر قانوني لصيرورة القرار وتأتيمه، وهي بذلك تهدف أيضا إلى تحقيق

[1] أ. د. رأفت فودة، أصول وفلسفة قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية، بيروت، 2011م، ص 99.

[2] د. سلمان محمد الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1974م، ص 238.

المصلحة العامة إلى جانب مصلحة الطاعن، وبالتالي فإن مفهوم دعوى الإلغاء أنها دعوى عينية ينسجم مع مفهوم القضاء العيني الذي لا تثور فيه مسألة الشخصية أو المراكز القانونية الشخصية.

ويرى الدكتور فتحي فكري أن توجه دعوى الإلغاء إلى القرارات الإدارية المخالفة للقانون، أن الطاعن لا يختصم الإدارة التي صدر عنها القرار وإنما القرار ذاته. وهذا التصور يعني أولاً أن الطعن بالإلغاء لا يولد خصومة يتصارع في حلبتها المدعي والمدعي عليه، ويحاول الانتصار كلا منها لأدلته، ويضيف قائلاً أن الوصف الموضوعي لقضاء الإلغاء هو الذي يفسر اقتصار دور القاضي في الدعوى على فحص مشروعية القرار محل النزاع، وإليه يرد التوسع في شرط المصلحة الحجية المطلقة للأحكام الصادرة بالإلغاء، كما أن انعكاس الطبيعية العينية على جواز شطب دعوى الإلغاء والتيسير في ضوابط قبولها.[1]

ويذهب الفقه الليبي في هذا الاتجاه، حيث يقول الدكتور محمد عبدالله الحراري أن دعوى الإلغاء ليست كالدعاوي العادية التي تستهدف أصلا الدفاع عن المصالح الشخصية، وإنما هي دعوى تنتمي إلى القضاء العيني الذي يستهدف أساساً تصحيح الأوضاع القانونية بإزالة كل أثر للقرار الإداري غير المشروع، وبالتالي فهي وسيلة للدفاع عن الصالح العام أكثر منها وسيلة للدفاع عن المصالح الشخصية للأفراد.[2]

ويطرح الباحث سؤالا": هل صمدت الطبيعة العينية لدعوى الإلغاء وبقائها في حيز القضاء العيني، أم أنها في طريقها الي أحضان القضاء الشخصي.

ثانيا : القضاء الشخصي

ويقصد بالقضاء الشخصي ((تولّي القاضي بحث مخالفة تصرف قانوني معين لمركز قانوني شخصي، والحكم الصادر في القضاء العيني حجة على الكافة أم الحكم الصادر في القضاء الشخصي فهو ذو حجية نسبية قاصرة على أطراف النزاع.[3]

ومقتضى ذلك وتباعته أن دعوى القضاء الكامل من الدعاوى الشخصية، يطلب فيها الطاعن في صحيفة الدعوى الفصل في منازعة تتعلق بالحق الشخصي، مثل دعاوى التسوية الخاصة بالحقوق المالية للموظف وعلى رأسها المرتبات، وهي بذلك تنتمي إلى القضاء الشخصي.

أما دعوى الإلغاء فهي تقوم على مخاصمة القرار الإداري ــ كما رأينا سابقاً ـــ ولا تستند على حق شخصي في رفعها، وإنما الخصومة موجهه ضد القرار، ودعوى الإلغاء هي وسيلة الخصومة القضائية التي يلجأ إليها الطاعن، فإن كان له الحق يستند عليه للجوء إلى القضاء عن طريق دعوى الإلغاء، فإن رفعها لا يتطلب حق شخصي لقبول الدعوى بل يكتفي توافر شرط المصلحة في رفع دعوى (("أمّا في دعوى القضاء الشخصي لا يرفع دعواه للقاضي إلا حيال شخص آخر قد اعتدى على حقوقه في منازعة بين شخصين أو أكثر، والمصلحة الشخصية في هذه الدعاوى هي المهيمنة، وفي دعاوى القضاء العيني والمصلحة العامة (حماية المشروعية) هي السمة الغالبة، فالأشخاص في دعوى الإلغاء لا يقومون بدور أطراف الدعوى بقدر ما هم كرجال النيابة العامة غايتهم الأولى الدفاع عن المشروعية وليس المصالح الشخصية".[4]

فالقضاء الشخصي وفقاً لمفهومه فهو يستند على حق شخصي، مثل الدعاوي التي يرفعها البائع على المشتري، أو الدائن على المدين، فهي تهدف إلى حماية المركز القانوني للفرد سواء كان بوصفه دائن أو مدين، وهذا الاختلاف جوهري بين القضاء

---

[1] د. فتحي فكري، الوجيز في دعوى الإلغاء طبقاً لأحكام القضاء، 2010م، ص 26.

[2] د. محمد عبد الله الحراري، الرقابة على أعمال الإدارة، رقابة دوائر القضاء الإداري، مكتبة الجامعة للطباعة والنشر، طرابلس ليبيا ، 2019م، ص 333.

[3] د. رأفت فودة، أصول فلسفة قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص 100.

[4] د. المرجع السابق، ص 100.

العيني والقضاء الشخصي، كما سبق بيانه في مفهوم القضاء العيني_ فهو لا يرتكز على الذات أو الشخص، وإنما يخاصم القرار الإداري بصرف النظر عن الشخص المعنوي الصادر للقرار، ومرد ذلك ومرجعه الطبيعية العينية لدعوى الإلغاء.

وعودة عن بدء إلى السؤال الذي طرح على نحو متقدم: مدى صمود الطبيعة العينية لدعوى وهل عصفت رياح التطوير بالدعوى؟

يجيب الفقه المقارن على هذا التساؤل وعلى رأسه الفقه الحديث؛ الذي يرى أن دعوى الإلغاء ذات طبيعة مختلطة، وأنها إضافة لما سبق تحتوي على العناصر الشخصية، فدعوى الإلغاء إذ تدخل في نطاق القضاء العيني لأنها تقوم بحسب الأصل على حماية المشروعية الإدارية، فإنها تدخل كذلك في القضاء الشخصي بحكم ما توفره باعتبارها دعوى قضائية من حماية جدية للمراكز القانونية الذاتية والحقوق المكتسبة الشخصية لأصحاب الشأن، ويرجح جانب كبير من الفقه المصري هذا الاتجاه الحديث، إن هذه الدعوى هي دعوى قضائية بالمعنى الفني إنما تخاصم الإدارة حين تخاصم القرار الإداري، ثم هي تدور ككل دعوى قضائية حول مصالح خاصة ومراكز ذاتية بل حول حقوق شخصية للأفراد بقصد تقدير حماية المراكز والحقوق عن طريق رد الاعتداء الواقع عليها بإلغاء القرارات غير المشروعة.[1]

ويرى الباحث في هذا المقام مؤيداً رأي الفقه الحديث في دعوى الإلغاء أنها ذات طبيعة مختلطة وتقترب إلى القضاء الشخصي، وهي بذلك فإن دعوى الإلغاء تحيط بالطبيعتين الشخصية والعينية معا، ويعزو الباحث ذلك إلى أن فكرة الطبيعة العينية لدعوى الإلغاء تتمحور في تحقيق مبدأ المشروعية وهي حماية المصلحة العامة، وأيضاً انها تخاصم القرار الإداري ولا تخاصم جهة الإدارة، ولا يستند رافعها على حق شخصي وهذا مردود عليه من وجهة نظر الباحث وفق الآتي:

- فيما يتعلق أن دعوى الإلغاء تستهدف حماية المصلحة العامة باعتبار أن القانون الخاضعة له هو القانون العام كون الدولة أحد أطرافه، وبالتالي فإن جميع الدعاوى الإدارية على مختلف أنواعها تحقق المصلحة العامة، وليس قاصرة تلك الحماية على دعوى الإلغاء هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن القوانين الخاصة – القانون الخاص – بفروعه إلى الجانب القانون العام بفروعه، يهدف في النهاية إلى تحقيق المصلحة العامة للدولة، وهي حفظ الأمن و الاستقرار وتحقيق العدل، الى جانب المصلحة الخاصة بالأفراد، حيث أن عدم تطبيق القانون الجنائي ـــ على سبيل المثال ــ خطر على المصلحة العامة للدولة وليس على مصلحة الأفراد فقط – المصلحة الخاصة – ومن تم فإن مبرر المصلحة العامة لا مبرر له ونتحفظ عليه لهذه الأسباب.
- أما فيما يخص الطاعن أنه لا يتسند على حق وإنما على مصلحة مباشرة، على خلاف القضاء الشخصي الذي يستند على حق أو اعتداء على مركز قانوني شخصي، فإنه غير كافي لإضفاء الصفة الموضوعية أو الطبيعة العينية لدعوى الإلغاء، لأن الترتيب الذي وضعه الفقه بأن الطعن لا يرتكز على الأشخاص بل على القرار يُعاب عليه، لأن الطعن في القرار الاداري يتطلب بحكم لضرورة توجيه الدعوى للشخص المعنوي المصدر للقرار، ولذلك أشترط القانون أن يكون ذي صفة، وهي دعوى حقيقية بمعنى الكلمة، لأن فيها طرفين مدعي ومدعي عليه، حيث لا يستقيم صدور قرار من وزير التعليم العالي والطعن فيه بعيب انحراف السلطة ولا يبحث القاضي في نية مصدر القرار كونه ليس خصما في الدعوى. فالعنصر الشخصي موجود حقيقياً وليس صوريا.

ولما كان ذلك فإن المشرع أقر شرطاً لرفع دعوي الإلغاء، ألا وهو أن يكون القرار مطعون فيه مؤثر في المركز القانوني للطاعن، وهو الشرط ذاته موجود في القضاء الشخصي؛ أن يؤثر في المركز القانوني للشخص، وبالتالي لا اختلاف في المراكز القانونية، ولا في أطراف الدعوى من ناحية فنية، حيث جميع الدعاوى القضائية يوجد طرفان في الدعوى، مدعي ومدعي عليه،

[1] د. رأفت فودة، أصول فلسفة قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص 104.

ولا يستقيم القول بأنها تخاصم القرار الإداري بمعزل عن مصدر القرار، وإلا اعتبرنا القرار طرفاً في الدعوى !! وتبقى اشكالية كيف يبحث القاضي الإداري في نية مصدر القرار في عيب الانحراف وهو ليس طرفا فيها.

وتأسيساً على ما سبق فإن الصورة أو السمة التي تبدوا عليها دعوى الإلغاء أنها ذات طبيعة عينية رغم اتجاه الفقه الحديث باعتبارها ذات طبيعة مختلطة، لم نرى الفقه الليبي يعلق على هذا الاتجاه الحديث، وبالتالي سوف يقوم الباحث بدعم رأيه بالأسانيد القانونية من خلال ما يتم التعرض إليه لاحقاً بعد معرفة موقف القضاء من طبيعة دعوى الإلغاء، وهل كان محل اتفاق مع الفقه أو محل اختلاف على الطبيعة العينية لدعوى الإلغاء؟

المطلب الثاني

موقف القضاء

تعرض الفقه إلى وضع تعريف للقضاء العيني والقضاء الشخصي لتحديد طبيعة دعوى الإلغاء، وهي ذات طبيعة عينية، إلا أن الاتجاه الحديث كما رأينا على نحو متقدم يرجح أنها ذات طبيعة مختلطة، لأن العناصر الشخصية متوفرة فيها، ويبقي رأي القضاء الإداري وأحكامه في تحديد طبيعتها، وهو ما سوف نتعرض إليه بداية بالقضاء المقارن أصل نشأة الدعوى وولادتها، ثم موقف القضاء الليبي ثانيا.

أولا: القضاء المقارن

نتطرق إلى موقف القضاء الفرنسي ومن بعده موقف القضاء المصري ورصد أحكامهما فيما يتعلق بعينية دعوى الإلغاء على النحو الآتي:

أ – القضاء الفرنسي

في البداية نجد أن مجلس الدولة الفرنسي قد أقر بحق كل شخص له مصلحة في عدم الغاء القرار، ولكنه لم يدخل أو يتدخل في الدعوى، والطعن في حكم الإلغاء بطريق معارضة للخصم الثالث، وبديهي أن هذا الوضع يتعارض مع الأحكام من حجية مطلقة اتجاه الكافة ... ثم اعترف بحق الاستئناف للإدارة، هذا الحق يتعارض مع الطبيعة الموضوعية لدعوى الإلغاء، والتي ترفض فكرة أطراف الدعوى، حيث أن حق الاستئناف لا يتمتع به إلا من كان أصلاً طرفاً في خصومة الدرجة الأولى، والقول بدعوى الإلغاء لا تنشئ خصومة حقيقة بين أطراف تصدت له تقارير مفوض الحكومة منذ القرن الماضي.[1]

هذا الرأي التقليدي للقضاء الفرنسي لم يصمد طويلاً أمام التغيرات التي مرت على القضاء الفرنسي فهو ميلاد هذه الدعوى ونشأتها "((وبوصفه قضاءً تجريبي لمجلس الدولة لا يؤله أحكامه وما ينشئه من مبادئ ولا يصنع منها تماثيلاً يبكى عليها عند تقديمه القرابين إليها، بل هو قضاء قديم في تاريخه معاصر في تطبيقاته يضرب بجدوره القرنين من الزمان ويعانق الشمس عند شروقها بمستقبل جديد في أحكامه، من كل ذلك أستطاع مجلس الدولة المعجزة أن يجدد من ثوب دعوى الإلغاء ويعاونه الفقه الباحث الواعي في ذلك لا من أجل التجديد فحسب وإنما من أجل كمال وظيفتها وتحقيق الأهداف التي أنشئت أصلاً من أجله، وهي رقابة الإدارة عند اتخاذها تصرفات قانونية والتأكيد على سيادة مبدأ المشروعية، والجديد الذي أضفاه الفقه والقضاء في فرنسا على دعوى الإلغاء والذي قربها من دائرة القضاء الشخصي يمكن لنا أن نذكره في الآتي:

1. تطلبه لمصلحة شخصية ومباشرة في رافع دعوى الإلغاء حتى تقبل دعواه، فهو لم يجعل من دعوى الإلغاء دعوى شعبية Popuire recourse أو دعوى حسبة كما يسميها رجال الفقه الشرعي في مصر يرفعها كل إنسان ضد القرار ولكنه أشترط وجود مصلحة وليست أي مصلحة دائماً يجب أن تكون مباشرة وشخصية، فدعوى الإلغاء لم تخصص للدفاع عن المصلحة العامة بصورة مجردة وإنما مازالت قوّامه على حماية المصالح الشخصية.

[1] د. فتحي فكري، الوجيز في دعوى الإلغاء طبقا لآحكم القضاء، مرجع سابق، ص 30.

2. قبل مجلس الدولة المعارضة في الأحكام التي تصدر في الإلغاء بشروط معينة.
3. قبل مجلس الدولة معارضة الغير tirceoppostion وهذا معناه أن شخصاً لم يكن طرفاً في الدعوى يستطيع أن يعارض في الحكم الصادر بإلغاء القرار، لأن له مصلحة في بقائه أي كان هذه المعارضة تعاود للأذهان فكرة الأطراف في دعوى الإلغاء وأن قبولها يضع الحجية المطلقة للحكم الصادر بالإلغاء في مأزق إن لم يكن دحضاً لهذه الحجية.[1]

ونخلص من ذلك أن القضاء الفرنسي وأحكامه، وخضوعاً لسنة التطوير أخرج دعوى الإلغاء من دائرة القضاء العيني ـ إنها ذات طبيعة عينية ـ إلى دائرة القضاء الشخصي وأصبحت توجد عناصر مشتركة بينهما في طبيعة الدعوى.

ب – القضاء المصري

بذات الوصف والمعنى لطبيعة دعوى الإلغاء أنها طبيعة عينية موضوعية أعلنت المحكمة الإدارية العليا في مصر وسلمت بعينية الدعوى في العديد من أحكامها، بقولها "وحيث أن المسلم به أن دعوى الإلغاء هي في الأصل دعوى عينية تهدف إلى طلب الإلغاء القرار المطعون فيه إعمالاً لمبدأ المشروعية".[2]

بهذه المثابة أستقر القضاء المصري وأستقام في أحكامه على طبيعة دعوى الإلغاء طبيعة عينية أي أن الخصومة عينية، فدعوى الإلغاء تخاصم القرار الإداري، وفي حكم أخر قضت المحكمة إدارية العليا في مصر "ومن حيث أن المقرر أن العبرة دائماً في تحديد طبيعة المنازعة هو تاريخ نشوء الحق محل الدعوى، كما أن الخصومة في دعوى الإلغاء تعتبر خصومة عينية يوجهه للقرار الإداري ذاته بصرف النظر عن مصدره ويكون الحكم الصادر فيها حجة على الكافة".[3]

ونخلص من مضمون هذه الأحكام أن القضاء الإداري المصري لم يساير الفقه في أنها ذات طبيعة مختلطة، ولم يدخل العناصر الشخصية في طبيعة دعوى الالغاء، بل أصبح ولا زال القضاء المصري واقفاً عند القضاء العيني _ وانتماء دعوى الإلغاء إليه _ ويتجاوزه القضاء الفرنسي باعترافه لبعض العناصر الشخصية لدعوى الإلغاء، ويعزو ذلك "التطور الذي يترجم الرغبة في التخلي عن التصورات التي لا تنسجم كثيراً مع الواقع، ولا تولد بالتالي إلا نتائج تنطبق بتعارضها مع هذا الواقع كفكرة الطبيعة الموضوعية لطعون الإلغاء، وقد ساهمت هذه التحولات في تحقيق الهدف المرجو: ذوبان العديد من الفوارق بين الدعويين بحيث يمكن القول بأن أوجه الشبه تفوق الآن أوجه الاختلاف".[4]

ونافلة القول في موقف القضاء المقارن، أن طبيعة دعوى الإلغاء محل اتفاق بين القضاء والفقه الفرنسي أنها ذات طبيعة مختلطة، ولكنها محل اختلاف بين القضاء المصري وفقهه، لما لهذه الطبيعة من آثار ونتائج كان لها الأثر المباشر على شروط الدعوى وإجراءاتها، فضلاً عن أثرها على حجية الأحكام وتعلقها بالنظام العام.

ثانيا: القضاء الليبي

رأينا كيف أستقر القضاء المصري وأستقام في أحكامه على عينية دعوى الإلغاء على خلاف القضاء الفرنسي، الذي جعل من طبيعتها ذات طبيعة مختلطة بين القضائيين العيني والشخصي. ويبقى موقف القضاء الليبي هل ساير القضاء المقارن ؟، أم كان له نهج مغاير في أحكامه؟

---

[1] د. رأفت فودة، أصول فلسفة قضاء الإلغاء مرجع سابق، ص 105.

[2] د. فتحي فكري، الوجيز في دعوى الإلغاء طبقا لأحكام القضاء مرجع سابق، ص 27.

[3] د. خالد عبد الفتاح محمد، دعوى الإلغاء في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا، دار شتان للنشر والتوزيع، دار الكتب الوطنية، 2008م، ص 25.

[4] د. رأفت فودة، أصول فلسفة قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص 105.

المحكمة العليا في ليبيا وهي تتربع على الجهاز القضائي، وأحكامها ملزمة للمحاكم أدنى درجة منها في قانون انشائها، صرحت في العديد من المناسبات عن طبيعة دعوى الإلغاء، وقالت ((بأنها دعوى عينية موضوعية يقصد بها تصحيح الأوضاع القانونية بإزالة كل أثر للقرار الإداري غير المشروع، أو المخالف للقانون، وبذلك فإن المصلحة فيها تختلف عن الدعاوي العادية ويكفي أن تكون لصاحب الدعوى مصلحة حالة أو محتملة شخصية ومباشرة مادية أو أدبية يمسها القرار الإداري".[1]

وفي حكم أخر للمحكمة العليا استقامت المحكمة على هذا الرأي من أحكامها الحديثة، حيث جاء في حثيات الحكم ((الصادر بجلسة 2003/04/06م لا يلزم في دعوى الإلغاء أن تستند إلى حق كما هو الشأن في الدعاوي المدنية وإنما يكفي أن يكون لرافعها مصلحة شخصية مباشرة مادية كانت أو أدبية بأن يكون في حالة قانونية خاصة بالنسبة للقرار الإداري من شأنه أن تجعله يؤثر فيها تأثيراً مباشر".[2]

ومفاد هذا الحكم ومقتضاه أنه يؤكد على عينية الدعوى، ويستبعد العناصر الشخصية منها، حيث اشترط أن يكون لرافع الدعوى مصلحة شخصية مباشرة، يستند عليها في قوامة الدعوى، دون النظر إلى الحق الشخصي، كما هو في دعوى القضاء الكامل، وبهذا الرأي فإن قضاء المحكمة العليا لم يخرج عن مسلك القضاء المقارن وخاصة القضاء المصري، الذي لا زال حبيس القضاء العيني رغم نقد فقهه لهذه الطبيعة، ومن ثم فإن القضاء الليبي لم يسلك مسلك القضاء الفرنسي شأنه شأن الفقه الليبي، الذي لم نجد له أي تطور في دراسته وتحليله لطبيعة دعوى الإلغاء، حسب ما أطلع عليه الباحث، إلا إذا كان للفقه رأي في أثر طبيعة دعوى الإلغاء وكان لها نتائج ربما تنطق بتعارضها مع الواقع كونها ذات طبيعة عينية.

المبحث الثاني

أثر طبيعة دعوى الإلغاء

أستقر القضاء والفقه في ليبيا على الطبيعة العينية لدعوى الإلغاء وانتمائها للقضاء العيني، حيث رتب على هذه الطبيعة نتائج، من حيث شروط قبولها، وحجية الأحكام، وتعلقها بالنظام العام، فضلا عن إجراءات الدعوى.

المطلب الأول

أثرها من حيث الشروط والإجراءات

إلى جانب ان يكون القرار الإداري نهائيا؛ اشترط المشرع العديد من الشروط لرفع دعوى الإلغاء، منها شرطي المصلحة والميعاد، وهما محل الدراسة لكونهما مرتبطان بطبيعة الدعوى، بالإضافة إلى اجراء توجيه الدعوى إلى ذي صفة كأحد الشروط المتعلقة بالإجراءات.

أولا: أثرها من حيث شروط الدعوى

الهدف من دعوى الإلغاء هو الغاء القرار الإداري، فهو اختصاص مانع لها، نظرا لطبيعتها العينية، لذلك أخصها المشرع الليبي بشروط لاعتبارات المصلحة العامة، وخاصة شرطي المصلحة والميعاد، ولكن هل لهذه الطبيعة أثر على شروطها؟

أ ـ شرط المصلحة

يتطلب في رافع دعوى الإلغاء أن يكون له مصلحة شخصية مباشرة عند رفعها، إعمالاً للمبدأ القانوني حيث لا مصلحة لا دعوى؛ ((ويختلف مفهوم المصلحة في دعوى الإلغاء عن مفهوم المصلحة في قانون المرافعات المدنية والتجارية، فإذا كانت المصلحة في قانون المرافعات تعني حماية القانون للحق المعتدي عليه أو المهدد بالاعتداء عليه، أو المنفعة التي يحصل عليها

[1] المبروك محمد عبد الله الزوام، شرط الميعاد في دعوى الإلغاء، رسالة ماجستير، جامعة طرابلس، 2002م – 2003م، ص 11.

[2] د. محمد عبد الله الحراري، الرقابة على اعمال الإدارة، مرجع سابق، ص 331.

المدعي جراء تحقق هذه الحماية، فإن مفهوم لمصلحة في نطاق دعوى الإلغاء يشترط فيها أن يكون للمدعي حق أعتدى عليه أو معّرض للاعتداء، بل يكفي لذلك أن تكون له مصلحة شخصية مباشرة في إلغاء القرار الإداري".[1]

هذا الاختلاف من نتائج الطبيعة العينية لدعوى الإلغاء، ومن نتائجها المباشرة لكونها تنتمي للقضاء العيني الذي لا يستند فيها على حق شخصي لرافع الدعوى، حيث يرى الدكتور محمد عبد الله الحراري منتقداً هذا الشرط – ننقل الرأي مختصر – أن هذا الموقف من جانب القضاء الإداري عندنا محل نظر، صحيح أن هذا القضاء قد تساهل نسبياً في قبول دعوى الإلغاء، حيث لم يشترط أن يكون رافعها صاحب حق اعتدى عليه القرار المطعون فيه، ولكن باشتراطه أن يكون الطاعن صاحب مصلحة شخصية ومباشرة يكون قد أصبغ على هذه الدعوى طابعاً شخصيا محضاً يتنافى مع طبيعتها الموضوعية العينية، وقد تنبهت المحكمة العليا لهذا النتيجة، وهي الطبيعة العينية لدعوى الإلغاء وأصدرت العديد من الأحكام تؤكد هذه الطبيعة، ولكن ألا يتناقض هذا القول من جانب المحكمة العليا مع اتجاهها في اشتراط المصلحة الشخصية المباشرة لرافع دعوى الإلغاء.

ويضيف قائلاً بأن القضاء الإداري وإن كان قد نادى من الناحية النظرية لضرورة التوسع في تقدير طبيعة المصلحة في دعوى الإلغاء إلا أنه بقي على صعيد التطبيق العملي حبيس النص التشريعي، و الاتجاه التشريعي والقضائي الذي يضفي على دعوى الإلغاء طابعاً شخصياً بحتاً أدى من الناحية العملية إلى تضييق قبول دعوى الإلغاء إلى حد كبير، الأمر الذي يتعارض مع الطبيعة الموضوعية لدعوى الإلغاء، وأن هذا الموقف من جانب المشرع والقضاء ليس له ما يبرره نظراً للطبيعة العينية الموضوعية لدعوى الإلغاء، التي تقتضي أن يكون لكل فرد من أفراد المجتمع حق الطعن في أي إجراء أو تصرف إداري مخالف للقواعد القانونية النافذة.[2]

ويرى الباحث ما ذهب إليه رأي الفقه على نحو متقدم أن الطبيعة العينية لدعوى الإلغاء تتعارض مع شروطها، من حيث شرط المصلحة الذي أصبغ على الدعوى طابع شخصي، رغم عدم قبول الفقه الليبي صراحة أن العناصر الشخصية متوفرة في طبيعة دعوى الإلغاء، على خلاف ما ذهب إليه الفقه الفرنسي وقضائه، ويؤيده الباحث والذي سبق بيانه في رأى الفقه من طبيعة دعوى الإلغاء.

وعودا عن بدء فإن القضاء الإداري الليبي غير ملام في هذه النتيجة التي جاءت في الرأي الفقهي السابق، لأن المشرع هو من وضع النص وقيد القضاء به، فإذا أوجد القانون نصاً أو شرط حينئذ يصبح واجب النفاد والتطبيق، وبالتالي فإذا قبل القضاء الإداري دعوى دون توفر شرط المصلحة الشخصية المباشرة فإن حكمه قد جانب الصواب وخالف القانون، وما على القضاء الإداري إلا احترام هذا الشرط، والبقاء في حيز وجوده إلى ان يتجاوزه المشرع نفسه بالإلغاء أو التعديل، اما الفقه يستطيع أن يتجاوز هذا الشرط بالبحث والتحليل والنقد.

ب – شرط الميعاد

تقضي المادة الثامنة من القانون رقم 88 لسنة 1971م بشأن القضاء الإداري بأن ميعاد رفع دعوى الإلغاء ستون يوماً من تاريخ نشر القرار أو إبلاغ صاحب الشأن به.[3]

ومؤدى هذا النص ومفاده أن القاعدة العامة في الميعاد هي ستون يوماً، أخص بها المشرع دعوى الإلغاء وميزها عن غيرها من الدعاوي الإدارية الأخرى، لما لها من طبيعة عينية، وعين الحكمة في تحديد مدة ميعاد الدعوى بستون يوماً ((ذلك لتحقيق

---

[1] د. محمد عبد الله حمود الدليمي، الرقابة القضائية على أعمال الإثارة في القانون الليبي، الجامعة المفتوحة طرابلس، الطبعة الاولى، 2002م، ص 240.

[2] د. محمد عبد الله الحراري، الرقابة على اعمال الإدارة، مرجع سابق، ص 333.

[3] المرجع السابق، ص 519.

التوازن بين المصالح العامة للإدارة والمصالح الخاصة للأفراد لضمان الاستقرار للأوضاع الإدارية، وعدم بقاء القرارات الإدارية عرضة للتهديد بالإلغاء وكذلك ضمان استقرار المراكز القانونية للأفراد".[1]

وفي هذا السياق يقول الفقيه رأفت فودة كان من النتائج العامة المترتبة على طبيعة دعوى الإلغاء أن المشرع حرص على تنظيم ممارسة هذا الحق في نطاق زمني محدد، بمعنى أخر فإن ممارسة حق التقاضي بالطعن بالإلغاء مقيد بحدود زمانية يجب على رافع الدعوى أن يراعيها، وإلا سقط حقه في النيل من القرار الإداري المتضرر منه لصيرورة هذا القرار ــ بمضي المدة ــ محصناً ضد الإلغاء القضائي حتى ولو كان غير مشروع.[2]

ولما كان ذلك فإنه يترتب على انقضاء ميعاد دعوى الإلغاء تحصن القرار الإداري، ويصبح غير قابل للإلغاء أو السحب، وفي حكم القرار المشروع، وينتج أثاره القانونية المترتبة عنه، حتى لو كان يشوبه عيب من العيوب التي تلحق بالقرار الإداري، رغم أن بعض الفقه يرى ((أن فوات الميعاد أو نقصانه يصبح القرار نهائياً.[3]

ويرى الباحث الرد على هذا الرأي ذلك أن من شروط قبول دعوى الإلغاء أن يكون القرار نهائياً أي قابلاً لتنفيذ، وإلا لن تقبل دعوى الإلغاء، وإضفاء الصفة النهائية للقرار الإداري بعد انقضاء ميعاد دعوى الإلغاء في غير محله، لأنه بمجرد صدور القرار الإداري بشكله النهائي يحمل قرينه المشروعية، أي قابلا لتنفيذ ولا توقف صيرورة القرار إلا بحكم الإلغاء، او السحب أو بوقف تنفيذه.

ويضيف الباحث في رأيه معلقاً على هذا الشرط؛ ــ شرط الميعاد ــ بما أن يوجد تلازم بين الطبيعة العينية لدعوى الإلغاء والمصلحة العامة وهي تدور معا وجوداً وعدماً، وكانت المبرر لعينية الدعوى، أصبح هنا ميعاد دعوى الإلغاء في اعتقادنا يتعارض مع طبيعتها، فكيف يحقق المصلحة العامة في آن واحد، عند تقيدها بمدة معينة (ستون يوما) لاعتبارات المصلحة العامة، وضمانة احترام مبدأ المشروعية عند رفعها، وعند فوات ميعاد الطعن تحقق معه أيضا المصلحة العامة في ضمانة استمرار سير المرفق العام بانتظام واطراد، واستقرار المراكز القانونية، وبعدم رفع الدعوى يصبح القرار متحصن من الإلغاء، ومن ثم ضاعت المصلحة العامة في الأولى وتحققت في الثانية أو بالعكس !!! .

وبمعنى آخر لو صدر قرار اداري غير مشروع، ولم يتمكن الموظف من الطعن لأي سبب كان، ضاعت المصلحة العامة في احترام مبدأ المشروعية واعلاء سيادة القانون، والتي تتوقف على الطاعن الذي له مصلحة شخصية مباشرة عند رفع الدعوى، وبالتالي تفقد دعوى الإلغاء هدفها في تحقيق مبدأ المشروعية لحماية المصلحة العامة، لان القانون لم يسمح لأطراف اخرى برفع الدعوى لانتفاء المصلحة الشخصية المباشرة، رغم توفرها لكل فرد، وهي مصلحة تحقيق مبدأ المشروعية واحترام القانون.

ولما كان ذلك فإن الباحث يرى لأن المصلحة العامة تحقق في رفع الدعوى وعدم رفعها في آن واحد لا يستقيم مع العقل والمنطق، فإن إشكالية تحصن القرار غير المشروع ونقله للمشروعية، حاله حال إضفاء شرعية قانونية على أموال غير شرعية، وهنا لا مبرر لقيام المصلحة العامة، بالإضافة لذلك واعمالا لمبدأ الخطأ لا يصحح القانون؛ فإن تحصن القرار غير المشروع – الخاطئ – بفوات الميعاد اصبح القرار صحيحاً بعفل القانون، وهو في الاصل قرار خاطئ؛ لعدم احترامه للمبدأ المشروعية، وبمعنى آخر فإن الخطأ أصبح أقوى من القاعدة القانونية التي يخالفها بفعل المشرع وإرادته .

بيدا أن القرار الإداري الذي يشوبه عيب جسيم في عدم الاختصاص لا يتحصن بميعاد دعوى الإلغاء، فهو في حكم القرار المعدوم، حيث قضت المحكمة العليا ((في حكمها الصادر بجلسة 2004/2/15/ ان القرار مشوب بعيب عدم الاختصاص

---

[1] د. محمد عبد الله حمود الدليمي، الرقابة القضائية على اعمال الإدارة، ،مرجع سابق، ص 245.

[2] د. رأفت فودة، أصول فلسفة قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص 435.

[3] المرجع سابق، ص 452.

الجسيم لا يعدو أن يكون مجرد عقبة مادية يجوز ازالتها في أي وقت مهما طال الزمن دون أن يعصمه فوات المدة من طلب الإلغاء في أي وقت اعلاء للشرعية وسيادة القانون)) [1]

وبما أن القرار المعدوم لا يعدو أن يكون إلا مجرد عمل مادي؛ فإن هذا القرار يختص بإلغائه إلى جانب القضاء الإداري المحاكم المدنية، وهو ما عبرت عنه المحكمة العليا ((في حكمها الصادر بتاريخ 1975/5/15 م حيث تقول : ان تصرف الإدارة المنطوي على غصب لسلطة القضاء ينحدر بالقرار الي درجة الانعدام بما يجعله بمثابة عمل مادي عديم الأثر ويختص القضاء العادي والإداري بإزالة شبهة قيام القرار المنعدم)) [2]

ونستنتج من هذه الاحكام، ان القرار المعدوم لم يراعي فيه القضاء الإداري شرط الميعاد، واعتبارات المصلحة العامة المتعلقة بضمان سير المرفق العام بانتظام واطراد، واستقرارا للمراكز القانونية، وانما اخد في حسبانه المصلحة العامة المتعلقة بإعلاء الشرعية _ احترام مبدأ المشروعية – وسيادة القانون، وكان الأساس التي استندت عليه المحكمة في حكمها، وانزلت القرار المعدوم منزلة العمل المادي، ومن تم اصبح القضاء العادي يختص بالفصل في طلبات الغائه.

وبهذه المثابة القضائية فإن طبيعة دعوى الإلغاء هي طبيعة شخصية وليست طبيعة عينية في القرار الإداري المعدوم، بحكم اختصاص القضاء العادي – الشخصي – بإلغائه، ومن تم رفع الدعوى امامه لا تتقيد بميعاد معين، كما ان الطاعن يستند على حق شخصي في رفعها. ويرتب ذلك نتيجة منطقية بحكم لزوم العقل والمنطق، وهي اذا ما رفع الطاعن دعواه امام القضاء العادي، فإن دعوى الإلغاء لا تخاصم القرار الإداري وانما تخاصم الإدارة؛ وبالتالي فهي دعوى بين خصمين؛ وهذا ما يؤكد شخصية الدعوى لا عينيتها في هذه الحالة.

ثانيا: من حيث الإجراءات

وضع المشرع جملة من الإجراءات الملزمة عند رفع دعوى الإلغاء حتى تقبل من القضاء الإداري، وأخص بها الدعوى لطبيعتها العينية، وحيث أن دعوى الإلغاء تخاصم القرار الإداري، سنتناول في توجيه دعوى الإلغاء الي ذي صفة، لمعرفة إذا ما كان هناك خصمين في الدعوى، أما أن فعلاً طبيعتها العينية تخاصم القرار الإداري فقط.؟

حيث مفهوم الطبيعة العينية لدعوى الإلغاء كونها تنتمي للقضاء العيني، تقوم على مواجهة القرار الإداري، فهي تخاصم القرار وليس دعوى بين خصمين، كما هو في القضاء العادي ((فإن دعوى القضاء الكامل تهدف الحكم على شخص يكون في مركز المدعي عليه كقاعدة عامة أما دعوى الإلغاء فمن حيث لا يوجد خصم في مركز المدعي عليه كقاعدة عامة فهي لا تستهدف إدانة شخص، وإنما إلغاء القرار الإداري ولهذا قيل أن دعوى الإلغاء هي دعوى مُخاصمة القرار الإداري نفسه أما دعوى القضاء الكامل هي دعوى بين خصمين".[(3)]

ويقول الفقيه الدكتور سليمان الطماوي بالرغم من الطبيعة العينية لدعوى الإلغاء فإنه يجب أن توجه إلى جهة الإدارة التي أصدرت القرار المعيب، التي تملك إلغائه وتعديله وسحبه وإصداره في الوضع السليم.[(4)]

ويؤيد هذا الرأي الفقه والقضاء الليبي، حيث أن من إجراءات رفع الدعوى توجيه الدعوى إلى جهة إدارية دي صفة، حيث يقول الفقيه الدكتور محمد عبد الله الحراري على الرغم من أن دعوى الإلغاء ليست كالدعاوي العادية، دعوى بين خصمين، وإنما هي دعوى موضوعية عينية منصبة على اختصام قرار إداري معيب، إلا أن قبولها مشروط بقيام الطاعن بتوجيه الخصومة – أي

---

[1] د– محمد عبدالله لحراري – الرقابة على اعمال الإدارة، مرجع سابق – ص 211

[2] المرجع السابق ص 412

[3] د. خليفة علي الجبراني، القضاء الإداري الليبي، الرقابة على أعمال الإدارة، مركز سيما للطباعة والإعلان، الطبعة الأولى، 2005م، ص 252.

[4] د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 501.

الدعوى – إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار، وإلا فإن دعواه تكون غير مقبولة شكلاً، لرفعها على غير ذي صفة، والحكمة من وجود هذا الشرط هي تمكين الجهة التي أصدرت القرار المطعون فيه من تلقي أوجه الطعن عليه، وتحضير أوجه دفعها تم اتخاذ الإجراءات اللازمة لأعمال ما تقضى به المحكمة في موضوع الدعوى.[1]

ويرى الباحث في هذا السياق كونه مؤيداً للرأي القائل بأن دعوى الإلغاء ذات طبيعة مختلطة وتقترب إلى القضاء الشخصي كما سبق بيانه، بأن دعوى الإلغاء أحد الدعاوي الإدارية التي يفترض فيها بحكم لزوم العقل والمنطق؛ أن أطراف الدعوى هم مدعي ومدعي عليه، والمدعي عليه هو شخص معنوي عام، كونه من أصدر القرار، وهو تصرف أو سلوك قام به هذا الشخص غير مشروع، حاله حال تصرف الأفراد أثناء الاعتداء على غيرهم بالضرب، فهو سلوك أو فعل مُجَرم، هم من تحرك الدعوى الجنائية ضدهم، ولا تحرك الدعوى ضد السلوك ذاته بمعزل عن الشخص أو الفرد الصادر عنه، وعلى سبيل الفرض لو أن وزير التعليم أصدر قراراً إدارياً بفصل أحد الموظفين فإن الطاعن بوصفه موظف عام، يقوم بمخاصمة وزارة التعليم، باعتبارها مصدرة القرار، وهي طرف في الخصومة، بوصفها المدعي عليه، وخاصة كما أشرنا سابقاً إذا تعلق عيب القرار بالانحراف في استعمال السلطة، وهو عيب قصدي، فإن القاضي الإداري ملزم بأن يبحث في نية مصدر القرار، وهو الشخص المعنوي العام – وزير التعليم في هذا المثال–، مما يؤكد أنه خصم، وتتحقق الخصومة بين الطرفين، لأن البحث في نية مصدر القرار لا يمكن تصورها عقلا في القرار ذاته، كونه من تخاصمه دعوى الإلغاء، وبالتالي لا يستطيع مخاصمة قرار إداري بمعزل عن صادر هذا القرار .

والرأي بأن دعوى الإلغاء لا تستهدف إدانة شخص كما سبق القول محل نظر، لأن الباحث يرى بمجرد صدور الحكم بإلغاء القرار الإداري، في حد ذاته إدانة للجهة المصدرة للقرار بعدم مشروعية الإجراء، ويترتب على ذلك تعويض المدعي، وجبر الضرر الذي تسببها مسلكها الخاطئ وبشكل جسيم، إذا ما قضيت دائرة القضاء الإداري في طلبات التعويض، سواء رفعت إليها بصفة أصلية أو تبعية[2*]

ولما كان ذلك، لماذا يتحمل الشخص المعنوي العام دفع التعويض، طالما أن الدعوى موجهة ضد القرار الإداري ولا تستهدف إدانة شخص، كونها تخاصم القرار الإداري نفسه، وهو تناقض واضح بين طبيعة دعوى الإلغاء وأحد أهم إجراءات الدعوى، وهو توجيه الدعوى إلى دي صفة.

وإضافة إلى ذلك، فإن الشخص المعنوي العام بوصفه مدعي عليه، وإلى جانب دفعه التعويض الناتج عن سلوكه ومسلكه غير المشروع، يتحمل أيضا مصاريف الدعوى التي يلتزم بسدادها الطرف المحكوم عليه في الدعوى، وبالتالي يضعنا المنطق ذاته أمام نتيجة، وهي لماذا تتحمل الجهة المصدرة للقرار وهي ليست خصما في دعوى الإلغاء مصاريف الدعوى إذا ما حكم القضاء عليها بإلغاء القرار؟

وبالرجوع إلى نصوص القانون رقم (88) لسنة 1971م بشأن القضاء الإداري، واحكامه الواردة فيه، لم يرد فيه النص على المصاريف، وبالتالي يتم الرجوع إلى القواعد العامة ـ كما هو متعارف عليه ــ، قانون المرافعات المدنية والتجارية – قانون خاص– الذي ينظم سير إجراءات الدعاوي حتى النطق بالحكم والطعن عليها، والذي يقضي في الفصل الثاني مصاريف الدعوى (281) والمادة (282) ((تحكم مصاريف الدعوى على الخصم المحكوم عليه فيها، ويدخل في حساب المصاريف مقابل أتعاب المحاماة[3]

---

[1] د. محمد عبد الله الحراري، الرقابة على اعمال الإدارة، مرجع سابق، ص 354.

[2*] هو ما اشارت اليه نص المادة 3 من قانون رقم (88) لسنة 1971م بشأن القضاء الإداري.

[3] قانون المرافعات المدنية والتجارية، منشورات وزارة العدل، ليبيا، إعادة الطبع، 2014م، ص 75.

ومؤدى هذه النصوص ومفادها، أن الخصم في الدعوى المحكوم عليه هو من يتحمل المصاريف، بما فيها مصاريف المحاماة، والخصم لفظ يشمل أو يستغرق المدعي والمدعي عليه، وترتيبا على هذا النص، فإن جهة الإدارة وهي المدعي عليها فهي خصم حقيقي وفقاً لقانون المرافعات المدنية والتجارية، ونزولاً لهذه القاعدة فإن دعوى الإلغاء تتفق مع دعوى القضاء الكامل من حيث أطراف الدعوى هما خصمين حقيقين، وتتحمل جهة الإدارة المصاريف تنفيذاً لهذا الحكم، ولا يتحملها القرار الإداري نفسه، كونه من تخاصمه دعوى الإلغاء إذا ما أخذنا عينية دعوى الإلغاء على اطلاقها.

وفي هذا السياق وبهذه المناسبة، كان على المشرع أن يُفَصل احكام القانون القضاء الإداري بما يتماشى مع طبيعة الدعاوى الإدارية، كون المدعي موظف عام، والمدعي عليه شخص معنوي عام، والمصلحة العامة، وكلاهما يخضع للقانون العام، وخاصة من حيث الإجراءات، فقانون المرافعات المدنية والتجارية قانون خاص يحمي مصلحة خاصة ، وروابط القانون الخاص تختلف عن روابط القانون العام، وهذا ما يستدعي إثارة إشكالية أخرى، وهي ان القانون رقم (88) لسنة 1971م بشأن القضاء الإداري، لم ينص على جميع الإجراءات المتعلقة بسير الدعوى وحتى الفصل فيها، رغم إحالة بعض نصوصه الى قانون المرافعات المدنية والتجارية، والسؤال : في حالة عدم وجود نص الإحالة لبعض النصوص– فراغ تشريعي–هل القاضي الاداري يرجع للقواعد العامة! قانون المرافعات المدنية والتجارية؟ أم أن القاضي الإداري يؤسس قواعده كونه قضاءً إنشائياً؟ بمعنى آخر هل عدم الإحالة لبعض نصوصه لقانون المرافعات المدنية والتجارية تعني ضمنيا أن المشرع ترك للقضاء الإداري إنشاء قواعده الخاصة بما يتماشى مع طبيعته، فهذه الإشكالية محل بحث لا يسعنا إلا الإشارة إليها لعله نجد من يبحث فيها.

المطلب الثاني

أثر الطبيعة من حيث حجية الأحكام والنظام العام

خاصية دعوى الإلغاء أنها ذات طبيعة عينية موضوعية كان لها الأثر على شروط قبول الدعوى وإجراءاتها، ويستتبع ذلك بالضرورة أن يكون لها ذات الأثر على حجية الأحكام، مما يميزها عن الدعاوي لاختلاف الطبيعة بينهم، ونطاق كل دعوى، فضلاً عن تعلق الدعوى بالنظام العام.

أولا: أثرها حيث حجية الأحكام

يكتسب الحكم الصادر في دعوى الإلغاء حجية مطلقة في مواجهة الكافة، سواء كان طرفاً في الدعوى او لم يكن طرفاً فيها، لأن الحكم يؤدي إلى إلغاء القرار الإداري المخالف للقانون، ويمحو اثاره بالنسبة لكل ذي مصلحة من هذا القرار. أما الحكم في دعوى القضاء الكامل فإن حجته نسبية تقتضي على أطراف النزاع ولا تتعدى إلى غيرهم.[1]

هذه الحجية نص عليها القانون رقم (88) لسنة 1971م بشأن القضاء الإداري في المادة (21) تكون أحكام الإلغاء النهائية حجة على الكافة.

ومؤدى النص ومفاده أن حجية الحكم مطلقة وليست نسبية، وهذا ما يؤيد اتجاه المشرع على طبيعة دعوى الإلغاء وتميزها عن الدعاوي الأخرى، وفي هذا السياق يقول الفقه المصري وعلى رأسهم الدكتور سليمان الطماوي بأن الأحكام الصادر بالإلغاء تكون لها حجة على الكافة، وهذا الحكم نتيجة منطقية لطبيعة دعوى الإلغاء العينية، وتكون الدعوى مخاصمة القرار الإداري ذاته، فالحكم بالإلغاء هو إعدام للقرار الإداري ومن غير المعقول أن تكون قائماً بالنسبة لبعض الناس ومعدوماً بالنسبة لبعضهم الأخر.[2]

[1] د. محمد عبد الله حمود الدليمي، مرجع سابق، ص 226.

[2] د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 520.

ولما كان ذلك يطرح الباحث سؤالا: هل الحجية المطلقة للحكم الصادر بالإلغاء القرار الإداري هي ذات الحجية للحكم الصادر برفض الدعوى ؟

تجيب محكمة القضاء الإداري في مصر المحكمة الإدارية العليا بقولها "أن الحجة المطلقة التي تتعدى أطراف الخصومة إلى الغير ويطبع فيها الحكم حجة على الكافة مقصورة على الحكم الذي يصدر بالإلغاء، أم الحكم برفض الطعن بالإلغاء فإن حجته مقصورة على طرفيه، ذلك لأنه قد يكون صائباً بالنسبة للطاعن وخاطئاً بالنسبة إلى غيره".[1]

ونخلص من هذا الحكم أن القضاء المصري فرق بين الحكمين حيث جعل حكم الإلغاء حجة على الكافة، أم الحكم الصادر برفض قبول الدعوى، حجته نسبية، وهنا تلتقي مع دعوى القضاء الكامل في الحجة النسبية، وبهذه المثابة تتقلص المسافة – الفوارق – بين دعوى الإلغاء ودعوى القضاء الكامل.

وتأسيسا على ما تقدم، وبالرجوع إلى نص المادة 21 من القانون رقم (88) لسنة 1971م بشأن القضاء الإداري والمشار إليها على نحو متقدم، وبدراسته النص والبحث والتعمق فيه، وبيان مفهومه وتفسيره، فإن التحليل القانوني له يبدأ من خلال طرح السؤال التالي:

هل المعنى الذي أراده المشرع في نص المادة (21) هو الأحكام النهائية الصادرة عن دعوى الإلغاء سواء الحكم برفض قبول الدعوى أو بإلغاء القرار معا؟، أم كان يقصد بها أحكام الإلغاء النهائية الصادرة بإلغاء القرار الإداري فقط؟

فإذا كان المشرع يقصد بها أحكام الإلغاء القرار الإداري فقط ؛ نصل إلى النتيجة التي حكم بها القضاء الإداري المصري، وهي أن الحجية المطلقة للحكم الصادر بإلغاء القرار الإداري، وبذلك فإن المشرع الليبي قد تفطّن وحسم أمره مبكراً، وتجاوز المشرع المصري في ذلك ولم يترك للقضاء أو الفقه محلا للاجتهاد، ووضع بنفسه التفريق بين الحكم الصادر بإلغاء القرار الإداري والحكم القاضي برفض الدعوى، وبالنتيجة التي وضعها هذا المفهوم أو المقصود من النص: أن حكم إلغاء القرار الإداري له حجية مطلقة يتفق مع الطبيعة العينية لدعوى الإلغاء.

أما اذا كان المشرع يقصد بالحكمين معا في صياغة النص، وهو الذي يراه الباحث أن النص جاء عاماً، وليس مقتصراً على حكم الإلغاء فقط، حيث جاءت صياغة أحكام الإلغاء النهائية بمعنى احكام دعوى الإلغاء النهائية، وهنا يشمل النص الحكمين معا، الحكم القاضي برفض دعوى، والحكم القاضي بإلغاء القرار الإداري، لأنه لا يستقيم مع العقل والمنطق القانوني أن ينص القانون على حجية الحكم المتعلقة بالإلغاء القرار، ولا يقضي بحجية الحكم القاضي برفض الدعوى، وبهذه الحجية المطلقة للحكمين تتفق مع طبيعة دعوى الالغاء العينية.

ولما كان ذلك فإن تفسير النص الذي يقضي بأحكام الإلغاء القرار فقط، بأن لها حجة مطلقة على الكافة، وباستعمال مفهوم المخالفة فإن الحكم الصادر برفض الدعوى حجته ليس للكافة وإنما نسبية، وبهذه الحجية النسبية فإنها تتفق مع حجية دعوى القضاء الكامل، مما يضاف ذلك إلى ذوبان الفوارق بين الطبيعة العينية والطبيعة الشخصية لدعوى الإلغاء، ويجعلها ذا طبيعة مختلطة بين القضاء العيني والقضاء الشخصي.

ثانيا: تعلق الدعوى بالنظام العام

تتميز دعوى الإلغاء عن غيرها من الدعاوي الإدارية، كونها دعوى عينية موضوعية القصد منها تصحيح الأوضاع القانونية، بإزالة كل أثر للقرار الإداري غير المشروع، وهي بذلك تستهدف تحقيق مصلحة عامة، إلى جانب مصلحة الطاعن، وعلى هذا الاساس أستقر القضاء الفرنسي على اعتبار دعوى الإلغاء من النظام العام[2] وقد تبنت المحكمة العليا الليبية نفس الاتجاه في

[1] د. فتحي فكري، وجيز دعوى الإلغاء طبقا لأحكام القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 405.

[2] د. محمد عبد الله الحراري، الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الليبي، المركز القومي للدراسات والبحوث، الطبعة الثامنة، 1999م، ص 138.

العديد من الأحكام التي أصدرتها[1] . وارتباط دعوى الإلغاء بالنظام العام، يرجع للطبيعة العينية للدعوى، حيث نجد أثره في شرط المصلحة والميعاد وحجية الأحكام والطعن عليها.

أ – شرط المصلحة والميعاد

1 – شرط المصلحة

تنص المادة (6) من قانون رقم (88) لسنة 1971م بشأن القضاء الإداري لا تقبل الطلبات المقدمة لدائرة القضاء الإداري من أشخاص ليست لهم مصلحة شخصية مباشرة، حيث بموجب هذا النص لا يستطيع القاضي الإداري قبول دعوى الإلغاء ما لم يتوفر شرط المصلحة في رافع الدعوى، وبالتالي فإن القضاء الإداري يتصدى لهذا الشرط من تلقاء نفسه دون دفع الخصوم بذلك، باعتبار أن شرط المصلحة، هو الباعث أو السبب الحقيقي لقيام دعوى الإلغاء، أعمالاً للقاعدة القانونية حيث لا مصلحة لا دعوى، وارتباطه بالنظام العام هو لاعتبارات المصلحة العامة وهي متعلقة بالطبيعة العينية لدعوى الإلغاء.

2 – شرط الميعاد

أعتبر القضاء الإداري ميعاد دعوى الإلغاء من النظام العام لذلك يتعين على المحكمة أن تحكم به من تلقاء نفسها بعدم قبول الدعوى إذا ما رفعت بعد الميعاد، كما يترتب على ذلك جواز الدفع به في أي مرحلة كانت من مراحل الدعوى.[2]

وتؤكد المحكمة العليا الليبية في حكمها الصادر بجلسة 2004/04/04م أن مواعيد الطعن بالإلغاء هي مواعيد يتعين اتخاذ إجراءاتها خلال المدة المحددة قانوناً وهي من النظام العام وتتصدى لها المحكمة من تلقاء نفسها.[3]

ب – حجية الأحكام

الحجية التي يكسبها حكم الإلغاء على الكافة تتعلق بالنظام العام، على خلاف دعاوي القضاء الكامل، حيث ((انتهت المحكمة الإدارية العليا في حكمها الصادر سنة 1958م أن حجية الأحكام الصادرة بالإلغاء تعتبر من النظام العام، وأسندت رأيها بحق الي الاعتبارات المستمدة من أن (المركز التنظيمي متى يحسم النزاع في شأنه بحكم حاز قوة الشيء المحكوم فيه، فقد أستقر به الوضع الإداري نهائياً. فالعودة لإثاره النزاع فيه بدعوى جديدة هي زعزعة لهذا الوضع الذي أستقر، وهو ما لا يتفق ومقتضيات النظام الاداري، ولذلك كان استقرار الأوضاع الإدارية وعدم زعزعتها بعد حسمها بأحكام نهائية حازت قوة الشيء المقضي به، بمثابة القاعدة التنظيمية العامة الأساسية التي يجب النزول عليها للمحكمة التي قامت عليها، وهي حكمة ترتبط بالصالح العام [4].

[1] د. خليفة علي الجبراني، القضاء الإداري الليبي للرقابة على اعمال الإدارة، مرجع سابق، ص 246.

[2] د. محمد عبد الله حمود الدليمي، الرقابة القضائية على اعمال الإدارة، مرجع سابق، ص 246.

[3] د. محمد عبد الله الحراري، الرقابة على اعمال الإدارة، مرجع سابق، ص 367.

[4] د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري ، مرجع سابق، ص 521.

الخاتمة

وفي سطور الختام في هذا البحث لطبيعة دعوى الإلغاء، والذي بذلت فيه من الجهد ما لم اذخره لغيره، لعل وعسى أن يكون بحثاً شاملاً، تنقلت بين مطالبه وتقسيماته لأحدد طبيعة الدعوى مسترشداً بآراء الفقهاء وأحكام القضاء، معلقاً عليها بالشرح والتحليل والنقد، لأصل إلى النتائج والتوصيات، نسأل الله أن يجعل منها سبيلا للتخرج وان يكون نافعاً لكل الباحثين.

أولا – النتائج:

1. أن طبيعة دعوى الإلغاء هي طبيعة عينية موضوعية تخاصم القرار الإداري بذاته أستقر عليها الفقه والقضاء الليبي وهي بذلك تنتمي للقضاء العيني.
2. تجاوز الفقه والقضاء المقارن عينية الدعوى وخاصة القضاء الفرنسي واعتبرها ذات طبيعة مختلطة بين القضاء العيني والقضاء الشخصي وذلك لإدخال بعض العناصر الشخصية على دعوى الالغاء.
3. عدم وجود قانون مرافعات إدارية وتطبيق بعض نصوص قانون المرافعات المدنية والتجارية وهو أحد فروع القانون الخاص، والذي ينتمي للقضاء الشخصي، أصبحت دعوى الإلغاء عند تطبيق هذا القانون تنتمي للقضاء الشخصي مثل دعاوى القضاء الكامل.
4. رتبت طبيعة دعوى الإلغاء نتائج تتعارض مع عينية الدعوى الذي تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة من حيث شرط المصلحة والميعاد والإجراءات.
5. حجية أحكام دعوى الإلغاء على الكافة من نتائج عينية الدعوى، إلا أن ذلك يكون في حكم الصادر بإلغاء القرار الإداري، أم الحكم الصادر برفض الدعوى حجته نسبية بين أطراف الدعوى، وبهذا الحكم فهي ذا طبيعة شخصية إلى جانب طبيعتها العينية.
6. طبيعة دعوى الإلغاء هي طبيعة مختلطة في القرار الإداري المعدوم، بحكم اختصاص القضاء العادي – الشخصي – بالفصل في طلبات الغاء القرار الإداري، ومن تم أصبحت الدعوى او الخصومة بين طرفين وتستند على حق شخصي على خلاف الطبيعة العينية للدعوى التي تخاصم القرار الاداري نفسه.

ثانيا – التوصيات

يوصي الباحث بأن يكون للقضاء الإداري قانون خاص للمرافعات الإدارية، ينظم سير الدعاوى الإدارية بدءاً من رفع الدعوى وحتى صدور الاحكام، وطرق الطعن عليها، وتنفيذها، لما للقانون العام من روابط تختلف عن روابط القانون الخاص، من حيث أطرافه، والقضاء المختص، ومن حيث أهدافه، التي تتمثل في حماية المصلحة العامة وضمان سير المرافق العامة بانتظام واطراد، وأيضا تحقيق مبدأ المشروعية وإعلاء سيادة القانون.

المراجع

أولا: الكتب

1. د. خالد عبد الفتاح محمد، دعوى الإلغاء في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا في مصر، دار الكتب الوطنية، 2008م، بدون طبعة.
2. د. خليفة علي الجبراني، القضاء الإداري الليبي الرقابة على أعمال الإدارة، مركز سيما للطباعة والإعلان، 2004م، بدون طبعة.
3. د. رأفت فودة، أصول فلسفة قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية، 2011م، بدون طبعة.
4. د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، 1974م، بدون طبعة.
5. د. فتحي فكري، وجيز دعوى الإلغاء طبقاً لأحكام القضاء، شركة تأسس للطباعة، 2009م – 2010م، بدون طباعة.
6. د. محمد عبد الله الحراري، الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الليبي، المركز القومي للدراسات والبحوث، الطبعة الثانية، 1999م.
7. د. محمد عبد الله الحراري، الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الليبي، المكتبة الجامعية للطباعة والنشر والتوزيع، الطبعة السادسة، 2019م.
8. د. محمد عبد الله حمود الدليمي، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في القانون الليبي، الجامعة المفتوحة طرابلس، الطبعة الأولى، 2002م.

ثانيا: الرسائل الجامعية

1- المبروك محمد عبد الله الزوام، رسالة ماجستير بعنوان شرط الميعاد في دعوى الإلغاء، جامعة طرابلس، 2002م – 2003م.

ثالثا: القوانين

1- قانون رقم (88) لسنة 1971م بشأن القضاء الإداري.

2- قانون المرافعات المدنية والتجارية، منشورات وزارة العدل، ليبيا، إعادة الطبع، 2014م.