Afro-Asian Journal of Scientific Research (AAJSR)
المجلة الأفروآسيوية للبحث العلمي (AAJSR)
E-ISSN: 2959-6505
Volume 1, Issue 4, October-December 2023, Page No: 230-240
Website: https://www.aajsr.com
SJIFactor 2023: 3.908 **معامل التأثير العربي (AIF) 2023: 0.51** **ISI 2023: 0.337**

أوجه الطعن بالإلغاء في القرار الإداري لعيب مخالفة القانون وفقاً لتشريع الليبي

د. امحمد ضو عمر أبوخريص*
كلية القانون فرع الرحيبات، جامعة نالوت، ليبيا

Ways to appeal the cancellation of the administrative decision for violating the law in accordance with Libyan legislation

Dr. Amhmmid Dhaw Omar Abu Ikrays*
Faculty of Law, Alruhaibat Branch, Nalut University, Libya

*Corresponding author ahmadabogres1976@gmail.com *المؤلف المراسل
تاريخ الاستلام: 2023-09-24 **تاريخ القبول:** 2023-11-22 **تاريخ النشر:** 2023-11-26

الملخص

لهذا الموضوع أهمية كبيرة وذلك نظراً لما تحققه هذه الدعوى من حماية للأفراد، وذلك في الحالات التعسفية التي تقوم بها الإدارة وذلك بصدور قرارات إدارية غير مشروعة أي مخالفة للقواعد القانونية النافذة، وبالتالي يحق للأفراد الطعن في مثل هذه القرارات أمام دوائر القضاء الإداري، وذلك عن طريق هذه الدعوى، وتكمن أهمية هذه الدعوى أيضاً أن الهدف منها ليس فقط الدفاع عن مصلحة الطاعن بإزالة الأثر القانوني للقرار الذي أضر بمصلحته، وإنما أيضاً الهدف منها الدفاع عن المصلحة العامة وضمان احترام مبدأ المشروعية الإدارية، ونظراً لأهمية هذه الدعوى أيضاً يمكن اللجوء إليها للطعن على أي قرار إداري دون حاجة إلي وجود نص تشريعي صريح يقرر ذلك، ولأهمية هذه الدعوى أيضاً اعتبرها المشرع الليبي من النظام العام، وأيضاً نظراً للطبيعة العينية لدعوى الإلغاء، فان الحكم الصادر فيها بإلغاء القرار الإداري المطعون فيه حجة على الكافة سواء من كان طرفاً في الدعوى أو لم يكن بعكس الحكم الصادر في دعوى القضاء الكامل الذي يكتسب في جميع الأحوال حجية نسبية بمعنى أن يكون حجة على أطراف الدعوى فحسب.

ونستخلص النتائج الاتية..

1- يعتبر عيب مخالفة القانون عيب "المحل" من أهم أوجه الإلغاء وأكثرها وقوعاً من الناحية العملية، ولهذا كان محل دراستنا واهتمامنا، فجل القضايا المرفوعة على الإدارة تكاد تنصب على هذا العيب.
2- إن رقابة القضاء الإداري على محل القرار الإداري ليست رقابة خارجية كما هو الشأن في رقابته على عيبي الاختصاص والشكل، وإنما هي رقابة داخلية تنّصبّ على جوهر القرار وموضوعه لتكشف عن مطابقته أو مخالفته للقانون.
3- إن رقابة القضاء الإداري على مخالفة القانون إنما هي رقابة على هذا المنطوق، في حين أن رقابته على ركن السبب تنصب على أسباب القرار لا على منطوقه.

الكلمات المفتاحية: أوجه الطعن، عيب مخالفة القانون، التشريع الليبي.

Abstract
This issue is of great importance due to the protection that this lawsuit achieves for individuals, in arbitrary cases carried out by the administration through the issuance of illegal administrative decisions, that is, a violation of the applicable legal rules. Therefore, individuals have the right to appeal such decisions before the administrative judiciary departments, through the importance of this lawsuit also lies in the fact that its goal is not only to defend the appellant's interest by removing the legal effect of the decision that harmed his interest, but also its goal is to defend the public interest and ensure respect for the principle of administrative legality. Given the importance of this lawsuit, it can also be used to challenge any administrative decision without the need for an explicit legislative text stipulating that, and also due to the importance of this lawsuit, the Libyan legislator considered it part of the public order, and also given the concrete nature of the cancellation lawsuit, the ruling issued in it to cancel the contested administrative decision is an argument against all, whether or not he was a party to the lawsuit. This is in contrast to the ruling issued in a full court case, which in all cases acquires relative authority, meaning that it only serves as evidence against the parties to the case.
We conclude the following results:
1، The defect of violating the law, the "premises" defect, is considered one of the most important aspects of cancellation and the one that occurs most frequently from a practical standpoint. This is why it was the subject of our study and interest, as almost all of the cases filed against the administration focus on this defect.
2، The administrative judiciary's oversight of the subject of the administrative decision is not external oversight, as is the case with its oversight of defects in jurisdiction and form, but rather it is internal oversight that focuses on the substance and subject of the decision to reveal its conformity or violation of the law.
3، The administrative judiciary's oversight of violating the law is a monitoring of this operative part, while its oversight of the reason element is focused on the reasons for the decision, not its operative part.

Keywords: Aspects of Appeal, The Defect of Violating the Law, Libyan Legislation.

المقدمـــة

يعتبر القضاء الإداري في ليبيا الضمانة الرئيسية والضابط الأساسي في احترام حقوق المواطنين وحمايتها ومنع أي اعتداء عليها أو الانتقاص منها، ومن هنا تبرز أهمية هذه الدراسة التي ستعالج بعض أوجه الطعن بالإلغاء، باعتبار هذه الدعوى من أهم وسائل حماية المشروعية وحقوق الإفراد والموظفين وحرياتهم في مختلف الدول المعاصرة.

ولكي يكون القرار الإداري متوافقاً مع المشروعية، أكدت المحكمة العليا على ضرورة صدوره من خلال شخص خوله القانون تلك الرخصة، أو يصدره في الشكل الذي يحدده القانون، وان يبني القرار على أسباب قانونية أو واقعية قائمة ومشروعة تبرر إصداره، وضرورة ابتغاء القرار تحقيق المصلحة العامة أو المصلحة التي يحددها له المشرع.

وإذا كان الطعن بالإلغاء رخصة لمن مس القرار مصالحه استعمالها لمواجهة آثار القرار الضارة، حيث ينبغي أن يكون محل تلك الدعوى قراراً إدارياً نهائياً صادراً عن سلطة وطنية في نشاط إداري، وأن يكون محل القرار الإداري ممكناً وجائزاً قانوناً، وكذلك هناك صور لعيب مخالفة القانون يترتب عليها بطلان القرار الإداري الصادر عن الإدارة.

أولاً: أهمية البحث

لهذا الموضوع أهمية كبيرة وذلك نظراً لما تحققه هذه الدعوى من حماية للأفراد، وذلك في الحالات التعسفية التي تقوم بها الإدارة وذلك بصدور قرارات إدارية غير مشروعة أي مخالفة للقواعد القانونية النافذة، وبالتالي يحق للأفراد الطعن في مثل هذه القرارات أمام دوائر القضاء الإداري، وذلك عن طريق هذه الدعوى، وتكمن أهمية هذه الدعوى أيضاً أن الهدف منها ليس فقط الدفاع عن مصلحة الطاعن بإزالة الأثر القانوني للقرار الذي أضر بمصلحته، وإنما أيضاً الهدف منها الدفاع عن المصلحة العامة وضمان احترام مبدأ المشروعية الإدارية، ونظراً لأهمية هذه الدعوى أيضاً يمكن اللجوء إليها للطعن على أي قرار إداري دون حاجة إلي وجود نص تشريعي صريح يقرر ذلك، ولأهمية هذه الدعوى أيضاً اعتبرها المشرع الليبي من النظام العام، وأيضاً نظراً للطبيعة العينية لدعوى الإلغاء، فان الحكم الصادر فيها بإلغاء القرار الإداري المطعون فيه حجة على الكافة سواء من كان طرفاً في الدعوى أو لم يكن بعكس الحكم الصادر في دعوى القضاء الكامل الذي يكتسب في جميع الأحوال حجية نسبية بمعنى أن يكون حجة على أطراف الدعوى فحسب.

ثانياً: أهداف البحث

بالرغم من اتساع نطاق اختصاص القضاء الإداري، حيث أصبح صاحب الاختصاص العام بنظر كافة المنازعات الإدارية، فأن دعوى الإلغاء وأوجه الطعن بالإلغاء في القرار الإداري لعيب مخالفة القانون، كانت ومازالت تحتل مكاناً هاماً في هذا الشأن، وذلك نظرا لمكانتها المتميزة بين الدعاوى الإدارية، بل إنها يمكن اعتبارها أهم هذه الدعاوى على الإطلاق.

ودعوى الإلغاء باعتبارها دعوى إدارية هي الدعوى التي يكون أحد أطرافها بصفة دائمة الطاعن وهو المدعي والقرار المطعون فيه وهو المدعي عليه، وتختلف الدعاوى الإدارية عن الدعاوي العادية من حيث طبيعتها وإجراءاتها فالدعوى الإدارية لها طبيعة مختلفة، فهي غير قابلة للإسقاط إذا ما تخلف المدعي، كما إن دور القاضي فيها إيجابي، فالقاضي الإداري له مبدأ الحرية في تكوين عقيدته، وليس له أن يبحث عن الإثبات إنما ينتقل عبء الإثبات للإدارة.

ثالثًا: إشكالية البحث

تدور إشكالية البحث حول بحث عدد من النقاط الأساسية التي تحتاج إلى إجابة عليها، والتي تتمثل في نوع الرقابة التي يمارسها القضاء الإداري على محل القرار الإداري، هل هي رقابة داخلية أم خارجية، وعلى من تقع عبء أثبات مخالفة الإدارة للقانون يقع على عاتق المدعي أو المدعي عليه (الإدارة)، وماهي شروط وصور عيب مخالفة الإدارة للقانون.

رابعاً: منهج البحث

من المعروف في مجال البحث العلمي أن يعتمد البحث على منهج محدد، حيث أن لكل نوع من الدراسات والبحوث ما بلائمها من المناهج المختلفة، فلا بد للباحث من بيان المنهج الذي يعتمده في بحثه ودراسته وان كان قد يعرف من خلال البحث، إلا أن العادة قد جرت على ذكره في مقدمة البحث، ولقد اعتمدت في هذا البحث على ما يلي:

1- المنهج الوصفي لكون الدراسة تعتمد على وصف كثير من الظواهر الوصفية والتي يتصفح الباحث خلالها التشريعات التي شرعها القانون والمبادئ التي أسسها القضاء من خلال الإحكام القضائية التي حكم بها واستقر عليها.
2- اعتمدت المنهج التحليلي في تحليل الآراء الفقهية والقضائية والتشريعات وربطها ببعضها البعض، للتوصل إلى نتائج مفيدة من خلال تحليل هذه الآراء

خامساً: الدراسات السابقة

هناك العديد من الدراسات السابقة التي تناولت هذا البحث حتى وإن كانت لم تركز على هذا الموضوع بشكل دقيقاً ومحدد، وإنما أشارت إليه بشكل مقتضب وفي إطار الحديث عن أوجه الطعن بالإلغاء –

ومن بين الدراسات – لدكتور محمد عبد الله الحراري في كتابه الموسوم ((الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الليبي)) الطبعة السادسة – وغيرها من الدراسات التي تناولت هذا الموضوع ولكن بشكل مبسط.

سادساً: خطة البحث.

لقد قسمت البحث إلى مطلبين وكل مطلب إلى فرعين على النحو التالي:

المطلب الأول: مفهوم المحل وشروطه

الفرع الأول: مفهوم القرار الإداري

الفرع الثاني: شروط محل القرار الإداري

المطلب الثاني: صور عيب مخالفة القانون

الفرع الأول: المخالفة المباشرة للقاعدة القانونية

الفرع الثاني: الخطأ في تفسير القاعدة القانونية وتطبيقها

أوجه الطعن بالإلغاء في القرار الإداري لعيب مخالفة القانون وفقاً لتشريع الليبي

ويسمى أيضاً (عيب المحل)، ويتميز هذا الوجه من أوجه الطعن بإلغاء بأنه يستهدف إلغاء القرار الإداري إذا تبين عدم مطابقة محل القرار للقاعدة القانونية المعمول بها، وعلى هذا النحو فان رقابة القضاء على القرار الإداري تتطرق في ظل هذا الوجه إلى مضمون القرار الإداري ومحتواه أي أنها تتناول مشروعية الداخلية وليس مجرد الاقتصار على فحص مشروعية الخارجية كما هو الحال بالنسبة للرقابة التي يمارسها القضاء من خلال عيبي عدم الاختصاص ومخالفة الشكل[1].

ويحدث هذا العيب عند الخروج علي أحكام القانون و مخالفة القواعد القانونية أياً كان مصدرها، سواء كان المصدر مكتوباً كالدستور و التشريع و اللوائح، أو غير مكتوب كالعرف أو المبادئ العامة للقانون بحسب التدرج القانوني لها[2].

و تضمنت هذا العيب المادتين الثانية و الخامسة من قانون القضاء الإداري الليبي رقم1971/88 عند تعدادها لأوجه الطعن بالإلغاء في القرارات الإدارية الصادرة من السلطات الإدارية و تلك الصادرة من الجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي، و أوردته تحت عبارة ((مخالفة القوانين أو اللوائح))[3].

وقد أشارت المحكمة العليا إلي هذا العيب في حكمها الصادر بتاريخ 1957/6/26 بمناسبة تعدادها لأوجه الإلغاء التي تصيب القرارات الإدارية و تجعلها غير مشروعة و ذلك بقولها ((إن عيب مخالفة القانون هو كل تنكر لقاعدة عامة مجردة أياً كان مصدرها، و علي هذا الأساس يجب أن يكون القرار الإداري مطابقاً للدستور و للقوانين واللوائح و مبادئ القانون العام كالمساواة و الحريات العامة و حق الدفاع و عدم رجعية القرارات الإدارية، كما يجب أن يكون مطابقاً للعرف الإداري الذي تسير عليه الإدارة علي نحو معين في مواجهة حالة معينة و إلا يخالف حكماً قضائياً صادراً من القضاء العادي أو الإداري له قوة الشيء المحكوم فيه))[4].

ويعتبر عيب مخالفة القانون ((عيب المحل)) من أهم أوجه الإلغاء وأكثرها وقوعاً من الناحية العملية. ورقابة القضاء الإداري على محل القرار ليست رقابة خارجية كما هو الشأن في رقابته على الاختصاص والشكل وإنما هي رقابة داخلية تنصب علي جوهر القرار وموضوعة لتكشف عن مطابقته أو مخالفته للقانون.[5]

وعليه سوف أتناول هذا البحث مطلبين:

---

[1] د. وهيب عياد سلامة، دعوي الإلغاء – القاهرة، 2010 – ص 193

[2] د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، ط 3، منشأة المعارف بالإسكندرية ،2006م.– ص 619، 620.

[3] د. خليفة سالم الجهمي، أحكام ومبادئ القضاء الإداري الليبي، دار الجامعة الجديدة، 2013م – ص 385

[4] طعن إداري رقم 5 ق.م.م.ع، ج، ص (79)

[5] د. مصطفي أبوزيد فهمي، د. ماجد راغب الحلو، الدعاوي الإدارية دعوي الإلغاء دعوى التسوية – دار الجامعة الجديدة – 2005م– ص 247

المطلب الأول: مفهوم المحل وشروطه
وسوف أتناول هدا المطلب على النحو الاتي:
الفرع الأول: مفهوم محل القرار الإداري.
محل القرار الإداري ((هو الأثر القانوني الذي يحدثه هذا القرار في الحالة القانونية القائمة، وذلك أما بإنشاء مركز قانوني جديد أو تعديل مركز قانوني قائم وإلغائه))[6].
لقد أشارت المحكمة العليا لمفهوم محل القرار الإداري عندما عرفت القرار الإداري بأنه ((إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضي القوانين واللوائح وذلك بقصد أحداث مركز قانوني معين متى كان ذلك ممكناً وجائزاً قانوناً))
وهذا الأثر، الذي يترتب على القرار الإداري، لا يخرج عن أحد أمرين:
1- إنشاء أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني عام، ومثال ذلك، صدور قرار بترقية كل موظف امضي في درجته الوظيفية ست سنوات فأكثر في الدرجة الوظيفية الأعلى من الدرجة التي يشغلها، فمحل هذا القرار هو الأثر الذي يحدثه بترقية كل من يتحقق فيه هذا الشرط لأنه قرار تنظيمي يخاطب جمهوراً غير محدد سلفاً من الناس.
2- إنشاء أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني فردي، ومثال ذلك، صدور قرار تأديبي بمعاقبة موظف عام بخصم ثلاثة أيام من راتبه جزاء مخالفة اقترفها، فمحل هذا القرار هو الجزاء التأديبي والمتمثل في معاقبة هذا الموظف مع ما يترتب على ذلك ما أثار تبعية أخري[7].
محل القرار الإداري الأثر المترتب عليه يوجد دائماً في منطوقه، و يستوي في ذلك القرار الإداري اللائحي أو القرار الإداري الفردي، و من ثم فان رقابة القضاء الإداري علي محل القرار إنما هي رقابة على هذا المنطوق، في حين أن رقابته علي ركن السبب تنصب علي أسباب القرار لا على منطوقه، فإذا أصدرت الإدارة قراراً تنظيماً بمنع استيراد جميع أنواع الحواسيب البالية و تبعاتها بما فيها الطابعات المستعملة، فان محل هذا القرار المستقي من مضمونه، هو حظر استيراد كل ما يتعلق بالحواسيب القديمة، و يخضع هذا المحل لرقابة القضاء الإداري، فإذا كان ممكناً من الناحية الواقعية و جائزاً من الناحية القانونية كان القرار صحيحاً و إلا كان معيباً في محله، و إذا أصدرت الإدارة قراراً فردياً بمجازاة احد رجالها بأنها خدماته، لما اقترفه من مخالفات انضباطية، فان، محل هذا القرار هو انقضاء الرابطة الوظيفية بينة و بين الإدارة، و هذا الأثر هو ما يخضع لرقابة القضاء الإداري لتنظر فيه من حيث مدي اتفاقه أو عدم اتفاقه مع الأنظمة و اللوائح المقررة و المحددة بهذا الشأن.[8]

يتضح لنا مما سبق، انه ليس من حق الإدارة إصدار أي قرار يخالف في محله أحكام القواعد القانونية، بصرف النظر عن كون هذه القاعدة مكتوبة أو غير مكتوبة، وسواء صدرت عن المجلس التشريعي أو عن الإدارة نفسها.

أما فيما يتعلق بعبء إثبات مخالفة الإدارة للقانون، فانه يقع على عاتق المدعي لان الأصل في قرارات الإدارة الصحة والسلامة ما لم يثبت العكس.

الفرع الثاني: شروط محل القرار الإداري
أن صحة محل القرار الإداري تستوجب توافر الشروط التالية :
1- أن يكون محل القرار الإداري ممكناً.
المقصود بهذا الشرط أن يكون محل القرار الإداري ممكناً من الناحية القانونية أو من الناحية الواقعية، فإذا استحال هذا المحل قانوناً أو واقعاً، فان القرار الإداري يصبح قراراً منعدماً، فقد يكون محل القرار الإداري مستحيلاً من الناحية الواقعية، كما في

---

[6] د يحي الجمل، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة – 1997م، ص409
[7] د. إسماعيل البدوي، القضاء الإداري أسباب الطعن بالإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة – 1999 م. ص 123، 124 .
[8] د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوي إلغاء القرار، منشاة المعارف بالإسكندرية، 2011 م – ص 163

حالة إصدار قرار إداري من المستحيل تنفيذه فان محل القرار نفسه يكون من المستحيل تحقيقه.

مثل القرار الإداري الذي يصدر بإزالة منزل أيل للسقوط، ثم يتضح بعد ذلك أن هذا المنزل قد سقط بالفعل، وبذلك يستحيل تحقيق محل القرار وهو هدم المنزل، و ذلك القرار منعدماً.

يصبح وقد يكون محل القرار الإداري مستحيلاً من الناحية القانونية فينعدم المركز القانوني الذي يمكن أن يرد عليه الأثر القانوني للقرار، كما هو الشأن في حالة صدور قرار إداري بتعين بعض المدرسين، ثم يتضح أن هذا التعيين قد تم على درجات مشغولة فان تحقيق اثر قرار التعيين يكون غير ممكن قانوناً، لأنه لم يصادف محلاً لانعدام المركز القانوني الذي يمكن أن يرد عليه هذا التعيين الذي لا يزدوج في الدرجة الواحدة، ومن ثم فلا تتقيد الوزارة بالميعاد المقرر لسحب القرارات الإدارية[9].

ومن تطبيقات هذا الشرط في قضاء المحكمة العليا ما جاء في حكمها الصادر بتاريخ 1993/4/11بأنه ((إذا قامت جهة الإدارة بتخصيص مسكن للغير دون أن يكون مملوكا لها، فان تصرفها يكون مخالفاً للقانون، لفقده ركن المحل ويكون واقعا علي ملك لأحد الإفراد بدون وجه حق، فينحدر قرارها إلى درجة الانعدام بما يجعله بمثابة عمل مادي عديم الأثر)) [10]

2- أن يكون محل القرار الإداري جائزاً.

إضافة إلى اشتراط إمكانية تحقيق أثر القرار الإداري من الناحيتين القانونية والواقعية لصحة محل هذا القرار، فانه يتعين أن يكون ترتيب هذا الأثر جائزاً في ظل الأوضاع القانونية القائمة حال صدور القرار الإداري.

و من ثم فيكون القرار الإداري معدوماً لوصمه بعيب المحل، إذا كان هذا المحل غير جائز ترتيبه من الناحية القانونية، الأمر الذي يجعل محله غير مشروع كما في حالة القرارات التأديبية المنطوية على جزاء لم يورده القانون أو على الجمع بين جزأين، وكذلك كافة القرارات ذات الأثر الرجعي في غير حالتي صدورها تنفيذاً لقوانين ذات اثر أو تنفيذاً لإحكام صادرة عن مجلس الدولة بإلغاء قرارات إدارية مخالفة للقانون، و فيما يتعلق بضرورة التزام الإدارة بالجزاءات المنصوص عليها تشريعاً حال إصدارها للقرار التأديبي و إلا عُد معدوماً لانعدام محله، ويجب أن يكون الجزاء الموقع علي الموظف المذنب من الجزاءات التي أوردها المشرع علي سبيل الحصر، و من ثم يتعين علي السلطة التأديبية الالتزام بالحدود التي قررها المشرع للجزاء من حيث نوعه و مقداره و مدته[11].
و قد طبقت المحكمة العليا هذا الشرط في حكمها الصادر بتاريخ 1985/03/31 حيث أيدت حكم دائرة القضاء الإداري بمحكمة استئناف طرابلس القاضي بإلغاء قرار لجنة التأديب بكلية العلوم بجامعة طرابلس بمعاقبة احد الطلبة بإلغاء جميع امتحاناته في الدور الأول من الفصل الدراسي الثاني للعام 1981/80 لعدم النص علي هذه العقوبة ضمن قائمة العقوبات الواردة بلائحة التأديب الخاصة بكلية العلوم و اللائحة العامة لطلاب الجامعة.[12]

المطلب الثاني: صور عيب مخالفة القانون

أشارت المحكمة العليا إلى أوضاع عيب مخالفة القانون أو المحل في حكمها الصادر بتاريخ 1957/6/26 بقولها ((أن مخالفة القاعدة القانونية تتخذ في العمل أوضاع ثلاثة:

---

[9] د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري – مرجع سابق – ص 622
[10] طعن إداري رقم 26/38
[11] د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوي إلغاء القرار الإداري، مرجع سابق – ص 113
[12] مجلة المحكمة العليا، س22، ع 3و4، ص26

1- مخالفة نصوص القوانين واللوائح، ويكون النزاع غالبا حول وجود القاعدة القانونية فيحدد القضاء الإداري القاعدة الواجبة التطبيق.
2- الخطأ في تفسير القوانين واللوائح أو في تطبيقها، وهو ما يعبر عنه بالخطأ القانوني عندما تكون القاعدة القانونية غير واضحة وتحتمل التأويل
3- الخطأ في تطبيق القوانين واللوائح، عندما يكون تطبيق القاعدة القانونية مرهوناً بتحقق حالة واقعية على نحو معين))[13]

وعلى ضوء ذلك فان عيب مخالفة القانون أو المحل يتحقق في الأوضاع التالية وسندرس ذلك في فرعين:

الفرع الأول: المخالفة المباشرة للقاعدة القانونية.

يتجسد عيب مخالفة القانون في هذا الوضع بمخالفة الإدارة الصريحة والمباشرة للقاعدة القانونية الواجبة التطبيق بإغفالها كلياً أو جزئياً، ويستوي أن يكون ذلك قد تم في صورة ايجابية بان تحد من قدرة الإدارة على تصرف تحظره القواعد القانونية، أو تم في صورة سلبية بان أحجمت الإدارة عن القيام بتصرف توجبه القواعد القانونية.[14]

1- المخالفة الايجابية للقاعدة القانونية

تقع هذه المخالفة في حالة خروج الإدارة بطريقة عمديه على حكم القاعدة القانونية الأعلى من القرار الإداري.

وهذا النوع من المخالفات يكون واضحاً في الواقع العملي، مثل حالة قيام الإدارة بإصدار قرار بتسليم أحد اللاجئين السياسيين بالمخالفة للنص الدستوري الذي يحظر عليها تسليم اللاجئين السياسيين أو أن تلجا الإدارة إلى التنفيذ المباشر في حالة لم ينص عليها القانون.

ويستوي أن تتم هذه المخالفة المباشرة لقاعدة قانونية مكتوبة كمخالفة نص دستوري أو لائحة، أو تحدث هذه المخالفة لقاعدة قانونية غير مكتوبة كمخالفة قاعدة عرفية أو مبدأ من المبادئ العامة للقانون و من المنطقي أن يشترط في القاعدة العرفية الإدارية إلا تكون مخالفة للقواعد القانونية المكتوبة، كما تلتزم الإدارة بعدم إصدار قرارات مخالفة للمبادئ العامة للقانون كمبدأ المساواة بجميع تطبيقاته سواء في الحقوق العامة كالمساواة بين المواطنين في دخول الوظائف العامة أو الانتفاع بخدمات المرافق العامة، أو أمام الأعباء العامة كالمساواة في أداء الخدمة العسكرية أو أمام الأعباء الضريبية و غير ذلك من تطبيقات مبدأ المساواة.

وكذلك احترام مبدأ الحقوق والحريات الفردية، ومبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، ومبدأ كفالة حق الدفاع للمتهمين في المحاكمات التأديبية وغيره من المبادئ القانونية العامة.

كما تعتبر مخالفة مباشرة للقانون صدور القرار الإداري بالمخالفة لحكم قضائي نهائي حائز لقوة الشيء المقضي به، إذ يجب على الإدارة عند إصدار قراراتها أن تحترم حجية الأحكام القضائية الصادرة من القضاء الإداري أو العادي.[15]

ومن أمثلة الصورة الإيجابية لمخالفة الإدارة المباشرة للقاعدة القانونية في قضاء المحكمة العليا ما أوردته في حكمها الصادر بتاريخ 1956/12/28 والذي انتهت فيه إلى عدم جواز قيام الإدارة بإصدار قرار تعدل بموجبه التشريع القائم المنظم لممارسة مهنة الصيدلة تعفي بمقتضاه

[13] القضاء المحكمة العليا الإداري والدستوري، ج، ص 79، رقم 5
[14] د خليفة سالم الجهمي، أحكام ومبادئ القضاء الإداري الليبي، مرجع سابق – ص393
[15] د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري – مرجع سابق، ص 625 – 626

المتقدمين لاقتناء الصيدليات من شرط المؤهل الذي يحتمه التشريع المذكور، لأنها لا تملك سلطة التشريع طبقاً للدستور مما لا يجوز لها تعديل قانون قائم بقرار إداري[16].

2- المخالفة السلبية للقاعدة قانونية.

تتجسد مخالفة الإدارة للقانون في هذه الحالة، إذا امتنعت عن تطبيق القانون أو رفضت تنفيذ أحكامه، كما لو امتنعت عن منح المدعي رخصة بالرغم من استيفائه شروط استخراجها.

ولا يؤثر في قيام عيب المحل أن تكون المخالفة المباشرة للقانون قد وقعت في صورة ايجابية أو سلبية، فالنتيجة في الحالتين واحدة وهي بطلان القرار الإداري.

وإثبات المخالفة المباشرة للقاعدة القانونية أمراً يسيراً، فما على طالب الإلغاء هنا إلا أن يثبت قيام القاعدة القانونية التي يستند اليها، و أن الإدارة قد تجاهلت هذه القاعدة كلياً أو جزئياً، فاتت عملاً تحرمه تلك القاعدة، أو امتنعت عن القيام بعمل توجبه إلا أن هذا الإثبات قد تعتريه بعض الصعوبات، إذا كانت القاعدة القانونية المدعي مخالفة القرار لها، قاعدة غير مكتوبة، و هنا يبرز دور القاضي الإداري الايجابي في الاضطلاع بعبء الإثبات الملقي على كاهله. [17]

ومن أمثلة الصورة السلبية لمخالفة الإدارة المباشرة للقاعدة القانونية ((انه إذا ما ثبت للجهة الإدارية المختصة بشئون التنظيم أن الأعمال المطلوب الترخيص بها مطابقة لإحكام القانون ولائحته التنفيذية والقرارات المنفذة له، وجب عليها إصدار الترخيص المطلوب، ومن ثم فلا يجوز لها متى كانت الأعمال المطلوب الترخيص فيها مطابقة للأصول الفنية والهندسية والمواصفات العامة في المجالات المعمارية والإنشائية ولأحكام القانون ولائحته، أن ترفض منح الترخيص لأسباب أخرى لا يدخل تقديرها في مجال اختصاصها))[18].

الفرع الثاني: الخطأ في تفسير القاعدة القانونية وتطبيقها.

يقصد بالخطأ في تفسير القانون إعطاء القاعدة القانونية معنى مخالفاً للمعنى الذي قصده المشرع، أو التفسير الذي لم يتجه إليه قصده.[19]

وإذا كان يحق للإدارة تفسير القواعد القانونية متى شابها غموض يجعلها محلاً للتأويل، فان عليها الالتزام بالمبادئ العامة لتفسير النصوص التشريعية، ومنها أن التشريع اللاحق ينسخ التشريع السابق، مع حمل ألفاظ النص على ما يقضي به الاصطلاح القانوني ما لم يقم دليل من النص على أن المشرع استهدف بلفظ معين معناه اللغوي لا معناه القانوني.

كما أن علي الإدارة وهي بصدد التعرف علي أغراض التشريع أن تبحث عنها أولاً في نصوصه، قبل التماسها في الأعمال التحضيرية حيث لا يجوز اللجوء إليها إلا عند غموض النص أو وجود لبس فيه، فإذا كان النص واضحاً صريحاً مطلقاً فلا سبيل إلي تخصيصه، و تقييد إطلاقه بالرجوع إلى المذكرة الإيضاحية، فإذا ما خالفت الإدارة في تفسيرها لنص تشريعي أي من ضوابط التفسير السابقة فإنها تكون قد أخطأت في تفسيره، مما سيؤدي لا عطاءه معنا مغايراً لقصد المشرع، و يترتب علي ذلك أن كل قرار تصدره الإدارة استناداً إلى هذا التفسير الخاطئ سيكون مشوباً بعيب مخالفة القانون.[20]

---

[16] قضاء المحكمة العليا الإداري و الدستوري، ج،ص 56،رقم4

[17] د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الاداري، منشاة المعارف بالإسكندرية، 2011 م ، ص 193،194.

[18] د خليفة سالم الجهمي، احكام ومبادي القضاء الاداري الليبي، مرجع سابق – ص 393،394

[19] محمود حافظ القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة 1993، ص 643

[20] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري – مرجع سابق – ص 119 – 120

وعلى الإدارة وهي بصدد تفسير النص القانوني، احترام القواعد العامة في التفسير إلا أن الإدارة قد تخالف ذلك بان تحمل النص القانوني على معناه اللغوي، دون معناه الاصطلاحي، أو تتجاهل قاعدة أن التشريع اللاحق ينسخ التشريع السابق، أو تقوم و هي تحاول التعرف علي أغراض التشريع ببدء البحث عنها في الأعمال التحضيرية، في حين إنه كان يتعين تلمس تلك الأغراض في النص أولا أو قد تخالف الإدارة التفسير الملزم للنص والصادر عن مجلس الدولة، فإذا ارتكبت الإدارة أياً من تلك الأخطاء فإنها تكون قد أخطأت في تفسير القاعدة القانونية، مما سيؤدي إلي إعطائها معناً يغاير الذي قصده المشرع بها، و يترتب علي ذلك أن كل قرار تصدره الإدارة استناداً إلى هذا التفسير الخاطئ، سوف يكون مشوباً بعيب مخالفة القانون.[21]
و هذه الصورة أدق واخطر كما في الحالة السابقة، لأنها خفية ذلك أن الإدارة هنا لا تنكر و لا تتجاهل القاعدة القانونية، و لا تمتنع من أعمال حكمها كما في حالة، و إنما تعطيها معنى غير المعنى المقصود منها قانوناً، مما يؤدي إلى المخالفة المباشرة وإلى خلق قاعدة قانونية جديدة لم يأت بها المشرع، و هذا ابتداع لا تملكه الإدارة.

والتفسير الخاطئ للقاعدة القانونية قد يكون غير متعمد من جانب الإدارة، حيث تتم المخالفة بحسن النية، ويبرر ذلك غموض القاعدة القانونية وعدم وضوحها واحتمال تأويلها إلى أكثر من معنى وهذا هو الغالب، وبالمقابل قد يكون هذا التفسير متعمداً، حينما تكون القاعدة محل الخلاف واضحة لا تحتمل الخطأ في التفسير، ولكن الإدارة تعمدت و بسوء نية التفسير الخاطئ لها.[22]

وتجدر الإشارة إلى أن الخطأ العمدي في التفسير يختلط بعيب الانحراف بالسلطة أو الغاية، حيث يتعين هنا البحث في حقيقة قصد الإدارة من وراء هذا التفسير الخاطئ، ومثال ذلك انه لكي تتفادى الإدارة قاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية، فإنها تعمد إلى إصدار قرار بتاريخ سابق على تاريخ صدوره الفعلي، وتدعي انه مجرد قرار مفسر لقرار سبق صدوره في هذا التاريخ، ولا شك أن القول الفصل في مثل هذه الحالات يكون للقضاء.[23]

ومن مظاهر الخطأ في التفسير أعمال القانون بأثر رجعي، بالرغم من عدم النص على ذلك أو إضافة شرط لم يستلزمه القانون كتطلب الحصول على ثلاث تقارير كفاية بدرجة ممتاز للترقية بالاختيار، في حين إن القانون اكتفي بتقريرين، أو الاشتراط لنيل هذه الترقية على خلاف نص القانون الحصول على مؤهل عالي، أو وضع شرط يتجافى مع القواعد العامة المنصوص عليها في القانون، ومثال ذلك سن الإدارة لقاعدة يفضل بمقتضاها عند التساوي في توافر الشروط الأخرى الأصغر سناً للظفر ببعثه دراسية.[24]

وتبنت المحكمة العليا هذا الخطأ في أحد أحكامها الصادر بتاريخ 1974/5/23 حين تقول ((إن كلمة (خادم) المنصوص عليها في المادة 12 مرافعات تتناول كل من تربطه بالمتبوع رابطة التبعية فهي تشمل التابعين له ابتداء من البواب إلى وكيل الدائرة والتي توجب علاقتهم أن يطلعوا مخدومهم وصاحب العمل على ما يقع في محل العمل، وعلى ذلك فان أمين المكتب يندرج تحت لفظ (الخادم) ويجب على المحضر أن يسلمه ورقة الإعلان إذا لم يجد المطلوب إعلانه عملاً بالمادة 12مرافعات)) .[25]
ويندرج في معني الخطأ في التفسير جميع الحالات التي تحاول الإدارة فيها خطا أن تمد نطاق القاعدة القانونية لتجعلها تشمل حالات خارجية عنها، كأن تضيف الإدارة

---

[21] د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري، منشاة المعارف بالإسكندرية، 2011 م – ص 196
[22] د. إسماعيل البدوي، القضاء الإداري، أسباب الطعن بالإلغاء – مرجع سابق – 1999 م – ص 142
[23] د ماجد الحلو، القضاء الإداري، منشاة المعارف بالإسكندرية، 2000م – ص 388.
[24] د. فتحي فكري، وجيز دعوى الإلغاء طبقاً لإحكام القضاء – شركة ناس للطباعة، 2003، 2004 م – ص 254، 255.
[25] طعن إداري رقم 13/20 ق، م. م. ع، السنة الأولى، العدد الأول، ص (58)

شروطاً جديدة للحصول على رخصة معينة لم يشترطها المشرع، أو تضيف شروطاً إضافية للتعيين في الوظائف العامة سوياً بما نص عليه المشرع بهذا الخصوص.[26]
والقضاء هو المرجع الأساسي في الفصل بين الإدارة وأي طرف أخر يطعن في القرار الإداري استناداً لعيب الخطأ في تفسير القانون، وعلى ذلك وحتى تنأى الإدارة بقراراتها من التعرض للإلغاء بسبب هذه الصورة، فإنها و كأصل يجب أن تلتزم بالتفسير الذي يعتنقه القضاء، حتى و لو كان هذا التفسير لا يتفق مع حرفية النص، لأنه هو التفسير الأقرب لقصد المشرع، و لأن القضاء هو الذي يراقب في النهاية صحة هذه التصرفات و يلغي ما كان منها مخالفاً للقانون.[27]

الخاتمة

يمثل القضاء الإداري ركيزة أساسية في حماية المشروعية واحترام حقوق وحريات الإفراد من تعسف الإدارة وإساءتها استعمال سلطتها، ويتميز القضاء الإداري بالفاعلية والحسم في إلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة والتعويض عنها، خاصة وهو قضاء إنشائي لا يكتفي بتطبيق النصوص المقننة مقدماً، إنما يسعى إلى ابتداع الحلول المناسبة للمنازعات التي قد تنشأ بين الإدارة والإفراد، الأمر الذي أدى إلى انفراد هذا القضاء بنظام قانوني خاص هو نظام القانون العام.
ونتيجة لهذا الاختلاف الجوهري بين القضاء الإداري والقضاء المدني، تميزت شروط الطعن أمام القضاء الإداري، وساهمت أحكام القضاء ومبادئ القانون العام والدراسات الفقهية في تكريس هذا الاختلاف، مما دعى إلى ضرورة بيان الأسس التي يقوم عليها القضاء الإداري وشروط وأوجه الطعن أمام المحكمة.
وفي هذه الدراسة تناولت في البحث أوجه الطعن بالإلغاء فيما يخص عيب المحل أو مخالفة القانون، وهو من ضمن العيوب الخمسة التي تُعرّض القرار الإداري للإلغاء، وبعد الانتهاء من دراسة هذا البحث، فقد توصلت إلى مجموعة من النتائج والتوصيات على النحو الاتي:

أولاً: النتائج

1- يعتبر عيب مخالفة القانون عيب ((المحل)) من أهم أوجه الإلغاء وأكثرها وقوعاً من الناحية العملية، ولهذا كان محل دراستنا واهتمامنا، فجل القضايا المرفوعة على الإدارة تكاد تنصب على هذا العيب.
2- إن رقابة القضاء الإداري على محل القرار الإداري ليست رقابة خارجية كما هو الشأن في رقابته على عيبي الاختصاص والشكل، وإنما هي رقابة داخلية تنّصبّ على جوهر القرار وموضوعه لتكشف عن مطابقته أو مخالفته للقانون.
3- أن رقابة القضاء الإداري على مخالفة القانون إنما هي رقابة على هذا المنطوق، في حين أن رقابته على ركن السبب تنصب على أسباب القرار لا على منطوقه.
4- عبء إثبات مخالفة الإدارة للقانون يقع على عاتق المدعي لان الأصل في قرارات الإدارة الصحة والسلامة مالم يثبت العكس.

ثانياً: التوصيات

1- إن عيب مخالفة القانون أو العمل يشمل أوضاع ثلاثة مخالفة تعترض القوانين واللوائح والخطأ في تفسير القوانين واللوائح او في تطبيقها، أو الخطأ في تطبيق القوانين واللوائح وهذا ما أشارت إليه المحكمة العليا في حكمها الصادر 1957/6/26م.
2- من المنطقي أن تشترط في القاعدة العرفية الإدارية ألا تكون مخالفة للقواعد القانونية المكتوبة، وكذلك أن تلتزم الإدارة بعدم إصدار قرارات مخالفة للمبادئ العامة للقانون – كمبدأ المساواة

[26] د. رمضان بطيخ، القضاء الإداري، ط1، دار النهضة العربية – القاهرة – ص 321
[27] د. سليمان الطماوي القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي – بدون سنة نشر– ص 442

بجميع تطبيقاته سواء في الحقوق العامة كالمساواة بين المواطنين في دخول الوظائف العامة او الانتفاع بخدمات المرافق العامة أو أمام الاعباء العامة كالمساواة في أداء الخدمة العسكرية أو أمام الاعباء الضريبية وغيره.

3- على الإدارة عند إصدارها لقراراتها أن تحترم حجية الأحكام القضائية الصادرة من القضاء الإداري والعادي.

4- على القاضي الإداري ان يبرز دوره الايجابي في الاضطلاع بعبء اثبات مخالفة الإدارة للقاعدة القانونية وخاصة غير المكتوبة، لان هذا الاثبات قد تعتريه بعض الصعوبات من قبل المدعي.

5- على الإدارة وهي بصدد تفسير النص القانوني احترام القواعد العامة في التفسير، كأن تحمل النص القانوني على معناه اللغوي دون معناه الاصطلاحي، إن تفسر النص القانوني تفسير يغاير القصد الذي أراده المشرع – فهنا يعتبر تفسير خاطئ وعلى الإدارة أن تحترم قصد المشرع والا يكون قراراها مشوباً بعيب مخالفة القانون.

وفي الختام نرجو التوفيق والسداد من الله في إعداد هذا البحث بالشكل المرضي، وأن أكون قد أضفت جهداً متواضعاً إلى جهود من سبقوني في هذا المضمار، وما توفيقي إلا بالله، **والحمد لله رب العالمين**.

قائمة المراجع والمصادر

أولاً: الكتب القانونية

1. إسماعيل البدوي، القضاء الإداري، أسباب الطعن بالإلغاء – دار النهضة العربية، القاهرة، 1999 م.
2. د. خليفة سالم الجهمي، أحكام ومبادئ القضاء الإداري الليبي، دار الجامعة الجديدة، 2013م.
3. د. رمضان بطيخ، القضاء الإداري، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة.
4. د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري، منشاة المعارف بالإسكندرية، 2003م.
5. دعوى إلغاء القرار الإداري وطلبات إيقاف تنفيذه منشاة المعارف بالإسكندرية2009.
6. د. فتحي فكري، وجيز دعوى الإلغاء طبقاً لإحكام القضاء، شركة ناس للطباعة، 2003، 2004 م.
7. د. ماجد الحلو، القضاء الإداري، منشاة المعارف بالإسكندرية، 2000م.
8. د. محمود حافظ، القضاء الإداري، دار النهضة العربية – القاهرة – 1993
9. د. مصطفي أبو زيد فهمي، د. ماجد راغب الحلو، الدعاوى الإدارية، دعوى الإلغاء ودعاوى التسوية، دار الجامعة الجديدة، 2005
10. د. وهيب عياد سلامة، دعوى الإلغاء، القاهرة، 2010م.
11. د. يحي الجمل، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1997م.
12. سليمان الطماوي، القضاء الإداري قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، بدون سنة نشر.
13. عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، ط 3، منشأة المعارف بالإسكندرية،2006م.

ثانياً: المجلات:

1- مجلة المحكمة العليا س 22 ع 4،3.

ثالثاً: ما استندنا عليه من التشريع.

1. القانون رقم (88) لسنة 1971 بشأن القضاء الإداري الليبي.