نطاق اختصاص القضاء الإداري بدعاوى المسئولية التقصيرية للإدارة في النظام القانون الليبي
((دراسة مقارنة))

أ. عبد المنعم رزق الله بوفرّاج
عضو هيأة التدريس بكلية الشريعة والقانون
جامعة السيد محمد بن علي السنوسي

ملخص البحث

تناول هذا البحث حدود اختصاص القضاء الإداري بدعاوى المسئولية التقصيرية للإدارة عن أعمالها المادية الخاطئة وقراراتها الإدارية غير المشروعة وتقييم موقف المشرع والقضاء الإداري الليبي في هذا الشأن .

وانتهى إلى عدد من النتائج والتوصيات وتتمثل أهم نتائج هذا البحث :

في إيجاد المشرع الليبي مجالا لاختصاص القضاء المدني بنظر هذه المنازعات إلى جانب دوائر القضاء الإداري .

أما التوصيات التي انتهى إليها هذا البحث فيتمثل أهمها في توحيد الاختصاص القضائي بنظر هذه الدعاوى لصالح دوائر القضاء الإداري المتخصص في الدعاوى الإدارية .

Abstract

This research deals with the limits of the administrative judiciary's jurisdiction in the administration's tort claims for its wrong material actions and illegal administrative decisions, and evaluating the position of the legislator and the Libyan administrative judiciary in this regard.

It concluded with a number of findings and recommendations, and the most important results of this research are:

In creating the Libyan legislature an area for the jurisdiction of the civil judiciary to consider these disputes along with the administrative judiciary departments.

As for the recommendations that this research concluded, the most important of which is unifying the judicial competence to consider these cases in favor of the administrative judiciary departments specialized in administrative cases.

مقدمة

تتمتع الإدارة أثناء مباشرتها لوظائفها المتمثلة في تنفيذ القوانين وإدارة المرافق العامة والمحافظة على الأمن والنظام ، بامتيازات في مواجهة الأفراد ترجح كفتها عليهم باعتبارها أمينة على تحقيق المصلحة العامة وتعد القرارات الإدارية والأعمال المادية من أهم وسائل مباشرة الإدارة لهذه الوظيفة ،والتي تتمكن بمقتضاها من مباشرة نشاطها وأداء رسالتها والوفاء بواجباتها حتى تستطيع تحقيق المصلحة العامة للمجتمع . بيد أن الإدارة تستخدم هذه الوسائل بما يتنافى مع تحقيق الصالح العام ، ويهدد حقوق الأفراد وحرياتهم الخاصة ، الأمر الذي يدعو الأفراد ألي منازعة نشاط الإدارة أمام القضاء مطالبين بتقرير مسئوليتها التقصيرية وتعويضهم عما لحق بهم من أضرار جراء هذا النشاط غير المشروع للإدارة عن طريق دعوى إدارية تسمى دعوى المسئولية التقصيرية للإدارة عن أعمالها المادية الخاطئة أو قراراتها الإدارية غير المشروعة وبدراسة أسس الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في الأنظمة القانونية المقارنة ، نجد أن بعض الدول مثل بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية تكتفي بأن توكل مهمة الفصل في الدعاوى الإدارية إلى الجهة القضائية الموحدة القائمة ، وذلك إلى جانب اختصاصاتها بالفصل في المنازعات بين الأفراد في حين اتجهت دول أخرى مثل فرنسا ومصر إلي أنشاء جهة قضائية مستقلة تختص بالفصل في الدعاوى الإدارية ، وهو ما يؤدي إلي ازدواج القضاء في تلك الدول إلي جهتي القضاء الإداري والقضاء العادي بينما اتجهت دول

أخرى مثل ليبيا والكويت إلي إنشاء الدوائر الإدارية داخل محاكم القضاء العادي أو المدني ومنحها الاختصاص بالدعاوى الإدارية.

بيد أن اختصاص الدوائر الإدارية في ليبيا بالدعاوى الإدارية والمنظم بموجب القانون رقم 88 لسنة 1971 بشأن القضاء الإداري قد جاء محددا على سبيل الحصر ببعض الدعاوى الإدارية ، كما أن اختصاصه بهذه الدعاوي ليس اختصاصا مانعا في جميع الأحوال، بل يشاركه القضاء المدني بالفصل في بعض هذه الدعاوى.

أهمية الدراسة :

تكمن الأهمية النظرية لهذه الدراسة في أنها تمثل إضافة علمية في موضوع تنظيم الاختصاص القضائي بدعاوى المسئولية التقصيرية للإدارة، لاسيما في ضل افتقار مكتباتنا القانونية للدراسات المتخصصة في هذا المجال .

أما الأهمية العملية لهذه الدراسة فهي تكمن في مساعدة العاملين في مجال القانون والقضاء علي معرفة القضاء، المتخصص من بين القضائيين المدني والإداري بدعاوى المسئولية التقصيرية للإدارة، سواء عن أعمالها المادية الخاطئة أم عن قراراتها الإدارية غير مشروعة .

إشكالية الدراسة:

تكمن الإشكالية الرئيسية لهذه الدراسة في البحث عن أجابه للتساؤل الآتي، ألا وهو ما الكيفية التي نظم بها المشرع الليبي الاختصاص القضائي بدعاوى المسئولية التقصيرية للإدارة، لاسيما في ظل تبنى المشرع الليبي لنظام الدوائر الإدارية المنشئة داخل محاكم الاستئناف المدنية، وإشراك المحاكم المدنية معها في الاختصاص بنظر الدعاوي الإدارية .

منهج الدراسة :

سوف نتبع في هذه الدراسة المنهج التحليلي المقارن . ذلك أنه لما كان المشرع الليبي قد اخذ بالكثير من المبادئ والقواعد التي استقر عليها النظام المصري ، فإنه يتحتم

علينا أن نجعل من دراستنا لنطاق اختصاص القضاء الإداري بدعاوى المسئولية الإدارية دراسة مقارنة بالنظام المصري بالقدر اللازم لهذه الدراسة مع التحليل والتفصيل المناسبين لتوضيح أسس وأصول المبادئ والقواعد التي ينتهجها القضاء الإداري الليبي في سياسته القضائية المتصلة بالرقابة على أعمال الإدارة.

خطة الدراسة :

سنقوم بإذن الله وتوفيقه بدراسة نطاق اختصاص القضاء الإداري بدعاوى المسئولية التقصيرية للإدارة طبقا للخطة التالية:

المبحث الأول:

المسئولية التقصيرية للإدارة عن أعمالها المادية الخاطئة

المطلب الأول : ماهية الأعمال المادية الخاطئة للإدارة.

الفرع الأول : المقصود بالأعمال المادية الخاطئة للإدارة.

الفرع الثاني : صور الأخطاء المادية للإدارة.

المطلب الثاني : تنظيم الاختصاص القضائي بدعاوي مسئولية الإدارة عن أعمالها المادية الخاطئة.

الفرع الأول : القضاء المختص بدعاوي مسئولية الإدارة عن أعمالها المادية الخاطئة.

الفرع الثاني: تقييم موقف المشرع الليبي في تنظيم الاختصاص القضائي بدعاوى مسئولية الإدارة عن أعمالها المادية الخاطئة.

المبحث الثاني:

المسئولية التقصيرية للإدارة عن قراراتها الإدارية غير المشروعة

المطلب الأول : ماهية القرار الإداري غير المشروع.

الفرع الأول : تعريف القرار الإداري غير المشروع.

الفرع الثاني : عدم مشروعية القرار الإداري كأساس للمسؤولية الإدارية.

المطلب الثاني : تنظيم الاختصاص القضائي بدعاوي مسئولية الإدارة عن قراراتها غير المشروعة.

الفرع الأول : القضاء المختص بدعاوى مسئولية الإدارة عن قراراتها غير المشروعة.

الفرع الثاني : تقييم موقف المشرع في تنظيم الاختصاص بدعاوى مسئولية الإدارة عن قراراتها غير المشروعة.

المبحث الأول:

المسئولية التقصيرية للإدارة عن أعمالها الخاطئة :

تمهيد وتقسيم :

إن الحديث عن المسئولية التقصيرية للإدارة عن أعمالها المادية الخاطئة يتطلب منا تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين :

نتناول في المطلب الأول ماهية الأعمال المادية الخاطئة للإدارة :

ونتناول في المطلب الثاني تنظيم الاختصاص القضائي بدعاوى مسئولية الإدارة عن أعمالها المادية الخاطئة وذلك تباعا .

المطلب الأول :

ماهية الأعمال المادية الخاطئة للإدارة :

وسوف نتناول ماهية الأعمال المادية الخاطئة للإدارة في الفرعين التاليين .

الفرع الأول : المقصود بالأعمال المادية الخاطئة للإدارة :

لم يتوصل الفقه إلى تعريف محدد للأعمال المادية ولذلك يكتفي معظم الفقهاء بأن كل ما ليس عملا قانونياً (القرارات الإدارية والعقود الإدارية) يعد من الأعمال المادية، وعليه[1] فإن أعمال الإدارة المادية هي التي تقع منها بغير قصد لترتيب آثار قانونية،

([1]) د. سامى جمال الدين، المنازعات الإدارية، الطبعة الأولى ، كلية الحقوق جامعة الاسكندرية ، سنة 1983–1984م ص 333 ، انظر كذلك أ. إبراهيم المنجي، دعوى التعويض الإداري، طبعة مستحدثة 2014، ص 62.

وتشمل جميع أعمال الإدارة التي تخرج عن مدلول القرار الإداري كما حدده قضاء مجلس الدولة من إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بمالها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح، وذلك بقصد إحداث مركز قانوني معين متى كان ممكنا وجائزا قانوناً، وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة ومثالها : تسبب أحد رجال الإدارة في فقد ملف خدمة أحد الموظفين بما يحويه من مستندات يصيبه ضياعها بضرر[1].

أو أن تصدم سيارة حكومية أحد الأفراد فتصيبه بجراح، أو أن يعتدي أحد الموظفين على فردمن الأفراد أو تجري الإدارة حفراً في الطرق العامة وتغفل إضاءتها ليلا مما يؤدي إلى إصابة المارة من جراء سقوطهم فيها .... إلخ[2] .

وقد تعرضت المحكمة العليا الليبية للتمييز بين الأعمال المادية للإدارة عن أعمالها القانونية، من ذلك ما جاء في حكمها الصادر بتاريخ (1978/12/14)والذي قضت فيه بأنه (من الأركان الأساسية للقرار الإداري أن يكون له محل، وهو إحداث المركز القانوني الذي تتجه إرادة مصدر القرار إلى إحداثه، والأثر القانوني الذي يترتب عليه حالا ومباشرة، وهذا الأثر هو إنشاء حالة قانونية معينة أو تعديلها أو إلغائها.

وبهذا يتميز محل العمل القانوني عن العمل المادي الذي يكون دائما نتيجة مادية واقعية)[3].

([1]) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الموسوعة الإدارية الشاملة ، الكتاب الأول ، طبعة 2011 ، ص 477.

([2]) سليمان محمد الطيماوي، الوجيز في القضاء الإداري ، سنة 1974. ص 637.

([3]) طعن إداري رقم 23/33ق ، مجلة المحكمة العليا س 15 ، ع 4 ، ص 21 .

الفرع الثاني : صور الأخطاء المادية :

من صور الأخطاء المادية للإدارة :

1 . خطأ المرفق العام :

هو الخطأ الذي ينسب للمرفق العام الناجم عن سوء تنظيمه أو إدارته كعدم اتخاذ جهة الإدارة إجراءات السلامة العامة داخل المرفق أو الخطأ المتمثل في امتناع جهة الإدارة عن تقديم الخدمة للمتعاملين معها أو تأخر في تقديمها أو تقديمها بشكل سيء[1] .

فمثل هذه الأخطاء تنسب للمرفق العام نفسه، وتسأل عنه جهة الإدارة بشكل مباشر[2] وفقا للقاعدة العامة المقرة في المادة (166) مدني[3] التي مفادها :

كل خطأ سبب ضررا للغير يلزم من ارتكبه بالتعويض.

وقد أكدت المحكمة العليا على هذا المعنى في حكمها الصادر

بتاريخ(2004/2/12) والذي قضت فيه بأنه :

((ولما كان المطعون ضده قد أسس دعواه على أساس المسؤولية التقصيرية الناشئة عن خطأ مادي يتمثل في عدم قيام جهة الإدارة في اتخاذ إجراءات السلامة العامة فإن الاختصاص بنظر الدعوى ينعقد للقضاء العادي)) [4]

([1]) د.عمر محمد السيوي، الوجيز في القضاء الإداري ، جامعة بنغازي، سنة 2013م ، ص 90.

([2]) منشور في الجريدة الرسمية س 14 ، ع 1976/48 .

([3]) د. محمد عبد الله الحراري، الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الليبي ، الطبعة السادسة ، جامعة طرابلس الناشر المكتبة الجامعية للطباعة والنشر والتوزيع الزاوية، سنة 2019 ، ص109.

([4]) طعن إداري ، رقم 44 لسنة 48ق .

2 . أخطاء التابعين للإدارة :

فالأخطاء التي يرتكبها تابعو الإدارة أثناء تأدية وظائفهم أو بسببها، وذلك تطبيقا لنص المادة (177) مدني بشأن، مسؤولية المتبوع والتي تنص على أن يكون المتبوع مسئولا عن الضرر الذي يحدثه تابعه بعمله غير المشروع، متى كان واقعاً منه في حال تأدية وظيفته أو بسببها.

ورغم أن القضائيين الإداريين الفرنسي والمصري قد اعتبرا هذه الأخطاء أي الأخطاء التي يرتكبها الموظفون التابعون لجهة الإدارة بمثابة أخطاء مرفقية أو مصلحية تسأل عنها جهة الإدارة وفقا لقواعد القانون الإداري، ويختص القضاء الإداري وحده بدعاوي التعويض عن الأضرار الناشئة عنها[1]،إلا أن القضاء الإداري الليبي لم يأخذ عند فصله في هذه المنازعات بهذه التفرقة بين الخطأ الشخصي الذي يسأل عنه الموظف في ماله الخاص وبين الخطأ المرفقي أي الخطأ الذي يرتكبه الموظف ويسأل عنه المرفق نفسه دون حقه في الرجوع على الموظف المخطئ فالمسئولية الإدارية في ليبيا تستند إلى مسئولية المتبوع عن فعل تابعه التي قررها نص المادة (177) من القانون المدني والتي تنص على أنه :

أ . يكون المتبوع مسئولا عن الضرر الذي يحدثه تابعه بعمله غير المشروع متى كان واقعا منه حال تأدية وظيفته أو بسببها .

ب . وتقوم رابطة التبعية، ولو لم يكن المتبوع حرا في اختيار تابعه متى كانت له عليه سلطة فعلية في رقابته وتوجيهه .

وبتطبيق هذا النص يكون للمتبوع (الإدارة) الرجوع على التابع الموظف المخطئ بمبلغ التعويض المدفوع بجبر الضرر ولا ندري ما سبب تطبيق القضاء الليبي لقواعد القانون المدني ؟؟ لمسئولية المتبوع عن عمل التابع في مجال المسئولية التقصيرية للإدارة وعدم

([1]) د. محمد عبد الله الحراري، المرجع السابق، ص 110 .

الأخذ بالتفرقة بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي في تقرير المسئولية على الرغم من صراحة نص المادة (155) من قانون علاقات العمل رقم (12) لسنة (2010) والتي تنص على أنه ((لا يسأل الموظف إلا عن خطئه الشخص))[1].

وفتاوى إدارة الفتوى والتشريع سابقا ((إدارة القانون حاليا)) في التفرقة بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي وأثار هذه التفرقة . إذ تقول بتاريخ (1976/3/17) يعتبر الخطأ شخصياً إذا كان العمل الضار غير مصطبغ بطابع شخصي يكشف عن الإنسان بضعفه ونزواته وعدم تبصره ، أما إذا كان العمل الضار غير مصطبغ بطابع شخصي وينم عن موظف معرض للخطأ فإن الخطأ في هذه الحالة يكون مصلحيا، فالفيصل في التفرقة بين الخطأ الشخصي والخطأ المصلحي هو البحث وراء نية الموظف فإذا كان يهدف إلى تحقيق الصالح العام أو كان قد تصرف ليحقق أحد الأهداف المنوط بإدارة تحقيقها فإن خطئه يندمج في أعمال الوظيفة بحيث لا يمكن فصله عنها .

ويعتبر من الأخطاء المنسوبة إلى المرفق العام ذاته ويكون خطأ الموظف هنا مرفقياً أما إذا تبين أن الموظف لم يعمل للصالح العام، أو كان يعمل مدفوعا بعوامل شخصية أو كان خطؤه جسيما فإن خطأ الموظف هذه الحالة يعتبر خطأ شخصياً ..

ففي الحالة الأولى تقع المسئولية على عاتق الإدارة وحدها ولا يسأل الموظف عن أخطائه المصلحية والإدارة هي التي تدفع التعويض، وفي الحالة الثانية تقع المسئولية على عاتق الموظف شخصيا، وينفذ الحكم في أمواله الخاصة[2].

([1]) صالح حسن البكوش، مسئولية الإدارة عن أعمالها المادية في المجتمع الاشتراكي، مجلة المحامي السنة الثامنة العددان (31-32) لسنة 1990م ، ص 32 .

([2]) مجموعة المبادئ القانونية لفتاوى الإدارة لسنتي (1976/1975م) ص 129 ، بند رقم 254، فتوى رقم (19-3-128)

ومن أهم الآثار المترتبة على التمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي هو أن يتحمل الموظف شخصياً في الحالة الأولى دون الثانية فيلتزم بالتعويض في ماله الخاص عن الخطأ الشخصي وتلتزم الإدارة بتعويض الضرر الناشئ عن الخطأ المرفقي وهذا الوضع يتفق مع أحكام العدالة فلا يتحمل الموظف إلا نتيجة أخطائه العمدية أو التي تبلغ حدا كبيرا من الجسامة[1] .

المطلب الثاني :

تنظيم الاختصاص القضائي بدعاوى مسئولية الإدارة عن أعمالها المادية الخاطئة:

لقد تأثر المشرع الليبي في تنظيم الاختصاص القضائي بدعاوى المسئولية التقصيرية للإدارة عن أعمالها المادية الخاطئة بطبيعة النظام القضائي الليبي الذي يعتمد على وجود جهة قضائية واحدة تختص بالفصل في جميع الدعاوى وتوزيع الاختصاص القضائي النوعي بين دوائر المحاكم العادية حسب موضوع المنازعة[2] وسوف نقوم بتسليط الضوء على كيفية تنظيم الاختصاص القضائي بدعاوى المسئولية التقصيرية للإدارة عن أعمالها المادية الخاطئة، وتقييم موقف المشرع الليبي في هذا الشأن وذلك من خلال الفرعين التاليين :

الفرع الأول : القضاء المختص بدعاوي مسئولية الإدارة عن أعمالها المادية الخاطئة:

نضم المشروع الليبي الاختصاص القضائي بدعوى المسؤولية للإدارة عن أعمالها المادية الخاطئة في قانون نظام القضاء السابق رقم (51) لسنة 1976م .حيث نصت المادة (16) من هذا القانون بأنه (مع عدم الإخلال باختصاصات دوائر القضاء الإداري

([1]) أ. صالح حسن البكوش، المرجع السابق، ص 37 .

([2]) د. محمد عبد الله الحراري، المرجع السابق، ص 58 وما بعدها

بمحاكم الاستئناف المنصوص عليها في القانون رقم (1971/88) يكون لغيرها من الدوائر) والمحاكم، دون أن تفسر الأمر الإداري أو توقف تنفيذه أن تفصل

في دعاوي المسئولية المدنية المرفوعة على الحكومة أو البلديات أو الهيئات العامة أو المؤسسات العامة بسبب أعمالها المادية الخاطئة).

وبناء على ما تقدم فإن الاختصاص بنظر جميع طلبات التعويض عن الأضرار التي تلحقها الجهات الإدارية بالغير نتيجة أعمالها الخاطئة هو من اختصاص المحاكم المدنية دون غيرها.

فإذا رفعت هذه الطلبات إلى دوائر القضاء الإداري وجب عليها أن تحكم بعدم اختصاصها الولائي بنظرها[1].

وهذا ما أوضحته بجلاء المحكمة العليا في العديد من أحكامها نذكر منها حكمها الصادر بتاريخ (2004/2/12م).

والذي قضت فيه بأن المادة (3) من القانون رقم (88) لسنة (1971) بشأن القضاء الإداري قد حددت اختصاص هذا القضاء بالفصل في طلبات التعويض عن القرارات المنصوص عليها في القانون المذكور، مما مؤداه أن باقي دعاوي التعويض ينعقد

([1]) لقد ألغى هذا القانون وحل محله القانون رقم 6 لسنة 2006 بشأن نظام القضاء واستبدل نص المادة 16 من القانون الملغي بنص المادة 20 من القانون نظام القضاء الحالي والتي تنص على أن (تختص المحاكم بالفصل في كافة المنازعات والجرائم) منشور في مدونة التشريعات س 7 ع3. 2007 ص 82 وما بعدها ، ويبدو أن المشروع قد رأى فيما نصت عليه المادة (20) من قانون نظام القضاء الحالي ما يغني عن ترديد نص المادة (16) من قانون نظام القضاء السابق رقم (1976/51) د. خليفة سالم الجهمي، أحكام ومبادئ القضاء الإداري الليبي، الطبعة الأولى ، سنة 2009 هامش، ص 77 .

الاختصاص بنظرها إلى القضاء العادي صاحب الولاية العامة. وعلى ذلك إذا رفعت الدعاوى المتعلقة بمسئولية الإدارة عن أعمالها المادية الخاطئة أمام دوائر القضاء الإداري وجب عليها أن تحكم بعدم اختصاصها الولائي بنظرها)وكذلك حكمها في الطعن الإداري رقم (98) لسنة (43 ق) والذي قضت فيه بأنه (لما كانت دعوى التعويض المتعلقة بإصابة العمل من اختصاص القضاء المدني وفقا القواعد العامة، وأن القضاء الإداري بمثابة الاستثناء واختصاصه محدد على سبيل الحصر...

ومن ثم تكون المحكمة المطعون في حكمها وهي دائرة القضاء الإداري بمحكمة استئناف طرابلس غير مختصة ولائياً بنظر الدعوى مما يتعين معه نقض الحكم المطعون فيه [1].

الفرع الثاني : تقييم موقف المشرع الليبي في تنظيم الاختصاص القضائي بدعاوى مسئولية الإدارة عن أعمالها المادية الخاطئة .

على الرغم من عدم تعرض فقه القانون الليبي لمسألة مدى توفيق المشرع الليبي في الانتقاص من اختصاص القضاء الإداري بالمنازعات الإدارية المتعلقة بمسئولية الإدارة عن أعمالها المادية الخاطئة، وإسناد الاختصاص بشأنها للقضاء العادي إلا أننا نرى بأن المشرع الليبي لم يكن موفقا في هذا الشأن ذلك بأن إسناد الاختصاص بهذه المنازعات الإدارية بطبيعتها للقضاء العادي، يترتب عليه تطبيق أحكام القانون الخاص بشأنها والتي لا تتماشى مع الطبيعة الخاصة لهذه المنازعات، وذلك نظرا للارتباط القائم بين قواعد الاختصاص القضائي والقانون الواجب التطبيق على المنازعة [2].

([1]) طعن إداري، رقم 44 لسنة 48ق جلسة (2000/4/2) المشار إليه سابقاً .

([2]) أ. خليفة سالم الجهمي، المرجع السابق، ص80 .

صحيح أن القضاء العادي قد يلجأ إلى القانون الإداري بشأن هذه المنازعات الإدارية المتعلقة بمسئولية الإدارة عن أعمالها المادية الخاطئة ولكن مثل هذه الحالات نادرة بشكل لا يشوش تلك القاعدة العامة أو يهدم صحتها . [1]فأغلب الأحكام الصادرة عن القضاء العادي واضحة الدلالة على التزام المحاكم العادية بتطبيق القواعد العامة في المسئولية المدنية أثناء فصلها في هذه المنازعات، استنادا لنص المادة (166) المتعلقة بمسئولية المتبوع عن أعمال تابعه وعدم تبنيها للتفرقة المعمول بها في القانون الإداري بين الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي، وذلك على الرغم من تأكيد المشرع في المادة التاسعة من قانون الخدمة المدنية الملغى، ومن بعده قانون رقم (12) لسنة (2010م)بشأن علاقات العمل بموجب المادة (155) منه على وجوب التفرقة بين الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي كما أن القواعد المدنية التي تطبقها المحاكم العادية على المنازعات الإدارية المتعلقة بمسئولية الإدارة عن أعمالها المادية الخاطئة وضعت أصلا لتنظيم علاقة المتبوع بالتابع وهي علاقة تعاقدية.

في حين أن العلاقة بين الإدارة وموظفيها هي علاقة تنظيمية تحتاج إلى قواعد أخرى غير قواعد المسئولية المدنية تتلاءم مع هذه العلاقة ألا وهي قواعد المسئولية الإدارية .

ونؤيد ما ذهب إليه البعض بأن ذلك لا يتحقق إلا باستبعاد المنازعات الإدارية المتعلقة بمسئولية الإدارة عن أعمالها المادية الخاطئة من نطاق اختصاص القضاء العادي وإسناد الاختصاص الإداري بمحاكم الاستئناف والذي طالما أكد على عدم التزامه

([1])د. رأفتفودة ، دروس في قضاء المسئولية الإدارية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، لسنة 2010 ، ص62.

بتطبيق النصوص المدنية كما هي وأنه يقتبس ما يتلاءم منها مع الطبيعة الخاصة للمنازعة الإدارية[1].

المبحث الثاني :

دعوى المسئولية التقصيرية للإدارة عن قراراتها الإدارية غير المشروعة :

تمهيد وتقسيم :إن الحديث عن المسئولية التقصيرية للإدارة عن قراراتها الإدارية غير المشروعة يتطلب منا تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين نتناول في المطلب الأول: ماهية القرار الإداري غير المشروع :

ونتناول في المطلب الثاني: تنظيم الاختصاص القضائي بدعاوي مسؤولية الإدارة عن قراراتها الغير مشروعه:

المطلب الأول:

ماهية القرار الإداري غير المشروع :

إن التعرف على ماهية القرار الإداري غير المشروع يتطلب منا التعرض لتعريف القرار الإداري غير المشروع وعدم مشروعية القرار الإداري كأساس للمسئولية الإدارية وذلك من خلال الفرعين التاليين :

([1]) أ. يحيى محمود محمد ، المنازعات الإدارية معيار تحديدها والاختصاص بنظرها في النظام الليبي دراسة مقارنة رسالة دكتوراه : كلية الحقوق جامعة عين شمس 2019 غير منشورة ص 418 .

الفرع الأول : تعريف القرار الإداري غير المشروع :

لم يتطرق المشرع الليبي إلى وضع تعريف القرار الإداري كما فعل بشأن تعريف العقد الإداري حيث ترك هذه المهمة للقضاء الإداري و الذي عرف القرار الإداري بأنه :

(إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح بقصد إحداث أثر قانوني معين ابتغاء مصلحة عامة) [1] .

ولا يختلف تعريف القضاء الإداري الليبي للقرار الإداري عن موقف القضاء الإداري المصري حيث عرفت المحكمة الإدارية العليا القرار الإداري بأنه :

(إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة عامة وذلك بقصد إحداث أثر قانوني معين متى كان ذلك ممكنا وجائزًا قانونًا وكان الباعث عليه ابتغاء المصلحة العامة ...)[2].

ونلاحظ أن هذا التعريف هو تعريف للقرار الإداري السليم في جميع أركانه وأن القرار الإداري غير المشروع هو القرار المصاب في أحد أركانه بعيب من عيوب عدم المشروعية [3].

وأركان القرار الإداري المستقاة من تعريف القضاء الإداري تتمثل في الآتي :

أولا : ركن الاختصاص : فالاختصاص هو الصلاحية التي يضيفها المشرع أو المبادئ للأشخاص الذين يجوز لهم اتخاذ عمل معين واختصاص موضوعي وهو يحدد

([1]) طعن إداري ، رقم 122 لسنة 49 ق جلسة (2004/10/26) غير منشور .

([2]) حكمها في الطعن رقم 26961 لسنة 55 ق جلسة (2010/5/5) مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، س 55 – 56، ص 528 .

([3]) د. محمد عبد الله الحراري، المرجع السابق، ص 215 .

الموضوعات التي يجوز للموظف التصرف في حدودها واختصاص مكاني وهو الدائرة المكانية التي يجوز[1]لرجل الإدارة التصرف في حدودها وعيب الاختصاص يجعل القرار الإداري غير مشروع جدير بالإلغاء[2].

ثانيا : ركن الشكل :وهو يتمثل في مراعاة الشكليات والإجراءات المتطلبة لإصدار القرار الإداري والتي تفرضها القوانين واللوائح وتستمد قواعد الشكل و الإجراءات في إصدار القرارات الإدارية أهميتها من كونها تستهدف حماية المصلحة العامة ومصلحة الأفراد على حد سواء ذلك بإتاحة الفرصة للإدارة بالتروي ودراسة مختلف جوانب القرار المزعم إصداره فتقل بالتالي القرارات الطائشة[3] .

ثالثا : ركن السبب : هو الحالة الواقعية أو القانونية الخارجة عن نية وقصد مصدر القرار والتي تملي عليه إصداره .

ومثال ذلك إصدار قرار بإحالة موظف إلى المعاش، فالحالة القانونية التي أملت على مصدر هذا القرار إصداره تتمثل في تقدم هذا الموظف بطلب لإحالته للمعاش وهي السبب في إصدار هذا القرار.

رابعا : ركن المحل: هو الأثر القانوني الذي يترتب عليه حالا ومباشرة هذا الأثر القانوني يجب أن يكون ممكنا وجائزا وقائما على سبب قانوني يبرره [4].

([1]) أ. أسامة حويل سليمان سالم، إجراءات الطعن بالإلغاء أمام القضاء الإداري الليبي دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، أكاديمية الدراسات ،العليا، بنغازي 2008، ص33.

([2]) د. عمر محمد السيوي ، القرار المطلوب إلغاءه في القانون الإداري الليبي ، مجلة دراسات قانونية ، بنغازي، المجلد الثاني ، 1972، ص 243.

([3]) د. وهيب عياد سلامة، دعوى الإلغاء ،2003 ص 217 .

([4]) د. محمد عبد الله الحراري، المرجع السابق، ص 178 .

فمثلا القرار الصادر عن الإدارة بمصادرة أحد الأفراد يكون محله إزالة ملكية هذا الفرد والعيب الناتج عن احتلال هذا الركن هو مخالفة القانون .

وتتنوع مخالفة القرار الإداري للقانون فقد تكون هذه المخالفة مخالفة مباشرة لنص من نصوص القوانين واللوائح أو الخطأ في تفسيرها أو الخطأ في تطبيقها على الوقائع[1].

خامسا : ركن الغاية : وهو الهدف الذي قصدت الإدارة تحقيقه بإصدارها للقرار فالقرارات الإدارية هدف عام ينبغي عليها توخي تحقيقه وهو استعمال السلطة وهو يقع عندما تستعمل الإدارة سلطتها التقديرية لتحقيق أغراض غير مشروعة[2] في حماية من مظهر المشروعية فعليه إن أصابه أي ركن من أركان القرار الإداري سالفة الذكر بعيب من عيوب عدم المشروعية يجعل من القرار الإداري قرار غير مشروع قابل للطعن عليه أمام القضاء سواء بالإلغاء أم بالتعويض[3].

الفرع الثاني : عدم مشروعية القرار الإداري كأساس للمسئولية الإدارية:

انتهينا فيما سبق إلى أن القرار الإداري غير المشروع هو القرار الذي يشوبه عيب من عيوب عدم المشروعية في أحد أركانه الخمس ألا وهي : (الاختصاص، الشكل، السبب، المحل، الغاية)، وهذه النتيجة تثير بدورها تساؤلا هاما ألا وهو هل كل قرار إداري معيب بعدم المشروعية في أحد أركانه يصلح كأساس لتقرير المسئولية الإدارية؟

([1]) د. عبد العزيزعبد المنعم خليفة، شروط قبول الطعن بالإلغاء القرار الإداري ،منشأة المعارف الاسكندرية،2005، ص 400.

([2]) د.سليمان محمد الطيماوي ، القضاء الإداري الكتاب الأول، دعوى الإلغاء ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، الطبعة السابعة ، 1996 ، ص 641 .

([3]) حكم المحكمة العليا 8/13 ق جلسة (1965/1/2م) مجموعة المبادئ القانونية ، ج 2، ص 445 .

وفي الإجابة عن هذا التساؤل نستطيع القول بأن ليس كل قرار إداري غير مشروع وقابل للإلغاء من قبل القضاء يصلح كأساس لتقرير المسئولية الإدارية وإنما لابد من توافر عدة شروط في القرار غير المشروع لتقرير هذه المسئولية. والمتمثلة في الآتي:

1 . توافر ركن الخطأ: تنهض مسئولية الإدارة عن القرارات التي تصدرها إذا كان القرار الإداري غير مشروع أي أن يكون معيبا بأحد عيوب عدم المشروعية[1].

وهذا ما استقر عليه القضاء الإداري في ليبيا حيث قضت محكمتنا العليا في حكمها الصادر بتاريخ (2006/1/15م) :

(بأن مسئولية إدارة عن التعويض عن القرارات الإدارية رهينة بأن يكون القرار معيبا ... وأن يترتب عليه ضرر وأن تقوم علاقة سببية بين عدم مشروعية القرار وبين الضرر الذي أصاب المضرور طالب التعويض، فإذا تخلف ركن من هذه الأركان انتفت مسئوليتها).وحيث أن الحكم المطعون فيه قد انتهى إلى تخلف ركن الخطأ عما أورده في قوله : (فإن المدعى عليه الرابع بصفته (أمين اللجنة الشعبية لجامعة السابع من إبريل) عند ورود خطاب الإيفاد القصير المتضمن اسم المدعي وآخرين والذي ذكر فيه على خلاف الحقيقة أنه معيد.وأن هذا القرار يتضمن الطلبة المعيدين فقط فرد على هذا الخطاب الجهة مصدرته أن المعني ليس معيدا بجامعة السابع من إبريل وأن لها اتخاذ الإجراء القانوني اللازم حياله وهي إذ فعلت ذلك إنما فعلت ما يوجبه عليها القانون والواجب وإلا لكانت مسئولة قانونا إذا ما نفذت الخطاب الخاطئ .. كما أن الرد الذي قامت به جامعة السابع من إبريل فيما يتعلق بمصير الطالب من أنه ليس من الطلبة

([1]) د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، القضاء الإداري ، الناشر منشأة المعارف الاسكندرية ، الطبعة الثالثة ، 2006 ص318.

المعيدين بهذه الجامعة كان في الوقت المناسب وهو في حدود الشهرين من تاريخ ورود الخطاب إليها) [1].

وعلى ذلك فإن مسئولية الإدارة عن القرارات الإدارية الصادرة منها هو وجود خطأ من جانبها بأن يكون القرار الإداري غير مشروع أي يشوبه عيب أو أكثر من عيوب عدم المشروعية في أحد أركانه فإذا كان القرار مشروعاً بأن كان سليما مطابقا للقانون، فلا تسأل الإدارة عنه مهما بلغ الضرر الذي يترتب عليه لانتفاء ركن الخطأ.[2]

ولا يختلف موقف القضاء الليبي عن القضاء المصري في هذا الشأن حيث قضت المحكمة الإدارية العليا بحكمها الصادر :(الطعن رقم (1565) لسنة 2 ق ، عليا جلسة (1957/4/27)

((متى كان الثابت أن السبب في إصدار القرار الذي يطالب المدعي بالتعويض عنه هو بلوغه سن الستين حال أن السن التي يحال فيها إلى المعاش هي الخامسة والستين فإن قرار إحالته إلى المعاش يكون قد صدر والحالة هذه مخالفا ويحق للمدعي من ثم أن يطالب بالتعويض عن الأضرار التي حاقت به من جراء هذه الإحالة المبكرة إلى المعاش))[3].

([1]) طعن إداري رقم 50/49 ق المشار إليه سابقا .

([2]) طعن إداري رقم 81 /53 من جلسه 10-6-2007 غير منشور

([3]) د.خالد عبد الفتاح محمد. المستشار حسن محمود سيد احمد ، قواعد المسئولية والتعويض، سنة 2003 ص133.

2 . توافر ركن الضرر:إضافة إلى توافر ركن الخطأ في القرار الإداري لتقرير مسئولية الإدارة لا بد من توافر ركن آخر وهو ركن الضرر وذلك بأن يحدث القرار الإداري الغير المشروع ضررا برافع الدعوى[1].

وهذا ما استقر عليه القضاء الإداري في كل من مصر وليبيا ، حيث قضت المحكمة الإدارية العليا في حكمها(بالطعن رقم (1205) لسنة 8 ق عليا جلسة (1965/6/13)

أن أساس المسئولية الإدارة عن القرارات الصادرة منها هو وجود خطأ من جانبها بأن يكون القرار غير المشروع لعيب من العيوب المنصوص عليها في قانون مجلس الدولة وأن يحيق بصاحب الشأن ضرر... ومن حيث خطأ الجهة الإدارية ثابت قبلها على ما سلف الإيضاح بإصدارها القرار رقم (741) لسنة (1966) بالمخالفة للقانون، وقد لحق بالمدعي أضرار مادية وأدبية، فمن ثم يكون المدعي محقا في المطالبة بالتعويض الذي يجبر تلك الأضرار المادية والأدبية [2] .)

(وفي ليبيا قضت المحكمة العليا بأن مسئولية الإدارة عن التعويض عن القرارات الإدارية رهينة بأن يكون القرار معيب وأن يترتب عليه ضرر ... إصابة المضرور طالب التعويض...)[3].

3 . توافر ركن علاقة السببية :بالإضافة إلى توافر ركنين الخطأ في القرار الإداري والضرر لرافع دعوى التعويض لابد من وجود علاقة سببية بين خطأ الإدارة المتمثل في إصدار القرار الغير مشروع والضرر الذي وقع على الطاعن لتقرير مسئولية الإدارة

([1]) د. ماجد راغب الحلو ، الدعاوى الإدارية سنة 2015م ص 260 ، انظر كذلك د. عبد الغني بسوني عبد الله المرجع السابق ص 318 .

([2]) د.خالد عبد الفتاح محمد، المستشار حسن محمود سيد احمد ، المرجع السابق، ص137.

([3]) طعن إداري، رقم 50/49 ق مشار إليه سابقا .

فبتوافر هذه الشروط الثلاثة تقوم مسئولية الإدارة وتلتزم بالتعويض الذي يحكم به عليها[1] .

وهذا الأساس الذي تقوم عليه المسئولية أمر مستقر عليه في أحكام القضاء الإداري المصري والليبي،حيث قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر حكمها الصادر في الطعن رقم (1972) لسنة 6 ق عليا جلسة (1965/6/6).

ومن حيث أن أساس مسئولية الحكومة عن القرارات الإدارية الصادر منها هو وجود خطأ من جانبها بأن يكون القرار غير مشروع أي يشوبه عيب أو أكثر من العيوب المنصوص عليها في قانون مجلس الدولة وأن يحيق بصاحب الشأن ضرر وأن تقوم علاقة السببية بين الخطأ والضرر[2].

وفي ليبيا قضت محكمتنا العليا بأن (مسئولية الإدارة عن التعويض رهينة بأن يكون القرار معيبا وأن يترتب عليه ضرر وأن تقوم علاقة سببية بين عدم مشروعية القرار الإداري وبين الضرر الذي أصاب المضرور طالب التعويض فإذا تخلف ركن من هذه الأركان انتفت مسئوليتها) [3].

المطلب الثاني:

تنظيم الاختصاص القضائي بدعاوى مسؤولية الإدارة عن قراراتها الغير مشروعه:

سنتناول في هذا المطلب التنظيم المشرع للاختصاص القضائي بدعاوى مسئوليه الإدارة عن قراراتها غير المشروعة وتقييم موقف المشرع في هذا التنظيم وذلك في الفرعين التاليين:

([1]) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص 319 .

([2]) د.خالد عبد الفتاح و محمد، المستشار حسن محمود سيد احمد ، المرجع السابق، ص158.

([3]) طعن إداري، رقم 50/49 ق مشار إليه سابقا .

الفرع الأول: القضاء المختص بدعاوى مسؤولية الإدارة عن قراراتها غير المشروعة:

لقد نظم المشرع الليبي الاختصاص بدعاوى المسؤولية التقصيرية للإدارة عن قراراتها الغير مشروعه بموجب نص المادة 3 من القانون رقم 88 لسنة 1971 م بشان القضاء الإداري والتي نصت على ان تفصل دائرة القضاء الإداري في طلبات التعويض عن القرارات المنصوص عليها في المادة السابقة إذا رفعت إليها بصيغه أصلية أو تبعية ويترتب على ذلك 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 الى دائرة القضاء الإداري[1].

وبتحليل هذا النص فان دعاوى المسئولية التقصيرية المرفوعة على الإدارة في مثل هذه الحالات تدخل كأصل عام ضمن اختصاص المحاكم المدنية وهذا ما أكدته محكمتنا العليا في حكمها الصادر بتاريخ 23 – 2 – 1972 م والذي جاء فيه (إذا لجأ الطاعن إلى القول بان قرارا إداريا قد صدر وطلب التعويض عنه دون إلغائه كان الاختصاص مشتركًا بين جهة القضاء العادي وجهه القضاء الإداري[2] .

ولا ينغلق أمامه سبيل القضاء العادي إلا إذا طلب إلغاء القرار الإداري حينئذ تكون جهة الاختصاص القضائي هي دائرة القضاء الإداري[3].

ولكن يجب أن يلاحظ بان اختصاص المحاكم المدنية في هذا النوع من الدعاوى ليس اختصاصا مانعا وإنما مشتركا بينها وبين دوائر القضاء الإداري بمعنى انه يجوز

---

(1) الجريدة الرسمية العدد منشور في الجريدة الرسمية ، ع ، 59، ص 1223 وما بعدها .

(2) طعن مدني، رقم 42، لسنه 17 ق، مجله المحكمة العليا ،س 7 ، ع 3، ص 106.

(3)طعن مدني رقم 42 لسنه 17ق، ص 106، المشار اليه سابقا .

للمتضرر من القرار الإداري رفع دعواه بالتعويض سواء أمام المحاكم المدنية أو دوائر القضاء الإداري حسبما يترأى له[1].

وهذا الاختصاص المشترك بين المحاكم المدنية ودوائر القضاء الإداري ينظر دعوى المسؤولية التقصيرية من القرارات الإدارية غير المشروعة يمكن استنتاجه من خلال المقارنة بين المادتين ((14 ، 16)) من قانون نظام القضاء رقم 55 لسنة 1976 بنص المادة 3 من قانون 88 لسنة 1971 بشان القضاء الإداري.

فالمشرع الليبي بعد أن أرسى قاعدة الاختصاص العام لصالح المحاكم المدنية للنظر في كافه المنازعات أيا كانت طبيعتها وذلك في المادة 14 من قانون نظام القضاء المشار إليه جاء في المادة 16 من ذات القانون وأورد أمثلة لهذا الاختصاص العام حيث عهد للمحاكم المدنية سلطه الفصل في دعوى المسئولية المدنية المرفوعة على الإدارة بسبب إجراءات إداريه (قرارات إداريه) وقعت مخالفه للقوانين واللوائح وقد رأينا كيف أن المشرع في قانون نظام القضاء الجديد رقم 6 لسنة 2006 احتفظ في المادة 20 منه بقاعدة الاختصاص العام للمحاكم المدنية في جميع المنازعات ولم يشر إلى الأمثلة التي أوردتها المادة (16) من قانون نظام القضاء لسنة 1976 باعتبار ما ورد بها ما هو الا مصادرة على المطلوب[2] . وبالمقابل جاء المشرع في المادة 3 من قانون 88 لسنة 1971 بشان القضاء الإداري وقرر(تفصل دائرة القضاء الإداري في طلبات التعويض عن القرارات المنصوص عليها في المادة السابقة إذا رفعت إليها بصفه أصليه أو تبعية ويترتب على دفع 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).

---

[1]- .خليفة سالم الجهمي ، المرجع السابق ، ص 90

[2]- .عمر محمد السيوي الوجيز في القضاء الإداري المرجع السابق ، ص 92.

وهكذا بعد أن منح المشرع في قوانين نظام القضاء للمحاكم المدنية اختصاصًا عاما بالفصل في جميع الدعاوي بما فيها دعاوى المسئولية المدنية عن القرارات الإدارية غير المشروعة جاء في القانون في 88 لسنة 1971 وأعطى لدوائر القضاء الإداري هي الأخرى الفصل في مثل هذه الدعاوى أي دعاوى التعويض عن القرارات الإدارية.

وبناء على ذلك يجوز للمتضرر من قرار إداري غير مشروع أن يرفع دعواه بالتعويض سواء أمام المحاكم المدنية أو أمام دوائر القضاء الإداري فلقد ترك له المشرع حرية الاختيار في مثل هذه الدعوى له أن يسلك طريق الدعوى المدنية أمام القضاء المدني أو طريق الدعاوى الإدارية أمام دوائر القضاء الإداري ولكن بمجرد سلوكه احد هذين الطريقين ينغلق أمامه الطريق الآخر.

ولو فرضنا أن الموظف رفع دعوى بالتعويض عن قرار فصله أمام المحكمة المدنية وحكمت هذه المحكمة في موضوع الدعوى برفض دعواه أو بتعويضه بأقل مما طلبه فلا يجوز لهذا الموظف أن يرفع الدعوى من جديد أمام دائرة القضاء الإداري والعكس صحيح ، وذلك تفاديا لاحتماليه تضارب وتناقض الأحكام الصادرة عن المحكمة المدنية ودائرة القضاء الإداري.[1]

ويرى بعض الفقهاء[2] أن السبب في جعل الاختصاص مشتركاً بين دوائر القضاء الإداري و المحاكم المدنية في هذه الدعاوى يكمن في الحقيقة في قرب المحاكم المدنية من المواطنين وبعد دوائر القضاء الإداري عنهم فالمحاكم المدنية متواجدة على مستوى جميع المناطق ولم يشأ المشرع أن يثقل كاهل المواطنين عناء السفر والنفقات لرفع دعاواهم بالتعويض عن القرارات الإدارية أمام دوائر القضاء الإداري بمحاكم الاستئناف المدنية التي لا تتواجد إلا في بعض المدن الرئيسية فطالما أن المتضرر من القرار

---

(1) د. عمر محمد السيوي المرجع السابق، ص92 وما بعدها .

(2) د. محمد عبدالله الحراري ، المرجع السابق ، ص 115.

الإداري يقتصر في دعواه على طلب التعويض دون إلغاء القرار، فقد أجازه له المشرع رفع دعواه أمام المحاكم المدنية القريبة منها والتي تختص أصلا بالفصل في دعاوى المسؤولية التقصيرية للإدارة ومن جهة أخرى فقد رأى المشرع أن اختصاص دوائر القضاء الإداري بإلغاء القرارات الإدارية يجب أن يستتبع حتما إعطائها صلاحية الفصل في دعاوى المسئولية المدنية المرفوعة على الإدارة بسبب قراراتها الإدارية غير المشروعة وذلك سواء رفعت إليها بصفه أصليه أو تبيعيه لدعوى الإلغاء ومن هنا ترك المشرع للمتضرر نفسه حرية اختيار الجهة القضائية التي يرفع إليها دعوه للمطالبة بالتعويض عن الأضرار الناشئة عن القرارات الإدارية غير المشروعة.[1]

الفرع الثاني: تقييم موقف المشرع في تنظيم الاختصاص بدعاوى مسئولية الإدارة عن قراراتها غير المشروعة

إن الاختصاص المشترك بين دوائر القضاء الإداري والمحاكم المدنية في مجال دعاوى المسئولية التقصيرية الناشئة عن القرارات الإدارية من شأنه أن يثير من الناحية العملية العديد من الإشكاليات المتمثلة أساسا في تعارض وتناقض الأحكام القضائية وفي الإخلال بمبدأ المساواة بين المواطنين[2] فمن جهة عندما يقوم المتضرر من القرار الإداري برفع دعوى أمام دائرة القضاء الإداري طالباً فيها إلغاء القرار دون التعويض عنه ثم يقوم في ذات الوقت برفع دعوى التعويض عن ذات القرار أمام المحكمة المدنية فقد يحدث أن تسبق المحكمة المدنية دائرة القضاء الإداري و تصدر حكما في دعوى التعويض المرفوعة أمامها لصالح المدعي يقضي بتعويضه عن الإضرار التي لحقت به لأنها رأت بان عيبا شاب القرار الإداري ومن ثم توافر عنصر الخطأ الموجب التعويض ثم تأتي دائرة القضاء الإداري وتصدر حكما يقضي برفض دعوى الإلغاء

---

(1)- محمد عبدالله الحراري المرجع السابق ، ص 115 وما بعدها

(2)- يحيى محمود محمد ، المرجع السابق . ص204.

لتحققها من عدم وجود أي عيب يشوب القرار الإداري المطعون فيه وقد يحدث العكس بأن تصدر المحكمة المدنية حكما يقضى برفض دعوى التعويض لان القرار المطلوب التعويض عنه هو قرار مشروع ومن ثم لا يوجد خطا جانب جهة الإدارة ثم تأتي من بعد ذلك دائرة القضاء الإداري وتصدر حكماً بإلغاء القرار الإداري المطعون في لتحققها من عدم مشروعيته ففي هاتين الفرضيتين نكون أمام أحكام متناقضة صادره عن محكمتين مختلفتين وقد يستحيل إزالة هذا التناقض لفوات مواعيد الطعن على هذه الأحكام بطريقه الاستئناف أو عن طريق الطعن أمام دائرة القضاء الإداري بالمحكمة العليا أو دائرة النقض المدني بذات المحكمة[1].

ومن جهة أخرى فانه وان كان رفع دعوى التعويض أمام القضاء العادي يمنع من إعادة رفعها أمام القضاء الإداري ويضمن صدور حكم واحد في الموضوع سواء من القاضي المدني أو من القاضي الإداري حسب اختيار المدعي إلا انه ما الحل إذا تعدد المتضررون من قرارات الإدارة وقرر بعضهم اختيار رفع دعوى التعويض أمام القاضي المدني والبعض الآخر لجأ إلى القاضي الإداري،أن إمكانية حدوث تعارض في الأحكام وكذلك اختلاف تأصيل وتطبيق المبادئ القانونية المتعلقة بالمسؤولية أمر قائم[2] في هذا الفرض وهذه الفرضية حدثت في مصر عندما كان الاختصاص بدعاوى المسؤولية عن القرارات الإدارية مشتركاً بين القضاء الإداري والقضاء العادي في ظل قانون مجلس الدولة 1946 – 1949 فقد حدث أن أحالت الإدارة بعض الموظفين غير المثبتين الذين لم يكونوا يتقاضون معاشاً إلى سن التقاعد في سن الستين وكانوا من علماء الأزهر الذين يعملون في بعض الوظائف الإدارية غير المدنية فلجأ بعضهم إلى القضاء العادي والبعض الآخر إلى القضاء الإداري وعندما وصل البعض الى محكمه استئناف

---

(1) محمد عبد الله الحراري المرجع السابق ، ص 124 .

(2) رفعت فوده، دروس في قضاء المسؤولية الإدارية، المرجع السابق، ص 62.

المنصورة قضت بان سن الإحالة إلى المعاش بالنسبة لهم هي الخامسة والستين ومن ثم فقد حكمت لهم بتعويض كبير لإخراجهم من الخدمة قبل الأوان.

وعندما عرض البعض الآخر إلى محكمه القضاء الإداري قضت بان سن الإحالة بالنسبة لمن كان في مثل ظروفهم هي الستين وليست الخامسة والستين ومن ثم فلم تجعل لهم الحق في أي تعويض على الإطلاق[1]

وعلى الرغم من عدم وجود قضاة إداريين متخصصين في مجال المنازعات الإدارية وعدم وجود قضاء إداري مستقل عضويا عن القضاء العادي في النظام القانوني الليبي إلا أننا نؤيد الاتجاه الفقهي المنادي بضرورة إسناد الاختصاص في نظر المنازعات الإدارية المتعلقة بالمسؤولية عن القرارات الإدارية إلى قاضيها الطبيعي وحده دون غيره والمتمثل في دوائر القضاء الإداري بمحاكم الاستئناف وذلك للسببين الآتيين:

السبب الأول: هو أن على الرغم من عدم وجود قضاه إداريين متخصصين في مجال المنازعات الإدارية في النظام القانوني الليبي إلا أن منح الاختصاص لدوائر القضاء الإداري دون غيرها بنظر المنازعات الإدارية المتعلقة بالمسؤولية عن القرارات الإدارية يجعل المختص بالفصل في هذه المنازعات هم مستشاري محاكم الاستئناف وذلك باعتبار أن القضاء الإداري في ليبيا هو عبارة عن دوائر للقضاء الإداري موجودة بمحاكم الاستئناف وتشكل من مستشاري هذه المحاكم ويطعن في أحكامها أمام دائرة القضاء الإداري بالمحكمة العليا وبالتالي فان المصلحة العامة تتحقق في هذا النوع من المنازعات بإسناد الاختصاص بنظرها لدوائر القضاء الإداري وذلك لما يملكه مستشارو محاكم الاستئناف من خبره لا تتوفر في قضاه المحاكم العادية

(1)مصطفى ابو زيد فهمي القضاء الإداري مجلس الدولة الجزء الأول ط 14 سنة 2012 ، ص، 264 .

((الجزئية والابتدائية)) تساعدهم إلى حد كبير في الفصل في هذه المنازعات ذات الطبيعة الخاصة.[1]

السبب الثاني: فعلى الرغم من عدم استقلال دوائر القضاء الإداري عضويا عن المحاكم العادية فهي عبارة عن دوائر داخل هذه المحاكم إلا أن دوائر القضاء الإداري مستقلة موضوعياً عن محاكم القضاء العادي فالقاضي بدوائر القضاء الإداري على خلاف القاضي بالمحاكم العادية غير ملزم بتطبيق قواعد القانون الخاص وقواعد المرافعات المدنية والتجارية على المنازعات الإدارية وإنما يأخذ من هذه القواعد ما يتلاءم فقط مع الطبيعة القانونية الخاصة للمنازعة الإدارية بمعنى انه حر في اختيار القواعد القانونية المناسبة للتطبيق على هذه المنازعة سواء كانت هذه القاعدة من قواعد القانون العام أم من قواعد القانون الخاص[2]، وقد أكدت محكمتنا العليا هذا المعنى في حكمها الصادر بتاريخ 26 -6- 1976 والذي جاء فيه:

أن القضاء الإداري يتميز عن القضاء المدني في انه ليس مجرد قضاء تطبيقي مهمته تطبيق نصوص مقننه مقدماً بل هو في الأغلب قضاء إنشائي يبتدع الحلول المناسبة التي تتفق وطبيعة وروابط القانون العام واحتياجات المرافق العامة ومقتضيات حسن سيرها و ضرورة استدامتها والتي تختلف طبيعتها عن روابط القانون الخاص التي وضعت أساساً لتحكم العلاقة بين الأفراد ولا تطبق وجوبا على روابط القانون العام إلاإذا

---

[1]. يحيى محمود محمد ، المرجع السابق ، ص205 .

[2] المرجع السابق ، ص206

وجده نص يقضي بذلك فان لم يوجد فلا يلتزم القاضي الإداري بتطبيق قواعد القانون الخاص وإنما له حريته واستقلاله في ابتداع الحلول المناسبة للروابط القانونية التي تنشا في مجال القانون العام بين الإدارة في قيامها على المرافق العامة و بين الأفراد فله أن يطبق من قواعد القانون الخاص ما يتلاءم منها وله أن يطور بما يحقق هذا التلأم.[1]

[1]ط عن إداري رقم 12 لسنة 22 ق (مجموعة المبادي القانونية التي قررتها المحكمة العليا بأربعين عاماً 1953 – 1994 ج 1 ، ج 2 ، دار الكتب الوطنية بنغازي ، الطبعة الأولي ،لسنة 2001 ، إعداد شحات ضيف الديجاوي .

الخاتمة :

لقد انتهت هذه الدراسة المتعلقة بنطاق اختصاص القضاء الإداري بدعاوى المسئولية التقصيرية للإدارة في القانون الليبي مقارنة بنظيره المصري إلى عدد من النتائج والتوصيات نوردها عبر الآتي :

أولا : النتائج :

- إن مسألة توزيع الاختصاص القضائي بدعاوى المسئولية التقصيرية للإدارة لا تثار إلا في الأنظمة التي تأخذ بنظام القضاء الإداري المختص بنظر المنازعات ذات الطبيعة الإدارية إلى جانب القضاء العادي أو المدني المختص بنظر المنازعات ذات الطبيعة المدنية .
- إن القضاء المختص بدعاوى المسئولية التقصيرية للإدارة عن أعمالها المادية الخاطئة في النظام القانون الليبي هو القضاء المدني واختصاصه بنظر هذه الدعاوى اختصاص مانع لا تشاركه فيه دوائر القضاء الإداري وذلك على خلاف الوضع في النظام المصري والذي يختص فيه القضاء الإداري اختصاصا مانعا بنظر هذا النوع من الدعاوى .
- إن الاختصاص بدعاوى المسئولية التقصيرية للإدارة من قراراتها غير المشروعة في النظام الليبي هو اختصاص مشترك بين المحاكم المدنية ودوائر القضاء الإداري ويترتب على رفع الدعوى أمام المحاكم المدنية عدم جواز رفعها أمام دوائر القضاء الإداري كما يترتب على رفعها أمام دوائر القضاء الإداري عدم جواز رفعها أمام المحاكم المدنية .

ولا يخفى ما للاختصاص المشترك من مساوئ أهمها احتمال تناقض الأحكام الصادرة عن القضائيين الإداري والمدني وذلك على خلاف الوضع في النظام المصري والذي يختص فيه القضاء الإداري اختصاصا مانعا بهذا النوع من الدعاوى .

ثانيا : التوصيات :

من خلال النتائج التي انتهت إليها هذه الدراسة نستطيع إيراد التوصيات التي عبر الآتي:

- إنهاء الاختصاص المشترك بين المحاكم المدنية ودوائر القضاء الإداري بنظر دعاوى المسئولية التقصيرية للإدارة عن قراراتها غير المشروعة ومنح الاختصاص المانع لدوائر القضاء الإداري بهذه الدعاوى.
- إسناد الاختصاص بدعاوى المسئولية التقصيرية للإدارة عن أعمالها المادية الخاطئة إلى قاضيها المتخصص بالدعاوى الإدارية وهو دوائر القضاء الإداري بدلا من المحاكم المدنية أو القضاء المدني .

و في الختام نسأل الله العلي القدير أن يوفق المخلصين من أبناء هذا الوطن العاملين في مجال القضاء والتشريع ، وأن يضعوا هذه التوصيات موضع التنفيذ.

تم بحمد الله

المصادر والمراجع

أولا : الكتب العامة والمتخصصة :

- د.خالد عبد الفتاح محمد، المستشار حسن محمود سيد احمد ،ق واعد المسئولية والتعويض ،سنة 2003 .
- د. خليفة سالم الجهمي ،أحكام ومبادئ القضاء الإداري الليبي، الطبعة الأولى،سنة 2009.
- د. رافتفودة،دروس في قضاء المسئولية الإدارية، دارالنهظةالعربية، القاهرة، لسنة 2010 .
- د.سامى جمال الدين، المنازعات الإدارية، الطبعةا لأولى، كلية الحقوق جامعة الاسكندرية، سنة 1983-1984م.
- د.سليمان محمد الطيماوي، القضاء الإداري الكتاب الأول، دعوى الالغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة السابعة، 1996 .
- د. سليمان محمد الطيماوي، الوجيز في القضاء الإداري، سنة 1974.
- د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الموسوعة الإدارية الشاملة ، الكتاب الأول، طبعة 2011 .
- د. عبدالعزيز عبد المنعم خليفة، شروط قبول الطعن بإلغاء القرار الإداري، منشأة المعارف الإسكندرية ،2005 .
- د. عبدالغني بسيوني عبدالله، القضاء الإداري، الناشر منشأة المعارف الاسكندرية، الطبعة الثالثة، 2006 .
- د. عمر محمد السيوي، القرار المطلوب إلغاءه في القانون الإداري الليبي، مجلة دراسات قانونية، بنغازي، المجلد الثاني، 1972 .
- د. ماجد راغب الحلو، الدعاوى الإدارية سنة 2015م.

- د. محمد عبدالله الحراري، الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الليبي، الطبعة السادسة، جامعة طرابلس الناشر المكتبة الجامعية للطباعة والنشر والتوزيع الزاوية، سنة 2019 .
- مصطفى بوزيد فهمي القضاء الاداري مجلس الدولة الجزء الأول ط 14 سنة 2012 .
- د. وهيب عياد سلامة، دعوى الإلغاء، سنة 2003 .

ثانيا : الرسائل و الأبحاث :

- أ. أسامة حويل سليمان سالم، إجراءات الطعن بالإلغاء أمام القضاء الإداري الليبي دراسة مقارنة سنة 2001، رساله ماجستير، اكاديمية الدراسات،العليا، 2008.
- صالح حسن البكوش، مسئولية الإدارة عن أعمالها المادية في المجتمع الاشتراكي، مجلة المحامي السنة الثامنة العددان (31-32) لسنة 1990م .
- د.عمر محمد السيوي، الوجيز في القضاء الإداري، جامعة بنغازي، سنة 2013م.
- أ. يحيى محمود محمد، المنازعات الإدارية معيار تحديدها والاختصاص بنظرها في النظام الليبي دراسة مقارنة رساله دكتوراه : كلية الحقوق جامعة عين شمس 2019 غير منشورة .

ثالثا : التشريعات ومجموعات الأحكام والفتاوى :

1. التشريعات :

- القانون رقم 88 لسنة 1971 بشأن دوائر القضاء الإداري .
- قانون نظام القضاء رقم 51 لسنة 1976 .

- قانون نظام القضاء رقم 6 لسنة 2006 .
- القانون المدني الليبي لسنة 1953 .
- القانون المدني رقم 12 لسنة 2010 بشأن علاقات العمل .

2. **مجموعات الأحكام وفتاوى الإدارة** :

- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة العليا بأربعين عاماً 1953 – 1994 الجزء الأول والجزء الثاني إعداد شحات ضيف الديجاوي، دار الكتب الوطنية، بنغازي، الطبعة الاولي، لسنة 2001.
- مجموعة المبادئ القانونية لفتاوي الإدارة لسنتي (1976/1975م) .
- مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، تصدر عن المكتب الفني .