مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة وحظر الحلول محلها في اختصاصها والاستثناءات الواردة عليه في القضاء الإداري الليبي

■ د. نعيمة عمر الغزير

عضو هيئة تدريس الجامعة المفتوحة

المقدمة

حظر توجيه أمر للإدارة أو الحلول محلها في اختصاصها؛ مبدأ قضائي ابتدعه القاضي الإداري لأسباب نظرية وعملية أوقضائية اقتضتها ظروف العمل القضائي دون أن يكون هناك نص تشريعي صريح ودقيق ملزم لهذا القاضي؛ وقد عمل القضاء الإداري الليبي بدقة على احترام هذا المبدأ.

فألغت المحكمة العليا الليبية (دائرة القضاء الإداري) أي حكم جاء عن محكمة أول درجة (محكمة الاستئناف- دائرة القضاء الإداري) تضمن صراحة أو ضمنا أمرا للإدارة للقيام بعمل أو الامتناع عنه؛ وقدرت أنها ليست رئيساً أعلى لرجل الإدارة، كمالاتملك حرية اتخاذ القرارات التي يملكها رجل الإدارة في اختصاصه[1]، أما في تنفيذ الأحكام الصادرة عنها فإن كان في امتناع الرئيس الإداري عن التنفيذ ما يعرضه للمسؤولية عقوبتها الحبس والعزل إلا أنها قررت عدم إمكانيتها على إكراه الإدارة كي تنفذ الأحكام الصادرة عنها والتي لها حجية الشيئ المقضي به لكونه لا يتم ذلك إلا بإرادة هذه الإدارة[2].

وبالرجوع إلى موقف القاضي الإداري الليبي من مبدأ حظر توجيه أوامر للإدارة أو الحلول محلها نتبين أن الحظر يشمل جميع المنازعات الإدارية التي تختص بها دوائر القضاء الإداري على سبيل الحصر تلك الواردة في القانون رقم 88 لسنة 71 بشأن القضاء الإداري؛ وحتى في مجال دعاوى القضاء الكامل ليس له أن يُصدر أمراً للإدارة بدفع مبلغ محدد من المال للتعويض عن الضرر؛ إنما دوره يقتصر فقط على تقرير حق المضرور بالتعويض طبقاً للقانون، ولا يمكن أن يلزمها في حكمه بإداء التعويض؛ لذا يمكن القول إن القاضي الإداري ليس أمامه إلا سلطة الحكم فقط دون أن ترقى إلى مستوى سلطة التقرير.

يضاف إلى ما تقدم أنه ما من غرابة في سلطة القاضي الإداري أسلوب الأمر إذ يلجأ إليه على نحو مستمر عندما يوجه أوامره لأشخاص القانون الخاص - الأطراف في المنازعات المثارة أمامه- أينما رأى في ذلك ما يحقق المشروعية القانونية.

وهكذا فمن المسلم به فقهاً وقضاء وتشريعا لا مكان لفكرة أن يكون للقاضي الإداري سلطة توجيه أوامر للإدارة أو الحلول محلها، إلا أنه بالنظر لدوره الأساسي في تطوير قواعد القانون الإداري بما يلبي حاجات الإدارة ولضمان الحقوق والحريات يحتم عليه أن تكون رقابته في هذا الشأن أكثر مرونة ممايجعله في حالات معينة يخرج عن القاعدة العامة التي تحكم سلطته إزاء القرار الإداري المطعون فيه.

فهذا البحث يثير إشكالية هامة تتمثل في مدى سلطة القاضي الإداري في شأن المنازعات الإدارية عند البث في دعوى الإلغاء من خلال دراسة مبدأ حظر توجيه الأوامر من القاضي الإداري للإدارة أو الحلول محلها في اختصاصها؟.

وقد رأيت تقسيمها إلى مبحثين سيكون المبحث الأول مخصصا لبحث مبدأ الحظر على القاضي الإداري توجيه أوامره للإدارة أو الحلول محلها، والأساس القانوني لهذا الحظر؛ وأتناول ذلك في مطلبين: الأول مضمون المبدأ وفي المطلب الثاني ابحث الاساس القانوني لمبدأ حظر توجيه القاضي الإداري أوامره للإدارة أو الحلول محلها في اختصاصها، وفيما يتعلق بالمبحث الثاني فسأفرده لبحث الاستثناءات التي ترد على مبدأ حظر القاضي الإداري توجيه أوامر للإدارة أو الحلول محلها على أن أوضح ذلك في مطلبين؛ الأول الاستثناءات على مبدأ حظر توجيه أوامر للإدارة من القاضي الإداري، وفي المطلب الثاني أتناول الاستثناءات التي ترد علىمبدأ حظر حلول القاضي الإداري محل الإدارة في اختصاصها.

المبحث الأول:

مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري أو الحلول محلها والأسس القانونية التي يستند عليها

يسلم الفقه والقضاء في مصر وليبيا بقاعدة أن القاضي الإداري لايستطيع أن يوجه أوامر للإدارة كالقيام بعمل أو الامتناع عنه أو الحلول محلها، وهذه القاعدة بشقيها هي المبدأ العام في مجال تحديد سلطات القاضي الإداري في دعوى الإلغاء، وقد فسر الفقه والقضاء هذه القاعدة بأفكار شتى تناولت توضيح الأساس القانوني الذي يستند إليه هذا الحظر؛ لذلك فإن دراستنا في هذا المبحث تشمل مضمون مبدأ حظر توجيه أوامر

من القاضي الإداري للإدارة أو الحلول محلها (المطلب الأول)، كما تشمل دراسة الأسس القانونية التي يستند إليها هذا الحظر في شقيه (المطلب الثاني).

المطلب الأول:

مضمون مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة أو الحلول محلها:

طبقا لهذا المبدأ يحظر على القاضي الإداري توجيه أوامر للإدارة أو الحلول محلها بناء على طلب مقدم من الطاعن[3]؛ إلا أن ذلك لا يعني أن مصطلح الأمر لم يكن مستخدما في أحكام القضاء الإداري سواء في مصر أو ليبيا ؛ إذ إنه يستخدم تعبير الأمر ليبين مدى سلطته اتجاهه لذا يطرح في بعض أحكامه اصطلاح الأمر بتعبيرات مختلفة كما هو الحال عندما يقرر استحالة أن يوجه أوامر إلى الإدارة، وفي أحكام أخرى يقرربأنه يحظر عليه الحلول محل الإدارة في اختصاصها كما سنرى.

ومما يجدر ملاحظته في هذا الصدد أنه لا يمكن الأخذ بكلا التعبيرين على قدم المساواة باعتبار أن مفهوم الحظر في التعبير الثاني ينحصر في عدم إمكانية قيام القاضي الإداري بسلطات الإدارة أي يستبدل اختصاصه باختصاصها في حين التعبير الأول ماهو إلا عدم قدرة القاضي الإداري على توجيه أوامر للإدارة ضمن منطوق حكمه، بمعنى يملي عليها سلوكها دون أن يحل محلها.

ولهذا أتطرق لمفهوم الأمر القضائي بوجهيه؛ فيقصد بمبدأ حظر توجيه الأوامر من قاضي الإلغاء للإدارة بأنه لايجوز للقاضي الإداري وهو بصدد الفصل في دعوى الإلغاء أن يوجه أمراً للإدارة بأن تُصدر قراراً معيناً على نحو طلب منها فيه تصحيح ورقة إجابة الطالب[4] أو أن تقوم بترقية موظف، أو أن يوجه لها أمراً بأن تعدل في قرار إداري سواء أن كان هذا القرار فرديا أوتنظيميا[5]، وبالتالي لايمكن للقاضي الإداري أن يوجه أمراً للإدارة لا صراحة ولا ضمنا كأن يحملها بالإكراه على تنفيذ أحكامه، وقد سار القضاء الإداري الليبي[6] في هذا الاتجاه أسوة بالقضاء الإداري المصري الذي حفلت العديد من أحكامه منذ زمن طويل بما يؤكد التزامه بهذا المبدأ[7].

في حين يقصد بالحظر على القاضي الإداري أن يحل نفسه محل الإدارة بأنه ليس له أن يصدر نيابة عنها قراراً إدارياً أو يعدل لها في القرار الإداري المطعون فيه وهو بصدد الفصل في دعوى الإلغاء.

وهكذا في نطاق دعوى الإلغاء نتبين أن سلطة القاضي الإداري تقتصر على الحكم برفض الدعوى إذا كان القرار لايعيبه أحد عيوب المشروعية أو الحكم بإلغاء القرار المطعون فيه إذا ما شابه عيب من هذه العيوب فلا يملك هذا القاضي أن يرتب آثارا حتمية لحكم الإلغاء كأن يصدر قرارا جديدا، أو يعدل في القرار المعيب لكي يتدارك مالحقه من عدم

مشروعية[8]، وبالتالي إذا ما قضى بإلغاء القرار المطعون فيه لا يمكن له إصدار القرار الصحيح، واستقرت أحكام القضاء الإداري الليبي في هذا الاتجاه بأن « ..... سلطة قاضي الموضوع تقتصر على إلغاء أو رفض طلب الإلغاء وإذا ما انتهى إلى إلغاء القرار الإداري فليس له أن يرتب بنفسه الآثار الحتمية لحكمه بأن يقوم بإصدار القرار السليم محل القرار المعيب...»[9]؛ فقد قضت المحكمة العليا بتاريخ2005/1/16 برفض حكم محكمة الاستئناف (دائرة القضاء الإداري) لتجاوزه هذا المبدأ فقالت بأنه: « لما كان ذلك وكان الحكم المطعون فيه قد قضى بترقية المطعون ضدها إلى الدرجة الحادية عشرة اعتبارا من 1996/9/1 وهو أمر يخرج عن ولاية القضاء الإداري فإنه يكون قد جانب الصواب متعين النقض في هذا الجانب»[10]

كما أن القاضي المدني الليبي عند نظره لدعوى التعويض في المنازعات الإدارية[11] ليس له إصدار أوامر للإدارة بإجراء معين أو الامتناع عنه أو أن يحل هذا القاضي محل الإدارة في شأن إصدار قرار ما أو تعديل قرار سابق[12]؛ لذا ما عليه إلا أن يحدد مدى مشروعية القرار الإداري المطعون فيه ومدى أحقية المضرور بالتعويض دون أن يوجه أمراً للإدارة بسداد قيمة التعويض أو أن يحل محل الإدارة بإصدارقرار إداري للخزينة بسداد المبلغ.

المطلب الثاني:

أساس مبدأ حظر توجيه القاضي الإداري الأوامر للإدارة أوالحلول محلها في اختصاصها:

خلا النظام القانوني في ليبيا ومصر من نصوص قانونية صريحة تحظر على القاضي الإداري توجيه الأوامر للإدارة أو حتى الحلول محلها، ولكن الفقه أخذ على عاتقه البحث عن الأسس القانونية التي تكون مرجعا لهذا الحظر؛ ومن هذه الأسس الفصل بين سلطة الإدارة وسلطة القضاء وطبيعة سلطات القاضي الإداري وكلاهما على التفصيل التالي.

أولاً: الفصل بين سلطة الإدارة وسلطة القضاء

تعد هذه القاعدة الدستورية أساسا نظريا لمبدأ حظر توجيه القاضي الإداري أوامر للإدارة أو الحلول محلها[13]، وتجد هذه القاعدة جذورها في القانون الفرنسي 16 أغسطس1790 [14] والذي به لم يعد القاضي الإداري رجل إدارة، وبصدور القانون 24 /5/ 1872 [15] ما عاد مجلس الدولة هيئة إدارية عليا؛ أما القضاء الإداري الليبي فلا نص يلزمه بعدم توجيه أوامر للإدارة أو الحلول محلها عند بثه لدعوى الإلغاء إنما هو من قيد نفسه بذلك ليس بإرادة ذاتية محضة أسوة بالقضاء الإداري في مصر[16] إنما لعدة عوامل أهمها استجابة لمبدأ الفصل بين السلطات الذي يعد أحد مبادئ الديمقراطية.

لذا فإن الأساس الأول الذي قام عليه مبدأ حظر توجيه القاضي الإداري الأوامر

للإدارة أو الحلول محلها إنما يرجع إلى فلسفة نشاط القضاء الإداري، والتي تقوم على مبدأ الفصل بين القضاء والإدارة مما يمنع القاضي الإداري التدخل في شؤون الإدارة كما لو قام بإصدار أوامر للجهات الإدارية لكي تتخذ سلوكاً أو تمتنع عن القيام بسلوك محدد، كما أنه ليس له أن يعدل في القرار الإداري المطعون فيه إذا ما تحقق من عدم مشروعيته أو حتى يستبدله بغيره لما في مثل هذه القرارات التي لو اتخذت من خرق واضح لمبدأ الفصل بين السلطات يتمثل في تحول القاضي الإداري إلى رجل إدارة بالمعنى الدقيق[17]

وفي الواقع العملي يتقرر مبدأ حظر حلول القاضي الإداري محل الإدارة أو توجيه أوامر لهاعلى أنه نتيجة منطقية لإستقلال الإدارة عن القضاء؛ لما في تدخل هذا الأخير من إهدار لمكانة الإدارة صاحبة الاختصاص الاصيل تمارسه للرقابة على مرؤوسيها، ناهيك عن مخالفته في حد ذاته كما أسلفنا لمبدأ الفصل بين السلطات وما ينتجه ذلك من إرباكات تُظهر الإدارة خصما وحكما في ذات الوقت.

فقد قضت المحكمة العليا الليبية بإلغاء حكم صادر عن محكمة استئناف طرابلس (دائرة القضاء الإداري) رأت فيه تدخل القضاء في شأن سلطة الإدارة حيث قالت: "فإن الحكم المطعون فيه قد خالف القانون وأخطأ في تأويله وتفسيره حين قضى مجاوزاً حدود سلطته بإحالة الأوراق إلى لجنة وبحث القرار المطعون فيه على ضوء ماورد بأسباب حكمه من إيضاحات قانونية"[18]

وفي حكم آخر قالت: "فكان على الحكم المطعون فيه أن يقف بقضائه عند مجرد إلغاء قرار وزير الزراعة والاصلاح الزراعي المطعون فيه وأن يلزم الإدارة ببحث جدية التصرف من عدمه ويتعين ذلك إلغاء هذا الشق من الحكم"[19]

والجدير بالذكر لممارسة اختصاصات السلطة الإدارية يشترط أن يكون العضو مندمجا في الإدارة وليس أجنبيا، وقاضي الإلغاء أجنبي عن الإدارة سواء من الناحية العضوية أو من الناحية الوظيفية[20]، وبالتالي إعمالاً لهذا المبدأ لا يجوز للقضاء أن يمارس الوظيفة الادارية، مما جعل القضاء الإداري الليبي يرسي مبادئه على عدم قبول طلبات الخصوم بهذا الشأن؛ومن قضائه في ذلك ما جاء عن محكمة استئناف طرابلس (دائرة القضاء الإداري) بتاريخ 6/6/ 2006 " حيث إن المادة 20 من القانون المذكور [قانون الشرطة رقم 10/ 92] أجازت التعيين في الرتب الأعلى إذا كان المرشح خريجاً من إحدى الجامعات أو المعاهد العليا فإن ذلك الجواز من صميم صلاحيات الإدارة لها أن تعين ولها أن ترفض حسب مقتضيات الصالح العام وليس للقضاء أن يجبر الإدارة على الترقية الأمر الذي تعتبر طلبات الطاعن لا سند له في القانون ويتعين رفضها على النحو

المبين بالمنطوق"[21]، كما عد هذا المبدأ قاعدة من قواعد النظام العام وفقا لنص المادة 75 من قانون المرافعات المدنية والتجارية والتي نصت على أنه "إذا رفع إلى المحكمة ماهو من اختصاص السلطة الإدارية قررت من تلقاء نفسها عدم الاختصاص في أي حال أو درجة كانت عليها الدعوى" .

ومن تطبيقات المحكمة العليا الليبية قولها بأن: ".... قضاء هذه المحكمة مقصورٌ في مثل هذه الدعاوى على رقابة مشروعية القرارات الإدارية بحيث لايسوغ له أن يحل نفسه محل الجهة الإدارية في عمل أو إجراء هو من صميم اختصاصها...."[22]، ولازال هذا القضاء مستقراً على ذلك فقد جاء عن محكمة استئناف طرابلس (دائرة القضاء الإداري) "إن ولاية القضاء الإداري مقصورة على الرقابة على القرارات الإدارية بحيث لا يسوغ له أن يحل نفسه محل جهة الإدارة في عمل أو إجراء هو من صميم اختصاصها"[23]، وبالمقابل ضمانا لحقوق وحريات الأفراد منع هذا القضاء على الإدارة أن تمارس الوظيفة القضائية حيث إن"... الإدارة لاتستطيع إلغاء القرار بسلطتها الرئاسية بحكم وصايتها الولائية فلا سبيل أمامها إلا الطعن فيه أمام هذه المحكمة ...."[24].

استنادا لكل ما تقدم من معطيات فإن الفصل بين الهيئات القضائية والهيئات الإدارية مضمونها لانفصال العضوي والوظيفي فمحاكم القضاء الإداري خارج التسلسل الإداري، ووظيفة هذه المحاكم النظر في مشروعية القرار الإداري المطعون فيه دون التدخل في عمل الإدارة وبالمقابل تلتزم الإدارة بوظيفتها الإدارية لا تتعداها إلى ما يختص به القضاء؛ بمعنى أن القضاء مستقل استقلالا حقيقيا من جهة وأن الإدارة تتمتع بالحرية في تقدير تصرفاتها فيما لا يُقيدها به النصوص القانونية، ودور القضاء عليها رقابي لايرقى إلى أن يتعرض بالتأويل لأعمالها .

ثانيا/ طبيعة سلطات القاضي الإداري:

مضمون هذا الأساس عملي قضائي لكونه يُرجع مبدأ حظر توجيه القاضي الإداري أوامر للإدارة أوالحلول محلها إلى طبيعة سلطات القاضي الإداري، وهذه السلطة تجد أصولها في مفهوم دعوى الإلغاء من حيث أنها دعوى عينية[25] تهدف لحماية المصلحة العامة المتمثلة في المحافظة على مبدأ المشروعية، وهذه المشروعية تقتضي منه كقاضي إداري حماية الحقوق والحريات، ولهذا يمكن له أن يأمر الإدارة بوقف التعدي على هذه المشروعية ولا يرى في ذلك أي خروج عن حدود سلطاته، ومن ذلك ما يقضي به في شأن القرار الإداري السلبي، وأيضاً في شأن الطعون الضريبية ومن دلالة أحكام المحكمة العليا الليبية في هذا الاتجاه قولها بأن " قضاء هذه المحكمة قد استقر فيما يتعلق بالطعون الضريبية على أن سلطة القضاء لا تقف فيها عند حد تقرير الإلغاء بل تتعدى ذلك إلى

تحديد المبالغ التي يلتزم بها الممول..."[26]

استنتاجا من هذا الموقف للقضاء الإداري فإنه لا يوجد نص يسمح للقاضي الإداري بإصدار أوامر للإدارة كما لايوجد نص يمنعه من ذلك، وهذا ما يدفعنا إلى تفسير منطقي مضمونه أنه بالرغم من واجب واختصاص القاضي الإداري حماية المشروعية بموجب السلطات الممنوحة له يحجم عن توجيه أوامر للإدارة حتى لا يصطدم بها مما قد يشوه صورته في نظر العامة، ويتأيد هذا الرأي بقول المحكمة العليا الليبية: " ..... مصلحة الطاعن في أن يلجأ إلى الطريق الموازي أو المقابل أو المباشر وهو القضاء العادي صاحب الولاية العامة بالعقود المدنية لأن سلطات القاضي فيه أوسع من سلطات قاضي الإلغاء التي تقتصر على إلغاء القرار دون أن ترتب عليه نتائجه الايجابية...."[27]

ومن قضائها أيضا في هذا الشأن "رقابة القضاء الإداري لا تسلط إلا بعد إعمال الإدارة رأيها واتخاذ قرارها بشأن جدية التصرف.."[28]

وهكذا الأصل العام مهمة القاضي الإداري في دعوى الإلغاء تنحصر في مجرد الحكم بإلغاء القرار جزئيا أو كليا إذا ما تبث له صحة الطعن على أن القرار المطعون فيه غير مشروع، أما أن يتدخل بأعمال الإدارة فيصدر لها أمرا بأداء معين أو يقوم بتعديل القرار فليس هذا من اختصاص القضاء[29]

غير أنه من مجمل ما تقدم اتضح أن من الأسس القانونية لمبدأ حظر توجيه القاضي الإداري الأوامر للإدارة أو الحلول محلها تظهر في طبيعة وظيفة القاضي الإداري عندما يبث في المنازعات الإدارية، والتي لاتخرج عن إلغاء القرار الإداري محل الخصومة فقط إنما قد يتعداها أحياناً ليصدر أوامر في مواجهة السلطة الإدارية من خلال طبيعة هذه الوظيفة القضائية.

ويرى بعض الفقه الليبي[30] أن هذه التبريرات أيا كانت جميعها تلتقي عند فكرة واحدة وهي منع القاضي الإداري من التدخل في عمل الإدارة؛ إلا أنه يمكن الاعتراف بوجود حالات استثنائية يتم من خلالها توجيه أوامر للإدارة للقيام بعمل أو الامتناع عنه أو الحلول محلها في اختصاصها وهو ما سيكون موضوع دراستنا في المبحث الثاني.

المبحث الثاني:

الاستثناءات الواردة على مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة أو الحلول محلها:

لايبدو أن القضاء الإداري يقف مكتوفا إزاء الحظر على سلطاته يظهر ذلك فيما يتبعه من أساليب لإجل التخفيف من القيود التي ترد على هذه السلطات، والتي كان لها شأن في التأثير على مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة أو الحلول محلها.

عليه؛ حرص القضاء الإداري في مصر وليبيا على تطبيق مبدأ حظر توجيه أوامر القاضي الإداري للإدارة أو الحلول محل الإدارة في اختصاصها بشقيه؛ إلا أنه لم يطبق ذلك على نحو مطلق، وإنما كانت له استثناءات عن ذلك نجملها فيما يلي:

المطلب الأول:

الإستثناءات الواردة على مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة

الأصل العام لكل قاعدة استثناء واستثناءات مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة تتمثل في:

1 - **وقف تنفيذ القرار المطعون فيه:**

المبدأ في نظرية القرارات الإدارية هو افتراض صحتها لذا تسري في مواجهة المخاطبين بأحكامها متى علموا بها بأحد الاساليب المقررة قانونا[31] ، ومن يرى عكس ذلك من المخاطبين بهذه الأحكام عليه إثبات ذلك أمام القضاء، لذا حسم المشرع الليبي هذه المسألة حماية للأفراد من تعسف الإدارة فقد جاء في نص المادة السابعة من القانون رقم 88 لسنة 71 بشأن القضاء الإداري على أنه "لا يترتب على رفع الدعوى أمام دوائر القضاء الإداري وقف تنفيذ القرار المطعون فيه على أنه يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذه إذا طلب ذلك في صحيفة الدعوى ورأت المحكمة أن نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها..."

بداية من المهم الإشارة إلى أن القاضي الإداري يراقب بحذر تأثير نتائج وقف تنفيذ القرار الإداري ليس على مصلحة الطاعن فقط إنما أيضاً تأثيره على المصلحة العامة أيضاً، ودلالة ذلك ما جاء عن المحكمة العليا بأن أحكامها " استقرت بالنسبة للقرار الإداري فالأصل هو نفاذه حتى يقضي بإلغائه حيث يتجسد فيه نشاط الإدارة ويتمتع بقرينة السلامة ووقف نفاذه يضر بالمصلحة العامة ضررا جسيما يتعذر تداركه فيما لو يقضي برفض الدعوى بطلب إلغائه"[32]

وترتيبا على ذلك يمارس القاضي الإداري سلطاته إزاء وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه إذا ما توافرت الشروط الشكلية المتمثلة في طلب الطاعن ايقاف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه، أما على صعيد الشروط الموضوعية فإن الطلب يجب أن يستند إلى عاملي الجدية والاستعجال.

مما يفسر الأمر القضائي بوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه هو لأجل تدارك نتائج بالغة الخطورة إذا ما تم تنفيذ هذا القرار فيما بعد؛ حيث إن واقع وقف التنفيذ هو ما تجلى للقاضي الإداري من أسباب جدية ووضوح قد تدفعه إلى إلغاء القرار ذاته عند الفصل في موضوع الدعوى، بمعنى وقف تنفيذ أمر لا يصدره القاضي الإداري إلا إذا كان سوف يرتب آثارا للمستقبل بالتعديل في مركز قانوني أو واقعي موجود.

وبذلك هو نظام استثنائي بإعتبار أنه حكم مؤقت يزول أثره مع إلغاء القرار الإداري المطعون فيه ويصبح غير ذي موضوع؛ كما أنه إجراء مستعجل لا يملك القاضي الإداري الأمر به من تلقاء نفسه إنما لابد أن يطلبه الطاعن في صحيفة الدعوى، بالإضافة إلى أنه قبول أو رفض الطلب أمر جوازي للمحكمة ممكن أن تحكم به (أي أن تأمر الإدارة بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه) أو لاتلتفت إليه (طلب الطاعن بوقف التنفيذ) وعلى ذلك ترسي المحكمة العليا الليبية مبدأها في هذا الاتجاه فتقول: " .... زوال هذه العقبة يكون مؤقتا ويرتبط مصيره بمصير دعوى الإلغاء، ولما كان القضاء الإداري لا يملك الحلول محل الإدارة في عمل إجراء هو من صميم اختصاصها فإن تنفيذ مقتضى الحكم الصادر بإلغاء أو وقف تنفيذ القرار الإداري .... يتطلب تدخلا ايجابيا من جانب الإدارة بإصدار قرار إداري تنفذ به مقتضى الحكم ...."[33]

وبناءً على ذلك نتساءل **هل الحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه هو أمر قضائي موجه للإدارة يتجاوز مبدأ الحظر على توجيه أوامر للإدارة من القاضي الإداري؟**

الأحكام الصادرة عن القاضي الإداري سواء في ليبيا أو مصر بشأن وقف تنفيذ القرارات الإدارية. ما هي إلا أوامر بالمعنى القانوني الدقيق[34] وذلك لأنه:

- وقف التنفيذ هو طلب قانوني مستقل عن الحكم في موضوع النزاع.
- إذا ما خالفت الإدارة أمر القاضي الإداري بوقف التنفيذ ونكلت عن تنفيذ الحكم القضائي في هذا الشأن فإن ذلك يعرضها للمسؤولية.

ويقر البعض[35] بأن هذا الأمر القضائي يتجاوز الحظر المفروض على القاضي الإداري بعدم إمكانية توجيهه أوامر للإدارة من حيث إن الحكم بوقف التنفيذ في شأن قرار إداري إيجابي هو أمر موجه للإدارة بالامتناع عن عمل في حين إذا كان هذا الحكم في شأن قرار إداري سلبي هو أمر موجه للإدارة حتى تقوم بإصدار القرار الذي امتنعت عن اصداره وهو ما يعني إلزام القيام بعمل يقع على عاتق الإدارة؛ إذاً الحكم بوقف تنفيذ قرار الإدارة المطعون فيه ما هو إلا أمر موجه للإدارة بإيقاف تنفيذ عملها.

2 - الأوامر الموجهة من القاضي الإداري للإدارة بتزويد المحكمة بالمستندات والأدلة:

إذا كان يمكن للقاضي أن يأمر بتقديم أي وسيلة من وسائل الاثبات وله أن يقدر مدى أهميتها في موضوع الدعوى[36]. فإنه من الأصول العامة في فكرة الاثبات أنه لايجوز إجبار شخص على تقديم دليل ضد نفسه ليستفيد منه خصمه، والاستثناء عن هذه الاصول يجوز للقاضي الإداري أن يأمر الإدارة بتقديم ما لديها من أدلة وقرائن كالملفات والمستندات[37]، والسند في ذلك يرجع إلى طبيعة دعوى الإلغاء لأن الخصم فيها الإدارة وهي وحدها من يملك الأوراق والمستندات الدالة، وهذه الاوامر الصادرة من القاضي الإداري هي تطبيق

لنص المادة 27 من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972 بأن " تتولى هيئة مفوضي الدولة تحضير الدعوى وتهيئتها للمرافعة ولمفوض الدولة في سبيل تهيئة الدعوى الاتصال بالجهات الحكومية ذات الشأن للحصول على ما يكون لازما من بيانات وأوراق وأن يأمر باستدعاء ذوي الشأن لسؤالهم عن الوقائع التي يرى لزوم تحقيقها أو بدخول شخص ثالث في الدعوى أو بتكليف ذوي الشأن بتقديم مذكرات أو مستندات تكميلية وغير ذلك من إجراءات التحقيق في الأجل الذي يحدده لذلك"

وهي نفس الصورة للأمر والتقرير التي يمتلكها القاضي الإداري الليبي في مواجهة الإدارة بموجب نص المادة 16 من قانون 88 لسنة 71 بشأن القضاء الإداري عندما حددت بأنه يمكن للمستشار في دائرة القضاء الإداري أن يأمر باستدعاء الخصوم أو إجراء تحقيق في الوقائع أو تكليف الخصوم بتقديم مذكرات ومستندات.

ونجد تطبيق ذلك أيضاً في نص المادة 214 من قانون الإجراءات المدنية والتجارية (المرافعات) بأن " ولها أيضا (المحكمة) أن تطلب من الجهات الإدارية أن تقدم كتابة ما لديها من معلومات والوثائق اللازمة في القضية بشرط ألا يخل تقديم ذلك بالمصلحة العامة".

وبالتالي سلطة القاضي الإداري في ذلك مستقرٍ عليها تشريعا وفقها وقضاءً؛ غير أنه ما يلاحظ على الأوامر الصادرة من القاضي الإداري في هذا المجال أنها تتمايز وبوضوح عن الحكم في الدعوى لكونها تظهر في مرحلة تحضير الدعوى وجمع الأدلة؛ غير أن ذلك لا يخرجها من دائرة الأوامر الموجهة للإدارة إذ إنها تصدر بمناسبة نزاع مطروح أمام القاضي الإداري وهي مستقلة عن الحكم القضائي في موضوع الدعوى كما أنها تقترن بجزاء؛ ففي حالة عدم استجابة الإدارة لما يأمر به القاضي من إبراز للمستندات والوثائق من شأنه أن يقلب عبء الإثبات وتطبيقا لذلك قضت المحكمة العليا الليبية بأنه: " .... فإذا تبين خلو الملف مما يصح أن يكون سببا لفقده أسباب الصلاحية لقيده بجداول المحامين انتفت قرينة السلامة التي يتمتع بها القرار وانتقل عبء الإثبات على الجهة الإدارية مصدرة القرار ووجب عليها الافصاح عن مبررات قرارها"[38]، وكما قضت في حكم آخر بالقول: " وكان الحكم المطعون فيه قد قضى ببراءة ذمة الجهة الإدارية المطعون ضدها استنادا إلى أن الطاعن لم يقدم الدليل عليه وإلى ما استخلصه في الرسالة الصادرة من مؤسسة الاسكان نفسها من أن المبلغ قد صرف للطاعن فإن الحكم المطعون فيه يكون قد قلب بدون موجب عبء الإثباث واعتمد على دليل من اصطناع الإدارة وهي خصم في أمر لاينتجه"[39]

ليس ذلك فحسب بل يمكن للقاضي الإداري إذا ما نكلت الإدارة عن تقديم المستندات والأدلة أن يعتبر ذلك بمثابة إقرار ضمني لصحة إدعاء الطاعن وقرينة لصالحه[40].

يستنتج مما تقدم أن هذه الاجراءات تعد أوامر للإدارة لأنها تصدر عن القاضي الإداري بمناسبة نزاع مطروح أمامه؛ وتظل مستقلة عن الحل القضائي المتخذ في موضوع هذا النزاع.

وعلى كل حال فإن استخدام القاضي الإداري لسلطة الأمر في هذا النطاق والتي كما عرفنا مستقرٍ عليه الا تُعد مساسا باستقلال الإدارة بل هي من مقتضيات الوظيفة القضائية التي تقوم على إحقاق العدل[41].

3 ـ الأوامر الضمنية:

هناك العديد من الوسائل التي يلجأ إليها القاضي الإداري كي يحقق مبتغى المشروعية من الإدارة، وهذه الوسائل لا تشكل في حد ذاتها أوامر مباشرة لهذه الأخيرة؛ وإن كانت في جوهرها تنطوي على إصدار توجيهات لها كتلك المتعلقة بتنفيذ الأحكام الباتة الصادرة عن القضاء الإداري، فبالرغم من تدخل المشرع الليبي بمقتضى نص المادة 32 من قانون المحكمة العليا رقم 6 لسنة 82 ومنح القضاء الإداري حق توجيه الأوامر للجهات الإدارية باتخاذ هذا الإجراء لتنفيذ " الأحكام الصادرة بالإلغاء من دائرة الطعون الإدارية تكون صورتها التنفيذية مشمولة بالصيغة الآتية على جميع الجهات الإدارية المحكوم عليها تنفيذ الحكم وإجراء مقتضاه"، كما منح بموجب نص المادة 33 من ذات القانون المحكمة العليا سلطة الحكم بالحبس والعزل على " الأشخاص المسؤولين عن التنفيذ إذا امتنعوا عن تنفيذ أحكام المحكمة العليا بعد انقضاء شهر من انذارهم على يد محضر بوجوب التنفيذ".

إلا أن صور امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الصادرة في مواجهتها تعددت منها؛ التباطؤ في التنفيذ أواساءة تنفيذ الحكم أو تنفيذه تنفيذا ناقصا على غير ما قصده القاضي الإداري، أو رفض تنفيذ الأحكام وهو ما يعكس عيب الانحراف بالسلطة[42]

وتفسر هذه الصور على أنها موقف سلبي تتخذه الإدارة اتجاه الأحكام الصادرة ضدها يجد أساسه في عدم امكانية استخدام أساليب التنفيذ العادية في مواجهتها، وهذا ما يعكس عجز القاضي الإداري في توجيه أوامر لها لتتخذ وضعا معينا للقيام بعمل أو الامتناع عن عمل يتوافق مع مقتضى الحكم الصادر منه ناهيك عن أنه لا يمكن له أن يفرض عليها غرامة تهديدية لحماية هذه الأوامر[43]

ولعل هذا ما جعل القاضي الإداري يلجأ إلى العديد من الحلول العملية تمكنه من حمل الإدارة على التنفيذ يعدها الفقه وسائل غير مباشرة فمن خلالها يتجاوز مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة؛ومن تلك الوسائل: تضمين أحكامه بأسباب إلغاء القرار الإداري المطعون فيه، وكذلك قد يلجأ إلى تضمينها بالإجراءات الواجب على الإدارة اتخاذها لتنفيذ حكم الإلغاء

أما الأولى فإنه وبلا شك إسهاب القاضي الإداري في الإشارة إلى الأسباب[44] التي دفعته لاعتبار القرار الإداري المطعون فيه غير مشروع؛ يعد أداة ضغط غير مباشرة على الإدارة لمحاولة سد الذرائع التي قد تحتج بها هذه الإدارة عند رفضها تنفيذ حكم الإلغاء، ويبدو ذلك مقصد القضاء الإداري الليبي حيث تقول المحكمة العليا في أحد أحكامها بأنه: "متى كان الحكم المطعون فيه قد أفاض في شرح الصعوبات التي وضعتها جهة الإدارة في طريق المطعون ضده والتي دفعته إلى التوقف عن العمل في المشروع ودلل الحكم بأدلة كافية مستخلصة استخلاصا سائغا من الاوراق وتقارير الخبرة وقطع الحكم بأن أخطاء جهة الإدارة تعددت واستفاضت إلى المدى الذي جبت معه واستغرقت أي خطأ يمكن أن ينسب إلى المقاول..."[45].

يضاف لما تقدم حجة أخرى تفسر لجوء القاضي الإداري للإشارة إلى أسباب إلغاء القرار الإداري المطعون فيه في أحكامه؛ بأن عدم ذكر الأسباب في منطوق الحكم قد يجعل الإدارة تتحجج بغموض هذا الحكم وعدم وضوحه مما يجعلها تمتنع عن التنفيذ بشكل كافٍ.

ومن الوسائل غير المباشرة أيضاً التي يوجه بها القاضي الإداري أوامر للإدارة تضمين حكم إلغاء القرار الإداري غير المشروع الإجراءات التي يجب على الإدارة أن تتخذها[46]؛ كتلك المختصة بكيفية تنفيذ الحكم، أوكيفية البث في الحادثة التي صدر بشأنها القرار الإداري المطعون فيه؛ بمعنى تحديد الإطار الذي تعمل فيه الإدارة لترتيب آثار حكم الإلغاء، ويتأيد هذا القول بما جاء عن المحكمة العليا الليبية (دائرة القضاء الإداري) بأن: " صدور حكم بإلغاء القرار المطعون فيه لا يؤدي بذاته بقوته التنفيذية إلى قيد الطاعن بجداول المحامين لدى محاكم الاستئناف وإنما يتطلب تدخلا إيجابيا من سلطة الاعتماد- وهي السيد وزير العدل- بأن يصدر قرارا إداريا باعتماد قرار لجنة البث بقيد الطاعن في جدول المحامين المقررين لدى محاكم الاستئناف"[47]

ومن القضاء الإداري المقارن نتبين أن مجلس الدولة الفرنسي أقر لنفسه حق تبصير الإدارة بالإجراءات التي يجب عليها اتخاذها في شأن القرار الذي حكم بعدم مشروعيته، ولا يرى في ذلك تجاوزاً لاختصاص السلطة التنفيذية طالما هذه الإجراءات تصدر في النهاية عن هذه السلطة[48]

استنادا لذلك فإن تضمين القضاء الإداري بعض أحكامه الإجراءات الواجب على الإدارة اتخاذها إزاء تنفيذ حكم الإلغاء؛ يُفسر من جهة أن حظر توجيه أوامر للإدارة لا يمنع هذا القضاء من تنوير الإدارة بما يجب عليها القيام به في شأن تنفيذ أحكامه.

وأخيراً وإن كان هذا الاسلوب لا يرقى إلى مرتبة الأوامر الصريحة من القاضي

الإداري للإدارة إلا أنه وسيلة فعالة بما يحمله من أوامر ضمنية لتبصير الإدارة بما عليها من التزامات يوجبها حكم الإلغاء ويسد أمامها المنافذ للتملص من تنفيذ هذه الالتزامات.

المطلب الثاني:

الاستثناءات الواردة على مبدأ حظر حلول القاضي الإداري محل الإدارة في اختصاصها:

تطبيقاً لهذا الحظر لا يملك القاضي الإداري أن يحل صراحة أو ضمنا محل الإدارة كأن يرتب النتائج الحتمية لحكم الإلغاء بالقيام بعمل تختص هي به؛ فيعدل في القرار أو اللائحة أو يمنح رخصة أو يصحح ورقة إجابة للطالب، وحتى في حالة سلطة الإدارة المقيدة في شأن منح ترخيص مثلاً لا يعني إلغاء قرار الإدارة برفض الترخيص بأن القضاء منح الطاعن هذا الترخيص إنما دوره يقف عند حد الإلغاء فقط.

إذا كان القضاء الإداري حريصاً على ترديد هذا المبدأ في العديد من أحكامه بأن " رقابة مشروعية القرارات الإدارية بحيث لا يسوغ له أن يحل محل الجهة الإدارية في عمل أو إجراء هو من صميم اختصاصها فسلطة قاضي الموضوع تقتصر على إلغاء القرار أو رفض طلب الإلغاء"[49] إلا أنه تظهر العديد من الحالات الاستثنائية عن هذا المبدأ تتمثل في:

1 - تعديل القرارات الإدارية:

رقابة المشروعية على القرار الإداري لا تتعدى إلغاء القرار إذا تبث عدم مشروعيته دون أن تمتد إلى إستبداله بقرار آخر مشروع لما في ذلك من حلول للقاضي الإداري محل الإدارة في اختصاصها؛ كما " ليس للمحكمة أن تلزم جهة الإدارة بإجراء الترقية في وقت معين مهما وجد من الدرجات الشاغرة إذ لاتملك المحكمة أن تنصب نفسها مكان الإدارة في تقدير ملاءمة إجراء أو عدم إجراء الترقية في تاريخ معين ..."[50]

غير أن القضاء الإداري الليبي في حالات أخرى أجاز أن تمتد رقابته صراحة إلى التعديل في الأساس القانوني للقرار الإداري المطعون فيه عندما يرفض طلب إلغائه ويستبدل الأساس القانوني الذي يقوم عليه؛ بمعنى القرار الإداري محل الطعن سليم في أركانه كأن يكون صدر من الجهة المختصة، واستوفى الشكل القانوني، ولكن الأساس القانوني أو النص القانوني الذي اعتمد عليه القرار غير صحيح؛ وذلك ما يجعل القاضي الإداري يبادر بإسناد القرار إلى النص الذي يحمله قانونا مع استبعاد النص الذي استندت عليه الإدارة

وبالتالي مدى إمكانية قيام القاضي الإداري بذلك يعتمد أولاً على قدرة هذا القاضي في إحداث تغيير في محل القرار المطعون فيه مما يحول دون إنهائه إذ عليه أن يستحدث آثاراً تؤدي إلى تعديل هذا القرار[51] كما هو الحال عند رقابته على ملاءمة سبب القرار الإداري المطعون فيه لمحله فهو يخرج عن سلطته الأصلية في هذا الشأن من رقابة مشروعية إلغاءً وتعويض إلى رقابة ملاءمة تمنحه مكنة إحلال تقديره محل تقدير الإدارة، والتي

هي بلا شك تطور في رقابة المشروعية، ومن أحكامه في هذا الشأن بأن: " ..... الذنب المنسوب لشريكها الطالب الآخر، وقد رأت اللجنة معاقبته بالحرمان من الدراسة لمدة تسعة أشهر، إلا أنها رغم تساوي الذنب المنسوب لهما واشتراكهما فيه بدرجة متساوية فقد عاقبت الطاعنة بالفصل من الجامعة فصلا نهائيا، الأمر الذي يعد غلوا صارخا تنعدم فيه الملاءمة بين الذنب والعقوبة الموقعة وبالتالي يخرج تقديرها لهذه العقوبة من نطاق المشروعية إلى عدم المشروعية..."

وتستطرد المحكمة بالقول: " .... مما ترى معه هذه المحكمة تعديل العقوبة والنزول بها إلى نفس الحد الذي أوقعته اللجنة على شريكها في الذنب وهو الحرمان من دخول الكلية والدراسة بها لمدة تسعة أشهر من تاريخ صدور القرار...."[52]

ومايلاحظ على القاضي الإداري الليبي في هذه الحالة أنه اعترف بصحة ومشروعية القرار الإداري المطعون فيه، ولكنه وجد تقدير الإدارة للعقوبة لم يكن دقيقا فأختار العقوبة المناسبة، وبالتالي حل تقديره محل تقدير الإدارة.

وقد سار القضاء الإداري المصري على هذا النهج منذ زمن طويل فتقول محكمة القضاء الإداري بهذا الصدد في حكمها الصادر في 1959/1/17 إنه (لا يملك أن يحل محل الإدارة في إجراء أمر هو من اختصاصها ، إلا انه يملك أن يعقب على تصرف الإدارة من الناحية القانونية ، وأن يبين حكم القانون فيما هو متنازع عليه بين ذوي الشأن ، فيضع الأمور في نصابها القانوني الصحيح وله بهذه المثابة أن يبين من هو الأولى قانوناً بالترشيح للترقية ، وإذا ما أبان ذلك فليس معنى هذا انه حل محل الإدارة في ترقيته، بل مفاده تنبيه الإدارة إلى حكم القانون لتجري الترقية بقرار منها على هذا الأساس وإلا كان قرارها على خلاف ذلك مخالفاً للقانون ...)[53]

وبتفسير موقف القضاء الإداري الليبي وما عليه القضاء الإداري في مصر يتضح تصرفه في شأن تعديل الأساس القانوني للقرار الإداري المطعون فيه بأنه في إطار نطاق عمله القضائي فهو يتعرض لمضمون القرار أو آثاره إنما قام بإعادة الامور إلى نصابها القانوني الصحيح.

2 - التعديل الجزئي للقرار الإداري المطعون فيه:

الإنهاء أو الإلغاء الجزئي يقصد به عدم مشروعية القرار الإداري المطعون فيه في بعض أجزائه أو آثاره[54]، بمعنى يمكن للقاضي الإداري أن يلغي جزءاً من مضمون القرار الإداري محل الطعن إذا ما كان هذا الجزء قابلا للانفصال وإن كان المدعي يطلب إلغاءه كليا[55]

وقد استقر القضاء الإداري الليبي على أنه يملك سلطة إلغاء القرار الإداري المطعون فيه جزئيا بأن يستبقي الجزء الصحيح منه ويلغي الجزء المعيب بعدم المشروعية ومن

أحكامه في هذا الشأن ماورد عن محكمة الاستئناف (دائرة القضاء الإداري) بتاريخ 18 /6/ 2012م بأنه " لا يجوز للقرار الإداري أو لائحته التنفيذية أن يخالف الدستور والقوانين الأخرى ومبادئ القانون العام، وهو ما أكدته المحكمة العليا الليبية في مبادئها الملزمة للمحاكم الدنيا في كثير من الطعون ومنها الطعن الإداري رقم 6/3ق الأمر الذي يتعين معه الحكم بإلغاء المادة 174 من اللائحة المشار إليها إلغاءً جزئياً فيما يتعلق بشرط الحصول على تقدير عام جيد في المرحلة الجامعية الأولى كشرط للتعيين، أما فيما يتعلق بمناعي الطعن الأخرى فلم تكن في محلها ولم يخالف القرار المطعون فيه بخصوصها القانون ..... "

وتنتهي المحكمة بالفصل في الموضوع " بإلغاء المادة 174 من لائحة تنظيم التعليم العالي المرفقة بقرار رئاسة الوزراء (اللجنة الشعبية العامة) رقم 501 لسنة 2010 م جزئياً فيما تضمنته من النص على الحصول على تقدير عام جيد في المرحلة الجامعية الاولى كشرط للتعيين.."[56]

وموقف القضاء الإداري الليبي يجد ما يدعمه في أحكام مجلس الدولة المصري الذي دأب على هذا النهج منذ السنوات الأولى لإنشائه[57] ومن ذلك حكمه الصادر في 26 مايو سنة 1949 بقوله انه (ومن المتفق عليه أن الإلغاء قد يرد على القرار كله، كما انه قد يقتصر على شطر منه كما هو الحال في هذه الدعوى)

وهكذا فإن الإلغاء الجزئي يتناول محل القرار فيأمر القاضي الإداري الإدارة بالتخلي عن العمل بجزء والعمل بالجزء الآخر من القرار الإداري المطعون فيه؛ مما يعني بلا شك أن سلطة القاضي الإداري في شأن الإلغاء الجزئي هي بمثابة اصلاح للقرار الإداري يقوم به إذ ما حل محل الإدارة مصدرة القرار في جزء من سلطاتها ولكن في إطار المنازعة المطروحة أمامه فقط.

3 - إحلال السبب:

بما أن الرقابة القضائية على السبب هو التحقق من صحة الوقائع التي استند إليها القرارالإداري المطعون فيه فإن القاضي الإداري قد يقوم بإحلال أسباب جديدة لهذا القرار غير تلك التي استندت عليها الإدارة في قرارها المطعون فيه إذا ما رأى سبباً آخر صحيحاً يبرر القرار قانونا ويحل محل السبب الباطل؛ وفي ذلك تقول المحكمة العليا الليبية: "من المتفق عليه في الفقه الإداري أنه إذا أمكن حمل القرار الإداري على وقائع وأسباب كشفت عنها أوراق الدعوى غير تلك التي على أساسها صدر كفى ذلك لصحته إذ للقضاء الإداري أن يحل السبب الصحيح للقرار محل سببه الوهمي"[58]والمحكمة إذ تقوم بذلك لا تصدر حكما بإلغاء هذا القرار إنما تقوم بتنحية سبب الإدارة جانبا وإحلال سبب صحيح يصلح أساسا للقرار الإداري[59].

وبالتالي لا تقتصر سلطة القاضي الإداري على فحص أسباب القرار والحكم بإلغائه إذا ما ثبت عدم مشروعيته إنما تتعدى هذه السلطة إلى البحث عن أسباب جديدة حتى لو لم تذكرها الإدارة ويحلها محل الأسباب التي بررت بها هذه الإدارة قرارها المطعون فيه.

وتطبيقا لذلك قضت المحكمة العليا الليبية بأن « ..... أوضحت المحكمة وهي بصدد وفحص مشروعية القرار بأن النزاع حول شركة انترناشونال هولدنج فيات لم يكن في الواقع السبب الرئيسي لقرار عدم الاعتداد موضوع طلب الإلغاء بل السبب الاول والأخير لهذا القرار كان يكمن في عدم جدية التصرف المدعى به وانعدام الدليل على صحة قيام تصرف قانوني ناقل للملكية وهو ما اعتبرته المحكمة في ضوء المراسلات المتعلقة بالموضوع ووقائع الدعوى التي تناولتها بالتحليل سببا صحيحا وكافيا لحمل القرار.....»[60]

ودور القاضي الإداري في هذا الاتجاه إيجابي إذ يبادر إلى إحلال السبب الصحيح محل السبب المغلوط من تلقاء نفسه دون الحاجة إلى طلب مقدم إليه، وتطبيقا لذلك جاء عن المحكمة العليا الليبية بأن « للقضاء الإداري أن يحل من تلقاء نفسه السبب الصحيح للقرار بدلا عن سببه الوهمي، وأنه يكفي لصحة القرار الإداري حمله على وقائع كشفت عنها أوراق الدعوى غير تلك على أساسه صدر»[61]

ومما يذكر في هذا الشأن أن سلطة القاضي الإداري في استبدال الأسباب الصحيحة محل الاسباب الباطلة تظهر عندما تكون سلطة الإدارة مقيدة في شأن أسباب القرار؛ لذا يمكن للقاضي الإداري في هذه الحالة إعادة إسناد القرار إلى أسباب موجودة في نص قانوني.

أما في الاختصاص التقديري دور القضاء الإداري يقتصر على الرقابة على صحة السبب الذي استندت إليه الإدارة في إصدار قرارها ولا يتعداه إلى افتراض أسباب أخرى يحمل عليها صحة القرار المطعون فيه.

ومما يلاحظ في هذا الصدد أنه إذا ما ألغى القاضي الإداري القرار الإداري المطعون فيه لعدم صحة أسبابه ورأى أسباباً أخرى صحيحة كان يجب أن تستند إليها الإدارة في قرارها؛ وقام بإسناد القرار إلى إسبابه الصحيحة. عملياً هذا الحكم غير مُجدٍ ولا يستفيد منه الطاعن إذ يمكن للإدارة أن تصدر ذات القرار وتسنده لأسبابه الصحيحة، ولعل هذا ما يفسر سلطة القاضي الإداري في شأن إحلال الأسباب بأنها ترجع لاعتبارات عملية فقط تظهر في تجنبه إصدار حكم إلغاء غير مجدٍ في صدد القرار الإداري المطعون فيه؛ مما جعله يحل محل الإدارة في إختصاصها، وهو بذلك يتجاوز الحظر المفروض على القاضي الإداري في هذا الشأن.

نستنتج مما سبق؛ أساليب القاضي الإداري يمكن أن تتجاوز نطاق التوجيهات والأوامر

ليصل إلى حد الحلول محل الإدارة بشكل غير مباشر في شأن القرار الإداري المطعون فيه، وذلك عندما يتناول هذا القاضي القرارات التي تصدرها الإدارة في مجال دعوى الإلغاء.

الخاتمة:

القاعدة : إذا ما قضى القاضي الإداري بإلغاء القرار الإداري المطعون فيه ليس له أن يصدر القرار الصحيح أو حتى أن يعدل في هذا القرار بل ليس له حق توجيه أوامره للإدارة بإعتبار أن ذلك يخرج عن حدود وظيفته ويدخل في وظيفة الإدارة.

غير أن التزام القاضي الإداري بسياسة متشددة في هذا المجال له خطورة كبيرة على الأفراد وهو القائم على حماية الحريات؛ ففي كثير من الاحيان لايمكن لهذا القاضي أن يقف في حدود هذا المبدأ لما في ذلك من إنكار للعدالة يفرض عليه أن يغير من سياسته.

لذا بالرغم من حرص القضاء الإداري الليبي الشديد على التقيد بمبدأ حظر توجيه أوامر للإدارة أو الحلول محلها في اختصاصها، إلا أن ذلك لم يمنعه من تضمين أحكامه الإجراءات الواجب على الإدارة اتخاذها لتنفيذ الحكم أو أن يحل السبب الصحيح محل السبب المغلوط أو أن يعدل في القرار الإداري بإسناده إلى الأساس القانوني الصحيح أوإلغاء الجزء المعيب في القرار ناهيك عن وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه. كل هذا يعتبره الفقه استثناءات عن هذا المبدأ، ولكن عملياً دور القاضي الإداري في مواجهة الإدارة قد تطور من خلال هذا المبدأ فقد تجاوزه بهذه الاستثناءات صراحة،والغاية من ذلك تحقيق التوازن بين السلطة والحرية. ومن خلال هذه الدراسة توصلنا إلى النتائج التالية:

1) إن حق توجيه الأوامر من القاضي الإداري للإدارة أو الحلول محلها في اختصاصها، وبما أنه يقتصر على تصرفات بديهية وطبيعية ومنطقية في إطار العمل القضائي فإنه لا يمس إطلاقاً مبدأ الفصل بين السلطات بل إنه يمنح فاعلية وقيمة أكبر للاحكام القضائية.

2) على المشرع الليبي أن يساند القضاء في دوره هذا بما يحفظ استقلال السلطة الإدارية فإذا كان قد منح القاضي الإداري صراحة حق توجيه الأوامر في حالة تنفيذ الأحكام القضائية عندما نص في المادة 21 من قانون 88 لسنة 71 بشأن القضاء الإداري بأن " على الوزراء ورؤساء المصالح تنفيذ هذا الحكم وإجراء مقتضاه" فإنه يمكنه إضافة فقرة جديدة لهذا النص تتضمن حق تحديد فترة زمنية للإدارة للقيام بالعمل أو الامتناع عن عمل الوارد في حيثيات الحكم القضائي.

أخيرا وإن كنا نثني على موقف القضاء الإداري الليبي من مبدأ حظر توجيه أوامر للإدارة أو الحلول محلها لما فيه من جرأة واتزان لصالح الحق فإننا نأمل من قضائنا الإداري بمحاكم الاستئناف وبالمحكمة العليا أن يسعى حثيثا إلى تطوير مبادئه القانونية ونظرياته القضائية في هذا الاتجاه بما يعزز دولة القانون وتكريس مبدأ العدالة.

الهوامش

1 .راجع طعن إداري 8/23ق، جلسة 16/5/1977. مجلة المحكمة العليا الليبية، السنة 14: العدد-1 ص56. كذلك راجع 37/23، جلسة 10/3/1977. السنة 13: العدد-4 ص18.

2 .طعن إداري39/23، جلسة 17/3/1977. السنة13، العدد-4 ص26.

3 .د. محمود منير كمال، قضاء الأمور المالية المستعجلة (رسالة دكتوراه، القاهرة: جامعة عين شمس، -1988 ص 707.

4 .طعن إداري رقم 21/27ق، جلسة -22/6/1983 السنة 20: ع -4 ص38،

5 .د. حسن السيد بسيوني، دور القضاء الإداري في المنازعات الإدارية- القاهرة: عالم الكتب، -1981 ص233. كذلك: حمدي على عمر، سلطة القاضي الإداري في توجيه أمر للإدارة (دراسة مقارنة)- القاهرة: دار النهضة العربية، -2003 ص27. كذلك: د. خليفة الجبراني، القضاء الإداري الليبي- طرابلس (ليبيا): مركز سيما، 2005، الطبعة الاولى- ص249 وما بعدها.

6 .د. صبيح مسكوني، القضاء الإداري في الجمهورية العربية الليبية- منشورات جامعة بنغازي،1974م- ص448 ومابعدها.

7 .قضت محكمة القضاء الإداري المصري بتاريخ 15 /6/ 1948 بأن " الطلب بإصدار أمر للوزارة باعتبار الطالبة ناجحة في امتحان النقل لا يدخل في ولايتها". للمزيد راجع: د. طعيمة الجرف، رقابة القضاء لأعمال الإدارة- قضاء الإلغاء- القاهرة:دار النهضة العربية، -1984 ص9.

8 .د. حسن السيد بسيوني، دور القضاء الإداري في المنازعات الإدارية (المرجع السابق ذكره)- ص 339 .

9 .طعن رقم 7/28ق، جلسة 3 /2/ 1982 - مجلة المحكمة العليا، السنة 19: ع-1 ص22.

10 . طعن إداري رقم73/48ق، جلسة 16/1/2005 مجلة المحكمة العليا (القضاء الإداري) ج1، -2005 66

11 .حدود اختصاص المحاكم المدنية بالمنازعات الإدارية تتمثل في أن المحاكم المدنية وحدها تختص بدعوى منقول أو عقار، ودعوى تعويض عن الأخطاء المادية للإدارة، دعاوى العقود الإدارية. أما اختصاص دوائر القضاء الإداري وحدها ينحصر في دعوى إلغاء قرار إداري، والاختصاص المشترك بين المحاكم المدنية ودوائر القضاء الإداري؛ دعوى بشأن عقود الأشغال العامة والتوريد والالتزام ، دعوى تعويض عن قرار إداري. للمزيد راجع د. محمد عبدالله الحراري، الرقابة على أعمال الإدارة – طرابلس/ ليبيا - ص56 إلى ص59.

12 . قضت المحكمة العليا الليبية بتاريخ 22 /6/ 1970 بإن " قانون نظام القضاء يمنع المحاكم المدنية أن توقف تنفيذ القرارات الإدارية وحسبها أن تختص بنظر دعوى المسؤولية المدنية أي التضمينات المرفوعة على الإدارة بسبب إجراءات إدارية مخالفة للقانون لأن في ذلك تعطيلا لتنفيذ قرار إداري ولا ولاية للقضاء المدني في ذلك". طعن مدني رقم 22 لسنة 16 ق. مجلة المحكمة العليا، السنة السابعة: العدد الأول- ص174. وللمزيد في شأن بيان اختصاص المحاكم المدنية في

المنازعات الإدارية راجع مؤلف د. محمد عبدالله الحراري، الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الإداري الليبي (المرجع السابق ذكره)- ص 59.

13 . للتفصيل راجع؛ د. يسري محمد العصار، مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة وحظر الحلول محلها وتطوراته الحديثة- القاهرة: دار النهضة العربية،-2000 ص23.

14 . نصت المادة 13 منه على " أن الوظيفه القضائية منفصلة تماما عن الوظيفة الإدارية ولا يجوز للقضاء عرقلة أعمال الإدارة كما لايجوز للقضاء محاكمة رجال الإدارة عن أعمال تتعلق بوظائفهم أو النظر في أعمال الإدارة أيا كانت ..."

15) Ministre de l'Etat chargé des affaires sociales c/Amoros,RDP 1970, p. 1040;M. Roux, concl. surC.E. Sect , 17 Octobre 1986 , vinçot , Rec ; P 237.

(16) د. يسري محمد العصار، مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة وحظر الحلول محلها وتطوراته الحديثة- المرجع السابق ذكره- ص39.

(17) Bonnard R,Precis de droit administratif,L.G.D.J,Paris, 1942,ed4 p154،. كذلك انظر: د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري (قضاء الإلغاء)، القاهرة: دار الفكر العربي،-1996ص34 ومابعدها. كذلك: د. خليفة علي الجبراني، القضاء الإداري الليبي، طرابلس(ليبيا)- ص250.

(18) 23/37، جلسة 1977/3/10. مجلة المحكمة العليا، السنة 13: العدد-4 ص18.

(19) 23/8، جلسة 1977/5/16. مجلة المحكمة العليا، السنة 14: العدد-1 ص56.

(20) د. حسن بسيوني، دور القضاء الإداري في المنازعات الإدارية (مرجع سابق)- ص339. كذلك: د. مصطفى أبو زيد فهمي- ص176.

(21) طعن إداري رقم 35/81ق (حكم غير منشور)

(22) حكم 28/7ق، جلسة 1982/2/3. مجلة المحكمة العليا، السنة 19: العدد -1 ص27.

(23) طعن إداري رقم 35/81ق، جلسة 2006/6/6 (سبق الإشارة إليه)

(24) 16/7ق، جلسة 1970/3/22. مجلة المحكمة العليا، العدد-4 ص8.

(25) د. خليفة علي الجبراني، القضاء الإداري الليبي (المرجع السابق ذكره)- 243.

(26) طعن إداري 22/9، جلسة 1976/3/18. مجلة المحكمة العليا- طرابلس: ليبيا- السنة 12: العدد-4 ص59.

(27) طعن 21/4، جلسة 1/20/-1975 السنة 11، العدد -2 ص50

(28) طعن رقم 22/14، جلسة 1976/12/16. مجلة المحكمة العليا، السنة 13: العدد-3 ص49.

(29) د. محمود حلمي، القرار الإداري- دار الاتحاد العربي للطباعة، -1970 ص69.

(30) د. خليفة الجهني، تراجع بعض المبادئ التقليدية في القضاء الإداري الفرنسي- موقع شبكة الانترنت.

(31) د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية- القاهرة: مطبعة جامعة عين شمس، -1995 ص601.

(32) طعن إداري رقم 22/12، جلسة 1978/2/26. مجلة المحكمة العليا، السنة 12: العدد 4 - ص50.

(33) طعن رقم 39،23ق، جلسة 1977/3/17-/- مجلة المحكمة العليا، السنة 13: العدد-4 ص26.

(34) د. حمدي ياسين عكاشة، موسوعة المبادئ القانونية في المنازعات الإدارية (الكتاب الأول)- القاهرة: الهيئة العامة المصرية للكتاب، -1983 ص272 وما بعدها.

(35) د. يسري محمد العصار، مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة وحظر الحلول محلها وتطوراته الحديثة- (المرجع السابق ذكره)- ص149.

(36) د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، مصادر الإجراءات الإدارية- القاهرة: بدون ذكر دار النشر، -1994 ص233 وما بعدها.

(37) د. عبد المنعم خليفة، إجراءات التقاضي والإثبات في الدعوى الإدارية- الإسكندارية: منشأة المعارف،-2008 ص282.

(38) طعن 23/4ق، جلسة 1977/3/17م. السنة 13، العدد 4 ج-4 ص41

(39) طعن إداري رقم 27/10 ق، جلسة 1983/5/18م. مجلة المحكمة العليا، السنة 20: العدد -3 ص36.

(40) د. كمال الدين موسى، فكرة الإثبات أمام القضاء الإداري- مجلة مجلس الدولة، السنة 27 (1980)- ص250.

(41) د. كمال الدين موسى، فكرة الإثبات أمام القضاء الإداري (المرجع السابق ذكره)- ص255.

(42) د. حسني درويش، تنفيذ الأحكام الإدارية - القاهرة: مطابع مجلس الدفاع الوطني، -1984 ص394 وما بعدها.

(43) د. محمد ميرغني خيري، القضاء الإداري ومجلس الدولة (قضاء التعويض)- القاهرة: منشورات جامعة عين شمس، -1997 ص152.

(44) حمدي على عمر، سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة- القاهرة: دار النهضة العربية، -2003 ص65.

(45) طعن رقم 23/19، جلسة 1978/10/26م- السنة 15 :العدد-3 ص22.

(46) د. شريف يوسف خاطر، دور القضاء الإداري المستعجل في حماية الحريات الأساسية- القاهرة: دار النهضة العربية، -2009 ص29 وما بعدها.

(47)) طعن 23/39، جلسة 1977/3/17م- السنة 13، العدد -4 26.

(48)Gustave Peiser : droit administratif ، mementosdalloz ، Toulouse ، 1993 ، p.210 .

(49) طعن إداري 7/28، جلسة 3 فبراير 1982. السنة التاسعة عشر: العدد الأول- ص22. كذلك طعن إداري رقم73/48 بتاريخ 16/1/2005. مجلة المحكمة العليا (القضاء الإداري1)، -2005 ص66. كذلك طعن إداري رقم129/49 بتاريخ 19 /6/ 2005. مجلة المحكمة العليا (القضاء الإداري 1)، -2005 ص 396.

(50) طعن 319/35ق، جلسة 27/2/2007. محكمة استئناف طرابلس (دائرة القضاء الإداري)- حكم غير منشور.

(51) د. عبد المنعم جيرة، آثار حكم الإلغاء (دراسة مقارنة في القانونين المصري والفرنسي)- القاهرة: دار الفكر العربي، -1971 ص311

(52) طعن إداري رقم 2/21 ق، جلسة 13 /2/ 1975م. مجلة المحكمة العليا، طرابلس، السنة 11: العدد الثالث- ص29.

(53) ورد في مؤلف د. سليمان الطماوي ، قضاء الإلغاء، القاهرة: دار الفكر العربي- ص1015

(54) د. وهيب عياد سلامة، الإلغاء الجزئي للقرارات الإدارية (دراسة تحليلية نقدية لأحكام القضاء الإداري في فرنسا ومصر)- القاهرة: دار النهضة العربية، -1992 ص5.

(55) د. حسن السيد بسيوني، دور القضاء في المنازعة افدارية- القاهرة: عالم الكتاب، -1981 ص345

(56) طعن إداري رقم 148/2010 بتاريخ 18 /6/ 2012. محكمة الاستئناف (دائرة القضاء الإداري)- غير منشور

(57) راجع مؤلف د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري ورقابة الأعمال الإدارية- القاهرة: دار الفكر العربي- ص464.

(58) طعن 27/3، جلسة 1983/2/16م.مجلة المحكمة العليا، السنة 19: العدد -4 ص52.

(59) د. محمد الحراري، الرقابة على أعمال الإدارة (المرجع السابق ذكره)- ص224.

(60) طعن إداري رقم 21/4ق، جلسة 1975/1/20م. السنة 1: ع-2 ص50.

(61) طعن إداري 27/6، جلسة 83/4/6. مجلة المحكمة العليا، السنة 20: العدد-3 ص21.