الطعن القضائي على قرارات المجالس التأديبية كضمانة للموظفين

د:مفتاح خليفة عبدالحميد

أستاذ القانون العام المشارك بكلية الحقوق – جامعة بنغازي

مقدمة ..

للتأديب في الوظيفة العامة دور هام في إرساء مبدأ الانضباط الإداري الواجب توافره لجهة الإدارة حتى تتمكن من أداء دورها لتحقيق المصلحة العامة والمحافظة على سير المرفق العام بانتظام واطراد ، فهو وسيلة الإدارة لعقاب الموظف العام إذا أخل بأحد واجباته الوظيفية المنصوص عليها في قانون علاقات العمل رقم (2010/12م) أو ارتكب أحد المحظورات المنصوص عليها في القانون .

وإذا كان مبدأ فاعلية العقوبة يتجه نحو تقوية سلطة الإدارة ، إلا أن ذلك لا يكون على حساب ضمانات الموظفين ، حيث تعتبر هذه الضمانات حقوقاً للموظف العام مقابل سلطة الجهة الإدارية ، ومن ثم يتعين على جهة الإدارة أن توازن بين مبدأي الفاعلية والضمان دون انحياز أو تفريط فكلاهما جدير بالرعاية والاهتمام ، وقد حرص المشرّع الليبي في كافة القوانين وخاصة المتعلقة بالوظيفة العامة أن يمنح الموظف كافة الضمانات لمواجهة أي قرار تصدره جهة الإدارة ضده يكون مخالفاً لمبدأ المشروعية ، إذ أعطت كافة القوانين المنظمة لعمل مجالس التأديب حق الطعن في قرارات المجالس التأديبية المختلفة .

ويعتبر حق التقاضي من الحقوق العامة التي اعترفت بها كافة الدساتير للأفراد ومنها الدستور الليبي الصادر في عام 1953م وكذلك الإعلان الدستوري الصادر في 2011/8/3م والذي نص في المادة (33) على أن : " ..... التقاضي حق مصون ومكفول للناس كافة ..... " ، فالقضاء بما يتصف به من نزاهة ينظر نظرة فاحصة لقرار الجزاء التأديبي ، فإذا وجده مخالفاً لمبدأ المشروعية قام بإلغائه .

أهمية الدراسة ..

الطعن القضائي في قرارات مجالس التأديب يعتبر ضمانة مهمة من ضمانات الموظفين في مواجهة جهة الإدارة ، إذ تتغول الإدارة في استعمال سلطتها دون مراعاة للضمانات القانونية التي حددها القانون للموظف ، من هنا فضلت أن أبحث في هذا الموضوع الهام ، لتبصير الموظفين بأهم الضمانات المقررة لهم قانوناً .

نطاق الدراسة ..

تركز هذه الدراسة على كيفية الطعن في قرارات مجالس التأديب والجهة المختصة بنظر هذه الطعون والأسباب التي بُنيت عليها فقط .

منهج الدراسة ..

سوف نحاول دراسة موضوع الطعن القضائي على قرارات المجالس التأديبية كضمانة للموظفين من خلال سرد أهم الأحكام الصادرة عن المحكمة العليا المتعلقة بالطعن القضائي في هذه القرارات متبعاً أسلوب المقارنة الموضوعية عند عرض كل فكرة من هذه الأفكار ، وفضلت تقسيم هذه الدراسة إلى ثلاث مباحث على النحو الآتي :

- **المبحث الأول : السلطات المختصة بالتأديب**
- **المبحث الثاني : شروط قبول الطعن القضائي والجهة المختصة بنظره**
- **المبحث الثالث : أسباب الطعن القضائي على قرارات مجالس التأديب**

المبحث الأول السلطة المختصة بالتأديب

تختلف الدول بشأن تحديد الجهة المختصة بتأديب موظفيها فثمة دول اتجهت لمنح هذا الاختصاص إلى السلطات الرئاسية ، بينما ذهبت أخرى لإنشاء مجالس تأديب خاصة ، تتولى مهمة إيقاع الجزاء التأديبي المناسب على الموظف المتهم ، وتوجد ثلاثة أنظمة للتأديب ، وهي النظام الرئاسي ، والنظام القضائي ، والنظام شبه القضائي ، وقد أخذت ليبيا بالنظام شبه القضائي ، وذلك من خلال تشكيل مجالس للتأديب تتولى التحقيق مع الموظفين العموميين المخالفين وتطبيق العقوبات المناسبة عليهم ، ولقد شهد النظام القانوني لمجالس التأديب في التشريع الليبي تطورت مختلفة وعرف التشريع الليبي عدة أنواع من مجالس التأديب ترجع إلى معايير موضوعية تعود بعضها إلى درجة الموظف ، وبعضها إلى معيار نوع الجريمة التأديبية ، وما إذا كانت أدارية أو مالية ، وتنقسم المجالس التأديبية إلى " مجلس التأديب العام ومجلس التأديب الأعلى " ، وهى التي نظمها قانون الخدمة المدنية الملغي رقم (55) لسنة 1976 ، واللائحة التنفيذية للقانون الحالي رقم 12 لسنة 2010 بشأن علاقات العمل ، وقانون إدارة الفتوى والتشريع " القانون حالياً " رقم (6) لسنة 1992 ، ومجالس تأديبية عن المخالفات المالية التي نظمها قانون إنشاء هيئة الرقابة الإدارية رقم (20) لسنة 2013م ، وسوف نتناول دراسة تشكيل هذه المجالس واختصاصاتها وفقاً للمطالب الآتية :

المطلب الأول:مجلس التأديب العام (العادي)

نص قانون الخدمة المدنية الملغي رقم (55) لسنة 1976 في المادة (86) منه على تشكيل مجلس تأديب في كل وحدة أدارية بقرار من الوزير المختص على النحو التالي :

- وكيل الوزارة أو أحد موظفيه لا تقل درجته عن الخاصة ج (الحادية عشرة حاليا)
- أمين عام الوحدة الإدارية عضواً .
- المستشار القانوني للوحدة الإدارية عضواً .

وفى حالة عدم وجود مستشار قانوني بالوحدة الإدارية يرشح وزير العدل أحد أعضاء أدارة الفتوى والتشريع أو النيابة العامة .

وإذا لم يوجد بالوحدة الإدارية أمين عام ، أو إذا كان أحد أعضاء المجلس غائباً أو محالاً إلى المحاكمة التأديبية أختار الوزير المختص من يحل محله ، ويشترط ألا تقل درجة أي عضو من أعضاء المجلس عن درجة الموظف المحال إلى المحاكمة التأديبية .

وقد نصت المادة (143) من اللائحة التنفيذية للقانون رقم (12) لسنة 2010 على يُشكل هذا المجلس بكل قطاع أو وحدة أدارية بقرار من الرئيس المختص وذلك على الوجه الآتي :

- الكاتب العام للقطاع أو من له صلاحياته أو من يكلفه الأمين سابقاً (الوزير) من موظفي الدرجات العليا ممن لا تقل درجته عن الثانية عشر ، رئيساً .
- مدير الشؤون الإدارية بالوحدة الإدارية أو من له صلاحياته عضواً
- عضو قانوني ، عضواً

ويشترط ألا تقل درجة أي عضو من أعضاء المجلس عن درجة الموظف المحال للمحاكمة التأديبية ، ويكلف رئيس قسم شؤون الموظفين بأمانة سر المجلس ليتولى تحرير المحاضر وحفظها مع مستندات الدعوى ، وإتمام باقي الإجراءات المتعلقة بإعلان وتحديد موعد الجلسات .

ولا يكون انعقاد المجلس صحيحاً إلا إذا حضره الرئيس وجميع الأعضاء وتكون جلساته سرية ويصدر القرار بأغلبية الآراء وفى حالة التساوي يرجح الجانب الذي منه الرئيس ، وأن يشتمل على الأسباب التي بُني عليها وقرار مجلس التأديب نهائي ولا يجوز الطعن فيه إلا أمام المحكمة المختصة[1] .

وفى حالة وجود سبب من أسباب التنحي المنصوص عليها في قانون المرافعات بالنسبة لرئيس المجلس أو أعضائه يجب عليه التنحي عن نظر الدعوة التأديبية وللموظف المحال إلي المحاكمة حق طلب رده ، ويعين رئيس مجلس الوزراء أو الوزير المختص حسب الأحوال من يحل محله ، وذلك طبقاً لنص المادة 148 من اللائحة التنفيذية لقانون علاقات العمل . وتكون إحالة الموظف المتهم إلى مجلس التأديب عن طريق الوزير المختص أو وكيل الوزارة مع مراعاة اختصاص الأجهزة الرقابية .

ويجب أن تكون الإحالة مذكور فيها المخالفة الموجهة إلى الموظف وبالطريقة التي حددها القانون حيث تقول في ذلك المحكمة العليا " لما كان من المسلم به فقهاً وقضاءً أن المحاكمة التأديبية يجب أن تجرى على أصول وضوابط وقواعد تكفل سلامة القرارات التي تصدرها المجالس المنوط بها إجراء المحاكمة وبعدها عن مضرة التعنت أو سوء استعمال السلطة ، وأولى هذه القواعد هو سلوك الطريق الذي رسمه القانون في رفع الدعوى التأديبية ، ومواجهة المتهم بما هو مآخذ به لتمكينه من الدفاع عن نفسه ، ومرد ذلك إلى اعتبارات العدالة التي توجب أن تكون للمحاكمات الإدارية التأديبية كفالات المحاكمات القانونية وضماناتها ، وكانت المطعون ضدها قد اتهمت اتهاماً مغايرا للقرار الإحالة وقد أبدي لأول مرة في جلسة المحاكمة التأديبية فأنه لا يسوغ لمجلس التأديب التصدي لها لأنه لم ترفع بالطريقة التي حددها القانون "[2] .

---

(1) أنظر المادة (147) من اللائحة التنفيذية لقانون علاقات العمل رقم (2010/12م) .

(2) حكم المحكمة العليا أشار إليها المستشار فرج يوسف الصلابي في الموسوعة الشاملة لمبادئ المحكمة العليا ص128

ويجب إعلان المتهم بقرار الإحالة وبتاريخ الجلسة ، وهذا ما أكدته المحكمة العليا في حكمها بتاريخ 2004/4/18م "وحيث أنه كان إعلان المتهم بقرار الإحالة المتضمن بياناً بالمخالفات المنسوبة إليه وبتاريخ الجلسة المحددة لنظر الدعوى التأديبية يعتبر أجراء جوهرياً يترتب على إغفاله بطلان قرار مجلس التأديب ، ألا أن ذلك القول يصبح في غير محله لتحقيق الهدف من الإخطار بمثول الطاعن أمام المجلس التأديبي المذكور ومواجهته بالتهم المنسوبة إليه فضلاً عن أقراره أمام المجلس بواقعة إعلانه بقرار الإحالة "[1] .

ويختص مجلس التأديب العادي بمحاكمة الموظفين الذين يشغلون وظائف الدرجة العاشرة فأقل وذلك عما يرتكبونه من مخالفات إدارية ، طبقاً لنص المادة 145 من اللائحة التنفيذية لقانون علاقات العمل ، وتوقع عليهم العقوبات المنصوص عليها بالفقرة (2) من المادة (160) من القانون رقم (12) لسنة 2010 .

ويجب أن تشتمل قرارات المجالس التأديبية بصفة عامة على الأسباب التي بني عليها وإلا اعتبر القرار التأديبي معيبا بعيب شكلي ، لان القرار الإداري يجب أن يقوم على سبب يبرره في الواقع والقانون ، وكركن من أركان انعقاده باعتبار القرار تصرفاً قانونياً ولا يقوم أي تصرف قانوني بغير سبب ، وهذا ما أكدته المحكمة العليا في حكمها بتاريخ 1971/4/12م " أن أسباب القرار الإداري هي الوقائع المادية أو القانونية التي تملي على مصدره اتخاذه ، فهي وقائع تكون الباعث الذي حرك الإدارة على إصداره ، ومن ثم ينعدم سبب القرار الإداري إذا ثبت عدم وجود الباعث الذي يستوجب من الإدارة اتخاذ القرار ، فمتى رأى المشرع ضرورة التسبيب ، فإن التسبيب يكون عنصراً من العناصر الشكلية للقرار الإداري ويترتب على مخالفته قيام عيب في شكل القرار الإداري لا في سببه"[2] .

وفي حكم حديث لها تقول المحكمة العليا بتاريخ 2004/4/12م " وحيث إن القرار المطعون فيه لم يتناول في أسبابه البحث فيما إذا كانت الأفعال المسندة إلى المتهم والتي جرى فيها التحقيق معه تكوّن جريمة جنائية من عدمه ، مما يكون معه القرار المطعون فيه قد جاء قاصراً في التسبيب بما يوجب نقضه ودون حاجة لبحث الوجه الأخر من النعي ..."[3] .

---

(1) حكم المحكمة العليا بتاريخ 2004/4/18م في الطعن الإداري رقم (112) لسنة 47 ق .

(2) حكم المحكمة العليا بتاريخ 1971/4/12م ، م.م.ع. س1 . ع4 .

(3) حكم المحكمة العليا بتاريخ 2004/4/18م في الطعن الإداري رقم (112) لسنة 47 ق .

المطلب الثاني: مجلس التأديب الأعلى

تم النص على تشكيل هذا المجلس في المادة (4) من القانون رقم (6) لسنة 1992 بشأن إدارة القانون وفقاً للتشكيل الآتي :

- رئيس إدارة القانون رئيساً
- أحد المستشارين بدائرة القضاء الإداري عضواً
- أحد رؤساء النيابات الابتدائية عضواً ، يصدر بندبه قرار من وزارة العدل .
- أحد موظفي الإدارة العليا عضوا ، ترشحه أمانة اللجنة الشعبية العامة سابقاً (مجلس الوزراء)

ومن الملاحظ هنا أن المشرع أتجه نحو تغليب العناصر القضائية على العناصر الإدارية في تشكيل هذا المجلس ، وهو ما يعتبر من وجهة نظرنا ضمانة تضاف إلى الضمانات الأخرى الموجودة في هذا النظام ، خاصة من حيث الحياد والنزاهة والإجراءات ..الخ .

وقد نصت المادة (146) من اللائحة التنفيذية للقانون رقم (12) لسنة 2010 على "الموظفين الذين يشغلون وظائف الإدارة العليا يحاكمون تأديبياً عن المخالفات الإدارية أمام مجلس التأديب الأعلى ، ويصدر قرار الإحالة بقرار من الأمين (الوزير المختص) ".

وبينت المادة (5) من قانون رقم (6) لسنة 1992 اختصاصات مجلس التأديب الأعلى ، فهو يملك محاكمة موظفي الإدارة العليا تأديبيا عن المخالفات الإدارية . ويتحدد اختصاص المجلس تبعاً للدرجة التي يشغلها الموظف وقت أقامة الدعوى بمعني أنه إذا أرتكب الموظف المخالفة الإدارية ، وكان شاغلي وظائف الدرجة العاشرة فأقل ثم رقي بعد ذلك إلى الدرجة الحادية عشر فأعلي ، فأن المجلس التأديبي الأعلى هو المختص بالمحاكمة التأديبية ولا اعتبار بأن المخالفة وقعت قبل أن يشغل الموظف المخالف هذه الدرجة .

وقد نصت المادة (26) من اللائحة التنفيذية للقانون رقم (6) لسنة 1992 على " أن انعقاد المجلس لا يكون صحيحاً ، ألا إذا حضره رئيس المجلس وجميع الأعضاء ، وتكون جلساته سرية ويصدر قرار بأغلبية الآراء وفى حالة التساوي يرجح الجانب الذي منه الرئيس " .

ويجب أن يشتمل قرار المجلس على الأسباب التي بني عليها وتبلغ به جهة الإدارة والموظف خلال 15 يوماً من تاريخ صدوره ويكون قرار المجلس نهائياً أي لا يحتاج إلى تصديق أو تعقيب من أي جهة أخرى ولا يجوز الطعن فيه إلا أمام دوائر القضاء الإداري ، ولا يمنع انتهاء خدمة الموظف من الاستمرار في المحاكمة التأديبية أو الإحالة إلى المحاكمة إذا كان قد بدأ معه التحقيق قبل انتهاء الخدمة ، وتجدر الإشارة إلى أن موظفي الشركات العامة ممن تزيد درجتهم عن العاشرة رغم أنهم من غير الموظفين العموميين إلا أنهم يخضعون للمساءلة التأديبية أمام هذا المجلس .

المطلب الثالث:المجلس التأديبي للمخالفات المالية

استحدث هذا المجلس بموجب قانون النظام المالي للدولة الصادر في 24 أكتوبر 1967 ، ثم نُص عليه في قانون الخدمة المدنية رقم (55) لسنة 1976 وفقاً للمادة (88) ، ثم جاء القانون رقم (11) لسنة 1996 بإعادة تنظيم ديوان المحاسبة ، وأخيراً القانون رقم 20 لسنة 2013م بشأن إنشاء هيئة الرقابة الإدارية والذي نص في المادة 44 بأن يتكون المجلس التأديبي للمخالفات المالية من كل من :

- أحد رجال القضاء ممن لا تقل درجته عن مستشار بمحكمة الاستئناف المختصة تختاره الجمعية العمومية للمحكمة (رئيساً) .
- أحد أعضاء ديوان المحاسبة ممن لا تقل درجته عن الثالثة عشر يتم تسميته من رئيس الديوان (عضواً) .
- أحد أعضاء إدارة القانون يتم تسميته من قِبل وزير العدل (عضواً) .
- أحد موظفي وزارة العمل والتأهيل ممن لا تقل درجته عن الثالثة عشر يتم تسميته من قِبل وزير العمل والتأهيل (عضواً) .
- أحد موظفي وزارة المالية ممن لا تقل درجته عن الثالثة عشر يتم تسميته من قِبل وزير المالية (عضواً) .

ويكون للمجلس أمين سر من بين العاملين بالهيئة يختاره رئيس الهيئة ، وإذا كان المحال إلى المحاكمة التأديبية عضو في المجلس تولت الجهة ذات العلاقة اختيار من يحل محله ، ويجب أن لا تزيد مدة العضوية في المجلس عن سنتين ، ويصدر بتشكيل المجلس قرار من رئيس الهيئة ، ويجوز إنشاء مجالس أخرى على أن يحدد القرار دائرة اختصاص كل مجلس ، ويكون تشكيل هذه المجالس وفقاً لأحكام هذه المادة ، وتكون المحاكمة التأديبية للمختارين من السلطة التشريعية أمام مجلس يصدر بتشكيله قرار من السلطة التشريعية .

وتعتبر القواعد الخاصة بتشكيل المجالس (إدارية كانت أو مالية) وانعقادها من القواعد الجوهرية المتعلقة بالنظام العام ، ويترتب على مخالفتها البطلان ، وهذا ما أكدته المحكمة العليا في حكمها بتاريخ 1984/6/3م الذي جاء فيه : " من المقرر في الفقه والقضاء الإداري أن القواعد الخاصة بتشكيل المجالس التأديبية والإجراءات التي أمامها تعتبر من القواعد الجوهرية المتعلقة بالنظام العام ويترتب على إغفالها كلياً أو جزئياً بطلان تشكيل هذه المجالس وبطلان القرارات التي تصدرها ولو لم يرد بذلك نص قانوني ... ولما كان الواقع في الدعوى أن مجلس التأديب المطعون في قراره قد شكل من أربعة أعضاء خلافاً لما يقضي به القانون الذي حدد أعضائه بثلاثة فأن تشكيله على هذا النحو يكون باطلاً لمخالفة

لأجراء من الإجراءات الجوهرية الواجبة الإتباع ، ويترتب على ذلك إن القرار المطعون فيه يكون هو أيضاً باطلاً لصدوره من مجلس لم يشكل تشكلا صحيحاً "[1] .

وتتم الإحالة للمجلس التأديبي للمخالفات المالية من قِبل مدير الإدارة المختصة بالتحقيق ، بعد اعتماد من رئيس الهيئة أو من يكلفه ، ويتولى عضو التحقيق مباشرة الدعوي التأديبية أمام المجلس التأديبي للمخالفات المالية .

ويعقد المجلس جلساته بمقر الهيئة أو أحد فروعها ، ولا يكون انعقاده صحيحاً إلا إذا حضره رئيسه وثلاثة من أعضائه على الأقل ، وفي حالة تساوي الآراء يُرجح الجانب الذي منه الرئيس ، وتكون جلساته سرية ويصدر قراراته بأغلبية الأعضاء ، ويجب أن يشتمل قرار المجلس على الأسباب التي بُني عليها ، ويبلغ به الموظف خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدوره ، ويكون قرار المجلس نهائياً ولا يجوز الطعن فيه إلا أمام القضاء الإداري ، وتحدّد اللائحة التنفيذية إجراءات التأديب التي لم يرد بشأنها نص في هذا القانون .

إلا أن المشرع في القانون رقم 11 سنة 1992 قد حدد النصاب القانوني حيث نص أن انعقاد المجلس لا يكون صحيحاً إلا إذا حضره رئيسه وثلاثة من الأعضاء على الأقل ، وهذا ما أكدته المحكمة العليا في حكمها بتاريخ 2005/3/13م والذي تتلخص وقائعه في : " تتخلص وقائعه في أن الطاعن أقام الدعوى التأديبية أمام المجلس التأديبي للمخالفات المالية عام (1999) ضد المطعون ضده بصفته أمين (وزير) لم يؤد العمل المنوط به بكل دقة وأمانة ولم يحل أثناء قيامه بمهام وظيفته ، دون وقوع مخالفة القوانين واللوائح المالية المعمول بها ، والإهمال في تطبيقها ، حيث أهمل وقصر في أداء واجباته الوظيفية . والمجلس التأديبي بعد أن نظر في الدعوي قرر بشأنها براءة المطعون ضده مما نسب إليه بتاريخ 24-4-2000 وبتاريخ 30-9-2001 قرر عضو أدارة القضايا نيابة عن الطاعن الذي طعن عليه بطريق النقض بأن تشكيل المجلس التأديبي ، مصدر القرار / لم يكن صحيحاً وفقاً للقانون ، وذلك لعدم حضور عضو ديوان المحاسبة وعضو الهيئة العامة للقوى العاملة . فقضت المحكمة العليا في هذا الطعن بأن ما يعني به الطاعن على القرار المطعون فيه من البطلان فأنه على غير أساس ذلك أن القانون رقم (11) لسنة 1996 بتنظيم ديوان المحاسبة قد نص في المادة (74) منه على أن انعقاد المجلس يكون صحيحاً إذا حضره رئيسه وثلاثة من أعضائه ، ومن ثما فإن عدم حضور عضو الرقابة أو عضو القوى العاملة لا ينال من صحة انعقاده ، وبالتالي يكون نعي الطاعن على القرار الصادر في غياب العضوين المشار إليهما في غير محله "[2] .

---

(1) حكم المحكمة العليا بتاريخ 1984/6/3م في الطعن الإداري رقم (3) لسنة 22 ق .

(2) حكم المحكمة العليا بتاريخ 2005/5/13م في الطعن الإداري رقم (143) لسنة 48 ق .

الطبيعة القانونية للقرارات الصادرة عن مجالس التأديب :

بالنظر إلى نهج التشريع الليبي في تشكيل مختلف مجالس التأديب الإدارية منها والمالية يتضح أنه أخذ بالنظام شبه القضائي في مجال التأديب وقد رجح العناصر الإدارية على العناصر القضائية في تشكيل المجالس ، وذلك باستثناء كما ذكرنا في السابق مجلس التأديب الأعلى المعاد تشكيله وفقا للمادة(4) من القانون رقم (6) لسنة 1992 بإنشاء أدارة الفتوى والتشريع ، والذي يختص بمحاكمة موظفي الإدارة العليا تأديبياً عن المخالفات الإدارية .

ولكن هناك سؤال يطرح نفسه عن ماهية طبيعة القرارات الصادرة عن هذه المجالس وهل تعتبر قرارات إدارية أم أحكاما قضائية أم مختلطة بين هذا وذاك ؟

أستقر الفقه والقضاء الإداري المقارن على إن مجالس التأديب هي جهات إدارية ذات اختصاص قضائي ، باعتبار إن تشكيلها ليس قضائياً صرفاً وإنما يشترك فيها عناصر من الإدارة العامة فهي بذلك لجان إدارية ، ولان عملها من طبيعة النشاط القضائي فهي بذلك ذات اختصاص قضائي ومن ثم فأن القرارات التي تصدرها هذه المجالس تعتبر قرارات إدارية أخذا بالمعيار العضوي أو الشكلي الذي يعتد بصفة الجهة الصادر عنها العمل أو القرار دون النظر إلى طبيعته أو فحواه ، كما يمكن اعتبار قرارات هذه المجالس قرارات قضائية ، أي إحكاماً استناداً إلى المعيار المادي أو الموضوعي الذي يعتمد في تكييف العمل على مضمونه وطبيعته الذاتية بغض النظر عن الجهة التي أصدرته .إن المتتبع لإحكام المحكمة العليا في هذا الخصوص يلاحظ أنها لم تتخذ معياراً محدداً في بداية الأمر ، فجاءت في أحد أحكامها بقاعدة ما يسمي بازدواج القرارات ، وذلك بمناسبة الطعن في حكم محكمة الاستئناف بطرابلس والذي يقضي بتأييد الحكم المستأنف والصادر من مجلس تأديب المحامين حيث قررت المحكمة قبول الطعن بهيئة قضاء أداري واستناداً إلى الطبيعة الثنائية الإدارية والقضائية ، فهذا الحكم كما تقول المحكمة يمكن اعتباره قضائياً أخذاً بالمعيار العضوي لأنه صدر من جهة قضائية ويمكن اعتباره قراراً أدارياً لأنه فصل في دعوى موضوعها قرار أداري ، وانتهت المحكمة إلى إرساء قاعدة أسمتها قاعدة ازدواج القرارات حيث يكون القرار والحكم المطعون فيه من القرارات القضائية والإدارية في آن واحد .

ولكن انتقد البعض مسلك المحكمة بشدة حيث من المسلم به أن ثمة فوارق جوهرية بين الحكم القضائي والقرار الإداري ، مما جعل المحكمة العليا تهجر هذا المبدأ وتعود للمعيار الشكلي إذا تقول في حكمها بتاريخ 1970/3/22م : " أن المشرع الليبي أخذ بما أستقر عليه الرأي الغالب من أن المعيار الفارق بين القرار الإداري والقرار القضائي ، وهو الجهة التي أصدرت القرار فإذا كانت إدارية أعتبر القرار أدارياً ولا ينظر إلى طبيعة العمل الصادر عنها هل هو عمل إداري أو قضائي"[1] .

(1) حكم المحكمة العليا بتاريخ 1970/3/22م ، م.م.ع . س10 . ع2 .

وقد استقرت المحكمة العليا على هذا الرأي ويتجلى ذلك أيضاً في احد إحكامها حيث تقول : " حسم المشرع الليبي الخلاف حول الجهة المختصة بالفصل في القرارات الصادرة من هيئات إدارية ذات اختصاص قضائي بما نص عليه في الفقرة الأولى من المادة (21) من قانون المحكمة العليا على انه ليس لأية محكمة أخرى حق الفصل في هذه القرارات ، فجعل معيار التفرقة بين القرار الإداري والقرار القضائي هو الجهة التي أصدرت القرار فأن كانت بحكم تشكيلها هيئة إدارية اعتبر القرار إدارياً دون النظر إلى طبيعة العمل الصادر منها ..." .

إذا القرارات الصادرة عن مجالس التأديب المختلفة هي قرارات إدارية تأديبية ولا يغير من كون هذا الوصف قراراً أدارياً المصطلحات التي استخدمها في النظام التأديبي المحاكمة التأديبية مثلاً أو إخضاع رئيس وأعضاء المجلس لما يخضع له رجال القضاء من حيث أحوال التنحي والرد إذ ليس من شأن ذلك ولو أضفي على هيئة المجلس وصف الهيئة القضائية أو أعطاء وصف الحكم القضائي القرار الصادر من المجلس ، فهو يبقي قراراً أدارياً تأديبياً .

ولا يجوز مخاصمة مجلس التأديب نفسه إنما يوجه الطعن إلى أطراف النزاع وهذا ما قررته المحكمة العليا في حكمها بتاريخ 2005/3/20م الذي جاء فيه : " ..... ويُبنى على ذلك أن الطعن فيها لا يصح في مواجهة المجلس التأديبي الذي أصدرها وإنما يوجه إلى أطراف النزاع "[1] .

المبحث الثاني: شروط قبول الطعن القضائي والجهة المختصة بنظره

المقصود بشروط قبول الطعن الشروط الواجب توفرها في قرار الجزاء التأديبي كقرار إداري تكاملت مقوماته كونه صادر عن " جهة إدارية عامة وبالإرادة المنفردة وكتصرف قانوني ومؤثراً في مركز الطاعن ونهائي لا يحتاج إلى تصديق " ، حتى تستطيع المحكمة قبول الطعن ومن ثم البحث في موضوعه ، فإذا كان الطعن مفتقراً لأي من هذه الشروط حكمت المحكمة برفضه دون التطرق إلى البحث في موضوعه ، وهذا ما أكدته المحكمة العليا في حكمها بتاريخ 2002/12/10م الذي جاء فيه : " أن الطعن بالإلغاء لا يرد إلا على القرارات الإدارية التي تصدرها جهة الإدارة بما لها من سلطة عامة والتي من شأنها أن تمس المركز القانوني لطالب الإلغاء "[2] ، حتى ولو كان الطعن مرفوع بالفعل ضد القرار التأديبي المخالف للقانون ، ومن ناحية أخرى فإن قبول الطعن إذا توافرت شروطه لا يعني ذلك إجابة الطاعن إلى طلباته ، إذ ينصرف ذلك على قانونية القرار التأديبي ومن ثم تحكم المحكمة بطلبات المدعي إذا ثبت مخالفة القرار المطعون فيه للقانون وإلا حكمت المحكمة برفض الدعوى .

---

(1) حكم المحكمة العليا بتاريخ 2005/3/20م في الطعن الإداري رقم (143) لسنة 48 ق .

(2) حكم المحكمة العليا بتاريخ 2002/12/10م في الطعن الإداري رقم (44) لسنة 44 ق .

وتجدر الإشارة إلى أن الطعن بالقرار التأديبي من الوسائل الهامة لحماية مبدأ المشروعية وضمانة أساسية لحماية الموظف العام من أخطاء السلطات التأديبية وتعسفها ، إلا أن لهذا الطعن شروط ينبغي احترامها لضمان قبول الطعن ، ومن هذه الشروط أن يكون لمقدم الطعن مصلحة في تقديمه ، وأن يقدم الطعن في المواعيد المقررة قانوناً ، وسوف نتناول دراسة هذا المبحث وفقاً للمطالب الآتية :

المطلب الأول:شرط المصلحة

من المبادئ المستقرة في فقه القانون وفي مجال التقاضي أنه لا دعوى بدون مصلحة ، فالمصلحة هي مبرر وجود الدعوى بالنسبة لصاحبها وهو ما نص عليه قانون المرافعات الليبي في المادة (4) والتي جاء فيها : " لا يُقبل أي طلب أو دفع لا يكون لصاحبه فيه مصلحة قائمة يقررها القانون ..... " كما نص المشرّع الليبي أيضاً في المادة (6) من القانون رقم (71/88م) بشأن القضاء الإداري على أن: " ..... ولا تقبل الطلبات المقدمة من أشخاص ليس لهم مصلحة شخصية مباشرة " .

والرأي المستقر عليه في الفقه والقضاء الفرنسي هو الاكتفاء بتوافق شرط المصلحة وقت رفع الدعوى دون تطلب الاستمرار في قيامها لحين الفصل فيها[1] ، وهذا ما يؤيده الفقه والقضاء الليبي أيضاً والذي جعل من شرط قيام المصلحة وقت رفع الدعوى أمراً كافياً لقبولها دون لزوم استمرارها حتى الفصل في الدعوى ، ومن أحكام المحكمة العليا في هذا الشأن حكمها بتاريخ 1984/6/3م والذي جاء فيه: " جرى قضاء هذه المحكمة على أنه يكفي لتحقيق شرط المصلحة توافرها وقت رفع الدعوى ، ولا عبرة بما يطرأ عليها بعد ذلك ..... "[2] ، وفي حكم لها بتاريخ 1993/11/6م تقر المحكمة العليا أن القرار الإداري الذي يجوز طلب إلغائه هو القرار الإداري النهائي الذي يؤثر في المركز القانوني لصاحب الشأن فيجعل له مصلحة شخصية مباشرة للطعن عليه بهذه الطريقة[3] ، وفي حكم حديث لها بتاريخ 2005/12/25م تؤكد المحكمة العليا " أن قضاء هذه المحكمة جرى على أن الصفة تعتبر متوفرة كلما كانت هناك مصلحة شخصية مباشرة لرفع الدعوى في طلب إلغاء القرار ، ولا يلزم في دعوى الإلغاء أن تستند إلى حق كما هو الشأن في الدعوى المدنية ، وإنما يكفي لرافعها مصلحة شخصية مباشرة ..... "[4] .

كما أن الدفع بعدم توافر شرط المصلحة في دعوى الإلغاء يندرج ضمن الدفوع بعدم القبول بوصفه يوجه إلى الشروط اللازم توافرها لقبول الدعوى[5] ، ويجوز إثارته في أي حالة تكون عليها الدعوى ، ولو لأول

---

(1) د. خليفة الجهمي ، أحكام ومبادئ القضاء الإداري الليبي ، دار الفضيل ، بنغازي ، 2009م ، ص206 .

(2) حكم المحكمة العليا بتاريخ 1980/6/3م في الطعن الإداري رقم (3) لسنة 25 ق .

(3) حكم المحكمة العليا بتاريخ 1993/11/6م في الطعن الإداري رقم (34) لسنة 50 ق .

(4) حكم المحكمة العليا بتاريخ 2005/12/25م في الطعن الإداري رقم (9) لسنة 49 ق .

(5) د. خليفة الجهمي ، أحكام ومبادئ القضاء الإداري الليبي ، المرجع السابق ، ص206 .

مرة أمام المحكمة العليا وللمحكمة أن تثيره من تلقاء نفسها لتعلقه بالنظام العام ، وعليه فإن شرط المصلحة أساسي لقبول دعوى الإلغاء يوم رفعها فقط ولا يشترط استمرارها إلى حين الفصل في الدعوى ، فإن زالت مصلحة رافع الدعوى تظل المصلحة العامة المتمثلة في إلغاء القرار المخالف لمبدأ المشروعية ، وعن طبيعة المصلحة في دعوى الإلغاء فقد درج الفقه والقضاء الإداريين على أنه يكفي لقبول دعوى الإلغاء توافر شرط المصلحة الشخصية المباشرة دون الاستناد إلى حق مكتسب للطاعن كما هو مقرر في لقضاء المدني[1] .

المطلب الثاني:إجراءات رفع الدعوى ومواعيدها

هناك جملة من الإجراءات والضوابط ينبغي مراعاتها طبقاً لمواعيد محددة وذلك لرفع دعوى لإلغاء قرار الجزاء التأديبي ، ويتمثل ذلك في الآتي :

أولاً : إجراءات رفع الدعوى ..

1] توجيه الدعوى إلى جهة ذات صفة : من المعلوم أن دعوى الإلغاء دعوى موضوعية عينية منصبة على مخاصمة قرار إداري معيب ، إلا أن قبولها مشروط بتوجيه الخصومة إلى جهة الإدارة مصدرة القرار ، وعليه لابد أن ترفع دعوى الإلغاء على جهة إدارية متمتعة بالشخصية الاعتبارية[2] ، وأن تقدم في المواعيد المقررة قانوناً

2] أن تقدم صحيفة دعوى إلغاء قرار الجزاء التأديبي عن طريق محامٍ : وذلك طبقاً لنص المادة (9) من القانون رقم (71/88م) بشأن القضاء الإداري التي نصت على أن : " ..... يقدم الطعن بصحيفة تودع قلم كتاب المحكمة موقع عليها محامي من المحامين المقيدين بجدول المحامين المقبولين أمامه " وهو ما تؤكده محكمتنا العليا في حكمها بتاريخ 1995/6/17م والذي جاء فيه : " ..... إن مفاد نص المادة التاسعة من قانون القضاء الإداري أنه يشترط لصحة عريضة الطعن أن تكون موقعة من محام عام مقبول أمام المحكمة المختصة بنظر الدعوى ، على أن يترتب على إغفال الإجراء بطلان صحيفة الدعوى لأنه تعد من الإجراءات الجوهرية الخاصة بالدعوى الإدارية ..... "[3] .

3] ضرورة إرفاق صورة من القرار المطعون فيه بصحيفة الدعوى : وهو ما نصت عليه المادة (10) من القانون رقم (71/88م) بشأن القضاء الإداري : " يجب أن صحيفة الدعوى عدا البيانات المتعلقة باسم الطالب ومن يوجه إليه الطلب وصفاتهم ومحال إقامتهم ، موضوع الطلب وبياناً بالمستندات المؤدية به، وأن يُرفق الصحيفة صورة من القرار المطعون فيه أو ملخصاً وافياً له " ، وهذا ما أكدته محكمتنا العليا

---

(1) د. عبدالله زائد الكاديكي – د. مازن ليلو راضي ، الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الليبي ، مركز الجبل الأخضر للطباعة ، البيضاء ، 2002م ، ص182 .

(2) د. عمر السيوي ، الوجيز في القضاء الإداري ، دار الفضيل ، بنغازي ، 2013م ، ص208 .

(3) حكم المحكمة العليا بتاريخ 1995/6/17م في الطعن الإداري رقم (14) لسنة 41 ق .

في حكمها بتاريخ 1995/3/11م الذي جاء فيه : " ..... حيث أن العلة من هذا الإجراء هو أن تكون الدعوى واضحة المعالم خالية من الجهالة وذلك بأن تشتمل الصحيفة على البيانات التي يتطلبها القانون وأن يبين الطاعن ملخصاً وافياً عن القرار المطعون فيه "[1] .

ثانياً : مراعاة المواعيد المقررة قانوناً ..

لما كانت دعوى الإلغاء يتجسم فيها خطر يتهدد القرارات الإدارية وبالتالي استقرار الحياة السياسية فقد حدّد المشرّع الليبي في المادة (8) من القانون رقم (71/88م) ميعاداً قصيراً يجب أن ترفع خلاله دعوى الإلغاء لكي تكون مقبولة وهذا الميعاد هو ستون يوماً من تاريخ نشر قرار الجزاء التأديبي المطعون فيه أو إبلاغ صاحب الشأن به ، والحكمة من تحديد ميعاد قصير لرفع دعوى الإلغاء هي الرغبة في تحقيق الاستقرار للأوضاع الإدارية وعدم بقاء أعمال الإدارة أمداً طويلاً عرضة للإلغاء[2] ، وسوف نتناول بدء سريان ميعاد رفع دعوى الإلغاء وفقاً للتفصيل الآتي:

1] النشر : الأصل في ذلك أن نشر قرار الإدارة في الجريدة الرسمية يُعد بمثابة الإشهار به ، بحيث لا يتأتى معه القول بالجهالة به أو عدم العلم بصدوره والنشر هو الطريق المعتاد لإثبات علم المعنيين بالقرارات الإدارية التنظيمية أو اللائحية ، كما أن ذلك لا يمنع من إتباع طريق النشر أيضاً بالنسبة للقرارات الفردية في بعض الأحوال ، ويشترط في النشر الذي يُعد تاريخاً لبدء سريان ميعاد الطعن بإلغاء القرار الإداري أن يكون وافياً أي متضمناً لما يحتويه القرار من أحكاماً أساسية ، وهذا ما أكدته محكمتنا العليا في حكمها بتاريخ 1999/12/26م والذي جاء فيه : " إن علم صاحب الشأن بالقرارات التنظيمية المنشورة في الجريدة الرسمية مفترض ، وأن قرينة العلم بها المستفادة من النشر في الجريدة الرسمية لا تقبل إثبات العكس "[3] .

فالقاعدة إذن أن ميعاد الطعن بالإلغاء يبدأ في السريان من تاريخ نشر القرار التنظيمي ، بينما يبدأ هذا الميعاد في السريان من تاريخ الإعلان بالنسبة للقرارات الفردية التي تخاطب أشخاصاً معينين ومنها قرار الجزاء التأديبي.

2] الإعلان : وهو الطريقة التي تنقل بها جهة الإدارة القرار الإداري إلى فردٍ بعينه ، أو أفرادٍ بذواتهم ، وهذه الطريقة لا تخضع لوسيلة أو شكلية معينة ، حيث يتم الإعلان إلى ذوي الشأن بوسائل مختلفة ، إذا لم يوجب القانون إتباع وسيلة معينة ، فقد يتم الإعلان عن طريق المحضرين أو بموجب خطابٍ مسجل بعلم الوصول أو من خلال توقيع صاحب الشأن لدى جهة الإدارة المعنية بما يفيد استلامه

(1) حكم المحكمة العليا بتاريخ 1995/3/11م في الطعن الإداري رقم (11) لسنة 41 ق .

(2) د. عمر السيوي ، الوجيز في القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص215 .

(3) حكم المحكمة العليا بتاريخ 1999/12/26م في الطعن الإداري رقم (61) لسنة 43 ق .

لنسخة القرار ، ويعتبر الإعلان منتجاً لآثاره في السريان من إعادة الطعن بالإلغاء بحق ذوي الشأن اعتباراً من تاريخ حصوله ، وقد أكدت محكمتنا العليا على ذلك في حكمها بتاريخ 1986/1/18م والذي جاء فيه :" إن النشر هو إتباع الإدارة شكليات معينة لكي يعلم الأفراد بالقرار.."[1] .

ومن المعلوم أن عيب إثبات الإعلان التي تبدأ به المدة على عاتق الإدارة ، فالقضاء الإداري يقبل في ذلك كل وسيلة تؤدي إلى إثبات حصول الإعلان كتوقيع صاحب الشأن أو محضر التبليغ[2] .

3] العلمي اليقيني : وهو العلم الفعلي بالقرار من جانب صاحب الشأن فهذا العلم الفعلي يؤدي إلى بدء سريان ميعاد دعوى الإلغاء وهذا ما أكدته محكمتنا العليا في حكمها بتاريخ 2004/3/21م والذي جاء فيه : " علم صاحب الشأن بالقرار الإداري علماً يقينياً يعتبر سبباً كافياً لبدء سريان الميعاد حتى ولو لم يحصل نشر أو إعلان القرار..."[3] ، وفي حكم آخر لها بتاريخ 2005/2/13م تؤكد المحكمة العليا : " أن العلم اليقيني بالقرار المطعون فيه هو الذي يكون مقام النشر والإعلان لا ينتج لمجرد مرور زمن طويل على صدور القرار بل يقع على من يدعي حصوله عبء إثباته من أي واقعة أو قرينة تفيد حصوله دون التقيد في ذلك بأسباب معينة "[4] ، ويشترط في العلم اليقيني عدة شروط منها[5] :

- أن يكون القرار فردي وليس تنظيمي .
- أن يكون العلم كافياً ونافياً للجهالة .
- ثبوت العلم في تاريخ معلوم يمكن الحساب منه .
- أن يكون العلم شاملاً أي العلم بجميع عناصره .

المطلب الثالث:الجهة المختصة بنظر الطعن القضائي

حدّد المشرّع الليبي في المادة الخامسة من القانون رقم (71/88م) بشأن القضاء الإداري الجهة المختصة بنظر الطعون ، حيث نصت المادة المذكورة على أن : " فيما عدا القرارات الصادرة عن هيئات التوفيق والتحكيم في منازعات العمل تفصل دائرة القضاء الإداري في الطعون التي تُرفع عن القرارات النهائية الصادرة عن جهات إدارية ذات اختصاص قضائي ، متى كان مرجع الطعن عدم الاختصاص أو جود عيب في الشكل أو مخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة " ، وبذلك حسم النص هذا الاختصاص حيث جعله في دوائر القضاء الإداري في كل طلبات الإلغاء الصادرة عن جهات إدارية ذات اختصاص قضائي ومن بينها قرار مجالس التأديب المختلفة التي

(1) حكم المحكمة العليا بتاريخ 1986/1/18م في الطعن الإداري رقم (46) لسنة 31 ق .
(2) د. عمر السيوي ، الوجيز في القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص218 .
(3) حكم المحكمة العليا بتاريخ 2004/3/21م في الطعن الإداري رقم (38) لسنة 49 ق .
(4) حكم المحكمة العليا بتاريخ 2005/2/13م في الطعن الإداري رقم (88) لسنة 50 ق .
(5) د. عمر السيوي ، الوجيز في القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص219 .

تصدر كجزاءات تأديبية ، كما نصت المادة (46) من قانون إنشاء هيئة الرقابة الإدارية رقم (2013/20م) على أن : " ..... ويكون قرار المجلس نهائياً ولا يجوز الطعن فيه إلا أمام القضاء الإداري ..... " ، كما تنص المادة (147) من اللائحة التنفيذية لقانون علاقات العمل رقم (2010/12م) على أن : " وقرار مجلس التأديب نهائي ولا يجوز الطعن فيه إلا أمام المحكمة المختصة " . كما أن اللائحة التنفيذية للقانون رقم (1992/6م) بشأن إنشاء إدارة القانون نص أيضاً على أن قرارات مجلس التأديب الأعلى لا يجوز الطعن فيها إلا أمام دوائر القضاء الإداري .

وبينت المواد من (9-16) من القانون رقم 88 لسنة 1971م بشأن القضاء الإداري الإجراءات الواجب إتباعها في الطعن ، حيث يقدم الطعن بصحيفة تودع في دائرة القضاء الإداري بقلم كُتاب محكمة الاستئناف ، موقع عليها من محامٍ من المقيدين بجدول المحاميين المقبولين أمامها ، ويجب أن تتضمن صحيفة الطعن عدا البيانات المتعلقة باسم الطالب ومن يوجه إليهم الطلب وصفاتهم ومحل إقامتهم ..... موضوع الطلب وبياناً بالمستندات المؤيدة له وأن ترفق بالصحيفة صورة من القرار المطعون فيه ، وملخص وافٍ له ، وللطالب أن يقدم مع الصحيفة مذكرة يوضح فيها أسانيد الطلب ، وعليه أن يودع قلم كُتاب المحكمة عدا الأصول عدداً من الصور للصحيفة المذكورة وحافظة مستندات كافية للمستشارين والخصوم ، ويجب أن تُعلن الصحيفة ومرفقاتها إلى الجهة الإدارية المختصة ، وإلى ذوي الشأن في ميعاد لا يتجاوز عشرين يوماً من تاريخ تقديمها ، ويعتبر مكتب المحامي الموقع على صحيفة الطعن محلاً مختاراً للطالب ، كما يعتبر مكتب المحامي الذي ينوب عن ذوي الشأن في تقديم ملاحظاتهم محلاً مختاراً لهم ، كل ذلك إلا إذا عينوا محلاً مختاراً غيره[1] . وإذا بدا للمدعى عليه أن يقدم دفاعاً فعليه أن يودع قلم كُتاب المحكمة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إعلانه مذكرة بأوجه دفاعه مشفوعة بالمستندات التي يرى تقديمها ، وللمدعي في هذه الحالة أن يودع قلم الكُتاب مذكرة بالرد مشفوعة بما يكون لديه من مستندات خلال أربعة عشر يوماً من انقضاء الميعاد المذكور ، وإذا استعمل الطالب حقه في الرد ، كان المدعى عليه أن يودع مذكرة بملاحظاته على هذا الرد مع المستندات في ميعاد مماثل ، وفي جميع الأحوال يجب أن تُقدم المذكرات والمستندات من صور كافية للمستشارين والخصوم . وللمستشار المقرر أن يأمر باستدعاء الخصوم لسؤالهم عن الوقائع التي يروا لزوم تحقيقها ، أو أن يأمر بإدخال خصم آخر في الدعوى ، أو تكليف الخصوم بتقديم مذكرات أو مستندات تكميلية وغير ذلك من إجراءات التحقيق في الأجل الذي يعينه . ويجب على أقلام المحكمة خلال 24 ساعة من انقضاء المواعيد المحددة بمقتضى المواد المشار إليها ، أن يعرض ملف الدعوى على رئيس الدائرة ليأمر بإحالتها للنيابة العامة ، لتودع مذكرة برأيها في الميعاد الذي يحدده ، ثم يأمر بإحالة الملف بعد ذلك إلى أحد مستشاري دوائر القضاء

(1) أنظر القانون رقم (1971/88م) بشأن القضاء الإداري .

الإداري ليضع تقريراً يشتمل على تحديد الوقائع والمسائل القانونية موضوع النزاع ، دون أن يُبدي رأيه فيها ، وللمستشار في ذلك أن يأمر باستدعاء الخصوم إذا لزم أخذ أقوالهم ، كما نصت على ذلك المادة 16 من قانون القضاء الإداري رقم 88 لسنة 1971م . ويجوز للخصوم أن يطلعوا على تقرير المستشار المقرر بقلم كُتاب المحكمة ، ولهم أن يطلبوا صورة منه على نفقاتهم .

بعدها تقوم المحكمة بالحكم في الدعوى بعد تلاوة تقرير المستشار ، ولرئيس الدائرة أن يأذن لمحامي الخصوم بتقديم ملاحظات شفوية ومذكرات تكميلية إذا رأى ضرورة لذلك ، وإذا رأت المحكمة ضرورة إجراء تحقيق باشرته بنفسها في جلسة أو انتدبت لذلك أحد أعضائها ؛ ويجوز الطعن أمام المحكمة العليا في الأحكام الصادرة من محاكم الاستئناف منعقدة بهيئة قضاء إداري ، إلا أن الشروط التي أوجب المشرّع توافرها في إجراءات الطعن قد تعرقل ضمانة الموظف في التقاضي ، بسبب ثقل التكاليف التي يدفعها والتي لا تتناسب أصلاً مع قيمة مرتبه ، مما يضطره إلى التنازل عن ضمانة التقاضي ، والقبول بقرارات الإدارة رغم مجافاتها في أحيان كثيرة للمشروعية .

ويصدر القاضي حكمه بإلغاء قرار الجزاء التأديبي المطعون فيه إذا تبين له ثبوت المخالفات التالية :

- **عدم اختصاص موقع الجزاء** : توزيع الاختصاصات بين الجهات الإدارية والهيئات العامة مراعى فيه الصالح العام والذي يقتضي تقسيم العمل حيث يتفرغ كل موظف وكل هيئة لما أنيط به ليؤديه على خير وجه بالإضافة لما في ذلك التقسيم والتوزيع من مصلحة للأفراد حتى يسهل توجيههم أمام الإدارات المختلفة ، وعليه فإن الاختصاص بتوقيع قرار العزل من الوظيفة العامة يجب أن يصدر عن الإدارة صاحبة الاختصاص التي يجب أن تلتزم بما نصت عليه القوانين واللوائح وإلا اعتبر قرارها باطلاً .
- **انتهاك القواعد الخاصة بالشكل والإجراءات** : يمارس القاضي رقابة شديدة في هذا المجال ، فهو يبحث ما إذا كانت الشكليات الأساسية اللازمة لصدور القرار وكذلك القواعد الخاصة بالإجراءات المكتوبة قد تم إتباعها أم لا ، يتحقق بكل دقة من حيثيات قرار العزل وما إذا كان انعقاد مجلس التأديب صحيحاً وما إذا كان تشكيله قانونياً أم لا ، وما إذا كان قد سُمعت أقوال الموظف المعزول تأديبياً .
- **مخالفة القانون** : على الجهة الإدارية وهي تباشر سلطتها في عزل موظفيها ، أن تلتزم بالتطبيق السليم للنصوص القانونية واللائحية والمبادئ القضائية المستقرة ، وألا تخالف مبدأ قوة الشيء الذي تقضي به المحاكم القضائية ، وهي في ذلك تخضع لرقابة القضاء ، فإذا تبين للقاضي أن السلطة الإدارية انتهكت النص القانوني أو روحه اعتبر قرار العزل خالياً من الشرعية القانونية ومن ثم فهو يستحق الإلغاء .
- **تجاوز حدود السلطة** : تعتبر الجهة الإدارية قد تجاوزت حدود سلطتها إذا مارست هذه السلطة لتحقيق غرض مغاير تماماً للهدف الذي خُصصت له ، مثال ذلك فصل الموظف عن طريق إلغاء وظيفته ، ويكون السبب الحقيقي وراء ذلك مجازاته تأديبياً[1]

(1) د. عمر فؤاد ، السلطة التأديبية ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، 1979م ، ص329 .

المبحث الثالث :أسباب الطعن القضائي على قرارات مجالس التأديب

يُقصد بأسباب الطعن مختلف العيوب التي تصيب قرار مجلس التأديب فتجعله غير مشروع ، ومن ثم يمكن الاستناد إلى إلغائه جزئياً أو كلياً أو تعديله أو طلب التعويض عنه إذا كان لذلك مقتضى[1] ، وقرار الجزاء التأديبي الصادر عن مجالس التأديب شأنه كشأن كافة القرارات الإدارية التي تصدرها الإدارة في إطار مبدأ المشروعية ، حيث ينبغي أن يصدر هذا القرار وفقاً للشكل الذي يحدّده القانون قاصداً به تحقيق المصلحة العامة ، ويُبنى هذا القرار على أسباب تقرره وأن يرد على كل محل ممكن وقائم ومشروع ، فإذا خالف القرار التأديبي هذه الضوابط التي تسير في كنفها كافة القرارات الإدارية كان قرار غير مشروع ، الأمر الذي يعرضه للإلغاء القضائي بما يستتبع ذلك من إعدام له بالنسبة للكافة[2] ، وسوف نتناول دراسة أسباب الطعن على قرارات مجالس التأديب وفقاً للمطالب الآتية :

المطلب الأول عيب عدم الاختصاص

يتمتع عيب عدم الاختصاص بأهمية كبيرة نظراً لتعلقه بتحديد اختصاصات كل هيئة إدارية أو موظف عام ، وقد أوضحت المحكمة العليا في حكمها الصادر بتاريخ 1970/6/4م معنى الاختصاص بقولها : " إن توزيع الاختصاصات بين الجهات الإدارية والهيئات مراعى فيه الصالح العام الذي يقتضي تقسيم العمل ، حتى يتفرغ كل موظف وكل هيئة لما أنيط به ، وليؤديه على خير وجه بالإضافة لما في ذلك التقسيم والتوزيع من مصلحة للأفراد ، حتى يسهل توجيههم إلى أقسام الإدارة المختلفة[3] .

وقد استقر الفقه والقضاء الإداري على تعريف عيب عدم الاختصاص في دعوى الإلغاء بأنه عدم القدرة على مباشرة عمل قانوني معين ، لأن المشرّع جعله من اختصاص سلطة أخرى ، طبقاً للقواعد المنظمة للاختصاص ، فهو عيب عضوي يعني عدم القدرة على مباشرة عمل قانوني معين ، جعله المشرّع من اختصاص هيئة أو فرد آخر ، ويسمى أحياناً عيب اغتصاب السلطة ، فهو يؤثر على القرار الإداري تأثيراً بليغاً إلى حد إعدامه وعدم الاعتداد به[4] .

وقد استقر قضاء المحكمة العليا في تعريف القرار المعدوم المشوب بمخالفة جسيمة تؤدي بركن أو أكثر من أركانه حيث تقول المحكمة العليا في حكمها بتاريخ 2004/10/31م : " أن القرار الإداري لا يفقد صفته الإدارية ، ولا يكون بالتالي معدوماً ن إلا إذا كان مشوباً بمخالفة جسيمة تُفقده ركناً من

---

(1) د. عصام عبدالوهاب ، مجلس شورى الدولة وميلاد القضاء الإداري ، مجلة العلوم القانونية ، المجلد التاسع ، العدد الأول والثاني ، 1990م ، ص169.

(2) د.عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، دار الفكر والقانون، المنصورة،2005م ، ص299 .

(3) حكم المحكمة العليا بتاريخ 1970/6/4م في الطعن الإداري رقم (1) لسنة 16 ق ، م.م.ع.س6.ع4،ص27

(4) حكم المحكمة العليا بتاريخ 2003/6/22م في الطعن الإداري رقم (19) لسنة 47 ق .

أركانه بدرجة يتعذر معها القول بأن القرار الإداري يعتبر تطبيقاً لتشريع نافذ أو مظهر لممارسة اختصاص تملكه جهة الإدارة "[1] .

ويتميز عيب عدم الاختصاص بأنه العيب الوحيد الذي يتعلق بالنظام العام ، ويترتب على ذلك أن الدفع بعدم الاختصاص لا يسقط بالدخول في موضوع الدعوى ، ويجوز إبداؤه في أي مرحلة من مراحلها ، وأن على القاضي أن يحكم بعدم الاختصاص تلقائياً ، ولو لم يثره طالب الإلغاء.

وفي ذلك قالت المحكمة العليا في حكمها الصادر في 1983/11/13م " إن قضاء هذه المحكمة قد جرى على أن الدفع بعدم الاختصاص هو من النظام العام ، ولا يسقط بالدخول في موضوع الدعوى ، ويجوز إبداؤه في أي مرحلة من مراحل التقاضي ولو لأول مرة أمام محكمة النقض التي تملك أن تقضي به من تلقاء نفسها "[2] .

واستقر القضاء الإداري على عدم تصحيح عيب عدم الاختصاص أو إصلاحه بقرار لاحق من الإدارة التي تملك الاختصاص ، وفي هذا السياق تقول المحكمة العليا " إن القرار الباطل لا يجوز كقاعدة عامة تصحيحه بأثر رجعي وإن جاز أن يكون مبرراً لصدور قرار جديد على الوجه الصحيح والقرار المصحح لا ينتج أثره إلا من يوم صدوره "[3] .

ولعيب عدم الاختصاص صورتان هما عيب عدم الاختصاص الجسيم وهو ما يعرف باغتصاب السلطة ، وعيب عدم الاختصاص البسيط ، وعيب عدم الاختصاص الجسيم يجعل القرار منعدماً ويصبح مجرد واقعة مادية ، وبهذا حكمت المحكمة العليا في حكمها الصادر بتاريخ 1991/12/22م بقولها : " إذا رُفعت دعوى بطلب إلغاء القرار الإداري لتعيبه بعدم الاختصاص قد وقع في صورة اغتصاب للسلطة ، فإن الفقه والقضاء استقر على أن القرار يكون في هذه الحالة معدوماً ، بسبب ما شابه من عيبٍ جسيم ، ولذلك لا يتقيد رافع الدعوى بطلب إلغائه بميعاد معين لأن القرار الذي لا وجود له من الأصل لا يكون له من باب أولى مبدأ وجود ، يُجرى منه ميعاد لرفع الدعوى ، كما أن الفقه جرى على أن العمل الإداري لا يفقد صفته الإدارية ولا يكون معدوماً إلا إذا كان مشوباً بمخالفة جسيمة ، وذلك بأن كان القرار معيباً بعيب جوهري ، من شأنه أن يجعله من قبيل الفعل المادي "[4] .

---

(1) حكم المحكمة العليا بتاريخ 2004/10/13م في الطعن الإداري رقم (12-17) لسنة 48 ق .

(2) حكم المحكمة العليا بتاريخ 1983/11/13م في الطعن الإداري رقم (16) لسنة 27 ق ، م.م.ع.س21 ، العدد الأول ، ص25 .

(3) حكم المحكمة العليا بتاريخ 1974/3/14م في الطعن الإداري رقم (4) لسنة 20 ق ، م.م.ع ، السنة العاشرة ، العدد الرابع ، ص47 .

(4) حكم المحكمة العليا بتاريخ 1992/12/22م في الطعن الإداري رقم (29) لسنة 37 ق ، م.م.ع ، العددان الأول والثاني ، السنة 27 ، ص32 .

وتحدد المحكمة العليا الحالات التي يمكن اعتبار القرار فيها مشوباً بعيب عدم الاختصاص الجسيم فتقول : " ..... كأن تباشر السلطة التنفيذية عملاً من اختصاص السلطة التشريعية أو السلطة القضائية ، أو أن يصدر من شخص عادي "[1] .

وعيب عدم الاختصاص البسيط يجعل القرار الإداري باطلاً ، إلا أنه لا يفقد القرار الإداري مقوماته ، فيتحصن من الإلغاء بمرور الستين يوماً المحددة للطعن فيه ، وهذا العيب أقل خطورة من عيب عدم الاختصاص الجسيم ، وله ثلاث حالات هي : عدم الاختصاص من حيث المكان ، وعدم الاختصاص من حيث الزمان ، وعدم الاختصاص من حيث الموضوع ، وقد قضت المحكمة العليا بتاريخ 1957/6/26م بقولها : " عيب الاختصاص البسيط يتخذ صوراً ثلاث هي : عيب عدم الاختصاص الموضوعي ، كأن يُصدر موظف أو هيئة قراراً من اختصاص موظف أو هيئة أخرى ، وعيب عدم الاختصاص المكاني ، كأن يُصدر أحد رجال الإدارة قراراً يتجاوز أثره الحدود الإقليمية الموضوعة بمزاولة اختصاصه ، وأخيراً عيب الاختصاص الزماني كأن يزاول أحد رجال الإدارة اختصاصه بعد فقدان صفته في مزاولة الأعمال العامة "[2] .

ومن هنا فإن القضاء الإداري مستقر على قبول الطعن ضد القرار الإداري المعدوم ، لا لمجرد إلغائه ، وإنما لإزالة الشبهة المتعلقة بمشروعيته .

المطلب الثاني: عيب مخالفة القرار التأديبي للشكل

يتحقق هذا العيب بصدور القرار الإداري دون مراعاة للإدارة الشكل أو الإجراءات التي نص عليها القانون ، ويتعلق هذا العيب بالمظهر الخارجي للقرار الإداري ، ولقواعد الشكل أهمية لا تُنكر في مجال القرارات الإدارية ، إذ تهدف إلى حماية المصلحة العامة والخاصة في الوقت نفسه .

ومن ناحية أخرى فإن احترام الإدارة لقواعد الشكل فيه ضمانة لصالح الأفراد وحقوقهم وحرياتهم تقابل ما تتمتع به الإدارة إزائهم من امتيازات ، كحق التنفيذ المباشر ، والسلطة التقديرية ، وقواعد الشكل إما أن ينص عليها في القوانين واللوائح ، وإما أن تكون قواعد أرساها القضاء الإداري ضماناً لحقوق الأفراد[3] .

وقد عرّفت المحكمة العليا عيب الشكل في حكمها الصادر بتاريخ 1957/6/26م بقولها : "يكون القرار الإداري معيباً في شكله ، إذا لم تحترم القواعد الإجرائية أو الشكلية المقررة لصدوره بمقتضى القوانين واللوائح ، سواءً أكان ذلك بإهمال تلك القواعد كلياً أو بمخالفتها جزئياً ، فإذا اشترط القانون شكلاً

---

(1) حكم المحكمة العليا بتاريخ 1991/12/22م في الطعن الإداري رقم (79) لسنة 7 ق .

(2) حكم المحكمة العليا بتاريخ 1957/6/26م في الطعن الإداري رقم (3) لسنة 6 ق . م.م.ع ، الجزء الأول ، ص92 .

(3) ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، 1999م ، ص404 .

معيناً ، أو اتخاذ إجراءات تمهيدية قبل صدوره ، أو استشارة هيئة من الهيئات مقدماً ، ولم يتبع ذلك في إصدار القرار ، فإنه يجوز التمسك بإلغاء القرار لهذا العيب ، ما دام يؤثر في القرار من حيث موضوعه أو ينقص من ضمانات الأفراد "[1] .

ولهذا العيب عدة صور منها :

- **الكتابة** : فمن المتفق عليه أنه ليس للقرار الإداري شكل معين يجب أن يصدر فيه ، فقد يأتي القرار شفوياً أو ضمنياً ، إلا أن القانون قد يشترط أن يكون القرار مكتوباً ، ففي هذه الحالة يجب على الإدارة إتباع الشكل الذي تطلبه المشرّع ، وإلا عُد القرار الإداري مخالفاً لشكل جوهري مما يؤدي إلى بطلانه .

وفي ذلك قضت المحكمة العليا في حكمها بتاريخ 1970/4/12م الذي جاء فيه :" أن الشكل الذي درجت عليه الإدارة في تعيين شيخ القبيلة أو إنهاء عمله هو قرار مكتوب ، وهذا الشكل تقتضيه طبيعة هذا النوع من القرارات الإدارية ، والقرار المطعون فيه إذا لم يصدر به قرار مكتوب يعتبر معيباً لا بعيب الخطأ البسيط الذي يعرضه للإبطال ، وإنما بعيب تجاوز ذلك إلى مرتبة الخطأ الجسيم الذي يعدم القرار ويجعله كأن لم يكن "[2] .

- **التسبيب** : الأصل أن الإدارة غير ملزمة بتسبيب قراراتها ، غير أن القانون قد يشترط ذلك بالنسبة لبعض القرارات ، وفي هذه الحالة يجب على الإدارة ذكر سبب القرار كما في حالة المادة 46 من القانون رقم 20 لسنة 2013م بشأن إنشاء هيئة الرقابة الإدارية والذي ألزم الإدارة بضرورة تسبيب القرارات الصادرة عن المجلس التأديبي للمخالفات المالية ، ونص المادة 156 من القانون رقم 12 لسنة 2010م بشأن علاقات العمل والتي أكدت على أن يكون القرار الصادر بتوقيع العقوبة مسبباً وفي هذه الحالة يجب على الإدارة ذكر سبب القرار ، فإذا أغفلت هذه الإجراءات كان قرارها معيباً من حيث الشكل ، وفي هذا تقول محكمتنا العليا في حكمها بتاريخ 1977/3/17م : " لما كان الأصل أن الإدارة غير ملزمة بأن تُفصح عن أسباب قرارها ، إلا إذا ألزمها القانون ببيان الأسباب ، ففي هذه الحالة يصبح التسبيب شرطاً يترتب على إغفاله بطلان القرار ، ولو كان له سبب صحيح في الواقع "[3] .

---

(1) حكم المحكمة العليا بتاريخ 1957/6/26م في الطعن الإداري رقم (6) لسنة 3 ق .

(2) حكم المحكمة العليا بتاريخ 1970/4/12م في الطعن الإداري رقم (4) لسنة 15 ق ، م.م.ع ، السنة 6 ، العدد 4 ، ص26 .

(3) حكم المحكمة العليا بتاريخ 1977/3/17م في الطعن الإداري رقم (40) لسنة 23 ق ، م.م.ع ، السنة 13 ، العدد 4 ، ص41 .

كذلك تؤكد المحكمة العليا هذا الاتجاه القضائي في حكمها بتاريخ 1983/6/3م الذي جاء فيه : " من المتفق عليه فقهاً وقضاءً أن القانون إذا لم يشترط صراحة تسبيب القرار الإداري ، فإنه لا تثريب على الإدارة إن هي أغفلت بيان الأسباب التي بُني عليها قرارها "[1] .

وفي حكمها أيضاً بتاريخ 2004/3/28م الذي جاء فيه : " أن كيفية تشكيل اللجنة التي تختص بتأديب محرري العقود قد نص عليها صراحةً القانون ومحدداً لصفة كل عضو من أعضائها ، مما يجعل مخالفة ذلك الإجراء يؤدي حتماً لبطلان تشكيل اللجنة ، وبالتالي بطلان القرار الذي صدر عنها لتعلق تلك الإجراءات بالنظام العام ...."[2] .

ولتوفير هذه الضمانة يجب أن يكون التسبيب جدياً ومحدداً وواضحاً بما يسمح للقضاء ببسط رقابته على مشروعية القرار[3] .

- **اتخاذ إجراءات معينة قبل صدور القرار** : ويترتب على إغفال الإدارة إتباع هذه الإجراءات بطلان قرارها ، من هذه الإجراءات مثلاً التحقيق ، وسماع أقوال صاحب الشأن ، أو أخذ رأي جهة معينة في موضوع القرار ، وإعلان المتهم قبل موعد الجلسة ؛ وقد قضت المحكمة العليا بتاريخ 1966/6/12م بقولها : " إن إعلان المتهم بالوقائع المنسوبة إليه قبل الجلسة المحددة لمحاكمته وفق النموذج المقرر ، وبما يتضمنه من بيان لوصف التهمة وتاريخ ووقت ارتكابها وتحديد المكان الذي تقرر لمحاكمته عنها تأديبياً ، ومن ثم فإن هذه الإجراءات السابقة للمحاكمة التأديبية هي إجراءات جوهرية ، يتحقق بإتباعها الضمان المقرر في المحاكمة ، بألا يحكم على أحد إلا بعد إعلانه الذي يتيح له فرصة الدفاع عن نفسه ، فإذا تمت المحاكمة بغير هذا الإعلان كان ذلك إخلالاً صريحاً بحق الدفاع ، يترتب عليه البطلان " .

وفي هذا السياق فقد قضت المحكمة العليا في حكمها الصادر بتاريخ 1990/3/11م بقولها : " لا يجوز إدراج أراضي زراعية ضمن مشروع مخطط معماري معين إلا بعد موافقة أمين الزراعة ، ومن ثم يتعين تطبيق أحكام المادة المشار إليها عند إجراء نزع ملكيتها ، وكان الثابت من ديباجة القرار المطعون فيه ، الصادر عن المطعون ضده ، أنه لم يتضمن ما يفيد أخذ موافقة أمانة الزراعة قبل إصداره ، ولا يغير من ذلك أنه قد صدر بإجماع اللجنة الشعبية للبلدية ، بمن فيهم أمين الزراعة بها ، على فرض تواجده ، لأن

---

(1) حكم المحكمة العليا بتاريخ 1983/6/3م في الطعن الإداري رقم (5) لسنة 25 ق ، م.م.ع ، السنة 21 ، العدد 4 ، ص14 .

(2) حكم المحكمة العليا بتاريخ 2004/3/28م في الطعن الإداري رقم (103) لسنة 47 ق .

(3) د. عبدالله زائد الكاديكي– د.مازن ليلو راضي ، الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الليبي ، مرجع سابق ، ص232 .

قرار الموافقة على إدراج أرض زراعية ضمن مخطط عمراني إجراء يسبق اتخاذ القرار المتعلق بنزع ملكية الأرض "[1] .

- **الشكليات الخاصة باللجان والمجالس** : وهذه الإجراءات يتطلبها القانون لانعقاد المجالس واللجان انعقاداً صحيحاً ، فينص على ضرورة اكتمال النصاب القانوني ، ويعتبر الجلسة باطلة إذا لم يراع اكتمال النصاب ، سواء بالزيادة أو النقص .

وقد قضت المحكمة العليا بتاريخ 1984/6/3م بقولها : " متى كان من المقرر في الفقه والقضاء الإداري أن القواعد الخاصة بتشكيل المجالس التأديبية والإجراءات التي تتبع أمامها تعتبر من القواعد الجوهرية المتعلقة بالنظام العام ، ويترتب على إغفالها كلياً أو جزئياً بطلان تشكيل هذه المجالس ، وبطلان القرارات التي تصدرها ، ولو لم يرد بذلك نص في القانون ، فكانت المادة (40) من لائحة النظام الدراسي والتأديبي والاجتماعي الصادرة في 1970/6/5م قد بينت كيفية تشكيل مجلس التأديب الخاص بالطلبة ، وحددت أعضاء معينين ، وكان الواقع في الدعوى أن مجلس التأديب المطعون في قراره قد شُكل من أربعة أعضاء ، خلافاً لما تقضي به المادة المذكورة ، فإن تشكيله على هذا النحو باطل ، لمخالفته لإجراء من الإجراءات الجوهرية الواجبة الإتباع ، ويترتب على ذلك أن القرار المطعون فيه يكون هو أيضاً باطلاً ، لصدوره من مجلس لم يُشكل تشكيلاً صحيحاً ، والقول بأن المقصود بالزيادة في أعضاء المجلس إنما هو تحقيق الضمانات المقررة في اللائحة ، وأن القرار المطعون فيه قد اعتمد من اللجنة الشعبية العامة (سابقاً) لا يغير من الأمر شيئاً ، لأن الضمانات المقررة في اللائحة لا تتحقق إلا بإتباع الإجراء الذي حدده المشرّع وليس بمخالفته "[2] . ولتوفير هذه الضمانة يجب على الإدارة التقيد بهذه الإجراءات ليتسنى للقضاء الإداري بسط رقابته على مشروعية هذا القرار .

المطلب الثالث:عيب القرار التأديبي المتصل بالمحل

ويُقصد به عيب المحل ، أي أن يخالف محل هذا القرار الإداري إحدى القواعد القانونية ، ويستوي في ذلك القواعد المدونة ، وهي التشريعات الدستورية والعادية والفرعية أو غير الفرعية ، أو غير المدونة المستمدة من العرف أو القضاء . ويُطلق على عيب المحل عيب مخالفة القانون بالمعنى الضيق ، وذلك لأن أي عيب يشوب القرار الإداري إنما يعتبر مخالفاً للقانون بالمعنى الواسع ، إذ أن القانون هو الذي يحدد القواعد التي تحكم كافة أركان القرار الإداري من اختصاص وشكل ومحل وغاية وسبب[3] .

(1) حكم المحكمة العليا بتاريخ 1990/3/11م في الطعن الإداري رقم (30) لسنة 36 ق ، م.م.ع ، السنة 26 ، العددان الأول والثاني ، ص44 .

(2) حكم المحكمة العليا بتاريخ 1984/6/3م في الطعن الإداري رقم (28) لسنة 30 ق ، م.م.ع ، العدد 15 ، السنة 4 ، ص82 .

(3) د. مازن راغب الحلو ، القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص423 .

ويُقصد بعيب المحل أن يكون القرار الإداري معيباً في فحواه ، بمعنى أن يكون الأثر القانوني المترتب على القرار الإداري غير جائز أو مخالفاً للقانون ، أياً كان مصدره ، سواءً كان مكتوباً كأن يكون دستورياً أو تشريعياً أو لائحياً ، أم غير مكتوب كالعرف والقضاء[1] .وقد تناول القانون رقم 88 لسنة 1971م بشأن القضاء الإداري في مادته الثانية هذا العيب كسبب من أسباب إلغاء القرار الإداري ، وذلك عندما اشترطت هذه المادة لقبول طلبات الإلغاء أن يكون مرجع الطعن عدم الاختصاص أو وجود عيب في الشكل أو مخالفة القوانين واللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو إساءة استعمال السلطة . وقد قضت المحكمة العليا بتاريخ 1957/6/26م بقولها: " يجب أن يكون القرار الإداري مطابقاً للدستور والقوانين واللوائح ومبادئ القانون العام ، كالمساواة والحريات العامة وحق الدفاع وعدم رجعية القرارات الإدارية ، كما يجب أن يكون مطابقاً للعرف الإداري الذي تسير عليه الإدارة على نحو معين في مواجهة حالة معينة ، ولا يخالف حكماً قضائياً صادراً من القضاء العادي أو الإداري له قوة الشيء المحكوم فيه "[2] .

وتتنوع صور مخالفة القرار الإداري للقانون في عدة صورة ، وقد بينت المحكمة العليا هذه الصور في حكم لها بتاريخ 1957/6/26م جاء فيه : " تتنوع مخالفة القرار الإداري للقانون ، فتارة تكون المخالفة لنص من نصوص القوانين أو اللوائح وتطبيقاتها ، عندما يكون النزاع غالباً حول وجود القاعدة القانونية ، وتارة تكون المخالفة بالخطأ في تفسير القوانين واللوائح أو في تطبيقها ، عندما تكون القاعدة القانونية غير واضحة وتحتمل التأويل ، فإذا كان تطبيق القاعدة القانونية مرهوناً بتحقيق حالة واقعية على نحو معين ، فإن تخلف الوقائع التي يقوم عليها القرار أو عدم استيفائها للشروط التي يتطلبها القانون يؤدي إلى بطلان القرار الصادر على أساسها[3] . وتأتي اللوائح في سلم التدرج التشريعي بعد القانون ، وبالتالي يجب على اللائحة تطبيقاً لمبدأ المشروعية أن تحترم القواعد القانونية وألا تخالفها ، وإلا عُد عملها غير مشروع ، لخروجه على مبدأ المشروعية[4] . وتؤكد المحكمة العليا على مرتبة اللوائح في حكمها الصادر في 1986/2/4م حيث تقول : "إن للتشريع في الدول درجات ثلاث ، يحتل التشريع الأساس فيها المقام الأعلى ، ويتلوه في المرتبة التشريع العادي أو الرئيسي ، وهو ما يعرف بالقانون ، ثم يأتي التشريع الفرعي ، وهو ما يسمى باللوائح "[5] . وفي جميع هذه الحالات يراقب القضاء الوقائع ، ويتحقق من وجودها وصحة تكييفها القانوني ، للحكم بمشروعية القرار الإداري أو عدم مشروعيته .

---

(1) د. عبدالله زائد الكاديكي – د. مازن ليلو راضي ، الرقابة على أعمال الإدارة ، مرجع سابق ، ص241 .

(2) حكم المحكمة العليا بتاريخ 1957/6/26م أشار إليه د. عبدالله زائد الكاديكي ، مرجع سابق ، ص242 .

(3) حكم المحكمة العليا بتاريخ 1957/6/26م أشار إليه د. عبدالله زائد الكاديكي ، مرجع سابق ، ص243 .

(4) د. عبدالله محمد عبدالرحيم ، ضوابط السلطة التقديرية في مجال التأديب ، رسالة ماجستير ،كلية القانون ، جامعة الفاتح ، 2002م ، ص142 .

(5) حكم المحكمة العليا بتاريخ 1986/2/4م في الطعن الإداري رقم (45) لسنة 31 ق ، مزم.ع ، السنة 24 ، العددان الأول والثاني ، ص198 .

المطلب الرابع: عيب القرار التأديبي المتصل بالسبب

سبب القرار الإداري هو الحالة الواقعية أو القانونية التي تسبق القرار وتدفع الإدارة لإصداره وتمثل رقابة القضاء الإداري على سبب القرار الإداري جانباً مهماً من جوانب الرقابة القضائية على مشروعيته ، وبمقتضاها يبحث القاضي في مدى مشروعية الدوافع الموضوعية التي دعت الإدارة لإصدار قرارها[1] .

وعيب السبب هو عدم المشروعية الذي يصيب القرار الإداري في سببه ، بأن تكون الواقعة التي يقوم عليها القرار غير موجودة أو غير صحيحة ، من حيث تكييفها القانوني . ومن المستقر فقهاً وقضاءً أن عيب السبب مستقل عن العيوب الأخرى ، فقد تقدم أن عيب مخالفة القانون يتعلق بمحل القرار الإداري ، وهو الأثر القانوني المترتب على القرار أو مادته أو محتواه ، أما السبب فيتعلق بالحالة الواقعية أو القانونية التي قامت قبل إصدار القرار ، ودفعت إلى إصداره ، كما أن رقابة القضاء الإداري تؤكدها المحكمة العليا في أحكامها المتواترة ، وفي حكم جديد لها بتاريخ 2005/2/13م حيث قالت : " لصحة الحالة الواقعية والقانونية التي تكون ركن السبب في القرار الإداري نجد صداها الطبيعي في التحقق مما إذا كانت النتيجة التي انتهى إليها القرار في هذا الشأن مستخلصة استخلاصاً صائغاً من أصول ثابتة تنتجها مادياً أو قانونياً أم لا ، فإذا كانت منتزعة من غير أصول موجودة أو كانت مستخلصة من أصول لا تنتجها ، أو كان تكييف الوقائع على فرض وجودها مادياً لا يؤدي إلى النتيجة التي يتطلبها القانون ، كان القرار فاقداً لركن من أركانه هو ركن السبب ووقع مخالفاً للقانون ، أما إذا كانت النتيجة مستخلصة استخلاصاً صائغاً من أصول تنتجها مادياً وقانونياً فإن القرار يكون قائماً على سببه مطابقاً للقانون"[2].

وقد سبق للمحكمة العليا أن قضت بتاريخ 1957/6/26م : " أن تخلف السبب في القرار الإداري ليس عيباً قائماً بذاته ، بل يمكن رده إلى عيب مخالفة القانون أو عيب الانحراف " ، ولكن المحكمة العليا عادت وعدلت عن حكمها السابق ، فأصدرت بتاريخ 1971/1/3م حكماً جاء فيه : " أن السبب وهو أحد الأركان الأساسية التي يجب أن يقوم عليها القرار الإداري ، يشترط أن يكون حقاً وصدقاً فإن لم يكن كذلك ، بأن كان وهمياً أو صورياً ، كان القرار الإداري باطلاً غير منتج لأي أثر "[3] ، وعليه فإن القاضي الإداري يستطيع مراقبة الوجود المادي للأسباب ، عندما يتحقق من الإدارة أنها استندت في اتخاذها لقرارها المطعون فيه على وقائع مادية ليس لها وجود مادي ، فإنه يحكم بإلغاء القرار[4] .

---

(1) د. عبدالله زائد الكاديكي ، د. مازن ليلو راضي ، الرقابة على أعمال الإدارة ، مرجع سابق ، ص247 .

(2) د. محمد عبدالله الحراري ، الرقابة على أعمال الإدارة ، مرجع سابق ، ص448 .

(3) د. عبدالله زائد الكاديكي ، د. مازن ليلو راضي ، الرقابة على أعمال الإدارة ، مرجع سابق ، ص247 .

(4) حكم المحكمة العليا بتاريخ 1956/11/28م ، في الطعن الإداري رقم (3) لسنة 2 ق .

المطلب الخامس:عيب القرار التأديبي المتصل بالغاية

هو أن يمارس مصدر القرار السلطة التي خولها له القانون في تحقيق أهداف غير تلك التي حددها له ، فعلى رجل الإدارة أن يسعى بما يصدر من قرارات إلى تحقيق الهدف الذي قصد المشرّع تحقيقه بهذه القرارات ، فإذا لم يحدد القانون هدفاً معيناً للقرار الإداري وجب على رجل الإدارة أن يهدف بإصداره إلى تحقيق الصالح العام بصفة عامة ، فإذا حاد عن ذلك ، وقصد بتصرفه تحقيق هدف آخر ، وقع قراره معيباً بعيب إساءة استعمال السلطة ، ويتصل هذا العيب بنية مصدر القرار وبواعثه لذلك يقترن هذا العيب بالسلطة التقديرية للإدارة ، ولا يثار إذا كانت سلطة الإدارة مقيدة بحدود معينة .

وبهذا قضت المحكمة العليا بتاريخ 1956/11/28م بقولها : " إن عيب الانحراف أو إساءة استعمال السلطة يقع عندما تستعمل الإدارة سلطتها التقديرية لتحقيق غرض غير معترف به ، وهو يشارك عيب مخالفة القانون في كون العيب موضوعياً ، ولكنه يختلف عنه في خصائصه وطبيعته ، فالقرار الإداري المشوب بعيب الانحراف سليم في عناصره الأخرى ، ومطابق للقانون من حيث محله ويظهر خطره في أن الإدارة تحاول أن تحقق جميع أغراضها غير المشروعة في حماية مظهر المشروعية ، فالعيب متعلق بأهداف القرار ، وهذا العيب لا يثار أبداً إذا كانت القرارات تصدر من الإدارة بسلطتها المقيدة ، وإنما يثار كلما كانت الإدارة تتصرف بسلطتها التقديرية ، فإذا استعملت الإدارة القرار لتحقيق أغراض غير الأغراض التي يجوز استخدام القرار لتحقيقها ، فإنه يكون باطلاً لشوبه بعيب الانحراف ، ولو تعلق ذلك بالصالح العام "[1] .

وقد تواترت أحكام المحكمة العليا بهذا الخصوص ، من ذلك حكمها في الطعن الإداري رقم 13 لسنة 8 ق بجلسة 1965/1/2م حيث تقول : " إن عيب الانحراف أو إساءة استعمال السلطة إنما يقع عندما تستعمل الإدارة سلطتها التقديرية لتحقيق أغراضها غير المشروعة في حماية مظهر المشروعية "[2] .

ولعيب الانحراف بالسلطة عدة صور منها : البعد عن المصلحة العامة ، حيث لم يعطِ القانون الإدارة السلطات والامتيازات إلا باعتبارها وسائل تساعدها على تحقيق الغاية الأساسية التي تسعى إليها ، وهي المصلحة العامة[3] .

وبهذا الشأن قضت المحكمة العليا بقولها : " ومتى كان ذلك ، وكان الواقع في الدعوى الماثلة أن اللجنة الشعبية العامة للعدل (سابقاً) أصدرت بتاريخ 1991/9/9م القرار رقم (405) بندب رئيس محكمة طرابلس الابتدائية ، فقام المطعون ضده بالطعن على هذا القرار بالإلغاء ، أمام دائرة القضاء الإداري ،

---

(1) حكم المحكمة العليا بتاريخ 1965/1/2م .

(2) د. عبدالغني بسيوني ، القضاء الإداري ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، 1996م ، ص667 .

(3) حكم المحكمة العليا بتاريخ 1991/12/22م ن أشار إليه د. نصر الدين القاضي ، مرجع سابق ، ص811 .

باعتباره أقدم رئيس بتلك المحكمة ، فقد حددت جلسة 1991/12/31م للنظر في الشق المستعجل من الطعن ، مما حدا بجهة الإدارة إلى إصدار القرار رقم 91/760 بتاريخ 1991/12/28م ، والقاضي بندب المطعون ضده ، الرئيس بمحكمة طرابلس الابتدائية ، إلى العمل على سبيل التفرغ بإدارة المحاماة الشعبية ، وهو القرار المطعون فيه في الدعوى الماثلة .

ويضيف الحكم موضحاً : " أن قرار ندب المطعون ضده كان الهدف منه إقصاءه عن ولاية القضاء متضمناً عقوبة له ، جزاء مخاصمة جهة الإدارة في ندب غيره لرئاسة المحكمة ، ويظهر ذلك من ظروف وملابسات تزامن إصدار القرارين المشار إليهما ، بما ينبئ عن انحراف الإدارة في استعمال سلطتها ، مما تكون معه دائرة القضاء الإداري مختصة بالفصل في الدعوى "[1] .

الصورة الثانية لعيب الانحراف بالسلطة هي مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف ، وفي هذه الصورة تستهدف الإدارة تحقيق المصلحة العامة دائماً ، فقد يحدد المشرّع للإدارة هدفاً خاصاً ، يجب أن تسعى قراراتها لتحقيقه ، وإذا ما خالفت هذا الهدف ، فإن قرارها يكون معيباً بإساءة استعمال السلطة ، ولو تضرعت الإدارة بأنها قصدت تحقيق المصلحة العامة ، وهذا هو ما يعرف بمبدأ تخصيص الأهداف . وقد أكدت المحكمة العليا هذا المبدأ في حكمها الصادر بتاريخ 1974/3/14م بقولها : " إن عيب الانحراف بالسلطة هو من العيوب القصدية التي يتعين على من يدعه أن يقيم الدليل على أن جهة الإدارة قصدت بإصدار القرار مجرد الانتقام الشخصي ، أو تحقيق غرض لا يتعلق بالصالح العام ، أو أن قصد مصدر القرار تحقيق مصلحة عامة تغاير المصلحة العامة التي تغياها ، وهو ما يعبر عنه بالخروج على مبدأ تخصيص الأهداف "[2] .

والصورة الثالثة من عيب الانحراف بالسلطة إساءة استعمال الإجراءات ، وتوجد هذه الصورة عندما تستبدل الإدارة الإجراءات الإدارية اللازمة لإصدار قرار معين بإجراءات أخرى لتحقيق الهدف الذي تسعى إليه ، أو تلجأ إلى هذا الأسلوب إما لأنها تعتقد أن الإجراء الذي اتبعته لا يمضي لتحقيق أهدافها ، أو أنها سعت إلى التهرب من الإجراءات المطلوبة أو الشكليات المعقدة . وبذلك قضت المحكمة العليا بتاريخ 1994/1/22م بقولها : " وإن لا جدال في أن سلطة ندب الموظفين من إطلاقات الإدارة التي تترخص فيها القانون ، دون معقب عليها بما تراه مناسباً لصالح العمل ، وهو ما حدا بالمشرّع في القانون رقم 88 لسنة 1971م بشأن القضاء الإداري ، إلى عدم النص على الطعن في قرارات ندب الموظفين أمام القضاء الإداري ، إلا أن هذه القاعدة ليست مطلقة ، وذلك أنه إذا انحرفت

---

(1) حكم المحكمة العليا بتاريخ 1947/3/14م ، أشار إليه د. عبدالله زائد الكاديكي ، د. مازن ليلو راضي ، الرقابة على أعمال الإدارة ، مرجع سابق ، ص260 .

(2) حكم المحكمة العليا بتاريخ 1994/1/22م ، أشار إليه د. عبدالله زائد ، مرجع سابق ، ص261 .

الإدارة في استعمال سلطتها في إجراء الندب ، فإنها تخضع لرقابة القضاء الإداري ، تأسيساً على أن قرار الندب في هذه الحالة يتضمن عقوبة للموظف بغير الطريق التأديبي ، وهو ما يختص القضاء الإداري بنظر الطعن فيه "[1] .

ومن الملاحظ أن عبء إثبات عيب الانحراف يقع كقاعدة عامة على طالب الإلغاء ، ولكن هناك استثناء على هذه القاعدة ، ويكون في حالة ما إذا كان القرار بذاته ، أو من خلال أسبابه كافياً لإقامة الدليل عليه .

وفي هذا تقول المحكمة العليا في الطعن الإداري رقم 28/19ق بجلسة 1984/6/24م : " متى كان من المستقر عليه فقهاً وقضاءً أنه إذا كان القرار الإداري ، بذاته أو باستقراء أسبابه ، كافياً للدلالة على ثبوت عيب الانحراف ، فإن للقاضي الإداري أن يحكم بإلغائه دون حاجة إلى أن يحمل طالب الإلغاء عبء إثبات ما قام عليه الدليل من واقع الأوراق "[2] .

وقد أجاز المشرّع الليبي للقضاء الإداري التحقيق مع الإدارة والوقوف من خلال ذلك على أهدافها وبواعثها في إصدار القرارات ، وقد نصت المادة 16 من القانون رقم 88 لسنة 1971م بشأن القضاء الإداري على أن : " للمستشار المقرر أن يأمر استدعاء الخصوم لسؤالهم عن الوقائع التي يرى لزوم أخذ أقوالهم فيها ، وله إجراء تحقيق في الوقائع التي يرى لزوم تحقيقها ، أو أن يأمر بإدخال خصم آخر في الدعوى ، أو تكليف الخصوم بتقديم مذكرات أو مستندات تكميلية ، وغير ذلك من إجراءات التحقيق في الأجل الذي يعينه لذلك " .

الخاتمة

استهدفت هذه الدراسة جانباً مهماً وموضوعاً عملياً من الموضوعات التي تهم الموظف بشكل خاص ، وهو الطعن القضائي على قرارات المجالس التأديبية كضمانة للموظفين ضد تعسف السلطات التأديبية ، فالقانون قد أحاط قرارات الجزاءات التأديبية بمجموعة من الضمانات منها ما هو متصل بقرار توقيع العقوبة ، فهذه العقوبة تصدر بقرار إداري ، وهذا القرار يجب أن يستكمل عناصره الخمسة المعروفة ، وهي الاختصاص والشكل والمحل والسبب والغاية ، ويجب أن يصدر من السلطة التأديبية المختصة ، كما يجب أن يستوفي القرار الشكليات التي نص عليها القانون وأهمها أن يكون مكتوباً ومسبباً ، وأن تتاح للموظف فرصة الدفاع عن نفسه ومناقشة شهود الإثبات ، وأن تكون هناك مخالفة من جانب الموظف ترقى إلى مستوى الجريمة التأديبية ، كما يجب أن تتغي الإدارة من إصدار قرار توقيع

(1) حكم المحكمة العليا بتاريخ 1984/6/24م ، في الطعن الإداري رقم (19) لسنة 28 ق .

(2) حكم المحكمة العليا بتاريخ 1986/6/22م ، في الطعن الإداري رقم (99) لسنة 31 ق .

العقوبة ضمان حسن سير المرفق العام والعمل فيه بانتظام واطراد ، ولا تقصد الإساءة إلى الموظف أو الانتقام منه ، بل
إصلاحه لكي يكون عنصراً نافعاً في المرفق العام .

وحق الطعن القضائي من أهم ضمانات الموظف العام في مواجهة سلطات التأديب ذلك أن القضاء بما يتصف به من حيدة ونزاهة ومعرفة تخصصية في مسائل المنازعات من شأنه أن ينظر نظرة فاحصة عادلة إلى قرار الجزاء التأديبي ، ويتأكد من دعوى الموظف من وجود عدم مشروعية تلحق بالقرار ، وقد اعتبرت القوانين المنظمة لعمل مجالس التأديب القرارات الصادرة عن المجالس التأديبية قرارات إدارية نهائية ، ولا يجوز الطعن فيها إلا أمام القضاء الإداري وبالطرق المحددة قانوناً ، وتبنت ليبيا النظام شبه القضائي في مجال تأديب موظفيها من خلال تشكيل مجالس تأديب تتولى التحقيق مع الموظفين في حالة إخلالهم بواجباتهم الوظيفية وارتكابهم المحظورات التي نص عليها القانون .

.. والله وليّ التوفيق ..

قائمة بأهم المراجع والمصادر

1. د. خليفة الجهمي ، أحكام ومبادئ القضاء الإداري الليبي .
2. د. عبدالله محمد عبدالرحيم : ضوابط السلطة التقديرية في مجال التأديب ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة الفاتح ، 2002م .
3. د. عبدالله زائد الكاديكي – د. مازن ليلو راضي ، الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الليبي ، مركز الجبل الأخضر للطباعة ، البيضاء ، 2002م .
4. د. عبدالغني بسيوني : القضاء الإداري ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، 1996م.
5. د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة ، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة ، دار الفكر والقانون ، المنصورة ، 2005م .
6. د. عصام عبدالوهاب ، مجلس شورى الدولة وميلاد القضاء الإداري ، مجلة العلوم القانونية ، المجلد التاسع ، العدد الأول والثاني ، 1990م .
7. د. عمر السيوي ، الوجيز في القضاء الإداري ، دار الفضيل ، بنغازي ، 2013م .
8. . د. عمر فؤاد ، السلطة التأديبية ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، 1979م.
9. ماجد راغب الحلو : القضاء الإداري ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، 1999م ، ص404 .
10. د. محمد عبدالله الحراري : الرقابة على أعمال الإدارة ، مرجع سابق .