

الدور الاستثنائي لهيئة الرقابة الإدارية في وقف تنفيذ القرارات الإدارية في ظل الصلاحيات الممنوحة لها في القانون الليبي

أ. عبدالكريم محمد الطيب الدرناوي*

هيئة الرقابة الإدارية - فرع مصراتة - ليبيا

*abdulkarim@arts.lam.edu.ly

تاريخ النشر 2025.11.06

تاريخ الاستلام 2025.09.01

الملخص:

يهدف البحث إلى بيان الحماية التي توفرها هيئة الرقابة الإدارية لحقوق الأفراد جراء القرارات الإدارية المعيبة والتي تصدرها الجهات العامة الخاضعة للرقابة، إذ أن القرارات الإدارية تتمتع بقرينة الصحة والمشروعية فور صدورها فهي واجبة التنفيذ دون اعتراض ومن يدعي عكس هذه القرينة عليه أن يرفع دعوى إلغاء أمام القضاء الإداري يدعي فيها بأن القرار غير مشروع ومعيب في أحد أركانه، إلا أن مجرد الطعن لا يوقف تنفيذ القرار المطعون فيه عملاً بمبدأ الأثر غير الواقف لدعوى الإلغاء، وبالتالي فإن الطعن قد لا يجدي نفعاً وخاصة إذا كان الضرر المترتب عن القرار المعيب يتعد تداركه إذا تم تنفيذه، كقرار بإزالة مبنى أو بنزع عقار للمنفعة العامة، لذلك أجاز المشرع للأفراد طلب وقف تنفيذ مثل هذه القرارات ولكن بشروط معينة. وتتمثل إشكالية البحث في التساؤل عما إذا كان اختصاص هيئة الرقابة الإدارية بوقف تنفيذ القرارات الإدارية يحقق ذات الضمانة والحماية التي قصد المشرع تحقيقها من خلال نظام طلب وقف التنفيذ، أم أنه خص الهيئة بصلاحيات ذات طبيعة خاصة. تكمن أهمية البحث في بيان دور هيئة الرقابة الإدارية في مجال وقف التنفيذ باعتبار أن الحكم بوقف التنفيذ هو اختصاص أصيل للقاضي الإداري، ولهذا اعتمد الباحث خلال البحث على المنهج التحليلي.

من أهم النتائج التي توصل إليها الباحث: منح المشرع لهيئة الرقابة الإدارية اختصاص الطعن بإلغاء القرارات الإدارية إذا تبين لها عدم مشروعيتها ويترتب على مجرد الطعن وقف تنفيذها تلقائيًا وبقوة القانون.

الكلمات المفتاحية: الرقابة الإدارية، القرارات الإدارية، القانون الليبي، وقف التنفيذ، ليبيا.

The Exceptional Role of the Administrative Control Authority in Suspending the Execution of Administrative Decisions under the Powers Granted by Libyan Law

Abdulkarim M. Eldernawi*

Administrative Control Authority, Misurata Branch, Libya

*abdulkarim@arts.lam.edu.ly

Received: 01.09.2025

Publishing: 06.11.2025

Abstract:

This study seeks to elucidate the protective framework afforded by the Administrative Control Authority to safeguard individuals' rights against defective administrative decisions issued by public entities subject to its supervision. Administrative decisions are presumed to be lawful and valid upon issuance, thereby acquiring immediate enforceability. Any party contesting this presumption must initiate an annulment action before the administrative judiciary, alleging that the decision is unlawful or flawed in one of its constituent elements. Nevertheless, the mere filing of such an action does not suspend the execution of the contested decision, pursuant to the principle of the non-suspensive effect of annulment proceedings. Consequently, judicial recourse may prove ineffective, particularly when the harm resulting from the defective decision would be irreparable upon its execution—such as a decision ordering the demolition of a structure or the expropriation of property for public use. For this reason, the legislator has permitted individuals to request a suspension of execution, subject to specific legal conditions.

The central research question examines whether the competence of the Administrative Control Authority to suspend the execution of administrative decisions provides the same procedural guarantees and substantive protection envisioned by the legislator through the judicial suspension

mechanism, or whether the Authority has been vested with powers of a distinct and exceptional nature.

The significance of this study lies in elucidating the role of the Administrative Control Authority in the field of suspension of execution, given that the power to grant such suspension traditionally lies within the exclusive jurisdiction of the administrative judiciary. Accordingly, the researcher has employed an analytical methodology throughout the study.

The principal findings reveal that the legislator has conferred upon the Administrative Control Authority the competence to challenge and annul administrative decisions deemed unlawful, and that such challenge entails the automatic suspension of execution by operation of law.

Keywords: Administrative Control Authority, Administrative Decisions, Libyan Law.

1. مقدمة:

1.1 موضوع البحث وأهميته:

يتناول الباحث في هذه الورقة مدى قدرة الهيئة في وقف تنفيذ القرارات الإدارية الصادرة عن الجهات الخاضعة لرقابتها إذا تبين عدم مشروعيتها، والأصل هو أن القرار الإداري نافذ من يوم صدوره، وللإدارة تنفيذه فوراً دون توقف وبصرف النظر عن رضا من صدر ضدهم القرار، وسبب هذا الامتياز الذي تتمتع به الجهات الإدارية الخاضعة لرقابة الهيئة هو قرينة الصحة والمشروعية المفترضة للقرار الإداري فضلاً عن المصلحة العامة التي يستهدفها القرار، وبالتالي من غير المعقول أن يترتب علي رفع دعوى الإلغاء وقف تنفيذ القرار الإداري ؛ لأن القول بذلك يعني تعطيل نشاطات هذه الجهات وعرقلتها في تحقيق هدفها المتمثل في تحقيق المصلحة العامة، كما أن رفع دعوى الإلغاء يعني مجرد ادعاء من جانب الطاعن بأن القرار معيب ولا تظهر الحقيقة إلا بعد صدور الحكم النهائي هذا بحسب الأصل.

وبما أن المشرع قرر عدم وقف تنفيذ القرار الإداري بمجرد رفع دعوى الإلغاء وهو ما يسمى بمبدأ الأثر غير الواقف لدعوى الإلغاء، جاء في المادة (7) من القانون رقم 88 لسنة 1971 وأورد على هذا المبدأ استثناء آلا وهو جواز وقف تنفيذ القرار الإداري بشروط معينة، كرسها القانون والقضاء الإداريين.

2.1 أسباب اختيار الموضوع:

نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية دور كبير في توقي آثار تنفيذ هذه القرارات، وفي حماية حقوق الأفراد، ولكن عملياً ببطء الفصل في الدعاوي بما فيها القضاء المستعجل قلل من شأن هذه الحماية، وبالتالي فكان بيان دور هيئة الرقابة الإدارية في هذا الشأن هو سبب اختيار الموضوع.

3.1 إشكالية البحث:

والإشكالية التي يريد الباحث اثارها تتمثل في ما إذا كان هذا الدور الممنوح لهيئة الرقابة الإدارية في وقف تنفيذ القرار الإداري يوفر ذات الحماية التي وجد من أجلها نظام طلب وقف التنفيذ أم أن المشرع خصها بوضع معين.

4.1 المنهج المتبع:

اعتمد الباحث في هذه الورقة على المنهج التحليلي للنصوص والقواعد القانونية المنظمة لعمل هيئة الرقابة الإدارية ودورها في وقف تنفيذ القرارات الإدارية وفقاً للصلاحيات الممنوحة لها في القانون الليبي.

5.1 أهداف البحث:

من أهم أهداف البحث هو إلقاء الضوء على الحماية التي توفرها هيئة الرقابة الإدارية لحقوق الأفراد من القرارات الإدارية غير المشروعة والتي قد تتعمد الجهات الإدارية إصدارها.

6.1 أهمية البحث:

أن صلاحية وقف تنفيذ القرارات الإدارية هو اختصاص أصيل للقاضي الإداري، فهو المخول قانوناً بإصدار الأحكام القاضية بوقف التنفيذ أو رفضه. ومن ثم تبرز الأهمية في تحديد دور هيئة الرقابة الإدارية في هذا المجال، وذلك من خلال ممارستها لوظيفتها الرقابية على القرارات الإدارية الصادرة عن الجهات الخاضعة لرقابتها، وبيان ما إذا كان تدخلها يُعد مكملاً لاختصاص القضاء الإداري أم أنه يشكل وضعاً استثنائياً أرادته المشرع لها.

7.1 حدود البحث:

سيتناول الباحث بالدراسة نظام طلب وقف تنفيذ القرار الإداري وفقاً للمادة (7) من القانون رقم 88 لسنة 1971 بشأن القضاء الإداري، وأيضاً ما مُنح لهيئة الرقابة الإدارية من اختصاص

وفقاً للمادة (50) من القانون رقم 20 لسنة 2013 الخاص بإنشاء هيئة الرقابة الإدارية وتعديلاته.

2. أثر الطعن بالإلغاء في وقف تنفيذ القرار الإداري (المبدأ والاستثناء).

الأصل أن القرارات الإدارية تتمتع بقرينة السلامة والمشروعية من تاريخ صدورها، وبالتالي فهي واجبة التنفيذ في مواجهة المخاطبين بها بغض النظر عن رضاهم بها من عدمه، وعلى من يدعي العكس أن يلجأ للقضاء الإداري برفع دعوى إلغاء، إلا أن هذا الطعن لا يعني وقف تنفيذ القرار، فالقرار يسري في مواجهة المخاطبين به ما دام لم يتمّ سحبه من الجهة الإدارية مصدرة القرار أو الجهة الإدارية التي ترأسها، أو لم يصدر حكم قضائي بإلغائه، هذا تطبيقاً لمبدأ الأثر غير الموقوف للطعن.

وبالتالي، فإن الطعن بإلغاء القرار الإداري قد يكون غير مُجدٍ وغير ذي فائدة من الناحية العملية؛ لأنه لا يوقف تنفيذ القرار، ذلك زيادة على طول إجراءات الفصل في الدعوى، وخاصة إذا كان التنفيذ يترتب عليه أضرار يتعذر تداركها، ويستحيل جبرها بالتعويض المادي أو العيني إذا ما انتظر حتى صدور الحكم في دعوى الإلغاء، ومن هنا نص المشرع على نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية كاستثناء على مبدأ الأثر غير الموقوف للطعن لحل مثل هذه الإشكاليات. وليبيان هذا المبدأ والاستثناء الذي يرد عليه، سنتناول مبدأ الأثر غير الواقف لدعوى الإلغاء في الفرع الأول، والطابع الاستثنائي لطلب وقف تنفيذ القرار الإداري في الفرع الثاني.

1.2 مبدأ الأثر غير الواقف لدعوى الإلغاء (المبدأ).

دعوى الإلغاء هي الدعوى التي يرفعها ذوو الشأن إلى دائرة القضاء الإداري مطالبين فيها بإلغاء قرار إداري مخالف للقواعد القانونية النافذة.

ومن المسلم به أن القرار الإداري يتمتع بقرينة السلامة والمشروعية من يوم صدوره، ومن ثم ينتحتم على الأفراد الالتزام بأحكامه، وعلى من يدعي عكس هذه القرينة أن يتقدم برفع دعوى إلى القضاء الإداري طالباً بإلغاء القرار، وعليه اثبات ما يشوبه من عيب، وعيوب القرار الإداري هي (عيب الشكل - عيب عدم الاختصاص - عيب السبب - عيب المحل - عيب الغاية) غير أن مجرد رفع الدعوى ضد هذا القرار المعيب لا يوقف تنفيذه (كمال الدين، 1988، ص73)، بل للإدارة تنفيذه على مسؤوليتها حتى صدور الحكم النهائي (بركايل، 2014، ص77).

وهذا ما عبرت عنه المادة (7) من القانون رقم (88) لسنة 1971 بشأن القضاء الإداري، حيث نصت على أنه "لا يترتب على رفع الدعوى أمام دائرة 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..." (القانون رقم (88)، 1971).

كما صرحت المحكمة العليا بهذا المبدأ في العديد من أحكامها، حيث قضت في حكمها الصادر بتاريخ 7-12-1997 بأنه "إنه من المقرر أن الأصل في القرار الإداري هو نفاذه حتى يقضي بإلغائه، وأنه لا يسوغ الخروج عن هذا الأصل، ولا يوقف القرار الإداري إلا إذا توفر ركنان..." (الموسوعة الإلكترونية لأحكام المحكمة العليا، 1997، طعن إداري 32-42ق).

وبالتالي يعتبر هذا الحكم والمادة السابعة من القانون السابق خير دليل على أن رفع دعوى الإلغاء ضد قرار إداري معين ليس لها أثر موقوف له، فلإدارة أن تستمر في تنفيذه.

ويجد هذا المبدأ مبرراته في فكرة المصلحة العامة، فإذا كانت الإدارة تتحمل عبء إشباع الحاجات العامة، وأن نشاطها يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة، فإنه من المنطقي أن يفترض فيه الضرورة والاستعجال، وحتى تحقق الإدارة أهدافها دون عوائق يجب ألا يسمح للأفراد بشل أو عرقلة نشاطها، وهذا ما سيحدث إذا ترتب على رفع دعاوي أمام القضاء الإداري وقف تنفيذ القرارات الإدارية المطعون فيها بالإلغاء، فضرورات سير المرافق العامة بانتظام وإطراد تتطلب خضوع الأفراد للقرارات الإدارية، حتى لو كانوا مشككين في مشروعيتها حتى يحكم بإلغائها (فوده، 1996، ص338).

2.2 الطابع الاستثنائي لطلب وقف تنفيذ القرار الإداري (الاستثناء).

أجاز المشرع وقف تنفيذ القرار الإدارية المطعون فيها بالإلغاء استثناءً عن المبدأ (مبدأ الأثر غير الواقف لدعوى الإلغاء)، ولكن بشروط شكلية وموضوعية معينه حددها في نص المادة (7) من القانون رقم 88 لسنة 1971، وأضاف القضاء شرط موضوعي آخر، وقبل الشروع في هذه الشروط يتحتم علينا التعريف بطلب وقف التنفيذ.

ويقصد بطلب وقف تنفيذ القرار الإداري: مجرد طلب مستعجل يتقدم به الطاعن على القرار الإداري بالإلغاء مبتغياً به توقي آثار تنفيذ هذا القرار التي قد يتعذر تداركها في حالة قبول دعوى إلغائه (خليفة، 2015، ص11).

بعد بيان مفهوم طلب وقف التنفيذ يمكن إجمال شروطه الشكلية والموضوعية فيما يلي:

1.2.2 الشروط الشكلية (شروط قبول وقف التنفيذ).

لقبول طلب وقف تنفيذ القرار الإداري لا بد من توفر شرطين شكليين، الأول اقتران طلب وقف التنفيذ بصحيفة دعوى إلغاء القرار الإداري، والشرط الثاني يتعلق بميعاد تقديم الطلب.

1.1.2.2 اقتران طلب وقف التنفيذ بصحيفة دعوى إلغاء القرار الإداري ذاتها:

يعتبر هذا الشرط -وهو وجوب اقتران طلب وقف التنفيذ مع طلب إلغاء القرار الإداري- شرطاً جوهرياً في القانون الليبي، وعليه فإن أي طلب يتم تقديمه بشكل مستقل عن طلب الإلغاء، فهو غير مقبول (الدراوي، 2019، ص78).

وهذا ما نصت عليه المادة (7) من القانون رقم 88 لسنة 1971 بشأن القضاء الإداري، حيث جاء فيها "... على أنه يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذه إذا طلب ذلك في صحيفة الدعوى" (القانون رقم (88)، 1971).

ويعتبر الباحث هذا الشرط تعسفي لأنه لا يوجد ما يمنع من تقديم طلب وقف تنفيذ القرار الإداري بعد رفع دعوى الإلغاء إذا طرأت ظروف جديدة قد تبرر وقف تنفيذه؛ ذلك لأن حالة الاستعجال قد لا تتوفر لدى الطاعن إلا بعد رفع دعوى الإلغاء وحرمانه من حق تقديم طلب الوقف في هذه الحالة يعد إخلالاً بحق أساسي من الحقوق الدستورية، وهو الحق في الدفاع. ويقترح الباحث بإجراء تعديل على نص المادة (7) من القانون رقم 88 لسنة 1971، بمقتضاه يجز تقديم طلب وقف التنفيذ ليس فقط في ذات صحيفة دعوى الإلغاء، وإنما حتى بعد رفع دعوى الإلغاء بشرط أن يكون ذلك من خلال مدة زمنية قصيرة، وخاصة أن الأحكام الصادرة في شأن طلبات وقف التنفيذ هي أحكام مستقلة عن الأحكام التي تصدر في شأن دعوى الإلغاء.

2.1.2.2 ميعاد تقديم طلب وقف التنفيذ:

يترتب على تبعية طلب وقف التنفيذ لدعوى الإلغاء أن يكون ميعاد الوقف هو ذاته ميعاد دعوى الإلغاء.

وميعاد دعوى الإلغاء هو ستون يوماً كما نصت عليه المادة (8) من القانون رقم (88) لسنة 1971 بشأن القضاء الإداري، حيث قضت بأن "ميعاد رفع الدعوى أمام دائرة القضاء الإداري

فيما يتعلق بطلبات الإلغاء ستون يوماً من تاريخ نشر القرار المطعون فيه أو إبلاغ صاحب الشأن به..."(القانون رقم (88)، 1971).

وأضاف القضاء الإداري العلم اليقيني كوسيلة لبدء سريان ميعاد رفع دعوى الإلغاء، حيث أكدت على ذلك المحكمة العليا بقولها: "من المقرر في الفقه والقضاء الإداريين أن العلم اليقيني الذي يقوم مقام الإعلان، وينفتح به ميعاد الطعن في القرار المطعون عليه هو العلم الحقيقي الشامل لجميع العناصر التي يمكن لصاحب الشأن على أساسها أن يتبين مركزه القانوني بالنسبة لهذا القرار..."(الموسوعة الإلكترونية لأحكام المحكمة العليا، 1986، ص33، طعن إداري رقم4-30ق).

تناولنا فيما سبق الشروط الشكلية لطلب وقف التنفيذ، وهي تتعلق بشكل وميعاد تقديم الطلب، ومن ثم يتحتم علينا بيان الشروط الموضوعية.

2.2.2 الشروط الموضوعية (شروط الحكم بوقف التنفيذ).

اشترط القانون رقم 88 لسنة 1971 في مادته السابعة ضرورة توفر شرط الاستعجال، وأضاف القضاء الإداري شرطاً ثانياً، وهو شرط الجدية.

1.2.2.2 شرط الاستعجال:

يمكن تعريف الاستعجال بأنه هو الخطر الحقيقي المحقق بالحق المراد المحافظة عليه والذي يلزم درؤه عنه بسرعة لا تكون عادة في التقاضي العادي، ولو قصرت مواعيده(بسيوني، 1999، ص267).

يتوفر عنصر الاستعجال الموجب لوقف تنفيذ القرار الإداري عندما يترتب على تنفيذه نتائج وأضرار لا يمكن تداركها إذا قضي بإلغاء القرار، بمعنى: يستحيل إعمال أثر الإلغاء وإعادة الحال إلى ما كان عليه قبل صدور القرار، وبالتالي يكون حكم الإلغاء لا قيمة له عملياً، مثال ذلك: قرار فصل الطالب من شأنه أن يمنع الطالب من انتظامه بالدراسة ودخوله الامتحان، وتنفيذ هذا القرار يترتب نتائج قد يتعذر تداركها، وأضرار يصعب تعويضها، وبالتالي يتحقق عنصر الاستعجال في هذا القرار(خليفة، 2015، ص67).

ويشترط في عنصر الاستعجال قيامه إلى حين الفصل في طلب الوقف، فلا يكفي توفره وقت تقديم الطلب، فإذا لم يستمر قيامه وانتهى عنصر الاستعجال قبل الفصل في طلب الوقف انتقلت الحكمة التي من أجلها شرع نظام وقف التنفيذ، حيث فقد أحد شروطه (خليفة، 2015، ص70). وهذا ما نصت عليه المادة (7) من القانون رقم 88 لسنة 1971، وأكدته المحكمة العليا في الطعن الإداري رقم 50-42 ق حيث قضت بـ " أن الأصل في القرار الإداري نفاذه ولا يجوز الخروج عن هذا الأصل والقضاء بوقف تنفيذه إلا إذا توافر ركنين وهما : ركن الاستعجال بمعنى أن يترتب على تنفيذ القرار المطعون فيه نتائج يتعذر تداركها فيما لو قضى بإلغائه..." (مجلة المحكمة العليا، 2008).

2.2.2.2 شرط الجدية:

يجب أن يكون ادعاء طالب وقف التنفيذ مستنداً بحسب الظاهر على أسباب جدية تبرره، وأن يكون هناك احتمال لأحقية الطاعن في الغاء القرار الإداري، وبطبيعة الحال يترك للقاضي الإداري تقدير مدى توافر الجدية في الأسباب التي بنى عليها الطاعن دعواه بطلب الغاء القرار الإداري المطلوب وقف تنفيذه (إسماعيل، 2002، ص225).

وشرط الجدية من صنع القضاء، حيث لم ينص عليه المشرع، ويعني هذا الشرط رجحان احتمال الحكم بإلغاء القرار الإداري، حيث يجب أن يقدم الطاعن أسباب جدية بعريضة الطعن بالإلغاء تبعث على اعتقاد قوي بأن احتمال إلغاء القرار وارد جداً (العقبي، 2013، ص27).

والدليل على أن جدية الأسباب شرط من شروط الحكم بوقف التنفيذ كثيرة، منها ما قضت به دائرة القضاء الإداري بمحكمة استئناف مصراته في حكم لها بأن "ولما كان الثابت في دعوى الحال ومن دراسة ظاهر الأوراق وبالقدر اللازم للفصل في طلب وقف التنفيذ أن ركن الجدية غير متحقق في دعوى الحال تأسيساً على أن القرار السلبي المطعون فيه وهو امتناع الجهة المطعون ضدها عن صرف مرتبات الطاعن كان متفقاً مع القانون.. وحيث أن وقف صرف المرتب هو أثر مباشر من الآثار المترتبة على قرار إنهاء خدمة الموظف وتكون جهة العمل غير ملزمة بإعادة الصرف مالم يتم إلغاء قرار إنهاء الخدمة وحيث أن الأوراق خلّت مما يفيد الطعن في قرار إنهاء خدمة الطاعن وإلغائه من المحكمة المختصة وهو قرار مستقل استندت إليه الجهة المطعون ضدها في عدم الاستجابة لطلب الطاعن صرف مستحقاته ومن ثم

فالمحكمة ترى أن ركن الجدية لم يتحقق وتقضي بما هو وارد في المنطوق تأسيساً على الطعن الإداري رقم 42/29 ق الذي قضى بأنه يكفي لرفض طلب وقف التنفيذ تخلف أحد ركنيه... "محكمة استئناف مصراتة - الدائرة الإدارية، 2019، طعن إداري رقم 2019/94).

هذه هي الشروط الموضوعية الواجب توفرها للقضاء بوقف التنفيذ، ويجب أن تتوفر مجتمعة، فلا يجوز للقاضي أن يقتصر في حكمه بوقف التنفيذ على أحد هذه الشروط، ويجب عليه أن لا يمس أصل الحق المتنازع عليه، وفي هذا تقول المحكمة الإدارية العليا أنه "... يتعين على القضاء الإداري ألا يوقف قرار إداري، إلا إذا توافرت ركنان، أولهما: الاستعجال. وثانيهما: أن يقوم ادعاء المدعي بحسب الظاهر على أسباب جدية..." (الموسوعة الإلكترونية لأحكام المحكمة العليا، 1991، ص31، طعن إداري رقم 17-37ق).

والسؤال هنا هو هل تملك هيئة الرقابة الإدارية الطعن بالإلغاء إذا تبين لها عدم مشروعية القرارات الإدارية أثناء مباشرة اختصاصها بالرقابة، وما مدى ضرورة توافر شروط وقف تنفيذ هذه القرارات في حال طلبها ذلك؟.

للإجابة على هذه التساؤلات لابد من البحث في قانون إنشاء هيئة الرقابة الإدارية رقم 20 لسنة 2013 وتعديلاته.

3. دور هيئة الرقابة الإدارية في وقف تنفيذ القرارات الإدارية من خلال صلاحيتها بالطعن بالإلغاء.

الباحث والمتمعن في القانون رقم 20 لسنة 2013 بإنشاء هيئة الرقابة الإدارية يجد المادة (50) تنص على أنه "على مجلس الوزراء والوزارات والجهات التابعة لها إحالة نسخة من محاضر اجتماعاتها وقراراتها فور صدورها إلى الهيئة، كما يجب على تلك الجهات أن تحيل للهيئة صوراً من مراسلاتها التي تُمنح مزايا أو ترتب التزامات مالية أو تتضمن تغييراً في الصلاحيات والمراكز القانونية.

وإذا تبين للهيئة أن القرارات المحالة إليها من الجهات الخاضعة لرقابتها مخالفة للتشريعات النافذة تتولى الطعن في تلك القرارات أمام دوائر القضاء الإداري، ويترتب على رفع الطعن من الهيئة إيقاف تنفيذ القرار المطعون فيه لحين صدور حكم نهائي بشأنه" (القانون رقم 20)، (2013).

مما سبق يتضح لنا أن هذا النص يمنح لهيئة الرقابة الإدارية حق الطعن بالإلغاء على القرارات الإدارية المحالة إليها من الجهات الخاضعة لرقابتها إذا تبين لها أنها مشوبة بأحد العيوب وهي (عيب الشكل، عيب عدم الاختصاص، عيب السبب، عيب المحل، عيب الغاية) وهو ما يعتبر استثناء عن الأصل العام الذي يقضي بأن يكون رافع دعوى الإلغاء صاحب مصلحة شخصية مباشرة، كما أن هذا النص يجعل لطعن الهيئة أثرًا موقفًا للقرار المطعون فيه بقوة القانون بغض النظر إلى الشروط التي تمت الإشارة إليها في المطلب الأول ووفقًا للتفصيل الآتي:

1.3 الطعن بإلغاء القرارات الإدارية.

الأصل في رافع دعوى الإلغاء أن يكون صاحب مصلحة شخصية مباشرة في إلغاء القرار المطعون فيه (الحراري، 2010ب، ص331)، وبالتالي فالأصل لا يجيز لهيئة الرقابة الإدارية الطعن على القرارات الإدارية التي يتبين لها عدم مشروعيتها بعد بحثها ودراستها وذلك لأنها ليست صاحبة مصلحة شخصية مباشرة في إلغاء القرار.

وأكدت المحكمة العليا شرط المصلحة الشخصية المباشرة في حكمها الصادر بتاريخ 1965/1/16، حيث قضت "...أنه يشترط لقبول دعوى الإلغاء أن تتوافر في المدعى الأهلية القانونية للتقاضي وأن تكون له مصلحة مباشرة وشخصية في إلغاء القرار المطعون فيه... بمعنى أن يكون هذا القرار قد أحدث تغييرًا في الأوضاع القانونية السابقة من شأنه أن يمس مصالح المدعي" (الحراري، 2010ب، ص331)، وهكذا تخضع دعوى الإلغاء لغيرها من الدعاوى الأخرى للمبدأ المقرر في الإجراءات القضائية والذي مفاده "لا دعوى بدون مصلحة" وبالتالي يعتبر شرط المصلحة شرطًا أساسيًا لا تقبل دعوى الإلغاء بدونه (الحراري، 2010ب، ص332).

إلا أن المشرع جاء في المادة (50) من القانون رقم 20 لسنة 2013 وأجاز استثناءً لهيئة الرقابة الإدارية الطعن بإلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة باعتبارها أمينةً على المشروعية الإدارية، وذلك بعد ممارسة اختصاصها بالبحث ودراسة هذه القرارات المحالة إليها من الجهات الخاضعة لرقابتها.

- ولكي يعد التصرف القانوني قرارًا إداريًا وبالتالي إمكانية هيئة الرقابة الإدارية الطعن عليه بالإلغاء أمام دوائر القضاء الإداري لابد من توافر شروط معينه:
- 1- أن يصدر التصرف القانوني من جهة إدارية تنفيذية: القاعدة هنا هي أن القرارات الإدارية تنحصر فقط في القرارات الصادرة عن الجهات الإدارية التنفيذية في الدولة، أما تلك القرارات الصادرة عن السلطة التشريعية أو الجهات القضائية لا تعتبر قرارات إدارية.
 - 2- إلا أن القضاء الليبي أورد استثناء على هذه القاعدة حيث اعتبر التصرفات القانونية أحادية الجانب الصادرة عن السلطة التشريعية ورؤساء المحاكم في شأن الموظفين العاملين التابعين لها والمتعلقة بشؤونهم الوظيفية بمثابة قرارات إدارية قابلة للطعن عليها أمام دوائر القضاء الإداري.
 - 3- أن يصدر التصرف القانوني من جهة إدارية متمتعة بالشخصية الاعتبارية العامة، وبالتالي فالتصرفات القانونية أحادية الجانب الصادرة عن جهات إدارية غير متمتعة بالشخصية الاعتبارية العامة لا تعتبر قرارات إدارية وفقًا للقضاء الليبي.
 - 4- أن يصدر التصرف القانوني من جهة إدارية عامة بما لها من سلطة عامة: ويفهم من ذلك أنه ليس كل تصرف قانوني أحادي الجانب صادر عن جهة الإدارة هو بالضرورة قرار إداري وتبعًا لذلك ليست جميعها قابلة للطعن عليها بالإلغاء أمام دوائر القضاء الإداري، ولكي تكون كذلك لابد أن يصدر التصرف عن جهة الإدارة وهي تعمل بوصفها سلطة عامة متبعة أساليب القانون العام وأن يكون التصرف متعلق بتنظيم أو تسيير مرفق عام ويتعلق بنشاط يستهدف تحقيق نفع عام.
 - 5- أن يصدر التصرف القانوني عن جهة الإدارة بإرادتها المنفردة: وبالتالي فكل تصرف قانوني تشترك فيه إرادة الأفراد المخاطبين بأحكامه مع إرادة جهة الإدارة لا يعد قرارًا إداريًا.
 - 6- أن يصدر التصرف القانوني عن جهة الإدارة تنفيذًا للقوانين واللوائح: فلا بد أن يكون التصرف مستندًا في إصداره إلى القوانين واللوائح وتنفيذًا لها، وبالتالي إذا كان التصرف صدر تنفيذًا لنصوص العقود الإدارية فلا يعتبر هذا التصرف قرارًا إداريًا.
 - 7- أن يصدر التصرف القانوني عن جهة الإدارة معبرًا عن إرادتها الذاتية: يجب أن تكون الآثار القانونية الناجمة عن التصرف هي آثار وليدة إرادة جهة الإدارة وليس وليدة إرادة

المشروع، فإذا كانت كذلك فلا يعتبر التصرف قرار إداري لأنه في هذه الحالة لا ينشئ آثار قانونية بل هو مجرد إجراء كاشف لمركز قانوني سابق (الحراري، 2010، ص558). هذه أهم الشروط التي يجب توافرها في التصرف القانوني لكي يصبح قرارًا إداريًا، ولكن لا تكفي لإعطاء هيئة الرقابة الإدارية حق الطعن عليها إلا إذا تبين لها عدم مشروعيتها، بل يجب إضافة إلى ما سبق أن يصدر القرار الإداري عن الجهات الخاضعة لرقابة الهيئة وفقًا للمادة (26) من القانون رقم 20 لسنة 2013 الخاص بإنشاء هيئة الرقابة الإدارية حيث نصت على أن "تخضع لرقابة الهيئة الجهات التالية:

- 1- مجلس الوزراء والوزارات وكافة الوحدات الإدارية التي تمول من الميزانية العامة.
- 2- الهيئات والمؤسسات العامة والمصالح والأجهزة القائمة بذاتها والوحدات الإدارية التابعة لأي من مجلس الوزراء والوزارات.
- 3- الأجهزة والهيئات والوزارات.
- 4- المنافذ البرية والجوية والبحرية.
- 5- الشركات العامة.
- 6- الشركات التي تساهم فيها الدولة أو إحدى الهيئات العامة أو المؤسسات العامة أو الشركات العامة بنسبة لا تقل عن 25% من رأسمالها سواء أكانت في داخل ليبيا أو خارجها.
- 7- الشركات والوحدات الإنتاجية والخدمات المملوكة ما لم تكن قد سددت التزاماتها على عملية التملك.
- 8- لجان تصفية الشركات العامة.
- 9- الهيئات والمؤسسات والجمعيات الخاصة ذات النفع العام ابتي تدعمها الدولة أو تساهم في ميزانيتها.
- 10- السفارات والقنصليات الليبية في الخارج وما في حكمها.
- 11- أي جهة أخرى يصدر بإخضاعها لرقابة الهيئة قرار من السلطة التشريعية أو بطلب من الحكومة" (القانون رقم (20)، 2013).

استنادًا إلى ما ورد في النص السابق، فإنه لا يجوز لهيئة الرقابة الإدارية الطعن بالإلغاء على أي قرار إداري لم يصدر من الجهات سالفة الذكر وذلك لكونها غير خاضعة لرقابة الهيئة وفقًا للنص السابق، إلا إذا صدر قرار بإخضاعها لرقابة الهيئة من السلطة التشريعية، أو إخضاعها لرقابة الهيئة بناء على طلب من الحكومة تطلب فيه من هيئة الرقابة الإدارية متابعة ورقابة جهة معينة غير واردة في نص المادة (26).

2.3 وقف تنفيذ القرارات الإدارية كأثر للطعن بالإلغاء:

منح المشرع لهيئة الرقابة الإدارية دورًا استثنائيًا بمجرد رفعها لدعوى الإلغاء وهو وقف تنفيذ القرار الإداري بدون أي شروط وبقوة القانون، حيث رتب على طعن الهيئة في أي قرار إداري غير مشروع وقف تنفيذه، وهذا الدور الممنوح للهيئة هو استثناء من:

أولاً: استثناء من المبدأ -مبدأ الأثر غير الواثق لدعوى الإلغاء- الذي يقضي بأن مجرد رفع دعوى الإلغاء ضد أي قرار إداري لا يترتب عليه وقف تنفيذه، إلا أن المشرع أجاز وقف تنفيذ القرار بمجرد الطعن عليه بالإلغاء من قبل هيئة الرقابة الإدارية.

ثانياً: استثناء من شروط طلب وقف التنفيذ حيث أجاز المشرع في المادة (7) من القانون رقم 88 لسنة 1971 وقف التنفيذ ولكن بشروط شكلية وموضوعية أشرنا إليها آنفاً، غير أن المشرع استثنى هيئة الرقابة الإدارية من هذه الشروط وأعطى لطعن الهيئة أثر موقوف للقرار الإداري المطعون فيه ولم يستلزم أي شروط للوقف.

والدليل على ذلك هو المادة (50) من القانون رقم 20 لسنة 2013 حيث نصت على "...ويترتب على رفع الطعن من الهيئة إيقاف تنفيذ القرار المطعون فيه لحين صدور حكم نهائي بشأنه" (القانون رقم (20)، 2013) وهذا يعتبر خلافاً للقاعدة العامة وهي قاعدة الأثر غير الواثق لدعوى الإلغاء والتي نصت عليها المادة (7) من القانون رقم 88 لسنة 1971 حيث نصت على أنه "لا يترتب على رفع الدعوى أمام دائرة 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 يتعدى تداركها" (القانون رقم (88)، 1971)، وغيرها من الأحكام القضائية الدالة على قاعدة الأثر غير الواثق لدعوى الإلغاء.

وهنا تظهر جلياً نية المشرع في حماية حقوق الأفراد التي لا تستحمل حمايتها أي تأخير، فهناك بعض القرارات الإدارية إذا تم تنفيذها من الجهة الإدارية التي أصدرتها يترتب عليها أضرار يتعذر تداركها فيما لو قضت المحكمة بإلغائها مستقبلاً، زد على ذلك بقاء الفصل في الدعاوى عملياً يجعل الحكم الصادر بإلغاء القرار غير ذي فائدة، وخاصة ما إذا كان هذا القرار يتمثل في نزع ملكية خاصة للمنفعة العامة أو قرار منع طالب من إجراء الامتحانات النهائية، فقيام الإدارة بتنفيذ مثل هذه القرارات يترتب عليه ضرر يتعذر تداركه ويستحيل جبره بالتعويض المادي والعيني، وبالتالي فإن هذا الدور الممنوح للهيئة -وقف تنفيذ القرارات بمجرد الطعن فيه بالإلغاء و دون استلزام أي شروط- هو دور استثنائي لها دون غيرها.

وتطبيقاً لما سبق قام رئيس هيئة الرقابة الإدارية بصفته بالطعن على القرار رقم 2022/262م بشأن تسمية رئيس جديد للهيئة العامة للخيانة والمسرحة، وكذلك على القرار رقم 2021/312م بشأن نقل تبعية الهيئة لوزارة الثقافة والشؤون المعرفية، وتم وقف تنفيذ القرارين حيث قام رئيس هيئة الرقابة الإدارية بإخطار المتضرر من قرار التكليف -وهو الرئيس السابق للهيئة العامة للخيانة والمسرحة- عن طريق محضر، وألزمه بعدم تسليم الإدارة التي تحت سلطته وعدم الأخذ بالقرارين المذكورين تحت أي ظرف، وعدم القيام بأي إجراءات من قبله باعتبار وجود طعن ضد القرار إلى حين الفصل فيه من قبل القضاء الإداري بحكم قضائي حائز على قوة الشيء المقضي به، كما طلب منه الالتزام بما جاء في الإخطار والتقييد به طبقاً للقانون (إخطار على يد محضر بشأن الاستمرار بتسيير هيئة الرقابة الإدارية، 2022).

ويؤخذ على ما سبق أن ميزة الوقف التلقائي للقرارات الإدارية بدون شروط جاءت مطلقه على جميع القرارات الإدارية حتى تلك التي لا يترتب على تنفيذها أضرار يتعذر تداركها، مما قد يشل نشاط الجهات الإدارية الخاضعة للرقابة ويعرقل عملها.

4. الخاتمة:

مما سبق توصل الباحث إلى جملة من النتائج تتنبق عنها بعض التوصيات نتناولها فيما يلي:

يلي:

1.4 النتائج.

- 1- للإدارة الحق في تنفيذ قراراتها الإدارية فور صدورها، وذلك لما تتمتع به هذه القرارات من قرينة السلامة والمشروعية، وبالتالي فقيام الأفراد المخاطبين بأحكامها بالطعن فيها أمام القضاء الإداري لا يوقف تنفيذها وللإدارة الاستمرار في تنفيذها إلى أن يصدر حكم قضائي بإلغائه، وذلك عملاً بمبدأ الأثر غير الواقف لدعوى الإلغاء.
- 2- أجاز المشرع للأفراد واستثناءً من المبدأ السابق وقف تنفيذ القرارات الإدارية بشروط شكلية وموضوعية نص عليها في المادة (7) من القانون رقم 88 لسنة 1971، ولكن التشديد في هذه الشروط وطول إجراءات الفصل في دعاوى الإلغاء عملياً قد يجعل هذا الاستثناء غير ذي فائدة.
- 3- جاء المشرع في المادة (50) من القانون رقم 20 لسنة 2013 الخاص بإنشاء هيئة الرقابة الإدارية ومنح هيئة الرقابة الإدارية الحق في رفع دعوى الإلغاء ضد القرارات الإدارية المعيبة بعد بحثها ودراستها، بالرغم من أنها ليست صاحبة مصلحة شخصية مباشرة في إلغاء مثل هذه القرارات، ولكن باعتبارها أمانةً على المشروعية الإدارية استثناءً المشرع من شرط المصلحة الشخصية المباشرة الواجب توافره في رافع دعوى الإلغاء وفقاً للقواعد العامة.
- 4- وفي ذات المادة من نفس القانون منحها المشرع استثناءً من المبدأ (الأثر غير الموقوف للطعن) واستثناءً من الاستثناء (وهو جواز وقف تنفيذ القرارات بشروط)، حيث أعطى لطعن الهيئة أثر موقوف للقرار المطعون فيه، فبمجرد قيام هيئة الرقابة الإدارية برفع دعوى الإلغاء ضد أي قرار إداري معيب يترتب عليه تلقائياً وقف تنفيذه حتى صدور حكم نهائي وبدون أي شروط.
- 5- يعتبر دور هيئة الرقابة الإدارية في وقف تنفيذ القرارات الإدارية هو دور استثنائي وفقاً للصلاحيات الممنوحة لها بالطعن بالإلغاء وليس اختصاص ممنوح لها، فالقاضي الإداري هو المختص بوقف التنفيذ وفقاً للضوابط والشروط المنصوص عليها.

ومن هنا تبين للباحث أن نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية المقرر للأفراد استثناءً قد لا يجدي نفعاً، وبالتالي لنا أن نتساءل هل للدور الاستثنائي الممنوح لهيئة الرقابة الإدارية أن يعالج القصور الذي يشوب نظام وقف التنفيذ؟

للإجابة على التساؤل السابق نتناول فيما يلي التوصيات:

2.4 التوصيات.

يمكن للدور الممنوح لهيئة الرقابة الإدارية معالجة القصور الذي يشوب نظام وقف التنفيذ وذلك بتفعيل المادة (50) من القانون رقم 20 لسنة 2013 بشقيها، وإضافة بعض القيود على هذا الدور لتفادي الآثار السلبية:

- 1- إلزام الجهات الخاضعة لرقابة الهيئة والتي تعتبر قراراتها إدارية بإحالة نسخة من جميع قراراتها فور صدورهما إلى الهيئة.
- 2- قيام هيئة الرقابة الإدارية ببحث ودراسة هذه القرارات ومن ثم الطعن عليها بالإلغاء أمام دوائر القضاء الإداري إذا تبين عدم مشروعيتها، ويترتب على الطعن وقف تنفيذها بقوة القانون وبمجرد إيداع صحيفة الدعوى من قبل هيئة الرقابة الإدارية - باعتبار أن القضاء يطبق القوانين ولا يصنعها ولا يخترقها - وبالتالي فالأجدر بالهيئة التركيز على ممارسة هذا الدور وخاصة فيما يتعلق بالقرارات التي يترتب على تنفيذها أضرار يتعذر تداركها إذا حكمت المحكمة بإلغائها.
- 3- ضرورة تقييد ميزة الوقف التلقائي (بقوة القانون) للقرارات الإدارية المطعون فيها بالإلغاء من قبل هيئة الرقابة الإدارية، وقصر هذه الميزة على القرارات التي يترتب على تنفيذها ضرر جسيم يصعب تداركه، ومنح القاضي الإداري سلطة تقديرية في تحديد ما إذا كان القرار يستوجب الوقف أم لا، وذلك تحقيقاً للتوازن بين متطلبات الرقابة الإدارية وضمان سير المرافق العامة بانتظام واطراد.

المصادر والمراجع

- إسماعيل، خميس السيد. (2002). *دعوى الإلغاء ووقف تنفيذ القرار الإداري*. دار محمود.
- بسيوني، عبدالرؤوف هاشم. (1999). *المرافعات الإدارية (ج1)*. دار النهضة العربية.
- الحراري، محمد عبد الله. (2010). *أصول القانون الإداري الليبي (ط6)*. منشورات المكتبة الجامعة - الزاوية.
- الحراري، محمد عبد الله. (2010). *الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الليبي (ط5)*. منشورات المكتبة الجامعة - الزاوية.
- خليفة، عبدالعزيز عبدالمعتم. (2015). *قضاء الأمور الإدارية المستعجلة*. دار محمود.
- فوده، عبدالحكيم. (1996). *الخصومة الإدارية*. دار المطبوعات الجامعية.
- العقبي، بلال. (2013). *دعوى وقف تنفيذ القرارات الإدارية* [رسالة ماجستير، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح - ورقلة، الجزائر].
<https://dspace.univ-ouargla.dz/jspui/handle/123456789/1149>
- بركايل، رضية. (2014). *الدعوى الإدارية الاستعجالية طبقاً لقانون الإجراءات المدنية والإدارية* [رسالة ماجستير، مدرسة الدكتوراة للقانون والعلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري - تيزي وزو، الجزائر].
<https://dspace.ummo.dz/items/21695987-2d3b-4ed1-a574-2c5f5dbfff30>
- كمال الدين، منير محمد. (1988). *قضاء الأمور الإدارية المستعجلة* [أطروحة دكتوراة غير منشورة]. جامعة عين شمس - القاهرة، مصر.
- الدرناوي، عبدالكريم محمد. (2019). *النظام القانوني لطلب وقف تنفيذ القرار الإداري قضائياً دراسة مقارنة بين القانونين الليبي والمصري* [رسالة ماجستير]. قسم القانون، مدرسة العلوم الإنسانية، الأكاديمية الليبية للدراسات العليا - مصراته، ليبيا.
- مجلة المحكمة العليا. (2008). *طعن إداري رقم 276-55ق، س45، ع(4+3)*.
- القانون رقم (20) لسنة 2013م بشأن إنشاء هيئة الرقابة الإدارية. (2013). *الجريدة الرسمية الليبية*.
- القانون رقم (88) لسنة 1971م بشأن القضاء الإداري. (1971). *الجريدة الرسمية الليبية*.