

## الاختصاص القضائي بنظر المنازعات المتعلقة بمستخدمي واموال الشركات

### العامة في النظام القانوني الليبي

#### د. محفوظ علي تواتي

##### المقدمة

تُعتبر الشركات العامة عموداً من أعمدة الاقتصاد وتقديم الخدمات للمواطن الليبي، وهي تأخذ مكانتها من خلال قيامها بالعديد من الأنشطة التي تهم المواطنين وتشبع حاجاتهم، وقد بدأت عملية إنشائها في فترة كان التوجه الاقتصادي للدولة الليبية نحو الاشتراكية و احتكارها لبعض الخدمات العامة كالكهرباء والاتصالات وغيرها، وفي ظل هذه الاوضاع بدأت الشركات العامة انتشارها في النظام القانوني الليبي باعتبارها جسماً اقتصادياً وخدمياً ذو طبيعة خاصة، وفي هذا الإطار ظهرت إشكالية تحديد طبيعة وتصنيف هذه الشركات خاصة وأن لهذا التصنيف أهمية في تحديد طبيعة العلاقة بين هذه الشركات ومستخدميها وكذلك في تحديد طبيعة اموالها. ومن ثم في تحديد الجهة المختصة بالنظر في منازعاتها، وفي المجمل فإن تحديد طبيعة هذه الشركات سيحدد النظام القانوني الذي يحكمها، تأسيساً على ما سبق ولما كان المشرع قد منح هذه الشركات شخصية اعتبارية ولكنه لم يحدد نوعها، فان الأمر ترك للقضاء الليبي الذي ومن خلال عدة احكام صدرت في هذا المجال استقر على اعتبارها اشخاصاً اعتبارية خاصة، يختص بالتالي القضاء العادي بالنظر في المنازعات التي تنشأ في اطارها، ولكن المتبع لأحكام القضاء الليبي المتعددة يجد ان هناك بعض السمات التي في الأصل لا تضيء الا على الاشخاص الاعتبارية العامة ولكن القضاء اعترف بها للشركات العامة نظراً لطبيعة الخدمة التي تقدمها وما يستلزمه ذلك من امتيازات في بعض الاحيان لا تتمتع بها بالأصل الا الإدارة العامة، وهو ما يطرح تساؤلاً حول اثر التصنيف القضائي للشركات العامة على الاختصاص بنظر المنازعات التي ترفع في مواجهة هذه الشركات من جهة، او من حيث الاعتراف ببعض الامتيازات العامة للشركات العامة من جهة أخرى خاصة في المسائل ذات العلاقة بالوسائل البشرية و المادية للشركات العامة (المستخدمين والاموال)، وبالنظر لهذه الأهمية فإننا سنقوم بدراسة هذا الموضوع من خلال منهج تحليلي لأحكام القضاء الليبي مع محاولة الإجابة على التساؤلات التالية:-

- في إطار تحديد المحكمة العليا لطبيعة هذه الشركات، ما هو المعيار الذي استندت عليه؟ وما هو أثره على النظام القانوني الذي يحكم العلاقات القانونية داخل إطار هذه الشركات؟ وبالتالي ما هو الاثر المترتب على تحديد جهة القضاء المختص بنظر المنازعات المتعلقة بالوسائل البشرية والمادية لهذه الشركات؟ مع دراسة تقييمية لتوجه القضاء الليبي ومدى مواءمته لطبيعة الاعمال التي تقوم بها هذه الشركات؟ .

وستتم هذه الدراسة وفقاً للخطة التالية:-

المطلب الأول/ ماهية الشركات العامة في النظام القانوني الليبي.

الفرع الأول/ مفهوم الشركات العامة.

الفرع الثاني/ منهج القضاء الليبي في تحديد الشخصية القانونية للشركات العامة

المطلب الثاني/ أثر التكييف القضائي على الاختصاص بنظر المنازعات المتعلقة بمستخدمي

واموال الشركات العامة

الفرع الأول/ أثر التكييف القضائي على الاختصاص بنظر المنازعات بشأن مستخدمي

الشركات العامة

الفرع الثاني/ أثر التكييف القضائي على الاختصاص بنظر المنازعات بشأن أموال الشركات

العامة

**المطلب الأول/ ماهية الشركات العامة**

ان التعرف على ماهية الشركة العامة يكتسي أهمية بالغة في هذه الدراسة، نظرا لانه يمثل اساسا في تحديد وتقييم التوجه القضائي، بالاضافة الى انه يعد عاملا مساعدا في تحليل الاحكام القضائية التي صدرت في عدة مسائل لها علاقة بالخصوصية التي تتمتع بها هذه الشركات؛ بوصفها ملكا للدولة ومتمتعة بحقوق قانونية وامتيازات يمكن ان نصفها بأنها ذات خصوصية، نحاول تبينها من خلال هذا المطلب وذلك وفقا للاتي:

### الفرع الأول/ مفهوم الشركات العامة

إن تحديد مفهوم الشركات العامة لا يتم إلا من خلال التعرف عليها من حيث أداة إنشائها وخصائصها وذلك للوقوف على العناصر المكونة لها وكذلك محاولة التعرف على مقصد الدولة من انشاءها.

#### أولاً/ أداة إنشاء الشركات العامة:-

مرت عملية إنشاء الشركات العامة في الدولة الليبية ومنذ استقلالها بمرحلتين، ففي البداية كانت تتم عملية الإنشاء عن طريق القانون وهو ما كان سائداً بعد 1969م وحتى صدور القرار رقم (01) لسنة 1979م من أمانة مؤتمر الشعب العام (سابقاً) وذلك بخصوص إعادة تنظيم الأمانات في ذلك الوقت، ولعل ابرز السمات في ذلك الوقت في عملية انشاء الشركات العامة كانت عملية التأميم التي طالت العديد من الشركات الخاصة العاملة داخل الاراضي الليبية خاصة النفطية منها، ومن ثم وبعد صدور القرار رقم 01 لسنة 1979 السابق الاشارة اليه، أجاز إنشاء الشركات العامة عن طريق مجلس الوزراء (اللجنة الشعبية العامة سابقاً)، الا ان ذلك لم يمنع استمرار انشاء بعض الشركات العامة بقانون بعد صدور القانون رقم 1 لسنة 1979، كالشركة العامة للكهرباء والتي تم إنشاؤها بموجب القانون رقم 17 لسنة 1984م، والشركة العامة للبريد والاتصالات والتي أنشئت بالقانون رقم 16 لسنة 1984م، وكذلك مصرف الإدخار والإستثمار العقاري الذي انشئ بالقانون رقم (02) لسنة 1981م<sup>(1)</sup>، ويرى البعض<sup>(2)</sup> أن ذلك راجع إلى منح هذه الشركات امتيازات السلطة العامة والمتمثل في إجراء عملية الحجز الإداري وهو أمر يتطلب النص عليه وجود تشريع قانوني وليس قراراً إدارياً، خاصة وأن نص المادة 1143 من القانون المدني الليبي قد حدد حق احتجاز المبالغ المستحقة للخزانة العامة وبالتالي فقد حصرت حق الحجز الإداري للدولة او إحدى الجهات الإعتبارية العامة التابعة لها، أو التي يمنحها القانون هذه الحق. ويمكننا أن نضيف انعملية إنشاء الشركات العامة بقانون او بقرار، مرتبطبأهميتها ودورها، فبعض الشركات تؤسس بقانون نظراً لأهميتها القومية باعتبارها تمس المجتمع ككل،

<sup>1</sup> - علي عبدالرحيم الككلي، النظام القانوني لشركات القطاع العام (دراسة مقارنة في القانونين الليبي والصربي)، دراسة ماجستير،

منشورات دار الفضيل، 2010م. ص34

<sup>2</sup> - نفس المرجع.

في حين أن بعض الشركات العامة الأخرى والتي تتعلق بتقديم الخدمات العامة اليومية يتم تأسيسها بناء على قرار من مجلس الوزراء وذلك باعتباره أقدر من غيره ومن خلال وزارته على تحديد احتياجات المجتمع إضافة الى قدرته - وبما تتمتع به السلطة التنفيذية من مرونة وسرعة في اتخاذ القرارات بالمقارنة مع السلطة التشريعية- الما إجراء أي تعديلات قد تطرأ على هذه الشركات ووظائفها لتواكب الاحتياجات اليومية والمتجددة داخل الدولة. ومنذ صدور قانون النشاط التجاري رقم 23 لسنة 2010، أصبح امر انشاء الشركات العامة فقط عن طريق مجلس الوزراء فلم يعد الأمر جوازيا كما في السابق، بل مجلس الوزراء هو الوحيد المختص بذلك، ويتبين ذلك من نص المادة 257 من القانون رقم 23 لسنة 2010 بشأن النشاط التجاري، والتي ورد فيها النص على (بمراعاة الاحكام المنظمة للشركات المساهمة تؤسس الشركة العامة بقرار من اللجنة الشعبية العامة متضمنا النظام الاساسي، وبناء على دراسة جدوى اقتصادية تقدم من الجهة المعنية). والملاحظ ان المشرع اعتبر الشركات العامة شركات مساهمة توكل اليها تأدية مهام محددة داخل المجتمع ذات طبيعة اقتصادية.

و تتميز الشركات العامة في النظام القانوني الليبي بخاصيتين تجعل منها ذات أهمية بالنسبة للدولة والمواطن على حد سواء:

الخاصية الأولى/ ملكية الدولة لها عن طريق الاشخاص الاعتبارية العامة

حيث تملك رأس مالها وما لها من حقوق وتتحمل ما عليها من التزامات، وهو ما نص عليه قانون النشاط التجاري الليبي رقم 23 لسنة 2010 في نص المادة 256 (يقصد بالشركة المساهمة العامة: كل شركة يملك رأس مالها بالكامل شخص او اكثر من اشخاص الاعتبارية العامة، وتتخذ الشركات العامة شكل الشركة المساهمة وتسري عليها احكام هذا القانون)<sup>(1)</sup>.

الخاصية الثانية/ احتكار بعض الشركات العامة للخدمة التي تقدمها ومن أمثلتها الشركة العامة للكهرباء والإتصالات بحيث لا توجد منافسة من القطاع الخاص فيما يتعلق بالخدمات، وهو ما يمكن تسميته بالاحتكار في تأدية الخدمة. وفي هذا الإطار أصبحت الشركات العامة وسيلة الدولة في تقديم الخدمات العامة للمواطنين بعيداً في الواقع وفي كثير من الأحيان عن أي منافسة فعلية أو جدية.

1- وجب التنبيه في هذا الاطار إلى انه وقبل صدور قانون النشاط التجاري لسنة 2010 كان يشترط في اعتبار الشركة عامة ان تملك الدولة ما قيمته 51% من رأس المال على الاقل.

ثانيا/ المزايا القانونية المترتبة على تمتع الشركات العامة بشخصية قانونية.

جاء في نص المادة 52 من القانون المدني الليبي (فقرة 5) أن من الأشخاص الاعتبارية هي (كل مجموعة من الأشخاص والأموال تثبت لها الشخصية الاعتبارية بمقتضى نص في القانون).  
ولما كان الثابت كما سبق القول من خلال نصوص قانون النشاط التجاري رقم 23 لسنة 2010 انالشركات العامة تاخذ شكل شركة المساهمة، ولما كان الثابت أيضا من خلال نصوص القانون التجاري ان الشركات المساهمة هي شركات اموال<sup>(1)</sup>، وباعتبار ورود النص صراحة في سند انشاء الشركات العامة على ثبوت الشخصية القانونية لها فإنه يمكن القول بأن أهم المزايا التي قررت للشخصية المعنوية ثابتة وبحكم القانون للشركات العامة أيضا، ويمكن اجمالها وفقا لما ورد في نص المادة (53) من القانون المدني الليبي، والتي جاء فيها:-

(( 1- الشخص الاعتباري يتمتع بجميع الحقوق إلا ما كان منها ملازماً لصفة الإنسان الطبيعية، وذلك في الحدود التي قررها القانون.

2- فيكون له:-

أ- ذمة مالية مستقلة: (وبالتالي فإن الشركات العامة مسؤولة أمام الدائنين في ذمتها المالية).

ب- أهلية في الحدود التي يعينها سند إنشائه أو التي يقرها القانون.

ج- حق التقاضي: (فالشركات العامة تكون مدعيا ومدعى عليه امام الجهات القضائية المختصة).

د- موطن مستقل.

3- ويكون له نائب يعبر عن إرادته. ( ولكن وجب في هذا المجال الإشارة إلى أن هذا

النائب ينوب عن الشركة بحيث يتخذ القرارات وتنصرف في آثارها إلى الشركة وحدها، و بالتالي فإن أي

دعوى في مواجهة الشركات العامة توجه إليهمادون ممثلها القانونيودون حاجة لذكر اسم مديرها، وهو ما

جاء في حكم المحكمة العليا الليبية في الطعن المدني رقم 38/26 ق والذي قُضي فيه بأن ((الشركة

التجارية لها شخصية اعتبارية مستقلة عن شخص مديرها فإنه يكون لهذا الشخص الاعتباري حق

1- ينظر في ذلك الفرع الثاني من الفصل الثاني من القانون رقم 23 لسنة 2010 بشأن النشاط التجاري والمعنون ب(شركات

الاموال- الشركات المساهمة)

التقاضي طبقاً لنص المادة 53-3 من القانون المدني ويكفي ذكر إسمها الذي يُميزها عن غيرها وليس من اللازم أن يحتوي تقرير الطعن الموجه إليها اسم مديرها ويكون بذلك تقرير الطعن الذي قرر به ضد الشركة باسمها وحدها دون ذكر اسم مديرها صحيحاً<sup>(1)</sup>.

ولكن السؤال الذي يُطرح هنا - وباعتبار هذه الشركات تنشأ بقرار وبراعة ما لها من بعض امتيازات السلطة العامة- ما هو تصنيف هذه الشركات، هل هي أشخاص اعتبارية عامة أم خاصة؟ وما هو المعيار الذي اتخذته القضاء الليبي في تحديد التصنيف القانوني للشركات العامة؟.

### الفرع الثاني/ منحج القضاء الليبي في تحديد الشخصية القانونية للشركات العامة

مما سبق بيانه يمكننا القول بأن الشركات العامة في الدولة الليبية تحكمها ثلاث مبادئ

رئيسية:-

1. أنها تُنشأ بقانون (سابقاً) أو بقرار من مجلس الوزراء.
  2. أنها تحدف إلى توفير حاجات عامة للمواطنين والاشخاصبالاضافة لتحقيق الارباح.
  3. أن ملكيتها تعود للدولة والاشخاص الاعتبارية العامة باعتبارها مالكة لرأس مالها وكافة اسهمها.
- ومن هنا يُطرح التساؤل، هل هذه الشركات شخص اعتباري عام؟.
- في هذا المجال وجب القول بأن النصوص ليستصريحاً في تحديد طبيعة الشخصية القانونية للشركات العامة، فهي تنص على منحها الشخصية الاعتبارية، ولكن دون أن تحدد هل هذه الشخصية عامة أم خاصة، وبالتالي فقد تُرك للقضاء تحديد هذه الطبيعة، ولكن وللإجابة على التساؤل المتعلق بطبيعة الشركات العامة وتحليل توجه القضاء الليبي، وجبالبحث في مدى انطباق فكرة المرفق العام على هذه الشركات؟.

درج الفقه الإداري على التمييز بين معيارين لتحديد مفهوم المرفق العام.

- المفهوم الشكلي/ وهو الذي يُركز على الجهة التي تباشر النشاط.

<sup>1</sup> - طعن مدني رقم 38/26، الصادر بتاريخ 1993/02/26م، الباحث في مبادئ المحكمة العليا "نسخة الكترونية"، الإصدار الأول، إعداد وزارة العدل وبنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

- المفهوم الموضوعي/ وهو الذي ينظر إلى طبيعة وجوهر المشروع بصرف النظر عن صفة وشكل الجهة التي تتولى إدارته وتسييره.<sup>(1)</sup>

ومن خلال إستقراء أحكام المحكمة العليا نرى أنها جمعت بين المعيارين، ففي حكمها في الطعن الإداري رقم 38/14 والصادر بتاريخ 16/05/1993م قضت بأن ((المرفق العام هو كل مشروع يعمل بانتظام واضطراد تحت إشراف الدولة لسد حاجة عامة مع خضوعه لنظام قانوني معين))<sup>(2)</sup>.

ولعل قراءة سريعة لحكم المحكمة تؤدي للقول بأن الشركات العامة هي مرافق عامة وبالتالي فيقر لها ما يترتب على هذا القول من آثار، فهي تنشؤها الدولة وتهدف لتقديم منفعة عامة وتقوم بأعمالها باعتبارها خاضعة لإشراف الدولة، ولكن وبيحث متأن في أحكام القضاء الليبي نجد أنها لا تأخذ بهذا الرأي وإنما أخذت برأي آخر وهو أن شركات القطاع العام اشخاص اعتبارية خاصة، مستندة في ذلك على معيار موضوعي يتعلق بالقانون الذي يطبق على التصرفات القانونية والانشطة التي تمارسها هذه الشركات، ومن هذه الاحكام:-

أ- حكم المحكمة العليا الليبية في الطعن الإداري رقم 38/14 ق والذي جاء فيه ((...إإذا نص المشرع صراحة على الطبيعة القانونية للمشروع تعين النزول على حكم النص وإذا لم يفصح عن طبيعته فإنه يلزم استجلاء مقاصده من مجموعة القواعد التي تحكمه))<sup>(3)</sup>.

ب- في حكم لمحكمة استئناف بنغازي (الدائرة الإدارية) صادر بتاريخ 15/12/1979م قضت بأنه ((وحيث أن شركات التأمين في ليبيا كانت حتى تاريخ 31/12/1970م تابعة كلها للقطاع الخاص، وفي ذلك التاريخ صدر القانون رقم 156 الذي قضى بامتلاك الدولة

<sup>1</sup> - للمزيد حول المرافق العامة ينظر د. سليمان مجد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 2007، ص 272 وما بعدها، د. محمد عبدالله الحراري، اصول القانون الإداري الليبي، المكتبة الجامعية للنشر، الزاوية، 2010، ص 247 وما بعدها ود. مصلح ممدوح الصرايرة، القانون الإداري "الكتاب الاول"، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الاردن، 2012، ص 317 وما بعدها.

<sup>2</sup> - حكم المحكمة العليا في الطعن الإداري رقم 38/14 والصادر بتاريخ 16/05/1993م، م.م.ع، السنة 28، العدد 3-4، ص 45.

<sup>3</sup> - طعن إداري رقم 38/14 ق نفس الحكم السابق الإشارة إليه.

60% من رأس مال جميع الشركات في قطاع التأمين ... ولم يغير هذا القانون من خضوع شركات التأمين لقواعد القانون الخاص. ثم صدر القانون رقم 80 لسنة 71 وبموجبه تم تأمين شركات التأمين ومن بينها شركة ليبيا للتأمين.

وحيث أن منشأ ليبيا للتأمين وإن آلت ملكيتها كاملة للدولة ظلت تمارس نشاطها طبقاً للنظم والقواعد المعمول بها في الشركات الخاصة وأحكام القانون التجاري، وبني على ذلك ان المنازعات التي تنشأ بين هذه المنشأة والعاملين فيها هي منازعات حقوقية خاصة لا تنبسط عليها ولاية القضاء الإداري ولو كانت المنازعة متعلقة بإلغاء قرار إداري أثر في مركز وظيفي لأحد العاملين فيها<sup>(1)</sup>. ومما سبق نرى ان المحكمة اخذت بمعيار موضوعي فيما يتعلق بالقانون الذي يحكم نشاط الشركة العامة، وبالتالي كيفت هذه الشركات على أنها اشخاص اعتبارية خاصة لان نشاطها يخضع للقانون التجاري.

والواقع فإننا نرى أن القضاء الليبي لم يكن موفقاً في هذا الرأي من اعتبار أن الشركات العامة أشخاصاً اعتبارية خاصة، ذلك أنه وبالإضافة لما ذكر فإن هذه الشركات تخضع لرقابة الجهات العامة<sup>(2)</sup> بل إن مستخدموا هذه الشركات الذين تزيد درجتهم عن العاشرة يتم تعيينهم من قبل الجهات الإدارية العليا في الدولة، وهو ما اكدته المحكمة العليا في الطعن الإداري رقم 50/430ق والذي قضت فيه المحكمة العليا الليبية بأن (إنه وان كان القضاء العادي هو صاحب الولاية العامة في الفصل في جميع المنازعات الا انه وفقاً للمادة 14 من قانون نظام القضاء يجوز الخروج عن اختصاصه اذا أصدر المشرع نصاً خاصاً بذلك، ولما كانت المادة الثامنة فقرة (بوج) من القانون رقم 15 لسنة 1981 بشأن نظام المرتبات للعاملين الوطنيين في الجماهيرية العربية الليبية الشعبية الاشتراكية (دولة ليبيا) قد نصت على أن تختص بالتعيين والترقية<sup>(3)</sup> في الدرجات من الحادية عشرة وحتى الثالثة عشرة في الشركات والمنشآت التي

1- حكم الدائرة الإدارية بمحكمة استئناف بنغازي- نقلاص عن د. محمد عبدالله الحراري، مرجع سبق ذكره، ص370.

2- ومن بينها ديوان المحاسبة وفقاً لما ورد بنص المادة 3 من القانون رقم 19 لسنة 2013 بشأن إعادة تنظيم ديوان المحاسبة، وهيئة الرقابة الإدارية وفقاً لما نصت عليه المادة 24 من القانون رقم 20 لسنة 2013 بشأن إنشاء هيئة الرقابة الإدارية.

3- تعتبر الترقية وفقاً للقانون رقم 12 لسنة 2010 احدى وسائل شغل الوظيفة العامة وهو ما جاء في نص المادة 126 التي قضت ((يكون شغل الوظائف الشاغرة بملاكات الوحدات الإدارية بطريق التعيين أو التعاقد أو الترقية أو الندب أو الإعارة أو النقل)، للمزيد حول ترقية الموظف العام في القانون الليبي، د. محفوظ علي تواتي، احكام ترقية الموظف العام في القانون الليبي " دراسة في نصوص قانون العمل رقم 12 لسنة 2010"، بحث مقدم في ورشة العمل حول قانون العمل الليبي التي نظمتها كلية القانون - جامعة مصراته، مارس 2016، غير منشور.

تسري في شأنها احكام القانون المشار اليه اللجنة الشعبية العامة النوعية واللجنة الشعبية للبلدية التي تتبعها الشركة او المنشأة او تشرف عليها وانه كائنا ما كان وجه الرأي في الطبيعة القانونية للرابطة التي تنظم العلاقة بين المصرف ومستخدميه في هذا الشأن فان مصرف الجمهورية لا يملك اصدار قرار بترقية الطاعنين فيما جاوز الدرجة الحادية عشر ولا مناص من صدور قرار اداري بها من الجهة المخولة قانونا بذلك متى توافرت شروط الترقية على ضوء احكام المادة المشار اليها وان الطعن في هذا القرار يكون من اختصاص القضاء الإداري<sup>(1)</sup>، ولعلنا لا نبالغ في القول إن المشرع الليبي ومن خلال استقراء النصوص القانونية قد أفصح ضمناً عن هذه الشخصية ويتضح ذلك من:-

1- إجازة النقل أو الإعارة للشركات العامة (م146 من قانون رقم 2010/12م)  
2- إخضاع هذه الشركات - كما سبقت الإشارة- للأجهزة الرقابية التي تخضع لها بقية الأجهزة العامة كالرقابة الإدارية وديوان المحاسبة.

3- إخضاع الشركات العامة لقانون الجرائم الإقتصادية في المادة (02) من القانون رقم 1979/02م. بالإضافة فإن المحكمة العليا ذاتها أوقعت نفسها في إشكالية تتعلق بالتضارب بالنسبة لذات الشركات من قبيل اعتبارها لذات الجهة شخصاً اعتبارياً عاماً حيناً ونزع هذه الصفة عنها حيناً آخر بمجرد تغيير الاسم وليس النشاط، من ذلك حكمها في الطعن الإداري رقم 16/22ق والذي جاء فيه ((إن المؤسسة العامة للطيران -الخطوط الجوية الليبية- تدخل في عداد المرافق العامة بمقتضى نصوص القانون الذي أنشأها كما أن موظفيها يدخلون في عداد الموظفين العموميين ولهم بذلك حق الطعن في القرارات الإدارية التي تمس مراكزهم القانونية وينطبق عليهم في هذا قانون الخدمة المدنية وما يتفرع عنه من لوائح بكل ما فيها من حقوق وواجبات))<sup>(2)</sup>.

أما في حكم آخر في الطعن الإداري رقم 48/19 ق فنجدها قد قضت ب(( إن من شروط العقد الإداري أياً كان نوعه أن يكون لحساب شخص من أشخاص القانون العام. ولما كان العقد محل المنازعة غير متحقق فيه هذا الشرط لأنه كان لحساب شركة الخطوط العربية الليبية وهذه الشركة ليست

---

1- حكم المحكمة العليا في الطعن الإداري رقم 50/430ق الصادر بتاريخ 2004/03/10، الباحث في مبادئ المحكمة العليا، مرجع سبق ذكره.

2- حكم المحكمة العليا في الطعن 16/22 ق الصادر بتاريخ 1971/01/24، م.م.ع، السنة 7، العدد 3، ص22

من أشخاص القانون العام طبقاً لقانون إنشائها رقم 5 لسنة 1975م فإنه لا يكون عقداً إدارياً وينحسر تبعاً لذلك ولاية القضاء الإداري واختصاصه بنظر المنازعة لخروجها عن نطاق العقود الإدارية<sup>(1)</sup>، ولعل البعض قد يقول بان المشرع في قانون انشاء شركة الخطوط الليبية قد سكت عن تحديد طبيعتها القانونية وبالتالي فان المحكمة قد طبقت القاعدة السابقة التي ذكرت من خلال النظر في القواعد التي تحكم النشاط، ويمكننا الرد بان المتغير بالنسبة للنشاط غير مرتبط بتغير الاسم، بل ان الخطوط الليبية سيحكم نشاطها ذات القواعد التجارية سواء كان المسمى مؤسسة او شركة باعتبار ان النشاط الذي تمارسه هو ذاته؟ ولعلنا نساءل هنا هل المعيار فعلا موضوعي بالنسبة للمحكمة العليا؟ الملاحظ مما سبق بيانه هو ان المعيار الذي تتبعه المحكمة في الواقع مزدوج، فهي تقف عند النص وبالتالي فهو معيار تشريعي<sup>(2)</sup>، فإذا سكت المشرع فان المحكمة تجتهد في استنباط طبيعة الشركة من خلال النظر في القواعد التي تحكم النشاط<sup>(3)</sup>. ولنا ان نساءل هنا أيضا عن دور معيار المنفعة العامة التي تسعى الدولة لتحقيقه من خلال الشركات العامة في تحديد طبيعة هذه الشركات، فلم لا يكون هذا المعيار أيضا من ضمن الاعتبارات القضائية في تصنيف الشركات العامة؟!

وعليه فإننا نرى أن الأجدر بالمحكمة العليا أن تراجع توجهها في مسألة تصنيف الشركات العامة بحيث تاخذ الطبيعة الخاصة لها وتضفي عليها الشخصية الاعتبارية العامة، وذلك للآتي:-

1- المشرع قد أورد الشركات العامة وعمالها في كثير من المواقع التشريعية التي تمس شؤون الموظفين العاملين كخضوعهم سابقا للقانون رقم 15 لسنة 1981 بشأن المرتبات.

---

1- حكم المحكمة العليا في الطعن الإداري رقم 48/19ق الصادر بتاريخ 2004/11/28، الباحث في مبادئ المحكمة العليا، مرجع سبق ذكره.

2- فالقضاء ملزم بالوقوف على النص، فلا اجتهاد مع صراحته.

3- في سياق نقد الدكتور مجّد الحراري لتوجه القضاء الليبي يؤكد على أن (..... هذا الموقف السليبي من قبل المشرع ليس مبررا على الاطلاق لوصف هذه الشركات بالاشخاص الاعتبارية الخاصة ما ذهبت الى ذلك دوائر القضاء الإداري. فهذه الشركات جزء لا يتجزأ من الجهاز التنفيذي للدولة، أنشئت من قبل المجتمع لتتولى سياسة المشرع وتحقيق المصلحة العامة، والمجتمع هو الذي يتولى تمويل رأس مالها وتحمل الخسائر الناجمة عن نشاطها، كما أنها عند مباشرتها لأوجه نشاطها تخضع لاشراف نفس الاجهزة الرقابية التي تخضع لها بقية الجهات الإدارية في الدولة. ومن هنا تتحد الشركات العامة في جميع هذه الجوانب مع الهيئات والمؤسسات العامة، ومع ذلك استقر القضاء الإداري الليبي على اعتبار الاولى من الاشخاص الاعتبارية الخاصة في حين لم يتردد في وصف الثانية بالاشخاص الاعتبارية العامة!!!!)، د. مجّد الحراري، مرجع سبق ذكره، هامش 1، ص 374.

الاختصاص القضائي بنظر المنازعات المتعلقة بمستخدمي واموال الشركات العامة في النظام القانوني الليبي

- 2- خضوع الشركات للقواعد العامة المتعلقة بالأموال واكتسابها كجواز نزع الملكية لصالحها<sup>(1)</sup>.
- 3- تحمل الدولة ومن خزائنها لكافة المخاطر المالية التي قد تصيب الشركات العامة
- 4- الشركات العامة تقدم خدمة عامة تحت إشراف الدولة<sup>(2)</sup>.

**المطلب الثاني/ أثر التكييف القضائي على الاختصاص بنظر المنازعات المتعلقة**

**بمستخدمي واموال الشركات العامة**

تختلف الآثار المترتبة على اعتبار الشركات العامة اشخاصاً اعتبارية خاصة، فبالإضافة إلى الآثار التي رتبها القانون المدني لأي شخصية اعتبارية والتي وردت كما سبق ذكره في المادة 53 منه، فإن هناك آثاراً خاصة بالشركات العامة نظراً لخصوصيتها باعتبارها شركات مساهمة تعود ملكيتها للدولة ولا تصنف من ضمن المرافق العامة المتمتعة بالشخصية المعنوية العامة، هذه الخصوصية تكمن فيما يتعلق بالوسائل البشرية والمادية لهذه الشركات (المستخدمين والاموال)، ونظراً لذلك فإن هناك عدة اشكاليات تثار بالنسبة للاختصاص بنظر المنازعات المتعلقة بها، نتناولها وفقاً للآتي:-

❖ **الفرع الأول/ أثر التكييف القضائي على الاختصاص بنظر المنازعات بشأن مستخدمي**

**الشركات العامة**

كما هو معروف في علم القانون والإدارة فإن الشركات العامة لها وسائل بشرية تقوم باستخدامهم لأداء المهام والأعمال المنوطة بهذه الشركات، ولما كانت المحكمة العليا وفي تحديدها للموظف العام قد اشتراطت فيمن ينطبق عليه هذا الوصف (الموظف العام) أن تناط به خدمة عامة في مرفق عام؛ فإن مستخدمي الشركات العامة ليسوا موظفين عامين، باعتبار هذه الشركات ليست من

---

1- قضت المحكمة العليا في الطعن الإداري رقم 45/45 ق بأن (ما اشترطه المشرع في الشركة التي يجوز تقرير المنفعة العامة لها يتعلق بملكية رأس مالها وبأغراضها ويتحقق الشرط الأول اذا كانت الدولة مالكة لاكثر من نصف رأسمال الشركة ويتحقق الشرط الثاني اذا كان نشاط الشركة عقارياً بانشاء المباني لتأجيرها أو تملكها وهذا ما نصت عليه صراحة المادة 18/ب من القانون 1972/166 بتنظيم التطوير العمراني المعدل بالقانون رقم 1973/6.

ولما كان الحكم المطعون فيه قد انتهى إلى ضرورة ان تكون الجهة التي يجوز تقرير المنفعة العامة لها من اشخاص القانون العام ومملوكة بالكامل للدولة ولا تستهدف الربح فإنه يكون قد حمل النص أكثر مما يجتمل وسوى بين مصطلح المرفق العام المشار اليه في المادة 17 وبين الشركات المشار اليها في الفقرة (ب) من المادة 18 من القانون المذكور، حكم المحكمة العليا الليبية في الطعن الإداري رقم 45/45 الصادر بتاريخ 2002/11/3، الباحث في مبادئ المحكمة العليا، مرجع سبق ذكره.

2- ينظر في تفصيل ذلك د. محمد الحراري، مرجع سبق ذكره، ص 369-380.

المرافق العامة، وهو ما أكدته المحكمة العليا في العديد من مبادئها، ففي حكمها في الطعن المدني رقم 38/200 ق قضت بأن ((من المقرر أن العاملين بالشركات العامة لا يعتبرون من الموظفين العامين ولا يختص القضاء الإداري بنظر منازعاتهم مع الشركات العامة العاملين بها وأن علاقتهم بتلك الشركات علاقة تعاقدية تخضع لقانون العمل ولوائحه التنفيذية واللوائح المعمول بها في تلك الشركات وذلك باعتبار أن تلك الشركات لا تعد وأن تكون من أشخاص القانون الخاص وليست من الأشخاص الإدارية بما يجعل العلاقة الناشئة بينها وبين العاملين بها علاقة تعاقدية ينعقد الإختصاص فيما تنشأ بين العامل وجهة عمله من منازعات للقضاء العادي بوصفه صاحب الولاية العامة بالفصل في كافة المنازعات إلا ما استثنى بنص خاص))<sup>(1)</sup>.

واستناداً على هذا الحكم يمكن استخلاص عدة نتائج:-

1- أن علاقة العمال بالشركات العامة بها هي علاقة عقدية تخضع لأحكام علاقة العمل الفردية الواردة في الباب الثالث من قانون رقم 2010/12 بشأن علاقات العمل<sup>(2)</sup>، ولا تخضع للباب الرابع منه والمتعلق بالوظيفة العامة وهو ما يؤيده قضاء المحكمة العليا الليبية في حكمها في الطعن المدني رقم 36/132 ق والذي جاء فيه (( متى كان الثابت من الحكم المطعون فيه أن الطاعن قد أقام دعواه بطلب تعديل قرار تعيينه الصادر عن الشركة المطعون ضدها من الدرجة الثانية إلى الدرجة الثالثة وأنه يستحق الدرجة الرابعة اعتباراً من تاريخ 1984 وكان قانون إنشاء الشركة المذكورة ينص على أن العاملين بها شركاء فيما تحققه من عوائد مالية فإن علاقة الطاعن بها تخضع لقانون العمل وتشريعات المنتجين بما يجعل الطاعن في مركز تعاقدية خاص لا يعتبر معه موظفاً عاماً وبالتالي لا تدخل دعواه ضمن اختصاص القضاء الإداري المنصوص عليه في المادة الثانية من القانون رقم 88 لسنة 1971 بشأن القضاء الإداري وفق ما جرى عليه قضاء المحكمة العليا وإنما ينعقد الإختصاص فيما ينشأ بين الطاعن وجهة عمله من نزاعات للقضاء المدني بوصفه صاحب

1- حكم المحكمة العليا في الطعن المدني رقم 38/200 ق الصادر بتاريخ 15/6/1992، م.م.ع، السنة 28، العدد 1-2، ص 139.

2- في السابق كانت خاضعة لأحكام قانون العمل ولا تسري عليهم الاحكام الواردة في القانون رقم 55 لسنة 1976.

الولاية العامة في كافة المنازعات))<sup>(1)</sup>، وكذلك حكمها في الطعن الإداري رقم 48/67 ق والذي جاء فيه بأن (( علاقة العاملين بشركة الزيتينة للنفط علاقة تعاقدية تخضع لتشريعات العمل فيما لم يرد بشأنه نص خاص في اللوائح والقرارات المنظمة لشؤونهم ولا يعتبر من ذلك خضوعهم لأحكام القانون رقم 15 لسنة 1981 بشأن نظام المرتبات))<sup>(2)</sup>.

2- أن عمال الشركات العامة يجب أن يخضعوا للوائح الجزاءات المقررة لهم والخاصة بالشركة التابعين لها، ولا يخضعوا للعقوبات المقررة بالباب الرابع من قانون العمل رقم 2010/12 بخصوص العقوبات التأديبية ذلك أنهم ليسو موظفين عامين، وهو ما قضت به المحكمة العليا في الطعن الإداري رقم 49/525 ق والذي جاء فيه(إنه إذا كانت المادة 36 من لائحة الجزاءات في الشركات والمنشآت المملوكة للمجتمع قد نصت على انه للجنة الشعبية للشركة ان تعد لائحة داخلية خاصة بالجزاءات تشمل على بيان خاص مفصل للمخالفات المحظور ارتكابها داخل الشركة والوحدات الانتاجية التابعة لها، والجزاءات المناسبة لكل مخالفة منها، فان مقتضى ذلك انه يجب ان تكون هذه اللائحة هي واجبة التطبيق متى استوفت الشروط القانونية اللازمة لنفاذها وتضمنت انواع المخالفات والجزاءات المقررة لها واعتمد هذا التحديد والتقدير مسبقا من جهة الاختصاص....)<sup>(3)</sup>.

3- تأسيسا على ما سبق فإن من اهم النتائج هو خروج المنازعات التي تنشأ بين عمال الشركات العامة وبين جهات عملهم عن اختصاص دوائر القضاء الإداري باعتبارهم ليسوا موظفين عامين، في حين أن صفة الموظف العام تعتبر شرطاً لازماً لقبول الدعوى أمام القضاء الإداري، وفي هذا قضت المحكمة العليا في الطعن الإداري رقم 38/200 ق بأن (من المقرر ان العاملين بالشركات العامة لا يعتبرون من الموظفين العامين ولا يختص القضاء الإداري بنظر منازعاتهم مع الشركات

1- حكم المحكمة العليا في الطعن المدني رقم 36/132 ق الصادر بتاريخ 1991/02/04، م.م.ع، السنة 27، العدد 3-4، ص 57.

2- حكم المحكمة العليا في الطعن المدني رقم 48/67 ق الصادر بتاريخ 2005/3/27، م.م.ع، السنة 40، العدد 1، ص 67.

3- حكم المحكمة العليا في الطعن المدني رقم 49/525 ق الصادر بتاريخ 2006/01/02، م.م.ع، السنة 41، العدد 1، ص 76.

وينظر أيضا احكم المحكمة العليا السابق ذكره في الطعن المدني رقم 38/14 ق بتاريخ 1993/1/11، وحكمها في الطعن المدني رقم 41/38 ق بتاريخ 1995/05/9، الباحث في مبادئ المحكمة العليا، مرجع سبق ذكره.

علاقة تعاقدهم تخضع لقانون العمل لوائحه التنفيذية واللوائح المعمول بها في تلك الشركات، وذلك باعتبار ان تلك الشركات لا تعدو ان تكون من أشخاص القانون الخاص وليست من الاشخاص الإدارية بما يجعل العلاقة الناشئة بينها وبين العاملين بها علاقة تعاقدية ينعقد الاختصاص فيما تنشأ بين العامل وجهة عمله من منازعات للقضاء العادي بوصفه صاحب الولاية العامة بالفصل في كافة المنازعات الا ما استثني بنص خاص<sup>(1)</sup>، ولكن نجد أن المحكمة العليا استثناء من ذلك قد اخرجت المنازعات المتعلقة بتقنيات العمال من الدرجة الحادية عشر فأكثر باعتبارها صادرة عن جهة إدارية (اللجنة الشعبية العامة النوعية) فهنا علة اختصاص القضاء الإداري هي القرار الإداري وليس الوظيفة العامة، وفي هذا تقول المحكمة العليا الليبية في حكمها في الطعن المدني رقم 50/430 ق والصادر بتاريخ 2004/03/10م بأن (( وإن كان القضاء العادي هو صاحب الولاية العامة في الفصل في جميع المنازعات إلا أنه ووفقاً للمادة 14 من قانون نظام القضاء يجوز الخروج عن اختصاصه إذا أصدر المشرع نصاً خاصاً بذلك، ولما كانت المادة الثامنة فقرة (ب، ج) من القانون رقم 15 لسنة 1981م بشأن نظام المرتبات للعاملين الوطنيين في ليبيا قد نصت على أن تختص بالتعيين والترقية في الدرجات من الحادية عشر وحتى الثالثة عشر في الشركات والمنشآت التي ترى في شأنها أحكام القانون المشار إليه اللجنة الشعبية العامة النوعية واللجنة الشعبية للبلدية التي تتبعها الشركة أو المنشأة أو تشرف عليها وأنه أياً ما كان وجه الرأي في الطبيعة القانونية للرابطة التي تنظم العلاقة بين المصرف ومستخدميه في هذا الشأن فإن مصرف الجمهورية لا يملك إصدار قرار بترقية الطاعنين فيما جاوز الدرجة الحادية عشر ولا مناص من صدور قرار إداري بما من الجهة المخولة قانوناً بذلك متى توافرت شروط الترقية على ضوء أحكام المادة المشار إليها وأن الطعن في هذا القرار يكون من اختصاص القضاء الإداري<sup>(2)</sup>، ولكن ولما كانت الشركات العامة من اشخاص القانون الخاص وفقاً لتصنيف المحكمة العليا فإنه يمكننا القول بأن الاتجاه الحديث في احكامالمحكمة العليا بشأن الاختصاص بنظر المنازعات المتعلقة بالقرارات الإدارية يخرج القرارات المتعلقة بالتقنيات من الدرجة الحادية عشر فما فوق بالنسبة لعمال الشركات العامة من اختصاص

1- حكم المحكمة العليا في الطعن المدني رقم 38/200 ق بتاريخ 15/06/1992، م.م.ع، السنة 28، العدد 1-2، ص 139.

2- حكم المحكمة العليا في الطعن المدني رقم 50/430 ق والصادر بتاريخ 2004/03/10م، السابق ذكره.

القضاء الاداري، وهو ما يمكن استنباطه من حكم المحكمة العليا في الطعن الإداري رقم 55/130 ق الصادر بتاريخ 2009/01/11 والذي جاء فيه (وحيث ان صدور قرار من جهة إدارية لا يخلع عليه في كل الاحوال وبحكم اللزوم وصف القرار الإداري، فاذا صدر في مسألة من مسائل القانون الخاص او تعلق بوجود اودارة بشخص معنوي خاص فان ذلك يخرج عن عداد القرارات الإدارية ايا كان مصدره وايا كان موقعه في مدارج السلم الإداري، ولا يعتبر من عداد القرارات الإدارية بالمفهوم الاصطلاحي الذي يختص القضاء الإداري بنظر المنازعات الخاصة بها...<sup>(1)</sup>).

وتأسيساً على ما سبق فإن كافة منازعات عمال الشركات العامة لا تخضع لولاية القضاء الإداري بما فيها دعاوي التسوية التي يرفعها العمال او ورثتهم للمطالبة بحقوقهم قبل الشركات العامة، ومن ذلك ماجاء في حكم المحكمة العليا الليبية في الطعن المدني رقم 44/142 ق والذي جاء فيه ((إن المنازعات المتعلقة بتسوية أوضاع العاملين في الشركات العامة وعلى ما جرى به قضاء هذه المحكمة يخرج عن اختصاص القضاء الإداري لأن اختصاصه بالفصل فيها قاصر على التسويات الخاصة بالموظفين العامين أو المستحقين عنهم وفق نص المادة 1/2 من القانون رقم 1971/88 بشأن القضاء الإداري. ولما كان ذلك وكان الواقع في الدعوى أن المطعون ضدهم من العاملين بالشركة الوطنية العامة للصابون ومواد التنظيف وهي من شركات القانون الخاص ولا يُعد العاملون فيها من الموظفين العامين، وإعادة تسوية أوضاعهم قد تمت بموجب القرار رقم 93/30 الصادر من أمين اللجنة الشعبية تنفيذاً لقرارات تسوية أوضاع المطعون ضدهم الصادر من اللجنة والمشكلة بقرار من اللجنة الشعبية العامة رقم 86/601 للنظر في التسويات المسحوبة المترتبة عن التظلم من التسويات التي أجريت تنفيذاً لأحكام القانون رقم 15 لسنة 1981 وعن طريق لجنة التظلمات المشكلة بموجب قرار اللجنة الشعبية العامة 81/1513، مما يكون معه الإختصاص بنظر المنازعة المتعلقة بتسوية أوضاع المطعون ضدهم بالشركة التي يتبعونها منعقدا للقضاء المدني. حتى ولو كان النزاع يدور حول التسويات التي أقرتها اللجنة المشكلة

1- حكم المحكمة العليا الليبية في الطعن الإداري رقم 55/130 ق الصادر بتاريخ 2009/01/11، غير منشور.

بالقرار رقم 86/601 لأن جميع التسويات الخاصة بغير الموظفين العامين تخرج عن اختصاص القضاء الإداري<sup>(1)</sup>.

فإن كان ما سبق هو القاعدة العامة، فإن بعض الاحكام الصادر من القضاء قد تثير اللبس وبعض الاشكاليات، ومن ذلك حكم المحكمة العليا في الطعن الإداري رقم 29/28ق والذي جاء فيه (إن العاملين بالجهاز التنفيذي لمجمع الحديد والصلب وعلى ما جرى به قضاء هذه المحكمة يعتبرون من الموظفين العامين ويترب على ذلك ان القرارات التي تصدر من مجالس التاديب التابعة لهذا الجهاز يجوز الطعن فيها امام القضاء الإداري بمقتضى الفقرة الثالثة من المادة الثانية من القانون رقم 88-71 بشأن القضاء الإداري ولا يغير من هذا الأمر صدور قرار من اللجنة الشعبية العامة رقم 669-91 بتاريخ 28-08-1991 بإنشاء الشركة الليبية للحديد والصلب والنص على ان تحل هذه الشركة محل الجهاز التنفيذي المذكور في كل ما له من حقوق وما عليه من التزامات وان ينقل اليها جميع العاملين بالجهاز وتكون شركة عامة مساهمة تمارس نشاطها وفقا للقواعد المعمول بها في الشركات التجارية مما يجد العاملين بها من صفة الموظفين العامين ذلك ان القرار المطعون فيه صدر بتاريخ 23-08-1990 قبل حل الجهاز التنفيذي وفقد اهلية التقاضي فان الدعوى تستمر بمخاصمة من حل محلها وهي الشركة المطعون ضدها بوصفها مسؤولة عن التزامات الجهاز التنفيذي التي آلت اليها دون ان يؤثر خضوع هذه الشركة لأحكام القانون الخاص في اختصاص القضاء الإداري<sup>(2)</sup>، خاصة أن المحكمة العليا لم تلتزم بذات النهج ففي حكم لها بخصوص شركة المياه والصرف الصحي قضت بأن (مفاد نصوص القانون رقم 8 لسنة 1426 م أن شركة المياه والصرف الصحي شركة عامة مساهمة من اشخاص القانون الخاص، وليست من اشخاص القانون العام، وان ما آل اليها من الجهات العامة السابقة من اموال تتعلق بنشاط الشركة والحلول محلها فيما لها من حقوق وما عليها من التزامات، مما ينتفي معه اختصاص القضاء الإداري بنظر المنازعات التي تقوم بينها وبين العاملين بها وبين غيرها من اشخاص القانون الخاص فيما حلت فيه محل الجهات العامة السابقة فيما لها من حقوق وما عليها من التزامات،

1- حكم المحكمة العليا في الطعن المدني رقم 44/142ق الصادر بتاريخ 2001/12/28، الباحث في مبادئ المحكمة العليا، مرجع سبق ذكره.

2- حكم المحكمة العليا الليبية في الطعن الإداري رقم 39/28ق الصادر بتاريخ 1993/06/13، م.م.ع، السنة 29، العدد 1-2، ص 29.

ولا يغير من ذلك تبعيتها للجنة الشعبية العامة للاسكان والمرافق لأن هذه التبعية لا تزيد عن كونها رقابة اشرافية<sup>(1)</sup>.

الفرع الثاني/ أثر التكييف القضائي على الاختصاص بنظر المنازعات بشأن أموال الشركات العامة:-

تعتبر الأموال العامة ذات أهمية رئيسية في أداء المرافق العامة لدورها المنوط بها باعتبارها عنصراً أساسياً وفعالاً في دفع عجلة التنمية وتوفير الإحتياجات الضرورية، وتبرز أهمية الأموال - في حال كونها أموالاً عامة- بتمتعها بعدة خصائص تجعلها ذات حُرمة مَصونة من أي تعدٍ أو اعتداء وذلك نظراً لما تتمتع به من خصائص أهمها<sup>(2)</sup>:

1. عدم جواز التصرف في المال العام.

2. عدم جواز تملك المال العام بالتقادم.

3. عدم قابلية الأموال العامة للحجز عليها.

والسؤال الذي يُطرح في هذا المجال هو هل تعتبر أموال الشركات العامة أموالاً عامة ؟. وللإجابة على هذا التساؤل وجب القول بأن الفقه الإداري<sup>(3)</sup> يضع معيارين أساسيين لاعتبار المال من الأموال العامة (عقاراً كان أو منقولاً):-

1- أن يكون المال مملوكاً للدولة أو أحد الأشخاص الاعتبارية العامة وتُلاحظ أن هذا الشرط يشمل الإدارات المركزية وفروعها وكذلك الإدارات الإقليمية (البلديات والمحافظات) والمرافق العامة كالمؤسسات والهيئات العامة بحيث لا يشمل الشركات العامة باعتبارها وفقاً لما هو مستقر عليه في قضاء المحكمة العليا فإن هذه الشركات ليست أشخاصاً اعتبارية عامة وعليه فإن أموالها تخرج عن دائرة الأموال العامة حتى وإن كانت مخصصة لتحقيق منفعة عامة وذلك نظراً لتبني القضاء الليبي المعيار الشكلي في هذا الاطار.

<sup>1</sup> - حكم المحكمة العليا في الطعن الإداري 49/147 الصادر بتاريخ 2005/11/27، م.م.ع، السنة 40، العدد 3-4، ص57.

<sup>2</sup> - لمزيد من التفصيل حول الأموال العامة أنظر د. سليمان مُجّد الطماوي، مبادئ القانون الإداري (دراسة مقارنة) دار الفكر العربي، القاهرة، 2007م، ص567 وما بعدها.

<sup>3</sup> - سليمان الطماوي، نفس المرجع، ص559، د. مُجّد عبدالله الحراري، مرجع سبق ذكره، ص 499-511.

ففي حكم للمحكمة العليا الليبية صادر بتاريخ 1987/02/23م قضت بأن ((ولما كانت الشركة العامة المطعون ضدها لا تُعد من الأشخاص الاعتبارية العامة الخاضعة لأحكام القانون العام بل هي شركة مساهمة عامة... وهي بهذه الصفة من أشخاص القانون الخاص، وتعتبر أموالها أموالاً خاصة تخضع في أحكامها لما تخضع له أموال أشخاص القانون الخاص))<sup>(1)</sup>.

2- أن يكون هذا المال مخصصاً للنفع العام:- وعليه فإنه لا يكفي أن يكون المال ملكاً للدولة أو أحد الأشخاص الاعتبارية العامة فقط بل يجب أن يُخصص لمنفعة عامة، ويتحقق هذا الأمر بتخصيص المال لخدمة الجمهور بشكل مباشر أو بتخصيصه لخدمة المرافق العامة التي تُقدم بدورها الخدمات للأفراد، هذا التخصيص قد يتم بموجب قانون أو قرار أو بفعل الواقع ودون تدخل من المشرع أو الإدارة، وهو ما أكدته المحكمة العليا أيضاً في ذات الطعن السابق الإشارة إليه أعلاه عندما قضت بأن ((من المقرر قانوناً أن الأموال العامة تفقد صفتها بانتهاء تخصيصها للمنفعة العامة وينتهي التخصيص بمقتضى قانون أو قرار أو بالفعل أو بانتهاء الغرض الذي من أجله خصصت تلك الأموال للمنفعة العامة، وكان نطاق الحماية القانونية الذي نصت عليه المادة 87 من القانون المدني المعدله بالقانون رقم 138-70م والمتمثل في عدم جواز التصرف أو الحجز ر أو التملك بالتقادم إنما ينصرف إلى الأموال العامة دون غيرها وهي تلك الأموال المتمثلة في العقارات والمنقولات التي للدولة أو للأشخاص الاعتبارية العامة والتي تكون مُخصصة لمنفعة عامة بالفعل أو بمقتضى قانون أو قرار من الجهة المختصة))<sup>(2)</sup>.

ومن كل ماسبق يمكن القول بأن المحكمة العليا قد استقر الرأي فيها على اعتبار أموال الشركات العامة أموالاً خاصة ولا تدخل ضمن المال العام، باعتبارها فاقدة لشرط كونها شخصاً اعتبارياً عاماً، وهو ما ترتب عليه عدة نتائج:-

1- حكم المحكمة العليا في الطعن إداري رقم 32/43 ق الصادر بتاريخ 1987/02/23، م.م.ع، السنة 25، العدد 1-2، ص134.

2- حكم المحكمة العليا في الطعن المدني رقم 32/43 ق الصادر بتاريخ 1987/02/32، الباحث في مبادئ المحكمة العليا، المرجع السابق ذكره.

1- أن أموال الشركات العامة تعتبر خاصة ولو كانت قد تملكها كنتيجة لحلها محل شخص اعتباري عام، فالعبرة هنا بالطبيعة القانونية للمالك الجديد (الشركة) وليس الشخص العام، وهو ماجاء في حكم المحكمة العليا الليبية في الطعن الإداري رقم 49/167 ق الصادر بتاريخ 27/11/2005م، والذي جاء فيه بأن ((مفاد نصوص مواد القانون رقم 8 لسنة 1426م (1997) أن شركة المياه والصرف الصحي هي شركة عامة مساهمة من أشخاص القانون الخاص، وليست من أشخاص القانون العام وأن ما آل إليها من الجهات العامة السابقة من أموال تتعلق بنشاط الشركة والحلول محلها فيما لها من حقوق وعليها من إلتزامات، مما ينتفي معه اختصاص القضاء الإداري بنظر المنازعات التي تقوم بينها وبين العاملين أو بينها وبين غيرها من أشخاص القانون الخاص فيما حلت فيه محل الجهات العامة السابقة فيما لها من حقوق وما عليها من إلتزامات، ولا يغير من ذلك تبعيتها للجنة الشعبية العامة للإسكان والمرافق لأن هذه التبعية لا تزيد عن كونها رقابة إشرافية فقط<sup>(1)</sup>.

2- طالما أن هذه الأموال تعتبر أموالاً خاصة فعليه وبجسب الأصل فإنها لا تتمتع بذات خصائص الأموال العامة فيجوز التصرف فيها والحجز عليها، ولكن للتخفيف من غلواء هذه النتيجة حاولت المحكمة العليا وضع ضوابط بالخصوص بينها في حكمها الصادر بتاريخ 08/12/2001م والذي جاء فيه ((فإنه يتبين من ذلك أن رأس مال المصرف الزراعي مدفوع بالكامل من الدولة وقد خصص لتحقيق منفعة عامة، وهو ما يبنى عن أن أمواله أموال عامة من ثم لا يجوز الحجز عليها طبقاً لنص المادة 2/87 من القانون المدني وإذ إلتزم الحكم المطعون فيه هذا النظر فإنه لا يكون قد خالف القانون أو حاد عن الفهم السوي لمقتضى نصوصه<sup>(2)</sup>

ولكن نلاحظ هنا أن الحكم قد خالف ما ذكرنا، سابقاً من تحديده للمال العام خاصة أن المال مملوك للمصرف وليس للدولة أما عن قيام الدولة بدفع رأس مال المصرف فهذا يتم بالنسبة لكل

1- حكم المحكمة العليا في الطعن الإداري 49/147 ق الصادر بتاريخ 27/11/2005، السابق الإشارة اليه.

2- حكم المحكمة العليا في الطعن المدني رقم 43/308 ق الصادر بتاريخ 8/12/2001، الباحث في مبادئ المحكمة العليا،

مرجع سبق ذكره.

الشركات العامة، ذلكاً أنها مملوكة بنسبة 100% للدولة وفقاً لما تنص عليه المدونة التجارية لسنة 2010م.

3- كأصل عام فإنه لا يجوز نزع الملكية لصالح هذه الشركات العامة لأن نزع الملكية لا يكون إلا للمنفعة العامة ولصالح جهة عامة وهو ما جاء في حكم المحكمة العليا في الطعن الإداري رقم 44/74ق والصادر بتاريخ 2001/12/30م حيث قضت بأن (الطبيعة القانونية للشركة العامة للآلات والمسلتزمات الزراعية التي تحصل في كونها شركة مساهمة تخضع لأحكام القانون الخاص وتتبع وسائله وأساليبه في الإدارة ولا تعتبر بالتالي من المرافق العامة لأن المرفق العام على ماجرى عليه قضاء المحكمة العليا هو كل مشروع يعمل بإطراد وانتظام تحت إشراف الدولة لسد حاجه عامة مع خضوعه لنظام قانوني معين، كما لا تعد هذه الشركة من مشروعات الإسكان والتطوير العمراني الصناعي الواردة بالمادة 18 من القانون رقم 1972/116م المعدل بالقانون رقم 1973/6م ومن ثم يكون القرار الإداري المطعون فيه عندما قرر نزع ملكية عقار لصالحها قد خالف القانون)<sup>(1)</sup>، ولكن المحكمة العليا وخروجاً على هذا الأصل وتسهيلاً للشركات العامة للقيام بأعبائها وضعت قيوداً معينة يُجاز نزع الملكية لصالح الشركات في حال توفرها.

وذلك من خلال تفسير موسع لشروط نزع الملكية الواردة في القانون رقم 116 لسنة 1972 بشأن التطوير العمراني، وذلك في حكمها في الطعن الإداري رقم 45/45ق جيث جاء فيه ((إن ما اشترطه المشرع في الشركة التي يجوز تقرير المنفعة لها يتعلق بملكية رأس مالها واعراضها ويتحقق الشرط الأول إذا كانت الدولة مالكة لأكثر من نصف رأس مال الشركة ويتحقق الشرط الثاني إذا كان نشاط الشركة عقارياً بإنشاء المباني لتأجيرها أو تملكها وهذا ما نصت عليه صراحة المادة 18/ب من القانون 1972/116 بتنظيم التطوير العمراني المعدل بالقانون رقم 1973/6.

ولما كان الحكم المطعون فيه قد انتهى إلى ضرورة أن تكون الجهة التي يجوز تقرير المنفعة العامة لها من أشخاص القانون العام ومملوكة بالكامل للدولة ولا تستهدف الربح فإنه يكون قد حمل النص

---

1- حكم المحكمة العليا في الطعن الإداري رقم 44/74ق الصادر بتاريخ 2001/12/30، الباحث في مبادئ المحكمة العليا، مرجع سبق ذكره.

أكثر مما يحمل وسوى بين مصطلح المرفق العام المشار إليه في المادة 17 وبين الشركات المشار إليها في الفقرة ب من المادة 18 من القانون المذكور<sup>(1)</sup>.

4- تصفية الشركة:- كما سبق البيان فإن أموال الشركات العامة تعتبر أموالاً خاصة، كذلك ماجاء في المدونة التجارية لسنة 2010م من اعتبار الشركات العامة شركات مساهمة مملوكة بالكامل للدولة، وعليه فإن السؤال يدور حول تصفية الشركات العامة وكيفية؟ وفي هذا تُجيب المحكمة العليا الليبية في الطعن الإداري رقم 40/107ق بأن (المستفاد من أحكام القانون رقم 99-71 بتأسيس الشركة العامة لإستصلاح الأراضي وقرار مجلس الوزراء الصادر في 1971/11/07م بالنظام الأساسي لها أنها شركة عامة تابعة للمؤسسة العامة للإصلاح الزراعي ويعين مجلس إدارتها وتحدد مكافأة أعضائه بقرار من مجلس الوزراء وقد حددت المادة 6 من القانون المشار إليه رأس مال الشركة بمبلغ 5 ملايين دينار مقسمة إلى 250000 سهم مملوكة كلها للدولة وتكتب فيها الحكومة وتدفعها بالكامل وكررت المادتان 7-8 من النظام الأساسي هذا الحكم. ولما كان نص المادة الثانية من قرار اللجنة الشعبية العامة رقم 570-81 بجل الشركة قد جرى على أن تضفي الشركة وفقاً لأحكام القانون التجاري ونظامها الأساسي وكان النظام الأساسي لم يبين طريقة توزيع موجودات الشركة بعد التصفية فإن إعمال أحكام القانون التجاري الواردة بالمادة 600 وما بعدها يقتضي قسمة هذه الموجودات على المساهمين بنسبة حصة كل منهم، وكانت الدولة هي المكتتب الوحيد في الشركة والمالكة لجميع أسهمها فإن تعتبر خلفاً عاماً للشركة المنحلة وتقول إليها موجوداتها بعد إجراءات إتمام التصفية ويكون ما انتهى إليه الحكم ((المطعون فيه من ألام المطعون ضدهما الأول (اللجنة الشعبية العامة) والثالث (المالية) بصفتها بدفع المبلغ المحكوم به بالتضامن متفقاً مع صحيح القانون))<sup>(2)</sup>.

وعلى هذا الأساس فإن انتهاء الشركة العامة بالتصفية يجعل أموالها تقول كاملة للدولة، وذلك لأنه وكما سبق فإن القانون التجاري نص صراحة أن الشركة العامة هي شركة مساهمة مملوكة بالكامل

1- حكم المحكمة العليا رقم 45/45 ق الصادر بتاريخ 2002/11/3، الباحث في مبادئ المحكمة العليا، مرجع سبق ذكره.

2- حكم المحكمة العليا في الطعن المدني رقم 40/107ق الصادر بتاريخ 1997/03/24، الباحث في مبادئ المحكمة العليا، مرجع سبق ذكره.

الاختصاص القضائي بنظر المنازعات المتعلقة بمستخدمي واموال الشركات العامة في النظام القانوني الليبي

للدولة<sup>(1)</sup> وعليه فإن أياً من الشركات العامة متى ما صدر قرار بتصفيتهما فإنها تؤول بالكامل للدولة أو أحد أشخاصها الاعتبارية المالك أو المالكين للشركة ويكون بذلك مسؤولاً عن كل إلتزامات الشركة وحقوقها في حدود موجودات الشركة.

من كل ما سبق نجد ان القضاء الليبي اعتبر الاموال المملوكة للشركات العامة محصنة في بعض الاحيان وذلك سعياً لتحقيق حماية قانونية لها باعتبار الخدمات المنوطة بهذه الشركات، وعليه فقد اجاز في احيان نزع الملكية لصالح الشركات العامة متى كان ذلك في غاية تحقيق منفعة عامة (المشاريع الاسكانية) ولصالح شركة عامة مملوكة للدولة، بالاضافة الى عدم اجازة حجز اموال الشركات المخصصة للنفع العام، ولكن وجب التنبيه في هذا الاطار ان هذه الضمانات القانونية قصد بها وضع حصن قانوني وحماية خاصة لهذه الاموال لا بالنظر الى طبيعة هذه الاموال بل بالنظر الى الغاية التي تسعى الشركات لتحقيقها من خلالها، وهو ما سيعود بالنفع العام على المواطنين، ويمكننا القول ان القضاء الليبي قد اخذ هنا بمعيار موضوعي في حماية اموال الشركات العامة متمثلاً في المنفعة العامة، فمتى ما تحقق هذا الشرط وكان المال مملوكاً لاحدى الشركات العامة المملوكة للدولة انقلبت طبيعة هذا المال ليصبح مالا عاماً، وهو ما قضت به المحكمة العليا الليبية في الطعن الإداري رقم 18/12 ق والذ جاء فيه بأن (عبارة مخصصة لمنفعة عامة بالفعل الواردة في المادة 87 مدني إنما تعني وسيلة لاكتساب الصفة العامة عن طريق تخصيص الاموال الحكومية الخاصة للمنفعة العامة وتنقلب به الاملاك الحكومية الخاصة اموالاً عامة ولا تطبق هذه العبارة على املاك الأفراد التي تخصص فعلاً للمنفعة العامة اذ يجب لكي تكتسب الاملاك الصفة العامة ان تنتفي ملكية الأفراد لها بان تدخل اولاً في ملكية الحكومة الخاصة باحدى طرق الملكية المبينة في القانون)<sup>(2)</sup>. وعليه فان الاختصاص الاصيل بالنسبة للمنازعات المتعلقة بالشركات العامة هو للقضاء المدني باعتباره صاحب الولاية العامة، الا ما استثني بنص خاص او كانت طبيعته وفقاً لقضاء المحكمة العليا الليبية من طبيعة الاموال العامة.

1- مفهوم الدولة هنا ينصرف كذلك للاشخاص الاعتبارية العامة التابعة لها.

2- حكم المحكمة العليا في الطعن المدني رقم 18/12 ق الصادر بتاريخ 1972/02/29، م.م.ع، السنة 8، العدد 3، ص 77.

### الخاتمة

في ختام هذا البحث، فإننا نؤكد ان النظام القانوني الليبي يتسم بالغموض وعدم الوضوح فيما يتعلق بالشركات العامة، خاصة من خلال تنظيمها، فالمشرع لم يكن صريحاً في تحديد الطبيعة القانونية للشركات العامة، ولعله في ذلك اراد ان يجعل من الشركات العامة ذات صفة مزدوجة فهي وباعتبارها وسيلة الدولة في تحقيق المنفعة العامة واشباع حاجات افرادها لها من الامتيازات بالقدر الذي يؤهلها لتقديم المهمة المنوطة بها، ومن جهة أخرى فان طبيعة النشاطات التي تمارسها تستلزم ان تخضع في اعمالها لقواعد قانونية تغاير ما تخضع له المرافق العامة، وذلك لتتسم بنوع من الاتساع فيما يخص ممارستها لانشطتها، و عليه فقد كان القضاء على موعدهم مع تحليل طبيعة هذه الشركات التي صنفها بأنها اشخاص معنوية خاصة استناداً على معيار قانوني محدد وهو القواعد القانونية التي تحكم النشاط، هذا التصنيف القضائي للشركات العامة والطبيعة الخاصة لها قد اثار اشكاليات عدة بالنسبة لتحديد الجهة المختصة بالنظر في المنازعات المتعلقة بالوسائل المادية لهذه الشركات، وهو ما حاولنا بيانه من خلال هذا البحث والذي وصلت فيه للنتائج التالية:

- ان مستخدمي هذه الشركات هم عمال تربطهم بما علاقة تعاقدية وبالتالي فان الأصل ان القضاء العادي بوصفه صاحب الولاية العامة هو صاحب الاختصاص بنظر منازعاتهم.
  - ان اموال الشركات العامة هي بحسب الأصل اموال خاصة لا يسري عليها ما يسري على الاموال العامة، الا ما استثني بنص خاص، وان الاختصاص بنظر المنازعات بحسب الأصل هو للقضاء العادي.
  - ان بعض المنازعات الخاصة بالشركات قد يدخل في اختصاص القضاء الإداري، ولكن لا يمكن وضع معيار محدد لذلك، سوى ان تحديد هذا الأمر يدخل في اختصاص قاضي الموضوع لتقدير طبيعة المنازعة ومدى اخضاعها للاستثناءات، فالملاحظ ان عدة اعتبارات تدخل في تحديد الاختصاص فيما يتعلق بتحديد الجهة المختصة، سواء تعلقت هذه الاعتبارات بالجهة متخذة القرار كقرارات الترقية في الشركات العامة، او بالنسبة لطبيعة المال محل المنازعة.
- وفي الختام فإننا نختتم هذا البحث بتوصيتين:

الاولى / اصدار قانون خاص بالشركات العامة يكون اكثر دقة في بيان عناصرها وطبيعتها القانونية، يراعي فيه طبيعة نشاطها وطبيعة علاقتها بالمواطنين والاشخاص الاعتبارية الأخرى.  
الثانية/ دعوة للمحكمة العليا لتوحيد المبادئ ذات العلاقة بالشركات العامة، من خلال تفعيل دائرة توحيد المبادئ خاصة اننا في ليبيا نفتقر لوجود قضاء اداري مستقل مختص ومتخصص، بالاضافة لما يرتبه ما سبق وان بيناه من خلط لدى العامة من المواطنين في تعاملهم مع الشركات العامة.  
والله ولي التوفيق

### قائمة المراجع:

#### الكتب والابحاث:

1. د. سليمان مُجّد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 2007.
2. علي عبدالرحيم الككلي، النظام القانوني لشركات القطاع العام (دراسة مقارنة في القانونين الليبي والصري)، دراسة ماجستير، منشورات دار الفضيل، 2010م.
3. د. مصلح ممدوح الصرايرة، القانون الإداري "الكتاب الاول"، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان ، الاردن، 2012.
4. د. مُجّد عبدالله الحراري، اصول القانون الإداري الليبي، المكتبة الجامعية للنشر، الزاوية، 2010.
5. د. مُجّد علي الخلاليلة، القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الثقافة للنشر، عمان، الاردن، 2012.
6. د. محفوظ علي تواتي، احكام ترقية الموظف العام في القانون الليبي " دراسة في نصوص قانون العمل رقم 12 لسنة 2010"، بحث مقدم في ورشة العمل حول قانون العمل الليبي التي نظمتها كلية القانون - جامعة مصراته، مارس 2016، غير منشور.

#### احكام المحكمة العليا الليبية:

- 1- حكم المحكمة العليا في الطعن الإداري رقم 38/14 الصادر بتاريخ 1993/05/16م، م.م.ع، السنة 28، العدد 3-4، ص45.
- 2- حكم المحكمة العليا في الطعن 16/22 ق الصادر بتاريخ 1971/01/24، م.م.ع، السنة 7، العدد 3، ص22.
- 3- حكم المحكمة العليا في الطعن المدني رقم 38/200 ق الصادر بتاريخ 1992/6/15، م.م.ع، السنة 28، العدد 1-2، ص139.
- 4- حكم المحكمة العليا في الطعن المدني رقم 36/132 ق الصادر بتاريخ 1991/02/04، م.م.ع، السنة 27، العدد 3-4، ص57.
- 5- حكم المحكمة العليا في الطعن المدني رقم 48/67 ق الصادر بتاريخ 2005/3/27، م.م.ع، السنة 40، العدد 1، ص67.

- 6- حكم المحكمة العليا في الطعن المدني رقم 49/525 ق الصادر بتاريخ 2006/01/02، م.م.ع، السنة 41، العدد 1، ص 76.
- 7- حكم المحكمة العليا في الطعن المدني رقم 38/200 ق بتاريخ 1992/06/15، م.م.ع، السنة 28، العدد 1-2، ص 139.
- 8- حكم المحكمة العليا الليبية في الطعن الإداري رقم 55/130 ق الصادر بتاريخ 2009/01/11، غير منشور.
- 9- حكم المحكمة العليا الليبية في الطعن الإداري رقم 39/28 ق الصادر بتاريخ 1993/06/13، م.م.ع، السنة 29، العدد 1-2، ص 29.
- 10- حكم المحكمة العليا في الطعن الإداري رقم 49/147 ق الصادر بتاريخ 2005/11/27، م.م.ع، السنة 40، العدد 3-4، ص 57.
- 11- حكم المحكمة العليا في الطعن المدني رقم 32/43 ق الصادر بتاريخ 1987/02/23، م.م.ع، السنة 25، العدد 1-2، ص 134.
- 12- حكم المحكمة العليا في الطعن إداري رقم 32/43 ق الصادر بتاريخ 1987/02/23، م.م.ع، السنة 25، العدد 1-2، ص 134.
- 13- حكم المحكمة العليا في الطعن المدني رقم 18/12 ق الصادر بتاريخ 1972/02/29، م.م.ع، السنة 8، العدد 3، ص 77.

#### القوانين :

- 1- القانون رقم 23 لسنة 2010 بشأن النشاط التجاري.
- 2- القانون رقم 19 لسنة 2013 بشأن اعادة تنظيم ديوان المحاسبة.
- 3- القانون رقم 20 لسنة 2013 بشأن انشاء هيئة الرقابة الإدارية.

#### المراجع الالكترونية:

- 1- الباحث في مبادئ المحكمة العليا "نسخة الكترونية"، الإصدار الأول، إعداد وزارة العدل وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي.