جامعة النجاح الوطنية

كلية الدراسات العليا

الخصومة في دعوى الإلغاء

إعداد

اسامة نسيم راتب زيدان

إشراف

د. محمد شراقة

د. باسل منصور

قدمت هذه الأطروحة استكمالا لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون العام بكلية الدراسات العليا في جامعة النجاح الوطنية نابلس – فلسطين.

2014

الخصومة في دعوى الإلغاء

إعداد

اسامة نسيم راتب زيدان

نوقشت هذه الأطروحة بتاريخ 11/ 6/ 2014، وأجيزت.

أعضاء لجنة المناقشة	التوقيع
1- د. محمد شراقة / مشرفاً ورئيساً	.....
2- د. باسل منصور/ مشرفاً ثانياً	.....
3- د. احمد الدبك/ ممتحناً خارجياً	.....
4- د. نائل طه/ ممتحناً داخلياً	.....

الاهداء

الى مثلي الاعلى ... والدي العظيم

أطال الله في عمرة

الى من اعطتني ولم تبخل ودعت لي فاستجاب الله لها

والدتي الغاليه

الى من يسري دمهم في عروقي ...اخوتي واخواتي (محمد ، ماهر، ايمان، سناء)

الى من كان عونا لي بعد الله، وامسك بيدي ، وانار طريقي ...(اعمامي ، عماتي، خالي، خالاتي)

الى تراب الوطن الغالي " فلسطين"

اليهم جميعا اهدي ثمرة هذا الجهد المتواضع.

الباحث

الشكر والتقدير

الشكر لله رب العالمين الذي أعانني على إنجاز هذه الرسالة حامداً له فضله الذي منّ علي به بجميع مراحل حياتي.. داعيةً بنيل رضاه دائماً .

وأتقدم بالشكر والتقدير من الدكتور محمد شراقه بصفته مشرفي على ما قدمه لي من ملاحظات قيمة لإثراء الرسالة .

كما واتقدم بالشكر والتقدير من الدكتور باسل منصور بصفته مشرفي الثاني على ما قدمه لي من مساعدة وعون على اتمام رسالتي هذه.

كما أتقدم بالشكر الجزيل من لجنة المناقشة على جهدهم الكبير وسعة صدورهم، الدكتور احمد الدبك بصفته ممتحناً خارجياً، والدكتور نائل طه بصفته ممتحناً داخلياً.

ثم كل الشكر والتقدير إلى الصرح العلمي الشامخ جامعه النجاح الوطنية ممثلةً بإدارتها وهيئتها التدريسية وخاصة أساتذتي الكرام.

و كل الشكر والامتنان إلى كل من قدم لي العون وساعدني على إنجاز هذه الرسال.

الاقرار

أنا الموقع أدناه مقدم الرسالة التي تحمل عنوان:

الخصومة في دعوى الإلغاء

اقر بأن ما اشتملت عليه هذه الرسالة إنما هي نتاج جهدي الخاص، باستثناء ما تمت الإشارة اليه حيثما ورد، وأن هذه الرسالة ككل أو أي جزء منها لم يقدم من قبل لنيل أي درجة علمية، أو بحث علمي، أو عملي لدى أي مؤسسة تعليمية أو بحثية أخرى.

Declaration

The work provided in this thesis ،unless other wise. Referenced ،is the researchers own work ،and has not been submitted elsewhere for any other degree or qualification.

اسم الطالب: **Students name :**

التوقيع : **Signature:**

التاريخ : **Date :**

فهرس الموضوعات

الموضوعات	الصفحة
الإهداء	**ج**
الشكر والتقدير	**د**
الإقرار	**ه**
الملخص	**ط**
المقدمة	**1**
التمهيد: الخصومة القضائية الإدارية	**5**
أولا : مفهوم الخصومة الإدارية	**6**
ثانيا : معايير التمييز بين الخصومة الإدارية والخصومة المدنية	**7**
الفصل الاول : شروط واسباب الطعن بإلغاء القرار الإداري	10
المبحث الاول : الشروط القانونية الواجب توافرها في القرار الإداري القابل للطعن عليه بالإلغاء	11
المطلب الأول توجيه الطعن ضد قرار اداري بالمعنى المقصود للقرارات الإدارية	11
الفرع الاول : تعريف القرار الإداري	11
الفرع الثاني: طبيعة القرار المطعون فيه	13
المطلب الثاني: توافر شرط المصلحة	18
الفرع الاول : مفهوم المصلحة في دعوى الإلغاء	19
الفرع الثاني: خصائص المصلحة وفقا لاجتهاد محكمة العدل العليا الفلسطينية ومجلس الدولة المصري	20
الفرع الثالث : انواع المصلحة التي تحميها دعوى الإلغاء في القانون الفلسطيني	23
المطلب الثالث : تقديم الطعن ضمن المواعيد المقرره للطعون	26
الفرع الاول : المواعيد المقررة للطعون وفق القانون	26
الفرع الثاني: حالات تمديد ميعاد الطعن	32
الفرع الثالث : رفع الدعوى الى محكمة غير مختصة	35
المطلب الرابع: انتفاء طريق الطعن الموازي	36
المبحث الثاني : اسباب الطعن بالقرارات الإدارية.	38
المطلب الاول : اوجه الإلغاء الخاصة بالمشروعية الشكليه للقرار الإداري	39

الفرع الاول : عيب عدم الاختصاص	39
اولا : تعريف عيب عدم الإختصاص وعلاقته بالنظام العام	40
ثانيا : صور عيب عدم الإختصاص	41
الفرع الثاني : عيب الشكل والإجراءات	49
اولا : الشكليات الإدارية والحكمة منها	49
ثانيا : الحالات التي لا يؤثر فيها عيب الشكل في مشروعية القرار الإداري	54
المطلب الثاني : اوجه الإلغاء الخاصة بالمشروعية الماديه للقرار الإداري	57
الفرع الاول : عيب مخالفة القانون	58
اولا : محل القرار الإداري	58
ثانيا: صور مخالفة القواعد القانونية	59
الفرع الثاني: عيب الانحراف في استعمال السلطة	63
اولا : التعريف بعيب الانحراف في استعمال السلطة	63
ثانيا: مظاهر الانحراف في استعمال السلطة	65
الفرع الثالث: عيب السبب	69
اولا : مفهوم عيب السبب	70
ثانيا : تسبيب القرار الإداري	71
ثالثا : دور رقابة القضاء الإداري على عنصر السبب	72
الفصل الثاني : الجوانب العمليه لرفع دعوى الإلغاء والحكم فيها	74
المبحث الاول : القواعد الإجرائية في رفع دعوى الإلغاء والفصل فيها	74
المطلب الاول : اجراءات رفع دعوى الإلغاء	75
الفرع الاول : بيانت عريضة الدعوى	76
الفرع الثاني : ايداع عريضة الدعوى	77
الفرع الثالث : اعلان عريضة الدعوى	78
المطلب الثاني: الفصل في الدعوى	79
الفرع الاول : نظر الدعوى	80
الفرع الثاني: التدخل والإدخال في الدعوى	81
الفرع الثالث: ترك الخصومة وانتهائها	83
المطلب الثالث: وقف تنفيذ القرار المطعون فيه	85
الفرع الاول : مفهوم وقف تنفيذ القرار المطعون فيه بالإلغاء	87

الفرع الثاني: شروط وقف تنفيذ القرار المطعون فيه بالإلغاء	88
الفرع الثالث: طبيعة الحكم في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري	91
المبحث الثاني : الاثار المترتبة هلى الحكم الصادر بالإلغاء	93
المطلب الاول : حجية حكم الإلغاء	96
الفرع الاول : الحجية المطلقة للأحكام الإدارية	96
الفرع الثاني: الحجية النسبية للأحكام الإدارية	100
الفرع الثالث: الإلغاء الكلي والإلغاء الجزئي	101
المطلب الثاني : تنفيذ الاحكام الصادرة في طعون الإلغاء	103
الفرع الاول : الاطار القانوني لالتزام الإدارة بتنفيذ الاحكام الإدارية	104
الفرع الثاني: امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم الإلغاء	107
الخاتمة	119
النتائج	120
التوصيات	122
قائمة المصادر والمراجع	124
Abstract	**b**

الخصومة في دعوى الإلغاء

إعداد

اسامه نسيم راتب زيدان

إشراف

د. محمد شراقه

الملخص

في هذه الدراسة تناول الباحث موضوع الخصومة في دعوى الإلغاء " دراسة مقارنة حيث تتمحور الإشكالية في هذه الدراسة من جانبين، الأول :هو المستدعي، فهل يشترط أن يكون للمستدعي مصلحة قائمة يقرها القانون حتى ينتصب خصماً في الدعوى الإدارية، أم أن الدعوى الإدارية هي دعوى حسبة تجوز من أي شخص؟ والجانب الأخر من الإشكالية ،هو لمن توجه الخصومة في دعوى الإلغاء، هل تقتصر على مصدر القرار الإداري أم تمتد لتشمل كل من ساهم في إصدار القرار الإداري ؟

واستخدم الباحث في هذه الدراسة المنهج الوصفي التحليلي المقارن وذلك من خلال التشريعات الفلسطينية بنظيرتها في التشريعات المصرية وبيان أوجه الاختلاف في بعض المسائل وتم تقسيم هذه الدراسة إلى تمهيد لازم وفصلين اثنين، وقد تناول الباحث تمهيد لازم عن الخصومة القضائية الإدارية ، حيث قام بتوضيح مفهوم الخصومة الإدارية بالإضافة إلى توضيح معايير التمييز بين الخصومة الإدارية والخصومة المدنية ،وفي الختام قام الباحث بذكر المعيار التي أخذت به فلسطين كمعيار أساسي للتمييز بين الخصومة الإدارية والخصومة المدنية.

أما في الفصل الأول تناول الباحث شروط وأسباب الطعن بإلغاء القرار الإداري حيث تم توضيح الشروط الواجب توافرها في الدعوى؛ لكي تقبل أمام القضاء بحيث إذا تخلف إحدى هذه الشروط يحكم القاضي بعد قبولها؛ لانتفاء شروط قبول الدعوى، وعليه فقد تم تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين، المبحث الأول منه: الشروط القانونية الواجب توافرها في القرار الإداري القابل للطعن عليه بالإلغاء قسم على أربعة مطالب، الأول منه هو: توجيه الطعن ضد قرار إداري بالمعنى المقصود للقرارات الإدارية، وتوافر شرط المصلحة في المدعي منذ رفع الدعوى وحتى انتهائها في المطلب الثاني، وتقديم الطعن ضمناً للقوانين المقررة حسب القانون في المطلب الثالث، وأخيرا شرط انتفاء الدعوى الموازية الذي عرفته بعض الدول في المطلب الرابع.

أما المبحث الثاني من هذا الفصل الأول والذي تم توضيح أسباب الطعن بإلغاء القرارات الإدارية حيث تم تقسيمه إلى مطلبين اثنين: لتكون أوجه الإلغاء الخاصة بالمشروعية الشكلية للقرار الإداري كمطلب أول، وأوجه الإلغاء الخاصة بالمشروعية المادية للقرار الإداري كمطلب ثانٍ.

وفي الفصل الثاني من هذا البحث قام الباحث بتوضيح الجوانب العملية لرفع دعوى الإلغاء من خلال المراحل المختلفة التي تمر بها الدعوى، منذ إيداع صحيفة الدعوى وتبليغها للمستدعى ضده وحتى صدور الحكم ،فيها وذلك في المبحث الأول من هذا الفصل، أما المبحث الثاني فقد تم تقسيمه إلى مطلبين ؛ليكون المطلب الأول حول حجية حكم الإلغاء وهل هذه الحجية مطلقة أم نسبية، أما المطلب الثاني من هذا الفصل فقد تم توضيح الإطار القانوني لإجبار المستدعى ضده على تنفيذ الحكم الصادر من المحكمة ، وأثر امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم الإلغاء .

وقد اقترح الباحث بعض التوصيات لعلاج إشكالية البحث الذي ظهرت أثناء الدراسة، والتي تدور بمجملها حول جعل القضاء الإداري على درجتين، وذلك كفالة لحق التقاضي الذي كفله القانون الأساسي الفلسطيني، وضرورة تشريع قضاء إداري متخصص على غرار القضاء المدني لتخفيف العبء على المحكمة الإدارية العليا وذلك على غرار القضاء الإداري المصري.

المقدمه :

تمارس الدولة يومياً أنشطه عده تمارسها سلطات مختلفة ،وذلك بغض النظر عن حجمها وعن نظامها السياسي، ولذلك فقد اقتضى التقسيم لوظائف الدولة والقائم على مبدأ فصل السلطات أن يكون في الدولة ثلاث هيئات تختص كل منها بوظيفة مستقلة، فتختص السلطة التشريعية بمهمة إصدار قواعد عامة ومجردة وملزمة وهو ما يطلق عليها اسم القانون والسلطة التشريعية بمهمة تنفيذ القوانين، والسلطة القضائية بمهمة إصدار الأحكام في المنازعات التي تنشب إما بين الأفراد بعضهم البعض والبعض الآخر، وإما بين الأفراد وجهة الإدارة، وإمابين جهتين من جهات الإدارة .

وقد ظهرت دعوى الإلغاء وتميزت عن غيرها من الدعاوى ،حيث أن موضوعها يتركز على مهاجمة قرار اداري غير مشروع، لهذا اكتسبت هذه الدعوى أهمية خاصة تنفرد بها باعتبارها وسيلة من وسائل الرقابة القضائية على مشروعية قرارات الإدارة التي تهدف الى تجسيد فكرة دولة القانون، حيث يمكن من خلالها ضمان احترام مبدأ التدرج القانوني سواء في شكله أو في موضوعه.

علاوة على ذلك فإن دعوى الإلغاء تستهدف ضمان حماية حقوق وحريات الانسان التي أنتجها الفكر الانساني وكرستها الدساتير المعاصرة ،حيث أصبح من المعروف أن هذه المبادئ ستبقى في إطارها النظري إن لم يصحبها وسيلة قضائية تتكفل باحترام هذه المبادئ وتصونها من تعسف الإدارة .

وعلى الرغم من وجود التباين بين الأنظمة القضائية المختلفة في مجال أحكام هذه الدعوى إلا أنه يمكن القول بان هذا التباين لم يؤثر على اتفاق هذه الأنظمة وعلى إرساء مبادئ عامة موحدة يرتكز عليها قضاء الإلغاء .[1]

[1] عيسى، رياض، **دعوى الالغاء في الجزائر(دراسة مقارنه)، مجلة الحقوق**.العدد الرابع. السنه الثالثه عشر/11

ويقتصر القضاء الإداري في فلسطين على دعوى الإلغاء فقط دون غيرها من باقي الدعاوي التي يختص بها القضاء الإداري في سائر البلاد الأخرى، فهو لا يعرض سوى دعاوي التسوية من تلك الدعاوي العديدة التي يختص بها القضاء الإداري، ومن المعروف أن القضاء في فلسطين يتبع القضاء الموحد "الانجلوسكسوني" حيث ما زال يسيطر على التشريع الفلسطيني طبيعته المستمدة من الاحتلال البريطاني لفلسطين، وقد تأثر المشرع الفلسطيني بهذه الطبيعة عندما أصدر قانون تشكيل المحاكم رقم 5 لسنه 2001[1] .

وكذلك إصدار قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم 2 لسنه 2001 حيث أبقى على نظام القضاء الموحد ،والذي اعتبر فيه القضاء الإداري ممثلاً بمحكمة العدل العليا جزءا القضاء العادي ونص على الإجراءات أمامها في قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية ولم يحاول الخروج من جلباب الاحتلال البريطاني السابق لفلسطين.

إن الإجراءات الإدارية التي تطبق أمام محكمة العدل العليا منصوص عليه في الباب الرابع عشر تحت اسم أصول المحاكمات المتبعة أمام محكمة العدل العليا في قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم 2 لسنه 2001، ولكنها إجراءات غير كافيه لتنظيم جميع الجوانب الإجرائية لدعوى الإلغاء، وبالتالي تطبيق الإجراءات المنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية مع الأخذ بعين الاعتبار صفة الدعوى الإدارية، وخيراً فعلت محكمة العدل العليا ،إذ قررت بضرورة تطبيق نصوص قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية مع الأخذ بعين الاعتبار طبيعة الدعوى الإدارية .

أهميه البحث

تكمن أهمية البحث في أنها قد تجيب عن العديد من الأسئلة العملية من حيث اجراءات رفع دعوى الالغاء والحكم فيها ، بالإضافة إلى دور مؤسسة القضاء عامة والقضاء الإداري بصفه

[1] أبو سمهدانه عبد الناصر عبد الله، **موسوعة القضاء الإداري في فلسطين "الكتاب الثاني"**، مكتبه دار الفكر، أبو ديس – القدس،لم تذكر السنة، ص1وما بعدها .

خاصة؛ لأنه يمثل جهة الرقابة الفعالة على القرار الإداري، بما يشكل كابحاً لتعسف الإدارة في مواجهة الأفراد حيث لا قيمة لمبدأ المشروعية في الدولة ما لم يقترن بمبدأ احترام أحكام القضاء، ويترتب على حكم القضاء الإداري أن تتخذ الإدارة كافة الإجراءات اللازمة لتنفيذ الحكم وإعادة الحالة إلى ما كانت عليه قبل صدور الحكم الملغي .

وتظهر أهمية هذا البحث ايضاً في تقديم دراسة تذلل المصاعب امام المواطنين الراغبين في اللجوء إلى القضاء الإداري، عن طريق دعوى الإلغاء إذ ما يزال الجهل الكبير يكتنف هذا الموضوع بالنسبة للمتقاضيين،إن لم نقل أن أغلب المواطنين يجهل دعوى الإلغاء نفسها.

وتقتضي الدراسة الجادة والعملية لموضوع الخصومة في دعوى الإلغاء، توضيح السياق العام للخصومة الإدارية، وشروط وأسباب قبول دعوى الإلغاء، ودراسة الجوانب العملية لرفع دعوى الإلغاء والحكم فيها، بالإلغاء في ضوء أحكام القضاء الإداري.

إشكالية البحث:

تتمحور إشكاليه البحث عن الخصومة في دعوى الإلغاء، وهنا تثور الإشكالية من جانبين الأول هو المستدعي فهل يشترط أن يكون للمستدعي مصلحة قائمه يقرها القانون عليه حتى ينتصب خصماً في الدعوى الإدارية، أم أن الدعوى الإدارية هي دعوى حسبه تجوز من أي شخص؟ والجانب الاخر من الاشكالية هو لمن توجه الخصومة في دعوى الإلغاء، هل تقتصر على مصدر القرار الإداري أم تمتد لتشمل كل من ساهم في إصدار القرار الإداري؟ وعن هذه الإشكالية تتفرع العديد من التساؤلات فيها، ماهية المراكز القانونية للمتخاصمين لا سيما الجهة مصدرة القرار وهل يختلف المركز القانوني بين المستدعي والإدارة ؟ هل لطبيعة المركز القانوني للإدارة أثر على سير دعوى الإلغاء؟ هل الخصومة في دعوى الإلغاء تقف عند حد صدور القرار في دعوى الإلغاء أم تمتد لتشمل تنفيذ القرار الإداري ؟ هل يجب أن تتوفر في الخصومة الشروط ذاتها في الدعاوى المدنية أم أن هناك شروط أخرى في دعوى الإلغاء ؟ ألا يعتبر الإمتناع عن تنفيذ الأحكام نوعاً من العصيان تمارسه الإدارة ضد القرارات والأحكام التي تصدر منها؟.

منهجيه البحث

سيعتمد الباحث على المنهج الوصفي التحليلي المقارن في دراسة نصوص القوانين الفلسطينية الواردة في صدد هذا البحث، ومقارنته بالتشريعات المصرية كأساس للمقارنة مع الوضع في عين الاعتبار الوضع في الأردن ولبنان كلما أمكن ذلك .

أهداف البحث

تهدف هذه الدراسة إلى تحقيق عدة من الأهداف والمتمثلة فيما يلي :-

1- بيان القوانين التي تنظم إجراءات الخصومة في دعوى الإلغاء.

2- معرفة الشروط الواجب توافرها في دعوى الإلغاء لكي تقبل أمام محكمة القضاء الاداري.

3- بيان الوسائل القانونية (المدنية، الجزائية)؛ لإجبار الادارة على تنفيذ الاحكام الصادرة من محاكم القضاء الإداري .

محددات البحث

يتحدد نطاق هذا البحث بدراسة موضوع الخصومة في دعوى الإلغاء في النظام القانوني الفلسطيني والتشريعات الفلسطينية حيث يتعرض الباحث إلى بعض القوانين المتعلق في الخصومة في دعوى الإلغاء في فلسطين وفي مصر، كأساس للمقارنة وبعض الأنظمة القانونية في الدول المجاورة، كما أن نطاق هذا البحث ينحصر في الخصومة في دعوى الإلغاء وشروط قبولها وإجراءات السير بها وخصائص الإجراءات المتبعة أمام محكمة القضاء الإداري.

صعوبات الدراسة

تتمثل صعوبة هذا البحث في ندره المراجع المتخصصة التي تناولت هذا الموضوع بشكل مفصل فجل هذه المراجع تناولت الموضوع بشكل مختصر دون اهتمام خاص وخاصة على الصعيد الفلسطيني.

التمهيد: الخصومة القضائية الإدارية.

الخصومة هي: مجموعة الأعمال الإجرائية التي يقوم بها القاضي وأعوانه والخصوم وممثلوهم وأحياناً الغير، والتي ترمي إلى إصدار قضاء يحقق هذه الحماية، فهي الوسيلة التي يجري التحقق بواسطتها من توافر الحق في الدعوى للمدعي، وهي أيضاً ظاهرة مستمرة تستغرق فترة من الزمن، وتمر بثلاث مراحل رئيسية تمثل تدرجاً منطقياً في تحقيق غايتها : فتبدأ بالمطالبة القضائية، تليها مرحلة المرافعة وتنتهي بالحكم فيها .[1]

وتفترض الخصومة وجود نزاع قائم مطروح على القضاء وتضل الخصومة قائمة طالما أن النزاع مطروحاً على القضاء ولم يفصل فيه ولا ينتهي وصف الخصومة إلا بانتهاء صلة القضاء بالنزاع المطروح وذلك بصدور حكم قضائي ينهي صلة الخصومة بالقضاء سواء كان هذا الحكم فاصلا في موضوع الخصومة أم انه غير فاصل في موضوعها ذلك أن لفظ الخصومة لا يطلق إلا على ما يتم عرضة على القضاء، فطالما أن النزاع غير مطروح على القضاء أو انتهت صلة القضاء به لا يمكن القول بوجود خصومة ، لذلك توصف الخصومة دائماً بأنها قضائية حيث لا يمكن تصور وجود الخصومة بعيداً عن ساحة القضاء.[2]

لذا فإن الخصومة تنشأ لاحقاً لممارسة الدعوى وإن معظم الإجراءات المعمول بها أمام القضاء إنما هي تتم بداخل خصومة قضائية وليست بداخل دعوى لأن الدعوى مصطلح يمكن أن يقف عند حد اللجوء إلى القضاء ثم تبدأ بعد ذلك مرحلة الخصومة بحيث يكون أول إجراءاتها هو الدعوى ثم تتوالى الأعمال الإجرائية بداخل الخصومة حتى نهايتها سواء بالفصل في موضوعها أو بانتهائها دون فصل في الموضوع ، فالخصومة اصطلاح يطلق على المنازعة المنظورة أمام القضاء.[3]

---

[1] أبو العينين، محمد ماهر: **الموسوعة الشاملة في القضاء الإداري**، الكتاب الرابع، مصر: لم تذكر دار النشر، 2007، ص23.

[2] الشربيني، مصطفى محمود : **بطلان إجراءات التقاضي أمام القضاء الإداري" دراسة مقارنة"**. بدون طبعه.الإسكندرية.دار الجامعة الجديدة.2006.ص18.

[3] الشربيني، مصطفى محمود : **بطلان إجراءات التقاضي أمام القضاء الإداري" دراسة مقارنة"**. مرجع سابق. ص 20.

أولا: مفهوم الخصومة الإدارية.[1]

الخصومة الإدارية لا تخرج عن مفهوم الخصومة بشكل عام ،وان تميزت الخصومة الإدارية عن غيرها – كما سنرى– ببعض السمات التي تميزها عن غيرها فالخصومة سواء أكانت إدارية ينظرها القضاء الإداري أو عادية منظورة أمام القضاء المدني كلاهما تنشأان عن مباشرة الدعوى.

وقد عرّفت المحكمة الإدارية العليا ألمصريه الخصومة الإدارية بأنها: " حالة قانونيه تنشأ عن مباشرة الدعوى بالادعاء لدى القضاء، أي بالالتجاء آلية بوسيلة الدعوى أو العريضة ، وقد حدد القانون إجراءات التقدم بهذا الإدعاء الذي ينبني عليه انعقاد الخصومة فإذا لم تكن ثمة دعوى من أحد الخصمين للآخر إلى التلاقي أمام القضاء أو لم يكن لأحدهما أو كليهما وجود فلا تنشأ الخصومة القضائية أو تنعقد ".[2]

وقد عرّفها البعض بأنها " النزاع الذي تكون الدولة أو الولاية أو المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري طرفا فيه".[3]

ويرى الباحث بأن الدعوى هي الوسيلة القانونية التي خوّلها القانون للأفراد ، للالتجاء إلى القضاء الإداري[4] المختص بنظر المنازعات التي تنشأ بين الأفراد والإدارة بهدف الحصول على حق قائم ومشروع يحميه القانون .

---

[1]قد يطلق على الخصومة الاداريه مصطلح " المنازعة الاداريه" وهي لا تختلف في جوهرها عن مصطلح الخصومه الاداريه ، ذلك لان مصطلح المنازعة الاداريه انما يعني ايضا الخصومة القضائيه الاداريه التي تنشأ بين الفرد والاداريه ، وقد درج استعمال مصطلح المنازعه الاداريه امام القضاء الاداري اما مصطلح الخصومة القضائيه فقد درج استخدامه امام القضاء العادي .

[2]الشربيني، مصطفى محمود : **بطلان اجراءات التقاضي امام القضاء الاداري" دراسة مقارنة**". مرجع سابق. ص 21

[3] هولكيناز رجاوي، المقارنه بين اجراءات الدعوى العادية والاداريه.منتديات ستار تايمز http://www.startimes.com/?t=19266148 ، تاريخ الزياره1\4\2014.

[4]حددت الماده 33 من قانون تشكيل المحاكم النظامية الفلسطيني رقم 5 لسنة 2001 اختصاصات محكمة العدل العيا وهي 1– الطعون الخاصة بالانتخابات

ثانياً: معايير التمييز بين الخصومة الإدارية والخصومة المدنية.

تتميز قواعد الإختصاص بين جهتي القضاء النظامي والإداري، بأنها قواعد تتعلق بالنظام العام، ولذا يمكن للقضاء إثارة عدم الاختصاص بنظر الدعوى من تلقاء نفسه، ودون أن يطلب منه ذلك، وبناء عليه لا يملك المتقاضون اختيار الجهة المختصة بنظر الدعوى، ولا يجوز رفع الدعوى أمام القضاء النظامي إذا كانت المنازعة تندرج ضمن القضاء الإداري، أو إذا كان موضوع النزاع يندرج ضمن اختصاص محاكم القضاء العادي.[1]

لقد تعددت المعايير التي قيلت لتمييز الخصومة الإدارية التي يختص بها القضاء الإداري دون غيره، وإذا كان الفقه والقضاء والتشريع متفقين على اختصاص القضاء الإداري بنظر المنازعات الإدارية بصفة عامة، غير أن المنازعات التي تكون الإدارة طرفاً فيها لا تدخل كلها في اختصاص القضاء الإداري، بل لا يزال للقضاء العادي اختصاصاً نحو الفصل في بعض هذه المنازعات، ولهذا سيقوم الباحث باستعراض المعايير التي تميز الخصومة الإدارية التي يختص بها القضاء الإداري دون غيره .

1- معيار المرفق العام.

2- الطلبات التي يقدمها ذوو الشان بالغاء اللوائح او الانظمه او القرارات الاداريه النهائيه الماسة بالاشخاص او الاموال الصادرة عن اشخاص القانون العام بما في ذلك النقابات المهنيه.

3- الطلبات التي هي من نوع المعارضه بالحبس التي يطلب فيها اصدار اوامر الافراج عن الاشخاص الموقوفين بوجه غير مشروع

4- المنازعات المتعلقه بالوظائف العامه من حيث التعيين او الترقي هاو العلاوات او المرتبات او النقل او الاحالة الى المعاش او التاديب او الاستيداع او الفصل وسائر ما يتعلق بالاعمال الوظيفيه.

5- رفض الجهة الاداريه او امتناعها عن اتخاذ اي قرار كان يجب اتخاذه وفقا لاحكام القوانين او الانظمه العمول بها .

6- سائر المنازعات الاداريه.

7- المسائل التي ليست قضايا او محاكمات ، بل مجرد عرائض او استدعاءات خارجه عن صلاحية اي محكمة تستوجب ضرورة افصل فيها تحقيقا للعداله.

8- اي امور اخرى ترفع اليها بموجب احكام القانون.

[1] الشطناوي، علي خطار، **موسوعة القضاء الإداري**. الطبعة الثالثة. عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع. 2011 ص.207.

منذ عام 1873 وبعد صدور حكم محكمة التنازع في قضية Blanko[1] بـــدأ الفقـــه والقضـــاء الفرنسي الأخذ بمعيار المرفق العام ، فيكون القضاء الإداري مختصاً كلما كان النـــزاع متعلقـــاً بتنظيم أو سير مرفق من المرافق العامة ، ولم يكن حكم Blanko هو الأول من نوعه في هـــذا المجال بل سبق ذلك أحكام أخرى ــ وترتب على هذا المعيار توسيع اختصاص مجلس الدولـــة نظراً لأن تنظيم المرافق العامة وسيرها يستنفذان جل نشاط الإدارة.[2]

والمرفق العام هو عبارة عن مشروع يعمل باضطراد وانتظام تحت إشراف رجال الحكومـــة ، بقصد أداء خدمة عامة للجمهور مع خضوعه لنظام قانوني معين. وتعرضت فكرة المرفق العام لانتقادات شديدة خصوصاً بعد التطورات التي طرأت على دور الدولة في الحيـــاة الاقتصـــادية، عقب انتهاء الحرب العالمية الثانية، التي تركت أثراً واضحاً على جميع جوانب الحياة ، مما أدى إلى تغيرات جوهرية على نشاط الإدارة[3].

2- معيار السلطة العامة .

يقوم هذا المعيار على أساس ان الإدارة تقوم بنوعين من الأعمال : النـــوع الأول تعتمـــد فيـــه الإدارة في تصرفاتها وسائل السلطة العامة وامتيازات القانون العام بما يتضمن الأمر والنهي ، ومن ثم يخضع هذا النوع من الأعمال لرقابة القضاء الإداري ، لأنه يصدر عن الإدارة كسلطة عامة آمره ،كما قد تلجأ الإدارة فيما تصدر من أعمال إلى وسائل القانون الخاص وما تقوم عليه

---

[1] تدور وقائع قضية بلانكو في ان مقطورة تابعة لمصنع التبغ المملوك للدولة، اصابت الطفلة بلانكو بجراح، فرفع والدها دعوى قضائيه ضد محافظ الجيروند امام المحاكم النظاميه طالبا منها تقرير مسؤوليه الدولة عن تعويض الاضرار التي لحقت بابنته جراء ذلك الخادث ، لكن المحافظ ارتأى بان الاختصاص بنظر هذه الدعوى يندرج ضمن اختصاص مجلس الدولة وليس ضمن القضاء القضاء المدني ، فاصدر قرارا التنازع محيلا الدعوى الى محكمة التنازع التي اصدرت حكمها الشهير بحكم بلانكو الذي قررت فيه ان الاختصاص بنظر هذا المنازعة يندرج ضمن اختصاص المحاكم الاداريه واوردت فيها حيثيات الحكم" حيث ان المسؤوليه التي تقع على عاتق الاداره لتعويض الاضرار التي تلحق الافراد بفعل الاشخاص الذين يستخدمهم المرفق العام لا يمكن ان تنظمها المبادئ القانونيه الواردة في القانون المدني، وان هذه المسؤوليه ليست مسؤوليه عامه مطلقه ، وان قواعدها الخاصة تختلف تبعا لحاجات المرفق وضرورة التوفيق بين حقوق الدولة وحقوق الافراد".

[2] ابو سمهدانة، عبد الناصر عبد الله: **الخصومة الاداريه ومستقبل القضاء الاداري في فلسطين** . القاهرة . مصر. 2009، ص 81.

[3] الشطناوي، علي خطار، **موسوعة القضاء الإداري** . مرجع سابق. ص 223

من مساواة بين الأطراف وتتحلى بإرادتها عما تتمتع نه من سلطات على الأفـــراد ، وبالتـــالي يختص بنمط المنازعات المتعلقة بهذه الأعمال بالقضاء العادي ، وبالرغم من بساطة هذا المعيار إلاّ أنه يؤدي إلى خروج كثير من الأعمال القانونية ذات الطبيعة المختلطة التي تكون من طبيعة الأعمال العادية من ناحية ،ومن ناحية أخرى تتضمن بعض عناصر السلطة الآمرة ، كـــالعقود الإدارية التي تقوم على أساس الرضا، والتي تتضمن شروطاً استثنائيةً تميز الإدارة عن الطرف الآخر المتعاقد معها، كما ان هذا المعيار يؤدي إلى تضييق نطاق واختصاص القضاء الإداري.[1]

3- المعيار المختلط.

يقوم هذا المعيار على أساس الجمع بين فكرتي المرفق العام والسلطة العامـــة، ولكنـــه جعـــل الأولوية للمرفق العام ويأتي دور السلطة العامة في المجالات التي يعجز فيها معيـــار المرفـــق العام.

وفي فلسطين أخذت محكمة العدل العليا بهذا المعيار وحكمت بأنه " لا يعتبر بنك فلسطين مرفقاً عاماً إدارياً او اقتصادياً ، ولا تخضع قراراته للمراجعات القضائية من قبل محكمة العدل العليـــا لان أمواله هي أموال خاصة ،وان المؤسسات الخاصة ذات النفع العام تظل مؤسسات خاصـــة تخضع في جميع أمورها إلى القانون الخاص ".[2]

---

[1] الظاهر، حالد خليل: **القضاء الاداري قضاء الالغاء – قضاء التعويض(دراسة مقارنه)**. الطبعة الاولى. عمان : حقوق الطبع محفوظة للمؤلف.1999.ص126.

[2] ابو سمهدانة ، عبد الناصر عبد الله: **الخصومة الاداريه ومستقبل القضاء الاداري في فلسطين**.مرجع سابق.ص 86.

الفصل الأول

شروط وأسباب الطعن بإلغاء القرار الإداري.

تعد دعوى إلغاء القرار الإداري كما ذكرنا سابقاً وسيلة هامة للدفاع عن مبدأ المشروعية، بما تكفله من إعدام للقرارات الإدارية الخارجة عليه، فيما تنطوي عليه من مخالفة للقانون تكمن في صدورها عن غير مختص أو في غير الشكل الذي تطلبه القانون أو عدم تمكين اثارها من الناحيتين القانونية أو الواقعيه أو حياد تلك القرارات عن غاية إصدارها .

فإذا انطوى القرار الإداري على أي سبب من الأسباب التي تؤدي لإلغائه من الإختصاص أو الشكل والإجراءات أو مخالفة القانون أو الإنحراف بالسلطة فإن جعل إلغائه واجباً، بالإضافة إلى أن توافر أي سبب من الأسباب السابقه الذكر ليس كافياً بذاته للقضاء بإلغاء القرار الإداري، حيث يتطلب ذلك الإلغاء توافر شروط لازمة محددة في الدعوى حتى تكون مقبولة أمام القضاء، وعند رفع دعوى الإلغاء فان القاضي المختص لا ينتقل إلى فحص موضوع المخالفة المدعاة قبل التأكد من توافر شروط القبول، وإلا فانه يحكم بعدم قبول الدعوى .

ويمكن أن نحصر تلك الشروط بأربعة شروط وهي : طبيعة القرار الإداري وتوافر شرط المصلحة، أن ترفع الدعوى في المواعيد المقرره لذلك بالإضافة إلى انعدام طريق الطعن الموازي .

وفي هذا الفصل سيتناوله الباحث في مبحثين اثنين، ليكون المبحث الأول "الشروط القانونية الواجب توافرها في القرار الإداري القابل للطعن عليه بالإلغاء" والمبحث الثاني "أسباب الطعن في القرارات الإدارية" .

المبحث الاول : الشروط القانونية الواجب توافرها في القرار الإداري القابل للطعن عليه بالإلغاء

يقصد بشروط قبول دعوى الإلغاء هي تلك الشروط التي يلزم توافرها حتى تكون الدعوى مقبولة أمام القضاء، بالتالي فإن القاضي الإداري يستطيع أن يتعرض لموضوع الدعوى إذا ما توافرت هذه الشروط، أما إذا لم تتوافر كلها أو بعضها فإنه يحكم في هذه الحاله بعدم قبول دعوى الإلغاء .[1]

المطلب الاول : توجيه الطعن ضد قرار إداري بالمعنى المقصود للقرارات الإدارية .

للقرار الإداري ذاتيته الخاصة التي يستلزم توضيحها ووضع تعريف جامع مانع يؤدي إلى معرفة تعريف القرار الإداري بالإضافة إلى معرفة الأعمال المادية التي لا يجوز الطعن فيها بالإلغاء . وهذا ما سنوضحه في هذا المطلب.

الفرع الاول : تعريف القرار الإداري .

عرّف الدكتور ماجد الحلو القرار الإداري بأنه تعبير عن اراده منفردة، يصدر من سلطة إدارية بسند قانوني، ويرتب اثاراً قانونية . وهذه الإرادة منفردة وتخص جهة الإدارة وحدها دون اشتراط اتفاق إرادة أخرى معها وإلا تعلق الأمر بنوع اخر من الأعمال القانونية للإدارة، هو العقد الذي يكون إدارياً إذا أبرمته الإدارة بوصفها سلطة عامة .[2]

يشترط لقبول دعوى الإلغاء أن يكون هناك قرار إداري صادر عن إحدى الجهات الإدارية في الدوله يؤثر في مركز الطاعن، وفي هذا الصدد تقول محكمة العدل العليا الأردنية أن القرار الذي يخضع للطعن هو القرار الصادر عن جهة إدارية وبناء على ذلك فان محكمة العدل لا تختص بنظر طلب الإلغاء المقدم ضد الأعمال التشريعية والقضائية .[3]

---

[1] زين الدين، بلال امين، **دعوى الالغاء في قضاء مجلس الدوله**، مرجع سابق. ص،247

[2] د.الحلو، ماجد راغب، **القرارات الاداريه**. بدون طبعه.الاسكندريه،دار الجامعه الجديده.2009.ص،11.

[3] د.الشوبكي، عمر محمد،**القضاء الاداري"دراة مقارنه"**، مرجع سابق.ص، 190

وقد استقر قضاء مجلس الدولة المصري في تعريفه للقرار الإداري على أنه إفصاح من جهة الإدارة في الشكل الذي يحدده القانون عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطه عامه بمقتضى القوانين واللوائح، وذلك بقصد إحداث أثر قانوني متى كان ذلك لأثر ممكناً وجائزاً قانوناً بهدف تحقيق المصلحة العامة [1].

أما محكمة العدل العليا الفلسطينية فقد عرّفت القرار الإداري بتعريف قريب وقد يكون مطابق مما عرّفه مجلس الدولة المصري وذلك في قرارها رقم 48 لسنه 1997 الصادر بتاريخ 3\6\2006 فقد عرّفته على أنه : إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لديها من سلطه بمقتضى القوانين واللوائح، وذلك بقصد إحداث أو تعديل مركز قانوني معين متى كان ذلك ممكناً او جازاً قانونياً [2].

وقد وجّه بعض فقهاء القانون الإداري انتقادات عده للتعريفات السابقة وهذه الانتقادات تدور حول النقاط الاتية :

1- إن اصطلاح إفصاح لا تشمل القرارات الضمنية [3] التي تصدر عن الإدارة نتيجة سكوتها، بينما يرتب القانون على ذلك أثراً قانونياً، كعدم الجواب مدة شهر على الإستقالة يعني قبولها.

غير أن هذا الإنتقاد (رأي د. عدنان عمرو) ليس في محله لأن الإفصاح هو أن تعبر الإدارة عن إرادتها سواء بتعبير صريح منها أو باتخاذها موقفا يدل على ما اتجهت اليه إرادتها وبالتالي فان السكوت يشكل موقفاً صريحاً من الإدارة إزاء الطلبات المقدمة إليها لأنها تعي أن عدم إصدارها لقرار صريح يقضي بالرفض أو القبول من شأنه أن يحدث

---

[1] د.خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، **دعوى الغاء القرار الاداري وطلبات ايقاف تنفيذه**، بدون طبعه.الاسكندريه.منشأة المعارف.2009.ص،233

[2] حكم العدل العليا الفلسطينيه،القضيه رقم48\1997،قرار رقم 236،صدر بتاريخ 3\6\2006.

[3] القرار الإداري الضمني هو سكوت الاداره عن الرد على الطلب المقدم اليها، دون ان تكون ملزمة وفقا للقوانين واللوائح باصدار قرار في ذلك الطلب وهنا يشكل ذلك السكوت قرارا اداريا ضمنيا بالرفض او القبول بحسب النتيجه التي يرتبها المشرع على مضي المده التي يحددها دون رد الاداره على الطلب المقدم اليها .

أثراً قانونياً لا تملك الإدارة إلا الالتزام بهذا بحيث لا تخضع القرارات الضمنية لأحكام المده المقررة لسحب وإلغاء القرارات غير المشروعه .[1]

2- إن إحداث مركز قانوني لا تتسع لتشمل تعديل أو إلغاء المراكز القانونية القائمة، غير أن هذا الإنتقاد ليس في محله لأن أي تعديل أو إلغاء لمركز قانوني يجعلنا أمام مركز قانوني جديد أحدثه ذلك القرار.

3- إن التعريف لم يقتصر على ذكر الأركان بل تعدى ذلك ليشمل شروط صحته، و التي تخرج عن ماهية القرار، فالقرار الإداري يعتبر موجودا بتوافر أركانه حتى ولو لحقه عيب يتعلق بشرط صحته يجعله قابلاً للإلغاء.وهذا النقد صحيح لأن التعريف المذكور يبرز شكل القرار والغاية من صدوره وبعض الشروط المتعلقة بصحة محل القرار كأركان للقرار، علماً بأن القرار الإداري يقوم على الإرادة المنفردة للسلطة الإدارية الوطنية كَرُكن، وعلى الأثر القانوني الذي يشكل محل القرار.لذلك فإن القرار الإداري لا يكون منعدماً إلا لعيب جسيم في الاختصاص و المحل دون غيرهما مما يجعل من السبب والشكل و الغاية شروط لصحة القرار الإداري.[2]

الفرع الثاني: طبيعة القرار المطعون فيه.

إن دعوى الإلغاء لا تقام إلا ضد تصرف قانوني نهائي من شأنه أن يلحق ضرراً بالفرد أو يؤثر في مركزه القانوني ،على أن يأخذ هذا التصرف صورة قرار قابل للتنفيذ صادر عن السلطة الوطنية بمعنى أن التصرف الذي يوجه إليه الطعن بالإلغاء يجب أن يتوافر فيه مجموعة من الشروط والتي سيتم توضيحها من خلال الاتي:

---

[1] د. عمرو ،عدنان، **مبادئ القانون الاداري الفلسطيني**.بدون طبعه.القدس،المطبعة العربيه الحديثه.2002.ص،47

[2] النيص.كمال، التعريف بالقرار الاداري. الحوار المتمدن
http45،19//www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=296432، تاريخ الزياره 1\1\2014.

أولاً: ضرورة وجود تصرف قانوني.

وهذا يعني أن القرار الإداري يقوم على تعبير الإدارة عن إرادتها بقصد ترتيب أثر قانوني، وهذا الأثر القانوني قد يكون : حالة قانونية جديدة أو تعديل مركز قانوني قديم أو إلغاؤه .[1]

ومن المعلوم أن تصرفات الإدارة تنقسم ألى قسمين :

1- هي تصرفات مادية وهذه لا تخضع لرقابة محكمة العدل العليا، وبالتالي تخرج من ولاية القضاء الإداري إذ ليس من شأنها أن تحدث أثراً قانونياً ومثالها إعلان الرغبة بالإستملاك، أو بيان يصدر عن موظف عام بالصحف للتشهير ببعض المواطنين.

2- وهي تصرفات قانونية ولها مظهران :

أ) التصرفات التي تجريها الإدارة بوصفها شخصاً معنوياً عادياً وتخرج من اختصاص محكمة العدل العليا كالعقود الإدارية، وهي بذلك لا تخضع لرقابة القضاء الإداري، إلا أن محكمة العدل العليا المصرية قد فرقت بين القرارات التي تسهم في عملية التعاقد والعقد بحد ذاته فأخضعت الأولى لرقابتها أي الأعمال التمهيدية في عملية المقاولة من وضع شروط المناقصة والإعلان عنها والتصديق على قرار الإحالة كل ذلك يتم بقرارات تتخذها جهات الإدارة للإفصاح عن إرادتها الملزمة وهي تصدر من جانب واحد ويتوفر فيها جميع خصائص القرارات الإدارية لذلك فان محكمة العدل العليا تعتبر مختصة بإلغاء هذه القرارات إذا وقعت مخالفة دون أن يكون لهذا الإلغاء مساس بذات العقد الذي تم على أساسه، بل يضل العقد قائماً إلا أن تفصل المحكمة المدنية في المنازعات المتعلق به.[2]

والحقيقه أن التمييز بين القرارات الإدارية والأعمال المادية تكتنفه بعض الصعوبات .وبالرغم من ذلك يمكن القول أن أول ما يميز القرار الإداري عن العمل المادي هو أن القرار الإداري

---

[1] كنعان، نواف، **القانون الاداري**.الطبعة الاولى.عمان، دار الثقافه للنشر والتوزيع.عمان.2007.ص، 283.

[2] ابو العثم، فهد عبد الكريم، **القضاء الاداري بين النظرية والتطبيق**. بدون طبعه. عمان، دار الثقافه للنشر والتوزيع.2005.ص، 237وما بعدها.

عمل عمدي تأتيه الإدارة عمداً، فإذا انتفى ركن العمد في القرار فإنه لا يكون القرار إداريا . أما أعمال الإدارة المادية فلا يشترط فيها ركن العمد فقد ترتكبها الإدارة عن قصد أو خطأ .[1]

ب) التصرفات التي تباشرها الإدارة بوصفها سلطة عامة .

استقر اجتهاد الفقه والقضاء الإداريين على أن القرار لا يعتبر إدارياً مالم يكن صادراً عن سلطة عامة، سواء كانت هذه السلطة مركزية أم لا مركزية وبغض النظر عن طبيعة النشاط الذي تتولاه وعليه لا يتعبر العمل أو التصرف الصادر عن سلطه عامة اخرى غير اداريه كالسلطة التشريعيه او القضائيه كما لا يعتبر التصرف الصادر عن هيئة أهلية كالهيئات العامة ذات النفع الخاص (كالمؤسسات الصحفية والمستشفيات والمدارس الخاصة)، أو أشخاص القانون الخاص (كالفنادق ولجان الاشراف على الينا صيب الخيري ومكاتب السفريات الداخلية والخارجية)[2].

ثانياً: ضرورة وجود قرار إداري صادر عن سلطة وطنية .

بمعنى أنه يتعين أن يصدر القرار الإداري من سلطة إدارية باعتبار أن المعول عليه في تحديد طبيعة القرار يكون أولاً بالإستناد إلى الصفة التي بمقتضاها أقدم الشخص على إصدار القرار،[3] فلكي يمكن اعتبار القرار الذي اتخذه الشخص قابلاً للطعن بالإلغاء يجب أن يصدر منه باعتباره شخصاً عاماً أو هئية عامة، والسبب في ذلك أن الإدارة قد تباشر بعضاً من اختصاصاتها لا بوصفها سلطة عامة، وإنما باعتبارها شخصاً عادياً يتصرف في حدود قواعد القانون الخاص، ففي هذه الحالة لا ينطبق وصف القرار الإداري على أي من الأعمال المتعلقه بتلك الأنشطة أو الممارسات .[4]

---

[1] الشوبكي،عمر محمد، **القضاء الاداري" دراسة مقارنة"**، مرجع سابق. ص،193.

[2] كنعان، مواف،**القانون الاداري**، مرجع سابق.ص،239 وما بعدها .

[3] ابو العثم، فهد عبد الكريم، **القضاء الاداري بين النظرية والتطبيق**، مرجع سابق.ص، 239

[4] زكريا،محمود رسلان، **اجراءات دعوى الالغاء امام مجلس الدولة السوري**.(رسالة دكتوراه غير منشوره).جامعة حلب.سوريا. 2011.ص، 73.

ويثور التساؤل هنا عن القرارات الصادرة عن جهات تابعة لسلطة وطنية، إلا أنها تعمل خارج حدود الدولة وعن كيفية قبول الطعن فيها بالإلغاء . إن محكمة القضاء الإداري في مصر اكدت في حكمها الصادر بتاريخ "28 يناير 1985 " أن المعول عليه في تحديد ولاية هذه المحكمة بالنسبة إلى القرارات الإدارية التي يصدرها موظفون مصريون يعملون خارج بلادهم في بلاد أجنبية، هو تصرف وطني إذا كان مصدر السلطة التي يصدرون على مقتضاها قراراتهم وطنيه فاذا كان مصدرها أجنبياً كانت قراراتهم صادره من سلطه أجنبية،وبالتالي لا تمتد اليها ولاية هذه المحكمة لأن مناط هذه الولايه ألا يكون القرار صادراً من سلطة أجنبية، أما إذا كانت سلطة مستمدة من القانون المصري فإن قراراته تخضع لولاية هذه المحكمة لأنها في هذه الحاله تكون صادرة من سلطه مصريه ولا يؤثر صدورها منه في بلد أجنبي لأن رقابة هذه المحكمة تشمل كافه القرارات التي أجاز القانون طلب إلغائها والصادرة من الجهات المصرية أيا كان مكان صدورها [1].

وترتيباً على ما سبق فإن القرارات الصادرة عن السلطات الدولية والأجنبية لا تعتبر قرارات تخضع لرقابة القضاء الإداري كالقرارات الصادرة عن القنصليات والسفارات الأجنبية وعن كافة فروع المنظمات الدولية والقارية، أما القرارات الصادرة عن السفارات الفلسطينية أو عن المدارس أو الجامعات الفلسطينية إن وجدت في الدول الأجنبية فتعتبر قراراتها قرارات إدارية صادرة عن سلطة إدارية وطنية .[2]

ولا بد من الإشارة إلا أن صدور القرار من سلطة ادارية وطنية بوصفها سلطه عامة فإنه يتعين لقبول دعوى الإلغاء أن يكون من شأنه إحداث أثر قانوني معين وإلا اقتضى في الدعوى بعدم قبولها، فإذا لم يكن من شأن ذلك القرار إحداث أثر قانوني ما، أو تعديله أو إلغائه فإنه لا يعد

---

[1] بانجيد، خالد عمر عبد الله، **القضاء الاداري وخصوصيته"دراسة مقارنه"**.الطبعه الاولى.عدن،دار جامعة عدن للطباعة والنشر.2001.ص،92 وما بعدها.

[2] عمرو،عدنان، **القضاء الاداري في فلسطين"دراسة مقارنه"**، مرجع سابق.ص،278.

قرار إداري بالمعنى المفهوم إذ يعد إجراءاً تمهيدياً او عملاً تحضيرياً لا يحدث بذلك أثرا قانونيا.[1]

ثالثاً: أن يكون القرار الإداري نهائياً .

أي أن القرار الإداري أصبحت له قوة الإلزام، وهذا ما عبر عنه صراحه المشرع المصري والأردني وقد أيّد القضاء ذلك وفسّره بأن المقصود بالنهائي هو صدور القرار من الجهة التي تملك إصداره بصفة نهائية دون الحاجة إلى تصديقه أو اعتماده من جهة عليا .[2]

وفي فلسطين استقرت أحكام محكمة العدل العليا على أن القرار الذي يقبل الطعن بالإلغاء هو القرار الإداري التنفيذي[3] النهائي [4]،وقد بينت المحكمة الإدارية العليا المصريه المقصود بالقرارات النهائية حيث قضت بان " المقصود بالقرارات الإدارية النهائية ان يقصد مصدره الذي يملك إصداره تحقيق أثره القانوني فورا، ومباشرته بمجرد صدوره وإلا يكون ثمة سلطة إدارية للتعقيب عليه، وإلا كان بمثابة اقتراح أو إبداء رأي لا يترتب عليه الأثر القانوني للقرار الإداري النهائي"[5]

رابعاً: يجب أن يؤثر القرار الإداري في المركز القانوني للطاعن .

لكي تقبل دعوى الإلغاء يجب أن يكون القرار المطعون فيه مؤثراً في المركز القانوني للطاعن ، وحتى يتحقق هذا الأمر يشترط أن يكون من شأن القرار موضوع الطعن أن يولد اثاراً قانونية، كما يشترط أن يكون هذا القرار مولداً للاثار القانونية بذاته. ويعني هذا الشرط أنه في حالة

---

[1] البهي، سمير يوسف، **دفوع وعوارض الدعوى الاداريه**.الطبعة الاولى.بيروت، مكتبة صادر للناشرون.2000.ص،321.

[2] العبادي، محمد وليد، **القضاء الاداري**.الطبعه الاولى.الاردن، مؤوسسة الوراق للنشر والتوزيع.2008.ص، 341.

[3] اختلف فقهاء القانون العام على تسميه القرارات الاداريه بالنهائيه فقال الناقدون بانه يمكن ان يكون القرار نهائيا بالنسبة لجهه معينه ولكنه يكون غير قابل للتنفيذ فلا يكون بذلك محلا للطعن ولهذا فان الدكتور الطماوي يفضل استخدام كلمه تنفيذي بدلا من نهائي اما الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله فقد رفض كلمه تنفيذي واصر على الابقاء على كلمه نهائي

[4] حكم العدل العليا الفلسطينيه، القضية رقم 12\1999، قرار رقم 303،صادر بتاريخ 28\2\2007. وحكمها في القضية رقم 119\2001 الصادر بتاريخ 29\12\2001.

[5] ابو سمهدانه، عبد الناصر عبد الله،**الخصومة الاداريه ومستقبل القضاء الاداري في فلسطين**، مرجع سابق.ص،175.

دخول القرار الإداري في عملية ادارية مركبة، فحينئذ توجه الدعوى إلى القرار ذي الصلة المباشرة بالاثار القانونية المراد إلغائها .[1]

إن الإجتهاد القضائي الفلسطيني قد عرض مجموعة من القرارات التي لا تؤثر في مركز الطاعن وبالتالي لا تقبل موضوعاً لدعوى الإلغاء وهي :

- القرارات التفسيرية : هي القرارات التي تصدر لتفسير العمل بقرار إداري اخر صدر وأحدث أثراً قانونياً .
- القرارات التوكيدية : هي القرارات التي تصدرها الإدارة ومن خلالها تؤكد على موقفها الذي صرحت به في قرار إداري سابق محدث لأثر قانوني .
- الكتب بعدم الممانعة أو الموافقة المبدئية لا تحدث أثراً قانونياً .
- قرارات التنسيب والتوصية والأعمال التحضيرية : والتي تتعلق بالقرارات التي تصدرها الإدارة وتتضمن توصية أو تنسيب لجهة إدارية لاتخاذ قرار إداري محدث لأثر قانوني معين.[2]

كما وذهبت المحكمة الإدارية العليا في مصر الى أن الأوامر التي تصدرها الجهات الإدارية لمجرد تطبيق القانون وتنفيذ أحكامه لا تعتبر من قبيل القرارات الإدارية بالمعنى المفهوم، وإنما هي مجرد إجراء تنفيذي أو عمل مادي لا يسمو إلى مرتبة القرار الإداري ومن ثم لا يجوز الطعن فيها بالإلغاء لأن أصل الحق مقرر في قاعده تنظيميه سابقه، قانون أو لائحه .[3]

المطلب الثاني : توافر شرط المصلحة .

مما لا شك فيه أن شرط المصلحة في دعوى الإلغاء من الشروط التي لها فحوى معين للطبيعة الخاصة لتلك الدعوى، وهو بطبيعة الحال وإن كان يوجد بجواره شروط متعلقه بطبيعة القرار الإداري المطعون فيه والذي سبق ذكره في المطلب الاول بالإضافه إلى شروط متعلقه بميعاد

---

[1] الشوبكي، عمر محمد، **القضاء الاداري " دراسة مقارنه"**،مرجع سابق.ص،203.

[2] عمرو، عدنان، **القضاء الاداري في فلسطين" دراسة مقرنة"**، مرجع سابق.ص، 262وما بعدها.

[3] بانجيد، خالد عمر عبد الله، **القضاء الاداري وخصوصيته" دراسة مقارنه"**، مرجع سابق.ص،91.

رفع الدعوى وانعدام الطعن الموازي (شرط خاص بفرنسا) إلا أنه الشرط الذي يميز تلك الدعوى عن الدعوى العادية .

الفرع الاول : مفهوم المصلحة في دعوى الإلغاء .

تعرف المصلحة بأنها الفائدة العملية التي تعود على رافع الدعوى من الحكم له بطلباته، وهذا هو الأصل في تعريف المصلحة، غير أن القضاء الإداري المصري يفرق في مجال تعريف المصلحة بين دعاوى الإلغاء ودعاوى القضاء الكامل حيث يلتزم بالتعريف السابق بالنسبة للنوع السابق بالنسبة للنوع الأخير أما بالنسبة لدعوى الإلغاء فإنه يكتفي بأن يكون للمدعي مصلحة شخصية مباشرة يؤثر فيها القرار.[1]

وتتميز المصلحة في دعوى الإلغاء أيضاً بأن معناها أكثر اتساعاً بكثير من فكرة المصلحة التي تشترط في الدعاوى العادية امام القضاء العادي، فبالنسبة للقضاء العادي المصلحة تعني بالضرورة وحتماً أن يكون لرافع الدعوى حقاً ذاتياً اعتدى عليه، سواء كان هذا الحق عينياً كحق الملكية أو شخصياً كحق المستاجر، فالقضاء العادي يحكم إذن بعدم قبول الدعوى إذا لم يكن لرافعها حق بالمعنى الدقيق .[2]

أما المصلحة في القضاء الإداري، فتعني أن يكون رافع الدعوى في حالة قانونية خاصة بالنسبة إلى القرار المطعون فيه من شأنها أن تجعله مؤثراً تاثيراً مباشراً في مصلحه شخصية (ذاتية) له وإلا كانت الدعوى غير مقبولة وإذا تخلف شرط المصلحة ترتب على ذلك عدم قبول الدعوى[3]

والمصلحة بالنسبة للشخص الطبيعي قد تتعلق بمنفعة مادية أو معنوية، أما بالنسبة للشخص المعنوي فيستنبطها القاضي من خلال الأهداف التي يسعى لتحقيقها والتي أنشئ من أجلها،

---

[1] بسيوني،عبد الرؤوف هاشم، **المرافعات الاداريه**، مرجع سابق، ص، 208.

[2] عبد الوهاب، محمد رفعت،**القضاء الاداري**، مرجع سابق. ص، 39.

[3] نصت الماده الثانيه من قانون اصول المحاكمات المدنيه والتجاريه الفلسطيني رقم 2لسنه 2001على " لا تقبل دعوى او طلب او دفع او طعن لا يكون لصاحبه مصلحة قائمه فيه يقرها القانون وتكفي المصلحه المحتمله اذا كان الغرض من الطلب الاحتياط لدفع ضرر محدق او الاستيثاق لحق يخشى زوال دليله عند النزاع فيه .... .

ولنقابة المحامين المصلحة في الطعن في أي قرار أو تصرف قد يمس بصلاحياتها أو يلحق ضراراً بعموم الفلاحين كما تتحقق لنقابة الأطباء، فيما إذا قامت وزارة الصحه بالسماح لشخص بمزاولة مهنة الطب دون أن ترخص له النقابة بمزاولة المهنة .[1]

وحكمة التوسع في مفهوم شرط المصلحة في دعوى الإلغاء هي أن دعوى الإلغاء دعوى موضوعية تخاصم القرار الإداري غير المشروع والهدف الحقيقي منها هو كفالة وضمان احترام مبدأ سيادة القانون حتى لا تعبث به السلطة الإدارية فيما تصدرة السلطة من قرارات، تلك الحكمه لا تتحقق في الدعاوي الشخصية المرفوعة أمام القضاء العادي التي تهدف فقط لحماية حقوق الأفراد .[2]

الفرع الثاني : خصائص المصلحة وفقاً لاجتهاد محكمة العدل العليا الفلسطينية وأحكام مجلس الدوله المصري .

يجب أن يتوافر في شرط المصلحة اللازم لقبول دعوى الإلغاء الخصائص الاتيه :

1- المصلحة المادية أو الادبية .

الفائدة المادية التي تعود على المدعي من دعواه قد تكون مادية (اي مالية) أو أدبية (أي لا تقوم بالمال) وفي هذا الصدد قررت محكمه القضاء الإداري المصري أن المصلحة كما تكون مادية تكون أدبية فكلتاهما تجزّئ في قيام الدعوى وأصلح لها دعماً وسنداً [3]، وكذلك حكمت بأن خروج الموظف إلى المعاش بناءً على طلبه لا ينفي مصلحته في إلغاء قرار النقل لانطوائه على عقوبة التنزيل في الدرجة وهو يريد أن يمحو الاثار الادبية التي تترتب على هذا التنزيل .[4]

وأكدت محكمة العدل العليا الفلسطينية على مسلك القضاء الإداري المصري فقد قضت بأن المصلحة تتحقق سواء كانت مادية أم أدبية أم معنوية .

---

[1] عمرو ، عدنان،**القضاء الاداري في فلسطين" دراسة مقارنه"**، مرجع سابق. ص، 242.

[2] عبد الوهاب، محمد رفعت،**القضاء الاداري**، مرجع سابق.ص، 40.

[3] بسيوني، عبد الرؤوف هاشم، **المرافعات الاداريه**، مرجع سابق.ص، 212 وما بعدها.

[4] عبد الوهاب، محمد رفعت، **القضاء الاداري**، مرجع سابق.ص، 50.

2- المصلحة الشخصية والمباشرة .

تعني المصلحة الشخصية والمباشرة وجود علاقه بين القرار الإداري المطعون فيه وبين المدعي، ومن شأن هذه العلاقة أن تجعله في وضع قانوني يخوله صفه الطعن في القرار الإداري الذي يتعلق موضوعه بهذا الطعن، وإذا لم تتوافر هذه العلاقة بين المدعي والقرار المطعون عليه فإن مجلس الدولة الفرنسي يحكم بعدم قبول الدعوى، وتطبيقاً على ذلك فقد قرر عدم قبول الطعن المقدم من هيئة نقابية لا تحمل وكالة من الموظف صاحب المصلحة [1].وأوضحت محكمة القضاء الإداري بمجلس الدولة المصري هذه الخصيصة بجلاء حيث حكمت بأنه يكفي لمخاصمة القرار الإداري في دعوى الإلغاء أن يكون لرافعها مصلحة شخصية يؤثر فيها ذلك القرار تاثيراً مباشراً .[2]

3- المصلحة المحققة والمصلحة المحتملة.

القاعدة في الدعاوى العادية أنه لكي تقبل الدعوى، يجب أن تكون لرافعها مصلحه قائمة أو حالة وقت رفع الدعوى، ولا يكفي أن تكون المصلحة محتملة، واستثناء من ذلك فقد جعل المشرع المصلحة المحتملة كافية لقبول الدعوى وذلك في الدعاوى المستعجلة كدعوى إثبات الحالة، وهذا الكلام ينطبق على دعاوى غير الإلغاء أما بالنسبة لدعاوى الإلغاء فيجب التوسع بشرط المصلحة لأنها مقيدة بميعاد قصير، وتستهدف تحقيق مصلحة عامة ومن ثم لا يشترط لاستيفاء شرط المصلحة في دعاوى الإلغاء أن يكون للمدعى مصلحة حاله، بل يكفي أن تكون مصلحة محتملة[3].

[1] الغويري،احمد عوده، **قضاء الالغاء في الاردن**،الطبعة الاولى. لم تذكر سنة النشر، ص، 261وما بعدها.

[2] عبد الله، عبد الغني بسيوني، **القضاء الاداري**،الاسكندريه،منشأة المعارف.2006.ص،490.

[3] بسيوني، عبد الرؤوف هاشم، **المرافعات الاداريه**،مرجع سابق. ص،211.

وفي نظر مجلس الدولة المصري متى تحققت في الطاعن بالإلغاء المصلحة الشخصية المباشرة، فهذا يكفي، فلا يشترط أن تكون تلك المصلحة محققة او قائمة، بل يكفي أن تكون مصلحة الطاعن محتملة في المستقبل. [1]

4- أن تكون المصلحة مشروعة .

من البديهي أنه لا يجوز لشخص أن يطالب باحترام قواعد المشروعية بينما مركزة غير مشروع، فإذا كان هناك مركز لا يتفق مع القانون قد تساهلت إزاءه الإدارة فإنه ،لن يكون هناك مصلحة قابلة للدفاع عنها بطريق دعوى الإلغاء،[2]وهذا ما قررته محكمة العدل العليا أن مجرد بيع السيارة خارج دائره السير، لا يكفي لاعتبار المشتري مالكاً لها وبالتالي لا يملك حق تجديد رخصة السيارة كما لا يعتبر خصماً في طلب إلغاء قرار شطبها من القيود.[3]

5- استمرار المصلحة لحين الإنتهاء من الدعوى .

من القواعد المستقره التي لا خلاف فيها أن المصلحة يجب أن تتوافر للطاعن عند رفعه لدعوى الإلغاء، فإذا تخلف في ذلك الوقت كان على المحكمه أن تقضي بعدم قبول الدعوى، أما إذا تخلفت المصلحة بعد أن تحققت في البداية فالمسألة فيها خلاف، فقد ذهب رأي إلى أن دعوى الإلغاء تنصب على مخاصمة القرار الإداري ،لوجود عيب فيه فإذا توافر شرط المصلحة عند إقامة الدعوى وزالت المصلحة بعد ذلك وقبل صدور الحكم فيجب السير في الدعوى لأن المخاصمه في دعوى الإلغاء ليست شخصية بل عينيه القصد منها رد الإدارة إلى جادة القانون .

وذهب رأي اخر إلى أن توافر شرط المصلحة للطاعن يجب أن يستمر حتى مرحلة الإنتهاء من الدعوى وأن تخلف شرط المصلحة بعد أن تحقق في البداية يؤدي الى إسقاط الدعوى وهذا هو الرأي الذي تأخذ به المحاكم في انجلترا[4] وما اتجهت إليه محكمة العدل العليا الفلسطينية حيث

---

[1] عبد الوهاب، محمد رفعت، **القضاء الاداري**، مرجع سابق.ص،46 .

[2] ابو العثم، فهد عبيد الكريم، **القضاء الاداري بين النظرية والتطبيق**، مرجع سابق.ص، 255.

[3] عمرو، عدنان، **القضاء الاداري في فلسطين" دراسة مقارنه"**، مرجع سابق.ص،250.

[4] الشوبكي، عمر محمد، **القضاء الاداري"دراسة مقارنه"**،مرجع سابق.ص،212.

قضت بزوال المصلحة بعد سحب القرار المطعون فيه، كما تجد المحكمة أن المستدعي عندما تقدم بدعوى كانت له مصلحة قانونية مباشرة في إقامتها .[1]

الفرع الثالث : أنواع المصلحة التي تحميها دعوى الإلغاء في القانون الفلسطيني.

على خلاف الدعاوى العادية التي تقسم فيها المصالح على أساس الحقوق التي تستند إليها، فإن تقسيم المصالح في دعوى الإلغاء يتم بناء على صفة رافع الدعوى، وعلى هذا الأساس تصنف المصالح في إقامة دعوى الإلغاء إلى مصالح للأفراد العاديين، ومصالح للموظفين ومصالح للجماعات أو الهيئات المعترف لها بالشخصية المعنوية .

أولاً : مصالح الأفراد في إقامة الدعوى (طعون الأفراد) .

للفرد العادي مصلحة في الطعن بإلغاء القرار الإداري، الذي يؤدي نفاذه إلى إلحاق أضراراً مباشرة به، فيجب أن تتوافر في الطاعن صفه يؤثر فيها تنفيذ القرار موضوع الطعن، كما لو كان الطاعن تاجراً أو مالكاً أو ناخباً أو منتمياً لدين معين، الأمر الذي يعطيه الحق في الطعن بإلغاء هذا القرار، حيث يتوافر له مصلحة في ذلك .[2]

ومصالح الأفراد التي تجيز قبول دعوى الإلغاء كثيرة ومتعددة، ومنها :

أ) صفة المالك : أن هذه الصفة تبرر لصاحبها ليس فقط إلغاء القرارات الإدارية التي لها مساس بالعين التي ملكها، وإنما أيضا الصادر منها ماساً بالمنطقة التي توجد بها هذه العين ويكون من شأنها التأثير في حقوقه أو إيجاد مضايقه له، وقد قضت محكمة العدل العليا برام الله " ولم يرد من الجهة المستدعى ضدها أي سبب يبرر قيامها بذلك العمل الذي يشكل إضراراً بالمستدعي الذي ينتفع بالبيت الموصل إليه التيار الكهربائي بموجب الاشتراك الانف الذكر،

---

[1] د.عمرو، عدنان،**القضاء الاداري في فلسطين"دراسة مقارنة"**، مرجع سابق.ص، 250.

[2] د.خليفه، عبد العزيز عبد المنعم، **دعوى الغاء القرار الاداري وطلبات ايقاف تنفيذه**، مرجع سابق.ص،309.

وبذلك فإن للمستدعي مصلحة شخصية للطعن ،حتى وإن كان ذلك الإشتراك مسجل باسم مالك ذلك البيت .[1]

ب) صفة الناخب : تتوفر المصلحة لدى الناخب إزاء جميع القرارات المتعلقه بعملية الانتخاب، وان تكون عملية الإنتخاب قد تمت وفقاً للقانون، حيث يستطيع الناخب بصفته هذه الطعن بالإلغاء في القرارات الإدارية المتعلقة بالعملية الإنتخابية إلا ان الطعن في هذه الحالة يقتصر على القرارات المتعلقة بسير عملية الإنتخاب فقط، حيث يوكل لمجلس الشعب وحده الفصل في صحة عضوية أعضاءه ولا يخضع هذا الأمر لاختصاص مجلس الدولة .[2]

ج) مصلحه الساكن : فقد اعترف القضاء المصري بمصلحته للطعن في القرار الإداري، وأول الأحكام التي صدرت في هذا الصدد كانت في دعوى تتلخص وقائعها في أن قرار قد صدر بنقل مركز الروضه إلى بلدة المحرص ثم تغير إسم المركز إلى مركز المحرص، فطعن وكيل مجلس قروي الروضه في هذا القرار باعتباره ضاراً بأهالي الروضه، دفعت الحكومة بعدم قبول دعوى الإلغاء لأن الطاعن بصفته وكيلاً للمجلس القروي لا يمثل المجلس وإن الذي يمثله هو رئيس المجلس وأن صفته كفرد لا تجيز له رفع دعوى الإلغاء لأن القرار المطعون فيه لا يمسه بصفة خاصة، وإن الدعوى في هذه الحاله ستكون دعوى حسبه، ولكن القضاء الإداري رد على هذه الدفوع بقوله أن النزاع بين بلدتي الروضه والمحرص تقوم على مصلحة مواطني كل بلده منهما في جعل مقر المركز الجديد في بلدتهم لتحصل على الفوائد الكثيرة المادية والأدبية والمدعي باعتباره أحد مواطني بلدة الروضة له مصلحة شخصية محققة كغيره من مواطنيها في جعل مقر المركز الجديد بها، كما أن نقل المركز يعود بالحرمان من تلك الفوائد وهو في هذا وذلك لا يمثل غيره من المواطنين بل يمثل نفسه ما دامت له مصلحة شخصية فدعواه ليست دعوى حسبه ومن ثم تكون مقبولة بصفته الشخصية.[3]

---

[1] د. عمرو، عدنان، **القضاء الاداري في فلسطين"دراسة مقارنه"**، مرجع سابق.ص،245.

[2] د.خليفه، عبد العزيز عبد المنعم، **دعوى الغاء القرار الاداري وطلبات ايقاف تنفيذه**، مرجع سابق.ص،312.

[3] د.زين الدين، بلال امين، **دعوى الالغاء في قضاء مجلس الدوله**، مرجع سابق.ص، 285.

ثانياً: طعون الموظفين.

يقصد بها تلك الطعون التي يتقدم بها رافعوها لحماية مصالحهم وحقوقهم الوظيفية بصفتهم موظفين عموميين وليسوا أفراداً عاديين. وتتنوع هذه الطعون تبعاً لنوع القرار الإداري المطعون فيه [1]، وتتوفر المصلحة لدى الموظف إزاء جميع القرارات التي تمس وضعه الوظيفي وحياته الوظيفية بدءاً من التحاقهم بالعمل الوظيفي، ثم أثناء ممارستهم لمهامهم الوظيفية والتمتع بحقوقها ومكتسباتها والإلتزام بواجباتهم ثم الإنفكاك سواء بصورة طبيعية او غير طبيعية.[2]

ثالثاً: طعون الهيئات العامة.

أجازت القوانين المتعاقبة المحددة لاختصاصات محكمة العدل العليا للأفراد والهيئات تقديم الدعاوى للطعن في القرارات الإدارية النهائية، وينصرف مفهوم الهيئات طبقاً لهذا النص إلى جميع الأشخاص الاعتبارية، أما الهيئات العامة فيقصد بها أشخاص القانون العام والإقليمية والمرفقية والنقابات المهنية، أما الجهات المركزية فلا يجوز لجهة منها أن تطعن في قرار جهة مركزية أخرى.[3]، وقد ثار خلاف في مدى إمكانية أن يقوم أشخاص القانون العام سواء الإقليمية أو المرفقية حق الطعن بإلغاء القرارات الإدارية التي يكون لها مصلحة في الطعن فيها حيث أن قانون مجلس الدولة المصري رقم 112 لسنه 1946 جاء في المادة الثالثة منه " تفصل محكمة القضاء الإداري في المنازعات التي تنشأ بين الوزارات والمصالح والهيئات الاقليمية " وقد انتقد هذا النص حيث أن الوزارات والمصالح تابعة للدولة، فلا يتصور أن توجه الدولة طعنا بإلغاء لقراراتها الصادرة منها، ونتيجة لهذا النقد حول هذا الاختصاص إلى قسم الرأي بمجلس الدولة المصري وسار القانون الحالي رقم 47 لسنه 1972 على نفس النهج، وبناءً عليه ذهب رأي الى خروج المنازعات التي تثور بين جهات إدارية سواء كانت متمتعة بالشخصية الاعتبارية أم غير متمتعة بها في نطاق اختصاصات محاكم مجلس الدولة .[4]

---

[1] عبد الغني، عبد الله بسيوني، **القضاء الاداري**، مرجع سابق.ص، 510.

[2] ابو العثم، فهد عبد الكريم، **القضاء الاداري بين النظرية والتطبيق**، مرجع سابق.ص، 260

[3] الشوبكي، عمر محمد،**القضاء الاداري"دراسة مقارنه"**،مرجع سابق.ص، 217 .

[4] خضر، طارق فتح الله، **القضاء الاداري مبدأ المشروعيه– تنظيم القضاء الاداري دعوى الالغاء**، مرجع سابق.ص،238.

وطعون الجماعات تثير دوماً مصلحتين : مصلحة الجماعة باعتبارها شخصاً معنوياً، ومصلحة كل عضو من أعضائها، فإذا كان هناك توافق تام بين مصلحة الجماعة ومصلحة العضو فانه في هذه الأحوال يصبح للجماعة التي لها مصلحة مباشرة في إلغاء القرار، حق طلب إلغاءه وإن ليمكن القرار المطعون فيه من شأنه أن يلحق أذى بجميع أعضاء هذه الجماعة، مثال ذلك صدور قرار بمنع الأطباء الجمع بين التدريس ومزاولة المهنة في العيادات الخاصة، وبالتالي فصل كل طبيب يخالف هذا القرار . في هذه الحاله يتحقق الجمع بين مصلحة نقابة الأطباء ومصلحة كل طبيب عضو في هذه النقابة .[1]

المطلب الثالث : تقديم الطعن ضمن المواعيد المقرره للطعون .

حدد المشرع الفلسطيني ميعاداً قصيراً يجب أن ترفع فيه أو خلاله دعوى الإلغاء . بحيث إذا انقضى ذلك الميعاد دون تقديم الطعن في القرار من صاحب المصلحة فإن دعوى الإلغاء تصبح غير مقبولة، هذا الميعاد هو بوجه عام ستون يوما في فلسطين تبدأ من تاريخ نشر القرار الإداري أو تبليغه لصاحب الشأن.

الفرع الاول : المواعيد المقرره للطعون وفق القانون .

لكي تقبل دعوى إلغاء القرار الإداري من ذي مصلحة يجب أن يرفع دعواه في خلال مده معينه وأن يستوفي أجراءات معينة .

وفي التشريع الفلسطيني جاء النص على ميعاد دعوى الإلغاء في قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية المنظم لإجراءات دعوى الإلغاء رقم (2) لعام 2001 على أن " يكون ميعاد تقديم الاستدعاء إلى محكمة العدل العليا ستين يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه أو تبليغه إلى صاحب الشأن، وفي حالة رفض الإدارة أو امتناعها عن اتخاذ أي قرار يبدأ الميعاد من تاريخ انقضاء ثلاثين يوما على تقديم الطلب اليها " وقد حدد المشرع الفلسطيني أجلاً اخر للطعن في بعض القرارات الإدارية كما هو الشأن في قانون تنظيم مهنة المحاماه رقم (3) لعام

[1] أ.د.بانجيد، خالد عمر عبد الله، **القضاء الاداري وخصوصيته" دراسة مقارنه"**، مرجع سابق.ص،107.

(1999) والذي نص في المادة (46) منه " يجوز الطعن في قرارات الهيئة العامة للنقابة وقرارات المجلس أمام المحكمة العليا خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تبليغ القرار، وحدد أجلاً ثلاثين يوماً للطعن في القرارات التأديبية، وأجل خمسة عشر يوماً في القرارات التأديبية، وأجل خمسه عشر يوماً للطعن بقرار الوقف مؤقتاً عن مزاولة المهنة.

فالتعارض واضح بين قانون الأصول المدنية المذكور وبين قانون تنظيم مهنة المحاماة وبالتالي يظهر التساؤل ما هو القانون الواجب التطبيق على مدة الطعن قي قرارات الهيئة العامة لنقابة المحامين الفلسطينيين ؟

وهنا يوجد رأيين :

الأول أن قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية هو الأولى بالتطبيق والرعاية القانونية من قانون تنظيم مهنة المحاماة، مستنداً في ذلك، أن الحق في اللجوء إلى القضاء هو من الحقوق الدستورية وأن مدد الطعن تتعلق بالحق في التقاضي الذي لا يجوز الإنتقاص منه، من ناحية ومن ناحية أخرى ووفقاً للقواعد المستقر عليها بالتفسير في حال تعارض قانونين يطبق القانون الأحداث حيث جاء النص في المادة (1/284) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية أن مدة الطعن في القرارات الإدارية هي (60) يوما وبالتالي هناك تعارض ضمني ما بين النصيين، والأولى بالتطبيق هو نص المادة (1/284) من قانون الأصول، وبالتالي تكون مدة الطعن في قرارات الهيئة العامة لنقابة المحامين هي ستون يوماً على خلاف النص الوارد في قانون تنظيم مهنة المحاماة .

الرأي الثاني فهو أن الأصل أن قرارات الهيئة العامة لنقابة المحامين غير قابلة للطعن أمام محكمة العدل العليا كونها نقابة مهنية وأن قراراتها لم تصدر عن هيئة حكومية وأن هذا القرار أصبح قابلة للطعن بموجب نص خاص وبالتالي فإن الطعن يتقييد بحدود هذا النص .

ويرى الباحث أن الرأي الثاني هو الأصح، مع دعوتي بأن يفحص الموضوع بطريقة أكثر دون التقييد بأي من هذه الآراء لأن هذه المسألة مثار بحث وجدل واختلفت الاراء القانونية بخصوصها .

يشار أيضا الى أن اليوم الأول لا يحسب من أجل الستين يوما، وإن صادف اليوم الأخير عطلة فإن الأجل يمتد إلى أول يوم دوام رسمي بعدها وتودي بالتالي إلى إطالة الأجل للطعن بالقرار الإداري.

وفي القضاء المصري فقد كان له موقف مشترك فيما خص ميعاد رفع دعوى الإلغاء فقد نصت الماده 24 من القانون 47 لسنه 1972 على أن " ميعاد رفع الدعوى أمام المحكمة فيما يتعلق بطلبات الإلغاء ستون يوماً من تاريخ نشر القرار في الجريدة الرسمية أو في المنشورات التي تصدرها المصالح العامة أو إعلان صاحب الشأن به .

ويتضح مما تقدم أن مدة الطعن بالقرارات الإدارية قصيرة نسبياً والحكمة من ذلك هي عدم ترك أعمال الإدارة عرضه للطعن فيها زمناً طويلاً وفي نفس الوقت توفير عنصر الثبات والإستقرار للمراكز القانونية التي ترتبت للأفراد بناءً على أعمال الإدارة، وبذلك روعي في تحديد الميعاد خدمة المصلحة العامة والمصلحة الخاصة في ان واحد دون الاضرار بالطاعنين،[1]ولا يمكن الاتفاق على إطالة المده بالتراضي بين الإدارة والأفراد، هذا هو ما استقر عليه قضاء مجلس الدولة.[2]

واستثناء من قاعدة تحديد مدة الطعن بإلغاء القرار الإداري يظل ميعاد الطعن مفتوحا بلا مدة ينتهي إليها في الحالات التالية :

1- القرار المعدوم[3] أو القائم على غش أو تدليس، لأنه لا ينبغي أن يرتب حقوقاً مكتسبه لأحد من الناحية القانونية مهما طالت مدة التمتع بها من الناحية الفعلية.
2- القرار المستمر أو متجدد الأثر مع الزمن كقرار اعتقال أو المنع من السفر[1] والقرارات السلبية المتمثلة في امتناع الإدارة عن تنفيذ ما أوجبه القانون عليها كالإمتناع عن إنهاء خدمة الموظف الذي انتهت خدمته قانوناً بسبب التغيب عن العمل .

---

[1] رسلان، زكريا محمود، **اجراءات دعوى الالغاء امام مجلس الدولة السوري**، مرجع سابق.ص، 101.

[2] حسين، مصطفي حسين، **القضاء الاداري**، مرجع سابق.ص، 54.

[3] راجع حكم العدل العليا الفلسطينيه، القضيه رقم 74\1999،قرار رقم 63، صادر بتاريخ 28\5\2003.

3- القرار الكاشف وهو القرار الذي يقتصر على بيان مركز مستمد من نص القانون مباشرة فلا تتمتع الإدارة بسلطة تقديرية.

4- القرار الماس بالحريات العامة وقد جعلته الماده (57) من الدستور المصري لعام [2](1971) جريمة لا تسقط الدعوى الجنائية ولا المدنية الناشئة عنه بالتقادم .[3]

ويبدأ سريان الميعاد بصورة عامة من تاريخ نشوء الحق المطالب به، وبالنسبة لدعوى الإلغاء يبدأ ميعاد الطعن بالإلغاء بالقرار الإداري من تاريخ تبليغه أو نشره أو علم صاحب الشأن بالقرار علماً يقينياً ولا يحسب اليوم الذي جرى فيه التبليغ أو النشر أو العلم وذلك وفقاً للمبادئ العامة للقانون .

ويثور التساؤل هنا في معرفة أي القرارات تنشر، وأيها يعتبر واجبة التبليغ، أي إعلان صاحب الشأن بها شخصياً ؟

لقد كانت القاعدة الشائعة التي كثيراً ما يشير إليها القضاء، تقضي بأن النشر يكون بالنسبة للقرارات التنظيمية التي تتناول جماعات غير محدودة من الأفراد وأن الإعلان يكون بالنسبة للقرارات الفردية التي تخاطب فرداً أو أفراداً بذواتهم، إلا أن التطبيقات العملية أثبتت عدم صحة هذه القاعدة على إطلاقها . فهناك قرارات فردية أوجب القضاء نشرها كما أن هناك قرارات ذات طابع عام جرى القضاء على ضرورة إعلانها .[4]

تسري مدة الطعن – كما سبق وأن ذكرنا – من تاريخ نشر القرار الإداري أاو إعلان صاحب الشأن به . ولقد أضاف القضاء الإداري إلى هذين السببين سبباً ثالثاً هو العلم اليقيني . وسيتم توضيح هذه الأسباب على النحو الاتي :

---

[1] راجع حكم العدل العليا الفلسطينيه، القضيه رقم 258\2008، صادر بتاريخ 23\2\2009.

[2] نصت الماده 57 من الدستور المصري لعام 1971 " كل اعتداء على الحرية الشخصية أو حرمة الحياة الخاصة للمواطنين وغيرها من الحقوق والحريات العامة التي يكفلها الدستور والقانون جريمة لا تسقط الدعوى الجنائية ولا المدنية الناشئة عنها بالتقادم، وتكفل الدولة تعويضا عادلا لمن وقع عليه الاعتداء".

[3] د. الحلو، ماجد راغب، **القرارات االاداريه**،الاسكندرية، دار الجامعة الجديده.2009.ص، 172

[4] د.الشوبكي، عمر محمد، **القضاء الاداري"دراسة مقارنه"**، مرجع سابق.ص، 219.

أولاً : النشر .

هو اتباع الإدارة شكليات معينة لكي يعلم الجمهور بالقرار والقاعدة أنه إذا نص القانون على وسيلة معينة للنشر فيجب أن تتبع تلك الطريقة، كان ينص القانون على لصق القرار في أمكنة معينة في المدينة أو قراءته في الميادين العامة، أو نشره في الجريدة الرسمية . وفي هذه الحالات لا تسري المده إلا من تاريخ القيام بهذه الشكلية فإن لم يحدد القانون طريقة معينة فيجب أن يكون النشر في الجريدة، ولكي يؤدي النشر مهمته يجب أن يكشف عن فحوى القرار بحيث يكون في وسع ذي المصلحة أن يلم به تماما[1].

ويشترط القضاء الإداري المصري في النشر المحقق للغاية منه أوضحته المحكمة الإدارية العليا بقولها " إن المشرع قد جعل مناط سريان ميعاد رفع الدعوى أمام القضاء الإداري هو واقعة نشر القرار الإداري المطعون في الجريدة الرسمية أو النشرات التي تصدرها المصالح أاو إعلان صاحب الشأن "، والنشر المقصود الذي يسري منه الميعاد المنصوص عليه في المادة سالفة الذكر هو النشر في الجريدة الرسمية أو النشرات التي تصدرها المصالح والتي صدر بتنظيمها قرار مجلس الوزراء الصادر في 30 مارس سنه 1955.[2]

أما في فلسطين فيعد النشر في الجريدة الرسمية –الوقائع الفلسطينية – الوسيلة العادية لتبليغ القرار الإداري، ولا يعتد بالنشر في نشرة رسمية أو في الصحف اليوميه إلا إذا نص القانون على ذلك، واعتدت بالنشر محكمة العدل العليا برام الله كمبدأ لسريان القرارات الإدارية التنظيمية والفردية على حد سواء ودون ان تميز بينهما .[3]

ثانياً: التبليغ .

يعد التبليغ الوسيلة الطبيعية لإعلام الأفراد بالقرارات الفردية . فيمكن للإدارة تبليغ قراراتها الفردية إلى الأفراد المعنيين بجميع وسائل التبليغ سواءً أتم ذلك بطريق المحضر، أو بطريق

---

[1] حسين،مصصطفى حسين، **القضاء الاداري**، مرجع سابق.ص، 55

[2] د. عبد الله، عبد الغني بسيوني، **القضاء الاداري**، مرجع سابق.ص، 522.

[3] د. عمرو ، عدنان، **القضاء الاداري في فلسطين" دراسة مقارنه"**، مرجع سابق.ص،305.

البريد برسالة مسجلة مصحوبة بعلم الوصول أو بالبريد الداخلي . ولا يهم أن يكون التبليغ مكتوباً او شفوياً . فقد قضت محكمة العدل العليا الأردنية " أن تبليغ القرارات الإدارية قد يكون تحريريا كما يصح أن يكون شفويا .[1]

أما مجلس الدوله الفرنسي أصدر أحكاماً متعارضة في مدى إلزامية أن يكون التبليغ شفوياً ام كتابياً حيث قام بإصدار أحكاماً متعارضة بهذا الصدد، ففي بعض الأحكام يعتمد التبليغ شفهياً كمدة لبدء الطعن، ويشترط في البعض الاخر أن يكون كتابه [2].
ويرى الباحث أن يكون التبليغ كتابه بدلاً من التبليغ الشفهي لأن الأخير يصعب إثباته، ومن هنا نرى أن طريقة التبليغ الكتابية أفضل حتى لا تبقى حجة للمعني بالقرار.

ثالثاً: العلم اليقيني .

نظريو العلم اليقيني كما يطلق عليها الفقه هذه التسمية تتحقق إذا تأكد علم صاحب الشأن بالقرار الإداري علماً يقينياً بكافة محتوياته، بحيث يستطيع تحديد مركزة القانوني منه . وفي هذه الحاله فإن العلم اليقيني يقوم مقام النشر والتبليغ في بدء سريان الميعاد [3].

وإذا كان النشر والتبليغ يعد ضمانه مقرره لصالح الأفراد فإن علمهم اليقيني بالقرار يغني عنهما، ولكي يعتد بالعلم اليقيني يجب أن يعلم المخاطب أو المخاطبين بمضمون القرار الإداري وأسبابه والجهة التي أصدرته، حيث قضت محكمة العدل العليا برام الله " ان العلم اليقيني الذي يقام مقام التبليغ يجب أن يكون حقيقياً لا ظنياً ولا افتراضياً، وإذا لم يقم الدليل القاطع في دلالته بأن المستدعي تبلغ القرار أو علم علماً يقينياً بفحواه وأسبابه وعلله ومضى على ذلك التبليغ أو العلم اليقيني الميعاد القانوني لتقديم دعوى الإلغاء فتكون الدعوى مقدمه ضمن الميعاد القانوني"[4] .

---

[1] شطناوي، علي خطار، **موسوعة القضاء الاداري**، الطبعة الثالثه،عمان،دار الثقافه للنشر والتوزيع.2011.ص،439.

[2] العبادي، محمد، **قضاء الالغاء"دراسة مقارنه"**، مرجع سابق.ص،144.

[3] ذات المرجع. ص، 143

[4] عمرو، عدنان،القضاء الاداري في فلسطين" دراسة مقارنه"، مرجع سابق،ص:309

وقد ذكرت المحكمة الإدارية العليا المصرية أسس العلم اليقيني بشكل واضح حيث ذكرت في حكم لها " ان ميعاد الطعن في القرارات الإدارية يسري من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه أو إعلان صاحب الشأن به، أما العلم الذي يقوم مقام الإعلان فيجب أن يكون علماً يقينياً لا ظنياً ولا افتراضياً، وأن يكون شاملاً لجميع العناصر التي يمكن لصاحب الشأن على أساسها أن يتبين مركزه القانوني .."[1]

وفيما يتعلق بإثبات حدوث العلم اليقيني بهذه المواصفات، فإنه يقع على عاتق الإدارة باعتبارها صاحبة المصلحة في إثبات ذلك، وللجهة الإدارية أن تثبت وقوع العلم اليقيني بكافة طرق الإثبات من قرائن وأدلة ووقائع محددة .

الفرع الثاني: حالات تمديد ميعاد الطعن.

إن ميعاد رفع دعوى الإلغاء محدد ولا يجوز الإتفاق على إطالته، حيث أنه من النظام العام، وعلى الرغم من ذلك فإن ذلك الميعاد يمتد لأسباب قانونية او قضائية محددة مما يؤدي إلى إطالة المدة سواء بوقف الميعاد أو انقطاعه .

أولاً : القوة القاهرة.

استقر قضاء مجلس الدولة الفرنسي على أن القوة القاهرة تؤدي إلى وقف الميعاد، بحيث لا تبدأ المده بالسريان إلا بعد زوال القوة القاهره وقد أخذ مجلس الدولة المصري ومحكمة العدل العليا الفلسطينية بذات القاعدة . فقضت المحكمة الإدارية العليا بأن " المرض العقلي يعتبر من الأعذار التي ترقى إلى مرتبة القوة القاهرة في مجال منع العامل من مباشرة دعوى الإلغاء في ميعادها القانوني الأمر الذي يجعل هذا الميعاد موقوفاً بالنسبة له.[2]

---

[1] د.عبدالله، عبد الغني بسيوني، **القضاء الاداري**، مرجع سابق.ص، 527.

[2] د. بسيوني، عبد الرؤوف هاشم، **المرافعات الاداريه**، مرجع سابق.ص،194.

ويشترط في الحادث ليكون قوة قاهرة طبقاً لأحكام محكمة التمييز الأردنية، أن يكون غير متوقع الحصول، وأن يكون غير ممكن الدفع، وأن يجعل تنفيذ الالتزام أي " القيام بالإجراء اللازم مستحيلاً "، وأن لا يكون هناك خطأ من جانب صاحب الشأن .[1]

وترتيباً على ما تقدم فإن القضاء الإداري المصري قرر توافر القوة القاهرة في حالة وقوع حرب أو الإعتقال في السجن أو مرض المدعي، وإصابته بشلل نصف مفاجئ فقد معه النطق حيث اقتضى علاجه منع الإتصال به من الأمور التي ترقى إلى القوة القاهرة، وعلى العكس من ذلك رفض القضاء الإداري ادعاء ذوي الشأن أنهم قد أكرهوا على السكوت عن حقوقهم بسبب كونهم موظفين عموميين يخشون بطش الحكومة إذا قاضوها وأن ذلك يعد ظرفاً قهرياً إلا ان محكمة القضاء الإداري رفضت اعتبار ذلك من قبيل الظروف القهرية .[2]

واعتبرت محكمة العدل العليا الفلسطينية الإحتلال الاسرائيلي قوة قاهرة يحول دون إجراء إنتخابات لنقابة محامي فلسطين بقولها " وحيث من الثابت بما لا يدع مجالاً لقول العكس أن هناك ظروفاً قاهرة يفرضها الإحتلال الإسرائيلي ما زالت قائمة ومانعة من التواصل بين محافظات الوطن خاصة ما بين الضفة وغزة مما يحول دون السير المنتظم لشؤون مجلس النقابه وانتخاب مجلس جديد بعد انتهاء مدته.[3]

ثانياً: التظلم الإداري.

إن التجاء صاحب الشأن إلى الإدارة متظلماً من القرار الإداري الذي أثر في مركزه القانوني قبل التجاءه إلى القضاء طالباً إلغاءه يمكن أن يحل الكثير من المشاكل كما أن من شأنه أن يخفف على كاهل القضاء الكثير من الأعباء فرقابة القضاء هي بصورة اساسية رقابة مشروعية، أما

---

[1] د.الشوبكي، عمر محمد، **القضاء الاداري"دراسة مقارنه"**، مرجع سابق.ص، 237

[2] د.خضر، طارق فتح الله، **القضاء الاداري مبدأ المشروعيه– تنظيم القضاء الاداري دعوى**، مرجع سابق.ص، 252

[3] د. عمرو، عدنان، **القضاء الاداري في فلسطين" دراسة مقارنه"**، مرجع سابق.ص،318.

رقابة الإدارة هي رقابة مشروعية وملائمة، وهذا يعني أن الإدارة تستطيع أن تعدل القرار أو تسحبه لمجرد عدم ملائمته. [1]

وعرفت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصري التظلم بأنه " ان التظلم وسيلة إدارية للمتضرر من القرار الإداري أو التأديبي يقدمه العامل إلى الجهة الإدارية عسى أن تعدل عن قرارها وتسحبه وتكفي العامل مؤونة الإلتجاء إلى التقاضي طلباً لإلغاء القرار"[2]

والأصل في التظلم الإداري أنه اختياري . فكل ذي مصلحه له الخيار في ان يلجأ إلى التظلم إدارياً وإن شاء أن يترافع قضائياً، دون أن يسلك طريق التظلم الإداري، ومع ذلك فهناك حالات معينه يكون فيه التظلم إجبارياً فيلزم ذي المصلحة بالتظلم ادارياً قبل اللجوء إلى الطعن القضائي، وذلك حتى تتاح للإدارة مراجعة نفسها وقيامها بتصفية بعض المنازعات قبل عرضها على القضاء وهذا ما سار عليه القضاء المصري [3] .

ويكون التظلم الاختياري من خلال طلب يتقدم به صاحب الشأن من تلقاء نفسه دون اشتراط من المشرع، خلال مدة الستين يوماً التالية لعلمه بالقرار الإداري سواء عن طريق النشر أاو التبليغ أو العلم اليقيني، فإذا جاء رد الإدارة على التظلم بالرفض الصريح خلال الستين يوماً التالية لتقديمه، فان ميعاداً جديداً لرفع الدعوى يبدأ من اليوم التالي لوصول الرد إلى صاحب الشأن، أما إذا مرت الستين يوماً على تقديم التظلم إلى جهة الإدارة دون رد صريح، فإن هذا السكوت يعتبر رفضاً ضمنياً للتظلم ويكون لصاحب الشأن الحق في الطعن فيه بالإلغاء من اليوم التالي لانقضاء الستين يوماً .[4]

---

[1] د.الشوبكي، عمر محمد، **القضاء الاداري"دراسة مقارنه"**، مرجع سابق.ص، 239

[2] د. القبيلات، حمدي، **الوجيز في القضاء الاداري**، مرجع سابق.ص،282.

[3] أ .د. بانجيد، خالد عمر عبد الله، **القضاء الاداري وخصوصيته**، مرجع سابق.ص، 115.

[4] د. عبد الله، عبد الغني بسيوني، **القضاء الاداري**، مرجع سابق.ص،544.

أما التظلم الوجوبي هو التظلم الذي يجب أن يقدمه صاحب الشأن في حالات محدودة قانونا كشرط سابق على رفع دعوى الإلغاء، وهذا ما نصت عليه الماده 12 من قانون مجلس الدوله المصري منه التي تنص على عدم قبول القرارات الإدارية النهائيه المنصوص عليها في البنود ثالثا ورابعا وتاسعا من الماده 10 [1]وذلك قبل التظلم منها الى الهيئة الإدارية التي اصدرت القرار او انتظار المواعيد المقرره للبت في هذا التظلم .

اما في فلسطين فانه على عكس القضاء المصري، لم يتطرق إلى التظلم الإداري لعموم القرارات الإدارية بل قصر ذلك على ما تنص عليه القوانين الخاصة كما هو الشأن في قانون الخدمة المدنية الفلسطيني لعام 1998 الذي نص على التظلم ورتب عليه إطالة مدة الطعن بالقرار الإداري وذلك حسب نص الماده 105 [2]من القانون السالف الذكر .

وقضت محكمة العدل العليا الفلسطينية في أحكامها على أن عدم التظلم من القرار قبل رفع الدعوى ورفع الدعوى مباشره يؤدي إلى رد الدعوى كونها سابقة لأوانها، وأن التظلم الإداري لا يقطع ميعاد الطعن إلا مرة واحده فقط، وقضت كذلك بأن التظلم الذي يقطع مدة الطعن هو التظلم المقدم للجهات الإدارية المصدره للقرار " ان التظلم الذي يقطع مدة التباطؤ والتأخير هو التظلم الذي يقع ضد قرارات إدارية قابله للتظلم أمام الجهات الإدارية ذاتها .."[3]

الفرع الثالث: رفع الدعوى إلى محكمة غير مختصه .

إذا رفع صاحب الشأن دعوى الإلغاء أمام محكمة غير مختصة ترتب على ذلك انقطاع الميعاد كما في حالة التظلم الإداري السابق ذكرها، ويستمر هذا الإنقطاع حتى صدور حكم بعد الإختصاص وصيرورته نهائياً، ومن تاريخ ضرورة هذا الحكم نهائيا يبدأ من جديد حساب ميعاد

---

[1]راجع الماده 10 من قانون مجلس الدوله المصري 74 لعام 1972 الفقره ثالثا ورابعا وتاسعا

[2]تنص المادة 105 من قانون الخدمه المدنيه الفلسطيني رقم 4 لعام 1998 على "– للموظف أن يتظلم لرئيس الدائرة الحكومية من أي قرار إداري وذلك خلال عشرين يوماً من تاريخ علمه به. 2 – ويتم البت في التظلم خلال ستين يوماً من تاريخ تقديمه، فإذا انقضت هذه المدة دون الرد خطياً على المتظلم أعتبر تظلمه مرفوضاً. 3 – للموظف اللجوء إلى القضاء خلال ستين يوماً من تاريخ إبلاغه رفض تظلمه أو انقضاء المدة المنصوص عليها في الفقرة (2) أعلاه. 4 – تنظم اللائحة التنفيذية لهذا القانون الإجراءات الخاصة بالتظلم من القرارات الإدارية.

[3]د. عمرو، عدنان، **القضاء الاداري في فلسطين(دراسة مقارنه)**، مرجع سابق.ص،314.

الدعوى في حق المدعي والذي يلزم أن يقيمها أمام محكمة العدل العليا خلال الميعاد القانوني إبتدأ من ذلك التاريخ .[1]

ومما لا شك فيه أن ذلك الإجراء من جانب صاحب الشأن له دلالته الواضحة في رغبته في الحصول على حقه وتحفزه لذلك، ومن ثم لا بد أن يكون له ذات الأثر في تقديم التظلم فيما يختص بقطع ميعاد رفع الدعوى .[2]

وأخيراً فإنه يترتب على انقضاء الميعاد استغلاق سبيل الطعن القضائي، وبالتالي يصبح القرار المعيب كما لو كان قرار سليماً، وتأسيساً على ذلك لا تقبل دعوى الإلغاء التي توجه إلى القرار الإداري بعد انقضاء ميعاد الطعن المحدد قانوناً .

المطلب الرابع : إنتفاء طريق الطعن الموازي.

جرى مجلس الدولة الفرنسي منذ القدم على رفض قبول دعوى الإلغاء إذا كان في وسع المدعي أن يلجأ إلى طريق قضائي اخر يحقق له عين النتائج العمليه التي يريد الوصول إليها عن طريق دعوى الإلغاء، ولقد استهدف القضاء الإداري الفرنسي من هذا الدفع، المحافظة على قواعد الإختصاص وتعدد درجات التقاضي.[3]

ومنذ ان اخذ مجلس الدولة الفرنسي بفكرة الطعن المقابل او الدعوى الموازية اشترط لإمكان الدفع بذلك ان تتوافر الشروط الاتية :

اولا : يجب ان يكون طريق الطعن المقابل دعوى قضائية حقيقية .ومؤدى هذا الشرط ان التظلم الإداري لا يمنع من قبول دعوى الإلغاء سواء كان هذا التظلم ولائي ام رئاسي اختياري ام

---

[1] الشوبكي، عمرو محمد، **القضاء الاداري(دراسة مقارنه)**، مرجع سابق.ص،242.

[2] خضر، طارق فتح الله، **القضاء الاداري مبدأ المشروعيه– تنظيم القضاء الاداري دعوى الالغاء**، مرجع سابق.ص، 266

[3] حسين، مصطفى حسين، **القضاء الاداري**، مرجع سابق.ص، 58.

إجباري، وكل ما يترتب على كون التظلم اجباريا هو ان دعوى الإلغاء لا تكون مقبولة إلا بعد استنفاد طريق التظلم الإداري اولا .[1]

ثانيا : وجوب تعليق الامر بدعوى لا بدفع .

أي يتحتم ان يكون طريق الطعن القضائي المقابل من قبيل الدعاوي الأصلية، فإذا دفع المدعي دفعا فرعيا بعدم مشروعية اللائحة فإن ذلك لا يحول دون طلب لإلغائها، ومرجع ذلك ان الدفع الفرعي لا يخول للقاضي غير سلطه محدده لا تصل الى حد ترتيب كافة النتائج التي ترتبط عادة بالإلغاء .[2]

ثالثا: ان يؤدي الطعن الموازي نفس النتيجة التي تؤدي اليها دعوى الإلغاء، أي ان يؤدي الى ابطال القرار وإلغاء اثاره او شلها على الاقل ولا يستثنى من ذلك الاثر المتعلق بحجية الحكم.[3]

ولم يشترط المشرع المصري في أي من قوانين مجلس الدوله المتعاقبة شرط الدعوى الموازية ومرد ذلك لا شك عيوب هذه النظريه وكثرة الانتقادات الموجهه إليها ومن ثم لا غرابة ان يهجرها المشرع المصري [4].

وذلك ولكثرة الانتقادات التي وجهت الى هذا الشرط، فقد ذهب الدكتور محمود حافظ الذي يعارض وجود شرط انتفاء الدعوى الموازية، في البداية الى استبعاد اشارة نصوص قوانين مجلس الدوله المتعاقبة لهذا الشرط، كما استبعد الاعتبارات التاريخية والعملية التي استند اليها نشوء هذا الشرط في قضاء مجلس الدولة الفرنسي، كما اشار الى الاختلاف الجوهري بين

---

[1] د.الشوبكي، عمر محمد، **القضاء الاداري(دراسة مقارنه)**، مرجع سابق.ص، 245

[2] د. خضر، طارق فتح الله، **القضاء الاداري مبدأ المشروعيه– تنظيم القضاء الاداري دعوى الالغاء**، مرجع سابق.ص،274.

[3] د. عمرو، عدنان، **القضاء الاداري في فلسطين(دراسة مقارنه)**،مرجع سابق.ص،329.

[4] أ .د.بوضياف، عمار، **الوسيط في قضاء الالغاء**، مرجع سابق.ص،140.

التنظيم القانوني للقضاء الإداري في مصر عنه في فرنسا وخلص من هذا الامور النظريه الى استبعاد اشتراط الدعوى الموازية لقبول دعوى الإلغاء [1].

ولا يوجد اساس لهذا الشرط في فلسطين ، إلا ان محكمة العدل العليا قد درجت على رد الدعوى لوجود دعوى موازية او طعن مواز منذ نشأنها .[2]

وفي الختام فان أي اخلال بأحد الشروط السالفة الذكر يعطي للقاضي الإداري الحق في ان يقرر عدم قبول الدعوى شكلا بناء على دفع مقدم من الجهة المستدعى ضدها، ما لم يتعلق هذا الدفع بالنظام العام ففي هذه الحالة تستطيع المحكمة ان تثير الدفع من تلقاء نفسها، حيث انه لا يستطيع القاضي الإداري الانتقال لبحث موضوع الدعوى قبل ان يتأكد من توافر شروط قبول دعوى الإلغاء مجتمعه.

المبحث الثاني : اسباب الطعن في القرارات الإدارية .

اذا استوفت عريضة الدعوى جملة الشروط سابقة الذكر والتي تم توضيحها في المبحث الاول من هذا الفصل، فان القاضي الإداري يقبلها شكلا ثم يلجأ بعد ذلك الى دراسة ملف الدعوى من الناحية الموضوعية، ولا يتم ذلك الى بدراسة اسباب الطعن بالقرارات الإدارية (اوجه الإلغاء). فيبحث القاضي الإداري على اركانه ليفحص انطلاقا منها مدى المشروعية .

ويقصد بأسباب الطعن في القرارات الإدارية العيوب التي تصيب القرار وتجيز بالتالي إلغاؤه. ولما كان للقرار الإداري عناصر متعددة (الاختصاص، الشكل، المحل، السبب)، فان اسباب الطعن هي العيوب التي تصيب هذه العناصر وعل ذلك يمكن رد أوجه الغاء القرار الإداري إلى عيب عدم الاختصاص،عيب الشكل والإجراءات، عيب الانحراف بالسلطة، عيب السبب، عيب المحل والمعروف باسم مخالفة القانون .[3]

---

[1] د. الغويري،احمد عوده، **قضاء الالغاء في الاردن**، مرجع سابق.ص،306.

[2] د. عمرو ، عدنان، **القضاء الاداري في فلسطين(دراسة مقارنه)**، مرجع سابق.ص، 326.

[3] د.البنا، محمود عاطف،**الوسيط في القضاء الاداري**، مرجع سابق.ص،229.

اما في فلسطين فلم يكن ظهور اسباب الإلغاء او الطعن بالقرارات الإدارية نتيجة خلق متطور من القضاء الإداري ، بل كان من صنع المشرع المباشر والمستقر، ويظهر ذلك في الماده (34) من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لعام 2001 والتي تنص على " يشترط في الطلبات والطعون المرفوعة لمحكمة العدل العليا من الافراد او الهيئات الوارده من الماده 33 من هذا القانون ان يكون سبب الطعن متعلقا بواحد وأكثر مما يلي : 1- الاختصاص. 2- وجود عيب في الشكل .3- مخالفة القوانين او اللوائح او الخطأ في تطبيقها او تأويلها .4 – التعسف او الانحراف في استعمال السلطة على الوجه المبين في القانون .

وفي هذا المبحث سيتناوله الباحث في مطلبين اثنين، ليكون المطلب الاول (اوجه الإلغاء الخاصة بالمشروعية الشكليه) والمطلب الثاني (اوجه الإلغاء الخاصة بالمشروعية الماديه) .

المطلب الاول : اوجه الإلغاء الخاصة بالمشروعية الشكليه للقرار الإداري .

لما كانت المشروعية الشكليه للقرار الإداري تستلزم ان تقوم سلطه مختصة بإصداره وفقا للشكل المقرر، فان عيب الاختصاص وعيب الشكل يكونان وجهي عدم المشروعية الشكليه للقرار الإداري ويستوجب الغاءه .

ويعد عيب الاختصاص من اهم عيوب القرار الإداري الموجه لإلغائه، وذلك بوصفها اقدمها نشأة في قضاء مجلس الدوله الفرنسي ثم تلاه بعد ذلك عيب الشكل وتبعه باقي العيوب .

الفرع الاول : عيب عدم الاختصاص .

يمتاز عيب الاختصاص بأنه اقدم اوجه الإلغاء ظهورا في القضاء الإداري، وانه كان الاصل الذي استمدت منه العيوب الأخرى، ولتوضيح عيب الاختصاص سيقوم الباحث بتعريف عيب عدم الإختصاص وصوره .

اولا : تعريف عيب عدم الإختصاص وعلاقته بالنظام العام .

يعرف الإختصاص كركن من اركان القرار الإداري على انه القدرة القانونية على مباشره عمل اداري معين جعله المشرع من سلطه هيئه او فرد آخر، ومن هنا يعرف عدم الاختصاص بأنه عدم القدرة على مباشره عمل اداري معين جعله المشرع من سلطه هيئه او فرد اخر .[1]

ان اختصاص هذا العضو او ذلك من اعضاء السلطة الإدارية انما يحدده القانون او المبادئ القانونية العامة التي تكمل القانون في حالة سكوته، فمثلا اذا منح القانون موظفا ما اختصاصا بإصدار قرار معين فان المبادئ القانونية العامة تمنحه الحق في اصدار القرار العكسي او المضاد،[2] ان القواعد القانونية المنظمه لاختصاص الهيئات المختلفة في السلطة الإدارية تتعلق بالنظام العام، وعيب عدم الإختصاص يتعلق هو الاخر بالنظام العام تستطيع المحكمة اثارته من تلقاء نفسها [3] ويترتب على هذا القول ان القاضي يجب ان يبحث هذا العيب من تلقاء نفسه حتى ولو لم يدفع به الطاعن، وانه يستحيل على الإدارة ان تعدل في عقد من عقود قواعد الإختصاص التي قررها القانون بالإضافة الى ان مجرد وجود الاستعجال لا يعفي الإدارة من مراعاتها لقواعد الاختصاص إلا اذا بلغ الاستعجال حد الجسامه يصل به الى الظروف الاستثنائية وان الجهة المختصة لا تستطيع التنازل عن اختصاصها لجهة اخرى تابعه لها او تفويضها ما لم يجز القانون ذلك صراحة.[4]

ثانيا : صور عيب عدم الإختصاص .

ان القرار الإداري الذي يتجاوز حدود الاختصاص، هو كقاعدة عامة قرار معدوم وباطل في القانون الإنجليزي، لأنه لا يوجد للإنعدام درجات طبقا للرأي المستقر فقها وقضاء في إنجلترا، أما في الاردن حيث تأخذ محكمة العدل العليا بالاتجاه المصري والفرنسي، فمن المقرر فقها

---

[1] د.القبيلات، حمدي، **الوجيز في القضاء الاداري**، مرجع سابق.ص، 323.

[2] د.الشوبكي، عمر محمد، **القضاء الاداري (دراسة مقارنه)**، مرجع سابق.ص، 263.

[3] حكم العدل العليا الفلسطينيه،القضيه 22 \2004، قرار رقم48، صادر بتاريخ 28\3\2005.

[4] د.فهمي، مصطفى ابو زيد، **القضاء الاداري ومجلس الدوله**، الطبعة الثالثه، مصر،، 1966،ص،379.

وقضاء تقسيم عيب عدم الاختصاص الى فئتين تبعا لجسامة المخالفة القانونية وتأسيسا على ذلك يكون عيب عدم الاختصاص الذي يشوب القرار الإداري عيبا عاديه او بسيطا، او عيبا جسيما، والعيب الجسيم هو الذي يطلق عليه اصطلاح " اغتصاب السلطة " .

أ . اغتصاب السلطة.

من الثابت فقها وقضاء انه في حالة غصب السلطة، فان القرار يفقد صفته الإدارية ويتحول الى مجرد عمل مادي، بحكم ما هو مستقر في ان غصب السلطة يمثل عيبا خطيرا وصارخا لا يخطئه أحد، وهذا ما اعتمدته المحكمة الإدارية العليا المصريه فيما قررت من انه اذا فقد القرار الإداري احد اركانه فانه يعتبر معيبا بخلل جسيم ينزل به الى حد الانعدام وان اصدار القرار الإداري من جهة غير منوط بها اصداره قانونا فانه يعاب بعيب جسيم ينزل به الى حد الانعدام ايضا .[1] وتتمثل احكام غصب السلطة حسبما اكد القضاء الإداري في ثلاثة صور:

1 : القرار الإداري الصادر من فرد عادي .

تفترض هذه الصورة لعدم الاختصاص الجسيم ان فردا عاديا لا يتمتع بأي صفه اداريه يقحم نفسه في ممارسه اختصاصاتها بإصداره قرار لا يصدق عليه وصف القرار الإداري لافتقاده اهم اركانه وهو صدوره عن السلطة التي منحها المشرع سلطة إصداره وان هذا العمل لا يعدو ان يكون عملا ماديا معدوم الاثر من الناحية الماديه فلا يكتسب حقا ولا يكتسب حصانه .[2]

والقاعدة الأصليه التي اقرتها محكمة العدل العليا الاردنية ان القرار الذي يصدر من فرد عاديا يعتبر قرارا منعدما، إلا ان هذه القاعدة ترد عليها بعض الاستثناءات التي تستند اليها نظريه الاعتماد على ظاهر الحال، والتي تعتبر نظريه الموظفين الفعليين، وهذه النظريه ادت الى

[1] د. الجرف، طعيمه، **قضاء الالغاء**، بدون طبعة.القاهرة، دار النهضة العربيه.1977.ص، 245.

[2] د.خليفه، عبد العزيز عبد المنعم، **دعوى الغاء القرار الاداري وطلبات ايقاف تنفيذه**، مرجع سابق.ص،64.

التسليم بصحة بعض الاعمال الصادرة عن افراد عاديين بناء على الضرورات العملية، وقاعدة استمرار سير المرافق العامة .[1]

2 : الاعتداء على اختصاص السلطة التشريعيه .

هناك عدة مسائل يجعلها القانون الاساسي الفلسطيني صراحة من اختصاص السلطة التشريعية ويوجب تنظيمها بقانون، فبموجب الماده 61 من القانون الأساسي على سبيل المثال، اقرار الميزانيه بعد مناقشتها . وإقرار الخطه العامة للتنمية [2]، والجنسية الفلسطينية تنظم بقانون [3]. فمثل هذه المسائل لا يجوز ان تنظم بأداة غير القانون كأن تنظمها السلطة التنفيذيه بنظام، وان هي فعلت ذلك يكون عيب عد الاختصاص جسيما لدرجة تجعل القرار منعدما .[4]

وفي مصر، فقد جعل الدستور الصادر عام 1956بعض المسائل من اختصاص السلطة التشريعية ففي الماده 176 التي تنص على ان القانون هو الذي يرتب جهات القضاء ويعين اختصاصاتها، فمثل هذه المسائل لا يجوزان تنظم بغير القانون كان تنظمها السلطة التنفيذيه بلائحه، فإنها ان فعلت ذلك عد القرار اللائحي اغتصابا للسلطة .[5]

3 : الاعتداء على اختصاص السلطة القضائية.

ان الإدارة لا تستطيع ان تصدر قرارا في موضوع هو من اختصاص القاضي المدني او القاضي الجنائي او قاضي الاحوال الشخصية فان هي فعلت ذلك كان عملها اغتصابا للسلطة .

وتطبيقا لذلك تقول محكمة العدل العليا في فلسطين " لا يجوز لأي جهة إدارية أن تتدخل لتجعل من نفسها محكمة تبت في النزاعات الحقوقية بين الأفراد وإلا فإن فعلها ذلك يشكل تعدياً على اختصاصات الجهاز القضائي الذي يملك وحده هذه الصلاحية، وعليه فإن قرار المحافظ بإخلاء

---

[1] د.الشوبكي، عمر محمد، **القضاء الاداري(دراسة مقارنه)**، مرجع سابق.ص، 271.

[2] نص الماده 59 من القانون الاساسي الفلسطيني لعام 2003

[3] نص المادة 7 من القانون الاساسي الفلسطيني لعام 2003

[4] د. قدورة، زهير احمد، **الوجيز في القضاء الاداري**،الطبعة الاولى،عمان، دار وائل للنشر والتوزيع.2011.ص، 134.

[5] د.فهمي، مصطفى ابو زيد، **القضاء الاداري ومجلس الدوله**، مرجع سابق،ص، 387.

المستدعي من العقار المأجور والذي ثبت وجود نزاع حقوقي حوله بين المستدعي ومأجر العقار الذي أقام دعوى حقوقية لم تنته بعد بحكم قضائي لمنع معارضة المستدعي بالعقار موضوع الدعوى، يجعل من قرار المحافظ بإخلاء المستدعي من العقار صادراً عن جهة لا تملك حق اصداره ومشوبا بعيب اساءه استعمال السلطة مما يستوجب الغاؤه . [1]

وفي مصر اكدت المحكمة ان " اختصاص وزير الزراعه بالنسبة لمخالفة البناء على الارض الزراعيه يقف عند حد ازاله اسباب المخالفة دون إزالة المباني إداريا باعتبار ان الاختصاص منوط بالمحكمة الجنائية، ومؤدى ذلك ان صدور قرار ازالة المباني على الاراضي الزراعيه من وزير الزراعه يكون مشوبا بعيب عدم الاختصاص الجسيم.[2]

4 : الاعتداء على اختصاص سلطه اداريه لا تمت بصله الى السلطة مصدرة القرار.

في هذه الحاله يكون مرجع العيب إلا عدم احترام قواعد الاختصاص في نطاق الوظيفة الإدارية، ومع ذلك يعتبر العيب من قبيل اغتصاب السلطة نظرا لجسامه العيب، ومثال ذلك ان يصدر وزير الماليه قرارا بتعيين موظف في وزارة الخارجية او الدفاع، وبالرغم من ان هذه الناحية نادرة الوقوع من الناحية العمليه نظرا لتحديد اختصاصات الوزارات ولكنها ان وقعت فان جزاء هذا العيب هو الانعدام .[3]

وفي مصر حدث ان اصدر وزير الحربيه قرارا بترقية موظف تابع لوزارة اخرى مختلفة تماما عن وزارته (الموظف في ديوان الموظفين والديوان يتبع في ذلك الوقت وزير الماليه) ولكننا لو اسقطنا هذا القرار على مفهوم اعتداء سلطه على اختصاص سلطه اداريه لا تمت بصله للسلطة مصدرة القرار لقررنا ان هذا القرار ينطوي على اغتصاب السلطة وبالتالي فهو معدوم

---

[1] حكم العدل العليا الفلسطينيه، القضية رقم 51 \ 1998، الصادر بتاريخ 1\7\2000، وحكمها رقم 24\ 1997 الصادر بتاريخ 28\12\1999

[2] د. ابو سمهدانه،عبد الناصر عبد الله، **الخصومة الاداريه ومستقبل القضاء الاداري في فلسطين**، مرجع سابق ص، 294

[3] د.ابو العثم، فهد عبد الكريم، **القضاء الاداري بين النظرية والتطبيق**، مرجع سابق.ص، 319.

ولكن المحكمة الإدارية المصريه قررت في هذا الصدد ان هذا القرار قد شابة عيب عدم الاختصاص.[1]

ومن المبادئ التي استقر عليها مجلس الدولة المصري في هذا الخصوص ما قضت به المحكمة الإدارية العليا بان " صدور القرار الإداري من جهة غير منوط بها اصدارة قانونا يعيبه بعيب جسيم، ينحدر به الى حد العدم طالما كان في ذلك اعتداء على سلطه جهة اخرى لها شخصيتها المستقلة ".[2]

مما سبق نلاحظ انه اذا صدر القرار الإداري بالصور الانفة الذكر فانه يصبح منعدما ويفقد مقوماته ويصبح واقعه ماديه ولا يترتب عليه من الناحية النظريه اي اثار قانونيه حيث يعتبر غير موجود منذ صدوره ويحق للأفراد ازالته دون التقيد بمواعيد الطعن بالإلغاء .

ب – عيب عدم الاختصاص البسيط .

يكون عيب الاختصاص بسيطا عندما يتعلق الامر بمخالفة قواعد الاختصاص في نطاق الوظيفة الإدارية، اي عند مخالفة القواعد الاقليمية او الزمنيه او الموضوعية وهو اكثر حدوثا واقل خطورة من العيب الجسيم .

ويختلف عيب عدم الاختصاص البسيط عن اغتصاب السلطة في ان الاول لا يؤدي الى انعدام القرار الإداري بل الى قابليته للإلغاء فقط، فالقرار في حالة العيب البسيط تتوافر له جميع مقوماته كقرار اداري ولكنه يكون متضمنا لعيب يسمح بإلغائه .

لعيب الاختصاص البسيط صور ثلاث، يظهر من خلالها فهو أما أن يكون موضوعياً ، أو زمانيـــاً أو مكانيا.

---

[1] د.فهمي، مصطفى ابو زيد،**القضاء الاداري ومجلس الدولة**، مرجع سابق.ص،396.

[2] د.ابو سمهدانه، عبد الناصر عبد الله، **الخصومة الاداريه ومستقبل القضاء الاداري في فلسطين**، مرجع سابق ص، 297

الصورة الاولى : عدم الاختصاص الموضوعي :

يتمثل في الأحول التي يصدر فيها قرار إداري من سلطة إدارية ليس لها سلطة إصداره من حيث الموضوع نظرا لاختصاص سلطات أخرى ويشير الفقهاء إلى بعض حالات عدم الاختصاص الموضوعي منها:

1. الاعتداء على اختصاص سلطه اداريه موازية .

ويتمثل في اعتداء سلطه اداريه على اختصاص سلطه اداريه أخرى، كان يصدر احد الوزراء قرارا في مسالة هي من اختصاص وزير آخر، ففي هذه الحالة حالة عدم اختصاص وليست حالة اغتصاب سلطه .[1]

وقضت محكمة العدل العليا الفلسطينية في مبادئها بان " تسجيل الجمعيه يتطلب ان يتم التقدم بطلب التسجيل والترخيص الى وزير الشؤون الاجتماعية طبقا لما نصت عليه الماده الخامسة من قانون الجمعيات رقم 33 لسنه 1966 بدلالة الماده الثانيه منه والتي عرفت الوزير بأنه وزير الشؤون الاجتماعية . وعليه فان الطلب المقدم من قبل المستدعين الى وزير الداخليه يكون قد تم تقديمه الى جهة غير مختصة قانونا ".[2]

وكذلك الحال في مصر اذا رقى وزير الحربيه موظفا تابعا لديوان الموظفين التابع لوزارة الماليه والاقتصاد، فان قراره الصادر بالترقية يعد مشوبا بعيب عدم الاختصاص .[3]

يلاحظ الباحث مما سبق ان محكمة العدل العليا الفلسطينية ومجلس الدولة المصري قد اعتبرتا ان اعتداء سلطه اداريه على اختصاص سلطه اداريه اخرى موازية لها من قبيل الاعتداء البسيط على الاختصاص الموضوعي، وبالتالي قرار الغاء القرار المطعون فيه وليس بطلانه كما في حالة اغتصاب السلطة .

---

[1] د. فهمي، مصطفى ابو زيد، **القضاء الاداري ومجلس الدولة**،مرجع سابق.ص، 396

[2] قرار محكمة العدل العليا الفلسطينيه رقم 24 \ 2000 الصادر بتاريخ 7\7\2003 الذي الغى قرار وزير الداخليه لاعتدائه على اختصاص وزير الشؤون الاجتماعيه فيما يخص تسجيل الجمعيات وحلها .

[3] د.فهمي، مصطفى ابو زيد، **القضاء الاداري ومجلس الدوله**، مرجع سابق.ص،397.

2 . اعتداء سلطه ادني على اختصاص سلطه اعلى .

تتمثل هذه الحاله في اصدار السلطة الإدارية الدنيا قرارا اداريا في موضوع يندرج ضمن اختصاص سلطه اداريه اعلى منها . فلا يجوز للمرؤوس الإداري الحلول محل رئيسه الإداري الاعلى ومباشرة بعض صلاحياته ما لم يكن هناك نص تشريعي صريح يجيز ذلك .

واستقر قضاء محكمة العدل العليا الاردنية على ان اعتداء السلطات الإدارية الدنيا على اختصاص الجهات الإدارية الاعلى يؤدي الى عدم مشروعيه القرارات لعدم الاختصاص كاعتداء وزير الداخليه على صلاحيات الملك " وحيث ان صلاحية رفض اعطاء الاردنيين جوازات سفر اردنيه هي من حقوق جلالة الملك المعظم بمقتضى الفقرة الاولى من الماده 3 من قانون جوازات السفر، فان قرار وزير الداخليه برفض اعطاء المستدعيين جوازات سفر اردنيه يكون حقيقا بالإلغاء لعدم الإختصاص "[1]

وفي هذا الاطار ألغت المحكمة الإدارية العليا المصريه قرارا أصدره وزير الداخليه بفصل احد العاملين بغير الطريق التأديبي لما يمثله ذلك من اعتداء على الاختصاص المقرر لرئيس الجمهوريه بإصدار مثل تلك القرارات .[2]

وفي فلسطين استقر قضاء محكمة العدل العليا على ان اعتداء السلطات الإدارية الدنيا على اختصاص السلطات الإدارية الاعلى يؤدي الى عدم مشروعيه القرارات الصادرة لعدم الاختصاص وقررت المحكمة ان " قرار فصل الموظف الصادر عن ديوان الموظفين يعد مشوبا بعيب عدم الاختصاص كون الجهة المختصة بإصدار قرار العزل بالنسبة لموظفي الصنف الاول هو مجلس الوزراء"[3].

---

[1] أ.د.شطناوي، علي خطار، موسوعة **القضاء الاداري،الجزء الثاني**، مرجع سابق.ص، 711.

[2] د.حليفة، عبد العزيز عبد المنعم، **دعوى الغاء القرارا الاداري وطلبات ايقاف تنفيذة**، مرجع سابق .ص،55 .

[3]حكم العدل العليا الفلسطينيه، القضية رقم 17 \ 1998 الصادر بتايخ 13\11\1999 .

3 . اعتداء سلطه اعلى على اختصاص سلطه ادنى .

وهذه الحالة عكس الحالة السابقة، فالأصل أن للرئيس ان يباشر اعمال المرؤوس اي ان يحل محله في ممارساتها دون ان يعد ذلك تجاوزا للسلطة، إلا ان القوانين واللوائح قد تنص على خلاف ذلك فتجعل للموظف في بعض الموضوعات اختصاصا نهائيا بحيث لا يجوز للرئيس التعقيب عليه، ففي هذه الحاله لا يجوز للرئيس مزاولة اختصاص المرؤوس وال كان ذلك تجاوزا منه لاختصاصه .[1]

وهذا ما اكدته محكمة القضاء الإداري المصريه حيث قضت بأنه طبقا للمادة 23 من قانون كليه الشرطه يختص مدير الكلية بقبول الاستقالة المقدمه من الطلبة، اما سلطه وزير الداخليه في هذا الخصوص فهو مجرد تصديق على قرار مدير الكلية بقبول الاستقالة وهذه المصادقه لا تنشئ مركزا قانونيا جديدا بل تؤيد المركز القانوني الذي انشاه مدير الكلية .[2]

يرى الباحث من خلال القرارات والأحكام السابقة ان المحاكم الإدارية التي اصدرت هذه الاحكام قد اخذت بمبدأ التخصص لتحديد الصلاحيات بين الرئيس والمرؤوس، وفي هذا تأكيد على ضرورة ان يقوم المرؤوس بممارسة كامل صلاحياته حتى لو كان للرئيس الاعلى حق ممارسه الرقابة والتعقيب على قراراته، حيث في ذلك فرصه للمرؤوس في اظهار شخصيته و إبداعاته الإدارية .

4. اعتداء الهيئة المركزيه على اختصاص الهيئات اللامركزية وبالعكس.

الاصل في نظام اللامركزية الإدارية هو استقلالها عن الهيئات المركزيه وان الاخيرة ليس لها ان تمارس في رقابتها على الهيئات اللامركزية إلا ما نص عليه القانون صراحة، وبالتالي ليس لها ان تحل نفسها محل تلك الهيئات في اتخاذ قرار ما .

---

[1] زين الدين، بلال امين، **دعوى الالغاء في قضاء مجلس الدوله(دراسة مقارنه)**، مرجع سابق.ص، 358

[2] ابو سمهدانه، عبد الناصر عبد الله، **الخصومة الاداريه ومستقبل القضاء الاداري في فلسطين**، مرجع سابق.ص،304 وما بعدها.

وعلة قيام عيب الاختصاص في هذه الحالة ان السلطة المركزيه وان كان لها حق الوصاية والإشراف على الهيئات التابعه لها إلا ان ذلك لا يجيز لها حق الحلول محلها في ممارسه اختصاص رأى المشرع انها الاكثر دراية بحكم وضعها الاقليمي على ممارسته .[1]

وأما اعتداء الهيئات اللامركزية على الهيئة المركزيه يعد تجاوزا على صلاحيات الهيئات المركزيه فقد قضت محكمة العدل العليا الأردنية " ان وظيفة مهندس أبنيه هي وظيفة فنيه ضمن منطوق الماده 7 من قانون البلديات التي اناطت صلاحية تعيين وعزل الموظفين بدولة رئيس الوزراء، وحيث لم يتقدم امامنا اي بينات على ان دولة رئيس الوزراء قرر فصل المستدعي من وظيفته فلا يملك امين العاصمة حق سلخ هذه الوظيفة عنه "[2]

الصورة الثانيه : عدم الاختصاص المكاني .

يحدد القانون خاصة للإدارات المحلية والبلديات حدودا مكانيه لمزاوله اعمالها ولا يجوز لها ان تتجاوز الحدود الجغرافيه المحدده بموجب القانون، فعلى سبيل المثال اذا كان من سلطة رئيس البلديه منع تربيه الحيوانات داخل الاحياء السكنية، لما في ذلك من مضار على البيئة والصحة العامة، فلا يجوز لرئيس البلديه منع تربيه الحيوانات خارج حدود البلديه .[3]

الصورة الثالثه : عدم الاختصاص الزماني .

يتحقق هذا العيب متى اصدر الموظف او الجهة الإدارية قرارا في غير الفترة الزمنيه التي يحددها القانون لكي يكون له صفة في ممارسة اختصاصه الوظيفية، ومن اهم حالات عدم الاختصاص الزمني، مباشرة الموظف اختصاص وظيفته قبل الاجل الذي يجوز له في ذلك كما في حالة التعيينات في الوظيفة قبل شغورها .[4]

---

[1] خليفة،عبد العزيز عبد المنعم، **دعوى الغاء القرار الاداري وطلبات ايقاف تنفيذه**، مرجع سابق.ص، 57

[2] الشطناوي، علي خطار،**موسوعة القضاء الاداري (الجزء الثاني)**، مرجع سابق.ص،713

[3] الجبوري، محمود، **القضاء الاداري (دراسة مقارنه)**.الطبعة الاولى.عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع.1998.ص،98

[4] مسكوني،صبيح بشير، **القضاء الاداري في الجمهورية العربيه الليبيه (دراسة مقارنه)**، مرجع سابق.ص،395.

وكذلك صدور القرار عن موظف زالت عنه صفته الوظيفية، فهذا الموظف لا يصح له ان يصدر بعض القرارات المتعلقة بوظيفة نقل منها او تقاعد [1]، ومن ابرز التطبيقات لهذه الصوره التطبيق الموجود في النظام البرلماني خاصة بسلطة الوزراء في الوزارة المستقيلة فقد استقرت قواعد النظام البرلماني على ان هؤلاء الوزراء يختصون بتصريف الشؤون الخارجية فحسب إلا ان يتم تشكيل الوزارة الجديده فإذا تجاوزوا هذا الاختصاص الى الامعان في ترقيه موظف كان في ذلك اعتداء على اختصاص الوزراء في الوزارة الجديدة وكانت القرارات التي تصدر تبعا لذلك مشوبة بعيب عدم الاختصاص الزماني .[2]

الفرع الثاني : عيب الشكل والإجراءات .

يقصد بالشكل، المظهر الخارجي والإجراءات التي تعبر بموجبها الإدارة عن ارادتها المنفردة وفق القانون، [3]وعلى ذلك يقصد بعيب الشكل عدم التزام جهة الإدارة بالإجراءات والشروط الشكليه الواجب اتباعها في اصدار القرارات الإدارية.[4]

وفي شأن عيب الشكل والإجراءات سيقوم الباحث بمعالجة تباعا الموضوعات التاليه : الشكليات الإدارية والحكمة منها، بالإضافة الى الحالات التي لا يؤثر فيها عيب الشكل والإجراءات في مشروعية القرار الإداري .

اولا : الشكليات الإدارية والحكمة منها .

الاصل ان القرار الإداري لا يخضع لأشكال خاصة فهو قد يكون ايجابيا وصريحا كما قد يكون سلبيا او بالامتناع وإذا كان صريحا فهو قد يصدر كتابة او يصدر شفاهة . وإذا صدر كتابه فهو قد يكون مسببا او معللا او غير مسبب، ولكن المشرع في كثير من الاحيان يفرض على الإدارة

---

[1] د. فهمي، مصطفى ابو زيد، **القضاء الاداري ومجلس الدولة**، مرجع سابق.ص، 400

[2] د. فهمي، مصطفى ابو زيد، **القضاء الاداري ومجلس الدولة**، مرجع سابق.ص، 401

[3] د.الظاهر، خالد خليل، **القضاء الاداري قضاء الالغاء– قضاء التعويض(دراسة مقارنه)**، الطبعة الاولى، عمان.1999.ص، 240

[4] د. خليل، محسن، **قضاء الالغاء**، مرجع سابق.ص،95.

ان تفرغ ارادتها في شكل معين، او تتبع اجراءات معينه في إصداره، بحيث يصبح القرار معيبا اذا لم تحترم الإدارة هذا الالزام وأصدرت القرار دون اتباع هذه الاجراءات .[1]

وفي فلسطين اكدت محكمه العدل العليا " ان قرار الشطب مسبب وسببه مخالفة المستدعي لقانون تنظيم مهنة المحاماة، اما عن سبب الشكل، فان القانون لم يحدد شكلا معينا لقرار الشطب ليقوم مصدر القرار الإداري بإفراغ قراره في الشكل المقرر في القانون "[2]

ان تسبيب القرار الإداري ليس شرطا يلزم الإدارة عند اصدار قراراتها في كل الأحوال ولكن القانون قد يشترط على الإدارة ان تسبب بعض قراراتها وفي هذه الاحوال يصبح تسبيب القرار شكلا جوهريا يترتب على اغفاله بطلان القرار الإداري [3].

غالبا ما يستلزم اصدار بعض القرارات الإدارية بعض الخطوات وفق ما ورد بالقانون او احد مبادئه العامة والتي استقر القضاء على تطبيقها، بحيث ينتج عن عدم انتهاج الإدارة لتلك الاجراءات في اصدار القرار بطلانه سواء تغاضت عن تلك الاجراءات او عن جزء منها . وتتمثل هذه الاجراءات او الشكليات بضرورة اتباعها قبل اصدار الإدارة لقرارها، وقد تتمثل ايضا في اشكال تتصل بالمظهر الخارجي للقرار لحظه اصداره وذلك على النحو التالي :

أ- الاجراءات الواجب اتباعها قبل اصدار القرار الإداري .

قد تلتزم الإدارة قبل اصدارها للقرار باتباع اجراءات معينه ومن امثلة تلك الاجراءات ما يلي :

(1) التحقيق الإداري كإجراء سابق لتوقيع الجزاء التأديبي .

التحقيق الإداري ضمانه فرديه واجبة الاتباع قبل توقيع الجزاء الإداري بقرار تأديبي، حيث تبدأ الاجراءات التأديبية اتجاه الموظف بصدور قرار الاحالة للتحقيق من قبل الجهة المختصة بذلك

---

[1] د.الشوبكي، عمر محمد، **القضاء الاداري(دراسة مقارنه)**، مرجع سابق.ص، 296

[2] حكم العدل العليا الفلسطينيه، القضيه رقم 45 \ 2004، قرار رقم 159، صدر بتاريخ 26\10\2005.

[3] أ.د بانجيد،خالد عمر عبد الله،**القضاء الاداري وخصوصيته (دراسة مقارنه)**،مرجع سابق.ص، 135

قانونا،[1]وفي مثل هذه الحالة يجب ان يكون التحقيق سليما كاملا بان تحترم الإدارة مقتضيات حق الدفاع وعلى هذا النحو يجب عليها قبل اصدارها للقرار التأديبي ان تواجه الموظف بالتهم وان تسمع دفاعه كاملا وان تسمع الشهود .

وهذا ما قررته محكمة العدل العليا الفلسطينية بان " لا يتم الاستغناء عن خدمة ضباط الصف او الفرد إلا بعد التحقيق معه من قبل لجنه تحقيق تشكل لهذا الغرض من قبل الوزير المختص، وللجنة ان توصي ببقائه في الخدمة او الاستغناء عن خدمته وفي الحالة الأخيرة يجب ان يصدر قرار بالاستغناء عن الخدمة، وإلا كان القرار مخالفا للقانون "[2] .

(2) اشتراط اخذ رأي جهة معينه قبل اصدار القرار .

يفرض المشرع على الادارة اخذ رأي جهة معينه في بعض الاحوال قبل اصدار القرار، قد تكون تلك الفئة فردا او هيئه او مجلس، اما بالنسبة للإجراء نفسه فقد ينحصر في مجرد الاستشارة دون التقيد به، وفي احيان اخرى تلتزم الإدارة بهذا الرأي اذا اشترط القانون ذلك، كما انه لا يجوز للإدارة ان تتحاي على الاجراءات التي فرضها المشرع كان تتصل بكل عضو على حده من اعضاء المجلس للضغط عليهم او الحصول على موافقتهم .[3]

ومن امثلة ذلك ما نصت عليه الماده 65 من قانون تنظيم الجامعات المصريه رقم 49 لسنه 1972م من ان " يعين رئيس الجامعه اعضاء هيئه التدريس بناء على طلب مجلس الجامعه بعد اخذ رأي مجلس الكلية او المعهد ومجلس القسم المختص، ويكون التعيين من تاريخ موافقة مجلس الجامعه.

(3) اشتراط صدور القرار بناء على اقتراح جهة من الجهات .

---

[1] أسمر، علاء محمد يحيي، **التحقيق الاداري في قطاع الخدمة المدنية الفلسطيني**.(رسالة ماجستير غير منشوره).جامعة النجاح الوطنية.نابلس.فلسطين2012.ص،5.

[2]حكم العدل العليا الفلسطينيه رقم 146\2008 الصادر بتاريخ 10\2\2010.

[3] د. عبد الله، عبد الغني بسيوني، **القضاء الاداري**، مرجع سابق.ص،603 وما بعدها .

اذا ما اشترط القانون ذلك فلا تستطيع الإدارة اصدار القرار من تلقاء نفسها، بل يجب ان يأتي الاقتراح وفكرة القرار من تلك الجهة التي عينها القانون وذلك قبل اصدار الادارة للقرار .

ب – الاشكال المتصلة بالمظهر الخارجي للقرار .

في بعض الاحيان يستلزم ان يصدر القرار في شكل خارجي معين ومثال ذلك :

1) اشتراط صدور القرار مكتوبا، ليس هناك في الاصل شرطا يفرض صدور القرار في شكل معين فقد يصدر القرار شفاهة او مكتوبا، ولكن اذا اشترط صدور القرار مكتوبا، ويصبح نشره إلزاميا، فهنا يعتبر الشكل الكتابي للقرار متطلبا ويجب ان يحمل القرار تاريخ صدوره وتوقيع مصدره او مصدريه اذا تعددوا وفي هذه الاحوال يصبح عدم اتباع هذا الشكل الكتابي الذي اوجبة القانون عيب جوهري يترتب عليه بطلان القرار الإداري .[1]

2) اشتراط ان يكون القرار مسببا .

يقصد بتسبيب الإدارة لما تصدره من قرارات اداريه ذكرها في صلبه لمبررات اصداره بهدف احاطة المخاطبين به بالدوافع التي لأجلها اصدرت تلك القرارات [2]

في ذلك نص في قانون او لائحه، وذهبت محكمة العدل العليا الفلسطينية الى ان " تسبيب القرار الإداري مظهر من مظاهره الخارجية التي يجب أن يستند إليها، فإذا كان السبب غير صحيح من الناحيتين القانونية والواقعية كان القرار مخالفاً للقانون، وبالرغم من أن الإدارة غير ملزمة بذكر السبب إلا إذا ألزمها القانون بذلك فإن لم يلزمها بذكره ولم تذكره كانت رقابة محكمة العدل العليا على عنصر السبب رقابة نظرية لأن السبب لا يكون معلوماً لدى المحكمة لتراقب صحتة من ناحية واقعية وقانونية إلا بذكره "[3]

---

[1] بانجيد،خالد عمر عبد الله،**القضاء الاداري وخصوصيته (دراسة مقارنه)**، مرجع سابق.ص، 135

[2] خليفه، عبد العزيز عبد المنعم، **دعوى الغاء القرار الاداري وطلبات ايقاف تنفيذه**. مرجع سابق.ص،86 .

[3] حكم العدل العليا الفلسطينيه، القضيه رقم 5\1997 والصادر بتاريخ 8\9\1998

وقد ذهب بعض الفقه بحق القول الى ان القرار الإداري غير المسبب يكون صحيحا متى استند الى قرارا اخر سبب تسبيبا كافيا ذلك لان التسبيب قصد به ان يكون ضمانه للأفراد ضد التسرع والتعسف وهذه الضمانه سوف تتحقق اذا كان القرار المطعون فيه قد اسس بصفة اصليه على قرار سببته الإدارة بشكل واضح.[1]

وبعد ان عرضنا فيما سبق لأهم الأمثلة على الاجراءات والأشكال التي قد يتطلبها المشرع احيانا قبل وأثناء اصدار الإدارة لقراراتها، يجب ان نوضح الان الحكمة التي من اجلها يستلزم المشرع من اجلها هذه الشكليات .

ان الحكمه الاساسية من اشتراط الشكليات هي ضمان حسن اصدار القرارات الإدارية بناء على رويه وتأني دون إسراع فالمشرع يرى ان بعض القرارات الإدارية لما لها من اهمية خاصة تستلزم قدرا من التبصر ووزن الملابسات والظروف قبل إصدارها[2]، وبالتالي الى حسن سير المرافق العامة حيث ان هذه الشكليات تستهدف مصلحه الافراد بتوفير ضمانه لهم [3]، حيث اثبتت التجارب العمليه مدى جدوى هذه الاجراءات في حماية الافراد . لهذا فان النظم الانجلوسكسونيه تهتم بهذه الاجراءات الى درجه كبيرة، ومن هنا نجد ان التزام الإدارة باتباع قواعد الشكل يأتي من كون هذه القواعد من القانون او النظام او من مبدأ قانوني يفرضه القضاء .[4]

ومن السهل التحقق من نلك الحكمه اذا استرجعنا بعض الامثلة السابقه على الاجراءات والأشكال الإدارية، فاستلزم المشرع ان يسبق صدور القرار الجزائي على موظف تحقيق متكامل يحتوي على ضمانات حق الموظف في الدفاع عن نفسه، يؤدي في النهاية الى اصدار قرار مبني على سبب صحيح له اساس في الواقع، وكذلك اشتراط اخذ راي جهه معينه قبل اصدار القرار بحيث يضمن البحث المسبق من جهة ذات خبرة فنيه معينه .

---

[1] د. فهمي،مصطفى ابو زيد، **القضاء الاداري ومجلس الدولة**، مرجع سابق.ص، 450

[2] د.عبد الوهاب، محمد رفعت، **القضاء الاداري**، مرجع سابق.ص،171

[3] د. البنا، محمود عاطف، **الوسيط في القضاء الاداري**،القاهرة،دار الفكر العربي . لم تذكر سنة النشر.ص،240.

[4] د.العبادي، محمد وليد،**القضاء الاداري(الجزء الثاني)**، مرجع سابق.ص،518.

وأخيرا اذا التسبيب او التعليل الصحيح للقرار فهذا يرجع الى ذكر الادارة للأسباب المحدده التي دفعتها لإصدار القرار .

وبناء على تلك الحكمه من الشكليات الإدارية التي قررتها النصوص فإذا ما تجاهلت الادارة تلك الشكليات او الاجراءات قبل او اثناء اصدارها للقرارات الإدارية، اصبحت تلك القرارات معيبة بعيب الشكل مما يؤدي الى الغائها بواسطة القاضي الإداري .

ثانيا : الحالات التي لا يؤثر فيها عيب الشكل في مشروعيه القرار الإداري .

كما ذكرنا سابقا اذا خالفت الإدارية قواعد الشكل والإجراءات التي تطلبها القانون عند اصدار القرارات فان تلك القرارات تكون معيبة بعيب الشكل، وينتج عن هذا قابليتها للإلغاء بواسطة محكمة العدل العليا الفلسطينية بناء على طلب الطاعن .

ولكن قضاء مجلس الدوله المصري ومحكمة العدل العليا الفلسطينية قد استقر على عدد من الاستثناءات تغاضى فيها عن عيب الشكل ورفض فيها الغاء القرار الإداري، برغم اغفال الادارة للشكليات، فهناك اذن عدد من الحالات الاستثنائية لا يحكم فيها القضاء بإلغاء القرار برغم وجود عيب الشكل فيه، ويمكن عرض تلك الحالات على النحو التالي :

أ) الاشكال الثانوية أو غير الجوهريه .

استقر مجلس الدولة في فرنسا ومصر ومحكمة العدل العليا الفلسطينية على التفرقه في شأن قواعد الشكل بين نوعين من الاشكال : الاشكال الجوهرية من ناحية والأشكال الثانوية او غير الجوهريه من ناحية اخرى . وبناء على هذه التفرقه قرر مجلس الدوله المصري ومحكمة العدل العليا الفلسطينية –ومن قبلهما مجلس الدوله الفرنسي – ان اغفال وتجاهل الاشكال الجوهريه هو وحده الذي يعيب القرار الإداري ويؤدي الى الغائه اما اغفال الاشكال غير الجوهرية فهو لا يعيب القرار ولا يؤدي الى الغاؤه .

ولكن ما هو الشكل الجوهري الذي يعيب القرار، وما هو الشكل غير الجوهري الذي لا يعيبه ؟

الحالة الاولى : عندما تقوم الادارة بإتمام الاجراءات القانونية، وحتى لو خالفتها جزئيا، فمجلس الدوله الفرنسي، في هذه الحاله يتغاضى عن هذه المخالفة بشرط عدم تأثيرها في القرار من حيث الموضوع، ولم تنتقص من الضمانات المقرره للأفراد . ومثال ذلك تقصير الإدارة للمدة المنصوص عليها، اذا ثبت ان هذه المدة التي منحت للأفراد كانت كافيه عمليا لإعداد دفاعهم او لإبداء وجهة نظرهم بحيث لم يلحقهم اي ضرر لتقصير هذه المده .[1]

الحالة الثانيه : اذا اعتبره القانون جوهريا ويكون ذلك عبر النص عن الشكل بصيغه الوجوب او اذا قرر النص صراحة بطلان القرار عند تخلف الشكل، ويدعم هذه الحالة ما ورد في اجتهاد محكمة العدل العليا الفلسطينية " اذا ألزم المشرع الإدارة بتسبيب قرارها وجب عليها ان تذكر الاسباب بصورة واضحة جلية وإلا كان قرارها مجافيا للقانون وباطلا، اذ ان اسباب القرار الإداري تكون خاضعة لرقابة احكام محكمة العدل العليا لتعرف مدى صحتها من الوجه الواقعيه..."[2]

ب) الظروف الاستثنائية.

اقر القانون الاساسي الفلسطينيي نظرية الظروف الاستثنائية، وقرر هذه النظريه في نصوص خاصة، بحيث تضمن بابا كاملا تحت عنوان احكام حالة الطوارئ، وذلك في المادة 110 منه[3] التي من شأنها ان تمنح الإدارة سلطات غير عادية لمواجهة هذه الظروف الصعبة، فأثر الظروف الاستثنائية هو توسيع نطاق المشروعية بالقدر اللازم لمواجهة هذه الظروف لتحقيق المصلحة العامة .

---

[1] د. العبادي، محمد، **قضاء الالغاء (دراسة مقارنه)**، مرجع سابق.ص،213.

[2] حكم العدل العليا الفلسطينيه، القضية رقم 20\1998،صادر بتاريخ 3\11\1999.

[3] "نصت المادع 110 من القانون الاساسي الفلسطيني على ان " عند وجود تهديد للامن القومي بسبب حرب او غزو او عصيان مسلح او حدوث كارثه طبيعيه، يجوز اعلان حالة الطوارئ بمرسوم من رئيس السلطه الوطنيه الفلسطينيه لمدة لا تزيد عن 30 يوما ".

وبناء على نظريه الظروف الاستثنائية قضى مجلس الدولة المصري بمشروعية وصحة بعض القرارات الإدارية برغم اغفالها لبعض الاجراءات والأشكال الجوهرية، ومن امثلة ذلك : اصدرت وزارة الماليه قرارا برقم 75 لسنه 1951 دون عرضة مسبقا على قسم التشريع بمجلس الدولة، في حين ان قانون المجلس كان يوجب ذلك، وعندما طعن في هذا القرار رفضت محكمة القضاء الإداري الطعن نظرا لتحقق حالة الاستعجال والضرورة التي تعفي الحكومة من عرض القرار على قسم التشريع بمجلس الدولة .[1]

ج) استحالة اتمام الشكل المطلوب

يتجه القضاء الى اعفاء الإدارة من مراعاة الشكل الواجب قانونا في حالة ما اذا كن هناك استحالة حقيقية سواء كانت بفعل الطبيعة كأن يتعذر عقد اجتماع لجنة للتوصية في موضوع عاجل بسبب العواصف والفيضانات والثلوج فيصدر القرار مباشره من السلطة المختصة .[2]

د) الشكل المقرر لمصلحة الإدارة .

الواقع انه اذا كانت الاجراءات الإدارية قد شرعت بوجه عام لتحقيق مصلحه عامه تتمثل في التروي قبل اصدار بعض القرارات وتتمثل ايضا في توفير ضمانات لمصلحه الإفراد إلا ان بعض الاشكال القانونية قد شرعت لتحقيق مصلحه الادارة بصورة مباشره .

ومن الامثلة على ذلك اشتراط الكشف الطبي على المرشح لشغل وظيفة عامه قبل صدور قرار التعيين وذلك من اجل ضمان لياقته الصحية ومثال ذلك ايضا اشتراط تقديم ضمان مالي لشغل بعض الوظائف . فمثل هذه الاشكال تتمثل الحكمة منها حماية مصلحة الإدارة، ولا يستطيع الفرد صاحب الشأن الاحتجاج بذلك بهدف الغاء القرار الإداري .[3]

---

[1] د. عبد الوهاب، محمد رفعت، **القضاء الاداري**.مرجع سابق.ص،183

[2] د. عمرو، عدنان، **القضاء الاداري في فلسطين**.مرجع سابق.ص، 358

[3] د. عبد الوهاب، محمد رفعت، **القضاء الاداري**. مرجع سابق.ص، 186

ه) تغطية عيب الشكل .

اختلف فقهاء القانون العام بشأن إمكانية تصحيح عيب الشكل باستيفاء الاجراءات التي لم تراع قبل اتخاذ القرار، كما تضاربت احكام القضاء اتجاه ذلك، فقد اتجه جانب من الفقهاء الى عدم جواز تصحيح الاشكال بعد صدور القرار، وذهب فريق اخر من الفقهاء – بعكس الاتجاه السابق –الى الموافقة على تصحيح القرار عن طريق الاستيفاء اللاحق للشكليات [1].

ويرى الباحث موافقة ما اتجه اليه الفريق الثاني فيما ذهب اليه الى جواز تصحيح القرار عن طريق اللحق للشكليات .

وفي ما يتعلق بقبول رضا صاحب الشأن بالقرار فان مجلس الدوله المصري كان موقفه متذبذبا وغير مستقر في هذا الشأن، فذهبت محكمة القضاء الإداري الى ان قبول صاحب الشأن للقرار المعيب يكون عديم الاثر في تغطيه عيب الشكل، بيد ان المحكمة الإدارية العليا في مصر جعلت قبول ذي المصلحة كافيا لتصحيح عيب الشكل .[2]وهذا الرأي الذي يؤيده الباحث .

المطلب الثاني : اوجه الإلغاء الخاصة بالمشروعية الماديه للقرار الإداري

تستلزم المشروعية الماديه للقرار ان يقوم هذا الاخير على حالة واقعيه او قانونيه صحيحة أي على سبب صحيح، وان يوافق محلة القانون أي مجموعة القواعد القانونية، وأخيرا ن تكون غايته تحقيق المصلحة العامة او الهدف الذي حدده القانون .

وعلى ذك يتصل عيب مخالفة القانون بمحل القرار، وعيب انحراف السلطة فهو الذي يتعلق بالغاية او الهدف، اما عيب السبب يتصل بالخطأ في الوقائع او في تكييفها قانونا . وهذه كلها هي اوجه عدم المشروعية الماديه للقرار الإداري .

---

[1] د.عبد الله، عبد الغني بسيوني، **القضاء الاداري**، مرجع سابق.ص،615.

[2] أ.د. بانجيد، خالد عمر عبد الله، **القضاء الاداري وخصوصيته(دراسة مقارنه)**. مرجع سابق.ص، 137.

الفرع الاول : عيب مخالفة القانون .

يقصد بمخالفة القانون بمعناه الوسع : مخالفة كل قاعدة قانونيه تفرض احترامها على الإدارة تطبيقا لمبدأ الشرعيه سواء كانت هذه القاعدة مكتوب هام غير مكتوبة، وحسب تدرجها في القوة بين مصادر الشرعيه.[1] ويعتبر هذا العيب من اقدم العيوب في مصر حيث فسر بمعنى واسع شمل كل العيوب الاخرى ولكن هذا العيب يعتبر احدث العيوب في قضاء الإلغاء في فرنسا بمعناه الضيق.[2]

وعيب مخالفة بمعناه الواسع يغطي كل اوجه الإلغاء، وحتى لا يأخذ القانون بهذا الشكل المطلق فان فقه القانون العام تناول هذا العيب بمعناه الضيق، بحيث تعتبر مخالفة القانون كل مخالفة قانونيه لا تندرج تحت حاله عدم الاختصاص او الشكل او الانحراف بالسلطة . وسيتناول الباحث عيب مخالفة القانون في فرعين اثنين ليكون محل القرار الإداري فرعا اول وصور مخالفة القواعد القانونية في فرع ثان.

أولا : محل القرار الإداري

محل القرار الإداري هو الاثر الذ يحدثه هذا القرار في الحالة القانونية القائمة وذلك اما بإنشاء او تعديل مركز قانوني او الغائه وهذا ما تتجه ارادة مصدر القرار الى تحقيقه، وان الاثار التي تتولد عنها انما هي وليده ارادة المشرع وليس ارادة الإرادة .[3]

ان القرار الداري كأي تصرف قانوني لا بد من ان يكون له محل، ويتمثل هذا المحل بالآثار القانونية التي ينشأها القرار وهي مجموعة الحقوق والالتزامات المتولدة من هذا القرار [4]. غير ان هذا المحل لكي يكون مشروعا يجب تتوافر فيه شرطان هما ان يكون ممكنا وجائزا قانونيا .

---

[1] د.الغويري، احمد عودة، **قضاء الالغاء في الاردن**، مرجع سابق.ص، 365

[2] د. الايوبي، عبد الرحمن نورجان،القضاء **الاداري في العراق حاضره ومستقبله (دراسة مقارنه)**، بدون طبعة،العراق، دار ومطابع الشعب.1965.ص،209.

[3] د. الغويري، احمد عودة، **قضاء الالغاء في الاردن**، مرجع سابق.ص، 367

[4]د.عيسى، رياض***دعوى الالغاء في الجزائر(دراسة مقارنه)***،مرجع سابق/78.

1- ان يكون جائزا قانونا .

ومقتضى هذا الشرط ان يكون محل القرار منسجما مع القواعد القانونية المكتوبة وغير المكتوبة وإلا كان هذا المحل غير مشروع وبالتالي يؤدي لبطلان القرار لعيب اصابه في محلة ومن الأمثلة على القرارات الإدارية المعيبة بعيب مخالفة القانون : صدور قرار تنظيمي يخالف قاعدة قانونيه او مبدأ من المبادئ العامة للقانون كمبدأ المساواة ، وفي هذا قضت محكمة العدل العليا الأردنية " نصت الماده السادسة من الدستور الاردني على ان الاردنيين امام القانون سواء والمقصود بالمساواة عدم التفرقه بين افراد الفئة الواحدة ..."[1]

2- ان يكون ممكنا من الناحية القانونية او الواقعيه .

يشترط ان يكون القرار ممكنا من الناحية القانونية او الواقعيه فإذا كان محل القرار مستحيلا قانونا او عملا اصبح القرار الإداري منعدما وليس فقط قابلا للبطلان او الإلغاء، ومثال ذلك القرار الصادر بهدم منزل ايل للسقوط اذا اتضح ان هذا المنزل كان قد انهار فعلا قبل اصدار القرار، فمحل القرار هو هدم المنزل مستحيل تحقيقه من الناحية العملية، ويترتب على ذلك ان يصبح القرار الإداري نفسه منعدما .[2]

ثانيا: صور مخالفة القواعد القانونية.

تتخذ مخالفة القواعد القانونية، في العمل ثلاث صور، تتمثل في المخالفة المباشره للقاعدة القانونية، والخطأ في تطبيق القاعدة القانونية، وأخيرا الخطأ في تطبيق القاعدة القانونية التي بني عليها القرار الإداري

الصورة الاولى : المخالفة المباشره للقاعدة القانونية .

[1] د. القبيلات، حمدي، **الوجيز في القضاء الاداري**، مرجع سابق.ص، 380

[2] د.عبد الوهاب، محمد رفعت، **القضاء الاداري**، مرجع سابق.ص، 192

من المعروف ان الإدارة تخضع – كما يقول الفقه الإداري –الى التزام مزدوج التزام ايجابي يفرض عليها تطبيق قاعدة قانونيه والتزام سلبي يفرض عليها الامتناع عن القيام بعمل يحرمه القانون، لذلك فان مخالفة القانون تقع عندما تخرج الادارة عن حكم قررته قاعدة قانونية اعلى من القرار الإداري،[1]كما لو ان الادارة قامت بإبعاد مواطن فلسطيني الى خارج فلسطين على خلاف ما تأمر به الماده (28) من القانون الاساسي الفلسطيني التي تمنع ابعاد مواطن فلسطيني خارج فلسطين .[2]

اما المخالفة السلبيه للقانون فتتمثل في تلك الاحوال التي لا تمتنع فيها الادارة من القيام بعمل يحرمه القانون كما لو ان القانون يمنع البلديه من منح رخص البناء لأغراض السكن في الاراضي الزراعيه التابعه اليها فتصدر قرارا اداريا بمنح الرخصه لأحد المواطنين .

ومن تطبيقات المخالفة السلبيه في مجلس الدولة المصري، ما ذهبت اليه محكمة القضاء الإداري بحكمها الصادر بتاريخ 23-12-1985 وكان ذلك بمناسبة الطعن بقرار سلبي بالامتناع عن اعطاء شهادة بفصل المدعيه من الخدمه على الرغم من القانون يجوز اعطائها مثل هذه الشهادة، وقد قالت المحكمة " (... ومن حيث ان اللائحة الماليه للميزانية والحسابات تقتضي بان يعطي للعاملين الذين تركوا الحكومة المستخرجات التي يطلبونها من ملفاتهم ...).[3]

يتضح مما سبق انه مهما يكن التزام الإدارة بالقانون، سواء كان التزاما ايجابيا او سلبيا، فان مخالفة القواعد القانونية بصورة مباشره يجعل القرار الإداري معيبا في محلة ويصبح قابلا للإلغاء.

---

[1] د.عيسى، رياض، **دعوى الالغاء في الجزائر(دراسة مقارنه)**، مرجع سابق/ 78

[2] تنص الماده 28 من القانون الاساسي الفلسطيني المعدل 2003 على " لا يجوز إبعاد أي فلسطيني عن أرض الوطن أو حرمانه من العودة إليه أو منعه من المغادرة أو تجريده من الجنسية أو تسليمه لأية جهة أجنبية

[3] د. الغويري، احمد عودة، **قضاء الالغاء في الاردن**، مرجع سابق.ص، 373

الصورة الثانيه : والخطأ في تفسير القاعدة القانونية .

قد تنزل الإدارة الى حكم القانون بشكل مبدئي إلا انها تخالف معناه بتفسيرها الخاطئ له، كأن تعتقد الإدارة خطأ بان القواعد القانونية لا تخولها سلطة منح ترخيص لأحد الأفراد، في حين يكون لها سلطه تقديريه في منحه او منعه، فقرار الإدارة يتعين الغاؤه لاستناده على تفسير خاطئ للقانون في حين كان من الممكن ان يكون مشروعا لو ان الادارة استندت في تفسيرها على سلطتها التقديريه وحدها .[1]

وقد يقع الخطأ على نحو عمدي من جانب الإدارة، ومثال ذلك قيام الإدارة بإصدار قرارا بأثر رجعي ملعنة انه قرار تفسيري لقرار اداري سبق صدوره، فهذا تحايل واضح من جانب الإدارة على قاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية .

ويندرج في معنى الخطأ في التفسير الحالات التي تحاول فيه الإدارة بالخطأ ان تمد نطاق القاعدة القانونية فتسحبها الى حالات لا تشملها كأن تضيف عقوبات تأديبية جديدة الى ما سبق ان حدده المشرع بمناسبة جرائم تأديبية معينة، وتطبيقا على ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية، بإلغاء قرار الإدارة بتخفيض اجر المدعي الى القدر الذي كان عليه عند بدء تعيينه، حيث انتهت الى ان قرار الجزاء يخرج عن نطاق الجزاءات التأديبية التي قررها المشرع .[2]

وفي فلسطين فقد عمدت محكمة العدل العليا منذ قراراتها الاولى الى التعريف بتفسير النص القانوني، فقد قضت بعدم مشروعية قرار رئيس الوزراء بعزل رئيس البلدية وفقا لما هو منصوص عليه في المادة السادسة إلا كعقوبة تأديبية بحكم ان الماده نصت على حرمان رئيس البلدية من المكافئه " القاعدة في التفسير هي انه اذا ورد تعبير خاص في القانون ولم يرد له تعريف او تحديد فيجب استنباط معنى ذلك التعبير من سياق النصوص الواردة في القانون نفسه في المواضع التي جاء فيها، ان قانون البلديات اراد بالعزل الوارد في الماده السادسة منه ان

---

[1] د. مسكوني، صبيح بشير، **القضاء الاداري في الجمهوريه العربيه الليبيه (دراسة مقارنه)**، مرجع سابق.ص، 408

[2] د. خليفه، عبد العزيز عبد المنعم، **دعوى الغاء القرار الاداري وطلبات ايقاف تنفيذه**، مرجع سابق.ص، 121

يكون عقوبة نتيجة لإدانة الموظف بجريمة جزائية او نتيجة لإجراءات تأديبية ولا ينصرف الى الحالات التي ينحى فيها الموظف لأسباب أخرى .[1]

الصورة الثالثه : الخطأ في تطبيق القاعدة القانونية .

اذا كانت القاعدة المستقره فقها وقضاء، ان جهة الإدارة لها مطلق الحرية في تقدير ظروف القرار الإداري ووزن الملابسات المحيطه به لتقرر ملائمة اصداره من عدمه إلا انه يجب لصحة القرار ان يقوم على وقائع صحيحة، وإلا انطوى على مخالفة للقانون لانعدام الاساس القانوني، ولوقوع الخطأ في تطبيق القانون بسبب الخطأ في فهم الواقع .[2]

وقد استقرت احكام المحكمة الإدارية العليا المصريه الى الحكم بانعدام القرار الإداري المشوب بعيب مخالفة القانون اذا كان الخطأ جسيم " قيام جهة الإدارة بتعيين العامل الحاصل على مؤهل عال اثناء الخدمه في وظائف الدرجة الثانيه بالمجموعة النوعية التخصصية، كان هذا القرار مشوبا بعيب الخطأ الجسيم في تطبيق القانون مما ينزل بهذا القرار الى درجة الانعدام .[3]

وفي حكم لمحكمة العدل العليا الأردنية في 1997/9/27 قررت المحكمة ابطال قرار اداري لمخالفته القانون من حيث الخطأ في تطبيقه . وجاء في حكمها ما يلي : " وبما انه لما كان ذلك والثابت من الاوراق ان رخصة المكتب موضوع الدعوى قد صدرت استنادا لأحكام الماده 8 من قانون السياحة رقم 20 لسنة 1988 وفي تاريخ سابق لصدور النظام رقم 14 لسنة 1996، وكان من شروط الترخيص انذاك ان لا تقل مساحة المكتب السياحي عن (40) مترا ولما كانت احكام هذا النظام لا تنطبق على وضع المستدعيه .... وعلية فان القرار الطعين يكون مخالفا للقانون .[4]

---

[1] د.عمرو،عدنان، **القضاء الاداري في فلسطين (دراسة مقارنه)**، مرجع سابق .ص، 132

[2] د.الشوبكي، عمر محمد، **القضاء الاداري (دراسة مقارنه)**، مرجع سابق.ص، 336

[3] د.ابو سمهدانه، عبد الناصر عبد الله، **الخصومة الاداريه ومستقبل القضاء الاداري في فلسطين**، مرجع سابق.ص، 323

[4] د. الجبوري، محمود خلف، **القضاء الاداري (دراسة مقارنه)**، مرجع سابق.ص، 107

وفي فلسطين فقد اكدت محكمة العدل العليا بان تقديم المستدعي دعوى الطعن بقرار ديوان الموظفين باعتباره فاقدا لوظيفته في وزارة الصحة بسبب تغيبه غير المشروع وقدم للمحكمة القرائن التي اثبتت لأنه حصل على اجازة مرضيه بعلم ارادته حيث قررت " لما كان الاصل في القرار الإداري ان يصدر صحيحا ومتمتعا بقرينته السلامه إلا ان يثبت العكس، ولما كانت القرائن التي تستخلصها المحكمة قد جردت القرار الإداري باعتبار المستدعي فاقدا لوظيفته من قرينة الصحة والسلامة الامر الذي يعد معه ان القرار الطعين قد صدر مخالفا للقانون ممايستوجب معه قبول الطعن". [1]

الفرع الثاني: عيب الانحراف في استعمال السلطة.

ان عيب الانحراف بالسلطة او اساءة استعمالها هو احد اوجه الإلغاء التي نصت عليها القوانين المتعاقبة المحدده لاختصاص محكمة العدل العليا . وقد اطلق عليها المشرع الفلسطيني تسميه التعسف او الانحراف في استعمال السلطة .[2]

يرتبط عيب الانحراف باستعمال السلطة بركن الغاية في القرار الإداري، وتعرف الغاية كركن في القرار الإداري بأنه الهدف الذي يسعى رجل الإدارة الى تحقيقه من وراء اصدار القرار الإداري، فالأصل ان الإدارة العامة تهدف الى تحقيق المصلحة العامة من خلال قراراتها الإدارية، وإذا ما خرجت عن ذلك كان قرارها معيب بعيب الانحراف باستعمال السلطة.[3]

اولا : التعريف بعيب الانحراف في استعمال السلطة

يعرف الانحراف في استعمال السلطة بأنه استخدام الموظف لصلاحياته القانونية لتحقيق هدف اخر غير الهدف الذي من اجل تحقيقه انيطت به تلك الصلاحيات[4] ، ومثال ذلك قيام الادارة

---

[1] حكم العدل العليا الفلسطينه، القضيه رقم 80\2007، صادر بتاريخ 22\4\2009 .

[2] الماده" 34" من قانون تشكيل المحاكم النظاميه الفلسطيني رقم 5 لسنة 2001

[3] د. القبيلات، حمدي، **الوجيز في القضاء الاداري**، مرجع سابق.ص،389.

[4] أ.د. شطناوي، علي خطار، **موسوعة القضاء الاداري**، الجزء الثاني، مرجع سابق.ص، 824

باستخدام سلطتها من اجل تحقيق غاية غير مشروعة سواء باستهداف غاية بعيده عن المصلحة العامة، او ابتغاء هدف مغاير للهدف الذ حدده لها القانون .[1]

ويتصل عيب الانحراف في استعمال السلطة بنفسية مصدر القرار ونواياه، وما ينتظر تحقيقه من خلال القرار الإداري، فهو عيب عمدي القصد منه تحقيق غرض شخصي لمصدره وقضت المحكمة الإدارية العليا المصريه في هذا السياق " عيب اساءة استعمال السلطة من العيوب القصديه في السلوك الإداري قوامه ان يكون لدى الادارة قصد اساءة استعمال السلطة او الانحراف بها بان تكون جهة الادارة قد تنكبت وجه المصلحة العامة التي يتغياها القرار او تكون الإدارة قد اصدرت القرار بباعث لا يمت لتلك المصلحة – عيب اساءه استعمال السلطة يجب اقامة الدليل عليه – يقع عبء اثبات هذا الدليل على عاتق من يدعيه"[2]

وقد درج المشرع المصري على تسميه إساءة استعمال السلطة في نصوص قوانين مجلس الدولة المتعاقبة حتى نص الماده العاشرة من القانون رقم 47 لسنة 1972 في حين استخدم المشرع الفلسطيني تسمية التعسف او الانحراف في استعمال السلطة في قانون تشكيل المحاكم النظاميه الفلسطيني رقم 5 لعام 2001.

ولعيب اساءة استعمال السلطة او الانحراف بها اهميه خاصة سواء من الناحية العمليه او من الناحية القانونية، فمن الناحية القانونية يتعلق هذا العيب بهدف العمل الإداري وغايته في ميدان السلطة التقديريه للإدارة، اي في الاحوال التي يترك فيها المشرع للإدارة جنبا من الحرية في التدخل، وفي اختيار الوقت الملائم للتدخل .

---

[1] د. عبد الله،عبد الغني بسيوني، **القضاء الاداري**، مرجع سابق.ص،660

[2] غنيم، ابراهيم محمد، **المرشد في الدعوى الادارية**،راجع حكم المحكمه الاداريه العليا المصريه في الطعن رقم 3035 لسنة 29 ق – جلسة 23\11\1985 – مجموعة مبادئها السنة 31 ص 333

ومن الناحية العملية فان الرقابة على اساءه استعمال السلطة رقابة دقيقة، ومهمة القاضي فيها شاقه وعسيرة اذا انها لا تنحصر في فحص المشروعية الخارجية وإنما تمتد للبحث عن الهدف الحقيقي الذي اتخذت الادارة قرارها من اجله بعيدا عن المصلحة العامة .[1]

ثانيا: مظاهر الانحراف في استعمال السلطة.

يتوجب على الإدارة ان تستهدف من اصدار القرار تحقيق الغاية التي من اجل تحقيقها انيطت بها صلاحية اصدار ذلك القرار، وإلا كان مشوبا بعيب الانحراف في استعمال السلطة، ولكن صور الغايات غير المشروعه التي تستهدف الادارة تحقيقها، تتعدد وتتنوع بصورة كبيره، إلا انه بالإمكان تصنيفها الى ثلاث فئات، هي البعد عن المصلحة العامة، وعدم الالتزام بالأهداف التي حددها المشرع، والانحراف في استخدام الاجراءات الإدارية.

الصورة الاولى : البعد عن المصلحة العامة.

تعتبر هذه الحاله خطيرة، لان الانحراف هنا متعمد، فرجل الادارة يستغل سلطاته التقديريه لتحقيق اغراض أخرى، لا تتعلق بالمصلحة العامة، [2]ويخرج بالقرار عن هدفه الطبيعي بتحقيق نفع مادي او معنوي له او لغيره ويشمل ذلك النفع ايضا مجرد الوعد بشيء من ذلك .[3]

لذلك فانه يجب على السلطة الإدارية ان تضع نصب عينها المصلحة العامة عند اصدارها القرارات الإدارية، فلا يجوز لها ان تنحرف عن المصلحة العامة لتحقيق نفع شخصي او تقصد الانتقام او تحقيق غرض سياسي او محاباة الغير، وإلا كان قرارها مشوبا بعيب الانحراف في استعمال السلطة

وقد قضت محكمة العدل العليا الفلسطينية ولا يرد قول ممثل الجهة المستدعي ضدها ان اجراء نقل المستدعي من وظيفة مدير الى وظيفة معلم كان يستهدف تحقيق مصلحه عامه قائمه على

---

[1] د. عبد الله، عبد الغني بسيوني، **القضاء الاداري**، مرجع سابق.ص، 661

[2] د.العبادي، محمد وليد، **قضاء الالغاء(دراسة مقارنه)**،مرجع سابق.ص،228.

[3] د.الجبوري، محمود، **القضاء الاداري (دراسة مقارنه)**، مرجع سابق.ص، 108

الحرص الشديد على المسيره التعليمية، ذلك ان القول الذي بقي ادعاءا مجردا لا يستند على اساس من الواقع او القانون يتنافى وما اثبتته البيانات المقدمه التي اشرنا اليها من ان المستدعي يستحق ان يبقى في وظيفته التي نقل منها والتي اكتسب من خلالها ومن خلال الدورات التي اشترك فيها خبرة واسعه وادارة سليمه يجب الاستفادة منها وهي ضرورية لمصلحة العمل وسير العملية التربوية على عكس ما ذهب الية ممثل الجهة المستدعيه ضدها بهذا الخصوص وبذا فان شرط تحقيق المصلحة العامة الواجب توافرة قانونا للنقل من وظيفة الى وظيفة اخرى يكون غير متحقق ويكون القرار مشوبا بإساءة استعمال السلطة وواجب الإلغاء.[1]

وبناء على ما سبق ذكره فان البعد عن المصلحة العامة تتمثل في الاوضاع والفروض الاتية :

- تحقيق مصالح شخصيه لمصدر القرار : تتحقق هذه الصورة عندما يستغل رجل الإدارة سلطته لتحقيق مصلحة له او لغيره على حساب اهدار مصلحه اخرى لشخص آخر، كإصدار قرار بتحريم الرقص خلال فترات معينه بحجه حماية العمل بداعي ان الرقص صرف الشباب عن العمل ولكن السبب يرجع الى حماية مطعم لمصدر القرار انصرف عنه الشباب الى المحلات التي تهيئ لهم فرصه الرقص .[2]
- استعمال السلطة بقصد الانتقام : يستهدف مصدر القرار في هذه الخالة الانتقام من الغير وعلى الاخص خصومه ومعارضيه السياسيين والإداريين . فتقول محكمة العدل العليا الفلسطينية في احد احكامها : " وفي حالة المستدعي فننا نجد بان الاجراءات التي تمت بحقه بداية من عقوبة لفت النظر لضعف انتاجه ولفت النظر هي احدى العقوبات المنصوص عليها في الماده (68) من قانون الخدمة المدنية – وصولا الى تنحيته من وظيفة مدير مدرسه الى وظيفة معلم –والتنحية في ذاتها هي عبارة عن تخفيض للدرجة – لقد تمت هذه الاجراءات خلال عشرة ايام تقريبا دون ان تتاح للمستدعي الفرصه الكافيه للدفاع عن نفسه هذه السرعة التي تم خلالها اتخاذ الاجراءات تدل على ان هنالك قرار مبيتا لتنحيه المستدعي

[1] حكم العدل العيا الفلسطينيه، القضيه رقم 49 \1999، الصادر بتاريخ 3\4\2003.

[2] د.ابو العثم، فهد عبد الكريم، **القضاء الاداري بين النظرية والتطبيق**، مرجع سابق.ص، 390

من مدير مدرسة الى معلم يضاف الى ذلك انه لا يجوز توقيع اكثر من عقوبة على الفعل الواحد وبالتالي فان توقيع عقوبتين لنفس المخالفة هي مخالفة للقانون "[1]

يرى الباحث ان هذه الصورة من صور الابتعاد عن المصلحة العامة تعد من ابشع صور الانحراف في استخدام السلطة على الإطلاق اذا يستخدم الموظف العام امتيازات السلطة العامة لقهر خصومه السياسيين والإداريين والتغلب عليهم .

- استعمال السلطة تحقيقا لغرض سياسي او حزبي: الغى مجلس الدولة الفرنسي القرار الصادر من جهة الإدارة بإنهاء خدمة موظف لأنه لم يصدر بدافع المصلحة العامة انما بدافع سياسي، وهذه الصورة تتحقق كثيرا في الدول التي تأخذ بالنظام الحزبي حيث يحاول الوزراء الجدد ابعاد انصار الاحزاب التي كانت تتولى الحكم سابقا.[2]

ولقد قررت المحكمة الإدارية العليا في حكم صدر بتاريخ 26 ابريل عام 1960 بأنها " ترى من ظروف الدعوى وملابسات اصدار القرار المطعون فيه، وبوجه خاص انه صدر بصورة غير عاديه تنم عن الخلاف في شانه بين الوزارة وبين رئيس الجمهوريه انذاك اذ رفض توقيع مرسوم صرف المدعي من الخدمه فأصدرته الوزارة نفسها، ترى في مثل هذا ما يؤيد صدق ما ينعاه المدعي على القرار المذكور من انه انما صدر بالباعث الحزبي الذي اوضحه .. ومن ثم يكون القرار المطعون به صدر مشوبا بهذا العيب، قد وقع باطلا. "[3]

نلاحظ مما سبق ان القرارات الصادرة في هذه الحالة تكون مشوبة بعيب الانحراف في استعمال السلطة سواء تمثلت في فصل او ابعاد الموظفين الذين يناصرون الاحزاب الاخرى او الذين يدينون بالولاء لها .

---

[1] حكم العدل العليا الفلسطينيه، القضيه رقم 50\1999، قرار رقم 61، صادر بتاريخ 28\4\2003.

[2] أ.د.الشنطاوي، علي خطار، **موسوعة القضاء الاداري**، الجزء الاول، مرجع سابق، ص 848

[3] د. خليل، محسن، **قضاء الالغاء**، مرجع سابق . ص، 177

- التحايل على تنفيذ الاحكام القضائية : قد تتحايل الادارة على الاحكام القضائية، بحيث تتهرب من تنفيذها بطريق غير مباشر، ففي هذه الحاله تعتبر قراراتها مشوبة بعيب اساءة استعمال السلطة .

الصورة الثانيه : عدم الالتزام بالأهداف التي حددها المشرع .

في الصورة السابقه اوضحنا ان القرارات الإدارية كلها وبغير استثناء يجب ان تستهدف المصلحة العامة، وهنا لا بد من الإشارة الى قاعدة اخرى تضاف اليها وتكملها وتقضي بان القرار الإداري يجب ان يستهدف الى جانب المصلحة العامة نفس الهدف الذي حدده له القانون، فلا يكفي في هذا ان يكون الهدف متعلقا بالمصلحة العامة بل يجب ان يكون هو ذات الهدف الذي حدده القانون .

وحالة عدم الالتزام بالأهداف التي حددها القانون اقل خطورة من حالة البعد عن المصلحة العامة، ذلك لان رجل الإدارة يتصرف في حدود الصالح العام، ولكن العيب يرجع الى انه يسعى الى تحقيق غرض لا يدخل في اختصاصه لان القانون لم ينط به تحقيقه .[1]

وفي حكم لمجلس الدوله الفرنسي صدر في 1924/7/4 تقرر فيه الغاء قرار رئيس البلديه القاضي بتحريم خلع المستحمين على الشواطئ لملابسهم إلا في داخل وحدات خلع الملابس التابعه للبلدية مقابل مبلغ معين وذلك ليس للمحافظة على الاداب العامة وإنما بقصد تحقيق هدف مالي، فاستخدام سلطه الضبط الإداري لتحقيق نفع مادي يعتبر انحرافا للسلطة .[2]

وتأسيسا على ذلك فان صور عدم الالتزام بالأهداف التي حددها القانون لا تقع تحت حصر ومثال ذلك قرارات نقل الموظفين نقلا مكانيا او نوعيا او القرارات الصادرة من الادارة في تأديب الموظفين من خلال السلطة الممنوحة لهم من القانون .

---

[1] د.الشوبكي، عمر محمد، **القضاء الاداري (دراسة مقارنه)**، مرجع سابق.ص، 368.

[2] د.عيسى، رياض،***دعوى الالغاء في الجزائر(دراسة مقارنه)***،**مجلة الحقوق** \ 93

الصورة الثالثه : انحراف الاجراءات

ويقصد بذلك ان تلجأ الادارة الى استعمال بعض الاجراءات بدل اجراءات اخرى كان يتعين عليها اتباعها للوصول الى الهدف الذي ترمي اليه .

ومن الأمثلة التي قدمها مجلس الدولة الفرنسي على الانحراف في استخدام الاجراءات حكمة الصادر بتاريخ 17 فبراير 1981 الذي قرر فيه الغاء قرار وزير التعليم القومي المتضمن انهاء خدمة مدرسة مساعده تحت التمرين لأنه استخدم هذا الطريق المباشر بدلا من اتباع قواعد الاجراءات التأديبية للوصول الى هذه النتيجة .[1]

وفي نهاية حديثنا عن عيب الانحراف في استعمال السلطة لا بد من الإشارة الى ان هذا العيب يرجع اصلة الى قضاء مجلس الدولة الفرنسي دونما سند من التشريع، اما في مصر وفلسطين فقد ولد تشريعيا .[2]

الفرع الثالث: عيب السبب.

من المبادئ المقررة في القانون العام، ان الادارة كسلطة تخضع للقانون وتلتزم بمراعاته بكل اعمالها وتصرفاتها . فلا تتمتع الإدارة بسلطة مطلقه حال مباشرتها لوظيفتها ولكنها مقيده للعمل ضم ضوابط معينه وحدود قائمه وموجودة، كضبطها للأشكال والإجراءات وضبطها بمشروعيه المحل وإمكانيته، ومع هذا التقيد تلتزم الإدارة حال قيامه بإصدار القرارات بضرورة وجود سبب يبرر هذا القرار.

[1] د. الغويري، احمد عوده،**قضاء الالغاء في الاردن**، مرجع سابق.ص، 394

[2] ورد النص على هذا العيب في قانون مجلس الدوله المصري رقم 47 لعام 1972 في الماده العاشره منه، كما ورد النص عليه في الماده 34 من قانون تشكيل المحاكم النظاميه الفلسطيني رقم 5 لعام 2001

والسبب في القرار الإداري هو حالة واقعيه او قانونيه تدفع الادارة الى التدخل فإذا ثبت خطأ الحاله الواقعيه بان قام القرار على واقعه ماديه لا وجود لها كان سبب القرار غير مشروع وجاز الطعن فيه بالإلغاء .[1]

اولا : مفهوم عيب السبب

اشرنا الى ان السبب هو الحاله الواقعيه التي تدفع الادارة الى التدخل . وان تدخل الإدارة باصدار قرار نهائي دون الاستناد الى هذه الحالة الواقعيه او القانونية بجعل القرار الإداري غير مشروع لفقدان السبب مما يتيح الطعن فيه بالإلغاء .

ان عيب السبب وفقا للمعنى السابق لم يرد في نص قانون مجلس الدوله المصري او محكمة العدل العليا الفلسطينية الا ان الفقه والقضاء قد درجا على انعدام السبب يعبر من اوجه الغاء القرارات الإدارية.

وقضت محكمة العدل العليا الفلسطينية ان الاسباب القانونية او الواقعيه تعد عنصرا اساسيا لقيام القرار الإداري بقولها " وحيث ان الاسباب القانونية والواقعيه تعد ركنا لازما لقيام القرار الإداري بحيث يؤدي غيابهما او الخطأ فيهما الى عدم مشروعية القرار والغاؤه قضائيا لذلك يعتبر السبب ركنا من اركان القرار وشرطا لازما لصحته لما في ذلك ضمان لحقوق الافراد.."[2]

ومن امثله الحالة الواقعيه : حدوث اضطرابات في مختلف اجزاء اقليم الدولة . وهو ما يدفع الإدارة المعنيه الى التدخل للمحافظة على الارواح والممتلكات، فيصدر رئيس الدوله مرسوما رئاسيا يعلن فيه حالة الطوارئ.

[1] زين الدين، بلال امين، **دعوى الالغاء في قضاء مجلس الدوله (دراسة مقارنة)**، مرجع سابق.ص،375.

[2] حكم العدل العليا الفلسطينيه، القضيه 2007\25، الصادر بتاريخ 2009\4\29.

ومن امثلة الحاله القانونية : ارتكاب موظف لخطأ تاديبي . فهذا السلوك من جانب الموظف ترتب عنه مخالفته لتشريع الوظيفه او للنظام الداخلي مما فرض ضرورة مسائلته تاديبيا، فاصدار قرار العقوبه التاديبيه لم يتم دون مبرر، وانما بسبب ارتكاب الموظف لخطأ تاديبي .[1]

ثانيا : تسبيب القرار الإداري .

الاصل ان كل قرار اداري صدر مبنيا على سبب، وان الإدارة غير ملزمه بابراز الاسباب بالقرار الا باراده المشرع، ومن هنا لا يجب الخلط بين عيب السبب وتسبيب القرار الإداري الذي يعني ذكر الاسباب في فحوى القرار والذي يتعلق بالمظهر الخارجي للقرار الإداري اي عيب الشكل .[2] والتسبيب لا تلتزم الادارة به، الا اذا فرضه نص صريح مثل رفض رئيس البلديه منح رخصة بناء فقانون التعمير الجزائري في نص الماده(62) [3]الزمه بتسبيب قراره .

واذا كان الاصل ان الادارة لا تلتزم بتسبيب قراراتها، مالم يلزمها المشرع بذلك، الا انه اذا افصحت الإدارة عن اسباب قرارها طواعية في حين انها لم تكن ملزمة بذلك، فان هذه الاسباب تخضع لرقابة القضاء الإداري للتاكد من مدى مشروعيتها طالما انها طرحت للمحكمة واصبحت بذلك عنصرا من عناصر الدعوى .[4]

ويرى الباحث ان الزام الادارة من قبل المشرع بذكر القرار الإداري يعتبر ضمانه هامه للافراد لبسط رقابة محكمة العدل العليا على مشروعية مثل هذا القرار، وهذا ما ذهبت اليه محكمة العدل العليا الفلسطينية في حكمها المشار اليه سابقا في الدعوى رقم 25 لسنة 2007 الصادر بتاريخ 29-4-2009 حيث قررت " على المجلس البلدي احالة الموظف الذي ارتكب مخالفة تاديبيه الى مجلس تاديبي يشكل وفقا لاحكام قانون البلديات وقانون الخدمة المدنية .

---

[1] أ.د. بوضياف، عمار، **الوسيط في قضاء الالغاء**, مرجع سابق.ص، 321 وما بعدها.

[2] د عمرو، عدنان القضاء **الاداري في فلسطين (دراسة مقارنة)**، مرجع سابق.ص، 384

[3]تنص الماده 62 من قانون التعمير الجزائري 90-29الصادر بتاريخ 1-ديسمبر 1990على " لا يمكن رفض طلب رخصة البناء او التجزئه او الهدم الا لاسباب مستخلص من احكام هذا القانون.."

[4] د. خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، دعوى **الغاء القرار الاداري في قضاء مجلس الدولة**، الطبعة الاولى،القاهره، المركز القومي للاصدارات القانونيه.2008.ص،219

ثالثا : حدود رقابة القضاء الإداري على عنصر السبب .

من استعراض احكام القضاء الإداري تظهر حدود رقابته على عنصر السبب، حيث استقرت تلك الاحكام على ان سبب القرار الإداري يلزم ان يكون حقيقيا، وقانونيا تتوافر فيه الشروط التي يستلزمها القانون .

وبناء على ذلك تتحدد رقابة القضاء الإداري على سبب القرار في الاتي :

- رقابة صحة الوقائع من الناحية الماديه : اول درجه من درجات رقابة القضاء الإداري للسبب هي رقابة صحه الوجود المادي للحالة الواقعيه او القانونية التي ادت الى اصدار هذا القرار، وتلك الرقابة الماديه للوقائع المكونه لسبب القرار، تمثل الحد الادنى للرقابه القضائيه في هذا المجال ويخضع لها كل قرار اداري .

ومن الامثله على ذلك صدور قرار بقبول استقالة احد الموظفين، هذا القرار سببه هو طلب الموظف الاستقاله فاذا ثبت للقاضي الإداري ان الموظف لم يقدم اساسا هذا الطلب او انه قدمه ولكن كانت ارادته معيبه نتيجه اكراه حقيقي، فان القاضي يحكم ببطلان القرار لتخلف السبب.[1]

- الرقابة على التكييف القانوني لوقائع : الى جانب دور القاضي من وجوب تحققه من الوجود المادي للوقائع التي استندت اليها الإدارة في اصدارها لقراراتها، فانه يحق له مراقبة تكييف الإدارة القانوني للوقائع وما اسبغته عليها من وصف قانوني .

وفي مصر استقر القضاء الإداري لديها على فرض رقابته للتحقق من صحه التكييف القانوني ومثال ذلك في مجال تاديب الموظفين حيث ذهبت المحكمة الإدارية العليا الى ان زواج احد الماذونيين زواجا عرفيا ليش فيه مخالفة للقوانيين واللوائح او لاحكام الشرع والنظام العام مما لا يوجد معه مبرر لتوقيع جزاء تاديبي عليه .[2]

---

[1] د. عبد الوهاب، محمد رفعت، **القضاء الاداري**، مرجع سابق .ص، 205

[2] د. خضر، طارق فتح الله، **القضاء الاداري مبدأ المشروعيه – تنظيم القضاء الاداري دعوى الالغاء**، مرجع سابق.ص، 366

- رقابة القضاء على ملائمه سبب القرار : ذكرنا ان للقضاء الإداري ان يسلط رقابته على الوقائع الماديه للتحقق من وجودها وصحتها ومن سلامة الوصف القانوني لهذه الوقائع، ومن ثم فان هذه الرقابه تقف عند هذا الحد ولا تتعداه الى بحث مدى ملائمه القرار للوقائع لان القاضي الإداري قاضي مشروعيه وتقتصر مراقبته على الاعمال الماديه لبيان مدى اتفاقها مع المشروعية،ولكن برغم ذلك ظهرت عوامل ادت الى اتساع نطاق الرقابه القضائيه بمجلس الدوله الفرنسي والمصري والقضاء الإداري الاردني الى عدم حصر هذه الرقابه في بحث الاسباب القانونية للقرار، وانما اعطى نفسه حق ما اذا كانت هذه الاسباب كافيه لتبرير القرار، واكثر ما يظهر ذلك في مجال الحريات العامة .

وقالت محكمة العدل العليا الاردنيه " ان الاسباب التي قدمه المحافظ باعتباره السلطة القائمه على تطبيق نظام التشكيلات الإدارية تخضع لرقابة محكمة العدل العليا من حيث ملائمه الاجراء للظروف التي ادت لاتخاذه بحيث يحل القضاء محل الإدارة في تقديره للاسباب التي تعتبر اخلالا للنظام العام بالوسائل التي يراها ملائمه لمنع هذا الاخلال ".[1]

[1] د.ابو العثم، فهد عبد الكريم، **القضاء الاداري بين النظرية والتطبيق**، مرجع سابق.ص،379

الفصل الثاني

الجوانب العملية لرفع دعوى الإلغاء والحكم فيها

تتميز اجراءات رفع دعوى الإلغاء في العديد من الدول انها مستقله عن اجراءات رفع الدعاوى الاخرى المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية والتجارية، وهي بهذا لا تشكل استثناءا عن هذه الاجراءات بقدر ما تمثل نظاما مستقلا واساسيا لا يعتد فيه القاضي الإداري بضرورة الرجوع الى قانون المرافعات في حالة عدم وجود النص او غموضه، انما يستمد قواعده من طبيعة المنازعات الإدارية وضرورات سير المرافق العامة .

اما في فلسطين فان المشرع لم ينص على اجراءات خاصه لرفع دعوى الإلغاء غير تلك المنصوص عليها في قانون اصول المحاكمات المدنية والتجارية الفلسطيني رقم 2 لسنه 2001.

وسيتم تناول هذا الفصل من خلال مبحثين اساسيين، ليكون المبحث الاول (القواعد الإجرائية في رفع الدعوى والفصل فيها)، والمبحث الثاني (الاثار المترتبه على الحكم الصادر بالغاء) .

المبحث الاول : القواعد الإجرائية في رفع الدعوى والفصل فيها .

لاجراءات اقامة الدعوى الإدارية بشكل عام ومنها دعوى الإلغاء شكليات معينه يحددها القاون، فعلى المدعي اتباعها والا تعرض للجزاء، أي من الضروري ان تتم العمليه الإجرائية وفقا للشكليه التي يحددها القانون، من دون ان يكون للاطراف الذين يقومون بها حرية اختيار هذه الوسيله، لان هذه الوسيله يحددها ويفرضها القانون على الاطراف .[1]وهذه الاجراءات تعني بتنظيم سير الدعوى القضائيه المثارة امام القضاء لذا فانها تعتبر قواعد قانونيه ينبغي تطبيقها شأنها في ذلك شان القواعد الموضوعيه التي تطبق على موضوع الدعوى.[2]

ويجب ان ترفع دعوى الإلغاء على الجهة التي اصدرت القرار الإداري المطعون فيه او على الجهة الرئاسيه لها ان كانت تختص برقابة قراراتها، والجهة الإدارية المدعى عليها اما ان تكون

[1] زكريا،محمود رسلان، **اجراءات دعوى الالغاء امام مجلس الدولة السوري**، مرجع سابق. ص، 137

[2] د. الشربيني، مصطفى محمود، **بطلان اجراءات التقاضي امام القضاء الاداري (دراسة مقارنه)**، مرجع سابق.ص، 89

من قبيل الاشخاص الاعتباريه العامة المركزيه او الاقليميه كالمحافظات والمراكز والمدن ... الخ وفي هذه الحالة يجب ان ترفع دعوى الإلغاء على من يمثل هذه الاشخاص المعنويه وهو بالطبع شخص طبيعي في نهاية الامر سواء المحافظ او رؤوساء مجلس الإدارة .[1]

لذا سيتم تقسيم هذا المبحث الى ثلاثة مطالب، ليكون المطلب الاول (اجراءات رفع الدعوى)، والمطلب الثاني (الفصل في الدعوى)، والمطلب الثالث (وقف تنفيذ القرار المطعون فيه).

المطلب الاول : اجراءات رفع الدعوى

قررت محكمة العدل العليا الفلسطينية في قرارها رقم 76 لعام 2005 والصادر بتاريخ 13-9-2005 على " وتأخذ محكمة العدل العليا من القواعد المنصوص عليه في قانون اصول المحاكمات المدنية والتجارية بما ينسجم مع دعوى الإلغاء، كما ان للمحكمة ان ترفض اتباع تلك القواعد اذا لم تنسجم مع دعوى الإلغاء ".

ويتم رفع دعوى الإلغاء في مصر بايداع صاحب المصلحة طلبا الى قلم كتاب المحكمة المختصه بعريضه موقعه من محام مقيد بجدول المحامين المقبولين امام تلك المحكمة، وتتضمن العريضه عدا البيانات العامة العامة باسم الطالب من يوجه اليهم الطلب وصفاتهم وموضوع الطلب وتاريخ التظلم ونتيجة التظلم .[2]

وفي فلسطين ترفع دعوى الإلغاء مباشره امام محكمة العدل العليا لان التقاضي امامها على درجة واحده [3]وتبدأ الاجراءات لديها بتقديم استدعاء الى قلم المحكمة بعدد المستدعى ضدهم مرفقا به الاوراق المؤيده له، [4]ولا يسمع الاستدعاء لدى هذه المحكمة الا اذا كان محامي مزاول.[5]

---

[1] د. زين الدين، زين الدين، **دعوى الالغاء في قضء مجلس الدوله(دراسة مقارنه)**، مرجع سابق.ص، 421.

[2] نص المادة25 من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972.

[3] حكم العدل العليا الفلسطينيه، القضية رقم 76\2005، قرار رقم 108، صادر بتاريخ 13\9\2005.

[4] نص الماده283 من قانون اصول المحاكمات المدنيه والتجاريه الفلسطيني رقم 2 لسنة 2001.

[5] نص الماده 285 من قانون اصول المحاكمات المدنيه والتجاريه الفلسطيني رقم 2 لسنة 2001.

وعموما فان دعوى الإلغاء كغيرها من الدعاوى القضائيه تمر بعد رفعها امام الجهة القضائيه بمجموعة من الاجراءات، وبهدف التحكم في مختلف مراحل الدعوى سيقوم الباحث بمعالجتها من خلال الفروع الاتيه :

الفرع الاول : بيانات عريضه الدعوى .

طبقا لنص الفقرتين الاولى والثانيه من الماده (25) من قانون مجلس الدوله المصري رقم 47 لسنه 1972 فان طلب الغاء القرار الإداري يقدم الى قلم كتاب المحكمة موقعه من محام مقيد بجدول المحامين امام تلك المحكمة .

تتضمن العريضه عدا البيانات العامة المتعلقه باسم الطالب ومن يوجه اليهم الطلب ومحال اقامتهم، تتضمن موضوع الطلب وتاريخ التظلم من القرار ان كان مما يجب التظلم منه ونتيجة التظلم وبيانات بالمستندات المؤيده وملخص من القرار المطعون فيه، بالاضافه الى ايداع لدى قلم المحكمة عدا الاصول عددا كافيا من صورة العريضه والمذكرة وحافظة المستندات .[1]

وفي فلسطين لا يختلف الوضع عن بيان التفصيلات السابقه لبيانات المدعي حسب ما نصت عليه الماده (52) الفقره (2) من قانون اصول المحاكمات المدنية الفلسطيني واضافت الفقره 4 من نفس الماده انه اذا كان المدعي فاقدا لاهليته او ناقصها يذكر ذلك في لائحة الدعوى .[2]

ويشترط ايضا تحديد الجهة التي يوجه اليها الطلب ومحل اقامتها، وذلك حسب نص الماده (25) من قانون مجلس الدولة المصري، وهذا التحديد له اهمية اسوة بالطاعن، اذ يجب الا يثار الشك حول صفة الجهة المطعون بقرارها .

---

[1] د. خضر، طارق فتح الله، **القضاء الاداري مبدأ المشروعية – تنظيم القضاء الاداري دعوى الالغاء**، مرجع سابق.ص، 383

[2] د.ابو سمهدانه، عبد الناصر عبد الله، **الخصومة الاداريه ومستقبل القضاء الاداري في فلسطين**، مرجع سابق.ص، 391

ويترتب على نقص مثل هذا البيانات وجوب الحكم بالبطلان بعريضة الدعوى لان من شان هذا النقص التجهيل باطراف الخصومة .[1]

الفرع الثاني: ايداع عريضه الدعوى.

ان الدعوى في المنازعات الإدارية ومنها دعوى الإلغاء لا تعتبر مرفوعه طبقا لقانون محكمة العدل العليا الفلسطينه او مجلس الدوله المصري الى بايداع صحيفتها قلم كاتب المحكمة المختصه، فهذا الاجراء فقط هو الذي يدل على انعقاد الخصومة الإدارية .

ويتم ايداع عريضه الدعوى لدى كاتب قلم المحكمة المختصه بعد ان يتم توقيع المحامي عليها، بالاضافه الى استيفاء الرسوم القانونية، وهذا ما نصت عليه الماده (54) من قانون اصول المحاكمات المدنية والتجارية الفلسطيني [2]، والماده (25) من قانون مجلس الدوله رقم (47) لسنه (1972) .

ويتعين ان تكون لائحه الدعوى شاملة لجميع ما يحق للمدعي المطالبة به في وقت اقامتها، كما يجوز للمدعي ان يجمع اكثر من سبب في دعوى واحده، مالم يرد نص على خلاف ذلك [3]،وبالتالي يجوز للمدعي ان يطلب الغاء اكثر من قرار اداري في دعوى واحده.

اما بالنسبة للجمع بين بين دعوى الإلغاء ودعوى التعويض في عريضه واحده فان القضاء الإداري المصري يسير منذ انشاءه على جواز الجمع بين الدعوتين في عريضه واحده كما تنص الماده العاشره من قانون مجلس الدوله في فقرتها العاشره على اختصاص محاكم مجلس الدولة بطلبات التعويض عن القرارات الإدارية المذكورة في البنود السابقه من الماده سواء رفعت بصفة اصليه او تبعيه .[4]

---

[1] د. مسكوني، صبيح بشير، **القضاء الاداري في الجمهوريه العربيه الليبيه (دراسة مقارنه)**،مرجع سابق.ص، 434

[2] تنص الماده (54) من قانون اصول المحاكمات المدنيه والتجاريه الفلسطيني على "يقيد قلم المحكمة لائحه الدعوى يوم ايداعها في سجل القضايا بعد دفع الرسم وتعطى رقما مسلسلا وتختم بخاتم المحكمة ويدون التاريخ باليوم والشهر والسنة .

[3] نص المادة 56 من اصول المحاكمات المدنيه والتجاريه الفلسطيني رقم 2 لسنه 2001.

[4] د. عبد الله، عبد الغني بسيوني، **القضاء الاداري**، مرجع سابق.ص،683

وبايداع عريضة الدعوى تنعقد الخصومة الإدارية التي ترتب على ذلك اثار عديده واهم تلك الاثار هي :

1. يتم تحريك الخصومة ويتدخل القاضي الإداري بمباشره دورة الايجابي فيه .

2. قطع مواعيد الدعاوي وسقوط مواعيد التقادم بالنسبة للحقوق .

3. الخصومة تضل قائمه ولو توفي احد الخصوم بعد تقديم عريضة الدعوى او فقد احدهم اهلية مباشرة عمل اجرائي، فعند ذلك تسري عليها احكام وقف وانقطاع الخصومة .

4. لا يتساوى القضاء الإداري والقضاء العادي في اعتبار تاريخ هذا الادعاء منطلقا للفائدة القانونية، فللتبليغ هنا اثرة الحتمي بهذه الناحيه .[1]

وفي حالة ايداع العريضه لدى قلم المحكمة يعد اجراء رفع الدعوى صحيحا، وايا كان موضوع الدعوى، كدعوى الإلغاء او التعويض او غير ذلك من الدعاوى الإدارية، حيث لا يوجد طريق اخر لرفعها الا بايداع عريضتها قلم الكاتب وقيد العريضه في السجل الخاص بذلك.[2]

الفرع الثالث : اعلان عريضة الدعوى .

بعد ان يتم ايداع عريضة الدعوى مستوجبة كافة البيانات التي نصت عليها الماده (25) من قانون مجلس الدولة المصري، يتم اعلان عريضة الدعوى ومرفقاتها الى الجهة الإدارية المختصه والى ذوي الشأن بواسطه البريد المسجل، في ميعاد لا يتجاوز سبعة ايام من تاريخ تقديمها الى قلم كتاب المحكمة المختصه، وتنوب هيئة قضايا الدولة عن الجهة الإدارية في استلام الاعلانات الخاصة بصحف الدعاوى المتعلقه بتلك الجهة .[3]

---

[1] زكريا،محمود رسلان، **اجراءات دعوى الالغاء امام مجلس الدولة السوري.**(رسالة دكتوراه غير منشوره)،مرجع سابق.ص،154.

[2] د. الشربيني، مصطفى محمود، **بطلان اجراءات التقاضي امام القضاء الاداري**، مرجع سابق.ص،494.

[3] د. الغويري، احمد عوده، **قضاء الالغاء في الاردن**، مرجع سابق.ص، 241

وبناء على الماده 26 من القانون سالف الذكر والتي توجب على الجهة الإدارية المختصه ان توضع قلم كتاب المحكمة خلال ثلاثين يوما من تاريخ اعلانها مذكره بالبيانات المتعلقه بالدعوى مشفوعا بالاوراق المتعلقة بها فانه يجوز لرئيس المحكمة في احوال الاستعجال ان يصدر امرا غير قابل للطعن بتقصير هذا الميعاد، ويعلن امر رئيس المحكمة بالتقصير الى ذوي الشأن خلال اربع وعشرين ساعه من تاريخ صدورة ويتم الاعلان بالبريد ويسري الميعاد المقصر من تاريخ الاعلان .[1]

اما في **الاردن** فانه وعملا باحكام الماده (17) من قانون محكمة العدل العليا للمستدعي ضده ان يقدم للمحكمة لائحة جوابيه على استدعاء الدعوى خلال 15 يوما من تاريخ تبليغ الاستدعاء، ولرئيس المحكمة تخفيض هذه المده بناء على طلب المستدعي او تمديدها بناء على طلب المستدعى ضده وذلك بمده لا تقل عن يوم ولا تزيد عن عشره ايام .[2]

ويعتبر مكتب المحامي الموقع على العريضه محلا مختارا للطالب، كما يعتبر مكتب المحامي الذي ينوب عن ذوي الشأن في تقديم ملاحظاتهم محلا مختارا لهم، مالم يعينوا محلا مختارا اخر.[3]

المطلب الثاني : الفصل في الدعوى .

بعد ان يتم قيد الدعوى لدى كتاب قلم المحكمة مرفقه بكافه البيانات العامة والخاصة وطلبات المستدعي، تبدأ مرحله نظر الدعوى والفصل، وهنا لابد من الاشاره الى اختلاف اجراءات رفع الدعوى والفصل فيها في مصر عن الاجراءات المتبعه في فلسطين، وستم توضيح هذا المطلب من خلال ثلاثه فروع اساسيه، وهي:

---

[1] د. خضر، طارق فتح الله، **القضاء الاداري مبدأ المشروعية – تنظيم القضاء الاداري دعوى الالغاء**، مرجع سابق.ص، 385

[2] د. القبيلات، حمدي، **الوجيز في القضاء الاداري**، مرجع سابق.ص، 459

[3] د. خليل، محسن، **قضاء الالغاء**، مرجع سابق.ص، 248

الفرع الاول : نظر الدعوى

وقد اوكل المشرع المصري الى هيئه مفوضي الدوله مهمة تحضير الدعوى وتهيئتها للمرافعه، كما انه له ان يامر باستدعاء ذوي الشأن لسؤالهم عن الوقائع التي يرى لزوم تحقيقها، وبعد ان يقوم باتمام تهيئه الدعوى يودع مفوض الدولة تقريرا يحدد فيه الوقائع والمسائل القانونية التي يثيرها النزاع ويبدي رايا مسببا، ويجوز لذوي الشان ان يطلعوا على تقرير المفوض بقلم كتاب المحكمة ولهم ان يطلبوا صورة منه .[1]

اما في فلسطين فان نظر الدعوى يبدأ من خلال اصدار قرار مؤقت بحضور المستدعي او وكيله وتقوم باصدار مذكرة للمستدعى ضده لبيان الاسباب الموجبه للقرار المطعون فيه او المانعه من اصدار القرار موضوع الطلب [2]، ويكون القرار المؤقت الذي تصدرة المحكمة هو عباره عن استدعاء للجهة الإدارية لتوضيح الاسباب سابقه الذكر .

وهذا ما قررته محكمة العدل العليا حيث قالت " اما فيما يتعلق بإصدار قرار مؤقت فإننا نجد ان البينه المقدمه في هذه المرحله كافيه لإصدار مثل هذا القرار وبالتالي بناء واستنادا للبينات المقدمه وعملا بأحكام الماده (286) من اصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (2) لسنه (2001) نصدر هذا القرار المؤقت للجهة المستدعى ضدها وتوجه اليها مذكره لبيان الاسباب الموجبة للقرار المطعون فيه، ولتقدم اذا ما رغبت في معارضة اصدار قرار قطعي بلائحة جوابيه خلال ثمانية ايام من تاريخ تبليغ لائحة الدعوى ومرفقاتها والقرار الصادر فيها وفق ما تتطلبه الماده (287) من القانون المشار اليه .[3]

اما بالنسبة للقرار المؤقت في حالة عدم قبول الدعوى، فانه يتم الغاؤه بقرار من المحكمة، وهذا ما قررته محكمة العدل العليا بإلغاء القرار المؤقت في حالة شطب الدعوى حيث قررت انه " لعدم حضور وكيلة المستدعيه المتبلغ بالذات موعد الجلسة، والذي يتضح من شرح المحضر انه

---

[1] د.عبد الله،عبد الغني بسيوني، **القضاء الاداري**، مرجع سابق.ص، 686

[2] نص الماده 286 من قانون اصول المحاكمات المدنية والتجاريه الفلسطيني رقم 2 لسنه 2001.

[3] حكم العدل العليا الفلسطينيه، القضيه رقم 52 \2003، صادر بتاريخ 1\12\2013 .

رفض التوقيع على ورقة علم وخبر التبليغ، وبناء على طلب رئيس النيابة وعملا بأحكام الماده (85) من قانون اصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (2) لسنه (2001) نقرر شطب الدعوى وإلغاء القرار التمهيدي الصادر فيها بتاريخ 99/7/14 "[1].

الفرع الثاني: التدخل والإدخال في الدعوى.

التدخل في الخصومة هو ادخال شخص ثالث من خارج الخصومة بعد بدأها[2]، وينقسم التدخل الى نوعين : اختياري وإجباري.

اولا : التدخل الإجباري يتمثل في ادخال الغير في الدعوى، اما بناء على طلب الخصوم ليصدر الحكم في مواجهته، او بناء على امر من مفوض الدولة او امر المحكمة نفسها، ويكون الهدف من ذلك اجبار المدخل بتقديم ورقه تحت يديه .[3]

ونصت الماده (117) من قانون المرافعات المصري رقم 13 لسنه 1968 على " للخصم ان يدخل في الدعوى من كان يصح اختصامه فيها عند رفع الدعوى، ويكون ذلك بالإجراءات المعتادة لرفع الدعوى قبل يوم الجلسة مع مراعاة حكم الماده 66.

ويتم ادخال الغير سواء بناء على طلب الخصوم او بأمر المحكمة او مفوض الدولة بالإجراءات المعتادة لرفع الدعوى المنصوص عليها في الماده 66 والمادة 117 والمادة 118 من القانون المشار اليه .

ويجب ان تتوافر في المتدخل المصلحة المشروعه المبررة لتدخله في الدعوى، فلا يقبل التدخل في غير ذي صفة لان التدخل وسيله للدفاع عن الحق او المصلحة عن طريق مساعدة احد طرفي الخصومة.[1]

---

[1] حكم العدل العليا الفلسطينه، القضيه رقم 29\1999، صادر بتاريخ 16\12\2003.

[2] المستشار. عكاشه، حمدي ياسين، **المرافعات الاداريه في قضاء مجلس الدولة**،بدون طبعة،الاسكندريه، منشأة المعارف.لم تذكر سنة النشر.ص، 1215.

[3] د.سارى، جورجي شفيق، **قواعد وحكام القضاء الاداري (دراسة مقارنه لاحدث النظريات والمبادئ في قضاء مجلس الدوله في فرنسا ومصر)**، الطبعه السادسه،.2005\2006.ص، 620.

وفي فلسطين خولت الماده (286) من قانون اصول المحاكمات المدنية والتجارية محكمة العدل العليا صلاحية دعوة اي شخص يتأثر في الدعوى عند اصدار القرار المؤقت حيث قالت " وبالرجوع الى الماده (286) من قانون اصول المحاكمات المدنية لسنه (2001) نجد ان محكمة العدل العليا تملك صلاحية دعوة اي شخص يتأثر من الغاء القرار الإداري ان يطلبوا من المحكمة ادخالهم كأشخاص ثوالث في دعوى الإلغاء، كما ان لمحكمة العدل العليا ان تدخل في الدعوى من ترى ادخاله لإظهار الحقيقة، ولمصلحة العدالة وذلك كما جاء في الفقره الثانيه من الماده (82) من القانون المذكور .... وبناء على تقرير ادخال المستدعي كطرف ثالث مستدعى ضده وتبليغه القرار المؤقت حتى اذا رغب معارضة اصدار قرار اداري مؤقت عليه وخلال ثمانية ايام ان يتقدم بلائحة جوابيه ونسخة منها لتبليغ المستدعي وان تخلف خلال تلك المده لا يجوز سماعه في معارضة الاستدعاء.[2]

ثانيا: التدخل الاختياري.

التدخل هو التصرف الذي ينضم به غير من الاغيار الى دعوى مرفوعة أصلا، ويخضع بصفة عامة لنظام الطلبات الإضافية في الدعوى .[3]

والتدخل الاختياري يتفرع الى فرعين، الفرع الاول هو التدخل الإنضمامي ويقصد المتدخل في التدخل الى الحفاظ على حقوقه عن طريق الانضمام الى احد الأطراف، اما الفرع الثاني فهو التدخل الاختصامي والذي يرى المتدخل حقا لنفسه ويطلب الحكم له به دون غيره .[4]

ومن تطبيقات محكمة العدل العليا الفلسطينية بهذا الخصوص ما قضت به " ان دعوى الإلغاء لا تبطل بسبب انضمام فريق كان ينبغي عدم انضمامه اليها او بسبب عدم انضمام اي فريق اليها

---

[1] د. عبد الله،عبد الغني بسيوني، **القضاء الاداري**، نرجع سبق.ص، 689

[2] حكم العدل العليا الفلسطينيه، القضيه رقم 48\ 1997، قرار رقم 15، صادر بتاريخ 18\12\2002.

[3] المستشار. عكاشه، حمدي ياسين، **المرافعات الاداريه في قضاء مجلس الدولة**، مرجع سابق.ص، 1215

[4] د.ابو سمهدانه، عبد الناصر عبد الله، **الخصومة الاداريه ومستقبل القضاء الاداري في فلسطين**، مرجع سابق.ص، 457

ما دام انها اقيمت ابتداء ضد الخصم الحقيقي وذلك وفقا لأحكام المادة 48 من قانون اصول المحاكمات الحقوقيه ".[1]

الفرع الثالث: ترك الخصومة وانتهائها.

يستخدم المشرع في بعض الدول اصطلاح (الترك)[2] للدلالة عن التنازل عن الخصومة، والبعض الاخر يستخدم تعبير (التنازل) عن الخصومة، اي عن عريضة الدعوى التي رفع بها دعواه طالبا الغاء القرار الإداري وما تلاها من إجراءات مع احتفاظه بأصل الحق، بحيث يجوز له ان يعود لها من جديد بدعوى جديدة إذا توافرت شروط تجديد هذه المطالبة.[3]

وترك الخصومة هو حق للمدعي، فكما ان له حق الالتجاء للقضاء لطلب حماية مركزه القانوني المعتدى عليه، فان له الحق ان يتنازل عن دعواه وترك الخصومة في اي حال تكون عليها الخصومة، إلا انه يشترط لممارسة هذا الحق إلا يضر بغيره من الخصوم، فمتى انعقدت الخصومة وكان الخصم المتنازع قد قام بكافة اجراءات الخصومة، فان الترك لا يتم إلا بموافقة الخصم الآخر لأنه قد يكون من مصلحته ان يتم الفصل في الخصومة بحكم .[4]وهذا ما نصت عليه الماده 1/138 من قانون اصول المحاكمات المدنية والتجارية الفلسطيني.[5]

يتضح مما سبق ان ترك الخصومة يخضع لبعض القواعد ومنها :

1- الترك لا يكون إلا من المدعي، فلا يتصور ان يكون من المدعى عليه، لأنه ملزم بالاستمرار في الدعوى .

---

[1] حكم العدل العليا الفلسطينيه، القضية رقم 66\ 1999،صادر بتاريخ 9\6\2001.

[2] انظر المواد 138-139 من قانون اصول المحاكمات المدنيه والتجاريه الفلسطيني رقم 2 لسنه 2001.

[3] الغويري، أحمد عوده، **التنازل عن الخصومه في الدعوى الادارية، مجلة المنارة**،مرجع سابق.ص، 491

[4] د. بسيوني، حسن السيد، **دور القضاء في المنازعه الاداريه**، مرجع سابق.ص، 256

[5]تنص الماده 1/138 من القانون المشار اليه الى انه " يحق للمدعي في غياب المدعى عليه ان يطلب ترك دعواه في اي مرحله تكون عليها الدعوى فاذا كان المدعى عليه حاضرا فلا يجوز للمدعي طلب ترك دعواة الا بموافقة المدعى عليه ومع ذلك لا يلتفت لاعتراضه اذا كان قد تقدم بطلب او دفع مما يكون الغرض منه منع المحكمة من نظر الدعوى .

2- الترك يكون في اي مرحلة او اي حالة يكون عليها الدعوى .[1]

واختلف الفقه حول تحديد الوقت الذي يجوز للمدعي ان يترك الدعوى او يتنازل عنها، فقد ذهب بعض الفقه، بأن للمدعي الحق في التنازل عن الخصومة في اي حالة كانت عليها الدعوى، ما دام ان المحكمة لم تقرر اختتام المحاكمة اي قبل تحديد موعد اصدار الحكم، بينما ذهب جانب اخر الى بأنه لا يوجد وقت محدد للتنازل عن الخصومة فالمجال مفتوح امام المدعي للتنازل عنها في اي مرحلة كانت عليها الدعوى، حتى لو بعد اختتام المحاكمة باعتبار ان الخصومة قبل صدور حكم فيها ما هي إلا مجرد اجراءات يجوز التنازل عنها .[2]

يرى الباحث ان الرأي الاخير هو الرأي الاجدر للأخذ به وذلك لان المدعي قد يرى ان من مصلحته ان يتنازل عن الخصومة في اي مرحلة من مراحلها قبل صدور الحكم فيها، كما لو قدر ان صدور الحكم قد يسبب ضررا له اكثر من جر مغنم له، فمثلا لو اقام المدعي دعوى الإلغاء طالبا الغاء القرار الإداري وبعد رفعها راجع نفسها فوجد انه تسرع في ذلك وانه لو استر القضاء بنظرها فانه سيخسرها.

ويكون ترك الخصومة من خلال اعلان من التارك لخصمه على يد محضر او ببيان صريح في مذكرة موقعة من التارك او من وكيله مع اطلاع خصمه عليها او بإبدائه شفويا في الجليسة وإثباته في المحضر.[3]

وفي فلسطين قضت محكمة العدل العليا بترك الخصومة وقررت بأن" بناء على طلب وكيل المستدعي وموافقة وكيل المستدعى ضدهما الاولى والثاني وعملا بأحكام المادتين 138 و139

---

[1] د.سارى، جورجي شفيق، **قواعد وحكام القضاء الاداري (دراسة مقارنه لاحدث النظريات والمبادئ في قضاء مجلس الدوله في فرنسا ومصر)**، مرجع سابق.ص، 624

[2] الغويري، أحمد عوده، **التنازل عن الخصومه في الدعوى الادارية، مجلة المنارة**،مرجع سابق.ص، 493 .

[3] نص الماده 141 من قانون المرافعات المدنية والتجاريه المصري المصري رقم 13 لسنة 1968

من قانون اصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم 2 لسنه 2001، نقرر الحكم بترك الخصومة في هذا الاستدعاء وإلغاء جميع اجراءاتها دون الحكم بأي مصاريف او اتعاب محاماة ".[1]

وقررت المحكمة ايضا انه بناء على طلب المستدعي ترك الخصومة بسبب سحب الجهة الإدارية لقرارها محل الطعن حيث قررت انه " وبعد الاستماع الى اقوال المستدعين من ان المستدعى ضدهما سحب القرارين المطعون فيهما، وحيث ان الاجتهاد القضائي استقر على انه وفي حالة طلب المستدعي رد الدعوى لان المستدعى ضده سحب القرار موضوع الطعن يتوجب على المحكمة رد الدعوى ".[2]

وأخيرا، فإن التنازل عن دعوى الإلغاء لا ينصرف الى طعون الإلغاء اذا قدمت عدة طعون متتالية للطعن بقرارات متلاحقة اصدرتها الإدارة، كما ان التنازل لا ينصرف ايضا الى التنازل عن دعوى التعويض اذا قدمت هذه الاخيرة تبعا لدعوى الإلغاء .[3]

المطلب الثالث: وقف تنفيذ القرار المطعون فيه.

المستقر في القضاء الإداري ان مهاجمة القرارات الإدارية امام القضاء بالدعاوى الإدارية لا يوقف تنفيذها بحسب الاصل العام، وهو ما يعرف بمبدأ الاثر غير الواقف للدعاوى الإدارية . ولكن، مع بطء اجراءات التقاضي فانه يؤدي في احيان كثيرة الى انعدام أثره، ويحول الحكم الذي يصدر عن الدعاوى الإدارية الموجهة ضد القرارات الإدارية الى حكم صوري مجرد من كل آثاره، مما يجعل العدالة عديمة الجدوى، والسير في الدعاوى غير ذي موضوع، اذا ما اسرعت الإدارة ونفذت القرار الإداري دون انتظار حكم القضاء في المنازعه.[4]

---

[1] حكم العدل العليا الفلسطينيه، القضيه رقم 36\1999، صادر بتاريخ 5\5\2004

[2] حكم العدل العليا الفلسطينيه،القضيه رقم 44\2000،قرار رقم 10،صادر بتاريخ 30\11\2003.

[3] أ.د الشطناوي، علي خطار، **موسوعة القضاء الاداري**، الجزء الثاني،مرجع سابق.ص، 596

[4] جروني، فايزة، **طبيعة قضاء وقف تنفيذ القرارات الاداريه في النظام القضائي الجزائري**.(رسالة دكتوراه غير منشوره).جامعة محمد خيضر.بسكرة.الجزائر.2010.ص،5.

ان طعن الافراد بالقرارات الإدارية ليس معناه وقف تنفيذها فورا، اذ للإدارة ان توقف التنفيذ او تسير فيه على مسؤوليتها، اذ لا يجوز للأفراد ان يشلوا ارادة الإدارة، ويسمح لهم بإعاقة مباشرة اعمالها التي تهدف الى المصلحة العامة، لمجرد الطعن في القرار الإداري، الذي قد يرفض الحكم بإلغائه لثبوت مشروعيته، ولكن للمحكمة ان تأمر بوقف تنفيذه اذا توافرت شروط معينة، وذلك ريثما يتم الفصل في الموضوع.[1]

وهذا ما نصت عليه الماده 21 من قانون مجلس الدولة السوري رقم 55 لعام 1959 والذي نص على انه : "لا يترتب على رفع الطلب الى المحكمة وقف تنفيذ القرار المطلوب الغاءه على انه يجوز للمحكمة ان تأمر بوقف تنفيذه اذا طلب ذلك في صحيفة الدعوى ورأت المحكمة ان نتائج التنفيذ يتعذر تداركها ".

وهذا ما اكدته محكمة العدل العليا الفلسطينية حيث قالت " لا يترتب على رفع الطلب إلى المحكمة وقف تنفيذ القرار المطلوب إلغاؤه على أنه يجوز للمحكمة أن تأمر بتوقيف تنفيذ القرار مؤقتا إذا رأت أن نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها، وعليه وبما أنه قد تبين للمحكمة أن استمرار عمل المحكمة الخاصة المشكلة لتحديد أي المحكمتين الكنائسيتين اللاتينية أو الأرثوذكسية هي صاحبة الولاية في إصدار حصر إرث قد يرتب أموراً لا يمكن تداركها، فإن المحكمة تقرر إجابة طلب وقف تنفيذ القرار المطعون فيه القاضي بتشكيل المحكمة المذكورة لحين البت بالدعوى وإعلام المستدعي ورئيس المحكمة الخاصة.[2]

وعلى ضوء ما سبق سيتم تقسيم هذا المطلب الى ثلاثة أفرع ليكون الفرع الاول (مفهوم وقف تنفيذ القرار المطعون فيه بالإلغاء)، والفرع الثاني (شروط وقف تنفيذ القرار المطعون فيه)، والفرع الثالث (حجية الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ).

---

[1] د. فوزه، عبد الحكيم، **الخصومة الاداريه**،لم تذكر الطبعة،الاسكندريه، دار المطبوعات الجامعية.1996.ص، 342.

[2] حكم العدل العليا الفلسطينيه، رقم 71\ 1999، صادر بتاريخ 6\12\1999.

الفرع الاول : مفهوم وقف تنفيذ القرار المطعون فيه بالإلغاء .

الاصل ان الطعن بالإلغاء لا يوقف تنفيذ القرار الإداري، بمعنى ان مجرد رفع دعوى الإلغاء ضد قرار اداري يدعي الطاعن عدم مشروعيته، لا يمنع من نفاذ هذا القرار [1]، واستثناء من هذا الاصل يجوز للمحكمة ان تقضي بوقف تنفيذ القرار، ومن ثم فان وقف تنفيذ القرار حال اجازة المحكمة له يعد بمثابة خروج عن الاصل العام.

ومن هنا يبدو الطابع الاستثنائي لطلب وقف تنفيذ القرار الإداري وهذا ما نصت عليه الماده 1/49 من قانون مجلس الدوله المصري المشار اليه سابقا من انه " لا يترتب على رفع الطلب إلى المحكمة وقف تنفيذ القرار المطلوب إلغاؤه على أنه يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذه إذا طلب ذلك في صحيفة الدعوى ورأت المحكمة أن نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها".

والحكمة من ان الطعن بالإلغاء لا يوقف القرار الإداري هي انه لو كان الطعن في القرارات الإدارية بالإلغاء يترتب عليها وقف تنفيذها، لترتب على ذلك اتاحة الفرصه امام الافراد للإسراف في رفع دعوي الإلغاء بسبب وبغير سبب، و لأدى ذلك الى عدم سير المرافق العامة للدولة سيرا منتظما مطردا.[2]

ووقف تنفيذ القرار المطعون فيه بالإلغاء بصفه عامه عبارة عن اجراء وقائي ومؤقت في مسار دعوى الإلغاء ومنظور غايتها، عنها يتفرع حماية عاجله لمصالح لا تحتمل لحين البت النهائي في امرها انتظارا، وبها يرتبط ابتداء وانتهاء.[3]

وأما طلب وقف تنفيذ القرار الإداري: هو طلب مستعجل يتقدم به الطاعن على القرار الإداري بالإلغاء مبتغيا به توقي اثار تنفيذ هذا القرار التي قد يتعذر تداركها في حال قبول دعوى الغاءه.[1]

---

[1] د. جمال الدين،سامي، **الدعاوى الاداريه**، مرجع سابق.ص، 385

[2] د. اسماعيل، خميس السيد، **دعوى الالغاء ووقف تنفيذ القرار الاداري وقضاء التنفيذ واشكالاته والصيغ القانونية امام قضاء مجلس الدولة**، الطبعة الاولى،.1992.ص، 197

[3] د. عبد الباسط، محمد فؤاد، **وقف تنفيذ القرار الاداري**،لم تذكر الطبعة،الاسكندرية،دار الفكر العربي.1997. ص، 4

وتجدر الإشارة هنا ان القوانين الفلسطينية المعنية لم تحدد تعريف وقف تنفيذ القرار الإداري فقد قررت محكمة العدل العليا في احدى قراراتها " اما فيما يتعلق بطلب وكيل المستدعيين بإصدار قرار مستعجل بوقف تنفيذ القرار الصادر عن المستدعى ضده الاول القاضي بإخلاء المستدعيين من بيتهما موضوع هذه الدعوى، فانه بالرغم من عدم النص على صلاحية محكمة العدل العليا بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه في قانوني تشكيل المحاكم النظاميه لسنه 2001 من قانون اصول المحاكمات المتبعه امام محكمة العدل العليا في المواد 283-291 من قانون اصول المحاكمات المدنية والتجارية لسنه 2001، فإننا ..."[2]

الفرع الثاني: شروط وقف تنفيذ القرار المطعون فيه.

حتى تتحدد الطبيعة الاستثنائية لقضاء وقف تنفيذ القرارات الإدارية امام الجهة القضائية الناظرة في دعوى الإلغاء سواء امام المحاكم الإدارية او مجلس الدولة او محكمة العدل العليا، ينبغي تحقيق عدة شروط وذلك على النحو التالي :

اولا : طلب الطاعن وقف التنفيذ في عريضة الدعوى.

ويقصد بهذا الشرط الذي يتعين توافره قبل التصدي لنظر الطلب – ان يكون مدرجا في صلب صحيفة الدعوى، فلا يجوز ان يثار في شكل طلب عارض بعد رفع الدعوى، ولو توافرت مقوماته بعد رفعها، ويرجع هذا الشرط الى صياغة الفقرة الاولى من الماده (49) من قانون مجلس الدولة المصري سالفة الذكر، حيث اجاز النص للمحكمة وقف التنفيذ اذا طلب ذلك في صحيفة الدعوى، وبمفهوم المخالفة اذا لم يطلب بها، فلا يجوز وقف التنفيذ.[3]

وحكمة اشتراط طلب وقف تنفيذ القرار في نفس صحيفة دعوى الإلغاء ضد هذا القرار، هي ان طلب وقف التنفيذ هو امر متفرع عن طلب الإلغاء الأصلي، فهو لا يعدو ان يكون طعنا في

---

[1] شعبان، انور عصام محمد، **وقف تنفيذ القرارات الادارية**.(رسالة ماجستير غير منشورة).جامعة النجاح الوطنية.نابلس.فلسطين2013.ص،7.

[2] حكم العدل العليا الفلسطينيه، القضية رقم 4\2003، قرار رقم 34،صادر بتاريخ 5\2\2003.

[3] د. فوزه، عبد الحكيم، **الخصومة الاداريه**، مرجع سابق. ص، 356.

القرار المطلوب إلغاؤه، وأن وجه الاستعجال الذي يبرر هذا الطلب وفقا للقانون هو ان يترتب على تنفيذ القرار الإداري نتائج يتعذر تداركها.واحتمال هذا الخطر يكون متلازما زمنيا مع القرار ذاته من يوم صدورة تبعا لقابليه هذا القرار للتنفيذ بالطريق المباشر بوصفة قرارا إداريا، بالإضافة الى ان جمع طلب وقف التنفيذ مع الطلب الاصلي يحقق اتحادا في بدء ميعاد الطعن في القرار الغاءا و وقفا، ويمنع بالتالي التفاوت في حساب هذا الميعاد.[1]

اما في فرنسا فانه يجوز ان يقدم طلب وقف التنفيذ مقترنا بصحيفة دعوى الإلغاء، كما يجوز ان يقدم في وقت لاحق على رفع دعوى الإلغاء وهذا ما سارت عليه التقاليد والأعراف فيما يتعلق بطلبات وقف التنفيذ المرفوعة امام مجلس الدولة .[2]

ثانيا: شرط الاستعجال (تعذر تدارك الضرر مستقبلا).

يقصد بذلك خطورة الموقف الناجم عن التنفيذ، اذ بإجرائه يترتب حدوث ضرر جسيم لصاحب الشأن لا يمكن اصلاحه مستقبلا اذا ما الغي القرار الإداري موضوعا، فتنعقد للطاعن مصلحة في طلب وقف التنفيذ ريثما يتم الفصل في الموضوع .[3]

وشرط الاستعجال مردّه ايضا نص الماده(49) من قانون مجلس الدولة سالف الذكر حيث ورد بالفقرة الاولى ما نصه (يجوز ان تأمر المحكمة بوقف تنفيذ القرار الإداري المطلوب الغاؤه اذا طلب ذلك في صحيفة الدعوى، ورأت المحكمة ان نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها) مما يعني عدم استطاعه اصلاح الوضع الناجم عن التنفيذ، بإعادة الحال الى ما كانت عليه قبل التنفيذ.[4]

وأكدت محكمة العدل العليا الفلسطينية شرط الاستعجال في قراراتها حيث قالت "وفي هذه الدعوى تجد المحكمة بان دعوى الجهة المستدعيه تستند في ظاهرها الى اسباب جديه وان التنفيذ المادي بإجراء اي وقوعات او بيوعات سيلحق بالجهة المستدعيه اضرارا لا يمكن تداركها ...

---

[1] د.عبد الوهاب، محمد رفعت،**القضاء الاداري**، مرجع سابق.ص، 324 وما بعدها.

[2] زكريا،محمود رسلان، **اجراءات دعوى الالغاء امام مجلس الدولة السوري**، مرجع سابق.ص، 169.

[3] د. فوزه، عبد الحكيم، **الخصومة الاداريه**، مرجع سابق. ص، 358.

[4]نص المادة 49 من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972

ولهذا نقرر اصدار الامر لدائرة تسجيل الاراضي في رام الله بتوقيف اي وقوعات او بيوعات على قطعة الارض موضوع الطلب "[1]

وللمحكمة الإدارية العليا المصريه العديد من الاحكام التي تتعلق بشرط الاستعجال حيث قالت" فانه لما كان تنفيذ القرار المطعون فيه ينجم عن اضرار جسيمه قد يتعذر تداركها، تتمثل في حرمان المطعون ضده من الانتفاع بالمصنع وهو مورد رزقه، فضلا عن تشريد عدد من العاملين فيه وهم يعولون أُسراًء، لذلك يكون ركن الاستعجال متوفرا، ويكون الحكم المطعون فيه قد اصاب الحق في قضائه"[2]

ويميل القضاء غالبا الى تجنب وقف التنفيذ اذا اقتصرت نتائج التنفيذ على الحاق بعض الخسائر او الاضرار المالية فقط، ولو كانت محققه، فإذا كان المضرور يستطيع ان يطالب بها، فان ذلك ينفي عن الواقعه النتائج التي يتعذر تداركها، الامر الذي ينتفي معه ركن الاستعجال ويجعل طلب وقف التنفيذ غير قائم على سبب صحيح دون بحث ركن الجديه.[3]

ويرى الباحث ان على القضاء الإداري ان يتأكد من ان نتائج تنفيذ القرار هي اضرار ماديه فقط وانه يمكن تداركها مستقبلا، فبيع المطعم الذي يمكله المدعي بالمزاد العلني لا يرتب فقط اثارا ماديه وإنما هناك اضرارا معنوية وسمعة المدعي لا يمكن تداركها بعد حسم النزاع، اضافة الى انقطاع مورد رزق المدعي والعاملين معه في المطعم.

ثالثا: استناد دعوى الإلغاء الى اسباب جديه.

يقضي هذا الشرط ان يتضح للقاضي من ظاهر الاوراق ودون التصدي لأصل الحق ان هناك احتمالا كبيرا لإلغاء القرار الإداري لعدم مشروعيته، وما دام الامر كذلك فلا داعي لتنفيذ قرار

---

[1] حكم العدل العليا الفلسطينيه، القضية رقم92\2005، قرار رقم 92، صادر بتاريخ 12\7\2005.

[2] حكم الادارية العليا المصريه،الطعن رقم 882 لسنة 13 ق، الصادر بتاريخ 9\11\1968 . مشار اليه في دكتور عبد الحكيم فوذه،الخصومة الاداريه، مرجع سابق.ص،360.

[3] د.جمال الدين، سامي، اجراءات **المنازعة الادارية في دعوى الغاء القرارات الادارية**، بدون طبعة،الاسكندرية،منشأة المعارف.2005.ص،146

مصيره الإلغاء، ويستطيع القاضي ان يقف على رجحان الغاء القرار الإداري من مناظرة اسباب دعوى الإلغاء فإذا وجدها جده فان هذا يبرر وقف التنفيذ، اما اذا وجدها اسباب سطحيه فانه ينتهي الى سلامة القرار، ويكون طلب وقف التنفيذ في غير محله خليقا بالرفض.[1]

وأضاف اجتهاد محكمة العدل العليا الفلسطينية من خلال الاحكام الصادرة عنها شرط الجديه ضمن الاسباب التي يستند اليها الطاعن في دعوى الإلغاء، حتى لا يتخذ طالب وقف التنفيذ من طلبة وسيلة لعرقلة تنفيذ القرارات الإدارية التي تعتبر وسيله الادارة وأداتها لإدارة المرافق العامة، فجدية الطلب يعني ان تتثبت المحكمة ان هناك اسباب ظاهرية قوية توحي بان القرار سيكون ماله الإلغاء،وذلك من واقع الاسباب التي اسس عليها الطاعن صحيفة الإلغاء.

وقد ارست محكمة العدل العليا مبدأ وقف تنفيذ القرارات الإدارية بشرط توافر ركن الجدية، حيث قررت بأن " لما كانت القرارات الطعينة فيما اذا نفذت ستلحق المستدعين ضررا يصعب تلافيه وان الطعن يقوم على اسباب جديه تقرر توقيف تنفيذ تلك القرارات لحين البت بالدعوى على ان يصار الى تبليغ المستدعى ضدهم والنائب العام صورة عن لائحة الدعوى ومرفقاتها والقرار الصادر وموعد الجلسة"[2]

وتسير احكام مجلس الدولة المصري على هذا المعنى في اشتراطها قيام طلب الإلغاء على اسباب جديه حتى يستجاب الى طلب الطاعن بوقف تنفيذ القرار المطلوب الحكم بإلغائه.[3]

الفرع الثالث: طبيعة الحكم في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري.

الحكم في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري يتميز بمجموعة من الخصائص ومن اهم هذه الخصائص التي يتميز بها :

---

[1] د.فوزه، عبد الحكيم،**الخصومة الادارية**، مرجع سابق.ص،365.

[2] حكم العدل العليا الفلسطينية، القضية رقم، 2005\111، قرار رقم 103، صادر بتاريخ 2005\9\11.

[3] د. عبد الله، عبد الغني بسيوني، **القضاء الاداري**، مرجع سابق.ص، 694 .

اولا : هو حكم مؤقت او مستعجل، وصفت التأقيت تأتي من كونه يقضي في مسألة مستعجلة تأتي من خشية حدوث ضرر بليغ بصاحب العلاقة المستدعى فيما لو نفذ القرار فورا، كما انه يبني على تقدير وقتي مستعجل في فحص جديته او مشروعيته من ظاهر الاوراق .[1]

وعليه فان قاضي الموضوع لا يقيّد عند فصلة في دعوى الإلغاء، بمعنى ان صدور الحكم بوقف التنفيذ لا يعني ان الحكم في الدعوى سيكون حتما بالغاء القرار المطعون فيه، وكذلك فان رفض طلب وقف التنفيذ لا يشير الى اتجاه المحكمة الى انها ستحكم برفض دعوى الإلغاء.[2]

وقالت المحكمة الإدارية العليا المصريه " ان سلطة وقف التنفيذ مشتقه من سلطة الإلغاء وفرع منها مردها الى الرقابة القانونية التي يسلطها القضاء الداري على القرار، على اساس وزن القرار بميزان القانون وزنا مناطه مبدأ الشرعيه وعدمها فوجب على القضاء الإداري الا يقف قرارا اداريا الا على ركنين: الاول: قيام الاستعجال اي ان يترتب على تنفيذه نتائج يتعذر تداركها والثاني: يتصل بمبدأ المشروعية لي ان يكون ادعاء الطالب في هذا الشان قائما.."[3]

ثانيا : قطعيه الحكم الصادر بوقف التنفيذ.

بمعنى ان قرار وقف التنفيذ يتمتع بقوة القضيه المحكمة فيما فصل فيه بشأن وقف التنفيذ او عدمه فاذا حكمت المحكمة بوقف تنفيذ القرار لتوافر شروط وقف التنفيذ، فان هذا الحكم والى حين صدور الحكم في الاساس يتمتع بقوة الاحكام باعتباره يصدر في مسأله تتعلق بالمشروعية تلتزم بها السلطات الإدارية فتمتنع عن تنفيذ القرار المقضي بوقفه، كما هو ملزم للكافه.[4]

وهذا ما قررته محكمه القضاء الإداري المصريه في حكمها الصادر في 29 يناير سنه 1957 حيث قالت "... استقر قضاء هذه المحكمة على ان الحكم الذ تصدرة محكمة وقف التنفيذ هو حكم

---

[1] د. عبد الوهاب، محمد رفعت، **القضاء الاداري**، مرجع سابق.ص، 337 .

[2] د. عبد الله، عبد الغني بسيوني، **القضاء الاداري**، مرجع سابق.ص، 695

[3] حكم الادارية العليا المصريه في الطعن رقم 2–2(1955/11/5)، مشار اليه في كتاب د.محمد، خالد عبد الفتاح،**دعوى الالغاء**، مرجع سابق .ص، 472

[4] د. عبد الوهاب محمد رفعت، **القضاء الاداري**، مرجع سابق.ص،338.

قطعي، له مقومات الاحكام وخصائصها ويحوز قوة الشيئ المقضي به بالنسبة للوجه المستعجل للنزاع.."[1]

اما المشرع الفلسطيني فلم ينص على وقف تنفيذ القرار الإداري لا في قانون تشكيل المحاكم النظاميه رقم (5) لسنه (2001) ولا قانون اصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (2) لسنه (2001) وبالتالي يجب الرجوع الى ما استقرت عليه احكام محكمة العدل العليا" .. كذلك فان قرار وقف التنفيذ نهائي ولا يقبل الطعن فيه امام المحكمة وهذا ما قررته المحكمة بان :(قرار وقف التنفيذ الصادر في القرار المؤقت في الدهوى الاصليه لا يقبل الاعتراض امام المحكمة).[2]

وغني عن البيان ان الحكم الصادر بوقف التنفيذ، باعتباره حكما مؤقتا،يستنفذ اثاره بصدور حكم في طلب الإلغاء، سواء صدر هذا الحكم بالغاء القرار المطعون فيه او صدر برفض الدعوى.[3]

ولأن طلب وقف تنفيذ القرار الإداري يحسم بحكم قضائي سابق على الفصل في دعوى الإلغاء، فان هذا الحكم يتمتع بخصائص الاحكام ومن اهمها جواز الطعن فيه استقلالا عن دعوى الإلغاء، شانه في ذلك كشأن اي حكم قضائي شريطة ان يتم ذلك خلال المواعيد المقرره للطعن في الاحكام، ولان المشرع لم يحدد ميعادا خاصا للطعن في الحكم الصادر في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري، ومن ثم يخضع هذا الطعن للمواعيد المقرره للطعن في الاحكام بصفة عامه، وهي ستين يوما من تاريخ صدور الحكم.[4]

المبحث الثاني : الاثار المترتبه على الحكم الصادر بالإلغاء .

بعد ان ينتهي القاضي من تكوين اقتناعه بالحل الذي تبناه للمنازعه، وافراغه لهذا الحل في بناء منطقي، يصبح هذا الحكم حكما قضائيا، ويترتب اثرا قانونيا هاما يتمثل في تمتعه بحجية الامر

---

[1] د. الطماوي،سليمان محمد، **القضاء الاداري**،بدون طبعة،القاهرة، دار الفكر العربي.1967.ص،1039.

[2] د.ابو سمهدانه،عبد الناصر عبدالله، **الخصومه الاداريه ومستقبل القضاء الاداري في فلسطين**،مرجع سابق2009،ص442.

[3] د.خليل، محسن، **قضاء الالغاء**، مرجع سابق.ص، 256

[4] د.خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، **دعوى الغاء القرار الاداري وطلبات ايقاف تنفيذه**،مرجع سابق.ص، 565.

المقضي به، وتحكم هذه الاثار علاقة الحق بالحق في موضوع المنازعه، والعلاقه بين اطراف الخصومة، وعلاقة الحكم بالغير وعلاقته بالقضاء.[1]

والحكم القضائي بصفة عامه هو النتيجة الفاصله في الخصومة المعروضة امام المحكمة والذي يصدر وفقا للمقاضيات والاصول القانونية المقررة، ويغل يدها عن نظرها مرة اخرى.[2]

في حين عرفة جانب اخر من الفقه بانه" القرار الصادر من محكمة مشكله تشكيلا صحيحا في خصومه رفعت اليها وفق قواعد المرافعات، سواء اكان صادر في موضوع الخصومة او في شق منه او في مسله متفرعه عنه.

وفي فلسطين، لم يعرف كل من اصول قانون المحاكمات المدنية والتجارية وقانون الاجراءات الجزائية الحكم القضائي بشكل صريح، لكن يستشف من مطالعة نصوص هذين القانونين انهما يفرقان بين الحكم والقرار، على اعتبار ان الحكم هو الذي ينهي الخصومة فقط.[3]

ويترتب على النطق بالحكم خروج الدعوى من ولاية المحكمة التي اصدرت الحكم فيها لاستنفاد ولايتها للنطق به، وبالتالي لا تملك بعد ذلك العدول عما قضت به او تعديله، وان كان لها ان تفسره وان تصحح ما وقع به من اخطاء مادية او كتابيه وفقا لنصوص قانون المرافعات.

وبالنظر الى الطبيعة الخاصة لدعوى الإلغاء والاثار البالغه للاحكام الصادرة فيها، فان منطوق الحكم في موضوع الدعوى يقتصر على ثلاثه احتمالات :

1- الحكم برفض الدعوى وذلك اذا تبين للقاضي ان القرار المطعون فيه صحيح من الناحية القانونية في كافة عناصره، وليس فيه عيب مما اثاره الطاعن، او مما يحق له ان يثيره من تلقاء نفسه.

---

[1] د.بسيوني، حسن السيد،**دور القضاء في المنازعة الادارية**، مرجع سابق.ص،402.

[2] دودين، محمود،**الحكم القضائي، مفهومه تحليله، موضوعه،عملية انشائه،مجلة العدالة والقانون**. العدد السابع.39/2007

[3] ذات المرجع. ص، 40.

2- الحكم بالغاء القرار الغاء كليا، اي انهاء وجوده تمام منذ صدورة واعتباره كانه لم يكن، ولكن دون ان يحل القاضي محل الإدارة ويتخذ القرار بنفسه.

3- الحكم بالغاء القرار الغاء جزئيا، وهو ما يحدث عندما يكون من الممكن فصل اجزاء القرار عن بعضها دون ضرر، وإلغاء البعض دون الاخر، اما اذا كان من غير الممكن فصل اجزاء المعيب عن بقية الاجزاء فان الإلغاء يكون كليا في هذه الحالة، بالرغم من ان العيب يشوب القرار في احد اجزائه فقط.[1]

وقد اوضحت محكمة القضاء الإداري المصري ذلك بقولها " اذا كان الطلب المقدم ينطوي على صدور امر للجهة الإدارية بعمل شيء معين، فان المحكمة لا تملكه، اذ ان اختصاصها مقصور على الغاء القرارات المخالفة للقانون او تسوية المراكز بالتطبيق للقانون " .[2]

اما في فلسطين فلقد نصت المادة 291 من قانون اصول المحاكمات المدنية والتجارية الفلسطيني على ان " تصدر المحكمة حكمها على وجه السرعه في الطلب، وذلك اما برفضه او بالغاء القرار المطعون فيه او تعديله مع ما يترتب على حكمها من اثار قانونيه"[3]

واستنادا الى ما تقدم سيقوم الباحث بتقسيم هذا المبحث الى مطلبين، ليكون المطلب الاول(حجية حكم الإلغاء)، (تنفيذ الاحكام الصادرة في طعون الإلغاء) كمطلب ثاني.

---

[1] د.جمال الدين، سامي، **الدعاوي الادارية**، مرجع سابق.ص، 394

[2] حكم محكمه القضاء الاداري المصرية الصادر في القضية رقم 386 لسنه 7 قضائيه .والمشار اليه في كتاب د. عبد الله عبد الغني بسيوني، **القضاء الاداري**، مرجع سابق.ص، 697

[3] نص الماده 291 من قانون اصول المحاكمات المدنيه والتجاريه الفلسطيني رقم (2)لعام(2001).

المطلب الاول: حجيه حكم الإلغاء.

يترتب على صدور الحكم بالغاء القرار الإداري المطعون فيه اعتبار هذا القرار كانه لم يكن من تاريخ صدورة. وتكون لهذا الحكم حجيته في مواجهة الكافه طبقا لما تنص علية صراحة الماده 52 من قانون مجلس الدوله المصري[1].

والاصل ان حجية الاحكام القضائيه تقتصر على اطراف النزاع وفي هذه الحالة تسمى (الحجية النسبيه)، اما اذا امتد اثر تلك الحجية الى الغير ففي هذه الحالة تسمى (الحجيه المطلقه) وذلك طبقا لما قررته الماده (26/ب) من قانون محكمة العدل العليا الاردنيه التي تنص على ان (يكون حكم المحكمة في اي دعوى تقام لديها قطعيا لا يقبل اي اعتراض او مراجعه باي طريق من الطرق..).[2]

وهذا ما قررته محكمة العدل العليا الفلسطينية ايضا في هذا السياق"ان احكام المحكمة لا تقبل المراجعه لانها على درجة واحده باي طريق من طرق الطعن، فضلا على ان اي حكم بالغاء القرارات الإدارية محل الطعن له حجية عامة وكاملة وشاملة ومانعه من اي نزاع او دعوى، ويكسب الحكم الدرجه القطعيه المبرمه بما يجعلها غير قابله للمراجعه.[3]

وتنقسم الاحكام التي تحوز حجيه الامر المقضي به عدة انواع :

الفرع الاول : الحجيه المطلقه للأحكام الإدارية .

من المتفق عليه فقها وقضاء ان الاحكام الصادرة بالإلغاء تتمتع بحجية عامة ومطلقه، ومؤدى هذه الحجية انها تسري على من طعن ومن لم يطعن كافه، وفي مواجهة جهات الإدارة جميعها، مثلت في الدعوى ام لم تمثل فيها. وهذا ما استقر عليه اجتهاد القضاء الاردني، فقد قضت محكمة العدل العليا العليا" ان الاحكام الصادرة من محكمة العدل العليا بالإلغاء تكون لها الحجية

---

[1] تنص الماده (52) من قانون مجلس الدوله المصري رقم (47) لعام (1972) على ان " تسري في شان جميع الاحكام، القواعد الخاصة بقوة الشيء المحكوم فيه على ان الاحكام الصادرة بالالغاء تكون حجة على الكافه".

[2] د. كنعان، نواف، **القضاء الاداري**، مرجع سابق.ص، 381.

[3] حكم العدل العليا الفلسطينيه، القضية رقم 43\2005، قرار رقم 133، صادر بتاريخ 4\10\2005.

المطلقه عليهم جميعا وبالنسبة للمحاكم والسلطات الإدارية جميعها، ويترتب عليها اعدام القرار من يوم صدورة .. "[1]

ويتضح ذلك من نص الماده (26/ب) من قانون محكمة العدل العليا الاردنيه سالفة الذكر، ان الحجية المطلقه للحكم الصادر بالغاء القرار الإداري بعد ثبوت عدم مشروعيته يؤدي الى عدة نتائج اهمها :

1- اعدام القرار الإداري الملغي باثر رجعي واعتبارة كانه لم يكن وهذا ما يتضح من نص الماده (26/ب) [2]من قانون محكمة العدل العليا الاردنيه .

2- ان الحجة المطلقه للحكم الصادر بالإلغاء واعتبارة قطعيا يحول دون نظر المحكمة اية دعوى اخرى ترفع للطعن بنفس القرار الإداري المحكوم بالغاءه، كما يحول دون قبول اي اعتراض باي طريق من الطرق.. ويرجع ذلك الى تعلق حجية الحكم الصادر بالإلغاء بالنظام العام.[3]

وتعنى الحجية المطلقه للحكم الصادر بالإلغاء ان يتمسك بها كل فرد، سواء كان طرفا في الخصومة ام لم يكن، وهذا ما قررته المحكمة الإدارية العليا المصريه في احكامها " ..ومن لم يكن طرفا في الدعوى التي صدر فيها الحكم ان يتمسك بالاثار القانونية المترتبه لزاما على الإلغاء او على الاوضاع الواقعيه التي لخا ارتباط وثيق واواصر اكيده بالمراكز الملغاه، فالاثار الواقعيه التي تنشأ عن احكام الإلغاء يجوز بحكم ترتبها الحتمي ان يتمسك بها اولوا الشأن في

---

[1] أ.د شطناوي، علي خطار، **موسوعة القضاء الاداري الجزء الثاني**، مرجع سابق.ص، 963

[2] تنص الماده (26/ب) من قانون محكمة العدل العليا الاردنيه رقم (12)لسنه (1992) المعدل رقم (2) لسنه (2000) حيث قالت " يكون حكم المحكمة في اي دعوى تقام لديها قطعيا لا يقبل اي اعتراض او مراجعه باي طريقه من الطرق ويتوجب تنفيذه بالصورة التي صدر فيها واذا تضمن الحكم الغاء القرار الاداري فتعتبر جميع الاجراءات والتصرفات القانونيه والاداريه التي تمت بموجب ذلك القرار ملغاه من تاريخ صدور ذلك القرار".

[3] د. كنعان، نواف، **القضاء الاداري**،مرجع سابق.ص، 383

طلب الغاء قرار اخرما دامت هذه النتائج المحتمه يتعين على الإدارة احترامها بل انفاذها من تلقاء نفسها نتيجه لحكم الإلغاء."[1]

ويترتب على صدور حكم بالغاء قرار اداري ما عدم جواز قبول دعوى مبتدأه تقام بالغاءه، كما ان المحكمة وهي بصدد تقدير تعويض الاثار الضاره لقرار اداري سبق الحكم بالغاءه، لا يجوز لها التعرض لمدى مشروعية هذا القرار، حيث ان هذا الامر حسمه حكم ذو حجيه مطلقه مما يعني عدم جواز معاودة بحث عدم المشروعية.[2]

والحكمة من هذه الحجية المطلقه في مواجهة الكافة للحكم بالغاء القرار، هي ان دعوى الإلغاء دعوى عينيه موضوعيه تخاصم القرار الإداري في ذاته لعدم مشروعيته. ومن ثم فمتى الغي القرار لعدم مشروعيته، فليس من المعقول ان يلغى بالنسبة لبعض الناس ويبقى قائما بالنسبة لغيرهم، بل المنطقي ان الغاء وهدم القرار في ذاته يكون بالنسبة للجميع والكافة في مواجهتهم.

وهذا ما اكدته المحكمة الإدارية العليا المصريه بقولها " والمرد في ذلك الى ان مقتضى الغاء القرار الإداري هو اعتباره معدوما قانونا وكانه لم يكن ، فيسري هذا الاثر بحكم اللزوم وطبائع الاشياء على الكافه، ولكل ذي شأن ولو لم يكن من اطراف المنازع هان يتمسك به " [3]

وتكتسب احكام محكمة العدل العليا الفلسطينية حجية الامر المقضي به وتصبح نهائيه، حيث قررت المحكمة بان " ان القانون الفلسطيني الملغى والقانون المعمول به حاليا قد جاءا خلوا من حق طلب اعادة النظر بعد النطق بالحكم من المحكمة العليا اذ يصدر الحكم من المحكمة العليا يكتسب ذلك الحكم حجية الامر المقضي به ويصبح نهائيا .. فبعد صدور الحكم من المحكمة العليا لا يحق لاي جهة ان تعيد النظر فيه مطلقا"[4]

---

[1] د. فوزه،عبد الحكيم، **الخصومة الادارية**، مرجع سابق.ص، 326.

[2] د.خليفة، عبدد المنعم، **المرافعات الادارية والاثبات امام القضاء الاداري**، الطبعة الاولى،عمان،المركز القومي للاصدارات القانونية.2008.ص،186.

[3]حكم الاداريه العليا المصريه في القضية رقم 1496 لسنة 2 قضائيه بجلسة 18 من يناير ينه 1958، مشار اليه في كتاب د.عبد الله، عبد الغني بسيوني، القضاء الاداري، مرجع سابق.ص، 701

[4]حكم العدل العليا الفلسطينيه، القضيه رقم 132 \ 2005، صادر بتاريخ 19\11\2005.

وذهبت ايضا الى ان " القرار الإداري الذي تصدره محكمة القضاء الإداري بالإلغاء له حجية مطلقه، ويترتب عليه انعدام القرار الإداري من يوم صدورة واعتباره كانه لم يكن، وعلى الادارة ان تعيد الحاله الى ما كانت عليها كما لم يصدر هذا القرار اطلاقا مهما كانت النتائج".[1]

وتجد الاشارة هنا ان مبدأ الحجية المطلقه للحكم الصادر في دعوى الإلغاء ترد عليه بعض الاستثناءات يكون للحكم فيها اثر نسبي، وبهذا يقترب من الحكم الصادر في دعوى القضاء الكامل، ومن هذه الاستثناءات ما يلي :

1- اذا كان الحكم الصادر في الطعن بسبب تجاوز السلطة مثلا قضي برفض الدعوى، فيكون له في هذه الحالة حجيه نسبيه، اذ الحجية المطلقه لا تلحق الا الحكم بالإلغاء، والسبب في ذلك ان الإلغاء يترتب عليه زوال القرار الإداري من الوجود، فلا يتصور ان يتجزأ هذا الزوال، فيعتبر القرار موجودا بالنسبة للبعض وغير قائم بالنسبة للبعض الاخر.

2- اعتراض الخارج عن الخصومة على الحكم الصادر فيه (معارضة الخصم الثالث)

اذا صدر حكم بالغاء قرار اداري معين فانه يكون حجة على الكافة، ومن مقتضى هذه الحجية المطلقه الا يسمح للغير ممن يمس حكم الإلغاء بمصالحهم او مراكزهم القانوني هان يطعنوا على هذا الحكم، غير ان كلا من مجلس الدوله الفرنسي ومجلس الدولة المصري قد خرجا على هذه القاعده باجازة معارضه الخارج عن الخصوم هاو بمعنى اخر معارضه الخصم الثالث.[2]

وهكذا، تعتبر الحجية المطلقه المقررة للحكم الصادر بالإلغاء استثناء عن القاعده المقرره لجميع الاحكام الصادرة من مجلس الدولة والمتمثله في الحجية النسبيه .

---

[1] حكم العدل العليا الفلسطينيه، القضية رقم 2001\11، قرار رقم 129،صادر بتاريخ 3\10\2005.

[2] د. اسماعيل، خميس السيد، **دعوى الالغاء ووقف تنفيذ القرار الاداري وقضاء التنفيذ واشكالاته والصيغ القانونية**، مرجع سابق.ص،312.

الفرع الثاني: الحجية النسبيه للاحكام الإدارية .

تعني الحجية النسبيه عدم امتداد اثر الحكم في الدعوى لغير اطرافها، وهذا هو حال كافة الاحكام الإدارية فيما عدا تلك الصادرة بالإلغاء كما ذكرنا سابقا.

وترتيبا على ما تقدم فان الاحكام الصادرة بالتعويض عن مضار القرارات الاداريه غير المشروعه تتمتع بحجية نسبيه، ولا يجوز القول بان تلك الاحكام ذات حجية مطلقه لتعرضها لمشروعية القرار الإداري، وتيقن المحكمة من عدم مشروعيته قبل القضاء بالتعويض، حيث ان الحكم وان كان قد انتهى الى عدم مشروعية القرار الإداري الا انه لم يلغه، حيث يضل القرار رغم الحكم الصادر بتعويض اثاره الضاره قائما مرتبا لكافة اثاره القانونية .[1]

ان الاحكام الصادرة في منازعات القضاء الشخصي تخضع حجيتها لقاعدة النسبيه، اذ ان النزاع يتعلق بحقوق او علاقات شخصيه تستمد من سند قانوني خاص له قوة نسبيه ولا يحول هذا السند دون وجود ما ينقضه من سندات لدى الغير، لذلك كان منطقيا الا يكون للحكم الصادر استناد لذلك السند النسبي اثر بالنسبة للغير.[2]

والحجيه النسبيه للاحكام الصادرة برفض دعوى الإلغاء امر منطقي، ذلك لان القرار قد يكون صائبا بالنسبة الى الطاعن وخاطئا بالنسبة الى غيره، كما اذا قدم موظفا طعنا بالغاء ترقية موظف اخر على اساس انه احق منه بالترقيه فقضي برفض طعنه. فان هذا القضاء لا يمنع من ان يكون الموظف الذي رقي قد تخطى شخصا اخر بغير حق، ولا يجوز في هذه الصورة ان يعتبر الحكم حجة على هذا الاخير اذا طالب بالغاء القرار.[3]

وبالنسبة للاحكام الصادرة في الدعاوى المتعلقه بالعقود الإدارية فان معرفة مدى حجيتها تقتضي التمييز بين المنازعات المتصله بالعقد الإداري ذاته او ما يسمى بالمنازعات الحقوقيه كتلك المتعلقه بابرام العقد او تنفيذه او انقضائه، والاحكام الصادرة في مثل تلك المنازعات تحوز

---

[1] د.خليفة، عبدد المنعم، **المرافعات الادارية والاثبات امام القضاء الاداري**، مرجع سابق. ص،184.

[2] د.جيرة، عبد المنعم عبد العظيم، **اثار حكم الالغاء**،الطبعة الاولى،القاهرة، دار الفكر العربي.1971.ص،62.

[3] د. فوذة، عبد الحكيم، **الخصومة الادارية**، مرجع سابق .ص، 329

حجية نسبيه، فالدعوى هنا من الدعاوى الشخصيه وليست دعوى مشروعيه، حيث لا يتعدى اثر الحكم فيها اطراف الخصومة، يجب التفرقه بين تلك الاحكام وبين الاحكام الصادرة بالغاء القرارات الإدارية المنفصله عن العقد الإداري، فهذه الاحكام تتمتع بحجية مطلقه لاتصالها بالغاء القرار الإداري.[1]

وكذلك الامر بصدد الاحكام الصادرة برفض الدعوى موضوعا، فانها تتمتع بحجيه نسبيه فحسب، اذ في هذه الحاله يظل القرار قائما لان المحكمة لم تقتنع بما استند الية المدعي في دعواه الذي لم يوفق في اثبات عدم مشروعيته، ولكن ذلك لا يعني حتما سلامة القرار، اذ قد تكون ثمة اسانيد اخرى مما لا تملك المحكمة اثارتها من تلقاء نفسها.[2]

ولا تحول الاحكام الصادرة برد الدعوى موضوعا دون تقديم دعوى الغاء جديده من المستدعي الاول او من الغير،شريطة ان يستند الطعن لاسباب جديدة مختلفه عن الاسباب التي استندت اليها الدعوى الاولى، وعلة ذلك ان الحجية التي يتمتع بها الحكم القضائي تقتصر على المسائل التي فصل بها القاضي ولا تمتد الى غيرها.[3]

الفرع الثالث : الإلغاء الكلي والإلغاء الجزئي.

يتناول الإلغاء الكلي القرار الإداري بالاعدام في مجموعه وبكل اثاره ويعتبر كان لم يكن منذ تاريخ صدوره[4]، وهذا ما اعلنه القضاء المصري (مجلس الدولة) في بعض احكامه، ومنها ذلك الحكم للمحكمة الإدارية العليا حيث تقول المحكمة " انه ولئن كانت حجية الاحكام الصادرة بالإلغاء .. هي حجية عينيه كنتيجة طبيعيه لاعدام القرار الإداري في دعوى هي في حقيقتها اختصام له في ذاته الا ان مدى الإلغاء يختلف بحسب الاحوال، فقد يكون شاملا لجميع اجزاء

[1] د.خليفة، عبدد المنعم، **المرافعات الادارية والاثبات امام القضاء الاداري**، مرجع سابق.ص، 185

[2] د.جمال الدين، سامي،**الدعوي الادارية**، مرجع سابق.ص، 395

[3] أ.د.شطناوي، علي خطار، **موسوعة القضاء الاداري الكتاب الثاني**، مرجع سابق.ص، 961.

[4] د. عبد الله،عبد الغني بسيوني، **القضاء الاداري**، مرجع سابق.ص، 701.

القرار وهذا هو الإلغاء الكلي وقد يقتصر الإلغاء على جزء منه دون باقيه، وهذا هو الإلغاء الجزئي" .[1]

والمجال الواسع لحالات الإلغاء الجزئي في القرارات المتعلقة بالوظيفة العامة كقرارات التعيين وقرارات الترفيع، وذلك في حال قرار بتعيين أو ترفيع بعض الموظفين مع وجود من هو أولى، ويكون الحكم الصادر في هذه الحالات من قبيل الإلغاء الجزئي، لأنه يقتصر على جزء من القرار أو شق منه فقط، وهو إلغاء قرار التخطي في التعيين أو الترفيع، وهذا الحكم لا يشمل القرار بالكامل والخاص بتعيين أو ترفيع، إنما قد تحكم المحكمة بإلغاء جزء من القرار وهو تصحيح الوضع بالنسبة لرافع الدعوى بتعيينه أو ترفيعه، وقد تحكم بإلغاء القرار بالكامل .[2]

والحكم الصادر بالإلغاء الكلي يحوز على الحجية المطلقة، أما بالنسبة لمدى حجية الإلغاء الجزئي هناك اختلاف في الفقه، ذهب البعض إلى القول بأنه لا يتمتع بالحجية على الكافة بل أن حجيته نسبية فقط وعليه فإنه لا يجوز أن يتمسك به إلا من كان طرفاً فيه.

وبغض النظر عن الخلاف الفقهي حول مضمون فكرة الإلغاء الجزئي فان المستقر عليه في القضاء الإداري المصري ومحكمة العدل العليا الأردنية هو الاخذ بالإلغاء الجزئي بالقرارات المتعينة بالتعيين او ترفيع الموظفين، بمعني ان يقتصر حكم الإلغاء على قرار التعيين او الترفيع مع الابقاء على المراكز القانونية لمن تم تعيينهم او ترفيعهم من زملاء الطاعن، وان يقتصر تنفيذ الإلغاء الجزئي على تصحيح الوضع بالنسبة لرافع الدعوى بتعيينه او ترفيعه لثبوت اولويته.[3]

---

[1] د.عبد الوهاب، محمد رفعت، **القضاء الاداري**، مرجع سابق.ص،341.

[2] د.كنعان، نواف، **القضاء الاداري**، مرجع سابق.ص، 385

[3] د. كنعان، نواف، **القضاء الاداري**، مرجع سابق.ص،385.

المطلب الثاني: تنفيذ الاحكام الصادرة في طعون الإلغاء.

عندما يتوجه الفرد الى القضاء لاستصدار حكم لصالحه يحمي حقوقه المعتدى عليها من الإدارة، فانه يأمل بالمقابل ان يتمكن من تنفيذه في سهولة ويسر. فلا خير في قضاء لا نفاذ له كما جاء في الرسالة العمرية. والحكم الذي لا نفاذ له يعتبر في منزله العدم.

والامتناع عن تنفيذ الاحكام القضائية او تعطيل تنفيذها يعد جريمة عاقب عليها القانون [1]، وثمة اشكاليات وعقبات تقف احيانا في طريقة تنفيذ الحكم الإداري، وهي اما اشكاليات ذات طبيعة قانونية او اشكاليات ذات طبيعة واقعيه.

وتظهر اهمية تنفيذ الحكم الإداري من عدة جوانب، فمن ناحية، القاضي لا يملك ان يتدخل في عمل الإدارة ويكرهها على القيام بعمل او الامتناع عن عمل، ولا يملك ان يكرهها على تنفيذ الحكم، ومن ناحية ثانيه لم يكفل المشرع للقاضي اتخاذ وسائل التنفيذ المباشر في مواجهة الاشخاص المعنوية العامة، ومن ناحية ثالثه ضعف مركز المحكوم له بحكم في مواجهة الإدارة، ومسلك الإدارة الدائم في المماطلة في تنفيذ الاحكام القضائية، والذي قد يصل فيه الامر الى الامتناع عن تنفيذها .[2]

والأحكام الإدارية اما ان تصدر لصالح الإدارة وإما ان تصدر ضدها وتختلف كيفية تنفيذ الاحكام الصادرة عن مثيلتها الصادرة لصالح الافراد على نحو ما سيتم توضيحه في هذا المبحث.

---

[1] تنص الماده 106 من القانون الاساسي الفلسطيني المعدل لسنه 2003 على ان " الأحكام القضائية واجبة التنفيذ والامتناع عن تنفيذها أو تعطيل تنفيذها على أي نحو جريمة يعاقب عليها بالحبس، والعزل من الوظيفة إذا كان المتهم موظفاً عاماً أو مكلفاً بخدمة عامة، وللمحكوم له الحق في رفع الدعوى مباشرة إلى المحكمة المختصة، وتضمن السلطة الوطنية تعويضاً كاملاً له.

[2] د. بسيوني، حسن السيد،**دور القضاء في المنازعة الادارية**، مرجع سابق.ص، 436

الفرع الاول : الاطار القانوني لالتزام الإدارة بتنفيذ الاحكام الإدارية.

بعد صدور الحكم بالإلغاء، يقع على عاتق الإدارة التزام تنفيذه، وفي حالة مخالفتها لهذا الالتزام، فهنالك من الضمانات ما يكفل تنفيذه[1] ، والذي يشرف على عملية التنفيذ هو القضاء بناء على طلب من المعني بالأمر، متى توفر على حكم قضائي قابل للتنفيذ.

فالإدارة عليها ان تحترم ما قضت به المحكمة كنتيجة طبيعية لالتزامها قوة الشيء المقضي به، الامر الذي يقع على عاتقيها واجبين: واجب سلبي، وواجب ايجابي. والواجب السلبي يقضي بالا تفعل ما من شأنه ان يعد اعتداء على قوة الشيء المقضي به، وواجب ايجابي يحتم عليها ان تأتي من الأفعال الايجابية ما يعتبر تنفيذا لحكم المحكمة واعملا لمقتضاه.[2]

وأكدت محكمة العدل العليا الأردنية في بعض احكامها على هذين الالتزامين بقوله " .. ان الحكم الصادر عن محكمة العدل العليا بإلغاء امر الدفاع الصادر عن الحاكم العسكري بإغلاق محلات لعب البلياردو والفليبرز ليس فقط يجعل هذا الامر كان لم يكن بل انه يضع على عاتق الإدارة اضافة الى ذلك القيام بإجراء بين اثنين، الأول سلبي بان تمتنع الادارة عن المعارضه في منح اي تصريح بفتح محل للعب البلياردو والفليبرز، والثاني ايجابي بان تقوم برفع العوائق التي اقامتها عند اصدارها امرها الذي حكمت المحكمة بإلغاؤه " . [3]

وفي **مصر** فقد حددت الماده 54 من قانون مجلس الدولة المصري الصيغة التنفيذيه للأحكام اذ نصت على ان " تكون الصورة التنفيذيه للأحكام مشمولة بالصيغة الاتية " على الوزراء ورؤساء المصالح المختصين تنفيذ هذا الحكم وإجراء مقتضاه".

اما في **فلسطين** فقد نصت الماده 16 من القانون الاساسي المعدل لعام 2003، والمادة 82 من قانون السلطة القضائية رقم 1 لسنه 2002 الفلسطيني على ان " الاحكام القضائية واجبة التنفيذ والامتناع عن تنفيذها على اي نحو جريمة يعاقب عليها بالحبس والعزل من الوظيفة اذا كان

---

[1] د. الظاهر، خالد خليل، **القضاء الاداري قضاء الالغاء– قضاء التعويض(دراسة مقارنة)**، مرجع سابق.ص، 279

[2] د.فهمي، مصطفى ابو زيد، **القضاء الاداري ومجلس الدولة**، مرجع سابق.ص، 794.

[3] د. كنعان نواف، **القضاء الاداري**، مرجع سابق.ص، 387.

المتهم موظفا عاما او مكلفا بخدمة عامة، وللمحكوم له الحق في رفع الدعوى مباشره امام المحكمة المختصة وتضمن السلطة الوطنيه تعويضا كاملا له".[1]

مما سبق فانه يمكن اجمال طبيعة التزام الإدارة بتنفيذ حكم الإلغاء من خلال الامور الاتية :

اولا : اعادة الحال الى ما كانت عليه .

اذا ما صدر حكم بقبول دعوى الإلغاء وإلغاء القرار المطعون فيه . فان القرار الملغي يعتبر كأن لم يكن، وفي هذه الحاله فانه يتعين على جهة الادارة ان تصدر قرار بسحب القرار الذي قضي بالغاءه، وان تسحب كافة القرارات الإدارية الاخرى المرتبطة به والتي ما كان لها ان تصدر بدون صدور هذا القرار .[2]

لذلك فانه يتعين على الإدارة تنفيذ التزامها الايجابي بإعادة الوضع الى ما كان عليه وكأن القرار الملغي لم يصدر إطلاقا، ولهذا يتوجب عليها اعادة الموظف الى وظيفته اذا كان محل القرار الملغي هو انهاء الخدمة، ومن ثم اعادة اصدار القرار من جديد.ولكن الاجتهاد القضائي المصري والأردني ينهجان نهجا مغايرا لاجتهاد القضاء الفرنسي في هذا الشأن، فلم يتطلبا تنفيذ الادارة لالتزامها الايجابي قبل اعادة اصدار القرار الملغي .[3]

ويتفرع هذا الشق الى نوعين من الالتزامات : التزام الإدارة بإزالة القرار الملغي وإعادة بناء مركز صاحب الشأن من جديد، بالإضافة الى التزامها بإزالة الاثار الماديه للقرار الإداري الملغي.

أ . ازالة القرار الملغي وإعادة بناء مركز صاحب الشأن من جديد.

---

[1] د.ابو سمهدانه، عبد الناصر عبد الله، الخصومة **الادارية ومستقبل القضاء الاداري في فلسطين**، مرجع سابق.ص، 474 وما بعدها.

[2] د.زين الدين، بلال امين، **دعوى الالغاء في قضاء مجلس الدولة (دراسة مقارنة)**، مرجع سابق.ص، 508 .

[3] د. العبادي، محمد وليد، **القضاء الاداري الجزء الثاني**، مرجع سابق.ص،782.

يترتب على صدور حكم الإلغاء، اعدام المطعون به تلقائيا، وبذا يعد هذا القرار بحكم العدم دون حاجة لتدخل الإدارة. فالمطلوب من الادارة هو تنفيذ حكم الإلغاء. ولكن التطبيق العملي جرى على قيام الإدارة بسحب القرار الملغي، او ويتم نشر القرار الساحب، او اعلانه بالوسيلة ذاتها التي اتبعت بالنسبة للقرار الملغي.[1]

وقد يكون القرار الملغي قد تم اتخاذه اساسا لقرارات اخرى تصدر استنادا اليه او بسببه، مثلما هو الحال بصدد القرارات اللائحيه التي تصدر تنفيذا لها بعض القرارات الفرديه، ففي هذه الحالة يترتب على الحكم بإلغاء اللائحة المعيبة التزام الإدارة بإزالة كافه القرارات الفردية التي صدرت تنفيذا لها، كما ان الحكم بإلغاء لائحة يترتب عليه بطلان ما استند اليها من قرارات لائحية أخرى، اذ تلتزم الادارة بسحبها في هذه الحاله.[2]

ولا يكفي لتنفيذ قرار الإدارة لإلزامها الايجابي ان تسحب القرار الملغي، بل يتعين عليها اعادة بناء مركز الشأن من جديد، وكأن القرار الملغي لم يصدر إطلاقا فتقول محكمه العدل العليا في هذا الشأن :" ان مجرد صدور الامر من رئيس الوزراء بإعادة المستدعي الى وظيفته، تنفيذا لقرار محكمة العدل العليا لا يعتبر تنفيذا للقرار، بل يجب وضع القرار موضوع التنفيذ الفعلي، وإعادة بناء مركز المحكوم له ".[3]

ب. ازالة الاثار المادية للقرار الملغي.

قد يبقى القرار الإداري بدون تنفيذ حتى صدور الحكم بالإلغاء، اما لتريث الإدارة، وإما لصدور حكم لوقف تنفيذه.

اما اذا تم تنفيذ القرار فانه يجب على الإدارة ان تقوم بإزالة الاثار الماديه له عن طريق قيامها بجميع الاجراءات اللازمة لإزالة مظاهر التنفيذ المادي للقرار الملغي، مثل اخلاء العين التي تم

[1] أ.د.شطنوي، علي خطار، **موسوعة القضاء الاداري الجزء الثاني**، مرجع سابق.ص،964.

[2] د.جمال الدين، سامي، **الدعاوي الادارية**، مرجع سابق.ص، 397

[3] أ.د. شطناوي، علي خطار، **موسوعة القضاء الاداري الجزء الثاني**، مرجع سابق.ص، 965.

الاستيلاء عليها او الافراج عن المواطن المعتقل، او اعادة الموظف المفصول الى عمله وتمكينه من مباشرة اعمال وظيفته [1].

غير انه قد يستحيل على الادارة ازالة بعض الاثار الماديه التي تم تنفيذها سواء كانت هذه الاستحالة كليه او جزئية، ففي هذه الاحوال لا مجال امام صاحب المصلحة إلا طلب التعويض، وهنا تبرز اهمية موقف المشرع المصري والجزائري من سلطة قاضي الإلغاء اللذان اجازا امتداد هذه السلطة الى الحكم بالتعويض عن الاثار الماديه التي لحقت بالمستدعي[2]، ويوازي هذا التعويض اصلاح الضرر الناجم عن عدم تنفيذ الاحكام القضائية الصادرة لمصلحة المستدعي [3]على عكس المشرع الفلسطيني الذي لم يمنح قاضي الإلغاء جواز امتداد سلطته لتشمل التعويض واسند تلك المهمة للمحاكم العادية.

الفرع الثاني: امتناع الادارة عن تنفيذ حكم الإلغاء.

في ظل مبدأ الفصل بين السلطات وعدم منح القاضي صلاحيات يمكنه من خلالها تلبية رغبات من صدر لصالحهم الحكم الإداري في دفع الإدارة الى تنفيذه، يكون بوسع الإدارة الامتناع عن تنفيذ الاحكام الإدارية لا سيما وهي التي تملك اليات التنفيذ ووسائله، رغم ان التنفيذ[4] هو غاية الاحكام الإدارية والتي لأجلها صدرت وبدونه تصبح عديمة الجدوى على ارض الواقع حيث لن تزيل ظلم وقع او تعيد حق ضائع.[5]

---

[1] د.عبد الله، عبد الغني بسيوني، **القضاء الاداري**، مرجع سابق.ص، 705

[2] د.عيسى، رياض،**دعوى الالغاء في الجزائر(دراسة مقارنه)،مجلة الحقوق**، مرجع سابق.ص، 95 وما بعدها.

[3] إسماعيل، عصام نعمة، **كتاب قوانين ادارية**، الطبعة الاولى، بيروت، منشورات زين الحقوقية.2004.ص43.

[4]ان تنفيذ الاحكام الصادرة عن المحاكم توازي في اهميتها اي غاية اخرى، فالقانون مهما كان مثاليا فسوف يفقد احترامه اذا لم يكن محلا للتطبيق، وفي اطار القضاء الاداري، فان الفائده المرجوة من اصول المحاكمات هي الوصول الى اصدار الاحكام القضائيه بافضل حلة ممكنه، فاذا لم تطبق هذه الاحكام فان ذلك ليس فقط خرقا للقضيه المحكمه، بل هو تجاوز سافر للنصوص القانونيه.

[5] د. خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، **تنفيذ الاحكام الادارية واشكالاته الوقتية**، الطبعة الاولى،الاسكندرية،دار الفكر الجامعي.2008.ص،29.

وهذا ما اكدته محكمة العدل العليا الفلسطينية في العديد من احكامها حيث قررت " ان الامتناع عن تنفيذ القرارات القضائية يشكل اعتداء على الدستور، وذلك لاستقلال السلطة القضائية عن السلطة التنفيذيه وامتناع السلطة التنفيذيه عن تنفيذ القرار القضائية واعتداء على مبدأ الفصل بين السلطات، وهذا الامتناع هو بمثابة مناقشه للقرار القضائي يفقده حجيته التي فرضها القانون،فاحترام قرارات المحاكم يتطلب تنفيذها حتى لو كانت خاطئة، كما انه لا يجوز للسلطة التنفيذيه فرض رقابتها على اجراءات المحاكم وقراراتها، وقد اجمع فقهاء القانون بان غل يد السلطة التنفيذيه عن التدخل في الدعاوي المنظورة امام المحاكم هو من اهم عوامل ارساء مبدأ استقلال القضاء وفرض احترامه على الجميع، ويجب ان تبقى يد السلطة التنفيذيه مغلولة حتى لو كان هناك خطأ في تطبيق القانون ..، لان الوسيلة في تدارك هذا الخطأ وإصلاحه تتم بالطعن في تلك الأحكام، وليس عن طريق تدخل السلطة التنفيذيه في اجراءات وقرارات المحاكم".[1]

واعتبرت الماده 123 من قانون العقوبات المصري والتي يقابلها الماده 182 من قانون العقوبات الاردني ان "عدم تنفيذ او تعطيل الحكم جريمة جنائية يعاقب عليه القانون"[2]، وقد تمتنع الإدارة عن تنفيذ الاحكام ايضا من خلال التأخير او التباطؤ في تنفيذ الحكم، ولكن القضاء المصري قرر استثناءين جوهريين على هذه القاعدة :

أولها : اذا كان السبب في تأخير تنفيذ الأحكام يرجع الى تبادل المكاتبات بين الوزارات، وذلك عندما يثبت للقاضي ان جهة الإدارة لم تتراخى في تنفيذ الحكم اكثر من الوقت الملائم، ولكنها قد بادرت الى تنفيذه جزئيا.

وثانيهما: حالة ما اذا كان يترتب على تنفيذ الحكم فورا اخلال خطير بالصالح العام يتعذر تداركه كحدوث فتنه او تعطيل سير المرفق، فيرجح عندئذ الصالح العام على الصالح الفردي الخاص، ولكن بمراعاة ان تقدر الضرورة بقدرها وان يعوض صاحب الشأن ان كان لذلك محله.[3]

---

[1] حكم العدل العليا الفلسطينية، القضية رقم 112\2005، قرار رقم 169، صدار بتاريخ 30\10\2005.

[2] نص الماده 123 من قانون العقوبات المصري بتعديلاته رقم 95 لسنه 2003

[3] د.الجرف، طعيمة، **قضاء الالغاء**، مرجع سابق.ص، 367.

وهذا ما اكدته المحكمة الإدارية العليا المصريه في قراراتها حيث قالت بأنه لا يجوز للقرار الإداري ان يعطل تنفيذ حكم قضائي نهائي إلا اذا كان يترتب على تنفيذ الحكم فورا اخلال خطير بالصالح العام يتعذر تداركه كحدوث فتنه او تعطيل سير مرفق عام، وفي هذه الحالة يرجح الصالح العام على الصالح الفردي بمراعاة ان تقدر الضرورة بقدرها .[1]

طالما صدرت احكام القضاء كما بيننا ووفق الماده (5) من قانون السلطة القضائية الفلسطيني باسم الشعب[2]، وطالما الزمت الماده (82) من القانون المشار اليه كل اجهزة الدوله بتنفيذ احكام القضاء في كل وقت وفي كل مكان وفي كل الظروف، واعتبار الامتناع عن تنفيذها جريمة يعاقب عليها القانون، فان السؤال المطروح هنا ما هي الوسائل القانونية والجزائية التي وفرها المشرع والاجتهاد القضائي للمحكوم له بغرض تنفيذ حكمة المتعلق بإلغاء القرار الإداري؟

ان الاجابة عن هذا السؤال يفرض علينا بعض الشيء من التفصيل في كل من الوسائل القانونية لحث الادارة على التنفيذ والوسائل الجزائية لإجبار الإدارة على تنفيذ احكام القضاء.

اولا : الوسائل القانونية لحث الإدارة على التنفيذ.

ما زال القضاء الإداري المصري متمسكا ومحافظا على الحدود التقليديه بين الوظيفة القضائية والوظيفة الإدارية، حيث انه ما زال متوقفا عند حد اصدار الحكم، بينما يكون تنفيذه من وظيفة الإدارة، إلا ان ذلك لم يمنع القاضي الإداري من ان يمد يد العون – من تلقاء نفسه– للإدارة فيما يقابلها من عقبات ماديه او قانونيه تعوق التنفيذ مستخدما في ذلك اساليب مختلفة ومنها :

1– تنبيه الإدارة لحكم القانون.

اذا كان القاضي الإداري لا يستطيع ان يحل محل الإدارة كما ذكرنا آنفا، إلا نه يستطيع ان يقدم لها نصائحه المرتبطة مباشره بالحكم والتي تهدف الى تذكير الإدارة بواجبها في تنفيذ الحكم، وفي ذلك تقول المحكمة الإدارية العليا المصرية " اذا كان القاضي الإداري لا يملك ان يحل

[1] د. فوذة، عبد الحكيم، **الخصومة الادارية**، مرجع سابق.ص، 331

[2] تنص الماده (5) من قانون السلطه القضائيه رقم (1) لسنه 2002 على،" تصدر الاحكام وتنفذ باسم الشعب الفلسطيني"

محل الإدارة في اجراء ما هو من صميم اختصاصها، إلا انه يملك ان يعقب على تصرف الإدارة من الناحية القانونية، وان يبين حكم القانون فيما هو متنازع عليه بين ذوي الشأن فيضع الامور في نصابها القانوني الصحيح".[1]

2- طلب الإدارة تفسير الحكم .

نصت الماده 192 من قانون المرافعات المصري المشار اليه سابقا على " يجوز للخصوم ان يطلبوا الى المحكمة التي اصدرت الحكم تفسير ما وقع في منطوقة من غموض او ابهام ويقدم الطلب بالأوضاع المعتادة لرفع الدعوى ويعتبر الحكم الصادر بالتفسير متمما من كل الوجوه للحكم الذي فسره، ويسري عليه ما يسري على هذا الحكم من القواعد الخاصة بطرق الطعن العادية والغير عاديه .

التزام الحكم الصادر بالتفسير نطاق التفسير دون ان يتجاوزه الى تعديل الحكم محل التفسير بنقص او زيادة على ما ورد به لما في ذلك من اخلال بقوة الشيء المقضي به.[2]

وفي فلسطين فقد اجازت الماده (184) من قانون اصول المحاكمات المدنية والتجارية للخصوم التقدم بطلب الى المحكمة التي اصدرت الحكم لتفسير ما وقع في منطوقة من غموض او إبهام، كما اعتبرت القرار الصادر بالتفسير متمما للحكم الذي يفسره من كل الوجوه ويسري عليه ما يسري على هذا الحكم من القواعد الخاصة بطرق الطعن العادية وغير العادية، ولكنه حتى يقبل طلب التفسير لا بد ان يكون هناك غموض او ابهام في الحكم المطلوب تفسيره، كما يجب ان يقتصر على توضيح الغموض الوارد في منطوق الحكم دون ادخال اي تعديلات عليه، ومن ناحية اخرى لا يجوز للمحكمة اجراء اي تعديلات على الحكم بحجة تفسير الحكم .[3]

---

[1] د. خليفة، عبد المنعم، **تنفيذ الاحكام الادارية واشكالاته الوقتيه**، مرجع سابق.ص،28.

[2] د. خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، **المرافعات الادارية والاثبات امام القضاء الاداري**، مرجع سابق.ص،163.

[3] دودين، محمود،***الحكم القضائي، مفهومه تحليله، موضوعه،عملية انشائه***،**مجلة العدالة والقانون**، مرجع سابق.ص،50.العداله والقانون 50

وأجاز المشروع الفلسطيني للمحكمة ان تقوم بنفسها او بناء على طلب الخصوم ان تقوم بتصحيح اي خطأ قد اعترى الحكم القضائي كالخطأ في الكتابة او الحساب وذلك طبقا للمادة 183 من قانون اصول المحاكمات المدنية والتجارية والمادة 283 على ان يوقع على التصحيح كل من رئيس الجلسة وكاتبها، مع الإشارة انه لا يجوز للمحكمة التي اصدرت الحكم الذي يعتريه الخطأ اصلاح اي صورة من صور الخطأ الاخرى الكامنة في الحكم، غير الخطأ المادي، كالخطأ في تطبيق القانون على الوقائع.

ونظرا لان وسائل مساعدة الإدارة او حثها على تنفيذ الحكم الصادر ضدها، لا تلزم الإدارة بنتيجتها سواء تعلق الامر باستصدار فتوى او طلب ازالة غموض الحكم فان الإدارة قد تتخذ منها وسيلة للتسويف والمماطلة في تنفيذ الحكم الصادر ضدها كسبا لوقت قد يكون في صالحها تضيفه الى الوقت الطويل الذي استغرقه اصدار الحكم .[1]

ولا يكتسب الحكم الصادر في دعوى تفسير اي قوة تنفيذيه (حجية الامر المقضي به) إلا باستنفاذ طرق الطعن العادية في هذا الحكم، ومن ثم يمكن للإدارة ان تتخذ من دعوى التفسير ذريعة لتعطيل تنفيذ الحكم.[2]

ثانيا : الوسائل الكفيله بإجبار الإدارة على التنفيذ .

اذا كانت الوسائل القانونية لحث الادارة على التنفيذ – والتي تعرضنا لها سابقا– ليست إلا وسائل ودية لخلوها من عنصر الضغط على الإدارة وجبرها على التنفيذ، فان اهميتها لا تكون إلا حيث يكون لدى الإدارة نية التنفيذ.

والسؤال الذي يثار هنا ما هي الطرق التي تحقق الضغط على الإدارة لإجبارها على تنفيذ ما يصدر ضدها من احكام اداريه؟

---

[1] د. خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، **تنفيذ الاحكام الادارية واشكالاته الوقتية**، مرجع سابق.ص،50.

[2] د.الشيخ، عصمت عبد الله، **الوسائل القانونية لضمان تنفيذ الاحكام الادارية**،بدون طبعة، القاهرة، دار النهضة العربية.2005.ص،44.

للإجابة عن هذا السؤال سيقوم الباحث بتوضيح الوسائل المدنية المتمثله بالغرامة التهديدية والوسائل الجزائية المتمثله في جريمة الامتناع عن تنفيذ احكام القضاء.

1- الوسائل المدنية (الغرامه التهديديه) [1].

الاصل ان احكام القضاء تنفذ طواعية واختيارا، غير ان المحكوم ضده قد لا يبادر الى التنفيذ الاختياري بما ينبغي اجباره على التنفيذ بالوسائل الجبريه [2]التي كفلها التشريع، وتعتبر الغرامه التهديديه احدى اهم وسائل التنفيذ الجبري للأحكام القضائية.

ووجدت الغرامه التهديديه في لبنان كجزء رادع يتيح لمجلس شورى الدوله – بناء على طلب صاحب المصلحة– ان يفرض على الإدارة الممتنعة غرامه تهديديه اذا جاء امتناعها دون مبرر وتعدى المهلة المعقولة، ويدخل تحديد قيمة هذه الغرامه في اطار سلطة القاضي الإستنسابية، حيث لا يكون القاضي ملزما بالقيمة التي يطلبها المستدعي، ولا يعتمد على مقدار الضرر الذي يصيبه، بل يربطها بمدى معاندة الإدارة ونيتها في الامتناع عن تنفيذ الحكم القضائي، حيث يمكن ان تحدد بمبلغ اكبر مما طلبه المستدعي.[3]

وقرر المشرع الفرنسي الغرامه التهديديه – دون نظيره المصري– بصدور قانون رقم 16 يوليو سنه 1980، يمكن للقاضي الإداري ان يستخدمها لضمان تنفيذ كافة الاحكام الإدارية الصادرة في مواجهة الاشخاص المعنوية العامة، وكذلك الاشخاص المعنوية الخاصة المكلفه بإدارة مرافق عامة، ايا كان مضمون الحكم الصادر .[4]

وهكذا كلما اظهرت الإدارة بشكل سافر سوء نيتها في تنفيذ القرارات القضائية، ممن يطيح بأي امل في الإقناع تبدو الغرامه التهديديه وكأنها اخر الدواء او السلاح الذي لا بد منه لإرغام

---

[1] يطلق مجلس الشورى اللبناني مصطلح الغرامه الاكراهيه في القرارات التي تصدر عنه

[2] د. بوضياف،عمار، **الوسيط في قضاء الالغاء**، مرجع سابق،ص،339.

[3] إسماعيل، عصام نعمة، **كتاب قوانين ادارية**، مرجع سابق.ص،46.

[4] د.الشيخ، عصمت عبد الله، **الوسائل القانونية لضمان تنفيذ الاحكام الادارية**، مرجع سابق.ص،102.

الإدارة على التنفيذ، فالغرامة التهديديه هي جزاء الامتناع عن التنفيذ ومسألة ادخالها في القانون الإداري اتاح للقاضي الإداري الحصول على سلطة الامر الموجه للإدارة بهدف تنفيذ احكامه.[1]

ويرى الباحث ان المشرع الفرنسي احسن عندما اقر الغرامه التهديديه لإجبار الإدارة على تنفيذ الاحكام القضائية على عكس المشرع المصري والفلسطيني، ويتمنى ان يلجأ القاضي الإداري الفلسطيني الى الغرامه التهديديه في حالة تراخي الإدارة عن تنفيذ الحكم او تحايلها على تنفيذ الحكم القضائي حيث ان الغرامة التهديديه تقلل من حالات تعنت الإدارة في التنفيذ .

2- الوسائل الجزائية (الجنائيه)

نصت الماده 72 من القانون المصري لسنه 1972 على " تصدر الأحكام وتنفذ باسم الشعب، ويكون الامتناع عن تنفيذها أو تعطيل تنفيذها من جانب الموظفين العموميين المختصين جريمة يعاقب عليها القانون، وللمحكوم له في هذه الحالة حق رفع الدعوى الجنائية مباشرة إلى المحكمة المختصة.

وتفعيلا لهذا النص الدستوري فقد عاقبت المادة 123 من قانون العقوبات المصري رقم 58 لسنه 1937 كل موظف عام يتعمد استعمال سلطة وظيفته لوقف تنفيذ حكم قضائي لدى مرؤوسيه القائمين على تنفيذ الحكم ويأمرهم شفاهة او كتابه بالتغاضي عن تنفيذ الحكم، حيث لا يشترط لوقوع الجريمة ان يكون فاعلها مختص بتنفيذ حكم القضاء .

ويشترط لقيام الجريمة ان يثمر هذا التدخل من الموظف لدى مرؤوسيه الى وقف تنفيذ الحكم فإذا لم يرضخ المرؤوسين لأوامر رئيسهم فلا نكون بصدد جريمة، حيث لا شروع في تلك الجريمة.[2]

وهذا ما حدث عند تنفيذ حكم صادر من محكمة القضاء الإداري في القضية رقم 2056 لسنه 34 ق بتاريخ 1980/8/11 بوقف تنفيذ القرار الإداري بمنع احتفال احد الافراد بذكرى وفاة

[1] إسماعيل، عصام نعمة، **كتاب قوانين ادارية**، مرجع سابق.ص،46.

[2] د.خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، **تنفيذ الاحكام الادارية واشكالاتة الوقتية**، مرجع سابق.ص،100.

مصطفى النحاس . وبعد استنفاذ كافة الاشكالات التي رفعتها الحكومة امام المحاكم المختصة وغير المختصة – حدث حين ذهب المحضر يوم 1980/8/27 لمدير امن القاهرة لتنفيذ الحكم ان امتنع الاخير عن التنفيذ بحجة ان ميعاد اقامة الاحتفال كان محددا له يوم 1980/8/23 فافهمه المحضر بأنه قد صدر امر ولائي يفيد تنفيذ الحكم يوم 1980/11/27 او الايام التاليه فقرر انه : "ممتنع" وان لدية تعليمات بذلك وان المقابلة انتهت، وقد عوقب هذا الموظف جنائيا فيما بعد – دون ان تشفع له تعليمات رؤسائه . [1]

كما يشترط في فاعلها ان يكون موظفا عاما [2]ويجب ان توافر القصد الجنائي لقيام الجريمة وذلك بان تتجه نية الموظف المتدخل الى وقف تنفيذ الحكم دون وجه حق.

ويعاقب قانون العقوبات المصري حسب الماده سالفة الذكر كل موظف عمومي استعمل سلطة وظيفته في الامتناع عن تنفيذ الحكم القضائي بالحبس والعزل من الوظيفة في حال ادين بهذه الجريمة، ويعاقب ايضا كل موظف عمومي امتنع عن تنفيذ حكم او امر قضائي اذا كان الحكم او الامر داخلا في اختصاصه .

ويلاحظ هنا ان الحكم بالحبس والعزل وجوبيين في ارتكاب تلك الجرائم، ونظرا لأنه جاء مطلقا حيث لم يحدد مدة الحبس او العزل فقد ترك المشرع للقاضي سلطة تحديد مدة كل منهما ملتزما بحديهما الادنى والأقصى، حيث ان مدة الحبس وفقا للمادة (18) من قانون العقوبات المصري سالف الذكر لا تقل عن اربعة وعشرين ساعة ولا تزيد عن ثلاث سنوات ومدة العزل وفقا للمادة (26) عقوبات لا تقل عن سنه ولا تزيد عن ست سنوات .[3]

---

[1] د.اسماعيل، خميس السيد، **دعوى الالغاء ووقف تنفيذ القرار الاداري وقضاء التنفيذ واشكالاته والصيغ القانونية**، مرجع سابق.ص،349.

[2]الموظف العام بنص الماده رقم (1) من قانون الخدمه المدنيه الفلسطيني رقم (4) لسنة (1998) وتعديلاته يقصد به الموظف او الموظفه وهو الشخص المعين بقرار من جهة مختصه لشغل وظيفه مدرجه في نظام تشكيلات الوظائف المدنيه على موازنة احدى الدوائر الحكوميه ايا كانت طبيعة الوظيفه او مسماها .

[3] د.خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، **تنفيذ الاحكام الادارية واشكالاتة الوقتية**، مرجع سابق.ص،103.

وفي المملكه العربية السعودية صدر مؤخرا نظام جديد للتنفيذ بموجب المرسوم الملكي رقم (53) بتاريخ 1433/8/13ه، وجاء في نص المادة 89 منه على ان :" يعاقب الموظف العام ومن في حكمة بالسجن مدة لا تزيد على سبع سنوات اذا منع التنفيذ او إعاقة، ويعد ذلك جريمة من الجرائم المخلة بالأمانة".

وفي فلسطين فقد نصت الماده (106) من القانون الاساسي لسنة (2003) على ان الاحكام القضائية واجبة التنفيذ والامتناع عن تنفيذها او تعطيل تنفيذها على نحو جريمة يعاقب عليها بالحبس والعزل من الوظيفة اذا كان موظفا عاما، وتفعيلا لهذا النص فقد عاقبت الماده 182 من قانون العقوبات الاردني رقم 16 لسنه 1960 المعمول به في الضفة الغربية هان كل موظف يستعمل سلطة وظيفته مباشره او بطريق غير مباشر ليعوق او يؤخر تنفيذ احكام القوانين، او الأنظمة المعمول بها ... يعاقب بالحبس من شهر الى سنتين .

يرى الباحث ان المسؤولية الجنائية للموظف هي من اقوى الوسائل في مجال تنفيذ الاحكام القضائية عموما، نظرا لما قد تؤدي اليه في حال ثبوت امتناع الموظف عن تنفيذ الحكم القضائي من تقييد لحرية الموظف وعزله من وظيفته، فهي وسيلة رادعه في مجال تنفيذ الاحكام سواء بالنسبة للموظف الممتنع او غيره من الموظفين عندما يصبح عليهم الالتزام بتنفيذ حكم اداري مستقبلا.

3- المسؤولية المدنية للإدارة (التعويض)

امام عدم استطاعة الوسائل السابقة ان تضمن تنفيذ الإدارة لما يصدر ضدها من احكام اداريه، اعطى المشرع المصري والمشرع الفرنسي للمحكوم له ان يطالب الإدارة بالتعويض عما اصابة من ضرر قد نجم عن عدم تنفيذها للحكم الصادر لصالحه .[1]

وقرر القضاء المصري مسؤولية الإدارة اذا ما خالفت التزامها بتنفيذ حكم الإلغاء . من ذلك ما قضت به محكمة القضاء الإداري بشأن امتناع الإدارة عن التنفيذ بقولها " ان امتناع الإدارة عن

[1] د.الشيخ، عصمت عبد الله، **الوسائل القانونية لضمان تنفيذ الاحكام الادارية**، مرجع سابق.ص،119.

تنفيذ حكم قضائي نهائي حائز لقوة الشيء المقضي به وواجب التنفيذ... هو مخالفة قانونيه صارخة تستوجب مسؤولية الحكومة عن التعويضات، ذلك لأنه لا يليق بحكومة في بلد متحضر ان تمتنع عن تنفيذ الاحكام النهائيه بغير وجه قانوني لما يترتب على هذه المخالفة الخطيرة من اشاعة للفوضى وفقدان الثقة في سيادة القانون ".[1]

ويعلق الاستاذ الدكتور/ سليمان الطماوي على ذلك بان المسئولية عن التعويض تترتب في حق الموظف الإداري شخصيا اذا وضح ان امتناعه عن التنفيذ قام على سوء نية او كان مدفوعا بشهوة شخصية فضلا عن مسؤولية الجهة الإدارية التابع لها، والمسؤولية في ذلك تقع على الرئيس المسؤول عن التنفيذ وليس على الموظف المكلف به حيث يسال عن التعويض .[2]

ويبرز الخطأ في مسؤولية الادارة المدنية هنا في تعمدها عدم تنفيذ الاحكام الصادرة ضدها، يستوي في ذلك ان يأخذ امتناعها في هذا الشأن صورة قرار اداري سلبي ويثبت ذلك حين تعمد الادارة الى عدم اصدار قرار لإعمال اثر الحكم وان تصدر قرارا برفض تنفيذ الحكم صراحة، وان تعمد الى تنفيذ الحكم تنفيذا مبتسرا لا يتفق مع مضمونه وغاية إصداره او بتحايلها على هذا التنفيذ قاصدة افقاد الحكم بقيمته العمليه.[3]

ولا يكفي لقيام المسؤولية على اساس الخطأ ثبوت كل من الخطأ والضرر، بل يجب ان يثبت ايضا ان الخطأ كان سببا في الضرر، حيث لا تكون هناك علاقة سببية ما بين الخطأ والضرر إلا اذا كان هناك نتيجة لذلك، فإذا وجد خطأ ووجد ضرر دون وجود علاقة سببيه بينهما فلا قيام للمسؤولية المدنية على اساس الخطأ .[4]

وقضى مجلس الدولة المصري بمسؤولية الموظف الشخصية عند امتناعه عن تنفيذ الحكم بالإلغاء، حيث أرست محكمة القضاء الإداري هذا المبدأ في حكمها الشهير ضد وزير الحربيه

---

[1] د. عبد الله، عبد النبي بسيوني، **القضاء الاداري**، مرجع سابق.ص، 713

[2] د.اسماعيل، خميس السيد، **دعوى الالغاء ووقف تنفيذ القرار الاداري وقضاء التنفيذ واشكالاته والصيغ القانونية**، مرجع سابق.ص،363 .

[3] د.خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، **تنفيذ الاحكام الادارية واشكالاتة الوقتية**، مرجع سابق.ص، 77

[4] د.الشيخ، عصمت عبد الله، **الوسائل القانونية لضمان تنفيذ الاحكام الادارية**، مرجع سابق.ص،123.

لامتناعه عن تنفيذ حكم الإلغاء بإعادة احد كبار الضباط الى عمله بالجيش، على اساس ان ذلك الامتناع يعتبر خطأ شخصيا يستوجب مسؤولية الوزير عن التعويض للمدعي بالاشتراك مع الحكومة.[1]

وفي حكم اخر قررته المحكمة الإدارية العليا المصريه قالت فيه " يجب على الجهات الإدارية المبادرة الى تنفيذ ما يصدر ضدها من احكام حائزة لقوة الشيء المقضي به، فان امتنعت دون حق عن التنفيذ في وقت مناسب او تعمدت تعطيل هذا التنفيذ اعتبر ذلك بمثابة قرار اداري سلبي مخالف للقانون يوجب لأصحاب الشأن الحق في التعويض عما يلحقهم من اضرار ماديه او أدبية".[2]

والخلاصة ان امتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم في اي صورة من الصور يشكل خطأ مصلحيّا وخطأ شخصيا في نفس الوقت . وصاحب الشأن كما يستطيع ان يرفع دعواه على الإدارة او على الموظف يمكنه ان يرفعهما عليهما معا، فقد بينت محكمة القضاء الإداري المصريه في حكمها في 1950/6/29 بمناسبة امتناع احد الوزراء عن تنفيذ أحد أحكامها" ان ذات العمل او الترك قد يكون خطأ شخصيا وخطأ مصلحيا في الوقت ذاته اذ يعد الخطأ شخصي متى وقع من الموظف اثناء تأديته لوظيفته او بمناسبة تأديتها دليلا على خطأ مصلحيا تسال عنه الحكومة لإهمالها الرقابه والإشراف على موظفيها وعلى ذلك ليس في القانون ما يمنع من قيام مسؤولية الموظف عن خطئه الشخصي ولا يمنع ايضا طالب التعويض من ان يجمع بين هاتين المسئوليتين مع في قضية واحدة".[3]

ان تتبع عمل المحاكم الإدارية في كل من فلسطين ومصر والأحكام التي صدرت عنها يظهر لنا انها بذلت جهدا كبيرا من اجل ايجاد الوسائل المناسبة لإرغام الادارة على التنفيذ، مما جعل

---

[1] د. عبد الله، عبد الغني بسيوني، **القضاء الاداري**، مرجع سابق.ص،714.

[2] د. عبد الله، عبد الغني بسيوني، **القضاء الاداري**، مرجع سابق.ص،713.

[3] د.اسماعيل، خميس السيد، **دعوى الالغاء ووقف تنفيذ القرار الاداري وقضاء التنفيذ واشكالاته والصيغ القانونية**، مرجع سابق.ص،370.

القاضي الإداري، ينعت بالقاضي المجتهد الذي لا يتوانى عن اللجوء الى كل الوسائل الممكنه من اجل اقرار المشروعية .

وبالرغم من ذلك فهناك العديد من القرارات التي اصدرتها محكمة العدل العليا الفلسطينية ولم تنفذ ومن هذه القرارات :

1- في شهر يناير من العام 1997م اصدرت محكمة العدل العليا في غزة قرارا يقضي بعودة طبيب للعمل في بلدية غزة رئيسا للدائرة الصحية فيها، ولم تلتزم بلدية غزة في القرار وقامت بتعيين طبيب اخر في ذلك المنصب غير انها قامت فيما بعد بإعادة المواطن المذكور للعمل لديها ولكن في وظيفة اخرى ادنى.

2- بتاريخ 1997/5/4 اصدرت محكمة العدل العليا في غزة امرا يقضي بإلغاء قرار بلدية غزة بهدم منزل تعود ملكيته لتسعة افراد إلا ان قرار المحكمة لم يحل دون هدم المنزل من قبل البلديه بتاريخ 1997/5/22.[1]

وبموجب مبدأ الفصل بين السلطات فان القاضي الإداري لا يستطيع التدخل في عمل السلطة التنفيذيه بان يأمرها في حكم يصدره بعمل او الامتناع عنه متى ثبت لديه عدم مشروعيته، حيث ان القاضي يحكم ولا يدير لأجل ذلك ولأسباب تاريخيه عاش في كنفها مجلس الدولة المصري و محكمة العدل العليا الفلسطينية من بعده والذي تكتفي احكامهما ببيان مدى تطابق تصرف الإدارة مع مبدأ المشروعية دون ان تلزمهما بإصلاح ما شاب تصرفهما من خطأ ليجعله متفقا مع هذا المبدأ ألهام الامر الذي جعل القاضي الإداري عاجزا في حقيقة الامر عن التدخل لدفع الإدارة لتنفيذ احكامه.

[1] د.ابو سمهدانه،عبد الناصر عبد الله، **الخصومة الادارية ومستقبل القضاء الاداري في فلسطين**، مرجع سابق.ص،477.

الخاتمة

قد تناول الباحث بتوفيق من الله عز وجل البحث حول الخصومة في دعوى الإلغاء كدراسة مقارنه مع الانظمة القانونية المقارنه وبالأخص النظام القانوني المصري.وهو من الموضوعات الهامة في مجال القضاء الإداري بصفة خاصة والقانون العام بصفة عامة، حيث انه يحظى باهتمام بالغ نظرا لأهمية دعوى الإلغاء والدور المهم الذي ننتجه من خلال الغاء القرارات الإدارية غير المشروعه .

جاء اولا **كتمهيد لازم عن الخصومة القضائية الإدارية** ، حيث قام بتوضيح مفهوم الخصومة الإدارية بالإضافة إلى توضيح معايير التمييز بين الخصومة الإدارية والخصومة المدنية والتي اخذت بها التشريعات المختلف وهي معيار السلطة العامة ومعيار المرفق العام والمعيار المختلط الذي اخذت به فلسطين كأساس للتمييز بين الخصومة الإدارية والخصومة المدنية (العادية) . وقد كان هذا التمهيد مدخلا اقتضته الدراسة لوضح مفهوم الخصومة الإدارية ومعايير تمييزها عن الخصومة المدنية.

تناول الباحث في **الفصل الاول شروط وأسباب الطعن بإلغاء القرار الإداري** حيث تم توضيح الشروط الواجب توافرها في الدعوى لكي تقبل امام القضاء بحيث اذا تخلف احدى هذه الشروط يحكم القاضي بعد قبولها لانتفاء شروط قبول الدعوى ، وعلية فقد تم تقسيم هذا الفصل الى مبحثين، **المبحث الاول منه: الشروط القانونية الواجب توافرها في القرار الإداري القابل للطعن عليه بالإلغاء** قسم على اربعة مطالب، الاول منه هو: توجيه الطعن ضد قرار اداري بالمعنى المقصود للقرارات الإدارية، وتوافر شرط المصلحة في المدعي منذ رفع الدعوى وحتى انتهائها في المطلب الثاني، وتقديم الطعن ضمن لقوانين المقرره حسب القانون في المطلب الثالث، وأخيرا شرط انتفاء الدعوى الموازية الذي عرفته بعض الدول في المطلب الرابع.

اما المبحث الثاني من هذا الفصل الاول والذي تم توضيح **اسباب الطعن بإلغاء القرارات الإدارية** حيث تم تقسيمه الى مطلبين اثنين : لتكون اوجه الإلغاء الخاصة بالمشروعية الشكليه

للقرار الإداري كمطلب أول، وأوجه الإلغاء الخاصة بالمشروعية الماديه للقرار الإداري كمطلب ثاني.

وفي **الفصل الثاني من هذا البحث قام الباحث بتوضيح الجوانب العمليه لرفع دعوى الإلغاء** من خلال المراحل المختلفة التي تمر بها الدعوى منذ ايداع صحيفة الدعوى وتبليغها للمستدعى ضده وحتى صدور الحكم فيها وذلك في المبحث الاول من هذا الفصل، اما المبحث الثاني فقد تم تقسيمه الى مطلبين ليكون **المطلب الاول حول حجية حكم الإلغاء** وهل هذه الحجية مطلقه ام نسبيه ، اما المطلب الثاني من هذا الفصل فقد تم توضيح الاطار القانوني لإجبار المستدعى ضده على تنفيذ الحكم الصادر من المحكمة ، واثر امتناع الادارة عن تنفيذ حكم الإلغاء.

وفي الختام كنا نأمل بان يتم سن قانون خاص لمحكمة العدل العليا وذلك كقانون مستقل للعمل به في محكمة العدل العليا، ولكن للأسف حتى لحظة كتابة هذا البحث لا يزال قانون اصول المحاكمات المدنية والتجارية الفلسطينية رقم (2) لسنه (2001) كأساس للتقاضي امام محكمة العدل العليا بصفتها محكمة قضاء اداري .

النتائج:

1- ان محكمة العدل العليا بمثابة القضاء الإداري في فلسطين، فهي تقتصر على نظر دعوى الإلغاء دون دعوى التعويض او غيرها من الدعاوى الإدارية، وجميع قراراتها قطعية ولا يجوز استئنافها او الطعن عليها .

2-غياب قانون مستقل ناظم للإجراءات وأصول التقاضي امام محكمة العدل العليا بصفتها الإدارية بل تم النص عليها في قانون المرافعات المدنية والتجارية الفلسطيني رقم 2() لسنه (2001) والتي لا تغطي كافة الاحكام المنظمة للدعوى الإدارية، مما ترك المجال للاجتهاد القضائي للأخذ بالإحكام الخاصة بالدعاوى الأخرى سندا لنص الماده 2 من القانون نفسه.

3- ان المشرع الفلسطيني وبموجب احكام قانون اصول المحاكمات المدنية والتجارية الفلسطيني، فقد حدد ميعاد رفع دعوى الإلغاء ستين يوما من تاريخ نشر القرار الإداري او تبليغه

لصاحب الشأن، وحدد اجلا اخر للطعن في بعض القرارات الإدارية كما هو الشأن في قانون تنظيم مهنة المحاماة الفلسطيني رقم (3) لسنه (1999) وإذ نص على جواز الطعن في قرارات الهيئة العامة للنقابة وقرارات المجلس امام المحكمة العليا خلال خمسة عشر يوما من تاريخ تبليغ القرار وحدد اجلا ثلاثين يوما للطعن في القرارات التأديبية واجل خمسة عشر يوما للطعن بقرار الوقف مؤقتا عن مزاولة المهنة.

4- افتقاد مؤسسة القضاء الإداري لجهة محددة تنهض بإجراءات التنفيذ وتتبع مسار تمكين اصحاب الحقوق من حقوقهم ، مسألة قادت وتقود الى تراخي السلطة التنفيذية ان لم نقل الى عزوفها عن تنفيذ الاحكام الصادرة بمواجهتها ، مما قد يؤدي الى تراكم الاحكام وتعطيل مسار الحق ويجعل السلطة التنفيذية تفرض نفسها رقيبا على السلطة القضائية ، وهذا ما يقيد الاسس والمبادئ الدستورية التي يكرسها القانون الاساسي الفلسطيني.

5- لم يحدد الفقه والقضاء مفهوم ثابت للمنازعات الإدارية ، حيث قام البعض بالأخذ بالمفهوم الواسع للمنازعات الإدارية وقام البعض الاخر بالأخذ بالمفهوم الضيق لها .

6- لم يقم المشرع الفلسطيني بإنشاء محاكم تنازع الاختصاص التي تتولى فصل الاختصاص بين القضاء المدني والقضاء الإداري.

7 – اكدت محكمة العدل العليا الفلسطينية في اجتهاداتها ضرورة ان تكون مصلحة المستدعي حالية ومستمرة بمعني ان تكون متوفرة حين اقامة الدعوى ، وان تستمر المصلحة قائمة لحين انتهاء الدعوى او الفصل بها .

التوصيات

1- ان يتم جعل التقاضي الإداري قضاء كامل يشمل الإلغاء والتعويض عن المستحقات الإدارية.

2- انشاء قضاء اداري متخصص على غرار القضاء المدني ، والذي بدورة يخفف العبء عن المحكمة الإدارية العليا .

3- ان يتم تحديد جهة تجعل من تنفيذ القرار الإداري الزاما وإجبار عند الحاجه بواسطة اذرع تنفيذيه يتم استحداثها لضمان تنفيذ الاحكام الصادرة من المحاكم الإدارية .

4- الانتقال من المفهوم الواسع الى المفهوم الضيق في القانون الإداري عن طريق سن قانون خاص بمحكمة العدل العليا .

5- ان يتم التقاضي على درجتين بدلا من درجة واحده وذلك طبقا لنصوص القانون الاساسي التي كفلت حق التقاضي وذلك ليتمكن المدعي من الاستفادة من مرحلة الاستئناف والنقض عوضاً عن صدور حكم قطعي من محكمة العدل العليا على درجة واحدة.

6- انشاء دوائر متخصصة حسب الاختصاص الإداري داخل محكمة العدل العليا وتوزيع الاختصاصات بينهما ، ونقترح مثلا انشاء دائرة خاصة للجزاءات التأديبية وأخرى لكل ما تعلق بالوظيفة العموميه .

7- ان يتم تحديد ما المقصود بالأمور الاخرى التي تختص بها المحكمة بموجب القوانين الاخرى.

8- الاسراع في انشاء محاكم تنازع الاختصاص وذلك للفصل بين القضاء المدني والقضاء الإداري.

9- ان شرط ان تستمر المصلحة منذ بداية الدعوى وتستمر حتى نهايتها انما يتجاهل الطبيعة الموضوعيه لهذه الدعوى كونها دعوى عينية تنصب على رقابة مشروعية القرار المطعون فيه، فإننا نوصي بوجوب التساهل في قبول دعوى الإلغاء بسبب طبيعتها الموضوعيه وارتباط شرط

المصلحة فيها بمبدأ المشروعية يستوجب الاكتفاء بقيام المصلحة وقت رفع الدعوى دون اشتراط استمرارها لحي الفصل فيها .

قائمة المصادر والمراجع

اولا: القوانين

1- القانون الاساسي الفلسطيني لسنة 2003وتعديلاته.

2- قانون اصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (2) لسنه (2001) .

3- قانون تشكيل المحاكم النظامية الفلسطيني رقم (5) لسنة (2001).

4- قانون محكمة العدل العليا الاردنية رقم(12) لسنة (1992) المنشور بالجريدة الرسمية بتاريخ 1992/3/25.

5- قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لسنة (1972).

6- القانون الاساسي لقطاع غزة رقم (255) لسنة (1955).

7- قانون تنظيم مهنة المحاماة الفلسطيني رقم (3) لسنة (1999).

8- قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة (1998).

9- قانون تنظيم الجامعات المصرية رقم (49) لسنة (1972).

10- قانون التعمير الجزائري رقم (90-29) لسنة (1990).

11- قانون مجلس الدولة السوري رقم (55) لسنة (1959).

12- قانون العقوبات المصري رقم (95) لسنة (2003) وتعديلاته.

13- قانون السلطة القضائية الفلسطيني رقم (1) لسنة (2002).

14- المرسوم الملكي السعودي رقم (53) لسنة (1433)ه.

ثانيا : المراجع

- **الكتب القانونية**

1. ابو العثم، فهد عبد الكريم: **القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق**. بدون طبعه. عمان: دار الثقافه للنشر والتوزيع.2005.

2. ابو العينين،محمد: **الموسوعة الشاملة في القضاء الإداري**. مصر. 2007.

3. ابو سمهدانة، عبد الناصر: **موسوعة القضاء الإداري في فلسطين** . الكتاب الثاني. أبو ديس – القدس: مكتبة دار الفكر. لم تذكر سنة النشر.

4. ابو سمهدانه، عبد الناصر: **مبادئ الخصومة الإداري.القاهرة:** المركز القومي للإصدارات القانونية.2012.

5. اسماعيل، خميس السيد: **دعوى الإلغاء ووقف تنفيذ القرار الإداري وقضاء التنفيذ واشكالاته والصيغ القانونية امام قضاء مجلس الدولة**، الطبعة الاولى،.1992.

6. إسماعيل، عصام نعمة: **كتاب قوانين ادارية**، الطبعة الاولى، بيروت: منشورات زين الحقوقية.2004.

7. الأيوبي، عبد الرحمن نورجان:القضاء **الإداري في العراق حاضره ومستقبله (دراسة مقارنه)**، بدون طبعة،العراق: دار ومطابع الشعب.1965.

8. بانجيد، خالد عمر عبد الله: **القضاء الإداري وخصوصيته"دراسة مقارنه"**.الطبعه الاولى. عدن:دار جامعة عدن للطباعة والنشر.2001.

9. بسيوني، حسن السيد: **دور القضاء في المنازعة الإدارية** . بدون طبعة. القاهرة : عالم الكتاب . لم تذكر سنة النشر.

10. بسيوني، عبد الرؤوف: **المرافعات الإدارية**.الطبعة الاولى.الاسكندرية: دار الفكر الجامعي.2007

11. البنا، محمود عاطف: **الوسيط في القضاء الإداري**،القاهرة:دار الفكر العربي . لم تذكر سنة النشر.

12. البهي، سمير يوسف: **دفوع وعوارض الدعوى الإدارية**.الطبعة الاولى.بيروت.:مكتبة صادر للناشرون.2000.

13. بوضياف، عمار: **الوسيط في قضاء الإلغاء** . الطبعه الاولى . عمان : دار الثقافة للنشر والتوزيع . 2011.

14. الجبوري، محمود: **القضاء الإداري (دراسة مقارنه)**.الطبعة الاولى.عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع.1998.

15. الجرف، طعيمه: **قضاء الإلغاء**، بدون طبعة.القاهرة: دار النهضة العربيه.1977.

16. جمال الدين ، سامي : **الدعاوي الإدارية** .بدون طبعة . الإسكندرية : 1991.

17. جيرة، عبد المنعم عبد العظيم: **اثار حكم الإلغاء**،الطبعة الاولى،القاهرة: دار الفكر العربي.1971.

18. حسين، مصطفى حسين : **القضاء الإداري** ،بدون طبعه ، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية. لم تذكر سنة النشر.

19. الحلو، ماجد راغب : **القضاء الإداري** . بدون طبعه . الإسكندرية : دار المطبوعات الجامعية . 1995.

20. الحلو، ماجد راغب:**القرارات الإدارية**. بدون طبعه.الاسكندريه:دار الجامعه الجديده.2009.

21. خضر، طارق فتح الله : **القضاء الإداري مبدأ المشروعية- تنظيم القضاء الإداري دعوى الإلغاء** . بدون طبعه . القاهرة : دار النهضه العربية . 2006-2007 .

22. خليفة، عبد العزيز عبد المنعم: **تنفيذ الاحكام الإدارية واشكالاته الوقتية**، الطبعة الاولى،الاسكندرية:دار الفكر الجامعي.2008.

23.خليفة، عبد العزيز عبد المنعم: **دعوى الغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة.** الطبعة الاولى.القاهره: المركز القومي للاصدارات القانونية.2008.

24.خليفة، عبد العزيز عبد المنعم: **دعوى الغاء القرار الإداري وطلبات ايقاف تنفيذه،** بدون طبعه.الاسكندريه.منشأة المعارف.2009.

25.خليفة، عبدد المنعم: **المرافعات الإدارية والاثبات امام القضاء الإداري،** الطبعة الاولى،عمان:المركز القومي للاصدارات القانونية|.2008.

26.رسلان، أنور أحمد : **وسيط القضاء الإداري** . بدون طبعه. القاهرة: دار النهضة العربية. 1999 .

27.زين الدين، بلال امين : **دعوى الإلغاء في قضاء مجلس الدولة " دراسة مقارنة** " . الطبعة الاولى. الاسكندرية: دار الفكر الجامعي . 2010 .

28.سارى، جورجي شفيق: **قواعد وحكام القضاء الإداري (دراسة مقارنه لاحدث النظريات والمبادئ في قضاء مجلس الدوله في فرنسا ومصر)،** الطبعه السادسه.لم تذكر دار النشر.2005\2006.

29.الشربيني، مصطفى محمود : **بطلان اجراءات التقاضي امام القضاء الإداري " دراسة مقارنة** ". بدون طبعة . الاسكندرية : دار الجامعة الجديدة .2006 .

30.الشطناوي، علي خطار : **موسوعة القضاء الإداري** . الطبعة الثالثة . عمان : دار الثقافة للنشر والتوزيع . 2011 .

31.الشوبكي، عمر محمد: **القضاء الإداري "دراسة مقارنه"** ، عمان ، الطبعة الاولى، الاصدار الثالث: دار الثقافة للنشر والتوزيع.2007.

32.الشيخ، عصمت عبد الله: **الوسائل القانونية لضمان تنفيذ الاحكام الإدارية**،بدون طبعة، القاهرة: دار النهضة العربية.2005.

33. الطماوي، سليمان محمد : **القضاء الإداري** . الكتاب الاول . القاهره : دار الفكر العربي . 1986 .

34. الطماوي، سليمان محمد: **القضاء الإداري**،بدون طبعة.القاهرة: دار الفكر العربي.1967.

35. الظاهر، خالد خليل: **القضاء الإداري قضاء الإلغاء– قضاء التعويض(دراسة مقارنه)**، الطبعة الاولى، عمان: حقوق الطبع محفوظة للمؤلف.1999.

36. العبادي، محمد وليد : **قضاء الإلغاء "دراسة مقارنه"**، الطبعه الاولى ، عمان : مكتبه دار الثقافة للنشر والتوزيع. 1995.

37. العبادي، محمد وليد: **القضاء الإداري**.الطبعه الاولى.الاردن: مؤوسسة الوراق للنشر والتوزيع.2008.

38. عبد الباسط، محمد فؤاد:**وقف تنفيذ القرار الإداري**،لم تذكر الطبعة،الاسكندرية:دار الفكر العربي.1997.

39. عبد الله، عبد الغني بسيوني: **القضاء الإداري**،الاسكندريه:منشأة المعارف.2006.

40. عبد الوهاب، محمد رفعت : **القضاء الإداري** . الكتاب الاول . بيروت : منشورات الحلبي الحقوقيه .2002.

41. عكاشه، حمدي ياسين: **المرافعات الإدارية في قضاء مجلس الدولة**،بدون طبعة،الاسكندريه: منشأة المعارف.لم تذكر سنة النشر.

42. عمرو، عدنان : **القضاء الإداري في فلسطين** " **دراسة مقارنة** " بدون طبعه. الإسكندرية: منشأة المعارف. لم تذكر سنة النشر.

43. عمرو، عدنان: **مبادئ القانون الإداري الفلسطيني**.بدون طبعه.القدس:المطبعة العربيه الحديثه.2002.

44. عمرو،عدنان: **مبادئ القانون الإداري الفلسطيني**.بدون طبعه.القدس:المطبعة العربيه الحديثه.2002.

45. عيد، ادوارد : **القضاء الإداري** ، الجزء الثاني ، بيروت : مطبعة البيان .1975.

46. الغويري،احمد عوده: **قضاء الإلغاء في الاردن**،الطبعة الاولى. لم تذكر سنة النشر.

47. فهمي، مصطفى ابو زيد: **القضاء الإداري ومجلس الدوله**، الطبعة الثالثه، مصر.لم تذكر دار النشر 1966.

48. فوذه، عبد الحكيم: **الخصومة الإدارية**، لم تذكر الطبعة،الاسكندريه: دار المطبوعات الجامعية.1996.

49. القبيلات، حمدي: **الوجيز في القضاء الإداري**. الطبعة الاولى.عمان: دار وائل للنشر.2011

50. قدورة، زهير احمد: **الوجيز في القضاء الإداري**،الطبعة الاولى.عمان: دار وائل للنشر والتوزيع.2011.

51. كنعان، نواف : **القضاء الإداري** . الطبعة الاولى. عمان : دار الثقافة للنشر والتوزيع . بدون سنة نشر.

52. كنعان، نواف: **القانون الإداري**.الطبعة الاولى.عمان: دار الثقافه للنشر والتوزيع.2007.

53. محسن، خليل : **قضاء الإلغاء** . بدون طبعه ، الاسكندريه : دار المطبوعات الجامعية . 989 .

54. مسكوني ، صبيح بشير : **القضاء الإداري في الجمهورية العربية الليبية " دراسة مقارنة"**. بدون طبعة .بيروت : منشورات جامعة بنغازي .1974.

ثالثا : الرسائل الجامعية.

1. ابو سمهدانه، عبد الناصر: **الخصومة الإدارية ومستقبل القضاء الإداري في فلسطين**. عين شمس، مصر، 2009.

2. أسمر، علاء: **التحقيق الإداري في قطاع الخدمة المدنية الفلسطيني " دراسة مقارنه"**، نابلس، فلسطين ، 2012.

3. جروني، فايزة: **طبيعة قضاء وقف تنفيذ القرارات الإدارية في النظام القضائي الجزائري**. بسكرة، الجزائر، 2010.

4. رسلان، زكريا: **إجراءات دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة السوري**. جامعة حلب،سوريا، 2011.

5. شعبان، أنور : **وقف تنفيذ القرارات الإدارية** . نابلس ، فلسطين ، 2013.

رابعاً :الدوريات والمجلات

1. دودين، محمود : ***الحكم القضائي*** ، **مجلة العدالة والقانون**، العدد السابع ، المركز الفلسطيني لاستقلال المحاماة والقضاء" مساواة" ،2007.

2. عيسى، رياض : ***دعوى الإلغاء في الجزائر " دراسة مقارنه"***، **مجلة الحقوق**،السنة الثالثة عشر، العدد الرابع.1989.

3. الغويري ، أحمد عوده : ***التنازل عن الخصومة في الدعوى الإدارية " دراسة مقارنه"***، **مجلة المنارة** ، 2 .مج 5 .2000م

4. موسى، احمد كمال الدين: ***طبيعة المرافعات الإدارية ومصادرها*** ، **مجلة العلوم الإدارية**، 1،السنة التاسعة عشر. 1977.

خامساً: المواقع الالكترونية.

1. المقتفي، منظومة القضاء والتشريع في فلسطين.www.muqtafi.birzeit.edu

2. الحوار المتمدن .www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=296432

3. كنانة اون لاين.www.kenanaonline.com/users/lawing/posts/285150

4. منتديات ستار تايمز. http://www.startimes.com/?t=19266148

An – Najah National University

Faculty of Graduate Studies

Claim Cancellation in Administrative Proceedings

by

Osama Naseem Rateb Zaidan

Supervised

Dr. Mohamed Sharaqah

Co- Supervised
Dr. Basel Mansour

This Thesis is Submitted in Partial of the Requirements for the Degree of Master of Public Law, Faculty of Graduate Studies, An-Najah National University,Nablus - Palestine.

2014

Claim Cancelation in Administrative Proceedings

By
Osama Naseem Rateb Zaidan
Supervised
Dr. Mohamed Sharaqah
Co- Supervised
Dr. Basel Mansour

Abstract

The researcher discussed the subject of the claim cancelation in administrative proceeding as a comparative study. The subject has two sides . The former is the applicant whether he has an interest in being an opponent in the administrative proceeding, or the administrative proceeding is being acceptable regardless to any person. The later is to whom the claim cancelation is being addressed. Or is it limited to the administrative decision or includes who contributed in establishing it?

The comparative method has been used in which the Palestinian legislatives and Egyptian ones have been compared throughout the differences between them where cleared . The study has been divided into two an introduction and two chapters. The introduction includes the legal administrative procedures by illustration its concept, the criteria of distinction between the administrative and civilian proceeding . Finally, the criteria which Palestine has been taken as a base for comparing the administrative and civilian proceeding has been mentioned.

Chapter one includes the conditions and reasons for appealing the administrative proceeding in which the necessary conditions for acceptance by adjudication have been clarified . The absence of one condition cause the refusal of the case . So, this chapter has been divided into two sections ; the former discusses the legal conditions of appealing the administrative proceeding. As a result, this section has been divided into four sub-

sections. The first one is about appealing against the administrative proceeding , the second one contains the conditions of the applicant interest from the start of legal suit until its end. Applying for the appealing according to the rules of the law is the content of the third sub- section and the condition of refusing the parallel legal suit accepted by some countries in the fourth sub-section.

The later section which explains the reasons for the appealing for cancelation the administrative proceeding has been divided into two sections. The first section contains the aspects of special formalist cancelation of the administrative proceeding; the second contains the materialistic aspects of cancelation of the administrative proceeding .

Chapter two, on the other hand, the practical sides of cancelation in administrative proceeding during the different stages of the legal suit has been explained imitated from depositing the suit and informing the opponent until establishing the verdict . This subject matter is the first section of chapter two . On the contrary, section two has two sub- sections, the former includes the reason for cancelation weather it was absolute or relativity. The later deals with clarifying the legal frame in which the opponent could be forced to execute the verdict in addition to the effects of the administration refusal of executing the verdict of cancelation .

Several recommendations have been suggested based on the study discussions including forming two steps for the administrative judgment in order to guarantee the right to judgment by the Palestinian basic law and forming a special administrative judgment similar to the civilian one in order to eliminate the administrative court load such as the Egyptian administrative judgment .

a