

جامعة النجاح الوطنية
كلية الدراسات العليا

الرقابة القضائية على مشروعية القرار الإداري

إعداد

محمد بسيم رشيد أبو حسين

إشراف

د . محمد شراقة

د . بهاء الأحمد

قدمت هذه الأطروحة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون العام، بكلية الدراسات العليا، في جامعة الوطنية، نابلس-فلسطين.

2017

الرقابة القضائية على مشروعية القرار الإداري

إعداد

محمد بسيم رشيد أبو حسين

نوقشت هذه الأطروحة بتاريخ 29 / 8 / 2017، وأجيزت.

التوقيع

أعضاء لجنة المناقشة

- | | | |
|-------|-------------------|-------------------------|
| | / مشرفاً ورئيساً | 1. د. محمد شراقة |
| | / مشرفاً ثانياً | 2. د. بهاء الأحمد |
| | / ممتحناً خارجياً | 3. د. عصام الأطرش |
| | / ممتحناً داخلياً | 4. د. عبد اللطيف ربايعة |

الإهداء

أهدي هذا العمل المتواضع إلى أبي الذي لم يبخل علي يوماً بشيء

إلى والدتي الغالية التي لم تألُ جهداً في تربيّتي وتوجيهي

أقدم هذا العمل

إلى رياحين حياتي في الشدة و الرخاء إخوتي وأخواتي

إلى أساتذتي الأفاضل

أصدقائي الأعزاء و اخص بالذكر الصديق العزيز طلعت صايل لوقفه بجانبني في احلك الظروف

إلى كل من وقف بجانبني وساندني في إنجاز هذا العمل

الشكر والتقدير

أتقدم بخالص الشكر والعرفان والتقدير الى استاذي الفاضل الدكتور محمد شراقة على مساندته ودعمه المتواصل لي على مدار سني رحلتي الدراسية .

كما أتقدم بجزيل الشكر وعظيم الامتنان الى استاذي الدكتور بهاء الأحمد على ما بذله من دعم وتوجيه لي في سبيل إتمام هذه الرسالة.

ثم أزجي الشكر فائقه والثناء أجله إلى جميع اساتذتي الاكارم الذين تتلمذت على أيديهم طيلة مدة دراستي .

الإقرار

أنا الموقع أدناه، مقدم الرسالة تحمل العنوان:

الرقابة القضائية على مشروعية القرار الإداري

أقر بأن ما اشتملت عليه هذه الرسالة إنما هو نتاج جهدي الخاص، باستثناء ما تمت الإشارة إليه حيث ان هذه الرسالة كاملة، أو أي جزء منها لم يقدم من قبل لنيل أي درجة أو لقب علمي أو بحث لدى أي مؤسسة تعليمية أو بحثية أخرى.

Declaration

The work provided in this thesis, unless otherwise referenced, is the researcher's own work, and has not been submitted elsewhere for any other degree or qualification.

Student's Name:

اسم الطالب:

Signature:

التوقيع:

Date:

التاريخ:

فهرس المحتويات

| الصفحة | الموضوع |
|--------|--|
| ج | الإهداء |
| د | الشكر والتقدير |
| هـ | الإقرار |
| ط | الملخص |
| 1 | المقدمة |
| 6 | الفصل الأول: شروط تفعيل الرقابة القضائية |
| 6 | المبحث الأول: الشروط الشكلية لتفعيل الرقابة القضائية على مشروعية القرار الإداري |
| 7 | المطلب الأول: القرار المطلوب إلغاؤه |
| 10 | الفرع الأول: طبيعة القرار المطلوب إلغاؤه |
| 17 | الفرع الثاني: تحديد القرار الإداري المطلوب إلغاؤه |
| 17 | المطلب الثاني: شرط المصلحة |
| 24 | الفرع الأول: ماهية المصلحة وأحكامها العامة |
| 26 | الفرع الثاني: أنواع المصالح التي تحميها دعوى الإلغاء |
| 27 | المطلب الثالث: ميعاد الطعن بالإلغاء |
| 30 | الفرع الأول: تحديد بدء سريان المدة |
| 32 | الفرع الثاني: سقوط الحق في رفع الدعوى |
| 37 | الفرع الثالث: امتداد ميعاد الطعن وآثار انقضائه |
| 37 | المطلب الرابع: انتفاء طريقة طعن الموازي أو المقابل |
| 39 | المبحث الثاني: الشروط الموضوعية لتفعيل الرقابة القضائية على مشروعية القرار الإداري |
| 40 | المطلب الأول: عيب عدم الاختصاص |
| 40 | الفرع الأول: ماهية عيب عدم الاختصاص وأحكامه العامة |

| | |
|-----|--|
| 43 | الفرع الثاني: صور عيب عدم الاختصاص |
| 49 | المطلب الثاني: عيب الشكل والإجراءات |
| 51 | الفرع الأول: أنواع الشكليات |
| 55 | الفرع الثاني: تحلُّ الإدارة من الشكليات وتغطية عيب الشكل |
| 58 | المطلب الثالث: عيب مخالفة القانون |
| 64 | المطلب الرابع: عيب إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها |
| 74 | المطلب الخامس: عيب السبب |
| 75 | الفرع الأول: القواعد العامة لعيب السبب |
| 77 | الفرع الثاني: رقابة القضاء الإداري على سبب القرار |
| 80 | الفصل الثاني: إجراءات أعمال الرقابة القضائية |
| 80 | المبحث الأول: متطلبات تفعيل الرقابة القضائية |
| 81 | المطلب الأول: بيانات لائحة الطلب |
| 88 | المطلب الثاني: إجراءات تقديم الطلب |
| 96 | المبحث الثاني: تفعيل الرقابة القضائية |
| 96 | المطلب الأول: القرار المؤقت "القرار المُستعجل" |
| 97 | الفرع الأول: تعريف القرار المُستعجل وشروطه |
| 107 | الفرع الثاني: حُجبة القرارات الصادرة بوقف تنفيذ القرار الإداري موضوع الطعن |
| 108 | المطلب الثاني: الدعوى الأصلية "دعوى الإلغاء" |
| 108 | الفرع الأول: السير في الدعوى و الحكم فيها |
| 119 | الفرع الثاني: حُجبة الأحكام الصادرة في الدعوى |
| 120 | الفرع الثالث: تنفيذ الأحكام الصادرة في دعوى الإلغاء |
| 122 | الخاتمة |
| 123 | النتائج |
| 125 | التوصيات |

| | |
|------------|------------------------|
| 126 | قائمة المصادر والمراجع |
| b | Abstract |

الرقابة القضائية على مشروعية القرار الإداري

إعداد

محمد بسيم رشيد أبو حسين

إشراف

د . محمد شراقة

د . بهاء الأحمد

المُلخَص

تتنوّع الممارسات والأعمال التي تقوم بها الإدارة، كأنشطة إدارية والتي تهدف من خلالها العمل على تقديم الخدمات إلى المواطنين، إلا أنّ أنشطة الإدارة قد تؤدي في بعض الأحيان إلى المساس بحقوق الأفراد والتأثير على المراكز القانونية لهم، ما من شأنه أن يؤدي إلى الإخلال بالمصالح الخاصة بهم، ولعل هذا الإخلال يتحقق كنتيجة طبيعية للصلاحيات غير العادية والامتيازات التي تمتلكها الإدارة في مواجهة الأفراد وهي بصدد تسيير أعمالها، كما أنّ السبب الآخر يكمن في اقتران الأعمال الإدارية بقرينة السلامة والمشروعية، ورغم هذه الصلاحيات واتساعها إلا أنّ القانون يجيز للأفراد مُخاصمة الإدارة و يمنحهم رخصة المطالبة بحقوقهم مباشرة عن طريق اللجوء إلى المحاكم الإدارية، وذلك من أجل الحصول على حماية لحقوقهم بالطريقة القضائية .

وبكّل ما تقدم وبهدف حماية حقوق المواطنين والنهوض بها، فقد تمّ تنظيم هذه الدراسة لبيان كل ما هو متعلق بالرقابة القضائية على مشروعية القرار الإداري، حيث قام الباحث بتقسيم هذه الدراسة إلى فصلين أساسيين.

حيث أنّ الفصل الأول قد جاء تحت عنوان: شروط تفعيل الرقابة القضائية على مشروعية القرار الإداري، ولبيان كل ما هو متعلق بهذه الشروط تم تقسيم الفصل الأول إلى مبحثين، حيث تناول الباحث في المبحث الأول: الشروط الشكلية لقبول دعوى الإلغاء والتي تتمثل أولاً في الحديث عن القرار المطلوب إلغاؤه أو القرار الطعين، أما عن الشرط الشكلي الآخر فقد أفردّه الباحث

للحديث عن المصلحة وشروطها، والشرط الثالث تناول المواعيد اللازمة والواجب الأخذ بها عند رفع الدعوى، أما عن الشرط الأخير وهو المطلب الرابع فقد كان للحديث عن طريق الطعن الموازي، أما عن المبحث الثاني من الفصل الأول فقد تحدث فيه الباحث عن أوجه إلغاء القرار الإداري في خمسة مطالب: فكان المطلب الأول لغيب عدم الاختصاص والمطلب الثاني لغيب الشكل و المطلب الثالث لغيب مخالفة القانون والمطلب الرابع لغيب الانحراف بالسلطة والمطلب الخامس لغيب السبب .

أما عن الفصل الثاني فقد جاء تحت عنوان : إجراءات أعمال الرقابة القضائية، انتقل الباحث للحديث عن الجانب العملي للرقابة القضائية، وحيث أنّ هذا الفصل أخذ بعين الاعتبار بيان الإجراءات التي يجب التدرج بها وأتباعها، حتى يمكن الوصول للحكم في الدعوى، ولعل هذا التدرج جاء نتيجة الاختلاف والتمييز الذي تحظى به دعوى الإلغاء الإدارية عن غيرها من الدعاوى الأخرى كالدعاوى المدنية على سبيل المثال، وللوصول لكافة الإجراءات فقد تم تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين تناول المبحث الأول الحديث عن متطلبات تفعيل الرقابة على مشروعية القرار الإداري، أما عن المبحث الثاني فقد تناول الحديث عن تفعيل الرقابة القضائية على مشروعية القرار الإداري، بحيث تم العمل على إبراز الشروط الخاصة بلائحة الدعوى ومشمولاتها وكافة البيانات التي يجب توخي الحذر حيالها وعدم التفريط بها، والانتقال للحديث عن إلغاء القرار الإداري " القرار المستعجل"، ثم الحديث عن الدعوى الأصلية " دعوى الإلغاء"، بكافة إجراءاتها ومشمولاتها، وصولاً لأحكام قضائية تتصف الأفراد وتحميهم وتحمي حقوقهم من تسلط الإدارة وتبطل القرارات الصادرة عنها بالمخالفة لأحكام القانون .

وبدراسة الأنظمة القانونية المقارنة للرقابة على مشروعية القرار الإداري، فقد لاحظ الباحث أنّ النظام القانوني الفلسطيني لا زال قاصراً في معالجة الكثير من جوانب هذه الرقابة لعل أهمها غياب قانون مستقل ناظم لهذه العملية ، والذي لا غنى عنه تلبيةً لحاجة المنظومة التشريعية الفلسطينية إلى قانون عصري ينظم القضاء الإداري .

ومن خلال هذه الدراسة اتضح أنّ القضاء الإداري الفلسطيني باجتهاداته وقراراته يتأرجح في السير على هدي ما سارت عليه التشريعات والإنظمة المقارنة، ولا يسير على وتيرة واحدة، وفي نهاية هذا البحث خرج الباحث بعدة نتائج و توصيات منها ما هو عام ومنها ما يتعلق بالواقع الفلسطيني بشكل خاص.

المقدمة

من المسلمّات أنّ السلطات الإدارية تعمل باسم الجماعة، وتمثّل الصالح العام وتستهدف مصلحة المجتمع، حتى تتمكن من تحقيق هذه الغاية كان من المنطقي الاعتراف لها بمجموعة من الامتيازات في مواجهة الأفراد تمكّنها من أداء وظيفتها وتفي بواجباتها البالغة الأهمية، لا سيّما أنّه تعاضم دور الدولة وازداد تدخلها في أوجه النشاط الاجتماعي والاقتصادي المختلفة .

وتمارس الإدارة أنشطتها المتنوعة من خلال ما تتمتع به قانونا من امتيازات السلطة العامة لإدارة تلك الأنشطة، مثل إصدار القرارات الإدارية وإبرام العقود الإدارية، و سلطة التنفيذ الجبري للقرارات، ونزع الملكية الخاصة للمنفعة العامة وغيرها من الامتيازات الأخرى.

بيد أنّ إطلاق هذه الإدارة في ممارسة نشاطاتها دون أية قيود أو رقابة عليها يؤدي إلى تعسف الإدارة و تجاوزها حدود سلطاتها فتبالغ في استخدام سلطاتها وامتيازاتها وتتغول على حقوق الأفراد وحرّياتهم.

ولضمان عدم تجاوز السلطات الإدارية وهي تقوم بممارسة أعمالها القانونية و أنشطتها المتعددة الحدود الممنوحة لها، بموجب القانون والتشريعات، فإنّه يتعين على سلطات الإدارة العامة احترام القواعد القانونية القائمة والسارية المفعول في النظام القانوني للدولة و خضوعها لأحكام القانون وذلك عملا بمفهوم الدولة القانونية أو مبدأ سيادة القانون، وهو ما يطلق عليه في القانون العام (مبدأ المشروعية) الذي بمقتضاه يتوجب خضوع الحاكم والمحكوم لسيادة القانون¹ ويمثّل مبدأ المشروعية للأفراد أهم الضمانات الجدية والحاسمة في مواجهة السلطات العامة حيث يكونون بمأمن من تغوّل الإدارة على حقوقهم وحرّياتهم، والقول بغير ذلك مؤداه تحوّل السلطة العامة إلى مجرد قوة قهر مادية تعسفية أو استبدادية، الأمر الذي ينذر بضياع حقوق الأفراد².

¹. حرز الله، توفيق، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في فلسطين "دراسة مقارنة"، بدون طبعة، رام الله، جامعة بيرزيت، 2015، ص11.

². الشامسي، محمد بطي الثاني، الرقابة على أعمال الإدارة، بدون طبعة، دبي، أكاديمية شرطة دبي، 2008، ص9.

وفقاً لهذا المبدأ، فإن الإدارة العامة إذا ما قامت بممارسة أي نشاط أو عمل إداري، كأصدار القرار الإداري سواء كان فردياً أو عاماً ، فإنه يقع على عاتقها واجب العمل والتطرف في نطاق دائرة مبدأ المشروعية، وخلاف ذلك فإن تصرفها يُعد غير مشروع¹، ومن هنا بدت ضرورة العمل على تنظيم رقابة مُجدية على نشاط الإدارة حتى لا تتحرف عن حدود اختصاصاتها وغاياتها كشرط لقيام الدولة القانونية².

ويأتي بمقدمة هذه الرقابة القضائية على كل ما تأتية من أعمال وما يصدر عنها من قرارات وذلك بهدف التأكد والتحقق من مدى مطابقتها وموافقته لمبدأ المشروعية، بحيث يكون دور القضاء الرقابي هو إعادة الإدارة المطعون في تصرفاتها و أعمالها الى دائرة المشروعية والقانون، وتعتبر الرقابة القضائية على مشروعية القرار الإداري أكثر أنواع الرقابة أهمية، نظراً لما يتمتع به القضاء من استقلال وضمانات قانونية وما يتصف به من الحيطة والموضوعية.

وتختلف ممارسة الرقابة القضائية على مشروعية القرار الإداري من دولة الى أخرى، حيث تنقسم دول العالم إلى اتجاهين رئيسيين في مجال تنظيم الرقابة القضائية على مشروعية القرار الإداري وغيره من أعمال الإدارة، فمنها من يأخذ بنظام القضاء الموحد الذي يطلق عليه "الانجلو-سكسوني" ومنها من يأخذ بنظام القضاء المزدوج "النظام اللاتيني-الفرنسي" الذي يعني وجود جهتي قضاء هما القضاء العادي، والقضاء الإداري.

أمّا عن الواقع الفلسطيني فبموجب قانون تشكيل المحاكم النظامية الفلسطيني رقم 5 لسنة 2001، نجد أنّ المُشرع الفلسطيني قد اتجه إلى تبني العمل بنظام القضاء الموحد الذي يقوم على أساس أنّ الولاية و الصلاحية العامة بالنظر في المنازعات كافة بما فيها الإدارية تتعقد لجهة اختصاص قضائية واحدة هي جهة القضاء العادي "النظامي" وهو ما نصت عليه المادة 2 فقرة 1 من القانون المذكور، ونجد بالمقابل في ذات القانون لمحكمة العدل العليا التي تقع ضمن منظومة محاكم القضاء العادي "الموحد" وليس كمحكمة قضاء إداري مستقلة، صلاحية النظر في المنازعات

¹ حرز الله، توفيق، الرقابة القضائية على اعمال الإدارة العامة في فلسطين "داسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 11.

² جمال الدين، سامي، الرقابة على اعمال الإدارة "القضاء الإداري" مبدأ المشروعية - تنظيم القضاء الإداري، الطبعة الأولى، الإسكندرية، منشأة المعارف بالإسكندرية، ص 12.

الإدارية الواردة على سبيل الحصر في المادة 33 من القانون رغم أنّ المادة 6 منه تنص على اختصاصها بالنظر في سائر المنازعات الإدارية¹، علماً بأنّ النظام القانوني الفلسطيني يأخذ بإلغاء القرارات الإدارية دون العمل على التعويض عنها خلاف الأنظمة الأخرى التي تتبنى نظام الإلغاء والتعويض معاً، أي القضاء الكامل.

أهمية الدراسة

تكمن أهمية الدراسة في بيان و توضيح الجوانب العملية و إجراءات ممارسة الرقابة القضائية على مشروعية القرار الإداري، بالإضافة الى تسليط الضوء على دور القضاء كجهة مستقلة و محايدة في بيان أوجه البطلان في تصرفات الإدارة و ردّها إلى جادة الصواب و القانون، بحيث يعتبر القضاء أفضل وسائل الرقابة على مشروعية القرار الإداري على الإطلاق كمدعاة ثقة الأفراد للجوء إليه في صون حقوقهم و حرياتهم.

إشكالية الدراسة

تكمن إشكالية الدراسة في البحث في مدى فاعلية الرقابة القضائية على تحقيق و تجسيد مبدأ المشروعية ، ومقدرتها على تصويب سلوك الإدارة إذا ما خرجت عن المسار الذي رسمه القانون لها ، و مدى نجاعتها في حماية حقوق الأفراد و حرياتهم إذا انتهجت الإدارة نهجا تعسفيا في ممارستها لأنشطتها المختلفة .

أسئلة الدراسة

- ما هي الشروط العامة " الشكلية والموضوعية " التي يتطلبها القانون لتفعيل الرقابة القضائية على مشروعية القرار الإداري ؟
- كيف نظمت التشريعات المقارنة هذه الرقابة ؟
- كيف نظم المشرع الفلسطيني هذه الرقابة ؟
- هل يعتبر هذا التنظيم كاف أم أن هناك قصور في بعض جوانبه ؟

¹. حرز الله، توفيق. الرقابة القضائية على اعمال الإدارة العامة في فلسطين "داسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 13.

- هل أفرد المشرع الفلسطيني أحكاما خاصة بممارسة هذه الرقابة أسوة بالتشريعات المقارنة

منهجية البحث

سيعتمد الباحث في تناول هذا البحث على المنهج الوصفي التحليلي وذلك بعرض الآراء الفقهية ومواقف كل من المشرع والقضاء في تنظيم الرقابة القضائية، وكذلك المنهج المقارن في بعض الجزئيات حيثما اقتضت الدراسة .

اهداف البحث

يهدف الباحث من بحثه إلى:

1. توضيح الشروط الشكلية والموضوعية لتفعيل الرقابة القضائية على مشروعية القرار الإداري.
2. دراسة الأنظمة القانونية المقارنة للرقابة على مشروعية القرار الإداري.
3. دراسة النظام القانوني الفلسطيني للرقابة على مشروعية القرار الإداري.
4. توضيح متطلبات تفعيل الرقابة القضائية .
5. بيان ماهية القرار المؤقت وشروطه و مدى حجيته في وقف تنفيذ القرار الطعين .
6. التعريف بدعوى الإلغاء وإجراءات اقامتها والحكم فيها ومدى حجية الاحكام الصادرة عنها وتنفيذها .

محددات البحث

يتحدد إطار البحث العام بدراسة وتحليل الشروط الواجب توافرها لتفعيل الرقابة القضائية على مشروعية القرار الإداري، ومن ثم تناول الجانب الإجرائي لممارسة هذه الرقابة حيث سيقوم الباحث بالتعرض لكافة القوانين الفلسطينية والمقارنة التي نظمت أحكام ممارستها.

صعوبة البحث

تكمن صعوبة البحث في قلة المراجع القانونية المتخصصة بأحكام ممارسة الرقابة القضائية على مشروعية القرار الإداري في فلسطين كعمل من أعمال السلطات العامة، كما أنّ المراجع التي تناولتها على ندرتها تناولتها بشكل موجز، وكذلك من ضمن الصعوبات غياب قانون خاص ناظم لأحكام ممارسة هذه الرقابة في فلسطين وحالة الفوضى القانونية والتخبط التشريعي.

الفصل الأول

شروط تفعيل الرقابة القضائية

لَمَّا كانت أشكال الرقابة غير القضائية على مشروعية القرار لا يُمكنها أن تحقّق الغاية المرجوة منها، لجملة من الأسباب، لعل أهمها: أنّها تخضع لظروف واعتبارات سياسية ولا تتصف بالموضوعية ويعوزها الحياد في بعض الأحيان كما أنّ الإدارة من الممكن أن لا تُقرّ بحدوث خطأ، وكذلك عند ممارستها للرقابة على قرار تُنصّب نفسها حكماً وخصماً في ذات الوقت، وبكل ما تقدم تبقى الرقابة القضائية هي الوسيلة الأنجح والأقدر على حماية مبدأ المشروعية.

ويُمارس القضاء رقابته على مشروعية القرار الإداري بعد أن تتحقّق المحكمة المُختصة من اختصاصها بالنظر في الدعوى ومن توافّر الشروط التي يتطلّبها القانون لقبول دعوى مُخاصمة القرار الإداري فتنقل بعدها إلى فحص موضوع الدعوى، فتبحث في شرعية القرار المطعون فيه، لترى ما إذا كان موافقاً للقانون أو مخالفاً له، مشروعاً أو غير مشروع، فإذا ثبت لها أنّ القرار مشروع حكمت بعدم قبول الدعوى، أمّا إذا تبين لها أنّ القرار مشوب بأيّ عيب من العيوب التي تنال من مشروعيته فإنها تقضي بإلغائه¹.

وهذا الفصل سيتناوله الباحث في مبحثين أساسيين ليكون المبحث الأول "الشروط الشكلية لتفعيل الرقابة القضائية على مشروعية القرار الإداري" والمبحث الثاني "أوجه أو أسباب إلغاء القرار الإداري (الشروط الموضوعية)".

المبحث الأول: الشروط الشكلية لتفعيل الرقابة القضائية على مشروعية القرار الإداري

شروط تفعيل الرقابة الإدارية على مشروعية القرار الإداري هي شروط قبول دعوى الإلغاء: وهي تلك الشروط التي لا بد من توافرها حتى تكون دعوى الإلغاء مقبولة أمام القضاء، فعند رفع دعوى الإلغاء تتصدى المحكمة لفحص توافر هذه الشروط من عدمه قبل البحث في موضوع المخالفة

¹ الشويكي، عمر محمد، القضاء الإداري "دراسة مقارنة"، بدون طبعة، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2007، ص 259.

المدّعاة، ولا يمكن أن تنتقل إلى فحص الموضوع إلا بعد أن تتأكد من توافر شروط القبول الشكلية، وإلا حُكِمَ بعدم قبول الدعوى¹.

والشروط الشكلية لقبول دعوى الإلغاء كما جرى العمل هي أربعة شروط:

- 1- القرار المطلوب إلغاؤه.
- 2- مصلحة رافع الدعوى.
- 3- الإجراءات و المواعيد.
- 4- انعدام طريق الطعن المقابل "الموازي".

المطلب الأول: القرار المطلوب إلغاؤه

دعوى الإلغاء لا تُوجّه إلا إلى القرارات الإدارية التنفيذية، فلا بد أن يكون ثمة قرار صادر من جهة إدارية، و بالتالي تستبعد القرارات الصادرة من السلطتين التشريعية والقضائية²، وقد نثار جدل بين الفقهاء حول استعمال لفظ نهائي عوضاً عن تنفيذي، وقد أشار الدكتور سليمان طماوي إلى هذه المسألة لأنه من الممكن أن يكون القرار نهائياً بالنسبة لجهة معينة ولكنه يكون غير قابل للتنفيذ فلا يكون لذلك محلاً للطعن³، والباحث يميل إلى الرأي الذي يقول بالاستعاضة بلفظ تنفيذي بدلاً من نهائي وذلك كَوْن الطعن بالإلغاء منوط بكون القرار المطعون فيه قابلاً للنفاد.

الفرع الأول: طبيعة القرار المطلوب إلغاؤه

من الشروط الأساسية لقبول دعوى الإلغاء أن يكون هناك قرارٌ إداريٌّ صادر عن إحدى الجهات الإدارية في الدولة ويؤثر في المركز القانوني للطاعن، وفي هذا تقول محكمة العدل العليا الأردنية كما سبق وأسلفنا "أنّ القرار الإداري الذي يخضع للطعن هو القرار الصادر عن جهة إدارية و بناءً

¹. الطماوي، سليمان محمد، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة "دراسة مقارنة"، الطبعة الثالثة، القاهرة، دار الفكر العربي، 1961، ص 255.

². الطماوي، سليمان محمد، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 256.

³. أبو العثم، فهد عبد الكريم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، الطبعة الأولى، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2011، ص 244.

عليه فإن محكمة العدل العليا لا تختص بنظر طلب الإلغاء المُقدّم ضد الأعمال التشريعية والقضائية¹.

أمّا عن تعريف القرار الإداري فقد عرّفته محكمة القضاء الإداري المصرية بأنه "إفصاح الإدارة في الشكل الذي يتطلبه القانون عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة عامة بمقتضى القوانين واللوائح وذلك بقصد إحداث مركز قانوني معين متى كان ممكناً وجائزاً ابتغاء مصلحة عامة"²، وقد تبنّت محكمة العدل العليا الفلسطينية تعريف مطابقاً لتعريف محكمة القضاء الإداري المصرية.

وقد عرّفته أيضاً المحكمة الاتحادية العليا في دولة الإمارات في أحد أحكامها أنّ القرار الإداري "إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة وفقاً لما تقتضيه أحكام القانون من إنشاء مركز قانوني أو إلغائه أو تعديله وذلك بقصد تسيير مرفق عام"³.

ومن جملة التعريفات السابقة نجد أنّ الفقه الإداري لم يتفق بالغالb على تعريف القرار الإداري، وإن كانوا قد اعتمدوا تعريفاً قريباً لتعريف محكمة القضاء الإداري المصرية الذي لم يسلم من الانتقادات:

1. إنّ اصطلاح إفصاح لا تشمل القرارات الضمنية التي تصدر عن الإدارة نتيجة سكوتها، بينما يرتب القانون على ذلك أثراً قانونياً، كعدم الجواب مدة شهر على طلب الاستقالة يعني قبولها، غير أنّ هذا الانتقاد برأي الدكتور عدنان عمرو ليس في محله، لأنّ الإفصاح هو أنّ تعبر الإدارة عن إرادتها سواءً بتعبير صريح منها أو باتخاذها موقفاً يدل على ما اتجهت إليه إرادتها، و بالتالي فإنّ السكوت يشكّل موقفاً صريحاً من الإدارة إزاء الطلبات المقدّمة إليها، لأنها تعي أنّ عدم إصدارها لقرار صريح يقضي بالرفض أو القبول من شأنه أنّ يحدث أثراً قانونياً لا تملك الإدارة إلا الالتزام به، إذ لا تخضع القرارات الضمنية لأحكام المدد والمواعيد المقررة لسحب وإلغاء القرارات المشوية بأي عيب من العيوب التي تجعلها غير مشروعة.

¹. الشويكي، عمر محمد، القضاء الإداري "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 195.

². عمرو، عدنان، مبادئ القانون الإداري الفلسطيني "نشاط الإدارة و وسائلها"، بدون طبعة، القدس، المطبعة العربية الحديثة، 2002، ص46.

³. حكم المحكمة الاتحادية العليا في دولة الامارات العربية المتحدة ، الطعن رقم 146، بتاريخ 1985/11/13.

2. إنّ إحداهن مركز قانوني لا تتسع لتشمل تعديل أو إلغاء المراكز القانونية القائمة، غير أنّ هذا الانتقاد ليس فيه محلّه حسب ما يرى الدكتور عدنان عمرو لأنّ أي تعديل أو إلغاء لمركز قانوني يجعلنا أمام مركز قانوني جديد.

3. إنّ التعريف لم يقتصر على ذكر أركان القرار الإداري بل تجاوز ذلك ليتضمن شروط صحته والتي تخرج عن تعريف القرار الإداري، فالقرار الإداري يعتبر موجوداً حتى لو لحقه عيب يتعلق بشروط صحته يجعله قابلاً للإلغاء بتوافر أركانه، ويتفق الدكتور عدنان عمرو مع هذا النقد لأنّ التعريف يبرز شكل القرار والغاية من صدوره وبعض الشروط المتعلقة بصحة محلّ القرار كأركان القرار علماً بأنّ القرار الإداري يقوم على الإرادة المنفردة للسلطة الإدارية الوطنية كركن و على الأثر القانوني الذي يشكّل محل القرار، لذلك فإنّ القرار الإداري لا يكون منعدماً إلا بعيب جسيم في الاختصاص والمحل دون غيرهما مما يجعل من السبب و الشكل والغاية شروطاً لصحته¹.

والباحث يتفق مع الدكتور عدنان عمرو في طرح تلك الانتقادات الموجهة لتعريف محكمة القضاء الإداري المصريّة وتأييد بعضها ورفض بعضها الآخر.

¹. عمرو، عدنان، مبادئ القانون الإداري الفلسطيني "تشاط الإدارة و وسائلها"، مرجع سابق، ص 47.

الفرع الثاني: تحديد القرار الإداري المطلوب إلغاؤه

لكي تُقبل دَعوى إلغاء قرار إداري معيّن لدى محكمة العدل العليا يجب أن تتوفر فيه جملة من الشروط وهي: أن يكون القرار الطعين قراراً إدارياً صادراً عن سلطة وطنية عامة وأن يكون نهائياً أو تنفيذياً ومن شأنه أن يؤثر في المركز القانوني للطاعن.

أولاً: يجب ان يكون القرار المطعون فيه إدارياً

وفقاً لتعريف الفقه والقضاء الإداريان فإنّ القرار الإداري هو "افصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين والأنظمة، وذلك بقصد إحداث أثر قانوني معين متى كان ذلك جائزاً وممكناً ابتغاء المصلحة العامة.

وبعني هذا الشرط أن يصدر القرار عن الإدارة في أيّة صورة من الصور فقد يصدر القرار في صورة صريحة أو ضمنية، وقد يصدر القرار على هيئة قرار مكتوب أو شفويّ، وقد يصدر على هيئة قرار فردي أو تنظيمي، وقد يصدر القرار على هيئة اقتناع أو رفض الإدارة اتخاذ قرار استلزم القانون اتخاذه¹، والباحث هنا ليس بصدد التعرّض لدراسة القرار الإداري في ذاته، ولكنه يتعرض للقرار الإداري فقط بالقدر اللازم لدراسة دعوى الإلغاء ورقابة القضاء على مشروعية القضاء الإداري.

وترتيباً على ما سبق التطرّق إليه من تحديد الطبيعة الذاتية للقرار الإداري فإنّ دعوى الإلغاء لا تُقبل ضد طائفة من الأعمال والتصرفات التي تخرج عن دائرة رقابة القضاء عليها وهي:

1. الأعمال الماديّة: لأنّ أعمال الإدارة المادية لا يُقصد بها تحقيق آثار قانونية و إذا كان القانون يرتّب عليها آثار معينة فإنّ تلك الآثار هي وليدة إرادة المشرع مباشرة لا إرادة الإدارة و وسيلة مجابهة الأفراد لأعمال الإدارة المادية وما يترتب عليها من آثار ضارة هو القضاء الكامل أو قضاء التعويض وليس قضاء الإلغاء، كما أنّ القرار الإداري وفقاً لتعريف مجلس الدولة المصري هو إفصاح الإدارة عن إرادتها الذاتية، فإنّ كل تصرف من جانبها يعبر عن إرادة أخرى و لا يتحدث

¹. كنعان، نواف، القضاء الإداري في الأردن، الطبعة الأولى، عمان، المكتبة الوطنية، 1999، ص 178.

بذاته أثراً لا يُعد قراراً إدارياً و بالتالي يخرج عن رقابة القضاء¹، من أمثلة الأعمال المادية اعتبرت محكمة العدل العليا الأردنية عملية تصحيح أوراق الامتحان و تقدير علامات الإجابات على الأسئلة عملية فنية وليست قراراً إدارياً، وإنّ التصديق على تلك النتائج ما هي إلا عملية تكميلية وتنظيمية لإجراءات الامتحان ولا ترقى إلى درجة القرار الإداري بالمعنى القانوني².

2. الأعمال التمهيديّة والتحضيرية التي تسبق صدور القرار: وتشمل التوصيات والتبليغات والرغبات أو المكاتبات التي تتبادلها الجهات الإدارية، وكلها تصرفات لا تُعدّ من قبيل القرارات الإدارية وبالتالي لا تُوجّه إليها دعوى الإلغاء، وفي ذلك قضت محكمة العدل العليا الأردنية "بأنّ التوصية الصادرة بنقل المستدعي من وظيفة مرشد تربوي الى معلم لا تُعتبر قراراً إدارياً وطنياً قابلاً للطعن أمام المحكمة العليا"³.

3. القرارات المؤكّدة لقرارات سابقة وكذلك القرارات التفسيرية لا تُعتبر قرارات إدارية تقبل الطعن فيها بالإلغاء بالتالي تخرج عن نطاق رقابة القضاء الإداري عليها.

4. قرارات تقييم الأداء الوظيفي: لم يُصص قانون محكمة العدل الأردنية على اختصاص المحكمة في الفصل بالطعون الخاصة بتقرير الأداء الوظيفي ضمن الطعون الخاصة بقرارات الوظيفة العامة⁴، وفي هذا المنحى يرى الباحث أنّ تكييف محكمة العدل العليا الأردنية قرارات تقييم الأداء الوظيفي من قبيل القرارات التمهيديّة فيه إجحاف بحق الموظف، وذلك لأنّ هذا التقييم يؤثر في مستقبله الوظيفي وكان حريّاً بالمحكمة أن يتفق موقفها في هذا الشأن مع مسلك القضاء الإداري المقارن .

5. العقود الإدارية: من المسلمّ فيه في فرنسا أو مصر أنّه لا يمكن التوصل إلى الطعن في مشروعية عقد إداري عن طريق دعوى الإلغاء، ذلك أنّ دعوى الإلغاء مقصورة على القرارات الإدارية، والتبرير الكلاسيكي لهذه القاعدة أنّ رافع دعوى الإلغاء إما أن يكون المتعاقد وحينئذ لا

¹. الطماوي، سليمان محمد، القضاء الإداري و رقابته لاعمال الإدارة "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 356.

². كنعان، نواف، القضاء الإداري في الأردن، مرجع سابق، ص 181.

³. كنعان، نواف، القضاء الإداري في الأردن، مرجع سابق، ص 181.

⁴. كنعان، نواف، القضاء الإداري في الأردن، الطبعة الأولى، ص 184.

تقبل منه دعوى الإلغاء بناءً على فكرة الطعن المقابل اذ يتعين عليه أن يلجأ إلى القاضي المختص في العقود عن طريق القضاء الكامل، وإما أن يكون أجنبياً عن العقد وحينئذ لا تقبل دعواه لأنّ العقد تقتصر آثاره على أطرافه¹، إلا أنّ القرارات الإدارية الصادرة بمناسبة العقد الإداري يمكن أن تكون محل طعن بالإلغاء .

ثانياً: يجب أن يصدر القرار من سلطة إدارية وطنية

إنّ شرط اختصاص القضاء الإداري بالفصل في طلبات إلغاء القرارات الإدارية هو أن يكون القرار صادراً عن جهة إدارية وطنية تطبق قوانين البلاد وتستمد سلطاتها منها²، سواءً كانت هذه الجهة الإدارية مركزية أو لا مركزية، ومن الأمثلة على القرارات الصادرة عن سلطة مركزية كصدور قرار وزاري من وزارة التربية في العاصمة باعتبارها السلطة المركزية، ومن الأمثلة على القرارات الصادرة عن السلطة اللامركزية المحلية كالقرارات الصادرة عن المؤسسات والهيئات العامة في الدولة كصدور قرار بترقية موظف في مؤسسة الإمارات للاتصالات في دولة الإمارات³ .

وتأسيساً على ما سبق ذكره فإنّ كافة القرارات الإدارية الصادرة من السلطات العامة الإدارية تخضع لرقابة القضاء الإداري، حيث أن المادة " 10/أ/9 " من قانون محكمة العدل العليا الأردنية تقضي بأنه "تختص محكمة العدل العليا بالنظر في الطعون ضد أي قرار إداري نهائي حتى لو كان محصناً بالقانون الصادر بمقتضاه" ، وهذا النص عام وشامل ولا يقتصر فقط على تحريم تحصين أي قرار اداري من رقابة القضاء، بل يتجاوز ذلك إلى حظر تحصين أي قرار اداري صادر من الجهة الإدارية من هذه الرقابة⁴.

¹. الطماوي، سليمان محمد، القضاء الإداري ورقابته لآعمال الإدارة "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 358.

². الغوييري، أحمد عوده، قضاء الإلغاء في الأردن " دراسة تحليلية تطبيقية مقارنة"، الطبعة الأولى، حقوق الطبع والنشر محفوظة للمؤلف، 1989، ص 253 .

³. القيسي، أعاد علي حمود، الوجيز في القانون الإداري "دراسة مقارنة"، دولة الامارات العربية المتحدة، الطبعة الثالثة، دبي، أكاديمية شرطة دبي، 2008، ص452.

⁴. كنعان، نواف، القضاء الإداري في الأردن، مرجع سابق، ص 186.

ولا بد من توضيح بعض النقاط والملاحظات المتعلقة بهذا الشرط:

أولها: ما يتعلّق ببعض القرارات التي تصدر من هيئات صفتها الإدارية ليست قاطعة الوضوح، فلا جدال حول القرارات التي تصدر من الهيئات المركزية واللامركزية المسلّم بصفتها الإدارية، كالمجالس البلدية ومجالس المحافظات والمؤسسات العامة كالجامعات، ولكن ما الحكم بالنسبة للقرارات الصادرة من النقابات المختلفة كنقابة الأطباء ونقابة المحامين وغيرها؟ لقد أثار هذا التساؤل جدلاً طويلاً في فرنسا، ولكن مجلس الدولة الفرنسي حسمه في حكمه الشهير الصادر سنة 1942 في قضية "monpurt" وحسمه أيضاً مجلس الدولة المصري واعتبرا أنّ القرارات التي تصدر عن هذه المنظمات هي قرارات إدارية تقبل الطعن فيها بالإلغاء¹.

أمّا الهيئات الخاصة حتى وإن كانت متمنّعة بالشخصية المعنوية فلا تعتبر من أشخاص القانون العام وإن كانت الحكومة مساهمة فيها، وفي هذا تقول محكمة العدل العليا الأردنية " لا يعتبر القرار الصادر عن الشركة قراراً إدارياً بالمعنى القانوني، ولا تكون محكمة العدل العليا مختصة بنظر الدعوى بطلب إلغائه لأنه يشترط في القرار الإداري الذي يجوز الطعن به بدعوى الإلغاء أن يكون صادراً من شخص من أشخاص القانون الإداري، وكذلك من الموضوعات التي تُثير الجدل بشأنها شركات القطاع العام التي نجمت عن التأميم في مصر، وهنا يبدو الاختلاف والجدل جلياً بين الفقه والقضاء بشأنها².

كما أنّ الجهة الإدارية إذا قامت بإجراء بعض التصرفات بوصفها فرداً من الافراد العاديين فلا يُعتبر تصرفها هذا قراراً إدارياً يقبل الطعن بالإلغاء أمام محكمة العدل العليا، وكذلك حلول شخص من أشخاص القانون العام ليقوم بأعمال أو تصرفات قصر الشخص الخاص أو امتنع عن القيام بها وكان من الواجب أن يقوم بها، هذه الحلول لا تصبغ على تصرف الشخص العام صفة القرار الإداري بالمعنى المقصود لجعله قابلاً للطعن بالإلغاء أمام القضاء الإداري³.

¹. طماوي، سليمان محمد، القضاء الإداري و رقابته لآعمال الإدارة "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 360.

². الشويكي، عمر محمد، القضاء الإداري "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 196.

³. الشويكي، عمر محمد، القضاء الإداري "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 197.

أما عن القرارات الصادرة عن السلطات الدولية والأجنبية، فلا تُعتبر قرارات إدارية تخضع لرقابة القضاء الإداري، كالقرارات الصادرة عن القنصليات والسفارات الأجنبية وفروع المنظمات الدولية، أما القرارات الصادرة عن السفارات الفلسطينية والجامعات الفلسطينية في الخارج كفروع جامعة القدس المفتوحة، فتُعتبر قرارات إدارية صادرة عن سلطة إدارية وطنية¹

ثالثاً: يجب أن يكون القرار الإداري له صفة النفاذ أو قوة التنفيذ

الواقع أنّ دعوى الإلغاء لا تُقبل إلاّ ضد القرارات الإدارية التي تحدث أثراً قانونياً معيناً وبتعبير آخر، وفقاً للصيغة المعتادة لمجلس الدولة الفرنسي التي تؤثر في المركز القانوني للمُدعي، إذ يجب أن يصدر القرار الإداري من سلطة إدارية تملك حق إصداره بشكله النهائي، وعلى هذا الأساس لا تُقبل دعوى الإلغاء ضد الملاحظات والرغبات والمقترحات الصادرة من السلطة الإدارية كما لا تُقبل ضد الإجراءات التمهيدية، وتطبيقاً لذلك عدّ القضاء الإداري المصري القرار الصادر من مجلس إحدى كليات الجامعة بترقية أحد مدرسيها إلى درجة أستاذ، مجرد اقتراح وليس قراراً إدارياً نهائياً لأنّ الأثر الذي يتولد عنه إنما يكون باعتماد هذا القرار من مجلس الجامعة².

وفي فلسطين استقرت أحكام محكمة العدل العليا على أنّ القرار الذي يقبل الطعن بالإلغاء هو القرار الإداري التنفيذي النهائي، وفي هذا تقول المحكمة الإدارية العليا المصرية أنّ المقصود بالقرارات الإدارية النهائية " أن يقصد مصدره الذي يملك إصداره تحقيق أثره القانوني فوراً ومباشرة بمجرد صدوره، وألاّ يكون ثمة سلطة إدارية للتعقيب عليه وإلاّ كان بمثابة اقتراح أو إبداء رأي لا يترتب عليه الأثر القانوني للقرار الإداري النهائي"³.

¹. زيدان، أسامة نسيم راتب، الخصومة في دعوى الإلغاء وفقاً لأحكام محكمة العدل الفلسطينية ومجلس الدولة المصري، الطبعة الأولى، نابلس، الشامل للنشر والتوزيع، ص 30.

². طلبة، عبد الله، القانون الإداري "الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، القضاء الإداري"، الطبعة الثانية، دمشق، جامعة دمشق، 1989، ص 219.

³. زيدان، أسامة نسيم راتب، الخصومة في دعوى الإلغاء وفقاً لأحكام محكمة العدل الفلسطينية ومجلس الدولة المصري، مرجع سابق، ص 31.

غير أنّ محكمة العدل العليا الأردنية لا تشترط أن يكون القرار نهائياً عند إقامة الدعوى، بل يكفي أن يكون نهائياً عند الفصل فيها و في هذا تقول " لا يتطلب القانون توافر الصفة التنفيذية في القرار المطعون فيه بتاريخ طلب الإلغاء، وإنما عند الحكم في الدعوى، بحيث لو رُفعت الدعوى قبل صيرورة القرار تنفيذياً ثم اكتسب القرار هذه الصفة قبل صدور الحكم فإنّ الدعوى تكون مقبولة¹، وقد ثار جدل كبير حول استخدام لفظ نهائي أو تنفيذي وقد تم الإشارة إليه سابقاً في متن البحث من قبل الباحث.

رابعاً: أن يؤثر القرار في المركز القانوني للطاعن.

لا يكفي أن يكون القرار إدارياً كي يخضع لرقابة القضاء الإداري، بل يجب أن يؤثر في المركز القانوني للطاعن، فقد تقوم الإدارة باتخاذ بعض الإجراءات التي لا ترقى إلى مصافّ القرار الإداري لأنها لم تكتسب الصفة التنفيذية وعندئذ يكون الإجراء غير خاضع للطعن لعدم نهايته، وفي هذا المعنى تؤكد محكمة العدل العليا الأردنية "إنّ مجرد إيضاح نية الوزير بخصوص ما سيفعله في المستقبل لا يُعتبر قراراً إدارياً بالمعنى القانوني، والقرار الإداري الذي يستطيع المستدعي الطعن فيه إنما هو القرار الإداري الذي يصدره الوزير بناءً على طلب تقدّم به إليه المستدعي"².

وكذلك لا تُعتبر في حكم القرارات الإدارية القابلة للطعن بالإلغاء البلاغات والمنشورات التي تتضمن أوامر وتعليمات تصدر عن الإدارة لموظفيها حول تفسير القانون وحول كيفية ممارسة السلطات التي تتمتع بها الإدارة، فهذه التعليمات مُلزّمة للموظفين ولكنها غير ملزمة للأفراد، ولذا إذا صدر قرار إداري فردي بالاستناد إلى هذه التعليمات جاز عندئذ لمن تضرّر من القرار الإداري الفردي الطعن في هذا القرار ويؤسس دعواه على عدم شرعية التعليمات³.

¹. الشويكي، عمر محمد، القضاء الإداري "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 200.

². نده، حنا إبراهيم، القضاء الإداري في الأردن، بدون طبعة، عمان، جمعية عمال المطابع التعاونية، 1972، ص 280.

³. الشويكي، عمر محمد، القضاء الإداري "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 204.

أما عن الواقع الفلسطيني فقد استقرّ اجتهاد القضاء الفلسطيني على عرض مجموعة من القرارات التي لا تؤثر في مركز الطاعن وبالتالي لا تُقبل موضوعاً لدعوى الإلغاء:

- القرارات التفسيرية: وهي القرارات التي تصدر لتفسير العمل بقرار إداري آخر صدر وأحدث أثراً قانونياً .

- القرارات التوكيدية: هي القرارات التي تصدرها الإدارة ومن خلالها تؤكد على موقفها الذي صرّحت به في قرار إداري سابق مُحدث لأثر قانوني .

- الكتب بعدم الممانعة أو الموافقة المبدئية لا تُحدث أثراً قانونياً .

- قرارات التنسيب والتوصية والأعمال التحضيرية: والتي تتعلّق بالقرارات التي تصدرها الإدارة وتتضمن توصية أو تنسيب لجهة إدارية لاتخاذ قرار إداري مُحدث لأثر قانوني معيّن.

ولا بد من الإشارة أيضاً إلى أنّ مجلس الدولة الفرنسي استبعد طائفة من القرارات الإدارية التنفيذية من مجال الإلغاء وهي:

- المنشورات والأوامر المصلحية: وهي عبارة عن الأوامر والتعليمات التي تصدر من رئيس المصلحة الى مرؤوسيه متضمنة تفسير القوانين والتشريعات القائمة .

- الإجراءات الداخلية: وهي إجراءات تتخذها السلطات الإدارية باستثناء التأديب دون الاستناد الى لوائح أو نصوص قانونية معيّنة بقصد تيسير السير العادي للمرفق.

- الإجراءات التنفيذية: وهي الإجراءات التي تتخذها الإدارة بقصد تنفيذ قرار سابق أو تسهيل تطبيقه دون أن تضيف إليه جديداً¹ .

¹. الطماوي، سليمان محمد، القضاء الإداري ورقابته لاعمال الإدارة "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 376.

وهناك شرط آخر استقرّ العمل عليه في القضاء الإداري الأردني والمصري يُنصّ على وجوب صدور القرار المطعون فيه بالإلغاء بعد العمل بقانون مجلس الدولة المصري أو بعد إنشاء محكمة العدل الأردنية.

المطلب الثاني: شرط المصلحة

المصلحة في الدعوى هي الباعث على إقامتها فلا معنى لإقامة دعوى تنعدم المصلحة فيها إذ أنّها تصبح دعوى عبثية، فإذا انتفت مصلحة المُدعي في الدعوى فإنه يضيّع وقته وجهده وماله في إقامتها، حيث أنّه من المبادئ المستقرّة قانوناً توفّر المصلحة من شروط رفع الدعوى بل هي شرط أساسي وهي مناط الدعوى، وتأسيساً عليه فإنّ المصلحة شرط جوهري لا بد من توافره لمخاصمة القرار الإداري وتفعيل الرقابة القضائية على مشروعيته.

الفرع الأول: ماهية المصلحة وأحكامها العامة

من المبادئ المستقرّة في فقه القانون أنّه حيث لا مصلحة فلا دعوى، وتلك هي القاعدة التي أشار إليها المُشرّع المصري في قانون المرافعات في المادة الرابعة حيث يقرّر " لا يقبل أي طلب أو دفع لا يكون لصاحبه مصلحة قائمة يقرها القانون وهي ذات القاعدة المقررة في قانون مجلس الدولة المصري"¹، وذات الشرط استُخلص من قانون تشكيل المحاكم النظامية وقانون محكمة العدل العليا المؤقت في الأردن والذي يقضي بأنّ "محكمة العدل العليا الأردنية تختص بالنظر في إبطال أي إجراء صادر بموجب نظام يخالف الدستور أو القانون بناءً على شكوى المتضرّر" وفيما بعد تم النص عليه صراحة في قانون محكمة العدل الأردنية الحالي².

وقد اختلف الفقه القانوني على وضع تعريف جامع مانع للمصلحة فعرفها البعض بأنّها المنفعة والفائدة التي تعود على المُدعي من رفع الدعوى أمام القضاء أو التي يسعى إلى تحقيقها سواءً كانت هذه الفائدة هي حماية حقه أو اقتضائه أو الاستيثاق له أو الحصول على تعويض ماديّ أو

¹. الطماوي، سليمان محمد، القضاء الإداري ورقابته لآعمال الإدارة "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 379.

². الشويكي، عمر محمد، القضاء الإداري "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 206-207.

أدبّي عنه¹، وقد ذهب الفقه المصري إلى تعريف المصلحة في الدعوى الإدارية بأنها قيمة أو منفعة مالية أو معنوية أو قد تكون شرطاً لتنفيذ أو لتحديد نطاق الحق².

فدعوى الإلغاء بالرغم من التطور الكبير الذي طرأ عليها تشريعياً وقضائياً ما تزال تنتمي إلى القضاء العيني الذي يدور النزاع فيه حول مشروعية القرارات الإدارية في ذاتها، وهو مجال لا يتمتع فيه الأفراد بحقوق شخصية على الرأي الغالب بل لهم مجرد مصلحة لا ترتقي إلى درجة الحق، ولهذا فإنّ القضاء يكتفي بهذه المصلحة لقبول الدعوى³.

وقد ذهب رأي في الفقه إلى أنّ دعوى الإلغاء دعوى حسبة: وهي التي يقيمها المحتسب لدى القاضي دفاعاً عن حق الله تعالى عند العجز عن تغيير المنكر، وإذا كان المُشرّع لم يشترط ضرورة توافر شرط المصلحة فليس للقضاء أن يستكمل هذا النقص ويصبح شرطاً تعسفياً من جانب القضاء، وحُجّة أصحاب هذا الرأي أنّ القضاء الإداري قضاءً عينيّ قائم على مخاصمة القرار الإداري وليس حماية الحقوق والمراكز القانونية للأفراد وبالتالي هو وسيلة لرد الإدارة لجادة القانون، وعلى هذا الأساس فإنّ المصلحة العامة تقضي بإباحة رفع دعوى الإلغاء على القرار الإداري لكل فرد، بينما يذهب جانب آخر من الفقه إلى القول بأنّ من المبادئ المستقرّة قانوناً أنّ القاضي لا يستطيع أن ينظر في الدعوى ويحكم بما لا يطلبه الخصوم، وبالتالي إتاحة الفرصة لكل فرد بعرض النزاع على القاضي في أيّة مسألة دون اشتراط ما يميزه عن غيره، فلا يمكن والحالة هذه اعتباره خصماً حقيقياً في النزاع، وهذا مخالف للمبادئ المستقرّة والتي تحكم عمل القضاء⁴.

¹. المبارك، علي الشيخ إبراهيم ناصر، المصلحة في دعوى الإلغاء "دراسة مقارنة"، بدون طبعة، الإسكندرية، المكتب الجامعي الحديث، 2009، ص 52.

². المحروقي، شادية إبراهيم، الإجراءات في الدعوى الإدارية "دراسة مقارنة"، بدون طبعة، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة للنشر، ص 128.

³. الطماوي، سليمان محمد، القضاء الإداري ورقابته لآعمال الإدارة "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 379.

⁴. الشويكي، عمر محمد، القضاء الإداري "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 207.

والباحث يميل إلى الرأي الثاني الذي يعارض إتاحة الفرصة أمام أي فرد لرفع الدعوى لذات الحُجج التي ساقها، وحسّن فعل قضاء محكمة العدل العليا الأردنية في تقييد رفع دعوى الإلغاء بتوافر مصلحة للطاعن مع التساهل في بعض الأحيان كَوْن دعوى الإلغاء دعوى عينية .

وقد ثار جدلٌ بين الفقهاء حول الصفة والمصلحة، فجانِب يرى أنّ شرط الصفة مستقلٌّ عن شرط المصلحة في نطاق قبول الدعوى، ومنهم من ذهب إلى أنّ الصفة ليست إلا مظهراً أو تعبيراً لشرط المصلحة ، والرأي الراجح فقهاً وقضاءً في هذا المجال يرى أنّ الصفة لا تتملّ شرطاً قائماً بذاته وإنما هي وصف من أوصاف المصلحة لكي تكون شخصية مباشرة¹.

الأحكام والقواعد العامة لشرط المصلحة

خصائص المصلحة التي تُجيز الطعن بالإلغاء

أولاً: المصلحة الشخصية والمصلحة المباشرة

لم يشترط القضاء الإداري أن يكون للطاعن حقاً مُعتدى عليه أو مُهدّداً بالاعتداء عليه، بل اكتفى بأن يكون لرافع الدعوى مصلحة شخصية في إلغاء القرار، ويكون لرافع الدعوى مصلحة شخصية إذا كان في حالة قانونية أُنثر فيها القرار المطلوب إلغاؤه تأثيراً مباشراً عليه، فالقرار الصادر باستملاك قطعة أرض تعود لأحد الأفراد يَمَسّ حقاً من حقوق المالك ويحق للمالك في هذه الحالة أن يطعن في القرار لأنّه يؤثر في حق له، والقرار القاضي باستبعاد اسم مقاول من دخول مُناقصة يَمَسّ حالة المقاول القانونية وبالتالي له مصلحة في الطعن بالقرار².

واشترط المصلحة الشخصية المباشرة هو ما يفرّق بين دعوى الإلغاء ودعوى الحِسبة، إذ لا يشترط في دعوى الحِسبة أن تكون له مصلحة شخصية ومباشرة بل يكفي فيها أن تكون المصلحة عامة، وهذا الشرط جعل نطاق دعوى الإلغاء أكثر اتساعاً من مجال دعوى التعويض التي يُشترط في

¹. الشويكي، عمر محمد، القضاء الإداري "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 209.

². نده، حنا إبراهيم، القضاء الإداري في الأردن، مرجع سابق، ص 284.

رافعها أن يكون له حق قانوني قد وَقَع عليه اعتداء أو ضرر، وليس فقط مجرد مصلحة شخصية مباشرة كما في دعوى الإلغاء¹.

وأكدت المحكمة الإدارية العليا في مصر في أحكامها بأنه "يكفي لمخاصمة القرار الإداري في دعوى الإلغاء أن يكون لرافعها مصلحة شخصية يؤثر فيها ذلك القرار تأثيراً مباشراً"، وكذلك أوضحت محكمة القضاء الإداري بمجلس الدولة المصري هذه الخِصِيصة بجلاء ووضوح حيث حكمت " وحيث أنه يكفي فيما يتعلق بطلب الإلغاء أن تكون للطالب مصلحة شخصية مباشرة في الطلب مادية كانت هذه المصلحة أو معنوية"².

ثانياً: المصلحة المتحققة والمصلحة المحتملة

يقصد بالمصلحة المتحققة : هي التي يكون فيها من المؤكد أنّ فائدة مادية أو معنوية ستعود على الطاعن من إلغاء القرار، ويقصد بالمصلحة المُحتملة هي التي من شأنها أن تهيء الفرصة لجلب نفع أو دفع ضرر دون أن يكون ذلك مؤكداً³، إذ أنّ القاعدة العامة في الدعاوى العادية أنه لكي تُقبَل يجب أن يكون لرافعها مصلحة قائمة وقت رفع الدعوى، ولا يكفي أن تكون المصلحة محتملة، واستثناءً من ذلك فقد جعل المُشرّع المصلحة المحتملة كافية لقبول الدعوى وذلك في الدعاوى المُستعجلة كدعوى إثبات الحالة، وهذا الكلام ينطبق في غير دعاوى الإلغاء، أما بالنسبة لدعوى الإلغاء فيجب التوسّع في شرط المصلحة لأنها مقيدة بميعاد قصير نسبياً وتستهدف مصلحة عامة⁴.

وقد نصّ المُشرّع الأردني على الاكتفاء بالمصلحة المحتملة في قانون أصول المحاكمات المدنية في المادة الثالثة منه، غير أنّ المُشرّع أهمل النص عليها في قانون محكمة العدل العليا رقم 12

¹. عبد الله، عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري "مبدأ المشروعية - تنظيم القضاء الإداري - قضاء الإلغاء"، بدون طبعة، الإسكندرية، الدار الجامعية، 1992، ص186.

². عبد الله، عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري "مبدأ المشروعية - تنظيم القضاء الإداري - قضاء الإلغاء"، مرجع سابق، ص 187 .

³. أبو العثم ، فهد عبد الكريم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص 263 .

⁴. زيدان، أسامة نسيم راتب، الخصومة في دعوى الإلغاء "وفقاً لأحكام محكمة العدل العليا الفلسطينية ومجلس الدولة"، مرجع سابق، ص35 .

لسنة 1992، ولا يُعتبر ذلك إنكاراً لوجود المصلحة المحتملة وإنما يحسب أنه اعتبر النص على المصلحة ينطوي على كلا الوجهين المصلحة المتحققة والمصلحة المحتملة¹.

ثالثاً: المصلحة المادية والأدبية

يكفي لقبول دعوى الإلغاء أن تكون لرافع الدعوى مصلحة أدبية أو معنوية وعلى هذا الأساس يجوز لكل من ينتمي الى دين معين أن يطعن في القرار الإداري الصادر في إغلاق دور العبادة المخصّصة لممارسة الشعائر الدينية²، ولقد سلكت محكمة العدل العليا في الأردن مسلك القضاء المصري عندما لم تكتفِ بأن تكون مصلحة الطاعن في القرار الإداري مصلحة مادية بل يجوز أن تكون مصلحة معنوية أو أدبية، وبالنسبة للمصالح المادية، الأمثلة عليها كثيرة منها من يطعن في قرار إداري بحرمانه من الزيادة السنوية التي يستحقها³، وأكّدت محكمة العدل العليا الفلسطينية على مسلك القضاء الإداري المصري فقد قضت بأنّ المصلحة تتحقق سواءً كانت مادية أو أدبية أو معنوية⁴.

رابعاً: أن تكون المصلحة مشروعة

من البديهيّ أنّه لا يجوز لشخص أن يطالب باحترام مبادئ المشروعية بينما مركزه غير مشروع، فإذا كان هناك مركز مخالف للقانون قد تساهلت إزاؤه الإدارة، فإنه لا يكون هنالك مصلحة قابلة للدفاع عنها عن طريق دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري⁵.

¹. أبو العثم، فهد عبد الكريم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص 263.

². الشويكي، عمر محمد، القضاء الإداري "دراسة مقارنة"، بدون طبعة، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2016، ص 211.

³. أبو العثم، فهد عبد الكريم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص 262.

⁴. زيدان، أسامة نسيم راتب، الخصومة في دعوى الإلغاء "وفقاً لأحكام محكمة العدل العليا الفلسطينية ومجلس الدولة"، مرجع سابق، ص 34.

⁵. أبو العثم، فهد عبد الكريم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص 263.

خامساً: استمرار المصلحة لحين انتهاء الدعوى

إنَّ العبرة في قبول الدعوى هو توافر المصلحة يوم رفعها، فإذا أُقيمت الدعوى قبل ذلك وَجِبَ الحُكم برفضها، حتى ولو تحقَّق شرط المصلحة أثناء سير الدعوى أمام القضاء، كأن تكون جهة الإدارة قد سحبت القرار غير المشروع الذي اتخذته ولم تنفِّذهُ على وجه كان، ولكن المصلحة تبقى قائمة إذا هي ألغت القرار ولم تسحبه لأنَّ الإلغاء يُبقي على القرار غير المشروع طيلة الفترة بين إصداره وإلغائه أو إذا هي أوقفت تنفيذ القرار لأنَّ القرار الموقوف لا يزول نهائياً من الوجود، كما تعتبر المصلحة قائمة ولو كان القرار مُرجأً نفاذه إلى تاريخ لاحق من تاريخ رفع الدعوى¹.

ولكن يُثار التساؤل: أنه هل يجب أن تستمر المصلحة أثناء نظر الدعوى حتى الفصل فيها؟ اختلف الفقه بشأن هذه المسألة فيما يتعلق بدعوى الإلغاء وذلك خلافاً للقاعدة العامة في قانون المرافعات المدنية والتجارية التي يجب أن تظل الدعوى فيها قائمة من وقت رفع الدعوى حتى الفصل فيها .

فقد ذهب جانب من الفقه إلى القول أنَّ دعوى الإلغاء تنصبَّ على مخاصمة قرار إداري لعيب فيه، فإذا توافرت المصلحة عند إقامة الدعوى وزالت بعد ذلك وقبل صدور الحكم فيها يتعين السير في الدعوى، وذلك كَوْنِ الخصومة ليست شخصية بل عينية القصد منها ردَّ الإدارة الى دائرة المشروعية².

وذهب جانب آخر من الفقه الإداري إلى أنَّه لا يكفي لقبول دعوى الإلغاء توافر شرط المصلحة وقت رفعها بل يتعين أن يظلَّ هذا الشرط قائماً حتى الفصل فيها، ويستند هذا الرأي إلى أنَّ دعوى الإلغاء وإن تميّزت بأنها عينية، إلا أنَّ هذه الدعوى لا تخرج عن كونها خصومة قضائية يجب أن يتوافر فيها شرط المصلحة وقت رفعها وأن يستمر خلال نظرها حتى الحكم فيها³.

¹. زين الدين، بلال أمين، دعوى الإلغاء في قضاء مجلس الدولة "دراسة مقارنة"، بدون طبعة، الإسكندرية، دار الفكر الجامعي، 2010، ص 272.

². الشويكي، عمر محمد، القضاء الإداري "دراسة مقارنة"، بدون طبعة، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2016، ص 212.

³. زين الدين، بلال أمين، دعوى الإلغاء في قضاء مجلس الدولة "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 272 .

ونجد أنّ القضاء الإداري الأردني قد سار على مسلك القضاء الإنجليزي الذي يشترط أن يتوافر شرط المصلحة عند إقامة الدعوى وأن يستمر لحين الفصل فيها¹، في حين اكتفى مجلس الدولة الفرنسي بقيام المصلحة دون أن يشترط استمرارها حتى الفصل فيها، بينما كانت أحكام مجلس الدولة الفرنسي متعارضة في هذا الشأن فنجد تارة يأخذ بالاتجاه الأول وتارة يأخذ بالاتجاه الثاني².
طبيعة الدفع بانعدام المصلحة:

تسير أحكام مجلس الدولة المصري على وتيرة واحدة فيما يتعلق بطبيعة الدفع بعدم قبول الدعوى سواءً في أحكام محكمة القضاء الإداري أو قضاء المحكمة الإدارية العليا، إذ حكمت محكمة القضاء الإداري بأنه " لا يؤثر في هذا الدفع التأخر في إبدائه إلى ما بعد مواجهة موضوع الدعوى، لأنه من الدفوع التي لا تسقط بالتكلم في الموضوع، ويجوز إيدأؤه في أية حالة تكون عليها الدعوى"، وأيدت المحكمة الإدارية ما ذهب إليه محكمة القضاء الإداري في أحكامها اللاحقة في اعتبار الدفع بعدم قبول الدعوى دفعاً موضوعياً³.

إلا أنّ البعض الآخر لا يُقرّ هذا الاتجاه، على أساس أنّ الدفع بانعدام المصلحة هو دفع بعدم القبول وليس دفعاً موضوعياً، كما أنّ هذا الرأي لا يتعارض مع الاكتفاء بتوافر المصلحة عند رفع الدعوى لأنه إذا كانت المصلحة غير متوافرة في البداية أو فات على الإدارة أن تطعن بعدم قبول الدعوى قبل التكلم في الموضوع، فإنّ الدخول في الموضوع لا يسقط حقها في استعمال الدفع بعدم القبول⁴.

¹. الشويكي، عمر محمد، القضاء الإداري "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 212.

². زين الدين، بلال أمين، دعوى الإلغاء في قضاء مجلس الدولة "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 273 .

³. عبد الله، عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري "مبدأ المشروعية - تنظيم القضاء الإداري - قضاء الإلغاء"، مرجع سابق، ص 201.

⁴. عبد الله، عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري "مبدأ المشروعية - تنظيم القضاء الإداري - قضاء الإلغاء"، مرجع سابق، ص 200.

الفرع الثاني: أنواع المصالح التي تحميها دعوى الإلغاء

على خلاف الدعاوى العادية التي تقسم فيها المصالح على أساس الحقوق التي تستند إليها، فإن تقسيم المصالح في دعوى الإلغاء يتم بناءً على صفة رافع الدعوى¹، وغاية ما توصل إليه القضاء الإداري في فرنسا ومصر والأردن هو أن يكون طالب الإلغاء في حالة قانونية خاصة يؤثر فيها القرار المطلوب إلغاؤه تأثيراً مباشراً، والمحكمة الإدارية العليا في مصر تقول في ذلك " المصلحة في دعوى الإلغاء تستمد مقومات وجودها من مركز خاص لصاحب الشأن يربطه بالقرار محل الطعن رابطة يكون من شأنها أن يترتب على هذا القرار المساس بمركز قانوني"².

وترتيباً على ما سبق لا يمكن أن نجد في هذه القواعد ما يمكن أن نستخلص منه معياراً دقيقاً جامعاً مانعاً لتحديد أنواع هذه المصالح وحصرها، وكذلك الأمر بالنسبة للأحكام القضائية فهي أيضاً توجيهية بالنسبة للمراكز القانونية المتشابهة.

ولعله يمكننا الاستناد إلى صفة ذاتية الطاعن في القرار الإداري، فتارةً يكون الطاعن فرداً له مصلحة شخصية لا تربطه بالإدارة رابطة خاصة لكنه يمارس نشاطه في الحياة في ظل المشروعية، وتارةً يكون موظفاً يرتبط مع الإدارة بعلاقة تنظيمية وظيفية، وقد يكون رافع الدعوى هيئة أو جهة تتمتع بشخصية معنوية لها مصلحة خاصة بأهدافها التي قامت من أجل تحقيقها.

أولاً: طعون الأفراد

يُشترط دائماً في دعاوى الإلغاء أن يكون رافع الدعوى في مركز قانوني خاص يؤثر فيها القرار الإداري المطعون فيه تأثيراً مباشراً .

- مصلحة المالك: قد تصدر بعض القرارات الإدارية المختصة وتسبب للشخص المالك أضراراً أو مضايقات تنتقص من حقه في الانتفاع بملكه دون أن يصل الأمر إلى الاعتداء على حق الملكية

¹. عبد الله، عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري "مبدأ المشروعية - تنظيم القضاء الإداري - قضاء الإلغاء"، مرجع سابق، ص201.

². المبارك، علي الشيخ إبراهيم ناصر، المصلحة في دعوى الإلغاء "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص199.

بالمعنى المحدد، وفي مثل هذه الحالة تتحقق المصلحة في رفع دعوى إلغاء هذه القرارات¹، وقد أقرت محكمة العدل العليا الأردنية مصلحة المالك وقبلت الطعن في القرارات الإدارية من جانب الملاك الذين تقع أملاكهم على جابي الطريق.

- مصلحة الساكنين: اعترف مجلس الدولة الفرنسي بجواز رفع دعوى الإلغاء من القاطنين في بلدة أو منطقة معينة ضد القرارات التي تَمَسُّ مصالحهم، ومن هذه الأحكام الحكم الشهير الخاص بشركة ترام بوردو، إذ اعترف المجلس بوجود مصلحة للسكان في مدينة بوردو بإعادة خط الترام الذي كان يسير في هذا الحي².

- المتنافسين للحصول من الجهات الإدارية على أمر معين: لهذه الحالة صورتان، المزايدات والمناقصات التي تُعلن عنها الإدارة والمسابقات التي تجريها بقصد اختيار موظف.

- صفة الناخب: المقصود بها أن يستند أحد الافراد إلى صفته كناخب بالنسبة للهيئات اللامركزية للطعن بالقرار الإداري الذي يتعلّق بهذه الانتخابات³.

- مصلحة ممارس المهنة: لكلّ صاحب حرفة أو مهنة تاجراً كان أو صانعاً أن يطعن في القرارات الإدارية المتصلة بتنظيم مهنته خاصة إذا شكّلت اعتداءً على حرية ممارسة مهنته ولمجلس الدولة الفرنسي عددٌ من الأحكام في هذا المجال لعلّ أهمها حكم شركة " كوك " الذي كان متعلقاً بقرار (عمد نيس) بتضييق نطاق الأماكن التي تقف فيها العربات العامة⁴.

- مصلحة الزوج: تتحقق المصلحة الشخصية للزوج في رفع دعوى إلغاء قرار يتعلق بإبعاد زوجته، ولمحكمة العدل العليا الأردنية أحكام في هذا الشأن⁵.

¹. كنعان، نواف، القضاء الإداري في الأردن، مرجع سابق، ص 216.

². عبد الله، عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري "مبدأ المشروعية - تنظيم القضاء الإداري - قضاء الإلغاء"، مرجع سابق، ص 206.

³. الطماوي، سليمان محمد، القضاء الإداري ورقابته لآعمال الإدارة "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 416.

⁴. عبد الله، عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري "مبدأ المشروعية - تنظيم القضاء الإداري - قضاء الإلغاء"، مرجع سابق، ص 206.

⁵. كنعان، نواف، القضاء الإداري في الأردن، مرجع سابق، ص 218.

ثانياً: طعون الموظفين

مجال دعوى الإلغاء التي يرفعها الموظفون دفاعاً عن مصالحهم الوظيفية ومزايا عملهم بالمرافق العامة خصبٌ وغزير في القضاء الإداري بدءاً من انضوائهم في العمل الوظيفي ثم ممارستهم لوظائفهم وتمتعهم بحقوقهم والالتزام بواجباتهم ثم انتهاء الرابطة الوظيفية، وخلال هذه المراحل كثيراً ما يتعرض الموظف لظروف يجد معها أن لا مناص من الطعن في قرارات الإدارة التي تمس مركزه الوظيفي¹.

ثالثاً: طعون الهيئات

وهي مصالح الهيئات والجهات التي تتمتع بالشخصية المعنوية كالنقابات المهنية والجمعيات، وقد أقر القضاء الفرنسي والمصري للجماعات ذوات الشخصية المعنوية بالحق في طلب إلغاء القرارات الإدارية إذا ألحق القرار الإداري أضراراً بأهداف تلك الهيئات أو مسّ القرار المصالح العامة للأعضاء، وبعبارة أخرى يجوز للجمعية أو النقابة أن ترفع دعوى شخصية في ما يتعلق بمصالحها كجمعية أو أن ترفع دعوى جماعية إذا كانت تتعلق بمصلحة مشتركة لأعضائها، أما إذا كانت الدعوى تخص فرداً أو أفراداً معينين فليس للجميع الحق في الدفاع عن هذه المصالح الخاصة².

المطلب الثالث: ميعاد الطعن بالإلغاء

كأن دعوى الإلغاء تشكل خطراً يهدد القرارات الإدارية، وبالتالي استقرار الحياة الإدارية فقد قيدها المشرع بمدة معينة، فمجلس الدولة الفرنسي اعتبر مدة الطعن من النظام العام، حيث يُثار هذا الدفع في أية مرحلة كانت عليها الدعوى، كما أنّ للمحكمة أن تتصدى لهذه المسألة من تلقاء نفسها، وبالتالي لا يجوز للإدارة والأفراد الاتفاق على مخالفة ذلك وإطالة المدة، وهذا ما تواتر واستقر عليه مجلس الدولة المصري ومحكمة العدل العليا الأردنية، وبما أنّ مدة الطعن بالإلغاء

¹. أبو العثم، فهد عبد الكريم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص 268.

². المبارك، علي الشيخ إبراهيم ناصر، المصلحة في دعوى الإلغاء "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 262.

قصيرة ومرورها يترتب عليها المعاملات الإدارية، فقد تصدى مجلس الدولة لخلق موازنة بين الافراد والإدارة، وبناءً عليه فقد أكد أنه لا يجوز للإدارة أن تسحب أو تعدّل في قراراتها المُعيبة إلا خلال المدة المسموح للأفراد الطعن في تلك القرارات، حتى لا تكون هذه العلاقة مفتوحة من جانب الإدارة ومغلقة أمام الافراد¹.

وقد دَرَجَت تشريعات المقارَنة على تحديد هذا الميعاد بشهرين في القانون الفرنسي وستين يوماً في القانون المصري والسوداني وذلك من تاريخ نشر أو إعلان صاحب الشأن بالقرار، علماً بأنّ اليوم الأول لا يُحسب من الأجل وإن صادف اليوم الأخير عطلة فإنّ الأجل يمتد لأول يوم دوام رسمي.

أما عن الواقع في التشريع الفلسطيني فقد جاء النص على ميعاد دعوى الإلغاء في قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية المنظم لدعوى الإلغاء رقم 2 لسنة 2001، ويكون 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 اتخاذ قرار يبدأ الميعاد من تاريخ انقضاء ثلاثين يوماً على تقديم الطلب إليها، وتجدر الإشارة أنّ المُشرّع الفلسطيني قد حدّد آجال أخرى للطعن مختلفة في بعض القرارات الإدارية كما هو الحال في قانون تنظيم مهنة المحاماة رقم 3 لسنة 1999².

الفرع الأول: تحديد بدء سريان المدة

يبدأ سريان الميعاد بصورة عامة من تاريخ نشوء الحق المُطالب به، أمّا بالنسبة للقرارات الإدارية والطعن فيها، يبدأ ميعاد الطعن من تاريخ نشر أو تبليغ القرار أو تحقق علم صاحب الشأن علماً يقينياً، غير أنّ تساؤلاً يُثار حول معرفة أيّ القرارات تُنشر وأيّها واجبة التبليغ، وإذا كانت القاعدة أنّ القرارات الفردية تُبلّغ والقرارات التنظيمية تُنشر، إلا أنّ التطبيقات العملية أثبتت عدم صحة هذه القاعدة على إطلاقها³، وقد أضاف القضاء الإداري وسيلة ثالثة في هذا الصدد وهي واقعة العلم

¹. العبادي، محمد وليد، الوجيز في القضاء الإداري "دراسة قضائية تحليلية مقارنة"، الطبعة الأولى، الأردن، دار المسار للنشر والتوزيع، 2004، ص 234 .

². زيدان، أسامة نسيم راتب، الخصومة في دعوى الإلغاء "وفقاً لأحكام محكمة العدل العليا الفلسطينية ومجلس الدولة"، مرجع سابق، ص 41.

³. الشويكي، عمر محمد، القضاء الإداري "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 219.

اليقيني، أي أنه جعل العلم الفعلي بالقرار مساوياً للعلم المُفترض عن طريق النشر أو الإعلان ويترتب عليه نفس الآثار القانونية التي تنشأ عنهما¹، وقد سار قضاء محكمة العدل العليا الأردنية على القاعدة آنفة الذكر فيما يتعلق بالنشر للقرارات التنظيمية والتبليغ للقرارات الفردية، غير أنّها رجعت عن هذا المبدأ لاحقاً و أجازت نشر القرارات الفردية في الجريدة الرسمية لتحقيق العلم بها².

أولاً: النشر

يُقصد بالنشر : نشر القرار الإداري في الجريدة الرسمية، بهدف إطلاع وإعلام الجمهور بالقرار فالنشر لا يُنشئ مركزاً قانونياً للأفراد بل يقتصر أثره على إعلام الجمهور للاحتجاج به قبلهم، لهذا يسمح النشر بتحديد تاريخ نفاذ القرار بحق الأفراد، ويترتب على عدم النشر تجريد القرار من آثاره القانونية، لذا قضت محكمة العدل العليا الأردنية ببطلان قرار بشأن رفض ترخيص لإحدى المستودعات بحُجّة أنّ الإدارة حددت عدد معيّن من المستودعات وذلك لتخلف النشر³.

والنشر لا يُعتبر محققاً لعلم صاحب الشأن إلا إذا كان نشراً كاملاً ووافياً في بيان القرار ومشمولاته وعناصره، وقد عبّرت محكمة العدل العليا عن ذلك بالقول بأنّ النشر يجب أن يتضمن فحوى القرار والقاعدة أنه إذا نصّ القانون على وسيلة معينة للنشر والتبليغ وجب اتباع هذه الوسيلة، وتطبيقاً لذلك إذا نصّ القانون على وجوب تبليغ صاحب الشأن فلا يقوم مقام التبليغ نشر إعلان في الجريدة لأنّ الخاص يقيد العام⁴.

أمّا في فلسطين فيُعدّ النشر في الجريدة الرسمية " الوقائع الفلسطينية " الوسيلة العادية لتبليغ القرار الإداري ولا يُعتد بالنشر في أية نشرة رسمية أو في الصحف اليومية إلا إذا نصّ القانون على ذلك،

¹. عبد الله، عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري "مبدأ المشروعية - تنظيم القضاء الإداري - قضاء الإلغاء"، مرجع سابق، ص 220.

². نده، حنا إبراهيم، القضاء الإداري في الأردن، مرجع سابق، ص 226.

³. شطناوي، على خطار، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الأول، الطبعة الثالثة، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2011، ص 437.

⁴. الشويكي، عمر محمد، القضاء الإداري "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 221.

واعتمدت بالنشر في الجريدة الرسمية محكمة العدل العليا الفلسطينية لسريان القرارات الإدارية الفردية والتنظيمية على السواء¹.

ثانياً: التبليغ

ويقصد بالتبليغ: إشعار ذوي الشأن بصدور القرار الإداري وبمحتويات القرار الإداري والجهة التي أصدرت القرار، ولم يُحدّد قانون تشكيل المحاكم النظامية الأردني طريقة معيّنة لتبليغ القرارات الإدارية، ولهذا إذا لم ينص قانون خاص على طريقة تبليغ معيّنة، جاز تبليغ القرار الإداري بأية طريقة، إلا أنّ عبء إثبات التبليغ يقع على عاتق الإدارة فإذا عجزت يبقى باب الطعن مفتوحاً²، أمّا إذا نص القانون على طريقة معيّنة فيجب اتباعها .

ويُعدّ التبليغ الوسيلة الطبيعية لإعلام الافراد بالقرارات الإدارية، ويبدأ التبليغ بإنتاج آثاره القانونية، وخصوصاً بدء سريان ميعاد الطعن القضائي من تاريخ التبليغ الفعلي ، وليس من تاريخ التبليغ أيّاً كانت وسيلته، وقضت محكمة العدل العليا الأردنية في هذا الشأن " وبما أنّ سريان ميعاد الطعن يبدأ من تاريخ الإعلان الفعلي كما أن التظلم إذا كان القرار قابلاً للتظلم يقطع سريان المدة، وحيث أنّ المستدعي أقام دعواه بعد أربعة وثلاثين يوماً من تاريخ التبليغ الفعلي فلا يكون في مثل هذه الحالة قد تباطأ في اللجوء إلى المحكمة"³.

ثالثاً: العلم اليقيني

يقوم العلم اليقيني مقام النشر والتبليغ وذلك إذا تحقّق هذا العلم بدون هذين الطريقتين، لأنّ ذلك مما يقتضيه المنطق والعقل، ويتمثل العلم اليقيني في اعتراف الطاعن بعلمه بكل مضمون القرار الاداري، مثال ذلك : حالة قطع راتب الموظف فإنّ ذلك يعني أنّه على علم بالقرار الصادر بحقه،

¹. زيدان، أسامة نسيم راتب ، الخصومة في دعوى الإلغاء "وفقاً لأحكام محكمة العدل العليا الفلسطينية ومجلس الدولة"، مرجع سابق، ص 45.

². نده، حنا إبراهيم، القضاء الإداري في الأردن، مرجع سابق، ص 203.

³. شطناوي، على خاطر، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الأول، مرجع سابق، ص 439.

والمقصود بالعلم اليقيني: العلم التام بالقرار وتفصيله فلا يجوز أن يكون ظنياً أو افتراضياً وأن يكون نافياً للجهالة¹.

ولم تُنصّ القوانين المرعية في الأردن إلا على النشر والتبليغ لإشعار صاحب الشأن بالقرار الذي يمسّ مركزه القانوني، غير أنّ الرأي السائد فقهاً وقضاءً يرى أنه لما كان النشر والإعلان هما وسيلتان للعلم بالقرار الإداري، فإنّ تحقق العلم عن غير طريقهما يؤدي منطقياً إلى القول ببدء سريان ميعاد الطعن في القرار إذا ما قام الدليل على تحقق هذا العلم².

ويقع عبء إثبات العلم اليقيني على عاتق الإدارة وفقاً للقاعدة الثابتة التي تقول " البيّنة على من ادّعى"، وذلك بأكثر من قرينة أو واقعة تفيد تحقق العلم اليقيني، ومنها الإقرار والمكاتبات والخطابات بين الإدارة والأفراد وتنفيذ القرار واستلام الراتب إذا كان القرار يمسّ مركز الموظف والشهادة أو رفع دعوى إلغاء سابقة للطعن بالقرار والبيّنات الخطية كتقديم وكالة نظمها صاحب الشأن للطعن بالقرار .

الفرع الثاني: سقوط الحق في رفع الدعوى

يمكن إرجاع الأسباب التي تؤدي إلى عدم قبول رفع دعوى الإلغاء من ذي المصلحة في خلال المدة إلى حالتين وهما :

أولاً: حالة الإذعان

وهي موافقة صاحب المصلحة الصريحة أو الضمنية على قرار إداري مسّ مصلحته، ولكن يُثار التساؤل: هل يُعتبر الإذعان مانعاً من إقامة الدعوى حتى ولو لم ينقض الميعاد المحدد قانوناً؟، استقر اجتهاد محكمة العدل العليا الأردنية أنّه إذا أذعن الفرد للقرار الإداري امتنع عليه الطعن بالإلغاء فيه ولا يُعتد بعد ذلك بالقول أنّ القضاء الإداري قضاء عيني والمخاصمة فيه تنصّب على

¹. الجبوري ، محمود خلف، القضاء الإداري " دراسة مقارنة"، الطبعة الأولى، عمان، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، 1998، ص 80.

². الشويكي، عمر محمد، القضاء الإداري "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 223.

قرار غير مشروع، كما لا يُعتد بالقول بأن موافقة صاحب الشأن على هذا القرار أيضا لا يعتد بها وهي مخالفة للقانون¹.

والإذعان هو بمثابة إغلاق حكمي للطعن بإلغاء قرار إداري قبل انقضاء الأجل وذلك بناءً على تصرف صادر من صاحب الشأن يدل على موافقته وقبوله بصورة قاطعة بالقرار الإداري المعيب الذي مسّ مصلحته، ويستلزم القانون في ذلك توافر شروط الموافقة الصريحة وكذلك القبول الضمني الذي يتمثل في صدور أعمال عن ذي المصلحة تقطع في دلالاته على هذا القبول، وهذه مسألة واقعية تقدّرها المحكمة، كما أنّ إذعان صاحب الشأن لا يغلق دونه باب الطعن بالإلغاء في حالة القرارات المنعقدة والقرارات التنظيمية، والجدير بالذكر أنّ الإذعان لا يُعتدّ به كسبب من الأسباب التي تؤدي الى سقوط الحق في رفع دعوى الإلغاء حال صدوره عن غير صاحب الشأن وكذلك الأمر بالنسبة للإذعان المشروط².

ثانياً: تنفيذ القرار الإداري تنفيذاً مادياً

وهي الحالة الثانية التي يسقط فيها حق الطعن في رفع دعوى الإلغاء قبل انقضاء المدة، والمحكمة لا تبسط رقابتها على القرار الإداري وقت رفع الدعوى ما دام قد أنتج آثاره لأنه لن تكون هناك فائدة جديّة للطاعن ويكون الحكم في هذه الحالة عقيم وغير منتج، غير أنّ محكمة العدل العليا الأردنية قد حصرت هذا الدفع في أضيق نطاق، فإذا أمكن تلافي النتائج المترتبة على تنفيذ القرار مادياً وإعادة الحال إلى ما كانت عليه فلا يحول التنفيذ المادي من إقامة الدعوى³.

وهناك أيضاً حالة تاريخية أخذ بها مجلس الدولة الفرنسي ومن ثم عدل عنها وهي حالة نشوء حق مُكتسب للغير إثر صدور القرار المطعون فيه خلال المدة، لأنه لا يمكن المساس بتلك القرارات المعيبة دون المساس بالحقوق المكتسبة⁴.

¹. نده، حنا إبراهيم، القضاء الإداري في الأردن، مرجع سابق، ص 311.

². الشويكي، عمر محمد، القضاء الإداري "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 233.

³. الشويكي، عمر محمد، القضاء الإداري "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 234.

⁴. الطماوي، سليمان محمد، القضاء الإداري ورقابته لآعمال الإدارة "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 468 .

الفرع الثالث: امتداد ميعاد الطعن وآثار انقضائه

إنّ ميعاد الطعن بالإلغاء في القرارات الإدارية هو ستون يوماً، وذلك تحقيقاً لغاية في نفس المُشرِّع وهي استقرار الحياة الإدارية وعدم ترك الباب مفتوحاً للطعن في قرارات الإدارة وقتما شاءوا، وهذه مسألة من النظام العام لا يجوز الاتفاق على مخالفتها بين الإدارة والأفراد، إلا أنّ المُشرِّع والقضاء الإداري استشعروا الخطر الذي يتهدد أصحاب الشأن في حالات معينة واطّردت أحكامه على الاعتماد وهي على النحو التالي:

أولاً: القوّة القاهرة

جرى العمل في مجلس الدولة الفرنسي على أنّ القوّة القاهرة بمعناها المتفق عليه تؤدي الى وقف المدة، بحيث لا تبدأ المدة في السريان إلا بعد زوال هذه القوّة التي تمنع صاحب الشأن من رفع الدعوى، كما أنّه ليس من المصلحة العامة أن تستقرّ الأوضاع والمعاملات القانونية على أساس قرارات مشوبة بأحد العيوب، ولما كان يستحيل على صاحب الشأن أن يطلب إلغاء قرارات مع وجود هذه القوّة القاهرة التي تحول بينه وبين رفع الدعوى، فكان هذا المسلك يتفق مع روح مجلس الدولة الفرنسي في التساهل في شروط قبول دعوى الإلغاء¹، وقد تبنّى القضاء الإداري المصري هذا الموقف "فعدّ اعتقال المدّعي في الطور يشكّل قوّة خارجة عن إرادته كونه لا يوجد في السجون نظام يكفل للمسجونين أن يقوموا بما يريدون القيام به من أعمال قانونية"².

أمّا التدرّع من بعض أصحاب المصلحة من الموظفين العموميين بأنهم كانوا مُكرهين على السكوت عن حقوقهم وعدم المطالبة بها في مواجهة السلطات العامة خوفاً من بطش الحكومة، فلا يُعتد ولا يدخل في المفهوم المتفق عليه للقوّة القاهرة كسبب لامتداد ميعاد الطعن في القرارات الإدارية المعيبة، لأنّ العلاقة بين الحكومة والموظف لا تحول دون مطالبة الأخير بحقوقه ورفع الظلم الواقع عليه من قرارات الحكومة³.

¹. الطماوي، سليمان محمد، القضاء الإداري ورقابته لآعمال الإدارة "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 470.

². طلبة، عبد الله، القانون الإداري "الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، القضاء الإداري"، مرجع سابق، ص 240.

³. طلبة، عبد الله، القانون الإداري "الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، القضاء الإداري"، مرجع سابق، ص 240.

ثانياً: التظلم الإداري

تقتضي المصلحة العامة بإتاحة الفرصة لذي المصلحة للتظلم إدارياً لجهة الإدارة مصدرة القرار أو الجهة الرئاسية التابعة لها لأن من حق الإدارة وواجبها أن تعود لجادة القانون كما أن التظلم الإداري يحقق لصاحب المصلحة مزايا لا تحققها الرقابة القضائية واللجوء مباشرة إلى الطعن في مشروعية القرار الإداري، فالرقابة القضائية رقابة مشروعية فإذا كان القرار صحيحاً قضت بعدم قبول الدعوى وليس للقضاء والحالة هذه أية صلاحية للبحث في ملائمة القرار أو تعديله، في حين أن رقابة الإدارة رقابة مشروعية وملائمة، هذا عوضاً أن اللجوء إلى الإدارة قبل اللجوء إلى القضاء يتيح الفرصة أحياناً في إزالة ورفع الظلم في وقت أقصر وجهد وتكاليف أقل¹.

وقد عرّف الفقه التظلم : تقديم المتظلم شكواه كتابة إلى الجهة الإدارية المختصة بهدف إنصافه وإعادة الحق إليه، ومحل التظلم الأصلي هو دعوى الإلغاء ، وقد عرّفته المحكمة العليا المصرية بأنه "كل ما يفيد بتمسك المتظلم بحقه ومطالبته باقتضائه"، ويعرّفه الدكتور سليمان طماوي: أن يصدر القرار الإداري معيب أو غير ملائم على الأقل في نظر صاحب الشأن، فيتقدم أحد الافراد ممن وقع عليهم الضرر من هذا القرار من الهيئة أو الجهة التي أصدرته أو الجهة الإدارية مُصدرة القرار طالبا سحبه أو إلغاءه².

ومن الواضح أن المشرع قد رتب على تقديم التظلم قطع المدة وذلك تشجيعاً للأفراد على اللجوء إلى الإدارة قبل رفع الدعاوى أمام القضاء، ولكي يقطع التظلم المدة يجب أن يقدم خلالها وفي هذه الحالة نكون أمام فرضين:

— أن تَرَدَّ الإدارة بالرفض صراحةً على التظلم المقدم إليها، مع العلم أنه يجب على الإدارة البت في التظلم قبل مضي ستين يوماً من تاريخ تقديمه وضرورة التسبب إذا كان الرد بالرفض، وترتيباً على إجابة الإدارة بالرفض يكون للمتظلم رفع الدعاوى خلال ستين يوماً من تاريخ إعلانه بالرفض.

¹. نده، حنا إبراهيم، القضاء الإداري في الأردن، مرجع سابق، ص 323.

². الطماوي، سليمان محمد، القضاء الإداري ورقابته لآعمال الإدارة "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 478.

- والفرص الثاني هو صمت الإدارة ومرور مدة الستين يوماً دون أي رد وفي هذه الحالة يعتبر الصمت رفضاً ضمناً ويكون من حق المُتظلم اللجوء إلى القضاء لمخاصمة مشروعية القرار وذلك بعد انقضاء ستين يوماً، وقد تواتر العمل في مجلس الدولة الفرنسي لغاية سنة 1940 على إبقاء هذه المدة مفتوحة وذلك لإجبار الإدارة على الرد على التظلمات، وتم تعديل هذه المدة لاحقاً تحقيقاً للاستقرار، وفي مصر جرى العمل على جعل هذه المدة أربعة أشهر تم تقصيرها لاحقاً لمدة شهرين لغايات تحقيق الاستقرار في المعاملات الإدارية¹.

والأصل في التظلم الإداري أنه اختياري، بحيث يحق للأفراد رفع هذا الطلب الى الجهات الإدارية ابتداءً ويجوز له كذلك التوجه مباشرة إلى القضاء الإداري لاقتضاء حقوقهم، واستثناءً من الأصل العام، فإنّ للمشرع أن يوجب على كل ذي شأن التظلم أمام الإدارة قبل اللجوء إلى القضاء، وهذا ما اطّرد عليه العمل في مجلس الدولة المصري، حيث جعل التظلم أمراً الزامياً قبل اللجوء للقضاء الإداري وعرض الخصومة عليه، ويكون التظلم وجوبياً إذا ألزم القانون الشخص المعني باللجوء إلى الإدارة قبل التوجه إلى القضاء فإذا أُقيمت الدعوى مباشرة دون سلوك الطريق التي رسمها القانون في التظلم وانتظار البتّ فيها كانت هذه الدعوى غير مقبولة².

وقد أخذ قانون مجلس الدولة المصري في التظلم الوجوبي في المادة 12 منه والتي تنص على عدم قبول دعوى الإلغاء في القرارات الإدارية النهائية المنصوص عليها في البنود ثالثاً ورابعاً وتاسعاً من المادة 10 وذلك قبل التظلم منها إلى الجهة الإدارية، وذلك على العكس تماماً من الواقع الفلسطيني حيث لم يتطرق المشرع إلى التظلم الإداري للقرارات الإدارية سوى ما تنص عليه القوانين الخاصة كما هو الشأن في قانون الخدمة المدنية الفلسطيني لسنة 1998، وقد قضت محكمة العدل العليا الفلسطينية في أحكامها على عدم التظلم من القرار قبل رفع الدعوى ورفع الدعوى مباشرة إلى القضاء يؤدي إلى ردّ الدعوى كونها سابقة لأوانها³.

¹. الطماوي، سليمان محمد، القضاء الإداري ورقابته لآعمال الإدارة "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 474 وما بعدها.

². ارشيد، محمد حسين احسان، التظلم الإداري كسبب لانقطاع ميعاد رفع دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص 37 .

³. زيدان، أسامة نسيم راتب، الخصومة في دعوى الإلغاء "وفقاً لأحكام محكمة العدل العليا الفلسطينية ومجلس الدولة"، مرجع سابق، ص 50.

ثالثاً: رفع الدعوى إلى محكمة غير مختصة

استقرّ القضاء الإداري في كل من فرنسا ومصر على أنّ رفع دعوى مخاصمة القرار الإداري إلى جهة أو محكمة غير مختصة يُعتبر قاطعاً لمدة الطعن أمام القضاء الإداري إلى حين صدور حكم من المحكمة المرفوع عليها الدعوى بعدم الاختصاص وصيرورته نهائياً، ويُشترط في رفع الدعوى إلى جهة غير مختصة حتى يكون صالحاً لقطع الميعاد أن يتم رفع الدعوى في الميعاد المنصوص عليه قانوناً وأن يبيّن صاحب الشأن أنّ الدعوى المرفوعة تختصم القرار أو الجهة التي أصدرته ويطلب إلغاؤه وبعد ذلك يسري الميعاد الجديد ولا يكون هذا الخطأ في الاختصاص قاطعاً للميعاد إلا مرة واحدة¹، ورفع الدعوى إلى محكمة غير مختصة يدلّ على تمسّك صاحب الحق بحقه وعدم إهماله في رفع دعواه، الأمر الذي يجعله جديراً بالأخذ بمبدأ قطع الميعاد نظراً لرغبة المدعي الواضحة في اقتضاء حقه²، ويترتب على انقضاء ميعاد رفع دعوى الإلغاء عدم قبول الدعوى أمام القضاء وعدم قبول الدعوى يعتبر من النظام العام، وتأسيساً على ذلك ينتج عن انقضاء الميعاد تحصّن القرارات الإدارية المشوبة بعيب أو أكثر من العيوب ضد السحب أو الإلغاء كقاعدة عامة³. وتجدر الإشارة إلى أنّ القضاء الإداري قرّر استثناءات عدة من هذا الأصل العام تتمثل في طائفة من القرارات التي لا تنقيد بشرط الميعاد ومنها:

- طلبات استصدار أوامر الإفراج حيث أنّ الشخص الموقوف بوجه غير مشروع بناءً على أمر إداري يستطيع اللجوء إلى القضاء الإداري لاستصدار أمر إفراج عنه دون التقيد بمواعيد الطعن المنصوص قانوناً لإلغاء القرارات الإدارية المعيبة .

¹. بكر، عصمت عبد المجيد، مجلس الدولة، الطبعة الأولى، بيروت، دار الكتب العلمية، 2011، ص 404.

². الشويكي، عمر محمد، القضاء الإداري "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 242.

³. عبد الله، عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري "مبدأ المشروعية - تنظيم القضاء الإداري - قضاء الإلغاء"، مرجع سابق، ص 262.

- القرارات الإدارية المعدومة والصادرة عن سلطة مقيدة : استقر اجتهاد محكمة العدل العليا الأردنية أنّ القرار المعدوم لا يولد أثراً ولا يترتب عليه حكم ولهذا أجاز الطعن فيه في أي وقت ، كصدورها عن شخص أو فرد عادي¹.

- القرارات الإدارية السلبية أو القرارات المستمرة : القرارات الإدارية السلبية وصف يطلق على ما تتخذه الإدارة من موقف سلبي بشأن طلبات الإفراج المقدّمة اليها للحصول منها على أمر معيّن أو منفعة معينة، وذهب رأي إلى أنّ هذه الطائفة من القرارات وهو الرأي الراجح والذي يميل إليه الباحث لا تخضع لميعاد وبالتالي يجوز الطعن فيها بعد انقضاء المدة شرط تقديم طلب جديد بعد الطلب الذي تم رفضه، وذهب جانب آخر من الفقه إلى أنّها لا تنقيد بشرط الميعاد حتى لو لم يتم تقديم طلب جديد².

- القرارات التنظيمية : إذا انقضى ميعاد الطعن في القرارات التنظيمية المعيبة وصدّر بعد ذلك قرار فردي استناداً إلى تلك اللائحة المعيبة فلكل ذي مصلحة أن يطعن في هذه القرارات بالإلغاء تأسيساً على عدم مشروعية اللائحة³، وهناك حالة أخرى وهي حالة ظهور مصلحة لصاحب الشأن بعد انقضاء ميعاد الطعن في القرار، وهي حالة نقل موظف وبعد ذلك ترقية زملائه في العمل و اتّضح أنّ الغاية من نقله هي ترقية زملائه وليست مصلحة العمل⁴.

رابعاً: طلب الإعفاء من الرسوم في الدعوى تمهيداً لرفع دعوى الإلغاء .

فقد ساوى مجلس الدولة المصري بين هذا الطلب وبين التظلم الإداري في قطع المدة، وبرّر هذه المساواة بقوله " إنّ المشرّع حينما قرر أنّ التظلم يقطع ميعاد الستين يوماً كانت تحدوه فكرة عامة، وهي منح الجهة مصدرّة القرار مهلة أو فرصة للعودة عن القرار المعيب وإنصاف المتظلم، وترى

¹. نده، حنا إبراهيم، القضاء الإداري في الأردن، مرجع سابق، ص 306.

². الشويكي، عمر محمد، القضاء الإداري "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 227.

³. عبد الله، عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري "مبدأ المشروعية - تنظيم القضاء الإداري - قضاء الإلغاء"، مرجع سابق، ص 262.

⁴. عبد الله، عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري "مبدأ المشروعية - تنظيم القضاء الإداري - قضاء الإلغاء"، مرجع سابق، ص 265.

المحكمة أنّ هذا الطلب (طلب الإعفاء) أوضح أثراً وأبلغ في إفادة هذا المعنى وهو دليل على من عقد عليه عزم الطاعن في اللجوء الى القضاء"¹.

المطلب الرابع: انتفاء طريقة طعن الموازي أو المقابل

جرى العمل في مجلس الدولة الفرنسي على عدم قبول دعوى الإلغاء إذا ما كان متاحاً لكل ذي مصلحة أيّ طريق آخر يحقق له ذات النتائج المرجوة والتي يصبو للوصول إليها عن طريق دعوى الإلغاء سواء كان هذا الطريق دعوى تُرفع امام محكمة إدارية أو محكمة عادية، وهذا هو جوهر فكرة "الدعوى الموازية"، والجدير بالذكر أنّ هذه النظرية هي نظرية قضائية ابتدعها مجلس الدولة الفرنسي ولا تستند إلى أي نص تشريعي²، فقديمًا كانت أحكام مجلس الدولة الفرنسي تذهب إلى عدم قبول الطعن بالإلغاء بالنسبة للقرارات التي تدخل في عمل إداري مركّب وذلك لأنّ المشرّع نظّم لصاحب المصلحة طريقاً آخر يسلكه، وطبقها مجلس الدولة الفرنسي بالنسبة للانتخابات المحلية حيث أنّ أصحاب الشأن يطعنون في مجمل العملية المركّبة بعد أن تجري الانتخابات، ولكن مجلس الدولة تراجع تدريجياً عن تطبيق النظرية لتحل محلها "نظرية الأعمال القابلة للانفصال عن مجموع العمل الإداري المركّب"، وأساسها أنه إذا كان من الممكن فصل القرار الإداري عن العملية الإدارية المركّبة فإنه يقبل الطعن فيه استقلالا بدعوى الإلغاء وأمام مجلس الدولة³.

وقد عرّف الفقيه الفرنسي بونارد الطعن الموازي بأنه "يكون هنالك دعوى موازية لدعوى الإلغاء عندما توجد دعوى قضائية أخرى يمكن اللجوء إليها بطريق الدعوى المباشرة لإلغاء العمل غير المشروع أو منع تطبيقه"⁴.

وقد أخذت محكمة العدل العليا الأردنية بفكرة الطعن المقابل أو الموازي وجعلت من انتفاء طريق هذا الطعن شرطاً إضافياً لقبول دعوى الإلغاء يضاف إلى الشروط الثلاثة الأخرى⁵، واستنتى كذلك

¹. الطماوي، سليمان محمد، القضاء الإداري ورقابته لآعمال الإدارة "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 494.

². الطماوي، سليمان محمد، القضاء الإداري ورقابته لآعمال الإدارة "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 507.

³. العبادي، محمد وليد، الوجيز في القضاء الإداري "دراسة قضائية تحليلية مقارنة"، مرجع سابق، ص 266.

⁴. طلبة، عبد الله، القانون الإداري "الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، القضاء الإداري"، مرجع سابق، ص 248.

⁵. الشويكي، عمر محمد، القضاء الإداري "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 244.

المُشرّع العراقي القرار الإداري من رقابة محكمة القضاء الإداري إذا كان هناك طريق خاص آخر نظمّه القانون للطعن فيه، فقد رسم المشرّع طريقاً للطعن في القرارات الإدارية الناشئة عن تطبيقات قانون الإصلاح الزراعي رقم 17 لسنة 1970¹، أما عن ما جرى عليه العمل في محكمة العدل الفلسطينية فقد درجت المحكمة على ردّ الدعوى لوجود دعوى موازية أو طعن مقابل منذ نشأتها².

وقد حدّد مجلس الدولة الفرنسي شروطاً يُعتبر بمقتضى هذه الشروط الدفع المبني على الطريق الموازي ركناً أساسياً حتى لا تُقبل دعوى الإلغاء وهذه الشروط هي :

أولاً : يجب أن تكون الدعوى الموازية دعوى قضائية حقيقية، ومن هذا المنطلق فالنظم الإداري لا يمنع من قبول دعوى الإلغاء سواءً كان في صورة طلب موجّه إلى مصدر القرار أم في شكل طعن إلى الجهة الرئاسية لمصدر القرار وسواءً كان ذلك مستندا للقاعدة العامة أم ضمن تنظيم خاص، وسواءً كان إلزامياً أو اختيارياً³.

ثانياً : يجب أن يكون الطريق الموازي دعوى أصلية وليس دفعاً، إنّ الدفع بعدم مشروعية القرار الإداري يمكن الاعتداد به حتى بعد انتهاء ميعاد الطعن بالإلغاء لأنّ الدفع يعد مجرد وسيلة للدفاع، ولكن الدعوى الموازية وسيلة هجوم على القرار المعيب فهي إذن دعوى مباشرة.

ثالثاً : تماثل النتائج والآثار: يتوجّب لاعتبار الدعوى القضائية دعوى موازية تؤدي إلى عدم قبول دعوى الإلغاء شكلاً أن تحقّق هذه الدعوى للشخص ذات الحماية والنتائج القانونية التي تحقّقها دعوى الإلغاء، وبعبارة أخرى يجب أن تحقق لصاحب المصلحة ذات المركز الذي تحقّقه دعوى الإلغاء⁴.

¹. بكر، عصمت عبد المجيد، مجلس الدولة، مرجع سابق، ص 384.

². زيدان، أسامة نسيم راتب، الخصومة في دعوى الإلغاء "وفقاً لأحكام محكمة العدل العليا الفلسطينية ومجلس الدولة"، مرجع سابق، ص 53.

³. العبادي، محمد وليد، القضاء الإداري " شروط قبول دعوى الإلغاء والآثار المترتبة على الفصل فيها"، الجزء الثاني، الطبعة الأولى، الأردن، الوراق للنشر والتوزيع، 2008، ص 409.

⁴. شطناوي، على خاطر، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الأول، مرجع سابق، ص 502.

وبعد بيان الشروط الأربعة السالفة فقد رتب القانون جزاءً على تخلف هذه الشروط كلها أو بعضها وهذا الجزاء هو الحكم بعدم قبول الدعوى شكلاً دون التطرق إلى فحص موضوعها أو مشروعيتها من عدمه، وللمحكمة الحق في البحث عن مدى توافر هذه الشروط دون طلب من أطرافها .

المبحث الثاني: الشروط الموضوعية لتفعيل الرقابة القضائية على مشروعية القرار الإداري

بعد أن يتأكد القاضي الإداري المطروح أمامه النزاع من توافر الشروط الشكلية لرفع دعوى مخاصمة القرار الإداري، وبالتالي يستبعد كل دفع برفض الدعوى شكلاً ينتقل بعد ذلك إلى فحص موضوع الدعوى، وعليه فإنه إما أن يقضي برفض الدعوى لسلامة القرار الإداري من أي عيب يمكن أن يشوبه و إما أن يقضي بإلغاء القرار لعدم مشروعيته .

ويقصد بالشروط الموضوعية لتفعيل الرقابة القضائية على مشروعية القرار الإداري أوجه أو أسباب إلغاء القرار، وقد عرفها الدكتور سليمان طماوي بأنها مختلف العيوب التي قد تصيب القرار الإداري في أي عنصر من عناصره وتجعله غير مشروع وتؤدي إلى الحكم بإلغائه، وقد أشارت إلى هذه العيوب المادة 8 من القانون رقم 55 لسنة 1959، وهي عيب الاختصاص وعيب الشكل وعيب مخالفة القانون وعيب إساءة استعمال السلطة " عيب الانحراف "، وإذا كانت هذه العيوب قد وجدت مرة واحدة في دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة المصري فإنها ظهرت تدريجياً أمام مجلس الدولة الفرنسي¹، أما فلسطين فلم تظهر هذه العيوب نتيجة خلق متطور للقضاء الإداري الفلسطيني، بل كانت على غرار مصر والأردن من صنع المشرع مباشرة ويظهر ذلك جلياً في المادة 34 من القانون رقم 5 لسنة 2001 بشأن تشكيل المحاكم النظامية².

وإذا كان الأصل في القرارات الإدارية أنها تتمتع بقرينة السلامة، إلا أنّ هذه القرينة قابلة لإثبات العكس، وعبء الإثبات يقع على عاتق الطاعن لكي يحكم له بإلغاء القرار، وقد يكتشف القاضي

¹. الطماوي، سليمان محمد، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 528.

². زيدان، أسامة نسيم راتب، الخصومة في دعوى الإلغاء "وفقاً لأحكام محكمة العدل العليا الفلسطينية ومجلس الدولة"، مرجع سابق، ص 54.

أثناء النظر والبحث في موضوع الدعوى عيب آخر غير ذلك الذي أقام عليه المدعي دعواه، فإذا كان متعلقاً بالنظام العام فله أن يثيره من تلقاء نفسه ويرتب عليه النتائج القانونية في حكمه، كما هو الشأن بالنسبة لعيب عدم الاختصاص¹.

وسيقسم هذا المبحث الى أربعة مطالب أساسية، وسيتناول في كل مطلب عيب من العيوب التي قد تصيب القرار الإداري وذلك وفقاً للتقسيم التقليدي المتعارف عليه لهذه العيوب .

المطلب الأول: عيب عدم الاختصاص

الاختصاص هو الصلاحية أو القدرة القانونية التي يتمتع بها متخذ القرار في إصدار قراره للقيام بعمل معين، وركن الاختصاص في القرار الإداري من أهم أركانه لارتباطه بالنظام العام، ومخالفته تؤدي إلى بطلان القرار وجعله معيباً، ويتحتم على القاضي الإداري التصدي لهذا العيب في أية مرحلة كانت عليها الدعوى ولو لم يثره الخصوم بأنفسهم².

الفرع الأول: ماهية عيب عدم الاختصاص وأحكامه العامة

يُعرف عيب عدم الاختصاص بأنه "عدم الأهلية القانونية لسلطة إدارية في اتخاذ قرار أو أي تصرف لا يدخل في اختصاصاتها" وفي تعريف آخر " هو عدم القدرة على مباشرة عمل قانوني معين لأنّ المشرع جعله من اختصاص سلطة أو هيئة أو فرد آخر"³.

وعلى الرغم من الشبه الكبير بين قواعد الاختصاص في القانون العام والقواعد الأهلية في القانون الخاص حيث أنهما ينبعان من نفس الفكرة وهي الصلاحية أو القدرة على القيام بعمل قانوني معين، إلا أنّ هناك عدة فوارق بينهما، أولها أباح القانون للشخص الراشد أن يقوم بأي عمل إلا ما كان ممنوعاً بموجب نص قانوني، إذ الأصل في المعاملات المدنية الإباحة، في حين أنّ الأصل في المعاملات الإدارية عدم جواز القيام بها إلا إذا سمح القانون بذلك صراحة أو ضمناً، والغاية

¹. عبد الله، عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري "مبدأ المشروعية - تنظيم القضاء الإداري - قضاء الإلغاء"، مرجع سابق، ص 267.

². القيسي، أعاد علي حمود، الوجيز في القانون الإداري "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 454.

³. أبو العثم، فهد عبد الكريم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص 316.

التي يتوخاها الفرد من تصرفاته هي تحقيق منفعة شخصية في حين أنّ غاية الإدارة تحقيق الصالح العام فإذا خالفت هذه الغاية عدّ تصرفها غير مشروع¹، كما أنّ سبب عدم الأهلية هو عدم كفاية النضوج العقلي للفرد للسماح له بإتيان التصرفات القانونية، أما الدافع من الاختصاص هو تحقيق حسن سير العمل والتخصص².

وعيب الاختصاص هو أقدم أسباب الإلغاء وأسبقها ظهوراً في قضاء مجلس الدولة الفرنسي وهو الأصل الذي تفرّعت عنه أوجه الإلغاء الأخرى فيما بعد، وكما أسلف الباحث يستطيع القاضي بل عليه أن يثير هذا العيب من تلقاء نفسه حتى ولو أغفله الخصوم، ولا يشفع الاستعجال للإدارة مخالفة قواعد الاختصاص هذا مع مراعاة أحكام الظروف الاستثنائية والضرورة التي تؤدي الى توسيع نطاق المشروعية³، وإذا صدر قرار مَعيب بعيب الاختصاص فلا يمكن تصحيحه بإجراء لاحق من الجهة المختصة كالتصديق عليه أو إقراره ولا يجوز للإدارة أن تتفق مع الأفراد على تعديل قواعد الاختصاص لأنها ليست مقررة لصالح الإدارة فتتنازل عنها متى شاءت ولكنه تضع قواعد قانونية ملزمة للإدارة تحقيقاً للصالح العام⁴.

أمّا فيما يتعلق بمصادر الاختصاص فإنّ القاعدة العامة تقول أنّ تحديد الاختصاص عمل المُشرّع وأنّ الدافع لهذا التحديد هو التخصص وتقسيم العمل الذي يحقق السرعة والسلاسة وحسن سير العمل، وقد يُحدد المُشرّع هذه القواعد صراحة أو ضمناً، فإذا نظّم المُشرّع اختصاص معيّن ولم يعهد به إلى موظف معيّن، فالفرضية القانونية تُقر بانعقاد الاختصاص للموظف الذي يتفق على عمل مع طبيعة وظيفته، وتكمّل المبادئ العامة للقانون أي نقص أو إغفال للتشريع عن الجهة المختصة بإصدار القرار⁵.

¹. نده، حنا إبراهيم، القضاء الإداري في الأردن، مرجع سابق، ص 347.

². الشويكي، عمر محمد، القضاء الإداري "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 262.

³. الطماوي، سليمان محمد، القضاء الإداري ورقابته لآعمال الإدارة "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 538.

⁴. الشويكي، عمر محمد، القضاء الإداري "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 264.

⁵. نده، حنا إبراهيم، القضاء الإداري في الأردن، مرجع سابق، ص 348.

وقد عرّف الدكتور علي خطار الشطناوي مصادر الاختصاص: بأنها مصادر التأهيل القانوني الذي يستمد منه الموظف أو الهيئة الإدارية صلاحية إصدار القرارات الإدارية التي تتمثل في النص القانوني والتفويض والحلول والإنابة والسلطة الرئاسية وقاعدة توازي الاختصاص.

- النص القانوني: يستمد صاحب الاختصاص صلاحية إصدار العديد من القرارات الإدارية من النص القانوني، مثال ذلك في الدستور الأردني " الملك يعيّن رئيس الوزراء ويقيله ويقبل استقالته ويعيّن الوزراء ويقيلهم ويقبل استقالتهم بناءً على تنسيب رئيس الوزراء " ¹.

- التفويض: وهو أن يعهد صاحب الاختصاص الأصيل المُحدّد قانوناً بممارسة جزء من صلاحياته في مسألة أو مسائل معيّنة إلى شخص آخر أو جهة أخرى في الحدود التي يُجيزها القانون وذلك ضمن عدة شروط وهي أن يسمح بذلك نص تشريعي أو لائحي وأن لا يكون التفويض كلياً ويجب أن يكون معيناً ومحدداً ومكتوباً، وخلاف ذلك يكون التفويض باطلاً ².

- الحلول: فقد تستجدّ ظروف معينة يغيب فيها صاحب الاختصاص الأصيل وتعتبر الوظيفة شاغرة دون وجود من يباشر اختصاصاتها كالاستقالة أو النقل أو الاجازة ، ففي هذه الحالة يحل محلّه غيره في أداء واجبات هذه الوظيفة، ويشترط الحلول أن يكون بناءً على نص قانوني من ذات مرتبة النص الذي يقرّر الاختصاص للأخير، ويتم الحلول بقوة القانون متى توافرت أسبابه دون الحاجة إلى نص قانوني يقرره، وخلافاً للتفويض يكون الحلول في كافة اختصاصات الأصيل طيلة مدة الحلول ³.

- الإنابة: وتؤدي إلى ممارسة الاختصاصات والصلاحيات من غير صاحب الاختصاص الأصيل ⁴، وتكون عندما يصدر قراراً من جهة أعلى بتكليف شخص آخر بمقتضى القرار الذي يصدر منها بممارسة اختصاصات الأصيل، ويكون هذا الشخص من ذات درجة الأصيل أو أعلى

¹. شطناوي، علي خطار، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص 693.

². الشويكي، عمر محمد، القضاء الإداري "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 285.

³. زين الدين، بلال أمين، دعوى الإلغاء في قضاء مجلس الدولة "دراسة مقارنة"، مرجع سابق. ص 354.

⁴. شطناوي، علي خطار، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص 702.

منه أو أقلّ منه درجة في السلم الإداري¹، وعليه فإنّ هناك شروط يجب توافرها لتحقيق الإنابة الإدارية وهما شغور الوظيفة وعدم وجود نص قانوني يقضي بالحلول بالإضافة إلى أن تكون مؤقّنة ووجود قاعدة قانونية تسمح بالإنابة وكذلك صدور قرار بالتكليف.

وينتقد الدكتور علي الشطناوي مصطلح الوكالة الذي درج على استعماله المشرّع الأردني للدلالة على هذا التكليف الإداري، وذلك لأنّ الوكالة تعني تلاقي إرادتين بحيث يملك الوكيل رفض الوكالة دون التعرّض لأيّ مسائلة، في حين أنّ الموظف لا يملك رفض مهام وأعباء الوظيفة المُسندة إليه دون التعرّض للمسائلة التأديبية .

- السلطة الرئاسية : يتمتع الرئيس الإداري الأعلى بسلطة رئاسية على مرؤوسيه تُحوّله صلاحيات معيّنة إزاء مرؤوسيه وأعمالهم .

- قاعدة توازي الاختصاص : فقد جرى القضاء الإداري الفرنسي على تبني مبدأ اختصاص المتوازي، أي أنّ السلطة المختصة في اتخاذ قرار ما تكون مختصة أيضاً في اتخاذ قرار معاكس، لأنّ من يملك إبرام عمل يملك نقضه فالاختصاص بمنح ترخيص يتضمن الاختصاص بسحبه².

الفرع الثاني: صور عيب عدم الاختصاص

إنّ القرار الإداري الذي يتجاوز حدود الاختصاص هو كقاعدة عامة معدوم وباطل طبقاً للقانون الإنجليزي، ولا يوجد درجات للانعدام حسبما هو مُستقرّ عليه العمل فقهاً وقضاءً في إنجلترا³، بينما يميّز الفقه والقضاء في كل من فرنسا والأردن بين صورتين من هذا العيب وذلك وفقاً للتقسيم التقليدي، فأحياناً يكون العيب بسيطاً ويكون القرار مشوباً بعيب عدم الاختصاص النسبي بحيث يكون قابلاً للإبطال أو الإلغاء، وأحياناً أخرى يكون العيب من الجسامة وبالتالي يكون القرار منعماً وهو ما يطلق عليه "اغتصاب السلطة"⁴.

¹. زين الدين، بلال أمين، دعوى الإلغاء في قضاء مجلس الدولة "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 354.

². طلبة، عبد الله، القانون الإداري "الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، القضاء الإداري"، مرجع سابق، ص 257.

³. الشويكي، عمر محمد، القضاء الإداري "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 266.

⁴. الطماوي، سليمان محمد، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 583.

أولاً: عيب عدم الاختصاص الجسيم "اغْتصاب السلطة"

استقرّ الفقه والقضاء الإداريان على أنّ القرار الإداري المَعيب بعيب عدم الاختصاص الجسيم لا يُعتبر باطلاً فقط بل معدوماً وفاقداً لصفته الإدارية، فلا يترتّب حقوقاً ولا يتحصّن بفوات ميعاد الطعن كما أنه من الجائز للإدارة سحبه في أي وقت دون التقيّد بميعاده، وعليه يتحوّل إلى مجرد عمل مادي وتدخل إجراءات تنفيذه ضمن أعمال التعدي أو الغصب¹، وفي هذا تقول محكمة العدل العليا الأردنية " إنّ الطعن ضد قرار إداري منعدم لا يستهدف مجرد الإلغاء وإنما يرمي إلى تقرير انعدامه " وبذات المعنى أكدت أيضاً " إنّ الطعن في القرارات المنعومة لا يتقيّد بميعاد"²، وفي تقرير انعدام القرار الإداري المَعيب بعيب عدم الاختصاص الجسيم أكّدت محكمة العدل العليا الفلسطينية في حكمها " ليس للمحاكم العسكرية أي اختصاص أو ولاية خارج الشأن العسكري بتوقيف المُستدعي المدني وذلك طبقاً للفقرة الثانية من المادة 101 من القانون الأساسي الفلسطيني وإنّ قرار رئيس هيئة القضاء العسكري بتوقيف المُستدعي المدني يشكّل غصباً للسلطة مما يستوجب الإفراج عنه فوراً"³.

وفي ما يلي عرض لحالات غصب السلطة:

- صدور القرار الإداري من فرد عادي لا صلة له بالإدارة، ويتمثّل هذا الفرد في حالة استثنائية، إذ يصدر القرار المنعدم من شخص عادي لا يتمتّع بأيّة صفة إدارية تُخوّله الحق في اتخاذ التصرفات التي تتصل بالوظيفة الإدارية وكذلك الموظف الذي يصدر قرارات إدارية دون أن يكون له الحق في ذلك أو الموظف الذي زالت صفته الوظيفية لأيّ سبب كان أو الموظف الذي لم يصدر قرار بتعيينه بعد⁴، ولمحكمة العدل العليا حكم في هذا الفرض إذ تؤكد " إنّ القرار الإداري المنعدم الذي لا يتقيّد بميعاد هو القرار الذي تكون المخالفة فيه صارخة إلى حد يفقد معه طبيعته

¹. كنعان، نواف، القضاء الإداري في الأردن، مرجع سابق، ص 253.

². الشويكي، عمر محمد، القضاء الإداري "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 268.

³. زيدان، أسامة نسيم راتب، الخصومة في دعوى الإلغاء "وفقاً لأحكام محكمة العدل العليا الفلسطينية ومجلس الدولة"، مرجع سابق، ص 57.

⁴. الشويكي، عمر محمد، القضاء الإداري "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 270.

ويخرج من دائرة تطبيق الأحكام العامة للقرارات الإدارية، كما إذا صدر من شخص ليس له صفة أصلاً في إصداره وليس له صفة الموظف العمومي¹، وكل ذلك مع عدم الإخلال بنظرية الموظف الفعلي واستثناؤها من القاعدة العامة التي تجعل تصرفات الفرد العادي باطلة وذلك حماية للحقوق المكتسبة لغير حسن النية من المتعاملين مع المرفق العام .

- الاعتداء على اختصاصات السلطتين التشريعية والقضائية : ويتجلى هذا المظهر من مظاهر اغتصاب السلطة في قيام السلطة الإدارية بإصدار قرار لتنظيم مسألة معينة جعلها المشرع وفقاً لأحكام الدستور من صلب اختصاص السلطة التشريعية، أو أن تفصل الإدارة في نزاعات معينة من اختصاصات القضاء بقرارات إدارية .

ومن تطبيقات مجلس الدولة المصري في هذا الشأن إذ تقول محكمة القضاء الإداري " إذ ينص القانون على تشكيل ما على وجه معين فإنه لا يصح تعديل التشكيل إن رُوي تقرير ضمان أكبر إلا ممن يملكه قانوناً وهو المشرع، أما السلطة القائمة على تنفيذ القانون فإنها لا تملك أصلاً تعديل التشكيل، فإن فعلت كان تصرفها من قبيل اغتصاب السلطة ويقع باطلاً² .

وقد أكدت محكمة العدل العليا الفلسطينية أنه " لا يجوز لأي جهة إدارية أن تتدخل لتجعل من نفسها محكمة تبت في النزاعات الحقوقية للأفراد وإلا فإن فعلها هذا يشكل اعتداءً على الجهاز القضائي، وعليه فإن قرار المحافظ بإخلاء المستدعي من العقار المأجور الذي ثبت وجود نزاع حقوقي بشأنه بين المستدعي ومؤجر العقار الذي أقام دعواه، يجعل من القرار بإخلاء المستدعي صادراً من جهة لا تملك حق إصداره ومشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة مما يستوجب إلغاؤه³ .

¹. كنعان، نواف، القضاء الإداري في الأردن، مرجع سابق، ص 255.

². العبادي، محمد وليد، الوجيز في القضاء الإداري "دراسة قضائية تحليلية مقارنة"، مرجع سابق، ص 297.

³. زيدان، أسامة نسيم راتب، الخصومة في دعوى الإلغاء "وفقاً لأحكام محكمة العدل العليا الفلسطينية ومجلس الدولة"، مرجع سابق، ص 59.

- الاعتداء على الاختصاصات داخل السلطة الإدارية: إنَّ عدم احترام قواعد الاختصاص قد يقع في نطاق الوظيفة الإدارية ومع ذلك يُعدّ من فُئيل اغتصاب السلطة وليس عدم الاختصاص البسيط، كأنْ يصدر وزير المالية قراراً بتعيين موظّف في وزارة التربية¹.

ثانياً: عيب عدم الاختصاص البسيط

يقتصر العيب هنا على مخالفة قواعد الاختصاص في نطاق الوظيفة الإدارية، ولهذا فإنه أقلّ خطورة وإن كان أكثر حدوثاً من عيب اغتصاب السلطة ويتخذ ثلاثة صور وهي :

- عيب عدم الاختصاص المكاني

ويقصد بالاختصاص الإقليمي أو المكاني أن يُزاول رجل الإدارة عمله في نطاق الإقليم المحدّد له، فبعض رجال الإدارة تمتدّ صلاحياته إلى جميع أنحاء الدولة ومنهم من تنحصر صلاحيته في إقليم معيّن كالمحافظين، ولا يجوز لهم أن يمارسوا صلاحياتهم خارج حدود إقليمهم وإلا اعتُبر القرار مخالفاً لقواعد الاختصاص المكاني²، وتعتبر هذه الصورة من صور عيب عدم الاختصاص البسيط الأقلّ حدوثاً في الحياة الإدارية وذلك نظراً لحرص أعضاء الإدارة أن يمارسوا نشاطاتهم في المساحة الجغرافية التي حددت لهم بموجب القانون.

- عيب عدم الاختصاص الزمني

يعني عيب عدم الاختصاص الزمني صدور القرار في وقت لا يكون فيه مُصدره مختصاً قانوناً بإصداره، وعليه فإنّ صاحب الاختصاص يجب أن يمارس اختصاصاته خلال الأجل المحدد لممارسته، ويتجلى هذا العيب في صورتين هما: صدور القرار الإداري من قبل عضو قبل تولّيه وظيفته أو بعد تركه لها وانتهاء الرابطة الوظيفية، والأخرى صدور القرار بعد انتهاء المدة المحددة قانوناً لإصداره³.

¹. طلبة، عبد الله، القانون الإداري "الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، القضاء الإداري"، مرجع سابق، ص 264.

². نده، حنا إبراهيم، القضاء الإداري في الأردن، مرجع سابق، ص 351.

³. كنعان، نواف، القضاء الإداري في الأردن، مرجع سابق، ص 266.

وترتيباً على ما سبق ذكره بُنيت قاعدتنا عدم رجعية القرارات الإدارية وعدم إرجاء آثارها للمستقبل، فبجوار الاعتبارات المستمدة من ضرورة استقرار المعاملات فإنّ قواعد الاختصاص تحول دون الرجعية والإرجاء كون ذلك يشكل اعتداءً على سلطة السلف أو الخلف¹.

وأحياناً يحدّد المُشرّع مدة معينة لاتخاذ قرار معين ، فما أثر مضي المدة على هذا الاختصاص؟، قد يكون القصد من تحديد مدة معينة هو منع الإدارة من إصدار قرار إداري بعد انقضاء المدة، وعندئذ إذا أصدر رجل الإدارة قراره بعد انتهاء المدة المحددة في القانون يكون قراره مشوباً بعيب عدم الاختصاص من الناحية الزمنية، ولكن القيد الزمني لا يجري على إطلاقه فقد انتهت كثير من الأحكام إلى أنّ القيد المنصوص عليه في القانون في بعض الحالات ليس أكثر من محاولة من المُشرّع لحثّ الإدارة على سرعة التصرف².

- عيب عدم الاختصاص الموضوعي

ويُقصد به أن يصدر رجل الإدارة فرداً كان أو هيئة قراراً من اختصاص فرد أو هيئة أخرى، ويُمثّل ذلك اعتداءً على أعمال فرد أو هيئة أخرى داخل نطاق السلطة الإدارية، وهو ما يسمى "عدم الاختصاص الإيجابي"، وهناك عدم الاختصاص السلبي ويكون عندما تمتنع سلطة إدارية من ممارسة اختصاصها خطأً كان أو قصداً وذلك كأن يمتنع موظف أو وزير عن إصدار قرار يدخل في اختصاصه لاعتقاده أنه ليس ضمن حدود اختصاصاته، ولهذا العيب عدة حالات :

أ. اعتداء سلطة إدارية على اختصاص سلطة إدارية مساوية لها وبنفس الدرجة، وهذه الحالة تتمثل باعتداء سلطة إدارية على اختصاص سلطة إدارية أخرى وتكون هاتان السلطتان على قدم المساواة وخصوصاً فيما يتعلق بممارسة الاختصاصات، كاعتداء إحدى الوزارات على اختصاصات أو صلاحيات وزير آخر وهذا يحدث عندما تكون الاختصاصات مشوبة بالغموض ومتداخلة³.

¹. الطماوي، سليمان محمد، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 566.

². الشويكي، عمر محمد، القضاء الإداري "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 284.

³. العبادي ، محمد وليد، الموسوعة الإدارية "القضاء الإداري شروط قبول دعوى الإلغاء والآثار المترتبة على الفصل فيها"، مرجع سابق، ص 471.

ب. اعتداء السلطة الرئاسية على اختصاص السلطة المرؤوسة، فالمرؤوس قد يُخوِّله المشرِّع اتخاذ قرار وحده بدون مُعقِّب عليه، وفي هذه الحالة لا يجوز للرئيس أن يحل محله في اتخاذ القرار أو مباشرة سلطته الرقابية المُلازمة لسلطته الرئاسية، وقد يخوِّله المشرِّع بسلطة اتخاذ القرار وحده فقط، وفي هذه الحالة لا يجوز أن يحل محله في اتخاذ القرار وإنما عليه أن ينتظر إلى أن يصدر القرار ومن ثم يباشر سلطته الرقابية عليه، وفي كلتا الحالتين إذا باشر الرئيس اتخاذ القرار ابتداءً فإنه يعتدي على اختصاص المرؤوس ويكون قراره مشوباً بعيب عدم الاختصاص¹.

وفي ذلك تقول محكمة العدل العليا الأردنية " إذا أصدر وزير الصحة قراراً من اختصاص طبيب الصحة كان قراره مشوباً بعيب عدم الاختصاص "، ولا غرابة في ذلك إذ أنّ المشرِّع إنما ابتغى توفير ضمانات مزدوجة لفحص العمل الإداري الصادر من أحد الموظفين وفي اعتداء السلطة العليا على اختصاص السلطة الأدنى إهداراً لهذه الضمانة².

ت. اعتداء سلطة أدنى على اختصاص سلطة أعلى: وهذه الحالة من ضمن الحالات الكثيرة الوقوع ومثال ذلك كأن يقوم أحد الوزراء بإصدار قرار من اختصاص مجلس الوزراء أو أن يقوم أمين عام الوزارة بإصدار قرار من اختصاص الوزير، وقد قضت محكمة العدل العليا الأردنية بأن رفض إعطاء المُستدعي جواز سفر أردني هو من اختصاصات الملك وعليه فإنّ قرار وزير الداخلية يكون حقيقاً بالإلغاء لعدم الاختصاص³.

ث. اعتداء الهيئات المركزية على اختصاص الهيئات اللامركزية وبالعكس : تقوم اللامركزية الإدارية على توزيع مهمات الوظيفة الإدارية بين السلطات المركزية وهيئات إقليمية تُباشر الصلاحيات المنوطة بها تحت رقابة السلطة المركزية وإشرافها، ولهذا يتعيّن على سلطات الوصاية الإدارية "السلطات المركزية" احترام حدود الاختصاص المُقرّر وفقاً لمفهوم الوصاية الإدارية، وإلا عدّ خروجها على ذلك المفهوم اعتداءً على اختصاصات الهيئات اللامركزية واعتُبرت قراراتها

¹. الغوبري، أحمد عوده، قضاء الإلغاء في الأردن " دراسة تحليلية تطبيقية مقارنة "، مرجع سابق، ص 328.

². الشويكي، عمر محمد، القضاء الإداري "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 285.

³. القيسي، إعاد علي حمود، القضاء الإداري، الطبعة الأولى، عمان، دار وائل للنشر، 1999، ص 209.

مشوية بعيب عدم الاختصاص¹، وكذلك لا يجوز لمثل السلطات المحلية التنفيذية أن يعتدوا على اختصاصات الجهات المركزية وإلا عُدَّت قراراتهم باطلة ومَعيبة بعيب عدم الاختصاص، وفي ذلك أكَّدت محكمة العدل العليا الأردنية " لا يجوز لأمين العاصمة عمان بوصفه مُمثلاً للسلطة المحلية أن يعتدي على اختصاص رئيس الوزراء ولهذا اعتبرت قرار أمين العاصمة أنه صدر من جهة غير مختصة وقضت بإلغائه².

المطلب الثاني: عيب الشكل والإجراءات

يُقصد بالشكل: القواعد الإجرائية والشكلية التي أوجب القانون على رجل الإدارة الأخذ بها قبل إصدار القرار الإداري، وكذلك هو المظهر الخارجي للقرار، فلا يكفي تطبيق قواعد الاختصاص بل يجب أيضاً على مُتخذ القرار أن يسلك الإجراءات التي

رسمها القانون، وأن يُفَرِّغ القرار في الشكل الذي حدده القانون وإلا كان القرار معيباً بعيب الشكل³.

ويُعرَّف عيب الشكل بأنه عدم احترام القواعد الإجرائية والشكلية المقررة في القوانين واللوائح لإصدار القرارات الإدارية سواءً كان ذلك بإهمالها كلياً أو مخالفتها جزئياً، وهذه القواعد على جانب كبير من الأهمية إذ تنهض كضمانة لحماية المصلحة العامة والخاصة على السواء نظراً لما توقَّره للإدارة من فرصة لتجنّب التسرُّع والارتجال وإصدار قرارات طائشة ومبتسرة⁴، لذلك فإن من المُسلَّم به أن مخالفة هذه القواعد جزاؤه بطلان التصرّف دون الحاجة إلى النص على ذلك صراحةً وذلك بخلاف القانون المدني الذي لا يكون البطلان فيه إلا بنص .

والأصل أنّ قواعد الشكل والإجراءات تحددها القوانين واللوائح ولا يُشترط في القرارات الإدارية شكل معيّن ما لم يقَرّر القانون ذلك⁵، وقد توسَّع مجلس الدولة الفرنسي في هذه المسألة وذلك رغبةً منه

¹. شطناوي، على خطار، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص 713.

². الشويكي، عمر محمد، القضاء الإداري "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 281.

³. نده، حنا إبراهيم، القضاء الإداري في الأردن، مرجع سابق، ص 373.

⁴. الطماوي، سليمان محمد، الوجيز في القضاء الإداري، القاهرة، دار الفكر العربي، 1970، ص 416 .

⁵. عبد الله، عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري "مبدأ المشروعية - تنظيم القضاء الإداري - قضاء الإلغاء"، مرجع سابق،

في حماية الافراد وذلك بالتوسّع في تفسير النصوص وعدم الالتزام بحرفيّة النص وسار على نهجه مجلس الدولة المصري، كما أنّ مجلس الدولة الفرنسي لم يأخذ بقاعدة بطلان التصرف نتيجة لإهمال الشكليات على إطلاقها إذا لم يكن إغفال هذه الشكليات قد ترتب عليه إهداراً لمصلحة الأفراد، ولطّف من هذه القاعدة بغية عدم إغراق الإدارة بالشكليات¹.

والمصدر الأول والرئيس للقواعد الشكليّة هو القانون فقد يكون مصدرها الدستور أو التشريع العادي أو اللائحة، كما أنّ المبادئ العامة في القانون تُعتبر من مصادر القواعد الشكليّة وهذه الأخيرة تُستخلص من روح التشريع وما يُمليه العقل وحسن تقدير الأمور، وعلى هذا الأساس خلق القضاء الإداري قواعد شكليّة غير منصوص عليها في القانون ومثالها تطبيق بعض المبادئ المتعارف عليها في فقه الإجراءات الجزائية في مجال الإجراءات التأديبية، وأخيراً القرارات العامة التي تصدر عن جهة الإدارة توضح فيها كيفية ممارسة سلطاتها وصلاحياتها والإجراءات التي يتعيّن اتّباعها في ذلك².

أما عن سريان قواعد الشكل من حيث الزمان فإنّ الأمر بسيط في حال لم تكن الإدارة قد بدأت في اتخاذ القرار فيسري القانون الجديد على تلك القواعد وذلك انسجاماً مع قاعدة الأثر الفوري للقانون، ولكن يُثار التساؤل حين يصدر قانون جديد مُعدّل للشكل والإجراءات وتكون الإدارة قد باشرت في اتخاذ بعض الإجراءات .

انقسم الفقه بخصوص هذه المسألة إلى اتجاهين، فجانِب يرى أنّ الصواب يقتضي تطبيق القواعد العامة في أصول المحاكمات وذلك باعتبار كل إجراء تمّ حأ في ظل قانون معمول به يبقى صحيحاً ما لم يُنص على غير ذلك، ويذهب اتجاه آخر أنّ القوانين المُعدّلة للشكل والإجراءات تسري فور صدورهما فإذا غير المُشرّع في إجراءات أو شكليات معينة لاستصدار قرار وكانت

¹. الطماوي، سليمان محمد، القضاء الإداري ورقابته لعمال الإدارة "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 572.

². الشويكي، عمر محمد، القضاء الإداري "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 291.

إجراءات هذا القرار قد بدأت في ظل القانون القديم فإنه يجب إعادة الإجراءات وفقاً للقانون الجديد¹.

وقد أخذ القضاء الإداري الأردني بهذا الاتجاه والذي يميل إليه الباحث مع تلطيف هذه القاعدة على غرار ما جرى العمل عليه في مجلس الدولة الفرنسي، باستثناء الإجراءات التي تمت في ظل القانون القديم وذلك في حال وصولها إلى نتائج محدودة كأعمال الخبرة أو التحقيق .

الفرع الأول: أنواع الشكليات

هذه الأشكال والإجراءات لا تقع تحت حصر ولا يمكن الإحاطة بها لذا سيكتفي الباحث بإيراد أهم تلك الشكليات .

لقد استقرّ قضاء مجلس الدولة الفرنسي والمصري على التمييز بين الأشكال الجوهرية وبين الأشكال الثانوية، ولخص العميد " Vedel " أساس التمييز بين هذه الأشكال لدى مجلس الدولة الفرنسي في أنّ الأشكال التي تتمثل ضماناً لحماية حقوق الأفراد وحرّياتهم والتي من الممكن أن تُغيّر في ماهية القرار الإداري واعتبرها أشكالاً جوهرية ويتوجّب احترامها ويترتّب على مخالفتها بطلان تلك القرارات².

أولاً: الأشكال التي تؤثر في مشروعية القرار الإداري

وتتمثّل هذه الطائفة من الأشكال في نوعين من الإجراءات : الأشكال أو الإجراءات السابقة على اتخاذ القرار من جهة، والمظهر الخارجي للقرار من جهة أخرى .

1- الإجراءات السابقة على اتخاذ القرار .

- اشتراط صدور الاقتراح باتخاذ القرار من جهة معينة، فإذا اشترط القانون هذا الشرط فإنّ جهة الإدارة تكون مُقيّدة حتى في التفكير في اتخاذ القرار بنفسها، وبالتالي يتوجّب عليها الانتظار حتى

¹. الشويكي، عمر محمد، القضاء الإداري "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 294.

². عبد الله، عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري "مبدأ المشروعية - تنظيم القضاء الإداري - قضاء الإلغاء"، مرجع سابق،

تأتي الفكرة من الجهة التي ألقى القانون على عاتقها المبادرة بإبداء الاقتراح، فإذا صدر القرار بناءً على اقتراح الإدارة فإنّ قرارها يكون معيباً بعبء الشكل¹.

- أخذ رأي جهة معيّنة قبل إصدار القرار مُقدّماً، يفرض المُشرّع أحياناً على جهة الإدارة أخذ رأي جهة معيّنة أو استشارة هيئة أو سلطة إدارية مُقدّمة قبل اتخاذ القرار، وهذه الشكليّة جوهرية ولها تأثير على صحة القرار ويترتب على عدم إتمامها عدم شرعية القرار، سواءً كانت النتيجة في هذا الرأي إلزامية الأخذ بها أو اختيارية²، كما أنه لا يجوز أخذ رأي الجهة الرئاسية للموظف الإداري الذي اشترط القانون أخذ رأيه بأنّ رئيسه لا يحلّ قانوناً محلّه في هذا الشأن³، وإذا تطلّب القانون من الجهة الإدارية قبل إصدار القرار الحصول على رأي أكثر من جهة فيكون القرار معيباً إذا صدر دون الاستناد إلى آراء كافة اللجان التي حددها القانون .

وقد أكّدت محكمة العدل العليا الأردنية على هذا المعنى في قولها " إن خلو القرار الإداري من أخذ الرأي في المسائل التي يوجبها القانون يعتبر من النواقص الشكلية التي تعيبه وبالنتيجة يتحقّق إلغاؤه"⁴.

- الإجراءات السابقة على اتخاذ القرار في ميدان تقارير كفاية الموظفين وترقياتهم: يتحقّق على الإدارة أن تتبّع الأشكال والإجراءات التي حددها القانون في مجال إعداد تقارير كفاية الموظفين دون إغفال أي إجراء جوهرية منها حتى تُنتج آثارها القانونية، وكذلك الإجراءات السابقة على منح الترقية حتى لا يصبح القرار باطلاً.

- الإجراءات السابقة على اتخاذ في مجال التأديب، يجب على الإدارة احترام جميع الإجراءات الجوهرية في هذا المجال بحيث يتمتّع الموظف بكافة الضمانات التي كفلها القانون، والخاصة

¹. عبد الله، عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري "مبدأ المشروعية - تنظيم القضاء الإداري - قضاء الإلغاء"، مرجع سابق، ص 304.

². الغوبري، أحمد عوده، قضاء الإلغاء في الأردن " دراسة تحليلية تطبيقية مقارنة"، مرجع سابق، ص 351.

³. عبد الله، عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري "مبدأ المشروعية - تنظيم القضاء الإداري - قضاء الإلغاء"، مرجع سابق، ص 305.

⁴. نده، حنا إبراهيم، القضاء الإداري في الأردن، مرجع سابق، ص 394.

بالسير في إجراءات التحقيق والسماح له بالاطّلاع على الملف وإبداء أوجه دفاعه في التهمة الموجهة إليه عند مساءلته تأديبياً¹، وفي هذا تقول محكمة العدل العليا الأردنية " إنّ أحكام نظام الموظفين تُوجب إعلان الموظف فحوى الشكوى الواردة بحقه وأخذ جوابها عليها قبل إحالة الأمر الى المجلس التأديبي"².

وفي ذات المعنى قررت محكمة العدل العليا الفلسطينية " لا يتم الاستغناء عن خدمة ضباط الصف أو الأفراد إلا بعد التحقيق معهم من قبل لجنة تحقيق تُشكّل لهذا الغرض من قبل الوزير المختص، وللجنة أن توصي ببقائه في الخدمة أو الاستغناء عن خدمته وفي الحالة الأخيرة يجب أن يصدر قراراً للاستغناء عن الخدمة وإلا كان القرار مخالفاً للقانون"³.

2- المظهر الخارجي للقرار الإداري

- شكل القرار الإداري ذاته : يُقصد بشكل القرار الإداري الصورة الخارجية التي تُحتم القوانين واللوائح أن يُفرغ فيها، وإذا كانت القاعدة العامة تقضي بأنّه لا يُشترط في القرار الإداري الصادر عن جهة الإدارة شكلاً معيناً ، فيصح في هذه الحالة أن يكون مكتوباً أو شفويّاً صريحاً أو ضمناً⁴، ولكن المُشرّع قد يشترط أحياناً أن يصدر القرار مكتوباً، ويكون هذا الشكل مفروضاً ضمناً إذا كان القرار واجب النشر، وفي هذه الحالة يجب أن يتضمن القرار تاريخ صدوره أو توقيع مصدره إذا تعدد⁵، لذلك يجب على الإدارة اتباع الشكل الذي يتطلبه القانون وإلا ترتب على مخالفته إبطال القرار .

¹. زنكنة، سلام عبد الحميد محمد، الرقابة القضائية على مشروعية القرارات الإدارية "دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير غير منشورة، الأكاديمية العربية المفتوحة في الدنمارك، ألمانيا، 2008، ص 94 .

². الشويكي، عمر محمد، القضاء الإداري "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 300.

³. زيدان، أسامة نسيم راتب، الخصومة في دعوى الإلغاء "وفقاً لأحكام محكمة العدل العليا الفلسطينية ومجلس الدولة"، مرجع سابق، ص 68.

⁴. العاوور، بشر صلاح، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية في التشريع الفلسطيني، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الأزهر، غزة، 2013، ص 148 .

⁵. الطماوي، سليمان محمد، الوجيز في القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 418.

- تسبب القرار الإداري : يُعرّف التسبب بأنه التزام قانوني تُعلن الإدارة بمقتضاه الأسباب القانونية والواقعية التي حملتها على إصدار القرار الإداري وشكّلت الأساس القانوني الذي بني عليه¹، فالأصل في الفقه الإداري أن الإدارة غير ملزمة بتسبب قراراتها بتضمينها الأسباب التي اتخذتها بناءً عليها إلا حيثما يكون نص قانوني يُوجب ذلك وعليه فإن المحكمة لا تبسط رقابتها على أسباب القرار الإداري إلا بناءً على نص أو إذا ذكرت الإدارة مختارة الأسباب الموجبة لقراراتها، وقد أكّدت محكمة العدل العليا الأردنية على ذلك بقولها " لا تخضع أسباب القرار الإداري لرقابة المحكمة إلا إذا أوجب القانون ذكرها أو ذُكرت في القرار، كما أنه يجب أن تكون الأسباب التي بُني عليها القرار جادة ومحددة تحديداً واضحاً دون غموض أو إبهام .

ولمحكمة العدل العليا الفلسطينية حكم في ذات الأمر إذ تقول " إنّ الفقه والقضاء استقرّا على أنّ تسبب القرار الإداري هو مظهر من مظاهره الخارجية وأنّ القضاء الإداري يجب أن يستند إلى سبب، فإذا كان السبب غير صحيح من الناحيتين الواقعية والقانونية كان مخالفاً للقانون"².

ثانياً: الأشكال التي لا تؤثر على مشروعية القرار الإداري

من المعلوم أنّ القضاء الإداري يفرّق بين الأشكال الجوهرية التي تؤثر في مشروعية القرار ويرتّب على مخالفتها البطلان كجزاء وبين الأشكال غير الجوهرية التي لا تؤثر على مشروعية القرار ومن هذه الأشكال غير الجوهرية، الأشكال الثانوية والأشكال المقررة لمصلحة الإدارة وحدها.

1- الأشكال الثانوية: وهي تلك الأشكال التي لم يُوجب القانون مراعاتها واحترامها ولم يرتّب البطلان كجزاء على مخالفتها من جانب الإدارة والأشكال التي لا تؤثر على مضمون القرار ومحتواه³، كعدم ذكر اسم المالك في القرار الصادر بالاستيلاء على عقار تمهيداً لنزع الملكية

¹. العبادي، محمد وليد، الموسوعة الإدارية "القضاء الإداري، شروط قبول دعوى الإلغاء والآثار المترتبة على الفصل فيه"، مرجع سابق، ص 520.

². العاوور، بشر صلاح، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية في التشريع الفلسطيني، مرجع سابق، ص 148.

³. عبد الله، عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري "مبدأ المشروعية - تنظيم القضاء الإداري - قضاء الإلغاء"، مرجع سابق، ص 311.

للمنفعة العامة، فهذه الشكلية لا يعتبر جوهرياً ومؤثراً على محتوى القرار لأنّ هذا القرار يَنْصَبُ على العقار المطلوب نزع ملكيته¹.

2- الاشكال المُقرّرة لمصلحة الإدارة

إذا كانت القاعدة تقضي أنّ الشكليات والإجراءات مقرّرة لمصلحة الافراد والإدارة على السواء، فقد لاحظ القضاء الإداري أنّ البعض منها مُقرّر لمصلحة الإدارة وحدها، وبالتالي لا يُسمح للأفراد بأن يستندوا الى الإجراءات المُقرّرة لصالح الإدارة وصولاً إلى إلغاء القرار الإداري²، وقد أكّد القضاء الإداري الفرنسي على هذا الاتجاه في قضية أحد المتطوعين للخدمة في الجيش، والذي طعن في قرار قبول التطوّع استناداً إلى عدم إجراء الكشف الطبي عليه فحُكم مجلس الدولة برفض دعواه كون هذه الشكلية مُقرّرة لمصلحة الإدارة³.

وقد هاجم جانب من الفقه هذا الاتجاه الذي يقسّم الشكليات إلى قسمين، قسم مُقرّر لصالح الإدارة وقسم مُقرّر لصالح الأفراد على أساس أنّ الشكليات لم تُقرّر إلا لتحقيق العدالة وليس لصالح أطراف نزاع، وعلى الرغم من الانتقادات الكثيرة التي وُجّهت لهذا الاتجاه فإنّ له صدى واسع في أحكام القضاء⁴

الفرع الثاني: تحلّل الإدارة من الشكليات وتغطية عيب الشكل

إنّ ما جرى عليه العمل في القضاء والرأي المُستقرّ في الفقه الإداري يقول بجواز تحلّل الإدارة من الشكليات المقرّرة في القانون إذا كان هناك مبررٌ، غير أنّ محكمة العدل العليا الأردنية لم تتعرّض لموضوع التحلّل من الشكليات⁵، ويجوز للإدارة أن تتحلّل من الشكليات في الأحوال التالية :

¹. القيسي، إعاد علي حمود، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 215.

². الشويكي، عمر محمد، القضاء الإداري "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 316.

³. عبد الله، عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري "مبدأ المشروعية - تنظيم القضاء الإداري - قضاء الإلغاء"، مرجع سابق، ص 312.

⁴. الغويبري، أحمد عوده، قضاء الإلغاء في الأردن "دراسة تحليلية تطبيقية مقارنة"، مرجع سابق، ص 353.

⁵. الشويكي، عمر محمد، القضاء الإداري "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 318.

- استحالة إتمام الشكلية: يتّجه قضاء مجلس الدولة الفرنسي والمصري إلى إمكانية التجاوز عن الإجراءات والأشكال التي استحال إتمامها من الناحية المادية، والمقصود بالاستحالة المادية : هي الاستحالة الحقيقية التي يستطيل أمدّها لدرجة يتعذّر معها إتمام الشكليّة الواجبة في القانون، فالاستحالة المؤقتة أو العابرة غير كافية وهذا تطبيق لمبدأ القوة القاهرة التي يتعذّر معها على الإدارة إتمام الشكليات التي أقرّت قانوناً لأسباب لا يد لها فيها¹.

- الظروف الاستثنائية : أقرّ القانون الأساسي الفلسطيني نظرية الظروف الاستثنائية وذلك في المادة 110 منه التي من شأنها أن تمنح الإدارة سلطات واسعة لمواجهة الظروف الصعبة، وفي هذه الأحوال يحكم القضاء الإداري بصحة القرارات المتخذة استناداً إلى اتساع مبدأ المشروعية التي يأخذ بها القضاء الإداري في تلك الظروف، والتي تُضطر الإدارة معها إلى التجاوز عن بعض الشكليات التي يوجبها القانون²، وهذه الحالة لا يصل فيها الأمر إلى سابقتها من الاستحالة المطلقة وإنما الصعوبة الشديدة في إتمام الشكلية .

فعلى صاحب الشأن : إذا كان مرَدّ عدم إتمام الشكلية التي يتطلبها القانون لصالح صاحب الشأن فعله هو، فلا يجوز لهذا الشخص أن يطالب بإبطال القرار ويستند في ذلك إلى تقصيره، ومثال ذلك أن تُنذر الإدارة الموظف المُحال إلى مجلس تأديبي بالاطّلاع على ملفه ولم يطلّع عليه بسبب رفضه أو تقصيره مع وجود الملف في متناول يده³، فلا يجب أن يُكافأ مُقصر على تقصيره .

وقد تُخالف الإدارة قواعد الشكل والإجراءات التي نصّ عليها القانون ولا يترتب على ذلك بُطلان القرار الإداري بتدارك الامر، ويمكن ذلك بتغطية عيب الشكل بالقرار الإداري، إما عن طريق الاستيفاء اللاحق للشكل وإما بقبول صاحب الشأن .

¹. عبد الله، عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري "مبدأ المشروعية - تنظيم القضاء الإداري - قضاء الإلغاء"، مرجع سابق، ص 314.

². زيدان، أسامة نسيم راتب، الخصومة في دعوى الإلغاء "وفقاً لأحكام محكمة العدل العليا الفلسطينية ومجلس الدولة"، مرجع سابق، ص 73.

³. الشويكي، عمر محمد، القضاء الإداري "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 319.

فقد تلجأ جهة الإدارة الى تصحيح الإجراءات الشكلية المعيبة بعد إصدار القرار، إلا أنه اختلف فقهاء القانون الإداري بهذا الصدد وتضاربت أحكام القضاء إزاء هذا الامر، فجانب من الفقه أيّد تصحيح الإجراءات الشكلية بعد صدور القرار الإداري في الوقت الذي اشترط فيه جانب آخر من الفقه على اقتصار التصحيح على الخطأ المادي فقط كالتوقيع على محضّر الجلسة¹.

كما أنّ هناك جانب آخر عارض فكرة التصحيح من حيث المبدأ، وكانت الحجة التي أقام عليها نقده لهذا المسلك هي أنّ هذه الإجراءات التي يتطلّبها القانون كضمانة للأفراد والمصلحة العامة على السواء وكان يجب على الإدارة أن تتروى وهي بصدد اتخاذ قراراتها و رأى في الاستيفاء اللاحق للشكل تشجيعاً للإدارة على التسرّع في اتخاذ القرارات، ومن ثم التحايل على القانون لوضع الأفراد أمام الأمر الواقع².

وأيدت محكمة القضاء الإداري المصرية الاتجاه السابق بقولها " ولا عبرة في التحقيق اللاحق الذي أجرته المصلحة لأنّ وكيل الوزارة قد أبدى رأيه قبل معرفة النتيجة التي انتهى إليها التحقيق "³، وفي حكم آخر لنفس المحكمة أيّدت الإتمام اللاحق للشكل والإجراءات وأجارتها بقولها " استيفاء الشكل بإجراء لاحق "⁴، ويشار الى أنّ مجلس شورى الدولة اللبنانية أيّد في بعض أحكامه تصحيح الإجراءات الشكلية وإتمامها على نحو سليم بعد إصدار القرار⁵.

والباحث يؤيّد الرأي الذي يقول بجواز تصحيح الإجراءات واستيفاء الشكل اللاحق إذا كان هذا الإهمال يرجع إلى خطأ مادي لا أثر له على صحة القرار .

أما عن قبول ذوي المصلحة عيب الشكل، فالأصل أنّ الشكليات والإجراءات مُقرّرة للصالح العام وبالتالي لا يؤدي قبول صاحب الشأن إلى تصحيح العيب وهذا الاتجاه سار عليه مجلس الدولة

¹. القيسي، إعاد علي حمود، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 217.

². عبد الله، عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري "مبدأ المشروعية - تنظيم القضاء الإداري - قضاء الإلغاء"، مرجع سابق، ص 318.

³. الطماوي، سليمان محمد، القضاء الإداري ورقابته لآعمال الإدارة "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 607.

⁴. عبد الله، عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري "مبدأ المشروعية - تنظيم القضاء الإداري - قضاء الإلغاء"، مرجع سابق، ص 319.

⁵. القيسي، إعاد علي حمود، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 217.

الفرنسي في أحكامه، إلا أنه قضى باستثناء بعض الحالات النادرة، وقد تعارضت أحكام القضاء الإداري في موضوع قبول صاحب الشأن لعيب الشكل أثره في تغطية العيب، فعوّلت على إجازة صاحب المصلحة في بعض قراراتها وجزدتها من أية قيمة في قرارات أخرى على أساس تعلّقها بالنظام العام¹.

المطلب الثالث: عيب مخالفة القانون

ويُعدّ عيب مخالفة القانون أهم أسباب إلغاء القرار الإداري وأكثرها شيوعاً، ذلك أنّ رقابة القرار الإداري على الاختصاص والشكل والإجراءات هي رقابة خارجية لا على فحوى القرار الإداري، أمّا رقابة القاضي الإداري التي تؤدي إلى بطلان القرار المخالف للقانون فهي رقابة هدفها التأكّد من التزام الجهات الإدارية بالقواعد القانونية الموضوعية أي هي رقابة مُنصّبة على محل القرار².

ولا يُقصد بعيب مخالفة القانون مجرد مخالفة النصوص لأن مدلولها أوسع من ذلك بكثير، كما أنّ هذا الاصطلاح لو أخذ به على إطلاقه لشمّل جميع أوجه الإلغاء الأخرى، ففقهاء القانون الإداري يستبدلون عبارة "مخالفة القانون" بعبارة "مخالفة القواعد القانونية"³.

إنّ عيب مخالفة القانون هو العيب الذي يلحق بمحل القرار الإداري وسببه⁴، ويقصد بمحل القرار الإداري هو الأثر الذي يحدثه هذا القرار في الحالة القانونية القائمة وقت صدوره إما بإنشاء مركز قانوني أو إلغائه أو تعديله، أمّا سبب القرار فهو الحالة القانونية أو الواقعية التي سبقت هذا القرار ودفعت الإدارة إلى اتخاذه⁵.

¹. عبد الله، عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري "مبدأ المشروعية - تنظيم القضاء الإداري - قضاء الإلغاء"، مرجع سابق، ص 317.

². الشرقاوي، سعاد، المنازعات الإدارية، بدون طبعة، القاهرة، دار النهضة العربية، 1976، ص 206.

³. الطماوي، سليمان محمد، الوجيز في القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 435 .

⁴. الشويكي، عمر محمد، القضاء الإداري "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 326.

⁵. أبو زيد فهمي، مصطفى، القضاء الإداري ومجلس الدولة قضاء الإلغاء، بدون طبعة، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة للنشر، 2004، ص 722 وص 757.

ويُشترط في محلّ القرار الإداري أن يكون ممكناً وجائزاً قانوناً وخلاف ذلك يكون محلّ القرار غير مشروع لمخالفته للقانون، كما يجب أن يكون ممكناً إحدائه وتحقيقه، أما إذا كان من المستحيل ترتيب أثر قانوني فإنّ القرار يصبح منعماً ولا وجود له من الناحية القانونية، وكذلك يجب أن يكون هذا المحلّ مشروعاً أي أن لا يتعارض موضوع القرار وأحكام القانون، أما إذا كان هناك تعارض بين المركز القانوني الذي أنشأه القرار أو عدّله وبين قاعدة قانونية فإنّ ذلك يعني أنّ محلّ القرار موجود ولكنّه غير مشروع لأنه معيب ويتعيّن إلغاؤه¹.

والقضاء الإداري مستقر على أنّ مناط استجلاء المشروعية هو القوانين القائمة وقت صدور القرار مع الأخذ بعين الاعتبار الظروف المحيطة ومدى تحقيقه للمصلحة العامة، لأنّ ما يصدر من قوانين لاحقة وما يستجد من ظروف من شأنها زوال سند القرار القانوني أو تعديل المركز الذي أنشأه².

والباحث وهو بصدد دراسة عيب المحلّ لا بد له من الإشارة إلى الجدل الذي ثار بين الفقهاء حول اعتبار انعدام السبب وجهاً جديداً للإلغاء يُضاف إلى الأسباب الأربعة الأخرى التي وردت على سبيل الحصر في القوانين المقارنة، علماً بأنه جرى قضاء مجلس الدولة الفرنسي والمصري على إلغاء القرارات الإدارية بناءً على انعدام الأسباب، ولكن الرأي الراجح في هذا الشأن والذي أخذ به مجلس الدولة المصري ويؤيده الدكتور الطماوي هو أنّ عيب انعدام الأسباب حتى ولو كان يتعلق بركن أساسي من أركان القرار الإداري، إلا أنه ليس عيباً مستقلاً بل إنه يندرج في العيوب الأخرى³، وهذا ما سار عليه المشرّع الأردني إذ اعتبر السبب بصورة أساسية من قبيل مخالفة القانون، ومن قبيل مخالفة قواعد الشكل والإجراءات التي ينص عليها القانون إذا اشترط القانون تسبب القرار⁴.

¹. الزعبي، خالد سمارة، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق "دراسة مقارنة"، الطبعة الأولى، عمان، حقوق الطبع والتأليف محفوظة للمؤلف، 1993، ص 89 وما بعدها .

². الشويكي، عمر محمد، القضاء الإداري "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 329.

³. الطماوي، سليمان محمد، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 676 وص 677.

⁴. الشويكي، عمر محمد، القضاء الإداري "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 328.

وتتمثل حالات انعدام السبب في حالتين، فقد تكون من الناحية المادية أو الواقعية حين تتوهم السلطة الإدارية وتدعي وجود حالات أو ظروف مادية خاصة أصدرت قرارها على أساسها ثم يثبت عدم وجودها في الواقع ويطلق عليها وجود خطأ في الواقع، ومثالها أن تصدر السلطة قراراً إدارياً يقضي بهدم منزل أحد المواطنين زعماً منها أنه آيل للسقوط ويشكل خطراً وثم يثبت بعد ذلك أنه سليم، هنا يكون السبب مخالفاً للواقع وبالتالي مخالفاً للقانون، وقد يكون انعدام السبب من الناحية القانونية كأن تدعي السلطة الإدارية المختصة أن هناك أسباباً ووقائع قانونية قد توفرت وتستلزم اتخاذ أو إصدار قرار استناداً إلى توافر شروطه القانونية، وثم يتبين عدم توافر هذه الشروط ويُطلق على هذه الحالة خطأ قانوني، كأن تصدر السلطة الإدارية المختصة قرار بتأديب موظف لم يرتكب مخالفة أو خطأ تأديبياً إطلاقاً¹.

ويتخذ عيب مخالفة القانون صوراً متعددة، وهي مخالفة القاعدة القانونية، والخطأ في تفسير القاعدة القانونية، والخطأ في تطبيق القاعدة القانونية :

أولاً: المخالفة المباشرة للقاعدة القانونية

وهذه الحالة أبسط الحالات في العمل، كأن تتجاهل الإدارة القاعدة القانونية تجاهلاً تاماً وتكون تصرفاتها مخالفة لها، فتأتي بعمل تحرّمه القاعدة أو تمتنع عن القيام بعمل توجبه تلك القاعدة، وما على طالب الإلغاء هنا إلا أن يُثبت قيام القاعدة القانونية التي يستند إليها.

ومثال هذا الفرض أن ترفض الإدارة منح ترخيص لشخص استوفى الشروط القانونية، أو أن ترفض تعيين الأول في مسابقة أجرتها مع نص القانون على ضرورة التعيين بترتيب النجاح، وفي هذه الحالات غالباً ما يدور النزاع حول وجود القاعدة القانونية كمنازعة الإدارة في وجود قضاء مستقر على مبدأ معين أو وجود عرف قانوني أو في رجعية يدعي فيها أو إلغاء جزئي للقاعدة القانونية².

¹ <http://www.omanlegal.net/vb/showthread.php?t=9048>، تاريخ الزيارة 2017/4/24.

² الشرفاوي، سعاد، المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 210.

وقد يُثار التساؤل حول القانون الواجب التطبيق فإذا قدّم الفرد طلباً في ظل قانون نافذ فلا يحق للإدارة أن ترفض الطلب بداعي أنّ الإدارة ستعمل على تعديل القانون الساري المفعول، والعبرة أن يكون الطلب موافقاً للقانون بتاريخ تقديمه، ولا يؤثر في صحة الطلب المُقدّم في ظل قانون أجازه صدور قانون جديد يمنع الموافقة عليه¹، وذلك مع مراعاة التدرّج في تلك القواعد وخضوع القاعدة الأدنى للقاعدة الأعلى.

ومن التطبيقات القضائية في هذا الصدد نجد أنّ محكمة القضاء الإداري المصرية تقول " إنّ تعين المطعون ضده في تلك الوظيفة وما استهدفته الإدارة من هذا القرار الى الوظيفة الأعلى مباشرة دون اتباع القواعد والإجراءات المنظمة للترقية ومن هنا يكون هذا القرار قد صدر مخالفاً للقانون وبالتالي يتعيّن إلغاؤه"².

ثانياً: الخطأ في تفسير القانون

ويقصد بالخطأ في تفسير القانون إعطاء القاعدة القانونية معنى غير المعنى الذي قصده المُشرّع أو التفسير الذي لم يتجه اليه قصده، فالإدارة هنا تعلم بالقاعدة القانونية ولكنها تفسرها تفسيراً خاطئاً في نظر القاضي ولا يتفق مع قصد المُشرّع منها³، وهذه الصورة أدق وأخطر من الحالة السابقة لأنها خُفية وذلك أنّ الجهة الإدارية لا تتكر القاعدة القانونية أو تتجاهلها وإنما تعطيها معنى آخر، ويُطلق عليها " الخطأ القانوني"⁴، وينشأ هذا الاختلاف في وجود تفسير أو معنى تتمسك به الإدارة ومعنى آخر يستند اليه المدعي وطالب الطعن في القرار، ومردّ هذا الاختلاف غموض أو عدم وضوح النص.

وقد يكون النص القانوني من الوضوح لدرجة يستحيل معه وقوع الخطأ في تفسير القاعدة القانونية ولكن الإدارة تَعمد الى تفسير النص بطريقة ملتوية ومعقدة، وهنا قد يختلط عيب المحل وعيب

¹. نده، حنا إبراهيم، القضاء الإداري في الأردن، مرجع سابق، ص 420.

². العبادي، محمد وليد، الوجيز في القضاء الإداري "دراسة قضائية تحليلية مقارنة"، ص 326.

³. الغويبري، أحمد عوده، قضاء الإلغاء في الأردن "دراسة تحليلية تطبيقية مقارنة"، مرجع سابق، ص 374.

⁴. الطماوي، سليمان محمد، القضاء الإداري ورقابته لآعمال الإدارة "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 630.

الغاية¹، ومثال ذلك أن تعمد الإدارة في سبيل التغلب على قاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية إلى إصدار قرار بتاريخ سابق على تاريخ صدوره الفعلي بحجة أنه قرار تفسيري لقرار سبق صدوره في التاريخ الأول، وهنا يتصدى القضاء الإداري لمثل هذه المحاولات، وفي حكم لمجلس الدولة يقرّر فيه أنّ القرار المطلوب إلغاؤه " لا يُعتبر مفسراً للقرار الأول إذ لا وجه للتفسير إلا حيث يكون ثمة غموض يدعو إليه "، ويندرج في معنى الخطأ في التفسير الحالات التي تحاول فيها الإدارة أن تمدّ نطاق القاعدة القانونية فتسحبها الى حالات لا تشملها، كأن تضيف عقوبات تأديبية جديدة إلى ما سبق أن حدده المشرّع أو أن تضيف شروط جديدة لم يقرّها المشرّع بشأن الحصول على ترخيص ما².

وبكل ما تقدم ذكره يرى الباحث أن على الإدارة أن تلتزم بالتفسير الذي تبناه القضاء الإداري حتى ولو كان مخالفاً لحرفية النص لأنّ هذا التفسير هو الذي يطابق قصد المشرّع وذلك كي تجنّب قراراتها التعرّض للإلغاء.

ثالثاً: الخطأ في تطبيق القاعدة القانونية

إذا كان تطبيق القانون مرهوناً بحالة واقعية على نحو معيّن فإنّ تخلف الوقائع التي يقوم عليها القرار، أو عدم استيفائها للشروط التي تطبّقها المشرّع يؤدي الى بطلان القرار الصادر على أساسها، وللقضاء الإداري أن يراقب الوقائع ويتحقق من سلامتها، حتى يتوصل إلى الحكم بمشروعية القرار من عدمه³، حيث كان هناك فكرة خاطئة ترى أنّ رقابة القرار الإداري هي رقابة قانونية لا تمتد الى الوقائع على غرار الرقابة في حالات الطعن بالنقض .

فالخطأ في تطبيق القانون هو مباشرة الإدارة للسلطة التي منحها القانون إياها بالنسبة لغير الحالات التي نص عليها القانون أو دون توافر الشروط التي حددها القانون لمباشرتها⁴، ويشترط لصحة القرار الإداري أن يكون مؤيداً بوقائع وبيّنات تدعم صحة ما ذهبت إليه الإدارة حتى لا يكون مخالفاً

¹. الشرقاوي، سعاد، المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 211.

². الشويكي، عمر محمد، القضاء الإداري "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 335.

³. الطماوي، سليمان محمد، القضاء الإداري ورقابته لآعمال الإدارة "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 633.

⁴. الغويبري، أحمد عوده، قضاء الإلغاء في الأردن "دراسة تحليلية تطبيقية مقارنة"، مرجع سابق، ص 377.

للقانون وفي هذا تقول محكمة العدل العليا الأردنية " إن قرار عزل موظف بالاستناد إلى الأحكام الواردة في نظام الخدمة المدنية بسبب عدم كفاءته وعدم لياقته يُعتبر قراراً مخالفاً للقانون وحقيقاً بالإلغاء إذا لم يكن مؤيداً بوقائع وبيّنات تدعم صحة هذا السبب، وإذا كان ملف خدمة الموظف خالياً من أي مستند يؤيد عدم كفاءته أو عدم لياقته"¹، وعليه يجب على القضاء أن يتحقق من حدوث الوقائع التي استندت إليها الإدارة في إصدارها للقرار .

ومن تطبيقات مجلس الدولة المصري في هذا الشأن " إذا أصدرت الإدارة قراراً بإحالة الموظف على المعاش بناءً على طلبه وثبت أن هذا الطلب لم يُقدّم إطلاقاً أو سحبه الموظف قبل البتّ فيها يصبح القرار الإداري معدوماً"².

ولا يكفي أن تكون الوقائع التي استندت إليها الإدارة في إصدارها لقرار ما سليمة بل يجب أن تتوافر فيها الشروط القانونية التي تجعلها مبررة للقرار، ومن تطبيقات المحكمة الإدارية العليا في مصر في هذا الشأن إلغاء قرار صادر بالاستيلاء على عقار لمخالفته للقانون حيث جاء في حكمها " إن القانون رقم 521 لسنة 1955 قد اشترط لإمكان الاستيلاء على العقارات اللازمة لحاجة وزارة التربية والتعليم أو إحدى الجامعات ... أن يكون العقار خالياً، ومفهوم الخلو في حكم هذا الشرط ان لا يكون أحد مالكا أو مستأجراً أو شاغلاً للعقار عند صدور قرار الاستيلاء عليه حتى لا يترتب على القرار اخراج شاغليه جبراً وهو محذور أراد المشرّع أن يتقيه"³.

وليس للقضاء الإداري أن يراقب مُلاءمة القرار من حيث مطابقته للوقائع ولكنه يراقب صحة قيام هذه الوقائع وصحة تكيّفها القانوني، وفي هذا تقول محكمة العدل العليا الأردنية " ما دام أنّ الوقائع التي استخلصتها الإدارة تستند الى عناصر ثابتة في الأوراق فإن القرار المطعون فيه إذا قضى برفض تسجيل المستدعي في الغرفة التجارية بالمهنة السابقة يكون متفقاً وأحكام القانون"⁴.

¹. الشويكي، عمر محمد، القضاء الإداري "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص337.

². العبادي، محمد وليد، القضاء الإداري " شروط قبول دعوى الإلغاء والآثار المترتبة على الفصل فيها"، مرجع سابق، ص 553.

³. الغويبري، أحمد عوده، قضاء الإلغاء في الأردن " دراسة تحليلية تطبيقية مقارنة"، مرجع سابق، ص 378.

⁴. الشويكي، عمر محمد، القضاء الإداري "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص338.

المطلب الرابع: عيب إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها

وهذا هو العيب الذي أطلق عليه المُشرع الفرنسي عيب إساءة استعمال السلطة، والباحث يؤثر تسميته بعيب الانحراف بالسلطة كون هذه التسمية الأخيرة أكثر دقة وشمولاً، لأنّ الانحراف يشمل حالتين إحداها فقط إساءة استعمال السلطة وقد درجت بعض التشريعات المقارنة على إطلاق تسمية عيب إساءة استعمال السلطة .

ويقصد بهذا العيب استخدام الإدارة لسلطاتها من أجل تحقيق غاية غير مشروعة سواءً باستهداف غاية بعيدة عن المصلحة العامة أو بابتغاء هدف مُغاير للهدف الذي حدّده المُشرع¹، ويعرفه الدكتور الطماوي بأنه أن يستعمل رجل الإدارة سلطته التقديرية لتحقيق غرض غير مُعترف له به، فهو عيب موضوعي يشارك في هذه الخصيصة عيب مخالفة القانون²، ومن أوفى التعريفات التي قال بها الفقه المصري تعريف الدكتور محمود حافظ حيث عرّفه "يعتبر القرار الإداري معيباً بعيب إساءة استعمال السلطة، إذا كان يستهدف غرضاً غير الغرض الذي من أجله منحه الإدارة سلطة إصداره"³.

ويتضح من التعريفات السابقة بأنّ هذا العيب يتصل بالغاية التي يسعى مُصدر القرار لبلوغها وهي النتيجة المترتبة على القرار، لأنه لا يرتبط بأمر موضوعي يسهل التحقق منه كسائر العيوب الأخرى التي تصيب القرار الإداري .

وعلى الرغم من ارتباط هذا العيب بنية مُصدر القرار واتصاله بالبواعث النفسية التي يصدر القرار بالاستناد إليها إلا أنّه ينطوي حتماً على التعمّد المقصود، فهو لا يرتبط بسوء النية ولا يعد مرادفاً لفكرة إساءة استعمال الحق في القانون المدني، حيث أنّه يشمل كثير من الحالات التي تكون فيها

¹. عبد الله، عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري "مبدأ المشروعية - تنظيم القضاء الإداري - قضاء الإلغاء"، مرجع سابق، ص 365.

². الطماوي، سليمان محمد، القضاء الإداري ورقابته لآعمال الإدارة "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 637.

³. الغويبري، أحمد عوده، قضاء الإلغاء في الأردن "دراسة تحليلية تطبيقية مقارنة"، مرجع سابق، ص 381.

الإدارة حسنة النية وذلك حين لا تقصد من عملها غرضاً آخر غير الصالح العام، ومع ذلك يُعتبر تصرفها مَعيباً بالانحراف لخروجها عن قاعدة تخصيص الأهداف¹.

كما أنّ عيب الانحراف من العيوب الملازمة للسلطة التقديرية، وبذلك لا يكون هذا العيب سبباً للإلغاء في حالة الاختصاص المقيد لأن مصدر القرار في هذه الحالة لا يكون حراً في اختيار قراره، وعيب الانحراف يتحقق سواءً لم يسع مصدر القرار الى هدف الصالح العام أو سعى إلى هدف طابق الصالح العام ولكنه مغاير للأهداف التي حددها القانون بالذات²، وتأسيساً على ما سبق فإن محكمة العدل العليا الأردنية تمتد رقابتها إلى هذه البواعث والدوافع الخفية والكامنة وراء إصدار القرار وفي هذا تقول " إنّ عيب إساءة استعمال السلطة يخوّل المحكمة أن تمد رقابتها الى الباعث والدوافع التي حملت الإدارة على اصدار القرار بصرف النظر عن كون القرار صدر عن شخص مختص أو استوفى الإجراءات الشكلية وطابق القانون"³.

ولهذا العيب أهمية خاصة سواءً من الناحية القانونية أو العملية، فمن الناحية القانونية فإنّ هذا العيب يتعلق بالهدف من العمل وغايته في مجال السلطة التقديرية، أي في الحالات التي يمنح المشرّع الإدارة هامشاً من الحرية في التدخّل أو عدمه وكذلك في اختيار الوقت المناسب للتدخل، أي أنّ هذا العيب لصيق بالسلطة التقديرية التي تُعتبر المجال الطبيعي لوجوده ، أما في مجال السلطة المقيدة فلا يظهر هذا العيب لأنّ جهة الإدارة تكون ملزمة باتخاذ القرار طبقاً للقانون وفي الشكل الذي حدّده وضمن حدود اختصاصها، ومن الناحية العملية فإنّ الرقابة القضائية على هذا العيب رقابة دقيقة ومهمة القاضي تكاد تكون شاقة وعسيرة ، لأنها لا تقتصر على البحث في المشروعية الخارجية وإنما تتجاوز ذلك إلى فحص الغرض أو الهدف الحقيقي الذي اتخذت الإدارة قرارها من أجله⁴.

¹. الشويكي، عمر محمد، القضاء الإداري "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 355.

². الغوبري، أحمد عوده، قضاء الإلغاء في الأردن " دراسة تحليلية تطبيقية مقارنة"، مرجع سابق، ص 383.

³. الشويكي، عمر محمد، القضاء الإداري "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 356.

⁴. عبد الله، عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري "مبدأ المشروعية - تنظيم القضاء الإداري - قضاء الإلغاء"، مرجع سابق،

ومن المعلوم أنّ هذا العيب حظي في البداية باهتمام كبير وطُبّق على نطاق واسع في قضاء مجلس الدولة الفرنسي إلا أنه تراجع فيما بعد وانحسر نطاق تطبيقه بعد أن امتدت رقابة القضاء إلى البحث في أسباب القرار الإداري، بمعنى أنه أصبح عيباً احتياطياً لا يبحث عنه القضاء إذا كان هناك عيب آخر شاب القرار الإداري، كما أنّ هذا العيب لا يتعلّق بالنظام العام شأنه في ذلك شأن بقية العيوب الأخرى فيما عدا عيب الاختصاص، علاوة على ذلك لا يمكن تغطيته بنظرية الظروف الاستثنائية مثله مثل عيب السبب وذلك على خلاف العيوب الثلاثة الأخرى .

ويتناول عيب الانحراف بالتحليل نجد أنه يقوم على عنصرين هما:

أولاً: القيد السلبي ومقتضاه

إنّ القرار الإداري المشوب بعيب الانحراف هو قرار سليم في عناصره الأخرى التي لا تتصل بالبواعث والأهداف، فهو صدر عن شخص مختص واستوفى الإجراءات الشكلية ومطابق للقانون من حيث محله¹، وهذا القيد يُهيم على جميع تصرفات الإدارة والذي بمقتضاه يجب أن يقتصر عمل رجل الإدارة على تحقيق الصالح العام ، بحيث لو ترك هذا الغرض إلى سواه من الكيد أو الانتقام أو الصالح الشخصي وما إلى ذلك، فإنّ عمله يفقد صفته العامة ويصبح غير مشروع، وعليه فإنّ كل قرار إداري يصدر يجب أن يستهدف تحقيق الصالح العام².

ثانياً: تحقيق الهدف المخصّص

غير أنّ هذا القيد السلبي العام السالف الذكر واسع وفضفاض جداً، والغالب ألا يترك المشرّع رجال الإدارة أحراراً في نطاقه وإنما يرسم لهم حدوداً معينة ليس لهم أن يتجاوزوها، وهذه الحدود يُطلق عليها اصطلاح قاعدة تخصيص الأهداف، لذلك لا يكتفي المشرّع في هذه الحالة تحقيق المصلحة العامة فحسب وإنما هناك هدف خاص حدده المشرّع وألزم رجل الإدارة بتحقيقه وهو بصدد اتخاذ القرار الإداري.

¹. الطماوي، سليمان محمد، القضاء الإداري ورقابته لآعمال الإدارة "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 638.

². الشويكي، عمر محمد، القضاء الإداري "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 356.

وهناك عدة طرق يلجأ إليها قاضي الإلغاء للتعرف على الهدف المخصّص قبل أن يلجأ إلى قيد المصلحة العامة وهي:

- 1- قد يذكر المشرّع الهدف صراحة، فيتعين على الإدارة الاقتصار عليه .
- 2- وإذا لم يُفصح المشرّع عن الهدف المُخصّص ، فإنّ للقاضي أن يلجأ إلى التغيير يتوصّل إلى قصد المشرّع، ويلجأ في سبيل تحقيق ذلك إلى الأعمال التحضيرية أو المذكرات التفسيرية والمناقشات التي دارت حول التشريع .
- 3- وقد يتحدد نوع الأهداف من طبيعة السلطات الممنوحة للإدارة وهذه القاعدة يلجأ إليها القضاء الإداري بكثرة، مثال ذلك سلطات الضبط الإداري¹.

صور عيب الانحراف بالسلطة وهي الحالات التي يظهر فيها هذا العيب في الحياة العملية

أولاً : حالة محاولة مُتخذ القرار تحقيق أغراض تُجانب المصلحة العامة، وهذه الحالة خطيرة جداً وإن كانت نادرة الحدوث في الحياة العملية، كون رجل الإدارة يستغلّ سلطته التقديرية في اتخاذ القرار الإداري لتحقيق أهداف بعيدة كلياً عن المصلحة العامة وتتخذ هذه الحالة أكثر من صورة :

- 1- تحقيق نفع شخصي لمُصدر القرار أو لغيره، ففي هذه الحالة لا يستهدف رجل الإدارة تحقيق الصالح العام بل يَحيد عن الهدف الطبيعي وذلك بابتغاء تحقيق نفع مادي أو معنوي أو غيره ويشمل ذلك النفع أيضاً مجرد الوعد بشيء من ذلك²، ومن أمثلة تلك الصورة حكم خاص في مجلس الدولة الفرنسي بإلغاء قرار أحد رؤساء المجالس البلدية حينما أصدر قراراً ضبطياً يقضي بإغلاق صالات الرقص ومحلات اللهو بحجة أنّها تُصرف الشباب عن العمل وتبيّن لاحقاً أنه يمتلك حانة وكان قراره بقصد التخفيف من حدّة المنافسة³.

¹. الطماوي، سليمان محمد، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 641.

². الجبوري، محمود خلف، القضاء الإداري "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 108.

³. شطناوي، على خاطر، موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 838.

وقد أكّدت محكمة العدل العليا الفلسطينية على نفس المعنى في قرارها " تقتضي العدالة ألا يشارك رئيس اللجنة المحلية في الاجتماع المنعقد لمنح أحد أقاربه رخصة بناء، أو إذا كان له أو لأقاربه مصلحة في إصدار الرخصة، وبما أنّ الرخصة موقّعة من رئيس البلدية فيها تحقيق مصلحة خاصة ومنفعة شخصية تعود عليه بصفته أحد المستفيدين وفيها أيضا مصلحة تعود للغير وهو أخوه المستفيد الثاني من موضوع الرخصة التي صدرت بموجب القرار المطعون فيه، فإنّ ذلك يعتبر أمرا غير مشروع ويشكّل انحرافا في استخدام السلطة"¹.

وفي هذه الحالة يجب أن يكون الدافع الأساسي تحقيق المصلحة الشخصية، أما إذا كان الدافع تحقيق مصلحة عامة وتحقّقت المصلحة الشخصية بصورة عَرَضِيَّة فإنّ ذلك لا يعيب القرار².

2- استعمال السلطة بقصد الانتقام، قد يستخدم رجل الإدارة امتيازات السلطة والصلاحيات القانونية أداة ووسيلة للانتقام من الغير والتنكيل به، فإذا ثبت للمحكمة أنّ رجل الإدارة قد استعمل صلاحياته بقصد الانتقام يكون القرار مشوبا بعيب إساءة استعمال السلطة، ولمحكمة العدل العليا الأردنية حكم في هذا المجال إذ تقول " إنّ القرار المطعون فيه بإحالة المُستدعي إلى التقاعد لا يتفق مع الهدف الذي ابتغاه واضع القانون من منح مجلس الوزراء سلطة إحالة الموظفين على التقاعد، لأنّ هذا القرار ما كان ليصدر لو رضخ الطاعن لرغبة مجلس الوزراء وسحب طعنه بقرار نقله ونفّذ القرار، وبذلك يكون الهدف غير متّفق مع حكم القانون ويكون القرار الطعين مشوبا بعيب إساءة استعمال السلطة"³.

وتجدر الإشارة إلى أنّ عيب الانحراف في هذه الصورة لا يتحقق لمجرّد وجود عداوة شخصية أو أحقاد بين مُصدر القرار أو من اشترك في إصداره وإنما يجب لتحقيق هذا العيب أن يكون القرار قد صدر تحت تأثير الخصومة، وقد قضت محكمة العدل العليا الفلسطينية وأكّدت على نفس المعنى في حكمها إذ تقول "استناداً إلى القول بأنّ القرار تعسّفي ومشوب بإساءة استعمال السلطة والانتقام والذي نراه بخصوص هذه البيّنات المقدمة والتي استند إليها أنها لا تنال من صحة هذا القرار

¹. حكم محكمة العدل العليا الفلسطينية ، القضية 201\2008، الصادر بتاريخ 2009/9/23.

². الشويكي، عمر محمد، القضاء الإداري "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 365.

³. نده، حنا إبراهيم، القضاء الإداري في الأردن، مرجع سابق، ص 451.

ولا تعيبه، فالقول أنّ القرار المطعون فيه تعسفيّ وليس له مبرر يتعارض والصلاحيات الممنوحة للمُستدعيّ ضدها بموجب القانون الذي أجاز إحالة الموظف على التقاعد الذي أكمل خمس عشرة سنة، كما أنّ ربط مسألة إساءة استعمال السلطة من قبل المستدعيّ ضدها في الانتقام على خلفية دعوى سابقة أقامها ضدها لا يكفي لاعتبار القرار الطعين مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة.... ويتضح مما سبق أن المستدعيّ أخفق في إثبات الأسباب التي استند اليه في الطعن مما يجعل دعواه بإلغاء القرار غير مستندة إلى سبب قانوني من أسباب الإلغاء¹، وفي ذات السياق أكّدت محكمة العدل العليا الأردنية بقولها "إنّ مجرد وجود خلاف بين الموظف المحال على التقاعد أو أحد الوزراء لا يعيب قرار الإحالة ولا ينال من صحته"².

ويرى الباحث أنّ ما ذهبت إليه كل من محكمة العدل العليا الفلسطينية و الأردنية في هذا الشأن باعتبار الخصومة الشخصية أو الحقد غير كافٍ لاعتبار القرار قد صدر بدافع الانتقام قد جانبنا الصواب في أحكامهما وكان حريّ بهما أخذ هذه الخصومة بعين الاعتبار حين النظر في مثل هذه الطعون .

3- استعمال السلطة تحقيقاً لغرض سياسي، وهذه الحالة كثيرة الوقوع في الحياة العملية وخصوصاً في البلاد التي لم تتضح سياسياً بعد، فمعظم قضايا فصل الموظفين كانت تأخذ أبعاد سياسية، وكذلك قرارات منع عقد اجتماعات المعارضة بقصد المحافظة على النظام العام³، فإذا صدر القرار الإداري بقصد تحقيق هدف أو غرض سياسي لا يتعلق بالصالح العام فإنه يكون غير مشروع ومشوباً بالانحراف وبالتالي حقيقاً بالإلغاء .

وقد أكّدت محكمة العدل العليا الفلسطينية على عدم جواز إنهاء خدمة الموظف لأسباب سياسية حيث تقول " إنّ معاقبة الموظف إدارياً لأسباب تتعلق بالانتماء السياسي تتنافى مع المبادئ العامة المقررة في قانون الخدمة المدنية وقوانين الوظيفة العامة في الدول المتحضرة وإنّ انتهاء خدمات

¹ الفليت، حسن خالد، الانحراف في استعمال السلطة وأثره على القرار الإداري (رسالة ماجستير غير منشورة)، جامعة الأزهر، غزة، 2014، ص 56 .

² الشويكي، عمر محمد، القضاء الإداري "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 364.

³ الطماوي، سليمان محمد، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 651.

الموظف مقيدة بشروط وحالات محكومة باتخاذ إجراءات من شأنها أن توفر له بعض الضمانات ونخلص من ذلك إلى أنّ المستدعي قد أنهيت خدماته بقرار باطل قانوناً لمخالفته لأحكام القانون وذلك على ضوء المستندات المشار إليها والتي لا تتضمن سبباً موجباً لإنهاء خدماته¹.

4- الانحراف لتعطيل تنفيذ حكم قضائي، قد تلجأ الإدارة لتفعيل حكم قضائي بأن تقوم الإدارة بتنفيذ الحكم كإعادة الموظف المنقول إلى مكان عمله الأصلي ثم تلجأ عقب ذلك إلى إحالته على التقاعد، ومن تطبيقات محكمة العدل العليا الأردنية في هذا الميدان، بأن ألغت قرار الإدارة لأن هذه الأخيرة نفذت حكماً بإعادة الموظف إلى وظيفته تنفيذاً مبدئياً ثم عطّلت تنفيذ الحكم نهائياً عندما فصلت هذا الموظف من وظيفته².

ثانياً: مجانية قاعدة تخصيص الأهداف

من المسلم به أنّ كل قرار إداري يجب أن يحقق مصلحة عامة، فإذا كان الباعث من إصدار القرار الإداري تحقيق مصلحة خلاف المصلحة العامة فإنّ هذا القرار يكون معيباً بعبء إساءة استعمال السلطة، غير أنّ فكرة الصالح العام فكرة واسعة تشمل أهداف كثيرة وعليه فإنّ المشرع يحدد لرجل الإدارة الأهداف التي يجب عليه أن يسعى لتحقيقها، فإذا حاول رجل الإدارة باتخاذ القرار الإداري تحقيق المصلحة العامة دون الهدف الذي حدده المشرع له فإن عمله يكون مشوباً بعبء إساءة استعمال السلطة³، وفي هذه الحالة يكون رجل الإدارة حسن النية كونه لا يستهدف من عمله إلا تحقيق المصلحة العامة ولكنه يستخدم ما بين يديه من وسائل لتحقيق أغراض مما لا يجوز أن تتحقق بهذه الوسائل أو مما لا يختص هو بتحقيقها، مثال ذلك أن تصدر الإدارة قراراً يقضي بفصل موظف بالطريق التأديبي مستهدفة بذلك إخلاء الوظيفة العامة بقصد التوفير⁴.

¹. الفليت، حسن خالد، الانحراف في استعمال السلطة وأثره على القرار الإداري، مرجع سابق، ص 58 .

². العبادي، محمد وليد، القضاء الإداري " شروط قبول دعوى الإلغاء والآثار المترتبة على الفصل فيها "، مرجع سابق، ص565.

³. نده، حنا إبراهيم، القضاء الإداري في الأردن، مرجع سابق، ص 456.

⁴. الشويكي، عمر محمد، القضاء الإداري "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 368.

وحالة مجانية الغاية المخصّصة تتطوي على قدر أقل من الخطورة من حالة مجانية المصلحة العامة، حيث أنّ رجل الإدارة يكون عمله في حدود الصالح العام ولكن العيب يكمن في كونه يسعى إلى تحقيق هدف لم يُنط القانون به تحقيقه ولا يدخل في نطاق اختصاصه أو أنّه لم يستعمل في تحقيقه ما بين يديه من وسائل .

ولكن يُثار التساؤل بشأن قاعدة تخصيص الأهداف: هل تُطبّق هذه القاعدة بالنسبة لكل القرارات الإدارية؟، الواقع أنّ رجل الإدارة وهو بصدد ممارسة الصلاحيات الممنوحة له وفقاً للقانون لا يُكلّف بتحقيق كل أهداف المصلحة العامة لأنّ هذا يفوق طاقاته وقدراته وإنما يكلف ببعضها فقط وعليه فإنّ هذه القاعدة تُطبّق بالنسبة لسائر القرارات الإدارية من تلك التي يملك الرئيس الإداري إزاءها سلطة تقديرية، وعليه فإنّ مهمة القضاء الإداري في البحث عن الهدف المخصص ليست باليسيرة فقد يُفصح القانون أحياناً عن الأهداف التي يسعى المُشرّع لتحقيقها في وضوح ودون أُبس ولكنها قد تكون في بعض الحالات غير واضحة، وفي أحيان أخرى يسقط القانون عن تحديد الهدف ويترك هذه المهمة الشاقّة على عاتق القضاء الإداري الذي عليه أن يستعين في سبيل الكشف عن الهدف المخصص بالأعمال التحضيرية وطبيعة السلطات الممنوحة للإدارة ليخلص منها إلى معرفة الهدف المقصود¹.

والواقع أنّ صور مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف لا تقع تحت حصر وسيورد الباحث بعضاً منها على سبيل المثال:

1- في مجال الضبط الإداري

حدد المُشرّع الهدف الذي يجب على سلطات الضبط الإداري أن تتوخاه وتعمل على تحقيقه وهو الحفاظ على النظام العام بعناصره الثلاثة، فإذا خالفت الإدارة هذا الهدف فللقضاء الإداري أن يحكم

¹. أبو زيد فهمي، مصطفى، القضاء الإداري ومجلس الدولة قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص 823.

بالغاء القرار لانحرافه عن الهدف المُخصَّص حتى ولو كان الغرض الذي استهدفت تحقيقه لا يتنافى مع المصلحة العامة¹.

وقد تكون مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف لتحقيق غاية مالية كالاقتصاد في النفقات أو تحقيق إيراد مالي للإدارة وحماية مصالحها المالية²، كقيام مجلس الدولة الفرنسي بإلغاء قرار أحد العُمد بتحريم خلع الملابس على الشاطئ إلا في حالة دخول وحدات تغيير الملابس التابعة للبلدية مقابل أجر معيّن .

وقد تكون الغاية التي تسعى الإدارة إلى تحقيقها خروجاً على قاعدة تخصيص الأهداف غير مالية كأن تتخذ إجراءات ضببية لضمان تنفيذ عقد من العقود تكون الإدارة طرفاً فيها .

ولاحقاً لطّف قضاء مجلس الدولة الفرنسي والمصري من حدّته المتعلقة بتحقيق مصالح مالية للإدارة وتحوّل إلى رفض الحكم بإلغاء القرارات الإدارية المشوبة بهذا النوع من الانحراف وقد تجلّى ذلك بوضوح في أحد أحكام مجلس الدولة المصري حيث قرّر "إنّ المحكمة ترى أنّ الأسباب المالية التي دعت إلى سحب الترخيص لامتناع المدين عن دفع الإتاوة تدخل ضمن المصلحة العامة ومن ثم فإنّ المجلس البلدي إذا استهدف من الغائها أن يفيد مالياً ليتسنى له مواجهة نفقات إصلاح شوارع المدينة إنما استهدف هدفاً مشروعاً"³.

وكذلك قد تستخدم الإدارة الصلاحيات المُحوّلة لها قانوناً لفضّ المنازعات الشخصية، فإن فعلت ذلك كان قرارها مشوباً بالانحراف لأنّ مثل هذه المنازعات هي من اختصاص القضاء العادي .

¹ . عبد الله، عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري "مبدأ المشروعية - تنظيم القضاء الإداري - قضاء الإلغاء"، مرجع سابق، ص 374.

² . شطناوي، على خطر، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الأول، مرجع سابق، ص 843.

³ . عبد الله، عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري "مبدأ المشروعية - تنظيم القضاء الإداري - قضاء الإلغاء"، مرجع سابق، ص 375.

2- في ميدان الوظيفة العامة

كثيرا ما يحدث أن تتصرّف السلطات الإدارية في استعمال صلاحياتها في ميدان الوظائف العامة سواءً في نقل الموظفين نوعياً أو مكانياً أو ترقيةهم أو حتى في نطاق إنهاء الخدمة الوظيفية .

حيث أنّ صلاحية الإدارة في نقل الموظفين نقلاً مكانياً هي صلاحية اختيارية، ولكن إذا انطوى النقل المكاني على إجراء تأديبي مقنع، كان القرار مشوباً بعيب الانحراف لأنّ الإدارة لم تُمنح هذه الصلاحية لاتخاذ إجراءات تأديبية بحق الموظف، حيث أنّ الإجراءات التأديبية محددة بوضوح في أنظمة الخدمة المتعاقبة في الأردن، وقد قرّرت محكمة العدل الأردنية " أنّ قرار مجلس الوزراء بإحالة المُستدعي على التقاعد تجنباً لتنفيذ قرار محكمة العدل العليا بإلغاء نقله، هو قرار مشوب بعيب الانحراف لأنه لم يصدر لتحقيق المصلحة العامة التي هدف إليها المشرع من منح مجلس الوزراء صلاحية الإحالة على التقاعد"¹.

ثالثاً: إساءة استعمال الإجراءات

ويُقصد بهذه الصورة أنّ تسلك الإدارة بعض الإجراءات في سبيل بلوغ هدفها غير تلك الإجراءات التي رسمها المشرّع والتي كان يتوجّب عليها اتباعها، وفي هذا تقول محكمة العدل العليا الأردنية " لا يجوز للإدارة أن تستخدم الإجراءات إلا في تنفيذ الغرض الذي استهدفه النص القانوني، بالإضافة إلى ذلك فإنّ ضرورة الإجراء هي شرط لمشروعيته"².

والأصل أنّ للإدارة الحرية في اختيار الوسيلة التي تراها محقّقة للصالح العام أو الهدف الخاص الذي ابتغاه المشرّع في ممارسة عمل معيّن ، غير أنه إذا كان المشرّع قد حدد وسيلة معينة لتحقيق هذا الهدف فإنّ على الإدارة أن تلتزم باتباع هذه الوسيلة بالذات³، وتتعمد الإدارة في الغالب لاستخدام إجراء مخالف لما نص عليه القانون للتحايل على الشكليات والإجراءات الطويلة أو

¹. نده، حنا إبراهيم، القضاء الإداري في الأردن، مرجع سابق، ص 460 .

². أبو العثم، فهد عبد الكريم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص 407.

³. طلبة، عبد الله، القانون الإداري "الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، القضاء الإداري"، مرجع سابق، ص 298.

لإهدار بعض ضمانات الأفراد أو الاقتصاد في المال¹، ومثال ذلك أن تلجأ الإدارة إلى الاستيلاء المؤقت بدلاً من الإجراءات الواجب اتباعها من أجل أن تستولي على عقار للمنفعة العامة².

ويشترط لتحقيق هذه الصورة من صور الانحراف توافر عدة شروط وهي :

- 1- يجب أن يكون هناك إجراء إداري على الأقل .
- 2- أن يترتب على هذين الإجراءين الإداريين الآثار القانونية نفسها أو آثار متقاربة .
- 3- أن تكون شكلية الإجراءات البديل للإجراء القانوني السليم أقل تعقيداً .
- 4- سوء نية الإدارة : أي أن تلجأ الإدارة لهذا الإجراء بمحض إرادتها تحايلاً على القانون³.

ومن تطبيقات مجلس الدولة الفرنسي في هذا الشأن إلغاء قرار لوزير التربية بإنهاء خدمات معلمة تحت التدريب، كونه استخدم هذا الإجراء المباشر كبديل لقواعد الإجراءات التأديبية للوصول لذات النتيجة⁴.

المطلب الخامس: عيب السبب

تُعتبر رقابة القضاء الإداري على سبب القرار من أهم الضمانات الأساسية لاحترام الإدارة لمبدأ المشروعية في قراراتها، حيث أنه لا يجب أن يكون الباعث على إصدار تلك القرارات التحكّم والهوى، وإنما يتحتم على الإدارة أن تستند في اتخاذها إلى أسباب واقعية وصحيحة⁵، وعلى الرغم مما تحظى به الرقابة القضائية على سبب القرار الإداري إلا أنها نشأت في وقت متأخر عن أوجه الإلغاء الأخرى، وقد ثار جدل كبير حول اعتبار هذا العيب من العيوب الرئيسية الموجبة لإلغاء القرار ومستقلاً عن غيره من العيوب الأخرى .

¹. الغويبري، أحمد عوده، قضاء الإلغاء في الأردن " دراسة تحليلية تطبيقية مقارنة "، مرجع سابق، ص 393.

². شحادة، موسى، القانون الإداري، الطبعة الأولى، منشورات جامعة القدس المفتوحة، عمان، 1996، ص 517.

³. شطناوي، على خاطر، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الأول، مرجع سابق، ص 845.

⁴. العبادي، محمد وليد، القضاء الإداري " شروط قبول دعوى الإلغاء والآثار المترتبة على الفصل فيها "، مرجع سابق، ص 568.

⁵. عبد الله، عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري "مبدأ المشروعية - تنظيم القضاء الإداري - قضاء الإلغاء"، مرجع سابق، ص 333.

وقد أقر الفقه الحديث في فرنسا أنّ قضاء مجلس الدولة في مجال الأسباب قد أغناه إلى حد كبير عن اللجوء إلى عيب الانحراف، ذلك أنّ وصم القرار بالانحراف إنما يحمل في طياته حكماً مشيناً على مصدره وهذا ما يبرر كثرة الأحكام في مجال السبب وندرته في نطاق الانحراف .

وتجدر الإشارة إلى أنّ القضاء الإداري الجزائري اعتبر عيب السبب عيباً مستقلاً قائماً بذاته وحكّم بإلغاء القرارات الإدارية بالاستناد إلى هذا العيب¹، في حين لم يرد في قانون مجلس الدولة المصري أو قانون أصول المحاكمات المدنية الفلسطيني ما يجعل من عيب السبب عيباً مستقلاً عن أوجه الإلغاء الأخرى ، حيث وردت الأسباب الأربعة على سبيل الحصر.

الفرع الأول: القواعد العامة لعيب السبب

أولاً: مفهوم عيب السبب

يُعرّف السبب بأنه " حالة واقعية أو قانونية بعيدة عن رجل الإدارة ومستقلة عن إرادته تتم فتوحى إليه بأنه يستطيع أن يتدخل وأن يتخذ قراراً ما " وهي أيضاً "الحالة الواقعية أو القانونية السابقة على القرار والتي تدفع الإدارة إلى التدخل واتخاذ القرار"².

فتقديم موظف طلباً بإحالته على التقاعد يمثلّ السبب القانوني لاستصدار قرار إداري من الجهة المختصة لإنهاء الرابطة الوظيفية، وحدث خلل اضطراب في الأمن العام يمثلّ الحالة الواقعية التي تحمل الإدارة على اتخاذ الإجراءات الكفيلة بحفظ الأمن كإعلان حالة الطوارئ، فصدور القرار الإداري دون الاستناد إلى سبب صحيح يبرّره يجعله مَعيباً وحقيقاً بالإلغاء، وعليه فإنّ عيب السبب هو عدم مشروعية القرار الإداري لانتفاء الحالة الواقعية أو القانونية الباعثة على اتخاذه³.

¹. عبد اللطيف، زرايفية، الرقابة القضائية على مشروعية القرارات الإدارية في التشريع الجزائري (رسالة ماجستير غير منشورة)، جامعة الوادي، الجزائر، 2013، ص 143.

². عمرو، عدنان، ابطال القرارات الإدارية الضارة بالافراد والموظفين، منشورات الهيئة الفلسطينية لحقوق المواطن، رام الله، 2001، ص 123.

³. عبد الله، عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري "مبدأ المشروعية - تنظيم القضاء الإداري - قضاء الإلغاء"، مرجع سابق، ص336.

ثانياً: شروط سبب القرار الإداري

و يُشترط في سبب القرار الإداري شرطان هما:

- 1- أن يكون السبب موجوداً وقائماً من تاريخ اتخاذ القرار الإداري، بمعنى يجب أن تكون الحالة القانونية أو الواقعية التي استند إليها القرار موجودة وأن تستمر حتى وقت صدور القرار .
- 2- أن يكون السبب مشروعاً ، بمعنى أن يكون السبب الذي استند إليه القرار في حالة السلطة المقيّدة من الأسباب التي حدّدها القانون، وإلا كان القرار غير مشروع ، وفي حالة السلطة التقديرية يجب أن يكون صحيحاً من الناحية القانونية، كما يشترط في القرار أن يكون على قدر من الوضوح حتى يقبله صاحب الشأن ويتمكن القضاء من بسط رقابته عليه¹.

ثالثاً: تعدّد أسباب القرار الإداري

أشار الباحث فيما سبق إلى أنه لكي يكون القرار الإداري صحيحاً ومشروعاً يجب أن يستند إلى سبب أو أسباب صحيحة ومشروعة.

فإذا قام القرار الإداري على سبب واحد، فالأمر واضح وبسيط والبحث في مشروعية هذا السبب سهل ويسير، ولكن الأمر يختلف حال تعددت الأسباب التي استند إليها هذا القرار، فقد يتبيّن للقاضي بعد فحص القرار مشروعية وصحة بعض هذه الأسباب وافتقار الأسباب الأخرى لهذه الصحة، هنا يُثار الخلاف كيف سيحكم؟

ابتدع مجلس الدولة الفرنسي بشأن هذه المسألة معياراً محدداً يستطيع القاضي بواسطته أن يحكم على صحة القرار وذلك على غرار التفرقة بين الأشكال الجوهرية والأشكال الثانوية في عيب الشكل فيحكم بإلغاء القرار إذا كانت الأسباب الأساسية والباعثة على اتخاذه غير مشروعة ويحكم بصحته إذا كانت الأسباب غير الباعثة على اتخاذه هي المعيبة².

¹. أبو العثم، فهد عبد الكريم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص 377.

². عبد الله، عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري "مبدأ المشروعية - تنظيم القضاء الإداري - قضاء الإلغاء"، مرجع سابق،

الفرع الثاني: رقابة القضاء الإداري على سبب القرار

تطوّرت هذه الرقابة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي الذي سار على خطاه ونهج نهجه مجلس الدولة المصري، من الرقابة على الوجود المادي للوقائع إلى رقابة التكيف القانوني وأخيراً رقابة ملائمة سبب القرار .

أولاً: الرقابة على الوجود المادي للوقائع

بدأ مجلس الدولة الفرنسي قضاؤه بعدم مراقبة مادية الوقائع المكوّنة لركن السبب على أساس أنّ مجلس الدولة وهو يقضي في الطعن بالإلغاء إنما يقضي في مسألة تتعلق بالشرعية، فهو قاضي قانون وليس قاضي وقائع، وهذه مهمة ثمائل مهمة محكمة النقد، حيث أنّها تبحث فقط في حسن تطبيق القانون¹.

وفي عام 1907 بدأ مجلس الدولة الفرنسي في بسط رقابته على مادية الوقائع في قضية monod، وكانت وقائع هذه القضية تتلخص في أنّ الإدارة أحالت موظف على التقاعد بناءً على طلبه في حين أنه أنكر تقديم الطلب، ومع ذلك لم يحكم المجلس بإلغاء القرار لأنّ الإدارة أوضحت أنّ قرارها اتخذ بناءً على مخالفات صدرت من الطاعن ولم ترغب في كشفها.

وفي حكم متعلّق بالاستقالة أوضحت المحكمة الإدارية العليا في مصر المبدأ الذي يحكم هذا الموضوع "إنّ قضاء هذه المحكمة قد جرى على أن طلب الاستقالة هو ركن السبب في القرار الإداري الصادر بقبولها، وأنه يلزم لصحة هذا القرار أن يكون الطلب قائماً لحين صدور القرار مستوفياً شروط صحته شكلاً ومضموناً².

وبعد ذلك استقرت وتواترت أحكام مجلس الدولة الفرنسي على مراقبة الوجود المادي للوقائع وإلغاء القرارات الإدارية إذا ثبت أنها استندت إلى واقعة غير صحيحة .

¹. أبو زيد فهمي، مصطفى، القضاء الإداري ومجلس الدولة قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص 760.

². عبد الله، عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري "مبدأ المشروعية - تنظيم القضاء الإداري - قضاء الإلغاء"، مرجع سابق، ص 342 وص 345.

ثانياً: الرقابة على التكيف القانوني للوقائع

لا يكفي لصحة السبب في القرار الإداري أن تكون الوقائع التي استند إليها موجودة فعلاً، بل يجب أن تكون الإدارة قد أضفت عليها الوصف القانوني السليم، وهو ما اصطلح عليه الفقه " الشرط القانوني " أي أنه يجب التحقق فيما إذا كانت الوقائع المنسوبة إلى الطاعن كانت لتبرر إصدار القرار قانوناً¹.

وفي ذلك ذهبَتْ المحكمة العليا في مصر إلى تأييد وجهة نظر الإدارة في إدانة مدرس يكثر من التردد على زميلاته في مسكنهن الخاص متحدياً في ذلك تعليمات الناظر، إذ أن تعاليم الدين وتقاليد المجتمع المصري لا يمكن أن تتفق مع دخول رجل غير مُحَرَّم على منزل أنثى لا يقيم معها أحد من أهلها².

ثالثاً: رقابة ملائمة القرار الإداري للوقائع

إذا كانت القاعدة العامة التي تحكم رقابة القرار الإداري على أعمال الإدارة، هي بسط هذه الرقابة على مشروعية الأعمال الإدارية تاركة الملائمة لتقدير الإدارة، فإن هذه القاعدة طرأ عليها تغيير هام في مجال الرقابة القضائية على عيب السبب .

فقد طرح مجلس الدولة الفرنسي امتناعه السابق عن مراجعة تقدير الإدارة لأهمية وخطورة السبب ومدى تناسبه مع القرار الإداري المؤسَّس عليه، وأخذ يراقب الملائمة بين السبب والقرار المبني عليه، وخاصة إذا كانت الملائمة شرط من شروط المشروعية، وانصبت أحكام المجلس في هذا الشأن على القرارات المتعلقة في الحريات العامة والقرارات التأديبية³.

¹. الغوبري، أحمد عوده، قضاء الإلغاء في الأردن " دراسة تحليلية تطبيقية مقارنة "، مرجع سابق، ص 411.

². أبو زيد فهمي، مصطفى، القضاء الإداري ومجلس الدولة قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص 774.

³. عبد الله، عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري "مبدأ المشروعية - تنظيم القضاء الإداري - قضاء الإلغاء"، مرجع سابق،

وفي هذا تقول المحكمة الإدارية العليا في مصر " إنَّ تقدير العقوبة للذنب الإداري الذي ثبت في حق الموظف هو من سلطة الإدارة ولا رقابة للقضاء فيه عليها إلا إذا اتَّسمَ بعدم الملاءمة الظاهرة أي بسوء استعمال السلطة"¹.

¹. أبو العثم، فهد عبد الكريم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص 391.

الفصل الثاني

إجراءات أعمال الرقابة القضائية

بعد الحديث عن شروط أعمال الرقابة القضائية على مشروعية القرار الإداري كان لا بد من تناول الجانب العملي لهذه الرقابة بشيء من التفصيل والمتمثل بدعوى الإلغاء التي تمر بعدة مراحل من الإجراءات التي يستوجب اتخاذها من قبل أطراف الدعوى و المحكمة المختصة من رفع الدعوى لغاية الحكم فيها، و تختلف دعوى الإلغاء كدعوى إدارية عن دعاوى المدنية مما أدى بالتبعية إلى اختلاف طبيعة الإجراءات التي تحكمها والقوانين التي تنظمها عن تلك التي تحكم دعاوى المدنية و مردّ ذلك طبيعة تلك الدعوى .

وسيتناول الباحث هذا الفصل من خلال مبحثين، المبحث الأول : مُتطلبات تفعيل الرقابة القضائية على مشروعية القرار، والمبحث الثاني : تفعيل الرقابة القضائية على مشروعية القرار.

المبحث الأول: متطلبات تفعيل الرقابة القضائية

تُعتبر الرقابة القضائية من أفضل وأنجح أنواع الرقابة على الأعمال التي تصدر من قبل الإدارة ولعلّ مردّ ذلك إلى كون القضاء أو السلطة القضائية مستقلة وغير تابعة لإمرة غيرها من الجهات في سبيل إصدار أحكامها، كما أنّ سلوك المُدعي للطريق القضائي يضمن له الحصول على حقوقه، وعلى الحياد المطلوب من قِبَل الهيئة الناظرة في الخصومة، كما أنّ القضاء الإداري يتميز بأنّ من ينظر في الدعوى أو وجه الخصومة هم قضاة متخصصون للنظر في دعاوى الإدارية دون غيرها، مما يجعلهم على قدر من المسؤولية للفصل بها، وعلى خبرة واسعة وإمام بكافة الجوانب المتعلقة بالدعوى الإدارية بشكل عام¹.

والذي يهمنا في هذا الصدد هو بيان كل ما يتعلق بدعوى الإلغاء من حيث البيانات الواجب توافرها في الطلب المُقدّم موضوع الدعوى، ومن حيث الإجراءات الواجب اتّباعها حتى

¹. الجبوري، محمد، القضاء الإداري "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 26 .

يمكن القول بصحة تقديم الطلب، وعليه فقد تم تقسيم المبحث الأول إلى مطلبين تناول المطلب الأول منهما الحديث عن بيانات لائحة الطلب، أما عن المطلب الثاني فقد تناول ما يتعلق بإجراءات تقديم الطلب .

المطلب الأول: بيانات لائحة الطلب

لعلّ ما تتفرد به الدعوى الإدارية " دعوى الإلغاء " في مختلف الدول، أنها تكاد تكون دعوى مستقلة فيما يتعلق بالإجراءات الخاصة بإقامتها فهي تختلف كما هو منصوص عليه في قانون المرافعات المدنية والتجارية، وبذلك نجد بأنها تمثل نظاماً مستقلاً بحد ذاته فلا يُقيد القاضي الإداري بالرجوع إلى قانون المرافعات آنف الذكر عند وجود نص يعتريه الغموض في التطبيق، أو في حالة عدم وجود نص قانوني يهتدي به القاضي للسير في الدعوى، إنما ينحصر عمل القاضي والحالة هذه بالرجوع إلى القواعد الطبيعية المتعلقة بطبيعة المنازعة وطبيعة المرفق العام موضوع المنازعة، حيث يُراعى في سبيل الفصل في هذه المنازعات ضرورة عدم توقّف المرافق العامة عن عملها، و على ضوء ما هو متّبع في القانون الفلسطيني بشأن دعوى الإلغاء نجد بأنّ المُشرّع قد اتّخذ موقفاً سلبياً حيال الحديث عن الإجراءات الواجب اتّباعها لإقامة دعوى الإلغاء، واكتفى بالنصوص الواردة في قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية الفلسطيني رقم (2) لسنة (2001) ¹.

و يرى الباحث بوجوب أخذ المُشرّع الفلسطيني موقف إيجابي حيال إجراءات رفع دعوى الإلغاء وإفرادها في قانون خاص بذلك، حيث نجد بأنه في ذلك جانب الصواب وكان أولى به وضع نصوص خاصة ضمن قانون مستقل فيما يتعلق بتلك الإجراءات، وذلك من أجل الابتعاد عن التأويل والغموض الذي قد يعترى تطبيق القواعد الواردة في قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية آنف الذكر، كما أنّ إفراد قانون خاص بذلك يجعل دعوى الإلغاء تحظى بالاستقلالية المُفتَرَض توافرها لها، كون موضوعها مغاير لكثير من الدعاوى المنظورة أمام المحاكم العادية بشكل عام .

¹ زيدان، أسامة نسيم، الخصومة في دعوى الإلغاء" وفقاً لأحكام محكمة العدل العليا الفلسطينية ومجلس الدولة المصري"، مرجع سابق، ص 95.

و تتميز الدعوى الإدارية بشكل عام بإجراءات خاصة لإقامتها، كما أنها أيضاً تتميز بشكليات معينة يحددها القانون، وعليه ينبغي على الطرف المدعى مراعاة تلك الشكليات على أتمها وحيث أنّ مجرد التفريط بها والتنازل عن الأخذ بها يترتب عليه الجزاء، بالتالي ينبغي مراعاة الشكليات والوسائل التي يحددها القانون دون التطرّق لأي إجراء أو وسيلة لم يرد ذكرها في القانون ولم يُقْم بتنظيمها، ولعلّ ما يميّز تلك القواعد أنه ينبغي تطبيقها شأنها شأن القواعد الموضوعية المطبّقة على موضوع الدعوى، وعند الحديث عن البيانات الواجب توافرها في لائحة الطلب المُقدّم لدعوى الإلغاء ابتداءً، نجد بأنه في المقام الأول يجب أن تُرفع دعوى الإلغاء على الجهة مُصدرة القرار الإداري موضوع الطعن، كما ويمكن أن يتم رفعها على الجهة الرئاسية لها إذا ما كانت مختصة بالرقابة على القرارات الإدارية الصادرة، وإذا ما أخذنا بعين الاعتبار النظر لطرف الخصومة المدعى عليه نجد بأنه يمكن أن يكون شخصاً اعتبارياً عاماً، أو جهة إقليمية كالجهاز الموجودة في المحافظات والمراكز والمدن، وحيث أننا والحالة هذه ينبغي علينا التنويه إلى دعوى الإلغاء التي تُرفع على ممثل الشخصية الاعتبارية والذي بالطبع سيكون شخصاً طبيعياً، سواء أكان على سبيل المثال المحافظ أو رؤساء مجلس الإدارة أو غيرهم ممن يُناوبون عنهم في الإشراف على سير الأعمال¹.

وعند الحديث عن البيانات الواجب توافرها في لائحة الطلب في نطاق القانون الفلسطيني ، نجد بأن المادة (52) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية قد بينت ذلك بقولها : " تُقام الدعوى بلائحة تودع قلم المحكمة متضمنة ما يلي :

1_ اسم المحكمة.

2_ اسم المدعي وصفته ومحل عمله وموطنه واسم الشخص الذي يمثله إن وجد وصفته وعنوانه.

3_ اسم المدعى عليه وصفته ومحل عمله وموطنه.

4_ إذا كان المدعي أو المدعى عليه فاقداً لأهليته أو ناقصها فينبغي ذكر ذلك.

¹. زيدان، أسامة نسيم، الخصومة في دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص 95-96 .

5_ موضوع الدعوى.

6_ قيمة الدعوى بالقدر الممكن بيانه إذا كانت من الدعاوى غير محددة القيمة.

7_ وقائع وأسباب الدعوى وتاريخ نشوئها وطلبات المدعى التي تبين أن للمحكمة صلاحية نظر الدعوى .

8_ إذا كان موضوع الدعوى عقاراً أو منقولاً معيناً بالذات فيجب أن تتضمن لائحتها وصفاً كافياً لتمييزه عن غيره .

9_ توقيع المدعي أو وكيله¹ ."

نلاحظ هنا أنّ هذه الشروط التي يجب أن تتضمنها لائحة الطلب لدعوى الإلغاء هي ذات الشروط التي يجب توافرها في أي لائحة أخرى مهما كان نوع الدعوى المرفوعة، أي أنّ المُشرّع لم يميّز دعوى الإلغاء والحالة هذه عن الدعاوى الأخرى التي تقام أمام المحاكم العادية، كما نجد بأنّ المُشرّع الفلسطيني قد نَحى مَنحى المُشرّع المصري حيث أنّ المُشرّع المصري قد أورد في القانون رقم (47) لسنة (1972) في مادته (25)، بأنّ طلب الإلغاء يتم تقديمه لقدم المحكمة المختصة بنظر الدعوى مع وجوب توقيعه من قبل محامٍ قد تم قيده مسبقاً أمام تلك المحكمة، مما تجدر الإشارة إليه أنه يتوجب على المحامي أن يضمن الوكالة المُقامة بموجبها الدعوى، تحديد القرار موضوع الطعن، تاريخ صدوره والجهة التي عملت على إصدار هذا القرار، وكذلك يجب ذكر فحوى القرار وبغير ذلك تكون الوكالة مَشوبة بعيب الجهالة الفاحشة وواجبة الرد²، كما أن المُشرّع المصري قد جاء واضحاً صريحاً فيما يتعلق ببيانات الطلب حيث أنه أورد بالإضافة لما تتضمنه لائحة الطلب من البيانات العامة المتعارف عليها كاسم مقدّم الطلب والجهة المقدّم لها الطلب وضدّ مَنْ يوجه الطلب ، فقد أوجب أن تتضمن لائحة الطلب، موضوع الطلب كما أنه أوجب ذكر تاريخ التظلم من القرار الإداري الصادر من الجهة مُصدرة القرار وذلك إذا كان القرار الصادر مما

¹ المادة (52)، قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (2) لسنة (2001).

² قرار محكمة العدل العليا الفلسطينية، رقم 162، لسنة 2010 .

يجوز التظلم قبله، كما ينبغي عليه ذكر المُحصلة النهائية للتظلم وكل ما ذكر يجب إثباته بموجب المستندات والأوراق المؤيدة له¹، كما أنّ القضاء المصري اعتبر بأنّ ما يسري على دعوى الإلغاء من بيانات بموجب المادة المذكورة أعلاه فإنّه يسري على دعوى القضاء الكامل أيضاً .

ويعتبر القضاء المصري بأنّ إيداع صحيفة الدعوى بمثابة إجراء كافٍ لوصول الدعوى لعلم القاضي، وهذا ما يميّز الدعوى الإدارية عن باقي الدعاوى الأخرى أي " الدعاوى الشخصية " التي يُوجب فيها القانون أن تصل لائحة الدعوى لعلم الأطراف الأخرى في الدعوى بواسطة إعلان صحيح يصل إليهم، ومما نخلص إليه بناءً على ما أخذ به القضاء المصري، فإنّ أي إجراء آخر يحصل ما بعد إيداع صحيفة الدعوى لا يمكن بأي حال من الأحوال أن يؤثر على الدعوى المرفوعة طالما أنّ الإيداع قد تمّ بالشكل الصحيح وبما يُوجب القانون أن يتم به، إذا ما تم الأخذ بالشروط الواجب توافرها لشكل عريضة أو لائحة الطلب للدعوى الإدارية في القانون الفرنسي، نلاحظ بأنّ المُشرّع الفرنسي لم يكن متشدداً فيما يتعلق بالشروط الشكلية بل أنه ترك مرّد الأمر للقضاء الإداري، لكنه عمل على إيجاد نوع من التمييز أو التفارقة ما بين الشروط الشكلية المعتمدة بمثابة شروط جوهرية، وأيضاً الشروط غير الجوهرية أو ما يُطلق عليه بالشروط التبعيّة، حيث أنّ النتائج المترتبة على التفارقة بأنّ الشروط التبعيّة أو غير الجوهرية إذا ما تم إغفال وضعها فإنها لا تؤدي لبطلان لائحة الطلب كما أنه يمكن التغاضي عنها إذا ما وُجدت، أما عن الشكليات الجوهرية وكونها متعلقة بالنظام العام ، ففي حالة خلوّ لائحة الطلب منها فإنه يترتب على اللائحة البطلان، وكما يمكن للقاضي أن يثير البطلان من تلقاء نفسه، وليس بحاجة لإثارته من قبل الخصوم حيث لا يمكن التغاضي عن هذا النوع من البيانات ، كما أنّ المُشرّع الفرنسي كان يُوجب أن تُحرّر عريضة الدعوى أو الطلب باللغة الفرنسية وسار على هذا النهج القضاء الفرنسي، إلا أنّ هذا كان طبقاً لمرسوم قديم صادر عن الملك فرنسوا الأول .

وعند الحديث عن مُشمات لائحة الدعوى وفقاً للقانون الفرنسي، فقد جاءت المادة الثانية من الدستور لعام (1958) ناصة على ما يلي : " ينبغي أن تشتمل عريضة الدعوى أيضاً على

¹. المحروقي، شادية إبراهيم، الإجراءات في الدعوى الإدارية " دراسة مقارنة "، مرجع سابق، ص 154.

اسم المدعي وعنوانه واسم المدعى عليه وعنوانه، وإذا تعلق الأمر بإلغاء أحد القرارات الإدارية فإنه ينبغي على المدعي أن يحدد في عريضة دعواه السلطة الممثلة للشخص المعنوي العام الذي صدر القرار الإداري باسمه¹، وقد سار المشرع الفرنسي على نهج يتضح لنا من خلاله بأن الخطأ الوارد في اسم المدعى عليه يُعتبر بمثابة بيان غير جوهري لا يترتب عليه بطلان الدعوى ويمكن اللجوء إلى تصحيحه خلال النظر في الدعوى، كما أن المشرع الفرنسي قد أوجب على المدعي أن يسبب دعواه بمعنى إضافة الوقائع القانونية والدفع التي من شأنه الاستناد إليها في دعواه، حيث أن التسبب بموجب القضاء الفرنسي يُعتبر بمثابة البيان الجوهري وعدم ذكره أو إغفال ذكره يؤدي لعدم قبول الدعوى، كما يُعتبر من قبيل البيانات الجوهرية توقيع الطلب من قبل محامي يمكنه الترافع أمام المحكمة المختصة التي تنظر أمامها الدعوى، ويجب إيداع لائحة الدعوى لدى سكرتارية القسم القضائي بمجلس الدولة وذلك إذا كانت الدعوى من صميم اختصاص المجلس ويمكن إيداعها لدى قلم كاتب المحكمة الإدارية المختصة وذلك تبعاً لقواعد الاختصاص المعمول بها بين المحاكم الإدارية .

بحسب المذكور آنفاً وما تم الخوض به من الشروط الشكلية الواجب توافرها في لائحة الطلب يمكننا حصر الشروط الواجب توافرها في اللائحة على النحو التالي :

1- اسم المدعي ولقبه ومهنته ووظيفته .

2- اسم المدعى عليه ولقبه ومهنته ووظيفته، ونجد هذا الشرط جلياً وواضحاً إذا ما عدنا لأحكام محكمة العدل العليا والتي جاء بها " يجب ذكر أسماء المستدعى ضدهم في وكالة المحامي، إذ أن هذا الأمر من البيانات الجوهرية التي لا يجوز إغفالها، وأن الوكالة عقد يجب أن تنشأ صحيحة وتدور مع الدعوى وجوداً وعدمًا"² .

3- تاريخ تقديم صحيفة الدعوى .

¹. المادة (2)، دستور الدولة الفرنسية لعام 1958.

². قرار محكمة العدل العليا، رقم 57، لسنة 2010 .

4- اسم المحكمة المرفوعة أمامها الدعوى .

5- تعيين وتوضيح موطن مختار للمدعي في البلدة التي يقع فيها مقر المحكمة إذا لم يكن له موطن بها .

ويتضح لنا بأن هذه البيانات تُعتبر بمثابة بيانات عامة لأي دعوى ولكن ما تنفرد به دعوى الإلغاء هو وجوب تضمينها البيانات التالية بالإضافة للبيانات المذكورة أعلاه :

1- موضوع الطلب والأوراق والمستندات المؤيدة له وتأكيداً على ذلك فقد جاءت أحد أحكام محكمة العدل العليا ناصة على ما يلي " يجب أن تتضمن لائحة الدعوى التي تُقدّم إلى المحكمة الأسباب الموجبة لإقامتها ويترتب على خلوّ لائحة الدعوى من هذه الأسباب ردّ الدعوى شكلاً وذلك عملاً بالمادة (34)¹ من قانون تشكيل المحاكم النظامية الفلسطيني بدلالة المادة (52 / 7) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية، وأن هذا الأمر يتعلّق بالنظام العام ويجوز للمحكمة إثارته من تلقاء نفسها² .

2- تاريخ حصول التظلم من القرارات الإدارية الصادرة إذا كان القرار مما يجوز التظلم قبله .

3- وجوب تضمين الطلب صورة أو ملخص للقرار المطعون به .

4- أن يُقدّم الطلب ويُوقع من قبل محامٍ يجوز له المرافعة أمام المحكمة المختصة بنظر هذا النوع من الدعاوى .

بالنظر إلى مجمل هذه البيانات نجد بأنها جوهرية وضرورية لقبول الدعوى وهي تعتبر جوهرية وفقاً لما هو مأخوذ به أمام القضاء الإداري المصري، وببيدوا بأنّ المُشرّع المصري كان أكثر تشدداً في تلك الشروط أكثر من المُشرّع الفرنسي الذي عمل على تبسيط الإجراءات بشكل

¹. نص المادة (34) " يشترط في الطلبات والطعون المرفوعة لمحكمة العدل العليا من الأفراد والهيئات الواردة في المادة 33 من هذا القانون أن يكون سبب الطعن متعلق بواحد أو أكثر مما يلي : 1- الاختصاص 2- وجود عيب في الشكل 3- مخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها 4- التعسف أو الانحراف في استعمال السلطة على الوجه المبين في القانون .

². قرار محكمة العدل العليا، رقم 195، لسنة 2011 .

كبير وكأنه يحاول إيجاد أكبر فرصة لتوسيع إطار دعوى الإلغاء من قبل الأفراد في مواجهة الإدارة¹، وفيما يتعلق بتشديد الشروط من عدمها ورد رأي مصري محاولاً السير على نهج المُشرّع الفرنسي في الدعوة إلى تبسيط الإجراءات خاصة فيما يتعلق بتوقيع المحامي، وكذلك الشروط المتعلقة بالمصاريف القضائية، وذلك على اعتبار أنّ دعوى الإلغاء تُعتبر بمثابة سلاح لخلق نوع من التوازن يُجبر الإدارة على الالتزام بمبدأ المشروعية الإدارية .

ويرى الباحث بأنّ التبسيط في الإجراءات من شأنه الإضرار بالمصالح، وهو توجه يجانب الصواب حيث أنّ من شأنه تعبيد الطريق لأي طرف أو فرد للإدعاء بدعاوى غير ذات أهمية وأحياناً الوصول بهم لرفع دعاوى كيديّة، ولكنّ التشديد في الإجراءات وفي البيانات المطلوب توافرها تجعل الأفراد على قدر كبير من المسؤولية في تحمل نتائج ما يقومون به من تصرفات وكونهم الطرف الأضعف في مواجهة الإدارة إلا أنّه عند التشديد في الإجراءات يحاول الأفراد قدر المستطاع أن يبتعدوا عن أي تصرّف من شأنه إضاعة وقت وجهد القضاء بالنظر في دعاوى غير ذات أهمية أو أنها دعاوى كيديّة بحد ذاتها وليست بهدف الحصول على الحقوق التي تجرّد منها الأفراد.

ويُثار التساؤل في هذا الصدد إذا ما كان بالإمكان أن تُقبل الدعوى الشفوية؟

من خلال ما تقدّم و بعد بيان الشروط الواجب توافرها في لائحة الطلب، والتي لا يمكن قبول الدعوى دون وجودها فإنّ هذا دليل واضح على أنّه لا يمكن بأي حال من الأحوال قبول الطلب شفاهةً، إنما يجب أن يكون مكتوباً ومتضمناً للشروط الواجب توافرها وإلا حُكِمَ بردّ الدعوى في تلك الحالة، إلا أنه وبموجب القانون الفرنسي نجد بأنّه قد حُكِمَ بجواز قبول الدعوى إذا ما تمّ إبلاغ محتوى اللائحة عن طريق التلغراف، ولكن يُشترط أن يتم تأكيد ذلك بالكتابة بعد ذلك ويجب أن تحتوي الكتابة على البيانات التي تتطلبها اللائحة العادية، وهي بذلك تُعتبر بمثابة إقرار بوجوب الكتابة وعدم جواز تقديم أية لائحة شفاهة .

¹ . المحروقي، شادية إبراهيم، الإجراءات في الدعوى الإدارية " دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 156-157 .

بالرجوع إلى البيانات آنفة الذكر وإسقاطها على ما هو معمول به في القانون الفلسطيني نجد بأنّ دعوى الإلغاء لا تُعتبر مقامة طبقاً لما هو مأخوذ به أمام محكمة العدل العليا الفلسطينية إلا إذا تم إيداع لائحة الدعوى أو صحيفتها لدى قلم المحكمة المختصة وحيث أنّ هذا الإجراء يدلّ دلالة واضحة على انعقاد الخصومة الإدارية، وحيث أنّ الإيداع لا يجوز بأي حال من الأحوال إلا بعد توقيع المحامي على تلك اللائحة وتسديد كافة الرسوم القانونية الواجب استيفائها، ونجد بأنّ هذا منصوص عليه صراحةً بموجب المادة (54) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية، كما يجب أن تكون اللائحة في هذا الصدد محتوية على كل ما يحق للمدعي أن يطالب به من مطالب عند إقامة الدعوى، ولا ضيّر في أن يعمل المدّعي على جمع أكثر من سبب في دعوى واحدة طالما أن القانون لم يحظر عليه ذلك، وعليه يمكن للمدعي أن يطالب بإلغاء أكثر من قرار إداري من خلال إقامة دعوى واحدة فقط، بالتالي نخصّص إلى نتيجة مؤداها بأنّ إيداع عريضة أو لائحة الدعوى لدى قلم المحكمة يُعتبر بمثابة إجراء صحيح لرفع الدعوى وحيث أنّ القانون لم يبيّن أي طريق آخر أو بديل لرفع الدعوى إلا بالإيداع وقيد العريضة في السجل الخاص لها¹.

وبذلك تمكنا من إجمال كافة البيانات الشكالية التي يجب أن تشتمل عليها لائحة الطلب الخاصة بدعوى الإلغاء.

المطلب الثاني: إجراءات تقديم الطلب

تُعتبر مرحلة تقديم أو رفع الطلب بمثابة الخطوة أو المرحلة الأولى التي يتم سلوكها من قبل الطرف المدعي في سبيل إلغاء القرار الإداري، عن طريق القضاء، كما ذكرنا آنفاً ويتم ذلك عن طريق إيداع لائحة الطلب أو عريضة الدعوى لدى المحكمة المختصة، شأنها شأن أي لائحة أخرى، ثم بعد ذلك يتم قيد الدعوى المرفوعة أمام كُتّبة المحكمة المختصة، وذلك في سجل خاص بذلك، ويتم ترقيمها برقم حسب ما وردت به، ومن ثم يتم قيد التاريخ ورقم التسجيل الخاص باللائحة على اللائحة وعلى أي من المستندات الأخرى المرفقة بها، وبعد إتمام التسجيل يتم تسديد الرسوم القضائية كاملة ويقوم أمين الضبط بتسليم محامي الطرف المدّعي وصل من شأنه إثبات

¹. زيدان، أسامة نسيم، الخصومة في دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص 97 - 102.

إيداع اللائحة وسداد الرسوم القضائية المطلوبة، وإذا ما حصلت أي من الإشكاليات أو عدم الوضوح فيما يتعلق بإيداع أو تسليم أو تعيين المستندات والمذكرات الواجب تقديمها هنا يتم اللجوء إلى رئيس المحكمة الإدارية أو رئيس مجلس الدولة حسب الإشكال الذي تم إثارته ويصدر أمر بهذا الخصوص ويكون القرار الصادر غير قابل للطعن بأية طريقة من طرق الطعن المتعارف عليها¹.

ولعل الإجراءات المذكورة آنفاً هي بيان وتوضيح لما هو مُتَّبَع ومتعارف عليه عملياً في ظل القانون الجزائري، ومما ينبغي الإشارة إليه أنّ كافة الإجراءات المذكورة موضوع تقديم لائحة الطلب أو عريضة الدعوى يتوجب أن يسبقها تنظيم اللائحة وفقاً لما يتطلبه القانون من البيانات الواجب توافرها .

أما عن القانون المصري، فإنّه يستوجب رفع دعوى الإلغاء عن طريق تقديم عريضة مكتوبة، قد تم تسجيلها مسبقاً لدى قلم المحكمة المختصة وذلك عن طريق محامي مُقَيّد بجدول المحامين المعتمدين أو المقبولين أمام المحكمة المختصة موضوع الدعوى، وفي هذا المقام يجدر بنا القول بأن القانون المصري وبموجب قانونه الخاص بالمحاماة رقم (61) لسنة (1968) في كل من مواده (70_78)²، قد أجاز قبول أن تُقدّم العريضة من قبل محامي مُقَيّد ومعتمد لدى المحاكم الابتدائية ، بحيث أنه طالما تم قيده أمامها فيمكنه تقديم العريضة لدى المحاكم الإدارية، وفي هذا الصدد أيضاً يمكن القول بقبول تقديم العريضة أيضاً من قبل محامٍ مُعتمد أمام محاكم الاستئناف، وأمام محاكم النقض، أي يمكن القول بأنّ أيّ محامٍ مُقَيّد ومعتمد لدى أي نوع من المحاكم يمكنه أن يُقدّم عريضة دعوى الإلغاء أمام المحاكم الإدارية .

¹. بوضياف، عمار، الوسيط في قضاء الإلغاء " دراسة مقارنة مدعمة بتطبيقات قضائية حديثة في كل من الجزائر - فرنسا - تونس - مصر"، ط1، المملكة الأردنية الهاشمية، مكتبة دار الثقافة للتصميم والإنتاج، 2011، ص 249-251 .

². بوضياف، عمار، " دراسة مقارنة مدعمة بتطبيقات قضائية حديثة في كل من الجزائر - فرنسا - تونس - مصر"، مرجع سابق، ص 252.

كما أنّ توقيع المحامي على العريضة يُعتبر بمثابة إجراء جوهري، إذا ما تمّ التغاضي عنه أو إغفاله فإن ذلك يؤدي لا محالة لبطلان لائحة الدعوى أو العريضة، ولا يجوز القيام بأي إجراء ولا يصح قبوله إلا بعد تقديم اللائحة أو العريضة متضمنة كافة البيانات التي نص عليها القانون¹، ينبغي الإشارة إلى أن أحد قرارات محكمة العدل العليا جاءت ناصة على ما يلي " إذا كانت الوكالة تخوّل المحامي إقامة الدعوى ضد المجلس البلدي ولائحة الدعوى تفيد بأنّ القرار محل الطعن صدر عن المجلس البلدي، فلا يجوز إقامة الدعوى ضد رئيس البلدية ومخاصمته في الدعوى لأنّ الخصومة في مثل هذه الحالة تكون غير صحيحة"².

وإذا ما أخذنا بعين الاعتبار الحديث عن القانون الأردني، نجد ابتداءً بأنّ مصدر إجراءات التقاضي في الدعاوى الإدارية ودعوى الإلغاء أمام محكمة العدل العليا، هو وجود قانون خاص بذلك، حيث كان يؤخذ بالقانون المؤقت رقم (11) لسنة (1989)، ومن شأن هذا القانون توضيح الإجراءات وكيفية رفع الدعوى إلى حين صدور حكم فيها ، وبحيث أنه يتم رفع دعوى الإلغاء وفقاً لما هو معمول به في القضاء الأردني عن طريق تقديم استدعاء لدى رئيس كُتاب محكمة العدل العليا، وبتقديم الاستدعاء فإن الدعوى تُعتبر مرفوعة والخصومة والحالة هذه تُعتبر منعقدة، والحديث عن الاستدعاء يقودنا للحديث عن شروط صحة الاستدعاء المقدم في الدعوى وفقاً للقانون الأردني، نجد بأنه قد اشترط أن يكون مطبوعاً وموضّحاً فيه وقائع الدعوى ومضامين القرار المقدم الطعن فيه كذلك والأسباب الموجبة للطعن والطلبات التي يريد المُستدعي أو الطرف المُدعي الحصول عليها، وعليه فإنّ تخلف أيّ شرط من الشروط المذكورة أعلاه تؤدي إلى ردّ الدعوى، وإذا ما تم الخوض في اشتراط توقيع المحامي من عدمه على لائحة الاستدعاء، نرى بأنّ المُشرّع الأردني قد جاء جازماً بوجوب توقيع لائحة الدعوى من قبل أحد المحامين، ولكنّه في هذا الصدد قام باستثناء بعض الجهات من وجوبية التوقيع كما لو كانت الدعاوى قد أُقيمت من قبل الحكومة أو الهيئات العامة أو دوائر الأوقاف حيث لا يُشترط والحالة هذه توقيعها من قبل محامي³.

¹. المحروقي، شادية إبراهيم، الإجراءات في الدعوى الإدارية " دراسة مقارنة "، مرجع سابق، ص 72.

². قرار محكمة العدل العليا، رقم 194، لسنة 2011 .

³. الغويبري، أحمد عودة، قضاء الإلغاء في الأردن " دراسة تحليلية تطبيقية مقارنة "، مرجع سابق، ص 230 .

وفيما يتعلق بالرسوم القضائية، نجد بأن المُشرِّع الأردني قد سار على نهج القانون المصري حيث أنه اشترط التعجيل في سداد تلك الرسوم كما أنه استثنى في هذا المقام تسديد الرسوم من قبل الحكومة أو المفوض بتمثيلها قانوناً، بالتالي نجد بأن توقيع المحامي وسداد الرسوم القضائية يعتبر بمثابة القيد على رفع الدعوى، ومما يتميز به القانون الأردني أنه قد جاء على درجة عالية من الشدة، حيث أنّ الرسوم القضائية لديه تكاد تكون مرتفعة مقارنةً مع نظيره القانون المصري، كما أنه لا يشترط فقط توقيع الاستدعاء بل أوجب على المحامي أن يستمر في تمثيل المُوكل لحين صدور حكم في الدعوى، والذي من شأنه إضافة أتعاب عالية ينبغي على الطرف المُدعي أن يسددها للمحامي، وقد جاء رأي يطالب بتعديل نصوص القانون الخاصة بهذين القيدين، حيث أنه طالب بإلغاء النصوص التي تشترط توقيع الاستدعاء أو العريضة من قبل محامي أو اللجوء إلى توكيل محامي لرفع الدعوى، والعمل على تخفيض الرسوم القضائية إلى الحد الذي يمكن معه القول بأنّ المواطن باستطاعته دفع الرسوم القانونية مهما كان دخله المادي، والعمل على إلغاء التعجيل لدفع الرسوم¹.

و يرى الباحث بأنّ المَنحى أو المَسلك الذي سار عليه الرأي السابق يكاد يكون مسلكاً غير صحيح ويجانب الصواب، حيث أنّ كافة الدعاوى باختلاف أنواعها تتطلب رسوماً قضائية، والدعوى الإدارية أو دعوى الإلغاء شأنها شأن الدعاوى الأخرى تتطلب تسديد الرسوم الخاصة بها، ويتوجب على الطرف المُدعي تسديدها حتى يتمكن من السير في إجراءات دعواه، أما عن مقدار تلك الرسوم حبذا لو كانت تُفرض الرسوم بناءً على نوع القرار المطلوب إلغاؤه، وبحسب المطالب التي أوردتها المُدعي في دعواه، بالتالي يصبح لدينا مفارقة بين كل دعوى عن الدعوى الأخرى .

أمّا فيما يخص توقيع المحامي على الاستدعاء أو لائحة أو عريضة الدعوى كما جاءت مسمياتها، أجد بأنّ التوقيع أمر ضروري واستكمال المحامي للإجراءات لا يقلّ أهمية عن التوقيع فهو ضروري أيضاً، حيث أنّ المحامي يكون على قدر من الخبرة والمعرفة الواسعة ويمتلك من المعلومات ما من شأنه إفادة المُدعي في دعواه ومساندته في إثارة الدفوع القانونية اللازمة في

¹. الغويبري، أحمد عودة، قضاء الإلغاء في الأردن " دراسة تحليلية تطبيقية مقارنة "، مرجع سابق، ص 231 .

الوقت المناسب لها من أجل الحصول على مطالبه وعدم التفريط بأي منها في مواجهة الإدارة، فكيف يكون للإدارة مستشارين ومحامين يدعمونها في تسيير أعمالها، أجد بأن من حق المدعي أن يكون له محام يفوضه في الاستمرار بالسير في الإجراءات موضوع الدعوى، وذلك لحين صدور حكم في الدعوى، وفيما يتعلق بارتفاع الأتعاب التي سوف يُطالب بها المحامي الطرف المدعي فيمكن التخلص من هذه الثغرة عن طريق اللجوء إلى قاعدة الجوازية في إبقاء المحامي مستمراً في العمل لحين صدور حكم نهائي في الدعوى أو الاكتفاء بتوقيع المحامي على الاستدعاء موضوع الدعوى، وهو أمر مردّه في النهاية للطرف المدعي الذي يمكنه أن يقدر مصلحته في هذا الصدد.

وعند الحديث عن التعجيل في دفع الرسوم القضائية، فلا نجد مبرراً للتعجيل حيث يستطيع المدعي أن يسدد الرسوم حتى بعد صدور حكم نهائي ويات في الدعوى، بالتالي لا مبرر للتعجيل ونحن مع الرأي القائل بعدم التعجيل حيث لا منطقيه في التعجيل، وإذا ما كان هنالك خشية من عدم سدادها أو عدم استحقاق الدولة لها، فمن المتعارف عليه بأن دين الدولة يُعتبر من الديون الممتازة ويتصدر أي نوع آخر من الديون ويمكن التحصل عليه بسهولة من الطرف المدعي المتوجب عليه تسديد الرسوم .

وبالرجوع للقانون الأردني والخوض في الحديث عن الطلبات الواجب إيرادها في لائحة الدعوى فإن الطلب الأهم والمعتبر بمثابة الأصل في الدعوى، أن يقدم المدعي طلب الإلغاء للقرار الإداري وأن يكون الطلب صراحةً بذلك، لكن إذا ما عدنا لما هو معمول به في مجلس الدولة الفرنسي نجد بأنه قد أعطى الخيار للمدعي أو الملتزم في أن يودع أو يقدم التماس موجز لأجل الطعن بإلغاء القرار الإداري أو يقوم بتقديم مذكرة مختصرة يوضح فيها الطلبات التي يريدونها ويشترط أن تتبعها والحالة هذه مذكرة أخرى شارحة وموضحة لما ورد بها¹، لكن ما جرى به العمل في الواقع المصري، هو التساهل في تكييف الدعوى حيث أنها تأخذ بما يرمي إليه المدعي من مقصود عباراته، حيث أنه إذا كان الشرح يرمي ويوضح أو يستدل منه أن المدعي يريد إلغاء القرار

¹. الغويبري، أحمد عودة، قضاء الإلغاء في الأردن " دراسة تحليلية تطبيقية مقارنة "، مرجع سابق، ص 232 .

الإداري فإنها تأخذ بما يقصده المدعي حتى وإن لم يذكر ذلك صراحةً، كما أنها اعتبرت بأن مجرد المنازعة على أي قرار إداري هي من قبيل الطعن في القرار بالإلغاء .

أما عن القانون الأردني فإنه قد سار على نهج سابقه حيث أنه اكتفى بأن يكون الطلب المتعلق بالإلغاء واضحاً من عموم طلبات المدعي حتى وإن لم يتم ببيانها بشكل صريح وقاطع في عريضة الدعوى .

و الباحث يرى بأنه من الأفضل أن تكون عريضة أو لائحة الدعوى متضمنة طلبات صريحة لإلغاء القرار المطعون به حيث أن المحكمة ليست من شأنها تحليل مضامين الطلبات واستخلاص الطلب المتعلق بالإلغاء من عدمه، فهي تسعى لحل النزاع وفقاً لما يطلبه الخصوم وليس لها أكثر من ذلك، بالتالي نجد وجوب التشديد على صراحة الطلبات المتعلقة بالإلغاء حيث أن من شأن عدم وضوحها خلق نوع من التضليل للقضاء، وإضاعة الوقت والجهد في استخلاص مضامين الحديث بدلاً من السير في صلب الدعوى وحلّ النزاع القائم بها .

وما بعد الحديث عن كل من القانون المصري والأردني والفرنسي سوف ننقل للحديث عن الوضع الفلسطيني، فبعد بيان الشكليات الواجب توافرها والتي قد تم استمالتها من النصوص الواردة في قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية، نأتي للحديث عن كيفية رفع دعوى الإلغاء، نجد بأن القانون الفلسطيني قد أوجب رفع دعوى الإلغاء مباشرة أمام محكمة العدل العليا، حيث أنها تمثل استثناءً على القاعدة القائلة بأن التقاضي على درجتين إلا أنه أمام محكمة العدل العليا فإن التقاضي على درجة واحدة، حيث أن الإجراءات تكون بدايتها بتقديم استدعاء إلى قلم المحكمة وذلك بوجوب تقديمه بعدد الأشخاص أو الجهات المستدعى ضدهم مع وجوب إرفاق الأوراق والمستندات المؤيدة بذلك ولا يجوز سماع الاستدعاء إلا إذا تم تقديمه من قبل محامي مزاول .

وتعتبر الدعوى مرفوعة في فلسطين بإيداع الاستدعاء لدى قلم كاتب المحكمة المختصة كما ذكرنا آنفاً، والإيداع يتم بعد توقيع المحامي وتسديد الرسوم القضائية التي يتطلبها القانون ونجد ذلك جلياً وواضحاً إذا ما عدنا للمادة (54) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية النافذ نجدها ناصة

على ما يلي : " يقيد قلم المحكمة لائحة الدعوى يوم إيداعها في سجل القضايا بعد دفع الرسم وتعطى رقماً مسلسلأً وتختتم بخاتم المحكمة ويدون التاريخ باليوم والشهر والسنة "، ويجب أن تكون اللائحة مشتملة على كافة الطلبات التي يحق للمدعي أن يطالب بها حيث إقامة الدعوى¹.

ونجد أنه بإيداع الاستدعاء وانعقاد الخصومة تترتب عليها العديد من الآثار نورد أهمها على النحو التالي :

1_ بعد تحريك الخصومة يترتب عليها تدخل القاضي الإداري مباشرةً وحيث أنه يقوم بدور ايجابي في هذا الصدد، وهذا ما يميز إجراءات التقاضي الإدارية عن كل من الإجراءات الأخرى، كالإجراءات المتبعة في دعاوى المدنية والتجارية، حيث أن القاضي الإداري هو من يعمل على توجيه الإجراءات وتحديد الطريق الأمثل لسيرها، حيث أنه يعمل على الأمر بأجراء التبليغات كما أنه ينفرد بتحديد الإجراءات الضرورية دون غيرها، كما أنه يستطيع التحديد فيما إذا كانت الإجراءات التحقيقية في الدعوى موضوع النظر قد اكتملت أم أنها لم تكتمل بعد .

ويبرز الدور الإيجابي للقاضي كونه هو الذي يسعى ويعمل جاهداً على تحقيق التوازن بين كل من طرف الإدارة والطرف الأخر، ولقد أشار البعض إلى أن دور القاضي والحالة هذه بمثابة دور استيفائي، أي أنه هو الذي يقوم بسد النقص في الإجراءات المتبعة موضوع الدعوى².

2_ يتم قطع مواعيد الدعاوى وسقوط مواعيد التقادم للحقوق الواردة فيها .

3_ الخصومة لا تسقط بوفاة أحد الخصوم طالما أن الوفاة قد كانت لاحقة على تقديم عريضة الدعوى، وهذا يقودنا للحديث عن فقدان الأهلية فلا نجد بأن لها أدنى تأثير طالما تم فقدانها ما بعد انعقاد الخصومة حيث أنها تسري عليها الأحكام المتعلقة بوقف وانقطاع الخصومة .

4_ لا يمكن القول بتساوي القضاء الإداري والقضاء العادي من ناحية اعتبار تاريخ الخاص بالادعاء بمثابة منطلق للفائدة القانونية حيث أن التبليغ بهذا الصدد له أثره الحتمي .

¹. زيدان، أسامة نسيم، الخصومة في دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص 98 _ 99.

². كنعان، نواف، القضاء الإداري في الأردن، مرجع سابق، ص 356.

5_ تتميز الإجراءات في الدعوى الإدارية بأنها تتم كتابةً، وذلك كون هذه الدعوى تعتمد بشكل كبير على الاستدعاءات المكتوبة بالإضافة للأوراق والمستندات المؤيدة للحق موضوع النزاع أو الدعوى، كما أنّ اللوائح الجوابية في هذا النوع من الدعاوى تكون مكتوبة، وحيث أنها تتضمن على ردود على الاستدعاء المُقدّم في الدعوى، ولعلّ مرّد الإجراءات الكتابية يعود لكون القضاء الإداري هو قضاء مشروعية، ينبني على إنزال حكم القانون والرعاية للمصالح العامة، كما تلك الإجراءات رغم كونها كتابية إلا أنها تتميز بالمرونة والسهولة واليسر، ومرّد هذه الميزة كون القاضي الإداري هو من يمارس الدور الإيجابي في دَعاوى الإلغاء¹.

تَجدر الإشارة بنا إلى أنّ إيداع العريضة لدى قلم المحكمة يُعتبر بموجبه إجراء رفع الدعوى صحيحاً مهما اختلف موضوعها، حيث أنه لا يوجد طريق آخر لإقامة الدعوى ورفعها إلا بسلوك طريق إيداع اللائحة لدى قلم الكتاب وقيد العريضة في السّجل الخاص بها للقيد، أمّا عن إعلان عريضة الدعوى فبعد أن يتم إيداع العريضة فإنه يتم إبلاغ العريضة ومُرفقاتها للجهة الإدارية المُختصة و إلى كل من له شأن بها وذلك بوساطة البريد، إلا أنّه يرد قيد على ميعاد الإعلان أو التبليغ حيث يجب أن يكون في ميعاد لا يتجاوز سبعة أيام من تاريخ تقديم الإعلان إلى قلم المحكمة المُختصة، ويتم عادةً إنابة هيئة قضايا الدولة عن الجهة الإدارية من أجل القيام بتسليمها للإعلانات الخاصة بصحيفة الدَعاوى المتعلقة بهذه الجهة².

فيما يتعلق بالقانون الأردني وذلك بالرجوع للمادة (17) من قانون محكمة العدل العليا نجد بأنها أجازت للمستدعي ضده أن يُقدّم للمحكمة لائحة جوابية على استدعاء الدعوى وذلك خلال مدة تبلغ خمسة عشر يوماً من تاريخ تبليغه بالاستدعاء، ويمكن لرئيس المحكمة أن يعمل على تقليل هذه المدة بناءً على ما يُقدّم من المستدعي من طلبات بهذا الشأن أو يعمل على تمديد المدة وزيادتها بناءً على طلب المُستدعي ضده إلا أنّ هذا مرهونٌ بأن لا تقل المدة عن يومٍ واحد ولا تزيد في ذات الوقت عن عشرة أيام عند تقديم طلب التمديد.

¹. كنعان، نواف، القضاء الإداري في الأردن، مرجع سابق، ص 356-358 .

². زيدان، أسامة نسيم، الخصومة في دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص 100-101 .

ويمكننا التنويه بأن مكتب المحامي الموقَّع على الاستدعاء يمكن اعتباره بمثابة موطن مُختار للمدَّعي وذلك إذا لم يتم اختيار موطن مختار آخر لغايات ورود التبليغات عليها .

المبحث الثاني: تفعيل الرقابة القضائية

عند الحديث عن تفعيل الرقابة القضائية فهذا يعني أنّ ذلك يقودنا للحديث عن الإجراءات التي تحصل أمام هيئات القضاء والنظر في الدعاوى والطلبات التي يمكن أن تُقدّم أمامها، وذلك لفهم مكنوناتها وما تتميز به من إجراءات تتفرد بها عن غيرها من الإجراءات الأخرى أو الطلبات والدعاوى الأخرى .

وعليه فقد تم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين على النحو التالي : المطلب الأول تناول الحديث عن القرار المؤقت " القرار المُستعجل "، أمّا عن المطلب الثاني فقد أولى أهمية للحديث عن دعوى الإلغاء وإجراءاتها وما تتفرد به من إجراءات خاصة تميزها عن غيرها من الدعاوى .

المطلب الأول: القرار المؤقت " القرار المُستعجل "

تتميّز القرارات الإدارية بأنه لا يجوز القيام بوقف تنفيذها، وذلك تبعاً لقيام دعوى الإلغاء بشأن القرار الإداري موضوع الدعوى، إلا أنّ بعض القواعد تحمل استثناءً وخروجاً عن الأصل ويتمثل الاستثناء في هذا الباب بجواز تقديم الطلب لأجل وقف تنفيذ القرار الإداري موضوع الطعن بالإلغاء، ويُعتبر طلب وقف تنفيذ القرار الإداري بمثابة طلب مُشتق من عام، ألا وهو دعوى الإلغاء والتي يتم تحريكها لغاية إلغاء القرار الإداري وإعدام آثاره بشكل أبدي، أمّا عن طلب وقف تنفيذ القرار الإداري وكونه مُشتق من أصل ولا يمكنه أن يؤدي إلى ذات الآثار الناتجة عن دعوى الإلغاء، إلا أنه يمكنه أن يُعطّل القرار لفترة مؤقتة حيث أنه لا يتميّز بالديمومة¹.

¹. شعبان، أنور عصام، وقف تنفيذ القرارات الإدارية، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة النجاح الوطنية، نابلس- فلسطين، 2013، ص 1 .

الفرع الأول: تعريف القرار المُستعجل وشروطه

و يُعتبر طلب وقف تنفيذ القرار الإداري مُشابه لأي طلب آخر من الطلبات المُقدّمة، أمام القضاء، إلا أنّ هذا النوع من الطلبات يتميز بصفات وماهية ينفرد بها عن غيره من الطلبات الأخرى¹، كما أنّه يتطلب بعض الشروط حتى يمكن القول بقبوله شكلاً وموضوعاً، ولعل هذا يقودنا للحديث عن المفهوم الذي يحمله طلب وقف تنفيذ القرار الإداري، حيث أنّ الأصل أنّ تقديم دعوى الإلغاء أو اللائحة الخاصة بالدعوى لا يترتب عليها وقف تنفيذ القرار الإداري وعليه إذا ما نظرنا للتعريف الفقهي لطلب وقف تنفيذ القرار الإداري نجد بأنّه عبارة عن : " طلب مُستعجل يقوم الطاعن بتقديمه على القرار الإداري المطلوب إلغاؤه، وحيث أنّ ذلك بُغية توقي آثار تنفيذ القرار الطعين، وحيث أنّه يُقدّم لوقف الآثار التي لا يمكن تداركها فيما إذا قُبِلت دعوى الإلغاء"².

ويُعتبر طلب وقف تنفيذ القرار الإداري من الطلبات المُستعجلة التي نصّ القانون عليها، والأصل أنّ ينفرد الطلب الخاص بوقف القرار الإداري على قيود وضوابط تحكّم الأخذ به، حيث أنّ انعدام تلك الضوابط سوف تؤدي بطبيعة الحال إلى نتائج غير مُرضية أو من شأنها أن تعمل على الحدّ من القوة للقرارات الإدارية³.

أمّا عن الواقع الفلسطيني نجد بأنّ القانون الفلسطيني لم يُفرد تعريفاً واضحاً وصريحاً لبيان المقصود بوقف تنفيذ القرار الإداري، كما أنّه لم يعمل على تبيان شروط وضوابط هذا الطلب إلا أنّه إذا ما أمعنا النظر في قرارات محكمة العدل العليا نجد بأنّها أقرت أنّه والحالة هذه نقوم بالعودة للقواعد العامة في القانون الإداري مع الأخذ والاهتمام بما أخذ به الفقه والقضاء الإداري، وبالعودة لكل من قانون تشكيل المحاكم النظامية النافذ وكذلك قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية نجد بأنّها بقيت صامتةً حيال تنظيم هذه المسألة، ولم تعترض لها بالتنظيم والتبيان لماهيتها

¹ . عبد الله، عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري " مبدأ المشروعية تنظيم القضاء الإداري قضاء الإلغاء "، مرجع سابق، ص 127_130 .

² . شعبان، أنور عصام، وقف تنفيذ القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 6-7 .

³ . زين الدين، بلال أمين، دعوى الإلغاء في قضاء مجلس الدولة " دراسة مقارنة "، مرجع سابق ص 451-452 .

الصحيحة¹، إلا أنه يمكن القول بأنه عبارة عن طلب مستعجل يقوم الطاعن المُقدّم للطعن ضد القرار الصادر بإلغائه وبيتغي بذلك تدارك الآثار المترتبة على تنفيذ القرار الإداري الصادر والذي لا يمكن تداركها إذا ما قُبلت دعوى الإلغاء، وبما أنّ طلب وقف تنفيذ القرار الإداري يُعتبر طلب مُتفرّع عن دعوى الإلغاء ولا يمكن القول بأنه عبارة عن دعوى قائمة بحد ذاتها، بالتالي نخلّص إلى نتيجة مفادها بأنّ هذا الطلب يتبع دعوى الإلغاء وجوداً وعدماً، أي يمكن القول بجواز تقديم هذا النوع من الطلبات ويمكن اعتباره كإجراء وقائي بشكل مؤقت لحين البتّ في الدعوى².

وإذا ما عدنا للمادة (51) من قانون تنظيم مجلس الدولة المصري لسنة (1972)، نجد بأنّها جاءت صريحةً واضحةً بالقول، بأنّه لا يترتب على تقديم الطعون أمام المحاكم الإدارية من أجل إلغاء القرار الإداري العمل على وقف تنفيذ الحكم موضوع الطعن³، وذلك ما لم تأمر الدائرة المختصة بفحص الطعون بغير ذلك، كما جاءت ناصّةً بأنّه لا يترتب على تقديم الطعون أمام محاكم القضاء الإداري في الأحكام الصادرة عنها وقف تنفيذ القرارات الإدارية ما لم تأمر المحكمة بغير ذلك⁴، ويمكننا من خلال استقراء نصوص كل من المادة (49) والمادة (50) من قانون مجلس الدولة المصري الأمور التالية⁵:

1_ بما أنّ الأصل يُجيز الطعن بالقرار الإداري موضوع الطعن بالإلغاء، فانه يجوز تقديم طلب وقف تنفيذ القرار ما لم يرد نصّ قانوني بغير ذلك .

2_ يجب العمل على إيراد طلب وقف تنفيذ القرار الإداري ما بين ثنايا صحيفة الدعوى .

3_ اختصاص النظر في طلبات وقف تنفيذ القرارات الإدارية تنفرد بها المحاكم الإدارية دون غيرها من الجهات القضائية الأخرى .

¹. شعبان، أنور عصام، وقف تنفيذ القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 9 .

². شعبان، أنور عصام، وقف تنفيذ القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 8 .

³. طماوي، سليمان محمد، الوجيز في القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 825 .

⁴. زين الدين، بلال أمين، دعوى الإلغاء في قضاء مجلس الدولة " دراسة مقارنة "، مرجع سابق، ص 53 .

⁵. المادة 49، 50، من قانون مجلس الدولة المصري .

لعل السؤال الذي يُثار في هذا الصدد، حول الشروط الواجب توافرها و قيامها حتى يمكن القول بإمكانية تقديم الطلب من أجل وقف تنفيذ القرارات الإدارية موضوع الطعن؟؟

نجد بأن كل من الفقه والقضاء الإداري عمل على تبيان الشروط التي يجب قيامها حتى يمكن القول بقبول طلبات وقف تنفيذ القرارات الإدارية، كما أنهم عملوا على تقسيم هذه الشروط إلى شروط موضوعية وشكلية ، والبعض الآخر قام بتقسيمها إلى شروط خاصة وعامة، وعليه إذا ما توافرت الشروط التي نصّ عليها القانون يمكن القول بإمكانية تقديم طلبات وقف تنفيذ القرارات الإدارية، وبشكل عام نجد بأن البعض هذه الشروط بشكل عام، تُعتبر من متطلبات قبول طلبات وقف تنفيذ القرار الإداري ويمكن إيرادها على النحو التالي:

ونجد بأن البعض أورد ثلاثة شروط حتى يمكن القول بقبول وقف تنفيذ القرار الإداري . ويمكن إيرادها على النحو التالي:

(1) أن يطلب الطاعن في دعوى الإلغاء وقف تنفيذ القرار الإداري بشكل صريح ولعل ذلك يعود كونه وقف تنفيذ القرار الإداري ليس غايةً مطلوبة بحدّ ذاتها إلا أنه يُعتبر بمثابة الطريق أو السبيل الممهّدة لإلغاء القرار الإداري، وهذا يؤكد ما تم ذكره آنفاً بأن هذا الطلب هو عبارة عن طلب متفرّع عن دعوى الإلغاء ولكن قد يتبادر إلى أذهاننا السؤال التالي:

من حيث وقت تقديم طلب وقف القرار الإداري فهل يجب أن يتمّ تقديمه مع دعوى الإلغاء في وقت واحد؟

أي هل يجب أن يُرفق الطلب بطلب الإلغاء أو يجوز تقديمه ما بعد تقديم طلب الإلغاء .

بديهياً نجد بأنّه لا يجوز أن يُقدّم طلب وقف التنفيذ ما قبل تقديم دعوى الإلغاء ولعل مراد ذلك يعود لأمرين

(أ) كما ذكرنا فإنّ طلب وقف التنفيذ طلب متفرّع عن طلب الإلغاء وكونه متفرعاً عنه فلا يمكن القول بتقديم هذا الطلب على دعوى الإلغاء حيث لا يوجد مبرر لذلك .

(ب) يمكن إرفاق طلب وقف تنفيذ القرار الإداري بدعوى الإلغاء وذلك كون القرار الإداري يكون مكتسباً للصفة التنفيذية منذ اليوم الأول لصدوره كونه مستوفى الأركان الخاصة بنفاذه ما لم يتم العمل على تأجيل تنفيذ القرار الإداري إلى وقت لاحق بعد صدوره¹.

(2) أمّا عن الشرط الثاني فهو يتحدث عن قيام ركن الاستعجال أي يجب أن تكون النتائج المترتبة على تنفيذ القرار الإداري من الصعب تداركها إذا ما تم صدور الحكم بالإلغاء بالتالي نخلص إلى نتيجة مفادها، بأن طلب وقف التنفيذ يجب أن يقوم على ركن الاستعجال ويمكن إيراد مثال بهذا الشأن على النحو التالي: " تنفيذ القرار الإداري المتضمن رفض الترخيص للمدعي في التجارة بالأسلحة وما ينطوي على هذا القرار من سلبٍ لحريته وتقييد لها في العمل وذلك بتحتيته عن إمكانية جواز إدارة محلات الذخائر والأسلحة التي يملكها بالاستناد إلى كونه مصاباً بمرض عقلي قد يترتب عليه أضرار جسيمة يتعدّر تخطيها إذا ما أُجيز له إدارة هذا النوع من المحلات، وحيث أنّ الأضرار لا تقف عند حرمانه من مباشرة هذا النوع من الأنشطة التجارية بل إنّ الحرمان يمتد إلى التدليل عليه بأنه مصاب بأمراض عقلية وهذا يؤدي لعدم الثقة به والقضاء على سمعته التجارية في مجال تجارته"، وحيث أنّه من المتعارف عليه بأنّ العلاقات التجارية تقوم بالأساس على الثقة والأمانة وبالتالي وبناءً على ما تقدّم فإنّ الحكم المطعون فيه إذا ما قضى بوقف تنفيذ القرار الإداري ما بعد بيان وتوضيح قيام ركن الاستعجال نجد بأنّ الطاعن قد أصاب الحق فيما خلص إليه في هذا الشأن².

بالتالي يمكن القول فيما سبق بأنه يتعين على القضاء الإداري ألا يعمل على وقف تنفيذ القرار الإداري إلا إذا توافر ركن الاستعجال، فعلى سبيل المثال لو تمّ حرمان أحد الطلاب من تقديم امتحان كان له الحق في أدائه مما يترتب على حرمانه من تقديمه إفراس نتائج ضارة عليه ولا يمكن تداركها إذا حرم من هذا الحق وعليه يمكن القول بأنّ ركن الاستعجال والحالة هذه متوافر وعليه فإنّ نفاذ القرار المطعون فيه مستنقذ لأغراضه .

¹. العبادي، محمد، قضاء الإلغاء "دراسة مقارنة"، ط1، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 1990، ص 277-278 .

². عبد التواب، معوض، الدعوى الإدارية وصيغها، ط3، الإسكندرية، دار الفكر الجامعي، 1998، ص 471 .

وإذا ما أخذنا نظرة فاحصة كما هو مأخوذ به في مختلف القوانين بشأن شرط الاستعجال فإننا سنوردها على النحو التالي:

موقف القضاء الفرنسي:

ابتدأنا بالقانون الفرنسي، نلاحظ بأنه جاء متشدداً في إيراد هذا الشرط ، حيث أنه لم يكن يمنح قرارات بوقف التنفيذ إلا في حالات ضيقة و حصرية .

كما هو الحال بوقف تنفيذ ترخيص للبناء في مكان توجد فيه آثار، و القرارات الصادرة بحل الجمعيات الخيرية¹.

موقف القضاء المغربي:

أما عن ما هو مأخوذ به في ظل القضاء المغربي فقد جاء في أحد أحكامها أنّ الحكم ضد الشركة الوطنية للمحروقات "سوحاب" من شأنه أن يؤدي إلى شل حركة الشركة والعمل على إيقاف أنشطتها وذلك وفقاً لما جاء عند الغرفة الإدارية، وما يمكن استنتاجه أنّ هذا القرار يؤكّد على وجوب توافر ركن الاستعجال ولم يوجد أيّ شروط أخرى أقرها القضاء الإداري المغربي إضافةً لهذا الشرط وعليه يتضح لنا بأنّ المُشرّع المغربي يقدر كل حالة على حده وذلك من شأنه أن يوسّع في بعض الحالات من توافر الاستعجال ويضيّق منها في حالات أخرى .

موقف القضاء الأردني:

أما عند موقف القضاء الإداري الأردني:

نجد بأنّ محكمة العدل العليا أجازت تقديم طلبات على هذه الشاكلة إلا أنّها أفردت من الشروط ثلاثةً لتحقيقه وهي على النحو التالي:

(1) أن يُقدّم طلب وقف التنفيذ مع لائحة الدعوى .

¹. زين الدين، بلال أمين، دعوى الإلغاء في قضاء مجلس الدولة "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 299 .

(2) أن تؤسس الدعوى على أسباب جديدة ومعقولة .

(3) أن يكون من شأنه تنفيذ القرار الإداري نتائج لا يمكن العمل على تداركها¹ .

ولم تعمل المحكمة على تحديد معيار واضح ومحدّد لماهيّة النتائج التي لا يمكن تداركها بل أنّها تقرر ذلك في كل قضية على حده² .

موقف القضاء التونسي:

أمّا موقف القضاء التونسي بهذا الشأن نجد بأنّه اعتبر أنّ طلب وقف تنفيذ القرار الإداري هو طلب موجّه ضد قرار ذي صيغة خاصة تكاد تختلف عن صيغة القرار الإداري كما أنّه يحمل بين طبيّاته نظام خاص من حيث إجراءاته وقوته وفاعليته، وحيث أنّ توقيف تنفيذ القرار الإداري يهدف بدرجة أولى إلى تعطيل تنفيذ قرار إداري موضوع طعن أو حق أو مصلحة معينة، وفي نظر القانون التونسي يُعتبر هذا الطلب بمثابة طلب استثنائي كما أنّه طلب ذو صيغة قضائية وكما أنّه طلب فرعي يرتبط بأصل والأصل والحالة هذه دعوى الإلغاء، كما أنّه لا يمكن أن يمسّ بالأصل، كما أنّ الآثار المترتبة على هذا الطلب من شأنها الزوال حين صدور حكم قضائي بالأصل في الدعوى وهذا يؤكّد نتيجة مفادها أنه بمثابة إجراء وقتي وليس دائماً³.

نلاحظ بأنّ المُشرّع التونسي قد سار على نهج سابقه حيث أنّه أجاز توقيف تنفيذ القرار الإداري موضوع الطعن إذا كان من شأن تنفيذ القرار الإداري التسبّب بآثار ونتائج لا يمكن تداركها والتخلّص منها، كما أنّ هذا الطلب من وجهة نظر المُشرّع التونسي يعتبر طلب متفرّع عند الدعوى الأصلية ولا يمكن القول باستقلاليته فهو يُعتبر طلب عارض.

¹. الغوبري، أحمد عودة، قضاء الإلغاء في الأردن " دراسة تحليلية تطبيقية مقارنة"، مرجع سابق، ص 271 _ 273 .

². العبادي، محمد، مرجع سابق، ص 279-280 .

³. ابن عاشور، عياض، القضاء الإداري وفقه المرافعات الإدارية في تونس، د ط، تونس، المطابع الموحدة سراس للنشر، 1995، ص 277-285 .

إذا ما تمّ الخوض في الشروط الواجب توافرها لكي يمكن القول بإمكانية تقديم طلب وقف تنفيذ القرار الإداري وفقاً لوجهة نظر المشرّع التونسي نجد ما يلي:

(1) الشرط التشريعي :

أي يجب أن يكون هناك نتائج من أعمال لا يمكن تداركها إلا أنّ ذلك الشرط يعود لتقدير قاضي الموضوع .

(2) الشروط الأخرى :

وهي بوجود توافر أسباب جديّة حتى يمكن تقديم الطلب كما يجب أن تتوافر العلاقة السببية بين القرار موضوع الطعن والضرر الذي قد يلحق بالطاعن من وجود القرار¹.

موقف القضاء المصري:

أمّا عن التشريع المصري والشروط التي أوردها في هذا الشأن:

ابتداءً نجد بأنّه أجاز تقديم طلب وقف التنفيذ للقرارات الإدارية سواءً أكانت مكتوبةً أو شفاهةً أو صريحةً أو ضمنيةً فهي على حدٍ سواء، وحيث أنّ الشرط العام للقول بقبول طلب وقف تنفيذ القرار الإداري أنّه يجب أن يقدّم لوقف تنفيذ إداري بالشكل والهيكل المتعارف عليه في كل من الفقه والقضاء الإداري وحيث أنّ ذلك يعني منع قبول طلبات وقف التنفيذ لأي عمل من الأعمال المادية أو التصرفات القانونية، ونجد بأنّ المشرّع المصري قد أفرد شروط ثلاثة لقبول طلبات وقف التنفيذ وحيث أنّ أحد تلك الشروط يندرج تحت مُسمّى الشروط الشكلية أما عن الشرطين الآخرين فهما شروط موضوعية.

(1) الشرط الشكلي :

يجب أن يرد طلب وقف تنفيذ القرار الإداري في صحيفة الدعوى ذاتها، حيث ينفرد أحد بنود لائحة الدعوى لطلب وقف القرار الإداري موضوع الطعن وعليه يتضح لنا بعدم جواز تقديم

¹. ابن عاشور، عياض، القضاء الإداري وفقه المرافعات الإدارية في تونس، مرجع سابق، ص 277-285 .

طلب وقف التنفيذ دون تقديم طلب الإلغاء وكذلك بعدم جواز تقديم طلب وقف التنفيذ في لائحة مستقلة عن لائحة الدعوى، ونجد بأن هذا مؤيد بما هو وارد في أحكام المحكمة الإدارية العليا حيث ورد في حكمها الصادر في 12 يوليو سنة 1958 ما يلي :

" طلب وقف التنفيذ لا يعدو أن يكون طعناً في القرار المطلوب إلغاؤه، وإن وجه الاستعجال المبرر لطلب وقفة كما حدده القانون وهو أن يترتب على تنفيذ القرار الإداري نتائج يتعدّر تداركها واحتمال هذا الحظر أنه صحّ قيامه متلازماً زمنياً مع القرار ذاته من يوم صدوره تبعاً لقابلية هذا القرار للتنفيذ بالطريقة المباشرة بوصفه قراراً إدارياً"¹.

كما نصت المحكمة في حكم آخر لها صدر في 23 مايو 1972 :

"عدم قبول طلب وقف التنفيذ إذا ما كان الطاعن قد بدأ برفع دعواه أمام قاضي الأمور المستعجلة بطلب وقف تنفيذ القرار ثم أُحيلت الدعوى إلى جهة القضاء الإداري للاختصاص ذلك لأنّ هذه الحالة ليس من مقتضاها الالتزام بإجازة هذا الوضع الذي ترتّب على خطأ لجوئه إلى قاضي الأمور المستعجلة والذي يتمثّل في طلبه أمامه وقف التنفيذ على استقلال"².

(2) يُشترط أن يتدرّب على تنفيذ القرار نتائج لصعوبة تداركها وهو شرط موضوعي كهدم منزل اثري أو إلغاء بعثة دراسية .

(3) يُشترط أن يقوم طلب وقف التنفيذ على أسباب جديّة"³.

موقف المشرع الفلسطيني :

أمّا عن الشروط التي سار عليها النهج الفلسطيني :

ما جرت عليه العادة أن يتم تقديم طلبات وقف تنفيذ القرارات الإدارية مع لائحة الدعوى، حيث قد يتم تذييله في لائحة الدعوى ضمن الطلبات التي يُوردها المدعي في دعواه أو أن يكون منفصلاً

¹. المحكمة الإدارية العليا المصرية، الحكم الصادر في 12/ يوليو، سنة 1958 .

². المحكمة الإدارية العليا المصرية، الحكم الصادر في 23/ مايو، سنة 1972 .

³. زين الدين، بلال أمين، دعوى الإلغاء في قضاء مجلس الدولة " دراسة مقارنة " ، مرجع سابق، ص 454_459 .

بطلب مستقل، إلا أنّ الضابط الواجب الأخذ به هو مُزامنة الطلب مع لائحة الدعوى، ويُشترط بأيّ حال من الأحوال تقديمه ما بعد تقديم لائحة الدعوى، ولم يرد أيّ اتفاق في الأنظمة القانونية على وجوب اقتران طلب وقف التنفيذ للقرار مع لائحة الدعوى .

و الباحث يميل الى الرأي الذي يذهب بأنه لا مبرر من إلزام المُستدعي أن يقدّم طلب وقف التنفيذ مع لائحة الدعوى، وفي ذات الوقت حيث أنه يمكن أن تكون الآثار الضارة التي لا يمكن تداركها غير متوافرة وليس على درجة من الأهمية للقول بتقديم طلب بوقف تنفيذ القرار الإداري، فلا مسوّغ لإجباره على ذلك بل يمكن القول بجواز تقديم هذا الطلب في أيّ وقت شاء ولكن ما قبل انقضاء الدعوى بحكم قضائي، حيث يُترك للمستدعي الحق في تقديم طلب الوقف حين يرى بوجوب تقديمه¹.

أمّا عن الشروط المتعلقة بمواعيد تقديم الطلبات الخاصة بوقف تنفيذ القرارات الإدارية نجد بأنّ المُشرّع الفلسطيني قد أورد في المادة (284) من قانون أصول المحاكمات المدنية التجارية ما يلي:

"1- 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 يوماً على تقديم الطلب إليها

2- تسمع الطلبات المتعلقة بأوامر الإفراج عن الأشخاص الموقوفين بوجه غير مشروع طيلة مدة إيقافهم دون التقيد بميعاد²، وبذلك يتّضح لنا بأنّ ميعاد تقديم طلبات وقف تنفيذ القرارات الإدارية تبعاً للقواعد العامة للقضاء الإداري هي (60)، وذلك من تاريخ صدور القرار أو تبليغه لذوي الشأن .

¹ لشعبان، أنور عصام، وقف تنفيذ القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 26 .

² المادة (284)، قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية .

أما عن الشروط المعمول بها في فلسطين لقبول طلب وقف تنفيذ القرار الإداري نجد بأن محكمة العدل العليا الفلسطينية قد أوردت حكماً لها جاء فيه:

" بالتدقيق والمداولة وبعد الاستماع إلى أقوال وكيل المُستدعي فإننا نجد بأن الاجتهاد القضائي قد استقرّ على أنّ طلب وقف تنفيذ القرار الإداري يقوم على ركنين، الأول: قيام الاستعجال بأن يترتب على تنفيذ القرار نتائج يتعدّر تداركها، والثاني: يتصل بمبدأ المشروعية بأن يكون الادعاء قائماً بحسب الظاهر على أسباب جديّة"¹.

وباعتبار انعدام النصوص الخاصة في هذا الخصوص وكوّن الطلب من الطلبات المستعجلة فإن محكمة العدل العليا تطبّق ما جاء في المواد (102_114) وتراعيها عند ورود مثل هذه الحالات، وبالتدقيق فيما جاء في مشروع القضاء الإداري الفلسطيني وذلك في المادة (32) من أصول المحاكمات المدنية التجارية نجدها ناصّة على ما يلي :

" يندب في كل محكمة إدارية عضو من درجة قاضي محكمة بداية على الأقل للفصل بصفة مستعجلة دون المساس بأصل الحق في المسائل التي يخشى عليها من فوات الوقت"².

والمادة (33) من ذات القانون التي جاءت ناصّة علي ما يلي :

" لا يترتب على رفع الدعوى للمحكمة الإدارية وقف تنفيذ القرار المطلوب إلغائه إلا إذا قدم طلباً بذلك"³، وبذلك يتّضح لنا بأن القضاء الفلسطيني قد نَحى بمنحى غيره من القوانين وسار على هدي ما سارت عليه .

أما عن الأخذ بشرط الجديّة، فلم يذهب أدراج الرياح بل هناك تطبيقات لمحكمة العدل العليا الفلسطينية تؤكّد على أنّه تم الأخذ به وذلك وفقاً لما جاء في أحد قراراتها والتي سنوردها في هذا الصّدّد : " وفي هذه الدعوى فإنّ محكمتنا تجد بأنّ دعوى المُستدعي تستند في ظاهرها إلى أسباب

¹. محكمة العدل العليا الفلسطينية، دعوى رقم 2005/116، قرار رقم 107، فصل في تاريخ 2005/9/11 .

². المادة (32)، مشروع قانون القضاء الإداري الفلسطيني، سنة 2012.

³. المادة (33)، مشروع قانون القضاء الإداري، سنة 2012.

جديّة وأنّ تنفيذ القرارات الإدارية موضوع الطعن سيُلحق بالمستدعي أضراراً لا يمكن تداركها وعليه فإنّ محكمتنا تقرر إصدار الأمر المُستعجل للمُستدعي ضدّهم بوقف تنفيذ القرارات موضوع الاستدعاء وذلك لحين البتّ بالدعوى¹ .

الفرع الثاني: حُجّية القرارات الصادرة بوقف تنفيذ القرار الإداري موضوع الطعن

قد يتبادر للذهن وعلى اعتبار أنّ القرارات الصادرة بوقف تنفيذ القرارات الإدارية هي قرارات مؤقتة، فما هي الحُجّية التي تحوز عليها هذه القرارات وما هي القوه التي تحملها بين طياتها ؟

بالأصل وكوّن هذه القرارات تُعتبر من قُبيل الطلّبات المُستعجلة، فهي تخضع لمعيار السرعة والتعجيل في إصدار الأحكام الخاصة بها، وعليه إذا ما صدر حُكم من المحكمة المُختصة بطلب وقف تنفيذ القرار الإداري فإنّه يتعيّن على المحكمة أن تنقيد به، كما لا يجوز لها أن ترجع عنه ولا يُقبل بعد ذلك تجديد النزاع من جديد بخصوص الموضوع ذاته، حيث أنّه لطالما أنّ الظروف المحيطة بإصدار الحكم لا زالت كما هي فلا يمكن القول بإمكانية إثارة النزاع مرة أخرى، وللتأكيد على ذلك فإنه وبالرجوع إلى قرارات محكمة العدل العليا الفلسطينية نجد بأنّه أوردت في بعض أحكامها بأنه : " إلا أنّه وبصدور حكم قضائي بالإلغاء فإنّ القانون يُلزم الإدارة بتنفيذه دون مناقشة لصحته من عدمها ما دام أنّه صادر عن محكمة مُختصة نوعياً بإصداره باعتبار أنّ الحكم القضائي عنوان للحقيقة يجب أن يُنفذ بحسن نية والتي هي أساس كل تصرف سليم"²، وقد جاء في أحد قرارات محكمة العدل العليا ما يلي " إنّ إلغاء القرار الإداري من قِبَل محكمة العدل العليا يعني إعدام القرار واعتباره كأن لم يكن وتصويب الأوضاع التي نتجت عنه وكأنّ القرار لم يصدر أصلاً وأنّ الأحكام الصادرة عن محكمة العدل العليا تكون لها حُجّية مُطلقة على الكافة بالنسبة للمحاكم والسلطات الإدارية وتلتزم الإدارة بإعادة الحال إلى ما كانت عليه قبل صدور

¹ . محكمة العدل العليا الفلسطينية، دعوى رقم 2005/16، قرار رقم (10)، فصل بها بتاريخ 2005/2/1 .

² . محكمة العدل العليا الفلسطينية، دعوى رقم 2005/139، فصل به بتاريخ 2008/1/17 .

القرار، وإنّ مراجعة الطاعن للجهة التي تم نقله إليها وقيامه بتقديم أوراقه لإتمام عملية النقل فإنّه يكون قد أذعن لقرار النقل ولا يحق له الطعن بهذا القرار أمام محكمة العدل العليا¹.

المطلب الثاني: الدعوى الأصلية " دعوى الإلغاء "

تندرج دعوى الإلغاء ضمن القضاء العيني أو الموضوعي: فهي دعوى عينية منطوقها اختصاص القرار الإداري نفسه، فتتصبّب على مُخاصمة القرار بهدف البحث في مشروعيته وإعدامه واعتباره كأن لم يكن حال ثبوت مخالفته لمبدأ المشروعية أو رفض الدعوى و تأييد القرار إذا تبين أنّه مشروع، لذلك لا تُعتبر دعوى الإلغاء دعوى قضائية عادية، فهي ليست دعوى مُوجّهة إلى الإدارة بقدر ما هي موجهة إلى القرار المَعيب نفسه².

الفرع الأول: السير في الدعوى و الحكم فيها

ما بعد الحديث عن الإجراءات الواجب اتباعها حتى يمكن رفع وإقامة دعوى الإلغاء فننتقل لما يليها من إجراءات أخرى، والمتمثلة في نظر الدعوى وكيفية نظر دعوى الإلغاء وحيث سنورد أهم النقاط المتعلقة بهذا الشأن على النحو الآتي :

ذكرنا آنفا بأنّ دعوى الإلغاء يتم قيدها لدى قلم المحكمة المختصة مُدعّمةً بمجموعة البيانات الواجب إرفاقها إضافة إلى الطلبات التي يريد المدّعي أن يطلبها ثم بعد ذلك نكون أمام خطوة نظر الدعوى والفصل فيها وينبغي التنويه بأنّ الإجراءات المُتّبعة في الفصل في مثل هذه الدعاوى تكاد تكون مختلفة من دولة إلى أخرى³، فإذا أخذنا على سبيل المثال ما هو مُتّبع لدى جمهورية مصر نجد بأنّها أوكلت ما يسمى بهيئة مُفوضي الدولة عملية تحضير وتهيئة الدعوى للمرافعة، كما أنّ صلاحيتها تمتد لدعوة من لهم علاقة في موضوع الدعوى للاستفسار عن أي من الوقائع التي ترى بأنّها لازمة لكشف الغطاء عنها ومعرفة الحقيقة الكامنة وراءها، وما بعد ذلك يقوم

¹. قرار محكمة العدل العليا، رقم 643، لسنة 2010 .

². العبادي، محمد وليد، القضاء الإداري شروط قبول دعوى الإلغاء و الآثار المترتبة على الفصل فيها، مرجع سابق، ص 331 .

³. زيدان، أسامة نسيم، الخصومة في دعوى الإلغاء" وفقاً لأحكام محكمة العدل العليا الفلسطينية ومجلس الدولة المصري"، مرجع سابق، ص 101 .

مفوض الدولة بإعداد تقرير يبيّن فيه الوقائع والأحداث التي يثيرها النزاع ويعمل على إبداء رأي ويكون الرأي واجبا التسبب أمّا عن حرية التقرير المُعد من قِبَل المفوض ؟ وهل يجوز الاطلاع عليه ؟

نلاحظ بأنّ القانون المصري أجاز لكل مَنْ يُهمّه الأمر أن يطّلع على التقرير ويحصل على صورة منه¹، أمّا عن الواقع الفلسطيني نلاحظ بأنّ نظر الدعوى فيه يكون بصدور قرار مؤقت ينبني عليه حضور المستدعي أو وكيله ويتم العمل على إعداد مذكرة للمستدعي ضده حتى تبين المحكمة من خلالها الأسباب الموجبة للقرار المطعون فيه أو الأسباب التي تمنع من إصدار القرار موضوع الدعوى، ويظهر ذلك جلياً واضحاً في أحد قرارات محكمة العدل العليا الفلسطينية والتي جاء في أحد قراراتها ما يلي:

" أما فيما يتعلق بإصدار قرار مؤقت فإننا نجد أن البيئة المقدمة في هذه المرحلة كافية لإصدار مثل هذا القرار وبالتالي بناءً واستناداً للبيانات المقدمة وعملاً بأحكام المادة (286) من أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (2) لسنة (2001) نصدر هذا القرار المؤقت للجهة المستدعي ضدها وتوجه إليها مذكرة لبيان الأسباب الموجبة للقرار المطعون فيه، ولتقدم إذا ما رغبت في معارضة إصدار قرار قطعي بلائحة جوابية خلال ثمانية أيام من تاريخ تبليغ لائحة الدعوى ومرفقاتها و القرار الصادر فيها وفق ما تطلبه المادة (287) من القانون المشار إليه " ².

لعل التساؤل يُثار حول مآل القرار المؤقت إذا ما رُدّت دعوى الإلغاء ولم تُقبل هنا ما جرى العمل عليه بأن يتم إلغاء القرار من قِبَل المحكمة وهذا يظهر جلياً واضحاً في أحكام محكمة العدل العليا الفلسطينية: حيث أنه جاء على لسانها في حال عدم حضور وكيل الجهة المستدعية والمتبّلع بالذات موعد الجلسة على ما جاء على لسان رئيس النيابة من طلبات وعملاً بأحكام المادة (85) من أصول المحاكمات المدنية والتجارية تُقرّر المحكمة شطب الدعوى وإلغاء ما صدر بها

¹. المحروقي، شادية إبراهيم، الإجراءات في الدعوى الإدارية " دراسة مقارنة "، مرجع سابق، ص 242-244 .

². محكمة العدل العليا الفلسطينية، دعوى رقم 2003/52، فصل في تاريخ 2013/2/1 .

من قرارات تمهيدية¹، أما عن ما جاءت به المادة (85) فهو على النحو التالي: " في اليوم المُحدّد ومع مراعاة القواعد المتعلقة بتبليغ الأوراق القضائية

1- إذا لم يحضر المُدعي والمُدعى عليه تقرّر المحكمة شطبها .

2- إذا حضر المُدعي ولم يحضر المُدعى عليه وكانت لائحة الدعوى قد بلغت لشخصه حكمت المحكمة في الدعوى، فإذا لم يكن قد بلغ لشخصه وجب على المحكمة في غير الدعاوى المستعجلة تأجيل نظر الدعوى إلى جلسة تالية يُبلّغ بها المُدعى عليه للحضور وتقديم دفاعه ويُعتبر الحكم في الدعوى حضورياً .

3- إذا حضر المُدعى عليه ولم يحضر المُدعي يجوز للمحكمة من تلقاء نفسها أو بناءً على طلب المُدعى عليه تأجيل الدعوى أو شطبها، فإذا كان للمُدعى عليه ادعاء متقابل فله أن يطلب محاكمة المُدعي .

4- لا يجوز للمُدعى أن يبدي في الجلسة التي تخلف فيها خصمه طلبات جديدة أو أن يُعدّل أو أن يزيد أو يُنقص في الطلبات الأولى إلا إذا كان المُدعى عليه قد تبّلغ بهذه الطلبات².

وعند الحديث عن تقديم البيّنات والطلبات فإن هذا يقودنا لنتيجة مؤداها أنّ هناك سُبُل لإثبات الحق في الدعوى الإدارية، ونلاحظ بأنّ الإثبات يتحدّد بناءً على الدعوى المُقامة وبما يتلاءم والظروف المحيطة بها، بالعودة إلى الأصل العام نجد بأنّ عبء الإثبات يقع على المُدعى والذي غالباً ما يكون أحد موظفي الإدارة، أمّا عن الطرف الآخر والذي يشمل بالمُدعى عليه فهو الإدارة ولكن لو أخذنا نظرية الإثبات برمتها وتم إسقاطها على الدعوى الإدارية يتّضح لنا بأنّ هناك عبئاً ثقيلًا سوف يتحمّله المُدعي في مواجهة الإدارة أي الطرف المُدعي والذي يشكل الحلقة الأثوى كونها تملك كافة الأوراق والمستندات المتعلقة بالدعوى والتي يصعب التحصّل عليها كافة من قبل المدعي، لذا سعى الفقه جاهداً للتخفيف من وطأة عبء الإثبات المُلقى على عاتق الطرف المُدعي، فحَمَلت على إقامة القرائن لمصلحة الأفراد وحاولت جاهدةً المساعدة في إثبات ما يدعون

¹ محكمة العدل العليا الفلسطينية، دعوى رقم 19/29ت99، فصل في تاريخ 2003/12/16 .

² نص المادة (85)، قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (2) لسنة 2001 .

به، أما عن وسائل الإثبات فهي متعددة ولا تقتصر على وسيلة بعينها دون الأخرى ولعل مردّ ذلك يعود إلى كَوْن القاضي الإداري له حرية واسعة في الاقتناع غير مقيدة بقيود لذلك يمكن اللجوء إلى الإثبات بالخبرة المعايّنة، شهادة الشهود استجواب مندوب الإدارة واليمين الحاسمة وغيرها¹.

ومن أحد القرارات المؤكّدة على التخفيف عن كاهل الطرف المُدعي فيما يخص عبء الإثبات تُورد أحد أحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية والتي جاء بها :

" الأصل أنّ عبء الإثبات يقع على عاتق المُدعي إلا أنّ الأخذ بهذا الأصل على إطلاقه في مجال المنازعات الإدارية لا يستقيم مع واقع الحال بالنظر إلى احتفاظ الإدارة في غالب الأمر بالوثائق والملفات ذات الأثر الحاسم في المنازعات لذا فإنّ من المبادئ المستقرة في المجال الإداري أنّ الإدارة تلتزم بتقديم سائر الأوراق والمستندات المتعلقة بموضوع النزاع والمنتجة في إثباته ايجابياً ونفياً متى طلب منها ذلك سواءً من هيئة مفوض الدولة أو من المحاكم وقد رددت قوانين مجلس الدولة المتعاقبة هذا المبدأ فإذا نكلت الحكومة عن تقديم الأوراق المتعلقة بموضوع النزاع فإنّ ذلك يقيم لصالح تلقّي عبء الإثبات على عاتق الحكومة"².

في هذا القسم من دعوى الإلغاء سوف نتحدث عن التّدخل والإدخال في الدعوى ما هو؟ وهل يجوز ذلك أم لا؟

ابتداءً التّدخل في الخصومة يعني إقحام شخص ثالث من خارج نطاق الخصومة ما بعد البدء فيها والتّدخل والحالة هذه قد يحمل صورتين نوضّح كل منهما على النحو التالي:

أ- التّدخل الإجباري:

وهو يعني إدخال طرف ثالث في الدعوى بناءً على طلب أيّ من الخصوم وذلك حتى يصدر الحكم في مواجهته أو يتم الإدخال بناءً على أمر من المحكمة ذاتها، ولعل الهدف المرتبط بالإدخال هو كوسيلة ضغط وإجبار للغير حتى يقوم بتقديم ما تحت يديه من مستندات مهمة للسير

¹. زين الدين، بلال أمين، دعوى الإلغاء في قضاء مجلس الدولة " دراسة مقارنة "، مرجع سابق، ص 478-480 .

². المحكمة الإدارية العليا المصرية، قرار صادر بتاريخ 23/نوفمبر / 1968 .

في الدعوى وإصدار حكم فيها ولكن هل ينبغي أن تتوافر في الغير صفات معينة، نعم نجد بأنه ينبغي أن يكون له مصلحة مشروعة مبررة للتدخل وبذلك لا يمكن إدخال غير ذي صفة ولعل مراد ذلك كون التدخل وسيلة للدفاع عن الحقوق وذلك عن طريق مساعدة أطراف الخصومة أو أحدها¹.

نجد بأن القانون الفلسطيني وبموجب المادة (286) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية والتي جاءت ناصة على ما يلي :

1- تعيين المحكمة ميعاداً لسماع الاستدعاء بحضور فريق واحد للنظر في إصدار قرار مؤقت وإصدار مذكرة للمستدعى ضده لبيان الأسباب الموجبة للقرار المطعون فيه أو المانعة من إصدار القرار موضوع الطلب.

2- يبلغ القرار المؤقت إلى المُستدعى ضده وإلى كل شخص ترى المحكمة تبليغه . وهناك إمكانية دعوة أي شخص له تأثير على الدعوى وقد جاء في أحد أحكام العدل العليا ما يلي : " بالرجوع إلى المادة (286) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية لسنة (2001) نجد بأن محكمة العدل العليا تملك صلاحية دعوة أي شخص يتأثر من إلغاء القرار الإداري أن يطلبوا من المحكمة إدخالهم كأشخاص ثوانث في إدخاله لإظهار الحقيقة ولمصلحة العدالة وذلك كما جاء في الفقرة الثانية من المادة (82) من القانون المذكور ... وبناءً على تقرير حتى إذا رغب معارضة إصدار قرار إداري مؤقت عليه وخلال الثمانية أيام أن يتقدم بلائحة جوابية ونسخة فيها لتبليغ المُستدعي وإن تخلف خلال تلك المدة لا يجوز سماعه في معارضة الاستدعاء².

ب- التدخل الاختياري:

هو فعل أو تصرف بموجبه ينضمّ طرف من الغير إلى الدعوى المرفوعة من قبل ويخضع الغير لنظام الطلبات الإضافية في الدعوى وينقسم التدخل الاختياري بدوره إلى قسمين الأول : وهو

¹. عبد التواب، معوض، الدعوى الإدارية وصيغها، ط3، الإسكندرية، دار الفكر الجامعي، 1989، ص114-115.

². محكمة العدل العليا الفلسطينية، دعوى رقم 1997/48، فصل في تاريخ 2002/12/18.

التدخل الانضمامي : وحيث أنّ المتدخل يهدف من تدخله الحفاظ على حقوقه عن طريق الانضمام لأحد أطراف الدعوى

أما عن القسم الآخر فهو ما يطلق عليه بالتدخل الاختصاصي : حيث يكون للمتدخل حق ويطلب أن يحكم لصالحه والتحصّل على حقوقه المدّعى بها.

و لم تقف محكمة العدل العليا الفلسطينية موقف المتفرّج حيال التدخل بل كان لها تطبيقات بهذا الشأن : وعليه فقد جاء في أحد قراراتها : " إنّ دعوى الإلغاء لا تبطل بسبب انضمام فريق كان ينبغي عدم انضمامه إليها أو بسبب عدم انضمام أي فريق لها ما دام أنها أقيمت ابتداءً ضد الخصم الحقيقي وذلك وفقاً لأحكام المادة (48) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية والتي جاء بها : " يجوز في دعاوى التعويضات الناشئة عن الفعل الضار إقامة الدعوى لدى المحكمة التي يقيم المدعي ضمن دائرة اختصاصها أو المحكمة التي حدثت في دائرتها الواقعة المنشئة للفعل المشكو منه " ¹ .

في هذا الصدد ننتقل لما بعد إقامة الخصومة ويكون التساؤل الذي يُطرح بجواز التنازل عن الدعوى وتركها من عدمه؟، نلاحظ بأنّ التنازل عن الدعوى هو حق من الحقوق التي منحها القانون للطرف المدّعي، فمن يحق له التوجه للقضاء من أجل الحصول على حقوقه يحق له التنازل عنها وتركها ولكن هذا الحق محكوم بعدم جواز الإضرار بغيره من الخصوم²، بالتالي فإنّ التزك لا يصح إلا عند صدور موافقة الخصم الذي قد يكون من مصلحته الاستمرار في الدعوى لحين الفصل بها وهذا ما نجده واضح وجلي بنص المادة (138) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية والتي جاءت ناصّة على ما يلي : " يحق للمدعي في غياب المدعى عليه أن يطلب ترك دعواه في أي مرحلة تكون عليها الدعوى فإذا كان المدعى عليه حاضراً فلا يجوز للمدعي طلب ترك دعواه إلا بموافقة المدعى عليه ومع ذلك لا يلتفت لاعتراضه إذا كان قد تقدم

¹ . محكمة العدل العليا الفلسطينية، دعوى رقم 66/ 1999، فصل في تاريخ 9 / 6 / 2001 .

² . زيدان، أسامة نسيب، الخصومة في دعوى الإلغاء" وفقاً لأحكام محكمة العدل العليا الفلسطينية ومجلس الدولة المصري"، مرجع سابق، ص 105 .

بطلب أو دفع مما يكون الغرض منه منع المحكمة من نظر الدعوى¹، نلاحظ مما تقدّم بأنّ التنازل عند الدعوى حق تنفرد به الجهة المدعية ولا يمكن منح هذا الحق للجهة المدّعى عليها التي لا تملك بأيّ حال من الأحوال سوى الاستمرار في إجراءات الدعوى لحين صدور حكم نهائيّ بها .

أمّا عن الأوقات التي يجوز فيها التنازل عن الدعوى فلم يرد أيّ نص يحدد متى يجوز التّرك والتنازل عن الدعوى لذلك يجوز التنازل في أيّة مرحلة تكون عليها الدعوى، لم يقف الفقه حيال هذه المسألة وانقسم الفقه وفقاً لهذا إلى فريقين : ذهب الفريق الأول للقول بأنه يحق للمدّعى التنازل عن الدعوى في أي مرحلة كانت عليها، ولكن يُشترط أن يكون ذلك قبل حجز الدعوى للحكم، أمّا عن الفريق الثاني : فإنه لا يوجد وقت محدّد للتنازل عن الدعوى ويجوز التنازل عنها في أي مرحلة كانت عليها حتى بما بعد حجز الدعوى للحكم، وقد كانت حُجة وميراث هذا الفريق أنّ الخصومة ما قبل صدور حكم قضائيّ بها ما هي إلا إجراءات ويجوز التنازل عنها أمّا عن الطريقة للتنازل فليس هناك طريقة محددة بعينها فقد يكون التنازل من خلال إعلان المتنازل لخصمه عن تنازله عن طريق محضر، أو تقديم مذكرة تحتوي على قرار صريح بالتنازل موقعه من الطرف الذي يرغب بالتنازل أو من قبل وكيله² .

من الطبيعي بأنّ النهاية الطبيعية لأيّة دعوى كانت هي صدور حكم فماذا عن دعوى

الإلغاء وطبيعة الأحكام الصادرة فيها؟؟

لمعرفة كل ما يتعلّق بالأحكام سوف نقوم بإيراد كيفية وطبيعة إصدار الأحكام لأكثر من تنظيم قانوني وحيث سنوردها على النحو التالي :

¹. نص المادة (138)، قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (2) لسنة 2001 .
². زيدان، أسامة نسيم، الخصومة في دعوى الإلغاء" وفقاً لأحكام محكمة العدل العليا الفلسطينية ومجلس الدولة المصري"، مرجع سابق، ص 105-106 .

الحكم بدعوى الإلغاء في فرنسا:

ابتداءً يقوم رئيس الفرع المختص في مجلس الدولة الفرنسي بالإجراءات الخاصة بالاطلاع على الالتماسات المقدمة ما قبل العمل على إعلانها، ثم بعد ذلك يتم إعلانها ويعمل المجلس على بيان موعد للمهلة من أجل قيام الطاعن بتقديم مذكرات مفصلة خاصة بموضوع الدعوى كما يعمل الأطراف على تحضير دُفوعهم، ثم يتم اتخاذ قرار للتحقيق في الدعوى من قبل شخص يُسمى بالمندوب يُعين لهذه المهمة ويقوم بها تحت إشراف أيٍّ من المستشارين، ويحق له التواصل مع جهة الإدارة ويأخذ منها أية معلومات لازمة لإجراءات التحقيق، وله الحق بالتحصل على أية إيضاحات من أطراف الدعوى و بعد الحصول على كل ما يريد ويكتمل الملف يقوم بدراسته ويقوم بإعداد تقرير والذي بدوره يوازي الحكم، حيث أنه يبين فيه كافة الوقائع والحجج المقدمة من قبل الخصوم وأسانيدهم وعلى إثر ذلك يُبدي رأيه بشرط أن يكون مسبباً ثم يعمل على إرسال الملف لما يُعرف بمفوض الحكومة حتى يقوم بدراسته دراسة مُعمّقة وذلك لأجل إعداد مذكرة لغرض الترافع بها أمام هيئة القضاء¹.

وبعد ذلك تُسجل الدعوى فإنّ الجلسات التي تُعقد تتراوح فيها الأدوار وفقاً لما يلي :

المستشار الذي تم تعيينه يعمل على قراءة التقرير الذي حُلت إليه الدائرة ثم ينتقل الدور للمحامي والذي بدوره يكتفي بالإشارة إلى المذكرات المكتوبة المقدمة من قبله، وإذا ما عمل على إبداء أيّ وجه من أوجه الدفاع غير المذكورة في المذكرات التي تم تقديمها مُسبقاً يتم العمل مباشرةً على سحب القضية وبدوره يتم الإحالة للتحقيق مرةً أخرى، وبعد الفراغ من المرافعات الشفوية للمحامين يتم نقل الكلمة للمفوض الذي يقوم حينها بقراءة تقريره وتبيان النتيجة القانونية التي توصل إليها، وبذلك تكون الدعوى قد انتهت ولا يجوز أن يقدم بها أيّ إجراء جديد، لكن يجوز الردّ على تقرير المفوض من خلال مذكرات مكتوبة بشرط أن تكون قد قُدمت قبل صدور حكم في الدعوى².

¹. المحروقي، شادية إبراهيم، الإجراءات في الدعوى الإدارية " دراسة مقارنة "، مرجع سابق، ص 253-254 .

². المحروقي، شادية إبراهيم، الإجراءات في الدعوى الإدارية " دراسة مقارنة "، مرجع سابق، ص 254-256 .

أما عن تنظيم سير الإجراءات فإنّه يكون من قِبَل القاضي المختصّ حيث أنّه يعمل على إدارة الدعوى من اللحظة التي توضع بها تحت يده، كما وأنّ كافة القرارات تصدر من خلاله ولا يجوز لأيّ أحد أن يتدخّل بها فهو يملك الحرية المطلقة بذلك¹.

الحكم بدعوى الإلغاء في مصر:

ما بعد العمل على إحالة ملف الدعوى من قبل قلم كتاب المحكمة المختصة بمجلس الدولة، يتم العمل على تحضير الدعوى من قِبَل هيئة مفوضي الدولة وهي بمثابة هيئه مستقلة تتبع الجهاز القضائي، وما بعد الانتهاء من تحضير الدعوى يتمّ العمل على الاتصال بالجهات الحكومية المعنية من أجل التحصّل على البيانات اللازمة للفصل بالدعوى ثمّ يتمّ العمل على دعوة من له شأن في الدعوى لأجل الاستفسار عن الوقائع التي يرى بوجود التحقّق منها أو تقديم مذكرات بشأنها، وبالاتهاء من تحضير الدعوى يتوجّب عليه إعداد تقرير خلال الثلاثة أيام اللاحقة لإعداد وإيداع التقرير، ثمّ تُعرض هيئة مفوضي الدولة ملف الدعوى على رئيس المحكمة لغاية موعد الجلسة للنظر في الدعوى ومن ثمّ يتمّ تبليغ ذوي الشأن بذلك، وتحتضن المرافعات الشفوية وفقاً للقضاء المصري أهمية كبيرة خلاف ما يجري عليه العمل في القضاء الفرنسي .

لكنّ التشابه في كل من القضاء المصري والفرنسي أنّ القاضي هو من يوجّه الدعوى ويحدّد إجراءات سيرها كاملة منذ بدايتها حتى نهايتها².

الحكم بدعوى الإلغاء في المغرب:

لقد عمّل المشرّع المغربيّ على تحديد الإجراءات الواجب اتباعها في دعوى الإلغاء أمام ما يُعرف بالغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى وهي على النحو التالي :

ابتداءً يجوز لرافع دعوى الإلغاء بناءً على الشطّط في استعمال السلطة أن يبتدئ مقالة الافتتاح عن طريق تقديم مذكرة تفصيلية خلال مدة تحدد بثلاثين يوماً من تاريخ إيداع المقال،

¹. العبادي، محمد، قضاء الإلغاء " دراسة مقارنة "، مرجع سلبق، ص 378 .

². العبادي، محمد، قضاء الإلغاء " دراسة مقارنة "، مرجع سابق، ص 264 .

ويمكن منح الأجل المذكور أعلاه أيضاً من أجل تمديد الأجل أو لائحة جوابية يمكن العمل على تمديد الأجل عن طريق المستشار الذي يعمل على تحضير ملف الدعوى، وسلطة المستشار تمنحه تحديد أجل أقل أو أكثر من ثلاثين يوماً تبعاً لنوع الدعوى والظروف المحيطة بها .

في حال لم يتم تقديم المذكرة التفصيلية خلال المدة المحددة يُعتبر الطاعن والحالة هذه متنازل عن تقديمها وحينها يتم العمل على إبلاغ المقال للطرف المطعون ضده ويتم استكمال الإجراءات العادية، أما عن المذكرة الجوابية الأصل وجوب تقديمها مدعمة بالمستندات والوثائق التي يرى المطعون ضده بوجوب استعمالها خلال المدة المُعطاة له من تاريخ تبليغه بمقال الطعن والمذكرة التفصيلية إن وُجِدَت والمذكرة الجوابية هي بمثابة وسيلة يردّ المطعون ضده من خلالها على الوسائل والوقائع التي أسس الطاعن دعواه بناءً عليها¹.

فيما بعد يتم رفع الطعون للغرفة الإدارية والتي تعمل بدورها على تعيين مستشار يتم تكليفه للقيام بإجراء مسطرة الدعوى، وإذا كان يظهر من خلال المقال بأن هناك حلاً جلياً وواضحاً للقضية يظهر من خلال المقال أو المذكرة المقدمة فإنه يقرر الامتناع عن إجراء البحث، وما بعد بحث الحجج والمبررات المقدمة من طرفي النزاع وُجِدَ بأن الدعوى أصبحت جاهزة للحكم بها يقوم بإيداع الملف لدى النيابة العامة بعد إعداد التقرير الخاص بما يتم التوصل إليه والتي بدورها ينبغي عليها أن تقدّم ما تحصلت عليه من نتائج خلال ثلاثين يوماً من وقت صدور التبليغ .

أما عن إصدار الحكم هنا يخضع الأمر للقواعد العامة بحيث يحدّد رئيس الغرفة الإدارية جداول الجلسات وإذا ما كانت الدعوى تتطلب أن يتم البتّ بها من أكثر من غرفة فيتم إعطاء الرئيس الأول مهمة تحديد الجداول فيما يخص جداول الجلسات فهي أعمال إدارية داخلية يمكن تغييرها من وقت لآخر، وما نلاحظه بأنّ المُشرّع المغربي أوجب على الغرفة الإدارية إصدار أحكامها في الدعوى عن طريق قضااتها الخمسة وعليه فلا يكون لحكمها قوة قانونية إلا إذا كانت الهيئة كاملةً مجتمعمة، أما عن الجلسات التي تُعقد فالأصل أن تكون علنيةً ما لم يصدر قرار بسريتها ويُعتبر الاستماع للنيابة إجبارياً في كافة القضايا، أما عن الحكم يجب أن يحتوي على كافة

¹. العبادي، محمد، قضاء الإلغاء "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص264-265 .

البيانات بدءاً من الأسماء للأطراف وصفاتهم وموطنهم والمهن التي يعملون بها، وكذلك ما تمّ تقديمه من مذكرات وكذلك الوقائع التي تمّ إثارتها من قبل الأطراف، بالإضافة للهيئة مُصدرة الحكم، وكذلك يجب إيراد اسم ممثّل النيابة الحاضر في الجلسات، أي يجب أن يحتوي منطوق الحكم على كافة الوقائع والأحداث والدُفوع التي تمّ إثارتها خلال الجلسات، وتُشير في هذا الصدد بأنّ المصاريف يتكبّدها الخصم الذي خسر الدعوى وتوزّع الخسارة على الأطراف إذا كانوا متعددين¹.

الحكم بدعوى الإلغاء في الأردن:

لقد تمّ تحديد إجراءات الفصل في دعوى الإلغاء وفقاً للقانون الأردني على النحو التالي :
ما بعد القيام بإيداع الاستدعاء موضوع الدعوى من قبل الطرف المُستدعي لدى رئيس كُتاب المحكمة تعمل حينها المحكمة على تبليغ الدعوى ومُرفقاتها إلى المُستدعي ضده، وبعد ذلك يجوز للمُستدعي ضده أن يقدّم لائحة جوابية خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ علمه بالاستدعاء، ويجوز لرئيس المحكمة العمل على زيادة المدة أو تقليصها وذلك بناءً على طلب المُستدعي ضده، أمّا إذا كانت دعوى الإلغاء مُقامة من جهة غير الإدارة حينها لا يجوز قبول اللائحة الجوابية إلا إذا كانت مُوقّعة من قبل محامي ممارس للمهنة أمام محكمة العدل العليا ولمدة لا تقل عن خمس سنوات، وبعد ذلك تعمل المحكمة على تبليغ اللائحة الجوابية بالإضافة لمُرفقاتها للجهة المُستدعية، ويمكن للمُبلّغ أن يردّ على اللائحة خلال مدة تقدر بسبعة أيام من تاريخ علمه باللائحة ومرفقاتها².

تجدر الإشارة بأنّ القانون الأردني لم يورد نص بالبيانات الواجب اشتغال اللائحة الجوابية عليها، وأضافت محكمة العدل العليا بأنه لا يوجد ما يمنع في القانون من العمل على تقديم لائحة إضافية لللائحة الجوابية، وما بعد الانتهاء من تقديم اللوائح تعمل المحكمة على تحديد جلسة للنظر في الدعوى وتعمل على تبليغ الأطراف بذلك ولكن المُشرّع لم يحدّد موعد معيّن للنظر في الدعوى، ولعل هذا من شأنه إطالة أمد النظر في الدعوى، وفيما يتعلق بالمفوض عن الجهة

¹. العبادي، محمد وليد، الوجيز في القضاء الإداري " دراسة قضائية تحليلية مقارنة"، مرجع سابق، 2004، ص380-384.

². العبادي، محمد، قضاء الإلغاء " دراسة مقارنة"، مرجع سابق، 1995، ص269-270.

الإدارية مُصدرة القرار موضوع الدعوى نلاحظ بأنّ النيابة العامة ممثلة برئيسها أو من يفوضه خطياً بذلك هي ممثلة الإدارة وبموجب ذلك يحقّ له الترافع أمام المحكمة، كما يحقّ له القيام بكافة الإجراءات القانونية التي ينبغي على الإدارة القيام بها¹.

أما عن منطوق الحكم فما بعد انتهاء الأدوار في تقديم اللوائح وتقديم البيانات من قبل الأطراف تعمل محكمة العدل العليا على إصدار قرار نهائي في موضوع الدعوى².

الفرع الثاني: حُجِيَّة الأحكام الصادرة في الدعوى

بعد تبيان كيفية إصدار الأحكام والتعريح على أكثر من نظام قانوني تُثار لنا مسألة حُجِيَّة الأحكام الصادرة في مثل هذه الدعوى والتي سوف نقوم بتبيانها على النحو التالي :- في نطاق الحُجِيَّة للأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية نجد الأحكام الصادرة عنها تأخذ منحنيين : الأول : وهو إذا ما أصدرت المحكمة حكماً يرفض دعوى الإلغاء، فما هي الحُجِيَّة التي يحظى بها هذا النوع من الأحكام نجد بأنّ الأحكام الصادرة على هذه الشاكلة ليس لها حُجِيَّة باستثناء حُجِيَّة الشيء المقضي به وذلك ضمن نطاق وحدة الدعوى وموضوعها وكذلك وحدة الخصوم والسبب بالتالي يتضح لنا بأنّ حُجِيَّة تلك الأحكام تكاد تكون نسبية³.

أمّا عند الحديث عن حُجِيَّة الأحكام الصادرة بالإلغاء نجد بأنّ نطاق الحُجِيَّة والحالة هذه تختلف من حالة لأخرى حيث قد يكون مشتمل على جميع محتويات القرار الإداري وهنا يُطلق عليه بالإلغاء الكامل، كما قد يصدر الإلغاء في جزئية معينة دون غيرها والحالة هذه يطلق عليها بالإلغاء الجزئي .

أمّا عن حُجِيَّة تلك الأحكام نجد بان المستقرّ عليه فقهاً وقضاءً بأنّ الأحكام الصادرة في الإلغاء سواءً أكانت كاملة أم جزئية فهي تتمتع بحُجِيَّة مطلقة على حد سواء وكما أنّ أثرها يمتد بمواجهة الكافة، وفي هذا الصدد تُعتبر الحُجِيَّة والحالة هذه بمثابة استثناء من القاعدة القضائية

¹. العبادي، محمد وليد، الوجيز في القضاء الإداري " دراسة قضائية تحليلية مقارنة "، مرجع سابق، ص 378_385 .

². كنعان، نواف، القضاء الإداري في الأردن، مرجع سابق، ص 380 .

³. الغويبري، أحمد عودة، قضاء الإلغاء في الأردن " دراسة تحليلية تطبيقية مقارنة "، مرجع سابق، ص 451 .

التي تقول بأن الأحكام تحمل حُجِيَّةً نسبية كما وتُعتبر تلك الحُجِيَّة المذكورة آنفاً من النظام العام إلا أنّ الحُجِيَّة المطلقة يرد عليها استثناء حيث أننا إذا أمعنا النظر في اعتراض الغير الذي يصدر خارج الخصومة نجد بأنّ الحُجِيَّة المترتبة عليه هي حُجِيَّة نسبية¹.

الفرع الثالث: تنفيذ الأحكام الصادرة في دعوى الإلغاء

إذا ما عدنا للقانون الأردني بهذا الشأن نجد بأنّ قانون محكمة العدل العليا الساري لديهم لم يعمل على تحديد كيفية تنفيذ الأحكام الصادرة بالإلغاء²، وذلك خلافاً للقوانين الأخرى التي حدّدت ذلك صراحة كالمُشرّع المصري على سبيل المثال، ولكن بالرجوع إلى المادة (26ب) من قانون محكمة العدل العليا الأردنية، وباستقراء نص المادة المذكورة أعلاه نجد بأنّ الأحكام الصادرة بالإلغاء تُعتبر بمثابة قرار إداري ومن النتائج المترتبة عليه هو سقوط القرار الصادر بأثر رجعي وحيث أنّه إذا ما سقط يُعتبر كأن لم يكن وحينها ينبغي على الإدارة أن تعمل على إعادة الحال كما كانت عليه ما قبل صدور الحكم بالإلغاء³.

وإذا ما حاولنا الخوض في الواقع الفلسطيني فيما يخص تنفيذ الأحكام نجد بأنّه وبالرجوع إلى المادة (16) من القانون الأساسي لعام 2003 وكذلك المادة (82) من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002، جاءت ناصّة بالمجمل على أنّ الأحكام القضائية بالأصل واجبة للتنفيذ وأنّ الامتناع عن تنفيذها على أيّ نحو كان يُعتبر بمثابة جريمة يعاقب عليها القانون بالحبس والعزل من الوظيفة وذلك إذا ما كان المُتهم موظفاً عاماً أو مكلفاً بخدمة عامة وللمحكوم له الحق في القيام برفع الدعوى مباشرة أمام المحكمة المختصة وتضمن السلطة المُختصة حينئذ بتعويض كامل يُعطى له، ويمكن أن نخلص إلى نتيجة مفادها بأنّ التزام الإدارة بتنفيذ الأحكام يكون من خلال

¹. الغوبري، أحمد عودة، قضاء الإلغاء في الأردن " دراسة تحليلية تطبيقية مقارنة "، مرجع سابق، ص 452-453 .

². الغوبري، أحمد عودة، قضاء الإلغاء في الأردن " دراسة تحليلية تطبيقية مقارنة "، مرجع سابق، ص 458 .

³. كنعان، نواف، القضاء الإداري في الأردن، مرجع سابق، ص 386-388 .

إعادة الحال كما كان عليه في السابق والذي يتفرّع منه شقّين أحدهما إزالة القرار الملغي وإعادة بناء مركز صاحب الشأن من جديد وكذلك العمل على إزالة الآثار الماديّة للقرار الذي تمّ إلغاؤه¹.

تجدر الإشارة إلى أنّ الأثر الرجعي لحكم الإلغاء لا ينطبق إلّا على حالتين ألا وهما، القرارات المتعلّقة بالموظّفين الفعليين، والموظّف الفعلي هو عبارة عن شخص يقوم بممارسة أنشطة الوظيفة الخاصة به دون وجود مبرّر أو سند قانوني للأفعال التي يقوم بها سواءً لعدم وجود قرار تعيين خاص به أو لصدور قرار ولكّته غير شرعي، والأصل المتواضع عليه أنّ كل ما يصدر عن الموظّف الفعلي ينحدر نحو البطلان إلّا أنّ الفقه والقضاء قد نحى بمنحى آخر والذي بموجبه اعتبر العمل الصادر عن الموظّف الفعلي مُرتّب لأثر قانوني وذلك بُغية الحفاظ على المراكز القانونية للأفراد ذوي النية الحسنة، أمّا عن الاستثناء الآخر فهو يتعلق بالحقوق المكتسبة للأفراد وذلك كونه هناك العديد من القرارات الإدارية بمجرد صدورّها تُخوّل الأفراد حقوق، لا يجوز تجاوزها أو التنازل عنها بمجرد إلغاء القرار الإداري موضوع الطعن، ولا يجوز أن تمسّ هذه الحقوق بناءً على صدور قرار إداري آخر يقضي بسحبها².

¹. زيدان، أسامة نسيم، الخصومة في دعوى الإلغاء" وفقاً لأحكام محكمة العدل العليا الفلسطينية ومجلس الدولة المصري"، مرجع سابق، ص 127-131.

². الغويري، أحمد عودة، قضاء الإلغاء في الأردن " دراسة تحليلية تطبيقية مقارنة"، مرجع سابق، ص 460.

الخاتمة

تناولت هذه الدراسة الحديث عن كل ما هو متعلق بالرقابة القضائية على القرارات الإدارية، وذلك في ظل القانون الفلسطيني والتشريع المقارن، الذي عُنِيَ بالموضوع عينه، ذلك كون الرقابة القضائية تكاد تُحرز أهمية بالغة كونها حجر الأساس الذي يعمل جاهداً على حماية مبدأ المشروعية، الذي بموجبه يُخوّلنا العودة لجهات قضائية من شأنها حسم النزاع المثار ما بين الأفراد والإدارة بصددها إصدارها للقرارات الإدارية المتعلقة بالمراكز القانونية للأفراد .

من المواضيع التي أخذت حيزاً من هذه الدراسة وتناولتها ما هو متعلق بوسائل وتقنيات الرقابة التي يوفرها القانون للأفراد، ويتم تفعيلها بوساطة القضاء لإنصافهم في حالة مُخاصمة القرارات الإدارية موضوع الطعن في شرعيتها، حيث أنّ لجوء الأفراد للقضاء لا يحدث اعتباطاً إنّما ينبغي على أسس محددة ينبغي تَوَحّي الحذر حيال السير بها، والأخذ بها وعدم استثناء أي إجراء أو بند يتطلبه القانون خلال السير في الإجراءات، كون ذلك يؤدي بالطبع إلى بطلان الإجراءات التي اتبعتها الأفراد .

خروجاً عن الغموض الذي قد يعترض تلك الإجراءات فقد عمل الباحث على بيان وتوضيح كل ما هو متعلق بدعوى الإلغاء وشروط قبولها وكذلك البيانات التي يجب أن تتضمنها لائحة الدعوى وكلّ ما هو مطلوب من المستندات للسير في تلك الإجراءات، كذلك بيان الإجراءات التي يتم اتخاذها أثناء التقاضي والتي تتميز بطابع خاص دون غيرها من الإجراءات في الدعاوى العادية، ينبغي الإشارة إلى أنّ هذه الدراسة تناولت الحديث عن القرارات المستعجلة وكل ما هو متعلق بها بدءاً من الحديث عن الشروط الواجب توافرها في القرار موضوع الطعن مروراً بالإجراءات التي ينبغي اتخاذها حياله وصولاً للقرارات التي يمكن أن تصدر بشأنه .

وبهذا نكون قد أجمّلنا كافة النّقاط الرئيسة والخطوط العريضة التي اتخذها الباحث واتباعها في هذه الدراسة، والتي على هديها سيتم حصر مجموعة النتائج والتوصيات التي خرج بها الباحث في هذه الدراسة .

النتائج:

1_ ينفرد النظام القانوني الفلسطيني بغياب تشريع خاص ومستقل من شأنه العمل على تنظيم الإجراءات الخاصة بالتقاضي أمام محكمة العدل العليا الفلسطينية، حيث أنّ الإجراءات المتبعة أمامها تتم من خلال الرجوع إلى النصوص القانونية الواردة في قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية .

2_ يلجأ القاضي الفلسطيني أثناء النظر في الخصومة الإدارية، لسلطته التقديرية وذلك من أجل سدّ النقص التشريعي المتمثل بغياب نصوص قانونية متخصصة لمعالجة الخصومة موضوع النظر، ويطلق على القاضي والحالة هذه بأمر الدعوى الإدارية، كما أنّ سلطة القاضي لا تقف عند هذا الحدّ فهو يعمل جاهداً على السير على هديّ القرارات الصادرة عن المحاكم الإدارية في الأنظمة التشريعية والقضائية المقارنة كأحكام مجلس الدولة المصري وأحكام محكمة العدل العليا الأردنية .

3_ أبرزت الدراسة الخلاف القائم حول تحديد طبيعة عيب السبب، حيث أنه لم تذكر طبيعته في نصوص المواد القانونية في القانون الفلسطيني والمتمثلة بنصوص قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية وكذلك الأمر القانون المصري، خلاف القانون الجزائري الذي نصّ على هذا البند صراحةً في القانون واعتبره سبباً رئيسياً مستقلاً بذاته من أسباب الإلغاء .

4_ يأخذ النظام القانوني الفلسطيني على الأخذ بالنظام القانوني الموحد، خلاف القوانين الأخرى التي تأخذ بالنظام القانوني المزدوج، كالقانون الأردني والذي ينبنى عليه تبعاً لذلك أنّ القضاء الساري في فلسطين هو نظام الإلغاء، أمّا عن النظم القانونية الأخرى فهي تأخذ بنظام الإلغاء والتعويض .

5_ من خلال الدراسة يتضح لنا بأنّ محكمة العدل العليا تُمثّل الدرجة الأولى والأخيرة في خصم النظر في الخصومات الإدارية ولم يُنصّ القانون على محاكم درجة أعلى يمكن اللجوء إليها بعد

صدور القرار عن محكمة العدل العليا ، وهذا بالطبع يقود إلى نتيجة مؤداها أنّ الأحكام الصادرة عن تلك المحكمة لا تقبل الطعن أي أنّ الحكم بمجرد صدوره يصبح قطعياً .

6_ لا تُعتبر كافة القرارات الإدارية قابلةً للطعن، بل لا بد من شروط يجب توافرها في القرار حتى يمكن القول بإمكانية الطعن به، ولعل من أبرز الشروط التي يجب توافرها، أن يكون إدارياً وصادراً عن سلطة وطنية إدارية كما ينبغي أن يكون له قوة تنفيذية والأهم من ذلك كله يجب أن يكون من شأن القرار التأثير في المركز القانوني للطاعن وبغير ذلك يتوجب على المحكمة ردّ الدعوى، ولكن بناءً على ما تقدم نلاحظ بأنه في حال لم تتوافر هذه الشروط أو أحدها ورفضت المحكمة الإدارية الفصل في الدعوى وأحالته للمحاكم المدنية وردتها للمحاكم المدنية أيضاً بحجة عدم الاختصاص، فإنه لا يوجد لدينا جهة تفصل في تنازع الاختصاص حيال التنازع المذكور آنفاً .

7_ مما تقدم أشرنا بأن الطاعن في القرار الإداري يجب أن يكون من شأن القرار الإخلال بمركزه القانوني، أي يجب أن تتوافر لديه المصلحة عند تقديم الطعن، وتتميز المصلحة بكونها يجب أن تكون شخصيةً ومباشرةً بدرجة أولى .

التوصيات:

1_ نُوصي بأن يعمل القضاء الفلسطيني جاهداً على إنشاء محاكم إدارية متخصصة ومستقلة من شأنها كفالة حقوق المواطنين، والحق في التقاضي على درجتين وذلك خوفاً من الإخلال بتلك الحقوق، كما ينبغي الأخذ بالنظام المزدوج بدلاً من النظام الموحد كون ذلك من شأنه العمل على إكمال دور القاضي الإداري من خلال قدرته على إلغاء القرار الإداري وإمكانية الحكم بالتعويضات المستحقة حيال الضرر المترتب على صدور القرار موضوع الطعن .

2_ ينبغي العمل على صياغة قواعد قانونية خاصة بإجراءات التقاضي أمام المحاكم الإدارية، عوضاً عن اللجوء إلى أحكام قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية الفلسطينية ، كونها لا تتلاءم بطبيعتها مع الخصومة الإدارية علاوة على قصور تلك الأحكام عن تنظيم الكثير من جوانب الخصومة الإدارية.

3_ يجب العمل على فرض الرقابة الكافية واللائمة لتنفيذ الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية وذلك كون الأحكام الصادرة عنها تُعتبر بمثابة أحكام غير قابلة للطعن ونهائية، وهذه نتيجة مترتبة على كون المحاكم الإدارية لا تقوم على مبدأ التقاضي على درجتين فهي تُمثل الدرجة الأولى والأخيرة .

4_ نُوصي بأن يتم العمل على تحديد الجهات التي يُخولها القانون تنفيذ القرارات الإدارية موضوع الطعن وكذلك كيفية التنفيذ لتلك الأحكام، حيث أن ذلك من شأنه التخلص من تنازع الجهات المختصة بتنفيذ القرارات الإدارية واجبة النفاذ .

5_ توعية الأفراد والموظفين بالوسائل القانونية المتاحة لهم لرفع الظلم الواقع عليهم جرّاء تصرفات الإدارة .

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: القوانين

1. قانون أصول المحاكمات المدنية و التجارية الفلسطينية رقم 2 لسنة 2001.
2. قانون تشكيل المحاكم النظامية الفلسطينية رقم 5 لسنة 2001.
3. القانون الأساسي الفلسطيني لسنة 2003.
4. الدستور الفرنسي لسنة 1958.
5. قانون المحاماة المصري رقم 61 لسنة 1968.
6. قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972.
7. قانون محكمة العدل العليا الأردنية رقم 11 لسنة 1989.
8. قانون محطة العدل العليا الأردنية رقم 12 لسنة 1992.
9. مشروع قانون القضاء الإداري الفلسطيني لسنة 2012.

ثانياً: المراجع

1. حرز الله، توفيق، الرقابة القضائية على اعمال الإدارة العامة في فلسطين "دراسة مقارنة"، بدون طبعة، رام الله، جامعة بيرزيت، 2015.
2. الشامسي، محمد بطي الثاني، الرقابة على اعمال الإدارة، بدون طبعة، دبي، اكاديمية شرطة دبي، 2008.
3. جمال الدين، سامي، الرقابة على اعمال الإدارة"القضاء الإداري" مبدأ المشروعية - تنظيم القضاء الإداري، الطبعة الأولى، الإسكندرية، منشأة المعارف بالإسكندرية.

4. الشوبكي، عمر محمد، القضاء الإداري "دراسة مقارنة"، بدون طبعة، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، 2007.
5. الطماوي، سليمان محمد، القضاء الإداري ورقابته لآعمال الإدارة "دراسة مقارنة"، الطبعة الثالثة، القاهرة، دار الفكر العربي، 1961.
6. أبو العثم، فهد عبد الكريم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، الطبعة الأولى، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2011.
7. عمرو، عدنان، مبادئ القانون الإداري الفلسطيني "تشاط الإدارة و وسائلها"، بدون طبعة، القدس، المطبعة العربية الحديثة، 2002.
8. كنعان، نواف، القضاء الإداري في الأردن، الطبعة الأولى، عمان، المكتبة الوطنية، 1999.
9. الغويري، أحمد عوده، قضاء الإلغاء في الأردن " دراسة تحليلية تطبيقية مقارنة "، الطبعة الأولى، حقوق الطبع والنشر محفوظة للمؤلف، 1989.
10. القيسي، أعاد علي حمود، الوجيز في القانون الإداري "دراسة مقارنة"، دولة الامارات العربية المتحدة، الطبعة الثالثة، دبي، أكاديمية شرطة دبي، 2008.
11. زيدان، أسامة نسيم راتب، الخصومة في دعوى الإلغاء"وفقا لاحكام محكمة العدل الفلسطينية ومجلس الدولة المصري" ، الطبعة الأولى، نابلس، الشامل للنشر والتوزيع، 2016.
12. طلبة، عبد الله، القانون الإداري "الرقابة القضائية على اعمال الإدارة، القضاء الإداري"، الطبعة الثانية، دمشق، جامعة دمشق، 1989.
13. نده، حنا إبراهيم، القضاء الإداري في الأردن، بدون طبعة، عمان، جمعية عمال المطابع التعاونية، 1972.

14. المبارك، علي الشيخ إبراهيم ناصر، المصلحة في دعوى الإلغاء "دراسة مقارنة"، بدون طبعة، الإسكندرية، المكتب الجامعي الحديث، 2009.
15. المحروقي، شادية إبراهيم، الإجراءات في الدعوى الإدارية، "دراسة مقارنة"، بدون طبعة، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة للنشر.
16. عبد الله، عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري "مبدأ المشروعية - تنظيم القضاء الإداري - قضاء الإلغاء"، بدون طبعة، الإسكندرية، دار الجامعية، 1992.
17. زين الدين، بلال أمين، دعوى الإلغاء في قضاء مجلس الدولة "دراسة مقارنة"، بدون طبعة، الإسكندرية، دار الفكر الجامعي، 2010.
18. الشويكي، عمر محمد، القضاء الإداري "دراسة مقارنة"، بدون طبعة، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2016.
19. العبادي، محمد وليد، الوجيز في القضاء الإداري "دراسة قضائية تحليلية مقارنة"، الطبعة الأولى، الأردن، دار المسار للنشر والتوزيع، 2004.
20. شطناوي، علي خطار، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الأول، الطبعة الثالثة، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2011.
21. الجبوري، محمود خلف، القضاء الإداري "دراسة مقارنة"، الطبعة الأولى، عمان، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، 1998.
22. بكر، عصمت عبد المجيد، مجلس الدولة، الطبعة الأولى، بيروت، دار الكتب العلمية، 2011.
23. العبادي، محمد وليد، القضاء الإداري "شروط قبول دعوى الإلغاء والآثار المترتبة على الفصل فيها"، الجزء الثاني، الطبعة الأولى، الأردن، الوراق للنشر والتوزيع.
24. القيسي، إعاد علي حمود، القضاء الإداري، الطبعة الأولى، عمان، دار وائل للنشر، 1999.

25. الطماوي، سليمان محمد، **الوجيز في القضاء الإداري**، القاهرة، دار الفكر العربي، 1970.
26. الشرقاوي، سعاد، **المنازعات الإدارية**، بدون طبعة، القاهرة، دار النهضة العربية، 1976.
27. أبو زيد فهمي، مصطفى، **القضاء الإداري ومجلس الدولة قضاء الإلغاء**، بدون طبعة، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة للنشر، 2004.
28. سمارة الزعبي، خالد، **القرار الإداري بين النظرية والتطبيق "دراسة مقارنة"**، الطبعة الأولى، عمان، حقوق الطبع والتأليف محفوظة للمؤلف، 1993.
29. شحادة، موسى، **القانون الإداري**، الطبعة الأولى، منشورات جامعة القدس المفتوحة، عمان، 1996.
30. عمرو، عدنان، **ابطال القرارات الإدارية الضارة بالأفراد والموظفين**، منشورات الهيئة الفلسطينية لحقوق المواطن، رام الله، 2001.
31. بوضياف، عمار، **الوسيط في قضاء الإلغاء "دراسة مقارنة مدعمة بتطبيقات قضائية حديثة في كل من الجزائر- فرنسا- تونس- مصر"**، ط1، المملكة الأردنية الهاشمية، مكتبة دار الثقافة للتصميم والإنتاج، 2011.
32. عبد التواب، معوض، **الدعوى الإدارية وصيغها**، ط3، الإسكندرية، دار الفكر الجامعي، 1998.
33. ابن عاشور، عياض، **القضاء الإداري وفقه المرافعات الإدارية في تونس**، د ط، تونس، المطابع الموحدة سراس للنشر، 1995.
34. عبد الباسط، محمد فؤاد، **وقف تنفيذ القرار الإداري**، بدون طبعه، الإسكندرية، دار الفكر الجامعي، 1997 .

35. العبادي، محمد، قضاء الإلغاء " دراسة مقارنة "، ط1، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 1990.

ثالثاً: الرسائل الجامعية

1. ارشيد، محمد حسين احسان، التظلم الإداري كسبب لانقطاع ميعاد رفع دعوى الإلغاء، رسالة ماجستير غير منشورة"، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين، 2016.

2. زنكنة، سلام عبد الحميد محمد، الرقابة القضائية على مشروعية القرارات الإدارية "دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير غير منشورة، الاكاديمية العربية المفتوحة في الدنمارك، ألمانيا، 2008.

3. الفليت، حسن خالد، الانحراف في استعمال السلطة وأثره على القرار الإداري (رسالة ماجستير غير منشورة)، جامعة الأزهر، غزة، 2014.

4. عبد اللطيف، زرايفية، الرقابة القضائية على مشروعية القرارات الإدارية في التشريع الجزائري (رسالة ماجستير غير منشورة)، جامعة الوادي، الجزائر، 2013.

5. شعبان، أنور عصام، وقف تنفيذ القرارات الإدارية، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة النجاح الوطنية، نابلس_ فلسطين، 2013.

6. العاوور، بشر صلاح، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية في التشريع الفلسطيني، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الأزهر، غزة ، 2013.

7. زيدان، أسامة نسيم راتب، الخصومة في دعوى الإلغاء"وفقا لاحكام محكمة العدل الفلسطينية ومجلس الدولة المصري"، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة النجاح الوطنية، نابلس 2014.

رابعاً: المواقع الالكترونية

1. المقتفي، منظومة القضاء والتشريع في فلسطين، www.muqtafi.birzeit.edu.

2. شبكة عمان القانونية

. <http://www.omanlegal.net/vb/showthread.php?t=9048>

An-Najah National University

Faculty of Graduate Studies

**The Judicial Censorship on Administrative Decision
Allowable**

By

Mohamed Baseem Rasheed Abu Huseen

Supervisor

Dr. Mohamed Sharaqa

Co-Supervised

Dr. Baha' Al-Ahmed

**This Thesis is Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for
The Degree of Master of Public Law, Faculty of Graduate Studies,
An-Najah National University, Nablus – Palestine.**

2017

The Judicial Censorship on Administrative Decision Allowable

By

Mohamed Baseem Rasheed Abu Huseen

Supervised

Dr. Mohamed Sharaqa

Co-Supervised

Dr. Baha' Al-Ahmed

Abstract

Administrative activities and practices which aim to serve people vary. But sometimes these activities violate the individuals' rights and affect their legal positions which in turn cause harm for their interests. This violation results as a natural result for unordinary authorities and concessions that the administration possesses against the individuals who work with. Despite the large ample of these authorities, law enables the individuals to litigate the administration by permitting them demanding their rights directly through administrative courts.

According to what have been mentioned previously and for protecting and developing the citizens' rights, this study has been organized to clarify everything deals with the judicial censorship on administrative decision allowable in two chapters.

Chapter one entitled the conditions of activating the judicial censorship on administrative decision allowable in two sections, the former discusses the formal conditions for accepting the cancelling case which is about the decree which is needed to be cancelled, the interest and its conditions, dates for submitting case and the parallel impeachment. The later section clarifies the five imperfection for cancelling the verdict which are the non-specialty, shape, law violation, authority deviation and reason deviation.

Chapter two entitled the procedures of activating the judicial censorship which includes the practical side of judicial censorship and gradual procedures needed to reach the final decree of the case. The gradation caused by the variation which distinguishes the administrative cancelling case from the civilian ones and reaching all the procedures in two sections. The formal section has the needs of activating the activating the judicial censorship on administrative decision allowable. The later section, on the other hand, has procedures of activating the activating the judicial censorship on administrative decision allowable which include the special conditions of the case, the case contents, needed data, moving to cancelling the administrative decision (the urgent decree), the original case (cancelling case) and reaching the honest judicial verdicts which protect the individuals from the illegal administrative decisions.

By studying the comparative legal systems of the judicial censorship on administrative decision allowable, it has been noticed the shortage in the Palestinian legal system in treating several sides of the judicial censorship attributed to the absence of independent law organizing this process which is essential for the need for current law for organizing the administrative judgment.

The study results show that the Palestinian administrative judgment hesitates in following the comparative systems and legislations and doesn't have one path. According to the study results, several recommendations have been concluded in both general and particular for the Palestinian reality.

