

Received on (04-11-2024) Accepted on (15-01-2025)

<https://doi.org/10.33976/IUGJSL.33.2/2025/3>

The Procedural Provisions for Annulment Lawsuits in Palestinian Legislation

Basma M. Haniya

*Corresponding Author: basma.haniya.97@gmail.com

Abstract:

These studies address the topic of procedures for filing annulment claims under Palestinian legislation, aiming to empower lawyers, individuals, and relevant authorities to obtain judicial rulings for the annulment of administrative decisions that violate the principle of legality. The studies also aim to clarify the annulment claim and its components as outlined in its legal framework. The scientific importance of the study lies in enriching the literature on the subject and highlighting the role of the Palestinian judiciary in protecting public rights and freedoms. This is achieved through the analytical method to examine the Administrative Dispute Settlement Law of 2016, applied in the Gaza Strip, and the Decision-Law of 2020, applied in the West Bank, to find a solution to the study's problem, which is represented in the main question: Did the Palestinian legislator succeed in organizing the provisions and procedures for filing an annulment claim? The study concluded with several findings, the most notable being that the Palestinian legislator defined the procedures required to file an annulment claim but did not specify the conditions of the contested decision. At the end of the study, the researcher recommended that the Palestinian legislator include a provision for exempting administrative summons from court fees.

Keywords: annulment lawsuit, administrative decision, administrative appeal form.

الأحكام الإجرائية لدعوى الإلغاء في التشريع الفلسطيني

بسمة محمد يوسف هنية

باحثة دكتوراة قانون عام

الملخص:

تناولت هذه الدراسات موضوع إجراءات سير دعوى الإلغاء في التشريع الفلسطيني بهدف تمكين المحامين والأفراد والجهات المعنية من استصدار أحكام قضائية بإلغاء القرارات الإدارية المخالفة لمبدأ المشروعية، كما تهدف لبيان دعوى الإلغاء وأركانها كما ورد في التنظيم القانوني لها، وتنبع أهمية الدراسة في الجانب العلمي من أنها تثري الأدبيات المتعلقة بالموضوع وتؤدي إلى بيان دور القضاء الفلسطيني في حماية الحقوق والحريات العامة، وذلك من خلال اتباع المنهج التحليلي لتحليل قانون الفصل في المنازعات الإدارية لسنة 2016م المطبق في قطاع غزة والقرار بقانون لسنة 2020م المطبق في الضفة الغربية للوصول إلى حل لمشكلة الدراسة المتمثلة في السؤال الرئيسي: هل وفق المشرع الفلسطيني في تنظيم أحكام وأصول سير دعوى الإلغاء؟، وقد توصلت الدراسة إلى جملة من النتائج من أبرزها أن المشرع الفلسطيني حدد الإجراءات المطلوبة لسير دعوى الإلغاء، وقد أوصت الباحثة في نهاية الدراسة المشرع الفلسطيني أن ينص على إعفاء الاستدعاء الإداري من الرسوم القضائية. كلمات مفتاحية: دعوى الإلغاء، القرار الإداري، لائحة الاستدعاء الإداري.

المقدمة:

يقتضي مبدأ المشروعية الإدارية أن تخضع جميع أعمال الإدارة للقانون في معاملاتها مع السلطات الأخرى أو الأفراد على حد سواء.

ويعتبر القرار الإداري عملاً قانونياً يصدر عن السلطة الإدارية بالإرادة المنفردة، فإذا خالف المشروعية فإنه يكون حرياً بالطعن به أمام القضاء الإداري من خلال دعوى الإلغاء.

ويمكننا القول في بداية الدراسة أن دعوى الإلغاء هي دعوى قضائية تهدف لإعدام قرار إداري غير مشروع وإبطال الآثار المترتبة عليه.

وقد أولت فلسطين دعوى الإلغاء أهمية كبيرة، وشواهد ذلك أنها انبثقت من نص دستوري وليس تشريع عادي¹، فقد عرفت بمقتضى المادة (43) من مرسوم دستور فلسطين لسنة 1922م التي نصت على أن: "تشكل محكمة تعرف بالمحكمة العليا تقرر طريقة تأليفها بقانون... ويكون لهذه المحكمة، لدى انعقادها بصفة محكمة عدل عليا، صلاحية سماع وفصل المسائل التي هي ليست قضايا أو محاكمات بل مجرد عرائض أو استدعاءات خارجة عن صلاحية أية محكمة أخرى"²

وقد تم تقريرها في المادة (102) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م والتي نصت على أنه: "يجوز بقانون إنشاء محاكم إدارية للنظر في المنازعات الإدارية والدعاوى التأديبية، ويحدد القانون اختصاصاتها الأخرى، والإجراءات التي تتبع أمامها"³.

أولاً: أهمية الدراسة

تحظى الدراسة التي بين أيدينا وعنوانها "الأحكام الإجرائية لدعوى الإلغاء في التشريع الفلسطيني" بأهمية كبيرة تتبع من عدة اعتبارات نذكرها على النحو التالي:

أ. الأهمية العلمية

تتبع أهمية الدراسة التي بين أيدينا من أنها تتناول موضوع دعوى الإلغاء القرار الإداري، وتتمثل تلك الأهمية فيما يلي:

1. تثري الدراسة المصادر والمراجع العلمية المتعلقة بموضوع الدراسة وهو دعوى إلغاء القرار الإداري.
- ب. تؤدي الدراسة إلى إبراز دور القضاء الفلسطيني في حماية الحقوق والحريات العامة.

ت. الأهمية العملية

1. تشكل الدراسة خير عون للمحامين والأفراد والجهات المعنية في الوصول لحقوقهم من خلال طرق أبواب القضاء الإداري.
2. تسهم الدراسة في تعميق فهم مبدأ المشروعية الإدارية وخضوع الإدارة للقانون وأثر ذلك على القرار الإداري.

¹ غانم، القضاء الإداري في ضوء قانون الفصل في المنازعات الإدارية الفلسطيني الجديد رقم (3) لسنة 2016م، ص238.

² مرسوم دستور فلسطين لسنة 1922م.

³ القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م

3. تبين الدراسة الإجراءات التي حاول المشرع الفلسطيني من خلالها ضمان سير المرافق العامة بانتظام واطراد، وضمان وصول الحقوق لأصحابها دون البطء في الإجراءات القضائية.

ثانياً: أهداف الدراسة

تهدف الدراسة التي بين أيدينا وعنوانها الأحكام الإجرائية لدعوى الإلغاء إلى بيان الإجراءات العملية التي يتبعها المحامون والأفراد والجهات المعنية للطعن بقرار إداري، وتتمثل هذه الأهداف فيما يلي:

1. تهدف الدراسة لتمكين الموظفين والأفراد والجهات المعنية من الحصول على أحكام بإلغاء القرارات الإدارية المخالفة للقانون، كما تهدف لبيان الاستدعاء الإداري وأركانه كما ورد في التنظيم القانوني لها.
2. تهدف الدراسة إلى بيان ماهية دعوى إلغاء القرار الإداري.
3. تهدف الدراسة إلى معرفة إجراءات رفع وتقديم وسير الاستدعاء الإداري أمام المحاكم الإدارية.
4. تهدف الدراسة إلى بيان الشكل الواجب اتباعه في إعداد لائحة استدعاء الإلغاء.
5. كما تهدف الدراسة إلى معرفة وبيان البيانات الواجب تضمينها في لائحة الاستدعاء.
6. تهدف الدراسة إلى بيان الأثر المترتب على عدم ذكر البيانات التي نص عليها القانون والواجب تضمينها للائحة استدعاء الإلغاء.

ثالثاً: منهج الدراسة

ستتبع الباحثة في هذه الدراسة المنهج التحليلي، من خلال تحليل قواعد قانون الفصل في المنازعات الإدارية رقم (3) لعام 2016م المطبق في المحافظات الجنوبية (قطاع غزة) وقرار بقانون رقم (41) لسنة 2020م المطبق في المحافظات الشمالية (الضفة الغربية) والقوانين والقرارات ذات الصلة بالموضوع.

رابعاً: مشكلة الدراسة

تتمثل مشكلة الدراسة في السؤال الرئيس: هل وفق المشرع الفلسطيني في تنظيم أحكام وأصول رفع وسير دعوى الإلغاء؟

ويتفرع عنه تساؤلات فرعية وهي:

- ماهية دعوى الإلغاء؟
- ماهية الإجراءات الواجب اتباعها لرفع دعوى الإلغاء؟
- ما هي البيانات الواجب تضمينها في استدعاء الإلغاء؟
- ما هو الأثر المترتب على عدم تضمين البيانات التي نص عليها القانون في لائحة الاستدعاء؟

خامساً: حدود الدراسة

تتمثل الحدود الزمانية للدراسة بالفترة الزمنية لصدور وسريان قانون الفصل في المنازعات الإدارية رقم (3) لعام 2016م المطبق في المحافظات الجنوبية (قطاع غزة) وقرار بقانون رقم (41) لسنة 2020م بشأن المحاكم الإدارية وتعديلاته المطبق في المحافظات الشمالية (الضفة الغربية). أما الحدود المكانية فتتمثل في المساحة الجغرافية التي تطبق عليها القوانين سالفة الذكر وهي قطاع غزة والضفة الغربية.

سادساً: هيكلية الدراسة

ستقسم الباحثة هذه الدراسة إلى ثلاثة مباحث، على النحو التالي:

المبحث الأول: ماهية دعوى إلغاء القرار الإداري.

المطلب الأول: مفهوم القرار الإداري.

المطلب الثاني: مفهوم دعوى الإلغاء.

المبحث الثاني: الإجراءات العملية لسير دعوى الإلغاء.

المطلب الأول: إجراءات رفع وتقييد دعوى الإلغاء.

المطلب الثاني: إجراءات نظر دعوى الإلغاء والحكم فيها.

المبحث الأول

ماهية دعوى إلغاء القرار الإداري

إن خضوع الأعمال القانونية للإدارة إلى رقابة القضاء يستلزم تحديد هذه الرقابة، وبيان حدودها وشروطها، فرقابة القاضي الإداري على مشروعية تلك الأعمال هي رقابة لاحقة تتم من خلال اللجوء للقضاء بهدف إعمال مبدأ المشروعية.¹

وبناءً على ذلك؛ سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين، بحيث يتناول المطلب الأول مفهوم القرار الإداري، أما المطلب الثاني فيتناول مفهوم دعوى الإلغاء.

المطلب الأول

مفهوم القرار الإداري

يعد القرار الإداري جوهر العمل الإداري، فلكي تتمكن الدولة ومراقفها العامة من إدارة شؤونها المختلفة فإنها بحاجة ماسة لإصدار العديد من القرارات الإدارية إلى جانب ما تقوم به الإدارة من أعمال قانونية ومادية.²

الفرع الأول: تعريف القرار الإداري

أولاً: تعريف القرار الإداري في التشريع

على الرغم من أهمية القرار الإداري إلا أن التشريعات لم تقم بتعريفه³، بل ذكرته التشريعات في سياق الحديث عن اختصاصات المحاكم الإدارية، وقد قامت الباحثة بمراجعة نصوص قانون الفصل في المنازعات الإدارية رقم (3) لسنة 2018م المطبق في قطاع غزة والقرار بقانون رقم (41) لسنة 2020م بشأن المحاكم الإدارية المطبق في الضفة الغربية ووجدت أن المشرع الفلسطيني لم يتطرق لتعريف القرار الإداري.

ثانياً: تعريف القرار الإداري في الفقه القانوني

تصدى الفقه لتعريف القرار الإداري، فقد عرفه الفقهاء الفرنسيون ومنهم العميد هوريو بأنه "إعلان للإدارة بقصد إحداث أثر قانوني إزاء الأفراد يصدر من سلطة إدارية في صورة تنفيذية أي في صورة تؤدي إلى التنفيذ المباشر"⁴،

¹ الوسيط في القضاء الإداري في ضوء قانون الفصل في المنازعات الإدارية رقم (3) لسنة 2016م والقرار بقانون رقم (41) لسنة 2020م، هاني غانم، ص192.

² تعريف القرار الإداري وعناصره، محمد الحسني، ص504.

³ القضاء الإداري، هاني غانم، ص257.

⁴ ماهية القرار الإداري، موقع المحامي، <https://2u.pw/z0zEU>

وعرفه العميد ديكى بأنه: "كل عمل إرادي يتدخل قصداً لإحداث تعديل في الأوضاع القانونية الموجودة لحظة اتخاذه أو التي ستوجد في لحظة مستقبله معينة"¹

وقد قام الفقه المصري بتعريف القرار الإداري، فقد عرف "الدكتور سليمان الطماوي القرار الإداري بقوله: إن القرار هو أبرز مظهر يتجسد فيه سلطان الإدارة وأهم مظهر لاتصال الإدارة بالأفراد". وعرفه فؤاد مهنا أنه: "عمل قانوني من جانب واحد يصدر بإرادة أحد السلطات الإدارية في الدولة ويحدث آثاراً قانونية بإنشاء وضع قانوني جديد أو تعديل أو إلغاء وضع قانوني قائم"²

أما في الفقه الفلسطيني، فقد عرف الدكتور هاني غانم القرار الإداري بأنه: "عمل قانوني نهائي صادر من جهة إدارية وطنية تعبر عنه إرادتها المنفردة بقصد إحداث آثاراً قانونية معينة"³

ويظهر للباحثة أن تعريف الفقه المصري كان أفضل من تعريف الفقه الفرنسي وذلك لأن الفقه المصري أكد على أن القرار الإداري يصدر بالإرادة المنفردة للإدارة بخلاف الفقه الفرنسي الذي خلط بين القرار الإداري والعقد الإداري فكلاهما عمل قانوني يصدر عن الإدارة ولكن القرار يصدر بالإرادة المنفردة للإدارة بخلاف العقد الذي يتطلب توافق إرادتين.

كما يظهر للباحثة أن هذا التعريف المقتبس من الفقه المصري أغفل شرطاً مهماً وهو أن يكون القرار الإداري نهائي وهو شرط تميز به تعريف الفقه الفلسطيني، وهو ما سنوضحه لاحقاً.

ثالثاً: تعريف القرار الإداري في القضاء

عرفت محكمة القضاء الإداري المصري القرار الإداري بأنه: "إفصاح الإدارة في الشكل الذي يتطلبه القانون عن إرادته الملزمة بما لها من سلطة عامة بمقتضى القوانين واللوائح وذلك بقصد إحداث مركز قانوني معين متى كان ممكناً وجائزاً قانوناً ابتغاء مصلحة عامة"⁴

إلى جانب ذلك، عرف القضاء الفلسطيني القرار الإداري في حكم محكمة العدل العليا في رام الله في الدعوى رقم: 2008/383: كما أن الفقه والقضاء الإداري استقرا على تعريف القرار الإداري بأنه إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين والأنظمة وذلك بقصد إحداث وتعديل مركز قانوني متى كان ذلك ممكناً أو جائزاً قانوناً ويستفاد من هذا التعريف بأنه يجب أن يكون القرار القابل للطعن أمام محكمة العدل العليا من شأنه أن يولد أثراً قانونياً.⁵

وبعد عرضنا للتعريفات الفقهية والتعريفات القضائية للقرار الإداري فإن الباحثة تؤيد تعريف الفقه وتحديداً تعريف الدكتور هاني غانم وتعتبره أكثر التعريفات التي شملت أركان القرار الإداري كما سيأتي بيانه في المطلب الثاني من هذا البحث.

¹ القرار الإداري، شبكة قانوني الأردن، <https://2u.pw/Wuqhh>

² الوسيط في دعوى الإلغاء، سامي الوافي، ص 92

³ القضاء الإداري في ضوء قانون الفصل في المنازعات الإدارية الفلسطيني الجديد رقم (3) لسنة 2016م، هاني غانم، ص 259

⁴ تعريف القرار الإداري وعناصره، محمد الحسني، ص 509.

⁵ حكم محكمة العدل العليا في رام الله في الدعوى رقم: 2008/383 بتاريخ 2010/3/17م.

الفرع الثاني: شروط القرار الإداري

يجب أن يتوافر في القرار الإداري مجموعة من الشروط لاعتبار العمل الصادر عن الإدارة قراراً إدارياً، فإذا لم تتوافر هذه الشروط أو أحدها فإن القرار يصبح قابلاً للطعن فيه أمام المحاكم الإدارية، وفي هذا المطلب سنتحدث عن شروط القرار الإداري.

أولاً: أن يكون القرار الإداري عمل قانوني

تقسم الأعمال والتصرفات التي تقوم بها السلطة الإدارية في الدولة إلى قسمين؛ هما الأعمال المادية والأعمال القانونية، أما القسم الأول وهو الأعمال المادية، فقد عرفها الدكتور هاني غانم في مؤلفاته بأنها: "جميع التدابير المادية أو الواقعية التي تقوم بها الإدارة عن قصد سواء تنفيذاً لقرار إداري أم عقد أو حكم قضائي أو نص تشريعي، أو عن غير قصد نتيجة خطأ أو إهمال، وفي جميع الأحوال لا ترتب آثاراً قانونية بذاتها".¹

وأما القسم الثاني فهو الأعمال القانونية وهي: التصرفات الصادرة عن إحدى السلطات الإدارية في الدولة بقصد إحداث أثر قانوني بترتيب مراكز قانونية إما بتعديل أو إنشاء أو إلغاء مركز قانوني.²

والمراكز القانونية التي يؤثر بها القرار الإداري كونه عملاً قانونياً تعرف بأنها: "مجموعة من الحقوق والواجبات قد تكون شاملة لكل من تتماثل ظروفهم فتكون مراكز قانونية عامة وقد لا تكون مراكز واحدة عامة بل خاصة كالمركز القانوني للمتعاقد مع الإدارة بالعقود العامة"³

وتتخصر الأعمال القانونية التي تقوم بها الإدارة في القرارات الإدارية والعقود، والتي ترد عليه دعوى الإلغاء هو القرار الإداري.

ثانياً: أن يصدر القرار الإداري بصفة نهائية

يعد القرار الإداري قراراً نهائياً عندما يتعدى مرحلة الاقتراح أو التحضير إلى مرحلة إحداث أثر قانوني بشكل مباشر، فيكون قابلاً للتنفيذ دون الحاجة لاتخاذ إجراءات لاحقة.⁴

ولقد عرف الفقهاء المقصود بنهائية القرار الإداري بأنه: "يجب ألا يكون قابلاً للتعقيب عليه أو للمناقشة من جانب سلطة إدارية أعلى" أو أنه هو: "القرار الذي لا يحتاج للتصديق عليه من سلطة إدارية أعلى"⁵

ومن السوابق التي تؤكد على هذا الشرط حكم محكمة العدل العليا في رام الله في الدعوى رقم: 2008/383: "من أهم خصائص وصفات القرار الإداري الذي يقبل الطعن به أمام محكمة العدل العليا أن يكون نهائياً باستكمال القرار جميع الخصائص اللازمة لوجوده القانوني باستنفاد جميع مراحله العملية والتحضيرية اللازمة لإصداره بحيث يكون قابلاً للتنفيذ ومنتجاً لآثاره القانونية دون حاجة إلى أي إجراء لاحق وإن عبارة (شريطة استكمال مسوغات التعيين)

¹ القضاء الإداري في ضوء قانون الفصل في المنازعات الإدارية الفلسطيني الجديد رقم (3) لسنة 2016م، هاني غانم، ص262.

² دعوى إلغاء القرار الإداري، شريف بعلوشة، ص34.

³ تعريف القرار الإداري وعناصر، محمد الحسني، ص515

⁴ القضاء الإداري في فلسطين، محمد شبير، ص359.

⁵ الوسيط في القضاء الإداري في ضوء قانون الفصل في المنازعات الإدارية رقم (3) لسنة 2016م والقرار بقانون رقم (41) لسنة 2020م، هاني غانم، ص226.

تعني ان هناك شروط ونواقص وتكليف للمستدعي باستكمال شروط تعيينه وهذا يدل على أن قرار التعيين ليس نهائياً ولهذا فإن هذا القرار يعتبر من القرارات التحضيرية¹

ومن الأمثلة المتكررة أمام المحاكم التي توردها الباحثة على التفرقة بين القرارات النهائية والقرارات غير النهائية الإخطارات التي تقدمها البلديات لمن يخالف قانون تنظيم المدن لسنة 1936م، فيكون الإخطار قراراً إدارياً يجوز الطعن فيه أمام المحاكم الإدارية إذا اشتمل على عبارة مفادها الإزالة أو الهدم فوراً من قبل البلدية فهو قرار إداري قائم بذاته ويحدث أثراً قانونية من خلال إلغاء مركز قانوني قائم كان يتمتع به صاحب العقار.

أما إذا لم يتضمن الإخطار عبارات الهدم والإزالة الفورية فهو لا يعدو أن يكون عملاً تمهيدياً قصدت به البلدية حث المخاطر إليه (صاحب العقار) بأن يتقيد بالقوانين والأنظمة الخاصة بتنظيم المدن ومنح الرخص ونحو ذلك وإلا ستقوم البلدية باستصدار حكم من المحكمة المختصة للإزالة بالقوة الجبرية، وهذه الإخطارات لا تعتبر من قبيل القرار الإدارية ولا ترتب أي أثر قانوني بذاتها.

ثالثاً: أن يصدر القرار الإداري بالإرادة المنفردة للإدارة

الأعمال القانونية التي تصدر عن الإدارة لا تخرج عن كونها قرارات إدارية وعقود إدارية، ويتشابهان في أن كلامهما أعمال قانونية ولا بد أن يصدر عن سلطة إدارية ولا بد أن يحدث أثراً قانونية معينة، ولكن الاختلاف بينهما يكمن في أن القرارات الإدارية تصدر بالإرادة المنفردة للإدارة بينما تصدر العقود الإدارية بتوافق إرادتين على إحداث آثار قانونية، وبناءً عليه لا تعتبر العقود الإدارية قرارات إدارية.²

والقرار الإداري نوعين، فالنوع الأول هو القرار الإداري الإيجابي وهو: "العمل الذي تعبر عنه الإدارة بشكل واضح وصريح تفصح فيه عن إرادتها"³ ومن أمثلته قيام الإدارة بإصدار قرار بفصل موظف.

أما النوع الثاني للقرار الإداري فهو القرار الضمني حيث يثبت في حالات اعتبر القانون سكوت الإدارة فيها قراراً ضمناً بالقبول أو الرفض، ومثال ذلك ما نصت عليه المادة (105) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني لسنة 1998م: "1. للموظف أن يتظلم لرئيس الدائرة الحكومية من أي قرار إداري وذلك خلال عشرين يوماً من تاريخ علمه به. 2 - ويتم البت في التظلم خلال ستين يوماً من تاريخ تقديمه، فإذا انقضت هذه المدة دون الرد خطياً على المتظلم اعتبر تظلمه مرفوضاً"⁴.

والنوع الثالث هو القرار السلبي، ويعرف بأنه: "امتناع الإدارة عن إصدار القرارات الواجب عليها إصدارها طبقاً للقانون"⁵ ومن أمثلة القرار السلبي أن تمتنع الإدارة عن ترقية موظف بالأقدمية عندما يحين موعد ترقيته. رابعاً: أن يصدر القرار الإداري من سلطة إدارية وطنية

¹ حكم محكمة العدل العليا في رام الله في الدعوى رقم: 2008/383 بتاريخ 2010/3/17م.

² القضاء الإداري في ضوء قانون الفصل في المنازعات الإدارية الفلسطيني الجديد رقم (3) لسنة 2016م، هاني غانم، ص272.

³ تعريف القرار الإداري وعناصره، محمد الحسني، ص518.

⁴ قانون الخدمة المدنية الفلسطيني لسنة 1998م

⁵ القرار الإداري السلبي في الفقه والقضاء، خالد الزبيدي، ص338

تتمثل السلطة الإدارية بأشخاص القانون العام سواء سلطة مركزية كرئيس الدولة والحكومة ومجلس الوزراء وأي موظف في الدولة أم سلطة لا مركزية محلية إقليمية ومرفقية، فكل الأعمال القانونية النهائية الصادرة بالإرادة المنفردة عنها والتي تحدث أثراً قانونياً تعتبر قرارات إدارية، وبناءً على ذلك لا يعتبر من قبيل القرارات الإدارية أعمال السيادة والقرارات الصادرة عن سلطات لا تتمتع بالصفة الإدارية مثل الأعمال النيابية للمجلس التشريعي وقرارات السلطة القضائية بموجب الأعمال القضائية، وتعتبر السلطة الإدارية وطنية بناءً على المصدر الذي تستمد منه هذه السلطة ولاية إصدار القرار.¹

خامساً: أن يحدث القرار الإداري أثراً قانونياً

يشترط في العمل الصادر عن الإدارة ليعتبر قراراً إدارياً أن يتضمن ركن الأثر القانوني بأن يكون القصد منه إحداث أثر قانوني معين بأن ينشئ مراكز قانونية جديدة أو يعدل أو يلغي مراكز قانونياً قائمة.² ويشترط القضاء الإداري شرطين اثنين ليكون القرار الإداري منتجاً لآثاره القانونية، وهما أولاً وجوب تولد أثر قانوني عن القرار الطعين، ولذلك يستبعد القرار التي لا تحدث أثر قانوني، أما الشرط الثاني فهو أن يحمل القرار قابلية إحداث الآثار القانونية بذاته التي تؤدي إلى إلحاق الضرر بالمدعي، وبناءً على ذلك فإن الأعمال الفنية البحتة مثل هدم منزل لا تؤثر مباشرة بالمركز القانوني وكذلك الأعمال التمهيدية التحضيرية، وكذلك جميع الأعمال التنفيذية التي تقوم بها الإدارة إما لتنفيذ القانون أو لتنفيذ قرار إداري أو عقد إداري أو قرار قضائي.³

المطلب الثاني

مفهوم دعوى الإلغاء

الفرع الأول: تعريف دعوى الإلغاء

يطلق على دعوى الإلغاء مسميات عديدة منها الطعن بالإلغاء والطعن بسبب تجاوز حدود السلطة ودعوى الإلغاء وطلب الإلغاء ودعوى المشروعية، وجميعها مرادفات لمعنى واحد هو إلغاء القرار الإداري، ويغلب في دولة فلسطين ومصر استخدام عبارة دعوى الإلغاء أو قضاء الإلغاء.⁴ لم يقدم التشريع الفلسطيني في نصوص القوانين تعريفاً لدعوى الإلغاء، ولذلك سنقوم ببحث تعريفها في كل من الفقه والقضاء الفلسطيني.

ولقد عرف الفقهاء دعوى إلغاء القرار الإداري بأنها: "دعوى قضائية ترفع أمام الجهات القضائية المختصة بغرض إلغاء قرار إداري غير مشروع طبقاً لإجراءات خاصة ومحددة قانوناً"، في حين عرفها الدكتور سليمان الطماوي بأنها: "الدعوى التي يرفعها أحد الأفراد إلى القضاء الإداري يطلب إعدام قرار إداري مخالف للقانون".⁵

¹ القضاء الإداري في ضوء قانون الفصل في المنازعات الإدارية الفلسطيني الجديد رقم (3) لسنة 2016م، هاني غانم، ص277.

² أركان القرار الإداري، رمضان بطيخ، ص108.

³ الوسيط في القضاء الإداري في ضوء قانون الفصل في المنازعات الإدارية رقم (3) لسنة 2016م والقرار بقانون رقم (41) لسنة 2020م، رمضان هاني غانم، ص252.

⁴ الوسيط في القضاء الإداري في ضوء قانون الفصل في المنازعات الإدارية رقم (3) لسنة 2016م والقرار بقانون رقم (41) لسنة 2020م، هاني غانم، ص194.

⁵ مشار إليه لدى: مفهوم دعوى الإلغاء وتمييزها عن الدعاوى الإدارية الأخرى، بن جيلاني، ص283.

أما **الفقه الفلسطيني**، فقد عرف دعوى الإلغاء بتعريفات عديدة من أبرزها ما عرفه الدكتور هاني غانم بأنها: "دعوى قضائية عينية تهدف إلى إلغاء القرارات الإدارية المطعون بعدم مشروعيتها بأثر رجعي، بمعنى إعدام آثارها واعتبارها كأن لم تكن"¹

وقد اتفقت هذه التعريفات على أن جوهر دعوى الإلغاء هو اللجوء للقضاء لإعدام قرار إداري غير مشروع. إلى جانب ذلك عرف القضاء الفلسطيني دعوى الإلغاء، فقد قضت محكمة العدل العليا في فلسطين بأن دعوى الإلغاء هي: "الدعوى التي تهدف إلى مخاصمة قرار إداري معيب بقصد التوصل إلى إلغائه إعلاءً لمبدأ المشروعية، وحماية الأفراد من تعسف الإدارة، وهي بذلك دعوى عينية الخصم فيها القرار الإداري الطعين، وبالتالي فإن محكمة القضاء الإداري تحاكم القرار لا الإدارة بما يجعل الدعوى متحررة من لدد الخصومة"²

الفرع الثاني: خصائص دعوى الإلغاء

أولاً: دعوى الإلغاء هي دعوى مشروعية

يقوم مبدأ المشروعية على خضوع الحكام والمحكوم للقانون، وفي سياق القانون الإداري يقصد بالمشروعية الإدارية إخضاع أعمال السلطة الإدارية وتصرفاتها القانونية والمادية لأحكام القانون، وقد جاءت نصوص القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام 2003م لتؤكد على رفع الحصانة عن جميع أعمال الإدارة،³ ويظهر ذلك جلياً في نص المادة (30) من القانون المذكور.

تبعاً لذلك، فإن مبدأ المشروعية ينظم الأعمال الإدارية لأشخاص القانون العام، وتتمثل في الدولة بسلطاتها الثلاثة التشريعية والتنفيذية والقضائية والتي تُسمى الإدارة الحكومية، وهذا يعني أن الأعمال الصادرة عن سلطات الدولة والتي لا تتمتع بالصفة الإدارية لا يمكن أن تسمى أعمالاً إدارية مثل المهام النيابية للمجلس التشريعي والمتمثلة بالقوانين والأعمال البرلمانية، ومثل القرارات القضائية والاجرائية والولائية الصادرة عن السلطة القضائية، أما الأعمال الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية اللامركزية المحلية مثل البلديات والمرفقية أو المصلحة مثل الهيئات والمؤسسات العامة فهي تخضع لرقابة القضاء الإداري لمراقبة المشروعية، كما يشمل مبدأ المشروعية جانب من القرارات الإدارية الصادرة عن بعض الأشخاص المعنوية غير العامة التي تقدم خدمة للجمهور.⁴

وبناء على ذلك، ترفع دعوى الإلغاء بسبب مخالفة القرارات الإدارية لمبدأ المشروعية، بحيث تنصب دعوى الإلغاء على القرارات الإدارية المخالفة للقانون، وبالتالي فإن جوهر دعوى الإلغاء هو حماية مبدأ المشروعية بشكل عام وحماية شرعية القرارات الإدارية بشكل خاص، فهي المكنة القانونية للكشف عن شرعية القرار الإداري مما ينتج عنه تقويم عمل الإدارة وحماية الحقوق المشروعة للأفراد.⁵

¹ الوسيط في القضاء الإداري في ضوء قانون الفصل في المنازعات الإدارية رقم (3) لسنة 2016م، هاني غانم، ص 195.

² قرار محكمة العدل العليا الفلسطينية في رام الله رقم: (2003/54) بتاريخ: 2015/10/4م، موقع المقتفي الإلكتروني.

³ أحكام دعوى إلغاء القرار الإداري لعيب عدم الاختصاص في فلسطين، أمل بسيوني، 2017م، ص19.

⁴ الوسيط في القضاء الإداري في ضوء قانون الفصل في المنازعات الإدارية رقم (3) لسنة 2016م والقرار بقانون رقم (41) لسنة 2020م، هاني غانم، ص17.

⁵ التنظيم القانوني للطلبات المستعجلة في دعوى الإلغاء في فلسطين، أحمد سامي الخضري، ص 26.

وفي هذا الجانب حكمت محكمة العدل العليا في غزة بتاريخ: 2015/10/4م في الطلب رقم: 2005/43 بأنه: "لما كانت دعوى الإلغاء وفق ما استقر عليه الفقه والقضاء الإداريان تهدف إلى مخاصمة القرار الإداري المعيب بقصد التوصل إلى إلغائه، وذلك إعلاءً لمبدأ المشروعية وحماية للأفراد من تعسف الإدارة"¹ وتتمثل مصادر المشروعية في مصادر مكتوبة ومصادر غير مكتوبة، وهي بذلك تذهب إلى أبعد من مجرد خضوع الإدارة للقواعد القانونية التي يصدرها البرلمان، وتتمثل مصادر المشروعية الإدارية المكتوبة بالدستور والقانون والمعاهدات واللوائح الإدارية، أما المصادر غير المكتوبة فهي العرف والمبادئ العامة للقانون.

ثانياً: دعوى الإلغاء هي دعوى قضائية

بدايةً، لابد أن نوضح بأن أساليب الرقابة على أعمال وتصرفات الإدارة تتنوع ما بين الرقابة السياسية البرلمانية التي يمارسها البرلمان والرأي العام والأحزاب والتنظيمات، وما بين الرقابة الإدارية التي تمارسها الإدارة ذاتياً على نفسها من خلال طرق الرقابة الإدارية الداخلية والرقابة الإدارية الخارجية، وما بين الرقابة القضائية التي تباشرها المحاكم. ويقصد بأن دعوى الإلغاء هي دعوى قضائية أنها لا تعتبر تظلم أو طعن إداري، وإنما هي دعوى قضائية ترفع طبقاً للقانون أمام الجهات القضائية المختصة التي تمتلك سلطة إعدام قرار إداري ضمن أجل محدد، وبذلك تكون دعوى الإلغاء قضائية من حيث الشروط الواجب توافرها بالطاعن والمواعيد ومحل الطعن، ومن حيث الجهة القضائية التي ترفع أمامها والمتمثلة بالمحاكم الإدارية، ومن حيث الإجراءات القضائية ذات الخصائص المتميزة، كما تعتبر دعوى الإلغاء دعوى قضائية من حيث القرار المترتب عنها؛ وهو قرار أو حكم قضائي يتمتع بحجية الشيء المقضي به.²

ثالثاً: دعوى الإلغاء موضوعية عينية

دعوى الإلغاء هي دعوى موضوعية ويقصد بذلك أنها تنصب على الطعن في قرار إداري، وليست موجهة ضد الجهة الإدارية مصدرة القرار أو ضد الموظف، بخلاف الدعوى المدنية التي تهدف لإثبات المساس بحق شخصي، أما صفة الموضوعية فتعني أن دعوى الإلغاء تهدف لحماية المشروعية من خلال إلغاء القرارات الإدارية المخالفة للقانون وحماية المركز القانوني للأفراد.³

رابعاً: دعوى الإلغاء تحكمها إجراءات خاصة ومميزة

تعتبر دعوى الإلغاء من أكثر الدعاوى الإدارية أهمية؛ بحيث تساهم في حماية مبدأ المشروعية والحقوق والحريات، ولذلك تعتبر من أهم خصائصها الكتابة بخلاف الإجراءات المدنية التي تنسم بالشفوية، كما يعتبر من ضمن سمات الإجراءات الخاصة بدعوى الإلغاء أنها تنسم بالمواجهة التي توجب على القاضي ألا يفصل في الاستدعاء الإداري على أساس مستند لم يطلع عليه أحد الأطراف ولم يقدم ملاحظاته، كما تنسم دعوى الإلغاء بالطابع التحقيقي بخلاف طابع الاتهام في الدعاوى الأخرى، كما يبرز في دعوى الإلغاء أن أحد أطرافها دائماً ما يكون شخص معنوي عام يتمتع بامتيازات لا يملكها الأفراد العاديين، وتتميز الدعوى الإدارية بوجود دور فعال للقاضي في توجيه الإجراءات والبحث عن الأدلة وعدم الاكتفاء بما يدعيه كل طرف، بحيث تتعقد سلطة وحرية المبادرة والتصرف للقاضي المختص بمجرد تقديم لائحة الاستدعاء، بخلاف الدعوى المدنية التي تترك للأطراف حرية توجيهها وتسيير إجراءاتها تحت رقابة القاضي.⁴

¹ قرار محكمة العدل العليا في رام الله، بتاريخ: 2010/5/24، في الطلب رقم: 2009/274

² مفهوم دعوى الإلغاء وتميزها عن الدعاوى الإدارية الأخرى، عبد الرحمن بن جيلاني، ص 287.

³ التنظيم القانوني للطلبات المستعجلة في دعوى الإلغاء في فلسطين، أحمد سامي الخضري، ص 29.

⁴ مفهوم دعوى الإلغاء وتميزها عن الدعاوى الإدارية الأخرى، عبد الرحمن بن جيلاني، ص 287.

الفرع الثالث: شروط رفع دعوى الإلغاء

لابد أن تتوفر في دعوى الإلغاء مجموعة من الشروط لكي يقبل القاضي الإداري النظر فيها، فإذا لم تتوفر مجتمعة فإن القاضي سيقدر عدم قبول الدعوى، فلا يمكن أن تُرفع دعوى الإلغاء بدون أن توجه في الأصل إلى قرار إداري، كما استقر قضاء أن قبول الدعاوى القضائية يستلزم وجود مصلحة للمدعي وتوافر شروط شكلية تتمثل في المدة والمحامي، ولا بد أن يتوافر شرط يتعلق بالاختصاص وهو الدعوى الموازية،¹ وبناءً على ذلك سنقسم هذا الفرع للحديث عن الشروط التي تتعلق بأطراف الدعوى والشروط التي تتعلق بمحل الدعوى والشروط التي تتعلق بالشكل والإجراءات والشروط التي تتعلق بالدعوى الموازية.

أولاً: شروط تتعلق بمحل الدعوى (القرار الإداري)

لقد أكدت النصوص القانونية الفلسطينية على أن من شروط قبول دعوى الإلغاء أن يكون الطعن في قرار إداري موجود وقائم ومنتهج للأثار القانونية عند إقامة الدعوى، فقد نصت المادة (3) من قانون الفصل في المنازعات الإدارية رقم 3 لسنة 2016م على أن: "تختص المحكمة الإدارية بالنظر فيما يلي: 2- الاستدعاءات التي يقدمها ذوو الشأن بإلغاء اللوائح أو الأنظمة أو القرارات الإدارية النهائية الماسة بالأشخاص أو الأموال الصادرة عن أشخاص القانون العام بما في ذلك النقابات. 3- الاستدعاءات التي هي من نوع المعارضة في الحبس التي يطلب فيها إصدار أوامر الإفراج عن الأشخاص الموقوفين بوجه غير مشروع. 4- المنازعات المتعلقة بالوظائف العمومية من حيث التعيين أو الترقية أو العلاوات أو المرتبات أو النقل أو الإحالة إلى المعاش أو التأديب أو الاستبعاد أو الفصل، وسائر ما يتعلق بالأعمال الوظيفية. 5- رفض الجهة الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ أي قرار كان يجب اتخاذه وفقاً لأحكام القوانين أو الأنظمة المعمول بها..."²

كما نصت المادة (20) من القرار بقانون رقم (41) لسنة 2020م على: "تختص المحكمة الإدارية دون غيرها بالآتي: ... ب- الطعون التي يقدمها ذوو الشأن بإلغاء اللوائح أو الأنظمة أو القرارات الإدارية النهائية الصادرة عن أشخاص القانون العام، بما في ذلك النقابات المهنية، ومؤسسات التعليم العالي، والاتحادات المسجلة حسب الأصول والجمعيات، ولو كانت محصنة بموجب القانون الصادرة بمقتضاه. ج- الطلبات التي هي من نوع المعارضة في الحبس التي يطلب فيها إصدار أوامر الإفراج عن الأشخاص الموقوفين بوجه غير مشروع. د- الطعون بالقرارات الإدارية النهائية المتعلقة بالوظائف العمومية من حيث التعيين أو التصنيف أو التثبيت أو الترقية أو النقل ..."³ ولقد ذكرنا في المبحث السابق تعريف وأركان وخصائص القرار الإداري بشكل تفصيلي.

ثانياً: شروط تتعلق بأطراف الدعوى

يجب أن يتوفر في رافع الدعوى الشروط الواجبة في الدعاوى القضائية الأخرى، وتتمثل في الأهلية والصفة والمصلحة؛ أما شرط الأهلية فيعني أن يكون الشخص الطبيعي قد بلغ سن الأهلية وهو سن الثامنة عشر في فلسطين، وأن يكون الشخص المعنوي قد استكمل بناءه الرسمي والقانوني لدى السلطات المختصة، ويشترط في رافع الدعوى أن تكون له الصفة في رفع الاستدعاء أو تمثيل المستدعى ضده في دعوى الإلغاء، فعلى سبيل المثال يكون للنائب العام صفة في الترافع عن أجهزة

¹ الوسيط في القضاء الإداري في ضوء قانون الفصل في المنازعات الإدارية رقم (3) لسنة 2016م والقرار بقانون رقم (41) لسنة 2020م، هاني غانم، ص 216.

² المادة (3) من قانون الفصل في المنازعات الإدارية رقم 3 لسنة 2016م.

³ المادة (20) من القرار بقانون رقم (41) لسنة 2020م.

الدولة، ويكون للولي أو الوصفي صفة في تمثيل ناقص الأهلية أو عديم الأهلية، كما يكون للوكيل صفة في رفع الدعوى عن الموكل، ويضاف لهم أن الممثل القانوني للشركة يكون له الصفة في تمثيلها أمام القضاء.¹ كما يشترط لرفع الدعوى المصلحة وهي منفعة مادية أو معنوية للشخص الطبيعي وأهداف يسعى لتحقيقها الشخص المعنوي أو نشأ من أجلها، غير أن المصلحة غير متوفرة دائماً، فقد يكون صاحب المصلحة غير قادر على التمثيل القانوني فيكتفى بصاحب الصفة وهو الوكيل أو المستشار أو غيرهم، ويشترط في المصلحة أن تكون شخصية ومباشرة ومشروعة وأن تكون حالية ومستمرة غير أنه من الممكن أن تكون المصلحة أكيدة أو محتملة، كما يتسع شرط المصلحة ليشمل "كل من تواجد في حالة قانونية خاصة إزاء القرار وبشكل متميز ومستقل عن المصلحة العامة وهذا يشمل الاعتداء على حق ثابت أو على مركز قانوني".²

ثالثاً: شروط تتعلق بالشكل والإجراءات والمواعيد

تتضمن هذه الشروط التزام المستدعي بالموعد الذي حدده القانون لإقامة دعوى الإلغاء من حيث البدء بإجراءات الخصومة ولائحة الاستدعاء واللائحة الجوابية، حيث أن مخالفة هذه القواعد تؤدي إلى رد الدعوى شكلاً قبل البت في الموضوع.³ وسيتضمن المبحث الثاني تفصيلاً لهذه البنود.

رابعاً: شروط الدعوى الموازية

يعني شرط الدعوى الموازية: "أن دعوى الإلغاء تكون غير مقبولة من قاضي الإلغاء إذا كان لدى الطاعن إمكانية أن يسلك طريقاً قضائياً آخر يوصله إلى ذات النتائج التي تحققها له دعوى الإلغاء" ويشترط لتحقيق الدعوى الموازية أن تكون عبارة عن دعوى ترفع أمام جهة قضائية وليست مجرد تظلم إداري أو دفع تابع لدعوى، وأن يؤدي إلى النتيجة نفسها التي تؤدي إليها دعوى الإلغاء والمتمثلة في إبطال القرار وإلغاء آثاره.⁴

الفرع الرابع: أوجه إلغاء القرار الإداري

نصت المادة 4 من قانون الفصل في المنازعات الإدارية رقم (3) لسنة 2016م على أنه: "يشترط في تقديم الاستدعاءات الخاصة بدعوى الإلغاء أن يكون سببها متعلقاً بواحد أو أكثر مما يلي: ١. عدم الاختصاص ٢. وجود عيب في الشكل أو الإجراءات ٣. مخالفة القانون الأساسي والقوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها. ٤. الانحراف وإساءة استعمال السلطة ٥. عيب السبب".⁵، وسيتم بيان ذلك على النحو التالي:

أولاً: عيب عدم الاختصاص

يعرف الاختصاص بأنه قدرة الإدارة على القيام بعمل إداري معين على وجه يُعتد به، وبمفهوم المخالفة فإن عيب عدم الاختصاص هو: "عدم القدرة على ممارسة عمل قانوني، كونه من اختصاص عضو آخر" وقد عرفته محكمة القضاء الإداري في مصر بتاريخ: 1957/10/28م بأنه: "عدم القدرة على مباشرة عمل قانوني معين جعله المشرع من سلطة هيئة أو فرد آخر"، ولعيب عدم الاختصاص صور عديدة أولها عيب عدم الاختصاص الجسيم، ويتحقق عند صدور قرار من شخص لم يمنحه المشرع سلطة إصداره، بحيث يصير القرار الصادر عنه منعماً، ومن أمثلة ذلك صدور قرار إداري

¹ الوسيط في القضاء الإداري في ضوء قانون الفصل في المنازعات الإدارية رقم (3) لسنة 2016م والقرار بقانون رقم (41) لسنة 2020م، هاني غانم، ص258.

² إبطال القرارات الإدارية الضارة بالأفراد والموظفين، عدنان عمرو، ص21.

³ إبطال القرارات الإدارية الضارة بالأفراد والموظفين، عدنان عمرو، ص59.

⁴ إبطال القرارات الإدارية الضارة بالأفراد والموظفين، عدنان عمرو، ص99.

⁵ المادة 4 من قانون الفصل في المنازعات الإدارية رقم (3) لسنة 2016م.

من سلطة إدارية يندرج في اختصاص سلطة تشريعية أو قضائية، أما الصورة الثانية فهي عيب عدم الاختصاص البسيط فيقوم على أساس مخالفة قواعد توزيع الاختصاصات بين هيئات الإدارة التي تكون السلطة التنفيذية، يضاف لذلك عيب عدم الاختصاص المكاني والذي ينبع من أن التنظيم الإداري لا يكتفي بتقييد إصدار القرار في شخص بل يتعين تحديد النطاق الجغرافي لمصدر القرار، أما عيب عدم الاختصاص الموضوعي فيظهر من خلال اعتداء سلطة إدارية على ميدان عمل سلطة إدارية أخرى.¹

وتعد من مهام المشرع أن يقوم بتوزيع الاختصاصات الإدارية على أعضاء السلطة الإدارية على نحو معين، فإذا صدر القرار الإداري من شخص أو هيئة معينة لم يمنحها القانون سلطة مباشرته وقع التصرف باطلاً وفي حالات معينة منعداً فيكون معيب بعيب عدم الاختصاص وحرى بالإلغاء، وتأييداً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأنه "إذا فقد القرار أحد أركانه الأساسية يعتبر قراراً معيباً سواء أعتبر الاختصاص أحد أركانه أو أحد مقومات الإدارة التي هي ركن من أركانه... مؤدي ذلك فإن صدور القرار من جهة غير منوط بها إصداره قانوناً أو غير مفوضة في إصداره يصمه بعيب عدم الاختصاص لما في ذلك من افتتات سلطة على سلطة أخرى، وهذا العيب من النظام العام وللمحكمة أن تقضي به من تلقاء نفسها"²

كما قررت محكمة العدل العليا بذلك في فلسطين حيث قضت بأن مسائل الاختصاص هي من النظام العام ولا يجوز مخالفتها أو الاتفاق على مخالفتها كما تقضي به المحكمة من تلقاء نفسها.³

ثانياً: عيب مخالفة القانون

لا بد أن يصدر القرار الإداري منسجماً ومتلائماً مع القانون، ومن مظاهر هذا العيب المخالفة المباشرة للقانون وذلك عندما لا تحترم السلطة الإدارية هرم القانون فيختلف أحد القوانين العادية الدستور الأعلى منه أو تخالف اللوائح الضوابط القوانين الأعلى منها، ومن صور هذا العيب أيضاً المخالفة غير المباشرة للقانون وتتمثل في الخطأ في تفسير القانون أو الخطأ في تطبيقه.⁴

ولقد أكدت التطبيقات القضائية الصادرة عن محكمة العدل العليا على عدم جواز مخالفة محل القرار الإداري للقانون ما قرره بأنه: "من المسلم به أنه عند مخالفة القرار الإداري للقانون فلا بد وأن يُغلب القانون، الأمر الموجب للفت نظر الإدارة للتدقيق والتريث قبيل إصدارها لقراراتها"⁵

ثالثاً: عيب الشكل والإجراءات

الإجراءات التي يمر بها القرار الإداري من التحضير له إلى ما قبل صياغته في قالب الذي يظهر فيه "أما الشكل فهو: "ذلك الإطار الذي يصدر منه القرار عند صياغته النهائية"، ومن أمثلة عيب الشكل عدم تسبيب القرار الإداري وعدم كتابة القرار عند اشتراط المشرع صدوره مكتوباً، وعدم تحديد تاريخ صدور القرار وعدم تبليغه أو وضع تأشير

¹ مشار إليه لدى: القواعد الإجرائية في دعوى الإلغاء، مناصر جدلة، ص18.

² حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 5766 لسنة 44 ق.ع - جلسة 2-5-2001، سنة المكتب الفني "31" ص-188- القاعدة رقم - (1613).

³ قرار محكمة العدل العليا بغزة في الطلب رقم 2012/97، جلسة 2013/5/28، مشار إليه لدى مجموعة المستشار أشرف نصر الله وآخرين، ص (147).

⁴ القواعد الإجرائية في دعوى الإلغاء، مناصر جدلة، ص38.

⁵ قرار محكمة العدل العليا بغزة في الطلب رقم 2010/79، جلسة 2011/4/10.

والمصادقة عليه كما يوجب القانون، ويظهر عيب الإجراءات في مخالفة الإجراء الاستشاري مثلاً أو مخالفة التحقيق أو المداولة أو احترام حق الدفاع في قرارات التأديب على سبيل المثال.¹

رابعاً: عيب الانحراف في استعمال السلطة

إن عيب الانحراف بالسلطة يرتبط بأحد عناصر صحة القرار الإداري ألا وهو الغاية، وغاية القرار الإداري هي النتيجة النهائية التي تسعى الإدارة إلى تحقيقها عن طريق الأثر المباشر المتولد عن عملها وعلى ذلك يعرف عيب الانحراف في استعمال السلطة أن تهدف السلطة الإدارية مصدرة القرار الإداري هدفاً مختلفاً عن الهدف الذي من أجله منحت تلك السلطة، ويظهر هذا العيب من خلال الانحراف في استعمال السلطة عن المصلحة العامة والخروج عن قاعدة تخصيص الأهداف.²

وتأكيداً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأن "عيب إساءة استعمال هو من العيوب القصدية في السلوك الإداري قوامه أن يكون لدى الإدارة قصد إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها بأن تكون جهة الإدارة قد تنكبت وجه المصلحة العامة التي يبتغيها القرار أو تكون الإدارة قد أصدرت القرار بباعث لا يمت لتلك المصلحة".³

خامساً: عيب السبب

القرار الإداري يجب أن يقوم على سبب يبرره فلا تتدخل الإدارة لإصدار قرار إداري إلا إذا قامت حالة قانونية أو واقعية تبرر تدخلها، ولما كان السبب هو ركن من أركان القرار فإن للقضاء الإداري أن يراقب قيام هذه الحالة أو عدم قيامها كركن من أركان القرار وفي نطاق الرقابة القانونية التي تسلط على تلك القرارات التي غايتها التعرف على مدى مشروعيتها من حيث مطابقتها للقانون نصاً و روحاً، فإذا كان الثابت على نحو ما تقدم أن السبب الذي قام عليه القرار المطعون فيه و هو مخالفة قرار منح سنة أقدمية للقانون غير صحيح و أمر غير ثابت ، فإن القرار المطعون فيه يكون غير قائم على سبب يبرره ومن ثم فهو معيب وحري بالإلغاء، وإن القرار الإداري حتى يكون صحيحاً في سببه لا يكفي أن يستند إلى وقائع قانونية أو مادية موجودة حتى تاريخ إصداره، بل يلزم بالإضافة إلى ذلك أن يستند على أسباب مشروعة أي صحيحة طبقاً للقانون، بمعنى أن يكون التكييف القانوني- الوصف القانوني- للوقائع المسلم بثبوتها مادياً يبرر القرار المتخذ بناءً عليها.⁴

المبحث الثاني

الإجراءات العملية لدعوى الإلغاء

في هذا المبحث -والذي يعد جوهر البحث- سنتناول الإجراءات العملية لدعوى الإلغاء في مطلبين منفصلين، الأول وهو إجراءات رفع وتقييد دعوى الإلغاء، والثاني إجراءات نظر دعوى الإلغاء أمام القضاء. وبذلك فإن المطلب الأول يتعلق بمن يتقدم الطلب والشروط الواجب توافرها في الطلب المقدم، والمطلب الثاني يتعلق بآلية نظر الدعوى أمام القضاء والحكم فيها، إذ أن الهدف الأساسي لهذا المبحث هو أن يشكل دليل للمحامين والمختصين بالإحاطة علماً بالإجراءات العملية لهذه الدعوى أمام المحاكم ويعتبر في الوقت نفسه تقييم للآلية المتبعة في نظر الدعوى والحكم فيها فيما إذا كانت تضمن حقوق الأطراف أم لا.

المطلب الأول

¹ القواعد الإجرائية في دعوى الإلغاء، مناصر جدلة، ص35.

² القواعد الإجرائية في دعوى الإلغاء، مناصر جدلة، ص36.

³ حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 3035 لسنة 29 ق.ع جلسة 23-11-1985، سنة المكتب الفني القاعدة رقم 31 " .

⁴ الوسيط في القضاء الإداري في ضوء قانون الفصل في المنازعات الإدارية رقم (3) لسنة 2016م، هاني غانم، ص205.

إجراءات رفع وتقييد دعوى الإلغاء

إن لكل دعوى محددة في القانون إجراءات معينة وعناصر محددة يجب مراعاتها عند رفعها، وبدون تلك الإجراءات التي حددها القانون فإن الدعوى تعتبر غير مكتملة الأركان ويشوب عناصرها النقص، وقد يشوب جوهرها البطلان إذا افترقت لعناصرها الجوهرية المحددة في القانون. لذلك ستقوم الباحثة بدايةً بذكر المقصود من هذه الإجراءات وبيان العناصر الجوهرية التي يجب أن تتوفر في اللائحة، ثم الإشارة إلى المواعيد التي تطلبها القانون لتقديمها. تُعرف إجراءات السير في دعوى الإلغاء بأنها: "مجموعة القواعد والإجراءات المتخذة من أطراف الخصومة والقاضي للحكم في النزاع المعروف أمام جهات القضاء الإداري"¹. ومن خلال هذا التعريف يتضح أن مضمون الإجراءات يتوقف على طرفي الدعوى والقاضي أو الهيئة التي تنتظرها، والتي يجب أن يراعي كل منهم إياها أي ما حدده القانون من ضوابط وإجراءات وإلا أضحت الدعوى غير مقبولة إذا أختلت عناصرها الجوهرية أو أضحت الحكم قابلاً للنقض والإلغاء إذا لم تراعي المحكمة الإجراءات المحددة عند نظر الدعوى. ولبين هذا ستقوم الباحثة بتناول هذا الفصل في فرعين على الشكل التالي:

الفرع الأول: شكل لائحة الاستدعاء ومرفقاتها

يتناول هذا الفرع شكل لائحة الاستدعاء وعناصرها ومن ثم ومرفقاتها باعتبارها العناصر الجوهرية لقيام الدعوى بشكل صحيح ومنسجم مع التنظيم القانوني لها.

أولاً: شكل لائحة الاستدعاء

تبدأ إجراءات رفع دعوى الإلغاء أمام المحاكم الإدارية بتقديم استدعاء إلى قلم المحكمة²، وقد أوجب القانون في هذا الاستدعاء شكلاً معيناً بحيث يتضمن الجهة الإدارية المستدعى ضدها والبيانات والمستندات والمرفقات التي تلزم للاستدعاء وأن يتم تقديمها من خلال محام مزاوّل.

أ. بيان اسم المستدعي وعنوانه بالكامل

نصت المادة (7) من قانون الفصل في المنازعات الإدارية رقم (3) لسنة 2016م المطبق في قطاع غزة على أنه: "يشترط في الاستدعاء الذي يقيم لدى المحكمة الإدارية: 1. أن يكون مطبوعاً ومتضمناً اسم المستدعي كاملاً وصفته ومحل عمله وموطنه"³. من خلال نص المادة نلاحظ أن المشرع تطلب أن يكون الاستدعاء مطبوعاً وليس بخط اليد وهذا ما يميز لائحة دعوى الإلغاء التي ترد على شكل استدعاء عن الدعوى المدنية والجزائية التي لم يشترط فيها كلاً من قانوني أصول المحاكمات المدنية والتجارية وقانون الإجراءات الجزائية المطبقان في فلسطين أن ترد لوائح دعاوى مطبوعة. بالإضافة إلى طباعة لائحة الاستدعاء أوجب القانون أن يشمل الاستدعاء ذكر اسم المستدعي كاملاً وصفته ومكان عمله وموطنه أي محل إقامته، وبالتالي فإن خلو الاستدعاء من أي عنصر من العناصر آنفة الذكر يستوجب رده شكلاً لأنه لا يتطابق مع ما اشترطه القانون.

وقد نصت المادة (24) من القرار بقانون رقم (41) لسنة 2020م بشأن المحاكم الإدارية المطبق في الضفة الغربية على "1. تبدأ الإجراءات أمام المحكمة الإدارية بتقديم استدعاء إلى قلم المحكمة، على أن تتوفر في الاستدعاء

¹ القواعد الإجرائية في دعوى الإلغاء، عناصر جدلة، ص 48.

² دعوى إلغاء القرار الإداري، شريف بعلوشة، ص 220.

³ قانون الفصل في المنازعات الإدارية الفلسطيني رقم (3) لسنة 2016م.

الشروط الآتية: أ. أن يكون مطبوعاً بوضوح وعلى وجه واحد في كل ورقة. ب. أن يتضمن اسم المستدعي واسم المستدعي ضده كاملاً، وصفاتهم، ومحال عملهم، وإقامتهم.¹

وتعتبر الباحثة أن هذه المادة تقتض أكثر من مجرد طباعة الاستدعاء؛ وهو طباعته بوضوح وكذلك طباعته وعلى وجه واحد في كل ورقة، مما يعني أن ورود استدعاء مطبوع على وجهي الورقة سبب من أسباب رده شكلاً. والحقيقة أنه وإن كان يُعتبر اشتراط طباعة الاستدعاء شرطاً وجبياً وإن كان يُعتبر إضافة شرط الوضوح شرطاً وجبياً أيضاً فقد لا يكون اشتراط الطباعة على وجه واحد من كل ورقة شرطاً وجبياً، حيث أنه وإن كان يحقق نوعاً من السهولة في النظر والتدقيق إلا أنه لا يجب أن يكون سبباً من أسباب الرد شكلاً وبالتالي فإن عدم اشتراط مثل هذا الشرط يعتبر أقرب للصواب.

وفي التطبيق العملي، فإن تقديم الاستدعاء ببيان اسم المستدعي وعنوانه الكامل يعني أن تتم كتابة اسم المستدعي رباعياً وكتابة عنوانه بشكل دقيق وكتابة رقم هويته.

ب. تحديد الجهة الإدارية المستدعي ضدها

نصت المادة (7) من قانون الفصل في المنازعات الإدارية رقم (3) لسنة 2016م على أن يتضمن الاستدعاء: "اسم المستدعي ضده وصفته بشكل واضح"² وقد نصت المادة (24) من القرار بقانون رقم (41) لسنة 2020م بشأن المحاكم الإدارية على أن يتضمن الاستدعاء: "واسم المستدعي ضده كاملاً، وصفاتهم، ومحال عملهم، وإقامتهم"³ إن اشتراط قانون الفصل في المنازعات الإدارية وجوب أن يتضمن الاستدعاء اسم المستدعي ضده وصفته بشكل واضح هو أمر في غاية الأهمية، ولا يُتخيل عكس ذلك لأن ذلك يقود إلى ضياع وقت المحكمة في البحث عن الخصوم عند التبليغ، وبالتالي بطئ الإجراءات والذي ينجم عنه احتمال ضياع الحقوق.

ومن الملاحظ أن المادة (24) من القرار بقانون قد تجاوزت هذا الأمر فاشتترطت توافر محال أعماله المستدعي ضدهم وإقاماتهم. وهذا من شأنه ألا يهدر وقت المحكمة والخصوم كما أشرنا سابقاً.

وفي الواقع العملي الذي نشهده في المحاكم الإدارية الفلسطينية، فإن الاستدعاء يشمل ذكر المستدعي ضدها الإدارة مصدرة القرار أو من يمثلها كمستدعي ضده، فإذا كان المستدعي ضده من أشخاص القانون العام فيتم اختصاصها وكتابة ممثلها وهو النائب العام الفلسطيني بصفته الوظيفية.

ت. تقديم البيانات والمستندات

يقدم المستدعي خلال استدعائه موجزاً عن الوقائع مع ذكر مضمون القرار الإداري الطعين وأسباب الطعن، وقد أوجب القانون أن يتضمن الاستدعاء نسخ عن السندات وقائمة بأسماء الشهود وصورة عن القرار الإداري إذا تبلغ به المستدعي، فقد نصت المادة (7) من قانون الفصل في المنازعات الإدارية الفلسطيني رقم (3) لسنة 2016م والمادة

¹ القرار بقانون رقم (41) لسنة 2020م بشأن المحاكم الإدارية.

² قانون الفصل في المنازعات الإدارية الفلسطيني رقم (3) لسنة 2016م

³ القرار بقانون رقم (41) لسنة 2020م بشأن المحاكم الإدارية

(24) من القرار بقانون رقم (41) لسنة 2020م بشأن المحاكم الإدارية على وجوب أن يتضمن الاستدعاء: "مضمون القرار الإداري المطعون فيه"¹

وتلاحظ الباحثة من خلال نصوص القانون أنها لم تشترط إرفاق القرار الإداري بذاته، بل يكفي أن يشتمل الاستدعاء على مضمون القرار، وهذا مسلك صحيح يشمل القرارات الصريحة والضمنية والسلبية والقرارات التي لم يتبلغ بها المستدعي بل وصل إليه العلم بها، ويؤيدها في ذلك نص المادة (24) من القرار بقانون رقم (41) لسنة 2020م بشأن المحاكم الإدارية والتي نصت على مرفقات الاستدعاء الإداري ومن بينها: "ج. القرار الإداري المطعون فيه إذا كان قد تم تبليغه له."²

ثانياً: توقيع لائحة الاستدعاء من محامٍ مزاوٍ

إن توافر الشروط الشكلية في لائحة الاستدعاء بالبيانات والمرفقات التي نص عليها القانوني لا يكفي لإيداع اللائحة قلم المحكمة الإدارية، بل يجب أن تقدم من خلال محامي مزاوٍ ويجب أن يتم دفع الرسوم القضائية. ولقد نص المشرع الفلسطيني على وجوب أن يتم تقديم الاستدعاء من خلال محامي مزاوٍ، فقد ورد في المادة (7) من قانون الفصل في المنازعات الإدارية رقم (3) لسنة 2016م على: "يشترط في الاستدعاء الذي يقدم لدى المحكمة الإدارية.. 2. أن يقدم من محامٍ مزاوٍ ويستثنى من ذلك الاستدعاءات التي هي من نوع المعارض في الحبس التي يطلب فيها إصدار أوامر الإفراج عن الأشخاص الموقوفين بوجه غير مشروع"³ ويتضح للباحثة أن قانون الفصل في المنازعات الإدارية رقم (3) لسنة 2016م المطبق في قطاع غزة اشترط تقديم الاستدعاء بواسطة محامي وهذا يعني إرفاق وكالة المحامي بين الأوراق، كما سمح بتقديم استدعاء بدون محامي مزاوٍ إذا كان موضوعه إلغاء الحبس الغير مشروع والإفراج عن الموقوفين.

ويبدو للباحثة أن الاشتراط العام بتقديم الاستدعاء الإداري بواسطة محامٍ مزاوٍ اتجه يتطابق مع المنطق ويؤيده الواقع العملي، حيث إن إعداد الاستدعاء الإداري هو عمل يتطلب الخبرة والكفاءة والتي هي مفترضة في المحامي المزاوٍ لأن عدم توافر الشروط التي يتطلبها القانون في الاستدعاء موجب لردّه شكلاً، كما أن عدم توافر الأسس والأسانيد القانونية للاستدعاء أو اسناد الاستدعاء إلى أسانيد قانونية غير متطابقة بوجوب رده موضوعاً، وحيث أن التقاضي في القضاء الإداري في فلسطين على درجتين وحيث أن المراكز القانونية لأطراف الاستدعاء قد تتضرر أو تصاب بضرر قد يصعب تلافيه فإن اشتراط القانون بوجوب تقديم الاستدعاء الإداري من محامٍ مزاوٍ هو افتراض صحيح يوافق المنطق والواقع العملي.

ولكن القرار بقانون رقم (41) لسنة 2020م المطبق في الضفة الغربية عندما اشترط تقديم الاستدعاء من خلال محامٍ مزاوٍ حدد مدة مزاولة المحامي الذي يقدم الاستدعاء للمحاكم الإدارية بخمس سنوات كحد أدنى واشترط وجود وكالة موقعة من أحد أقرباء الموقوف في الاستدعاءات المعارضة للحبس غير المشروع، فقد نصت المادة (25) من القرار

¹ المادة (7) من قانون الفصل في المنازعات الإدارية الفلسطيني رقم (3) لسنة 2016م، والمادة (24) من القرار بقانون رقم (41) لسنة 2020م بشأن المحاكم الإدارية.

² القرار بقانون رقم (41) لسنة 2020م بشأن المحاكم الإدارية.

³ قانون الفصل في المنازعات الإدارية الفلسطيني رقم (3) لسنة 2016م

بقانون رقم (41) لسنة 2020م بشأن المحاكم الإدارية على: "1. يجب أن يكون الاستدعاء موقعاً من محامٍ مزاول، مارس المحاماة لمدة لا تقل عن خمس سنوات، وتحتسب للمحامي المزاول سنوات الخدمة في الوظيفة القضائية لهذه الغاية، ولا يجوز تمثيل أطراف الدعوى أمام المحكمة الإدارية إلا بوساطة محامين لهم مدة المزاولة ذاتها 2. يشترط أن يكون توكيل المحامي موقعاً من المستدعي أو من أحد أقاربه حتى الدرجة الرابعة في الطلبات المتعلقة بأوامر الإفراج عن الأشخاص الموقوفين بوجه غير مشروع".¹

ويظهر للباحثة أن اشتراط تقديم الاستدعاء الإداري بشكل عام من محامٍ مزاول لمدة خمس سنوات يوافق الصواب لما قد تم الإشارة إليه سابقاً، وتضيف أن الاستثناء الوارد في القرار بقانون على شرط تقديم الاستدعاء دون محامٍ مزاول في حالات الحبس غير المشروع والإفراج عن الموقوفين هو الأقرب للصواب، وذلك مراعاة لأحوال يتعذر فيه الحصول على توقيع المستدعي على وكالة محامي في هذه الأحوال.

أما فيما يتعلق بشرط إلزام المستدعي بدفع رسوم قضائية عند ترسيم الاستدعاء الإداري فإن الباحثة ترى أنه يشكل عباً على المتقاضين ويخالف الحكمة من خصوصية المنازعة، وقد كان يتوجب على المشرع الفلسطيني أن ينص على إعفاء الاستدعاءات الإدارية من الرسوم القضائية.

الفرع الثاني: مواعيد تقديم الاستدعاء وتبليغ اللائحة الجوابية

أولاً: ميعاد تقديم لائحة الاستدعاء

وفق قانون الفصل في المنازعات الإدارية رقم (3) لسنة 2016م فإنه يجب التفريق بين القرار الإيجابي والقرار السلبي في ميعاد رفع الاستدعاء الإداري، وذلك على النحو التالي:

أ. ميعاد تقديم لائحة الاستدعاء في القرار الإيجابي

نصت المادة (5) من قانون الفصل في المنازعات الإدارية على: "مع مراعاة ما ورد في هذه المادة أو أي قانون آخر، يقدم الاستدعاء لدى المحكمة الإدارية خلال ستين يوماً من اليوم التالي لتاريخ تبليغ القرار الإداري الفردي للمستدعي ومن اليوم التالي لتاريخ نشر القرار الإداري التنظيمي في الجريدة الرسمية أو بأي وسيلة أخرى بما في ذلك الوسائل الإلكترونية إذا كان التشريع يقضي بتبليغه لذوي الشأن بتلك الطريقة"²

ونسنتج من نص هذه المادة أنه إذا كان القرار الإداري قراراً إيجابياً يستهدف فرداً أو مجموعة من الأفراد بذاتهم فإن الاستدعاء يقدم خلال ستين يوماً من اليوم التالي لتبليغ القرار الإداري للمستدعي، أما القرار التنظيمي فيقدم الاستدعاء خلال ستين يوماً من اليوم التالي لتاريخ نشره في جريدة رسمية أو بأي وسيلة، وللمحكمة اعتبار التبليغ متحقق في حالة العلم اليقيني. ويقصد بالعلم اليقيني هو علم صاحب القرار الإداري بمضمون القرار الإداري يقيناً رغم عدم اعلان أو نشر هذا القرار بالوسائل المحددة قانوناً لهذا الغرض ويتضمن العلم اليقيني أيضاً علماً بالقرار وبكافة عناصره التي تمكن صاحب العلاقة من تحديد مركزه القانوني بالنسبة للقرار المطعون فيه.

¹ القرار بقانون رقم (41) لسنة 2020م بشأن المحاكم الإدارية.

² المادة (5)، قانون الفصل في المنازعات الإدارية رقم 3 لسنة 2016م.

وفي ذلك حكمت المحكمة الإدارية العليا في مصر أن إثبات العلم اليقيني لا يحتاج إلا وسيلة معينة في الإثبات بل يثبت من أي واقعة أو قرينة تنقيد حدوثه. وبناءً عليه إن التعديل الحاصل في المسمى الوظيفي والتعديل الذي يطرأ على الأجرة يمكن اعتبارهم أدلة على حصول العلم اليقيني.¹

ب. ميعاد تقديم لائحة الاستدعاء في القرار السلبي

يتمثل القرار السلبي بامتناع الإدارة عن اتخاذ قرار أوجب المشرع عليها اتخاذها، ولا تقبل المحكمة الإدارية الاستدعاء المقدم للطعن في القرار الإداري السلبي إلا بعد تقديم التظلم للإدارة لتبت فيه خلال ثلاثين يوماً ويُعتبر مرفوضاً حال سكوت الإدارة بعد انقضاء مدة الثلاثين يوماً، ويتم احتساب الميعاد للتقدم بالاستدعاء من تاريخ الرفض الصريح والضماني، فقد نصت المادة (٥) من قانون الفصل في المنازعات الإدارية رقم ٣ لسنة ٢٠١٦م على أنه: "في حالة رفض الجهة الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ أي قرار كان يجب اتخاذها وفقاً لأحكام القوانين أو الأنظمة المعمول بها، لا يُقبل الاستدعاء إلا بعد تقديم تظلم للجهة الإدارية، ويتم البت في التظلم خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمه، فإذا انقضت هذه المدة دون الرد على مقدم التظلم اعتبر طلبه مرفوضاً ويحسب ميعاد الاستدعاء من تاريخ الرفض الصريح أو الضمني"².

مما يسبق نستنتج أنه لا يمكن التقدم باستدعاء في القرارات السلبية إلا بعد تقديم تظلم للإدارة مصدرة هذا القرار، وتسري مواعيد التقدم بالاستدعاء من تاريخ الرد الصريح أو الضمني للإدارة، وبعد الرد الصريح أو الضمني يمكن لصاحب المصلحة في إلغاء القرار الإداري التوجه للمحكمة ورفع الاستدعاء.

ت. حالات قطع ميعاد تقديم لائحة الاستدعاء

نص قانون المنازعات الإدارية على حالات الانقطاع ورتبها على الشكل التالي: الأولى، التظلم الإداري للجهات المختصة خلال ميعاد الطعن بالإلغاء ويجب أن يثبت في التظلم خلال مدة 60 يوم فإن انتهت هذه المدة اعتبر التظلم مرفوضاً ضمناً وفي هذه الحالة يحتسب ميعاد تقديم الاستدعاء اعتباراً من تاريخ الرفض الصريح أو الضمني، ويجب الإشارة إلى أن ذلك ينطبق على القرار الإيجابي أما القرار السلبي فتقدم ذكره الذي يستغرق مدة 60 يوماً للبت فيه. والثانية، تقديم الاستدعاء إلى محكمة غير مختصة شريطة أن يتم تقديمه خلال ميعاد الطعن الذي تم الإشارة إليه سابقاً. الثالثة، الطلب المقدم بشأن تأجيل دفع الرسوم خلال مدة الطعن. والرابعة هي حالة القوة القاهرة، وهي القوة التي تحول بين المستدعي وبين قدرته على رفع القرار الإداري. ولقد استقر القضاء الإداري في مختلف الدول على أن القوة القاهرة سبب من أسباب وقف سريان ميعاد تقديم اللائحة.³

أما القرارات الإدارية المنعقدة فلا تنقيد بميعاد، كذلك لا ينقيد بميعاد للطعن كل استدعاء متعلق بالإفراج عن أشخاص موقوفين بوجه غير مشروع.⁴

ثانياً: اعداد اللوائح الجوابية وتقديمها

أما فيما يتعلق في إعداد المستدعي ضده لائحة الجوابية وإجراءات تبليغها، فقد حدد قانون الفصل في المنازعات الإدارية أن للمستدعي تقديم لائحة جوابية خلال 15 يوماً من اليوم التالي لتاريخ تبليغه بالاستدعاء تبلغ اللائحة الجوابية

¹ حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر في الطعن رقم 2634 لسنة 33 ق. ع، جلسة بتاريخ: 1988/3/8م، مشار إليه لدى الوسيط في القضاء الإداري في ضوء قانون الفصل في المنازعات الإدارية رقم (3) لسنة 2016م والقرار بقانون رقم (41) لسنة 2020م، هاني غانم، ص272.

²² المادة (٥) من قانون الفصل في المنازعات الإدارية رقم ٣ لسنة ٢٠١٦م

³ الوسيط في القضاء الإداري في ضوء قانون الفصل في المنازعات الإدارية رقم (3) لسنة 2016م والقرار بقانون رقم (41) لسنة 2020م، هاني غانم، ص277.

⁴ المادة (٥)، قانون الفصل في المنازعات الإدارية رقم ٣ لسنة ٢٠١٦م.

ومرفقاتها للمستدعي، وله تقديم رد على الدفوع الواردة فيها خلال 15 يوماً، والمحكمة من تلقاء نفسها أو بناء على طلب الخصوم السماح بتقديم لوائح إضافية.¹

ثالثاً: طلب التدخل والادخال

وفقاً لقانون الفصل في المنازعات الإدارية رقم (3) لعام 2016م، والمطبق في قطاع غزة، يجوز أن يقوم الأفراد والجهات من خارج الاستدعاء الإداري بتقديم طلب إدخاله في الاستدعاء إذا كانت له علاقة به ويتأثر من نتيجة الحكم الصادر فيه، ويجوز للمحكمة من تلقاء نفسها ادخال شخص ثالث، وعليه تقديم استدعائه خلال خمسة عشر يوماً من اليوم التالي لتاريخ تبليغه بقرار الادخال.²

المطلب الثاني

إجراءات نظر دعوى الإلغاء والحكم فيها

كما تم الإشارة في مقدمة المبحث الثاني إلى أن هذا المطلب يتعلق بآلية نظر الدعوى أما القضاء والحكم فيها، لذلك بدايةً سيتم التطرق إلى نظر الاستدعاء من قبل المحكمة بعد تبادل اللوائح وكذلك إلا الاستثناءات التي أوردها المشرع على هذه القاعدة العامة، وكذلك سيتم الحديث عن سلطة المحكمة في نظر الدعوى بناءً على حضور الخصوم أو غيابهم، ثم سيتم الإشارة إلى ميعاد تجديد الاستدعاء بعد شطبها، ونهايةً سيعرض المطلب التحضير لإصدار الحكم وألية استئنافه من قبل الخصوم.

الفرع الأول: نظر الاستدعاء

نصت المادة (13/1) من قانون الفصل في المنازعات الإدارية رقم (3) لسنة 2016م على الشكل التالي: "تحدد المحكمة الإدارية موعداً للنظر في الاستدعاء خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتهاء إجراءات تبادل اللوائح فيها أو انقضاء المدد المقررة، وتبلغ ذلك الموعد لأطراف الاستدعاء" وبناءً عليه فإن المحكمة الإدارية في غزة تنظر في الاستدعاء المقدم إليها خلال خمسة عشر يوماً من إنتهاء تبادل الخصوم للوائح أو من خلال انقضاء المدة القانونية للرد وهي كما أشرنا 10 أيام من اليوم التالي لتاريخ تبلغ المستدعي ضده للائحة الجوابية، وتحدد الفقرة الثانية بنفس المادة أن الأصل أن تنظر المحكمة في الاستدعاء بصورة علنية ما لم تقرر خلاف ذلك. ثم تطرقت الفقرة الثالثة من نفس المادة أنه إستثناءً على الأصل الوارد في الفقرة الأولى بخصوص وجوب نظر المحكمة للإستدعاء خلال خمسة عشر يوماً، فإنه يتم نظر الاستدعاءات المتعلقة بالحقوق والحريات والمعارضة في الحبس فيتم النظر فيها خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تقديم الاستدعاء .

وهنا نلاحظ أن قانون الفصل في المنازعات بتحديد مدة خمسة عشرة يوم كأصل وخمسة أيام كاستثناء على هذا الأصل في الاستدعاءات المشار إليها سابقاً فإنه يكون قد سد الطريق لإطالة أمد التقاضي أمام القضاء الإداري وهو اتجاه محمود ويتوافق مع طبيعة القضايا التي يتناولها قضاء الإلغاء والتي تتناول القرار الإداري والذي يترتب عليه أحداث مراكز قانونية جديدة وآثاراً لا يمكن تلافيها في حال إطالة أمد التقاضي. وبتحديد خمسة أيام لنظر الاستدعاء المتعلق بالحقوق والحريات والمعارضة في الحبس فإنه يكون قد أصاب عين الصواب لما يترتب على هذه الاستدعاءات من أثر

¹ المادة 9 و 10، قانون الفصل في المنازعات الإدارية رقم 3 لسنة 2016م.

² المادة (12)، قانون الفصل في المنازعات الإدارية رقم 3 لسنة 2016م.

تتعلق بحقوق الإنسان وحرية التي يصعب تلافي الأضرار المادية والنفسية والمعنوية في حال انتهاكها أو تعرضها للضرر.¹

أما فيما يتعلق بسلطة المحكمة بناءً على حضور الخصوم وغيابهم، فإن المادة الرابعة عشر فقرة (1) من قانون الفصل في المنازعات الإدارية قد منحت المحكمة صلاحية مطلقة بتأجيل الاستدعاء أو شطبه إذا تخلف الطرفين عن الحضور في اليوم المحدد لنظره.

أما الفقرة الثانية من المادة نفسها فإنها أعطت المحكمة صلاحية في شطب الاستدعاء من تلقاء نفسها دون حاجة إلى طلب من المستدعي ضده في حال تخلف عن حضور أي جلسة من جلسات المحاكمة رغم تبليغه بشكل صحيح. وإن تخلف المستدعي ضده عن الحضور رغم تبليغه فإنه يمنح المحكمة صلاحية إجراء المحاكمة واعتبار الحكم حضورياً.²

والملاحظ هنا أن القانون في الحالة الأولى قد أعطى صلاحية التأجيل أو الشطب إذا تغيب الطرفان في الجلسة الأولى وفي الحالة الثانية قد أعطى المحكمة صلاحية الشطب من تلقاء نفسها إذا تغيب المستدعي في أي جلسة من جلسات نظر الاستدعاء وهي بذلك تضيف أهمية على أن الاستدعاء أمرٌ جدي لا يمكن التهاون فيها لما يترتب على ذلك من مسؤولية تقع على عاتق المستدعي من متابعته مهما كانت الظروف، وهو بذلك (أي القانون) يحاول أن يقيم توازناً بين عدم إهدار وقت الإدارة في متابعة الاستدعاء وبين مسؤولية المستدعي من متابعة كل جلسات الاستدعاء.

ويظهر للباحثة أن سلطة المحكمة في شطب الاستدعاء من تلقاء نفسها بناءً على ما ورد في الفقرة الثانية لا يحول دون حق المستدعي ضده من طلب ذلك بنفسه، على أنه يكون للمحكمة أيضاً سلطة قبول طلبه أو ، لأن ذلك لا يشكل أدنى تعارض مع صريح الفقرة الثانية أو مع منطقتها، أما فيما يتعلق بصلاحية المحكمة في حال تخلف المستدعي ضده عن الحضور فإن الهدف منه حفظ حقوق المستدعي وعدم جعلها عرضة لمماطلة المستدعي ضده، وهي بذلك تحافظ على توازن بين حقوق الطرفين كما تم الإشارة سابقاً.

وفي حال شطب الاستدعاء فإنه يتم تجديده خلال ثلاثين يوماً من تاريخ القرار بعد دفع نصف الرسوم إذا تم تقديمه في الميعاد، أما إذا قدم بعد الميعاد فإنه يوجب دفع كل رسوم الاستدعاء، وفي حال جدد المستدعي الاستدعاء ولم يحضر في الجلسة الأولى فإن المحكمة لها صلاحية تأجيله أو اعتباره كأن لم يكن.³

ويظهر للباحثة أن اعتبار الاستدعاء كأن لم يكن هنا هو أقرب للصواب ويتناسب مع طبيعة دعوى الإلغاء والجدية التي يجب أن يوليها كلا الطرفين للحفاظ على وقت المحكمة ولمنع استغلالها لإضاعة الوقت والمماطلة، مما يجعل طلبات الخصوم طلبات حقيقية تستند إلى أساس من القانون.

تبعاً لذلك، تسير المحكمة في الإجراءات والاستماع لبيانات الأطراف، ويتوجب على الخصوم حصر بيناتهم وتحديدتها في المسائل المختلفة التي يرغبون بالحديث عنها وبناءً عليه تحدد المحكمة مواعيد الجلسات لسماع البيانات التي ستقدم من كلا الطرفين، ويكون المستدعي أول من يتكلم والمستدعي ضده آخر من يتكلم، ويكون للمحكمة سماع المرافعة الختامية بدءاً من المستدعي وإنهاءً بالمستدعي الذي يكون هو آخر من يتكلم إلا إذا قضت المحكمة بخلاف ذلك.⁴

¹ المادة (13)، قانون الفصل في المنازعات الإدارية رقم 3 لسنة 2016م.

² المادة (13)، قانون الفصل في المنازعات الإدارية رقم 3 لسنة 2016م.

³ المادة (14)، قانون الفصل في المنازعات الإدارية رقم 3 لسنة 2016م.

⁴ المادة (18)، قانون الفصل في المنازعات الإدارية رقم (3) لسنة 2016م.

الفرع الثاني: الحكم في الاستدعاء وأحقية الخصوم بالطعن فيه

فيما يتعلق بالحكم، فإن انتهاء المحكمة من سماع البيانات والملخصات تقوم بإعلانها إقفال باب المرافعة، ثم النطق بالحكم علانية خلال مدة لا تزيد على عشرين يوماً من تاريخ إقفال باب المرافعة.¹ وبذلك تكون قد منحت كلاً من الخصوم فرصة كافية لعرض بياناته وسردها وعرض ملخصاته التي تمكنه من الحفاظ على حقوقه. أما بخصوص مدة العشرين يوماً للحكم والتي تبدأ من تاريخ إقفال باب المرافعة فهي اتجاه صائب والذي يقوم على أساس إقامة توازن بين تمكين هيئة المحكمة من مراجعة شاملة لمختلف ما وردة من بيانات وأدلة وبيانات في الاستدعاء وبين حقوق أطراف الدعوى في مصلحتهم في معرفة الحكم ومن ثم اتخاذ الإجراء المناسب لهم إما بقبول الحكم أو الطعن فيه بناءً على ما ورد في القانون.

أما فيما يتعلق بالطعن في الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية فإن المحكمة المختصة في محكمة العدل العليا، وهي من تختص بالنظر فيه من الناحية القانونية والموضوعية، وتكون مدة الطعن بالحكم هي مدة ثلاثين يوماً من اليوم التالي لتاريخ الحكم إذا كان حضورياً، ومن اليوم التالي لتاريخ تبليغ الحكم إذا كان بمثابة الحضور. أما الطعن في القرارات التي يجوز فيها الطعن إستقلاً فهي خمسة عشرة يوماً من اليوم التالي لتاريخ الحكم في القرار إذا كان حضورياً ومن اليوم التالي للتبليغ إذا كان بمثابة الحضور.²

وتبدأ الإجراءات أمام محكمة العدل العليا بتقديم لائحة للطعن بالحكم الصادر من المحكمة الإدارية لقلم محكمة العدل العليا، مرفقاً بسنخ بعدد المستدعي ضده والبيانات المؤيدة له، على أن يشمل الاستدعاء الحكم المطعون فيه وتاريخ صدوره وأسباب الطعن وطلبات صاحب الاستدعاء، وتصدر المحكمة حكمها في هذا الاستدعاء خلال مدة لا تزيد عن ثلاثين يوم، ويكون الحكم إما برد الطعن شكلاً أو بتأييد الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية أو إلغائه أو بتعديله أيضاً، والقانون قد رتب وقف التنفيذ على الطعن بالحكم أمام العدل العليا ما لم تقرر المحكمة الإدارية ذلك.³

والملاحظ هنا أن المشرع لم يمنح درجة الاستئناف في القضاء الإداري وبالتبعية في دعوى الإلغاء بعكس التقاضي في الدعاوى المدنية والتجارية وكذلك في القضايا الجزائية، حيث إن الحكم الإداري الصادر من المحكمة الإدارية يمكن الطعن فيه بمرحلة واحدة وهي الطعن لدى محكمة العدل العليا. لذلك جعل المشرع محكمة العدل العليا هنا محكمة موضوع وقانون في الوقت ذاته حيث أنها تنظر في الموضوع ومطابقة الحكم للقانون معاً، وقد جعل بجانب ذلك مدة الفصل في الطعن المقدم ثلاثين يوماً كحد أقصى، وهذا المنحى وبحق يمنع إطالة أمد التقاضي ويساهم في حفظ، والحفاظ على المراكز القانونية، وضمان سير المرافق العامة بانتظام واطراد، وضمان استقرار المراكز القانونية.

ويمكن للباحثة أن تقول أن المشرع في قانون الفصل في المنازعات الإدارية رقم (3) لسنة 2016م قد حافظ على هذا المنحى في كل إجراءات ومراحل التقاضي، وهذا ما يجعل هذا القانون يقيم توازناً كما أشرنا وفي معظم مواده تقريباً بين مصلحة المستدعي والمستدعي ضده وحقوقهم.

الخاتمة

الحمد لله الذي وفقنا لإعداد هذه الدراسة بعنوان: "الأحكام الإجرائية لدعوى الإلغاء في التشريع الفلسطيني"، حيث بينت أن السلطة الإدارية داخل الدولة تخضع في أعمالها القانونية التي تتم بإرادة منفردة إلى رقابة لاحقة تسمى بالرقابة القضائية ويمارسها القاضي الإداري خلال دعوى الإلغاء بهدف قياس مشروعية القرار الإداري.

¹ المادة (١٦)، قانون الفصل في المنازعات الإدارية رقم (٣٣) لسنة ٢٠١٦م.

² المادة (١٧) والمادة (١٨) والمادة (١٩)، قانون الفصل في المنازعات الإدارية رقم (٣) لسنة 2016م.

³ المادة (١٩) والمادة (20)، قانون الفصل في المنازعات الإدارية رقم (٣) لسنة 2016م.

وبناءً عليه، تعتبر دعوى الإلغاء الوسيلة القانونية التي يلجأ لها الأفراد والمحامون والجهات المعنية لإلغاء القرارات المجحفة بحقهم.

ولقد حظيت دعوى الإلغاء باهتمام بالغ لدى المشرع الفلسطيني، وقد فصل في أحكامها وشروطها وإجراءاتها، ثم تبعه القضاء والفقه، وقد تناولت هذه الدراسة دعوى الإلغاء والإجراءات العملية لرفعها في المحاكم الإدارية وصولاً إلى إصدار قرار عن المحكمة بشأن القرار الإداري الطعين.

وفي نهاية هذه الدراسة توصلت الباحثة إلى جملة من النتائج والتوصيات، وذلك على النحو التالي:

أولاً: النتائج:

1. تعددت تعريفات القرار الإداري وبعد البحث والتمحيص يظهر للباحثة أن التعريف الأقرب للصواب هو تعريف الفقه الفلسطيني الذي عرف القرار الإداري بأنه: **عمل قانوني نهائي صادر من جهة إدارية وطنية تعبر عنه بإرادتها المنفردة بقصد إحداث آثاراً قانونية معينة**.
2. يُشترط لاكتمال القرار الإداري عدة أركان هي أن يكوناً عملاً قانونياً وأن يصدر بالإرادة المنفردة للإدارة وأن يتصف بالنهائية وأن يحدث أثراً قانونية وأن يصدر عن سلطة إدارية وطنية.
3. دعوى الإلغاء هي: **"دعوى قضائية تهدف إلى إعدام قرار إداري غير مشروع، وبالتالي إبطال الآثار المترتبة عليه"**، وقد أقرها المشرع الفلسطيني في نصوص الدستور ونظمها في قانون الفصل في المنازعات الإدارية رقم (3) لسنة 2016م المطبق في قطاع غزة والقرار بقانون رقم (41) لسنة 2020م بشأن المحاكم الإدارية المطبق في الضفة الغربية.
4. أوجب المشرع الفلسطيني عند تقديم الاستدعاء الإداري بيان اسم المستدعي والمستدعى ضده وعنوانهم بالكامل وتقديم البيانات والمستندات، ولم يشترط تقديم القرار الإداري بذاته بل اكتفى بمضمونه وهذا موافق للصواب ففي بعض الحالات تصدر الإدارة قرارات ضمنية وسلبية وقد تصدر قرارات إيجابية ولا تبلغ بها المستدعي.
5. المشرع الفلسطيني وافق الصواب حين سمح بتقديم الاستدعاءات المتعلقة بالحبس غير المشروع دون ارفاق وكالة المستدعي شخصياً، وذلك لتعذر الحصول على وكالة منه في بعض الأحيان، في حين أنه أوجب في قانون الفصل في المنازعات الإدارية رقم (3) لسنة 2016م المطبق في قطاع غزة أن يقدم الاستدعاء بواسطة محامي مزاوّل في غير حالات الحبس غير المشروع، واشترط في نص القرار بقانون رقم (41) لسنة 2020م بشأن المحاكم الإدارية المطبق في الضفة الغربية أن يكون المحامي مزاولاً مدة خمس سنوات على الأقل وفي الحبس غير المشروع أن يكون توكيل المحامي موقعاً من المستدعي أو من أحد أقاربه حتى الدرجة الرابعة.

ثانياً: التوصيات

1. توصي الباحثة المشرع الفلسطيني أن يضيف للقوانين التي تنظم عمل المحاكم الإدارية نصاً قانونياً يحدد أركان القرار الإداري محل دعوى الإلغاء، وتقترح أن تكون هي الأركان ذاتها التي حددها الفقه الفلسطيني في تعريفه القرار الإداري ليكون ما يميز القرار الإداري عن غيره أنه عمل قانوني نهائي صادر من جهة إدارية وطنية تعبر عنه بإرادتها المنفردة بقصد إحداث آثاراً قانونية معينة.
2. توصي الباحثة المشرع الفلسطيني بأن ينص على إعفاء الاستدعاءات الإدارية من الرسوم القضائية.
3. توصي الباحثة الباحثين في مجال القانون الإداري بإعداد مؤلفات وأبحاث حول القضاء الإداري كونه حديث النشأة في فلسطين، وتقترح عليهم الكتابة في عناوين مثل (حجية الحكم الصادر من المحاكم الإدارية، إجراءات

الطعن بالحكم التفسيري الصادر عن المحاكم الإدارية، إجراءات رفع الطلبات المستعجلة أمام المحاكم الإدارية، التنازع في الاختصاص بين المحاكم الإدارية والمحاكم النظامية العادية...).

المراجع:

1. تعريف القرار الإداري وعناصر، مجلة المحقق للعلوم القانونية والسياسية، محمد الحسني، العدد الأول، السنة التاسعة، 2017م.
- الحسني، محمد (2017).
2. القضاء الإداري، هاني غانم، مكتبة نيسان، الطبعة الثانية، 2019م.
3. الوسيط في القضاء الإداري في ضوء قانون الفصل في المنازعات الإدارية رقم (3) لسنة 2016م، هاني غانم، الطبعة الأولى، مكتبة نيسان، غزة، 2017م.
4. دعوى إلغاء القرار الإداري، شريف بعلوشة، رسالة ماجستير، جامعة الأزهر، غزة، 2010م.
5. القضاء الإداري في فلسطين، محمد شبير، الطبعة الأولى، 2015م، دار النهضة العربية، القاهرة.
6. مفهوم دعوى الإلغاء وتمييزها عن الدعاوى الإدارية الأخرى، عبد الرحمن بن جيلاني، مجلة مفاهيم للدراسات الفلسفية والإنسانية المعمقة، جامعة زين عاشور، الجلفة.
7. القرار الإداري السلبي في الفقه والقضاء، خالد الزبيدي، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، المجلد 30، العدد 3، 2006م.
8. أركان القرار الإداري، رمضان بطيخ، بحوث في مؤتمر القضاء الإداري، المنظمة العربية للتنمية الإدارية وديوان المظالم، 2005م.
9. إبطال القرارات الإدارية الضارة بالأفراد والموظفين، د. عدنان عمرو، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، رام الله، 2001م.
10. التنظيم القانوني للطلبات المستعجلة في دعوى الإلغاء في فلسطين، أحمد سامي الخضري، رسالة ماجستير غير منشورة، الجامعة الإسلامية بغزة، 2024م.
11. القواعد الإجرائية في دعوى الإلغاء، مناصر جدلة، رسالة ماجستير، جامعة ابن خلدون، الجزائر، 2022م.
12. ماهية القرار الإداري، موقع المحامي، <https://2u.pw/z0zEU>
13. القرار الإداري، شبكة قانوني الأردن، <https://2u.pw/Wuqhh>
14. الوسيط في دعوى الإلغاء، سامي الوافي، بدون سنة نشر.
15. قانون الخدمة المدنية الفلسطيني لسنة 1998م.
16. مرسوم دستور فلسطين لسنة 1922م.
17. القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م.
18. قانون الفصل في المنازعات الإدارية الفلسطيني رقم (3) لسنة 2016م.
19. القرار بقانون رقم (41) لسنة 2020م بشأن المحاكم الإدارية.
20. قانون الفصل في المنازعات الإدارية الفلسطيني رقم (3) لسنة 2016م.