جامعة الدول العربية
المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم
معهد البحوث والدراسات العربية
قسم البحوث والدراسات القانونية

دعوى الإلغاء
في القضاء الإداري الفلسطيني

رسالة للحصول على درجة الدكتوراه في القانون العام

مقدمة من الباحث
علي سالم علي صادق

لجنة المناقشة والحكم

الأستاذ الدكتور / يحيى الجمل — مشرفاً ورئيساً
أستاذ القانون العام بكلية الحقوق - جامعة القاهرة
ورئيس قسم القانون بمعهد البحوث والدراسات العربية

الأستاذ الدكتور / أنور أحمد رسلان — عضواً
أستاذ القانون العام بكلية الحقوق جامعة القاهرة وعميدها الأسبق

الأستاذ الدكتور / جابر جاد نصار — عضواً
أستاذ القانون العام بكلية الحقوق جامعة القاهرة

١٤٢٨هـ - ٢٠٠٨م

٨٨٤/٧
١٢٦١
٠٩٢
ادارة
٨٨٤

جامعة الدول العربية
المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم
معهد البحوث والدراسات العربية
قسم البحوث والدراسات القانونية

دعوى الإلغاء

في القضاء الإداري الفلسطيني

رسالة للحصول على درجة الدكتوراه في القانون العام

مقدمه من الباحث

علي سالم علي صادق

لجنة المناقشة والحكم

الأستاذ الدكتور / يحيى الجمل — مشرفاً ورئيساً
أستاذ القانون العام بكلية الحقوق جامعة القاهرة
ورئيس قسم القانون بمعهد البحوث والدراسات العربية

الأستاذ الدكتور / أنور أحمد رسلان — عضواً
أستاذ القانون العام بكلية الحقوق جامعة القاهرة وعميدها الأسبق

الأستاذ الدكتور / جابر جاد نصار — عضواً
أستاذ القانون العام بكلية الحقوق جامعة القاهرة

١٤٢٨هـ-٢٠٠٨م

T07-01181

جامعة الدول العربية
المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم
معهد البحوث والدراسات العربية
قسم البحوث والدراسات القانونية

دعوى الإلغاء

في القضاء الإداري الفلسطيني

رسالة للحصول على درجة الدكتوراه في القانون العام

مقدمه من الباحث

علي سالم علي صادق

إشراف

الأستاذ الدكتور / يحيى الجمل

أستاذ القانون العام بكلية الحقوق جامعة القاهرة
ورئيس قسم القانون بمعهد البحوث والدراسات العربية

١٤٢٨هـ-٢٠٠٨م

بسم الله الرحمن الرحيم

﴿ألم تر كيف ضرب الله مثلاً كلمة طيبة كشجرة طيبة أصلها ثابت
وفرعها في السماء * تؤتي أكلها كل حين بإذن ربها ويضرب الله الأمثال
للناس لعلهم يتذكرون * ومثل كلمة خبيثة كشجرة خبيثة اجتثت
من فوق الأرض ما لها من قرار﴾

سورة إبراهيم الآيات من ٢٤-٢٦

إهـــــداء

إلى روح أبي . . . صدقة جارية

إلى من تعجز عن ثناءها الكلمات . . . أمي الغالية

إلى أخي . . . رمز الهمة العالية

إلى من وقفت إلى جانبي وشدت من أزري وعزيمتي . . . إلى من كانت

تردد دائماً على مسمعي على قدر أهل العزم تأتي العزائم

إلى زوجتي . . . عين العطاء الجارية

إلى أبنائي . . . لينا وأحمد ومحمد . . . مهجتي

وقطوف عمري الدانية

الباحث

شكر وتقدير

إلى الصادق في نصحه الأمين في إرشاده

العالم الأستاذ الدكتور / يحيى الجمل

والشكر موصول إلى الأساتذة العظماء والقمم الشماء

الأستاذ الدكتور العميد / أنور أحمد رسلان

والأستاذ الدكتور / جابر جاد نصار

والأستاذ الدكتور / يسري محمد العصار

إلى كل من أسدى لي نصحاً أو قدم لي عوناً، أو علمني حرفاً

الباحث

بسم الله الرحمن الرحيم

المقدمة

نشأت بذور القضاء الإداري لأول مرة في فلسطين بموجب أحكام مرسوم دستور فلسطين لسنة ١٩٢٢، وما لحق بهذا القانون من تعديلات، وما صدر بالاستناد إليه من قوانين وأنظمة، وقد تأثر هذا القضاء بالتطورات التشريعية والسياسية التي مرت بها فلسطين، ونال نصيبه من التعديل والتغيير في كل حقبة زمنية.

والقضاء الإداري في فلسطين تمارسه جهة قضائية واحدة وعلى كامل الإقليم الفلسطيني، وهي المحكمة العليا المنعقدة بصفتها محكمة عدل عليا، حيث تمارس هذه المحكمة صلاحياتها في إطار المحاكم النظامية العادية، باعتبارها محكمة أول وآخر درجة، وهي صاحبة الاختصاص في نظر كافة المنازعات الإدارية.

ورغم صعوبة الظروف التي مرت بها فلسطين، فإن محكمة العدل العليا استطاعت أن تؤدي رسالة القضاء الإداري، وإن شابها أحياناً ظروف غير طبيعية أثرت عليها وعلى دورها، خاصة في ظل أنظمة الحكم غير العربية التي تعاقبت على فلسطين.

ويعتبر القضاء الإداري في فلسطين الضمانة الرئيسية والضابط الأساسي في احترام حقوق المواطنين وحمايتها ومنع أي اعتداء عليها أو الانتقاص منها. ومن هنا تبرز أهمية هذه الدراسة التي ستعالج دعوى إلغاء القرار الإداري في فلسطين، باعتبار هذه الدعوى من أهم وسائل حماية المشروعية وحقوق الأفراد والموظفين وحرياتهم في مختلف الدول المعاصرة.

لقد أرست محكمة العدل العليا عدداً كبيراً من المبادىء القانونية التي أكدت فيها، على اهتمامها المتزايد بالرقابة على جميع تصرفات الإدارة العامة، بما فيها

الفهـرس

الموضوع	رقم الصفحة
المقدمة :	أ
الفصل التمهيدي : مبدأ المشروعية	١
المبحث الأول : تعريف المشروعية	٥
المبحث الثاني : مصادر المشروعية	١٣
المطلب الأول : المصادر المكتوبة	١٥
الفرع الأول : الدستور	١٥
الفرع الثاني : التشريع العادي	١٨
الفرع الثالث : اللوائح.....	١٩
المطلب الثاني : المصادر غير المكتوبة	٢٦
الفرع الأول : العرف	٢٦
الفرع الثاني : المبادىء القانونية العامة	٣٠
المبحث الثالث : نطاق مبدأ المشروعية	٣٧
المطلب الأول : السلطة التقديرية	٣٨
المطلب الثاني : الظروف الاستثنائية	٤٤
المطلب الثالث : أعمال السيادة	٥٣
المبحث الرابع : الرقابة على المشروعية	٥٩
المطلب الأول : الرقابة السياسية	٦٠

الفرع الأول : رقابة السلطة التشريعية ٦٠
الفرع الثاني : رقابة الرأي العام والصحافة والإعلام ٦٣
الفرع الثالث : رقابة الأحزاب ٦٤
المطلب الثاني : الرقابة الإدارية ٦٦
الفرع الأول : الرقابة الإدارية الداخلية ٦٧
الفرع الثاني : الرقابة الإدارية الخارجية ٦٩
المطلب الثالث : الرقابة القضائية ٧٢
الفرع الأول : تطبيقات الرقابة القضائية في النظم المقارنة ٧٤
الفرع الثاني : خصائص الرقابة القضائية ٧٦
الفرع الثالث : نظام القضاء الإداري في فلسطين ٧٨
دعوى الإلغاء في فلسطين ٨٣
الباب الأول : الطعن بالإلغاء وشروطه ٨٧
الفصل الأول : مفهوم قضاء الإلغاء ٨٩
المبحث الأول : تصنيف المنازعات الإدارية ٩٥
المبحث الثاني : خصائص دعوى الإلغاء ١٠٩
الفصل الثاني : شروط قبول دعوى الإلغاء ١١٧
المبحث الأول : القرار الإداري محل الطعن بالإلغاء ١١٩
المطلب الأول : مفهوم القرار الإداري ١٢٠
- معيار تمييز القرار الإداري ١٢٦
- استبعاد الأعمال التشريعية من نطاق دعوى الإلغاء..... ١٢٧

- استبعاد الأعمال القضائية من نطاق دعوى الإلغاء ١٣٣
المطلب الثاني : شروط القرار الإداري محل دعوى الإلغاء ١٤٣
الفرع الأول : صدور القرار الإداري عن سلطة إدارية وطنية..... ١٤٤
أولاً : صدور القرار الإداري عن سلطة إدارية في نشاط إداري ١٤٤
ثانيا : صدور القرار الإداري عن سلطة وطنية..... ١٤٧
- ما لا يجوز الطعن فيه بالإلغاء ١٥٤
١- قرارات الأفراد والهيئات الخاصة..... ١٥٤
٢- الأعمال المادية..... ١٦٢
٣- العقود الإدارية ١٦٤
٤- تصرفات الإدارة وفقاً لقواعد القانون الخاص ١٦٩
الفرع الثاني : نهائية القرار الإداري محل دعوى الإلغاء ١٧٢
الفرع الثالث : أن يحدث القرار أثراً قانونياً..... ١٨٠
أولاً : الأعمال التي ليست لها آثار قانونية..... ١٨١
ثانياً : الأعمال التي لا تستهدف توليد آثار قانونية ١٨١
ثالثاً : الأعمال التي توقفت عن إنتاج آثار قانونية..... ١٨٥
رابعاً : الأعمال التحضيرية ١٨٦
خامساً : الإجراءات الداخلية ١٩٤
سادساً : الإجراءات التنفيذية ١٩٨
المبحث الثاني : شروط رافع الدعوى ٢٠١
المطلب الأول : الصفة ٢٠٢

المطلب الثاني : الأهلية ٢٠٧
المطلب الثالث : المصلحة ٢٠٩
الفرع الأول : الأحكام العامة للمصلحة ٢١٥
أولاً : خصائص المصلحة ٢١٥
المصلحة الشخصية والمباشرة ٢١٥
المصلحة المادية والأدبية..... ٢١٨
المصلحة المحققة والمحتملة ٢٢١
ثانياً : وقت توافر شرط المصلحة ٢٢٥
ثالثاً : طبيعة الدفع بانعدام المصلحة ٢٢٩
الفرع الثاني : أنواع المصالح التي تحميها دعوى الإلغاء ٢٣١
أولاً : طعون الموظفين ٢٣١
ثانياً : طعون الأفراد ٢٤١
ثالثاً : طعون الجماعات..... ٢٤٥
المطلب الرابع : شرط عدم الرضا بالقرار المطعون فيه..... ٢٤٨
المبحث الثالث : ميعاد الطعن بالإلغاء ٢٥٢
المطلب الأول: سريان ميعاد دعوى الإلغاء..... ٢٥٥
الفرع الأول : النشر ٢٥٦
الفرع الثاني : الإعلان ٢٦٠
الفرع الثالث : العلم اليقيني..... ٢٦٣
المطلب الثاني : امتداد الميعاد وآثار انقضائه..... ٢٦٨

الفرع الأول : أحوال امتداد الميعاد ٢٦٨
- القوة القاهرة ٢٦٩
- التظلم الإداري ٢٧٢
- رفع الدعوى إلى محكمة غير مختصة ٢٨٠
الفرع الثاني : آثار انقضاء ميعاد الإلغاء ٢٨٢
المطلب الثالث : القرارات التي لا تتقيد بشرط الميعاد ٢٨٦
- طلبات استصدار أوامر الإفراج ٢٨٦
- القرار المنعدم ٢٨٩
- القرارات المستمرة ٢٩١
المبحث الرابع شرط الدعوى الموازية ٢٩٣
الفرع الأول : شروط تطبيق نظرية الدعوى الموازية..... ٢٩٣
الفرع الثاني : مبررات الدعوى الموازية ٢٩٥
الفرع الثالث : شرط الدعوى الموازية لدى محكمة العدل العليا ٢٩٩
الباب الثاني : أوجه الطعن بالإلغاء ٣٠٥
- **الفصل الأول : عيب عدم الاختصاص** ٣٠٩
المبحث الأول : الأحكام العامة لعيب عدم الاختصاص ٣١٠
المطلب الأول : مفهوم عيب عدم الاختصاص وأهميته ٣١١
المطلب الثاني : عدم الاختصاص الإيجابي والسلبي ٣١٧
المطلب الثالث : الاختصاص والنظام العام ٣٢٠
المطلب الرابع : مصادر الاختصاص ٣٢٣

الفرع الأول : مصادر الاختصاص المباشرة ٣٢٣
١- الدستور ٣٢٤
٢- القانون ٣٢٤
٣- المبادىء العامة للقانون ٣٢٦
الفرع الثاني : مصادر الاختصاص غير المباشرة ٣٢٨
أولاً : التفويض الإداري ٣٢٩
ثانياً : الحلول ٣٣٣
ثالثاً : الإنابة..... ٣٣٧
المبحث الثاني : صور عيب عدم الاختصاص..... ٣٤١
المطلب الأول : عدم الاختصاص البسيط ٣٤٢
الفرع الأول : عدم الاختصاص الموضوعي..... ٣٤٢
أولاً : اعتداء سلطة إدارية على اختصاص أخرى موازية لها..... ٣٤٣
ثانياً : اعتداء سلطة إدارية دنيا على اختصاصات سلطة إدارية عليا ٣٤٤
ثالثاً : اعتداء سلطة أعلى على اختصاص سلطة أدنى ٣٤٦
رابعاً : اعتداء هيئة مركزية على اختصاصات هيئة لا مركزية..... ٣٤٩
الفرع الثاني : عدم الاختصاص المكاني ٣٥١
الفرع الثالث : عدم الاختصاص الزمني ٣٥٤
المطلب الثاني : عدم الاختصاص الجسيم..... ٣٥٨
أولاً : صدور القرار الإداري من فرد عادي أو هيئة خاصة ٣٦٢
ثانياً : اعتداء السلطة الإدارية على اختصاص السلطة التشريعية ٣٦٤

ثالثاً : اعتداء السلطة الإدارية على اختصاص السلطة القضائية ٣٦٥

الفصل الثاني : عيب الشكل والإجراءات ٣٧٣

المبحث الأول : مفهوم عيب الشكل ٣٧٤

- سريان قواعد الشكل من حيث الزمان ٣٧٨

- مصدر القواعد الشكلية ٣٨٠

- البطلان بدون نص ٣٨٣

المبحث الثاني : صور الشكل والإجراءات ٣٨٥

المطلب الأول : الإجراءات السابقة على إصدار القرار ٣٨٦

الفرع الأول : الإجراءات الاستشارية ٣٨٧

الفرع الثاني : الضمانات الإجرائية للتأديب ٣٨٩

الفرع الثالث : قواعد الشكل والإجراءات بالنسبة للجان والمجالس ٣٩٥

أولاً : تشكيل اللجان الإدارية ٣٩٥

ثانياً : المداولة ٣٩٨

ثالثاً : التصويت ٤٠٠

المطلب الثاني : الشكليات المتعلقة بالمظهر الخارجي للقرار ٤٠١

أولاً : القرارات المكتوبة والقرارات الشفوية..... ٤٠١

ثانياً : القرارات الصريحة والقرارات الضمنية ٤٠٣

ثالثاً : تسبيب القرارات الإدارية ٤٠٥

المبحث الثالث: الأثر المترتب على مخالفة الشكل في القرار الإداري وتغطيته ٤١١

المطلب الأول : الشكل غير المؤثر في صحة القرار الإداري ٤١٢

أولاً : الأشكال الثانوية ٤١٢
ثانياً : الأشكال المقررة لمصلحة الإدارة..... ٤١٣
المطلب الثاني : الشكل المؤثر في صحة القرار الإداري..... ٤١٦
- الشكل الأساسي أو الجوهري ٤١٦
المطلب الثالث : تغطية عيب الشكل والإجراءات ٤٢٠
أولاً : الاستيفاء اللاحق للشكل ٤٢٠
ثانياً : الظروف الاستثنائية ٤٢٢
ثالثاً : قبول صاحب الشأن ٤٢٣
رابعاً : استحالة إتمام الشكل ٤٢٥
خامساً : تحقق الغرض من الشكل ٤٢٦
الفصل الثالث : عيب مخالفة القانون..... ٤٢٧
المبحث الأول : محل القرار الإداري وشروطه..... ٤٢٩
المبحث الثاني : صور مخالفة القانون ٤٣٤
أولاً : المخالفة المباشرة..... ٤٣٥
ثانياً : الخطأ في تفسير القاعدة القانونية ٤٣٨
ثالثاً : الخطا في تطبيق القاعدة القانونية ٤٤٢
الفصل الرابع : عيب السبب ٤٤٧
المبحث الأول : الأحكام العامة لعيب السبب ٤٤٨
المطلب الأول : المقصود بعيب السبب وشروطه ٤٤٩
- شروط السبب ٤٥٤

- تعدد أسباب القرار الإداري ٤٥٩
المطلب الثاني : مكان عيب السبب بين أوجه الإلغاء الأخرى ٤٦١
- الرأي المنكر لوجود عيب السبب ٤٦١
- الرأي المؤيد لوجود عيب السبب ٤٦٣
- الاتجاه الصائب في تحديد مكان عيب السبب ٤٦٤
المبحث الثاني : الرقابة القضائية على عيب السبب ٤٦٦
المطلب الأول : حدود الرقابة القضائية على سبب القرار الإداري ٤٦٧
أولاً : الرقابة على الوجود المادي للوقائع ٤٦٧
ثانياً : الرقابة على التكييف القانوني للوقائع ٤٧٠
ثالثاً : رقابة الملاءمة ٤٧٣
المطلب الثاني : إثبات عيب السبب..... ٤٨٠
الفصل الخامس : عيب إساءة استعمال السلطة ٤٨٣
المبحث الأول : مفهوم عيب الانحراف بالسلطة وخصائصه ٤٨٤
- عيب الانحراف عيب احتياطي ٤٨٦
- عيب الانحراف عيب قصدي ٤٨٧
- عيب الانحراف يتعلق بالسلطة التقديرية للإدارة..... ٤٨٨
- تعلق عيب الانحراف بركن الغاية ٤٩٠
- عدم تغطية الظروف الاستثنائية لعيب الانحراف ٤٩١
- عدم تعلق عيب الانحراف بالنظام العام ٤٩٢
المبحث الثاني : حالات عيب الانحراف بالسلطة ٤٩٣

المطلب الأول : مجانبة المصلحة العامة ٤٩٤
- استعمال السلطة بقصد الانتقام ٤٩٤
- استعمال السلطة بقصد تحقيق نفع شخصي ٤٩٦
- استخدام السلطة لغرض سياسي ٤٩٨
المطلب الثاني : مجانبة قاعدة تخصيص الأهداف ٥٠٠
- الانحراف بالسلطة لتحقيق أغراض مالية ٥٠١
- الانحراف في استخدام سلطة الإحالة للمعاش ٥٠٢
- الانحراف في استخدام سلطة نقل الموظفين ٥٠٢
- الانحراف عن الغاية من الاستملاك ٥٠٣
المبحث الثالث : إثبات عيب الانحراف بالسلطة ٥٠٥
المطلب الأول : عبء إثبات الانحراف في استعمال السلطة ٥٠٦
المطلب الثاني : وسائل إثبات الانحراف في استعمال السلطة ٥٠٩
أولاً : إثبات الانحراف من اعتراف الإدارة..... ٥٠٩
ثانياً : إثبات الانحراف من ملف الدعوى ٥١١
ثالثاً : إثبات الانحراف من القرائن المحيطة بالنزاع ٥١٢
الخاتمة ٥١٧
قائمة المراجع..... ٥٢٧
الفهرس..... ٥٥٧