الوجيز

في القضاء الإداري في فلسطين

القاضي الدكتور

عبد الناصر عبد الله أبو سمهدانة

قاضي المحكمة الدستورية العليا

رئيس المكتب الفني

الطبعة الأولى

٢٠٢٥

قائمة المحتويات

مقدمة عامة ١٣
الباب الأول: مبدأ المشروعية والرقابة على أعمال الإدارة ١٧
تمهيد وتقسيم: ١٧
الفصل الأول: مبدأ المشروعية وسيادة القانون ١٩
تمهيد وتقسيم: ١٩
المبحث الأول: مفهوم مبدأ المشروعية ٢٠
المطلب الأول: المقصود بمبدأ المشروعية وشروط تحققه ٢٠
الفرع الأول: تعريف بمبدأ المشروعية ٢١
الفرع الثاني: شروط تحقيق مبدأ المشروعية ٢٣
المطلب الثاني: مبدأ المشروعية في فلسطين ٢٧
المبحث الثاني: مصادر مبدأ المشروعية ٣٠
المطلب الأول: المصادر المكتوبة ٣٠
الفرع الأول: مقدمات الدساتير والمواثيق وإعلانات الحقوق ٣١
الفرع الثاني: الدستور ٣٣
الفرع الثالث: التشريع العادي ٣٥
الفرع الرابع: اللوائح والأنظمة ٣٨
المطلب الثاني: المصادر غير المكتوبة ٤١
الفرع الأول: العرف ٤١
الفرع الثاني: المبادئ العامة للقانون ٤٤
المبحث الثالث: عناصر موازنة مبدأ المشروعية ٤٨
المطلب الأول: نظرية السلطة التقديرية للإدارة ٤٨
الفرع الأول: مفهوم السلطة التقديرية ورقابة القضاء ٤٩
الفرع الثاني: السلطة التقديرية في القرار الإداري ٥١

المطلب الثاني: نظرية أعمال السيادة ٥٣
الفرع الأول: مفهوم أعمال السيادة ٥٤
الفرع الثاني: معايير تبرير نظرية أعمال السيادة ٥٥
المطلب الثالث: نظرية الظروف الاستثنائية "نظرية الضرورة" ٥٧
الفرع الأول: شروط تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية ٥٨
الفرع الثاني: الأساسي القانوني لنظرية الظروف الاستثنائية ٥٩
الفرع الثالث: الآثار المترتبة على تطبيق النظرية ٦١
الفصل الثاني: الرقابة على المشروعية ٦٣
تمهيد وتقسيم: ٦٣
المبحث الأول: الرقابة السياسية ٦٥
المطلب الأول: رقابة الأحزاب السياسية ٦٥
المطلب الثاني: رقابة المجلس التشريعي ٦٦
الفرع الأول: المسؤولية أمام المجلس التشريعي ٦٧
الفرع الثاني: الحق في تكوين لجان تقصي الحقائق ٦٨
الفرع الثالث: الرقابة المالية ٦٩
المطلب الثالث: رقابة وسائل الإعلام والرأي العام ٧٠
الفرع الأول: وسائل الإعلام ٧٠
الفرع الثاني: الرأي العام ٧١
المبحث الثاني: الرقابة الإدارية ٧٢
المطلب الأول: الرقابة الذاتية للإدارة ٧٢
الفرع الأول: الرقابة الإدارية التلقائية ٧٢
الفرع الثاني: الرقابة الإدارية بناء على تظلم ٧٣
المطلب الثاني: الرقابة الإدارية الخارجية ٧٦
الفرع الأول: ديوان الرقابة المالية والإدارية ٧٦
الفرع الثاني: الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان (ديوان المظالم) ٧٩
المبحث الثالث: الرقابة القضائية على نشاط الإدارة ٨١
المطلب الأول: نظم الرقابة القضائية ٨٢
الفرع الأول: نظام القضاء الموحد ٨٢

الفرع الثاني: نظام القضاء المزدوج.....٨٥
المبحث الرابع: نشأة القضاء الإداري وتنظيمه في فلسطين ٨٨
المطلب الأول: نشأة القضاء الإداري قبل قيام السلطة الوطنية الفلسطينية.....٨٩
الفرع الأول: عهد الدولة العثمانية ٨٩
الفرع الثاني: عهد الانتداب البريطاني ١٩١٧ ـ ١٩٤٨.....٩١
الفرع الثالث: عهد الإدارة العربية المصرية في قطاع غزة.....٩٤
الفرع الرابع: عهد الحكم الأردني للضفة الغربية ٩٨
الفرع الخامس: زمن الاحتلال الإسرائيلي ١٠١
المطلب الثاني: تنظيم القضاء الإداري في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية ١٠٦
الفرع الأول: تنظيم القضاء الإداري بعد قدوم السلطة الوطنية الفلسطينية....١٠٧
الفرع الثاني: التنظيم الحالي للقضاء الإداري في فلسطين.....١١٠
المبحث الخامس: اختصاصات القضاء الإداري في فلسطين.....١٢٠
الباب الثاني: قضاء الإلغاء.....١٣٧
تمهيد وتقسيم:.....١٣٧
الفصل الأول: شروط قبول دعوى الإلغاء.....١٣٩
المبحث الأول: مفهوم قضاء الإلغاء وخصائصه.....١٤٠
المطلب الأول: مفهوم قضاء الإلغاء ١٤٠
الفرع الأول: أنواع القضايا التي يختص بها القضاء الإداري.....١٤٠
الفرع الثاني: تعريف دعوى الإلغاء.....١٤٦
المطلب الثاني: خصائص دعوى الإلغاء: ١٤٨
المبحث الثاني: شروط تتعلق بمحل الدعوى.....١٥٢
المطلب الأول: تعريف القرار الإداري.....١٥٣
الفرع الأول: تعريف القرار الإداري في الفقه.....١٥٣
الفرع الثاني: تعريف القرار الإداري في القضاء ١٥٥
المطلب الثاني: خصائص القرار الإداري.....١٥٦
الفرع الأول: القرار الإداري عمل قانوني.....١٥٦
الفرع الثاني: القرار الإداري تعبير عن إرادة منفردة ١٥٨
الفرع الثالث: صدور القرار الإداري من جهة إدارية وطنية.....١٦٣

الفرع الرابع: يجب أن يكون القرار الإداري نهائياً.....١٦٥
الفرع الخامس: أن يحدث القرار الإداري آثاراً قانونية ١٦٨
المطلب الثالث: معيار تمييز القرارات الإدارية ١٦٩
الفرع الأول: القرارات الإدارية والأعمال التشريعية ١٦٩
الفرع الثاني: القرارات الإدارية والأعمال القضائية ١٧٢
المبحث الثالث: شروط تتعلق بالمستدعي.....١٧٥
المطلب الأول: مفهوم المصلحة في دعوى الإلغاء ١٧٥
الفرع الأول: المصلحة والصفة ١٧٦
الفرع الثاني: المصلحة والأهلية.....١٧٧
المطلب الثاني: خصائص المصلحة في دعوى الإلغاء.....١٧٨
الفرع الأول: المصلحة الشخصية المباشرة.....١٧٨
الفرع الثاني: المصلحة المحققة والمصلحة المحتملة.....١٨٠
الفرع الثالث: المصلحة الأدبية والمصلحة المادية.....١٨١
الفرع الرابع: توافر المصلحة وقت رفع الدعوى.....١٨١
المبحث الرابع: شروط تتعلق بالميعاد ١٨٣
المطلب الأول: بدء سريان ميعاد رفع دعوى الإلغاء.....١٨٤
الفرع الأول: النشر ١٨٥
الفرع الثاني: التبليغ.....١٨٨
الفرع الثالث: العلم اليقيني.....١٩٠
المطلب الثاني: حساب ميعاد رفع دعوى الإلغاء ١٩١
المطلب الثالث: امتداد ميعاد رفع دعوى الإلغاء ١٩٢
الفرع الأول: وقف الميعاد بسبب القوة القاهرة ١٩٣
الفرع الثاني: وقف ميعاد دعوى الإلغاء بنص القانون.....١٩٥
الفرع الثالث: وقف الميعاد بسبب رفع الدعوى إلى محكمة غير مختصة.....١٩٧
الفرع الرابع: وقف الميعاد بسبب طلب المساعدة القضائية ١٩٩
الفرع الخامس: انقطاع الميعاد بسبب التظلم الإداري ٢٠١
المطلب الرابع: دوام ميعاد رفع دعوى الإلغاء.....٢٠٨
الفرع الأول: القرارات المستمرة ٢٠٨

الفرع الثاني: القرارات المنعدمة ٢١١
الفرع الثالث: القرارات الإدارية المبنية على سلطة مقيدة ٢١٣
المطلب الخامس: أثر انتهاء ميعاد الطعن ٢١٨
الفرع الأول: أثر انتهاء ميعاد الطعن بالنسبة للقرارات الفردية ٢١٩
الفرع الثاني: أثر انتهاء ميعاد الطعن بالنسبة للقرارات التنظيمية ٢٢٠
المبحث الخامس: شروط تتعلق بانعدام طريق الطعن المقابل ٢٢١
المطلب الأول: شروط إعمال الدفع بالطعن المقابل ٢٢٢
المطلب الثاني: أساس الدفع بالطعن المقابل ٢٢٣
الفصل الثاني: أوجه الإلغاء ٢٢٥
تمهيد وتقسيم: ٢٢٥
المبحث الأول: عيب عدم الاختصاص ٢٢٨
المطلب الأول: مفهوم عيب عدم الاختصاص ٢٢٨
الفرع الأول: مفهوم عيب عدم الاختصاص والنظام العام ٢٢٩
الفرع الثاني: مصادر تحديد الاختصاص ٢٣٢
المطلب الثاني: صور عيب الاختصاص ٢٤٥
الفرع الأول: عيب الاختصاص الجسيم ٢٤٥
الفرع الثاني: عيب عدم الاختصاص البسيط ٢٥١
المبحث الثاني: عيب الشكل والإجراءات ٢٦٠
المطلب الأول: مفهوم عيب الشكل والإجراءات ٢٦٠
الفرع الأول: تعريف عيب الشكل وأهميته ٢٦١
الفرع الثاني: الأوضاع المختلفة للشكل والإجراءات ٢٦٣
المطلب الثاني: الا شكّال المختلفة لعيب الشكل وتغطيته ٢٦٨
الفرع الأول: الأشكال المختلفة لعيب الشكل ٢٦٨
الفرع الثاني: تغطية عيب الشكل والإجراء ٢٧٣
المبحث الثالث: عيب المحل: "عيب مخالفة القانون" ٢٧٦
المطلب الأول: المخالفة المباشرة للقواعد القانونية ٢٧٨
المطلب الثاني: الخطأ في تفسير أو تأويل القاعدة القانونية ٢٨٠
المطلب الثالث: الخطأ في تطبيق القاعدة القانونية ٢٨١

المبحث الرابع: عيب التعسف أو الانحراف في استعمال السلطة.....٢٨٤
المطلب الأول: سمات عيب التعسف أو الانحراف في استعمال السلطة ٢٨٥
المطلب الثاني: صور عيب الانحراف في استعمال السلطة.....٢٨٧
الفرع الأول: مجانبة المصلحة العامة.....٢٨٨
الفرع الثاني: مجانبة قاعدة تخصيص الأهداف ٢٩١
المطلب الثالث: إثبات عيب التعسف أو الانحراف في استعمال السلطة ٢٩٥
الفرع الأول: عبء إثبات عيب التعسف أو الانحراف في استعمال السلطة.....٢٩٥
الفرع الثاني: أهم قرائن إثبات عيب التعسف أو الانحراف في استعمال السلطة٢٩٧
المبحث الخامس: عيب السبب ٣٠٠
المطلب الأول: أحكام عامة حول عيب السبب.....٣٠١
الفرع الأول: تعريف عيب السبب.....٣٠٢
الفرع الثاني: شروط السبب.....٣٠٣
الفرع الثالث: سبب وتسبيب القرار الإداري.....٣٠٤
الفرع الرابع: تعدد أسباب القرار الإداري.....٣٠٥
الفرع الخامس: عبء إثبات تحقق عيب السبب.....٣٠٦
المطلب الثاني: نطاق رقابة القضاء الإداري لعيب السبب ٣٠٨
الفرع الأول: الرقابة على ماديات الوقائع ٣٠٨
الفرع الثاني: الرقابة على التكييف القانوني للوقائع.....٣٠٩
الفرع الثالث: الرقابة على مدى ملاءمة القرار الإداري للوقائع ٣١٠
الفصل الثالث: طلبات التعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة.....٣١٥
تمهيد وتقسيم:.....٣١٥
المبحث الأول: ماهية التعويض عن القرارات غير المشروعية.....٣١٦
المطلب الأول: مفهوم طلبات التعويض وخصائصها.....٣١٦
الفرع الأول: تعريف دعوى التعويض.....٣١٦
الفرع الثاني: خصائص دعوى التعويض.....٣١٨
المطلب الثاني: الأساس القانوني للمطالبة بالتعويض ٣٢٠
المبحث الثاني: أركان المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ.....٣٢٣
المطلب الأول: الخطأ.....٣٢٣

المطلب الثاني: الضرر ٣٢٧
الفرع الأول: شروط الضرر ٣٢٧
الفرع الثاني: أنواع الضرر ٣٢٩
المطلب الثالث: علاقة السببية بين الخطأ والضرر ٣٣١
المبحث الثالث: جزاء المسؤولية: التعويض ٣٣٣
المطلب الأول: طبيعة التعويض ٣٣٣
المطلب الثاني: أسس تقدير التعويض ٣٣٥
الفصل الرابع: إجراءات التقاضي أمام المحكمة الإدارية والطعن في أحكامها ٣٣٧
تمهيد وتقسيم: ٣٣٧
المبحث الأول: إجراءات رفع وقيد دعوى الإلغاء ٣٣٩
المطلب الأول: بينات تقديم الاستدعاء ٣٣٩
الفرع الأول: بينات المستدعي في دعوى الإلغاء ٣٤٠
الفرع الثاني: اسم المستدعى ضده وبياناته ٣٤٢
الفرع الثالث: موضوع الدعوى وطلبات المستدعي ٣٤٥
الفرع الرابع: مضمون القرار المطعون فيه ٣٤٦
الفرع الخامس: بيان أسباب الطعن بالإلغاء ٣٤٨
الفرع السادس: تقديم الاستدعاء من محامٍ مقبول للمرافعة أمام المحكمة الإدارية ٣٤٩
الفرع السابع: استيفاء الرسوم القضائية ٣٥١
المطلب الثاني: مرفقات الاستدعاء وقيد دعوى الإلغاء ٣٥٢
الفرع الأول: مرفقات الاستدعاء ٣٥٣
الفرع الثاني: إجراءات قيد الدعوى ٣٥٥
المبحث الثاني: إجراءات نظر دعوى الإلغاء ٣٥٧
المطلب الأول: الإجراءات التمهيدية لنظر دعوى الإلغاء ٣٥٧
الفرع الأول: إعلان المستدعى ضدهم بلائحة الاستدعاء وآثاره ٣٥٨
الفرع الثاني: جلسة افتتاح نظر دعوى الإلغاء والآثار المترتبة عليها ٣٦٢
المطلب الثاني: طلبات الخصوم في دعوى الإلغاء ٣٦٥
الفرع الأول: الطلبات الأصلية والعارضة ٣٦٦
الفرع الثاني: طلبات التدخل والإدخال في دعوى الإلغاء ٣٧١

المبحث الثالث: الطلبات المستعجلة.....٣٧٦
المطلب الأول: مفهوم وقف تنفيذ القرار الإداري ٣٧٦
المطلب الثاني: شروط قبول طلب وقف تنفيذ القرار الإداري مؤقتاً ٣٧٨
المطلب الثالث: حجية الحكم الصادر بوقف التنفيذ.....٣٨٣
المبحث الرابع: إجراءات الفصل في دعوى الإلغاء.....٣٨٥
المطلب الأول: مراحل نظر دعوى الإلغاء وأحكام الحضور والغياب ٣٨٥
الفرع الأول: موعد نظر دعوى الإلغاء وأحكام التأجيل الإداري للجلسات ٣٨٥
الفرع الثاني: أحكام حضور أو غياب الخصوم.....٣٨٦
المطلب الثاني: اختتام المحاكمة وإصدار الحكم في دعوى الإلغاء ٣٨٩
الفرع الأول: المراحل السابقة على النطق الحكم في دعوى الإلغاء.....٣٩٠
الفرع الثاني: شروط صحة الحكم في دعوى الإلغاء.....٣٩٣
المبحث الخامس: الطعن في أحكام المحكمة الإدارية ٣٩٨
المطلب الأول: ميعاد الطعن في حكم المحكمة الإدارية وأسبابه ٣٩٩
الفرع الأول: ميعاد الطعن في أحكام المحكمة الإدارية.....٣٩٩
الفرع الثاني: أسباب الطعن في حكم المحكمة الإدارية أمام المحكمة الإدارية العليا ٤٠٣
المطلب الثاني: إجراءات تقديم الطعن في حكم المحكمة الإدارية وآثاره.....٤١٧
الفرع الأول: إجراءات تقديم الطعن ٤١٨
الفرع الثاني: آثار تقديم الطعن ٤١٨
المطلب الثالث: الفصل في الطعن وحجية أحكام المحكمة الإدارية العليا وآثارها.....٤١٩
الفرع الأول: نظر المحكمة الإدارية العليا للطعن المقدم في حكم المحكمة الإدارية والفصل فيه ٤١٩
الفرع الثاني: قطعية الأحكام وحجيتها.....٤٢٦
قائمة المراجع ٤٢٩

مقدمة عامة

الحمد لله حمداً كثيراً طيباً مباركاً فيه، كما يحب ربنا ويرضى، وله الشكر والثناء الحسن أولاً وآخراً، ظاهراً وباطناً، والصلاة والسلام على رسوله المصطفى، أما بعد:

عندما نذكر القضاء الإداري يجول في الأذهان ما تختص به المحاكم الإدارية بوصفها الجهة القضائية المختصة في الفصل في النزاعات التي قد تحدث بين الجهات الإدارية والأفراد، ومن المعروف أن القضاء الإداري في فلسطين كان يتبع نظام القضاء الموحد "الأنجلوسكسونية" حيث كانت تسيطر على التشريع الفلسطيني طبيعته المستمدة من الاحتلال البريطاني لفلسطين، وقد تأثر المشرع الفلسطيني بهذه الطبيعة عندما أصدر قانون تشكيل المحاكم رقم ٥ لسنة٢٠٠١م الملغى، وقانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية ٢ لسنة٢٠٠١م، إلا أنه قد تطور تماشيا مع رغبة المشرع الدستوري وأصبح النظام القضائي في فلسطين نظامًا لاتينيًا بعد صدور القرار بقانون رقم ٤١ لسنة ٢٠٢٠ بشأن المحاكم الإدارية وتعديلاته والذي نص على أن المحاكم الإدارية هي هيئة قضائية مستقلة.

والجدير بالذكر أن الجهات الإدارية تقوم بالنشاط الإداري في الدولة، وقد يُعد من أهم الأنشطة التي تمارسها الدولة الحديث، وهذا النشاط بطبيعته يهدف تحقيق الصالح العام، فلا يستطيع رجل الإدارة القيام بنشاط إداري لهدف مكاسب شخصية على سبيل المثال، وإلا كان ما يتخذه من قرارات إدارية في هذا الشأن عرضة للطعن فيه أمام المحاكم الإدارية.

وحيث إن قيام الإدارة في مباشرة نشاطها الإداري قد تتعرض لحريات المواطنين، وقد تلحق بهم الضرر، سواء أتعلق الضرر بأشخاصهم أم بأموالهم، وقد يكون ذلك بطريقة عمدية أو لغايات تحقيق المصلحة العامة، فلذلك لا بد من وسائل وضمانات لحماية المواطنين وأموالهم في مواجهة الجهات الإدارية، من خلال خضوع الإدارة في أعمالها كافة للقانون؛ لتحقيق مبدأ سيادة القانون بمعنى خضوع الحاكم والمحكوم لأحكام القانون؛ وهو ما اصطلح على تسميته مبدأ المشروعية.