كلية الحقوق
قسم القانون العام

وقف تنفيذ القرارات الإدارية في النظام القانوني الفلسطيني

"دراسة مقارنة"

رسالة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه فى الحقوق

من الباحث

رشاد عبد الكريم محمود سلمان

لجنة المناقشة والحكم على الرسالة:

أ.د/ ربيع أنور فتح الباب (رئيساً)

أستاذ القانون العام – وكيل كلية الحقوق الأسبق – جامعة عين شمس

أ.د/ صبري محمد السنوسي (عضواً)

أستاذ القانون العام – وكيل كلية الحقوق – جامعة القاهرة

أ.د/ محمد سعيد أمين (مشرفاً وعضواً)

أستاذ ورئيس قسم القانون العام – كلية الحقوق – جامعة عين شمس

١٤٣٨هـ - ٢٠١٧ م

كلية الحقوق

قسم القانون العام

صفحة العنوان

اسم الباحث : **رشاد عبد الكريم محمود سلمان**

عنوان الرسالة : **وقف تنفيذ القرارات الإدارية في النظام القانوني الفلسطيني (دراسة مقارنة)**

اسم الدرجة : **الدكتوراه**

القسم : **القانون العام**

الكلية: **الحقوق**.

الجامعة: **جامعة عين شمس**.

سنة التخرج:

سنة المنح: **٢٠١٧**

كلية الحقوق
قسم القانون العام

رسالة دكتوراه

اسم الباحث : رشاد عبد الكريم محمود سلمان

عنوان الرسالة : وقف تنفيذ القرارات الإدارية في النظام القانوني الفلسطيني (دراسة مقارنة)

اسم الدرجة : الدكتوراه

لجنة المناقشة والحكم على الرسالة:

أ.د/ ربيع أنور فتح الباب (رئيساً)

أستاذ القانون العام – وكيل كلية الحقوق الأسبق – جامعة عين شمس

أ.د/ صبري محمد السنوسي (عضواً)

أستاذ القانون العام – وكيل كلية الحقوق – جامعة القاهرة

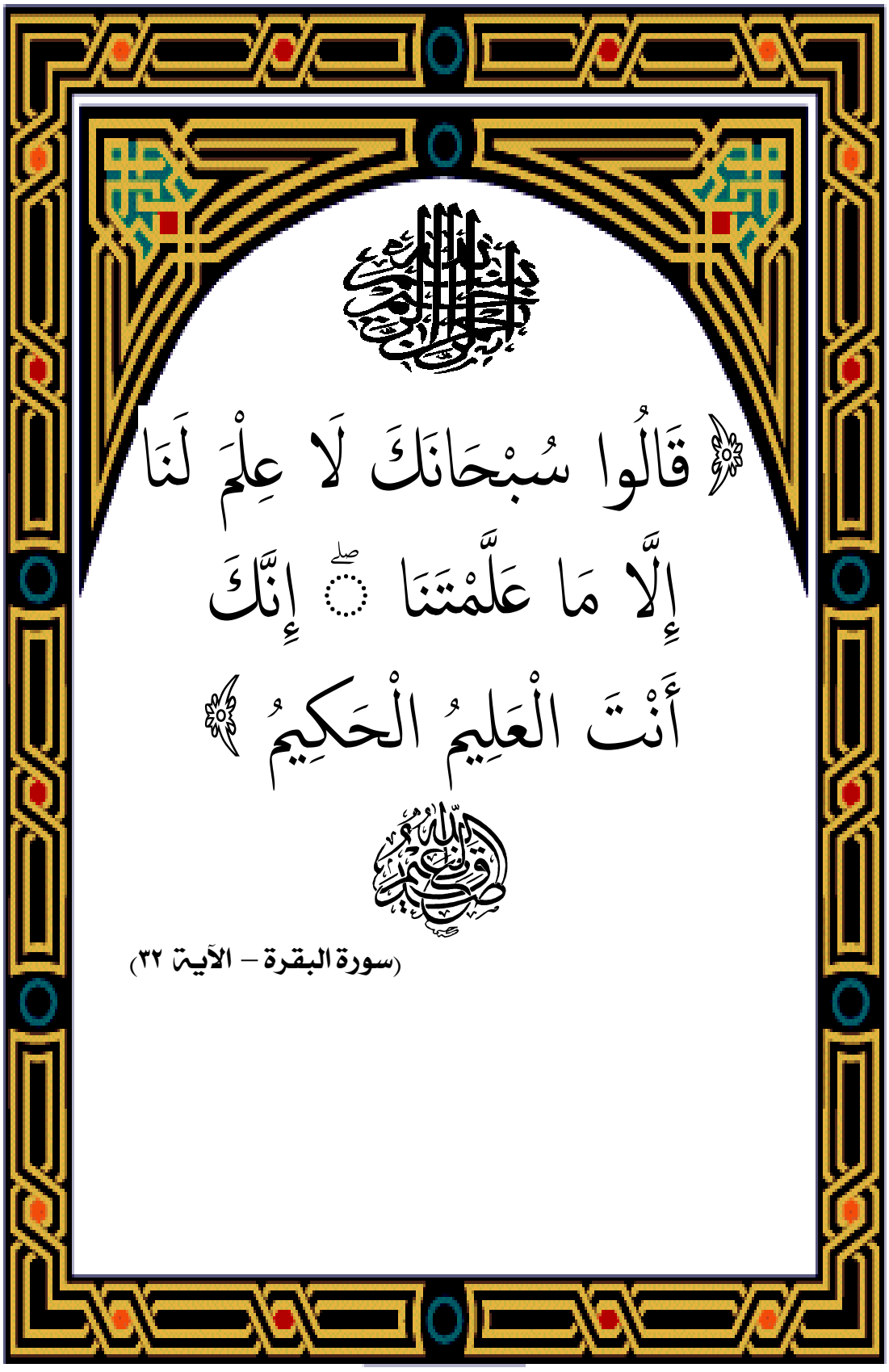
أ.د/ محمد سعيد أمين (مشرفاً وعضواً)

أستاذ ورئيس قسم القانون العام – كلية الحقوق – جامعة عين شمس

الدراسات العليا

ختم الإجازة: **أُجيزت الرسالة:** **بتاريخ / /**

موافقة مجلس الكلية **موافقة مجلس الجامعة**



﴿ قَالُوا سُبْحَانَكَ لَا عِلْمَ لَنَا
إِلَّا مَا عَلَّمْتَنَا ۖ إِنَّكَ
أَنْتَ الْعَلِيمُ الْحَكِيمُ ﴾

(سورة البقرة – الآية ٣٢)

اهداء

إلى روح والدي الحبيب

" رحمه الله "

إلى التي أفنت عمرها في رعايتي أطال الله في عمرها"

" والدتي الحبيبة"

إلى شريكة حصاد أيامي حلوها ومرها

"زوجتي الغالية"

إلى من أحن إليهم كما تحن لأوحدها الرؤومُ

"أولادي الأحباء"

إلى من أستمد منهم العطاء والوفاء

"إخوتي الأعزاء"

إلى من أغلى عليَّ ثروةً من نفسي ومن ولدي

"فلسطين الحبيبة"

الى من إحتضنتني وأنهلت من فيض علمها

" مصر العروبة "

الباحث

شكر وتقدير

الحمد لله الذي خلق كل شيء فقدره، وعلم مورد كل مخلوق ومصدره، وأثبت في أم الكتاب ما قضاه وسطره، فلا مؤخر لما قدمه، ولا مقدم لما أجله، فشمس العلم ساطعة مشرقة ليس دونها سحاب ولا غيره، والصلاة والسلام على سيدنا محمد الرسول الأمي، من قرأ الكتاب من جبريل وعلمه.

لا يسعني في هذا المقام إلا أن أتقدم بخالص الشكر والتقدير إلى أستاذي الفاضل الأستاذ الدكتور/ **علي عبد العال سيد** أستاذ القانون العام بجامعة عين شمس ورئيس مجلس النواب، لما غمرني به من فيض علمه وتوجيهاته طوال فترة إشرافه على هذه الدراسة، حيث أنه كان لتوجيهاته السديدة وأخلاقه النبيلة عظيم الأثر في إنجاز هذه الدراسة، فكل الكلمات لم تفيه حقه وقدره، فله مني عظيم الشكر والتقدير ومن الله خير الجزاء.

كما يسعدني أن أتوجه بجزيل الشكر والإحترام للأستاذ الدكتور/ **ربيع أنور فتح الباب** استاذ القانون العام بجامعة عين شمس ووكيل كلية الحقوق بجامعة عين شمس الأسبق، على لطفه بموافقته على رئاسة لجنة المناقشة والحكم على هذه الدراسة ، راجياً الله عز وجل أن يجزيه خير الجزاء، وأن ينعمه بالصحة والعافية.

كما يطيب لي أن أتقدم بخالص الشكر والتقدير إلى الاستاذ الدكتور/ **صبري محمد السنوسي** ، وكيل كلية الحقوق بجامعة القاهرة وأستاذ القانون العام بجامعة القاهرة على كرمه ونبله لموافقته على المناقشة والحكم على هذه الدراسة، أسأل الله عز وجل أن يجزيه خير الجزاء ويمتعه بموفور الصحة والعافية.

كما لا يسعني الا أن اتقدم بجزيل الشكر والعرفان الى أستاذي الفاضل **الأستاذ الدكتور/ محمد سعيد أمين** أستاذ ورئيس قسم القانون العام بجامعة عين شمس، لما غمرني به من علمه وتوجيهاته طوال فترة إشرافه على الدراسة، مما كان لها الأثر الكبير في إنجاز هذا العمل، أسال الله أن يطيل في عمره ويمده بالصحة والعافية.

كما أتقدم بخالص شكري إلى كل من مد لي يد العون وقدم لي نصيحة، أو أرشدني حتى خرج هذا العمل إلى النور.

الباحث

مقدمة

تعتبر القرارات الإدارية الأداة الفعالة للإدارة لتسيير نشاطها الإداري، حيث تُمكن بها مرافقها العامة من إسداء خدماتها للمنتفعين بها تحقيقاً للمصلحة العامة(١).

كما تعتبر دعوى إلغاء القرار الإداري وسيلة هامة للدفاع عن مبدأ المشروعية، بما تكفله من إعدام للقرارات الخارجة عليه، فيما تنطوي عليه من مخالفة للقانون تكمن في صدورها عن غير مختص أو في غير الشكل الذي تطلبه القانون، أو عدم إمكانية ترتيب أثرها من الناحيتين القانونية أو الواقعية، فيما يعرف بعيب المحل أو إنعدام سبب القرار، وأخيراً حياد تلك القرارات عن غاية إصدارها(٢).

والقرارات الإدارية تتمتع بنظام قانوني يكفل للإدارة من الإمتيازات في مواجهة المخاطبين بها ما لا تعرفه نظم القانون الخاص وعلاقاته، ولكن إقتضتها طبيعة العمل الإداري والمصلحة العامة التي منها ينطلق وإليها ينتهي، ومن هذه الإمتيازات الهامة ما يضمن للقرار الإداري قوة تنفيذية مباشرة بذات عمل الإصدار لا تنال منها ولا تحبطها بحسب الأصل مهاجمة هذا القرار أمام القضاء بدعوى الإلغاء، وهو ما يعرف بمبدأ الأثر غير الموقف للطعن بالإلغاء(٣).

---

(١) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة: الأسس العامة للقرارات الإدارية، مقومات وعيوب القرار الإداري، نفاذ وتنفيذ ووقف تنفيذ القرار الإداري وانقضاؤه، دار الكتب والوثائق القومية، المكتب الجامعي الحديث، ٢٠١٢، ص٤.

(٢) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة: دعوى إلغاء القرار الإداري وطلبات إيقاف تنفيذه، دار الفكر الجامعي، ٢٠١٠، الإسكندرية، ص٥.

(٣) د. محمد فؤاد عبد الباسط: وقف تنفيذ القرار الإداري، الطابع الاستثنائي لنظام الوقف، محل الوقف وشروطه، حكم الوقف، دار الفكر الجامعي، ١٩٩٧، الإسكندرية، ص٣.

وعلى الرغم من هذه الإمتيازات التي تتمتع بها الإدارة في إصدار وتنفيذ القرارات الإدارية، إلا أنه تقع هذه القرارات باطلة، متى شاب غاية إصدارها إنحراف في إستعمال السلطة، حين يثبت أن مُصدر القرار لم يقصد به تحقيق مصلحة عامة، أو يقصد به تحقيق تلك المصلحة ولكن بالمخالفة للهدف المحدد لإصداره[١].

والأمر الغاية في الأهمية أن التسليم بمبدأ الأثر الغير موقف للطعن بالإلغاء والذي يقتضي إعلاء الصالح العام على الصالح الخاص، فإنه قد يؤدي في بعض الأحيان إلى ترتيب أضرار ونتائج لا يمكن تداركها، لذلك فإن الصالح الخاص غير مضحى به ولذلك أيضاً لابد من وجود نظام يحقق التوازن بين المصلحتين، العامة والخاصة، وهذا التوازن يمكن تحقيقه عن طريق نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية، وهذا الأمر الذي سيتناوله الباحث بنوع من التفصيل كلما أمكن الأمر في هذا البحث.

والأخذ بنظام الوقف إنما كان بغرض تحقيق أهداف معينة يتمثل أهمها في وقف نتائج يتعذر تداركها إذا ما تم تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء، حيث أن هذه الأهداف هي الدافع وراء تطبيق نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية التي رفعت دعاوى بطلب إلغائها أمام القضاء الإداري كإستثناء هام على قاعدة نفاذ القرارات الإدارية[٢].

وبصفة عامة يمكن تقديم وقف تنفيذ القرار الإداري بأنه إجراء وقائي ومؤقت في مسار دعوى الإلغاء ومنظور غايتها، عنها يتفرع حماية عاجلة

---

(١) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة: الأسس العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق، ص٥.

(٢) د. عبد الغني بسيوني عبد الله: وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، ط٣، منشأة المعارف بالإسكندرية، ٢٠٠٦، ص٨.

لمصالح لا تحتمل تأخيرها لحين البث النهائي في أمرها انتظاراً، وبها يرتبط إبتداءً[1].

أهمية البحث:

يعتبر القاضي الإداري هو المختص أصولاً بالنظر في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري، وبالتالي هو من يأمر بوقف تنفيذه أو برفض الطلب، ولقد كان من الأهمية بأن يتم دراسة الحدود القانونية لإختصاصات القاضي الإداري وهو ينظر في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري المستعجل، كما لابد من بيان الشروط الواجب توافرها للحكم في طلب وقف التنفيذ، وبعد الحكم بالوقف لابد من بيان الأثر المترتب على الحكم الصادر وحجيته في مواجهة كل من الإدارة والأفراد، كذلك كان من الأهمية بيان كيفية تنفيذ الحكم الصادر بوقف التنفيذ وضماناته.

مشكلة البحث:

تظهر مشكلة البحث في تحليل الإطار القانوني لنظام وقف تنفيذ القرار الإداري كطلب مستعجل، وهل سيحقق نظام وقف تنفيذ القرار الإداري الأهداف المبتغاة، بحيث أن الهدف من هذا النظام إزالة الخطر والضرر الذي لا يمكن تداركه، وتصبح المشكلة واضحة إذا ما إنتهت المحكمة بإصدار قرارها النهائي والبات بإلغاء القرار الإداري المطلوب إيقافه، لذلك كانت الضرورة ملحة بوجود إستثناء على قاعدة الأثر غير الموقف للطعن، لتدارك الأضرار التي قد تنتج عن تنفيذ القرارات الإدارية.

أهداف البحث:

في ظل عدم وجود قانون خاص ينظم الدعوى الإدارية وإجراءاتها في النظام القانوني الفلسطيني، وذلك على خلاف الأمر في كل من مصر وفرنسا، حيث نظم كل من المشرع المصري والمشرع الفرنسي قانون خاص للدعوى الإدارية.

---

(١) د. محمد فؤاد عبد الباسط: وقف تنفيذ القرار الإداري، المرجع السابق، ص٤.

فإن الباحث يهدف في هذا البحث إلى:

- التعرف على النظام القانوني الفلسطيني من حيث كيفية النظر في دعوى إلغاء القرار الإداري، وطلب وقف تنفيذه.
- تحديد الجهة المختصة قضائياً بالنظر في طلبات وقف تنفيذ القرار الإداري.
- بيان الشروط الواجب توافرها لقبول طلب وقف تنفيذ القرار الإداري.
- بيان ماهية طبيعة الحكم في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري وحجيته وضمانات تنفيذه.

منهج البحث:

سيعتمد الباحث في دراسته لموضوع وقف تنفيذ القرار الإداري على المنهج المقارن، حيث سيتم مقارنة النظام القانوني الفلسطيني بالنظام القانوني المصري بشكل أساسي، ومقارنته بالنظام القانوني الفرنسي كلما أمكنت الدراسة بذلك، وذلك لأن النظام القضائي الفلسطيني نظام قضاء موحد، على خلاف مصر وفرنسا فالنظام القضائي فيهن نظام مزدوج.

صعوبات البحث:

تكمن صعوبات البحث الذي واجهها الباحث، في قلة المراجع الفلسطينية المتخصصة في القرارات الإدارية ووقف تنفيذها، وأيضاً عدم وجود قانون خاص في النظام القانوني الفلسطيني ينظم سير الدعوى الإدارية، وهذا الذي أدى إلى إجتهاد القضاء الفلسطيني عند الحكم في الدعوى الإدارية، وهذا بحد ذاته أدى إلى قلة وجود الأحكام بالشكل المطلوب في طلبات وقف تنفيذ القرارات الإدارية الصادرة عن محكمة العدل العليا الفلسطينية.

خطة البحث:

لقد تم تقسيم هذا البحث إلى ثلاثة أبواب، وذلك على النحو التالي:

- **الباب الأول:** القرارات الإدارية.
- **الباب الثاني:** القرار الإداري بين النفاذ ووقف التنفيذ.
- **الباب الثالث:** الحكم في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري والطعن فيه.

الباب الأول
القرارات الإدارية

الباب الأول
القرارات الإدارية

تمهيد وتقسيم:

تُعد القرارات الإدارية من أهم السبل والوسائل الفعالة في يد الإدارة، والتي تتمتع بها كممثلة للدولة وتستمدها من القانون العام في تسيير نشاطها الإداري من حيث إسداء خدماتها للأفراد المنتفعين بها، وحقيقة الأمر لا تمر لحظة دون أن يصدر قرار إداري من المسئولين كل في حدود إختصاصه، وعليه لا تستطيع الإدارة الإستغناء عن هذه الوسيلة الحيوية[١].

والجدير بالذكر ليس كل ما يصدر عن الإدارة يعتبر من قبيل القرارات الإدارية، ولكي يوصف بهذا الوصف يجب أن تصدر الإدارة تلك القرارات بوصفها سلطة عامة، وتقصد بإصدارها تحقيق أثر قانوني، سواء كان هذا الأثر يؤدي إلى إنشاء مركز قانوني فردي أو تنظيمي، أو تعديل أو إلغاء لمركز قانوني قائم، وهذا ما يميز القرارات الإدارية عن أعمال الإدارة المادية، وأعمالها ذات الطبيعة التنفيذية، والتي ليس من شأنها أن تحدث بذاتها أثراً قانونياً[٢].

لدراسة موضوع القرارات الإدارية لابد من تقسيم هذا الباب إلى فصلين، وذلك على النحو التالي:

- **الفصل الأول:** مفهوم ومقومات القرار الإداري.
- **الفصل الثاني:** أركان القرار الإداري.

---

(١) د. ماجد راغب الحلو، القرارات الإدارية، دار الجامعة الجديدة، ٢٠٠٩، ص٦.
د. عبد الناصر أبو سمهدانة: الخصومة الإدارية ومستقبل القضاء الإداري في فلسطين "دراسة مقارنة" رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، ٢٠٠٩، ص١٤١.

(٢) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الأسس العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق، ص٤.

الفصل الأول
مفهوم ومقومات القرار الإداري