



عمادة الدراسات العليا

جامعة القدس

الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية في فلسطين

جعفر عيسى صلاح جاد الله

رسالة ماجستير

فلسطين - القدس

2020م/1440هـ

# الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية في فلسطين

إعداد:

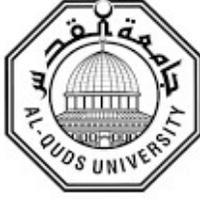
جعفر عيسى صلاح جاد الله

بكالوريوس قانون من جامعة القدس - أبو ديس/ فلسطين

المشرف: الدكتور فادي حسني ربايعة

قدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون العام من كلية الدراسات العليا، جامعة القدس، القدس - فلسطين.

1440م/2020هـ



جامعة القدس  
عمادة الدراسات العليا  
ماجستير قانون عام

إجازة الرسالة

الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية في فلسطين

إسم الطالب: جعفر عيسى صلاح جاد الله  
الرقم الجامعي: 21720381  
المشرف: الدكتور فادي ربايعة

نوقشت هذه الرسالة وأجيزت بتاريخ: 2020/8/30م من أعضاء لجنة المناقشة المُدرجة أسماؤهم وتواقيعهم:

التوقيع: .....

التوقيع: .....

التوقيع: .....

1. رئيس لجنة المناقشة: د. فادي ربايعة
2. مُمتحناً داخلياً: د. عبد الملك الريماوي
3. مُمتحناً خارجياً: د. محمد شراكة

## الإهداء

إلى روح والدي رحمه الله ونور قبره وجعله روضة من رياض الجنة

إلى والدي الغالية أطل الله في عمرها، وأنعم عليها دوام الصحة وتمام العافية

إلى من تزوا عيونهم وتحقق أفئدتهم ترقباً وتشوقاً لإنجاز هذه الدراسة

زوجتي وأبناي مجد ومحمد وكنان

وابنتي الغالية بتول

إلى إخوتي رفقاء الطفولة وسند الحياة في يسرها وضنكها

جماد واياك وايمباب

وختام المسك الى أرواح شهداء فلسطين الأعظم منا جميعاً... إلى أسيراتنا وأسرانا الصابرين الثابتين يشدون

لحن الحرية الآتية مع بزوغ فجر جديد

إلى قدسنا عز وجودنا... إلى أقصانا وثيقة ميلادنا من جديد

إلى هؤلاء جميعاً أطير هذا العمل المتواضع إهداءً لهم كباقة ياسمين تعبيراً عن حيي العظيم لهم

مع عميق محبتي وعظيم تقديري

جعفر عيسى صلاح جادالله "الطويل"

## إقرار

أقر أنا مُعد الرسالة بأنها قُدمت لجامعة القدس، لنيل درجة الماجستير، وأنها نتيجة أبحاثي الخاصة، باستثناء ما تم الإشارة له حيثما ورد، وأن هذه الدراسة، أو أي جزء منها، لم يقدم لنيل درجة عليا لأي جامعة أو معهد آخر.

التوقيع: 

جعفر عيسى صلاح جاد الله

التاريخ: 2020/8/30م

## شكر وتقدير

الحمد لله الذي قال في محكم تنزيله العظيم، بعد بسم الله الرحمن الرحيم (فتعالى الله الملك الحق ولا تعجل بالقرآن من قبل أن يلقى إليك وحيه وقل ربي زدني علماً) صدق الله العظيم، وصلى الله وسلم على رسوله الهادي الأمين محمد بن عباده خاتم النبيين والمرسلين، فلك الحمد رب كما ينبغي لعظيم وجهك وجلال سلطانتك إلى يوم الدين وبعد.

أقدم بحبيل الشكر والعرفان لاستاذاي ومشرف رسالتي، الدكتور الفاضل فادي حسني ربايعه حفظه الله وأغناه علماً وورعاً وتقوى... على تكرمه وتفضله إذ شرفني بالإشراف على رسالتي، ومنحي من جل وقته وأسأل علي من حسن خلقه ونبل دماشته وفيض علمه ومعرفته وصوبتي بسيد رأيه ووجهني بعمق فهمه... وأغدق علي رنم إزدحام وقته، حتى أتى الشتر أكله، فله مني عظيم الشكر ووافر اللتانان وجميل الاحترام.

كما أقدم بالشكر المحبيل والعرفان الكثير للأساتذة أعضاء لجنة المناقشة المجللين على ما سيقدموه من رأي سيد وتوجيه أمين حتى تزخر هذه الرسالة بلمسات علمهم ومعرفتهم ودرهمهم... وموفور الشكر والعرفان بالجميل لكل من ساندني وشد أزمي وقوى من عزمي أثناء مسيرتي لإنجاز هذه الدراسة التي أدعو الله أن تسهم في رفع شأن بلدي الحبيب فلسطين.

جزاكم الله كل الخير وسدد خطاكم وأغدق عليكم عظيم نعمه وموفور الصحة والسعادة.

جعفر عيسى صلاح جادالله "الطويل"

## مُلخَص الدِراسَة

لقد كان للاتجاه الحديث في إدارة الدولة تأثير عظيم في بلورة فلسفة الإدارة المحلية من خلال وحدات محلية لإدارة شؤون الأقاليم المختلفة فيها، عوضاً عن تركيزها في يد السلطة المركزية الذي من شأنه حرمان المواطن من حقه الديمقراطي في المشاركة في إدارة المصالح المحلية تكريساً لمفهوم "الديموقراطية المحلية"، أحد مظاهر الدولة الحديثة التي تقوم على مبادئ الديمقراطية وحقوق الإنسان. وتتقسم أنشطة الإدارة بوجه عام إلى إدارة المرافق العامة وإجراءات الضبط الإداري، حيث تمثل غاية الضبط الإداري حماية النظام العام في المجتمع بمفهومه التقليدي والحديث. ولضمان التزام الإدارة المحلية بغايات الضبط الإداري التي تختص بها. يبسط القضاء الإداري رقابته على أعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية إعمالاً لمبدأ المشروعية للحيلولة دون تجاوزها حد السلطة من جهة، وحماية للحقوق والحريات الفردية من جهة أخرى.

تدور رعى هذه الدراسة حول تقديم إجابة وافية للإشكالية الرئيسية المتمثلة بالآتي: ما مدى فعالية الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية في فلسطين؟ فيتناول الفصل الأول تحليل مضمون الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية، ماهيتها وغاياتها وأوجه هذه الرقابة في الظروف العادية، بينما يركز الفصل الثاني على مضمون الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية في الظروف الاستثنائية ومظاهر وعوامل قصورها.

خلصت الدراسة إلى نتائج محددة غاية في الأهمية. أن الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية غير فاعلة، يعترها الضعف والقصور، وعزت الدراسة ذلك إلى جُملة من الأسباب والعوامل أهمها، الآثار المدمرة للإحتلال الصهيوني الغاشم على بيئة الإدارة المحلية، إضافة إلى حداثة التجربة الفلسطينية في مضمار القضاء الإداري، ناهيك عن غياب المجلس التشريعي والذي

بدوره يعصف بالإطار التشريعي الناظم لأعمال الضبط الإداري في فلسطين. وتوصي الدراسة بضرورة انتخاب مجلس تشريعي على وجه السرعة، وإجراء تعديل لأحكام قانون تشكيل المحاكم النظامية بما يفضي إلى تبني نظام القضاء الشامل والتقاضي الإداري على درجتين.

استندت هذه الدراسة على درجة عالية من مصداقية المعلومات والبيانات الواردة فيها في سبيل تحقيق أهدافها والوصول إلى نتائجها وتوصياتها الى المنهج الوصفي، والمنهج التحليلي (بشقيه الاستقرائي والاستنباطي)، والمنهج المقارن بغية تحليل واستشراف القرارات والأحكام القضائية المقارنة.

# **Judicial Oversight Over the Local Authorities Administrative Control Activities in Palestine**

**Prepared by: Jafar Issa Salah Jadallah**

**Supervision: Dr. Fadi Husni Rabaya**

## **Abstract**

Modern trends in state administration has had a great impact in developing the philosophy of local administration through local units to manage the affairs of the various regions in it, rather than focusing it in the hands of the central authority that would deprive the citizen of his democratic right to participate in the management of local interests as form of enhancing the concept of "local democracy". This is one aspect of the modern state based on the principles of democracy and human rights. The activities of the administration are generally divided into the management of public facilities and administrative control procedures, where the goal of administrative control is the protection of public order in society in its traditional and modern concept. And to ensure that the local administration complies with its administrative control goals. The administrative judiciary exercises oversight over the work of the local authorities' control procedures in implementation of the principle of legitimacy to prevent them from exceeding the limitations of authority on one hand, and to protect individuals' rights and freedoms on the other hand.

The focus of this study revolves around providing an adequate response to the main problem represented by the following: How effective is judicial oversight over administrative control work for local authorities in Palestine? The first chapter deals with an analysis of the essence of judicial oversight over the administrative control work of local authorities, what they are, their goals and aspects of this control in normal circumstances, while the second

chapter focuses on the essence of judicial control over the administrative control work of local authorities in exceptional circumstances, as well as the relevant manifestations and factors of limitations.

The study is concluded with very important and specific results. Judicial oversight over the administrative control of local authorities is weak and insufficient. The study attributed this result to a number of causes and factors; most notably is the devastating effect of the brutal Zionist occupation on the local administration environment. That is in addition to the novelty of the Palestinian experience in the field of administrative judiciary and judicial oversight over the administrative control work for local authorities which was exacerbated by the dysfunctional Legislative Council which in turn wrecked the legal framework governing the work of administrative control authorities in Palestine. The study recommended holding Legislative Council elections urgently. The study also recommended amending the Law of Formation of Regular Courts in a manner that would adopt a two-stage litigation system.

This study was based on highly accurate data and information in order to achieve its conclusion, goals and recommendations. The study adopted the descriptive approach, the analytical approach in its two aspects i.e. inductive and deductive, as well as the comparative approach in order to analyze and examine the comparative judicial decisions and rulings.

## المقدمة

تتطور حياة الدول بوتيرة متصاعدة في كافة مناحي الحياة السياسية، والاجتماعية، والاقتصادية، والصحية، والعمرانية، والتكنولوجية، والخدماتية، وغيرها من المجالات الحياتية الحيوية، وبما يفرض تفاعل واحتكاك دائم بين السلطات الإدارية في الدولة من جهة، وبين أشخاص الدولة الطبيعيين والاعتباريين من جهة أخرى، والتي تتسم في أغلب الأحيان بالتعارض والتصادم، بين واجب هذه الإدارات في الحفاظ على الانتظام والرتابة في سير الحياة وحماية النظام العام، وبين حق أشخاص المجتمع الطبيعيين والاعتباريين في ممارسة حقوقهم وحياتهم المكفولة لهم بالمواثيق الدولية والدساتير والقوانين والأنظمة الوطنية، "يولد جميع الناس أحراراً ومتساوين في الكرامة والحقوق. وهم قد وهبوا العقل والوجدان وعليهم أن يعاملوا بعضهم بعضاً بروح الإخاء"<sup>1</sup>، مما يصبح معه لازماً رسم الحدود الفاصلة بين هذه التعارضات والتصادمات في المصالح المختلفة، حمايةً للصالح العام في المجتمع، يرى الفقيه اندريه دي لوبادير "أن الضبط الإداري هو صورة من صور التدخل من جانب السلطات الإدارية يتمخض عنه فرض قيود على حريات الأفراد بهدف المحافظة على النظام العام"<sup>2</sup>، أما د. نواف كنعان فيعرفه: "يعني الضبط الإداري - كمظهر من مظاهر النشاط الإداري- حق السلطات الإدارية في تقييد النشاط الخاص من خلال فرض القيود والضوابط على ممارسة الأفراد لحرياتهم ونشاطاتهم بهدف حماية النظام العام"<sup>3</sup>، وعرفة د. عادل السعيد محمد أبو الخير بأنه: "نشاط وقائي مخصص الهدف، ذو حدود وضوابط، تمارسه الإدارة باستخدام أعمال قانونية ومادية من

<sup>1</sup> الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، المادة رقم (1).

<https://www.un.org/ar/universal-declaration-human-rights/index.html>

<sup>2</sup> بشر صلاح العاوير، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية في التشريع الفلسطيني، رسالة ماجستير، جامعة الأزهر، غزة، فلسطين، 2013، ص 9.

<file:///C:/Users/User/Downloads/%C3%A3%C3%87%C3%8C%C3%93%C3%8A%C3%AD%C3%91%20%C3%88%C3%94%C3%91%20%C3%87%C3%A1%C3%9A%C3%87%C3%A6%C3%A6%C3%91.pdf>

<sup>3</sup> نواف كنعان، القانون الإداري، - ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري- الكتاب الأول، الطبعة الرابعة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، المملكة الأردنية الهاشمية، 2010م، ص 264.

أجل حفظ النظام العام<sup>4</sup>، أما الدكتور طعيمة الجرف فعرفه بأنه: "يقصد بالضبط الإداري (البوليس الإداري) مجموعة ما تفرضه السلطة العامة من أوامر ونواه وتوجيهات ملزمة للأفراد بغرض تنظيم حرياتهم العامة، أو بمناسبة ممارستهم لنشاط معين، بقصد صيانة النظام العام في المجتمع وتتخذ قرارات الضبط الإداري وإجراءاته المختلفة شكل القرارات التنظيمية العامة (لوائح الضبط) أو القرارات الفردية، أو التراخيص، كما تتخذ شكل إجراءات التنفيذ الجبرية في بعض الظروف، ويترتب على هذه القرارات والإجراءات جميعاً تقييد الحريات الفردية"<sup>5</sup>.

تمتاز النظم السياسية الديمقراطية بإنتهاج اللامركزية الإدارية في تنظيم شؤون الحياة، وتسيير المصالح الحياتية فيها، حيث تُقسم البلاد إلى وحدات إدارية وإقليمية تعرف بالإدارة المحلية، ينص القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته في المادة رقم (85)، البند رقم (1) على: "تنظم البلاد بقانون في وحدات إدارة محلية تتمتع بالشخصية الاعتبارية، ويكون لكل وحدة منها مجلس منتخب انتخاباً مباشراً على الوجه المبين في القانون"<sup>6</sup>، وفي ذات السياق يقول د. نواف كنعان: "يقوم الأسلوب اللامركزي في الإدارة على أساس توزيع مهام الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وهيئات أخرى تتمتع بنوع من الاستقلال، وتمارس هذه الهيئات الوظيفة الإدارية تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية"<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> عادل السعيد محمد أبو الخير، البوليس الإداري، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية- مصر، 2008م، ص 481.

<sup>5</sup> طعيمة الجرف، القانون الإداري - دراسة مقارنة في تنظيم ونشاط الإدارة العامة - دار الحاملي للطباعة، القاهرة، 1970م، ص 214.  
<file:///C:/Users/User/Desktop/%D9%85%D9%83%D8%AA%D8%A8%D8%A9%20%D9%86%D9%88%D8%B1%20%D8%A7%D9%84%D9%82%D8%A7%D9%86%D9%88%D9%86%20%D8%A7%D9%84%D8%A7%D8%AF%D8%A7%D8%B1%D9%8A%20%20.pdf>

<sup>6</sup> القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م وتعديلاته، المادة رقم (85) البند رقم (1).  
<http://muqtafi.birzeit.edu/Legislation/PDFPre.aspx?Y=2003&ID=14138>

<sup>7</sup> نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الأول، الطبعة الرابعة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان - المملكة الأردنية الهاشمية، 2010م، ص 157.

تشكل الهيئات المحلية أحد مظاهر الديمقراطية المحلية استناداً للمادة رقم (85) من القانون الأساسي المعدل والتي نصت على مبدأ الانتخابات المباشرة لمجالسها التي تضمن المشاركة الشعبية في الإدارة المحلية من خلال انتخاب مجالس محلية، تُسهم في تحمل أعباء ومسؤوليات المجتمع، وتعتبر عن طموح ودور المواطنين في إدارة شؤونهم الحياتية، والتي يسند لها دوراً واسعاً وفاعلاً في تسيير عجلة النشاط الحياتي فيها ضمن منطقتها الجغرافية التي تختص فيها بموجب القانون.

تختص الهيئات المحلية بالعديد بأعمال الضبط الإداري من خلال قرارات<sup>8</sup> وتدابير ترمي إلى حماية النظام العام<sup>9</sup> في المجتمع بمضمونه التقليدي (الأمن العام، السكنية العامة، والصحة العامة)، "فالأمن" يتعلق بالآخطار التي تهدد الجماعة أو الأفراد و "الطمأنينة" (وهو أهافي الانتظام الحسن) يتعلق ببعض أنواع الأزعاج الذي يتجاوز المزعجات العادية للحياة في المجتمع، (مظاهرات، ضوضاء، مثلاً، و "السلامة الصحية" هي المحافظة على الصحة العامة بالمعنى الأوسع للكلمة<sup>10</sup>، ومضمونه العصري الذي لا يمكن حصر عناصره التي تستجد وتتسع تبعاً لما يواكب الحياة العصرية من مستجدات ومستحدثات، كحماية الرواء، جمال المدن، حماية البيئة، حماية المستهلك وغيرها الكثير، مما يوسع من نشاط ودور الهيئات المحلية في سعيها لحماية عناصر النظام العام من أخطار ومظاهر إخلال، تترك الحياة الطبيعية الهادئة في المجتمع، وقد تعصف باستقراره وتزعزع كيانه.

---

<sup>8</sup> عرفت محكمة القضاء الإداري المصرية القرار الإداري بقولها "بأنه إفصاح الإدارة في الشكل الذي يتطلبه القانون عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة عامة بمقتضى القوانين واللوائح وذلك بقصد إحداث مركز قانوني معين متى كان ذلك ممكناً وجائزاً قانوناً ابتغاء مصلحة عامة". حكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم 934 للسنة السادسة القضائية بتاريخ 1954/1/6. مشار إليه: عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري - وسائل تنفيذ النشاط الإداري - المطبعة العربية الحديثة، بدون طبعة، القدس - فلسطين، 2010م، ص 7.

<sup>9</sup> الانتظام العام، بالمعنى الإداري للتعبير، مكون من حد أدنى من الشروط الأساسية لحياة اجتماعية مناسبة. ويتغير محتواه مع وضع المعتقدات الاجتماعية. أمن الأموال والأشخاص، والصحية، والطمأنينة هي أساسه. وهو يرتدي أيضاً مظاهر اقتصادية (مكافحة الاحتكار، أو غلاء المعيشة مثلاً) حتى الجماليات (حماية مناظر الأمكنة والصروح).

جورج فوديل، بيار دلفولفييه، القانون الإداري، الجزء الأول، ترجمة منصور القاضي، الطبعة الأولى، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 2008. ص 12.

<sup>10</sup> المرجع السابق، الجزء الثاني، ص 504.

غير أن قيام الهيئات المحلية في ممارسة صلاحياتها في أعمال الضبط الإداري بهدف إعمال تدابير وإجراءات وقائية استباقية، لا بد وأن يصطدم بالحقوق والحريات الفردية مساساً وتقيداً، لذا لا بد من إعمال حالة من التوازن بين هذه التعارضات والمتصادمات، وضبط بوصلتها نحو الغاية المشروعة التي منحت الهيئات المحلية شرعية ممارسة أعمال الضبط الإداري استناداً لها، بما تحمله من مساس وتقيد للحقوق والحريات الفردية، ولا يتسنى ذلك إلا بإعمال مبدأ سيادة القانون بحيث تخضع كافة قرارات وأعمال الهيئات المحلية في مجال الضبط الإداري للقواعد القانونية، وتُكرس مبدأ المشروعية الذي يحكم طرفي التعارض والتصادم في إطار ممارسة أعمال الضبط الإداري، وما ينجم عنها من من فرض قيود ومساس بالحقوق والحريات الفردية.

إن إعمال مبدأ المشروعية<sup>11</sup> لا يمكن أن يتحقق بالنص عليه بالذاتير والقوانين والأنظمة فقط، إنما يتحقق واقعاً ملموساً ببسط الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية، ولا نستثني أهمية الوسائل الرقابية الأخرى، كالرقابة الإدارية والسياسية "التشريعية"، ورقابة مؤسسات المجتمع المدني، إلا أنها خارج حدود هذه الدراسة.

وفي سبيل تحقيق غاية الدراسة وأهدافها والمرجو منها، عبر الإجابة على إشكالياتها الرئيسية واسئلتها الفرعية، استخدم الباحث المنهج التحليلي الوصفي (بشقيه الاستقرائي والاستنباطي)، والمنهج

---

<sup>11</sup> ونحن نرى أن المقصود باحترام مبدأ المشروعية على الصعيد الإداري هو عدم مخالفة أعمال الإدارة لقاعدة قانونية قائمة وسارية المفعول بقطع النظر عن مصدرها، فيستوي أن يكون مصدرها مكتوب أو غير مكتوب وبصرف النظر عن قيمتها القانونية، فلا يهم أن تكون في مرتبة القواعد الدستورية أو القانون العادي أو الإنظمة، فالمهم أن لا يخاف العمل الإداري قاعدة قانونية أعلى منه حسب هرم تدرج القواعد القانونية في الدولة. كما لا يهم طبيعة العمل الإدارة، فيستوي أن يكون عملاً قانونياً (قراراً أو عقداً) أو عملاً مادياً. باختلاف طبيعة العمل الإداري يؤثر على طبيعة العمل الإداري ويؤثر على طبيعة (الدعوى القضائية) التي يمكن للشخص أن يلجأ إليها، وفي الجهة القضائية المختصة بنظرها، وليس بمدى مشروعيتها".

علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الثالثة، عمان- المملكة الأردنية الهاشمية، 2011م. ص 28.

المقارن باستعراض ودراسة المراجع المتوفرة في سياق موضوع الدراسة، إضافة لقرارات واحكام المحاكم الإدارية المقارنة في شأن الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري.

تحاول هذه الدراسة الوصول إلى إجابات قانونية وعلمية شافية في معرض سعيها لحل الإشكالية الرئيسية لها، المتمثلة في مدى فعالية الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية، من خلال تناولها بالتحليل القانوني والتوصيف العلمي، والاسترشاد بالمراجع المتخصصة بموضوعها كلما توفر ذلك، وكلما كان هناك مقتضى له، وكذلك تحاول الدراسة إغناء مخرجاتها ونتائجها من خلال تحليل وتقييم قرارات وأحكام محكمة العدل العليا الفلسطينية وقرارات وأحكام القضاء الإداري المقارن.

تتناول هذه الدراسة مضمون الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري في الفصل الأول منها من حيث ماهية هذه الرقابة التي تنحصر برقابة الإلغاء، ولا تمتد إلى رقابة التعويض والموائمة والتعديل والإحلال لقرارات ضبط إداري تتسجم ومبدأ المشروعية كما في القضاء الإداري الشامل، وكذلك يبحث الفصل الأول منها في خصائص هذه الرقابة، وأوجه الرقابة القانونية على أعمال الضبط الإداري، غاياتها، ليختتم الفصل الأول بتوطئة للفصل الثاني منها، حيث يتناول الفصل الثاني بالتحليل والتوصيف والاستدلال مضمون الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية في الظروف الاستثنائية، لتبخر بالتحليل والتقييم والاستنتاج في حدود هذه الرقابة القضائية على مرسوم إعلان حالة الطوارئ في الظروف الاستثنائية، والرقابة القضائية على التدابير والإجراءات التي تستند إلى مرسوم إعلان حالة الطوارئ، ثم لتعرج على تحليل وتقييم فعالية الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية، ومظاهر وعوامل القصور التي تعترضها، لترسو إلى مسك ختامها باستخلاص أهم النتائج والتوصيات التي خلصت إليها.

## أهداف الدراسة

1. دراسة وتقييم نجاعة وفعالية الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية الفلسطينية، ومدى إعمال رقابة الإلغاء في حماية النظام العام.
2. دراسة وتحليل مبدأ المشروعية على أعمال الضبط الإداري في الظروف العادية والاستثنائية.
3. استشراف آراء الفقه المقارن ودراسة بعض قرارات وأحكام المحاكم الإدارية المقارنة وقرارات وأحكام محكمة العدل العليا الفلسطينية التي تتعلق بالطعون في أعمال الضبط الإداري.
4. تنمية وإغناء المعرفة القانونية برقابة القضاء الإداري "رقابة الإلغاء"، على أعمال الضبط الإداري وتفاصيله.
5. إبراز جوانب القصور وعواملها في رقابة القضاء على أعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية، ليشكل أساساً لذوي الاختصاص لعلاجها.

## أهمية الدراسة

تشكل الهيئات المحلية الفلسطينية كوحدات إدارية لامركزية في فلسطين، ونظراً للخصوصية التي تتمتع بها ركناً حيوياً من السلطة العامة والتي تتحمل مهمات وأعباء إدارية جمة، يتجسد فيما تختص به من أعمال تتمتع بخاصية الضبط الإداري، وقد تجلّى ذلك بوضوح في الظروف الاستثنائية الناجمة عن جائحة كوفيد 19، وفي ظل ندرة الدراسات الفلسطينية المتعمقة والشاملة في الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية، فإن هذه الدراسة تكاد أن تكون الأولى التي تتناول الموضوع بإسهاب وشمولية، وقد تشكل انطلاقة بحثية تشمل جوانب مهمة في سياق الموضوع.

تتمثل الأهمية العلمية "النظرية" لهذه الدراسة في أنها دراسة متخصصة في الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية، تشكل مرجعاً للمتخصصين من القانونيين والباحثين للإطلاع وإغناء معرفتهم، كذلك تتضمن الدراسة العديد من النقاط المثارة التي تصلح لطرقها وبحثها من قبل الدارسين والباحثين القانونيين.

أما الأهمية العملية "التطبيقية" فتمثل بالنقاط التالية:

1. تحفيز جهات الاختصاص وإرشادهم إلى ضرورة توفير كافة المقومات لتطوير وتنمية وإعادة هيكلة القضاء الإداري الفلسطيني ليكون قادراً على حماية النظام العام وحماية الحقوق والحريات الفردية، خصوصاً ونحن في أثناء استكمال هذه الدراسة نخضع تحت وطأة الظروف الاستثنائية جراء جائحة كوفيد 19، والتي يواكبها جدلاً محتدماً حول مشروعية الإجراءات والتدابير الضبطية وتوازنها.

2. تمثل هذه الدراسة دليلاً ومرشداً لرؤساء الهيئات المحلية وأعضاء مجالسها وموظفيها من ذوي الاختصاص بالاسترشاد بما ورد فيها فيما يتعلق بممارستهم للضبط الإداري بما يتوافق مع القانون، ويُعمل قرينة السلامة لكل ما يصدر عن هذه الهيئات من أعمال ضبط إداري إنسجاماً مع مبدأ المشروعية.

3. تشكل هذه الدراسة أيضاً دليلاً ومرشداً لكل ذي مصلحة بالتوجه للقضاء الإداري إذا ما أثر في مركزه القانوني أو مس حق من حقوقه أو قيد حرية من حرياته قراراً أو تدبيراً ضبطياً اعتقد انه غير مشروع، فهذه الدراسة ترشده على ذلك سبيلاً.

## محددات الدراسة

1. تُمارس الهيئات المحلية بإعتبارها وحدات إدارية تمثل مصالح المواطنين مجموعة من الصلاحيات ذات العلاقة بالنظام العام، والذي يشكل محور أعمال الضبط الإداري، حيث تختص الهيئات المحلية على تخطيط البلديات والشوارع، تنظيم المباني، ومنح رخص البناء، تزويد السكان بالمياه والكهرباء، إنشاء المجاري، تنظيم الأسواق العامة، تنظيم الحرف والصناعات، وجمع النفايات ونقلها وإتلافها وتنظيم ذلك. وهذه الوظائف بمجملها تتطلب صون وحماية لفكرة النظام العام الذي ساقه فقهاء القانون العام والمُتمثل بتحقيق الصالح العام والنظام في المجتمع، وذلك على خلاف مفهوم النظام العام في القانون الخاص والمُتمثل في تحقيق الحد الأدنى من المصالح العامة والنظام في المجتمع. لذلك فإن نطاق هذا البحث لن يتسع لنقاش فكرة النظام العام في مجال القانون الخاص.

2. كما وجب التنويه الى أن بعض الوظائف التي تمارسها الهيئات المحلية والمُدرجة بوصفها أعمال خدمتية بحتة أو إدارة المرافق العامة يُفترض أن تكون خارج محاور هذه الدراسة لكونها لا تُشكل جزءاً من أعمال الضبط الإداري الذي تمارسه الهيئات المحلية في فلسطين.

3. من المعلوم بأن الرقابة القضائية على أعمال الهيئات المحلية ذو طبيعة علاجية أو عقابية لأن أعمال هذه الرقابة يكون بعد وقوع المخالفة من قبل الهيئة المحلية، وهو ما يدخل في نطاق هذه الدراسة. غير أنه خلافاً لذلك، فإن كل ما يتعلق بالرقابة الإدارية على أعمال الهيئات المحلية - والتي تتصف بالطابع الوقائي لمنع وقوع المخالفة- سوف يخرج من نطاق هذه الدراسة البحثية. كما أنه إستناداً لذلك، فإن البحث في التشكيل الإداري للهيئات المحلية في فلسطين والتنظيم القانوني لعضوية مجالسها سوف يكون خارج إطار تغطية هذه الدراسة.

4. ومن المعلوم أيضاً بأن السلطة التشريعية تمارس نوعاً من الرقابة والتدقيق في مدى مشروعية الأعمال التي تقوم بها الهيئات المحلية، وهو ما يُعرف بالرقابة السياسية على الهيئات المحلية. وهنا وجب التنويه إلى أن نطاق هذه الدراسة لن يتسع ليشمل هذا النوع من الرقابة.

## منهجية الدراسة

لتحقيق الأهداف المرجوة من الدراسة، فقد جرى استخدام عدد من أدوات البحث العلمي وهي على النحو التالي:

(1) المنهج الوصفي: تم استخدام هذا المنهج من خلال عرض النصوص القانونية التي تخدم موضوع البحث، وذلك بُغية إستهدافها في التحليل لاحقاً أو إستخدامها ركيزةً في إثبات أو دحض لأراء قانونية مختلفة في هذه الدراسة. ولعل استخدام هذا المنهج يظهر جلياً عند دراسة وتبيان ما يتعلق بالضبط الإداري والرقابة القضائية ودراسة الاحكام القضائية في فلسطين فيما يتعلق بأحكام محكمة العدل العليا الفلسطينية في دعاوي الإلغاء المنظورة أمامها بخصوص أعمال الضبط الإداري المطعون بها من قبل الأشخاص الطبيعيين والاعتباريين.

(2) المنهج التحليلي (بشقيه الإستقرائي والإستنباطي): عمدت الدراسة إلى دراسة وتحليل نصوص مواد القانون الأساسي الفلسطيني المعدل ونصوص مواد القوانين التشريعية الفلسطينية ونصوص مواد قوانين وأنظمة والقرارات بقانون التي تتعلق بالهيئات المحلية الفلسطينية، كما جرى تحليل أراء الفقهاء المختلفة وبحث نقاط الضعف والقوة بالنسبة لوجهات النظر المتضاربة بُغية الوصول إلى نتائج وتوصيات مُقنعة وقابلة للتطبيق.

المنهج المُقارن: سعت هذه الدراسة إلى تسليط الضوء على أراء الفقه والقضاء وأحكام المحاكم الإدارية في الدول المقارنة بُغية الإستفادة من التجارب المختلفة كلما دعت الحاجة إلى ذلك.

## إشكالية الدراسة

تشكل الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية الفلسطينية الضمانة الأكثر أهمية وخطورة التي تكفل حماية مبدأ المشروعية وإعمال مبدأ سيادة القانون، والحفاظ على حالة من التوازن بين حق الهيئات المحلية في ممارسة أعمال الضبط الإداري من خلال قراراتها وأعمالها القانونية والمادية الهادفة لحماية النظام العام في الظروف العادية والاستثنائية، وبين الحقوق والحريات الفردية، وبناءً على ذلك، يُمكن إختزال المشكلات سابقة الذكر في طرح الإشكالية التالية: ما مدى

### فعالية الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية؟

واستناداً إلى هذه الإشكالية يمكن تحديد أهم التساؤلات الفرعية على النحو التالي:

- ما هي طبيعة الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية؟
- ما هو مفهوم الرقابة القضائية على أعمال الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية؟
- ما هي خصائص وغايات الرقابة القضائية أعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية؟
- ماهي وسائل الرقابة القضائية أعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية؟
- ما هي أوجه الرقابة القضائية أعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية؟
- ما هو مفهوم الظروف الاستثنائية وحدود الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية في الظروف الاستثنائية؟
- ما هو دور الرقابة القضائية في حماية مبدأ المشروعية، وسيادة القانون، وحماية الحقوق والحريات الفردية، ومبدأ تمتع أعمال الهيئات المحلية بقرينة الصحة والسلامة في الظروف الاستثنائية؟

- ماهي مظاهر قصور الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية، والعوامل المؤدية لها؟

## خطة الدراسة

في مسعاها للإجابة على الإشكالية المحورية، تُقدم هذه الدراسة إجابات شافية على عدة مراحل، فكل مبحث في هذه الدراسة مُصمم ليكون ساحة لبُحث وجهات النظر المختلفة ورفع الستار عن الغموض الكامن في التساؤلات الفرعية. بناءً على ذلك، تحتوي هذه الدراسة على مقدمة وفصلين رئيسيين وخاتمة. تهدف المُقدمة الى تبيان أهمية الموضوع وسبب إختياره وتحديد الإشكالية والتساؤلات الفرعية المُنبثقة عنها، إضافة الى تحديد دقيق لمنهج البحث العلمي المُتبع في هذه الدراسة. وُحُصص الفصل الأول لتناول مضمون الرقابة القضائية على أعمال الضبط للهيئات المحلية مفهوم الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية الفلسطينية، تعريفها، خصائصها، وسائلها، وأوجه الرقابة القضائية عليها، رقابة الشرعية الخارجية والداخلية.

أما الفصل الثاني، فقد تم تخصيصه لتناول مضمون الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية في الظروف الاستثنائية، دور الرقابة القضائية في حماية مبدأ المشروعية، وسيادة القانون، وقرينة السلامة لقرارات الضبط للهيئات المحلية، والنظام العام، فعالية الرقابة القضائية، مظاهر القصور التي تعثر بها وعواملها لينتهي بخاتمة تتضمن تلخيصاً لأهم النتائج التي توصلت لها، إضافة الى ذكر أهم التوصيات المُنبثقة عن الدراسة.

## الفصل الأول: مضمون الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية

يتمثل مضمون الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية في فحص هذه الأعمال والتحقق من مطابقتها لشروط الشرعية القانونية، حيث يقوم القاضي الإداري بدوره القانوني وفقاً لصلاحياته لينزل حكم القانون على قرارات وأعمال الضبط الإداري، إما بمشروعيتها وتمتعها بقرينة الصحة والسلامة إن حققت أركان الشرعية القانونية، أو بإعدامها إن أهدرت ركناً من أركان الشرعية القانونية التي يتطلبها القانون، إعمالاً لمبدأ سيادة القانون وتكريساً لمبدأ المشروعية.

تهدف الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية إلى إعمال القانون بكل ما يتعلق بهذه الأعمال، وصولاً إلى تكريس حالة من التوازن بين الغاية المتوخاة منها بهدف حماية النظام العام من جهة، وحماية الحقوق والحريات الفردية في المجتمع من جهة أخرى، تكريساً لمبدأ المشروعية في ظل دولة القانون والديموقراطية. وفي هذا السياق يقول الدكتور عيسى بيرم: "...وإذا كانت دولة القانون تشكل قمة الضمانات لحريات الإنسان، فالديموقراطية تعتبر أساساً "لضمانة" دولة القانون، كونها تمثل نوعية نظام الحكم الذي يحدد نمط السلطة في المجتمع وعلاقتها بالحقوق والحريات"<sup>12</sup>، وفي ذات السياق يقول د. سليمان الطماوي: "يحكم الدولة المعاصرة مبدأ المشروعية في تصرفاتها القانونية، ويعتبر هذا المبدأ تقييداً عن مبدأ أعلى هو مبدأ سيادة القانون"<sup>13</sup>، وتنص المادة رقم (5) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته على أن: "نظام الحكم في فلسطين نظام

<sup>12</sup> عيسى بيرم، الحريات العامة وحقوق الإنسان بين النص والواقع، دار المنهل اللبناني- للطباعة والنشر، الطبعة الأولى، بيروت-لبنان، 1998م. ص158.

<sup>13</sup> سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، مصر، دار الفكر العربي، سنة 1972م، ص36.

[https://drive.google.com/file/d/0B3\\_MtxSAE572eTRGdWVfRlpvdmM/view](https://drive.google.com/file/d/0B3_MtxSAE572eTRGdWVfRlpvdmM/view)

ديموقراطي نيابي...<sup>14</sup>، وتنص المادة رقم (6) منه على أن: "مبدأ سيادة القانون أساس الحكم في فلسطين، وتخضع للقانون جميع السلطات والأجهزة والهيئات والمؤسسات والأشخاص"<sup>15</sup>.

ينضح مما سبق أن الدولة القانونية<sup>16</sup> التي تركز مبادئ الديمقراطية، ويسود فيها القانون هي الدولة التي تعكس في إدارتها لدفة الحكم ما تنص عليه دساتيرها، من مبادئ وقيم الدولة الديمقراطية الحديثة التي تحترم حقوق الإنسان نصاً وممارسةً، وتكرسه من خلال توفير كافة الضمانات التي تحمي بها الحقوق والحريات الفردية والشخصية، فلا يتم المساس بها ولا تقييدها إلا بالقانون، وبالقدر الذي تتطلبه مصلحة النظام العام وحمايته.

يشكل القضاء الإداري الضمانة الرئيسية لإعمال القانون وحماية مبدأ المشروعية، من خلال رقابته على مشروعية أعمال الضبط الإداري من خلال دعاوى الإلغاء التي ينظرها القاضي الإداري بشكل محايد ونزيه، واضعاً نصب عينيه حماية مبدأ سيادة القانون كهدف أسمى لمجتمع تتجاوز فيه الحقوق والحريات الفردية حالة النص عليها في الدساتير والقوانين، إلى حالة الإحترام والحماية الفعلية لينعم فيه أفراد المجتمع العيش بهدوء وطمأنينة ونمو وازدهار.

يسعى الفصل الأول من هذه الدراسة إلى تحليل مضمون الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري فيما يتعلق بعمل الهيئات المحلية، من خلال التعرف على ماهية الرقابة القضائية والخوض

<sup>14</sup> القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م وتعديلاته، المادة رقم (5).

<http://muqtafi.birzeit.edu/Legislation/PDFPre.aspx?Y=2003&ID=14138>

<sup>15</sup> المصدر السابق، المادة رقم (6).

<sup>16</sup> يقول الفيلسوف روسكو باوند حول جوهر التفكير الفلسفي تجاه القانون: "فهناك حاجتان حددتا التفكير الفلسفي تجاه القانون: فمن ناحية أولى، نجد الحاجة الناجمة عن المصلحة الاجتماعية الرئيسية في تحقيق الاستقرار العام، وهذه المصلحة، بما تنطوي عليه من حاجة إلى تحقيق السلام والنظام، قد أملت النشأة الأولية للقانون، وكما أدت إلى السعي لإيجاد أساس ثابت لتنظيم الأعمال البشرية يكبح جماح نزعات الأفراد ونزوات الحكام ويؤمن وجود نظام اجتماعي ثابت ومستقر. ومن ناحية ثانية، فإن ضغط المصالح الاجتماعية الأخرى والحاجة إلى توفيق هذه المصالح مع متطلبات الاستقرار العام وإيجاد تسويات مستمرة ناتجة عن التغيرات المستمرة في المجتمع، قد استوجبت اصلاح المفاهيم القانونية باستمرار ومواظمتها مع الحالات غير المتوقعة.."، لمزيد من التبحر أنظر، روسكو باوند، مدخل الى فلسفة القانون، ترجمة د. صلاح دباغ، مؤسسة فرنكلين للطباعة والنشر، بيروت-نيويورك، 1967م، ص 14.

في خصائصها ووسائلها من جهة (المبحث الأول)، والبحث في أوجه الرقابة على أركان شرعيتها الخارجية والداخلية (المبحث الثاني).

### **المبحث الأول: ماهية الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية**

تعتبر الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية، رقابة الإلغاء" رقابة مشروعية" والتي لا تشمل التعويض والتعديل والموائمة، الوسيلة القانونية التي تحمي مبدأ سيادة القانون، وتكرس مبدأ المشروعية في الدولة القانونية، من خلال دور القاضي الإداري في الفصل فيما ينظر فيه من دعاوى الإلغاء، في كل ما يصدر عن السلطة التنفيذية والهيئات المحلية من قرارات إدارية وأعمال الضبط الإداري، إعمالاً لمبدأ سيادة القانون الذي يعكس مدى تطبيق الدولة للقانون، ومدى احترام السلطات التنفيذية فيها لمبدأ المشروعية، حمايةً لمبادئ وقيم دستورية تقوم عليها الدولة الحديثة التي تحترم مبادئ الشرعية والمشروعية ومبدأ احترام وحماية الحقوق والحريات الفردية.

سيتم دراسة هذا المبحث في مطلبين: بينما يختص المطلب الأول في البحث في مفهوم الرقابة القضائية، خصائصها، وسائلها وغاياتها، يسعى المطلب الثاني لتبيان غايات الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية.

### **المطلب الأول: مفهوم الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية**

تعتبر الرقابة القضائية من أخطر وسائل الرقابة على قرارات وأعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية، لما تمثله من حمايةٍ للشرعية في دولة القانون التي تفضي الى حماية مبدأ المشروعية،

وكونها حامي الحقوق والحريات في المجتمع<sup>17</sup>، والملاذ الذي يطمئن له المواطن قبالة ما قد ينجم من تعسف من قبل الإدارة والهيئات المحلية التي تتمتع بامتيازات السلطة العامة، "وتعني امتيازات السلطة العامة ما تتمتع به الإدارة من امتيازات، وما تتقيد به من أساليب وإجراءات وشروط، وما تلتزم به من التزامات لا مثل لها في القانون الخاص، ونمثل عليها بحق التنفيذ المباشر والتنفيذ الجبري ونزع الملكية والاستيلاء...، والإدارة مقيدة دائماً بتحقيق المصلحة العامة والالتزام بمبدأ المساواة والمبادئ العامة للقانون الإداري في تعاملها مع الافراد والهيئات"<sup>18</sup>. مما يمكنها من اتخاذ قرارات إدارية والقيام بأعمال قانونية بإرادتها المنفردة دون الحاجة الى حكم قضائي، وبمعزل عن إرادة الأشخاص الذي يؤثر القرار على حقوقهم وحرياتهم ومراكزهم القانونية، مستخدمة في ذلك ما تتميز به من وسائل السلطة العامة كاللتنفيذ المباشر والتنفيذ الجبري وغيرها.

### الفرع الأول: تعريف الرقابة القضائية

تعددت التعريفات الفقهية للرقابة القضائية، فقد عرفها د. سامي جمال الدين: "تعد الرقابة القضائية هي الضمان الفعلي للأفراد في مواجهة تجاوز الإدارة حدود وظيفتها، وتعسفها في استخدام سلطتها وخروجها عن حدود مبدأ المشروعية"<sup>19</sup>.

ويُعد الدكتور سامي جمال الدين تعريفاً شمولياً للرقابة القضائية على أعمال الإدارة، فالرقابة القضائية - من وجهة نظره - هي تلك "السلطات والإختصاصات المخولة للمحاكم العادية والإدارية

---

<sup>17</sup> "وهي الرقابة التي تمارسها السلطة القضائية على أعمال المجالس المحلية، وتعد هذه الرقابة أفضل أنواع الرقابة، من حيث توفير الضمانات للأفراد، نظراً لما يتمتع به القضاة من عقلية قانونية وكونهم بمنأى عن جميع المؤثرات السياسية". احمد علي خالد، التطور القانوني للهيئات المحلية في فلسطين، 2015م، ص 38.

<sup>18</sup> محمد الشافعي أبو راس، القانون الإداري - الجزء الأول - عالم الكتب - ص 29. مشار إليه: عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص 25.

<sup>19</sup> جمال قروف، الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري، مرجع سابق، رسالة ماجستير، كلية الحقوق - قسم القانون العام، جامعة باجي مختار - عنابة، 2006. ص 14.

بناء على نصوص القانون والتي بمقتضاها يكون لهذه المحاكم سلطة البت فيما يدخل من إختصاصها من مسائل تكون الإدارة طرفاً فيها، بأحكام قضائية، تصدر بعد مراعاة إجراءات معينة تكفل دراسة الدعوى بصفة جدية وتكفل أيضاً حرية الخصوم<sup>20</sup>.

نقصد بالرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية برقابة الإلغاء التي يقوم بها القاضي الإداري من خلال دعوى الإلغاء المعروضة عليه للحكم بإلغاء قراراتها إذا ما خالفت أركان الشرعية القانونية، فهي رقابة موضوعية تختصم القرار الإداري من حيث مطابقته للقانون، ولا تمتد لرقابة القضاء الشامل يمتلك فيها القاضي الإداري صلاحية وزن الوقائع والحكم بإحلال أو تعديل قرارات الإدارة والحكم بالتعويض، فمحور دراستنا هو قضاء الإلغاء "قضاء المشروعية".

يعرف الأستاذ دولوبادير دعوى الإلغاء بأنها: "دعوى قضائية تستهدف إلغاء قرار إداري غير مشروع من القضاء الإداري"، وعرفها الأستاذ بنوا بأنها: "دعوى قضائية يطالب الطاعن بمقتضاها من القضاء الإداري مراقبة مشروعية قرار إداري صادر بإرادة منفردة والحكم بإلغائه إذا تبين له أن هذا العمل غير مشروع". ويعرفها د. عدنان عمرو بأنها: "دعوى قضائية ترفع للمطالبة بإبطال قرار إداري صدر مخالفاً للقانون، وتسمى أيضاً دعوى تجاوز حد السلطة"<sup>21</sup>، ويعرفها د. علي خطار شطناوي: "وسيلة قانونية يلجأ بمقتضاها الشخص إلى القضاء الإداري، طالباً منه إلغاء قرار إداري"<sup>22</sup>. ويعرفها الباحث بأنها: دعوى قانونية يلوذ بها الطاعن إلى القاضي الإداري طاعناً بمشروعية القرار الإداري أو العمل القانوني أو المادي، والذي يمس مركزه القانوني للفصل فيها إعمالاً لمبدأ سيادة القانون الذي يفضي إلى حماية مبدأ المشروعية.

<sup>20</sup> سامي جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة، الطبعة الثانية، منشأة المعارف، الإسكندرية 1992، ص 230.

<sup>21</sup> عدنان عمرو، القضاء الإداري في فلسطين، مرجع سابق، ص 191+192.

<sup>22</sup> علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الأول، مرجع سابق، ص 276.

يتمثل جوهر الرقابة القضائية على قرارات وأعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية في إنزال حكم القانون على ما يُنعى بعدم مشروعيته أمام القضاء الإداري ليقوم بدوره من فحص مشروعية من عدم مشروعيتها، بما أُسند له من ولاية الرقابة على تلك الأعمال لتكريس مبدأ المشروعية والحيلولة دون تجاوز الإدارة أو الهيئات المحلية للقانون، ومنعاً لها من تجاوز السلطات الممنوحة لها بهدف تحقيق المصلحة العامة وحماية النظام العام، وبناءً على ما سبق فإن الرقابة القضائية هي بسط سلطة القاضي الإداري على قرارات الهيئات المحلية وأعمالها القانونية التي تعرض أمامه من حيث مشروعيتها من عدمه إعمالاً لمبدأ سيادة القانون بما يضمن حماية الحقوق والحريات الفردية والنظام العام في المجتمع.

**الفرع الثاني: خصائص الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية ووسائلها على**

**أعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية**

**أولاً: خصائص الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري**

تمتاز الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية بعدة خصائص أهمها:

**أولاً: الرقابة القضائية رقابة مشروعية،** ويعني ذلك أن الرقابة القضائية على أعمال الضبط

الإداري للهيئات المحلية هي رقابة مشروعية، ولا تشمل التعويض عن الضرر أو تعديل القرار أو

موائمته، حيث يقوم القاضي الإداري وهو ينظر دعوى الإلغاء بفحص والتحقق من توفر وسلامة

وقانونية أركان الشرعية من عدمها ليصدر حكمه بمشروعية القرار الطعين من عدمه انتصاراً للقانون،

وإعمالاً لمبدأ سيادة القانون الذي يفضي إلى تكريس وحماية مبدأ المشروعية وحماية للحقوق والحريات

الفردية والنظام العام في المجتمع الذي يمثل مضمون هذه الرقابة وغايتها الأسمى. وفي هذا السياق

يقول الدكتور عدنان عمرو: "وتتعلق دعوى الإلغاء في نطاق الدعوى الإدارية في اتفاق أو مطابقة

القرارات الإدارية التي تصدر عن السلطات الإدارية المركزية واللامركزية مع القانون وقت إصدارها<sup>23</sup>، وسنتطرق إلى الرقابة القضائية على أوجه الشرعية الخارجية والداخلية لقرارات وأعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية بالتفصيل في المبحث الثاني من هذا الفصل.

**ثانياً: الرقابة القضائية هي رقابة عينية أو موضوعية، وتعني هذه الخاصية أن الدعوى أو الطعن يخاصم القرار الإداري، والقاضي الإداري يحاكم القرار الطعين وليس الأشخاص والمسؤولين الذين أصدروا القرار، وهذا ما يميزها عن الدعاوى المدنية.**

**ثالثاً: الرقابة القضائية رقابة مستقلة، حتى يتمكن القضاء من ممارسة الدور الذي أنيط به في حماية وإعمال القانون بحيث يفضي إلى حماية النظام العام كمصلحة جمعية من جهة، وحماية الحقوق والحريات الفردية والشخصية من جهة أخرى، فإن ذلك يتطلب أن يكون قضاءً مستقلاً لا ينفذ إليه تأثير السلطتين التنفيذية والتشريعية، لا سلطان عليه إلا القانون ووجدانه القانوني الذي يوجهه نحو العدل والمساواة دون تمييز بين الإدارة أو الهيئة المحلية وبين الأفراد، فالحاكم والمحكوم سواسية تحت مظلة القانون، حيث ينسجم ذلك مع نص المادة رقم (9) من القانون الأساسي الفلسطيني لسنة 2003م وتعديلاته والتي تنص على: "الفلسطينيون أما القانون والقضاء سواء لا تمييز بينهم بسبب العرق أو الجنس أو اللون أو الدين أو الرأي السياسي أو الإعاقة".<sup>24</sup> وكذلك نص المادة رقم (98) من الباب السادس من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته بشأن السلطة القضائية حيث تنص على "القضاء مستقلون، لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون، ولا يجوز لأي سلطة التدخل في القضاء أو في شؤون العدالة"<sup>25</sup>، وفي ذات الشأن أكدت محكمة العدل العليا الفلسطينية في رام الله في قرارها في الدعوى رقم 2004/61 حيث جاء في متن قرارها "...وبالعودة إلى موضوع الطعن في**

<sup>23</sup> عدنان عمرو، القضاء الإداري في فلسطين، المرجع السابق، ص177.

<sup>24</sup> القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م وتعديلاته، المادة رقم (9)، مصدر سابق.

<sup>25</sup> المصدر السابق، المادة رقم (98).

القرار الأول تجد المحكمة أن إصدار المستدعي ضده الأول هذا القرار المتضمن تأجير مبنى قاعات حديقة البلدية ودور التسوية للمبنى المجاور للجهة المستدعي ضدها الثانية وتفويض رئيس البلدية إبرام وتوقيع اتفاقية الإجارة لمدة ثلاث سنوات في غياب المستدعي ودون دعوته للتنافس مع الجهة المستدعي ضدها الثانية على الفوز بعقد الإيجار ودون الالتفات إلى اعتراضاته على قرار إحالة المزادة على الجهة المستدعي ضدها الثانية لدى مجلس بلدية البيرة ولدى وزارة المالية وتقديمه طعنا فيه لدى محكمة العدل العليا باعتباره كان منافسا جديا في العطاء، فيه إخلال بمبدأ المساواة ويكون القرار المطعون فيه مشوبا بعيب استعمال السلطة وحرماً بالإلغاء"<sup>26</sup>، وفي ذات السياق يقول د. عيسى بيرم: "والاستقلالية تزود صاحبها بالمسؤولية الذاتية والحرية، ومن الطبيعي أن تكون ضرورية لأي إنسان عادي، فكيف بالأحرى لسلطة القضاء خاصة لما تتمتع به من مهمات. من هنا يعتبر استقلال القضاء من الضمانات الأساسية والمهمة لحرية الإنسان وحقوقه"<sup>27</sup>.

**رابعاً: الرقابة القضائية رقابة محايدة،** يفصل القضاء في قيام دعوى يطعن فيها صاحب المصلحة بمشروعية قرار أو عمل الضبط الإداري الصادر عن الإدارة أو الهيئة المحلية، حيث يقوم القاضي الإداري بدوره بحيدة وتجرد، بوصلته أعمال القانون، وإنفاذه من خلال إنزال حكم القضاء العادل بمشروعية القرار الطعين من عدمه تحقيقاً للعدل والإنصاف وحمايةً للحقوق والحرية الفردية من جهة، والنظام العام من جهة أخرى، وفي هذا المقام أيضا يقول د. عيسى بيرم: "والقضاء هو ميزان العدالة، ويده إحقاق الحق، وهو السلطة المؤهلة والمخولة بالفصل في النزاعات بين الناس، وبين

---

<sup>26</sup> محكمة العدل العليا الفلسطينية رام الله، دعوى رقم 2004/61، بتاريخ 2006/6/21. <http://muqtafi.birzeit.edu/courtjudgments/CJFullText.aspx?CJID=35728>

<sup>27</sup> عيسى بيرم، الحريات العامة وحقوق الإنسان بين النص والواقع، مرجع سابق، ص 200.

الناس والدولة وكذلك تتولى تفسير القانون وتطبيقه. فبديهي ان تكون استقلاليته ضمانا لتحقيق العدالة في المجتمع وإعطاء كل إنسان حقه"<sup>28</sup>.

### ثانياً: وسائل الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية

تتمثل وسائل الرقابة على أعمال الضبط الإداري الهيئات المحلية في وسيلتين رئيسيتين:

#### 1. رقابة الإلغاء "رقابة المشروعية"

يتم بسط الرقابة القضائية على قرارات وأعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية من خلال دعوى الإلغاء التي يتقدم بها صاحب المصلحة إلى القاضي الإداري بصفته حامي مبدأ المشروعية، حيث يقف القضاء الإداري على مسافة بين مصلحتين ليكرس حالة من التوازن بينها، حماية الحقوق والحريات الفردية والشخصية من جهة، وحق الهيئات المحلية وواجبها في حماية النظام العام من جهة أخرى، إعمالاً للقانون وقواعده، وبما يفضي إلى تكريس مقومات دولة القانون والديموقراطية، وفي ذلك يقول د. عدنان عمرو " وتتعلق دعوى الإلغاء بالبت في اتفاق أو مطابقة القرارات الإدارية التي تصدر عن السلطات الإدارية المركزية واللامركزية مع القانون وقت إصدارها، لأن ما يصدر عن الإدارة يومياً من قرارات متعدد ومتنوع، ويكون عرضة لمخالفة أحكام القانون سواء تمت المخالفة بحسن نية أم بسوء نية، وبالتالي يجب أن يتمكن الأفراد من وسيلة تمكنهم من العودة بالإدارة الى احترام القانون وتحقيق العدالة، ويتحقق ذلك بفعل دعوى الإلغاء أو دعوى الشطط أو التجاوز في استعمال السلطة"<sup>29</sup>.

تكمن رقابة القضاء الإداري كوسيلة قانونية من خلال دعوى الإلغاء في أن هذه الرقابة تهدف إلى محاكمة قرارات وأعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية من حيث مطابقتها للقانون وانسجامها مع

<sup>28</sup> المرجع السابق، ص 200.

<sup>29</sup> عدنان عمرو، القضاء الإداري في فلسطين، مرجع سابق، ص 177.

مبدأ المشروعية من عدمه، وإنزال حكم القانون إما بمشروعية هذه القرارات والأعمال أو بعدم مطابقتها وانسجامها مع مبدأ المشروعية ليصار إلى إعدامها وشل كافة أثارها.

وتقتصر رقابة الإلغاء التي يمارسها القاضي الإداري على محاكمة قرار أو تدبير الضبط الصادر عن الهيئة المحلية من حيث مشروعيته من عدمها، وهي رقابة تختلق عن رقابة القضاء الشامل التي تمتد لتشمل الأثار الناجمة عن عدم مشروعية القرار أو التدبير، فيصل مدى صلاحيتها إلى التعويض عن الإضرار المادية التي نتجت عن القرار الضبطي غير المشروع، وللقاضي الإداري في ظل قضاء الرقابة الشامل أن يوائم القرار وبعده على ما يضمن تحقيق مبدأ تناسبية الحالة مع الإجراء أو التدبير بما يكفل حالة من التوازن بين حقين، حق الهيئات المحلية في ممارسة اختصاصها وحق الطاعن بحمايته من تعسف وعلو الهيئات المحلية من خلال قراراتها وتدابيرها الضبطية. وهذه الميزات التي تتوفر في القضاء الشامل بفقر لها رقابة المشروعية مما يضيف على جدوها وفعاليتها في الكثر من الأحيان قصوراً، خصوصاً في الطعون التي يحكم القاضي الإداري بعدم مشروعيتها، إلا أن أثارها تكون قد حلت وتأثر المركز القانوني للطاعن بها، وفي هذه الحالة ليس أمام الطاعن سوى التوجه إلى المحاكم الحقوقية ليرفع قضية تعويض عن الإضرار التي نجمت عن القرار، وهو خيار فب الأغلب غير مجدي ويستهلك وقتاً طويلاً ومشقة وعناء مما يحجم الكثيرين عن خوض غمارها.

## 2. رقابة القضاء الإداري الشامل

يتضح من رقابة الإلغاء كما أوضحنا في أنها لا تمتد إلى تعويض المدعي عن الأضرار الناجمة عن آثار قرارات الضبط الإداري للهيئات المحلية التي إنعكست على مركزه القانوني، إنما تنحصر رقابة القاضي الإداري في الحكم على مشروعيتها القرار من عدمها، مما ينجم عنه إخلال مع مبدأ

العدل والإنصاف، ولا يكرس ضمانات مبدأ المشروعية بما يتفق ومضمون دولة القانون التي تصان فيها الحقوق والحريات الفردية.<sup>30</sup>

وتفريعاً على ذلك فإن أعمال وسيلة رقابة الإلغاء على أعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية الفلسطينية تقتصر على رقابة الإلغاء دون أن يمتد إلى رقابة القضاء الشامل مما يضيق من نطاق فاعلية هذه الرقابة، ويبقى الحقوق والحريات الفردية بلا ضمانات حقيقية، ولا يفضي إلى تحفيز الهيئات المحلية إلى مواثمة قراراتها الضبطية بما يتفق مع القانون، وتحسينها من الإلغاء وإثقال ميزانيتها بالالتزام بجبر الضرر جراء قرارات وتدابير الضبط غير المشروعة.

### المطلب الثاني: غايات الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية

تكمن أهمية الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية في الغايات السامية التي تسعى لحمايتها وتكريس في مجتمع ديموقراطي، تنص عليها الدساتير ويؤمن بها أفراد المجتمع، فالرقابة القضائية هي الملاذ القانوني لطرفي قرارات وأعمال الضبط الإداري، الإدارة أو الهيئة المحلية التي صدر عنها العمل الضبطي من جهة، ومن صدر بحقه وتأثر مركزه القانوني من جهة أخرى، من خلال دعوى قضاء إلغاء ترفع أمام القاضي الإداري للفصل فيها من حيث شرعية ومشروعية قرار الضبط الإداري أو العمل القانوني الضبطي من عدمه، وحماية للحقوق والحريات الفردية من أي مساس أو تقييد لا يستند لأركان الشرعية ولا ينبع من مصلحة عامة تتمثل بحماية النظام العام، "إن المشكلة الأساسية والهامة التي تواجه سلطات الضبط الإداري عندما تمارس اختصاصاتها في

---

<sup>30</sup> على خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري الشامل، الجزء الأول، مرجع سابق، ص 32.

الظروف العادية هي كيفية التوفيق بين الحريات العامة التي تص عليها الدستور والقوانين، وبين حماية النظام العام<sup>31</sup>.

تتجلى غايات الرقابة القضائية في وضع الحدود الفاصلة بين حق الهيئات المحلية في ممارسة الضبط الإداري حماية للنظام العام وبين حماية الحقوق والحريات الفردية واحترامها تكريساً لمقومات دولة القانون التي تحترم مبادئها وقيمها الدستورية من خلال الدور الذي يقوم به القاضي الإداري لحماية تلك المبادئ والقيم الدستورية التي تفضي إلى الصالح العام بفرض سلطة القانون.

### الفرع الأول: حماية مبدأ سيادة القانون

يمثل مبدأ سيادة القانون في الدولة مقياساً لقانونية الدولة، ومؤشراً على مدى انسجام مبادئ الديمقراطية فيها بين الطرح النظري والتطبيق الفعلي<sup>32</sup>، الذي يرتقي بمبدأ احترام وحماية الحقوق والحريات الفردية من مجرد مبادئ وقيم ونصوص دستورية الى ظاهرة اجتماعية حاضرة في ثقافة المجتمع وسلوكياته على المستوى الفردي والرسمي، ولا تتأتى هذه الحالة إلا في ظل دور رقابة قضائية فاعلة تتسم بالاستقلالية والنزاهة لتشكل السياج الحامي لهذه المبادئ القانونية والدستورية، فسيادة القانون تضع الحاكم والمحكوم تحت مظلة القانون سواسية دون تمييز حيث يطبق القانون على الجميع دون تفرقة أو تمييز من خلال التزام كافة قرارات الإدارات والهيئات المحلية بالقانون وتقديم الصالح العام على الصالح الخاص دون اجحاف أو تعسف وفي إطار الشرعية "القانونية" بحيث لا تتجاوز الهيئات المحلية حد السلطة حماية للنظام العام، وفي هذا السياق يقول جورج فوديل، بيار دلفولفيه: "بيد

<sup>31</sup> نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الأول، مرجع سابق، ص 301.

<sup>32</sup> " إذا كان يتعين أن تتم تصرفات الحكام والمحكومين ضمن دائرة القانون بمعناه العام، فلن يتحقق احترام مبدأ المشروعية إلا بتوافر العديد من الضمانات التي تكفل احترام هذا المبدأ الأساسي والجوهرية وتضمنه وتقوم عليه الدولة المعاصرة. فلا يكفي أن نعلن مبدأ سيادة القانون كأساس للدولة الديمقراطية، بل يتعين علينا توفير الضمانات التي تضمن سيادة أحكامه على الجميع حكماً ومحكومين". علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الأول، مرجع سابق، ص 30.

أن الوسيلة لضمان القانونية هي المرجعة لتجاوز حد السلطة التي يمكن عن طريقها تلاشي أي عمل قانوني أحادي الجانب من مخالفة القانون<sup>33</sup>، وكذلك "السعي الى هدف المصلحة العامة هو الشرط الإيجابي لشرعية العمل الإداري والأفراد"<sup>34</sup>، وهذا ما اكدت عليه المادة رقم (6) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003 وتعديلاته<sup>35</sup>.

يعكس مبدأ سيادة القانون من الناحية العملية تكريساً للمبادئ والقيم الدستورية التي تضمنها القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003 وتعديلاته التي تعبر عن مضامين أساسية لدولة حديثة قانونية، تحترم فيها الشرعيات وتسان في الحقوق والحريات الفردية، وتكرس فيها مبادئ العدل والمساواة، ويخضع فيها الحاكم والمحكوم للقانون، "ولذلك فإن يفترض في دولة القانون حتى تحمي الحريات العامة أن تتمثل في نظام حكم يحترم هذه الحريات ويكون فيه" الإنسان موضع احترام"، إلا في نظام ديمقراطي<sup>36</sup>.

يمارس القضاء الإداري دور الرقابة وإعمال القانونية بهدف حماية مبدأ سيادة القانون في كل ما يعرض على القاضي الإداري من دعاوى وطلبات عندما تلجأ إليه أي جهة قد صدر بحقها قرار ضبط إداري أو عمل من أعمال الضبط الإداري من قبل الهيئات المحلية أثر في مركزها القانوني أو مس حقاً من حقوقها أو فرض قيداً على حرية من حرياتها التي كلفها القانون الأساسي المعدل مدعيةً عدم مشروعية ذلك القرار أو إخلاله بالقيم والمبادئ الدستورية والقانونية ليقوم القاضي الإداري بنظر الدعوى والفصل فيها بصفته حامي الشرعية و الحقوق والحريات الفردية.

---

<sup>33</sup> جورج فوديل، بيار دلفولفية، القانون الإداري، (الجزء الثاني)، مرجع سابق، ص 182.

<sup>34</sup> المرجع السابق، (الجزء الأول)، ص 433.

<sup>35</sup> تنص المادة رقم (6) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003 على " مبدأ سيادة القانون أساس الحكم في فلسطين، وتخضع

لل قانون جميع السلطات والأجهزة والهيئات والمؤسسات والأشخاص".

<sup>36</sup> عيسى بيرم، الحريات العامة وحقوق الإنسان بين النص والواقع، مرجع سابق، ص 158.

تكمّن خطورة الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري في أن القاضي الإداري وهو ينظر الدعاوى المرفوعة للقضاء الإداري إنما يبحث عن نقطة التوازن بين مصالح حساسة يفصل بين تعارضها والمساس بها خيط دقيق واطعاً نصب عينه حماية النظام العام وحق الإدارة والهيئات المحلية في ممارسة واجباتها وصلاحياتها من جهة وبين حماية واحترام الحقوق والحريات الفردية من جهة أخرى، وذلك من خلال وزنها ومحاكمتها من حيث عدة مبادئ دستورية وقضائية تتمثل في قانونية القرار الإداري الضبطي من كافة أوجه أركان الشرعية القانونية التي يجب أن يحققها ومدى توفر متطلبات حماية النظام العام وحماية الحقوق والحريات الفردية والحيلولة من المساس بها دون مسوغ قانوني أو واقعي ودون تعسف أو إجحاف بها، وهذا هو جوهر دور الرقابة القضائية في تكريس وحماية مبدأ سيادة القانون.

### الفرع الثاني: حماية مبدأ المشروعية

تمارس الرقابة القضائية دوراً جوهرياً في حماية مبدأ المشروعية<sup>37</sup>، لهذا يطلق على قضاء الإلغاء "قضاء المشروعية"، وذلك لأن جوهر رقابة القاضي في دعوى الإلغاء ينحصر بالتحقق من مشروعية القرار الإداري الخصيم من عدم مشروعيته، والذي يدعي الطاعن بعدم مشروعيته، فإذا ثبت للقاضي الإداري عدم مطابقة قرار الضبط الإداري لقواعد الشرعية ينتصر القاضي الإداري للقانون، ويعدم القرار الخصيم وتشمل كافة أثاره، "إن مبدأ المشروعية يفرض على الإدارة الخضوع لمجموعة

---

<sup>37</sup> يتجلى مبدأ احترام المشروعية في مظهرين مختلفين، أولهما موضوعي، وثانيهما شكلي، ويقصد بالمظهر الموضوعي أن لا تأتي الإدارة أي عمل إداري أياً كان موضوعه خلافاً لقاعدة قانونية نافذة، فيجب أن لا يخالف العمل الإداري أي قاعدة قانونية نافذة وإلا كانت عرضة للإلغاء القضائي وسبباً في مطالبة الجهة المصدرة لها بتعويض الأضرار المادية والمعنوية التي نجمت عنها. وفي المقابل يقصد بالمظهر الشكلي أن تراعي الإدارة حيث إصدارها لقواعد قانونية إنشائية القواعد القانونية الأعلى رتبة قانونية في الدولة حسب هرم تدرج القواعد القانونية في الدولة".

علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الأول، مرجع سابق، ص 28.

القواعد القانونية، وتطابق نشاطاتها العامة مع القانون<sup>38</sup>. وبعبارة ذلك ينتصر القاضي الإداري للقانون أيضاً ويرد الطعن ويستمر القرار مكتسباً بمشروعيته متمتعاً بقربنة الصحة والسلامة، وفي كلتا الحالتين فإن النتيجة هي إعمال مبدأ المشروعية وحماية النظام العام التي يشكل تكريس إحداها شرطاً لتكريس الأخرى، والتي تشكل غاية قرارات وأعمال الضبط الإداري النهائية.

تعني سيادة القانون<sup>39</sup>، في أي مجتمع من المجتمعات إعمال مبدأ المشروعية في كافة القرارات الإدارية والأعمال القانونية التي تصدر عن السلطة التنفيذية أو الهيئات المحلية ومنها قرارات الضبط الإداري التي تشكل مساساً بالحقوق أو قيلاً على الحريات الفردية بهدف حماية النظام العام "وتظهر أهمية قضاء الإلغاء أن الدولة القانونية تقوم على فكرة أساسية هي سيادة القانون لا الحاكم وهذا هو مبدأ المشروعية الذي يمثل الضمانات الجدية والحاسمة للأفراد في مواجهة السلطة العامة"<sup>40</sup>، وبالتالي فإن حالة من التوازن بين واجب الهيئات المحلية في حماية النظام العام وحماية الحقوق والحريات الفردية هو جوهر دور القاضي الإداري في حماية مبدأ المشروعية من خلال البت في دعاوى الإلغاء المعروضة أمامه، "ولا يكفل مبدأ المشروعية حماية حقوق الأفراد فقط، بل يحمي أيضاً ويصون حرياتهم. ذلك أن السلطة الإدارية إن كان معترف لها في كل الأنظمة القانونية باتخاذ إجراءات الضبط للمحافظة على النظام العام، فإن ممارسة هذه السلطة مقيد بمراعاة مبدأ المشروعية. فلا يجوز للسلطة الإدارية اتخاذ إجراءات الضبط خارج إطار ودواعي النظام العام. فإن ثبت ذلك تعين النطق بإلغاء القرار الإداري، إما من جانب القضاء بعد رفع الأمر إليه، أو من جانب السلطة الإدارية"<sup>41</sup>.

<sup>38</sup> المرجع السابق، ص 212.

<sup>39</sup> "ومن المستقر عليه، في صدد تفسير مدى سيادة القانون، أن هذه السيادة تتحقق بخضوع كل من في الدولة من حكام ومحكومين، سلطات عامة وأفراد، للقانون بحيث تكون تصرفاتهم الإيجابية والسلبية في دائرة وحدود النظام القانوني المقرر في الدولة". سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري - نظرية العمل الإداري -، مرجع سابق، ص 80.

<sup>40</sup> عدنان عمرو، القضاء الإداري في فلسطين، مرجع سابق، ص 176.

<sup>41</sup> ماجد احمد الزامل، دور القضاء الإداري في حماية مبدأ المشروعية، الحوار المتمدن-العدد: 4662 - 14/12/2014 19:36

تكمّن أهمية دور الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية في حماية مبدأ المشروعية من خلال إخضاع القاضي الإداري القرارات والأعمال القانونية الضبطية للهيئات المحلية، والتي يتم الطعن بها أمام القضاء الإداري للبت بمشروعيتها من عدم مشروعيتها تكريساً لمبدأ المشروعية<sup>42</sup>، الذي يفرض على الهيئات المحلية أن تصدر قراراتها الضبطية مستوفية لكافة متطلبات الشرعية التي تتأى بها عن تجاوز حد السلطة التي تنجو بقراراتها وأعمالها القانونية من الطعن بها أمام القاضي الإداري، "لا يمكن تقديم المرجعة لتجاوز حد السلطة إلا ضد الأعمال التي تحوي مطعناً"<sup>43</sup>، وأن يكون الباعث لها حماية النظام العام، وفي هذا السياق يقول د. عيسى بيرم "ويعتبر مبدأ المشروعية ضماناً حيوية لحماية الحريات كون الحرية هي رعاية سلطة القوانين. وبهذا المجال يعني المبدأ، وضع الحريات العامة في حمى القانون، وحظر وضع أي قيد عليها إلا بموجب نص قانوني"<sup>44</sup>.

### الفرع الثالث: حماية الحقوق والحريات الفردية والنظام العام

تمتاز الرقابة القضائية بأهمية قصوى كوسيلة قانونية تستمد اختصاصها من القانون الأساسي المعدل لحماية أحد أهم القيم الدستورية التي أكدت عليه ديباجة هذا القانون، ونصت عليه في الباب الثاني من خلال نصوص واضحة تؤكد أن نظام الحكم في فلسطين يؤمن بالديموقراطية ومبدأ سيادة

---

[www.ahewar.org/debat/show.art.asp](http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp)

<sup>42</sup> والواقع أن مبدأ المشروعية يمثل في الوقت الراهن قمة الضمانات الأساسية- الجديدة والحاسمة- لحقوق والشعوب، إذ يبلور هذا المبدأ كافة ما استطاعت أن تحرزه من مكاسب في صراعها مع السلطات الحاكمة، لأجبارها على التنازل عن كل مظاهر الحكم المطلق، وذلك عبر أجيال متعاقبة مرت على الإنسانية حتى عصرنا الحالي.

سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري-نظرية العمل الإداري-، مطابع الطوبجي التجارية، مصر، 1993م، ص 79.  
<https://drive.google.com/file/d/10gjUnBVv7QXyOANAPZMxyXMGKF897kcb/view>

<sup>43</sup> جورج فوديل، بيار دلفولفية، القانون الإداري، (الجزء الثاني)، مرجع سابق، ص 187.

<sup>44</sup> عيسى بيرم، الحريات العامة وحقوق الإنسان بين النص والواقع، مرجع سابق، ص 204.

القانون واحترام الحقوق والحريات الفردية من خلال تكريسها وحمايتها من خلال القوانين، ومن خلال سلطة قضائية مستقلة يتوفر لها كل مقومات أعمال القانون وحماية الحقوق والحريات الفردية، إلا أن الحقوق والحريات الفردية لا يمكن أن تكون مطلقة، وتتفاوت القيود عليها تبعاً للزمان والمكان والحالة، "... أن الحريات العامة ليست مطلقة، وطالما يعيش الإنسان في مجتمع فعليه أن يلتزم بقواعد وأصول قانونية، تحفظ حريته بما يتلائم مع حرية الآخرين، ويتناسب مع نظام المجتمع العام وسلامه واستقراره. إذن لا بد من ضوابط قانونية تحدد أطر الحركة في ممارسة الأفراد حرياتهم"<sup>45</sup>، والرقيب على التحقق من الحالة والظرف وتقييمهما هو القاضي الإداري الذي يوازن بين الحقوق والحريات الفردية ومتطلبات حماية النظام العام،" وأياً كان الأمر فإن الضبط الإداري إذ يقوم على تحديد الملائمة بين الفرد والجماعة، وبين الحرية والنظام العام، فإنه يعتبر دون شك من الضرورات الاجتماعية التي لا تقوم فكرة الدولة بدونها."<sup>46</sup>، وفي هذا السياق يقول عبد الرزاق السنهوري فيما يرد على حق الملكية من قيود تتعلق بالمصلحة العامة في مضمار أعمال الضبط الإداري: "ثم إن هناك كثيراً من القيود ترد على حق الملكية، قررتها القوانين واللوائح لمصلحة عامة اقتضتها. وقد فرضت المادة 806 مدني" على المالك أن يراعي في استعمال حقه ما تقضي به القوانين والمراسيم واللوائح المتعلقة بالمصلحة العامة...". ومن أهم هذه القيود حقوق الارتفاق الإدارية، كحقوق التطرق المتعلقة بالشوارع وهي الارتفاقات التي يتحمل بها الملاك الذين توجد أملاكهم على جانبي الطريق العام كتقرير خط التنظيم وعدم البناء من غير رخصة أو هدم المختلة أو الآيلة للسقوط،..."<sup>47</sup>. ويراقب قرارات وأعمال الضبط الإداري للإدارة والهيئات المحلية للتحقق من شرعيتها حمايةً لحقوق الأفراد من جهة وحماية للإدارة والهيئات المحلية من التعسف من ممارسة امتيازات السلطة العامة التي تتيح لها وسائل تمتاز

<sup>45</sup> المرجع السابق، ص 219.

<sup>46</sup> طعيمة الجرف، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 215.

<sup>47</sup> عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، الجزء الثامن، حق الملكية، الطبعة الأولى، دار الشروق، القاهرة- مصر،

2010م، ص 488.

بها خصوصاً التنفيذ المباشر الذي قد يحدو بها إلى إهدار حقوق وحرقات يكفلها القانون الأساسي المعدل، وفي هذا السياق قضى مجلس الدولة المصري في حكمه الصادر في 23 نوفمبر سنة 1953: "إن الإخلاء الفوري المنصوص عليه في المادة العاشرة من القانون رقم 118 لسنة 1948 مشروط بأن تهدد حالة البناء بالانهيار العاجل كما أوجبت المادة المذكورة على جهة الإدارة أن تقوم هذه الحالة بإعلان ذوي الشأن بالحضور أمام المحكمة لتحكم بصفة مستعجلة بالهدم بعد سماع أقوال الخصوم وعمل المعاينات والتحقيقات المستعجلة التي ترى ضرورة لها. وواضح من النص أن مراد الشارع أن يكون البناء قد وصل إلى حالة من الوهن والسوء لا يصلح معها للسكنى ويهدد سلامة السكان فيتحتّم هدمه. ولم يترك الشارع هذا المصير إلى السلطة القائمة على أعمال التنظيم لتستقل بتقريره، بل ترك زمامه لجهة القضاء، يخولها وحدها إصدار الحكم بصفة مستعجلة بالهدم"<sup>48</sup>، وقضت محكمة العدل العليا في رام الله في الدعوى رقم 2005/25، بتاريخ 2008/2/18 برد دعوى المستدعي بدعواه ضد محافظ بيت لحم بخصوص قرار إزالة سور متعدي الذي كان يغلق الطريق على أراضي المواطنين بعد أن تم إخطار المستدعي ورفضه تنفيذ الإخطار حيث جاء في متن القرار "...فقد ثبت للمحكمة قيام الجهة المستدعية بتاريخ 2003/9/17 ببناء سور اسمنتي أدى إلى إغلاق الطريق الزراعي ... وبتاريخ 2003/10/16 قامت اللجنة المحلية للتنظيم والبناء في بيت جالا بإخطار ... تطلب فيها فيه إعادة الأرض لما كانت عليه قبل المباشرة في حفر الأساس لبناء سور من الباطون يتسبب بإغلاق الممر الرجلى الموجود على مخطط الأحواض ... ولكنه رفض التوقيع ... لهذه الأسباب تقرر المحكمة ... رد الدعوى موضوعاً عن المستدعي ضده الأول"<sup>49</sup>، وكذلك تختلف في الظروف العادية عنها في الظروف الاستثنائية حيث تتسع حرية هيئات الضبط الإداري في

<sup>48</sup> مجموعة أحكام المجلس، السنة الثامنة، ص 79. د. سليمان طماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، 458.

<http://abdelmagidzarrouki.com/2013-05-06-14-45-36/finish/329-/73551-0>

<sup>49</sup> حكم محكمة العدل العليا الفلسطينية في رام الله، دعوى رقم 2005/25، بتاريخ 2008/2/18.

<http://muqtafi.birzeit.edu/courtjudgments/ShowDoc.aspx?ID=57357>

الظروف الاستثنائية وتضييق الحقوق العامة وليس أدل على ذلك من علو حق الهيئات المحلية في إعمال التنفيذ المباشر في ظل الظروف الاستثنائية حفاظاً على النظام العام بكل مكوناته مما يشكل تشديداً ومساساً على تلك الحقوق والحريات، "غير أن تنظيم الحريات العامة لا يقع على دائماً على ذات المستوى، وإنما يتغير تبعاً للظروف العادية التي يكون فيها المجتمع أو الظروف الاستثنائية"<sup>50</sup>. ومع ذلك فإن التشريع والفقهاء القضائي يجمع على إخضاع هذه الوتيرة من توسيع صلاحيات هيئات الضبط الإداري إلى شروط تتمثل بوجود خطر جسيم داهم يهدد النظام العام وتعذر توقيه بالوسائل الاعتيادية وأن يكون المحرك والدافع لهذه القيود المصلحة العامة وإعمال مبدأ التناسب بين القيد وبين الحاجة دون إسفاف أو تغول للحيلولة دون تورط هيئات الضبط الإداري في الانحراف عن الغاية في أعمال الضبط الإداري التي تقوم بها حيث تخضع هذه الشروط للقاضي الإداري للتحقق منها حماية للحقوق والحريات العامة ولإعمال حالة من التوازن بين حق الإدارة وواجبها في حماية النظام العام من جهة وحماية الحقوق والحريات الفردية من جهة أخرى، وبالضرورة حتى يتم تكريسها وحمايتها لا بد وأن تنظم وفق القانون، "ولذلك يجب على الإدارة إيجاد التوازن بين خطورة المساس بالحرية الفردية، وخطورة تهديد النظام العام، فالمبالغة في الاطلاق بدعوى الحرية قد يعرض كيان الجماعة لخطر الفوضى، والإسراف في التقييد بدعوى النظام قد يؤدي بشخصية الفرد وحرية، ومن ثم للإدارة التدخل في تنظيم النشاط الفردي بالقدر المعقول دون أن تتوغل في تدخلها إلى حد عرقلة ممارسة هذا النشاط"<sup>51</sup>.

يعلو مبدأ تغليب المصلحة العامة على المصلحة الشخصية خصوصاً قبالة ما تقوم به الإدارات وهيئات الضبط الإداري من أجل حماية النظام العام والذي قد يفرض مساساً بحق فردي أو

---

<sup>50</sup> عيسى بيرم، الحريات العامة وحقوق الإنسان بين النص والواقع، مرجع سابق، ص 219.  
<sup>51</sup> سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري - نظرية العمل الإداري - مرجع سابق، ص 177.

تقيداً لحرية شخصية تكتسي الشرعية إذا ما تمت وفق القانون، ودون تغول وكانت مصلحة عامة تبررها، وهذا هو مضمون أعمال التوازن بين الحقوق والحريات الفردية والنظام العام الذي يشكل أهم وأخطر دور للقاضي الإداري، وفي هذا المضمار قضى مجلس الدولة الفرنسي بأنه: " لتحديد سلطة الضبط في ملابس معينة لا بد من ملاحظة أن صلاحيات هذا الضبط لا تعدوا أن تكون قيوداً على حريات الأفراد، وأن نقطة انطلاق قانوننا العام هو الإيمان بتراث حريات المواطنين، والاعتقاد بأن احترام حقوق الإنسان هو عنوان دساتيرنا الجمهورية المتعاقبة، وأن هذا الأمر قد استقر صراحة وضمناً، وكل جدل في نطاق قانوننا العام، لكي يقوم على وطيبة ثابتة من المبادئ العامة، لا بد أن نؤمن مقدماً بأن الحرية هي الأصل والقيود الضابطة عليها هي الاستثناء"<sup>52</sup>.

ترتبط الحقوق والحريات الفردية والنظام العام بعلاقة تلازم دائم، فكل من المفهومين انعكاساً للأخر، فلا يمكن أن تصان الحقوق والحريات الفردية في ظل المساس بالنظام العام، ولا يمكن الانتظام العام في أي مجتمع تنتهك فيه الحقوق والحريات الفردية، فالقاضي الإداري وهو ينظر الدعوى التي تعرض أمامه يضع نصب عينه وفي وجدانه أنه حامي الشرعية والحقوق والحريات والمصلحة العامة، وأن حكمه يجب أن يكتسي بالعدل والمساواة والموازنة بين المصلحة العامة وحقوق وحريات الأفراد من خلال أعمال القانون، وهذا ما أكدت عليه محكمة العدل العليا الفلسطينية في متن قرارها في الدعوى 2002/14 بتاريخ 2003/12/16 حيث قضت "... والذي نراه بخصوص المادة (15) من قانون التقاعد المدني رقم 34 لسنة 59 التي تم بالاستناد إليها إحالة المستدعية للتقاعد، أن المشرع قد أناط اتخاذ قرار الإحالة على التقاعد بمجلس الوزراء تاركاً له الحق في استعمال سلطته التقديرية بهذا الخصوص، إلا أننا لا نرى في إعطاء هذا الحق للمجلس تخويله سلطة تحكيمية يقوم من

---

<sup>52</sup> عادل السعيد محمد أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، شركة مطابع الطوبجي التجارية، القاهرة، مصر، 1993، ص352. مشار إليه: جمال قروف، الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري، مرجع سابق، ص 44.

خلالها باتخاذ قرار الإحالة على التقاعد دون رقابة على سلطته التقديرية هذه التي يجب أن تكون مقيدة بتحقيق المصلحة العامة وفي نفس الوقت الحفاظ على مصلحة الموظف،<sup>53</sup>. ونمثل على ذلك أن حماية الصحة العامة وهي أحد عناصر النظام العام يعني بالضرورة حماية حق كل مواطن في التمتع بصحته وحقه في الحماية من الأوبئة، وتوفير السكنية العامة كعنصر من عناصر النظام العام يعني أن ينعم المواطن بالهدوء والسكينة في حياته، لهذا تم دمج المفهومين في فرع واحد.

تعتبر الرقابة القضائية الوسيلة الأكثر أهمية وفعالية في التحقق من مدى التزام الهيئات المحلية في قرارات وأعمال الضبط من حيث استهدافها حماية النظام العام الذي يفضي إلى حماية الحقوق والحريات الفردية التي وردت في الباب الثاني من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003 وتعديلاته والتي تلزم كافة الجهات الإدارية بتطبيق نصوص القانون الأساسي والقوانين والأنظمة التي تتعلق بحماية وتكريس الحقوق والحريات الفردية، حيث يضطلع القاضي الإداري بدوره وواجبه في فحص ووزن الدعاوى والطلبات التي يتقدم بها أصحاب الشأن إعمالاً للقيم والنصوص الدستورية والقانونية والتي يلزم فيها تلك الجهات باحترام وتطبيق القانون، وفي هذا السياق فقد قضت محكمة العدل العليا الفلسطينية في الدعوى رقم 2005/56 قرارها 96 بتاريخ 2005/9/6 بإلزام الجهات الرسمية ذات الاختصاص المستدعى ضدّهم بتنفيذ أحكام المواد من 12-15 من قانون حقوق المعوقين رقم (4) لسنة 1999 الذي يتعلق بموائمة الأماكن العامة للمعوقين المنصوص عليها في القانون المذكور<sup>54</sup>.

---

<sup>53</sup> قرار محكمة العدل العليا الفلسطينية في رام الله، دعوى 2002/14، بتاريخ 2003/12/16. <http://muqtafi.birzeit.edu/courtjudgments/ShowDoc.aspx?ID=35308>

<sup>54</sup> قرار محكمة العدل العليا الفلسطينية رقم (96)، دعوى رقم 2005/56، بتاريخ 2005/9/6. <http://muqtafi.birzeit.edu/courtjudgments/CJFullText.aspx?CJID=35636>

يتضح مما ورد أعلاه أن حماية النظام العام والحقوق والحريات الفردية تحكمهما علاقة تلازم وتوازن بين المفهومين، فحماية النظام العام يفضي الى حماية الحقوق والحريات، واحترام الحقوق والحريات الفردية يدل على مدى الانتظام العام والاستقرار في الدولة، ويشكل القضاء الإداري الضابط لعلاقة التوازن بين المفهومين من خلال دور القاضي الإداري الذي يتحقق ويفحص الدعاوى التي ينظرها من حيث مدى استهداف الهيئات المحلية حماية النظام العام ومدى قانونية وضرورة وملائمة تقييد الحقوق والحريات الفردية لتحقيق تلك الغاية.

#### الفرع الرابع: إعمال قرينة الصحة والسلامة على أعمال الضبط الإداري

تختص الرقابة القضائية بفرض رقابتها على تمتع القرارات الإدارية وقرارات الضبط الإداري التي تصدر عن الإدارة أو عن الهيئات المحلية بقرينة الصحة والسلامة في دعاوى الإلغاء التي تنظرها حمايةً لمبدأ الشرعية، وتكريساً لمبدأ الفصل المرن بين السلطات الثلاث الذي يمنح السلطة القضائية دوراً رقابياً على عمل الإدارة والهيئات المحلية خلال نظرها الدعاوى المعروضة أمام القاضي الإداري، فالأصل أن قرارات الضبط الإداري تصدر صحيحة ومشروعة وعلى من يدعي العكس أن يثبت ذلك في دعواه، "تتمتع القرارات الإدارية بقرينة الصحة أو المشروعية اللصيقة بالقرارات الإدارية، فيفترض في القرار الإداري - كمبدأ عام - أنه مشروع حتى يثبت عكس ذلك"<sup>55</sup>، وفي ذات السياق يقول جورج فيدل، بيار دلفولفيه: "يستطيع أي قضاء إداري البت بقانونية عمل اداري احادي الجانب يجري التمسك ضده بالدفع "مسألة مراعاة الشرعية من قبل الإدارة مرتبطة من قريب جداً بمسألة الرقابة القضائية"<sup>56</sup>.

<sup>55</sup> علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص 605.

<sup>56</sup> جورج فودل، بيار دلفولفيه، القانون الإداري (الجزء الأول)، مرجع سابق، ص 434.

إن التطور المتسارع في حركة المجتمعات الذي يواكبه توسعاً في مضمون مفهوم النظام العام يزيد من الأعباء الملقى على عاتق الهيئات المحلية في ممارسة دورها لحماية النظام العام والصالح العام في المجتمع، مما يزيد من احتمال انزلاق هذه الهيئات للغلو والتعسف وتجاوز حد السلطة، وبالتالي يعلو دور الرقابة القضائية على القرارات الإدارية بما فيها قرارات الضبط الإداري للحيلولة دون تمادي الإدارة أو الهيئات المحلية وإساءة استعمال السلطة بما يشكل إخلالاً بقرينة الصحة والسلامة المفترضة في قراراتها وأعمالها والذي يفضي إلى زعزعة استقرار المعاملات الإدارية ويفرغها من غايات المصلحة العامة التي منحها المشرع سلطات عامة تمكنها من القيام بأعمالها بإرادتها المنفردة تيسيراً لها في خدمة وحماية النظام العام وبما يكفل احترام الحقوق والحريات الفردية،" وتعتبر سلطة الإدارة في إصدار القرارات الإدارية أوضح مظهر لامتيازات القانون العام التي تتمتع بها. ذلك أن القرارات تنشئ الحقوق والالتزامات من جانب واحد...<sup>57</sup>، وفي هذا قضت محكمة العدل العليا في رام الله في الدعوى رقم 2008/38 في حكمها الصادر بتاريخ 2008/6/19 "أما عن السبب الرابع من أسباب الطعن وهو النعي على القرار المطعون فيه بعيب إساءة استعمال السلطة فإنه من المستقر فقها وقضاءً على أن القرار الإداري يصدر متمتعاً بقرينة الصحة والسلامة حتى ترد بينة قاطعة على عكسها أو زعزعتها، وعليه فلا يرد القول بأن قرار مجلس الوزراء مشوب بعيب إساءة استعمال السلطة ذلك أنه لم يرد أي دليل يشير إلى أن قرار مجلس الوزراء مشوب بهذا العيب...<sup>58</sup>."

وبدراسة نص القرار يتضح أن المحكمة أكدت على مبادئ قضائية وفقهية تشكل ضماناً مهمة في تكريس مبدأ العلاقة التكاملية المتوازنة بين واجب الإدارة والهيئات المحلية في ممارسة امتيازات السلطة العامة في إصدار قراراتها بإرادتها المنفردة متمتعاً بقرينة الصحة والسلامة، وذلك من أجل

<sup>57</sup> طعيمة الجرف، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 392.

<sup>58</sup> قرار محكمة العدل العليا الفلسطينية، دعوى رقم 2008/38، بتاريخ 2008/6/17.

<http://muqtafi.birzeit.edu/courtjudgments/ShowDoc.aspx?ID=53684>

تيسير أعمالها والقيام بواجبها في تحقيق الصالح العام وحماية النظام العام، وفي ذات الوقت الحيلولة دون انحرافها في استعمال السلطات الممنوحة لها بما يزعزع الثقة بقراراتها وأعمالها ويؤول الى إهدار الحقوق والحريات الفردية والإخلال بشرعية قراراتها.

### المبحث الثاني: أوجه الرقابة القضائية على شرعية أعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية

تعد الرقابة القضائية والتي تتمثل في رقابة المشروعية من خلال دعوى الإلغاء من أهم وسائل الرقابة على قرارات وأعمال الضبط الإداري للإدارات العامة والهيئات المحلية لما أناط بها القانون الأساسي المعدل من مهمة إعمال وتكريس الشرعية لكل ما يصدر عن السلطة التنفيذية من قرارات وأعمال قانونية، فالرقابة القضائية هي الجهة القادرة على حماية مبدأ المشروعية الذي في ظله تتمتع الحقوق والحريات الفردية والشخصية بالحماية<sup>59</sup>.

غير أن فعالية الدور القضائي في تحقيق التوازن المنشود بين تحقيق المصلحة العامة التي تمثلها الهيئات المحلية من جهة والإبقاء على الحريات الفردية للمواطنين مصونة من جهة أخرى، تعتمد بشكل جوهري على نطاق الرقابة القضائية الذي ترسمه الدولة لتحقيق ذلك التوازن.

يهدف هذا المبحث لتقييم أوجه الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية من خلال البحث أولاً في الرقابة القضائية على الشرعية الخارجية للضبط الإداري للهيئات المحلية (المطلب الأول)، ومن ثم تخصيص المطلب الثاني لدراسة مضمون الرقابة القضائية على الشرعية الداخلية لأعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية في فلسطين.

---

<sup>59</sup> عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص 177.

**المطلب الأول: أوجه الرقابة القضائية على الشرعية الخارجية لأعمال الضبط الإداري للهيئات**

## **المحلية**

يتمثل دور الرقابة القضائية على الشرعية الخارجية في فحص والتحقق من ركني الاختصاص، والشكل والاجراءات للقرارات الإدارية والأعمال القانونية بشكل عام، وتلك التي تتعلق بأعمال بالضبط الإداري التي تصدر عن الجهة الإدارية أو الهيئة المحلية عند نظرها دعاوي الإلغاء من حيث مطابقتها لمبدأ القانونية والحكم بمشروعيتها من عدمها.

وستنتظر في هذا المطلب، للرقابة القضائية على الشرعية الخارجية لأعمال الضبط الإداري، حيث تنقسم الشرعية الخارجية الى ركن الاختصاص، وركن الشكل والاجراءات.

## **الفرع الأول: الرقابة القضائية على ركن الاختصاص لأعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية**

يعتبر ركن الاختصاص أحد متطلبات سلامة ومشروعية القرارات والأعمال الضبطية التي تصدر عن الهيئات المحلية، ومظهرا من مظاهر مبدأ الفصل بين السلطات في دولة القانون والديموقراطية وضمانة لإعمال مبدأ سيادة القانون الذي يحتكم اليه الحاكم والمحكوم تحت مظلة القضاء الإداري وفي كنف عدله ونزاهته، وتجسيدا لمبدأ المشروعية حمايةً للحقوق والحريات العامة والشخصية من خلال إضفاء الشرعية على قرارات وأعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية من خلال إعمال تراتبية القواعد القانونية وفق مبدأ سمو القاعدة الأعلى على القاعدة الأدنى، وفي هذا السياق يقول د. جان باز: "ومبدأ المشروعية يعني أن تخضع كل قاعدة قانونية لقواعد قانونية تعلوها رتبة فإذا

لم تتقيد السلطة العامة بها تكون أعمالها معيبة بعدم الشرعية، وبالتالي عرضة للإبطال بسبب تجاوز حد السلطة<sup>60</sup>.

يعرف د. نواف كنعان الاختصاص بأنه: "يعني الاختصاص - كركن من أركان القرار الإداري - القدرة القانونية على مباشرة عمل إداري معين جعله المشرع من سلطة هيئة أو فرد آخر.. والجهة المختصة بإصدار القرار هي الجهة التي جعل لها المشرع صلاحية لإصداره"<sup>61</sup>، ويعرفه د. سامي جمال الديت بأنه: "فالاختصاص هو صلاحية موطن أو جهة إدارية محددة في اتخاذ قرار إداري معين وتتحدد هذه الصلاحية بموجب أحكام القانون"<sup>62</sup>، فالقرار أو العمل الضبطي يجب أن يصدر عن جهة منحها القانون الاختصاص حتى يتحقق أحد أهم أركان مشروعيتها، وهنا يكمن دور القاضي الإداري وهو يمارس دور حامي القانون لتكريس مبدأ القانونية، وتفعيل ما حدده الدستور والقوانين والأنظمة المعمول بها في الدولة، ليرسم معالم الحدود الفاصلة في اختصاصات الجهات الإدارية والهيئات المحلية ويتحقق من إعمالها حتى يحافظ على استمرار تمتع قرارات وأعمال الهيئات المحلية بقرينة الصحة والسلامة وللتأكد من انسجامها مع القانون حماية للنظام العام من جهة، والحيلولة دون تعسفها بحق الحقوق والحريات الفردية من جهة أخرى، وينقسم ركن الاختصاص في قرارات وأعمال الضبط الإداري الى ثلاث أقسام وهي:

**أولاً: الاختصاص الموضوعي،** ويعني ذلك أن تكون الهيئة المحلية مختصة قانوناً في قرارات وإجراءات وتدابير الضبط الإداري التي تصدر عنها، أو الأعمال المادية تقوم بتنفيذها سواء على صعيد التدرج القانوني الداخلي في الهيئة، فلا يتعدى مستوى إداري في الهيئة المحلية على صلاحيات

---

<sup>60</sup> جان باز، الوسيط في القانون الإداري اللبناني، ج1، 1971، ص344-335. مشار إليه، عيسى بيرم، الحريات العامة وحقوق الإنسان بين النص والواقع، مرجع سابق، ص 203.

<sup>61</sup> نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص 251.

<sup>62</sup> سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري (نظرية العمل الإداري)، ديوان المطبوعات الجامعية، سنة 1982، ص278.

ضبط إداري قد حدد القانون أن رئيس الهيئة أو مجلس الهيئة هو صاحب الاختصاص بشأنها<sup>63</sup>، وإلا كان القرار حقيقياً بالإلغاء من قبل القاضي الإداري، وهو من النظام العام على القاضي أن يتصدى له حتى لو تضمن الدعوى امرفوعة أمامه طعناً بهذا العيب،" أن للقاضي الإداري إذا تبين له صدور القرار من غير صاحب الاختصاص من أن يتصدى للعيب من تلقاء نفسه ولو لم يثره رافع الدعوى...<sup>64</sup>، وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا الفلسطينية في رام الله في حكمها في الدعوى رقم 2008/98 إذ جاء في متن مداوالاتها " ... 3- القرار الصادر عن المستدعى ضده الثالث مدير مكتب البترول/طوباس بتاريخ 2008/4/15 والمتضمن إغلاق محطة عقابا للمحروقات وأخذ مفاتيحها وبالعودة إلى مواد وأحكام قرار مجلس الوزراء رقم 17 لسنة 2008 المذكور والمتعلق بنظام التراخيص الصادرة عن الهيئة العامة للبترول لا نجد أيضاً في هذه المواد أي نص يخول أو يسمح أو يعطي الحق القانوني لمدير مكتب هيئة البترول في طوباس بإغلاق محطة عقابا للمحروقات وأخذ مفاتيحها حيث أن القرار المذكور قد خلت مواده من أي نص يشير إلى ذلك الإجراء، الأمر الذي تقرر إزائه المستدعى ضده لا يملك الحق بإصدار القرارات الطعينة إذ تخرج من تخوم اختصاصه مما يستوجب معه قبول الطعن موضوعاً وإلغاء القرارات الطعينة وشل كافة أثارها"<sup>65</sup>، وكذلك قرار محكمة العدل العليا برام الله "أما بالنسبة للمستدعي ضده الأول - وكيل وزارة الصحة - فإننا نرى أنه لا يملك صلاحية الإحالة على التقاعد وفق قانون التقاعد المدني رقم 34 لعام 1959 الذي أناط هذه الصلاحية بمجلس الوزراء، لذا فإن القرار المطعون فيه يكون مخالف للقانون وصادر عن جهة غير

---

<sup>63</sup> "كما يكون إعتداء الإدارة على الملك الخاص عن طريق أوامر إدارية مخالفة للقانون، فإذا صدر أمر إداري من جهة غير مختصة فأضر بملك أحد الأفراد، كما إذا أصدر مفتش ري أمراً خارجاً عن حدود اختصاصه، تتحقق مسؤولية الحكومة، وإذا صدر أمر إداري من وزير الداخلية أو المحافظ بإغلاق ملحج أو مصنع مملوك لأحد الأفراد، كان الأمر الإداري باطلاً لأن المحلات المقلقة للراحة أو المضرة بالصحة أو الخطرة لا تغلق إلا بحكم قضائي".

عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، الجزء الثامن، حق الملكية، مرجع سابق، ص 542

<sup>64</sup> نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص 252،

<sup>65</sup> قرار محكمة العدل العليا الفلسطينية في رام الله، دعوى رقم 2008/98، بتاريخ 2009/9/9.

<http://muqtafi.birzeit.edu/courtjudgments/ShowDoc.aspx?ID=53561>

مختصة<sup>66</sup>. ولا تتعدى هيئة محلية معينة على صلاحيات هيئة محلية أخرى في أعمال الضبط التي تختص كل هيئة محلية بها وفقاً للقانون والمنطقة الجغرافية التي تقع في حدود اختصاصها، كذلك لا تتعدى الهيئة المحلية على اختصاص الجهات الضبطية الإدارية الأخرى، وفي ذلك تقول محكمة العدل العليا الفلسطينية: "...ويأخذ عدم اختصاص الموضوعي الصور التالية: 1- اعتداء سلطة إدارية على اختصاص سلطة إدارية أخرى من نفس مستواها وتمارس اختصاصاً مشابهاً: كممارسة وزير الداخلية اختصاصاً أسنده القانون أو النظام لوزير البيئة، وقد تصبح هذه المخالفة جسيمة في حال أن يتعدى وزير على اختصاص وزير آخر لا توجد أي رابطة بينهما تؤدي إلى تداخل الاختصاص"<sup>67</sup>.

يتضح من قرار محكمة العدل العليا أن عيب الاختصاص الموضوعي يكون جسيماً عندما تتعدى جهة على اختصاص أخرى مما يؤول بالقرار إلى بالإندعام، فالقانون حدد لكل جهة إدارية اختصاصاتها في مجال الضبط الإداري وتمارس كل جهة ضبط اداري اختصاصاتها بموجب ما منحها إياه القانون، والهيئات المحلية الفلسطينية تستمد اختصاصها في أعمال الضبط الإداري من بموجب القوانين والأنظمة النازمة لها، قانون رقم (1) لسنة 1997 وتعديلاته بشأن الهيئات المحلية وقانون مؤقت رقم (79) لسنة 1966 قانون القرى والمدن والابنية المعمول به في فلسطين وقرار مجلس الوزراء رقم(6) لسنة 2011 بشأن الأبنية واية قوانين وأنظمة ناظمة لأعمالها وتنص على اختصاص الهيئة بأي قانون أو صلاحية ضبط إداري.

<sup>66</sup> عدنان عمرو، القضاء الإداري في فلسطين مرجع سابق، ص 291، قرار عدل عليا برام الله رقم 93/13 الصادر بتاريخ 1996/11/1 -

محمد الفقهاء ضد وكيل وزارة الصحة- قرار غير منشور. قرارها رقم 13 لعام 96 - مجلة نقابة المحامين أذار 1997 - ص 1032.

<sup>67</sup> قرار محكمة العدل العليا برام الله رقم 2000/24 بتاريخ 2003/7/7 قرار الغاء قراري وكيل وزارة الداخلية وقرار مدير عام العلاقات

الاجتماعية بوزارة الداخلية بمحافظة بيت لحم، تمت زيارة الموقع بتاريخ 7-5-2029 الساعة الثانية مساءً.

<http://muqtafi.birzeit.edu/courtjudgments/ShowDoc.aspx?ID=35341>

ويمارس القاضي الإداري صلاحياته كقريب على ركن الاختصاص الموضوعي في دعاوي الإلغاء المعروضة أمامه لينزل حكم القانون على هذه الدعاوي، ويفحص إذا ما كنت الهيئة المحلية قد مارست اختصاصها في مجال الضبط الإداري، أم أنها اغتصبت اختصاص مستوى أو جهة ضبطية إدارية أخرى، فإن تحقق ركن الاختصاص الموضوعي ينتقل القاضي لفحص باقي أركان القرار الضبطي، وإن لم يتحقق ركن الاختصاص الموضوعي فيكون قرار الضبط الإداري مشوباً بعيب الاختصاص، ويصدر حكمه بالإلغاء حتى لو تحققت باقي أركان القرار أو التدبير الضبطي الإداري إنفاذاً للقانون وتحقياً لمبدأ المشروعية مستهدفاً حماية النظام العام.

**ثانياً: الاختصاص الزمني،** يعني الاختصاص الزمني أن يصدر القرار الإداري في الفترة التي ينعقد فيها الاختصاص للجهة الإدارية أو الهيئة المحلية خلال فترة توليها ممارسة الاختصاص وقبل انتهاء ولايتها، وكذلك صدور القرار متفقاً والآجال الزمنية المحددة قانوناً حتى يتحقق هذا الركن وإلا شابه عيب عدم الاختصاص الزمني<sup>68</sup>. تختص الهيئة المحلية زمانياً في اتخاذ القرارات الضبطية الإدارية من لحظة توليها مهامها كمجلس هيئة محلية إلى لحظة انتهاء ولاية الهيئة المحلية، وحتى في الفترة الانتقالية بين مجلس وآخر ووجود الهيئة المحلية السابقة كمجلس تسيير أعمال تكون مختصة بما هو منصوص عليه في قانون الهيئات المحلية وأنظمتها من أعمال ضبط إداري، إلا أن الإشكالية تنور إذا اتخذ رئيس الهيئة المحلية أو مجلسها قراراً أو عملاً في الفترة الانتقالية ينطوي على مساساً بالحقوق والحريات الفردية ويتعلق في حماية النظام العام، فهل يكون هذا القرار أو العمل الضبطي مشروعاً من حيث تحقيق ركن الاختصاص الزمني، أم أنه يكون مشوباً بعيب الاختصاص الزمني؟

<sup>68</sup> نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص 261.

فيما يتعلق بالتدابير والإجراءات الضبطية الإدارية المنصوص عليها في قانون الهيئات المحلية وأنظمتها المعمول بها، فإن رئيس الهيئة المحلية والمجلس يستمر بتطبيقها وفق نظرية تسيير الأعمال لحماية للنظام العام حيث تعتبر ولاية مجلس الهيئة المحلية فاعلة، وذلك للحيلولة دون اضطراب أو إخلال عمل المؤسسات والهيئات المحلية والإدارية، ولكن الهيئة المحلية غير مختصة في فترة تسيير الأعمال باتخاذ قرارات ضبطية تمس بالحقوق والحريات العام لأن قرارها سيكون مشوباً بعيب الاختصاص الزمني وحري بالإلغاء، إلا في حالات الخطر الداهم والمحقق والذي لا يحتمل التأجيل فمن واجبها اتخاذ القرار المناسب وفي الوقت المناسب، والقاضي الإداري هو الرقيب على هذا القرار من حيث مشروعيته من عدمه، وهل يندرج ضمن اختصاصها الزمني من عدمه ومدى انسجامه مع سلطة الهيئة المحلية تقديراً أم تقييداً، ومن تطبيقات هذا الشرط القرارات التي تصدرها الحكومة المستقلة خلال الفترة الفاصلة بين استقالته وتشكيل الحكومة الجديدة.. حيث استقر الفقه والقضاء الإداريين على أن القرارات التي تصدر عن الوزراء في الحكومة المستقلة في أمور هامة وجوهرية تشكل اعتداء على اختصاصات الحكومة الجديدة-كإصدار قرارات بتعيين موظفين أو ترفيعهم أو منحهم علاوات- وتكون مشوبة بعيب الاختصاص الزمني، إلا إذا اقتضت القرارات التي يصدرها الوزراء المستقيلون على تصريف الأمور الجارية أو العاجلة التي لا تحتمل التأخير، ففي مثل هذه الحالات لا تعتبر هذه القرارات معيبة بعيب عدم الاختصاص الزمني<sup>69</sup>.

---

<sup>69</sup> المرجع السابق، ص 262.

**ثالثاً: الاختصاص المكاني،** تختص كل هيئة محلية بممارسة أعمال الضبط الإداري المخولة لها قانوناً في نطاق المنطقة الجغرافية المحددة لها قانوناً، ولا يجوز لها أن تمتد نطاق اختصاصها في أعمال الضبط الإداري إلى منطقة جغرافية من اختصاص هيئة محلية أخرى، كأن تقوم هيئة محلية بإغلاق متجر لا يستوفي شروط الصحة العامة في المنطقة الجغرافية التي تقع ضمن صلاحيات هيئة محلية أخرى.

حدد القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003 وتعديلاته في المادة رقم (85) في الفقرة الأخيرة أن تقسيم البلاد يكون وفق مناطق جغرافية لكل هيئة... ويراعى عند التقسيم المعايير السكانية والجغرافية والاقتصادية والسياحية للحفاظ على الوحدة الترابية ومصالح التجمعات فيه<sup>70</sup>، وتنص المادة رقم (1) من قانون رقم (1) لسنة 1997 وتعديلاته بشأن الهيئات المحلية الفلسطينية على: "يكون للألغاز والعبارات التالية الواردة في هذا القانون المعاني المخصصة لها أدناه ما لم تدل القرينة على غير ذلك...، الهيئة المحلية: وحدة الحكم المحلي في نطاق جغرافي وإداري معين...<sup>71</sup>."

يتضح مما سبق أن لكل هيئة محلية نطاقاً جغرافياً محدداً قانوناً تمارس اختصاصها في أعمال الضبط الإداري في نطاقه المكاني، ويشكل تعدي أي هيئة محلية في أي قرار أو عمل ضبط إداري حدود منطقتها الجغرافية لحدود منطقة هيئة أخرى اغتصاباً للصلاحيات مما يجعل قرار الضبط الإداري مشوباً بعيب الاختصاص المكاني الجسيم، "وتعتبر المخالفة لعدم الاختصاص المكاني جسيمة في حالة عدم وجود اتصال إقليمي يؤدي إلى تداخل الاختصاص بين السلطتين الإداريتين، كأن يصدر قرار عن بلدية الخليل بالترخيص لبناء بيت في رام الله، فمثل هذا القرار يعد من قبيل اغتصاب

<sup>70</sup> القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003 وتعديلاته، المادة رقم (85)، مصدر سابق.

<sup>71</sup> قانون رقم (1) لسنة 1997 وتعديلاته بشأن الهيئات المحلية الفلسطينية، المادة رقم (1).

<http://muqtafi.birzeit.edu/Legislation/PDFPre.aspx?Y=1997&ID=12358>

السلطة نظراً لجسامة المخالفة<sup>72</sup>. وحرى بالإلغاء من قبل القاضي الإداري في دعوى الإلغاء التي يطعن بها بعدم الاختصاص المكاني أي عمل من أعمال الضبط الإداري حتى لو كان يهدف هذا العمل الضبطي لحماية النظام العام، فلا يسوغ قانوناً حماية النظام العام بالإخلال بمبدأ المشروعية واغتصاب اختصاص هيئة محلية أخرى تستمده من القانون.

يتضح من دراستنا لرقابة القضاء الإداري على ركن الاختصاص في قرارات وأعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية كأحد أوجه الشرعية الخارجية لأعمال الضبط الإداري أن دور الرقابة القضائية في هذا السياق يتمثل بالتحقق من قيام هذا الركن مستوفياً شروط صحته ومطابقته للقانون، تكريساً لمبدأ سيادة القانون، ومبدأ الفصل بين السلطات، ومبدأ المشروعية في دولة القانون التي تصان فيها الحقوق والحريات بحيث يتسنى للهيئات المحلية القيام بدورها وواجبها في حماية النظام العام وإشاعة الاستقرار والسكينة والأمن واطمئنان الأفراد على حقوقهم وحياتهم وممارستها والتمتع بها بانتظام وأمان.

### الفرع الثاني: الرقابة القضائية على ركن الشكل والاجراءات لأعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية

يشكل ركن الشكل والاجراءات المتطلب الثاني للشرعية الخارجية للقرارات والأعمال القانونية والمادية التي تتعلق بالضبط الإداري ليستكمل العمل الضبطي الإداري تحقق اركان الشرعية الخارجية، "الأصل أنه لا يشترط في القرارات الإدارية شكل خاص لصدورها ما لم يقرر القانون عكس ذلك على سبيل الاستثناء، وهذا ما أكدته محكمة العدل الأردنية "أنه إذا فرض المشرع على الإدارة قبل إصدار قرار معين استشارة فرد أو هيئة من الهيئات، فإنه يتعين عليها القيام بهذه الشكلية قبل إصدار القرار ولو كان الرأي بحد ذاته غير ملزم للإدارة فإن إغفاله يشكل هداراً لضمانات كفلها القانون من إيجاد

<sup>72</sup> عدنان عمرو، القضاء الإداري في فلسطين، مرجع سابق، ص 293.

رأي بجانب الوزير ليستعين به كضمانة من الضمانات التي قررها المشرع لصالح الأفراد وينبني على ذلك بطلان القرار الإداري الذي لم يراع ما ذكر<sup>73</sup>. وفي هذا السياق يقول الفقيه عبد الرزاق السنهوري: "إذا اعتدت الإدارة على ملك أحد ولم تتقيد بالشروط سالفة الذكر، فلم يوجد نص في القانون يستند إليه عمل الإدارة، أو وجد ولم تتبع الإدارة الإجراءات التي رسمها القانون...، فإن عملها هذا يكون غير مشروع. ويكون اعتداء على حق الملكية يرده القضاء"<sup>74</sup>. فقرارات الضبط الإداري كباقي القرارات الإدارية يجب أن تصدر مستوفية الشروط الشكلية والاجرائية التي نص عليها المشرع أو تلك التي لم يتعرض لها المشرع إلا أنها تشكل شكليات وإجراءات جوهرية ذات تأثير جوهري على ضمانات حقوق وحرّيات الأفراد وحسن أداء الهيئات المحلية في توكي المصلحة العامة وحماية النظام العام في المجتمع، وإلا كانت معيبة بعيب الشكل والاجراءات مما يجعلها محلاً للإلغاء من قبل القاضي الإداري الذي ينظر الدعوى المنظورة أمامه ليفصل فيها إعمالاً للقانون وحماية لحقوق وحرّيات الأفراد التي قد تنتهك إذا لم يصدر القرار وفق الشكل والإجراء القانوني<sup>75</sup>، ونمثل على ركن الشكل الجوهري بما نصت عليه المادة رقم (110) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل فيما يتعلق بالإعلان عن حالة الطوارئ حيث نصت على شكلية صدوره كتابةً "مرسوم"، وكذلك إذا نص المشرع على تسبب القرار في متنه فهاتين الحالتين يكون فيها ركن الشكل جوهري، وإذا لم تلتزم الهيئة المحلية بها فإن القرار يكون حقيقياً بالإبطال عند الطعن به لدى القاضي الإداري.

<sup>73</sup> محكمة العدل الأردنية، قرارها رقم (1982/9). مشار إليه: مؤيد الخوالدة، موقف محكمة العدل الأردنية من التعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة، دراسة بحثية نشرت بالمنارة، المجلد 21، العدد ب / 4. 2015، ص 430.

<sup>74</sup> عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، الجزء الثامن، حق الملكية، مرجع سابق، ص 540.

<sup>75</sup> " فالأصل إذا هو تحريم اعتداء الإدارة على الملك الخاص، ويجوز مع ذلك بموجب القانون وطبقاً لإجراءات معينة وفي مقابل تعويض عادل، أن تلجأ الإدارة الى الاستيلاء على الملك استيلاء مؤقتاً، وأن تضعه تحت الحراسة، وأن تؤممه فينتقل من القطاع الخاص إلى القطاع العام، وأن تنزع الملك جبراً على صاحبة للمنفعة العامة". المرجع سابق، ص 540.

يعرف د. نواف كنعان ركن الشكل للقرار الإداري بأنه: "يعني شكل القرار الصورة التي يوضع فيها القرار سواء اتخذت هذه الصورة الكتابة أو اتخذت صورة أخرى غير الكتابة، كأن يصدر القرار شفاهة أو بطريق الإشارة أو الإيماءة أو السكوت الذي يعني الرفض أو القبول"<sup>76</sup>، ويعرف ركن الإجراءات بأنه: "تعني الإجراءات - كركن من أركان القرار الإداري - مجموع الخطوات أو العمليات التي يجب على الإدارة مراعاتها منذ بدء التفكير في إصدار القرار لحين وضعه في الصورة التي يصدر فيها"<sup>77</sup>. أما الدكتور عدنان عمرو فعرف الشكل بأنه "المظهر الخارجي للقرار الإداري الذي يجب على مصدر القرار مراعاته لدى إحداث الأثر القانوني. وعرف الإجراءات بأنها "الخطوات التي يجب على السلطة المختصة احترامها في مرحلة إعداد وإحداث الأثر القانوني"<sup>78</sup>.

يتضح من التعريفات السابقة لركن الشكل والإجراءات أنها أركان تتعلق بمشروعية القرارات الإدارية بشكل عام والضبطية أيضاً من حيث الشكل الذي يصاغ فيه القرار كأن يكون مكتوباً أو شفوياً، ضمناً أو صريحاً أو فيما يتعلق بتوقيعه أو اللغة التي يصدر بها، ومن حيث الاجراء كالتنسيب أو الإخطار أو الامهال، ويؤدي تخلفها إلى جعل القرار عرضة للإلغاء إذا ما ألزم المشرع مصدر القرار بشكلية وإجراء معين، وقيد سلطته بها عند إصدار القرار، فقد قضت محكمة القضاء الإداري المصرية بأنه "من المقرر فقهاً وقضائاً أن الأصل في الشكليات والإجراءات أنها مقررة لمصلحة عامة قدرها المشرع، فهي لا تمس الصالح العام"<sup>79</sup>، وتكمن الحكمة التشريعية في مراعاة

<sup>76</sup> نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص 263.

<sup>77</sup> المرجع السابق، ص 268.

<sup>78</sup> عدنان عمرو، القضاء الإداري في فلسطين، مرجع سابق، ص 299.

<sup>79</sup> حكم محكمة القضاء الإداري المصرية، الصادر في أول يوليو سنة 1957، السنة الحادية عشرة، ص 638، مشار إليه: كريم يوسف

كشاكش، عيب الشكل في قضاء محكمة العدل الأردنية، المنارة، المجلد 12، العدد 3، 2006. ص 471.

<https://www.mohamah.net/law/wp-content/uploads/2017/03/%D8%A8%D8%AD%D8%AB-%D9%82%D8%A7%D9%86%D9%88%D9%86%D9%8A-%D9%87%D8%A7%D9%85-%D8%AD%D9%88%D9%84-%D8%B9%D9%8A%D8%A8-%D8%A7%D9%84%D8%B4%D9%83%D9%84-%D9%88-%D8%A3%D8%AB%D8%B1%D9%87-%D9%81%D9%8A-%D8%A7%D9%84%D9%82%D8%B1%D8%A7%D8%B1-%D8%A7%D9%84%D8%A5%D8%AF%D8%A7%D8%B1%D9%8A.pdf>

الشكل والإجراءات في المحافظة على قرينة الصحة والسلامة المفترضة في قرار الضبط الإداري، وتكريس حالة من التوازن بين تمتع الإدارة بالسلطات العامة بإرادتها المنفردة من جهة، وحماية الحقوق والحريات الفردية من تغول الإدارة في ممارسة اختصاصاتها من جهة أخرى، من خلال الرقابة القضائية في الحكم على هذه القرارات في دعاوي الإلغاء استناداً لمعايير قانونية واضحة، وقد أكدت على ذلك محكمة العدل العليا الأردنية بقولها: "إنه من واجبات الإدارة أن تسلك السبيل الذي ترسمه القوانين والأنظمة في إصدار قراراتها حماية للمصلحة العامة والأفراد على حد سواء"<sup>80</sup>.

فمن حيث الشكل يصدر إقرار مكتوباً أو شفاهةً أو ضماناً أو صراحةً، وللإدارة سلطةً تقديرية في الشكل الذي تصدر فيها القرار أو العمل الضبطي ما لم يقيد المشروع الإدارة بشكل معين، ولا تثار مشكلةً لدى القاضي الإداري وهو يفحص ركن الشكل والإجراءات عندما تكون سلطة الإدارة مقيدة بشكل أو إجراء معين، فيقوم بإسقاط حكم القانون على قرار الضبط الإداري، والحكم بإلغائه، ولكن تثار المشكلة إذا لم يلزم المشرع سلطة الضبط الإداري بشكلية أو إجراء معين، فيتصدى القاضي الإداري الى نفحص ووزن مدى أهمية وتأثير ركن الشكل والاجراء على الحقوق والحريات الفردية ومدى جوهرية الشكل والاجراء، ويصدر حكمه بناءً على ذلك. فقد تأتي أعمال الضبط قراراً إدارياً فردياً يصدر عن الهيئة المحلية بشكل مكتوب أو شفاهةً أو من خلال عمل تنفيذي لقوانين وأنظمة منصوص عليها أو بسكوت الهيئة المحلية أو امتناعها عن عمل أو من خلال إشارات تضعها في أماكن معينة تقيد أو تمنع الحركة فيها او من خلال إشارات إرشادية.

---

<sup>80</sup> قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم 81/52، مجلة نقابة المحامين، 1982م، ص 1842. مشار إليه: كريم يوسف كشاكش، عيب الشكل في قضاء محكمة العدل العليا الأردنية، مرجع سابق، ص 471.

وينقسم ركن الشكل والإجراءات إلى نوعين:

### أولاً: شكليات وإجراءات جوهرية، وتنقسم إلى نوعين:

1. شكليات وإجراءات جوهرية بنص القانون، وسلطة إدارة الضبط فيها سلطة مقيدة، والإدارة ملزمة بالتقيد بها ولا تملك الحياد عنها، "الأصل المسلم به قضاء وفقها هو أنه إذا كان نص القانون قد أوجب على جهة الإدارة أن تلتزم بالأوضاع الشكلية والإجراءات التي أوصى المشرع باتباعها، على أنه لا يستساغ القول بأن كل مخالفة للشكل والإجراءات يكون الجزاء عليها بطلان القرار المترتب عنها، وإنما يتعين التمييز بين ما إذا كانت المخالفة قد أصابت الشروط الجوهرية وهي التي تمس مصالح الأفراد<sup>81</sup> وبين ما إذا كانت المخالفة قد أصابت الشروط غير الجوهرية، فرتب الأصل المسلم به على المخالفة الأولى بطلان القرار بينما لا يرتب الأصل المسلم به على المخالفة الثانية بطلان القرار. ومن حيث أن قواعد الشكل في إصدار القرار الإداري ليست كأصل عام هدفاً في ذاتها أو طقوساً لا مندوحة من إتباعها تحت جزاء البطلان الحتمي، وإنما هي إجراءات تقررت للمصلحة العامة ومصالحة الأفراد على حد سواء، يفرق فيها بين الشكليات الجوهرية التي تتال من تلك المصلحة ويقدم إغفالها في سلامة القرار وصحته وغيرها من الشكليات الثانوية، وعليه لا يبطل القرار الإداري لعب شكلي إلا إذا نص القانون على البطلان لدى إغفال هذا الإجراء أو كان ذلك الإجراء جوهرياً في ذاته يترتب على إغفاله تفويت المصلحة التي عنى القانون بتأمينها"<sup>82</sup>، كالتسبب إذا ألزم المشرع

<sup>81</sup> " تبننت محكمة العدل العليا في بعض أحكامها معيار لصالح من قررت الشكلية الإجرائية. فإذا كانت الشكلية مقررة لصالح الأفراد اعتبرت شكلية جوهرية" إن الفقرة ب من المادة الثالثة من نظام بيع وتأجير ومبادلة الأراضي الحرجية رقم 74 لسنة 1972 توجب الإعلان للمجاورين والمواطنين عن عزم الحكومة على بيع الأرض الحرجية. وصدور قرار من مجلس الوزراء ببيع الأرض قبل الإعلان عن ذلك يجع قرار البيع معيباً لأن الإعلان من الشكليات الجوهرية بمعنى أن عدم الإعلان إخلال بحقوق الآخرين الذين من حقهم الشراء ويرغبون فيه". عدل العليا، 1974/4/16، مجلو نقابة المحامين، ص 804. مشار إليه: علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص 799، 798.

<sup>82</sup> حكم محكمة العدل العليا المصرية بتاريخ 19-12-1964- السنة العاشرة- ص 245. مشار إليه: عدنان عمرو، القضاء الإداري في فلسطين، مرجع سابق، ص 304، 305.

الهيئة المحلية أن تسبب قرارها أو تدابيرها في أعمال الضبط الإداري، ففي هذه الحالة يكون التسبب من الشكليات الجوهرية المنصوص عليها بالقانون، أما من حيث الإجراءات الجوهرية بنص القانون نسوق مثلاً على ذلك ، الحالة التي ينص القانون على وجوب الإخطار قبل اتخاذ التدبير الضبطي. وفي هذا النوع من الشكليات والإجراءات الشكلية فلا دور للفقهاء الإداري فيه، فهو اختصاص المشرع الذي حسم أمره من خلال نص قانوني ملزم للهيئات المحلية بالتقيد فيه، وملزم للقاضي الإداري بتطبيق وإنزال حكم القانون في دعوى الإلغاء التي ينظرها، فإن طابق القرار أو التدبير الضبطي نص القانون في ركن الشكل والإجراءات يكون القرار الضبطي شرعياً وينزل حكم القانون برد الدعوى وإن خالف ركن الشكل والإجراءات نص القانون حكم القاضي الإداري بإلغاء القرار الطعين.

2. شكليات وإجراءات يعتبرها الفقهاء والقضاء جوهرية: قد لا يلزم النص القانوني الجهة الإدارية أو الهيئة المحلية بشكالية معينة أو إجراء معين، إلا أن القاضي الإداري وهو ينظر لدعوى الإلغاء ويتقحص القرار الإداري أو القرار الإداري الضبطي فيرشد به وجدانه القانوني ومبادئ العدالة والإنصاف أن ركن الشكل أو الإجراءات هو جوهرية ومؤثر، وأن إهماله أو إغفاله قد آل إلى التعسف بالحقوق والحريات الفردية والنظام العام، وقد ثار جدلاً فقهيًا بهذا الشأن حول المعايير التي يجب الاستناد لها لتحديد جوهرية الشكل أو الإجراءات من عدمها، ونرى مع غالبية الفقهاء أن المعيار السليم للتمييز بين الشكليات الجوهرية والشكليات الثانوية يقوم على أساس إذا ما كانت تلك الشكالية مؤثرة في عمل الإدارة، والتي يمكن الاستدلال عليها من خلال إلزاميتها وما إذا

كان احترامها من شأنه أن يؤدي إلى صدور القرار على نحو مختلف سواء تعلق الأمر بمصالح الأفراد أم بالمصلحة العامة<sup>83</sup>.

**ثانياً: شكليات وإجراءات ثانوية، وهي الشكليات والإجراءات التي تصدر الهيئة المحلية فيها قرار الضبط الإداري ولها سلطة تقديرية في شكل القالب وطبيعة الإجراءات التي يصار إليه القرار، وذلك عندما لا ينص القانون على شكلية محددة أو إجراء محدد والتي إن تم إغفالها أو تركها لا تحدث تغييراً أو تأثير على فحوى القرار أو من صدر بحقه، كأن تُصدر الهيئة المحلية قرارها شفوياً أو أن تقوم باتخاذ تدابير دون إخطار مسبق للمعني، وفي هذه الحالة يلعب القاضي الإداري دوراً هاماً في فحص ودراسة مدى أهمية إغفال وعدم مراعاة الشكل والإجراء على صحة القرار ومشروعيته،" يرى غالبية الفقه أن معيار التفرقة بين الشكليات الجوهرية والشكليات الثانوية يتمثل في تحديد تأثير الشكلية على مضمون القرار. فإذا كانت الشكلية الإجرائية لا ولم تؤثر على مضمون القرار الصادر عدت شكلية ثانوية وإلا كانت شكلية جوهرية<sup>84</sup>.**

والقاضي الإداري في معرض تحققه وفحصه لالتزام الهيئات المحلية فيما يصدر عنها من قرارات ضبط إداري بالشكليات والإجراءات التي نص عليها المشرع، أو تلك التي لم يتعرض لها ولم يلزم الإدارات والهيئات المحلية بشكلية أو إجراء محدد وتركها لسلطتها التقديرية، إنما تُوجبها متطلبات العدل وحماية الحقوق والحريات الفردية، حيث يقوم بدوره وواجبه القانوني ويرسي مبادئ العدل والإنصاف، ويُشيع حالةً من التوازن بين ما تتمتع به الهيئات المحلية من امتيازات السلطة العامة وبين ما يجب أن يحظى به الأفراد من مقومات التقاضي العادل وضمانات حماية حقوقهم وحرياتهم قبالة ما

<sup>83</sup> عدنان عمرو، القضاء الإداري في فلسطين - دراسة مقارنة - القدس، فلسطين، 2015م، ص 306.

<sup>84</sup> علي خاطر شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص 798.

قد ينجم عن تلك القرارات من تعسف أو غلو في المساس بحقوقهم أو تقييد حرياتهم دون وجه حق أو مسوغ قانوني أو تناسبية بين الأثر والضرورة.

لا تتور إشكالية عند اضطلاع القاضي الإداري بمحاكمة قرارات الضبط الإداري معرض الطعن من حيث تحقق الشكلية أو الاجراء المنصوص عليها قانوناً، حيث ينحصر دوره بتطبيق القانون، إنما تتور الإشكالية عندما لا يحدد المشرع شكلية أو اجراء معين في كيفية اتخاذ القرار، عندها يتجلى دور الرقابة القضائية في إعمال مبادئ العدل والإنصاف ووزن أهمية هذه الشكلية أو الاجراء إذا ما كانت جوهرية أو غير جوهرية، وإذا ما كان مراعاتها من قبل مصدر القرار يفضي إلى أثر يؤثر في القرار وانعكاساته على الأفراد والهيئة المحلية في أن واحد، كان يمكن لو تمت مراعاتها أن يكون أكثر عدلاً واجدى نفعاً لمصلحة الأفراد والهيئة المحلية، وبالتالي أكثر توازناً بين حقوق وحريات الأفراد وبين حماية النظام العام.

### **المطلب الثاني: أوجه الرقابة القضائية على الشرعية الداخلية لأعمال الضبط الإداري**

تمتد الرقابة القضائية على القرارات والأعمال القانونية والمادية الصادرة عن الجهة الإدارية أو الجهات الضبطية الإدارية ومن ضمنها الهيئات المحلية الى فحص شرعيتها الداخلية من حيث تحقق أركان السبب والمحل والغاية لفرض رقابة القضاء الإداري على شرعية هذه القرارات للحكم بمشروعيتها من عدمه في دعاوى الإلغاء المنظورة أمامه والحكم فيها إعمالاً للقانون وحماية لمبدأ المشروعية، وهذا ما سنطرقه في هذا المطلب.

## الفرع الأول: الرقابة القضائية على ركن السبب في أعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية

### الفلسطينية

تباشر الرقابة القضائية رقابتها على ركن السبب في قرارات الضبط الإداري في ثلاثة اتجاهات في معرض تحققها من شرعيته وهذه الاتجاهات هي:

**أولاً: وجود الوقائع وقيامها،** يقوم القاضي الإداري في معرض فحصه ووزنه لركن السبب بالتأكد من وجود السبب وقيامه عند اتخاذ القرار من قبل الهيئة المحلية، فالأصل في القرارات الإدارية أنها قائمة على سبب صحيح يمثل حالة قانونية أو واقعية أو مادية دفعت الجهة الإدارية أو هيئة الضبط الإداري المحلية القيام به حماية للنظام العام ليكتسب المشروعية، وأن لم يفرض المشرع تسببها كأصل عام وذلك بإجماع الفقه الإداري في الدول المقارنة، والأصل العام أن الإدارة غير ملزمة بأن تقصح للأفراد عن السبب الذي تدخلت بناء عليه...<sup>85</sup>.

وندلل على ذلك بمثال صدور قرار ضبط اداري من قبل الهيئة المحلية بإزالة الجزء المخالف من بناء، وهنا يكمن دور القاضي الإداري في التحقق من وجود السبب الذي أفضى إلى صدور قرار الضبط الذي كان سبباً في الأثر المترتب على القرار وهو الإزالة، فمهمة القاضي الإداري أن يدقق ويبحث إذا ما كانت تقديرات الهيئة المحلية صحيحة من عدمها، ومن صحة قيام الواقعة وتحققها ليحكم بمشروعية القرار من عدمه<sup>86</sup>.

<sup>85</sup> سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 148.

<sup>86</sup> ثم إن أسباب التسوية، أي الاعتبارات المتعلقة بوضع واقعي أو قانوني، التي تشكل أساس القرار يجب أن تكون دائماً صحيحة مادياً وقانونياً، حتى لو كانت الإدارة ملك سلطة استثنائية لتقدير مدى هذا الوضع ونتائجه. جورج فوديل، بيار دلفولفية، الجزء الأول، مرجع سابق، ص 441.

**ثانياً: التكيف القانوني للوقائع،** لاكتساء قرارات الضبط الإداري بالمشروعية، يقوم القاضي

الإداري ببسط رقابته من خلال التكيف القانوني لسبب القرار الضبطي من حيث صحة الواقعة وقانونيتها التي استندت الهيئة المحلية إليها في إصدار قرارها الضبطي<sup>87</sup>، وقد أقرت محكمة العدل العليا الأردنية" أن اللجنة المحلية قد قررت إزالة أبنية المستدعين المقامة في سوق الحلال المشار إليه أنفاً لأنها تشكل مكرهة صحية، بينما ثبت بالكشف الحسي أن الأبنية بذاتها لا تشكل مكرهة صحية وإنما وجود الحلال في السوق هو الذي يشكل تلك المكرهة ولذا فإن القرار بإزالة الأبنية بحجة أنها تشكل مكرهة صحية لا يستند إلى أساس واقعي سليم"<sup>88</sup>

تثور مشكلة ركن السبب عندما ينص المشرع على أسبابٍ محددةٍ تلزم الإدارة والهيئات المحلية في القرارات التي تصدر عنها حتى تكتسي هذه القرارات بالشرعية، ففي هذه الحالة يجب على الإدارة أو الهيئة المحلية أن تتقيد بما نص عليه المشرع، وإذا ما خالفت السبب الذي حدده المشرع، فإن قرارها يكون حرياً بالإلغاء من قبل القاضي الإداري لمخالفته القانون، "يتعين على الإدارة الاستناد حين إصدارها لقرارها إلى الوقائع التي حددها المشرع، فإذا حدد المشرع واقعة معينة وجعلها سبباً لقرار معين، فلا تمتلك الإدارة الاستناد إلى واقعة أخرى غير تلك الواقعة"<sup>89</sup>، وقد قضت محكمة العدل الأردني في هذا الشأن في حكمها في الدعوى رقم (2010/499) "وحيث من الثابت من تقرير كشف اللجنة المشكلة في محافظة العاصمة التي أجرت الكشف على مركز الألعاب الكهربية والالكترونية العائد للمستدعي المطلوب الترخيص له بأن هذا المركز ملاصق للكنيسة ولا يبعد عن مستشفى بقره سوى 150متر، وبما إن من شأن ترخيص هذا المركز أن يشكل مخالفة للأسس والتعليمات المقررة

<sup>87</sup> لمزيد من التبحر أنظر، علي خطر شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص 910 وما بعدها

<sup>88</sup> قرار محكمة العدل العليا الأردنية بتاريخ 1986/6/30، مجلة نقابة المحامين 1987، ص 234. مشار إليه: علي خطر شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص 914.

<sup>89</sup> علي خطر شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص 901.

لمنح مثل هذا الترخيص فإن قرار رفض منح الترخيص قد قام على سبب يبرره وبالتالي فإن أسباب الطعن لا ترد على القرار المطعون فيه...<sup>90</sup>، كذلك قضت محكمة العدل العليا الفلسطينية "... وعليه وحيث أن القرارين بإلغاء وسحب الرخص الممنوحة للمستدعي والمبينة في لائحة الاستدعاء جاءا سليمين ومستتدين لما يبرر إصدارهما فإننا نقرر رد هذا الاستدعاء وإلغاء...<sup>91</sup>". والسبب إما أن يكون واقعة قانونية مستندة الى نص قانوني، أو صدور حكم قضائي بإزالة مخالفة في بناء تقوم الهيئة المحلية بناءً عليه بإزالة الجزء المخالف، وفي هذا المجال نشير إلى حكم محكمة العدل العليا بمرام الله" إذا ثبت نتيجة الخبرة أن السور الذي أقامه المستدعي على حدود أرضه لا يجاوز الارتقاع القانوني، إضافة إلى أنه قد حصل على إذن أشغال يدل على سلامة الوضع التنظيمي في مبناه فيكون سحب إذن الأشغال من قبل اللجنة المحلية مخالفا للقانون طالما لم ينشأ أي ظرف يبرر للجنة التنظيم المحلية سحب إذن الإشغال وتوجيه الإخطار للمستدعي مما يستوجب إلغاء القرار الطعين.<sup>92</sup>

يعرف د. عدنان عمرو السبب بأنه "المبرر أو الدافع لاتخاذ القرار، ويمثل عنصر البدء في وجود القرار ويعبر عن حالة واقعية أو قانونية تحمل الإدارة على التدخل بقصد إحداث أثر قانوني"<sup>93</sup>، وعرفه مجلس الدولة المصري في حكمه الصادر في 22 ديسمبر سنة 1953 "والسبب بوجه عام هو الحالة الواقعية أو القانونية التي تسوغ تدخل رجل الإدارة بسلطته الملزمة..<sup>94</sup>. فسبب قرار الضبط الإداري أو العمل القانوني الذي يحمل الهيئة المحلية لاتخاذها أو القيام به يجب أن يكون قائماً وحقيقياً

<sup>90</sup> حكم العدل العليا الأردنية رقم (2010/499)، المنارة، المجلد 21، العدد ب/4. 2015. مشار إليه: مؤيد الخوالدة، موقف محكمة العدل الأردنية من التعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة، ص 436.

<sup>91</sup> قرار محكمة العدل العليا الفلسطينية، دعوى رقم 98/3، بتاريخ 2004/6/16.

<http://muqtafi.birzeit.edu/courtjudgments/ShowDoc.aspx?ID=35661>

<sup>92</sup> قرارها رقم 333 لعام 1995- مجلة نقابة المحامين تشرين الثاني 1997 - ص 4347، مشار إليه: عدنان عمرو، القضاء الإداري في فلسطين، مرجع سابق، ص 331.

<sup>93</sup> عدنان عمر، مبادئ القانون الإداري- وسائل تنفيذ النشاط الإداري-، مصدر سابق، المطبعة العربية الحديثة، القدس، فلسطين. 2010، مرجع سابق ص 68.

<sup>94</sup> مجموعة أحكام مجلس الدولة المصري، السنة الثامنة، ص 319. نقلا عن د. سليمان طماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 144.

له وجود واقعي أو حالة ينطبق عليها القرار لتفعيله حتى تستكمل أركان شرعيته إضافة لباقي أركان شرعية القرار أو العمل الضبطي الإداري ليستند للمشروعية، ويستهدف حماية النظام العام.

يخضع ركن السبب كأحد أركان الشرعية الداخلية لرقابة القضاء الإداري، حيث يقوم القاضي الإداري بالتأكد من وجوده وصحته وسلامته ومشروعية السبب إعمالاً لمشروعية أعمال الضبط الإداري التي تصدر عن الهيئات المحلية، سواء كان السبب واقعة قانونية أو مادية ومدى انطباق شروط صحة السبب بما ينسجم مع مبدأ المشروعية وتحقيقاً للنظام العام، وتكمن مهمة القاضي الإداري في ذلك بالتحقق من أن السبب الذي بني عليه قرار الضبط الإداري قائماً وصحيحاً ومشروعاً ومرتبباً في التعليل السببي الذي صدر عن هيئة الضبط الإداري، وأنه جاء منسجماً مع القانون ليصدر حكمه بمشروعيته وسلامته وصحته ومحققاً للشرعية الداخلية في هذا الركن، وبخلاف ذلك فإن القاضي الإداري يحكم بإلغاء القرار أو العمل الضبطي لعدم تحقيقه مبدأ المشروعية ولمخالفته القانون، وفي هذا السياق فقد قضت محكمة العدل العليا الفلسطينية في الدعوى رقم 2004/14 بتاريخ 2003/12/16 "وعليه وحيث أن القرار المطعون فيه يكون مفتقراً للسبب والدافع الذي يحقق المصلحة العامة المتواخاة ولا يؤدي الى تحقيق نفع عام إنما يضر فقط في مصلحة المستدعية وقد تم اتخاذه دون مبرر قانوني أو واقعي، وحيث أن مصدر القرار يكون بذلك قد تجاوز سلطته التقديرية مما يجعل قراره هذا معيباً من هذه الناحية وواجب الإلغاء"<sup>95</sup>، وفي ذات السياق يقول د. سليمان الطماوي: "ورقابة القضاء الإداري لصحة الحالة الواقعية أو القانونية التي تكون ركن السبب تجد حدها الطبيعي في التحقق مما إذا كانت النتيجة التي انتهى إليها القرار في هذا الشأن مستخلصة استخلاصاً سائغاً من أصول تنتجها ماديا أو قانونيا. فإذا كانت منتزعة من غير أصول موجودة، أو كانت مستخلصة من

<sup>95</sup> قرار محكمة العدل العليا الفلسطينية، دعوى رقم 2002/14 بتاريخ 2003/12/16.

<http://muqtafi.birzeit.edu/courtjudgments/ShowDoc.aspx?ID=35661>

أصول لا تنتجها، أو كان تكييف الوقائع \_ على فرض وجودها مادياً\_ لا ينتج النتيجة التي يتطلبها القانون، كان القرار فاقداً لركن من أركانه هو ركن السبب، ووقع مخالفاً للقانون"<sup>96</sup>.

تأسيساً على ما سبق فإن مضمون رقابة القاضي الإداري على ركن السبب في التحقق من وجود الأسباب القانونية والوقائع المادية، وسلامة التكييف القانوني لها، والرقابة على القيمة الذاتية للسبب الموجب لاتخاذ التدبير الضبطي وحقيقة إخلالها بالنظام العام ومدى القيمة والضرورة دفعت الإدارة لإصدار قرارها أو القيام بالعمل المادي بما يتلائم مع مبدأ المشروعية ويجيز تقييد الحقوق والحريات الفردية، وعليه يصدر القاضي حكمه إما بتحقيق شرعية ركن السبب وبالتالي شرعية العمل الضبطي أو عدم تحققه، وبالتالي يحكم بعدم مشروعية العمل الضبطي وإلغاءه إعمالاً لمبدأ المشروعية وتكريساً للقانون" بعد أن يراقب القاضي الإداري الوجود المادي للوقائع فإنه ينتقل إلى المرحلة الثانية في رقابة السبب وتتصب على التأكد من سلامة التكييف أو الوصف القانوني الذي أصبغته الإدارة على هذه الوقائع فإذا كان هذا الوصف سليماً من الناحية القانونية كان القرار صحيحاً أما عكس ذلك فإن القرار معيب بعيب السبب"<sup>97</sup>.

## الفرع الثاني: الرقابة القضائية على ركن المحل في أعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية

### الفلسطينية

يشكل ركن المحل لقرارات الضبط الإداري الذي تصدر عن الهيئات المحلية الركن الثاني لأركان الشرعية الداخلية لهذه القرارات، والذي تخضع لرقابة القاضي الإداري في دعاوى الإلغاء التي ينظرها إعمالاً لمبدأ المشروعية وحمايةً للحقوق والحريات الفردية.

<sup>96</sup> سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 51.

<sup>97</sup> عبد العزيز عبد المنعم خليفة، (أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري)، مصر، دار الفكر العربي، 2002، ص 236. عمر بوقريط، الرقابة القضائية على تدابير الضبط الإداري، مرجع سابق، ص 112.

يقصد بمحل القرار الإداري الأثر القانوني<sup>98</sup>، الحال والمباشر المترتب على هذا القرار إما بإنشاء مركز قانوني جديد أو بتعديل مركز قانوني أو بإلغائه، سواء كان قراراً فردياً يخاطب شخصاً أو اشخاصاً بذواتهم أو كان قراراً تنظيمياً عاماً يحدث ذلك الأثر كلما انطبقت الشروط على حالة معينة. ونمثل على ذلك بصدور قرار من الهيئة المحلية بإلغاء ترخيص بناء لصدوره مخالفاً لشروط أنظمة البناء المعمول بها، فمحل قرار الضبط الإداري هو إلغاء رخصة البناء الصادرة مخالفة لشروط أنظمة البناء.

ويجب التمييز بين ركن المحل للقرار الضبطي الصادر عن الهيئة المحلية وركن السبب، وفي هذا يقول د. علي خطار شطناوي: "ويرتبط عيب مخالفة القاعدة القانونية بمحل القرار الإداري. فيقصد بالمحل الأثر القانوني الذي يترتب عليه القرار، فيصدر القرار بهدف إحداث أثر قانوني معين، أي إحداث مركز قانوني جديد، أو تعديل، أو إلغاء، مركز قانوني قائم، لهذا لا يجوز الخلط بين عدم المشروعية التي تشوب أسباب القرار، وتلك التي تلحق بالمحل. فتتعلق عدم مشروعية المحل في مادة القرار وموضوعه، وهي عملية تالية ولاحقة لعملية تقدير أسباب القرار، كما أنها ترد على موضوع التعبير عن الإرادة، أي أنها ترد على القرار الذي تعتمده الإدارة اتخاذه، هكذا تدور عملية تقدير محل القرار في تحديد مدى ضرورة اتخاذ القرار، ومن ثم تحديد مضمونه بالمقارنة مع الأسباب التي تم التحقق من وجودها المادي ومن صحة تكيفها القانوني أولاً"<sup>99</sup>.

تلتزم الهيئات المحلية في تحديد محل قرار الضبط الإداري بما نص عليه القانون، فقد يحدد المشرع نصاً واضحاً لمحل القرار وفق مبدأ تخصيص الأهداف، وعليه فإن سلطة الهيئة المحلية هنا مقيدة بما نص عليه المشرع ولا سلطة تقديرية لها في اختيار البدائل لأن ذلك سيجعل من قرارها

<sup>98</sup> يعرف د. عدنان عمرو الأثر القانوني بأنه إنشاء حالة قانونية معينة أو تعديلها أو إلغائها. "د. عدنان عمرو، وسائل تنفيذ النشاط الإداري، مرجع سابق، ص 31.

<sup>99</sup> علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص 805.

الضبطي مخالفا للقانون، ويؤول به إلى الإلغاء من قبل القاضي الإداري الذي ينظر القضية لمخالفته القانون.

ويتميز الأثر القانوني المترتب على محل القرار الإداري الضبطي بأنه يصدر عن الهيئة المحلية بإرادتها المنفردة ويحولها تنفيذه بكافة وسائل تنفيذ القرارات كسلطة عامة مما قد يعرض الحقوق والحريات الفردية للمساس بها أو الغلو بتقييدها، مما يستوجب رقابة القاضي الإداري في دعاوى الإلغاء لتكريس مبدأ المشروعية والحيلولة من وقوع الإدارة أو الهيئات المحلية في عيب مخالفة القانون.

### الفرع الثالث: الرقابة القضائية على ركن الغاية في أعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية

#### الفلسطينية

يتمثل دور الرقابة القضائية على ركن الغاية في التحقق وفحص قرارات الضبط الإداري الصادرة عن الهيئات المحلية من حيث استهدافها المصلحة العامة بشكل عام، أو مصلحة عامة محددة بنص القانون وفق مبدأ تخصيص الأهداف ليصدر القاضي حكمه إما باكتساء القرار بشرعية ركن الغاية ومطابقته القانون، وبالتالي تجسيد الهيئات المحلية مبدأ قرينة الصحة والسلامة في قراراتها، أو بإلغاء القرار وإعدامه لعدم استيفائه شروط صحة وسلامة ركن الغاية وولوج الهيئة المحلية في ذلك القرار مسالك تجاوز حد السلطة وإساءة استعمالها.

يشكل ركن الغاية أحد أركان الشرعية الداخلية للقرارات الإدارية وقرارات الضبط الإداري، والغاية هي الهدف النهائي الذي يسعى مصدر القرار الإداري إلى تحقيقه، والذي يجب أن يصب في المصلحة العامة بشكل عام أو مصلحة مجتمعية محددة بعينها بنص القانون للمجتمع. "القرار الإداري ليس غاية في حد ذاتها بل هو وسيلة لتحقيق الغايات والأهداف والمصالح العامة للمجتمع، فإذا كان

مصدر القرار الإداري يستهدف غاية بعيدة عن المصلحة العامة أو غاية بعيدة عن الغاية التي حددها القانون فإن قراره يكون مشوباً بعيب الانحراف في استعمال السلطة، ويطلق عليه أيضاً عيب إساءة استعمال السلطة مما يجعل القرار مستحقاً للإلغاء<sup>100</sup>.

تعدد التعريفات الفقهية لركن الغاية فقد عرفه د. سليمان طماوي بأنه: "هو النتيجة النهائية التي يسعى رجل الإدارة إلى تحقيقها من وراء اتخاذ قراره، أما الفقيه دوجي فقد عرفه بأنه: "ذلك التصور المتولد في ذهن رجل الإدارة، بأنه لو حقق محل إرادته، فإنه يهيء فرصة تحقق أو تساعد على تحقيق رغبة لديه أو لدى فرد آخر"<sup>101</sup>، وعرفه الفقيه بونار بأنه: "النتيجة النهائية التي يسعى رجل الإدارة إلى تحقيقها عن طريق الأثر المباشر المتولد عن عمله"<sup>102</sup>.

يتضح من تعريفي د. سليمان طماوي، والفقيه بونار أن الغاية النهائية لقرار رجل الإدارة هو الهدف النهائي الذي يفضي إليه القرار الإداري محدثاً أثراً قانونياً بحق من صدر القرار اتجاهه.

تعتبر المصلحة العامة الهدف النهائي للقرارات الإدارية التي تصدر عن الجهات الإدارية في ممارستها لمهامها وصلاحياتها استناداً لمبدأ المشروعية، وينطبق هذا المفهوم على أعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية التي تهدف من خلال قراراتها وأعمالها القانونية تحقيق المصلحة العامة المتمثلة في حماية النظام العام في المجتمع ودرء الأخطار عنه، وإذا ما حادت الإدارة أو الهيئة المحلية في غاية قرار الضبط الإداري عن تحقيق المصلحة العامة متجهة لتحقيق مصالح شخصية أو سياسية أو عائلية أو محاباة للغير أو انتقام من آخر فإنها تكون قد قرارها يكون مشوباً بعيب انحراف الغاية عيب إساءة استعمال السلطة وأصبح حرياً بالإلغاء من قبل القاضي الإداري، وهذا ما أكدته

<sup>100</sup> عدنان عمرو، القضاء الإداري في فلسطين، مرجع سابق، ص 319.

<sup>101</sup> مشار إليه، سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 236.

<sup>102</sup> المرجع السابق، ص 237.

محكمة العدل العليا برام الله في قرارها رقم 2010/602 "إن مظاهر الانحراف في السلطة تتمثل في تحقيق مصالح شخصية لمصدر القرار أو الغير أو لتحقيق مصالح دينية أو سياسية أو بقصد الانتقام أو بهدف المحاباة للغير"<sup>103</sup>.

والغاية في القرار الإداري بشكل عام أو بقرارات وأعمال الضبط الإداري بشكل خاص تقتض المصلحة العامة، وهي تتعلق بحماية النظام العام بكافة عناصره ما لم يحدد النص القانوني غاية أو عنصر محدد من عناصر النظام بعينه "مبدأ تخصيص الأهداف"، وهذا هو جوهر الاختلاف بين السلطة التقديرية والسلطة المقيدة في أعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية فيما يتعلق بالمصلحة العامة وفي هذا السياق يقول جورج فوديل، بيار دلفولوفية: "ويجري الحكم على عمل الإدارة، عندما تكون في وضع صلاحية مقيدة من وجهة نظر القانونية. وقد تتخذ قرارها إما وفقاً لما يفرض القانون أو الأنظمة عليها أو عكس ذلك، فيكون قرارها قانونياً أو غير قانون. وعندما تكون للإدارة، على العكس سلطة استثنائية لا يمكن الحكم على قرارها إلا من وجهة نظر الملائمة: فيكون ملائماً أو غير ملائم، أو موقفاً أو سيئاً، بيد أنه لا يكون غير قانوني طالما أن الإدارة كانت حرة في التصرف في هذا الاتجاه أو ذاك"<sup>104</sup>، فهي تقتض حماية النظام بشكل عام كغاية مفترضة تتسع فيها السلطة التقديرية للهيئات المحلية، أو تخضع لمبدأ "تخصيص الأهداف" في ظل السلطة المقيدة التي تلتزم فيها الهيئات المحلية بما حدده المشرع في نص القانون عندما ينص على هدف ضبطي بعينه<sup>105</sup>، ويشكل تجاوز الهيئة المحلية لما نص عليه القانون خرقاً لمبدأ المشروعية ولو استهدف حماية النظام العام أو تحقيق مصلحة تتجاوز ما تم تحديده في النص القانوني "يتدخل واضح الدستور نفسه أحياناً لتحديد

<sup>103</sup> مجموعة المبادئ الصادرة عن محكمة العدل العليا الفلسطينية المنعقدة برام الله للسنوات 2010-2011 - ص 341. مشار إليه: عدنان عمرو، القضاء الإداري في فلسطين، مرجع سابق، ص 322.

<sup>104</sup> جورج فوديل، بيار دلفولوفية، الجزء الأول، مرجع سابق، ص 440.

<sup>105</sup> وأكثر من ذلك لا يكفي أن تتابع الإدارة هدف مصلحة عامة معين، ففي معظم الحالات تلتقي سلطة إدارية محددة صلاحية كهذه لغاية مصلحة عامة محددة ولا تستطيع استخدامها لغاية مصلحة أخرى. المرجع السابق، ص 434.

المصلحة العامة. وهكذا وضعت مقدمة دستور 1946 الصحة وأمن الشغيلة وحماية الأسرة والمرأة والولد إلخ في مصف غايات المصلحة العامة.<sup>106</sup>، وبالتالي يخل بأحد أركان الشرعية الداخلية لقرار الضبط الإداري، مما يجعله حري بالإلغاء من قبل القاضي الإداري لمخالفته القانون "المصلحة العامة هي في الواقع العملي قاعدة إلزامية للسلوك الإداري السليم، بحيث يتوجب على الجهات الإدارية المختلفة العمل على تحقيقها، ولهذا لا تمتلك أي جهة إدارية أيًا كانت ان تتحلل من تحقيق المصلحة العامة باعتبارها الهدف العام للاختصاص الوظيفي، وإلا ارتكبت مخالفة قانونية وانحرفت عن تحقيق المصلحة العامة"<sup>107</sup>.

تنص المادة رقم (34) من قانون تشكيل المحاكم النظامية في فلسطين رقم (5) لسنة 2001م على "يشترط في الطلبات والطعون المرفوعة لمحكمة العدل العليا من الأفراد أو الهيئات الواردة في المادة رقم (33) من هذا القانون أن يكون سبب الطعن متعلقًا بواحد أو أكثر مما يلي 1- الاختصاص. 2- وجود عيب في الشكل. 3- مخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها. 4- التعسف في أو الانحراف في استعمال السلطة على الوجه المبين في القانون"<sup>108</sup>.

يتضح من المادة أعلاه أن ركن الغاية كأحد أركان الشرعية الداخلية للقرار الإداري أو قرار الضبط الإداري يشكل أحد أوجه الطعن في القرار الإداري، وأن تخلف هذا الركن يجعل تلك القرارات مشوبة بعيب الانحراف في استعمال السلطة، ويزعزع الثقة بقرينة الصحة والسلامة المفترضة في قرارات وأعمال الضبط، وينحى بالهيئة المحلية والإدارات منحى يشوبها بعيب تجاوز سلطاتها التي منحت لها لتحقيق المصلحة العامة، وتتعارض مع مبدأ المشروعية، وتهدر مبدأ أساسياً في القانون

<sup>106</sup> المرجع السابق، ص 431.

<sup>107</sup> على خطر شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، ص 838.

<sup>108</sup> فلسطين، قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001م، المادة رقم (34).

الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته، والذي يؤكد على احترام الحقوق والحريات الفردية الذي يجعلها عرضة لدعاوى الإلغاء، "إن مبدأ المشروعية يفرض على الإدارة الخضوع لمجموعة القواعد القانونية، وتطابق نشاطاتها العامة مع القانون، إلا أنه بالرغم من سيادة القانون، تعتمد الإدارة أحياناً إلى إساءة استعمال سلطاتها وتتعسف بقراراتها ضد الأفراد والمؤسسات. ولمواجهة تعسف الإدارة، والحد من صلاحياتها الاستثنائية ومزاجياتها أحياناً، تلجأ الدولة لممارسة رقابتها على أعمال الإدارة بواسطة السلطة القضائية التي تعتبر الحامية الطبيعية للحقوق والحريات، والضامنة لاحترام مبدأ المشروعية..."<sup>109</sup>.

ويعتبر عيب الانحراف عن الغاية حديثاً في القضاء الإداري، ويتميز بعدة ميزات يختلف فيها عن الأركان الأخرى لارتباطه بما يضمه مصدر القرار في نفسيته وصعوبة اثباته في دعاوى الإلغاء مما يلقي عبء اثباته على مدعيه، وفي ذلك قضت محكمة العدل العليا الفلسطينية في رام الله في معرض قرارها في الدعوى رقم 2004/31" كما وانه لا يرد النعي بأن القرار المطعون فيه مشوب بعيب إساءة استعمال السلطة حيث أن الأصل في القرار الإداري هو صدوره بريء في بواعثه وأهدافه والنعي عليه بإساءة استعمال السلطة مؤداه انحرافه عن المصلحة العامة، أو مجازاته لأغراض بذاتها رصدها المشرع عليه وانه متى كان هذا العيب ينال من الغاية التي توختها اللجنة المحلية للتنظيم والبناء في قرارها فإنه يعد عيباً قسدياً لا يفترض وإنما يتعين أن يقوم الدليل عليه من وقائع محددة لها وجود في أوراق الدعوى وهو ما تخلف في الطعن المائل مما يتعين معه رد هذا الطعن.<sup>110</sup>، وفي ذات السياق فقد أكدت محكمة العدل العليا الأردنية" وبما أن الأصل في القرار الإداري أن يصدر صحيحاً مالم ترد بيينة تثبت عكس ذلك، وحيث لم تقدم في الدعوى أي بيينة، تثبت أن القرار المطعون

<sup>109</sup> عيسى بيرم، الحريات العامة وحقوق الإنسان بين النص والواقع، مرجع سابق، ص 213.

<sup>110</sup> قرار محكمة العدل العليا الفلسطينية برام الله، دعوى رقم 2004/31، بتاريخ 2008/9/10.

<http://muqtafi.birzeit.edu/courtjudgments/ShowDoc.aspx?ID=57333>

فيه قد صدر مشوباً بأي عيب من عيوب القرارات الإدارية، فإن أسباب الطعن لا ترد عليه وتكون الدعوى حقيقةً بالرد<sup>111</sup> وهو ليس من النظام العام كعيب الاختصاص، وبالتالي لا يثيره القاضي من تلقاء نفسه، ولا يلجأ إليه القاضي الإداري طالما وجدت أمكانية الحكم بإلغاء القرارات بالحكم على عدم مشروعيتها من خلال إثبات عيب آخر من العيوب التي تتعلق بالشرعية الخارجية أو الداخلية للقرار الإداري تجنباً للخوض في هذا العيب بميزاته الخاصة والتي تفرض صعوبات وتعقيدات في وصول القاضي الإداري إلى كنه ما أضره مصدر القرار في سيرته، حيث يجمع الفقهاء أن هذا العيب هو أمر كامن في نفسية مصدر القرار يهدف من خلاله تحقيق غاية يضرها في نفسه بعيدة عن المصلحة العامة وحماية النظام العام<sup>112</sup>.

إن انحراف الجهة الإدارية أو الهيئة المحلية عن المصلحة العامة أو الغاية التي حددها القانون بعينها وسعيها لتحقيق مصلحة شخصية يشكل هدراً لأحد أركان الشرعية الداخلية للقرار الإداري أو قرار الضبط الإداري وينزع عنه شرعيته القانونية ويخل بقرينة الصحة والسلامة المفترضة في قرارات الإدارة والهيئات المحلية ويشكل مساساً بالحقوق والحريات الفردية، وهذا ما أكدت عليه محكمة العدل العليا برام الله في الدعوى رقم 2010/602<sup>113</sup>. وكذلك في قرارها في الدعوى رقم 126 لعام 1988 حيث قضت "أن الغاية التي يجب أن تستهدفها لجنة التنظيم المحلية من إصدار القرارات التنظيمية والإخطارات هي خدمة الصالح العام وأن التسلط على بناء مع الإبقاء على مجموعة من الأبنية المجاورة والمماثلة في الوضع التنظيمي المخالف دون التعرض لها بالملاحقة لا تخدم المصلحة العامة ولا تحقق الغاية من التنظيم، كما أن استهداف مصلحة خاصة وخدمة شخصية من اتخاذ هذه

<sup>111</sup> قرار محكمة العدل العليا الأردنية، 1998/3/29، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1999، ص 40. مشار إليه: علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص 606.

<sup>112</sup> انظر عدنان عمرو، القضاء الإداري في فلسطين، مرجع سابق، ص 320، 321.

<sup>113</sup> مجموعة المبادئ الصادرة عن محكمة العدل العليا الفلسطينية برام الله المنعقدة برام الله للسنوات 2010-2011 - ص 341، مشار إليه: عدنان عمرو، المرجع السابق، ص 322.

القرارات هو أثر لا يمت الى الصالح العام بصلة بل يستهدف تحقيق غاية غير مشروعة<sup>114</sup>، وفي ذات السياق فقد أكدت محكمة العدل العليا الفلسطينية في رام الله في قرارها رقم 2002/14 على ضرورة تقييد الإدارة في أعمال حالة من التوازن في حقها في ممارسة صلاحياتها من أجل تحقيق المصلحة العامة والنظام العام وبين حقوق الافراد وحررياتهم فلا يشوب قراراتها وأعمالها إفراط أو تعسف وغلو في استخدام السلطة التقديرية الممنوحة لها بما يؤدي إلى إساءة استعمال السلطة مما يهدر مبدأ المشروعية حيث جاء في متن قرارها "... ولهذا فقد استقر قضاء هذه المحكمة وعلى ضوء ما ارتأته من عدم الإفراط في منح الإدارة حقا مطلقا تتحكم من خلاله في تصرفاتها تجاه الأفراد وكذلك عدم التفريط في حقها بأن تكون لها صلاحية اتخاذ القرارات من اجل النفع العام على أن تخضع مثل هذه القرارات التي يتخذها مجلس الوزراء للرقابة القضائية ومن خلال محكمة العدل العليا للثبوت من أن قرار الإحالة على التقاعد الذي يصدره مجلس الوزراء قائم بالفعل على تحقيق المصلحة العامة والنفع العام والاطمئنان إلى أن هذا القرار نابع عن أمر ملح وضروري لتحقيق هدف عام ومشروع وصادر في حدود المشروعية وعدم إساءة استعمال السلطة"<sup>115</sup>.

يتضح مما سبق أن غاية قرارات الضبط الإداري يجب أن تقضي الى تحقيق مصلحة عامة أو مصلحة عامة محددة إذا ما حددها المشرع بعينها "مبدأ تخصيص الأهداف"، وان لا يخالف القرار محله ليكون قراراً محققاً لهذا الركن من اركان شرعيته، وأن يكون الهدف منها حماية النظام العام، وحماية قرينة الصحة والسلامة لقرارات وأعمال الضبط الإداري بمنأى عن ممارسة سلطة تحكيمية تتجاوز حدود السلطة التقديرية الممنوحة للإدارة والهيئات المحلية درعاً وتحصيناً لها من تجاوز حد السلطة، ودون تفريط في واجب وحق هذه الهيئات في ممارسة صلاحياتها الهادفة للمصلحة العامة

<sup>114</sup> قرارعدل عليا رام الله رقم (126) لعام 1988- مجلة نقابة المحامين لسنة 1990- ص 533. المرجع السابق، ص 323.

<sup>115</sup> قرار محكمة العدل العليا الفلسطينية، دعوى رقم 2002/14، بتاريخ 2003/12/16.

وحماية النظام العام. ويختص القضاء الإداري بموجب القانون في وزن ومحاكمة كل ما يصدر عن الهيئات المحلية من قرارات وأعمال ضبط إداري من حيث صحة وسلامة ركن الغاية في دعوى الإلغاء المعروضة عليه، حيث يقع عبء إثباته على المدعي، لإنزال حكم القانون من أجل تكريس مبدأ سيادة القانون حماية للنظام العام والحقوق والحريات الفردية.

## خلاصة الفصل الأول

تمثل الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية الوسيلة القانونية التي تحمي قيم وغايات سامية تعكس الواقع الفعلي لمظاهر دولة القانون الديمقراطية، حيث تهدف الرقابة القضائية لحماية مبدأ سيادة القانون والحقوق والحريات الفردية، وتكريس مبدأ تمتع أعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية بقرينة الصحة والسلامة، من خلال رقابة المشروعية في دعاوى الإلغاء التي ينظرها القاضي الإداري للتحقق وفحص تطابقها مع قواعد الشرعية الخارجية والقانونية، وإنزال حكم القانون عليها، إعمال التوازن بين تلك الغايات التي يحميها القانون الأساسي المعدل، وحق الهيئات المحلية في القيام بواجبها وممارسة صلاحياتها، حماية للنظام العام في الدولة، والذي يشكل الوجه الآخر لمبدأ المشروعية.

تناول هذا الفصل مضمون الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية من خلال المبحث الأول، الذي تناول بالدراسة والتحليل مفهوم الرقابة القضائية وتعريفها، والخصائص التي تتميز بها، والغايات التي تسعى لتحقيقها، ووسيلتها إلى ذلك والتي تمثل طبيعة الرقابة القضائية على تلك الأعمال التي تنحصر في دعوى الإلغاء "دعوى المشروعية"، التي لا ترقى إلى رقابة القضاء الشامل الذي يتضمن الحكم بالتعويض ورقابة الموائمة، وتعديل القرار أو إحلال قراراً بدلاً منه.

فيما تناول المبحث الثاني من هذا الفصل أوجه الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية، من خلال وسيلتها القانونية المتمثلة بدعوى الإلغاء حيث يقوم القاضي الإداري بالتحقق وفحص أوجه الشرعية الخارجية لتلك الأعمال، ركن الاختصاص، الشكل والإجراءات، وأوجه الشرعية الداخلية، ركن السبب، ركن المحل، وركن الغاية، وتدعيمها بقرارات وأحكام المحاكم الإدارية، محكمة العدل العليا الفلسطينية والمحاكم الإدارية المقارنة.

خلاصة دراسة هذا الفصل، أن الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية، تمارس دورها من خلال دعوى الإلغاء للتحقق وفحص أوجه الشرعية فيها سعياً لتحقيق غاياتها المنسجمة مع قيم ومبادئ ونصوص القانون الأساسي المعدل التي تعكس مظاهر دولة القانون، وتعاني الرقابة القضائية الفلسطينية حالة من الضعف والجمود، وتتنصر وسيلتها في الرقابة في فحص عمل الضبط الإداري للهيئة المحلية من حيث تطابقه مع أوجه الشرعية الخارجية والداخلية التي تضفي عليه المشروعية، أول تؤول به إلى الإعدام من قبل القاضي الإداري إذا ما تعارضت مع أوجه الشرعية القانونية،" يترتب على مخالفة الإدارة لمبدأ المشروعية وخروجها على أحكام القانون بطلان عملها سواء كان عملاً مادياً أم عملاً قانونياً، فيؤدي بطلان العمل المادي إلى إنهاء وإزالة آثاره وإعادة الحال إلى ما كان عليه قبل وقوعه أو على الأقل الإلتزام بالتعويض عن الأضرار التي ترتبت عليه، كما يؤدي بطلان العمل القانوني والحكم بإلغائه إلى زوال هذا العمل وما ترتب عليه بأثر رجعي"<sup>116</sup>.

وخلصت دراسة هذا الفصل أيضاً إلى أن دعوى الإلغاء، وسيلة الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية، لا ترقى إلى رقابة القضاء الشامل بما يشكل ضمانات واسعة تسهم

<sup>116</sup> سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري - نظرية العمل الإداري - مرجع سابق، ص 109.

في تحصين مبدأ المشروعية وحمايته الحقوق والحريات الفردية من تبعات وأثار أعمال الضبط الإداري غير المشروعة.

سيعالج الفصل الثاني والأخير من هذه الدراسة، الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية في الظروف الاستثنائية، حيث سيتناول المبحث الأول فيها مفهوم الظروف الاستثنائية، مضمون الرقابة على أعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية في الظروف الاستثنائية، حدودها وإجراءاتها في ظل مرسوم إعلان حالة الطوارئ، دور الرقابة القضائية في حماية مبدأ المشروعية والنظام العام في الظروف الاستثنائية، في حين سيتناول المبحث الثاني فعالية الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية، مظاهر وعوامل قصور الرقابة القضائية، ثم يخلص إلى أهم النتائج والتوصيات.

## الفصل الثاني: الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية الفلسطينية

### في الظروف الاستثنائية

لا يتأتى دراسة الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية الفلسطينية في ظل الظروف الاستثنائية، إلا في سياق العمومية التي تتميز بها الظروف الاستثنائية من حيث الأخطار الناجمة عنها، ومستوى التهديد الذي تنذر به، ومركزية وشمولية وعمومية المسؤولية في مواجهتها، وما يسنده القانون الأساسي المعدل من اختصاص مركزي للسلطة التنفيذية في هذه الظروف، لهذا سنتطرق في هذا الفصل إلى الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية في الظروف الاستثنائية، بالإضافة الى التعرض لمرسوم إعلان حالة الطوارئ، لما يمثله من مرجعية تشريعية لإعلان حالة الطوارئ تضي الشرعية على أعمال هيئات الضبط في فلسطين، وهي تؤدي دورها كضابطة إدارية في الظروف الاستثنائية.

تعرف الظروف الاستثنائية: "بأنها نظرية قضائية خلقها القضاء الإداري أضفى بمقتضاها صفة المشروعية على بعض القرارات الإدارية التي تعتبر قرارات غير مشروعة فيما لو أصدرتها الإدارة في الظروف العادية، باعتبارها إجراءات وتدابير ضرورية للمحافظة على الأمن العام والسير الاعتيادي للمرافق العامة"<sup>117</sup>، ويعرفها على الشريف على أنها: "حالة فجائية توجد فيها الدولة مهددة بمخاطر داخلية او خارجية او حالة تحقق بأمن البلاد وسلامة حدودها وارضيتها أو مؤسساتها الدستورية او طبيعة نظامها السياسي والاقتصادي والاجتماعي او وحدة ترابها واستقلالها وسيادتها، الامر الذي يستوجب اتخاذ كافة الإجراءات الاستثنائية المختلفة لدرء الاخطار وإعادة الأمور إلى وضعها الطبيعي، ويقتضي ذلك تجاوز الإجراءات والأوضاع المقررة في الظروف العادية التي يحكمها

<sup>117</sup>A. de laubade, re: op. cit. No 605.

مشار إليه، علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الأول، مرجع سابق، ص 99.

مبدأ الشرعية<sup>118</sup>، أما د. نواف كنعان فيعرفها: "تعني الظروف الاستثنائية- بشكل عام - مجموعة من الحالات الواقعية التي تؤدي إلى تعطيل سلطات القواعد القانونية العادية في مواجهة الإدارة، وتحريك قواعد مشروعية خاصة (استثنائية) لتطبيقها على أعمال الإدارة ونشاطها في هذه الحالات والتي يترك أمر تحديدها للقضاء. أما الظروف الاستثنائية في مجال الضبط الإداري فتعني: السماح لسلطات الضبط الإداري بإصدار قرارات وأوامر تعتبر في الأوقات العادية خروجاً على مبدأ المشروعية، ولكنها تعتبر مشروعية بالرغم من ذلك لصدورها في إطار ظروف استثنائية (غير عادية) للمحافظة على النظام العام، وبذلك تُعفى هذه السلطات من قيود المشروعية العادية سواء تعلقت هذه القيود بالاختصاص أو الشكل أو الموضوع، كما تتمتع هذه السلطات باختصاصات واسعة وشاملة لم ينص القانون على تمتعها بها من ناحية أخرى"<sup>119</sup>، وتأسيساً على ما سبق يعرفها الباحث بأنها: اختلال مباحث في انتظام الحياة في المجتمع، ينطوي على تهديد حقيقي لعناصر النظام العام في الدولة، يستوجب إجراءات وتدابير غير مألوفة تسري حتى إعادة انتظام حياة المجتمع، ودرء الاخطار التي تعصف بالنظام العام وفقاً لمبدأ المشروعية الاستثنائي، في ظل رقابة القضاء الإداري.

يبسط القضاء الإداري رقابته على أعمال الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، كما يبسطها في الظروف العادية، تكريساً لديمومة دولة القانون، وإعمالاً لمبدأ المشروعية الذي يعكس الحماية الفعلية للحقوق والحريات الفردية والشخصية من جهة، وحماية لهيئات الضبط الإداري من تغولها وتعسفها وتجاوزها حد السلطة مما يجرّد قرارات وأعمال الضبط الإداري الصادرة عنها من متطلبات وشروط تمتعها بقريئة الصحة والسلامة وتكون حقيقةً بالإلغاء.

---

<sup>118</sup> على صاحب جاسم الشريفي القيود على الحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية في العراق والرقابة القضائية عليها، رسالة ماجستير، معهد البحوث والدراسات العربية، قسم الدراسات القانونية، جامعة الدول العربية، القاهرة، 2011، ص6. مشار إليه: على هادي حميدي الشكراوي، إسماعيل صعصاع غيدان البديري، التنظيم القانوني لأنظمة الاستثناء (دراسة مقارنة)، ص16، 15، مجلة المحقق الحلّي للعلوم القانونية والسياسية، العدد الثالث، السنة السادسة.

<https://www.iasj.net/iasj?func=fulltext&aId=102797>

<sup>119</sup> نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الأول، مرجع سابق، ص 307.

وإذا كانت أعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية في الظروف الاستثنائية تمتاز بالاتساع في إطار أعمال ما تتمتع به من امتيازات السلطة العامة، التي تمنحها صلاحيات أوسع للقيام بدورها في حماية النظام العام في ظل الظروف الاستثنائية، ويصبح القاضي الإداري الشرعية على بعض الإجراءات والتدابير التي تفرضها في حدود ما ينسجم مع مبدأ المسروعية الاستثنائي، والتي ما كانت لتصبح بها في الظروف العادية، فإن ذلك مرده إلى الأخطار المحدقة بالدولة، والتي تعصف بالنظام العام، وتهدد الصالح العام برمته، مما يستوجب منحها هامشاً أوسع من الصلاحية والتحرك في الوقت المناسب، من منطلق إن درء المخاطر التي تهدد الصالح العام برمته يصبح القانون الأعلى في الدولة، تحت طائلة الرقابة القضائية، وخضوع أي تدبير أو إجراء ضبطي لرقابتها ومحاكمتها، وفي هذا السياق يقول جورج فوديل وبيار دلفولفيه: "من المقبول بصفة عامة إن القانونية ليس لها دور في الظروف الاستثنائية كدورها في الظروف العادية. فالقوانين والأنظمة وضعت بالفعل في الظروف العادية، وعندما لا تنص القوانين والأنظمة على أي شيء في ما يتعلق بالظروف الاستثنائية، يكون ذلك في الحقيقة تأويل نيتها في إرادة تطبيق القواعد التي وضعتها في شأن الظروف العادية..."<sup>120</sup>، وفي هذا يقول د. سليمان الطماوي "ولكن ما العمل إذا صادفت الإدارة ظروفًا استثنائية لا يمكن مواجهتها بقواعد المشروعية العادية؟! هل نضحي بسلامة الدولة وأمنها احتراماً لقواعد المشروعية الصارمة؟! أم تخول الإدارة سلطة التحرر بعض الشيء من قواعد المشروعية، لكي تتمكن من التغلب على تلك الظروف الاستثنائية؟!، لا شك أن سلامة الدولة فوق القانون، وأن الضرورات تبيح المحظورات، ومن ثم فإن من المسلم به هو تمكين الإدارة من التحرر من قواعد المشروعية لمواجهة الظروف الاستثنائية"<sup>121</sup>، وفي ذات السياق يقول د. علي خطار شطناوي: "ومن المسلم به أن القانون لا ييسر أو يصدر لذاته، وإنما لتنظيم الحياة الاجتماعية، فلا يجوز أن يؤدي احترام قواعده وأحكامه

<sup>120</sup> جورج فوديل، بيار دلفولفيه، القانون الإداري، الجزء الأول، مرجع سابق، ص 418.

<sup>121</sup> سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 77.

إلى نتائج عكسية ومناقضة للمصالح التي وجد من أجل صونها وحمايتها، إذ تحدث في بعض الأحيان ظروف استثنائية طارئة، لا تسمح باحترام القواعد القانونية العادية، وتأمين السير الطبيعي الضروري للمرافق العامة، والمحافظة على النظام العام في المجتمع<sup>122</sup>.

تستمد هيئات الضبط الإداري صلاحياتها الضبطية الاستثنائية في الظروف الاستثنائية من مرسوم إعلان حالة الطوارئ الذي يصدر عن رئيس الدولة بموجب القانون الأساسي المعدل، بالإضافة إلى اختصاصها الأصلي المستمد من القوانين النازمة لها في إطار صلاحيات الضبط الإداري، والتي تتدرج في إطار الإجراءات والتدابير التي تنطبق عليها الظروف الاستثنائية.

يستمد رئيس السلطة الوطنية، صلاحية إعلان حالة الطوارئ من القانون الأساسي المعدل<sup>123</sup> الذي يخوله صلاحية إعلان حالة الطوارئ، للتصدي للأخطار المحدقة بالبلاد الناجمة عن الظروف الاستثنائية، مع خضوع إجراءات وتدابير الضبط الإداري لرقابة القضاء الإداري.

سنتناول هذا الفصل في بحثين، مضمون الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية في الظروف الاستثنائية مبحث أول، فعالية الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية مبحث ثاني.

---

<sup>122</sup> علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الأول، مرجع سابق، ص 99.

<sup>123</sup> تنص المادة رقم (110)، من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م وتعديلاته، الباب السابع، احكام حالة الطوارئ على "1- عند وجود تهديد للأمن القومي بسبب حرب أو غزو أو عصيان مسلح أو حدوث كارثة طبيعية يجوز إعلان حالة الطوارئ بمرسوم من رئيس السلطة الوطنية لمدة لا تزيد عن ثلاثين يوماً. 2- يجوز تمديد حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوماً أخرى بعد موافقة المجلس التشريعي الفلسطيني بأغلبية ثلثي أعضائه. 3- يجب أن ينص مرسوم إعلان حالة الطوارئ بوضوح على الهدف والمنطقة التي يشملها والفترة الزمنية. 4- يحق للمجلس التشريعي أن يراجع الإجراءات والتدابير كلها أو بعضها التي اتخذت أثناء حالة الطوارئ وذلك لدى أول اجتماع عند المجلس عقب إعلان حالة الطوارئ أو في جلسة التمديد أيهما أسبق وإجراء الاستجواب اللازم بهذا الشأن."، المقتفي، القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته، مصدر سابق.

## المبحث الأول: مضمون الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية في الظروف

### الاستثنائية

تمارس الرقابة القضائية دورها في الرقابة على أعمال الهيئات المحلية في ظل الظروف الاستثنائية، إعمالاً للشرعية القانونية واحتراماً لمبدأ المشروعية، وحماية للحقوق والحريات الفردية من الغلو غير المبرر في تقييدها والمساس بها دون مسوغ قانوني، وبما ينتهك مبدأ المشروعية، فلا يعني خضوع البلاد لظروف استثنائية توجب إعلان حالة الطوارئ<sup>124</sup>، وتتمتع فيها الهيئات المحلية بسلطات ضبط إداري واسعة استناداً لمرسوم إعلان حالة الطوارئ، أن تستباح الحقوق والحريات الأساسية للأفراد دون مسوغ، أو أن يتم تجاوز القدر الذي تتطلبه الحاجة من تقييدها أو المس بها، فقد نصت المادة رقم (111) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م وتعديلاته على: "لا يجوز فرض قيود على الحقوق والحريات الأساسية إلا بالقدر الضروري لتحقيق الهدف المعلن في مرسوم إعلان حالة الطوارئ"<sup>125</sup>.

يمارس القاضي الإداري دوره في ظل هذه الظروف في بسط رقابته على قرارات وإجراءات وتدابير الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية للتحقق من مدى التزامها بالقانون، وبمرسوم إعلان حالة الطوارئ من حيث الهدف والمكان والزمان والتناسب، فيما يُعرض عليه من دعاوى يتقدم بها ذوي المصلحة طاعنين بعدم مشروعيتها، وفي هذا السياق أشار د. سليمان الطماوي الى شروط مجلس الدولة المصري للتعامل مع الظروف الاستثنائية من قبل الإدارة، بما يضمن إعمال التوازن بين منح

---

<sup>124</sup> ولا يعني الحلول التشريعية والقضائية للظروف الاستثنائية أن تتحلل هيئات الضبط من الخضوع لمبدأ المشروعية في هذه الظروف، إذ أن هذا المبدأ يجب أن يكون موضع احترامها في الظروف العادية والاستثنائية على حد سواء، غاية الأمر ان الظروف الاستثنائية تبرر أن يرخص لهيئات الضبط أن تتحرر مؤقتاً من التقييد الحرفي بأحكام مبدأ المشروعية، وبالقدر الذي يمكنها من القضاء على المخاطر الناجمة عن هذه الظروف على أن تظل أعمالها وتصرفاتها خاضعة لرقابة القضاء .

عادل السعيد محمد أبو الخير، البوليس الإداري، مرجع سابق، ص 380.

<sup>125</sup> القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته، المادة رقم (111)، مصدر سابق.

الإدارة هامشاً من ممارسة صلاحياتها في حماية النظام العام، وبين حماية الحقوق والحريات الأساسية للأفراد من أن يطالها مساساً أو تقييداً ينطوي على غلو غير مبرر يتجاوز حد الضرورة التي تحتاجها هيئة الضبط الإداري للقيام بواجبها، ليندرج في إطار تجاوز حد السلطة، فتتصدى رقابة القضاء لتمارس دورها في الفصل في ذلك، وفي هذا السياق يقول د. سليمان طماوي: "خضوع الإدارة في ممارستها لسلطات الظروف الاستثنائية للقضاء. بهذا تمتاز نظرية الظروف الاستثنائية عن نظرية أعمال السيادة: فالذي يحدث في حالة الظروف الاستثنائية أن قواعد المشروعية العادية تتسع بالقدر الذي يمكن الإدارة من أداء واجباتها في المحافظة على النظام العام، وسير المرافق العامة، ولكن المشروعية قائمة، بعكس عمل السيادة الذي ينجو من كل رقابة قضائية. فيمثل بالتالي نقطة سوداء في جبين المشروعية..."<sup>126</sup>، ويقول د. علي خطار شطناوي في ذات الأمر: "هكذا يؤدي احترام مبدأ المشروعية في ظروف الأزمات إلى شلل الإدارة العامة وفشلها وعجزها إذا حذر عليها اتخاذ التدابير والإجراءات الضرورية، أو حتى إذا تأخرت في اتخاذها. لهذا يتعين الاختيار بين فعالية الجهاز الإداري، وتحقيق ما أنيط به من مهمات ومسؤوليات بأسرع وقت ممكن وبأفضل صورة ممكنة، وبين الاحترام الصارم والمتزمتم لمبدأ المشروعية أو التوفيق بينهما معاً في آن واحد، فقد اختار مجلس الدولة الفرنسي الحل الأخير القائم على التوفيق بين اعتبارات الفعالية واعتبارات المشروعية، فأجاز للإدارة في الظروف الاستثنائية الخروج على الأحكام القانونية العادية، ولكن تحت رقابته القضائية"<sup>127</sup>، وفي ذات السياق يقول د. سامي جمال الدين: "ومن ناحية أخرى، فمن المتفق عليه أيضاً أنه إذا قامت ظروف استثنائية تهدد البلاد بوقوع أخطار جسيمة وحالة، فإن للإدارة أن تتجاوز

---

<sup>126</sup> سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 90.

<sup>127</sup> علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الأول، مرجع سابق، ص 99.

الحدود التي يفرضها مبدأ المشروعية بأن توسع من سلطاتها حتى تتمكن من مواجهة هذه الظروف<sup>128</sup>.

سيتم تناول هذا المبحث في مطلبين، حدود الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية في الظروف الاستثنائية مطلب أول، دور الرقابة القضائية في حماية مبدأ المشروعية وحماية النظام العام في الظروف الاستثنائية.

### المطلب الأول: حدود الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية في ظل الظروف الاستثنائية

تثور مسألة جوهرية في معرض تحليل وتقييم حدود الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية في الظروف الاستثنائية، في مسألة خضوع مرسوم إعلان حالة الطوارئ لرقابة القضاء الإداري، أم أن هذه رقابة ينحصر سلطانها على الإجراءات والتدابير التي تمارسها الهيئات المحلية في ظل الظروف الاستثنائية.

وتكمن أهمية هذه المسألة، في أن كل ما يصدر عن الهيئات المحلية من إجراءات وتدابير ضبط إداري استثنائية في الظروف الاستثنائية، تستمد شرعيتها من مرسوم إعلان حالة الطوارئ، فهل تمتد رقابة القاضي الإداري إلى بسط رقابته على مشروعية مرسوم إعلان حالة الطوارئ، علاوة على اختصاصه ببسط رقابته على الإجراءات والتدابير الضبطية؟، أم أن مرسوم إعلان حالة الطوارئ ينجو من رقابة المشروعية إسوة بأعمال السيادة التي تصدر عن السلطة التنفيذية بصفتها سلطة حكم؟

---

<sup>128</sup> سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري - نظرية العمل الإداري -، مرجع سابق، ص 168.

## الفرع الأول: الرقابة القضائية على مرسوم إعلان حالة الطوارئ

نص الباب السابع من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته، على منح رئيس السلطة الوطنية سلطة تقديرية لإعلان حالة الطوارئ<sup>129</sup>، إذا ما تعرضت البلاد لظروف استثنائية تشكل خطراً على النظام العام، وتهدد سلامة الدولة وكيانها، وذلك في المادة رقم (110)<sup>130</sup> منه، وذلك ضمن شروط محددة تضيي المشروعية على هذا العمل القانوني الذي يشكل قراراً إدارياً<sup>131</sup> يخول السلطة التنفيذية بصفتها الإدارية وضع جملة من الإجراءات والتدابير الاستثنائية لدرء الأخطار التي تتهدد النظام العام في البلاد.

وتثور مسألة غايةً في الأهمية، فيما إذا يخضع مرسوم إعلان حالة الطوارئ لرقابة القضاء الإداري، أم أنه بمنأى عن هذه الرقابة، وتقتصر على ما يترتب بناءً على مرسوم إعلان حالة الطوارئ من إجراءات وتدابير ضبط إداري، تتحرر من شروط القواعد القانونية في الظروف العادية لتحكمها قواعد قانونية استثنائية، تحقق توازناً فاعلاً بين تمكين هيئات الضبط الإداري من التصدي لما ينجم عن الظروف الاستثنائية من مخاطر وتهديدات تذر بوضع كارثي يهدد المجتمع وكيان الدولة، وبين توفير الحد الأدنى من مفاعيل مبدأ المشروعية الذي يكرس مبدأ الدولة القانونية، التي تصان فيها الحقوق والحريات الفردية، وفي سياق رقابة القضاء الإداري على استثنائية الظروف يقول د. يوسف سعد الله الخوري: "انه لا يوجد مقياس محدد للقول بأن ظرفاً معيناً تعتبر استثنائية ام لا. فالقضاء

<sup>129</sup> أصدر الرئيس الفلسطيني محمود عباس مرسوماً بتاريخ 2020/3/5 م أعلن فيه عن حالة الطوارئ جراء جائحة كوفيد 19. للاطلاع على نص المرسوم.

<http://muqtafi.birzeit.edu/Legislation/PDFPre.aspx?Y=2020&ID=17276>

<sup>130</sup> أنظر نص المادة رقم (110) من الباب السابع من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته، مشار إليها سابقاً.  
<sup>131</sup> " وفي الظروف الاستثنائية حيث تتعطل الحياة البرلمانية في الدولة وتجتمع الوظيفة التشريعية مع الوظيفة التنفيذية في يد واحدة (مجلس الوزراء أو رئيس الجمهورية) فإنه يصعب التمييز بين الأعمال التشريعية والإدارية على أساس المعيار العضوي، ذلك أن الهيئة التي تمارس النوعين من الأعمال واحدة. وفي هذه الحالة تقوم التفرقة على أساس الشكل الخارجي للتصرف، فإذا صدر قرار رئيس مجلس الوزراء أو رئيس الجمهورية في شكل قانون كان عملاً تشريعياً وإلا فهو عمل إداري بحت".  
طعيمة الجرف، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 378.

هو الذي يحدد بالنتيجة إطار هذه الظروف في ضوء الوقائع والمعطيات المتوفرة لديه عند النظر بالمراجعة المرفوعة اليه...<sup>132</sup>.

يشكل مرسوم إعلان حالة الطوارئ قراراً إدارياً تتوفر فيه كافة مقومات وأركان القرار الإداري، فهو يستند في شرعيته إلى القانون الأساسي المعدل، المادة رقم (110)، فيصدر بناءً على شرعية قانونية، كذلك يمتلك كافة أركان شرعية القرار الإداري الخارجية والداخلية التي تتسجم مع مبدأ القانونية، التي تختص الرقابة القضائية الإدارية بالتحقق منها وفحصها من حيث مطابقتها للقواعد القانونية، وإنزال حكم القانون عليها في دعاوى الإلغاء التي تعرض عليها.

لا يندرج مرسوم إعلان حالة الطوارئ ضمن أعمال السيادة، وفي هذا السياق فقد أوضحت محكمة العدل العليا في رام الله في تعريفها لأعمال السيادة، والتفريق بينها وبين القرارات الإدارية التي تخضع للطعن أمام محكمة العدل العليا حيث قالت: "أما فيما يتعلق بالدفع الثالث وهو أن القرار المطعون فيه هو عمل من أعمال السيادة، فإننا نجد أن الفقه والقضاء على أن أعمال السيادة هي تلك الأعمال التي تصدر عن الحكومة باعتبارها سلطة حكم لا سلطة إدارية تباشرها بمقتضى هذه السلطة العليا لتنظيم علاقاتها بالسلطات العامة الأخرى بصفتها ممثلة لمصالح الدولة الرئيسية لتحقيق مصلحة الجماعة السياسية كلها والسهر على احترام دستورها وتسيير هيئاتها العامة والإشراف على علاقاتها مع الدول الأجنبية، أما القرارات التي تصدر عنها تطبيقاً للقوانين والأنظمة وتعبيراً عن المصالح الجارية للجمهور فهي عمل إداري وبالتالي يجوز الطعن فيها أمام محكمة العدل العليا (قرار عدل عليا 86/18/12 مجلة نقابة المحامين صفحة 543، وقرار عدل عليا 93/12/21 مجلة نقابة المحامين

<sup>132</sup> يوسف سعد الله الخوري، القانون الإداري العام، الجزء الأول، تنظيم اداري وعقود إدارية، ط2، بيروت-لبنان، 1998، ص267=268.

مشار إليه: على هادي حميدي الشكراوي، إسماعيل صعصاع عيدان البديري، التنظيم القانوني لأنظمة الاستثناء (دراسة مقارنة)، ص30،

مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد الثالث، السنة السادسة.

<https://www.iasj.net/iasj?func=fulltext&aId=102797>

صفحة 667). وحيث أن القرار المطعون فيه صدر عن الإدارة بصفتها سلطة إدارية، فإنه يكون والحالة هذه قابلاً للطعن أمام محكمة العدل العليا<sup>133</sup>، وفي ذات السياق، فقد جاء في متن قرار محكمة العدل العليا برام الله في الدعوى 2010/531 "وتطبيق حكم القانون على وقائع هذه الدعوى وحيث أن الأصول في صياغة الاحكام توجب الفصل في الدفع المتعلق باختصاص المحكمة على ما سواه فإننا سنبدأ بالدفع الذي أثارته النيابة العامة والذي مفاده أن المحكمة غير مختصة لأن القرار المطعون فيه هو من أعمال السيادة. وفي هذا الخصوص نرى أن نبين ابتداءً ما يلي: 1. إن أعمال السيادة هي بطبيعتها أعمال إدارية وإن الدفع بأن بعض القرارات الإدارية هي من أعمال السيادة يهدف لتحسين هذه القرارات من رقابة القضاء كونها مشوبة بعدم المشروعية الأمر الذي أدى أن يعتبرها الفقهاء بأنها وبحق تمثل نقطة سوداء في جبين المشروعية وأصبحت لديهم رغبة شبه إجتماعية بزوالها من عالم القانون في المجتمعات التي يقوم كيانها على مبدأ سيادة القانون. 2. أنه يسجل للمشرع الفلسطيني باعتزاز انه وافق ما انتهى اليه الفقه بهذا الخصوص ونص في المادة 30 من القانون الأساسي على أنه يحظر النص في القوانين على تحصيل أي قرار إداري أو عمل اداري من رقابة القضاء وانه بذلك واكب روح العصر. 3. ان القضاء ساير توجه الفقه بالنسبة لأعمال السيادة وضيق من نطاق تطبيقها وحصرها في مجالات محددة. 4. ان القضاء في فرنسا ومصر استقر على انه وفي كل الأحوال ان عمل السيادة هو كل عمل يقرر القضاء له هذه الصفة. 5. ان القضاء الإداري في البلاد التي نصت قوانينها على اعمال السيادة حصرت هذه الاعمال في الحالات التالية: أولاً: الاعمال المنظمة لعلاقة الحكومة بالبرلمان وبضمان سير السلطات وفق الدستور. ثانياً: الأعمال المتعلقة بسير مرفق التمثيل الدبلوماسي. ثالثاً: الأعمال المتعلقة بالحرب. رابعاً: بعض الأعمال المتعلقة بسلامة

---

<sup>133</sup> قرار محكمة العدل العليا برام الله رقم 98/85 بتاريخ 1999/11/7.

<http://muqtafi.birzeit.edu/courtjudgments/ShowDoc.aspx?ID=36091>

الدولة وأمنها الداخلي في نطاق الحدود والضوابط التي بينها القانون...<sup>134</sup>، ولا يندرج مرسوم إعلان حالة الطوارئ ضمن القوانين والأنظمة، وهو كذلك ليس قرار بقانون، ولم يرد أي نص تشريعي بتحسينه من رقابة القضاء، فقد نصت المادة رقم (30) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته على: "يحظر النص في القوانين على تحصين أي قرار أو عمل إداري من رقابة القضاء"<sup>135</sup>، مما يفرض أن تُسَدَّل الرقابة القضائية ظلالتها عليه من حيث التحقق وفحص كافة الأركان الشرعية، شرعية السلطة التقديرية التي منحها القانون الأساسي المعدل للرئيس في إعلان حالة الطوارئ، والسلطة المقيدة له في ركن الشكلية من خلال النص على أن يصدر مرسوماً "مكتوباً"، وتحديد جهة الاختصاص برئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، والمدة الزمنية لفاعليته، وشروط تمديده، وقيام السبب وواقعيته، والغاية منه المتمثل في حماية النظام العام.

وإذا كان الفقه القضائي المعاصر يعتبر نجاة أعمال السيادة من رقابة القضاء نقطة سوداء في جبين مبدأ المشروعية، ويرنو إلى تلك اللحظة التي يستعيد هذا المبدأ هيئته وسلطانه غير المنقوصتين، فإن توسيع دائرة الاستثناءات من رقابة القضاء الإداري يشكل إطلاق رصاصه الرحمة عليه، وإحلال مفهوم الدولة البوليسية من جديد على أنقاض دولة القانون والحريات، وفي هذا السياق يقول د. على خاطر شطناوي: "ويترتب على اعتبار عمل معين من أعمال السيادة نتائج جسيمة تتمثل في استبعاده من ميدان الرقابة القضائية إلغاءً وتعويضاً. ففي ذلك افتتات واضح ومباشر على مبدأ المشروعية، وإنكار صارخ لما يسمى بدولة سيادة القانون. فلم يعد مقبولاً، بل حتى مستساغاً في وقتنا الحاضر أن تبقى بعض أعمال السلطة التنفيذية بمنأى عن الرقابة القضائية. فيجب أن يبدي القضاء الإداري رأيه في مشروعية القرار الإداري، أياً كانت طبيعته، وأياً كانت بواعث إصداره. لهذا بذل

<sup>134</sup> قرار محكمة العدل العليا الفلسطينية - رام الله، دعوى رقم 2010/531، تاريخ الحكم 2010/12/13.

<http://muqtafi.birzeit.edu/courtjudgments/ShowDoc.aspx?ID=86191>

<sup>135</sup> القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م، المادة رقم (30)، البند رقم (2).

<http://muqtafi.birzeit.edu/Legislation/PDFPre.aspx?Y=2003&ID=14138>

القضاء الإداري جهوداً واضحة للحد من نطاق اعمال السيادة والتضييق من مدى آثارها. وتعكس هذه الجهود رغبة قضائية صادقة في حماية حقوق الأفراد وحرياتهم، باعتبار القضاء الإداري حامي مبدأ المشروعية وحارسه.<sup>136</sup>

وتجدر الإشارة أيضاً الى ضرورة التمييز بين حالة الضرورة التي تنص عليها المادة رقم (43) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م، وبين حالة الطوارئ بموجب المادة رقم (110)، حيث تندرج الأولى في سياق منح رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية صلاحية إصدار قرارات لها قوة القانون، في ظروف معينة وضمن قيود حددتها نص المادة رقم (43)<sup>137</sup>، وبالتالي فهي قرارات لها قوة القانون، لا تخضع لرقابة القضاء الإداري، وإنما تخضع لرقابة المحكمة الدستورية، ورقابة المجلس التشريعي عند أول جلسة انعقاد له بعدها إصدارها للبت فيها، فإما أن يقوم بإلغائها أو إقرارها لتصبح قانوناً، لكن نظراً للحالة الفلسطينية الخاصة المتمثلة في تعطيل المجلس التشريعي لأكثر من ثلاثة عشر عاماً ألت في نهاية المطاف إلى حله، فإن هذه الرقابة التشريعية باتت غير ممكنة على تلك القرارات بقانون، بخلاف قرار إعلان حالة الطوارئ الذي يعتبر قرار إدارياً ضمن شروط وقيود النص الذي يأصله في القانون الأساسي المعدل.

وتتمثل رقابة القضاء الإداري على مرسوم إعلان حالة الطوارئ في الطعون التي يتقدم بها ذوي المصلحة في التحقق من شرعيته الخارجية والداخلية التي سنتطرق إليها بإيجاز وهي:

---

<sup>136</sup> علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الأول، مرجع سابق، ص 84.

<sup>137</sup> القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته، المادة رقم (43)، والتي تنص "لرئيس السلطة الوطنية في حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير في غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي، إصدار قرارات لها قوة القانون، ويجب عرضها على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها بعد صدور هذه القرارات وإلا زال ما كان لها من قوة القانون، أما إذا عرضت على المجلس التشريعي على النحو السابق ولم يقرها زال ما يكون لها من قوة القانون"، مصدر سابق.

<http://muqtafi.birzeit.edu/Legislation/PDFPre.aspx?Y=2003&ID=14138>

أولاً: للرقابة الإدارية الصلاحية من التحقق من ركن الاختصاص وقانونيته، حيث أن المادة رقم (110) أسندت اختصاص إعلان حالة الطوارئ لرئيس السلطة الوطنية، فإن صدر المرسوم عن أي جهة أخرى من السلطة التنفيذية، يكون مشوباً بعيب الاختصاص، ويفقد ركناً من أركان الشرعية القانونية ويكون مصيره الإلغاء.

ثانياً: تبسط الرقابة الإدارية رقابتها على التحقق من قيام وقانونية ركن الشكل الذي اشترطت المادة رقم (110) أن يصدر مكتوباً، فالمراسيم تكون مكتوبة وممهورة بتوقيع صاحب الصلاحية المختص قانوناً بإصدارها وهو رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية.

ثالثاً: تبسط الرقابة القضائية رقابتها على فحص ركن السبب، وقيام حالة الظرف الاستثنائي التي تنذر بخطر داهم وشيك يهدد سلامة الدولة والمواطنين.

رابعاً: تبسط الرقابة القضائية رقابتها في التحقق من ركن الغاية، للتأكد بأن الغاية من إعلان حالة الطوارئ هو المصلحة العامة وحماية النظام العام. وفي هذا السياق يقول د. عدنان عمرو: "استقر الاجتهاد القضائي في نظم القضاء الإداري المعاصرة على خضوع القرارات الصادرة عن الإدارة في نطاق سلطتها التقديرية لرقابة القضاء، وتتناول رقابة القاضي الإداري مشروعية القرارات المبنية على سلطة تقديرية من حيث صدورها عن جهة مختصة والالتزام بالشكل والإجراءات القانونية وإحداث الأثر القانوني الذي حدده المشرع دون غيره، وأن تكون الإدارة استهدفت تحقيق المصلحة العامة في القرار الصادر عنها، وأن يكون ذلك القرار قد ارتكز على سبب حقيقي موجود وصحيح ومشروع ومبني على تكييف قانوني سليم، وقد تمتد أحياناً إلى الرقابة على ما للإدارة من سلطة تقديرية كما هو الحال في رقابة الغلو"<sup>138</sup>.

<sup>138</sup> عدنان عمرو، القضاء الإداري في فلسطين، مرجع سابق، ص 67.

يتضح مما سبق، وبدراسة واستشراف متن قرارات محكمة العدل العليا التي أوردناها في هذا

الفرع النقاط الجوهرية التالية:

أولاً: القرارات التي تصدر بناءً على القوانين والأنظمة هي قرارات إدارية تشكل مطعناً أمام محكمة العدل العليا، وهذا ينطبق على مرسوم إعلان حالة الطوارئ الذي يصدر بناءً عن نص قانوني، المادة رقم (110) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته<sup>139</sup>.

ثانياً: لا حصانة لأي قرار إداري أو عمل قانوني من رقابة القضاء الإداري، وهذا ينسجم ما نص المادة رقم (30) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته ومبادئ محكمة العدل العليا الفلسطينية وأغلب الفقه المقارن.

ثالثاً: إجماع أغلبية الفقه المعاصر على الرغبة في إعادة الاعتبار والهيبة والسلطان لمبدأ المشروعية وذلك بإخضاع أعمال السيادة لرقابة القضاء الإداري.

رابعاً: القرارات والأعمال القانونية التي تصدر عن السلطة التنفيذية بصفتها الإدارية هي قرارات تخضع لرقابة القضاء الإداري.

خامساً: لم تنص التشريعات الفلسطينية على حصانة أعمال السيادة من رقابة القضاء.

نخلص إلى أنه من غير المستساغ، ومما لا يقبله المنطق القانوني أن تستلب صلاحية القضاء الإداري في الرقابة على مرسوم إعلان حالة الطوارئ الذي تتجسد فيه كل متطلبات أركان الشرعية القانونية، والتي تعكس تكريس مبدأ المشروعية إن تحققت، وتغيبه إن اختلفت، وليس من الدولة القانونية بمكان، أن نوسع من دائرة الاستثناءات من رقابة القضاء الإداري، في الوقت الذي

---

<sup>139</sup> المادة رقم (110) من القانون الأساسي المعدل، مشار إليها سابقاً.

يتململ الفقه والقضاء المعاصر باتجاه الانعتاق من قيود استثناء أعمال السيادة وبسط رقابة القاضي الإداري حامي مبدأ المشروعية انتصاراً لها وتكفيراً عن خطيئة أن الأوان للتخلص من كابوس لعناتها، لكل ما تقدم يرى الباحث أن مرسوم إعلان حالة الطوارئ يجب أن يخضع لرقابة القضاء الإداري للتحقق من مشروعيته إعمالاً واحتراماً وهيبةً لمبدأ المشروعية، وتكريساً لمظاهر دولة القانون.

**الفرع الثاني: الرقابة القضائية على إجراءات وتدابير الضبط الإداري للهيئات المحلية في ظل مرسوم**

### **إعلان حالة الطوارئ**

تمارس الهيئات المحلية أعمال الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، بموجب إعلان حالة الطوارئ للتصدي للأخطار التي قد تتجم عن تلك الظروف، وفق ما يصدر عن مجلس الوزراء من تدابير وإجراءات استثنائية لمواجهة ما تتعرض له الدولة من أخطار استثنائية تهدد وجودها وكيانها ومواطنيها، بالإضافة للقوانين الناظمة للهيئات المحلية الفلسطينية التي أسندت صلاحية القيام بالعديد من الأعمال القانونية والمادية التي تندرج بطبيعتها في مجال الضبط الإداري، في حدود المنطقة الجغرافية المحددة لها قانوناً، والتي قد يتقاطع العديد منها مع إجراءات وتدابير تتعلق بالحالة الناجمة عن الظرف الاستثنائي، خصوصاً قانون رقم (1) لسنة 1997 وتعديلاته بشأن الهيئات المحلية، المادة رقم (15) منه<sup>140</sup>، حيث تسند للهيئات المحلية الاختصاص في أعمال ومهام تنطوي على مضمون ضبط إداري، تتعلق بعناصر النظام العام الثلاث (الأمن والصحة والسكنية العامة)، يحدد القانون الاختصاص لكل هيئة محلية في منطقتها الجغرافية.

<sup>140</sup> لمزيد من الاطلاع، قانون رقم (1) لسنة 1997م وتعديلاته بشأن الهيئات المحلية، المادة رقم (15).

<http://muqtafi.birzeit.edu/Legislation/PDFPre.aspx?Y=1997&ID=12358>

ينبني على ما سبق نتيجتين:

أولاً: تتمتع الهيئات المحلية بصفة هيئة ضبط إداري محلي دائم، تمارس صلاحيات ضبط إداري متنوعة بموجب القوانين الناظمة لها كقانون رقم (1) لسنة 1997م وتعديلاته بشأن الهيئات المحلية الفلسطينية، وبموجب قانون المدن والقرى رقم (79) لسنة 1966م المعمول به فلسطين، وغيرها من القوانين والتشريعات الفرعية التي تنص في موادها على أعمال ومهام ذات طبيعة ضبط إداري" الضبط الإداري المحلي هو مجموع الإجراءات والتدابير التي تعهد بها بعض التشريعات والنظم لمجالس الهيئات المحلية ورؤسائها لحماية النظام العام في نطاق حدود إقليمها"<sup>141</sup>، وهذه الأعمال والمهام تنقسم في ظل الظروف الاستثنائية الى قسمين:

1. أعمال ضبط إداري تتدرج في إطار أعمال الضبط الإداري العادية<sup>142</sup>، ولا تنطبق عليها شروط الظروف الاستثنائية، ويمارس القاضي الإداري رقابته عليها بإعمال القواعد القانونية العادية، إذا ما تقدم ذوي المصلحة بالطعن لدى القضاء الإداري بعدم مشروعية قرار أو تدبير ضبط إداري تقوم به الهيئة المحلية في ظل الظروف الاستثنائية، ومثال ذلك قيام الهيئة المحلية في ظل الظروف الاستثنائية التي تتعرض لها البلاد بانتشار وباء كوفيد19، بإزالة مخالفة تنظيمية يستوجب القانون إخطار المالك بإزالتها طوعاً، فتقوم الهيئة بإزالتها دون إخطار المالك بإزالتها طوعاً وعلى نفقته خلال مدة محددة، وبالقوة الجبرية، مما ينجم عن ذلك ضرر مبالغ فيه غير مبرر، فليس للهيئة المحلية ان تبرر ذلك بخضوع الدولة لظروف استثنائية جراء جائحة كوفيد 19، فالمخالفات التنظيمية في البناء لا تنطبق عليها شروط الظروف الاستثنائية، وتحفظ بخضوعها للقواعد القانونية

<sup>141</sup> عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص 165.

<sup>142</sup> لمزيد من التبحر بالأنشطة الضبطية التي تختص بها الهيئات المحلية، أنظر المادة رقم (15) من قانون رقم (1) لسنة 1997 وتعديلاته بشأن الهيئات المحلية.

العادية في اتخاذ القرار وتنفيذ الإزالة من حيث الالتزام بالإجراءات والشكليات والاختصاص القانونية، وعند نظر القاضي الإداري لدعوى الطعن بها، يقوم بتفحصها وتكييفها من حيث تطابقها مع شروط الظروف الاستثنائية ومن حيث تناسب الاجراء مع المخالفة ليصل إلى عين الحقيقة والعدالة وفحوى مبدأ المشروعية بأنها عمل من أعمال الضبط الإداري التي رسم القانون طريق مشروعيتها<sup>143</sup>، وأنها وإن تمت في ظل الظروف الاستثنائية، فإنها تخضع لقواعد المشروعية العادية، " ... 2- ليس للظروف الاستثنائية مفعول قانوني إلا عندما تنتج عنها استحالة تصرف الإدارة بصورة شرعية." <sup>144</sup> ويقوم القاضي الإداري بالحكم بعدم مشروعية القرار الذي استند عليه هذا العمل المادي لينزع عنه المشروعية ويحكم بإعدام القرار الذي استندت على الهيئة المحلية في عملها المادي بالقوة الجبرية.

2. أعمال ضبط إداري ذو اختصاص أصيل للهيئات المحلية بموجب قوانينها الناظمة، ولكنها تتقاطع وتندرج في إطار الظرف الاستثنائي، ومثال ذلك رقابة الهيئات المحلية على الصحة العامة، كجمع النفايات ومكافحة الآفات والمكاره الصحية ومراقبة الأسواق وغيرها، فكل الأعمال التي تصب في دائرة مكافحة الوباء يخضع لمتطلبات وامتيازات الظرف الاستثنائي، ويقوم القاضي الإداري بدوره الرقابي على أعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية في اتجاهين:

---

<sup>143</sup> يتعين أن يكون الإجراء الذي تتخذه الإدارة لمواجهة الظروف الاستثنائية ملائماً ومناسباً لمتطلبات هذه الظروف، وهو ما يستوجب على الإدارة أن تتصرف طبقاً لما تقتضيه مجابهة هذه الظروف الاستثنائية، وأن يكون هذا التصرف بالقدر الذي يكفي لمعالجة هذه الظروف دون إفراط أو تفريط.

عادل السعيد محمد أبو الخير، البوليس الإداري، مرجع سابق، ص 405.

<sup>144</sup> جورج فوديل، بيار دلفوافيه، القانون الإداري، الجزء الأول، مرجع سابق، ص 420.

أ- ينظر القاضي الإداري في الطعون المقدمة من ذوي المصلحة ممن صدر القرار الضبطي أو نفذ الاجراء بحقهم، حيث تكون الهيئة المحلية مدعى عليها، ويقوم بإنزال حكم القانون على القرار الطعين.

ب- للهيئة المحلية أن تتشدد في تدابير أو إجراءات الضبط الإداري في ظل الظروف الاستثنائية، والتي تخضع لاختصاصاتها الضبطية الاصلية، وبالتالي قد يأتي تطبيق الاجراء أو التدبير أكثر شدة مما في تعليمات الحكومة، حيث تأتي تقديرات الهيئة المحلية أن التدبير الأكثر ملائمة وحماية يجب أن يكون أكثر شدة وقسوة، وأكثر تقييداً ومساساً بالحقوق والحريات الفردية بهدف حماية النظام العام كونها الأكثر اطلاعاً ودراية في منطقتها، وعلى تماس أكثر بالمواطنين، مما قد ينجم عنه تضارب في التقديرات بين الهيئة المحلية وجهة ضبط إداري استثنائي أعلى مرتبة وصلاحيه منها، فيثور تنازاعاً قانونياً يستند إلى القاعدة القانونية "أن الخاص يقيد العام"<sup>145</sup>، وقد تقوم الهيئة برفع دعوى مشروعية ضد هيئة ضبطية أعلى لدى القاضي الإداري ليقوم بفحصها وتطبيق حكم القانون عليها، وفي هذه الحالة فإن الهيئة المحلية تكون مدعياً في هذه الدعوى استثناءً عن الأصل، ومثالاً على ذلك قد تقوم الهيئة المحلية بإغلاق سوق الخضار في ظل الجائحة لتقديرها إنه بؤرة لانتشار الوباء، ولا تتوفر فيها أدنى مقومات الوقاية، ولا تلبى متطلبات التباعد المادي بين المواطنين، ثم تقوم جهة ضبطية أعلى بتخفيف الاجراء وفتح السوق، مما يثور تنازاعاً في الاختصاص بين هيئتي ضبط إداري، فحواه الاختصاص المحلي والاختصاص الوطني العام.

---

<sup>145</sup> عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص 165.

ثانياً: تتمتع الهيئات المحلية في ظل الظروف الاستثنائية بصلاحيات ضبط إداري بموجب ما يسند لها من مهام وأعمال ضبط إداري من قبل هيئة الضبط الوطني، وتكمن رقابة القاضي في هذا المجال، إذا ما صدر قرار من قبل هيئة ضبط عليا، وأسند إلى هيئة محلية تنفيذه، وتم الطعن بالقرار أو التدبير من قبل من تأثر مركزه القانوني، فمهمة القاضي الحكم في هذا الطعن أن يتفحص الدعوى من حيث صحة الخصومة والشكل والموضوع، وتحديد إذا ما كانت الهيئة المحلية هي الخصم الذي ينسب إليها إصدار القرار، أم انها هي جهة تنفيذية<sup>146</sup>، وبالتالي يقوم القاضي برد الدعوى شكلاً لانعدام الخصومة، أي أن مهمة قاضي الرقابة ابتداءً الحكم باختصاص الهيئة المحلية من عدمه، ومن ثم الدخول بموضوع الدعوى والفصل فيها إن استوفت الأركان القانونية التي تنقل الدعوى إلى مرحلة بحث الموضوع.

وتثور هذه المسألة بشكل جلي في ظل الظروف الاستثنائية التي تخضع لها فلسطين في هذه الأيام، وما يفرضه الاحتلال الصهيوني بمنع جهات الضبط القضائي من فرض التدابير والأجراءات الضبطية الاستثنائية في أجزاء من الأرض الفلسطينية التي لا يزال يحكم سيطرته الأمنية والسياسية عليها" مناطق ب، ج"، فتعهد جهات الاختصاص إلى المجالس المحلية بتنفيذ تدابير وإجراءات ضبط إداري نيابة عنها، وقد يُعهد التنفيذ إلى اللجان الشعبية أو لجان طوارئ محلية لتنفيذها مما يثير تساؤلاً مشروعاً، ماذا لو طعن ذي مصلحة والحالة السابقة في تدبير أو إجراء لدى القاضي الإداري مدعياً بعدم مشروعية التدبير و، أو بعدم اختصاص من نفذ التدبير أو الإجراء أو حتى اتخذ قرار ضبطياً وقام بتنفيذه؟

يقول د. نواف كنعان في هذا السياق: "كما أن قواعد الاختصاص لا تطبق على الضبط الإداري في حالة الموظف الفعلي.. فعندما تحتم الظروف الاستثنائية أن يتدخل شخص عادي في

<sup>146</sup> للتبحر في التمييز بين القرارات الإدارية التي تشكل مطعناً أمام القضاء الإداري والقرارات التنفيذية التي لا تكتسب صفة القرار الإداري القابل للطعن بالإلغاء أنظر عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري- وسائل تنفيذ النشاط الإداري- مرجع سابق، ص 39،40.

النشاط الإداري ويمارسه أو يوجد في مركز فعلي يجعله يظهر بمظهر الموظف العام، حماية للظاهر أو حسن النية لمن يتعاملون معه، مثل هذا الوضع يؤدي الى اعتبار تصرفات الموظف الفعلي قرارات إدارية حقيقية من حيث الاختصاص"<sup>147</sup>.

وفي ذلك نرى أن القاضي الإداري هو صاحب الصلاحية في إضفاء المشروعية من عدمها على قيام الموظف الفعلي بدور الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية من خلال فحص كافة جوانب الطعن الذي ينظره، وإخضاعه لكافة أوجه مبدأ المشروعية الاستثنائي.

يتضح مما سبق أن مهمة القاضي الإداري على أعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية في الظروف الاستثنائية، تمتاز بتفاصيل ومعطيات تختلف عنها في الظروف العادية، وهي نتاج ما يفرضه الظروف الاستثنائي من تداخلات وتفاصيل قد تكون نادرة في ظل الظروف العادية، إضافة إلى أن القاضي الإداري يعمل على فحص كل دعوى يطعن فيها بتدابير وإجراءات الهيئات المحلية من حيث خضوعها لقواعد الظروف الاستثنائي أو قواعد الظروف العادية، مما يدل على الدور المتميز للقضاء الإداري في حماية مبدأ المشروعية والحيلولة دون الإخلال به.

**المطلب الثاني: دور الرقابة القضائية في حماية مبدأ المشروعية وحماية النظام العام في الظروف الاستثنائية**

مبدأ المشروعية والنظام العام مفهومان لا ينفصلان وجوداً، تحكمهما علاقة من التلازم الحتمي، فإعمال مبدأ المشروعية هي المرآة التي تعكس حالة الانتظام والاستقرار والمناعة التي يتمتع بها، ومن زاوية أخرى فإن الانتظام العام في الدولة قرينة على تكريس مبدأ المشروعية، وسيادة القانون فيها، بمعنى آخر إن غياب مبدأ المشروعية، وتحييد القانون كفيصل بين المصالح المتعارضة، يعني

---

<sup>147</sup> نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الأول، مرجع سابق، ص 312.

أن شريعة الغاب هي الفيصل، وفي ظل شريعة الغاب ينعدم الامن والأمان، وتحل الفوضى والخراب، وينتشر الموت والوباء، بمعنى ينهار النظام العام.

للرقابة القضائية دور غاية في الأهمية في ظل ممارسة الهيئات المحلية لأعمال الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، يتجلى فيما يتعلق بإضفاء الطابع القانوني على أعمال هيئات الضبط الإداري بقواعد قانونية استثنائية من جهة، وإحلال مفهوم استثنائي لمبدأ المشروعية يتلائم مع الظروف الاستثنائية التي تتطلب إعلاء مصلحة أجدر بالحماية وهي الصالح العام على حساب المصالح الفردية من جهة أخرى، حيث يصبح هامش المساس بالحقوق والحريات الفردية وتقييدها أكثر اتساعاً وذلك استثناءً عن الأصل<sup>148</sup>.

وإذا كانت الظروف الاستثنائية توسع من صلاحيات الهيئات المحلية في سعيها للقيام بواجبها في حماية النظام العام، وتبيح لها الخروج عن قواعد المشروعية العادية عند الاقتضاء، فإن مبدأ سيادة القانون وحماية الحقوق والحريات الفردية يفرض توسيع وتكثيف رقابة القاضي الإداري لتحقيق التوازن المطلوب بين حق الهيئات المحلية من جهة، وبين ضرورة تكريس ضمانات حماية الحقوق والحريات الفردية من جهة أخرى، وهذه الضمانات تتحقق من خلال دور الرقابة القضائية في ضبط علاقة تكامل متوازنة بين مبدأ المشروعية وحماية النظام العام في ظل الظروف الاستثنائية من أجل تحقيق غاية أسمى هي حماية كيان الدولة.

---

<sup>148</sup> " أما بالنسبة لنظرية الظروف الاستثنائية في مجال الضبط الإداري فيرجع الفضل لمجلس الدولة الفرنسي في وضع أسسها من خلال بعض أحكامه الصادرة في هذا المجال.. وذلك بهدف الملائمة بين أمرين: الأول سيادة النظام العام في الظروف الاستثنائية من خلال إجراءات تتبعها سلطات الضبط الإداري ما كانت تُعدّ مشروعة في الظروف العادية.. والأمر الثاني: هو استمرارية مبدأ سيادة القانون الذي ما كان ليتحقق لو أُجبر الأفراد على تنفيذ قرارات وأوامر سلطات الضبط الإداري رغم اعتبارها غير مشروعة.. ولتحقيق هذين الهدفين لم يكن هناك بُدّ من وسيلة لتوسيع دائرة مشروعية إجراءات الضبط الإداري استناداً إلى مبرر جديد هو (الظروف الاستثنائية).. لقد أرسى مجلس الدولة الفرنسي أسس نظرية الظروف الاستثنائية في مجال الضبط الإداري في حكمه الصادر في قضية السيدتين دول ولوران (Dames col at Laurent) الصادر بتاريخ 1919/2/28 حيث قرر المجلس في هذا الحكم أن حدود سلطات الضبط الإداري ليست هي ذاتها في وقت السلم ووقت الحرب (الظروف الاستثنائية).  
نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الأول، مرجع سابق، ص310.

## الفرع الأول: دور الرقابة القضائية في حماية مبدأ المشروعية في الظروف الاستثنائية

أن يتم حماية مبدأ المشروعية في الدولة في الظروف الاستثنائية من خلال الدور الذي تقوم به الرقابة القضائية، فإن ذلك يعني أن القضاء الإداري قد رسم الحدود الفاصلة بين متطلبات وضمانات تجاوز حالة مباغته غير مألوفة للنجاة بمصير المجتمع والدولة، برتبة وتوازن تحت مظلة قانون استثنائي يعلو على كافة القوانين والتشريعات، وهو قانون البقاء واستمرار وجود الأمة.

لا يعني منح هيئات الضبط الإداري مزيداً من السلطة التقديرية، وقواعد قانونية استثنائية في الظروف الاستثنائية، غياب دور الرقابة القضائية في المراقبة والتحقق من مشروعية أعمال هذه الهيئات، فهي تمارس دورها في كل ما يصدر عن الهيئات المحلية من قرارات وأعمال ضبط إداري تستند إلى قواعد المشروعية الاستثنائية التي قد تخالف القواعد القانونية في الظروف العادية من خلال الطعون المقدمة لها بهذا الشأن، "وينبغي أن لا يستخلص من وجود الظروف الاستثنائية أن كل شيء ممكن للسلطة التنفيذية ما أن تنقطع الظروف عن أن تكون طبيعية، فقد رسم القاضي الإداري بشكل دقيق مفهوم الظروف الاستثنائية وحدد مفاعيلها الشاذة عن القانون العام"<sup>149</sup>، فيمارس القاضي الإداري دوره كقاضي مشروعية بالتحقق من قيام أركان الشرعية القانونية في أعمال الضبط الإداري ومدى مراعاتها وانسجامها وتناسبها وملائمة الاجراء الضبطي لمتطلبات حماية النظام العام ودون الإخلال بمبدأ المشروعية وحماية حقوق وحرريات الأفراد، ويمتلك القاضي صلاحية إعمال قواعد المشروعية الاستثنائية عند التحقق والنظر في دعوى الإلغاء التي يتقدم بها الطاعن طاعناً بعدم مشروعية قرار ضبط إداري صادر عن الهيئة المحلية أو أي جهة ضبط اداري. ولا يعني تحقق القاضي الإداري من تناسب الاجراء الضبطي خروجه عن رقابة المشروعية وولوجه في مراقبة الملائمة، لأن من شروط

<sup>149</sup> جورج فوديل، بيار دلفولفية، القانون الإداري، الجزء الأول، مرجع سابق، ص 420.

مشروعية الإجراء الضبطي أن يكون مناسباً من حيث وسيلته وقوته منعاً للغلو والإغراق في تقييد حرية أو مس بحق بذريعة الظروف الاستثنائية<sup>150</sup>، ويصدر حكمه بمشروعية هذه الاعمال والقرارات ولو خالفت قواعد الشرعية إذا ما ثبت لها أن آتت في سياق حماية النظام العام، وانطبقت عليها شروط ومتطلبات الظروف الاستثنائية، وفي ذلك ويقول د. نواف كنعان: "وتختلف حدود سلطة الضبط الإداري باختلاف الحالات والظروف التي تتم ممارستها فيها.. ففي الظروف العادية تتقيد سلطة الضبط الإداري بمبدأ المشروعية وتخضع لرقابة القضاء الإداري.. أما في الظروف الاستثنائية أو الطارئة (غير العادية) حيث لا تكفي السلطات الممنوحة للإدارة في الظروف العادية لمواجهتها، تتمتع سلطات الضبط الإداري بسلطات أوسع لمواجهة الظروف الاستثنائية، كما تخضع لرقابة قضائية تختلف في مداها عن تلك التي تخضع لها في الظروف العادية.."<sup>151</sup>، وندل على ذلك بقرار مجلس الدولة الفرنسي في 30 تموز 1915 في نظره لمراجعة ضد عمل إداري كان من الواجب إبطاله في ظل الظروف العادية. وفي قرارين صادرين في 6 آب 1915 قبل مجلس الدولة أن سلطة الشرطة في زمن الحرب تتيح لها إصدار أعمال لم يكن لها الحق في اتخاذها زمن السلم وذلك مع وجود نص لا يجيز ذلك...<sup>152</sup>.

يتضح مما سبق ذكره أن الرقابة القضائية في ظل الظروف الاستثنائية تمارس دوراً أكثر فعالية وحيوية عنه في الظروف العادية، وذلك لحلول قواعد مشروعية استثنائية غير مألوفة كما في الظروف العادية، إضافة إلى أن مبدأ المشروعية يكتسي بمفهوم استثنائي طالما قامت الظروف الاستثنائية بما ينسجم مع ضرورة حماية مرتكزات المجتمع وكيانه، وتعاضم الأخطار التي قد تمس بمبدأ سيادة القانون، ومبدأ حماية المشروعية وحماية الحقوق والحريات الأساسية، وحماية مبدأ تمتع

<sup>150</sup> عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص 187.

<sup>151</sup> نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الأول، مرجع سابق، ص 300.

<sup>152</sup> أنظر جورج فوديل، بيار دلفولفييه، القانون الإداري، الجزء الأول، مرجع سابق، ص 419.

قرارات وأعمال الضبط الإداري الصادرة عن هيئات الضبط الإداري بقرينة الصحة والسلامة، وتتمثل أهمية دور الرقابة القضائية في ظل الظروف الاستثنائية في الاعتبارات التالية:

أولاً: إذ تفرض الظروف الاستثنائية اتساع السلطة التقديرية لهيئات الضبط الإداري في اتخاذ قرارات وتدابير ضبطية تتمتع بتوسيع نطاق ممارستها لامتيازات السلطة العامة<sup>153</sup>، وتجاوز قواعد الشرعية في تلك القرارات بمبرر حالة الاستعجال والخطر الداهم وضرورة التصرف في الوقت المناسب، فإن ذلك يشكل بيئة مناسبة قد تتحو بالإدارة إلى سوء تقدير الموقف، وتجاوز غير مسوغ لاستخدام امتيازات لا داعي لها ولا تنطبق عليها حالة الاستثناء، وبالتالي يصبح إعمال القواعد الاستثنائية غير مشروع، وتكون هيئات الضبط الإداري ملزمة وتلك الحالة باحترام قواعد المشروعية في الظروف العادية، فتُحصن هيئات الضبط الإداري من الإخلال باتزان تصرفاتها وزعزعة الثقة بها، مما يوجب على القاضي الإداري رد هذه الهيئات على جادة الصواب حماية للنظام العام حيث يشكل حسن أداء الهيئات الضبطية أحد ركائز حمايته.

ثانياً: تشكل الظروف الاستثنائية بما تمنحه لهيئات الضبط الإداري من هامشاً أوسع لتقييد الحريات والحقوق الفردية خطراً على هذه الحقوق والحريات، مما يستوجب إبقائها تحت عين الرقابة القضائية وحمايتها بشكل أوسع مما تكون عليه في الظروف العادية، فيقف القاضي الإداري بالمرصاد

---

<sup>153</sup> " وتختلف حدود سلطة الضبط الإداري باختلاف الحالات والظروف التي تتم ممارستها فيها.. ففي الظروف العادية تنقيد سلطة الضبط الإداري بمبدأ المشروعية وتخضع لرقابة القضاء الإداري.. أما في الظروف الاستثنائية أو الطارئة (غير العادية) حيث لا تكفي السلطات الممنوحة للإدارة في الظروف العادية لمواجهتها، تتمتع سلطات الضبط الإداري بسلطات أوسع لمواجهة الظروف الاستثنائية، كما تخضع لرقابة قضائية تختلف في مداها عن تلك التي تخضع لها في الظروف العادية..".  
نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الأول، مرجع سابق، ص 300.

ليدقق ويمحص مشروعية وتناسبية القرار أو التدبير الضبطي مع مدى مساسه أو تقييده للحقوق والحريات الفردية<sup>154</sup>.

**ثالثاً:** تمارس الرقابة القضائية دوراً حيوياً في ظل الظروف الاستثنائية يُسهم بتماسك المجتمع ويشيع الطمأنينة في نفوس أفرادها حيث يجدون ملاذاً وملتجئاً نزيهاً وعادلاً، إذا ما شعروا بالظلم والتعسف، وكذلك يضيفي شعوراً لديهم بتماسك الدولة ونظامها القانوني في ظل ظروف غير طبيعية، مما يحول دون تمرد الأفراد على ما تفرضه الهيئات الضبطية من قرارات وتدابير.

**رابعاً:** تضفي الرقابة القضائية على قرارات وتدابير الضبط الإداري في ظل الظروف الاستثنائية بما تمنحه هذه الظروف من قواعد مشروعية استثنائية لهيئات الضبط، وإن شكلت في ظاهرها نوعاً من الخروج عن قواعد المشروعية العادية، فإن حضور وفعالية الرقابة القضائية يكرس مبدأ سيادة القانون، ويضفي الشرعية أو ينزعها عن أي قرار أو تدبير تجاوز قاعدة من تلك القواعد، فللقاضي الإداري أن يقره أو أن يحكم بعدم مشروعيته، وبالتالي عدم مشروعية القرار أو التدبير.

**خامساً:** إن حلول قواعد مشروعية استثنائية في ظل الظروف الاستثنائية لا يعني تغييب قواعد المشروعية التي تطبق في الظروف العادية، مما يُفعل القواعد الاستثنائية والقواعد القانونية العادية وفقاً لانطباق شروط الظروف الاستثنائية في دعوى الطعن من عدمها" وبناءً على ذلك يمكن القول أن حدود سلطة الضبط الإداري هي ذاتها حدود نشاط الإدارة وفقاً لمبدأ المشروعية بالإضافة إلى المزيد

---

<sup>154</sup> وتطبيقاً لقاعدة التناسب يتعين في تدابير الضبط التي تلجأ إليها الإدارة في كل حالة أن تكون متوافقة مع الظروف الخاصة التي تطبق في ظلها، ومن ثم، فلا يمكن اعتبار تلك التدابير مشروعة إلا إذا كانت ضرورية ومتوافقة مع الظروف المحيطة بها وخاصة ظروف الزمان والمكان ومتناسبة مع النتيجة التي يتعين على سلطة الضبط السعي إليها من أجل حفظ النظام العام. عادل السعيد محمد أبو الخير، البوليس الإداري، مرجع سابق، ص 373.

من القيود نظراً لعلاقة الضبط الإداري بالحریات العامة، مع ملاحظة أن الإدارة تتجاوز معظم هذه القيود في حالة الضرورة إذا قامت ظروف استثنائية<sup>155</sup>.

### الفرع الثاني: دور الرقابة القضائية في حماية النظام العام في الظروف الاستثنائية

تهدف الرقابة القضائية لتحقيق غاية قصوى من خلال ممارسة دورها كحامي مبدأ المشروعية، ألا وهي حماية النظام في المجتمع، والذي يعني بصورة أعمق حماية الأركان التي تضمن استمراره وبقائه، فاستقرار النظام العام في الدولة واحترام وحماية الحقوق والحریات الفردية وجهي العملة ذاتها، فإن تعرض النظام العام للخطر بانتت الحقوق والحریات الفردية عرضةً للاستلاب والامتهان والانتهاك والزوال، وإن أهدرت الحقوق والحریات الفردية، ومُست بلا مسوغ قانوني تلاشت مظاهر دولة القانون، وأصبح المجتمع على شفير الهاوية.

يستند تحقيق حالة من التوازن بين حماية النظام العام، وحماية الحقوق والحریات الفردية، إلى تكريس مبدأ المشروعية، من خلال رقابة القاضي الإداري، والتي تتجسد بتوفير مشروعية قضائية لأعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية في الظروف الاستثنائية، حيث تفرض عليها حالة الاستثناء أحياناً تخطي حدود القواعد القانونية المعتادة<sup>156</sup>، مما يتطلب من القاضي الإداري منحها استثناءً يمكنها من حماية النظام العام، ودفع الأخطار المفاجئة التي تحيط به، وتذّر بشر مستطير يعصف بكيان الدولة، ويهدد وجودها بالكامل.

<sup>155</sup> سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري- نظرية العمل الإداري- مرجع سابق، ص 168.

<sup>156</sup> وفي الواقع، كما يقال، فإن لكل أمر حسن وجهه العكسي السيء، والوجه السيء لمبدأ المشروعية أنه قد يرتب على تعييد الإدارة على الأخص، بمبدأ سيادة القانون، حدوث أضرار بليغة بالدولة في ما إذا حدث ظروف استثنائية طارئة كالحروب والكوارث والأزمات لأن هذه القوانين لن تسعف الإدارة في مواجهة تلك الظروف التي تفرض سرعة مواجهتها للمحافظة على سلامة البلاد ودفع الأخطار والكوارث العامة. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، نظرية العمل الإداري، مرجع سابق، ص 87.

وتعكس الرقابة القضائية دورها في ظل الظروف الاستثنائية كحامي لكيان الدولة، من خلال الاعتراف لهيئات الضبط الإداري للهيئات المحلية في ظل الظروف الاستثنائية بالخروج عن بعض القواعد القانونية العادية لتتمكن من مواجهة ما تتعرض له البلاد من أخطار استثنائية، والتي لا يمكن تكبيها بقواعد قانونية سنها المشرع لتكون فاعلة في ظل ظروف طبيعية، إذا ما ثبت للقاضي الإداري أن تجاوز قاعدة قانونية كان مرده حالة الاستثناء ولدء خطر مُحيق يتطلب الاستعجال، وهكذا تؤدي الرقابة القضائية دورها في حماية النظام العام في الدولة بتوجيهه بوصلة المشروعية بما يخدم الغاية المرجوة من أعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية، ألا وهي تخطي الخطر الاستثنائي، وفي هذا السياق فقد قامت بلدية البيرة بإغلاق سوق الخضار المركزي في ظل الظروف الاستثنائية الناجمة عن جائحة كوفيد 19 في شهر أيار من العام 2020 دون إذن قضائي، ودون إخطار لأصحاب البسطات، بل لجأت في ذلك إلى التنفيذ المباشر وباستخدام وسائل قهرية حماية للصحة العامة، وذلك للحيلولة دون تفشي الوباء جراء الاحتكاك والاختلاط، وفي ذات السياق كثفت بلدية البيرة من جولاتها التفقدية للتحقق من صلاحية اللحوم في الملاحم وصادرت واتفقت المشتبه بعدم صلاحيته متجاوزة الإجراءات المعتادة في الظروف العادية، وذلك كإجراء وقائي استثنائي،" نظرية الظروف الاستثنائية معدة، مبدئياً، لسد ثغرة قانونية متأتية عن أن المشرع لم يرتقب سلفاً ضرورة توسيع سلطات الإدارة في فترة الأزمة.<sup>157</sup>، فلا قيمة للقانون وقواعده إن كانت المفاضلة بين التشبث والتمترس خلفها وتهلك الدولة وينهار المجتمع، فقيمة القواعد القانونية في مدى فاعليتها في ضبط وحماية المجتمع وحماية الحقوق والارواح والممتلكات وفرض الاستقرار والسكينة والطمأنينة فيه، وتصبح تلك القواعد القانونية بلا قيمة أو أهمية إذا حالت بين هيئات الضبط وبين القيام بدورها في حماية المجتمع، وفي هذا السياق يقول د. عدنان عمرو: " وعلى ضوء ذلك ابتكر مجلس الدولة الفرنسي نظرية الظروف

<sup>157</sup> جورج فوديل، بيار دلفولفية، القانون الإداري الجزء الأول، مرجع سابق، ص 422.

الاستثنائية التي تسمح باعتبار بعض القرارات الإدارية غير المشروعة في الظروف العادية مشروعة في هذه الظروف لأنها ضرورية في صيانة النظام العام ولكفالة سير المرافق العامة بانتظام واطراد<sup>158</sup>. فالأساس القانوني لهذه النظرية يتمثل في واجب الالتزام العام للسلطات الإدارية. فيتوجب على هذه الأخيرة أن تحافظ على النظام العام بجميع عناصره، وضمان سير المرافق العامة في جميع الظروف والأحوال، لهذا تمتلك السلطات الإدارية وقف تنفيذ القواعد القانونية العادية مؤقتاً، إذا تبين لها أن تطبيق تلك القواعد القانونية العادية عاجزة عن مواجهة الظروف الاستثنائية، الأمر الذي يبرر تحرر الإدارة من احترام تلك القواعد مؤقتاً، بغية مواجهة تلك الظروف الاستثنائية الطارئة، لهذا قيل وبحق إن احترام مبدأ المشروعية، مرهون ببقاء الدولة ذاتها، فاستمرارية بقاء الدولة شرط أساسي لإعمال مبدأ المشروعية، فلا يعقل التمسك بالاحترام الشكلي لمبدأ المشروعية لتهديد الأساس الذي يقوم عليه أو المساس به<sup>159</sup>.

تُخلص إلى نتيجة مفادها، أن للرقابة القضائية دور أساسي وفاعل في حماية النظام العام في الظروف الاستثنائية، من خلال مسايرة الهيئات المحلية وهي تقوم بدورها وواجبها في التصدي للأخطار الناجمة عن الظروف الاستثنائية، والتي تضطر في كثير من الأحيان مخالفة قواعد قانونية، حتى تتمكن من التدخل في الوقت والطريقة المناسبة، فيقوم القاضي الإداري بإضفاء المشروعية على أعمالها، بعد التحقق والتيقن من انطباق الحالة لكسوتها برداء المشروعية الاستثنائية.

<sup>158</sup> عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص 177.

<sup>159</sup> J. Rivero op. cit. No 89.

مشار إليه: على خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الأول، مرجع سابق، ص 103.

## المبحث الثاني: فعالية الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية الفلسطينية

تقوم الرقابة القضائية بدورها في حماية مبدأ المشروعية سواء في الظروف العادية أو الاستثنائية، إعمالاً للقواعد القانونية لتكريس مظاهر الدولة القانونية، من خلال دعاوي الطعن التي يتقدم بها ذوي الصفة والمصلحة مدعين على الهيئات المحلية بتجاوز السلطة، ناشدين العدل والأنصاف لحماية حقوقهم وحررياتهم، حيث تتصدى الرقابة القضائية لنظر هذه الدعاوى، وإنزال حكم القانون عليها بعدم مشروعيتها إن لم تتطابق مع القانون، أم بمشروعيتها وتكريس قرينة السلامة لأعمال الضبط الإداري المطعون بها لديها إذا ما استوفت شروط المطابقة القانونية.

وإن كان عمل القاضي الإداري يختلف من حيث القواعد القانونية التي يحاكم بها قرارات وأعمال الضبط الإداري محل الطعن في الظروف العادية عنها في الظروف الاستثنائية، فإن غايته تبقى واحدة في كلتا الحالتين، حماية مبدأ المشروعية الذي يفضي إلى تحقيق مبادئ وتكريس أركان دولة القانون التي يرتكز عليها القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته<sup>160</sup>.

سنتناول هذا المبحث في مطلبين، فعالية ومظاهر الرقابة القضائية لأعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية في الظروف الاستثنائية مطلب أول، قصور الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية، مطلب ثاني.

### المطلب الأول: فعالية ومظاهر الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية في

#### الظروف الاستثنائية

يمارس القاضي الإداري رقابته على أعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية، سواء في الظروف العادية بما تختص به هذه الهيئات من سلطات وأعمال ضبط إداري بموجب القوانين الناظمة

<sup>160</sup> انظر المواد رقم (2)، (6)، القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته.

لها، والتي تخولها صلاحيات ضبط إداري، كضابطة إدارية محلية تبسط صلاحياتها الضبطية على المنطقة الجغرافية المحددة لها بموجب القانون، حيث يقوم القاضي الإداري بتطبيق قواعد المشروعية العادية وهو يبسط رقابته على قراراتها وأعمالها من خلال دعاوى الإلغاء لمرفوعة أمامه، وكذلك يمارس رقابته على قراراتها وأعمالها الضبطية المتعلقة بالحالة الاستثنائية<sup>161</sup>، سواء تلك القرارات والأعمال الضبطية التي تبقى في دائرة اختصاصها الأصل كضابطة إدارية محلية، أو تلك التي تخرج عن سياق الظروف الاستثنائية وما تفرضه من قواعد مشروعية استثنائية، أو تلك التي تندرج في إطار ما يسند إليها دور في ظل الظروف الاستثنائية للتصدي للأخطار التي نعصف بمصير الدولة والمجتمع.

#### الفرع الأول: الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية في الظروف الاستثنائية

##### وفق قواعد المشروعية العادية

لا يستوي والمنطق القانوني ومبدأ المشروعية تعييب قواعد المشروعية العادية لمبدأ المشروعية التي يجب أن تحتكم إليها أعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية لتحل محلها قواعد مشروعية استثنائية عند قيام القاضي الإداري بنظر وتفحص مشروعية القرارات والتدابير المطعون بها، فإعمال هذا المنطق يعني فتح الباب على مصراعيه لتكريس حالة من تجاوز السلطة للهيئات المحلية، تقوض أركان مبدأ المشروعية، وتجرد الحقوق والحريات الفردية من أهم ضمانات حمايتها، ألا وهو القضاء الإداري العادل والنزيه، الذي يمتلك القدرة والخبرة والملكة في إنزال حكم القاعدة القانونية التي تنطبق على حالة الدعوى المنظورة أمامه، فالقواعد القانونية العادية يجب أن تبقى حاضرة فاعلة في الظروف الاستثنائية كلما كان لها مقتضى، وجنباً إلى جنب مع إعمال مبدأ المشروعية الاستثنائي.

<sup>161</sup> " أما في الظروف الاستثنائية في مجال الضبط الإداري فتعني: السماح لسلطات الضبط الإداري بإصدار قرارات وأوامر تعتبر في الأوقات العادية خروجاً على مبدأ المشروعية، ولكنها تعتبر مشروعة بالرغم من ذلك لصدورها في إطار ظروف استثنائية (غير عادية) للمحافظة على النظام العام". نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الأول، مرجع سابق، ص 307.

وبالعودة الى نص المادة رقم (15) من قانون رقم (1) لسنة 1997 وتعديلاته بشأن الهيئات المحلية الفلسطينية<sup>162</sup>، نجد أنها أسندت العديد من مهام وصلاحيات الضبط الإداري في ميادين ومناحي مختلفة، وبالتالي ليس من القانونية بمكان، أن تحظى الهيئات المحلية بامتيازات قواعد المشروعية الاستثنائية في كل ما تمارسه من أعمال الضبط الإداري التي تختص بها بمبرر خضوع البلاد لظروف استثنائية محددة الغاية التي يحيط بها الخطر، وتحتاج الى قرارات وتدابير ضبط اداري لتجنب ويلاتها المدمرة على المجتمع والدولة.

ينبغي على ما سبق، أن الرقابة القضائية في ظل الظروف الاستثنائية تبسط رقابتها على أعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية المعتادة بتطبيق أحكام القانون بشكل اعتيادي في كل ما يتعلق بالشرعية الخارجية والداخلية، ولا يستوي للقاضي الإداري أن يسايرها إذا ما شاب القرار الضبطي عيب في الشكل أو الاختصاص. أما ما يندرج من أعمال ضبط إداري تقوم به الهيئات المحلية، وينطبق عليه شروط حالة الاستثناء، فيقوم القاضي الإداري بمحاكمته وفق قواعد المشروعية الاستثنائية، مما يمنحه سلطة تقديرية بالتغاضي عن التزام الهيئات المحلية بشكلية معينة، أو فيما لو صدر القرار عن هيئة ضبط اداري أعلى، فإن الخصومة يجب أن توجه الى الجهة الضبطية التي أصدرت القرار، وليس للجهة التي قامت بتنفيذه، ليتحقق قبول الدعوى شكلاً.

---

<sup>162</sup> لمزيد من الاطلاع، انظر المادة رقم (15)، قانون رقم (1) لسنة 1997م وتعديلاته بشأن الهيئات المحلية، مصدر سابق.  
<http://muqtafi.birzeit.edu/Legislation/PDFPre.aspx?Y=1997&ID=12358>

الفرع الثاني: مظاهر رقابة القاضي الإداري على أعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية في الظروف

### الاستثنائية

يترافق مع حدوث ظرف استثنائي في البلاد، شيوع حالة من الاضطراب وخروج الحياة عن نسقها المعتاد، مما يستوجب إعادة الأمور إلى نسقها المعتاد، من خلال تدابير وإجراءات استثنائية غير مألوفة تظال كل مناحي الحياة الاجتماعية والاقتصادية والإدارية والقانونية والقضائية، مما يستدعي مواجهة هذه الظروف من قبل الهيئات المحلية، وكافة هيئات الضبط الإداري في البلاد بجملة من التدابير والإجراءات غير المألوفة تستمد مشروعيتها من مبدأ المشروعية الاستثنائية<sup>163</sup>، وتخضع أعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية لرقابة القاضي الإداري حيث، يستمر القضاء الإداري في ممارسة دوره كحامي مبدأ المشروعية، والرقيب على سيادة القانون في الدولة من خلال تصديه لما يعرض عليه من طعون ودعاوى على أعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية ليبسط رقابته القضائية عليها، بما يتلائم مع الظروف الاستثنائية، حيث تتسم هذه الرقابة بطابع استثنائي ينعكس من خلال إعمال قواعد مشروعية غير معتادة.

ومن أهم مظاهر الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية في الظروف

الاستثنائية ما يلي:

**أولاً: الرقابة السبب وخضوع الاجراء أو التدبير للظرف الاستثنائي،** يقوم القاضي الإداري

بتفحص الإجراء أو التدبير الضبطي الذي قامت به الهيئة المحلية من حيث انطباق شروط الظروف الاستثنائية عليه، أم أنه لم يخرج عن إطاره كإجراء أو تدبير ضبطي عادي، وفي هذا السياق يقول د.

علي خطار شطناوي: " كما يتعين أن يكتسب الظرف الذي حدث طابعاً استثنائياً حقاً (صحة التكييف

<sup>163</sup> " ومن المسلم به أن نظرية صلاحيات الإدارة في ظل الظروف الاستثنائية لا تشكل اعتداءً أو تهديداً لمبدأ المشروعية، ما دام أن القانون قد توقع تلك الظروف الاستثنائية، وحدد الصلاحيات التي تتمتع لابلها الإدارة، وبن نظامها القانوني". علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الأول، مرجع سابق، ص 101.

القانوني)<sup>164</sup>، ويقول د. عدنان عمرو في ذات السياق: "تمتد رقابة القاضي الإداري في الظروف الاستثنائية لرقابة الوجود المادي للواقعة التي تهدد الامن العام والتكيف القانوني لهذه الواقعة".<sup>165</sup> وتمتد رقابة القاضي الإداري في الظروف الاستثنائية الى رقابة التكيف القانوني للوقائع للتحقق من أنها تصلح قانوناً لتبرير الاجراء، بأن يكون من شأنها الإخلال أو التهديد للنظام العام<sup>166</sup>، ونسوق مثالاً على ذلك إذا ما قامت هيئة محلية فلسطينية بالتنفيذ المباشر والقهري بهدم بناء بحجة عدم استكمال إجراءات ومتطلبات الترخيص بذريعة أن البلاد تمر بظروف استثنائية جراء جائحة كوفيد 19، وتم الطعن بالقرار الذي بني عليه التنفيذ المادي للهدم، فإن القاضي الإداري سيتفحص مدى انطباق الظرف الاستثنائي الذي تتعرض له البلاد على قرار الهدم ليحدد التكيف القانوني ويصدر حكمه بمشروعية القرار الضبطي الذي أفضى إلى هدم البناء من عدمه.

**ثانياً: الرقابة على ملائمة الوسيلة،** يقوم القاضي الإداري ببسط رقابته على مدى تناسب الوسيلة المستخدمة في تنفيذ القرار أو التدبير الضبطي من قبل الهيئة المحلية في الظروف الاستثنائية<sup>167</sup>، فالهيئة المحلية وإن تمتعت بصلاحيات أوسع في ممارسة دورها الضبطي بموجب قواعد المشروعية الاستثنائية، فإن ذلك لا يعني انعتاقها من كل قيد أو مراعاة ينأى بها عن تجاوز السلطة وسوء استخدامها، فالوسيلة المستخدمة تخضع لرقابة التناسب من حيث شدتها وضرورتها واختيارها من بين وسائل عدة لتحقيق الغاية منها دون غلو أو تهاون.<sup>168</sup>، وفي سياق رقابة القاضي الإداري على الوسيلة المستخدمة في الظروف الاستثنائية يقول د. عدنان عمرو: "وراقب التناسب في

---

<sup>164</sup> على خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 106.

<sup>165</sup> عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص 183.

<sup>166</sup> المصدر السابق، ص 185.

<sup>167</sup> "يتعين أن يكون الإجراء الذي تتخذه الإدارة لمواجهة الظروف الاستثنائية ملائماً ومناسياً لمتطلبات هذه الظروف، وهو ما يستوجب على الإدارة أن تتصرف طبقاً لما تقتضيه مجابهة هذه الظروف الاستثنائية، وأن يكون هذا التصرف بالقدر الذي يكفي لمعالجة هذه الظروف دون إفراط أو تفريط". عادل السعيد محمد أبو الخير، البوليس الإداري، مرجع سابق، ص 405.

<sup>168</sup> علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الأول، مرجع سابق، ص 107، 108.

مجالات أخرى منها تقييد حرية التجارة عندما ألغى قرار الإدارة بإغلاق أحد الأسواق على إثر نزاع قديم بين قبيلتين، ولم يحصل خلال المدة السابقة أي إخلال بالأمن<sup>169</sup>، ويستشهد د. عدنان عمرو بنص قرار المحكمة "إغلاق السوق ليس هو الوسيلة الوحيدة لبلوغ الهدف، وإذا ما اضطرت لاتخاذ هذا الإجراء الشديد فيكون لمدة قصيرة من الزمن"<sup>170</sup>، وندلل على ذلك بأمثلة في سياق قيام الهيئات المحلية بالتدابير والإجراءات الضبطية في ظل جائحة كوفيد 19، فقيام هيئة محلية بمنع ظاهرة بسطات الخضروات المتعدية على الطرقات والشوارع بما يشكل من ازدحام وفوضى وبؤر احتكاك تهدد بتفشي الفيروس، فتكون للهيئة المحلية عدة وسائل لوضع حد لها، فقد تلجأ إلى التنفيذ المباشر بالقوة إما بالإتلاف في الموقع أو بالمصادرة، وقد تلجأ إلى منح أصحاب البساتين وقتاً مناسباً للإخلاء الطوعي، وعلى الهيئة المحلية المفاضلة بين هذه الخيارات بما يكفل تحقيق الهدف بإخلائها والتقليل قدر ما تحتاجه الضرورة من القسوة والشدة احتراماً وحماية لمبدأ المشروعية الاستثنائية الذي في جوهره ومبتغاه لا يختلف عن جوهر وغاية مبدأ المشروعية في الظروف العادية.

### ثالثاً: عدم فعالية القواعد العادية في التصدي للظرف الاستثنائي، لا يعني مشروعية تطبيق

قواعد مشروعية استثنائية في ظل الظروف الاستثنائية، التغيب المطلق لقواعد المشروعية العادية، فقد يتم التصدي للعديد من الظواهر التي تندرج في الأخطار الناجمة عن الظرف الاستثنائي بإعمال قواعد المشروعية العادية، دون الاضطرار الى تجاوز القواعد القانونية العادية بمبرر خضوع الظاهرة لشروط الظرف الاستثنائي وإعمال قواعد المشروعية الاستثنائية بما تسمح به من تجاوز في الاجراء أو الاختصاص، وندلل على ذلك قيام رئيس قسم في الهيئة المحلية بإصدار أمر بإغلاق أحد مداخل المدينة للحيلولة دون دخول العمال العائدين من فلسطين المحتلة والذين يعملون في إسرائيل بشكل

<sup>169</sup> عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص186.

<sup>170</sup> قرار محكمة القضاء الإداري المصرية بتاريخ 1952/1/22. مشار إليه، عدنان عمرو، المصدر السابق، ص186، 187.

عشوائي ودون إجراء الفحوص اللازمة، في الوقت الذي يكون فيه رئيس الهيئة المحلية على رأس عمله وفي مكتبه، وهو المختص بإصدار القرار وإعطاء الأوامر لقسم التنفيذ بتنفيذه، في هذه الحالة يفحص القاضي الإداري مدى خضوع الأمر لحالة الاستعجال واستحالة اتخاذ القرار وفق القواعد العادية، وفي حالة المثال السابق، فإن القاضي سيخلص إلى عدم تحقق حالة الاستعجال والاستحالة ليحكم بإلغاء القرار لعيب الاختصاص الذي شابه دون قيام مقومات أعمال مبدأ المشروعية الاستثنائي،" وعليه تعتبر جميع الإجراءات الاستثنائية التي اتخذتها الإدارة غير مشروعة في الظروف الاستثنائية، إذ تبين للقاضي أن بالإمكان مواجهة هذه الظروف بالإجراءات القانونية العادية، أي أن هذه الإجراءات الأخيرة كافية لمواجهة ما حدث من ظروف استثنائية"<sup>171</sup>.

**رابعاً: الرقابة على الغاية المستهدفة من الاجراء،** يكتسب أي قرار أو إجراء أو تدبير يصدر عن الهيئة المحلية مشروعيته في الظروف الاستثنائية كما في الظروف العادية من الغاية التي يستهدفها، وهي حماية النظام العام والمصلحة العامة، "وقد حدد القضاء الإداري المقارن مجموعة من القيود والضوابط التي يمكن له من خلالها أن يفرض رقابته على سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية هي: ... 3- أن يكون هدف سلطة الضبط الإداري من الجراء الاستثنائي هو تحقيق المصلحة العامة أو المحافظة على سلامة الوطن وحماية النظام العام بعناصره الأربعة المعروفة..." وفي هذا السياق قضت محكمة العدل العليا الأردنية في قرار بتاريخ 1966/7/25: "بعدم مشروعية أمر الدفاع المتعلق بإغلاق سوق الخضار القديم لاستهدافه من غير تأمين السلامة العامة بقولها"<sup>172</sup> وحيث أن مثل هذه الغاية لا تدخل ضمن أغراض تأمين السلامة العامة أو الدفاع عن المملكة الأمر الذي يعد انحرافاً في استعمال السلطة."<sup>173</sup>، فقد يصدر القرار أو الإجراء الضبطي مستوفياً لكل اركان

<sup>171</sup> علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الأول، مرجع سابق، ص 107.

<sup>172</sup> نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الأول، مرجع سابق، ص 314، 315.

<sup>173</sup> عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص 180.

الشرعية التي تنسجم مع مبدأ المشروعية الاستثنائية، إلا أن رجل الهيئة المحلية يكون قد استهدف غاية بعيدة كل البعد عن حماية النظام أو ما تم تحديده من غاية بنص القانون، كالانتقام أو المحاباة أو مصلحة شخصية لأحد المقربين له في الحالة الأولى أو استبدال إزالة التعدي بغرامة مالية، كما في الحالة الثانية خلاف مبدأ "تخصيص الأهداف"، يتولى القضاء الإداري التحقق من هدف الإجراءات والتدابير الاستثنائية وغايتها، فيجب أن تتطوي المصلحة العامة التي التضحية من أجل تحقيقها بمبدأ المشروعية على درجة عالية من الأهمية في حياة الأمة، كالأمن والدفاع الوطني أو إعادة استتباب الأمن والنظام، أو ضمان سير المرافق العامة الأساسية للحياة الوطنية أو المحلية<sup>174</sup>.

تتمثل الرقابة القضائية على الغاية المستهدفة من الإجراء أو التدبير الضبطي الذي تقوم به الهيئات المحلية في الظروف الاستثنائية، بقيام القاضي الإداري بالتحقق وفحص تطابق الغاية مع المصلحة العامة أو المصلحة العامة المحددة مسبقاً بنص القانون للحكم بمشروعية الإجراء أو التدبير من عدمه،" يتولى القضاء الإداري التحقق من هدف الإجراءات والتدابير الاستثنائية وغاياتها، فيجب أن تتطوي المصلحة العامة التي تمت التضحية من أجل تحقيقها بمبدأ المشروعية العادية على درجة عالية من الأهمية في حياة الأمة، كالأمن والدفاع الوطني، أو إعادة استتباب الأمن والنظام، أو ضمان سير المرافق العامة الأساسية للحياة الوطنية أو المحلية. أو كما يعبر عنها أحياناً بالمحافظة على أمن الدولة وسلامتها<sup>175</sup>.

**خامساً: الرقابة على الإطار الزمني لإجراء الضبط الإداري.** تحتكم مشروعية أعمال الضبط

الإداري للهيئات المحلية في ظل الظروف الاستثنائية إلى المدة المحددة في مرسوم إعلان الطوارئ لتشملها قواعد المشروعية الاستثنائية التي تتميز عن قواعد المشروعية العادية التي تسود في الظروف

<sup>174</sup> R. chapus: op. cit. No 1099, ص108, الجزء الأول، المشار إليه في المصدر السابق،

<sup>175</sup> علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الأول، مرجع سابق، ص 108.

العادية، وتنتهي بانتهاء الظروف الاستثنائية في البلاد، ويقوم القاضي الإداري بفحص وتدقيق انطباق العامل الزمني من حيث البدء والانتهاج في الطعون الذي يتقدم بها ذوي المصلحة مدعين أن الهيئة المحلية قد اتخذت بحقهم قرارات أو تدابير بإجراءات وقواعد قانونية استثنائية في ظل حدوث الحالة بعد انتهاء حالة الطوارئ أو قبلها، "يتعين على الإدارة أن تمارس صلاحياتها الاستثنائية في فترة الطرف الاستثنائي فقط، فيسمح للإدارة بالخروج على قواعد المشروعية العادية في فترة حدوث الظروف الاستثنائي فقط، هكذا تظهر أهمية الرقابة القضائية على عنصر المدة، وبذا يتعين تحديد نقطة بدء الطرف الاستثنائي"<sup>176</sup>.

### المطلب الثاني: قصور الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية

تعترى الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية العديد من مظاهر القصور، والتي نعود أسبابها إلى جملة من الأسباب التي تعزى إلى الواقع السياسي الذي خضعت له فلسطين ولا زالت، بحيث انعكس على كافة مرتكزات الحياة فيها السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية والقانونية، والتي ألفت بظلالها على القضاء الإداري الفلسطيني، من حيث هيئته واستقراره وامتلاكه لمقومات النمو والتطور التي تمكنه من إعمال رقابة قضائية على أعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية، وهيئات الضبط الأخرى في فلسطين، سواء في الظروف العادية أو الاستثنائية، تتسم بالدينامية والعصرية، وتستند إلى أداء يعلي من شأن مبدأ المشروعية، ويحيط الحقوق والحريات الفردية بسياج أمن وحماية قبالة ما تتمتع به الهيئات المحلية من امتيازات السلطة العامة وهي تمارس صلاحياتها الضبطية حماية للنظام العام.

<sup>176</sup> المرجع السابق، الجزء الأول، ص107.

## الفرع الأول: مظاهر قصور الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية

يتمثل قصور الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية في الإطار العام لحالة قصور الرقابة الإدارية على القرارات الإدارية والأعمال القانونية للإدارات العامة في فلسطين، وتعكس مظاهر القصور التي تعتري الرقابة القضائية أثارها على الطعون والطلبات المرفوعة للقضاء الإداري فيما يتعلق بأعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية ويتضح هذا القصور من خلال عدة مظاهر أهمها:

أولاً: التراخي في تشكيل محكمة إدارية مختصة تضطلع في البت في الطعون والطلبات التي تختص بها المحاكم الإدارية. تنص المادة رقم (37) من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001م على: "تتولى المحكمة العليا مؤقتاً كل المهام المسندة للمحاكم الإدارية والمحكمة الدستورية العليا لحين تشكيلها بقانون مالم تكن داخلة في اختصاص جهة قضائية أخرى وفقاً للقوانين النافذة"<sup>177</sup>.

وبنقحص المادة أعلاه يتضح أن إحالة الاختصاص المؤقت للمحكمة العليا لتولي مهام المحاكم الإدارية قد طالت واستقرت وانتقلت من حالة التأقت إلى حالة الاستقرار، مما يفرض جموداً وتلكاً في إعمال رقابة قضائية إدارية فاعلة تتمتع بأحد أهم خصائص القضاء الإداري "خاصية النمو والتطور التي تتطلب وجود محاكم إدارية مختصة كشرط أساسي لتطوير آدائها وتنمية قدرات وملكات قضاتها، بما يواكب تطور المجتمعات الديمقراطية التي تؤمن بحقوق الإنسان نصاً وفعلاً وتكرس مبدأ المشروعية بكل متطلباته.

<sup>177</sup> قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001م، المادة رقم (37).

<http://muqtafi.birzeit.edu/Legislation/PDFPre.aspx?Y=2001&ID=13857>

ثانياً: اقتصار التقاضي الإداري على درجة واحدة مما يخل بمبدأ العدالة وحق التقاضي

العادل. لقد تطور القضاء الإداري بما ينسجم مع مبدأ التقاضي العادل، فأصبح القضاء الإداري المعاصر تقاضي على درجتين، بما يوفر مقومات محاكمة عادلة ويكرس رقابة قضائية تتسم بالعدالة والنزاهة والمشروعية، فمن أولويات التقاضي التي تنسجم مع مبدأ المشروعية، أن تتوفر الفرصة الكاملة لإعمال ضمانات العدالة، وأن يحظى الطاعن بمحاكمة عادلة يكون القرار فيها صائباً خصوصاً أن قرارات وأعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية تتسم في أغلبها بالقساوة، كإزالة المباني وإغلاق المحلات التجارية وإتلاف البضائع وعدم منح تراخيص الحرف وغيرها، وبالتالي فإن اقتصار القضاء الإداري على درجة واحدة يحرم الطاعن بقرار الضبط الإداري من أن ينظر طعنه في درجة ثانية لإعمال مبدأ العدالة والإنصاف بما ينسجم مع مبدأ المشروعية حماية للحقوق والحريات الفردية.

ثالثاً: اقتصار الرقابة القضائية على دعوى الإلغاء وعدم إعمال رقابة القضاء الشامل.

تتخصر الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية بدعوى الإلغاء التي تفضي إما إلى حكم قضائي بمشروعية قرار الضبط الإداري أو بعدم مشروعيته وإلغائه<sup>178</sup>، فهي دعوى مشروعية تخاصم القرار الإداري ولا تمتد رقابتها إلى القضاء الإداري الشامل الذي يتناول موائمة القرارات الضبطية وتعديلها بما هو أكثر انسجاماً مع مبدأ المشروعية<sup>179</sup>، وأكثر إسهاماً في تفعيل علاقة

---

<sup>178</sup> " يستهدف قضاء الألغاء... رقابة القرارات الإدارية بقصد التوصل إلى إلغاء غير المشروع منها بأثر قبالة الكافة. ولهذا كان قضاء الإلغاء قضاء موضوعياً أو عينياً... غير أن قضاء الإلغاء - رغم أهميته الكبيرة - لا يكفي لحماية الأفراد حماية كاملة، لأنه إذا كان يضمن إعدام القرارات الإدارية المعيبة، فإنه لا يكفل تغطية ما يترتب على بقاء تلك القرارات الإدارية المعيبة فترة من الزمن نظراً لمبدأ نفاذ القرارات الإدارية بالرغم من رفع دعاوى الإلغاء، فإذا حدث أن نفذت الإدارة قراراً إدارياً معيباً ثم ألغاه مجلس الدولة فيما بعد، فإنه يتعين تعويض الأثر الضارة التي ترتبت عليه". سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام، دار الفكر العربي، القاهرة - مصر، 1986، ص 11.

[https://drive.google.com/file/d/0B3\\_MtxSAE572eTRGdWVfRlpvdmM/view](https://drive.google.com/file/d/0B3_MtxSAE572eTRGdWVfRlpvdmM/view)

<sup>179</sup> وبناءً عليه تستهدف دعوى الإلغاء غايتين إحداهما أساسية أو جوهرية، وثانيهما، ثانوية فتستهدف في المقام الأول تحقيق مبدأ المشروعية، فتلك هي مهمة قاضي الإدارة العامة، فلقد عبر الأستاذ (Rivero) عن المهمة الثانية بقوله "يسهر القاضي الإداري على احترام مبدأ المشروعية...". علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الأول، مرجع سابق، ص 282.

تفاعلية بين القرارات الإدارية والرقابة عليها بما يكرس مبدأ استقرار واستتباب المعاملات الإدارية، إضافة إلى أن الرقابة القضائية لا تمتد إلى الحكم بالتعويض في الحالات التي يحكم بها بإلغاء القرار الضبطي والذي يكون قد تسبب بالضرر المعنوي أو المادي أو كليهما، فصدور قرار ضبط إداري عن الهيئة المحلية بهدم بناء لمخالفته شروط الترخيص ينتج عنه ضرر مادي ومعنوي على من صدر القرار الضبطي بحقه، وفي التفريق بين صلاحية القضاء الإداري في القضاء الشامل ودعوى الإلغاء يقول د. على خطار شطناوي: "تعتبر صلاحية القضاء الإداري في دعوى التعويض واسعة وشاملة، فله صلاحية تعديل القرار الطعين والتعويض عنه، وإصدار قرار جديد يحل محله، والحكم بالتعويضات المالية العادلة لجبر الأضرار التي لحقت بالحقوق الشخصية للطاعن، وهي صلاحيات لا يملكها القاضي في دعوى الإلغاء، إذ تقتصر صلاحيته على إلغاء القرار الطعين كلياً أو جزئياً إذا تبين أنه غير مشروع."<sup>180</sup>

### ثالثاً: تراكم الطعون والطلبات المرفوعة أمام محكمة العدل العليا والتأخر في البت فيها. يتسم

أداء إدارة القضايا والطعون بما فيها الطعون في قرارات الضبط الإداري الصادرة عن الهيئات المحلية بالبطء والتأخر، مما يشكل إعاقة وتأخير في أعمال مبدأ المشروعية في حالة القرارات التي تستوجب الإلغاء ويفقدها من مضمونها، حيث أن كثيراً من هذه القرارات يفرض أثراً ومراكز قانونية تصبح واقعاً يصعب تدارك تبعاته فيما، لو أصدر القاضي الإداري حكماً بعدم مشروعية قرار الضبط الإداري من جهة، أو يشوش مبدأ تمتع قرارات الضبط الإداري بقريئة الصحة والسلامة كلما طال الزمن ولم يفصل فيه القضاء وكان القرار مشروعاً ومطابقاً للشرعية، حيث تنص المادة رقم(30) ، البند رقم (1) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته على: "التقاضي حق مصون ومكفول للناس، ولكل فلسطيني حق اللجوء إلى قاضيه الطبيعي، وينظم القانون إجراءات التقاضي بما يضمن سرعة

<sup>180</sup> المرجع السابق، ص 267.

الفصل في القضايا.<sup>181</sup>، وكذلك ما نصت عليه المادة رقم (291) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (2) لسنة 2001م التي تستند إليها محكمة العدل العليا<sup>182</sup>.

رابعاً: الإحجام عن التوجه للقضاء الإداري لانعدام ثقافة التقاضي في المجتمع الفلسطيني

وعدم الثقة في عدالته وحيدته. تسود ظاهرة إحجام الكثيرين من ذوي المصلحة في الطعن بقرارات الضبط الإداري للهيئات المحلية، ويعود ذلك لضعف ثقافة التقاضي في المجتمع الفلسطيني من جهة، ولعدم ثقة عدد كبير منهم بنزاهة وحيادية القضاء الإداري، مما يعني فقدانهم لحق نص عليه القانون الأساسي المعدل، وهو حق التقاضي للشخص أمام قاضيه الطبيعي، ومما لا شك فيه أن هذا الإحجام ينعكس سلباً من عدة جوانب، تكريس مبدأ المشروعية، ورفع وتيرة ودينامية نمو وتطور القضاء الإداري وذلك بفقدان زخماً كبيراً من التجربة والمراس والاجتهاد من خلال نظر هذه الطعون من قبل القاضي الإداري.

خامساً: عدم توفر محاكم إدارية على مستوى المحافظات مما يسهم في إحجام ذوي

المصلحة في الطعن بالقرارات الإدارية بشكل عام، وقرارات الضبط الإداري الصادرة عن الهيئات المحلية. يقتصر النظر في الطعون التي ينظر فيها القضاء الإداري فيما يتعلق بقرارات وأعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية على محكمة العدل العليا في رام الله، ومحكمة العدل العليا في غزة، مما يشكل صعوبة لدي الكثيرين من ذوي المصلحة في اللجوء إلى القضاء الإداري تجنباً لعناء التنقل من مدنهم وقراهم، ولعدم المقدرة على تغطية تكاليف السفر وتفاذي المعوقات المادية التي يفرضها

<sup>181</sup> القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته، المادة رقم (30)، البند رقم (1).

<http://muqtafi.birzeit.edu/Legislation/PDFPre.aspx?Y=2003&ID=14138>

<sup>182</sup> تنص المادة رقم (291) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (2) لسنة 2001م على: "تصدر المحكمة حكمها على وجه

السرعة في الطلب وذلك إما برفضه أو بإلغاء القرار المطعون فيه أو بتعديله مع ما يترتب على حكمها من آثار قانونية".

<http://muqtafi.birzeit.edu/Legislation/PDFPre.aspx?Y=2001&ID=13849>

الاحتلال الصهيوني من حواجز عسكرية وإغلاق لمناطق ومنع التنقل بين المدن والقرى تفاقم من صعوبة الوصول الى محكمة العدل العليا.

### الفرع الثاني: عوامل قصور الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية

لا شك أن مظاهر القصور التي تعاني منها رقابة القضاء الإداري الفلسطيني مردها إلى جملة من الأسباب الناجمة عن الخصوصية التي تتمتع بها الحالة الفلسطينية، والتي تلقي بظلالها على كافة مناحي الحياة في فلسطين، واهم هذه العوامل ما يلي:

أولاً: تعاقب عدة دول على حكم فلسطين، وفرض أنظمتها القانونية والقضائية عليها، بما يخدم مصالحها السياسية. تأثر القضاء الإداري في فلسطين بأنظمة الحكم التي حكمت فلسطين ابتداءً من خضوعها لسيطرة الحكم العثماني الذي لم يكن في عهده قضاءً إدارياً مختصاً. مروراً بالانتداب البريطاني حيث أشار مرسوم فلسطين للعام 1922م إلى المحكمة العليا الذي شكل أساساً للسلطة القضائية من خلال صدور القانون الناظم لها بتاريخ 1924/2/21م الذي حدد شكل المحكمة العليا واختصاصاتها بالنظر بالاستدعاءات المتعلقة بالمعتقلين بدون حكم قضائي المتعلقة بحرياتهم الشخصية، وبالأوامر الموجهة للموظفين العامين بخصوص قيامهم بواجباتهم أو امتناعهم عن القيام بها، والتي كانت تعكس إرادة القاضي الإنجليزي في التحكم بقراراتها وفرض السيطرة على الإدارات.<sup>183</sup> ثم اعقب ذلك خضوع غزة للإدارة المصرية والضفة الغربية للحكم الأردني فأحيلت القضايا الإدارية الى محكمة التمييز الأردنية.

وبعد النكسة في العام 1967 وصدور العديد من الأوامر العسكرية إزداد وضع القضاء الإداري سوءاً وجموداً واستمر تطبيق النظام القضائي الأردني، مع فرض الاحتلال معيقات وصعوبات

<sup>183</sup> عدنان عمرو، القضاء الإداري في فلسطين مرجع سابق، ص 177، 178.

كثيرة<sup>184</sup>، إلى أن تم تشكيل السلطة الوطنية الفلسطينية في العام 1994م، وأصدر قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001م الذي شكل ميلاد قضاء وطني، لكن سرعان ما انتكست هذه الانطلاقة إثر الانقسام الفلسطيني في العام 2007م الذي كان أحد نتائجه حالة من الأرباك التشريعي والقانوني الذي فاقم من التعقيدات التي يعاني منها القضاء الإداري.

ثانياً: **حادثة القضاء الإداري الفلسطيني والذي تزامن ولادته الشرعية مع قيام السلطة**

**الوطنية الفلسطينية سنة 1994.** تعتبر تجربة القضاء الإداري في فلسطين حديثة، فهي وليدة عهد السلطة الوطنية الفلسطينية التي قامت في العام 1994 والذي أعقبها إنشاء وزارة الحكم المحلي في شهر أيار من العام ذاته<sup>185</sup>، ثم صدر قانون تشكيل المحاكم النظامية الفلسطينية رقم (5) لسنة 2001م والذي شكل ارهاصات القضاء الإداري كنظام قضائي فلسطيني مستقل بعيداً عن هيمنة الأنظمة التي حكمت فلسطين وعمدت إلى استغلال القضاء لخدمة للأجندات السياسية التي هدفت إلى إحكام السيطرة على فلسطين والتحكم بمناحي الحياة فيها على الصعيد السياسي والإداري والاقتصادي والقانوني.

مما لا شك فيه أن حادثة القضاء الإداري في فلسطين يشكل عاملاً رئيسياً من عوامل القصور التي يعني منها القضاء الإداري لافتقاره زخم التجربة وتراكم الخبرات وتنمية وتطوير الاجتهاد

---

<sup>184</sup>، " لقد عملت السلطات الأجنبية الحاكمة على جعل هيئات الحكم المحلي والبلديات تقوم بالعمل على خدمة وتحقيق أهدافها وأغراضها (الاحتلالية) وليس لخدمة المواطنين، لهذا كان هدف هذه السلطات المركزية المتعاقبة على فلسطين فيما يخص الهيئات المحلية هو إلحاقها وعدم تطورها حتى لا تكون مؤسسات رسمية مستقلة في أهدافها ونشاطاتها ونطاق تمثيلها للسكان عن السلطة المركزية، بل أصبحت تابعة لها تساعد في بسط سيطرتها على البلاد والسكان. ونجد هذا واضحاً من خلال سن القوانين المتتالية وتعديلها ليتلائم مع مصالح وأهداف وأغراض السلطة المركزية (الأجنبية) حيث كانت تعمل للحد من إمكانية وقدرة السلطات والهيئات المحلية على التطور". محمد إشتية، أسامة حباس، البلديات وهيئات الحكم المحلي في فلسطين، النشأة والوظيفة ودورها في التنمية الاقتصادية، الطبعة الأولى، 2004م، ص 11.

<sup>185</sup> أحمد علي خالد، التطور القانوني للهيئات المحلية في فلسطين، 2015م، ص 147.

القضائي، حيث استلمت السلطة الفلسطينية ملف القضاء مثقلاً بالمعوقات، منهكاً متراخياً بفعل الظروف السياسية والقانونية على مدار قرن من الزمان.

**ثالثاً: حالة الأرباك التشريعي في الواقع الفلسطيني التي واكبت الانقسام الفلسطيني في العام**

**2007م.** سادت الحالة التشريعية والقانونية الفلسطينية حالة من الإرباك والتعثر إثر الانقسام الداخلي الفلسطيني الذي حدث في العام 2007م، والذي كان أحد انعكاساته تعطل المجلس التشريعي لأكثر من إثني عشر عاماً آلت في النهاية إلى حله وغيابه، مما أحدث حالة من الفوضى التشريعية والقانونية تمثلت بحالة من الجمود القانوني تارة، وأخرى بفراغ تشريعي، وثالثة بتراكم جملة من القرارات بقانون التي صدرت عن رئيس السلطة الوطنية وشكلت معضلة تشريعية يثور حولها جدل محتدم في المستويات القانونية والسياسية والمجتمعية.

**رابعاً: انعدام المعايير العلمية والقانونية في اختيار قضاة العدل العليا.** لم يحظى اختيار

قضاة محكمة العدل العليا بتوخي معايير علمية وقانونية تردف القضاء الإداري بكفاءات قانونية قضائية تمتلك من الملكات العصرية بما يمكنها ان تشكل رافعة فاعلة لدفع القضاء الإداري لحالة من النمو والتطور والاجتهاد، ولم تبذل جهوداً حقيقية لاستقدام قضاة مؤهلين مدربين تنطبق عليهم الصفات العامة للقاضي، والملكات التي تسهم بإحداث نقلة نوعية نحو قضاء إداري فاعل يتسم بمعايير قضاء إداري مستقل حيادي ونزهي،" وضع ضوابط ومعايير موضوعية وشفافة في تشكيل اللجان والدوائر والوحدات التابعة للمجلس القضائي، وتحديد مهامها واختصاصاتها والعلاقة القائمة فيما بينها، وخاصة في عملية تعيين القضاة وترقيتهم ومساءلتهم"<sup>186</sup>.

---

<sup>186</sup> رؤية شاملة لأصلاح منظومة العدالة وتوحيدها في فلسطين، ورقة مقدمة من الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان "ديوان المظالم"، والائتلاف الأهلي لاستقلال القضاء وحمايته، الهيئة الأهلية لاستقلال القضاء وسيادة القانون - استقلال، تشرين أول /أكتوبر/ 2017. <http://istiqlal.ps/?q=node/133>

في ذات الوقت شاب العديد من التعينات دوافع شخصية بعيداً عن المنافسة المبنية على أسس علمية ونزيهة تتكافئ فيها الفرص لاختيار الأفضل والأنسب.

**خامساً: الترهل الذي تعاني منه السلطة القضائية.** تعاني السلطة القضائية حالة من الترهل والتخبط تمثلت بعدم الاستقرار الذي تجلت صورته بالطعن أكثر من مرة في مشروعية تعيين رئيس مجلس القضاء الأعلى، وإلغاء قرار التعيين، والذي نتوج في العام 2019 بجل مجلس القضاء الأعلى وتعيين مجلس انتقالي، والذي كان من باكورة قراراته إحالة عدد كبير من القضاة إلى التقاعد، ومن ضمنهم قضاة محكمة عليا وعدل عليا.

وعلى أي الأحوال فإن ذلك يؤكد حالة الترهل والتخبط التي تعاني منه السلطة القضائية، ولا يمكن فصل حالة الترهل والتخبط في السلطة القضائية عن حالة الخصوصية التي تتسم بها فلسطين، والتي تطرقنا إليها في الفرع السابق، علاوة إلى العديد من الأسباب السياسية والإدارية والداخلية والقانونية، والتي الفت بظلالها الثقيلة على السلطة القضائية وشكلت عاملاً من عوامل قصور الرقابة القضائية.

## خلاصة الفصل

نُخِص في ختام الفصل الثاني، أن الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية في الظروف الاستثنائية، تنتظر فيما يطعن لديها في قرارات الضبط الإداري من خلال اتجاهين، أعمال الضبط الإداري الإعتيادية التي تضطلع بها الهيئات المحلية بصفة أصيلة أسندتها لها القوانين النازمة لأعمالها، ولا تنطبق عليها ظروف الحالة الاستثنائية، فتخضع أمام القاضي الإداري للتحقق والفحص من خلال قواعد المشروعية الاعتيادية، والتي تنطبق في الظروف العادية، وتلك التي تندرج في سياق الظروف الاستثنائية، وتمارسها الهيئات المحلية تحت إطار الضبط الإداري الذي

يستمد مشروعيته من مرسوم إعلان حالة الطوارئ، فما يندرج في إطار القرارات الضبطية التي تصدرها الهيئة المحلية تتعدّد الخصومة عند الطعن فيها، وتسدّد الخصومة إلى الهيئة المحلية، ويصدر قرار القاضي عند الحكم بالطعن بحق الهيئة المحلية أو لصالح قرارها المشروع، أما ما تمارسه الهيئة المحلية كتتفيذ لقرارات تتخذها الحكومة ويسند للهيئة المحلية تنفيذها، فتتعدّد الخصومة ضد مصدر القرار الضبطي، ويكون دور الهيئة المحلية تنفيذياً.

كذلك تناولنا في هذا الفصل حدود الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري، وفيما إذا تتعدّد صلاحية رقابتها لتشمل مرسوم إعلان حالة الطوارئ ، أم أنه ألحق بأعمال السيادة لينجو من رقابة القضاء الإداري، واتجه رأينا إلى أنه قرار إدارياً يجب ألا ينجو من رقابة القضاء الإداري إعمالاً لمبدأ المشروعية، وتطبيقاً واحتراماً لنص المادة رقم (30) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته والتي تحظر على النص بالقوانين على حصانة أي قرار أو عمل قانوني من رقابة القضاء واسترشاداً بشبه إجماع الفقه المعاصر على دعواتهم لإعادة أعمال السيادة لتكون تحت رقابة القضاء الإداري احتراماً وإعمالاً لمبدأ المشروعية وتكريساً لمظاهر دولة القانون التي تحترم وتسان فيها الحقوق والحريات الفردية، ومن أجل أن تحقق الرقابة القضائية غاياتها هذه يجب أن لا تغل يدها، ولا أن يقزم سلطانها ولا أن تمس هيبتها بتكريس ظاهرة انعتاق قرارات إدارية من قبضة رقابتها،

كذلك خلص الفصل إلى أن الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية غير فاعلة، وتعتبرها العديد من مظاهر القصور وتطرقنا إلى تلك العوامل التي يعزى لها جمود وترهل هذه الرقابة مما وسمها بأنها رقابة غير فاعلة وتتسم بالجمود والترهل ولا تسهم في إعمال مبدأ المشروعية، وتبقي الحقوق والحريات الفردية عرضة للإنتهاك والتقييد دون مشروعية.

## الخاتمة

يكن جوهر الرقابة القضائية على أعمال الرقابة القضائية، في إعمال حالة من التوازن بين مبدأ حماية الحقوق والحريات الفردية من جهة، وبين الضرورات الحيوية لتمكين الهيئات المحلية من القيام بأعمال الضبط الإداري حماية للنظام العام في الظروف العادية والاستثنائية، من خلال إعمال آليات توازن بين المتعارضين ظاهرياً حيث تقوم الرقابة القضائية برسم الحدود الفاصلة بينها، فلا تتعسف الهيئات المحلية في المساس بتلك الحقوق والحريات دون مبرر، وخارج نطاق الضرورة، وتنظم الحقوق والحريات الفردية وفق القانون إنسجاماً مع مبدأ مشروعيتها.

وحتى يتسنى للرقابة القضائية تحقيق هذه الغاية السامية، يجب أن تتسم بالإستقلالية والحيده والنزاهة والفعالية، وأن يمتلك قضاتها ملكات شخصية ومهنية تؤهلهم لذلك، فالرقابة القضائية الحارس الأمين لمبدأ المشروعية، وغايتها الحد الفاصل بين متطلبات تكريس دولة القانون، التي تصان وتحترم فيها الحقوق والحريات الفردية والأساسية، وبين الدولة البوليسية التي تتجرد من كل القيم الدستورية والقواعد القانونية، ولا تتورع سلطاتها عن انتهاك حقوق الإنسان وامتھان كرامته.

تنص الداستير والقوانين في الدول الديموقراطية على مبدأ الفصل بين السلطات، ومبدأ سيادة القانون ومبدأ المشروعية، واحترام الحقوق والحريات الفردية، إلا أن النص عليها لا يكفي، فهي بحاجة الى رقابة قضائية مستقلة وفاعلة تزواج بين النص والواقع، وتكرس حالة من التكامل بين النظرية والتطبيق من خلال إعمال القواعد القانونية، وترجمتها إلى فعل مؤثر في حماية مقومات المجتمع وقيمه التي نص عليها الدستور.

يعني مبدأ سيادة القانون أن يخضع جميع أفراد الدولة ومؤسساتها، الحاكم والمحكوم، مواطنين وإدارات الى شرعية القانون في كل مناحي حياتهم وعلاقاتهم، لا تزال الرقابة القضائية على أعمال

الضبط الإداري للهيئات المحلية تعاني من قصوراً مردها اعتبارات خاصة تلقي بظلالها على الحالة القضائية الفلسطينية ناتجة عن الخصوصية الفلسطينية المتمثلة بالقيود السياسية الناجمة عن استمرار الاحتلال وانتهاكاته المتواصلة للسيادة الفلسطينية وممارساته القمعية التي تفرض حالة من اللااستقرار السياسي والقانوني والاقتصادي وانعكاساته على استقرار الأوضاع كمتطلب أساسي لحالة النمو والتطور على جميع الأصعدة وعلى رأسها الحالة القانونية والقضائية، كذلك حالة الجمود في النظام القانوني الفلسطيني حديث الولادة جراء تعطل المجلس التشريعي لأكثر من 12 عاماً وحله مؤخراً، فما لبثت المؤسسة التشريعية خطواتها بارساء بنیان هذا النظام حتى تعرضت لانتكاسة إضافية جراء حالة الانقسام الفلسطيني عام 2007 مما أبقى على التشريعات والقوانين الفلسطينية ترواح مكانها غير قادرة على مواكبة المستجدات والمستجدات في ميدان الحياة وما يتمخض عنها من نزاعات ودعاوي تتطلب الاحتكام للقوانين الدستورية والتشريعية للفصل بها تحت مظلة القضاء الإداري، إضافة لحالة الترهل والضعف التي تعاني منها السلطة القضائية التي تجلت بترهل النظام الإداري الذي يديرها، وتدخلات السلطة التنفيذية فيها، وحالة التفرد والإستئثار التي أصبحت سمة من سماتها.

تهدف هذه الدراسة الى الإجابة على التساؤلات المطروحة من خلال خطة مكونة من فصلين رئيسيين. يعالج الفصل الأول فيها مضمون الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية الفلسطينية، وأوجه الرقابة على من حيث الشرعية القانونية، في حين يركز الفصل الثاني على مضمون الرقابة على أعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية في الظروف الاستثنائية، مضمونها وأوجه الرقابة عليها، ثم يخلص إلى أهم النتائج والتوصيات.

تعتمد خطة الدراسة على المنهج الوصفي التحليلي بشقيه الاستقرائي والاستنباطي في الإجابة على إشكالية الدراسة الرئيسية المتمثلة في مدى فعالية الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري

للهيئات المحلية الفلسطينية، والأسئلة الفرعية الأخرى من خلال دراسة وتحليل النصوص القانونية وتحليلها ودراسة الأحكام والقرارات القضائية المتعلقة بموضوع الدراسة، والاطلاع على قرارات واحكام القضاء الإداري في الدول المقارنة، كذلك تم الإسترشاد والاطلاع على بعض المصادر والمراجع الفلسطينية والمقارنة للوصول الى غاية الدراسة النهائية والخروج بأهم النتائج والتوصيات.

واجهت الدراسة العديد من التحديات والصعوبات أهمها ندرة المصادر والمراجع المحلية، وندرة قرارات واحكام القضاء الإداري الفلسطيني فيما يتعلق بالرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية، ويعود ذلك إلى حداثة القضاء الإداري في فلسطين، وجملة الظروف الموضوعية والذاتية التي اتسم بها، كذلك صعوبة الوصول الى قرارات واحكام القضاء الإداري المقارن.

## النتائج والتوصيات

توصلت الدراسة الى النتائج التالية:

أولاً: تعاني الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية الفلسطينية حالة من الضعف والقصور بما لا يكفل توفير ضمانات حقيقية لإعمال مبدأ المشروعية وحماية القيم والمبادئ التي نص عليها القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته كحماية الحقوق والحريات الفردية.

ثانياً: تنحصر الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية الفلسطينية، بدعوى الإلغاء على قرارات وأعمال الضبط الإداري، فلا تمتد إلى رقابة التعويض عن الضرر وملائمة قرارات الضبط الإداري وتعديلها بما لا ينسجم مع مبدأ المشروعية ويوفر ضمانات حقيقية للحقوق والحريات العامة، فهي رقابة مشروعية لا ترقى إلى الضمانات التي يوفرها القضاء الشامل.

ثالثاً: تتميز الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية في ظل الظروف العادية عنها في الظروف الاستثنائية في إعمال القواعد القانونية العادية، حيث يقوم القاضي الإداري بالتحقق وفحص مشروعية أي قرار أو تدبير الضبط الإداري من خلال تقييم مدى توافر الأركان الخارجية للقرار (الاختصاص، والشكل والإجراءات)، والأركان الداخلية (السبب، والمحل، والغاية)، ومدى تطابقها مع القواعد القانونية، في حين تتحلل الهيئات المحلية مؤقتاً وعند الاقتضاء والضرورة الملحة والاستعجال في الظروف الاستثنائية من قواعد المشروعية العادية، وتحتكم لقواعد مبدأ المشروعية الاستثنائي، ليقوم القاضي الإداري بتطبيق القواعد الاستثنائية التي تتجاوز مجرد التحقق من توافر أركان قرار الضبط لبحث مدى توفر حالة الاستثناء والاستعجال ويُعمل رقابة التناسب بين بين التدابير والإجراءات ومحل قرار الضبط.

رابعاً: يُعزى القصور الذي يعتري الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية الفلسطينية العديد إلى جملة من العوامل والأسباب، أهمها استمرار الاحتلال الصهيوني وحالة الإرباك التشريعي والقانوني الناجمة عن غياب المجلس التشريعي، مما يُسهم في تمادي السلطة التنفيذية في التدخل في سلطة القضاء، وترسيخ حالة الترهل الإداري والقانوني للسلطة القضائية والذي يفاقم حالة الضعف وأوجه القصور في القضاء الإداري.

خامساً: جمود القوانين والتشريعات الفلسطينية مما يؤدي إلى تكريس حالة الضعف في الرقابة القضائية وافتقار القضاء الإداري الفلسطيني لمقومات النمو والتطور بما يكفل مواكبة روح العصر في دور الرقابة في أعمال مبدأ المشروعية وتكريس مظاهر دولة القانون.

سادساً: يحظر القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م وتعديلاته تحصين أي قرار إداري أو عمل قانوني من رقابة القضاء، ولم تنص التشريعات الفلسطينية على أعمال السيادة، ويرنو غالبية فقه القضاء الإداري المعاصر إلى اللحظة التي تُنزع الإستثنائية عن أعمال السيادة من رقابة القضاء الإداري، ليعلي شأن مبدأ المشروعية كمبدأ من مبدأ دولة القانون والحريات. وبالرغم من ذلك فإن حضور دور الرقابة القضائية في ظل الظروف الاستثنائية التي تخضع لها فلسطين جراء جائحة كوفيد 19، كان غائباً حتى تاريخ إنهاء هذه الدراسة، حيث لم تسجل أي حالة طعن بمشروعية مراسيم إعلان حالة الطوارئ أو تجديدها أو تمديدها أو التدابير والإجراءات الضبطية التي تطبق استناداً لها، بالرغم من وجود جدل محتدم في الأوساط القانونية والفقهية والمجتمع الفلسطيني، ولا يؤخذ هذا على القضاء الإداري الذي يبسط رقابته القضائية عندما يتم التوجه له من ذوي الشأن، وليس من صلاحياته المبادرة والتدخل في صلاحيات السلطة التنفيذية تكريساً لمبدأ الفصل بين السلطات الثلاث.

سابعاً: الإحجام عن التوجه للقضاء الإداري للطعن في قرارات وأعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية وهيئات الضبط الأخرى خصوصاً في ظل الظروف الإستثنائية الحالية الناجمة عن تفشي وباء كوفيد 19، ومرد ذلك إلى فقدان الثقة برقابة القضاء واستقلاله، بإضافة إلى انعدام ثقافة التقاضي في المجتمع الفلسطيني.

وتوصلت الدراسة إلى التوصيات التالية:

أولاً: ضرورة إجراء انتخابات تشريعية ورئاسية فلسطينية على وجه السرعة، لإعادة التوازن لمبدأ الفصل بين السلطات الذي اعتراه خلال غياب السلطة التشريعية المتمثلة في المجلس التشريعي، ونجم عنه إنعكاسات على السلطة القضائية بشكل عام، وعلى مجمل القضاء الفلسطيني بشكل خاص على صعيد هيئته واستقلاله وحصانته من تغول السلطة التنفيذية من جهة، ومن جهة أخرى حال دون استكمال بناء المنظومة التشريعية والقانونية وتطويرها بما يدفع عجلة القضاء الإداري من النمو والتطور ومواكبة القضاء المقارن.

ثانياً: تعديل قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001م، بما يفضي إلى تبني مفهوم القضاء الإداري الشامل الذي يتضمن التعويض عن الأضرار المادية والمعنوية الناجمة عن القرارات الإدارية غير المشروعة والأعمال القانونية والمادية للهيئات المحلية التي تتعلق بالضبط الإداري.

ثالثاً: تبني مفهوم التقاضي الإداري على درجتين إعمالاً للعدالة والإنصاف، وحتى تكون قرارات وأحكام القضاء الإداري منسجمة مع غايات القضاء السامية.

رابعاً: ضرورة وجود محاكم إدارية في كافة محافظات الوطن، وعدم اقتصرها على محكمة عدل عليا في رام الله وأخرى في غزة، مما يسهم في إعمال نص المادة رقم (30) من القانون الأساسي المعدل التي تنص على سرعة البت في القضايا امام المحاكم.

خامساً: تأسيساً على أن أحد أهم مظاهر مبدأ المشروعية تحقيق حالة من التوازن يضبطها القانون ببسط رقابة القاضي الإداري على أعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية، بحيث يحد من جنوحها نحو تجاوز حد السلطة، ويحمي المراكز القانونية لكل من يؤثر على مركزه القانوني قرار ضبط أو تدبير إداري، وبالتالي يتم تكريس مبدأ التوازن بين واجب الهيئات المحلية من جهة، وبين الحقوق والحريات الفردية من جهة أخرى، نوصي بعقد ندوات وورشات عمل هدفها نشر الوعي والمعرفة بموضوع الضبط الإداري بما ورد في هذه الدراسة لدى الهيئات المحلية في فلسطين، وكافة الجهات الضبطية من خلال جهد مشترك ينظم بالتعاون والتنسيق من قبل نقابة المحامين النظاميين ووزارة الحكم المحلي والمؤسسات الحقوقية والقانونية الأهلية، ضمن برنامج مستدام متطور، لما لهذا الموضوع من أهمية وتأثير سواء على جهات الضبط الإداري أو الأشخاص الطبيعيين والمعنويين في المجتمع.

## المصادر والمراجع

### المصادر

- الإعلان العالمي لحقوق الإنسان.
- القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته.
- قانون رقم (1) لسنة 1997م وتعديلاته بشأن الهيئات المحلية الفلسطينية.
- قانون المدن والقرى والأبينة رقم (79) لسنة 1966م.
- قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (2) لسنة 2001م.
- قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001م.
- قرار مجلس الوزراء رقم (6) لسنة 2011م بنظام الأبنية والتنظيم للهيئات المحلية.
- مرسوم رقم (1) لسنة 2020م بشأن إعلان حالة الطوارئ.

### القرارات والأحكام القضائية

- قرار محكمة العدل العليا الفلسطينية رام الله، دعوى رقم 2004/61، بتاريخ 2006/6/21.
- قرار محكمة العدل العليا الفلسطينية في رام الله، دعوى رقم 2005/25، بتاريخ 2008/2/18.
- قرار محكمة العدل العليا الفلسطينية في رام الله، دعوى 2002/14، بتاريخ 2003/12/16.
- قرار محكمة العدل العليا الفلسطينية رقم (96)، دعوى رقم 2005/56، بتاريخ 2005/9/6.
- قرار محكمة العدل العليا الفلسطينية، دعوى رقم 2008/38، بتاريخ 2008/6/17.
- قرار محكمة العدل العليا الفلسطينية في رام الله، دعوى رقم 2008/98، بتاريخ 2009/9/9.

- قرار عدل عليا برام الله رقم 93/13 الصادر بتاريخ 1996/11/1.
- قرار عدل عليا برام الله رقم 13 لعام 96 - مجلة نقابة المحامين أذار 1997 - ص 1032.
- قرار محكمة العدل العليا برام الله رقم 2000/24 بتاريخ 2003/7/7.
- قرار محكمة العدل العليا الفلسطينية، دعوى رقم 98/3، بتاريخ 2004/6/16.
- قرار محكمة العدل العليا الفلسطينية رقم 333 لعام 1995 - مجلة نقابة المحامين تشرين الثاني 1997 - ص 4347.
- قرار محكمة العدل العليا الفلسطينية، دعوى رقم 2002/14 بتاريخ 2003/12/16.
- مجموعة المبادئ الصادرة عن محكمة العدل العليا الفلسطينية المنعقدة برام الله للسنوات 2010-2011.
- قرار محكمة العدل العليا الفلسطينية برام الله، دعوى رقم 2004/31، بتاريخ 2008/9/10.
- قرار عدل عليا رام الله رقم (126) لعام 1988 - مجلة نقابة المحامين لسنة 1990 - ص 533.
- قرار محكمة العدل العليا الفلسطينية، دعوى رقم 2002/14، بتاريخ 2003/12/16.
- قرار محكمة العدل العليا برام الله رقم 98/85 بتاريخ 1999/11/7.
- قرار محكمة العدل العليا الفلسطينية - رام الله، دعوى رقم 2010/531، تاريخ الحكم 2010/12/13.
- حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في القضية رقم 934 لسنة السادسة القضائية بتاريخ 1954/1/6.
- حكم محكمة القضاء الإداري المصرية، الصادر في أول يوليو سنة 1957، السنة الحادية عشرة.
- حكم محكمة العدل العليا المصرية بتاريخ 19-12-1964 - السنة العاشرة - ص 245.

- مجموعة أحكام مجلس الدولة المصري، السنة الثامنة، ص 319.
- قرار محكمة القضاء الإداري المصرية بتاريخ 1952/1/22.
- قرار محكمة العدل العليا الأردنية، 1998/3/29.
- قرار محكمة العدل الأردنية، قرارها رقم (1982/9).
- قرار محكمة العدل العليا الأردنية بتاريخ 1986/6/30.
- حكم العدل العليا الأردنية رقم (2010/499).

## المراجع

- احمد علي خالد، التطور القانوني للهيئات المحلية في فلسطين، 2015م.
- سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري - نظرية العمل الإداري-، الإسكندرية، مصر، 1993م.
- سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية -دراسة مقارنة-، دار الفكر العربي، 1957م.
- سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام، دار الفكر العربي، القاهرة- مصر، 1986.
- طعيمة الجرف، القانون الإداري - دراسة مقارنة في تنظيم ونشاط الإدارة العامة - دار الحمامي للطباعة، القاهرة، 1970م،
- عادل السعيد محمد أبو الخير، البوليس الإداري، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية- مصر، 2008م.

- عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، الجزء الثامن، حق الملكية، الطبعة الأولى، دار الشروق، القاهرة، مصر، 2010م.
- عدنان عمرو، القانون الإداري-ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري والنشاط الإداري-، دراسة مقارنة، الطبعة الثالثة، المطبعة الحديثة، القدس، 2010م.
- عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري -وسائل تنفيذ النشاط الإداري- المطبعة العربية الحديثة، بدون طبعة، القدس - فلسطين، 2010م.
- عدنان عمرو، القضاء الإداري في فلسطين، - دراسة مقارنة -، القدس، فلسطين، 2015م.
- علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الطبعة الثالثة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، المملكة الأردنية الهاشمية، 2011م.
- عيسى بيرم، الحريات العامة وحقوق الإنسان بين النص والواقع، دار المنهل اللبناني للطباعة والنشر، الطبعة الأولى بيروت-لبنان، 1998م.
- محمد إشتية، أسامة حباس، البلديات وهيئات الحكم المحلي في فلسطين- النشأة، الوظيفة، ودورها في التنمية الاقتصادية، الطبعة الأولى، 2004م.

#### رسائل الماجستير

- بشر صلاح العاوور، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية في التشريع الفلسطيني، رسالة ماجستير، جامعة الأزهر، فلسطين، غزة، 2013.
- بوقريط عمر، الرقابة القضائية على تدابير الضبط الإداري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري بقسنطنة، الجزائر.

## الدوريات

- مجلة المحقق الحلى للعلوم القانونية والسياسية، العدد الثالث، السنة السادسة.
- عن كريم يوسف كشاكش، عيب الشكل في قضاء محكمة العدل الأردنية، المنارة، المجلد 12، العدد 3، 2006.
- ماجد احمد الزاملي، دور القضاء الإداري في حماية مبدأ المشروعية، الحوار المتمدن-العدد: 4662.

## المراجع الأجنبية

- جورج فوديل، بيار دلفولفيه، القانون الإداري، الجزء الثاني، ترجمة منصور القاضي، الطبعة الأولى، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 2008م.
- روسكو باوند، مدخل الى فلسفة القانون، ترجمة د. صلاح دباغ، مؤسسة فرنكلين للطباعة والنشر، بيروت-نيويورك، 1967م.

## المراجع الإلكترونية

- <https://www.ohchr.org/EN/pages/home.aspx>
- <http://muqtafi.birzeit.edu/>
- <https://www.un.org/en>
- <http://istiqlal.ps/?q=node/133>

## الفهرس

أ	إقرار	.....
ب	شكر وتقدير	.....
ت	مُلخص الدراسة	.....
ج	Abstract	.....
1	المقدمة	.....
6	أهداف الدراسة	.....
6	أهمية الدراسة	.....
8	محددات الدراسة	.....
9	منهجية الدراسة	.....
10	إشكالية الدراسة	.....
11	خطة الدراسة	.....
12	الفصل الأول: مضمون الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية	.....
14	المبحث الأول: ماهية الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية	.....
14	المطلب الأول: مفهوم الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية	.....
15	الفرع الأول: تعريف الرقابة القضائية	.....
17	الفرع الثاني: خصائص الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية ووسائلها على أعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية	.....
22	المطلب الثاني: غايات الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية	.....
23	الفرع الأول: حماية مبدأ سيادة القانون	.....
25	الفرع الثاني: حماية مبدأ المشروعية	.....
27	الفرع الثالث: حماية الحقوق والحريات الفردية والنظام العام	.....
33	الفرع الرابع: إعمال قرينة الصحة والسلامة على أعمال الضبط الإداري	.....
35	المبحث الثاني: أوجه الرقابة القضائية على شرعية أعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية	.....
36	المطلب الأول: أوجه الرقابة القضائية على الشرعية الخارجية لأعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية	.....
36	الفرع الأول: الرقابة القضائية على ركن الاختصاص لأعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية	.....
43	الفرع الثاني: الرقابة القضائية على ركن الشكل والاجراءات لأعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية	.....
50	المطلب الثاني: أوجه الرقابة القضائية على الشرعية الداخلية لأعمال الضبط الإداري	.....
51	الفرع الأول: الرقابة القضائية على ركن السبب في أعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية الفلسطينية	.....

55	الفرع الثاني: الرقابة القضائية على ركن المحل في أعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية الفلسطينية
57	الفرع الثالث: الرقابة القضائية على ركن الغاية في أعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية الفلسطينية
67	الفصل الثاني: الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية الفلسطينية في الظروف الاستثنائية
71	المبحث الأول: مضمون الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية في الظروف الاستثنائية
73	المطلب الأول: حدود الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية في ظل الظروف الاستثنائية
74	الفرع الأول: الرقابة القضائية على مرسوم إعلان حالة الطوارئ
	الفرع الثاني: الرقابة القضائية على إجراءات وتدبير الضبط الإداري للهيئات المحلية في ظل مرسوم إعلان حالة الطوارئ
81	
86	المطلب الثاني: دور الرقابة القضائية في حماية مبدأ المشروعية وحماية النظام العام في الظروف الاستثنائية
88	الفرع الأول: دور الرقابة القضائية في حماية مبدأ المشروعية في الظروف الاستثنائية
92	الفرع الثاني: دور الرقابة القضائية في حماية النظام العام في الظروف الاستثنائية
95	المبحث الثاني: فعالية الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية الفلسطينية
95	المطلب الأول: فعالية ومظاهر الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية في الظروف الاستثنائية
	الفرع الأول: الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية في الظروف الاستثنائية وفق قواعد المشروعية العادية
96	
98	الفرع الثاني: مظاهر رقابة القاضي الإداري على أعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية في الظروف الاستثنائية
103	المطلب الثاني: قصور الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية
104	الفرع الأول: مظاهر قصور الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية
108	الفرع الثاني: عوامل قصور الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري للهيئات المحلية
113	الخاتمة
116	النتائج والتوصيات
120	المصادر والمراجع