جامعـــــــــة الأقصى بغـــزة
عمـــــــــادة الدراسات العليـــا
كليـــــــــة الإدارة والتمويل
ماجستير القـــانون والإدارة العامة

الرقابة القضائية على قرارات مجلس نقابة المحامين الفلسطينيين

"دراسة تحليلية"

Judicial Oversight On The Decisions Of Palestinian Bar Association Council

An Analytical Study

إعداد الباحث

حسين علي عسكر

إشراف الدكتور

محمد سليمان شبير

قدمت هذه الدراسة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في

القانون والإدارة العامة من جامعة الأقصى بغزة

1444هـ - 2022م

إقـــــرار

أنا الموقع أدناه مقدم الرسالة التي تحمل العنوان:

الرقابة القضائية على قرارات مجلس نقابة المحامين الفلسطينيين "دراسة تحليلية"

Judicial Oversight On The Decisions Of Palestinian Bar Association Council

An Analytical Study

أقر بأن ما اشتملت عليه هذه الرسالة إنما هو نتاج جهدي الخاص، باستثناء ما تمت الإشارة إليه حيثما ورد، وأن هذه الرسالة ككل أو أي جزء منها لم يقدم من قبل الآخرين لنيل درجة أو لقب علمي أو بحثي لدى أي مؤسسة تعليمية أو بحثية أخرى.

Declaration

I understand the nature of plagiarism, and I am aware of the University's policy on this.

The work provided in this thesis, unless otherwise referenced, is the researcher's own work, and has not been submitted by others elsewhere for any other degree or qualification.

Student's name:	حسين عسكر	اسم الطالب:
Signature:		التوقيع:
Date:		التاريخ:

نتيجة الحكم على أطروحة ماجستير

بناءً على موافقة عمادة الدراسات العليا، تمَّ تشكيل لجنة الحكم على أطروحة الطالب/ة: **حسين على حسين عسكر**، لنيل درجة الماجستير في **كلية الإدارة والتمويل**- تخصص **القانون والإدارة العامة**، وعنوانها: **(الرقابة القضائية على قرارات مجلس نقابة المحامين الفلسطينيين- دراسة تحليلية)** وبعد المناقشة العلنية التي تمّت يوم: **الاثنين 26 ذو الحجة 1443هـ**، الموافق: **2022/07/25م**، الساعة: **الثانية عشرة ظهراً**، في **قاعة القدس - غزة**، اجتمعت لجنة الحكم على الأطروحة والمكونة من:

د. محمد سليمان شبير	**(رئيساً ومشرفاً)**	.....
د. وليد عبد الرحمن مزهر	**(مناقشاً داخلياً)**	.....
د. أنوار حمدان الشاعر	**(مناقشاً خارجياً)**	.....

وبعد المداولة أوصت اللجنة بمنح الطالب/ة درجة الماجستير في كلية الإدارة والتمويل - تخصص القانون والإدارة العامة، إذ تمنحه/ها هذه الدرجة فإنها توصيه/ها بتقوى الله ولزوم طاعته وأنْ يُسخر هذا العمل في خدمة الدين والوطن.

والله ولي التوفيق،،،

عميد الدراسات العليا

أ.د. عبد السلام عثمان أبو زايدة

جامعة الأقصى عمادة الدراسات العليا

﴿ وَإِذَا حَكَمْتُم بَيْنَ النَّاسِ أَن تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ ﴾

[سورة النساء: 58]

حديث شريف

إنَّما أنا بَشَرٌ وإنَّكُمْ تَخْتَصِمُونَ إلَيَّ، ولَعَلَّ بَعْضَكُمْ أنْ يَكونَ ألْحَنَ بحُجَّتِهِ مِن بَعْضٍ، فأقْضِي علَى نَحْوِ ما أسْمَعُ، فمَن قَضَيْتُ له مِن حَقِّ أخِيهِ شيئًا، فلا يَأْخُذْهُ فإنَّما أقْطَعُ له قِطْعَةً مِنَ النَّارِ. (1)

(1) صحيح البخاري، كتاب الأحكام، باب: موعظة الإمام للخصوم، رقم الحديث (7169)، ص1771.

الإهداء

أهدي هذه الدراسة:

- إلى من أنار الكون بمجيئه وأخرجنا من الظلمات إلى النور سيدنا **محمد صلى الله عليه وسلم.**
- إلى **والدي الحبيب** الذي كلل العرق جبينه من أجل أن نحيا حياة كريمة، إلى من أحملُ اسمهُ بكل افتخار، إلى الذي رباني فأحسن تربيتي.
- إلى **القلب الناصع بالبياض والدتي الحبيبة** التي كان دعاؤها ورضاها سر نجاحي، حفظك الله تعالى يا زهرة الحياة ونورها.
- إلى من قال فيهم الله سنشد عضدك بأخيك، إلى من شجعوني إلى هذا الطريق **إخوتي وأخواتي الأعزاء.**
- إلى أرواح من رحلوا عنا بأجسادهم وبقيت أرواحهم وذكراهم بيننا، أجدادي رحمهم الله وأسكنهم فسيح جناته.
- إلى **أعمامي وعماتي** الأعزاء، وإلى كرماء الأصل **أخوالي وخالاتي.**
- إلى **عائلتي** كل باسمه ولقبه وقدره أهدي لكم رسالتي اليوم بعز وفخر أنني أنتمي إليكم،
- الى **أصدقاء العائلة** حفظكم الله ورعاكم.
- إلى الجسم الحامي للمحامي الفلسطيني، إلى بيتي الثاني **نقابة المحامين الفلسطينيين.**
- إلى من يمثل الرقابة القضائية ويحمي مبدأ المشروعية إلى **القضاء الفلسطيني.**
- إلى من حملوا لواء العدالة في زمن الشتات، فهم صوت الحق وأمل المظلومين "**زملائي المحامين**".
- إلى الذين بذلوا كل جهد وعطاء لكي أصل إلى هذه اللحظة، **أساتذتي الكرام وأصدقائي الأعزاء.**

إليكم جميعاً أهدي هذا العمل المتواضع، عرفاناً ووفاءً، راجياً من الله عزو جل أن يكون علماً ينتفع به.

الباحث

شكر وتقدير

اللهم لك الحمد أن أكرمتني وهديتني إلى طريق العلم، لأسطر ما هديتني إليه، بفضلك وجودك، لك الحمد حمداً كثيراً طيباً مباركاً فيه، كما ينبغي لجلال وجهك وعظيم سلطانك، فسبحانك لا علم لنا إلا ما علمتنا.

وامتثالاً لقوله تعالى: ﴿ هَلْ جَزَآءُ ٱلْإِحْسَٰنِ إِلَّا ٱلْإِحْسَٰنُ﴾، وامتثالاً لقول النبي" ﷺ: "**لا يشكر الله من لا يشكر الناس**"، فإنه يسعدني حق السعادة، ويشرفني كل الشرف، أن أتقدم بجزيل الشكر والعرفان، لكل من ساعدني في إنجاز هذا العمل المتواضع.

وأتقدم بالشكر والعرفان لجامعتي الغراء جامعة الأقصى، وأخص بالذكر القائمين على برنامج القانون والإدارة العامة، وأعضاء الهيئة التدريسية الكرام.

وأتقدم بالشكر والتقدير لكل من: أستاذي ومشرفي على هذه الرسالة الدكتور: **محمد سليمان شبير**، حيث منحني من وقته وعلمه وخبرته الكثير، فكان مرشداً وناصحاً لي، فأسأل الله تعالى أن يجزيه عني خير الجزاء.

وأشكر المستشار القانوني لجامعة الأقصى ورئيس برنامج ماجستير القانون والإدارة العامة الدكتور الفاضل: **وليد عبد الرحمن مزهر**، لتفضله بقبول مناقشة هذه الدراسة، فهو الداعم والمحفز لطلابه أثناء الدراسة، فبملاحظاته القيمة ستزداد الدراسة حسناً وبهاء.

كما وأتقدم بالشكر إلى الدكتور الفاضل: **أنور حمدان الشاعر**، لتفضله بقبول مناقشة هذه الدراسة، فبتوجيهاته وآرائه المفيدة سنرتقي بهذه الدراسة، فتزيدها رونقاً وجمالاً.

كما أتوجه بخالص الشكر والتقدير **لأعضاء مجلس نقابة المحامين**، الذين هم دائماً سنداً للمحامين، فشكراً لهم وجزاهم الله خير الجزاء.

وأيضاً لكل من قدم لي معلومات قيمة في هذه الدراسة وأخص بالذكر شيخ المحامين **أ. ناظم عويضة** .

وإلى من سهّلوا لي الكثير من الطرق والصعاب ولجأت إليهم كثيراً ولم يردوني، إلى أصدقائي الصادقين دوماً، وأخص بالذكر صديقي الذي كان سنداً وعوناً لي طيلة هذه الفترة صديقي العزيز "**عائد مطر**"، فأرجو أن يكون في ميزان حسناته وأن يديم الود بيننا.

وأخيراً أسجل شكري العميق لكل من علمني حرفاً وأعانني وشجعني على إتمام هذه الدراسة، أسأل الله عزو جل أن أكون قد وفقت في هذه الدراسة، فما كان من توفيق فمن الله، وما كان من خطأ أو زلل فمن نفسي ومن الشيطان، والحمد لله الذي بنعمته تتم الصالحات.

الباحث

الملخص

تشكل الرقابة القضائية على القرارات الإدارية الصادرة عن مجلس نقابة المحامين أهم الركائز والضمانات التي تكفل احترام نقابة المحامين للقانون عند مباشرة مهامها وتمتعها بالامتيازات الممنوحة لها، وذلك لأن القرار الإداري يعد نتاجاً بشرياً صادراً عن جهة إدارية قد تخطأ وقد تصيب، لكل ذلك واحتراماً لمبدأ المشروعية الإدارية من قبل مجلس النقابة تعتبر هذه الرقابة أفضل أنواع الرقابة كونها تمارس من قبل جهة قضائية تتمتع بالاستقلال التام.

وتناولت هذه الدراسة موضوعاً على قدر عال من الأهمية، وهو رقابة القاضي الإداري الفلسطيني على القرارات الإدارية الصادرة عن مجلس نقابة المحامين النظاميين الفلسطينيين، وتناولت هذه الدراسة المنهج التحليلي لتحليل النصوص القانونية ذات الصلة والأحكام القضائية، وقسمت هذه الدراسة إلى فصل تمهيدي وثلاثة فصول، وناقش **الفصل التمهيدي** ماهية الشخصية القانونية لنقابة المحامين والنتائج المترتبة عليها، من خلال تحديد الطبيعة القانونية لنقابة المحامين على أنها شخص من أشخاص القانون العام، وبناء على ذلك فإن قراراتها تخضع لرقابة القضاء الإداري.

وناقش **الفصل الأول** ماهية القرارات الإدارية الصادرة عن مجلس نقابة المحامين وتحديد أنواعها.

أما بالنسبة **للفصل الثاني** فتم التطرق إلى الرقابة القضائية على قرارات مجلس نقابة المحامين، بالاضافة لمفهوم الرقابة القضائية وشروط إقامة دعوى الإلغاء.

بينما ناقش **الفصل الأخير** أركان القرار الإداري الصادر عن مجلس نقابة المحامين، من حيث الرقابة على الأركان الخارجية والداخلية للقرار الإداري الصادر عن المجلس.

وفي النهاية تم التوصل إلى **العديد من النتائج**، أهمها أن جميع القرارات الإدارية الصادرة عن مجلس نقابة المحامين تخضع لرقابة القضاء الإداري، وذلك تطبيقاً لمبدأ المشروعية الإدارية والتي أكدت عليه القوانين في ظل عدم تحصين أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء الإداري.

وكذلك أوصت الدراسة المشرع في قانون المحامين النظاميين بتعديل النصوص المتعلقة باختصاص محكمة العدل العليا ليصبح الاختصاص للمحكمة الإدارية، انسجاماً مع نصوص قانون الفصل في المنازعات الإدارية وأيضا القرار بقانون رقم 41 لسنة 2020 الخاص بالمحاكم الادارية.

ABSTRACT

Judicial control over administrative decisions issued by the Palestinian Bar Association Council constitutes the most important pillars and guarantees that ensure the Bar Association's respect for the law when performing its duties and enjoying the privileges granted to it as a public legal person. This is because the administrative decision is a human product issued by an administrative body that may err. For all this and in respect of the principle of administrative legality by the Palestinian Bar Association Council , this control is considered the best type of control as it is exercised by an independent judicial body.

This study dealt with a topic of high importance, which is the supervision of the Palestinian administrative judge on the administrative decisions issued by the Palestinian Regular Bar Association Council. This study adopted the analytical approach to the relevant legal texts and judicial rulings. This study was divided into an introductory chapter and three chapters. The introductory chapter discussed the nature of the legal personality of the Bar Association and its consequences by defining the legal nature of the Bar Association as a person of public law, and accordingly, its decisions are subject to the control of the administrative judiciary.

While the first chapter discussed the nature of the administrative decisions issued by the Palestinian Bar Association Council and determining their types.

As for the second chapter, it deals with judicial oversight over the decisions of the Bar Council, in addition to the concept of judicial oversight and the conditions for filing an annulment case.

While the last chapter discussed the pillars of the administrative decision issued by the Bar Council in terms of oversight of the external and internal pillars of the administrative decision issued by the Council.

In the end, many results were reached, the most important of which is that all administrative decisions issued by the Bar Council are subject to the oversight of the administrative judiciary, in application of the principle of administrative legality, which was confirmed by the laws in the absence of immunization of any work or administrative decision from the oversight of the administrative judiciary.

The study also recommended the legislator in the Law of Regular Lawyers to amend the texts related to the jurisdiction of the Supreme Court of Justice to become the jurisdiction of the Administrative Court in line with the provisions of the Law on the Settlement of Administrative Disputes.

قائمة الموضوعات

حديث شريف.....ب

الإهداء.....ج

شكر وتقدير.....د

الملخص.....هـ

ABSTRACT.....و

قائمة الموضوعات.....ز

أولاً: المقدمة:.....1

ثانياً: مشكلة الدراسة.....2

ثالثاً: أهمية الدراسة.....3

رابعاً: أهداف الدراسة.....4

خامساً: منهجية الدراسة.....4

سادساً: خطة الدراسة.....5

الفصل التمهيدي: ماهية الشخصية القانونية لنقابة المحامين والنتائج المترتبة عليها.....6

تمهيد وتقسيم.....7

المبحث الأول: ماهية الشخصية القانونية لنقابة المحامين.....8

المطلب الأول: تعريف نقابة المحامين والتنظيم القانوني الخاص بها ومكوناتها 9

الفرع الأول: تعريف نقابة المحامين.....10

الفرع الثاني: التنظيم القانوني لنقابة المحامين ومكوناتها (هيكليتها).....12

المطلب الثاني: الطبيعة القانونية للشخصية المعنوية لنقابة المحامين.....17

الفرع الأول: الشخص المعنوي العام.....19

الفرع الثاني: الشخص المعنوي الخاص 20

الفرع الثالث: الشخص المعنوي المهني..... 21
المبحث الثاني: النتائج المترتبة على اكتساب الشخصية المعنوية لنقابة المحامين..... 25
المطلب الأول: النتائج العامة على اكتساب نقابة المحامين للشخصية الاعتبارية 25
الفرع الأول: الذمة المالية المستقلة..... 26
الفرع الثاني: الأهلية..... 29
الفرع الثالث: الموطن المستقل..... 32
الفرع الرابع أهلية التقاضي..... 34
المطلب الثاني: النتائج الخاصة المترتبة على اكتساب الشخصية الاعتبارية 36
الفصل الأول: ماهية القرارات الإدارية الصادرة عن نقابة المحامين 39
تمهيد وتقسيم:..... 40
المبحث الأول: التعريف بالقرار الإداري الصادر عن نقابة المحامين 41
المطلب الأول: مفهوم القرار الإداري الصادر عن نقابة المحامين..... 42
المطلب الثاني: خصائص القرار الإداري الصادر عن نقابة المحامين..... 45
الفرع الأول: القرار عمل إداري يرتب أثاراً قانونية..... 46
الفرع الثاني: القرار عمل انفرادي..... 51
الفرع الثالث: القرار عمل قانوني..... 56
الفرع الرابع: القرار عمل نهائي..... 57
الفرع الخامس: القرار عمل وطني..... 62
المبحث الثاني: أنواع القرارات الصادرة عن نقابة المحامين..... 63
المطلب الأول: القرارات الإدارية حسب المخاطبين بها (من حيث موضوعها) 64
المطلب الثاني: القرارات الإدارية حسب خضوعها لرقابة قضاء الإلغاء..... 67
المطلب الثالث: القرارات الإدارية من حيث إنشائها..... 69
المطلب الرابع: القرارات الإدارية من حيث آثارها ونفاذها بحق الأفراد..... 72

الفصل الثاني: التعريف بالرقابة القضائية وشروط تحريكها على قرارات نقابة المحامين 74
تمهيد وتقسيم 75
المبحث الأول: مفهوم الرقابة القضائية على قرارات نقابة المحامين 76
المبحث الثاني: شروط تحريك الرقابة القضائية 81
المطلب الأول: شرط المصلحة والصفة 82
المطلب الثاني: شرط وجود القرار الإداري (المحل) 89
المطلب الثالث: شرط الميعاد القانوني 96
الفرع الأول: سريان الميعاد القانوني 102
الفرع الثاني: امتداد الميعاد القانوني 107
الفرع الثالث: وقف وانقطاع سريان الميعاد القانوني 108
الفرع الرابع: آثار انقضاء الميعاد القانوني 111
المطلب الرابع: شرط الإجراءات 112
الفصل الثالث: الرقابة على أركان القرار الإداري الصادر عن مجلس نقابة المحامين 120
تمهيد وتقسيم 121
المبحث الأول: الرقابة القضائية على الأركان الشكلية (الخارجية) 122
المطلب الأول: الرقابة القضائية على ركن الاختصاص 123
الفرع الأول: عيب عدم الاختصاص الجسيم 125
الفرع الثاني: عيب عدم الاختصاص البسيط 126
المطلب الثاني: الرقابة القضائية على ركن الشكل والإجراءات 130
المبحث الثاني: الرقابة القضائية على الأركان الداخلية 135
المطلب الأول: الرقابة القضائية على ركن المحل 136
المطلب الثاني: الرقابة القضائية على ركن السبب 142
المطلب الثالث: الرقابة القضائية على ركن الغاية 147

الفرع الأول: صور عيب الغاية 148
الفرع الثاني: إثبات عيب إساءة استعمال السلطة 151
الخاتمة 156
النتائج والتوصيات 157
أولاً: النتائج 157
ثانياً: التوصيات 159
قائمة المصادر والمراجع 161

أولاً: المقدمة:

تعد نقابة المحامين النظاميين الفلسطينيين الجسم الشرعي والقانوني الحامي للمحامي الفلسطيني، وهي بيته الثاني وهي من تدافع عن حقوقهم، وهي النقابة الوحيدة على مستوى النقابات المهنية التي تم تأسيسها وفق قرار من سيادة الرئيس الراحل ياسر عرفات، ووفق قانون صادر عن المجلس التشريعي رقم 3 لسنة 1999م، وقد نظم هذا القانون مسؤوليات النقابة وصلاحياتها، كما حدد إلزامية الانتساب إليها كشرط لمزاولة مهنة المحاماة والرقابة على رسالة المحاماة ومهنة المحامين، والرقابة على أعمال المحامين، وإصدار قرارات بفرض جزاءات تأديبية على مرتكبي المخالفات التي يرتكبها بعض المحامين، وهي أيضاً من تهتم بحقوق المحامين التقاعدية وتصدر قرارات بصرف المعونة العاجلة لورثة المحامي.

وحيث إن هذه النقابة تصدر قرارات متعلقة بالمحامين المزاولين والمتدربين والمتقاعدين منهم، وهذه القرارات قد تكون النقابة أحياناً متعسفة فيها، فهي ليست منزهة عن الخطأ وتضر بأصحاب المصلحة، لذلك فإن الرقابة القضائية تعد هي الحامي لهذه الحقوق وحريات الأفراد من جبروت الإدارة عند تعسفها في إصدار قراراتها، وبالتالي يعد القضاء الإداري أحد الركائز الأساسية في دولة القانون، واحترام أحكام هذا القضاء من باب أولى أن تطبقه نقابة المحامين.

وإن نقابة المحامين تعتبر شخصاً من أشخاص القانون العام، وبالتالي فإن قرارتها إدارية يسري عليها القانون الإداري، وبالرغم من صلاحيات مجلس النقابة في إصدار القرارات الإدارية وفق ما نص عليه القانون، إلا أن هذه الصلاحية ليست مطلقة بل إنها مقيدة وتخضع للرقابة القضائية وهي أفضل أنواع الرقابة، وفي حال تجاوزت النقابة صلاحياتها وخالفت مبدأ المشروعية الواجب احترامه، أو مسّت بحقوق المخاطب بالقرار الإداري أو بالمركز القانوني له على أساس غير قانوني فإن قرارها واجب الإلغاء، وينبغي على المتضرر من القرار الإداري المطالبة بإلغائه أمام المحكمة المختصة، وذلك بعد توافر الشروط اللازمة في الطاعن بالقرار الإداري.

ويستلزم لإلغاء القرار الإداري الصادر عن مجلس نقابة المحامين من خلال رفع دعوى الإلغاء أمام المحكمة المختصة، وأن تكون خلال الميعاد القانوني المحدد إذا كان القرار الإداري يشوبه أي عيب من العيوب، وإن قرار المحكمة بإلغاء القرار الإداري ملزم لمجلس النقابة، الأمر الذي يترتب عليه عودة المراكز القانونية إلى حالها قبل الإلغاء.

وإن القرار الإداري محل الطعن قد يتناول الإلغاء أو التعويض أو كليهما معاً، فالمحكمة هي صاحبة السلطة بالحكم بهما من عدمه، وذلك بحسب ما يطلبه الطاعن.

ثانياً: مشكلة الدراسة: -

وتقوم هذه الدراسة بعرض جملة من الإشكاليات والتساؤلات التي تواجه الرقابة القضائية على القرارات التي يقوم مجلس نقابة المحامين بإصدارها، ومدى ملاءمة هذه القرارات للقوانين والأنظمة المعمول بها في فلسطين، هذا من جانب ومن جانب آخر فإن العديد من ذوي المصلحة المتضررين من قرارات نقابة المحاميين تضيع حقوقهم بسبب إهمالهم في اللجوء للقضاء خلال الأجل القانوني المحدد، وكذلك أيضاً نتيجة قرارات أضرت بهم وغفلوا عن اللجوء للرقابة القضائية ففقدوا حقهم المشروع وفق القانون، ومن جانب آخر فإن طول مدة التقاضي تكون سبباً في ضياع حقوق الطاعن، لذلك **يثار تساؤل رئيس وهو:**

ما مدى خضوع قرارات مجلس نقابة المحامين الفلسطينيين للرقابة القضائية الإدارية؟

ويتفرع عن هذا السؤال مجموعة من التساؤلات الفرعية على النحو التالي: -

1. ما هي الطبيعة القانونية لنقابة المحامين وما هو التكييف القانوني لقراراتها؟
2. ماهي إجراءات الرقابة على قرارات مجلس نقابة المحامين؟
3. من هي الجهة القضائية المختصة بالنظر في المنازعات الإدارية الناتجة عن قرارات النقابة؟
4. ما دور القضاء الإداري الفلسطيني في الرقابة على قرارات مجلس نقابة المحامين وما هي حدود الرقابة عليها؟
5. هل قرار تقدير الأتعاب يعد قراراً إدارياً أم قضائياً؟
6. هل القرارات التي يصدرها المجلس مختصة فقط بالمحامين؟ وهل المدد القانونية المنصوص عليها في قانون المحامين النظاميين تسري على غير المحامين؟
7. ما هي الآثار المترتبة على صدور حكم في الدعوى الإدارية على القرار الإداري؟
8. ما هي درجات التقاضي عند الطعن على قرارات مجلس نقابة المحامين؟
9. هل هناك تعارض بين نصوص قانون المحامين وبين نصوص قانون الفصل في المنازعات الإدارية؟

ثالثاً: أهمية الدراسة:

تكمن أهمية الدراسة من خلال إصدار مجلس نقابة المحامين العديد من القرارات سواء إدارية أم غيرها، وهي متعلقة بمراكز قانونية للمحامين، الأمر الذي يترتب عليه العديد من الدعاوى الإدارية للطعن بهذه القرارات، لا سيما وأن أعضاء هذه النقابة هم الذين يدافعون عن حقوق الغير، ومن باب أولى أن يقوموا بالدفاع عن حقوقهم من خلال اللجوء لرقابة القضاء على القرارات الخاصة بهم، وتكمن الأهمية أيضاً في ندرة الدراسات المعمقة في هذا الخصوص، حيث إن ما هو متوفر يعد من قبيل الكتب العامة، وتمت الإشارة فيها إلى موقف المحاكم الإدارية في الدعاوى الإدارية بشكل عام.

لذلك سنتناول أهمية هذه الدراسة من خلال بيان الأهمية العلمية والأهمية العملية، وذلك على النحو الآتي:

1- الأهمية العلمية:

تعتبر أهمية هذه الدراسة في توعية المخاطبين بالتكييف القانوني لنقابة المحامين، وبالقرار الإداري الصادر عن مجلس نقابة المحامين النظاميين الفلسطينيين، وبإمكانية إلغائه أمام المحكمة المختصة وهو ما يعرف (بالرقابة القضائية)، وإن هذه الدراسة قد تفتح الباب لدراسات مستقبلية في الموضوع نفسه، وكما يأمل الباحث من خلال هذه الدراسة إثراء المكتبة القانونية ومعاونة الباحثين الجدد في البحث بشكل أكثر عن الرقابة القضائية على قرارات مجلس نقابة المحامين، واعتبارها مرجعاً لهم وللمهتمين بهذا الموضوع.

2- الأهمية العملية:

تكمن أهمية هذه الدراسة في تعريف أصحاب المصلحة بحقهم في اللجوء للقضاء، وكيفية استرداد حقوقهم وإلغاء القرار الإداري والمطالبة بالتعويض نتيجة القرار الصادر بحقهم من خلال رفع الدعوى الإدارية.

رابعاً: أهداف الدراسة:

1. معرفة وبيان ماهية الشخصية القانونية لنقابة المحامين.
2. التعرف على صلاحيات مجلس نقابة المحامين الفلسطينيين.
3. بيان مدى تأثير الرقابة القضائية وأثرها على القرارات الإدارية التي تصدرها نقابة المحامين.
4. تحديد مدى رقابة المشروعية التي يفرضها القضاء الإداري على قرارات مجلس نقابة المحامين.
5. الإلمام بالإجراءات القضائية المتعلقة بالطعن في القرار الإداري الصادر عن نقابة المحامين ومعرفة الطبيعة القانونية لقرارات تقدير الأتعاب.
6. التعرف على أركان القرار الإداري الصادر عن نقابة المحامين.
7. معرفة مفهوم دعوى الإلغاء وشروطها وهل يقتصر القضاء الإداري في فلسطين على الإلغاء.
8. توضيح الإجراءات المتبعة في كيفية تنفيذ إلغاء القرار الإداري من قبل المحكمة المختصة، والآثار المترتبة على الإلغاء.
9. توضح الدراسة القصور التشريعي الذي شاب قانون المحامين وقانون الفصل في المنازعات الإدارية.

خامساً: منهجية الدراسة:

اعتمد الباحث في دراسته على المنهج التحليلي، وذلك بتحليل النصوص القانونية المتعلقة بقانون المحامين النظاميين رقم 3 لسنة 1999م وتعديلاته[1]، وقانون الفصل في المنازعات الإدارية رقم 3 لسنة 2016م، وكذلك القرار بقانون رقم (41) لسنة 2020م بشأن المحاكم الإدارية، كما وسنستخدم المنهج المقارن أيضاً كلما اقتضت ضرورة البحث ذلك، وقد تم الاستعانة بأحكام المحاكم وبآراء الفقهاء للوصول إلى مجموعة من النتائج والتوصيات.

---

(1) تجدر الإشارة إلى أن هذا القانون كان يسمى بقانون رقم (3) لسنة 1999م بشأن تنظيم مهنة المحاماة، إلا أنه تم تعديل اسمه إلى قانون المحامين النظاميين رقم (3) لسنة 1999م بعد تعديله بموجب القانون رقم (5) لسنة 1999م، منشور في العدد 32 من الوقائع الفلسطينية بتاريخ 2000/2/29م، ص5. وكذلك قد تم تعديله بموجب القرار بقانون رقم (8) لسنة 2010م بشأن تعديل قانون المحامين النظاميين، منشور في العدد رقم (88) من الوقائع الفلسطينية بتاريخ 2010/12/15م. وبعد ذلك عدلت بموجب القرار بقانون رقم (14) لسنة 2011م.

سادساً: خطة الدراسة:

الفصل التمهيدي

ماهية الشخصية القانونية لنقابة المحامين والنتائج المترتبة عليها

- ❖ المبحث الأول: ماهية الشخصية القانونية لنقابة المحامين.
- ❖ المبحث الثاني: النتائج المترتبة على اكتساب الشخصية المعنوية لنقابة المحامين

الفصل الأول

ماهية القرارات الإدارية الصادرة عن نقابة المحامين

- ❖ المبحث الأول: التعريف بالقرار الإداري الصادر عن نقابة المحامين.
- ❖ المبحث الثاني: أنواع القرارات الإدارية الصادرة عن نقابة المحامين.

الفصل الثاني

التعريف بالرقابة القضائية وشروط تحريكها على قرارات نقابة المحامين

- ❖ المبحث الأول: مفهوم الرقابة القضائية على قرارات نقابة المحامين
- ❖ المبحث الثاني: شروط تحريك الرقابة القضائية على قرارات نقابة المحامين

الفصل الثالث

الرقابة على أركان القرار الإداري الصادر عن مجلس نقابة المحامين

- ❖ المبحث الأول: الرقابة القضائية على الأركان الشكلية (الخارجية).
- ❖ المبحث الثاني: الرقابة القضائية على الأركان الداخلية.

الفصل التمهيدي
ماهية الشخصية القانونية لنقابة المحامين والنتائج المترتبة عليها

❖ **المبحث الأول: ماهية الشخصية القانونية لنقابة المحامين.**

❖ **المبحث الثاني: النتائج المترتبة على اكتساب الشخصية المعنوية لنقابة المحامين**

الفصل التمهيدي
ماهية الشخصية القانونية لنقابة المحامين
والنتائج المترتبة عليها

تمهيد وتقسيم

يعتبر حق تكوين النقابات من الحقوق الدستورية التي كفلها القانون الأساسي وذلك وفق القانون[1]، لذلك كان لا بد من وجود تنظيم قانوني ينظم أنشطة نقابة المحامين، ويحدد الحقوق والواجبات والقيود على المنتسبين لهذه النقابة، وشروط الانتساب لهذه النقابة لمنحه رخصة المزاولة لمهنة المحاماة، وفرض العقوبات التأديبية على المحامين المخالفين. [2]

وتعد نقابة المحامين شخصاً معنوياً غير ربحي، وهي ذلك الجسم النقابي الشرعي الذي يعمل على مصلحة جموع المحامين، بحيث تعد هذه النقابة هي الوحيدة التي تمثل جموع المحامين وتنظم شؤون عملهم، وتتكون نقابة المحامين من العديد من اللجان، وتختلف باختلاف النشاط التي تمارسه داخل أروقة النقابة.

ويترتب على منح واكتساب نقابة المحامين للشخصية القانونية العديد من النتائج، سواء كانت هذه النتائج هي نتائج عامة لأي شخص معنوي أم نتائج خاصة تنفرد بها وتتميز عن غيرها من الشخصيات القانونية الأخرى، والتي تقترب للشخصيات المعنوية العامة.

وللإلمام بموضوع الشخصية القانونية لنقابة المحامين والنتائج المترتبة عليها فإن هذا يتطلب منا تناول هذا الفصل من خلال تقسيمه إلى مبحثين، وذلك على النحو الآتي:-

- **المبحث الأول: ماهية الشخصية القانونية لنقابة المحامين**
- **المبحث الثاني: النتائج المترتبة على اكتساب الشخصية المعنوية لنقابة المحامين**

---

(1) نص الفقرة الثانية من المادة رقم (26) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل.

(2) راجع المواد رقم (29-28-27-26-13) من قانون المحامين النظاميين رقم (3) لسنة 1999م وتعديلاته.

المبحث الأول

ماهية الشخصية القانونية لنقابة المحامين

تتعدد الأشخاص القانونية إلى نوعين، فمنها ما هو طبيعي كالإنسان، ومنها ما هو معنوي (حكمي أو اعتباري)، ويعد مصطلح الشخصية المعنوية أو الاعتبارية من المصطلحات الجديدة على الفكر القانوني [1]، ويقصد بالشخص المعنوي: (مجموعة الأشخاص والأموال التي تهدف إلى تحقيق غرض معين يعترف القانون لها بالشخصية القانونية بالقدر اللازم لتحقيق ذلك الغرض)[2]، وكذلك هو (كل مجموعة من الأشخاص تستهدف تحقيق غرض مشترك، وكل مجموعة من الأموال ترصد لتحقيق هدف محدد، ويعترف لها القانون بالشخصية القانونية التي تجعلها أهلاً للالتزام والإلزام استقلالاً عن الأفراد أو الأموال المكونة لها)[3].

والشخص المعنوي يختلف باختلاف النشاط وباختلاف الجهة التي تدير هذا الشخص والقانون المنظم لها، فإذا كان من يديره أشخاص القانون الخاص فيسمى شخصاً معنوياً خاصاً، في حين إذا كانت إدارة الشخص المعنوي من قبل أشخاص القانون العام فيكون شخصاً معنوياً عاماً[4].

ويعد الشخص المعنوي في القانون الخاص أسبق من حيث الوجود من الشخص المعنوي في القانون العام، وبسبب أهمية الشخص المعنوي العام واتصاله بجميع فروع القانون لذلك نشأ الشخص المعنوي العام بجانب الشخص المعنوي الخاص [5]. وتتمتع نقابة المحامين بالشخصية الاعتبارية [6].

---

(1) محمد الشافعي أبو راس، القانون الإداري، ص 71.

(2) أيمن عبد يوسف أحمد حمدان، الشخصية المعنوية في القانون الإداري، مجلة الدراسات العليا، جامعة النيلين، مجلد (9) عدد (34)، ص70.

(3) محمد الشافعي أبو راس، مرجع سابق، ص73.

(4) محمد الشافعي أبو راس، مرجع سابق، ص 107 وما بعدها.

(5) محمد سليمان نايف شبير، مبادئ القانون الإداري في دولة فلسطين، الجزء الأول (ماهية القانون الإداري س– نظرية الشخصية المعنوية – أساليب التنظيم الإداري، الطبعة الأولى، دار هضة العربية (القاهرة)،2015م، ص183.

(6) المادة رقم (11) من قانون المحامين رقم 3 لسنة 1999 وتعديلاته.

وبناءً عليه فإن نقابة المحامين هي الجسم النقابي الشرعي الوحيد الذي تسعى من خلاله لتحقيق مصالح المحامين، وبالتالي فإن تكوينها ونشأتها بموجب القانون الذي منحها الشخصية القانونية التي تستقل عن غيرها من الشخصيات، بحيث تتعدد الشخصيات القانونية إلى شخصية قانونية عامة وشخصية قانونية خاصة وشخصية قانونية مهنية.

ولمعرفة ماهية الشخصية القانونية لنقابة المحامين فهذا يتطلب منا الحديث عن تعريف نقابة المحامين والتنظيم القانوني الخاص بها ومكوناتها ونشأتها وذلك في مطلب، في حين أنه سيتم البحث عن الطبيعة القانونية للشخصية المعنوية لنقابة المحامين وذلك في مطلب مستقل، ويكون ذلك من خلال الآتي:-

- **المطلب الأول: تعريف نقابة المحامين والتنظيم القانوني الخاص بها وبمكوناتها.**
- **المطلب الثاني: الطبيعة القانونية للشخصية المعنوية لنقابة المحامين.**

المطلب الأول

تعريف نقابة المحامين والتنظيم القانوني الخاص بها ومكوناتها

بعد قيام السلطة الوطنية الفلسطينية عام 1994م سعت السلطة إلى بناء مؤسسات الدولة الفلسطينية وذلك لتكريس الوجود الفلسطيني، وكذلك سنت العديد من القوانين وقامت بإلغاء القوانين التي كانت تخدم الاحتلال.

وبعد قدوم السلطة زالت المبررات التي كانت تمنع تشكيل نقابة محامين والتي تضم جميع المحامين الفلسطينيين [1]، وبالتالي أصبحت الحاجة لإنشاء نقابة أكثر حاجة من أي وقت سبق،

---

(1) لقد حاول الانتداب البريطاني أكثر من مرة تأسيس نقابة يشترك فيها المحامون سواء العرب واليهود إلا أنها فشلت وذلك بسبب رفض المحامين العرب أن يشتركوا مع المحامين اليهود في نقابة واحدة، ونتيجة لذلك شكلت في تلك الحقبة ثلاث أجسام نقابية في كل من حيفا ويافا وعكا.

وبعد زوال الانتداب واحتلال إسرائيل في عام 1948م للجزء الأكبر من فلسطين، وخضوع الضفة الغربية للحكم الأردني في حين تم إخضاع قطاع غزة للإدارة المصرية فهذا أثر على القطاع المهني للمحامين، بحيث خضع محامو الضفة الغربية لنقابة المحامين الأردنيين، في حين أن محامي قطاع غزة أصبحو يتبعون مجلس الحقوق.

وفي عام 1967م قام الاحتلال الإسرائيلي بالاستيلاء على باقي الأراضي الفلسطينية وإعلان القدس عاصمة لهم ونقل محكمة الاستئناف من القدس إلى رام الله فهناك من المحامين من استجاب للإضراب الداعى لعدم المرافعة أمام المحاكم الإسرائيلية وهذه الفئة تخضع لنقابة المحامين الأردنيين، بينما من لم يستجب للإضراب فهم المحامون الذين انضموا للجنة المحامين العرب.

حيث إنه بتاريخ 1997/2/28م اجتمعت الهيئات الإدارية لجمعية نقابة المحامين – غزة ولجنة المحامين العرب ونقابة المحامين النظاميين مركز القدس، ووافقت الهيئات المذكورة على تشكيل نقابة موحدة تضم كافة المحامين الفلسطينيين في الوطن، وتكون مدينة القدس مركزاً رئيساً لها، كما تم تشكيل هيئة تأسيسية من مجموع الهيئات الإدارية الثلاث تكون مهمتها متابعة إقرار مشروع نقابة المحامين الفلسطينيين وتقديمه للجهات الفلسطينية المختصة.

ولتعريف ما هو المقصود بنقابة المحامين ومعرفة ما هو التنظيم القانوني الخاص بها وتحديد مكونات نقابة المحامين، فهذا يتم من خلال تقسيم المطلب إلى فرعين، وذلك على النحو الآتي: –

- **الفرع الأول: تعريف نقابة المحامين**
- **الفرع الثاني: التنظيم القانوني لنقابة المحامين ومكوناتها (هيكليتها)**

الفرع الأول
تعريف نقابة المحامين

قبل البدء في الحديث عن تعريف نقابة المحامين لا بد لنا من الحديث عن الأشخاص الذين ينتمون لهذه النقابة وهم المحامون، بحيث يعرف المحامي لغة هو الحامي والمدافع [1].

أما بالنسبة للمشرع فقد عرف المحامي بأنه كل شخص طبيعي اتخذ من المحاماة مهنة له سواء زاول هذه المهنة أم لم يزاولها، ومن ثم قام بتعريف أنواع المحامين بحيث قام بتقسيمهم إلى محامٍ مزاول ومحامٍ متقاعد ومحامٍ متدرب، بحيث عرف المحامي المزاول وهو المحامي الأستاذ الذي ما يزال يمارس مهنة المحاماة، أما المحامي المتقاعد فعرفه بأنه هو المحامي الذي أحيل للمعاش وفقاً لأحكام القانون، كما عرف المحامي المتدرب بأنه هو المحامي المسجل في سجل المحامين المتدربين وفق أحكام القانون [2]، وفي نفس السياق قام المشرع بتعريف مهنة المحاماة بأنها مهنة حرة تعاون السلطة القضائية في تحقيق العدالة وتأكيد سيادة القانون وفي كفالة حق الدفاع عن حقوق المواطنين وحرياتهم [3].

=فبالنسبة لقطاع غزة فلقد منعت سلطات الإحتلال المحامين من تشكيل نقابة خاصة بهم مما أسفر في النهاية عن تشكيل جمعية للمحامين تتولى إدارة شؤون المهنة في القطاع.

(1) موقع المعاني الإلكتروني www.almaany.com، تاريخ الدخول: 2022/2/12م، الساعة: 10.00م

(2) المادة رقم (1) من قانون المحامين النظاميين رقم 3 لسنة 1999م وتعديلاته.

(3) المادة رقم (2) من قانون المحامين النظاميين رقم 3 لسنة 1999م وتعديلاته.

ولقد منح القانون الأساسي الحق في تشكيل النقابات والجمعيات والاتحادات والروابط والأندية والمؤسسات الشعبية وفقاً للقانون[1]، وبالتالي فإن الحق في تشكيل النقابات والمشاركة بها يعد حقاً دستورياً مكفولاً بموجب القانون الأساسي (الدستور)، وبناء على هذا القانون فقد تم تشكيل نقابة المحامين بموجب القانون، ونجد أن السند القانوني في تنظيم نقابة المحامين هو الفقرة الثالثة من المادة (25) من القانون الأساسي والتي نصت على: (التنظيم النقابي حق ينظم القانون أحكامه).

ويقصد بالنقابة جماعة يختارون لرعاية شؤون طائفة من الطوائف منهم النقيب ووكيله وغيرهما، مثل: نقابة المهندسين ونقابة الأطباء ونقابة المهن التعليمية، وكذلك نقابة المحامين التي هي محل دراستنا، وكذلك تعرف النقابة بأنها تجمع مهني لفئة معينة أو أكثر للعمال أو أصحاب العمل ينظمه القانون، وتتعدد النقابات وذلك بتعدد الأنشطة التي تمارسها والفئة التي تنظمها، ومن هذه النقابات نقابة المحامين والتي تعرف بأنها جمعية تُعنى بأمور المحامين ومهنتهم، يمثل هذه الجمعية شخص يطلق عليه نقيب المحامين والذي يعرف بأنه المحامي المنتخب من زملائه لرئاسة نقابة المحامين ولتمثيلهم أمام السلطات الرسمية القانونية [2].

وتعددت التعريفات التي قيلت في المقصود بالنقابات المهنية، بحيث يقصد بها: (مرافق عامة ينصب نشاطها على أبناء مهنة أو حرفة معينة في أشكال وصور متعددة، بحيث تراقب وتوجه نشاطها المهني بواسطة هيئات مهنية يخولها القانون بعض امتيازات السلطة العامة، ويكون أعضاؤها ممن يمارسون المهنة)[3].

وبناء على ما سبق فيمكن للباحث تعريف نقابة المحامين بأنها: مرفق ينظم نشاط أبناء مهنة واحدة، ومن خلاله يقوم المنتسبون لهذه المهنة بأداء أعمالهم ويختارون من يمثلهم قانوناً، وذلك من خلال انتخاب النقيب وأعضاء مجلس يديرون النقابة ويعملون على تحقيق مصالحهم وفق القانون.

---

(1) الفقرة الثانية من المادة رقم 26 من القانون الأساسي وتعديلاته.

(2) موقع المعاني الإلكتروني www.almaany.com، تاريخ الدخول: 2022/2/18م، الساعة: 8.00م

(3) نواف كنعان، القانون الإداري، (الكتاب الأول) ماهية القانون الإداري – لتنظيم الإداري – النشاط الإداري، الطبعة الرابعة، دار الثقافة للنشر، 2010م، ص 329،

وتمارس نقابة المحامين نشاطاتها لتحقيق العديد من الأهداف، والتي نصت عليها المادة رقم (12) من قانون المحامين النظاميين [1]، وهي كالآتي:

1. الدفاع عن مصالح النقابة والمحامين والمحافظة على رسالة مهنة المحاماة وضمان حرية المحامي في أداء رسالته.
2. تكريس مبدأ سيادة القانون واحترام حقوق الإنسان.
3. تنظيم جهود أعضاء النقابة لتطوير الفكر القانوني في خدمة الحق والعدل والتقدم والمساهمة في تطوير التشريع ابتغاء تيسير العدالة بغير موانع مادية أو تعقيدات إدارية.
4. تنشيط البحوث القانونية وتشجيع الباحثين فيها ورفع المستوى العلمي لأعضاء النقابة.
5. أ- تقديم الخدمات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للأعضاء، وتنظيم معاش الشيخوخة والعجز والوفاة، وتقديم المساعدة عند الحاجة، وتوفير الرعاية الصحية بما يكفل للأعضاء وعائلاتهم حياة كريمة.

   ب- تأسيس صندوق تقاعدي للمحامين وتنميته.

   ج- تأسيس صندوق تعاوني للمحامين وتنميته لتعزيز وتوطيد الخدمات التعاونية والمادية فيما بينهم.
6. تنظيم التعاون في موازنة المهنة وتقديم المعونة القضائية لغير القادرين من المواطنين.

وتأسيساً على ذلك فإن نقابة المحامين أنشئت لتحقيق الأهداف والغايات السابق ذكرها.

الفرع الثاني

التنظيم القانوني لنقابة المحامين ومكوناتها (هيكليتها)

تعد نقابة المحامين هي أول نقابة وطنية عرفتها دولة فلسطين وضمت جميع المحامين الفلسطينيين، فقد أصدر الرئيس الراحل ياسر عرفات قراراً يقضي بتشكيل مجلس تأسيسي لنقابة محامي فلسطين تتكون من تسعة محامين، وهم الأساتذة التالية اسماؤهم: عبد الرحمن أبو النصر "رئيساً" وعدنان أبو ليلى وعلي مهنا وعلي الناعوق ومحمود الملاح ومرسي حجير وحسن العوري

(1) لقد تم تعديل اسم قانون تنظيم مهنة المحاماة رقم (3) لسنة 1999م بموجب القانون رقم (5) لسنة 1999م ليصبح قانون المحامين النظاميين رقم 3 لسنة 1999م.

وأحمد المغني وزاهي مرمش، وقد حدد القرار مدة ولاية المجلس التأسيسي بسنة واحدة من تاريخ إصدار القرار[1].

وبالتالي وبحسب الفقرة الثالثة من القرار الرئاسي فإن ولاية المجلس التأسيسي لنقابة محامي فلسطين تنتهي بتاريخ 1998/7/9م، إلا أن هذا المجلس استمر في ممارسة الصلاحيات المخولة له قبل أن يتم تمديد ولايته، وذلك بتاريخ 1999/1/12م من خلال القرار رقم (2) لسنة 1999م.

ولمعرفة التنظيم القانوني لنقابة المحامين فهذا يتطلب منا مراجعة القوانين التي أنشأت النقابة، وكذلك القواعد والأحكام الناظمة لعمل هذه النقابة.

في البداية كان القانون الناظم لمهنة المحاماة في المحافظات الشمالية هو القانون رقم 11 لسنة 1966 م، في حين أن المحافظات الجنوبية كان القانون الناظم لمهنة المحاماة فيها هو القانون رقم 32 لسنة 1938م [2]، وبعد ذلك أقر المجلس التشريعي الفلسطيني قانون رقم (3) لسنة 1999م بشأن تنظيم مهنة المحاماة، والمصادق عليه من قبل الرئيس الراحل ياسر عرفات [3]، وبموجب المادة رقم (52) من ذات القانون (1999م) تم إلغاء القانون رقم 11 لسنة 1966م الذي كان مطبق بالمحافظات الشمالية، وكذلك القانون رقم 32 لسنة 1938م الذي كان مطبقاً في المحافظات الجنوبية.

وبعد ذلك فقد جرى تعديل بعض نصوص القانون سابق الذكر وذلك بموجب القانون رقم (5) لسنة 1999م[4]، وبموجب هذا التعديل فقد نصت المادة رقم (3) من هذا التعديل على إلغاء المادة رقم (52) من القانون الأصلي والذي ألغى القانون الذي كان مطبقاً في المحافظات الشمالية والجنوبية.

---

(1) القرار رقم (78) لسنة 1997 الصادر بتاريخ 1997/7/9م و المنشور في العدد التاسع عشر في الوقائع الفلسطينية، ص10.

(2) قانون المحامين رقم (32) لسنة 1938م، المنشور في العدد 843 في جريدة الوقائع الفلسطينية بعهد الانتداب البريطاني وذلك بتاريخ 1938/11/24، ص113.

(3) قانون تنظيم مهنة المحاماة رقم (3) لسنة 1999م، المنشور في العدد رقم 30 في جريدة الوقائع الفلسطينية وذلك بتاريخ 1999/10/10م، ص5.

(4) قانون رقم (5) لسنة 1999م بشأن تعديل قانون تنظيم مهنة المحاماة رقم (3) لسنة 1999م، المنشور في العدد رقم 32 في جريدة الوقائع الفلسطينية وذلك بتاريخ 2000/2/29م، ص5.

أي إنه بإلغاء المادة (52) تم الرجوع إلى القانون رقم 11 لسنة 1966م الذي كان مطبقاً بالمحافظات الشمالية، وكذلك القانون رقم 32 لسنة 1938م الذي كان مطبقاً بالمحافظات الجنوبية والأخذ بنصوصه التي لم تتعارض مع القانون الأصلي.

وكذلك في عام 2010م جرى تعديل بموجب القرار بقانون رقم (8) لسنة 2010م [1]، وكذلك في عام 2011م قام المشرع بتعديل القانون بموجب القرار بقانون رقم (14) لسنة 2011م والذي بموجبه تم إلغاء القرار بقانون رقم (8) لسنة 2010م المعدل بالقرار بقانون رقم (5) لسنة 1999م.

وتتعدد الأنظمة في نقابة المحامين بحيث يوجد نظام تدريب المحامين رقم (1) لسنة 2004م الصادر بمقتضى المادة (4/42) من قانون المحامين النظاميين رقم (3) لسنة 1999م، والذي بموجبه نظم قواعد الانضمام والانتساب لنقابة المحامين للتدريب، وحدد مدة التدريب والإجراءات اللازم اتباعها للحصول على إجازة مزاولة مهنة المحاماة، مثل اجتياز الامتحان الكتابي والشفوي وإعداد البحث العلمي.

وكذلك بموجب نظام التقاعد رقم (1) لسنة 1998م حدد الشروط اللازم توافرها لإحالة المحامي للتقاعد، وكذلك حدد الأشخاص الذين يستفيذون من الراتب التقاعدي في حال وفاة المحامي، وحدد نسبة كل شخص من الراتب، وكذلك حدد المبلغ التقاعدي للمحامي المتقاعد، وذلك بعشرين ديناراً أردنياً عن كل سنة مارسها في المهنة، وكذلك حدد الحالات التي يحرم منها المحامي من الراتب التقاعدي.

وكذلك نجد أن النظام رقم (4) لسنة 2009م بشأن نظام صندوق الزمالة رقم (1) لسنة 2005م قد حدد أهداف هذا الصندوق والأشخاص الذين ينتفعون من الصندوق والأشخاص الذين يحرمون من الانتفاع من الصندوق وتحديد موارد الصندوق، وبالنسبة للنظام رقم (3) لسنة 2009م بشأن الصندوق التعاوني نجده وجد لتعزيز التعاون النقابي بهدف تحقيق غايات محددة، وكذلك حدد الأشخاص المنتفعين من الصندوق.

وبالتالي فإن الأنظمة المذكورة تمثل الحماية والضمان الاجتماعي في نقابة المحامين الفلسطينيين، وتعتبر فخراً للمحامين الذين لا يراهنون على حماية الدولة التي لا تقدم لهم أي

(1) قانون رقم (8) لسنة 2010 بشأن تعديل قانون المحامين النظاميين رقم (3) لسنة 1999م، المنشور في العدد رقم 88 في جريدة الوقائع الفلسطينية وذلك بتاريخ 2010/12/15م، ص10.

ضمان مالي، كما يشكل نظام الحماية المتوفر في النقابة قارب نجاة للمحامين وعوائلهم محدودي الدخل، أو من ليس لديهم مصادر دخل أخرى سوى عملهم كمحامين [1].

وعليه فإننا نجد أن القوانين الناظمة لمهنة المحامين تضمنت عدة أمور متعلقة بمهنة المحاماة وعالجتها، بحيث تناولت شروط مزاولة مهنة المحاماة، وكذلك تناولت الأعمال والوظائف التي لا يجوز الجمع بينها وبين مزاولة مهنة المحاماة، وآلية الانتساب للنقابة، وتناولت سجلات المحامين بكافة أنواعها، وكذلك تطرقت لحقوق وواجبات المحامي، والمجالس التأديبية والعقوبات التأديبية التي يمكن أن توقع على المحامي، وكذلك تطرقت للهيئة العامة واجتماعاتها، وانتخاب أعضاء مجلس النقابة والنقيب، وكذلك لقد حدد القانون صلاحيات المجلس.

ولمعرفة عدد المحامين المزاولين لنقابة المحامين في جميع محافظات الوطن (المحافظات الشمالية – المحافظات الجنوبية) فقد أفاد الأستاذ/ علاء الفرا مدير نقابة المحامين بالمحافظات الجنوبية [2] بأن عدد المزاولين بالمحافظات الجنوبية يبلغ (2600 محامٍ مزاول) في حين قد أفاد الأستاذ/ داود فودة مدير نقابة المحامين بالمحافظات الشمالية[3] بأن عدد المزاولين بالمحافظات الشمالية يبلغ (7050 محامياً مزاولاً)، وعليه فإن إجمالي المحامين المزاولين في دولة فلسطين يبلغ عددهم (9650 محامياً مزاولاً).

وتتعدد مكونات وهيكليات نقابة المحامين والتي تمارس نشاطاتها من خلالها وهي الهيئة العامة ومجلس النقابة واللجان الداخلية والفرعية [4]، وعليه فإن مكونات نقابة المحامين تتمثل في الآتي[5]:-

---

(1) ربحي قطامش، ورقة بحثية بعنوان المحامون الفلسطينيون مكون أساس من حركة التحرر الفلسطيني المعاصر، وذلك ضمن الندوة العلمية التي عقدت بتونس تحت عنوان "المحامي والسلام " ص24.؟

(2) مقابلة مع الأستاذ/ علاء الفرا مدير نقابة المحامين بالمحافظات الجنوبية، بمكتبه الكائن في نقابة المحامين، وذلك بتاريخ 2022/4/10م.

(3) مقابلة مع الأستاذ/ داود فودة مدير نقابة المحامين بالمحافظات الشمالية ، بالاتصال من خلال الجوال، وذلك بتاريخ 2022/4/10م.

(4) المادة رقم (3) من النظام الداخلي لنقابة المحامين الفلسطينيين.

(5) الموقع الإلكتروني لنقابة المحامين مركز غزة: http://www.pbaps.ps/nobza.aspx، تاريخ الدخول: 2022/3/18م، الساعة: 11.30م.

1. **الهيئة العامة:** بحيث تضم جميع المحامين المزاولين للمهنة ممن أدوا الرسوم السنوية وجميع العوائد المادية المستحقة عليهم للنقابة قبل موعد اجتماع الهيئة العامة بثلاثين يوماً على الأقل[1].

ومن حيث الدور الرقابي للهيئة العامة فقد تم إجراء مقابلة مع الأستاذ زياد النجار عضو مجلس نقابة المحامين في المحافظات الجنوبية[2]، فأجاب بأن الدور الرقابي للهيئة العامة لنقابة المحامين محدد في المادتين (36) (48) من القانون رقم 3 لسنة 1999م وهو تصديق الحساب الختامي للسنة المنصرمة، وإقرار الموازنة السنوية التي يقدمها المجلس، أي إن دور الهيئة العامة شمولي محدد يمارسه أعضاء الهيئة العامة في الاجتماعات الدورية التي تعقدها النقابة، ولكل عضو منها طرح ما يشاء من استفسارات واقتراحات ليتم إقرارها أو رفضها من خلال الهيئة العامة، ونجد أن الهيئة العامة تراقب أعمال المجلس وتتبعه أولاً بأول وتقدم ملاحظاتها للمجلس.

وكذلك أفاد بأن إقرار الموازنة السنوية غير معمول به لدينا، وإنما ما هو ساري أن يتم إقرار والتصديق على التقرير الإداري والمالي عن السنوات المنصرمة.

2. **مجلس النقابة:** بحيث يتألف من 15 عضواً من بينهم النقيب ويبلغ عدد الأعضاء الممثلين للمحافظات الشمالية 9 أعضاء، أما عدد الأعضاء الممثلين للمحافظات الجنوبية فيبلغ 6 أعضاء ينتخبون من قبل أعضاء الهيئة العامة للنقابة[3].
3. **اللجان الفرعية:** بحيث تتشكل بإيعاز من مجلس النقابة وتضم كل لجنة فرعية ثلاثة من المحامين في كل مركز من مراكز محاكم البداية [4].
4. **اللجان المتخصصة:** وهي اللجان التي يعهد إليها الاهتمام بموضوع معين دون غيره، وهذه اللجان هي اللجنة القانونية، ولجنة مقاومة التطبيع، ولجنة التدريب، ولجنة شؤون المرأة، واللجنة الانتخابية، ولجنة الحريات وحقوق الإنسان، واللجنة المالية، واللجنة الثقافية [5].

---

(1) المادة رقم (4) من النظام الداخلي لنقابة المحامين.

(2) مقابلة مع الأستاذ/ زياد النجار عضو مجلس نقابة المحامين بمركز غزة ، بمكتبه الكائن في نقابة المحامين، وذلك من الساعة 11 حتى 12وذلك بتاريخ 2022/6/8م.

(3) المادة رقم (6) من القرار بقانون رقم (14) لسنة 2011م بشأن تعديل قانون المحامين النظاميين رقم (3) لسنة 1999م وتعديلاته.

(4) المادة رقم (39) من النظام الداخلي لنقابة المحامين .

(5) المادة (27) من النظام الداخلي لنقابة المحامين .

5. **المجالس:** تعين من قبل مجلس النقابة ومن أهمها المجالس التأديبية والتي تختص بتوقيع الجزاءات التأديبية على المحامين المخالفين، والتي تختلف جسامتها تبعاً لجسامة المخالفة المرتكبة، بحيث تبدأ من توجيه التنبيه للمحامي المخالف، وقد تصل للشطب من سجلات المحامين، والهدف من هذا المحافظة على شرف وهيبة المهنة وصونها عما يدنسها باعتبارها مهنة من أكثر المهن قدسية.

وبحسب النظام الداخلي لنقابة المحامين فإنه لمجلس النقابة الصلاحيات لكاملة في تشكيل أي لجان أخرى غير المذكورة سابقاً وفي الوقت الذي يراه مناسباً، وهو من يحدد أعضاء هذه اللجان ورؤساءها [1].

وتأسيساً على ما سبق فإننا نخلص إلى أن الأساس القانوني لإنشاء نقابة المحامين يرجع إلى القرار الصادر عن السيد الرئيس الراحل ياسر عرفات عام 1997م، وفي عام 1999م أقر المجلس التشريعي القانون المنظم لمهنة المحاماة، وأصبح هذا القانون هو المنظم لنقابة المحامين، وفي عام 2011م أصدر السيد الرئيس محمود عباس قراراً بقانون يقضي بتعديل بعض النصوص القانونية لقانون تنظيم مهنة المحاماة رقم (3) لسنة 1999م، وكذلك مسمى القانون ليصبح قانون المحامين النظاميين، وبعد ذلك قام مجلس النقابة بإصدار عدة أنظمة داخلية لتنظم عملها وعمل اللجان.

المطلب الثاني

الطبيعة القانونية للشخصية المعنوية لنقابة المحامين

إن المتتبع لنصوص القانون المدني يجده عدد الأشخاص المعنوية دون أي تحديد لأنواع الشخصية الاعتبارية بحيث اعتبر الأشخاص المعنوية هي الأشخاص الآتية [2]:

1. الدولة ووحداتها الإدارية والبلديات وغيرها بالشرائط التي يحددها القانون.
2. المصالح والهيئات والمنشآت العامة.
3. الأوقاف.
4. الهيئات والطوائف الدينية التي تعترف لها الدولة بالشخصية الاعتبارية.
5. الشركات التجارية والمدنية والجمعيات والمؤسسات المنشأة وفقاً لأحكام القانون.

---

(1) منهاج قانون المحامين والمنازعات الإدارية، برنامج التدريب الموحد للمحامين المتدربين، الطبعة الأولى، 2021م، ص42 ، المادة رقم (27) من قانون المحامين النظاميين رقم 3 لسنة 1999م وتعديلاته .

(2) المادة رقم (60) من القانون المدني.

6. كل مجموعة من الأشخاص أو الأموال تثبت لها الشخصية الاعتبارية بمقتضى نص في القانون.

ويتضح لنا من النص السابق أن القانون عدد الأشخاص المعنوية، وذلك على سبيل المثال لا الحصر، ومن المسلم فقهاً وقضاء أن الأشخاص المعنوية تنقسم إلى قسمين لا ثالث لهما، وهما أشخاص معنوية خاصة وأشخاص معنوية عامة [1].

وتوجد الشخصية المعنوية في كافة المجالات القانونية، بحيث توجد في مجال القانون العام كما توجد في القانون الخاص، ويتميز القانون الخاص بأنه يضم كافة الشخصيات القانونية سواء كانت طبيعية أم معنوية خاصة ، في حين أن ميدان القانون العام لا يوجد به سوى الشخص المعنوي العام فقط [2].

وبالرغم من أهمية تقسيم الأشخاص وتحديد القانون الذي يخضع له كل شخص؛ إلا أن المشرع لم يقم بوضع معيار لمعرفة متى يكون الشخص المعنوي عاماً ومتى يعتبر خاصاً، لذلك يكاد يصعب التفرقة بين الأشخاص المعنوية العامة عن نظيرها من الأشخاص الاعتبارية الخاصة، لأن الدولة أصبحت تتدخل في النشاطات التي يمارسها الأفراد وفي بعض الأوقات تقوم بمباشرة هذه النشاطات، وكذلك تقوم بإعمال رقابتها على أنشطة الأشخاص الاعتبارية الخاصة [3].

ولإنهاء وعدم إثارة أي خلاف فقد قام فقهاء القانون بوضع عدة معايير لتمييز بين الأشخاص الاعتبارية العامة والأشخاص الاعتبارية الخاصة، فالمعيار الأول يتمثل بالجهة المنشئة للشخص الاعتباري، والمعيار الثاني يقوم على نوع الخدمة التي يقدمها الشخص الاعتباري سواء كانت عامة أم خاصة، وهناك معيار ثالث يقوم على مدى وجود الامتيازات التي يتمتع بها الشخص الاعتباري، وهناك معيار رابع يستند إلى الهدف من إنشاء الشخص الاعتباري هل هو تحيق مصلحة عامة أم خاصة[4].

ويرى الباحث: أن الأخذ بمعيار واستبعاد الآخر للتمييز بين الأشخاص الاعتبارية لا يجدي نفعاً ولا يؤدي إلى التفرقة، لذلك لابد من الأخذ بهذه المعايير مجتمعة، لذلك يمكننا اعتبار أن المعيار المختلط بالمعايير كافة هو المعيار المناسب للتفرقة.

---

(1) حمدي القبيلات، القانون الإداري، ماهية القانون الإداري – التنظيم الإداري – النشاط الإداري، الجزء الأول، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، 2008، ص82، هاني عبد الرحمن غانم، الوسيط في مبادئ القانون الإداري في ضوء اجتهاد محكمة العدل العليا في فلسطين، الطبعة الأولى، مكتبة نيسان للطباعة والتوزيع،2016م، ص78.

(2) محمد الشافعي أبو راس، القانون الإداري، مرجع سابق، ص73.

(3) موسى سلمان أبو ملوح، المدخل لدراسة القانون (نظرية الحق)، الطبعة الأولى، 2009، ص69.

(4) موسى سلمان أبو ملوح، مرجع سابق، ص69.

وفي هذا النطاق يثور لدينا تساؤل في غاية الأهمية والذي يتمثل بالسؤال الآتي: إلى أي نوع من الأشخاص المعنوية تنتمي نقابة المحامين؟

وللإجابة عن هذا التساؤل فإن هذا يقتضي الحديث عن الشخص المعنوي العام، ومن ثم الحديث عن الشخص المعنوي الخاص، ومن ثم الشخص المعنوي المهني وتحديد إلى أي نوع تنتمي نقابة المحامين، وهذا يأتي من خلال تقسيم هذا المطلب للفروع الثلاثة الآتية:

1. الفرع الأول: الشخص المعنوي العام.
2. الفرع الثاني: الشخص المعنوي الخاص.
3. الفرع الثالث: الشخص المعنوي المهني.

الفرع الأول

الشخص المعنوي العام

الشخص المعنوي العام هو (الشخص غير الطبيعي الذي يعترف له بشخصية قانونية مستقلة عن البشر المسيرين والموجودين له، والخاضع كقاعدة عامة لأحكام القانون العام من جهة تمتعه بالسيادة والسلطان لخدمة الأهداف المرجوة من قيامه)[1]، ومن ضمن الأشخاص المعنوية العامة الدولة والأشخاص المعنوية التي تتبعها كالمؤوسسات العامة والهيئات العامة والمجالس المحلية وكافة المنشآت العامة التي يمنحها المشرع الشخصية المعنوية، وتعد الدولة ومؤسساتها هي أقدم الأشخاص المعنوية العامة [2].

وبالتالي فإن الشخص المعنوي العام هو الشخص الذي يقوم بوظيفة السلطة العامة [3]، وهو الذي يمنح امتيازات عامة لا نظير لها في الأشخاص المعنوية الخاصة، وعليه فإن الشخص المعنوي العام يخضع لأحكام القانون العام ويخضع لرقابة القضاء الإداري.

وتنقسم الأشخاص المعنوية العامة إلى عدة أقسام فقد تكون شخصاً معنوياً إقليمياً مثل الدولة ومحافظاتها، وإما أن تكون شخصاً معنوياً مصلحياً أو مرفقياً كالمؤسسات العمومية، وإما أن تكون إدارية مثل الجامعات ومعاهد البحث العلمي، وإما أن تكون شخصاً معنوياً اقتصادياً مثل

---

(1) بكر عبد الفتاح السرحان، المدخل إلى علم القانون، الطبعة الأولى، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، 2012، ص254.

(2) خالد خليل الظاهر، القانون الإداري،(الأسس والمبادئ والتنظيم الإداري ونشاط وامتيازات الإدارة العامة)، دراسة تأصيلية، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، 2021م، ص108.

(3) محمد زياد خالد عياد، المدخل إلى علم القانون، نظريتا القانون والحق، الطبعة الأولى، 2017، ص196.

مصالح النفط والبترول، وإما أن تكون شخصاً معنوياً اجتماعياً مثل الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، وإما أن تكون شخصاً معنوياً مهنياً مثل غرف التجارة والصناعة [1].

ولقد عددت محكمة العدل العليا أشخاص القانون العام بحيث قضت أن أشخاص القانون العام إما أن تكون إقليمية كالدولة والمحافظات والمدن، وإما أن تكون مرفقية كالمؤسسات العامة، وإما أن تكون مهنية كالنقابات المهنية مثل نقابة المهندسين ونقابة المحامين [2].

وبتطبيق ما ذكر على نقابة المحامين نجد أن قرارات نقابة المحامين تخضع لرقابة القضاء الإداري، ويتم تطبيق قواعد وأحكام القانون العام على تلك القرارات من حيث عيوب القرار الإداري، لذلك يمكن لنا اعتبار نقابة المحامين شخصاً معنوياً عاماً مهنياً، كون أن أشخاص القانون العام تنقسم إلى ثلاث أقسام: أشخاص معنوية إقليمية، وأشخاص معنوية مرفقية، وأشخاص معنوية مهنية.

الفرع الثاني

الشخص المعنوي الخاص

الشخص المعنوي الخاص هو ذلك الشخص الذي يتبع للأفراد والجماعات الخاصة ولا يتبع للدولة ومؤسساتها[3]، وهي التي تكون غايتها تحقيق المصلحة الخاصة وتحكمها قواعد القانون الخاص، وتنقسم إلى جماعات أشخاص وجماعات أموال[4]، وبالتالي يقصد بالشخص المعنوي الخاص (الشخص غير الطبيعي الذي يعترف له بشخصية قانونية مستقلة عن البشر المسيرين والموجودين له، والخاضع كقاعدة عامة لأحكام القانون الخاص من جهة عدم تمتعه بالسيادة والسلطان لخدمة الأهداف المرجوة من قيامه)[5]، وعليه فإن الأشخاص المعنوية الخاصة تتعدد وتتنوع وتختلف عن الشخص المعنوي العام في عدم تمتعها بالسيادة والسلطان والامتيازات الآمرة.

وبناء على ذلك فإن الشخص المعنوي الخاص يخضع إلى أحكام القانون الخاص وليس لأحكام القانون العام كالشخص المعنوي العام الذي يخضع لها، ويهدف الشخص المعنوي الخاص

---

(1) معتز أحمد محمد الآغا، مدخل لدراسة القانون، الطبعة الأولى، 2010م، ص252.

(2) حكم محكمة العدل العليا المنعقدة في رام الله في الدعوى الإدارية رقم 532 لسنة 2010 بتاريخ 2010/12/13 ، مشار إليه لدى : محمد سليمان نايف شبير، مبادئ القانون الإداري، الجزء الأول، مرجع سابق، ص200.

(3) خالد خليل الظاهر، القانون الإداري، مرجع سابق، ص107.

(4) محمد زياد خالد عياد، مرجع سابق، ص 197.

(5) بكر عبد الفتاح السرحان، مرجع سابق، ص254.

إلى تحقيق مصالح خاصة للأشخاص المنشئين لها، كالشركة كشخص معنوي خاص أنشئت بموجد عقد هدفه تحقيق الربح وتحقيق المصلحة الخاصة للشركاء، وذلك على نقيض الشخص المعنوي العام الممثل بالمرافق العامة للدولة التي تهدف إلى تقديم الخدمات العامة للمواطنين، وذلك تحقيقاً للمصلحة العامة دون أن تسعى إلى تحقيق الربح، لهذا السبب منح القانون للشخص المعنوي العام امتيازات السلطة العامة لتحقيق ذلك ولم يمنحها للشخص المعنوي الخاص[1].

ولا يتعارض مع ذلك أن يحقق الشخص المعنوي العام ربحاً مادياً، وذلك إذا كان نتيجة لتطبيق نظام معين، حيث إن المعيار الأساسي ليس في تحقيق الربح المادي في حد ذاته وإنما المعيار هو في السعي نحو تحقيق هذا الربح، ويستوي بعد ذلك أن يتحقق هذا الربح أو لا يتحقق[2].

ومن خلال ما سبق وبتطبيقه على نقابة المحامين نجد أن نقابة المحامين لا تسعى إلى تحقيق الربح ولا تتمتع بالسلطان والسيادة، وبالرغم من ذلك لا يمكن اعتبارها شخصاً معنوياً خاصاً.

الفرع الثالث

الشخص المعنوي المهني

بسبب التطور الحاصل في مختلف مناحي الحياة المختلفة ومنها الاجتماعية والاقتصادية والسياسية في مختلف الدول، فقد أثر هذا التطور على أحكام القانون الإداري، الأمر الذي ترتب عليه ظهور فكرة جديدة لأشخاص معنوية أخرى تتمثل في النقابات والاتحادات ذات الطابع المهني، بحيث تتولى هذه الأشخاص إدارة مرافق عامة ينشؤها المشرع لتحقيق مصالح عامة، وتتمتع هذه الأشخاص بالاستقلال الإداري والمالي، ولها إصدار اللوائح والقرارات الخاصة بتأديب أعضائها وممارسة المهنة التي تشرف عليها[3].

ولقد ظهر مصطلح الشخص المعنوي المهني في أعقاب الحرب العالمية الثانية، وذلك في فرنسا عندما ضمت النقابات المهنية إلى الأشخاص المعنوية العامة غير الإقليمية أوالمرفقية، وهذه النقابات المهنية لها وظيفتها الأساسية وذلك في إدارة شؤون فئة معينة، والعمل على الدفاع على

---

(1) نواف كنعان، مرجع سابق، ص137.

(2) محمد الشافعي أبو راس، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 98.

(3) أيمن عبد يوسف أحمد حمدان، مرجع سابق، ص76، باسم بشناق، محاضرات في القانون الإداري، (ماهية القانون الإداري– التنظيم الإداري – نشاط الإدارة العامة – الوظيفة العامة – أعمال السلطة الإدارية)، 2014م، ص48.

مصالحهم المشتركة والمشروعة [1]، وللشخص المعنوي المهني حق منح العضوية لمن تتوافر فيه شروط الانتساب دون أن يشاركها أحد، وكذلك لها حق تأديب أعضائها، وبالتالي لا يحق لأي شخص مزاولة أي مهنة تتطلب الانتساب للنقابة والحصول على عضوية فيها [2].

وبالرغم من ذلك فقد اختلف الفقه في تحديد الطبيعة القانونية للنقابات المهنية لتحديد نوع الشخصية المعنوية هل هي شخص معنوي عام أم شخص معنوي خاص، بحيث هناك بعض من الفقه من يرى أن النقابات المهنية تعد من قبيل الشخص المعنوي الخاص الذي يخضع لأحكام القانون الخاص، في حين أن الغالب من الفقه يرى بأنها تعد من قبيل أشخاص القانون العام وتخضع لقواعد القانون العام[3].

وبتتبع موقف القضاء المقارن نجد بأن القضاء الإداري الفرنسي اعتبر القرارات الفردية الصادرة عن النقابات المهنية والمتعلقة باشتراك الأعضاء فيها بمثابة قرارات إدارية يجوز الطعن بعدم مشروعيتها أمام القضاء الإداري، وبالنسبة للقرارات المتعلقة بتأديب الأعضاء فقد ميز القضاء بين القرارات الصادرة عن نقابة المحامين عن النقابات الأخرى، بحيث اعتبر القرارات الصادرة عن نقابة المحامين قرارات متعلقة بمرفق العدالة فجعل قراراتها تخضع للقضاء العادي، في حين أن القرارات الصادرة عن النقابات الأخرى اعتبرها قرارات إدارية تطعن بها أمام مجلس الدولة[4].

ولا يختلف الأمر بالنسبة للقضاء الأردني بحيث اعتبر النقابات المهنية من قبيل الأشخاص المعنوية العامة وأن ما يصدر عنها يعد قراراً إدارياً قابلاً للطعن به أمام القضاء الإداري، وهذا ما نلمسه بوضوح عندما قررت محكمة العدل العليا الأردنية بأن نقابة المهندسين تعد من قبيل أشخاص القانون العام، في حين نجدها اتخذت موقفاً مغايراً، وذلك عندما اعتبرت أن نقابة المحامين ليست من أشخاص القانون العام، الأمر الذي ترتب عليه اعتبارها من قبيل الشخص المعنوي الخاص، وأن قرارتها لا يطعن بها أمام محكمة العدل العليا[5].

ولقد نظمت التشريعات والأنظمة واللوائح المرافق العامة والأنشطة التي تقدمها هذه الأشخاص، وذلك لتحقيق المصلحة العامة لكي تقدم الخدمة على أكمل وجه، وبالنظر إلى القوانين الناظمة لنقابة المحامين نجد بأنها منحت النقابة الشخصية الاعتبارية دون تحديد لنوع هذه الشخصية.

---

(1) خالد خليل الظاهر، القانون الإداري، مرجع سابق، ص115.

(2) شريف أحمد يوسف بعلوشة، مبادئ القانون الإداري في فلسطين، الطبعة الثانية،2019م، ص 103.

(3) حمدي القبيلات، مرجع سابق، ص86.

(4) عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري،(دراسة مقارنة) ماهية القانون الإداري – التنظيم الإداري – النشاط الإداري، 2011م، ص184.

(5) حمدي القبيلات، مرجع سابق، ص86.

وبالنسبة لدينا في فلسطين فقد استقرت محكمة العدل العليا على اعتبار قرارات النقابات المهنية بمثابة قرارات إدارية يقبل الطعن أمامها على سبيل الإلغاء، وهذا ما أكده المشرع في قانون المحامين النظاميين، حيث أعطت صاحب المصلحة الحق في اللجوء إلى القضاء الإداري ممثلاً بمحكمة العدل العليا للطعن في القرارات الصادرة عن نقابة المحامين [1].

وتختص محكمة العدل العليا بالنظر في الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بإلغاء اللوائح أو الأنظمة أو القرارات الإدارية النهائية الماسة بالأشخاص أو الأموال، الصادرة عن أشخاص القانون العام بما في ذلك النقابات المهنية [2].

وقد أكدت محكمة العدل العليا الفلسطينية في أحد أحكامها على أن أشخاص القانون العام تنقسم إلى عدة أنواع فمنها أشخاص معنوية إقليمية كالدولة، وإما مرفقية كالمؤسسات العامة، وإما مهنية كالنقابات المهنية مثل نقابة المحامين ونقابة الأطباء، وتخضع قراراتها لرقابة محكمة العدل العليا بصفتها محكمة إدارية [3].

وعليه فإن نقابة المحامين تتمتع بالشخصية المعنوية المهنية بالرغم من أنها تكاد تقترب من الشخص المعنوي العام، وذلك من خلال الإجراءات التي قد تتخذها الإدارة العامة.

ونظراً لأن نقابة المحامين تخص جموع المحامين فقط وتدافع عن مصالحهم المشتركة فيمكن لنا اعتبارها شخصاً معنوياً خاصاً بجموع المحامين، وذلك من حيث الأشخاص الذين تعنيهم هذه النقابة، وللطبيعة الخاصة لمهنة المحاماة واعتبارها مرفقاً مهنياً تعدت مصالح المحامين وأصبحت تهدف إلى حماية مصالح مواطني الدولة، وذلك على وجه الخصوص في المحافظات الجنوبية، وذلك من خلال تقديمها لبعض الخدمات التي تقترب للخدمات العامة، كالتصديق على بعض المعاملات، وأصبح تصديقها على المعاملات كأنه مصادق عليها من قبل كاتب عدل، وهذا بسبب الانقسام الجغرافي والسياسي [4]، وبالتالي نستطيع أن نطلق عليها مصطلح شخص معنوي مهني كفرع من فروع الشخص المعنوي العام.

---

(1) نصت المادة (46) على أنه (يجوز الطعن في قرارات الهيئة العامة للنقابة وقرارات المجلس أمام المحكمة العليا خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ التبليغ بالقرار 2- إذ لم يصدر قرار من المجلس بشأن أي طلب يقدم إليه خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمه يعتبر الطلب موافق عليه ضمنياً)، وكذلك أجازت المادة (33) من القانون نفسه على أنه (يجوز للمحامي الموقوف مؤقتاً الطعن على قرار الوقف لدى محكمة العدل العليا خلال أسبوعين من تاريخ تبليغ).

(2) نص المادة رقم (33) من قانون تشكيل المحاكم لسنة 2001م.

(3) حكم محكمة العدل العليا الفلسطينية في الدعوى الإدارية رقم (76) لسنة 1995 الصادر بجلسة 1996/3/11 بغزة، مشار إليه لدى شريف أحمد يوسف بعلوشة، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص103.

(4) نصت المادة الأولى من قرار مجلس الوزراء رقم (12/69/3/م.و/س.ف) لعام 2008م بشأن اعتماد مصادقة نقابة المحامين النظاميين الفلسطينيين على الوكالات الخاصة والإقرارات الصادر بتاريخ 2008/8/25م على الآتي: (اعتماد مصادقة نقابة المحامين النظاميين الفلسطينيين على الوكالات الخاصة والإقرارات بأنواعها وغيرها

وتجدر الإشارة إلى أن النقابات المهنية قد تخضع لمزيج من القواعد القانونية سواء كانت لقواعد القانون العام أم قواعد القانون الخاص، حيث إنها تخضع لقواعد القانون العام وذلك لمهمتها في تسيير المرفق العام وتقديم الخدمات، وبما تتمتع به من امتيازات السلطة العامة المتعلقة بتنظيم المهنة كإصدار القرارات الإدارية [1].

وهذا ما ينطبق على نقابة المحامين باعتبارها شخصاً مهنياً عاماً، حيث إنها تصدر قرارات متعلقة بتسجيل اسماء المحامين وشطبهم من سجلات المحامين، وكذلك إصدار قرارات تأديبية بحق المخالفين بحيث في هذه الحالة تخضع لقواعد القانون العام، في حين أنها تخضع لقواعد القانون الخاص وذلك عند التصديق على الحسابات المالية والتقرير المالي والإداري السنوي، بحيث لا يحتاج إلى تصديق من قبل السلطة العامة، وإنما يتم التصديق والتصويت عليه من قبل الهيئة العامة حسب ما نص عليه قانون الخاص بمهنة المحاماة [2].

وبناء على ما سبق ذكره في الفروع السابقة فإن **الباحث يخلص** إلى أن نقابة المحامين تعد شخص معنوياً مهنياً يندرج تحت نطاق الشخص المعنوي العام وذلك للطبيعة الخاصة لهذه النقابة.

=من المعاملات الصادرة عنها في المحافظات الجنوبية، بحيث يكون لها حجية التصديقات الصادرة عن كاتب العدل).

(1) مرابطي فطيمة الزهراء، النظام القانوني للمنظمات المهنية، مذكرة ماستر، قانون إداري، جامعة محد خيضر البسكرة، 2019، ص13.

(2) الفقرة الأولى من المادة رقم (48) من قانون المحامين النظاميين رقم (3) لسنة 1999م.

المبحث الثاني

النتائج المترتبة على اكتساب الشخصية المعنوية لنقابة المحامين

بمجرد اكتساب الشخص للشخصية الاعتبارية (المعنوية) فإن هذا يجعل هذا الشخص يكتسب العديد من الحقوق ويتحمل الالتزامات وهذا ما يعبر عنه بالأهلية، وكذلك يكتسب الحق في التقاضي كنتيجة لاكتسابه الحق في القيام بالتصرفات القانونية، وكذلك يمنح الذمة المالية المستقلة عن غيره من الأشخاص، وكذلك يحدد لها موطن خاص يستقل عن المواطن الأخرى، وهذا الأمر لا يختلف بالنسبة لنقابة المحامين التي تعد شخصاً معنوياً، بحيث يترتب على ذلك تمتعها بالعديد من النتائج المذكورة أعلاه، وعلى الرغم من ذلك إلا أنها تتمتع ببعض النتائج الخاصة التي تميزها عن غيرها وتمنحها صلاحيات وسلطات في مواجهة الأفراد.

وبناء على ما سبق فإن هناك نتائج عامة تترتب على اكتساب نقابة المحامين للشخصية المعنوية، وكذلك هناك نتائج خاصة تترتب على اكتساب هذه الشخصية، وبالتالي فإننا سوف نتناول هذا المبحث من خلال تقسيمه إلى مطلبين، وذلك على النحو الآتي:

- **المطلب الأول: النتائج العامة على اكتساب الشخصية الاعتبارية**
- **المطلب الثاني: النتائج الخاصة على اكتساب الشخصية الاعتبارية**

المطلب الأول

النتائج العامة على اكتساب نقابة المحامين للشخصية الاعتبارية

يترتب على اكتساب نقابة المحامين للشخصية الاعتبارية العديد من النتائج العامة التي يكتسبها أي شخص معنوي سواء كان هذا الشخص شخصاً خاصاً أم عاماً.

وبالرجوع إلى القوانين والتشريعات الفلسطينية نجد أن القانون المدني الفلسطيني منح للشخص الاعتباري جميع الحقوق؛ إلا إذا كانت هذه الحقوق ملازمة لصفة الإنسان الطبيعي، فبالتالي يكون هذا الحق مقتصراً فقط على الشخص الطبيعي، ولا يمكن أن يمنح للشخص المعنوي[1].

(1) نصت المادة رقم (61) من القانون المدني الفلسطيني... على أنه "يتمتع الشخص الاعتباري بجميع الحقوق إلا ما كان منها ملازماً لصفة الإنسان الطبيعية وذلك في الحدود التي يقررها القانون".

ولقد رتب ذات القانون المذكور عدة نتائج على اكتساب الشخص للشخصية المعنوية بحيث يكون للشخص الاعتباري ذمة مالية مستقلة، وكذلك الأهلية والموطن المستقل، وكذلك يكون لها من يمثلها في التعبير عن إرادتها، ولها حق التقاضي[1].

ومن خلال ما ذكرته المادة سالفة الذكر يتضح لنا بأنه يترتب على اكتساب الشخص للشخصية المعنوية العديد من النتائج، وبالتالي سوف نتحدث عن أهم هذه النتائج، وذلك من خلال تقسيم هذا المطلب إلى الفروع الآتية:-

- **الفرع الأول: الذمة المالية المستقلة.**
- **الفرع الثاني: الأهلية.**
- **الفرع الثالث: الموطن المستقل.**
- **الفرع الرابع: حق التقاضي**

الفرع الأول
الذمة المالية المستقلة

يعبر عن الذمة المالية بأنها الوعاء الذي يحتوي على مجموع الحقوق والالتزامات المالية[2]، والتي ترتب آثاراً قانونية نتيجة العناصر المكونة لهذا الوعاء بعنصريه الإيجابي المتمثل بالحقوق التي تكون ضامنة للوفاء، والسلبي المتمثل بالالتزامات من خلال دفع ما هو مستحق عليها[3].

وينتج عن اكتساب الشخص للشخصية المعنوية بشكل عام تمتعه بالذمة المالية المستقلة، وهذا ما أكده المشرع في القانون المدني الفلسطيني [4]، وبشكل خاص فإن الشخص المعنوي العام يستقل عن ميزانية الدولة ولها الحق في أن تكون لها ميزانيتها الخاصة والتي بموجبها تحتفظ

---

(1) نصت المادة رقم (62) من القانون المدني الفلسطيني على أنه: " يكون للشخص الاعتباري 1- ذمة مالية مستقلة 2- أهلية في الحدود التي يعينها سند إنشائه أو التي يقررها القانون 3- موطن مستقل، ويعد موطنه المكان الذي يوجد فيه مركز إدارته، أما الشركات التي يكون مركزها الرئيس في الخارج ولها نشاط في فلسطين يعد مركز إدارتها بالنسبة للقانون الفلسطيني هو المكان الذي توجد فيه الإدارة المحلية 4- من يمثله في التعبير عن إرادته 5- حق التقاضي ".

(2) حمدي القبيلات، مرجع سابق، ص89.

(3) نواف كنعان، مرجع سابق، ص141.

(4) الفقرة الأولى من المادة رقم (62) من القانون المدني الفلسطيني.

بأموالها من إيرادات وتتحمل نفقاتها من خلال ميزانيتها، ويترتب عليه أن مال الشخص المعنوي ليس ملك خاص لمديرها أو أعضائها سواء كانوا مجتمعين أم منفردين، وإنما هو ملك خاص للشخص المعنوي العام [1]، وهذا ما ينطبق على أموال نقابة المحامين، فهي ليست ملكاً لشخص نقيب المحامين أو أعضاء مجلس النقابة أو أعضاء الهيئة العامة، بالرغم من أن هذه الأموال تصرف لتعم الفائدة على الأعضاء وذلك بموجب القانون.

ويترتب على منح الشخص المعنوي العام الذمة المالية المستقلة استقلال المال الخاص لأعضاء الشخصية المعنوية عن مال الشخص المعنوي، وبالتالي لا يجوز لدائن الشخص المعنوي المطالبة والتنفيذ على المال الخاص لمؤسسي الشخصية المعنوية، وإنما يحق له المطالبة بأموال الشخص المعنوي، وهذا بخلاف الشخصية المعنوية الخاصة كشركات التضامن، بحيث يستطيع دائنو الشركة الرجوع على الشركاء والتنفيذ على أموالهم الخاصة[2]، وإذا قام الشخص المعنوي بإشهار إفلاسه فإن هذا يؤدي إلى تصفية ذمته المالية دون التأثير على الذمة المالية لأعضائه[3]، ونتيجة لذلك لا تجوز المقاصة بين دين الشخص الاعتباري ودين الأشخاص المكونين لها[4].

ويترتب على استقلال أموال الشخص المعنوي العام عن أموال مؤسسيه وممثليه والعاملين لديه عدم جواز التصرف بأموالها لغايات شخصية يؤدي إلى إهدار أموالها، لذلك فلا يجوز تملكها أو التلاعب بها، وكل من يخل بذلك فإنه يعرض نفسه للمساءلة القانونية بكافة أنواعها[5].

وباعتبار نقابة المحامين شخصاً معنوياً الأمر الذي يترتب عليه منحها الذمة المالية المستقلة، وتبرز مظاهر استقلال نقابة المحامين بأن لها مجلس يدير شؤون المحامين، ويتم صرف أموال النقابة وفقاً لما يحدده النظام والقانون.

وبتتبع التشريعات والقوانين نجد أن المشرع نص بشكل صريح على تمتع نقابة المحامين بالشخصية الاعتبارية (المعنوية) بالذمة المالية المستقلة، وهذا ما نجده بشكل واضح فيما نص عليه قانون المحامين النظاميين، بحيث منحها الاستقلال المالي، ومنح القانون لكل مركز من

---

(1) أيمن عبد يوسف أحمد حمدان، مرجع سابق، ص77.

(2) معتز أحمد محمد الأغا، مرجع سابق، ص261.

(3) شريف أحمد يوسف بعلوشة، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص104.

(4) موسى سلمان أبو ملوح، مرجع سابق، ص68.

(5) محمد سليمان نايف شبير، مبادئ القانون الإداري، الجزء الأول، مرجع سابق، ص228،

المركزين الرئيسين وهما مركز المحافظات الشمالية ومركز المحافظات الجنوبية الذمة المالية المستقلة عن الآخر، وكذلك لقد منح كل مركز صلاحيات إدارية لا مركزية [1].

وبناء عليه يتضح لنا بأن التنظيم الإداري لنقابة المحامين يتجه نحو اللامركزية الإدارية والتي تعني (توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية وبين هيئات إدارية مستقلة تخضع للسلطة المركزية في مباشرتها لاختصاصاتها)[2]، ويتم توزيع الاختصاصات على أساس إقليمي وأساس موضوعي ينتج عنه وجود هيئات محلية أو مرفقية مستقلة عن السلطة المركزية.

ولأن مركز المحافظات الجنوبية يستقل بذاته إدارياً ومالياً بحيث يكون للهيئة العامة في المحافظات الجنوبية وحدها الحق في التصويت على التقرير المالي والإداري السنوي، وهذا الأمر بالنسبة لمركز المحافظات الشمالية بحيث يكون للهيئة العامة فيها حق التصويت على التقرير المالي والإداري، وبمعنى آخر أن أعضاء الهيئة العامة في المحافظات الجنوبية لا يحق لهم التصويت على التقرير المالي والإداري الصادر عن المحافظات الشمالية والعكس صحيح.

وبناء على ما تقدم فإن نقابة المحامين تتمتع بالاستقلال المالي التام عن أموال أعضاء مجلس نقابتها وممثليها، وعليه فلا يجوز لأعضاء المجلس التصرف بأموال النقابة لغايات وأهداف شخصية، وإنما يجب التصرف بها لأهداف تختص مصالح النقابة وأعضاء الهيئة العامة من المحامين، وهذا حسب ما هو مفروض عليها بموجب القانون المنظم لها.

ونظراً لأن نقابة المحامين يديرها مجلس نقابة ويتم تسيير شؤونها من خلال الموظفين العاملين داخلها، الأمر الذي يترتب عليه التزامات تجاه الموظفين لأخذ حقوقهم المالية، فكان لزاماً

---

(1) نصت المادة رقم (4) من القرار بقانون رقم 14 لسنة 2011 بشأن تعديل قانون المحامين النظاميين رقم 3 لسنة 1999 وتعيدلاته والتي بموجبها عدلت المادة رقم (11) من القانون الأصلي بحيث نصت على الآتي " 1- تتمتع النقابة بالشخصية الاعتبارية ويكون لكل مركز من المركزين الواردين في المادة رقم (3) من هذا القرار بقانون =ذمة مالية مستقلة وصلاحيات إدارية لا مركزية وفقاً لما يحدده القانون وبما لا يخل بوحدانية النقابة وتمثيلها لكافة المحامين النظاميين في فلسطين لدى الغير. 2- يكون لكل مركز من المركزين دائرة انتخابية مستقلة وهيئة عامة خاصة به تتكون من جموع المحامين المزاولين المسجلين في كل مركز وفقاً لأحكام القانون الأصلي. 3- باستثناء وحدانية تمثيل النقابة لكل المحامين الفلسطينيين لدى الغير يكون لأعضاء المجلس في كل مركز صلاحيات مجلس النقابة الواردة في القانون المتعلقة بذلك المركز".

(2) عبد الغني بسيوني عبدالله، القانون الإداري (أعمال السلطة الإدارية – أموال السلطة العامة – امتيازات السلطة العامة) الدار الجامعية،1992، ص143.

عليها احترام المال وعدم إهداره وصرفه على الوجه القانوني وحسب الأصول، دون أن تقوم بإهداره وإلا ترتب على ذلك تعرضه للمساءلة القانونية سواء المدنية أم الجزائية، وذلك لضمان استمرارية النقابة في العطاء لصالح المحامين وغيرهم.

الفرع الثاني
الأهلية

في البداية يجب التنويه إلى أن الأهلية القانونية تنقسم إلى قسمين أهلية قانونية وأهلية تقاضي، وبالتالي فإن اكتساب الشخص للشخصية المعنوية تكسبه الأهلية بأنواعها سواء القانونية أم القضائية.

وباكتساب الشخص للشخصية المعنوية فهذا يكسبه الأهلية القانونية والتي بناء عليها يستطيع اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات، وتعد أهلية الشخص المعنوي أضيق نطاقاً من أهلية الشخص الطبيعي، لكون أن الشخص المعنوي مقيد بممارسة التصرفات والنشاطات القانونية التي تدخل في مجال اختصاصه، وكذلك مقيد بالهدف الذي أنشأ من أجله الشخص الاعتباري، والأهلية القانونية للشخص المعنوي تستقل عن شخصية الأعضاء المكونين لها [1].

ولا يختلف الشخص المعنوي عن الشخص الطبيعي وذلك من حيث أنواع الأهلية، بحيث تنقسم أهلية الشخص المعنوي إلى نوعين وهما: أهلية وجوب وأهلية الأداء، وبالرغم من ذلك إلا أن هناك اختلافات بخصوص أنواع الأهلية من الشخص الطبيعي عن الشخص الاعتباري، وذلك على النحو الآتي[2]:-

1- من حيث أهلية الوجوب:

إن كانت أهلية الوجوب تعني صلاحية الشخص لاكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات؛ فإن هذه الأهلية تختلف باختلاف الأشخاص، بحيث إن الشخص الطبيعي تثبت له أهلية وجوب كاملة بخلاف الشخص المعنوي التي تكون أهلية الوجوب ناقصة وغير كاملة كالشخص الطبيعي، وهذا ما أكد عليه القانون المدني عندما نص في المادة (61) على أنه: (يتمتع الشخص الاعتباري

---

(1) باسم بشناق، مرجع سابق، ص49.

(2) نواف كنعان، مرجع سابق، ص14، أنور جمعة الطويل، محاضرت في مبادئ العلوم القانونية، (النظرية العامة للقانون – النظرية العامة للحق)، الطبعة الأولى، 2009م، ص195.

بجميع الحقوق إلا ما كان منها ملازماً لصفة الإنسان الطبيعية وذلك في الحدود التي يقررها القانون).

ويرجع ذلك لعدة أسباب فالسبب الأول يرجع إلى أن الشخص الاعتباري ليس إنساناً وبالتالي لا تثبت له جميع الحقوق التي تثبت للإنسان، والتي تكون لصيقة بصفة الإنسان كحق تكوين الأسرة، ولا يتحمل بعض الالتزمات كأداء الخدمة العسكرية، أما السبب الآخر فيرجع إلى أن الشخص الاعتباري يتم إنشاؤه لغرض معين، لذلك تعد أهليته مقيدة بالغرض والهدف التي أنشئت من أجله.

وينتج عن اكتساب الشخص لأهلية الوجوب أن يتحمل المسوؤلية سواء المدنية أم الجزائية، نتيجة إخلاله بالالتزامات وتعريض الآخرين للضرر الناتج عن أفعالها الصادرة من أحد أعضائه أو ممثليه، وصولاً إلى تعويضه عن تلك الأضرار، ولا يمنع ذلك فرض الجزاءات والعقوبات على الشخص المعنوي بما يتفق مع طبيعة هذا الشخص كالغرامة والمصادرة، وكذلك تتحقق مسؤولية الشخص المعنوي عن أفعاله الضارة التي قد يتسبب بها موظفوه[1].

2- من حيث أهلية الأداء:

يقصد بأهلية الأداء صلاحية الشخص بمباشرة وإبرام التصرفات القانونية بنفسه، ونظراً لأن أهلية الأداء تتطلب الإدراك والتمييز، وأن الشخص المعنوي لا يتمتع بهذه الصفات وإنما يتمتع بهذه الصفات من يمثل هذا الشخص قانوناً، لذلك نجد أن المشرع منح الشخص الاعتباري الحق في اختيار من يمثله قانوناً ليعبر عن إرادتها [2].

وتجدر الإشارة إلى أن صلاحيات واختصاصات ممثل الشخص المعنوي تتحدد في النظام المنشئ لها، وبالتالي فإن هذا الممثل يلتزم بهذا النظام ولا يستطيع تجاوزه وإلا تعرض للمساءلة والملاحقة القانونية.

ولقد حدد القانون المدني نطاق أهلية الوجوب التي تثبت للشخص الاعتباري، بحيث يكون للشخص الاعتباري أهلية في الحدود التي يعينها سند إنشائه أو التي يقررها القانون[3].

---

(1) أنور حمدان الشاعر، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الأولى، 2016م، ص68.

(2) نص الفقرة الرابعة من القانون المدني الفلسطيني.

(3) الفقرة الثانية من المادة رقم 62 من القانون المدني الفلسطيني.

ومن النص السابق يتضح لنا أن الشخص الاعتباري إذا قام بتحديد أهدافه في السند المنشئ له فإنه مقيد بهذه الأهداف ولا يجوز له أن يتجاوز ذلك، وبالتالي فإن أهليته تكون مرتبطة بالأهداف المخصصة في سند الإنشاء، وعليه لا يجوز له بسبب أهلية الوجوب المحددة بالأهداف المنشأة من أجلها أن تباشر تصرفات قانونية خارجة عن أهدافها، وذلك يرجع لمحدودية نطاق أهليته المقيدة بالأهداف.

وبتطبيق ما ذكر على نقابة المحامين نجد بأن قانون المحامين النظاميين حدد الأهداف التي من أجلها أنشئت النقابة والنشاطات التي تمارسها[1]، وبالتالي لا تسعى نقابة المحامين إلى تحقيق الربح كون الربح ليس من أهدافها، وإنما هدفها الأساسي هو الدفاع عن مصالح المحامين، وتقديم المعونات القضائية، والمحافظة على رسالة مهنة المحاماة، وتطوير الفكر القانوني، وهذا لا يتعارض مع ما تجبيه نقابة المحامين من رسوم نتيجة تقديمها لبعض الخدمات للمواطنين كالتصديق على المعاملات، كون أن هدفها ليس تحقيق الربح حتى وإن حصلت على الأموال من المواطنين.

وكذلك يتمتع الشخص المعنوي بأهلية التقاضي كون أهلية التقاضي ترتبط بأهلية الأداء التي تمكنه من رفع الدعاوي القضائية باسم ذلك الشخص للدفاع عن حقوقه والتزاماته، وذلك ضد أي شخص سواء كان شخصاً طبيعياً أم شخصاً معنوياً عاماً أم خاصاً، وفي مقابل ذلك فإن هذا الحق يمكنها من الدفاع عن نفسها من الدعاوى التي تقام ضدها من قبل الأشخاص المذكورين، ويمثل الشخص المعنوي في الدعوى المقامة الشخص الطبيعي الذي يديرها ويتم اختصامه بصفته الوظيفية[2].

---

(1) نصت المادة (12) من قانون تنظيم المحاماة على الآتي: (تمارس النقابة نشاطاتها لتحقيق الأهداف التالية 1- الدفاع عن مصالح النقابة والمحامين والمحافظة على رسالة مهنة المحاماة وضمان حرية المحامي في أداء رسالته.2- تكريس مبدأ سيادة القانون واحترام حقوق الإنسان.3- تنظيم جهود أعضاء النقابة لتطوير الفكر القانوني في خدمة الحق والعدل والتقدم والمساهمة في تطوير التشريع ابتغاء تيسير العدالة بغير موانع مادية أو تعقيدات إدارية.4- تنشيط البحوث القانونية وتشجيع الباحثين فيها ورفع المستوى العلمي لأعضاء النقابة. 5- أ- تقديم الخدمات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للأعضاء وتنظيم معاش الشيخوخة والعجز والوفاء وتقديم المساعدة عند الحاجة وتوفير الرعاية الصحية بما يكفل للأعضاء وعائلاتهم حياة كريمة. ب- تأسيس صندوق تقاعدي للمحامين وتنميته. ج- تأسيس صندوق تعاوني للمحامين وتنميته لتعزيز وتوطيد الخدمات التعاونية والمادية فيما بينهم.6- تنظيم التعاون في مزاولة المهنة وتقديم المعونة القضائية لغير القادرين من المواطين.

(2) حمدي القبيلات، مرجع سابق، ص89.

وبالتالي لا بد من توجيه الخصومة القضائية ضد من يمثل الشخص المعنوي العام وليس ضد أي شخص، مهما كانت علاقته بالشخص المعنوي حتى ولو كان أحد أعضاء مجلس إدارتها، وبالنسبة لاختصام نقابة المحامين لا بد من اختصام نقيب المحامين باعتباره ممثل النقابة، ولا يجوز اختصام أحد أعضاء مجلس النقابة، وهذا الأمر بالنسبة لإقامة القضايا، فلا بد أن ترفع من قبل الممثل القانوني للشخص المعنوي وإلا ردت شكلاً[1].

ولقد كان في الماضي وحسب ما هو معمول به وذلك في جميع محافظات الوطن ينعقد الاختصاص القضائي للنظر في الدعاوى التي تقيمها نقابة المحامين، أو القضايا التي تختصم فيها إلى محكمة العدل العليا، إلا أن الأمر اختلف في المحافظات الجنوبية وذلك بعد إصدار قانون الفصل في المنازعات الإدارية رقم (3) لسنة 2016م، بحيث أصبحت محكمة العدل العليا هي الدرجة الثانية التي تستأنف أمامها الأحكام الصادرة عن المحكمة الإدارية، وكذلك الحال بالنسبة للمحافظات الشمالية بعد صدور القرار بقانون رقم 41 لسنة 2020م بشأن المحاكم الإدارية.

وبناء عليه يتضح لنا بأن نقابة المحامين باعتبارها شخصاً معنوياً مهنياً فإنها تكتسب الأهلية القانونية، فلها الحق في إبرام التصرفات القانونية، نتيجة لذلك قام مجلس نقابة المحامين بإبرام العديد من التصرفات القانونية مع عدة أشخاص، وذلك من خلال ممثلها القانوني، بحيث قامت نقابة المحامين بتوقع اتفاقية مع وزارة الصحة بخصوص استيعاب المحامين للتأمين الصحي وغيرها من الاتفاقيات، وكذلك تكتسب الأهلية القضائية التي تمكنها ومكنتها من إقامة العديد من القضايا، وكذلك الدفاع عن النقابة في الدعاوى التي أقيمت ضدها.

الفرع الثالث

الموطن المستقل

يتمتع الشخص المعنوي بموطن خاص يستقل به عن موطن الأشخاص المكونين له، وهذا الموطن هو عبارة عن المركز أو المكان الذي يوجد فيه مركز إدارتها، وهذا حسب ما أكده القانون المدني عندما اعتبر الموطن هو المكان الذي يوجد فيه مركز إدارته[2]، وكذلك يعد موطن الشخص المعنوي هو مركز النشاط القانوني والمالي والإداري وليس مركز مباشرة النشاط، حيث إنه ليس من

(1) محمد سليمان نايف شبير، مبادئ القانون الإداري، الجزء الأول، مرجع سابق، ص232.

(2) الفقرة الثالثة من المادة رقم (62) من القانون المدني الفلسطيني.

الضروري أن يتطابق مركز الإدارة الرئيس مع مركز مباشرة النشاط، وقد تتعدد فروع الشخص الاعتباري في أماكن مختلفة، فيكون المكان الذي يوجد به كل فرع منها موطناً خاصاً بأعماله [1].

وتكمن أهمية الموطن بالنسبة للشخص المعنوي بأنه هو المقر الذي يتم إعلان الأوراق إليه بكافة أنواعها سواء القضائية أم غير القضائية، وبناء على الموطن يتم تحديد المحكمة المختصة في القضايا التي تقام ضدها[2].

وفي غالب الأحيان يقوم المشرع بتحديد الموطن الخاص بالشخص المعنوي، وهذا ما نلمسه بوضوح في قانون المحامين النظاميين، بحيث نص على أن مركزها الرئيسي يكون في القدس، ولها أن تنشأ فروعاً أخرى في أي محافظة، إلا أن الأمر اختلف بعد تعديل هذا القانون بحيث منح الحق في فتح مركز رئيس في غزة ومركز رئيس في القدس ولها أن تفتح فروعاً أخرى[3].

وبناء على ذلك فقد أنشأت نقابة المحامين عدة مراكز وفروع لها في محافظات الوطن، فبالنسبة للمحافظات الشمالية يوجد فرع لنقابة المحامين، في حين أن المحافظات الجنوبية يوجد عدة فروع[4].

وتجدر الإشارة إلى أنه بسبب الانقسام الجغرافي الذي تسبب به الاحتلال الإسرائيلي الغاشم على أرضنا وسيطرته على القدس تم إنشاء مركزين رئيسين، أحدهما في المحافظات الشمالية والآخر في المحافظات الجنوبية.

---

(1) أنور جمعة الطويل، مرجع سابق، ص193.

(2) مازن راضي ليلو، القانون الإداري، منشورات الأكاديمية العربية في الدنمارك، 2008م، ص 30، هاني عبد الرحمن غانم، الوسيط في مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص85.

(3) نصت المادة رقم (10) من قانون المحامين النظاميين (يؤلف المحامون النظاميون في فلسطين نقابة تسمى نقابة المحامين الفلسطينيين يكون مركزها الرئيس في القدس ولها أن تفتح فروعاً أخرى) وبعد إصدار القرار رقم (3) من القرار بقانون رقم (14) لسنة 2011 اختلف الأمر بحيث اعتبرت مركز غزة مركزاً رئيساً وذلك عندما =نصت على الآتي (يؤلف المحامون النظاميون في فلسطين نقابة لهم تسمى نقابة المحامين الفلسطينيين ويكون لها مركزين مركزاً رئيسياً في القدس ومركزاً آخر في غزة ولها أن تفتح فروعاً ومكاتب أخرى وفقاً للقانون والنظام).

(4) في المحافظات الجنوبية يعد المقر الرئيسي لنقابة المحامين مركز غزة، في حين أن الباقي فروع كفرع خانيونس وفرع رفح.، وبالنسبة للمحافظات الشمالية يعد المقر الموجود برام الله هو المركز الرئيسي لتلك المحافظات.

الفرع الرابع

أهلية التقاضي

لقد منح القانون الأساسي حق التقاضي للناس كافة، وبالتالي من حق كل شخص اللجوء إلى قاضيه الطبيعي [1]، ولا يختلف الأمر بالنسبة للأشخاص المعنوية الاعتبارية بحيث يثبت لها هذا الحق، ويكون لها حق التقاضي وهذا ما أكد عليه القانون المدني في الفقرة الخامسة من المادة رقم (62)، وعليه يمكن للشخص المعنوي اللجوء إلى المحكمة المختصة باختلاف أنواعها ودرجاتها وذلك بحسب النظام القضائي المتبع في الدولة.

ونظراً لأن نقابة المحامين تمثل مصالح مجموع المحامين فإنها تمثلتهم في القضايا التي تخص مهنة المحاماة وتتعلق بجموع المحامين، وذلك للطعن في القرارات التي تصدر عن جهات إدارية أخرى، وتأسيساً على ذلك يحق للشخص المعنوي مقاضاة شخص معنوي عام آخر لإلغاء القرار الإداري الصادر منها [2]. وعليه فيثبت حق التقاضي لنقابة المحامين باعتبارها شخصاً معنوياً اعتبارياً فلها الحق في إقامة القضايا ضد أي شخص، وكذلك لها الحق في أن تمثل نفسها وتدافع عن نفسها أمام المحاكم بكافة أنواعها ودرجاتها بخصوص القضايا التي ترفع ضدها، ويمثلها أمام القضاء النقيب أو غيره من أعضاء المجلس في أي قضية تهم النقابة[3].

وعليه فيرى الباحث أنه إذا قامت وزارة من الوزارات أو المؤسسات العامة بإصدار قرار إداري يمس حقوق جموع المحامين؛ فيحق لنقابة المحامين باعتبارها الشخص المعنوي الذي يمثل مجموع المحامين إقامة دعوى إدارية أمام القضاء الإداري، تطالب فيه بإلغاء هذا القرار للأسباب التي حددها القانون[4].

وهذه القرارات التي قد تصدر ضد مصالح المحامين، ومثال ذلك القرار الصادر عن سلطة الأراضي الطابو عندما أعفت معاملة الطابو من أن يكون العقد ممهوراً ومختوماً من محامٍ

---

(1) المادة رقم (30) من القانون الأساسي الفلسطيني.

(2) محمد سليمان نايف شبير، مبادئ القانون الإداري ، الجزء الأول، مرجع سابق، ص232.

(3) نصت المادة رقم (44) من قانون المحامين النظاميين على أنه (1- النقيب يمثل النقابة ويرأس الهيئة العامة والمجلس وينفذ قراراتهما ويوقع العقود التي يوافقون عليها، وله حق التقاضي باسم النقابة والتدخل بنفسه أو بواسطة من ينيبه من أعضاء المجلس في أي قضية تهم النقابة واتخاذ صفة المدعي في كل قضية تتعلق بأفعال تمس كرامة النقابة أو كرامة أحد أعضائها.

(4) محمد سليمان نايف شبير، قضاء الإلغاء في دولة فلسطين، الطبعة الأولى، 2018م، ص 168.

[1]، فكان من الأولى الإبقاء أو الإلزام بأن يكون مختوم من محامٍ للرفع من شأن مهنة المحاماة، ولكي يكون العقد منظماً بشكل قانوني، كما هو مطبق لنقابة المهندسين عندما ألزمت البلديات للشخص الذي يرغب في الحصول على ترخيص بناء أن تكون الخارطة مصدقة من قبل نقابة المهندسين، لذلك فإننا نوصي الدوائر الرسمية بإلزام طالب الخدمة بتصديق الأوراق القانونية من قبل نقابة المحامين في كل معاملة رسمية.

وفي حال أصدرت وزارة ما قراراً إدارياً يمس محامياً بحد ذاته فهنا المصلحة تكون شخصية وليست جماعية تمس مجموع المحامين، ففي هذه الحالة لا تستطيع نقابة المحامين تمثيل هذا المحامي أمام القضاء الإداري، وإنما للمحامي المخاطب بالقرار اللجوء إلى القضاء مطالباً إلغاء ذلك القرار، ولا يمنع ذلك حث النقابة في التدخل بالدعوى بعد رفعها من قبل المتضرر، كما لها الحق في أن ترفع الدعوى باسم هذا المحامي أو بعض المحامين بناء على توكيل خاص منه [2].

وينعقد الاختصاص القضائي للنظر في المنازعات التي تكون أطرافها أشخاص معنوية خاصة إلى القضاء العادي، بينما ينعقد الاختصاص القضائي في منازعات الأشخاص المعنوية العامة إلى القضاء الإداري ممثلاً بالمحكمة الإدارية ومحكمة العدل العليا، وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا في العديد من الأحكام الصادرة عنها [3].

---

(1) مراجعة موقع سلطة الأراضي على الموقع الإلكتروني الآتي: https://www.pla.gov.ps/ar، تاريخ الدخول: 2022/3/226م، الساعة: 12.00ص.

(2) محمد سليمان نايف شبير، قضاء الإلغاء في دولة فلسطين، مرجع سابق، ص168.

(3) حكم محكمة العدل العليا المنعقدة في رام الله في الدعوى الإدارية رقم 444 لسنة 2010 والتي قضت بالآتي: "إن القرار كي يعد قراراً إدارياً لا بد أن يصدر عن سلطة إدارية أي شخص من أشخاص القانون العام، وإن المنازعات مع أشخاص القانون الخاص وأياً كانت صلة الإدارة لهذه الأشخاص يخرج عن اختصاص القضاء الإداري، وإن قرارات الهيئات من المؤسسات الخاصة ولو كانت متمتعة بالشخصية المعنوية واعترف لها بصفة النفع =العام يخرج الطعن فيها بالإلغاء عن اختصاص القضاء الإداري"، وكذلك حكم محكمة العدل العليا المنعقدة في رام الله في الدعوى الإدارية رقم 19 لسنة 1999 والتي قضت بأنه: "إن الفقه والقضاء قد استقر على أن القرارات الخاضعة للطعن أمام محكة العدل العليا هي القرارات الإدارية الصادرة عن سلطة إدارية أو مؤسسة عامة أو شخص من أشخاص القانون العام". أحكام منشورة على موقع المقتفي الإلكتروني.

المطلب الثاني

النتائج الخاصة المترتبة على اكتساب الشخصية الاعتبارية

بالإضافة إلى النتائج العامة التي تترتب على اكتساب نقابة المحامين للشخصية الاعتبارية والتي سبق لنا ذكرها، فهناك نتائج خاصة تترتب على منح نقابة المحامين للشخصية الاعتبارية المهنية، وذلك باعتبارها نوعاً من أنواع الشخص المعنوي العام.

ويرجع ذلك إلى أن إنشاء الشخص المعنوي العام دون الشخص المعنوي الخاص يترتب عليه تمتع الشخص المعنوي العام بالامتيازات والسلطات الآمرة، والتي تمنح للإدارة العامة فقط سلطات في مواجهة الأفراد، وذلك باعتبار الشخص المعنوي العام جزءاً لا يتجزأ من الإدارة العامة وأحد مرافق الدولة [1].

وبناء على ذلك تستطيع نقابة المحامين اتخاذ العديد من القرارات ذات الطابع الإداري الماسة بحقوق المحامين وهذا الحق ممنوح لها بموجب القانون الخاص بمهنة المحاماة بحيث منح لمجلس النقابة العديد من الامتيازات العامة، فلها سلطة إصدار القرارات الإدارية في مواجهة الأفراد، وذلك بداية في انتسابهم للنقابة للتدريب وصولاً لمنحهم عضوية لمزاولة المهنة، وانتهاء بنهاية عضويتهم من خلال شطبهم من سجلات المحامين.

وكذلك يحق لنقابة المحامين إصدار القرارات الإدارية ذات الطابع التأديبي بحق المحامي الذي يرتكب مخالفات إدارية، بحيث يمكن لها أن توقع عليه العقوبات التأديبية الواردة في قانون المحامين والتي وردت على سبيل الحصر لا المثال[2]، وذلك سنداً للمبدأ الذي يقضي بأن لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص، ومقابل ذلك يحق للمحامي الذي يدان بموجب قرار تأديبي الطعن على قرار الإدانة أمام محكمة العدل العليا [3]، و**بناء عليه** فإن نقابة المحامين تتمتع بامتيازات القانون العام في مواجهة المنتسبين إليها وإصدار القرارت التي تسير عملها سواء كانت قرارات فردية

---

(1) محمد سليمان نايف شبير، مبادئ القانون الإداري الجزء الأول، مرجع سابق، ص235.

(2) نصت المادة (29) من قانون المحامين على أنه (1- كل محامٍ أخل بواجباته المنصوص عليها في هذا القانون وفي الأنظمة الصادرة بمقتضاه أو في لائحة أداب المهنة التي يصدرها المجلس أو تجاوز واجباته المهنية أو قصر في القيام بها أو قام بتضليل العدالة أو أقدم على عمل يمس شرف وأداب المهنة أو تصرف في حياته الخاصة تصرفاً يحط من قدر المهنة يعرض نفسه للعقوبات التأديبية التالية: أ- التنبيه ب- التوبيخ ج- المنع من مزاولة المهنة لمدة لا تزيد على خمس سنوات د- الشطب النهائي من سجل المحامين 2- تسري أحكام هذه المادة والأحكام والإجراءات الاخرى الخاصة بالتأديب على المحامين المتدربين).

(3) لقد حدد القانون إجراءات ومدد اللجوء إلى محكمة العدل العليا للطعن بقرارات مجلس نقابة المحامين.

كالتأديب أم قرارات تنظيمية، لذلك تملك النقابة أن تنظم عملها من خلال إصدار اللوائح والأنظمة المتعلقة بمهنة المحاماة والمحامين [1].

وباعتبار نقابة المحامين شخصاً معنوياً من أشخاص القانون العام فإنها تتمتع بامتيازات السلطة العامة لذلك، وتخضع للقيود التي يفرضها القانون الإداري، وذلك من خلال اتباع إجراءات خاصة في التعاقد أو الطعون في القرارات الصادرة منها، وغيرها من الأمور التي تنسجم مع الطبيعة الخاصة للقانون العام، الأمر الذي منح القضاء الإداري الاختصاص في المنازعات التي تنتج عن مباشرة نشاطها[2].

لذلك ينعقد الاختصاص القضائي للنظر في الطعون والمنازعات التي يكون محلها القرار الصادر عن نقابة المحامين كشخص معنوي مهني عام للقضاء الإداري ممثلاً بالمحاكم الإدارية.

وبناء على ما تقدم وعلى وجه التحديد النصوص القانونية نجدها منحت محكمة العدل العليا اختصاص النظر في الطعن بقرارات الهيئة العامة للنقابة والقرارات الصادرة عن مجلس نقابة المحامين، إلا أن الأمر اختلف بعد صدور قانون الفصل في المنازعات الإدارية رقم 3 لسنة 2016م، وكذلك القرار بقانون رقم 41 لسنة 2021م، فأصبح الاختصاص ممنوحاً للمحكمة الإدارية للنظر في منازعات نقابة المحامين، وتحولت محكمة العدل العليا إلى الدرجة الثانية من التقاضي يستأنف أمامها الأحكام الصادرة عن المحكمة الإدارية.

لذلك فإننا نوصي المشرع في قانون المحامين النظاميين بتعديل النصوص المتعلقة باختصاص محكمة العدل العليا وذلك لتصبح المحكمة الإدارية، وهذا يأتي انسجاماً مع قانون الفصل في المنازعات الإدارية، وكذلك القرار بقانون بشأن المحاكم الإدارية.

ولأن نقابة المحامين تتمتع بالشخصية المعنوية العامة وتكتسب الامتيازات العامة الممنوحة لها؛ فإننا نجد أن نقابات المحامين في الوطن العربي منها ما يخضع للوصاية الإدارية التي تمارسها السلطة المركزية في الدولة، ولكن نجد أن نقابة المحامين في فلسطين لا تخضع لهذه الوصاية الإدارية، ولأن الهدف من الوصاية هو حماية المصلحة العامة، وهذه المصلحة يتم تحقيقها وفق قانون المحامين النظاميين.

---

(1) عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، (دراسة مقارنة) ماهية القانون الإداري – التنظيم الإداري – النشاط الإداري، مرجع سابق، ص 147.

(2) مازن راضي ليلو، مرجع سابق، ص30.

ولزيادة المعرفة بخصوص الوصاية الإدارية فقد تم إجراء مقابلة مع الأستاذ/ **عبد الناصر أبو هولي مستشار وزارة العدل**[1] وأفاد قائلاً: إن قانون النقابات رقم 2 لسنة 2013م هو قانون مطبق فقط في المحافظات الجنوبية، وهذا القانون أعطى صلاحية الرقابة على جميع النقابات دون أن تشمل نقابة المحامين، وذلك بسبب وجود قانون خاص ينظم مهنة المحاماة وهو قانون خاص، وبسبب أسبقية قانون المحامين عن قانون النقابات، ولأن قانون المحامين أشمل وأعم من قانون النقابات فيما يخص مهنة المحاماة، وسندنا بذلك أن القاعدة القانونية تقول أن القانون الخاص أولى بالتطبيق من القانون العام عند وجوده، وأن قانون المحامين مطبق على جميع محافظات الوطن، وأكد على أن قانون النقابات نص على تطبيقه على النقابات التي تشكل بموجبه، وأن نقابة المحامين لم تشكل بموجب هذا القانون، وإنما شكلت بموجب قانون خاص وهو قانون المحامين رقم 3 لسنة 1999م وتعديلاته، الصادر قبل قانون النقابات، وأفاد أيضاً بأن القانون نص بموجب المادة السادسة من قانون النقابات على أنه: (يستثنى من الفقرة الأولى من هذه المادة المهن المنظمة بقانون خاص قبل سريان هذا القانون أو التي ستنظم بعده بقانون خاص)، كما ونصت على أنه يستمر العمل بالقوانين الخاصة المنظمة للمهن والصادرة قبل نفاذ هذا القانون، وبالتالي لا يسري قانون النقابات على نقابة المحامين التي مقرها الرئيسي مركز القدس ، وذلك للأسباب التي ذكرناها سابقاً.

(1) مقابلة مع الأستاذ/ عبد الناصر أبو هولي مستشار وزارة العدل، وذلك في مكتبه الكائن بوزارة العدل بغزة من الساعة 1 حتى 2 بتاريخ 2022/6/5م.

الفصل الأول
ماهية القرارات الإدارية الصادرة عن نقابة المحامين

❖ **المبحث الأول: التعريف بالقرار الإداري الصادر عن نقابة المحامين.**

❖ **المبحث الثاني: أنواع القرارات الإدارية الصادرة عن نقابة المحامين.**

الفصل الأول
ماهية القرارات الإدارية الصادرة عن نقابة المحامين

تمهيد وتقسيم:

لقد أدت نشأة النقابات المهنية بمختلف أنواعها والأنشطة التي تقوم بها سواء الاجتماعية أم الاقتصادية أم الثقافية إلى منحها العديد من السلطات والصلاحيات لكي تمارس أنشطتها وأعمالها دون معارضة من أحد، فمن ضمن هذه الأعمال هي سلطة إصدار القرارات الإدارية وذلك حسب النظام والقانون الذي يخولها هذا الحق.

وبالتالي بتمتع نقابة المحامين بالعديد من الامتيازات العامة بوصفها شخصاً معنوياً عاماً فإنها تخضع للقانون والقضاء الإداري، ومن هذه الامتيازات الممنوحة لمجلس نقابة المحامين سلطة إصدار العديد من القرارات الإدارية، وبمقتضاها تستطيع وبإرادتها المنفردة أن تنشأ مراكز قانونية أو تعديل مراكز قانونية قائمة أو إنهاء مراكز قانونية.

وتنصب القرارات الإدارية في خدمة أهداف النقابة التي من أجلها أنشئت، وتسعى من خلال هذه القرارات إلى تنظيم أنشطة النقابة وتنظيم المحامين المنتسبين إليها، سواء كانوا متدربين أم مزاولين أم متقاعدين، وتتعدد أنواع القرارات التي تصدرها نقابة المحامين إلى عدة أنواع.

وللإلمام بماهية القرارات الإدارية الصادرة عن نقابة المحامين فهذا يتطلب منا أن نتناول التعريف بالقرارات الإدارية الصادرة عن نقابة المحامين، ومن ثم تحديد أنواع القرارات الصادرة عنها، وعليه فإننا سنقوم بتقسيم هذا الفصل إلى مبحثين وذلك على النحو الآتي:-

- **المبحث الأول: التعريف بالقرار الإداري الصادر عن نقابة المحامين.**
- **المبحث الثاني: أنواع القرارات الإدارية الصادرة عن نقابة المحامين.**

المبحث الأول

التعريف بالقرار الإداري الصادر عن نقابة المحامين

يعد القرار الإداري أحد أهم الوسائل القانونية التي بموجبها تستخدم الإدارة سلطاتها في تحقيق أهدافها، لذلك يعد القرار الإداري أحد مظاهر الامتيازات الممنوحة للإدارة والتي تستمدها من القانون العام[1]، وهذا الأمر لا يختلف بالنسبة للصلاحيات المخولة لنقابة المحامين من خلال مجلسها، بحيث تمارس نشاطاتها ولها الحق في إصدار العديد من القرارات لتسير مرفق النقابة والمنتسبين إليها، سواء كانوا متدربين أم مزاولين أم متقاعدين.

كما يعتبر القرار الإداري المترجم الحقيقي والفعال لإرادتها سواء كانت صراحة أم ضمناً، لذلك يعد القرار الإداري أكثر النشاطات شيوعاً في التعبير عن إرادة الإدارة، لكل ذلك فقد اهتم المشرع والفقه والقضاء بالقرار الإداري ووضع العديد من القواعد والأحكام الناظمة له والمتعلقة به[2].

وللتعريف بالقرار الإداري الصادر عن نقابة المحامين فهذا يتطلب منا تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين، بحيث سنتناول في المطلب الأول مفهوم القرار الإداري الصادر عن نقابة المحامين، ومن ثم نتناول في مطلب ثانٍ خصائص القرار الإداري الصادر عن نقابة المحامين، وذلك على النحو الآتي:-

- **المطلب الأول: مفهوم القرار الإداري الصادر عن نقابة المحامين.**
- **المطلب الثاني: خصائص القرار الإداري الصادر عن نقابة المحامين.**

---

(1) أعاد علي الحمود القيسي، الوجيز في القانون الإداري، (دراسة مقارنة)، الطبعة الثالثة، 2008م، ص 449.

(2) محمد سليمان نايف شبير، مبادئ القانون الإداري في دولة فلسطين، سلطات الإدارة ووسائل النشاط الإداري (الضبط الإداري – القرار الإداري – العقد الإداري – المرفق العام – الموظف العام)، الجزء الثاني، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، 2015م، ص68.

المطلب الأول

مفهوم القرار الإداري الصادر عن نقابة المحامين

لمعرفة مفهوم القرار الإداري الصادر عن نقابة المحامين فهذا يتطلب منا أولا تعريف القرار بشكل عام ومن ثم البحث في القرار الصادر عن نقابة المحامين، لذلك فإننا سنتاول التعريف التشريعي والفقهي والقضائي، وذلك على النحو الآتي:

أولاً: التعريف التشريعي:

بالنظر إلى العديد من التشريعات سواء التشريعات الوطنية أم غيرها من التشريعات الأجنبية نجد بأن المشرع لم يتطرق إلى تعريف القرار الإداري، وما يبرر ذلك هو أن مهمة المشرع الأساسية هي وضع القواعد القانونية وليس وضع التعريفات إذ إن هذه المهمة يتولاها الفقه [1]، وترتب على هذا الخلو التشريعي سواء الفلسطيني أم المصري تصدى الفقه والقضاء لتعريف القرار الإداري [2].

ثانياً: التعريف القضائي:

بناء على الخلو التشريعي نجد أن محكمة العدل العليا الفلسطينية لديها العديد من القرارات والأحكام التي تعرف القرار الإداري، بحيث عرفتها بأنها: (إفصاح الإدارة عن إرادتها في الشكل المقرر قانوناً)[3]، (هو إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح وذلك بقصد إحداث مركز قانوني معين متى كان ممكناً وجائزاً قانوناً ويكون الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة)[4].

---

(1) عائد نضال سعيد مطر، قضاء فحص المشروعية، رسالة ماجستير، جامعة الأزهر بغزة، 2019م، ص83.

(2) محمد سليمان نايف شبير، مبادئ القانون الإداري، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص 71.

(3) حكم محكمة العدل العليا في الطلب رقم 59/31 الصادر بجلسة 1959/11/4م، مجموعة مختارة من قرارات محكمة العدل العليا، مجموعة القاضي وليد حلمي الحايك، الجزء العاشر، ص58.

(4) حكم محكمة العدل العليا المنعقدة في رام الله في الدعوى الإدارية رقم (143) لسنة 2008م بتاريخ 2009/4/29، موسوعة المقتفي الإلكترونية.

ولقد وجه بعض الفقه العديد من الانتقادات للتعريف القضائي للقرار الإداري وتتمثل هذه الانتقادات في الآتي[1]:-

1. لم يوفق القضاء في استخدام عبارة " إفصاح" لأن ذلك يؤدي إلى حصر القرارات الإدارية فقط في القرارات الإيجابية والتي تعبر عنه الإدارة بشكل صريح، في حين أن هناك قرارات أخرى وهي القرارات الضمنية والتي يُستدل عليها من سكوت الإدارة، ومثالها قرار قبول الاستقالة نتيجة لسكوت الإدارة وعدم ردها على الطلب خلال المدة التي حددها القانون ، وهناك القرار السلبي في حال عدم قيام الادارة بإصدار قرار معين أوجب عليها القانون إصداره .
2. يعاب على تعريف القضاء للقرار الإداري بأنه خلط بين أركان وشروط صحة القرار وغايته والتي تتمثل في المصلحة العامة.
3. كذلك يوجه الانتقاد لتعريف القضاء الإداري بأنه اقتصر على إحدى صور الأثر القانوني الذي يرتبه القرار الإداري وهو إحداث مركز قانوني، في حين أن صور الأثر القانوني للقرار الإداري تشمل تعديل مركز قانوني مثل قرارات الترقية والنقل التي تصدر بحق الموظف العام، وكذلك تشمل إلغاء مركز قانوني مثل قرارات الفصل من الوظيفة العامة، وكذلك سحب التراخيص.

ثالثاً: التعريف الفقهي:

إن المتتبع لأراء الفقهاء يجد أن فقهاء القانون الإداري قد عرفوا القرار الإداري، بحيث نجد بأن الدكتور محمد سليمان شبير عرف القرار الإداري بأنه هو (عمل قانوني تتخذه الإدارة بإرادتها المنفردة)، أو يعرف (البت الإداري المنفرد ذو الأثر القانوني) [2].

وكذلك يعرف الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله القرار الإداري بأنه (عمل قانوني نهائي يصدر من سلطة إدارية وطنية بإرادتها المنفردة وتترتب عليه أثار قانونية معينة) [3].

---

(1) محمد سليمان نايف شبير، مبادئ القانون الإداري، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص72 .

(2) محمد سليمان نايف شبير، مرجع سابق، ص73.

(3) عبد الغني بسيوني عبدالله، القانون الإداري، دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في لبنان، الدار الجامعية للطباعة والنشر، ص 398.

وكذلك يعرفه الدكتور محمد جمعة بأنه (تعبير الإدارة عن إرادتها إيجاباً أو سلباً صراحة أو ضمناً بما لها من سلطة ملزمة وفق القوانين واللوائح لإحداث أثر قانوني معين، سواء كان إنشاء مركز قانوني جديد أم للتأثير على المراكز القانونية القائمة بالتغيير أم التعديل أم الإلغاء)[1].

وفي ظل التطور التكنولوجي الحاصل في مناحي الحياة المختلفة، والذي أصاب مؤسسات الدولة أصبح بإمكان الإدارة الاستفاذة من هذا التطور وإصدار قرارات بواسطة الحاسوب، وهو ما يعرف بالقرار الإداري الإلكتروني[2]، والذي يعرف بأنه (هو إفصاح عن إرادة منفردة ملزمة تصدر عن سلطة إدارية عامة عبر وسائل إلكترونية ويرتب أثاراً قانونية)[3]، وعليه فإن مجلس نقابة المحامين يستطيع إصدار العديد من القرارات الإدارية وذلك باستخدام وسائل التكنولوجيا.

ومن صلاحيات نقابة المحامين وذلك في سبيل أداء رسالتها ووظيفتها والقيام بنشاطاتها وصولاً إلى تحقيق أهدافها فلها إصدار العديد من القرارات الإدارية، وذلك باعتبارها تدير مرفقاً عاماً يؤدي خدمة عامة لجمهور المحامين وغيرهم.

ويرى الباحث: أنه لا يختلف تعريف القرار الإداري الصادر عن نقابة المحامين عن غيره من القرارات الإدارية الصادرة عن الإدارة العامة، فقرار التسجيل أو الرفض في الانتساب لنقابة المحامين، وكذلك ما تصدره النقابة بحق المحامين من عقوبات تأديبية تشكل جميعها قرارات إدارية طبقاً لمفهوم القرار الإداري بجميع خصائصه وأركانه [4]، مع الاحتفاظ بالطبيعة الخاصة للقرار الإداري الصادر عن نقابة المحامين، لذلك يمكن للباحث أن يعرف القرار الإداري الصادر عن نقابة المحامين بأنه (هو إفصاح مجلس نقابة المحامين عن إرادتها المنفردة الملزمة بما لها من سلطة بموجب القانون ويرتب أثر قانوني يمس المحامين سواء بالإنشاء أو بالإلغاء أو بالتعديل).

---

(1) محمد سمير جمعة، إلغاء القرارات الإدارية القابلة للانفصال، دراسة تحليلية تطبيقية مقارنة في القانونين الفرنسي والمصري، رسالة دكتوراه، جامعة المنصورة، 2011، ص 16.

(2) لمزيد من التفصيل عن القرار الإداري الإلكتروني راجع: محمد سليمان نايف شبير، النفاذ الإلكتروني للقرار الإداري، (دراسة تطبيقية مقارنة)، رسالة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق، جامعة عين شمس، 2015م.

(3) تكتل إبراهيم عبد الرحمن، نطاق سلطة الإدارة التقديرية في القرار الإداري الإلكتروني، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، المجلد 19، العدد 33، عام 2020، صفحة 363.

(4) مرابطي فطيمة الزهراء، مرجع سابق، ص42.

المطلب الثاني

خصائص القرار الإداري الصادر عن نقابة المحامين

تتمتع القرارات الإدارية بمجموعة من الخصائص التي تميزه عن غيره من الأعمال التي تقوم بها السلطة الإدارية، وتتمثل هذه الخصائص بأنه عمل إداري وكذلك يعد القرار عملاً انفرادياً، كما يعتبر عملاً قانونياً وعملاً نهائياً [1].

ولكي يعد القرار الصادر عن نقابة المحامين قراراً إدارياً فلا بد من توافر العديد من الخصائص والتي يجب أن تتوافر في أي قرار إداري، وهذه الخصائص هي التي تميز القرار الإداري الصادر عن نقابة المحامين عن أي عمل إداري آخر صادر عنها أو عن غيرها.

لذلك فإننا سوف نقوم بتناول هذا المطلب لتحديد خصائص القرار الإداري من خلال تقسيمه إلى عدة فروع، وذلك على النحو الآتي:

- **الفرع الأول : القرار عمل إداري يرتب أثاراً قانونية**
- **الفرع الثاني: القرار عمل انفرادي**
- **الفرع الثالث: القرار عمل قانوني**
- **الفرع الرابع: القرار عمل نهائي**
- **الفرع الخامس : القرار عمل وطني**

(1) عبد الغني بسيوني عبدالله، القانون الإداري، دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص398.

الفرع الأول
القرار عمل إداري يرتب أثاراً قانونية

يعتبر القرار قراراً إدارياً عندما يصدر عن سلطة عامة إدارية، سواء كانت سلطة مركزية كالوزارات، أم لا مركزية كالمؤسسات العامة، أم مرفقية كسلطة النقد، أم مهنية كنقابة المحامين، ويضاف إليها مؤسسات التعليم العالي والاتحادات والجمعيات ذات النفع العام[1].

ويجب أن يكون العمل الصادر عن الإدارة عملاً إدارياً، وبالتالي فإن الأعمال والقرارات التي تصدر عن السلطة القضائية بالنسبة للأحكام التي تصدرها، أو السلطة التشريعية بالنسبة لسن القوانين لا تعد أعمالاً وقرارات إدارية وإنما تعد من قبيل الأعمال القضائية والأعمال التشريعية، وبالرغم من ذلك فقد تصدر عن السلطة القضائية والسلطة التشريعية أعمال إدارية وتعد من قبيل القرارات الإدارية وذلك عندما تصدرها بمناسبة عمل إداري، عند ممارسة صلاحياتها في إصدار القرارات الإدارية بعلاقتها بالموظفين التابعين لها [2].

وتخرج من نطاق القرارات الإدارية الأعمال والأنشطة التي تصدر عن أشخاص القانون الخاص، وكذلك الأعمال التي تصدر عن أشخاص القانون العام عند صدورها من قبلهم باعتبارهم من ضمن أشخاص القانون الخاص، وبمعنى آخر عندما تباشر نشاطها بعد تجردها وخلعها ثوب السيادة والسلطان وصفة العمومية، فإذا مارست أعمالها باعتبارها من أشخاص القانون العام فإنها تقوم بتطبيق قواعد القانون العام، كون أن القرار الإداري يعد معبراً عن إرادتها الذاتية باعتبارها سلطة عامة وطنية[3].

وإن كانت جميع الأعمال التي تصدر عن مجلس النقابة ليست إدارية أي أن هناك أعمال مادية، **لذلك يرى الباحث** في هذا المقام أن قرارات نقابة المحامين تجاه العاملين والتي منحها القانون الحق في إصدار قرارات تعيين لتسيير المرفق وإن كانت جاءت بمعني التعيين[4]؛ فإنها لا

---

(1) محمد سليمان نايف شبير، مبادئ القانون الإداري ، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص75.

(2) محمد سليمان نايف شبير، مبادئ القانون الإداري، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص90.

(3) ميسون جريس عيسى الأعرج، عيب السبب في القرار الإداري، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، 2015م، ص15.

(4) من ضمن الصلاحيات المخولة لمجلس نقابة المحامين بحسب الفقرة الثامنة من المادة رقم (42) من قانون المحامين النظاميين إصدار تعيين الموظفين اللازمين لتسهيل العمل في النقابة.

تتخذ مصطلح قرار إداري كون أن العلاقة التي تربطهم هي علاقة تعاقدية تستند إلى قانون العمل، بحيث أكدت محكمة العدل العليا أن فصل موظف النقابة لا يعد من قبيل القرارات الإدارية، كون أن القرارات التي تصدر عن النقابة تتعلق بأعضاء المنتسبين إليها كمحامين بغض النظر عن مسماهم سواء كانوا متدربين أم مزاولين[1].

ولإثراء هذه الدراسة فقد تم إجراء مقابلة مع الأستاذ علي الدن من المحافظات الجنوبية والأستاذ ربحي قطامش من المحافظات الشمالية، وذلك لتحديد طبيعة القرارات الصادرة عن المجلس والمتعلقة بالحياة الوظيفية للعاملين في النقابة.

فبمقابلة الأستاذ/ علي الدن أمين صندوق نقابة المحامين بالمحافظات الجنوبية [2] وبسؤاله عن المحكمة المختصة بنظر القرارات المتعلقة بالعاملين في نقابة المحامين؛ أفاد بأن المحكمة المختصة هي المحاكم العادية، إلا أنه بعد صدور النظام الصادر في عام 2021م أصبح الأمر مختلفاً، بحيث ينعقد الاختصاص في القرارات الصادرة والمتعلقة بالموظفين للمحاكم الإدارية.

---

(1) حيث جاء في حيثيات حكم محكمة العدل العليا في الاستئناف الإداري رقم 2018/33 الصادر بغزة بتاريخ 2019/3/25م على أنه (تبين للمحكمة بوضوح طبقاً لقانون تنظيم مهنة المحاماة رقم 3 لسنة 1999م الذي نص على اختصاصات مجلس النقابة بهدف المحافظة على مبادئ مهنة المحاماة والدفاع عن حقوق النقابة وكرامة =منتسبيها ولها الحق في وضع القواعد المنظمة لمهنة المحاماة وإصدار القرارات التأديبية بحق أحد أعضائها ومراقبة القيد بجدول المحامين وإلزامية الاشتراك في النقابة، أما المنازعات التي تتعلق بنظامها الداخلي وعلاقة أعضائها بعضهم ببعض وشؤنها المالية فتخضع للقانون الخاص ولاختصاص المحاكم العادية ولما كانت هذه المحكمة قد تأكدت من عدم اختصاص المحاكم الإدارية المنصوص عليها قانوناً، ذلك أن المحاكم المدنية هي المحاكم التي تختص بنظر الاستدعاء لأنه من المؤكد أن العلاقة بين المستأنف(المستدعي) والمستأنف ضدها هي علاقة عقدية تحكمها أحكام القانون الخاص (قانون العمل).
وحيث إنه وإن كانت اختصاصات المحكمة الإدارية تتسع لتشمل كل المنازعات الإدارية فإن هذا النزاع الماثل ليس إدارياً بل هو نزاع مدني وأن المحاكم المدنية (الصلح والبداية) هي ممن يختصوا بنظر مثل هذا النزاع، ومتى استبان ما تقدم يمسي الحكم بعدم قبول الاستدعاء لعدم الاختصاص هو ما يوافق صحيح القانون مما يكون معه الحكم الصادر عن هذه المحكمة يقضي بقبول الاستئناف شكلاً وفي الموضوع برفضه).
(2) مقابلة مع الأستاذ/ علي الدن عضو مجلس نقابة المحامين بمركز غزة ، بمكتبه الكائن في نقابة المحامين ، وذلك من الساعة 12 حتى 1.30 وذلك بتاريخ 2022/3/28م.

أما بالنسبة للمحافظات الشمالية فقد تم إجراء مقابلة مع الأستاذ/ ربحي قطامش عضو مجلس نقابة المحامين بالمحافظات الشمالية[1]، وأفاد بأن الطعن في القرارات المتعلقة بالموظفين العاملين بالنقابة في المحافظات الشمالية لا تعد من قبيل القرارات الإدارية التي تخضع لرقابة القضاء الإداري، وإنما تخضع لرقابة القضاء العادي أمام المحاكم العادية، لا سيما وأن جميع القرارات الخاصة بموظفين النقابة تخضع لقانون العمل، وذلك بسبب العلاقة التعاقدية التي يحكمها قانون العمل، وبالتالي ما يصدر بخصوصهم من قرارات تعد عملاً عادياً وأي نزاع قد يثار هو نزاع عادي وليس إدارياً يتم الطعن به أمام القضاء العادي وليس الإداري.

ولمعرفة طبيعة القرارات التي يصدرها مجلس نقابة المحامين سواء بالمحافظات الشمالية أم الجنوبية بخصوص قرارات تقدير الأتعاب، هل نعاملها مثل معاملة القرارات الإدارية والطعن بها أمام القضاء الإداري أم لا أم نعاملها مثل العمل المادي، وللبحث ومعرفة طبيعتها فقد تم الاستعانة بالأحكام القضائية الصادرة عن المحافظات الشمالية، وبعد ذلك تم إجراء مقابلات بهذا الخصوص.

ووفق الأحكام القضائية الصادرة في المحافظات الشمالية فإن ما يصدر عن مجلس نقابة المحامين في المحافظات الشمالية بخصوص تقدير الأتعاب لا تعد من قبيل الأعمال الإدارية وإنما تعد من قبيل الأحكام القضائية، لكون أن القانون منحها هذا الاختصاص وأن الطعن بما يصدر عن المجلس من حكم يكون أمام محكمة الاستئناف وهذا ما أكدت عليه أحكام المحاكم [2]، وبمجرد صدور حكم من محكمة الاستئناف يصبح نهائياً ومن ثم تبدأ مرحلة تنفيذ الحكم [1].

---

(1) مقابلة مع عضو مجلس نقابة المحامين بمركز القدس برام الله وذلك بتاريخ 2022/3/29م، وذلك عن طريق الاتصال بالجوال.

(2) قضت محكمة الاستئناف برام الله في الاستئناف رقم 2018/1086 الصادر بتاريخ 2018/12/24م بأنه (بخصوص مخاصمة الجهة المستأنف عليها الأولى (نقابة المحامين) في هذا الاستئناف، فإننا ولكون الأمر متعلقاً بالخصومة نتعرض له ابتداء ذلك أن القرار المطعون فيه هو القرار الصادر عن مجلس نقابة المحامين الفلسطينيين أي إن الجهة مصدرة القرار هي مجلس النقابة بصفتها جهة الطعن على قرار لجنة تقدير الأتعاب االمشكلة ضمن أحكام المادة 46 من قانون المحامين النظاميين الأردني رقم 11 لسنة 1966م، وبالتالي قرار مجلس النقابة خاضع للاستئناف أمام محكمة الاستئناف ولا يجوز أن تكون مصدرة القرار هي الخصم في الاستئناف، لأننا لسنا أمام طعن إداري بل طعن باستئناف مدني لا يخاصم مصدر القرار، فمصدر القرار هو جهة لها صلاحيات قضائية كجهة طعن (اعتراض) حالها كحال اية محكمة تصدر حكم في نزاع مطروح أمامها وعليه لا تخاصم هذه الجهة بل الذي يخاصم هو القرار الذي يصدر عنها مما يجعل من مخاصمة نقابة المحامين الفلسطينيين في هذا الاستئناف لا تقوم على أساس قانوني صحيح ويستوجب رد الاستئناف عنها) موقع مقام.

وبإجراء مقابلة مع الأستاذ ربحي قطامش في المحافظات الشمالية، وكذلك الأستاذ علي الدن في المحافظات الجنوبية فقد أفاد الأستاذ/ ربحي قطامش[2] حول قرارات المجلس الخاص بتقدير الأتعاب قبل أن نحكم عليها يجب أن نرى الأساس القانوني لها، وبالنظر في قانون المحامين فلم يتم النص عليها مما يجعلنا نرجع إلى قانون رقم 11 لسنة 1966م الأردني الذي كان مطبقاً في المحافظات الشمالية قبل إقرار قانون رقم 3 لسنة 1999م، وبالرجوع لنص المادة رقم (46) من قانون 1966م محل تطبيق لعدم نص قانون المحامين النظاميين على كيفية معالجة تقدير الأتعاب في حال نشوء نزاع على أتعاب المحاماة، وبالرجوع للمادة المذكورة نجد أنها نصت على اعتبار نقابة المحامين بمثابة محكمة أول درجة ويتم من خلالها تقدير الأتعاب وفق ما تراه وتصدر قراراها القضائي، وبعد ذلك فلصاحب الشأن المتضرر من القرار الطعن بقرار اللجنة أمام محكمة الدرجة الثانية الاستئنافية وذلك عن عدم تطبيق الإجراءات الصحيحة المنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات، وعليه لا يلجأ للقضاء الإداري وإنما للقضاء العادي، وبعد صدور حكم من الاستئناف يعد الحكم نهائياً قابلاً للتنفيذ ولا يقبل الطعن بعد ذلك أمام محكمة النقض.

=وكذلك حكم محكمة الاستئناف برام الله في الاستئناف رقم 2018/1139م الصادر بتاريخ 2019/1/16م، وكذلك حكم محكمة الاستئناف برام الله في الاستئناف رقم2018/1080الصادر بتاريخ 2019/1/30م، وكذلك حكم محكمة الاستئناف برام الله في الاستئناف رقم 2018/1423م الصادر بتاريخ 2019/1/23م.

(1) حيث جاء في حيثيات حكم محكمة النقض في الطعن الصادر بتاريخ 6 /2017/9م على أنه (وحيث إن قانون نقابة المحامين آنف الذكر هو قانون خاص يتقدم في تطبيقه على سائر القوانين طبقاً لقاعدة الخاص يتقدم على العام، وإزاء ذلك فإننا نجد أن المشرع قد أورد على سبيل الحصر أن قرار مجلس النقابة هو القابل للاستئناف، وأنه قلص ميعاد الطعن بالاستئناف لمدة خمسة عشر يوماً معتبراً حكم محكمة الاستئناف حكماً نهائياً، الأمر الذي يؤكد إن إرادة المشرع اتجهت إلى عدم إخضاع أحكام محكمة الاستئناف بهذا الخصوص لطريق الطعن بالنقض كون هذه الأحكام متعلقة بضمان وصول الحق بعد أن تم إثباته حيث تستوجب مرحلة تنفيذ الحكم لدى دائرة الإجراء (التنفيذ) وفق صراحة نص الفقرة الثانية من المادة رقم (46) من ذات القانون.

ولما كانت أحكام قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية هي أحكام عامة، الأمر الذي يعني أن أحكام المادة 225 منه لا تنطبق على الوقائع موضوع هذا الطعن، وعطفاً على ما بيناه فإن حكم محكمة الاستئناف رقم 2016/674 يغدو غير قابل للطعن بطريق النقض).

(2) مقابلة مع ربحي قطامش عضو مجلس نقابة المحامين بمركز القدس برام الله وذلك بتاريخ 2022/3/29م، وذلك عن طريق الاتصال بالجوال.

وهذا بخصوص قرارات تقدير الأتعاب في المحافظات الشمالية، أما فيما يتعلق بطبيعة هذه القرارات في المحافظات الجنوبية فقد تم مقابلة الأستاذ علي الدن[1]، وأفاد أن قرارات تقدير الأتعاب هي بالتأكيد قرارات غير إدارية وتكون بمثابة قرار خبير طبقاً لقانون البينات، لكون أن نقابة المحامين بلجانها المختصة هي صاحبة الاختصاص والقادرة على تقدير الأتعاب، وتقوم النقابة بإصدار قرار تقدير الأتعاب في حال عدم وجود اتفاق مكتوب على الأتعاب، وتقدير الأتعاب إما أن يكون بطلب مقدم من المحامي لتقدير الأتعاب أو من المواطن أو بإحالة من المحكمة المختصة التي تنظر النزاع، هكذا يتم معاملة القرارات الخاصة بتقدير الأتعاب في المحافظات الجنوبية.

بالإضافة إلى اعتبار القرار عملاً إدارياً فلا بد وأن يرتب آثاراً قانونية، سواء كان هذا الأثر عبارة عن إحداث مركز قانوني جديد أم تعديل مركز قانوني قائم أم إلغاء مركز قانوني، ومن القرارات التي يصدرها مجلس النقابة بشأن إحداث مركز قانوني قرار منح رخصة المزاولة، في حين أن سحب الرخصة يعد أثراً ملغياً لمركز قانوني.

ويختص القضاء الإداري بالنظر في القرارات الإدارية الصادرة عن أشخاص القانون العام[2]، وباعتبار نقابة المحامين شخصاً معنوياً عاماً مهنياً وبالتالي فإن ما يصدر عنها يعد قراراً إدارياً يدخل في اختصاص القضاء الإداري.

وبناء على ذلك يختص القضاء الإداري بالنظر في الطعون الخاصة بقرارات مجلس نقابة المحامين، وهذا ما نص عليه المشرع في قانون المحامين النظاميين، وكذلك ما أكدته محكمة العدل العليا في الأحكام الصادرة عنها، وذلك باعتبار ما يصدر عن مجلس النقابة قرارات إدارية قابلة للطعن أمامها [3].

---

(1) مقابلة مع الأستاذ/ علي الدن عضو مجلس نقابة المحامين بمركز غزة ، بمكتبه الكائن في نقابة المحامين، وذلك من الساعة 12 حتى 1.30 وذلك بتاريخ 2022/4/28م.

(2) مرابطي فطيمة الزهراء، مرجع سابق، ص44.

(3) قضت محكمة العدل العليا المنعقدة في غزة في الدعوى الإدارية رقم 76 لسنة 1995م وذلك بجلسة 1996/3/11م بأنه (القرار الذي يجوز الطعن فيه أمامها يجب أن يكون إدارياً ولا بد أن يصدر من هيئة تابعة لشخص من أشخاص القانون العام، وأشخاص القانون العام إما إقليمية كالدولة والمحافظات والمدن والقرى، وإما مرفقية كالمؤسسات العامة، وإما مهنية كالنقابات المهنية مثل نقابة المهندسين ونقابة الأطباء ونقابة المحامين ونقابة المعلمين والزراعيين) موقع المقتفي الإلكتروني.

الفرع الثاني

القرار عمل انفرادي

يقصد بصدور القرار الإداري عن إرادة منفردة أن يصدر بإرادة سلطة الإدارة وحدها، سواء كان ذلك صراحة أم ضمناً في القالب والشكل المحدد، وذلك حسب الإجراءات القانونية المتطلبة ما لم يلزمها المشرع بشكل خاص، والإرادة المنفردة لا تقتصر على صدورها عن شخص منفرد، فقد تصدر باشتراك أكثر من جهة، وكذلك قد تصدر من لجنة مختصة أو مجلس بموافقة الأغلبية[1].

فالتعبير عن الإرادة المنفردة قد يكون في أمر إيجابي، وقد يكون أمر سلبي، وعليه يوجد القرار الإداري الإيجابي والقرار الإداري السلبي والضمني [2].

ويعتبر القرار إيجابياً عندما تظهر الإدارة إرادتها باتخاذ موقف إيجابي معين، فقد يكون القرار إما كتابة وإما شفاهة أو إشارة [3]، وعليه فإن الأصل في القرار أن يكون مكتوب، إلا أن ذلك لا يمنع الإدارة من إصدار قرارات شفوية إذا لم يلزمها المشرع أن تصدر القرار بشكل مكتوب وإلا اعتبر القرار باطلاً قابلاً للطعن فيه بالإلغاء[4].

بينما القرار السلبي يبرز عند امتناع ورفض الجهة الإدارية إصدار قرار يتعين عليها إصدارها وفق القانون المعمول به[5]، لذلك فقد اعتبرت محكمة العدل العليا في العديد من أحكامها أن القرار السلبي يعد في حكم القرار الإداري ويجوز لهذه المحكمة التصدي له [6].

---

(1) عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، نشاط الإدارة ووسائلها، 2010م، ص53.

(2) ماجد راغب الحلو، ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، (ذاتية القانون الإداري – المركزية واللا مركزية – الأموال العامة – الموظف العام – المرافق العامة – الضبط الإداري – القرار الإداري – العقد الإداري – السلطة التقديرية – التنفيذ المباشر – نزع الملكية للمنفعة العامة – التحكيم الإداري – الحجز الإداري)، دار المطبوعات الجامعية، 1996م، ص499.

(3) عبد الناصر عبدالله أبو سمهدانة، موسوعة القضاء الإداري في فلسطين، الكتاب الثاني، قضاء الإلغاء دراسة تحليلية وعملية مزودة بأحدث أحكام المحاكم الفلسطينية، دار النهضة العربية، ص41.

(4) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام، الجزء الأول، (أسباب وشروط قبول دعوى إلغاء القرار الإداري)، دار محمود مرجع سابق، ص514.

(5) راجع في ذلك نص المادة رقم (5) من قانون الفصل في المنازعات الإدارية رقم 3 لسنة 2016، وكذلك نص المادة (20) من القرار بقانون رقم 41 لسنة 2020 بشأن المحاكم الإدارية.

(6) القرار رقم (117) لسنة 1997 الصادر عن محكمة العدل العليا بجلسة 1998/5/10م، مجموعة عويضة، ص97.

في حين أن القرار الضمني هو القرار الذي يفترضه المشرع استناداً إلى سكوت الإدارة سكوتاً ملابساً، ويجب توافر شرطين في القرار الضمني وهما المدة والنتيجة، بحيث إنه لابد من وجود أجل معين للرد على الطلب المقدم إليها، فإذا فوتت الإدارة هذا الميعاد دون الرد كان ذلك بمثابة قرار ضمني بقبول الطلب أو رفضه، وذلك حسب النتيجة التي يرتبها المشرع على سكوتها[1].

ولقد نص المشرع في قانون المحامين النظاميين على أن انقضاء مدة شهرين من تاريخ تقديم طلب الانتساب للنقابة دون إصدار قرار بذلك يعد الطلب مقبولاً ضمنياً، وهذا ما نصت عليه المادة (13) بحيث نصت على أنه (2- يصدر المجلس قرار بشأن الطلب خلال مدة أقصاها شهران من تاريخ تقديم الطلب. 3- إذا انقضت مدة الشهرين ولم يصدر المجلس القرار المشار إليه في الفقرة (2) أعلاه اعتبر الطلب مقبولاً ضمنياً).

أما بالنسبة إلى أي طلب آخر غير طلب الانتساب إلى النقابة فإنه يسري عليه مدة الثلاثين يوماً لكي يعتبر سكوت النقابة وانقضاء مدة 30 يوماً قبولاً ضمنياً للطلب، وهذا ما نصت المادة (46) من قانون المحامين النظاميين بحيث نصت على أنه (2- إذا لم يصدر قرار من المجلس بشأن أي طلب يقدم إليه خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمه يعتبر الطلب موافقاً عليه ضمنياً).

ويرى الباحث أنه لتطبيق النص السابق يشترط أن يكون الطلب المقدم مستوفياً لجميع الشروط التي تطلبها القانون للانتساب لنقابة المحامين للتدريب، وفق نص المادة رقم 3 من قانون المحامين النظاميين، أما إذا كانت مقدمة دون توافر الشروط فهذا لا يجعل مضي الشهرين دون اتخاذ قرار مقبولاً ضمنياً، لأن ذلك مخالف لنص الفقرة الأولى من المادة 13 والتي اشترطت توافر الشروط لكي يكون القرار مقبولاً بمضي المدة، لا سيما وأن مواد القانون مواد متكاملة ولا تقرأ وتفسر بشكل منعزل عن باقي النصوص.

---

(1) عبد الناصر عبد الله أبو سمهدانة، موسوعة القضاء الإداري في فلسطين، الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص 42، عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سابق ، ص514.

وعليه فإن الإرادة المنفردة لا تعني بالضرورة أن تصدر من شخص واحد، إلا أن السلطة الإدارية التي تختص بإصدار القرارات الإدارية قد تكون سلطة فردية وقد تكون سلطة ذات تكوين جماعي تتكون من عدة أشخاص، ويحدد القانون أن إصدار القرار من تلك السلطة [1].

وينطبق ذلك عن نقابة المحامين بحيث تطلب القانون أن تصدر قرارتها عن مجلس النقابة المنتخب وذلك بأكثرية الحاضرين [2]، فالقرار الإداري المنفرد والصادر عن المجلس يعد تعبيراً انفرادياً صادراً بإرادة المجلس في مواجهة المخاطب بالقرار الإداري[3]، وهذا يرجع إلى أن مجلس النقابة يهدف إلى تسيير عمل المرفق العام، وذلك بهدف تحقيق مصلحة عامة وهي مصلحة جموع المحامين، ويعد ممثلاً لجمهور المحامين.

وبالنسبة لصدور القرار من عدة أشخاص كذلك نجده مطبقاً في قرارات مجلس الوزراء الفلسطيني، فصدوره يعني أن صدر عن كافة الوزراء، وهذا لا يعني وجود أكثر من إرادة، فالعبرة هنا بمن أصدر القرار بشكل منفرد وإن تعدد، دون أن يشاركه في ذلك المخاطب بالقرار [4].

وكذلك قد يصدر القرار من لجنة تأديب أو مجلس الأمناء في إحدى الجامعات أو القرارات التي تصدر من مجالس الهيئات المحلية، والتي تصدر بأغلبية الأصوات أو بكامل الأعضاء، وفي جميع الأحوال فإن القرار الإداري الصادر عنهم ينسب للمجلس بأكمله وليس من أصدره بموافقته، لذلك تعد قرارات أحادية الجانب بالرغم من تعدد الأشخاص الذين ساهموا في إصدار القرار [5].

وعليه قد تتعد الجهات التي تصدر القرار الإداري وهذا لا يتنافى إطلاقاً مع اعتبار القرار الإداري تعبيراً عن إرادة منفردة، وكذلك القرارات الإدارية التي تأتي أيضاً نتيجة سلسلة من الإجراءات المتبعة، مثل: التوصية التي تصدر عن لجنة وتحيلها إلى صاحب الاختصاص في

---

(1) محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، (قضاء الإلغاء أو الإبطال – قضاء التعويض وأصول الإجراءات، منشورات الحلبي الحقوقية،2002م، ص27.

(2) نصت المادة رقم (41) من قانون المحامين النظاميين على أنه (1- يجتمع المجلس بصورة دورية مرة على الأقل كل إسبوعين ويجوز انعقاده بصورة استثنائية بدعوة من النقيب أو نائبه عند غيابه أو سبعة من أعضائه. 2- يكون اجتماع المجلس صحيحاً بحضور " النصف +1" من أعضائه وتصدر القرارات بأكثرية الحاضرين وإذا تساوت الأصوات رجح الجانب الذي فيه النقيب أو رئيس الجلسة).

(3) محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص27.

(4) محمد سليمان نايف شبير، مبادئ القانون الإداري، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص79.

(5) هاني عبد الرحمن غانم، الوسيط في مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص 179.

إصدار القرار إداري بناء على التوصية لا يتنافى مع اعتبار القرار صادر بإرادة منفردة[1]، وبالتالي فإن التوصيات التي تصدر عن مجلس التأديب للمحامين لا تعد قراراً إدارياً، وإنما توصيات تحال إلى المجلس لإصدار القرار المناسب سواء بإدانته وتوقيع العقوبة المناسبة أم ببراءته [2].

ومن خلال ما تقدم فإن قرارات مجلس نقابة المحامين تصدر قرارتها باجتماعها وذلك بأكثرية الحاضرين، وعليه إذا صدر عن الأكثرية فيعد قراراً إدارياً صادراً بإرادة منفردة عن مجلس النقابة، ولا ينفرد كل عضو من أعضاء المجلس بإصدار قرار بصورة منفردة دون إشراك غيرهم من أعضاء المجلس أثناء اجتماعاتهم، ولا سيما أن مجلس النقابة هو يمثل المصلحة العامة للمحامين.

وفي هذا المقام يثور لدينا تساؤل هام يتمثل في الآتي: هل يجوز لنقيب المحامين باعتباره أعلى هرم داخل المجلس إصدار قرارات إدارية بصورة منفردة دون انعقاد المجلس؟

لقد تطلب القانون أن تصدر القرارات بأكثرية الحاضرين في اجتماع المجلس، وبالتالي لا يجوز للنقيب إصدار قرارات بصورة منفردة، ولكن يجوز له إصدار تعليمات وتوجيهات لا تصل لمرتبة القرار الإداري وتعد من قبيل الأعمال المادية[3]، وما يؤكد ذلك أن صلاحيات النقيب لا تدخل من ضمنها سلطة إصدار قرار بصورة منفردة[4].

---

(1) علي خطار شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، 2003م، ص609.

(2) نصت المادة رقم (34) من قانون المحامين النظاميين على الآتي:(1- بعد أن يتم المجلس التأديبي عمله يرسل المحظر وتوصياته بشأن الشكوى الى المجلس.2- على المجلس أن يصدر قراره بالشكوى إما ببراءة المحامي المشتكي عليه أو بإدانته ومعاقبته بإحدى العقوبات المنصوص عليها في المادة (29) من هذا القانون. 3- للمحامي المدان بمقتضى قرار تأديب الحق في الطعن على قرار الإدانة أمام محكمة العدل العليا خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغه بالقرار).

(3) يقصد بالأعمال المادية تلك التصرفات الصادرة من الإدارة إما قصداً أو خطأً ولا ترتب آثاراً قانونية مباشرة ولا تنشأ أو تلغي أو تعدل مراكز قانونية قائمة.

(4) نصت المادة رقم (44) من قانون المحامين النظاميين على أنه (1- النقيب يمثل النقابة ويرأس الهيئة العامة والمجلس وينفذ قراراتهما ويوقع العقود التي يوافقون عليها، وله حق التقاضي باسم النقابة والتدخل بنفسه أو بواسطة من ينيبه من أعضاء المجلس في أي قضية تهم النقابة واتخاذ صفة المدعي في كل قضية تتعلق بأفعال تمس كرامة النقابة أو كرامة أحد أعضائها. 2- أ. لنقيب المحامين أن يكلف أي محامٍ بخدمة مهنية مجانية يقدمها للنقابة

ولا تتأثر الإرادة المنفردة لتنفيذ القرار إذا كان معلقاً على موافقة الأفراد مثل القرار الذي يقضي بالتعيين أو منح الرخص أو مزاولة المهنة، أو يتطلب قبل صدوره تقديم طلب من صاحب الشأن مثل طلب الاستقالة المقدم وتظل الموافقة أو الرفض للطلب بيد الإدارة [1]، وهذا ما ينطبق على قرارات مجلس نقابة المحامين.

ويرى الباحث: أن عدم موافقة النقابة على طلب الانتساب للنقابة لمدة معينة يعتبر مقبولاً ضمنياً ولا يتعارض مع خاصية الإرادة المنفردة [2]، فهنا نجد أن الإدارة لم تتخذ موقفاً وإنما التزمت الصمت ولم تفصح عن إرادتها المنفردة بقبول الطلب.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن هذه الخاصية هي التي تميز القرار الإداري عن العقد الإداري، بحيث يصدر القرار الإداري بإرادة الإدارة وحدها بالشكل والإجراء الذي يتطلبه القانون، في حين أن العقد هو اجتماع لإرادة المتعاقدين، ولا يكتمل العقد بتوقيع من جانب واحد فلا بد أن يتوافر الإيجاب والقبول من أطراف العقد، وأن تنصرف إرادتهم إلى توقيعه حسب الأصول.

وبالرغم من ذلك وأن العقد يختلف عن القرار إلا أنه يمكن أن تصدر من الإدارة قرارات إدارية تتعلق بالعقود الإدارية وتكون محلاً للطعن بالإلغاء[3].

وتأسيساً على ما سبق أن خاصية القرار الإداري باعتباره عملاً منفرداً هي التي تميزه عن غيره كالعقد الإداري، وأن القرار الإداري هو الذي يصدر من الإدارة دون أي اعتبار لإرادة المخاطب بالقرار الصادر، وهذا لا يتعارض مع القرارات التي تصدر بناء على طلب مقدم إليها كما قلنا سابقاً.

=مرة كل سنة وتقتصر هذه الخدمة المجانية على القيام بأحد الأعمال التالية:... ب- كل محامٍ يرفض دون سبب مقبول تقديم معونة بعد تكليفه بتقديمها أو يهمل بواجب الدفاع بأمانة يتعرض للعقوبات المسلكية).

(1) أنور حمدان الشاعر، مرجع سابق، ص 212.

(2) نصت الفقرة الثالثة من نص المادة رقم (13) من قانون تنظيم مهنة المحاماة على أنه (إذا انقضت مدة الشهرين ولم يصدر المجلس قراره المشار إليه في الفقرة 2 أعلاه اعتبر الطلب مقبولاً ضمناً)

(3) محمد بسيم رشيد أبو حسين، الرقابة القضائية على مشروعية القرار الإداري، رسالة ماجستير جامعة النجاح الوطنية، 2017، ص12.

الفرع الثالث

القرار عمل قانوني

أعمال الإدارة متعددة فليس كل ما يصدر عن الإدارة من تصرفات وأعمال تعد من قبيل القرارات الإدارية بالمعنى الضيق، ولكي يعتبر التصرف أو العمل الصادر عنها قراراً إدارياً فيتطلب ذلك أن يكون عملاً قانونياً وذلك لإحداث أثر قانوني، فالقرار الإداري يكون عملاً قانونياً متى استندت السلطة الإدارية ومن ضمنها نقابة المحامين عند إصدارها وفقاً لما هو مخول لها قانوناً[1].

لذلك لا يعد القرار الإداري من قبيل الأعمال الإدارية المادية [2]، وهذه الخاصية والأثر القانوني للقرار هو الذي يميزه عن الكثير من الأعمال المادية الصادرة عن الإدارة لأنها لا ترتب أي أثر قانوني، وبالتالي لا يجوز الطعن فيها بإلغاء لأنها ليست من الأعمال القانونية ولا تعتبر من القرارات الإدارية ولا تحدث أي تغيير في المراكز القانونية [3].

ويخرج من نطاق القرارات الإدارية والتي تكون قابلة للطعن الإداري بالإلغاء الأعمال التمهيدية والتحضيرية، والمنشورات والتعليمات والأعمال التفسيرية، والإجراءات التنفيذية اللاحقة لصدور القرار، والإجراءات الداخلية والقرارات التي تنتج آثاراً غير جائزة قانوناً، والقرارات التي زال أثرها أو استنفدت آثارها قبل رفع دعوى الإلغاء، فهذه الأعمال لا تقصد بها الإدارة إلى إحداث آثار قانونية [4].

ولذلك فنقابة المحامين شأنها شأن الإدارات العامة فلها الحق في إصدار القرارات الإدارية المتعلقة بالموافقة على الانضمام للنقابة كعضو ومنحه رخصة مزاولة مهنة المحاماة ابتداء، وفي النهاية إحالة المحامي إلى التقاعد وغيرها من القرارات، فجميعها تعد قرارات إدارية لأنها تعتبر من الأعمال القانونية التي ترتب آثاراً قانونية.

---

(1) مرابطي فطيمة الزهراء، مرجع سابق، ص43.

(2) محمد أنور حمادة، القرارات الإدارية ورقابة القضاء، دار الفكر الجامعي، 2004، ص 13.

(3) محمد سليمان نايف شبير، مبادئ القانون الإداري، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص 81.

(4) شريف أحمد يوسف بعلوشة، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص 227.

الفرع الرابع
القرار عمل نهائي

يتمتع القرار الإداري بخاصية أنه عمل نهائي يصدر عن سلطة إدارية مختصة بإصداره [1]، ولكي يكون القرار الإداري موجوداً فلا بد أن يكون العمل القانوني الصادر عن الإدارة نهائياً، وذلك بقابليته للتنفيذ دون أي إجراء لاحق [2]، لذلك فالنهائية لا تحتاج إلى تصديق سلطة أعلى وعليه يوصف العمل القانوني الصادر عن الجهة الإدارية بأنه تنفيذي أو قابل للتنفيذ، إذا كان من شأنه ترتيب أثر قانوني معين سواء بإحداث مركز قانوني أو تعديله أو إلغائه[3].

وصفة النهائية في القرارات الإدارية تنتفي إذا أوجب القانون اللجوء بشأنها إلى سلطة أعلى، ولكنها لا تنتفي إذا أجاز القانون المنظم لها اللجوء إلى نفس مصدر القرار أو سلطة أعلى للتظلم أمامها[4].

ولقد أثار مصطلح النهائية عدة إشكاليات لعدم دقة معناه الأمر الذي دفع القضاء إلى الاجتهاد وإصدار العديد من الأحكام لتحديد المقصود بها، بحيث نجدها تارة تستخدم مصطلح القرار القطعي، وتارة أخرى تسميه القرار التنفيذي، وفي كل مرة تقصد القرار النهائي[5].

ويرى جانب من الفقه ونتفق معه في أن اختيار مصطلح النهائية للدلالة على القرارات التي تقبل الطعن بها غير موفق وليس في محله، ويفضل أن يطلق عليه مصطلح القرار التنفيذي لأن القرار قد يكون نهائياً بالنسبة لسلطة معينة وغير نهائي بالنسبة لسلطة أخرى، فالقرارات الصادرة من مجلس التأديب الابتدائي التي تحتاج إلى تصديق من جهة أعلى هي قرارات نهائية بالنسبة إلى السلطات التي أصدرتها، ولا تعتبر نهائية في دعوى الإلغاء[6].

---

(1) شريف أحمد يوسف بعلوشة، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص 226.

(2) هاني عبد الرحمن غانم، الوسيط في مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص175.

(3) ميسون جريس عيسى الأعرج، مرجع سابق، ص17.

(4) ميسون جريس عيسى الأعرج، مرجع سابق، ص17.

(5) عبد الناصر عبد الله أبو سمهدانة، موسوعة القضاء الإداري في فلسطين، الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص55.

(6) سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الطبعة الثالثة، 1961م، ص366.

وهذا الجانب يفضل إطلاق مصطلح تنفيذي لأنه أكثر دلالة على المعنى المقصود والذي يقبل الطعن بالإلغاء، فالقرار الإداري القابل للتنفيذ هو الذي استنفد جميع مراحل إصداره ولا يحتاج إلى تصديق أو اعتماد من أي سلطة إدارية أخرى[1].

وهناك جانب آخر يرى بأن لفظ النهائية هو أفضل من التنفيذي ويرفضون الابقاء على مصطلح التنفيذي لكون أن لفظ النهائية هو مصطلح مستقر عليه تشريعاً وفقهاً وقضاء وتواتر الشراح على استخدام هذا المصطلح [2].

وبناء عليه وباستقراء النص الخاص في قرار المجلس التأديبي بنقابة المحامين[3] نجد أن المجلس التأديبي يصدر توصيات لمجلس النقابة بشأن الشكوى، وهذه التوصيات ليست قراراً إدارياً كونها ليست نهائية، وأن القرار النهائي هو ذلك القرار الصادر من مجلس النقابة وليس مجلس التأديب، سواء كان صادراً بالبراءة أم الإدانة والمعاقبة، وبالتالي فإن التوصيات لا تعد من قبيل القرارات الإدارية النهائية التي تقبل الطعن بها أمام القضاء الإدارى، وهذا ما استقر عليه الفقه والقضاء بحسب حكم محكمة العدل العليا[4].

وكذلك لقد أكدت محكمة العدل العليا أن ما يصدر عن مجلس التأديب وغير المصادق عليه من قبل جهة أعلى والتي تعد هي صاحبة الاختصاص في إصدار قرار التأديب ليس نهائياً[5]، وكذلك اعتبرت المحكمة أن الإجراء الموقوف على شرط أي الذي يعلق على شرط ولم يتحقق لا يعد قراراً نهائياً [1].

---

(1) سليمان الطماوي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص366.

(2) عبد الناصر عبد الله أبو سمهدانة، موسوعة القضاء الإداري، الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص53.

(3) نصت المادة رقم (34) من قانون تنظيم مهنة المحاماة على الآتي:(1- بعد أن يتم المجلس التأديبي عمله يرسل المحظر وتوصياته بشأن الشكوى الى المجلس.2- على المجلس أن يصدر قراره بالشكوى إما ببراءة المحامي المشتكي عليه أو بإدانته ومعاقبته بإحدى العقوبات المنصوص عليها في المادة (29) من هذا القانون. 3- لمحامي المدان بمقتضى قرار تأديب الحق في الطعن على قرار الإدانة أمام محكمة العدل العليا خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغه بالقرار).

(4) حكم محكمة العدل العليا المنعقدة برام الله في الدعوى الإدارية رقم 192 لسنة 2011م، موقع المقتفي.

(5) قضت محكمة العدل العليا في حيثيات الحكم الصادر في الدعوى الإدارية رقم 52 لسنة 2003 والصادر بتاريخ 2004/6/28م بأنه (أما فيما يتعلق بالقرار الثاني الصادر بتاريخ 2003/10/4 فإننا لا نجد فيه سوى إخبار وإعلام صادر عن رئيس المجلس التأديبي يرفع بموجبه إلى قاضي القضاة قرار المجلس بحق المستدعي

وتأسيساً على ما سبق فإن القرارات الإدارية النهائية هي التي تقبل الطعن بالإلغاء وذلك حسب ما نص عليه المشرع[2]، وما أكدته محكمة العدل العليا في العديد من الأحكام الصادرة عنها[3].

لذلك فإن الأعمال التحضيرية والتمهيدية التي تسبق صدور القرار أو الأعمال اللاحقة لصدوره والتي لا تحدث أي أثر قانوني قبل التصديق عليها كالتوصيات والتوجيهات والاقتراحات والإيضاحات والآراء الاستشارية التي تصدر عن مجلس نقابة المحامين لا تعد قرارات إدارية نهائية قابلة للطعن فيها أمام القضاء الإداري، ولا تأخذ وصف القرار الإداري لكونها لا تحدث آثاراً قانونية[4].

=وهو بالتالي ليس قراراً إدارياً نهائياً بالمعنى المقصود قانوناً وطالما أن مثل هذا القرار يحتاج وفق نص الفقرة الثانية من المادة رقم (17) من قانون المحامين الشرعيين المشار إليه أنفاً للتصديق عليه من قبل قاضي القضاة، وحيث إن مؤدى ذلك لا يضفي على ما جاء في الكتاب الصادر عن رئيس المجلس التأديبي بتاريخ 2003/10/4م صفة القرار الإداري النهائي القابل للطعن فيه أمام محكمة العدل العليا سنداً لما بيناه من أنه يحتاج للمصادقة من قبل جهة أعلى فإن الطعن المنصب عليه يغدو غير مقبول قانوناً).

(1) قضت محكمة العدل العليا المنعقدة برام الله في حيثيات الحكم الصادر في الدعوى رقم 198 لسنة 2015والصادر بتاريخ 2016/4/25م بأنه (.. وحيث إن القرار المطعون فيه المذكور أعلاه يعتبر إجراء موقوفاً على شرط وهو "لحين الانتهاء من موضع الشكوى رقم 2014/151 المقامة ضد المستدعي" وهو قرار معلق على شرط لم يتحقق بعد وهو ليس قراراً إدارياً نهائياً يقبل الطعن به أمام محكمة العدل العليا " قرار محكمة العدل العليا الفلسطينية رقم 2012/162 تاريخ 2014/9/23" الأمر الموجب لعدم قبول الدعوى وهي مستوجبة الرد).

وبذات الحيثيات حكم محكمة العدل العليا المنعقدة برام الله في الدعوى رقم 274 لسنة 2016 الصادر بتاريخ 2017/2/8م.

(2) المادة (33) من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001م.

(3) حكمت محكمة العدل العليا في حيثيات الدعوى الإدارية رقم 22 لسنة 2003م وذلك بتاريخ 2004/5/12م على أنه (حيث يشترط لقبول الدعوى أمام محكمة العدل العليا أن يوجه الطعن ضد قرار إداري نهائي بالمفهوم القانوني لهذا القرار، وحيث إن ما جاء في كتاب المستدعى ضده المطعون فيه لا يشكل قراراً إدارياً بالمعنى القانوني للقرار الإداري)، مشار إليه لدى محمد سليمان شبير، مبادئ القانون الإداري..، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص85.

(4) حمدي قبيلات، الوجيز في القضاء الإداري، دار وائل للنشر، الطبعة الأولى، 2011م، ص216.

وتعد الإعلانات التي تصدرها نقابة المحامين من الأعمال المادية والتي لا تنتج أي أثر قانوني والتي لا ينطبق عليها مفهوم القرار الإداري، وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا في أحكامها[1].

وكذلك لا تعتبر الإعلانات الصادرة عن النقابات المهنية من قبيل القرارت الإدارية، وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا بحيث قضت بأن "الإعلان الصادر عن نقابة المحامين لا يصل إلى درجة القرار ولا يدخل في مناط اختصاص هذه المحكمة التي يجب لانعقاد اختصاصها الإداري النهائي"[2]، وكذلك قضت في حكم آخر برد الدعوى شكلاً [3].

وكذلك في هذا السياق أكدت محكمة العدل العليا بأن الإعلانات الصادرة عن مجلس نقابة محامي فلسطين (م/1) يهيب بجميع المحامين دفع ما عليهم من مستحقات لعام 2003 لكي يتمكنوا من المشاركة في الانتخابات طبقاً للقانون والنظام الداخلي، وأنه لم يصدر أي قرار جديد بشأن دفع الرسوم، وأن هذه الرسوم موضوع الإعلان محل الطلب تقوم النقابة بتحصيلها منذ إنشائها، وأن المستدعي نفسه كان يقوم بتسديدها طوال السنوات السابقة وحتى نهاية عام 2002 مما يجعل دفع المستدعى ضدها الشكلي في محله وبالتالي يتعين رد الطلب)[4].

وتجدر الإشارة في هذا المقام إلى أنه لا يتعارض مع صفة النهائية للقرار الإداري أن يتم تأقيت القرار الإداري، كون أن التأقيت ينصب على آثار القرار الإداري، وكذلك فإن قابلية القرار

---

(1) قضت محكمة العدل العليا المنعقدة برام الله في حيثيات الحكم الصادر في الدعوى رقم 165 لسنة 2016 والصادر بتاريخ 2017/1/30م بأنه (.. وبما أن القرار المطعون فيه في هذه الدعوى جاء من ضمن بيان صادر عن نقابة المحامين يضم شرحاً لعدة أمور منها القرار المطعون فيه الذي هو عبارة عن إعلان منشور عن واقع الحال الذي جرى في ما بين مدقق الحسابات ومجلس النقابة حول الشفافية والصراحة وكشف العيوب والتحفظات على حساب النقابة في السنوات السابقة واللاحقة.. إلخ، ومثل هذا الإعلان البياني لا يرقى إلى درجة القرار الإداري النهائي القابل للتنفيذ وهو غير قابل للطعن بالإلغاء أمام محكمة العدل العليا مما يستوجب عدم قبول الدعوى وهي مستوجبة الرد).

(2) قرار محكمة العدل العليا في رقم (90) لسنة 2000م الصادر بتاريخ 2001/7/12م، مجموعة عويضة، ص63.

(3) قضت محكمة العدل العليا في الدعوى الإدارية رقم 90 لسنة 2000 الصادر بغزة بتاريخ 2000/7/12 على أنه (أن مناط اختصاص هذه المحكمة هو وجود قرار إداري نهائي مع أن المطعون فيه في هذا الطلب هو إعلان صادر عن مجلس نقابة محامين فلسطين م/1 مما يجعل الدفع الشكلي في محله مما يكفى لرد الطلب).

(4)حكم محكمة العدل العليا بغزة في الدعوى الإدارية رقم 2003/15 الصادر بتاريخ 2003/2/8م.

للسحب من قبل الجهة المصدرة له لا ينفي صفة النهائية، وكذلك فإن القرار الموقوف لا يزيل صفة النهائية كونه يوقف أثره بصورة مؤقتة حتى يتم اتخاذ قرار إداري آخر مرتبط به [1].

ولكي ينظم خريج القانون للانتساب للنقابة ولكي يكتسب صفة محامٍ متدرب فهناك عدة إجراءات يجب أن يتخطاها وأن يرفق العديد من المستندات في طلب التدريب المقدم إلى مجلس نقابة المحامين من خلال لجنة وقسم التدريب[2]، فإن ما يصدر عن اللجنة من قرارات بعد فحصها لهذه المستندات لا تعد قراراً إدارياً إلا إذا تم تصديقها من قبل مجلس النقابة، من خلال إصدار قرار إداري نهائي يتضمن إحداث مركز قانوني جديد له وذلك بمنحه صفة المحامي المتدرب.

وكذلك من ضمن الأعمال التحضيرية والأعمال القانونية غير النهائية التي تقوم بها لجنة التأديب لا تعتبر قراراً إدارياً نهائياً، ومثال على ذلك العمل الذي يقضي بإحالة المحامي إلى المجلس التأديبي، فهذا العمل لا يعد قراراً نهائياً وإنما هو قرار تمهيدي لقرار سيصدر عن السلطة المختصة والمتمثلة بمجلس النقابة بناء على توصيات التي تقدم من مجلس التأديب، كون أن هذه التوصيات لا تحدث أي أثر قانوني[3].

وعليه فإن ما يميز القرار الإداري كونه عملاً قانونياً نهائياً أن الأعمال القانونية غير النهائية الصادرة عن الإدارة العامة لا تعتبر قرارات إدارية نهائية، بحيث يعتبر القرار الإداري بعد صدوره وتحقق آثاره القانونية مباشرة ولا يكون ثمة سلطة إدارية للتعقيب عليه أو التصديق عليه[4].

وفي خلاصة هذا الفرع وبناءً على ما تقدم يتضح لنا بأن جميع القرارات والتوصيات والآراء التي تصدرها لجان النقابة لا تعد من قبيل القرارات الإدارية النهائية، ولا تكتسب صفة النهائية إلا بعد اعتمادها والتصديق عليها من قبل المجلس، فإذا صدقت من مجلس النقابة اعتبرت قراراً إدارياً نهائياً قابلاً للطعن فيه بالإلغاء أمام القضاء الإداري، أما إذا لم تصدق عليه أو رفضت التصديق فلا يعد قراراً نهائياً.

---

(1) عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري مرجع سابق، ص399.

(2) نصت الفقرة الثانية من المادة رقم 19 من قانون المحامين النظاميين على أنه (على من يرغب في تسجيل اسمه في سجل المحامين المتدربين أن يقدم طلباً إلى المجلس مرفقاً بالوثائق المطلوبة وفقاً لأحكام هذا القانون).

(3) حمدي قبيلات، الوجيز في القضاء الإداري، مرجع سابق، ص216.

(4) خالد خليل الظاهر، القانون الإداري، مرجع سابق، ص115.

الفرع الخامس

القرار عمل وطني

ذهب اجتهاد الفقه والقضاء الإداري إلى أنه يشترط في القرار الإداري أن يصدر عن سلطة وطنية سواء كانت هذه السلطة مركزية أم لا مركزية، وسواء كانت داخل حدود الدولة أم خارجها، وأن تطبق هذه السلطة قوانين الدولة وتستمد سلطاتها منها، ويترتب على صدور القرار من سلطة وطنية خضوعها لرقابة القضاء الإداري [1] .

أما فيما يتعلق بالقرارات الصادرة عن الأشخاص المعنوية العامة في الدولة باعتبارها من أشخاص القانون العام كالنقابات مثل نقابة المحامين وغيرها؛ فهنا نجد أن القضاء الفلسطيني [2] ومجلس الدولة المصري قد اعتبر أن هذه القرارات التي تصدر عن هذه النقابات هي قرارات إدارية تقبل الطعن فيها بالإلغاء [3].

وفيما يتعلق بالقرارات التي تصدر من سلطة دولية أو أجنبية فلا تعتبر قرارات إدارية تخضع لرقابة القضاء الإداري كالقرارات الصادرة عن السفارات الأجنبية والمنظمات الدولية وفروعها في الدول، أما إذا تعلق الأمر بقرارات إدارية صادرة عن السفارة الفلسطينية في خارج الوطن فتعتبر قرارات إدارية صادرة عن سلطة إدارية وطنية، لأن هذه السفارات تستمد اختصاصها في اتخاذ القرارات من قانون الدولة [4].

وفي نهاية هذا الفرع وبناءً على ما سبق يتضح لنا أن القرارات التي يصدرها مجلس نقابة المحامين هي قرارات إدارية تخضع لرقابة القضاء الإداري الفلسطيني، وذلك لأنها من أشخاص القانون العام، كما ذكرنا سابقا مثلها مثل القرارات الإدارية الصادرة عن سلطات الدولة الوطنية.

---

(1) شريف أحمد يوسف بعلوشة، إجراءات التقاضي أمام القضاء الإداري، مرجع سابق ص344.

(2) حكم محكمة العدل العليا الفلسطينية بقطاع غزة رقم (76) لسنة 1995 الصادر في جلسة 1996م.

(3) حكم المحكمة الادارية العليا المصرية الطعن رقم (2054) الصادر في جلسة 2007/3/24م.

(4) محمد بسيم رشيد أبو حسين، مرجع سابق، ص14.

المبحث الثاني

أنواع القرارات الصادرة عن نقابة المحامين

تنقسم وتتعدد القرارات الإدارية إلى العديد من الأنواع وذلك بحسب الزاوية التي ينظر إليها، بحيث إذا تم النظر إليها حسب المخاطبين بالقرار فإنها تنقسم إلى قرارات فردية وقرارات تنظيمية، وإذا تم النظر إليها بحسب رقابة القضاء عليها فتنقسم إلى قرارات إدارية خاضعة للرقابة القضائية وقرارات غير خاضعة للرقابة، وكذلك قد يتم النظر إليها من زاوية إنشائها، ويمكن أن تقسم إلى قرارات معيبة وقرارات منعدمة وذلك من حيث آثارها[1].

وبناء على ما تقدم يمكن لنا الإلمام بأنواع القرارات الإدارية وذلك من خلال تقسيم هذا المبحث إلى عدة مطلب، على النحو الآتي:

- **المطلب الأول: القرارات الإدارية حسب المخاطبين بها**
- **المطلب الثاني: القرارات الإدارية حسب خضوعها لرقابة القضاء**
- **المطلب الثالث: القرارات الإدارية من حيث إنشائها للآثار**
- **المطلب الرابع: القرارات الإدارية من حيث آثارها بالنسبة للأفراد**

(1) عبد ربه إبراهيم محمود حبيب، الرقابة القضائية على القرارات الإدارية في فلسطين، دراسة تحليلية، رسالة ماجستير، أكاديمية الإدارة والسياسة للدراسات العليا، 2019 م، ص26.

المطلب الأول

القرارات الإدارية حسب المخاطبين بها (من حيث موضوعها)

تنقسم القرارات الإدارية وذلك بالنظر إلى المخاطبين في هذا القرار إلى قسمين، وهما القرارت الإدارية الفردية والقرارات الإدارية التنظيمية، وهي على النحو الآتي.

أولاً: القرارات الإدارية الفردية:

يقصد بالقرارات الفردية هي تلك القرارت التي تخاطب فرداً معيناً بذاته، أو عدداً من الأفراد معينين بذواتهم وتطبق عليهم دون غيرهم، وهي كذلك التي تنشأ مراكز قانونية خاصة بحالات فردية متصلة بشخص معين أو أشخاص معينين تستنفد موضوعها لمجرد تطبيقها مرة واحدة، ومثال على ذلك قرار التعيين الصادر بتوظيف شخص ما [1].

ولا يتعارض مع كون أن القرار فردي صدوره ومخاطبة أكثر من شخص، بحيث يكون القرار فردياً رغم كثرة عدد الصادر بشأنهم القرار الإداري[2]، فالعبرة ليست في قلة أو كثرة الأشخاص المخاطبين لكي نطلق عليه مصطلح القرار الفردي وإنما هي في تحديد هؤلاء الأفراد بذواتهم، كون أن القرار الإداري صدر بأسمائهم [3].

وتستنفد القرارات الفردية مضمونها بمجرد تطبيقها على الحالة أو الحالات المذكورة أو على الفرد أو الأفراد المعينين [4].

وبالنسبة لموضوع دراستنا بخصوص القرارات الإدارية الصادرة عن نقابة المحامين، فقد تصدر مجلس نقابة المحامين قراراً إدارياً متعلقاً بمحامٍ بذاته أو عدد محدود من المحامين، ومن الأمثلة على القرارت الفردية الصادرة عن نقابة المحامين إصدار قرار من مجلس النقابة بقبول

---

(1) أنور حمدان الشاعر، مرجع سابق، ص 230، هاني عبد الرحمن غانم، الوسيط في مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص 263.

(2) محمد الشافعي أبو راس، القانون الإداري، مرجع سابق، ص307.

(3) أعاد علي الحمود القيسي، مرجع سابق، ص466.

(4) عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص451.

طلب أحد الأشخاص للانتساب للنقابة، وكذلك القرار الصادر بشطب المحامي من السجلات سواء للمتدربين أم المزاولين، وكذلك القرار الصادر عن المجلس بإحالة أحد المحامين إلى التقاعد.

ثانياً: القرارات التنظيمية (اللائحية):

تتعدد المصطلحات التي تطلق على القرارات التنظيمية بحيث يطلق عليها مصطلح المراسيم التنظيمية[1]، وكذلك يطلق عليها أيضاً اللوائح الإدارية والتشريع الفرعي والثانوي والنظم والأنظمة، ويقصد بها مجموعة القواعد القانونية الصادرة عن السلطة الإدارية في الدولة، حيث إنها تخاطب الأفراد بصفاتهم وليس بذواتهم [2].

ويقصد بالقرارات التنظيمية تلك القرارات التي تتضمن قواعد عامة مجردة تصدرها السلطات الإدارية المختصة، لكي تطبق على كل شخص في المركز القانوني الذي تتوافر في شروط هذه القاعدة [3].

ولا عبرة بعدد من ينطبق عليهم القرار، فالقرار الصادر بتحديد مبلغ راتب رئيس مجلس الوزراء يعتبر قراراً تنظيمياً رغم أن المخاطب به شخص واحد، ويرجع ذلك إلى أن القرار لا يحدد مرتب رئيس وزراء محدد باسمه وبذاته، وإنما ينطبق كل شخص يوجد في هذا المركز، وهو أنه يشغل منصب رئيس مجلس الوزراء [4].

ولا تختلف القرارات الإدارية التنظيمية عن قواعد القانون العادي، وذلك يرجع إلى أن القانون والقرار التنظيمي ذو طابع عام ومجرد، وبالرغم من ذلك فإن القرار التنظيمي يعد في مرتبة أدنى من القانون العادي، لذلك يطلق عليه القانون الفرعي أو اللائحي أو الثانوي[5]، والاختلاف يرجع إلى السلطة المصدرة له بحيث إن القانون يصدر عن السلطة التشريعية [6].

---

(1) عمر محمد الشوبكي، رقابة القضاء على قرارات الإدارة العامة في إنجلترا مع المقارنة بالنظام الأردني، رسالة دكتوراه جامعة القاهرة، 1988، ص156.

(2) هاني عبد الرحمن غانم، الوسيط في مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، 262.

(3) محمد أنور حمادة، مرجع سابق، ص38.

(4) محمد الشافعي أبو راس، القانون الإداري، مرجع سابق، ص307.

(5) محمد سليمان نايف شبير، مبادئ القانون الإداري، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص146.

(6) خالد خليل ظاهر، مرجع سابق، ص195.

وإن كانت القاعدة العامة في مجال القوانين والتي تقضي بالتدرج الهرمي للقوانين؛ فهناك قاعدة في في مجال القرارات الإدارية بحيث تقضي هذه القاعدة تدرج القرارات الإدارية، مما يعني ضرورة وضع القرارات الإدارية في منظومة هرمية، بحيث نحدد قوة كل قرار وما إذا كان في مكانته مخالفة قرار آخر من عدمه[1]، فالقرار التنظيمي يحتل مرتبة أعلى من القرار الفردي في سلم التدرج القانوني، وبناء على ذلك يخضع القرار الفردي للقرار التنظيمي من الناحيتين الشكلية والموضوعية، ويختلف القرار التنظيمي عن القرار الفردي في أن القرار التنظيمي يبقى مجال تطبيقه قائماً حتى في المستقبل، بعكس القرار الفردي الذي يستنفد محتواه بمجرد تطبيقه [2].

ويعتبر هذا التقسيم من أهم التقسيمات الإدارية لما ينتج عنه من نتائج تتعلق بالنظام القانوني الذي يخضع له كل من القرارات الفردية والقرارات التنظيمية[3].

وبخصوص مجال دراستنا في هذا الموضوع فلقد أصدرت نقابة المحامين العديد من اللوائح ومنها اللائحة التنظيمية رقم (1) لسنة 2009 بشأن تنظيم السندات العدلية والشركات والعقود التي تنظم من قبل المحامين، وذلك بقرار تنظيمي من قبل الهيئة العامة وفق ما أعطاها القانون من صلاحية، كما وأصدر مجلس نقابة المحامين لائحة آداب مهنة المحاماة، وذلك وفق الصلاحيات الممنوحة له قانوناً [4].

(1) محمد الشافعي أبو راس، القانون الإداري، مرجع سابق، 306.

(2) محمد خالد شهاب المعاضيدي، القرار الإداري المضاد (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعة، الإسكندرية، 2016، ص60.

(3) هاني عبد الرحمن غانم، الوسيط في مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص262.

(4) المادة رقم 42 من قانون المحامين النظاميين رقم لسنة 1999م وتعديلاته.

المطلب الثاني

القرارات الإدارية حسب خضوعها لرقابة قضاء الإلغاء

حماية لمبدأ المشروعية الإدارية[1] فقد نص المشرع الفلسطيني على أنه يحظر النص في القوانين على تحصين أي قرار أو عمل إداري من رقابة القضاء[2].

وبالتالي لا يجوز للقانون الخاص بمهنة المحاماة النص على تحصين القرارات الصادرة عنه من رقابة القضاء، وعليه فإن جميع القرارات الصادرة عن مجلس نقابة المحامين تخضع لرقابة القضاء، ولا يمكن اعتبارها من أعمال السيادة لإخراجها من الرقابة القضائية.

وإعمالاً لمبدأ المشروعية هناك خطأ شائع بالخلط بين مصطلحين المشروعية والشرعية في حين أنهما مصطلحان مختلفان، حيث إن المشروعية تعني سيادة القانون أي تطبيق جميع قواعده وأحكامه على كل من الحاكم والمحكوم على حد سواء، وبالتالي فإن يفترض أن جميع أعمال الإدارة صدرت صحيحة ومتفقة مع صحيح القانون بمفهومه الواسع، في حين أن الشرعية تعني معنى أوسع من احترام قواعد القانون الوضعي [3].

وبحسب الأصل العام فإن القضاء الإداري يباشر البحث في مدى مشروعية أعمال الإدارة ومن ضمنها القرار محل الطعن، ومن ثم الحكم برد الدعوى في حال ثبوت مشروعية القرار، وفي حال ثبوت عدم مشروعيته فيحكم بإلغاء القرار الإداري، أو الحكم بالتعويض للمتضرر، حسب

---

(1) بعرف مبدأ المشروعية بأنه هو الخضوع التام للقانون سواء من جانب الدولة أو الأفراد وهو ما يعبر عنه خضوع الحاكم والمحكوم للقانون وسيادة القانون.

وبالتدقيق في قواعد القانون الأساسي المعدل لعام 2003 وتعديلاته، نجده أخذ بمصطلح مبدأ سيادة القانون كمرادف لمصطلح مبدا المشروعية، وما يؤكد ذلك صياغة مقدمة القانون الأساسي، وكذلك نص المادة السادسة من القانون المذكور عندما قضت بأن (مبدأ سيادة القانون أساس الحكم في فلسطين، وتخضع للقانون جميع السلطات والأجهزة والهيئات والمؤسسات والأشخاص)، وهذا ما أخذت به محكمة العدل العليا إذ لم تفرق بين مبدأ المشروعية وسيادة القانون، ويعتبر خضوع الجميع للقانون هي النواة لميلاد مبدأ المشروعية وأول تطبيقاته، وتحقيقاً لمبدأ المشروعية فإن جميع الفلسطينيين يخضعون للقانون والقضاء وذلك على قدم المساواة، وهذا ما قضت به المادة رقم (9) من القانون الأساسي.

(2) الفقرة الثانية من المادة رقم (30) من القانون الأساسي.

(3) محمد خالد شهاب المعاضيدي، مرجع سابق، ص66.

طلبات الخصوم إذا ظهرت عدم شرعية القرار، وذلك وفقاً لمبدأ المشروعية أو مبدأ سيادة القانون، وهناك استثناء على الأصل العام وهو خروج بعض الأعمال من رقابة القضاء [1].

وبناء على ذلك فتنقسم القرارات الإدارية من حيث خضوعها للرقابة القضائية إلى قرارات إدارية خاضعة لرقابة القضاء الإداري، وقرارات غير خاضعة لرقابة القضاء الإداري وهي ما يطلق عليه أعمال السيادة.

وتعد أعمال السيادة نقطة سوداء في جبين مبدأ المشروعية، لكون أن هذه الأعمال تعد محصنة من رقابة القضاء، وأنها قد تلحق ضرراً ببعض الأشخاص، الأمر الذي يتطلب معه تعويضهم على الأقل [2].

ومن ضمن الأعمال السيادية غير الخاضعة للرقابة الأعمال المتصلة بعلاقة الحكومة بالمجلس التشريعي أو علاقة الحكومة بالدول الأجنبية وما توقعه من اتفاقيات.

ولقد عرفت محكمة العدل العليا أعمال السيادة بأنها (هي تلك الأعمال أو الإجراءات 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)، بينما القرارات الإدارية هي التي تصدر عنها تطبيقاً للقوانين والأنظمة وتعبيراً عن المصالح الجارية للجمهور، فهي عمل إداري وليست من أعمال السيادة، وبالتالي يجوز الطعن بهذه القرارات أمام محكمة العدل العليا[3].

---

(1) خالد خليل الظاهر، القانون الإداري، (دراسة مقارنة)، الكتاب الثاني، المرفق العام – الضبط الإداري – القرار الإداري – العقود الإدارية – الأموال العامة، الطبعة الأولى، دار المسيرة، 1997م، ص195.

(2) حمدي القبيلات، مرجع سابق، ص71.

(3) حكم محكمة العدل العليا في الدعوى رقم 85 لسنة 1998م المنعقدة برام الله بجلسة 1999/17م، موسوعة المقتفي.

المطلب الثالث

القرارات الإدارية من حيث إنشائها

تنقسم القرارات الإدارية من حيث إنشائها للمراكز القانونية إلى قرارات إدارية منشئة، وقرارات إدارية كاشفة، لذلك فإننا سنتناول كل قسم على حدة، وذلك النحو الآتي:

أولاً : القرارات الإدارية المنشئة:

يقصد بها هي القرارات التي يترتب عليها إنشاء مراكز قانونية جديدة أو إحداث تغيير في المراكز القانونية القائمة بالتعديل أو الإلغاء، سواء كانت هذه المراكز عامة أم خاصة، كالقرار الصادر بتعيين موظف عام أو ترقيته أو فصله [1]، ومثال على ذلك تقديم طلب للانتساب لنقابة المحامين دون توافر كافة شروط التسجيل اللازمة، وقيام مجلس النقابة برفض طلب الانتساب لأنه مخالف للمادة رقم (3)[2] وبذلك تكون أصدرت قراراً منشئاً.

والقرارت الإدارية المنشئة هي وحدها ما يجوز الطعن فيها باللجوء إلى قاضي الإلغاء، وذلك لتأثيرها في المراكز القانونية للأفراد، وحفاظاً على استقرار المراكز القانونية فإنه يتعين سحب أو إلغاء القرار من قبل الإدارة، أو الطلب من القضاء إلغاء القرار الإداري خلال المدة القانونية، وهي ستون يوماً [3] مع الإحتفاظ بخصوصية قرارات نقابة المحامين، بحيث يتم الطعن بها خلال الموعد المحدد بقانون المحامين النظاميين[4].

---

(1) هاني عبد الرحمن غانم، الوسيط في مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص260.

(2) نصت المادة رقم (3) على أنه يشترط فيمن يطلب تسجيله في سجل المحامين أن يكون 1- فلسطينياً 2- حاصلاً على شهادة الحقوق أو الشريعة والقانون من أحدى الجامعات الفلسطينية أو على شهادة من إحدى الجامعات الأخرى معادلة لها طبقاً لأحكام القانون 3- مقيماً في فلسطين 4- محمود السيرة والسمعة، وغير محكوم عليه من محكمة فلسطينية مختصة في جناية أو جنحة مخلة بالشرف أو الأمانة 5- متمتعاً بالأهلية المدنية الكاملة 6- أتم التدريب على مهنة المحاماة وفقاً لأحكام هذا القانون).

(3) محمد سليمان نايف شبير، مبادئ القانون الإداري، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص 153وما بعدها.

(4) نصت المادة رقم (46) من قانون المحامين على أنه (1- يجوز الطعن في قرارات الهيئة العامة للنقابة وقرارات المجلس أمام المحكمة العليا خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ التبليغ بالقرار. 2- إذا لم يصدر قرار من المجلس بشأن أي طلب يقدم إليه خلال ثلاثين يوم من تاريخ تقديمه يعتبر الطلب موافق عليه ضمنياً).

ثانياً: القرارات الإدارية الكاشفة:

يقصد بالقرارات الإدارية الكاشفة هي (تلك القرارات التي يتمثل دورها في تقرير حالة قانونية مسبقاً ولا تحدث تغييراً في المراكز القانونية، كقرار فصل بسبب الحكم عليه بجريمة يترتب على ارتكابها فصله بنص القانون)[1]، وعليه فإن القرار الكاشف هو الذي يقتصر دوره على التأكيد على قرار قانوني مسبق بموجب نص قانوني أو قرار إداري سابق [2].

ومن أمثلة القرار الإداري الكاشف القرار الذي يحيل الموظف إلى التقاعد وذلك بمجرد بلوغه سن الستون عام المحدد بنص قانون الخدمة المدنية [3]، وبالنسبة لموضع دراستنا فهناك قرارات تصدر من مجلس نقابة المحامين وتعد كاشفة، منها كأن يصدر مجلس نقابة المحامين قراراً بشطب بعض المحامين المخالفين بعد صدور حكم من المحكمة بحكم جنائي، وبذلك يكون قد فقد أحد الشروط التي يجب أن تتوافر أثناء مدة مزاولة المهنة وهي شروط التسجيل، وبهذا يكون قرار النقابة كاشفاً لحكم المحكمة.

وتتمثل أهمية التفرقة بين القرارات الإدارية المنشئة والقرارات الكاشفة في جانبين، فالجانب الأول يتمثل في مبدأ رجعية القرارات الإدارية بحيث إن القرارات الإدارية المنشئة لا تنتج آثارها الا بالنسبة للمستقبل فقط أما القرارات الإدارية الكاشفة فإن آثارها تترتب من تاريخ نشأة المركز القانوني الذي تكشف عنه، فهي لا تحدث آثاراً قانونية بذاتها، والجانب الثاني يظهر في مسألة سحب القرارات الإدارية، حيث يجوز للإدارة سحب القرارت الإدارية الكاشفة بشكل مطلق في أي وقت دون التقيد بميعاد محدد، في حين أن القرارات المنشئة لا يجوز سحبها كلها، بل يجوز سحب بعضها بشرط أن تتقيد الإدارة بإجراء السحب بموعد الإلغاء[4].

=كما ونصت الفقرة الثالثة من المادة (34) من قانون المحامين النظاميين على أنه (3- للمحامي المدان بمقتضى قرار تأديبي الحق في الطعن على قرار الإدانة أمام محكمة العدل العليا خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغه بالقرار).

(1) خالد خليل الظاهر، القانون الإداري، الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص 193.

(2) محمد سليمان نايف شبير، مبادئ القانون الإداري، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص 153.

(3) نص المادة رقم (96) (97) من قانون الخدمة المدنية.

(4) عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص444.

ويتمتع القرار الكاشف بأن له أثر رجعي يمتد إلى تاريخ قيام المركز القانوني وذلك بتاريخ القرار المنشئ، وبالتالي لا تتقيد الإدارة بميعاد قانوني محدد لسحبه أو إلغائه، وذلك على عكس القرار المنشئ كما قلنا سابقا بأنه يكون مقيداً بميعاد معين، وهذا لأن القرار الذي تصدره الإدارة بعد قرارها المنشئ لا يضيف جديداً لذلك لا يخضع للطعن بالإلغاء[1]

ويترتب على أن القرارات الإدارية الكاشفة التي لا تؤدي إلى إحداث أي تغيير في المراكز القانونية للأفراد لا تقبل الطعن بالإلغاء[2].

ويتضح لنا مما سبق أن القرارات المنشئة هي تلك القرارات التي تؤثر في المراكز القانونية سواء بإحداث مركز قانوني جديد أو بتعديل مركز قانوني قائم أو إلغاء وإنهاء مركز قانوني، وذلك على النقيض من القرارات الكاشفة والتي لا تحدث أي تأثير في المراكز القانونية، الأمر الذي ترتب معه أن القرارات المنشئة هي وحدها ما تقبل الطعن بالإلغاء والتقيد بميعاد محدد للجوء للقضاء، وكذلك تتقيد الإدارة بهذا الموعد لسحب أو إلغاء القرار خلال الميعاد القانوني المحدد للجوء للقضاء، وذلك على عكس القرار الكاشف الذي لا يجوز الطعن فيه بالإلغاء ولا تتقيد الإدارة بموعد محدد لسحبه أو إلغائه.

(1) محمد سليمان نايف شبير، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 340.

(2) محمد سليمان نايف شبير، مبادئ القانون الإداري، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص 154.

المطلب الرابع

القرارات الإدارية من حيث آثارها ونفاذها بحق الأفراد

الأصل أن غالبية القرارات نافذة بحق الأفراد أي ملزمة لهم وعليهم احترامها وإلا أجبروا على تنفيذها، وبجانب هذه الصورة توجد صور أخرى من القرارات الإدارية لا تتمتع بهذه الخاصية، ومن ثم فهي غير نافذة بحق الأفراد مثل المنشورات والتعاميم والتعليمات التي تصدر من الإدارة [1]، فالقرارات الإدارية ملزمة للأفراد وهم ملزمون باحترامها والخضوع لمقتضياتها إختيارياً أو إجبارياً، وهناك مجموعة من القرارات يقتصر أثرها القانوني على الإدارة فقط ولا يكون لها تأثير في مواجهة المخاطبين بالقرار، ويطلق عليها مسمى الإجراءات الداخلية كالتعليمات والتوجيهات الصادرة عن المسؤولين الإداريين، وهذه الإجراءات لا ترتب أي أثر قانوني بالنسبة للأفراد [2]، وكذلك فالأعمال التحضيرية لا ترتب أي أثر قانوني بالنسبة للأفراد، لذلك فهي تخرج من نطاق رقابة القضاء الإداري[3].

وبناء على ما سبق فإن ما تصدره الإدارة من قرارات إدارية تكون ملزمة للأفراد وذلك احتراماً وخضوعا لها، وأيضاً بالإضافة إلى ذلك فهناك طائفة أخرى من القرارت يكون أثرها القانوني مقتصراً على الإدارة والعاملين بها، دون أن يكون لها تأثير على الأفراد، وتسمى بالإجراءات الداخلية كالتوجيهات والتعليمات الصادرة عن الرؤساء الإداريين للمرؤوسين ضماناً لحسن سير المرافق العامة مبدئياً، هذه الإجراءات لما كانت لا تترتب أي آثار قانونية بالنسبة

---

(1) هاني عبد الرحمن غانم، الوسيط في مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص261

(2) مصطفى أبو زيد فهي، القضاء الإداري ومجلس الدولة (قضاء الإلغاء)، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2004، ص116.

(3) يقصد بالإجراءات الداخلية هي (العلاقة بين الرؤساء والمرؤوسين وما يصدرونه إليهم من أوامر أو ملاحظات تتعلق بسير العمل الداخلي وأسلوب توزيعه وما تصدره الهيئات المختلفة للمحافظة على الأمن العام) ويقصد بالأعمال التحضيرية (الأعمال التي لا تنتج آثاراً قانونية من تلقاء نفسها، فهي في حقيقتها تمهيد لإصدار قرار إداري، ومن هذه الأعمال الاقتراحات والاستشارات والتوجيهات وتشكيل اللجان، وغير ذلك من الأعمال التي تتصف بالتحضير لاتخاذ قرار إداري ولكن لا تحدث بذاتها آثاراً قانونية) راجع بذلك: محمد أنور حمادة، مرجع سابق، ص17 وما بعدها.

للأفراد والعاملين بالإدارة، وأيضاً فلا يمكن أن يكون موضوع الطعن أمام القضاء لانعدام شرط المصلحة بالنسبة للغير في مواجهة الإدارة [1].

وبالرغم من تمتع التعليمات والمنشورات بقيمة قانونية ملزمة إلا أنها لا تقبل الطعن فيها بالإلغاء باعتبارها تترجم ما يأتي في القوانين واللوائح، وتضع قواعدها موضع التطبيق والتنفيذ بصورة مفصلة، ولا تأتي بجديد، لذلك لا تؤثر في المراكز القانونية للأفراد ولا تحدث تغييراً فيها، وتعد في حكم الأعمال المادية، ويطلق عليها مسمى التعليمات المجردة، ومثالها منشورات الترقية التي تضعها الإدارة على لوحات الإعلان لتفسير أحكام القانون واللوائح المتعلقة بالترقية، إلا أنه متى تضمنت هذه الأعمال أحكاماً جديدة لم ترد في القانون أو اللائحة وفرضت التزامات لم تكن موجودة من قبل، وتصبح قرارات إدارية حقيقية ومن ثم تقبل الطعن بالإلغاء [2].

(1) عبد ربه ابراهيم محمد حبيب، مرجع سابق، ص 30.

(2) محمد سليمان نايف شبير، مبادئ القانون الإداري، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص 158.

الفصل الثانـي
التعريف بالرقابة القضائية وشروط تحريكها على قرارات نقابة المحامين

❖ المبحث الأول: مفهوم الرقابة القضائية على قرارات نقابة المحامين

❖ المبحث الثاني: شروط تحريك الرقابة القضائية على قرارات نقابة المحامين

الفصل الثاني
التعريف بالرقابة القضائية وشروط تحريكها
على قرارات نقابة المحامين

تمهيد وتقسيم:

تعد الرقابة القضائية على جميع الأعمال والقرارات من الضمانات الدستورية التي كفلها القانون الأساسي لحماية المشروعية وعدم الخروج عنها لأي سبب كان ومن أي شخص كان، لذلك تشكل الرقابة القضائية على القرارات الإدارية الصادرة عن مجلس نقابة المحامين أحد الضمانات الأساسية لاحترام حقوق وحريات المحامين المنتسبين لنقابة المحامين، والذي يشكل هذا القرار مساساً بمراكزهم القانونية.

وبجانب الرقابة القضائية كوسيلة لحماية المشروعية الإدارية فهناك وسائل أخرى للرقابة على قرارات نقابة المحامين، بحيث تراقب نقابة المحامين على قرارتها وهذا ما يسمى بالرقابة الإدارية الذاتية.

وتتعدد أنواع الرقابة القضائية على قرارات نقابة المحامين، بحيث يستطيع صاحب المصلحة اللجوء إلى القضاء إما مطالباً إلغاء القرار الإداري خلال الميعاد القانوني، وإما أن يطالب بالتعويض عن الخسارة والضرر الذي لحق به نتيجة القرار الإداري، وقد يلجأ إلى القضاء مطالباً الإلغاء والتعويض معاً وذلك وفق النظام والأسلوب المتبع في الدولة.

وللجوء إلى القضاء والمطالبة بإعمال رقابته على قرارات نقابة المحامين فهذا يتطلب توافر عدة شروط في الشخص طالب الحماية والرقابة، وشروط تتعلق بالمحل، وشروط تتعلق بالميعاد والإجراءات.

وللوصول والإلمام بما تقدم فهذا يتطلب منا تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين، بحيث نتناول مفهوم الرقابة القضائية وتميزها عن الرقابة الإدارية وذلك في المبحث الأول، في حين أننا سنتطرق إلى شروط تحريك الرقابة القضائية على قرارات نقابة المحامين في مبحث ثانٍ، وذلك على النحو الآتي:

- **المبحث الأول: مفهوم الرقابة القضائية على قرارات نقابة المحامين**
- **المبحث الثاني: شروط تحريك الرقابة القضائية على قرارات نقابة المحامين**

المبحث الأول

مفهوم الرقابة القضائية على قرارات نقابة المحامين

تقوم النقابات المهنية والتي من ضمنها نقابة المحامين بالعديد من الأعمال والأنشطة، والتي من شأنها تسعى لحماية مصالح أعضائها والدفاع عنهم، ولمشروعية نشاطها فإن أعمال ونشاطات هذه المنظمات تخضع للرقابة بكافة أنواعها سواء كانت رقابة إدارية أم رقابة قضائية، والتي هي محور دراستنا وذلك للتأكد من مدى مشروعية أعمالها ونشاطاتها[1].

إضافة إلى حاجة المحامين المخاطبين بقرارات مجلس نقابة المحامين إلى رقيب على سلطة الإدارة لا سيما وأن الانحراف من طبيعة البشر، وأن أنجع موانع الظلم هو الرقابة – لأن السلطة بلا رقيب تقضي إلى الظلم [2].

لذلك تعد الرقابة القضائية الوسيلة الأكثر فاعلية ونجاحاً لمراقبة أعمال الإدارة، بحيث يجبر المواطن الإدارة على احترام القانون، وذلك من خلال متابعة ومراقبة الإدارة أمام القضاء الإداري [3]، لذلك تشكل الرقابة القضائية الضمان الحقيقي والوافي لسيادة القانون، وإن هذا المبدأ يفقد قيمته من الناحية العملية إذا لم يوجد بجانبه قضاء حر ومستقل يحميه من الاعتداء عليه ويدفع عنه الطغيان، ويكون القاضي ملزماً بالفصل في الدعوى، وإلا اعتبر مرتكباً لجريمة إنكار العدالة[4]. وهذا ما يمكن تطبيقه على قرارات نقابة المحامين، بحيث يمكن للمحامي الصادر بحقه أي قرار مخالف للقانون أن يلجأ للقضاء الإداري لإجبار النقابة على احترام القانون وإلغاء هذا القرار الإداري الصادر عنها.

ولقد فرض القضاء الإداري رقابته على مشروعية أعمال الإدارة وذلك لسببين، فأعمال الإدارة والقرارات الصادرة عنها لها علاقة وثيقة بحقوق وحريات الأفراد، وكذلك تتمتع الإدارة بالسلطة التقديرية في اتخاذ قراراتها الإدارية المتعلقة بتلك الحقوق والحريات[5].

---

(1) مرابطي فطيمة الزهراء، مرجع سابق، ص 79.

(2) عمر محمد علي السيوى، الرقابة الإدارية، جامعة القاهرة، ص1.

(3) بقواسي نعيمة، الرقابة القضائية على القرارات الإدارية، مذكرة نهاية الدراسة لاستكمال متطلبات شهادة الماستر، جامعة زيان، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، 2014م، ص29.

(4) عبد الحميد كمال حشيش، مبادئ القضاء الإداري، المجلد الأول (مبدأ المشروعية – مجلس الدولة: تنظيمه – اختصاصاته)، دار النهضة العربية ، ص148، عمر محمد علي السيوى، الرقابة الإدارية، جامعة القاهرة، بدون سنة، ص 10.

(5) عبد الناصر عبدالله أبو سمهدانة، الخصومة الإدارية ومستقبل القضاء الإداري في فلسطين، (دراسة مقارنة)، رسالة لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق، جامعة عين شمس، 2009م، ص65.

فبالنسبة لدعوى الإلغاء والتي من خلالها يمارس القضاء الإداري رقابته على القرارات الإدارية الصادرة عن الإدارة؛ نجد أن القضاء في بعض الأحكام تجاوز صلاحياته، وذلك عندما وضع جدولاً زمنياً جديداً للعملية الانتخابية ولاجتماع الهيئة العامة برمتها، وذلك في الأحكام الصادرة عن المحكمة العليا في الدعوى رقم 2021/109 + 221/116، والصادر بتاريخ 2021/7/5م [1]، الأمر الذي نجده خالف القاعدة العامة والتي بموجبها يتقيد القاضي بما يطلبه الخصوم.

والرقابة القضائية هي رقابة قانونية يمارسها القضاء بناء على طلب من صاحب المصلحة للتحقق من مدى مشروعية العمل الإداري ليقف عند حد المشروعية أو عدمها، وإن وجدت أضرار عن العمل الإداري فله أن يحكم بالتعويض وذلك بحسب طلب الطاعن [2].

ويقصد بالرقابة القضائية هي (إسناد الرقابة على مشروعية أعمال الإدارة إلى السلطة القضائية باعتبارها سلطة مستقلة دستورياً عن السلطة التنفيذية وفروعها من الجهات الإدارية)[3].

والرقابة القضائية بشكل عام تتولاها المحاكم على مختلف درجاتها وأنواعها سواء كانت محاكم عادية أم إدارية أم دستورية أم جنائية، وهي التي تتكون من مجموعها السلطة القضائية المستقلة طبقاً للدستور عن باقي السلطات العامة، وتختص وفقاً للدستور أيضاً بفحص منازعات الأفراد فيما بينهم أو فيما بينهم وبين الإدارة بإنزال حكم القانون على هذه المنازعات [4].

أما بالنسبة للرقابة القضائية على القرارات الإدارية بما فيها القرارات الصادرة عن نقابة المحامين فتتولاها المحاكم الإدارية، وهذا ما نص عليه قانون الفصل في المنازعات الإدارية، وكذلك القرار بقانون في المواد الخاصة باختصاص المحكمة الإدارية[5]، وكذلك ما نص عليه

---

(1) حكم المحكمة العليا (محكمة النقض بصفتها الإدارية) برام الله في لدعوى رقم 2021/109+2021/116 الصادر بتاريخ 2021/7/5م.

(2) محمد سليمان نايف شبير، القضاء الإداري في فلسطين، "مشروعية أعمال الإدارة والرقابة عليها – أساليب الرقابة القضائية والتنظيم القضائي في فلسطين – دعوى الإلغاء"، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 2015م، ص196.

(3) محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الأول (مبدأ المشروعية وتنظيم القضاء الإداري – الاختصاص القضائي لمجلس شورى الدولة)، منشورات الحلبي الحقوقية، 2002م، ص81.

(4) سامي جمال الدين، القضاء الإداري، الرقابة على أعمال الإدارة، (مبدأ المشروعية – تنظيم القضاء الإداري)، (دراسة مقارنة)، منشأة المعارف، 2003، ص304.

(5) نصت المادة رقم (3) من قانون الفصل في المنازعات الإدارية على أنه (تختص المحكمة الإدارية بالنظر في ما يلي:... 2- الاستدعاءات التي يقدمها ذوو الشأن بإلغاء اللوائح أو الأنظمة أو القرارات الإدارية النهائية الماسة بالأشخاص أو الأموال الصادرة عن أشخاص القانون العام بما في ذلك النقابات) ويقابلها المادة (20) من القرار

قانون المحامين النظاميين، حيث نص على أن الطعن في القرارات الصادرة عن مجلس نقابة المحامين يكون أمام العدل العليا خلال ثلاثين يوماً من التبليغ، وفي مقابل ذلك منح الاختصاص للمحكمة العليا، وذلك للنظر في الطعون في القرارات الصادرة عن الهيئة العامة، خلال خمسة عشر يوماً من التبليغ.

ولإيضاح التمييز الذي حصل بين قرارات الهيئة العامة وقرارات المجلس وخصوصاً أن كلاهما قرارات إدارية بالنسبة للمحكمة المختصة بنظر الطعون المتعلقة بهما، وذلك ما هو منصوص عليه في قانون المحامين وفق قانون المحامين، فقد تم إجراء مقابلة مع الأستاذ/ علي الدن [1] وأفاد بأن المحكمة المختصة بالنظر في قرارات نقابة المحامين تختلف باختلاف نوع القرار، حيث إن القرارات الصادرة عن مجلس النقابة سواء كانت تأديبية أم غيرها يتم الطعن بها أمام المحكمة إدارية، أما قرارات الهيئة العامة فإنها قرارات سيادية مصيرية يكون الطعن بها لدى المحكمة العليا، وأشار إلى حكم محكمة العدل العليا برام الله رقم 359 لسنة 2011 الصادر بتاريخ 2012/1/30.

وأضاف أن محكمة العدل العليا قبل إصدار قانون الفصل في المنازعات كانت تمثل القضاء الإداري بدرجة واحدة وبعد ذلك أصبحت الدرجة الثانية، في حين أن المحكمة العليا قد تنعقد من محكمة النقض، كون أن المحكمة العليا هي أعلى محكمة وتنعقد إما بصفتها محكمة نقض أو بصفتها محكمة عدل عليا، فالمشرع إن كان يريد أن يكون نظر النزاع لمحكمة العدل العليا لذكر ذلك كما نص عليه سابقاً.

وتجدر الإشارة إلى أنه بصدور قانون الفصل في المنازعات الإدارية وكذلك القرار بقانون بشأن المحاكم الإدارية انتهى هذا الخلاف، لكون أن القانون أعطى صلاحية نظر المنازعات الإدارية بنقابة المحامين للمحكمة الإدارية فقط، وأن محكمة العدل العليا هي الدرجة الثانية والتي يستأنف أمامها أحكام المحكمة الإدارية، وبالتالي تمثل رقابة القضاء على قرارات القضاء.

=بقانون المطبق في المحافظات الشمالية بحيث نصت على أنه (1- تختص المحكمة الإدارية دون غيرها بالآتي:.... ب- الطعون التي يقدمها ذوو الشأن بإلغاء اللوائح أو الأنظمة أو القرارات الإدارية النهائية الصادرة عن أشخاص القانون العام بما في ذلك النقابات المهنية...).

(1) مقابلة مع الأستاذ/ علي الدن عضو مجلس نقابة المحامين بمركز غزة ، بمكتبه الكائن في نقابة المحامين، وذلك من الساعة 12 حتى 1.30 وذلك بتاريخ 2022/3/28م.

لذلك فإن المحكمة الإدارية هي صاحبة الاختصاص سواء كانت القرارات الصادرة من الهيئة العامة أم من مجلس النقابة، فلا تفرقة بينهما لأن كلاهما تعد قرارات إدارية فيتم الطعن بها أمام المحكمة الإدارية كدرجة أولى.

وتختلف الدول في تنظيم هذه الرقابة فمنها ما جعل ولاية النظر في كافة المنازعات سواء فيما بين الأفراد أو فيما بين الأفراد وبين الإدارة للمحاكم العادية، ومنها ما يسندها إلى المحاكم الإدارية للنظر في المنازعات الإدارية، وهذه الدول التي تتبع النظام القضائي المزدوج [1].

ويقصد بنظام القضاء الموحد هو ذلك النظام الذي يقوم على وجود قضاء واحد في الدولة يطبق قانوناً واحداً، سواء على منازعات الأفراد مع بعضهم البعض، أم في منازعات الإدارة مع الأفراد فهذه المنازعات تتداعى أمام جهة قضاء واحد ويطبق عليها ذات القانون [2]، في حين أنه يقصد بالقضاء المزدوج هو (إفراد جهة قضائية قائمة بذاتها ومستقلة تماماً عن جهة القضاء العادي للنظر في المنازعات الإدارية، فلا ترفع المنازعة الإدارية أمام القضاء العادي إلا إستثناء، وبمقتضى نص قانوني)[3].

وتتعدد صور الرقابة القضائية التي يمارسها القضاء الإداري وذلك بحسب ما يطلبه الخصم من القاضي، فقد يطلب إلغاء القرار الإداري ففي هذه الحالة تكون رقابة قضاء الإلغاء [4]، وقد يطلب التعويض عن الأضرار التي لحقت به نتيجة إصدار القرار الإداري، ففي هذه الحالة تكون رقابة قضاء التعويض [5]، وقد يطلب من القاضي فحص مشروعية القرار لاستبعاده من التطبيق في الدعوى الأصلية دون إلغائه، ففي هذه الحالة تكون رقابة قضاء فحص المشروعية [6].

---

(1) محمود الجبوري، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1998م، ص26.

(2) جابر نصار، البسيط في القضاء الإداري، (دراسة في تجليات مجلس الدولة المصري وإبداعه في حماية مبدأ المشروعية)، دار النهضة العربية،2012/2011،ص45.

(3)عبد الفتاح حسن، القضاء الإداري، الجزء الأول، قضاء الإلغاء، مكتبة الجلاء الجديدة، ص17.

(4) راجع بخصوص قضاء الإلغاء كل من: محمد سليمان نايف شبير، قضاء الإلغاء في دولة فلسطين، مرجع سابق، عبد الفتاح حسن، القضاء الإداري، الجزء الأول، قضاء الإلغاء، مرجع سابق.

(5) بخصوص قضاء التعويض راجع: مجدي مدحت النهري، مسئولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية– قضاء التعويض، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996–1997م، سليمان محمد الطماوي، قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، 2003م.

(6) بخصوص قضاء فحص المشروعية راجع رسالة ماجستير: عائد نضال سعيد مطر،، قضاء فحص المشروعية، مرجع سابق.

والرقابة القضائية في فلسطين على القرارات الإدارية الصادرة عن نقابة المحامين تتم على درجتين، لكون أن التقاضي أمام القضاء الإداري يتم من خلال درجتين، وهذا ما نص عليه قانون الفصل في المنازعات المطبق في المحافظات الجنوبية [1]، وكذلك القرار بقانون المطبق في المحافظات الشمالية[2].

ولاستقرار المراكز القانونية والفصل في المنازعات الإدارية فإننا نوصي القضاء بالعمل على سرعة إنهاء الدعاوى الإدارية المتعلقة بنقابة المحامين، وذلك منعاً لإطالة أمد التقاضي مما يؤدي إلى ضياع حقوق المتقاضين.

وتجدر الإشارة إلى أن الرقابة القضائية على قرارات نقابة المحامين في أغلب الأوقات تتم بصورة دعوى إلغاء، والتي يقصد فيها المطالبة من القاضي الإداري مراقبة مشروعية القرار الإداري، وتستهدف من وراء ذلك إلغائه لمخالفته قواعد القانون [3]، فالمقصود بدعوى الإلغاء هي دعوى قضائية عينية ترفع إلى محكمة القضاء الإداري من كل ذي مصلحة تضرر من جراء صدور قرار إداري نهائي من جهة الإدارة وأثره في مركزه القانوني مستهدفاً مخاصمة هذا القرار، وإلغاءه وإصدار أمر للإدارة بالرجوع إلى ما كانت عليه قبل صدور القرار [4].

ومن خلال التعريفات السابقة يعرف الباحث دعوى الإلغاء بالنسبة لقرارات نقابة المحامين بأنها: وسيلة قضائية بيد المتضرر من القرار الإداري الصادر عن مجلس نقابة المحامين لإعمال رقابة القضاء الإداري على القرار وصولاً إلى إلغائه وإنهاء كافة آثاره واعتباره كأن لم يكن.

وفي النهاية نصل إلى أن النظام المتبع في المحافظات الشمالية والمحافظات الجنوبية أصبح متشابهاً بالرغم من اختلاف القوانين المطبقة في كل محافظة وذلك نتيجة الانقسام البغيض، لذلك نجد أن القرارات تخضع لرقابة المحاكم الإدارية، وأن التقاضي يتم على درجتين باختلاف مسميات محكمة الدرجة الثانية، وأصبحت المحاكم الإدارية في كافة المحافظات تختص بالنظر في طلبات التعويض عن الأضرار المترتبة نتيجة القرارات.

---

(1) نصت المادة رقم (1) من قانون الفصل في المنازعات الإدارية على أنه (تنظر المنازعات الإدارية في فلسطين على درجتين: 1- المحكمة الإدارية. 2- محكمة العدل العليا).

(2) نصت المادة رقم (6) من القرار بقانون رقم (41) لسنة 2020م على أنه (1- تكون المحاكم الإدارية على درجتي أ- المحكمة الإدارية ب- المحكمة الإدارية العليا).

(3) حكم محكمة العدل العليا برام الله في الدعوى الإدارية رقم 95 لسنة 2008 الصادر بتاريخ 2009/5/20م.

(4) شريف أحمد يوسف بعلوشة، دعوى إلغاء القرار الإداري، (دراسة تحليلية مقارنة)، رسالة ماجستير، جامعة الأزهر بغزة، 2010م، ص1.

المبحث الثاني

شروط تحريك الرقابة القضائية

لا يستطيع القاضي الإداري أثناء تأديته لوظيفته القضائية أن يتدخل في الدعوى والمنازعة الإدارية من تلقاء نفسه؛ إلا إذا رفعت إليه عن طريق إقامة الدعوى التي تعد وسيلة لممارسة الرقابة القضائية[1]، ولإقامة ورفع أي دعوى قضائية لإعمال القضاء الإداري رقابته على القرار الإداري بشكل عام يجب أن تتوافر عدة شروط، ولا يختلف الأمر بالنسبة لشروط إعمال رقابة القضاء على القرارات الإدارية الصادرة عن نقابة المحامين النظاميين عن شروط الرقابة القضائية بشكل عام.

وعليه فكل ما في الأمر أن هناك شروطاً عامة وهي مسلم بها كالأهلية، فلا يعقل أن يكون محامياً ليس له أهلية، وكذلك بالنسبة للصفة فمن المسلم أن القرار الصادر عن النقابة يخاطب محامياً، وبالتالي فالصفة مفترضة في الطعن المتعلق بالقرار الصادر عن مجلس نقابة المحامين.

وعليه يتضح لنا بأن شروط الرقابة منها ما هو متعلق بشخص الطاعن، وهناك ما هو متعلق بمحل الطعن المتمثل بالقرار الإداري، وهناك ما يتعلق بميعاد وإجراءات إعمال هذه الرقابة.

لذلك وبناء على ما سبق ذكره فإننا سنتناول شروط إقامة الدعوى لإعمال الرقابة القضائية من خلال تقسيم هذا المبحث إلى أربعة مطالب، بحيث سنتناول شرط المصلحة في المطلب الأول، ومن ثم سنتطرق في المطلب الثاني لشرط وجود القرار الإداري، وبعد ذلك سنتحدث في المطلب الثالث عن شرط الميعاد القانوني، وفي النهاية سنتناول شرط الإجراءات في المطلب الرابع، وذلك على النحو الآتي:-

- **المطلب الأول: شرط المصلحة والصفة.**
- **المطلب الثاني: شرط وجود القرار الإداري (المحل).**
- **المطلب الثالث: شرط الميعاد القانوني.**
- **المطلب الرابع: شرط الإجراءات.**

---

(1) ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، (مبدأ المشروعية – لجان التوفيق في المنازعات الإدارية – تنظيم القضاء الإداري – اختصاص القضاء الإداري – ولاية القضاء الإداري – قضاء الإلغاء – قضاء التعويض – قضاء التأديب – الطعن في الأحكام)، منشأة المعارف، 2000م ، ص265.

المطلب الأول

شرط المصلحة والصفة

يعتبر شرط المصلحة والصفة في مجال التقاضي بشكل عام من المبادئ المستقرة، بحيث لا دعوى قضائية بدون مصلحة فالمصلحة هنا هي المبرر لوجود الدعوى القضائية [1]، وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا في الأحكام الصادر عنها[2]، لذلك يعد هذا الشرط في الدعوى الإدارية من الشروط الشكلية الأساسية لقبول الدعوى شكلاً ومن ثم البدء في إجراءات النظر من حيث الموضوع وفق الأصول المتبعة، الأمر التي ترتب عليه إجماع الفقه والقضاء في شأن الدعوى الإدارية إلى القول بأنه لا دعوى بدون مصلحة[3].

ويقصد بالمصلحة والصفة هي (الفائدة القانونية التي يسعى المدعي إلى تحقيقها في الدعوى التي يقيمها وقد تتمثل المصلحة في حماية حقه أو في الحصول على تعويض مادي أو أدبي إذا توافرت الأسباب القانونية)[4]، والمصلحة الشخصية لإعمال رقابة قاضي الإلغاء على القرارات تتمثل في الحالة القانونية التي يكون الشخص في مركز قانوني خاص يتميز عن سائر الأفراد، بحيث يؤثر القرار المطعون فيه بالإلغاء على هذه المصلحة، والتي تستهدف بالأساس الدفاع عن مبدأ المشروعية الإدارية بحيث يكفي لتحريكها من قبل شخص معين أن يكون في وضع قانوني يؤثر عليه القرار المطعون فيه تأثيراً مباشراً[5].

لذلك فصاحب الصفة هو ذاته صاحب المصلحة في الدعوى أو من ينوب عليه قانوناً أو اتفاقاً، ويظهر الفرق بين الصفة والمصلحة بوضوح في الدعاوى التي ترفعها الأشخاص الاعتبارية، إذ إن صاحب المصلحة فيها هو الشخص الاعتباري، أما صاحب الصفة فهو ممثل هذا الشخص[6].

---

(1) ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص292.

(2) حكم محكمة العدل العليا المنعقدة في رام الله في الدعوى الإدارية رقم 216 لسنة 2017 الصادر بتاريخ 2018/3/28م.

(3) أمجد نعيم الأغا، القضاء الإداري في فلسطين، 2011م، ص 117.

(4) أمجد نعيم الأغا، مرجع سابق، ص117.

(5) شريف أحمد يوسف بعلوشة، إجراءات التقاضي أمام القضاء الإداري، (دراسة تحليلية مقارنة)، الطبعة الأولى، مركز الدراسات العربية، 2016م، ص117.

(6) وليد عبد الرحمن مزهر، عمر صالح الأخرس، مرجع سابق، ص 151.

وبتتبع القانون الخاص بالفصل في المنازعات الإدارية رقم (3) لسنة 2016م المطبق في المحافظات الجنوبية نجد بأن لم يتطرق إلى شرط المصلحة، في حين نجد بأن القرار بقانون رقم (41) لسنة 2020م بشأن المحاكم الإدارية المطبق في المحافظات الشمالية نص على شرط المصلحة، وتطلب أن يكون مقدم الطلب أو الطعن الإداري له صفة ومصلحة شخصية [1].

لذلك يعد قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية الفلسطيني الشريعة العامة فيما لم يرد فيه نص بقانون خاص يتعلق بالدعوى الإدارية، وذلك بما ينسجم ويتفق مع طبيعة الدعوى الإدارية، وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا الفلسطينية برام الله[2]، وبالتالي نجد أن القانون المذكور قد نص على توافر المصلحة في الشخص الذي يقيم الدعوى أو أي طلب، ويمكن أن تكون المصلحة محتملة، وإذا لم تتوافر المصلحة تقضي المحكمة من تلقاء نفسها بعدم قبول الدعوى [3].

وعليه بتتبع النصوص الخاصة في المصلحة التي تطلبها قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية نجد أنها لم تتضمن جميع الشروط الواجب توافرها في المصلحة، بحيث تضمنت شرط شخصية المصلحة، وشرط قانونية المصلحة، وشرط قيام المصلحة، ولم تتضمن شرط أن تكون المصلحة مباشرة، وبناء على ذلك نتفق مع توصية الدكتور عبد الله الفرا[4]، ونوصي المشرع بتعديل نص المادة رقم (3) من قانون أصول المحاكمات ليصبح كالآتي: (لا يقبل طلب أو دفع أو طعن لا يكون لصاحبه مصلحة شخصية ومباشرة وقائمة يقرها القانون).

---

(1) نصت الفقرة الخامسة من المادة رقم (20) من القرار بقانون رقم (41) لسنة 2020م بشأن المحاكم الإدارية على أنه (لا تقبل الطلبات أو الطعون المقدمة إلى المحكمة الإدارية ممن ليس له فيها صفة ومصلحة شخصية).

(2) قررت محكمة العدل العليا في أحد حيثياتها بأنه (ولما كانت المحكمة تطبق أصول المحاكمات المدنية والتجارية فيما يتعلق بالدعوى المدنية والتجارية عند النظر في الطعون الإدارية فيما لم يرد فيه نص خاص بالأصول المتبعة بمحكمة القضاء الإداري باعتبار أن القانون المذكور هو قانون القاضي فيما لم يرد فيه نص خاص) قرار رقم (43) لسنة 2005 الصادر بجلسة 2005/10/4م، مشار إليه لدى شريف أحمد يوسف بعلوشة، إجراءات التقاضي، مرجع سابق، ص114.

(3) نصت المادة رقم (3) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم 2 لسنة 2001 على أنه (1- لا تقبل دعوى أو طلب أو دفع أو طعن لا يكون لصاحبه مصلحة قائمة فيه يقرها القانون2- تكفي المصلحة المحتملة إذا كان الغرض من الطلب الاحتياط لدفع ضرر محدق أو الاستيثاق لحق يخشى زوال دليله عند النزاع فيه3- إذا لم تتوافر المصلحة وفقاً للفقرتين السابقتين قضت المحكمة من تلقاء نفسها بعدم قبول الدعوى).

(4) عبد الله خليل الفرا، سلطة القاضي التقديرية في ظل قانون أصول المحاكمات المدنية الفلسطينية، رسالة دكتوراه، معهد البحوث والدراسات العربية (مصر) 2008م، ص 187.

فيقصد بالمصلحة الشخصية (أن يكون الطاعن في مركز قانوني أو حالة قانونية يؤثر فيها القرار المطعون فيه بحيث يعود عليه إلغاء القرار بمنفعة أي كان نوعها)، والمصلحة المباشرة يراد بها (المصلحة التي تعود بالمنفعة على الطاعن مباشرة من جراء إلغاء القرار الإداري)[1].

لذلك يشترط في المصلحة لكي تقبل الدعوى القضائية وذلك كوسيلة لإعمال الرقابة القضائية على قرارات الإدارة أن تكون المصلحة شخصية ومباشرة، ويجب أن تكون المصلحة متوافرة وقت رفع الدعوى دون اشتراط أن تستمر هذه المصلحة أثناء سير الدعوى حتى الفصل فيها، وهذا يرجع إلى الطبيعة الموضوعية للدعوى[2]، لذلك استقر الفقه والقضاء الإداري على أن المصلحة في دعوى الإلغاء تتوافر عندما يتأثر الطاعن من القرار المطعون فيه تأثيراً مباشراً، بحيث تكون له مصلحة شخصية مباشرة مادية أو أدبية في طلب إلغاء القرار الإداري[3].

وتتميز المصلحة في الرقابة القضائية الإدارية عن رقابة القضاء العادي في أن معنى المصلحة في دعوى الإلغاء تعد أكثر اتساعاً عن المصلحة في الدعاوى العادية، والتي تعني أن يكون لرافع الدعوى حق شخصي قد اعتدي عليه بغض النظر عن نوع الحق، في حين أن المصلحة أمام القضاء الإداري لا تشترط في رافع الدعوى أن يكون هناك حق قد مسه القرار الإداري المطعون فيه، بل يكفي أن يكون القرار قد مس حالة قانونية خاصة بالطاعن التي تجعل له مصلحة مباشرة في الطعن[4].

وباعتبار الدعوى الإدارية التي تقدم من شخص مختصماً فيها نقابة المحامين دعوى قضائية؛ فهذا يتطلب توافر المصلحة التي تطلبها القانون في الطاعن، وذلك بصدور قرار إداري نهائي يؤثر في مركزه، وإلا قضت المحكمة بعدم قبول دعواه شكلاً لعدم توافر المصلحة، لذلك نجد أن محكمة العدل العليا اعتبرت أن قيام أحد ورثة المحامي المتوفي بالطعن في قرار رفض التسجيل في سجلات المحامين المزاولين ليس فيه مصلحة، لأن مهنة المحاماة من المهن التي لا يمكن توريثها إلى أي من ورثة المحامي، دون الإخلال بحقهم في إعمال الرقابة القضائية للمطالبة

---

(1) محمود الجبوري، مرجع سابق، ص 77.

(2) محسن خليل، القضاء الإداري اللبناني ورقابته لأعمال الإدارة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، بيروت، 1978، ص398.

(3) محمد أبو الهيجاء، سليمان البطارسة، رقابة القضاء الإداري على قرارات التأديب الصادرة عن نقابة المحامين الأردنيين، جامعة عمان العربية، المجلد الأول، العدد الأول، 2018م، ص186.

(4) محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص39.

بحقوق المتوفي [1]، وما يؤكد على أن المصلحة تثبت لغير المحامي كورثته وذلك عند المطالبة بالحقوق التقاعدية[2].

وتتحقق المصلحة في الطعن بسجلات الهيئة العامة كما قضت محكمة العدل العليا إلى أي محامٍ يرشح نفسه لعضوية مجلس النقابة أو النقيب فيها لأن ذلك يتعلق بنتيجة الانتخابات[3].

وهناك مصلحة جماعية تختلف عن المصلحة الفردية مثل المصلحة التي تمنح للشخصيات المعنوية بما فيها النقابات المهنية، بحيث إن المصلحة الجماعية للهيئة ذاتها على اعتبارها من الأشخاص المعنوية هنا يحق للنقابة طلب إلغاء القرارات الإدارية إذا ما ألحقت هذه الأخيرة ضرراً بالأهداف التي أنشئت من أجلها هذه الهيئات أو لصالحها العام، أو إذا ما ألحقت ضرراً لصالح جميع أعضائها على حد سواء [4]. ولقد أكدت محكمة العدل العليا في أحد حيثياتها بأن النقابة وحدها هي من تقدر مصلحة أعضاء الهيئة العامة [5].

---

(1) قضت محكمة العدل العليا في الحكم الصادر في الدعوى الإدارية رقم 16 لسنة 2002 الصادر برام الله بتاريخ 2002/12/18م على أنه (أن المستدعي قد توفي وبما أن قضاء محكمة العدل العليا هو قضاء إلغاء والمستدعى طعن بقرار مجلس نقابة المحامين القاضي برفض تسجيله في سجلات المحامين المزاولين، وبما أن هذه المهنة من المهن التي لا يمكن توريثها إلى أي من ورثة المستدعى مما يترتب عليه عدم وجود مصلحة شخصية ومباشرة لأي من ورثة المستدعى لمتابعة الطعن أمام محكمة العدل العليا مما يستوجب رد الدعوى شكلاً).

(2) حيث جاء في حيثيات حكم المحكمة الإدارية بغزة بالاستدعاء رقم 2019/114 الصادر بتاريخ 2021/4/29م بأنه المحكمة خلصت إلى (1- أن المستدعية في الاستدعاء الراهن هي أرملة المحامي =المرحوم/ هاشم حمدان أو زهري ((رحمه الله)) وإنها بصفتها المذكورة تعتبر من الخلف العام للمحامي المذكور، =وبالتالي فإن صفتها في تقديم الاستدعاء ثابتة صحيحة ولا تشوبها شائبة كونها صاحبة مصلحة في تقديم الاستدعاء، وبالتالي فإن الدفع بانعدام الصفة الواردة في اللائحة الجوابية المقدمة من المستدعى ضدها يكون في غير محله).

(3) قضت محكمة العدل العليا في الدعوى الإدارية رقم 14 لسنة 2009 الصادر بغزة بتاريخ 2011/5/31م على أنه (تتوافر المصلحة الحقيقية والمباشرة للمحامي المرشح لعضوية مجلس النقابة في ضبط سجل الهيئة العمومية، بحيث يستبعد من الأعضاء الذي يحق لهم مباشرة الانتخابات النقابية كل من ليس بمحام مزاول حسب الأصول، لأن ذلك يحدد فرص الفوز لبعض المرشحين ويحدد من هم أعضاء المجلس المقبل للنقابة الذين سوف يتحملون المسؤولية الخاصة والعامة المناطة بنقابة المحامين).

(4) محسن خليل، مرجع سابق، ص397.

(5) حيث جاء في حيثيات الحكم الصادر في الاستئناف الإداري رقم (2017/82) الصادر عن محكمة العدل العليا بغزة بتاريخ 2018/4/29م بأنه (وبذات الجلسة التمس وكيل المستأنف ضدها رد الاستئناف لعدم وجود صفة ومصلحة للمستأنف وأضاف إن إدارة أموال النقابة منوطة بمجلس النقابة المنتخب بموجب نص المادة رقم 42 /3 من قانون المحامين رقم 3/ 1999 التي حدد صلاحيات المجلس ومن ضمنهاإدارة شئون النقابة وأموالها وتحصيل

وتتوافر المصلحة لجميع المحامين في الحق في الطعن في أي قرار يصدر عن مجلس نقابة المحامين والذي يقضي بتسجيل محام في سجل المحامين، وهذا ما نص عليه المشرع في قانون المحامين النظاميين[1]، **وبالتالي يحق لكل ذي مصلحة من جموع المحامين أن يطعن في قرارات التسجيل لأنها تتعلق بسجلات لكون التسجيل يرتبط بمدى توافر الشروط القانونية المطلوب توافرها فيمن يطلب التسجيل في سجلات المحامين، وهذه الشروط منصوص عليها في قانون تنظيم مهنة المحاماة والتي من ضمنها أن يكون حاصلاً على شهادة الحقوق[2]، وفي هذا المقام ذهبت محكمة العدل العليا إلى تحديد المقصود بشهادة الحقوق[3]، أما إذا رفضت النقابة**

=الرسوم المستحقة لها وأضاف أيضاً بأن القرار المستأنف بالاستئناف الراهن لا علاقة له بالاستدعاء الأصلي رقم 90 /2017 المنظور أمام المحكمة الإدارية، وبالتالي هو خارج نطاق الخصومة كما وأن من يقدر مصلحة المحامين هو المجلس المنتخب وهو المسائل وفق القانون، ومن ثم التمس رفض الاستئناف... وبعد الإطلاع على الأوراق وتدقيقها وعلى المذكرة القانونية المقدمة من المستأنف ومن ثم إجراء المداولة القانونية فقد تبين لهذه المحكمة بأن ما أورده المستأنف في استئنافه ما هو إلا تكرار لما طرحه في طلبه الفرعي لدى المحكمة الإدارية بغزة التي أصابت فيما قررته من رفض الطلب المستأنف في حين لم يأت المستأنف على صفحات استئنافه هذا بجديد كما ونؤكد على حقيقة الصلاحية الممنوحة لمجلس النقابة بموجب المادة 3/42 من قانون المحامين رقم 1999/3 في تحصيل موارد النقابة وإدارتها تحت طائلة المساءلة من خلال الهيئة العامة ووفقاً للقانون).

(1) نصت الفقرة الخامسة من المادة رقم (13) من قانون المحامين النظاميين على أنه (لأي محامي الحق في الطعن في أي قرار يصدر عن المجلس يقضي بتسجيل محام في سجل المحامين).

(2) نصت المادة رقم (3) على أنه يشترط فيمن يطلب تسجيله في سجل المحامين أن يكون 1- فلسطينياً 2- حاصلاً على شهادة الحقوق أو الشريعة والقانون من أحدى الجامعات الفلسطينية أو على شهادة من إحدى الجامعات الأخرى معادلة لها طبقاً لأحكام القانون 3- مقيماً في فلسطين 4- محمود السيرة والسمعة، وغير محكوم عليه من محكمة فلسطينية مختصة في جناية أو جنحة مخلة بالشرف أو الأمانة 5- متمتعاً بالأهلية المدنية الكاملة 6- أتم التدريب على مهنة المحاماة وفقاً لأحكام هذا القانون)

(3) لقد عرفت محكمة العدل العليا االمنعقدة برام الله شهادة الحقوق وذلك في حكمها في الدعوى الإدارية رقم 63 لسنة 2016 الصادر بتاريخ 2017/1/9م وهذا ما نجده في حيثياتها والتي جائت على النحو الآتي (بالتدقيق والمداولة وبعد الاطلاع على لائحة الدعوى واللائحة الجوابية والبينات المقدمة وسماع أقوال الطرفين تجد المحكمة ان المادة (2/3) من قانون نقابة المحامين النظاميين الفلسطينيين رقم 3 لسنة 99 تنص على انه (يشترط لمن يطلب تسجيله في سجل المحامين أن يكون حاصلاً على شهادة الحقوق او الشريعة والقانون من إحدى الجامعات الفلسطينية أو على شهادة من إحدى الجامعات الأخرى معادلة لها طبقاً لأحكام القانون) والمقصود بشهادة الحقوق هي شهادة البكالوريوس في الحقوق كالشهادة الصادرة من جامعة عين شمس في جمهورية مصر العربية أو الشريعة و القانون كالشهادة الصادرة من جامعة الأزهر في مصر العربية أي إن شهادة البكالوريوس والتي مدتها أربع سنوات دراسية من كلية الحقوق هي الأساس الأول للمحامي الذي يطلب تسجيله في سجل المحامين

التسجيل فتتوافر المصلحة فقط لمن رفض تسجيل اسمه في السجلات ولا تتوافر لجموع المحامين.

ونظراً لأن شرط المصلحة يعد متعلقاً بالنظام العام فلذلك فيمكن للقاضي والمحكمة إثارته من تلقاء نفسها دون الحاجة لطلب من الخصم، وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا في أحد أحكامها[1]، لذلك نجد بأن محكمة العدل العليا قضت برد الدعوى لعدم توافر الصفة والمصلحة [2].

=النظاميين، وحسب ما هو واضح من البينات المقدمة في هذه الدعوى أن المدعي غير حاصل على شهادة البكالوريوس في الحقوق من أية جامعة مما يعني أنه لا يحق له التسجيل في سجل المحامين النظاميين ويكون القرار المطعون فيه متفقاً وأحكام القانون، وإن ما أبداه وكيل المدعي أمر غير وارد وتكون الدعوى مستوجبة الرد).

(1) قضت محكمة العدل العليا في الدعوى رقم (98) لسنة 2011م المنعقدة برام الله بجلسة 2011/6/8م بأنه (وحيث إن وجود المصلحة واستمرارها هو شرط لقبول الدعوى وهو شرط يتعلق بالنظام العام تملك المحكمة إثارته من تلقاء ذاتها فإنه يتعين عدم قبول الطعن).

(2) حيث جاء في حيثيات الحكم الصادر في الدعوى الإدارية رقم 82 لسنة 2018م والصادر من محكمة العدل العليا والمنعقدة في رام الله بتاريخ 2018/6/13 على أنه (وبالتدقيق والمداولة وبعد الاطلاع على لائحة الدعوى والمذكرة المقدمة من قبل وكيل المستدعيين تجد المحكمة أن من المبادئ المستقر فقهاً وقضاء أن المصلحة هي مناط الدعوى فلا دعوى بدون مصلحة، وفي دعوى الإلغاء فإن قيام المصلحة هو شرط أساسي في قبول الدعوى لأن دعوى الإلغاء وإن تميزت بأنها دعوى عينية تقوم على اختصام القرار الإداري وإن كان الحكم الصادر بإلغائه يعدمه إلا أن هذه الدعوى لا تخرج عن كونها خصومة قضائية مناطها توافر شرط المصلحة في رفعها واستمرار هذا الشرط خلال الخصومة إلى أن يفصل فيها.

وبما أنه قد استقر الفقه والقضاء الإداري على أنه يشترط في رافع دعوى الإلغاء "إلى جانب شرط المصلحة" أن تكون له صفة والصفة هي ما للشخص من شأن في رفع الدعوى وإبداء دفاعه عنها لكون الصفة شرط لمباشرة الدعوى أمام القضاء، إذ قد يكون الشخص صاحب مصلحة تجيز له طلب إلغاء القرار ومع ذلك لا يجوز له مباشرة هذه الدعوى بنفسه لانعدام أهليته القانونية باتخاذ أي إجراء، لأنه قد يكون صاحب الصفة الحقيقية شخص آخر غيره مثل الرئيس أو الوصي أو النائب، وينبني على ذلك أنه إذا انتفت الصفة تكون الدعوى غير مقبولة ويمكن إثارة هذا الدفع في أي مرحلة من مراحل الدعوى كانت عليها لأن هذا الأمر من النظام العام يحق للمحكمة إثارته حتى ولو لم يثره أحد من الأفراد لذلك تعتبر الصفة شرطاً لازماً وضروري في إقامة الدعوى وهو مستقل عن شرط المصلحة.

بما أن نقابة المحامين وجدت لتنظيم شؤون المحاماة والمحامين والقرار المطعون فيه يتعلق بالمحامين الحائزين على شهادات الحقوق والذين تقدموا إلى نقابة المحامين وسجلوا أسماءهم وأخذوا رقم سجل بأنهم محامين متدربين و/ أو محامين أساتذة، وبما أن المستدعيين ليسوا محامين وغير حائزين على شهادة الحقوق فإنه لا مصلحة ولا صفة لهم في الطعن في القرار المطعون فيه الأمر الموجب لعدم قبول الدعوى وهي مستوجبة الرد).

وكذلك الحكم الصادر من محكمة العدل العليا المنعقدة برام الله في الدعوى الإدارية رقم 99 لسنة 2018م والصادر بتاريخ 2018/6/13م.

ويتحقق التمسك بالدفع بانعدام المصلحة في تقديم الاستدعاء عند تقديم الاستدعاء من شخص آخر غير المخاطب بالقرار الإداري، وكذلك عند تقديم الاستدعاء من المخاطب بالقرار الإداري بعد طلبه أو موافقته على القرار الإداري، وكذلك عند زوال مصلحة المستدعي أثناء النظر في الاستدعاء الإداري[1].

وبناء على ماتقدم فلا يجوز لزوجة المحامي أن تتقدم باستدعاء إداري ضد نقابة المحامين تطالب إلغاء قرار إداري موضوعه عقوبة تأديبية، وذلك لانعدام المصلحة الشخصية لدى الزوجة، ففي هذه الحالة سيقوم المستدعى ضده بالدفع بانعدام المصلحة.

وتأكيداً على ما تم ذكره بخصوص المصلحة التي تتطلب في رافع الطعن أمام القضاء الإداري، فهناك مصلحة جماعية أخرى تثبت لجميع المحامين للتقدم بشكاوى ضد أي شخص يزاول مهنة المحاماة وهذا ما نصت عليه الفقرة الثالثة من المادة رقم (18) من قانون المحامين النظاميين[2].

ويرى الباحث: أن المصلحة تتحقق لجموع المحامين (مصلحة جماعية) في الطعن على أي قرار يقضي بستجيل محامٍ في سجلات المحامين، في حين أنه إذا رفض المجلس التسجيل فتتحقق المصلحة الشخصية (المصلحة الفردية) للشخص الذي رفض تسجيله في سجلات المحامين.

وبالتالي تثبت المصلحة الجماعية لجميع المحامين في نقابة المحامين للتقدم بشكوى ضد أي محامٍ زاول المحاماة دون وجه مشروع.

ونميل لرأي الدكتور وليد مزهر بأن المحامي الذي يحق له اللجوء إلى القضاء لإعمال رقابته على قرارات نقابة المحامين يجب أن تتوافر في المصلحة الشخصية المباشرة، وذلك في وقت إقامة الدعوى الإدارية، فإذا لم تتوافر المصلحة في الشخص رافع الطعن الإداري فيحق للخصم أن يدفع بعدم توافر ذلك الشرط مطالباً رد الدعوى، وبالنسبة لنوع الدفع فإنه يعتبره دفعاً بعدم القبول،

---

(1) منهاج قانون المحامين والمنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 151.

(2) نصت المادة رقم (18) على أنه (1- يحظر على المحامين غير المزاولين ممارسة مهنة المحاماة. 2- كل محام زاول مهنة المحاماة ولم يكن اسمه مقيداً في السجل العام كمحام مزاول للمهنة يعاقب بالحبس لمدة شهرين أو بغرامة لا تقل عن مائة دينار أردني أو ما يقابلها بالعملة المتادولة قانوناً أو بكلتا هاتين العقوبتين. 3- لغاية تطبيق أحكام هذه المادة يجوز لأي محامٍ مسجل في النقابة أن يأخذ صفة المشتكي).

كون أن شرط المصلحة يعتبر مستقلاً عن موضوع الدعوى والدفع بانعدامها ليس فاصلاً في الموضوع[1].

المطلب الثاني

شرط وجود القرار الإداري (المحل)

يعتبر شرط وجود القرار الإداري الصادر عن مجلس نقابة المحامين من الشروط الواجب توافرها لكي تكون الدعوى مقبولة، لكون أن دعوى الإلغاء تعد دعوى عينية يكون فيها القرار المطعون والمدعى بعدم مشروعيته هو الخصم في الدعوى، لذلك فإن الدعوى كوسيلة للرقابة القضائية تنصب على مخاصمة القرار الإداري من خلال اختصام مصدر القرار، لذلك فهي تدور وجوداً وعدماً بوجود القرار الإداري، وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا[2]، لذلك قضت برد الدعوى لعدم وجود قرار إداري صادر عن مجلس نقابة المحامين[3]، وعليه فيتم اختصام مجلس نقابة المحامين أمام القضاء الإداري في الاستدعاءات المتعلقة بالقرارات الصادرة عنه والمطعون فيها.

---

(1) وليد عبد الرحمن مزهر، عمر صالح الأخرس، الوجيز في القضاء الإداري في فلسطين، (مبدأ المشروعية – الرقابة على المشروعية – دعوى إلغاء القرار الإداري – شروط قبول دعوى الإلغاء – أوجه الطعن بالإلغاء)، الطبعة الأولى، مكتبة نيسان للطباعة والتوزيع، 2020م، ص164.

(2) قضت محكمة العدل العليا في الدعوى رقم (274) لسنة 2009م بتاريخ 2010/5/24 م على أنه (تنصب دعوى الإلغاء على مخاصمة القرار الإداري وهي تدور وجوداً وعدماً بوجود هذا القرار)، وكذلك قضت محكمة العدل العليا في الدعوى الإدارية رقم (51) لسنة 2011 المنعقدة برام الله بتاريخ 2011/11/28م على أنه (دعوى الإلغاء هي دعوى عينية توجه ضد مصدر القرار المطعون فيه بغية تقرير مشروعيته وتقرير مدى إتفاقه مع القانون بمعناه الواسع لأن الخصم في دعوى الإلغاء هو القرار الإداري نفسه، لذلك فقد استقر الفقه والقضاء على أن تقام دعوى الإلغاء ضد من أصدر القرار المطعون فيه لأنه هو الخصم الحقيقي في دعوى الإلغاء).

(3) حيث جاء في حيثيات الحكم الصادر في الدعوى الإدارية رقم 259 لسنة 2016م والصادر من محكمة العدل العليا والمنعقدة في رام الله بتاريخ2016/11/23 (ولما كان الأصل في القرار الإداري أن يصدر سليماً ومتمتعاً بقرينة الصحة والسلامة في شكله وموضوعه وبيان رقم وتاريخ القرار والجهة المختصة التي أصدرته وتحديد مضمونه وحيث إنه لا ينسب للمستدعى ضده أي قرار ضمني أو صريح لأنه رفض خفض مدة التدريب فتكون الدعوى مستوجبة الرد شكلاً لعدم وجود قرار إداري يقبل الطعن)، وكذلك جاء في حيثيات الحكم الصادر في الدعوى الإدارية رقم 2003/60 والصادر عن محكمة العدل العليا والمنعقدة بغزة بتاريخ 2003/7/7 (وحيث إن المحكمة من خلال مطالعتها للأوراق والمستندات والوقوف على ما احتوته انتهت إلى أن الطلب واجب الرد شكلاً وذلك لعدم وجود قرار إداري صادر عن المستدعى ضدها – نقابة المحامين– حتى يجوز قانوناً الطعن فيه أمام هذه المحكمة التي تختص بالنظر والفصل في القرارات الإدارية طبقاً لنص المادة 46 فقرة 1 من القانون رقم 3 لسنة 1999،

وبالتالي يتعين لقبول دعوى الإلغاء أن توجه في الأصل إلى قرار إداري، فإذا انتفى وجود القرار انتفى مناط وجود الدعوى لذلك يشترط لقبول الدعوى أن يكون هناك قرار إداري قائم ومنتج لآثاره عند إقامة الدعوى، فإذا تخلف هذا الشرط بعدم وجود القرار الإداري ابتداءً عند إقامة الدعوى أو زال قبل رفع الدعوى سواء بسحبه أو إلغاء من جانب الإدارة كانت الدعوى غير مقبولة [1]، وبالتالي فرقابة القضاء لا تتم على قرارات تم سحبها وإلغاؤها، وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا في أحكامها[2].

وأيضاً يتحقق شرط وجود القرار الإداري في حالة أراد صاحب المصلحة من الطعن في القرارات الإدارية السلبية، لذلك يعد من قبيل القرارات الإدارية الصادرة عن مجلس النقابة تلك القرارات السلبية التي يمتنع مجلس النقابة بالرد على الطلبات أو التظلمات المقدمة من ذوي الشأن، وذلك بمثابة قرار برفض الطلب والتظلم ويعطي صاحب الشأن الحق باللجوء للقضاء، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية [3]، وذلك بالرغم من صراحة النص الذي اعتبر عدم صدور قرار من المجلس بشأن أي طلب خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمه بمثابة الموافقة الضمنية[4]. إلا أن ذلك ظل محل خلاف بين القانونين فمنهم من تمسك بقاعدة لا اجتهاد مع مورد النص، ومنهم من قال

=وحيث إنه ولما كان ذلك فإن الأساس الذي حمل عليه المستدعي يكون منهاراً من أساسه لانعدام النص الذي يعتمد عليه وهو خلوه من قرار إداري يتيح لهذه المحكمة التدخل والبت فيه).

(1) هاني عبد الرحمن غانم، القضاء الإداري في ضوء قانون الفصل في المنازعات الإدارية الفلسطيني الجديد رقم (3) لسنة 2016م، الطبعة الأولى، مكتبة نيسان، 2017م، ص250.

(2) حيث جاء في حيثيات الحكم الصادر عن محكمة العدل العليا المنعقدة برام الله في الدعوى رقم 144 لسنة 2014 الصادر بتاريخ 2016/5/9م الآتي (.. وبالتالي فقد كان على المدعي أن يتقدم بطلب جديد لإحالته على التقاعد بعد أن عاد إلى مزاولة عمله كمحام مزاول، لا أن يستند إلى قرار تم سحبه وإلغاؤه وأصبح كأن لم يكن، وبما أن دعوى العدل العليا تدور وجوداً وعدماً مع وجود القرار الإداري فإذا انتفى القرار الإداري أصبحت دعوى الإلغاء غير مقبولة شكلاً، ولعدم وجود قرار إداري قائم في هذه الدعوى فإنها تكون مستوجبة الرد).

(3) حيث جاء في حيثيات حكم المحكمة الإدارية بغزة بالاستدعاء رقم 2019/114 الصادر بتاريخ 2021/4/29م بأنه المحكمة خلصت إلى (أما بخصوص الإدعاء بعدم وجود قرار إداري صادر عن النقابة في طلب المستدعية وتظلمها مردود بالامتناع عن الرد على الطلب والتظلم مما يعد قراراً سلبياً بمثابة رفض الطلب والتظلم ويعطي المستدعية الحق في الطعن فيه أمام المحكمة المختصة خلال ستين يوم مضى (30) يوماً على تاريخ التظلم، وبالتالي يكون الاستدعاء الراهن مقدماً خلال المدة القانونية المحدد بنص القانون خصوصاً المادة رقم 5 من قانون الفصل في المنازعات الإدارية رقم 3 لسنة 2016م.

(4) نصت الفقرة الثانية من المادة رقم (46) من قانون المحامين على أنه (إذا لم يصدر قرار من المجلس بشأن أي طلب يقدم إليه خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمه يعتبر الطلب موافقاً عليه ضمنياً).

أن الشريعة والعرف الإداري هو الذي يجب أن يطبق في موضوع القرارات السلبية التي جرى العرف الإداري على أن تكون بمثابة الرفض، لذلك ولزيادة المعرفة في هذا الموضوع فلقد فقد تم إجراء عدة مقابلات سواء في المحافظات الشمالية أم الجنوبية، وهم الأستاذ/ يزيد مخلوف وموسى الكردي وعلي الدن، فبمقالة الأستاذ/ يزيد **مخلوف** [1] **وبسؤاله عن القرارات الإدارية السلبية هل تعد مقبولة ضمنياً أم مرفوضة ضمنياً أجاب قائلاً أن الذي يحدد ذلك هو الإطار العام لقانون المحامين، فالقرارات الإدارية السلبية بمثابة الرفض تحتاج إلى تظلم إجباري، وقانون المحامين لا يوجب التظلم سواء الاختياري أو الوجوبي.**

كما وأفاد الأستاذ موسى الكردي[2] **وتم سؤاله هل القرار السلبي في نقابة المحامين يعد بمثابة رفض كما هو معتاد عليه في المجال الإداري أم أنها على عكس ذلك أم تعد من قبيل القبول.**

أجاب بأن القرارات الإدارية السلبية تعني عدم رد الجهة الإدارية على الطلب المقدم من صاحب المصلحة، وعند تطبيق ذلك على الطلبات المقدمة لمجلس نقابة المحامين، سواء كانوا محامين أم غيرهم، نجد أن القرارات السلبية في نقابة المحامين تعد في بعض الحالات بمثابة القبول وبعض الحالات بمثابة الرفض، فلو طبقنا نص المادة 13 – 14 من قانون المحامين على إطلاقهما، فمثلاً لو تقدم شخص بطلب انتساب لنقابة المحامين وكانت أوراقه غير مكتملة فهل يعد بمضي المدة المحددة لعدم الرد على طلبه مقبولاً ضمنياً؟

وأيضاً لو تقدم شخص يريد أن ينتسب لنقابة المحامين وهو غير حاصل على شهادة القانون، وإنما حاصل فقط على شهادة الشريعة التي لا تمكنه بأن يزاول مهنة المحاماة، وقدم طلبه ولم يتم الرد عليه خلال ستين يوماً[3]**، ففي الحالتين لا يمكن لنا أن نسلم بذلك ونعتبر طلبهما مقبولاً ضمنياً كي يتم تسجيله في سجل المحامين النظاميين، لأن المادة 13 من القانون اشترطت في الطلب الذي قد يعد مقبولاً ضمنياً أن يكون قد استوفى جميع شروط التسجيل التي نصت عليها المادة (3) من القانون، وبخلاف ذلك لا يعتبر الطلب مقبولاً ضمنياً حتى ولو لم يتم الرد عليه خلال المدة المحددة في حال لم يستوفِ شروط تسجيله.**

---

(1) مقابلة مع الأستاذ/ يزيد مخلوف نائب نقيب المحامين بمركز القدس برام الله وذلك بتاريخ 2022/4/4م، وذلك عن طريق الاتصال بالجوال الساعة 3م.

(2) مقابلة مع الأستاذ/ موسى الكردي عضو مجلس نقابة المحامين بمركز القدس برام الله وذلك بتاريخ 2022/3/30م، وذلك عن طريق الاتصال بالجوال الساعة 2م.

(3) نص المشرع في قانون المحامين النظاميين على أن انقضاء مدة شهرين من تاريخ تقديم طلب الانتساب للنقابة دون إصدار قرار بذلك يعد الطلب مقبولاً ضمنياً وهذا ما نصت عليه المادة (13).

وفي حالة أخرى لو تقدم شخص بشكوى طالباً فيها إنزال عقوبة التنبيه على محامٍ تسبب بضرر عليه، ولم يقم المجلس بالرد على هذا الطلب خلال ثلاثين يوماً فهل يعتبر مقبولاً ضمنياً.

بالتأكيد لا لأن ذلك سيصطدم بنصوص أخرى وهي إجراءات الدعوى التأديبية، لذلك يؤيد الباحث تطبيق هذا النص في أضيق أحواله وليس على أوسع أحواله، وهذا النص وجد في القانون من أجل تحفيز وإلزام مجلس النقابة لعدم تباطئه أو تهاونه في الرد على الطلبات المقدمة له.

وفي نظر الأستاذ موسى أن هذا النص يحتاج إلى إعادة صياغة، لأن أي تهاون أو تقاعس أو تقصير من المجلس في الرد على الطلبات المقدمة من أصحاب المصلحة يفرض عليه التزامات قد لا تكون لصالح النقابة حتى لا يحتج مقدم الطلب بقبول طلبه ضمنياً، لذلك يجب تعديل هذا النص وخصوصاً لأن أصحاب المصلحة الذين يقدمون طلبات لمجلس النقابة أصبحوا كثيرين وليس كالماضي، مما يؤدي إلى عدم السرعة في الرد على الطلبات، مما قد يجعل من الطلب موافقاً عليه ضمنياً بقوة القانون.

وخلاصة القول أن المادة (46) بالفعل مادة خطيرة فلها العديد من المزايا، ولها العديد من السلبيات، فإذا تقاعس المجلس ولم يقم بالرد كانت بمثابة القبول الضمني، وكذلك لها من المزايا وذلك من خلال تحفيز المجلس في البحث في الطلبات، لذلك هذا النص يحتاج إلى تعديل وذلك لتصبح مرفوض ضمنياً كما هو في الواقع الإداري.

وأضاف الأستاذ علي الدن[1] في مقابلة معه أنه للحفاظ على مدة صدور القرار وعدم اعتباره مقبولاً ضمنياً، لا سيما وأن المدة غير كافية للنظر في الطلب والبت فيه، فيتم إحالة طلبه إلى لجنة مختصة لدراسة الملف وإبداء الرأي، ومثال ذلك القرار الصادر من مجلس النقابة للإحالة للجنة المختصة، ويتم تبليغ مقدم الطلب بالإجراء، وبذلك يكون انقطاع للمدة الواردة في تلك المادة لحين صدور قرار نهائي من قبل المجلس.

وفي هذا الشأن فقد أصدرت محكمة العدل العليا قراراً بإلغاء القرارات المطعون فيها، وهي على النحو الآتي:

1. الطعن بالفقرة ب من المادة رقم (4) من النظام الداخلي لنقابة المحامين المنشور في العدد 34 من الوقائع وكذلك المادة 2 من ذات النظام تعديل رقم 1 لسنة 2003 المعدلة للمادة 40 من النظام المذكور المنشور بالعدد 45 من الوقائع.

---

(1) مقابلة مع الأستاذ/ علي الدن عضو مجلس نقابة المحامين بمركز غزة، بمكتبه الكائن في نقابة المحامين، وذلك من الساعة 12 حتى 1.30 وذلك بتاريخ 2022/4/28م.

2. الطعن في القرار الصادر عن مجلس النقابة بجلسة رقم 99 بتاريخ 2021/5/25 المتضمن الدعوة إلى إجراء الانتخابات لأعضاء مجلس النقابة دون النقيب وتحديد يوم 2021/7/9 موعداً لذلك.
3. الطعن بالقرار الصادر عن المجلس في 2021/6/9 المتضمن فتح باب الترشح لانتخابات عضوية مجلس النقابة دون النقيب وتحديد يوم 2021/6/14م موعداً لذلك.

وإن ما يبرر لجوء الطاعن للمحكمة هو تقديمه لطلب للترشح لمنصب النقيب ولم يتم الرد عليه من قبل مجلس النقابة، الأمر الذي ألجه للقضاء قبل إصدار أي قرار بخصوص طلبه، وعليه فإن المحكمة في حيثيات حكمها قضت برد الدفع المتعلق بعدم وجود قرار فيما يخص طلبه، وبهذا الشأن فإن الطاعن لم ينتظر الرد واعتبار هذا الطعن سابقاً لأوانه، فالمحكمة وجدت أن تقديم الطلب هو تأكيد منه وتمسك بحقه القانوني بالترشح لهذا المنصب، ولا يحول ذلك بينه وبين إقامة الدعوى الإدارية التي هي مقيدة بمدة الطعن، ولا يعتبر ذلك من باب التظلم الوجوبي الذي يلزم تقديمه قبل اللجوء إلى قضاء الإلغاء.

وبحسب اعتقادي أن حكم المحكمة مع احترامي له قد جانبه الصواب، كون أن الطلب للترشح لمنصب النقيب لم يتم الرد عليه وتقدم مباشرة في الطعن بقرارات الدعوى للانتخابات، فكان على الطاعن أن ينتظر صدور قرار لطلب الترشح، ومن ثم يكون ذلك هو القرار الإداري الذي يتم الطعن فيه، لأن محل القرار الإداري هو أساس الدعوى الإدارية، فإذا لم يوجد المحل قضت المحكمة برد الدعوى، وعليه كان على المحكمة أن تقوم برد الدعوى لعدم وجود محل، لا سيما وأن قرار المجلس لم يتضمن أي بند يشير إلى عدم جواز تقديم أي شخص لمنصب النقيب، أي أن القرار لم يتضمن عبارة (دون النقيب) وبالتالي فالقرار لم يخالف القانون.

ولا يمكن للشخص إقامة دعوى الإلغاء مختصماً عقداً إدارياً أو أعمالاً تشريعية ذات طابع تشريعي، وكذلك الأعمال القضائية والأعمال المتعلقة بالسيادة، بالإضافة إلى ذلك فهناك أعمال مادية لا تصل لمرتبة القرار الإداري والأعمال المادية هي التي لا تحدث آثاراً قانونية، وكذلك الأعمال التمهيدية والتحضيرية التي تسبق صدور القرار مثل التوصيات والتبليغات والإعلانات والمكاتبات التي تتبادل بين الجهات الإدارية، وكذلك هناك قرارات إدارية لا تقبل الطعن أمام القضاء الإداري كالقرارت المؤكدة والقرارات التفسيرية [1].

ولإعمال الرقابة القضائية على قرارات مجلس نقابة المحامين، وذلك من خلال الوسيلة القضائية المتمثلة بدعوى الإلغاء، بحيث يجب أن يتوافر في القرار عدة شروط، وهي كالآتي:-

(1) محمد بسيم رشيد أبو حسين، مرجع سابق، ص 10.

أولاً: يجب أن يكون القرار المطعون فيه إدارياً:

يشترط لإعمال القضاء الإداري رقابته على قرارات نقابة المحامين النظاميين ويشترط أن يكون القرار المراد الطعن فيه إدارياً، ويكون القرار إدارياً عندما تفصح الإدارة عن إرادتها المنفردة الملزمة وذلك بقصد إحداث أثر قانوني بما لها من سلطة عامة [1].

وهذا الشرط يعني أن يصدر القرار عن الإدارة في أي صورة من الصور، فقد يصدر القرار بصورة صريحة أو ضمنية، وقد يصدر القرار على هيئة قرار مكتوب أو شفوي، وكذلك قد يصدر بصورة قرار فردي أو تنظيمي، وقد يصدر بصورة موافقة أو امتناع أو رفض الإدارة عن اتخاذ قرار يوجب القانون عليها اتخاذه [2].

ثانياً: صدور القرار عن هيئة إدارية تابعة لأحد أشخاص القانون العام (نقابة المحامين):

يشترط للطعن في القرار أمام محكمة العدل العليا أن يكون إدارياً صادراً عن هيئة تابعة لأشخاص القانون العام، وتعتبر نقابة المحامين من أحد الأشخاص المعنوية المهنية كما أكدته محكمة العدل العليا [3].

ثالثاً: يجب أن يتمتع القرار الصادر عن النقابة بالصفة النهائية:

لكي يتم إعمال الرقابة القضائية على القرارات الإدارية الصادرة عن نقابة المحامين فيجب أن يكون ذلك القرار متمتعاً بصفة النهائية.

لقد أكدت محكمة العدل العليا على أن شرط نهائية القرار الإداري يعد شرطاً لقبول الطعن فيه [4]، وعليه فالنهائية هي التي لا تحتاج إلى تصديق سلطة أعلى، وبذلك يوصف العمل القانوني

---

(1) محمود عاطف البنا، القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1978م، ص17.

(2) نواف كنعان، القضاء الإداري في الأردن، مرجع سابق، ص178.

(3) وهذا ما أشارت إليه محكمة العدل العليا (القرار الذي يجوز الطعن فيه أمامها يجب أن يكون إدارياً ولابد أن يصدر عن هيئة إدارية تابعة لشخص من أشخاص القانون العام، وأشخاص القانون العام إما إقليمية كالدولة والمحافظات والمدن والقرى، وإما مرفقية كالمؤسسات العامة، وإما مهنية كالنقابات المهنية مثل نقابة المهندسين ونقابة الأطباء ونقابة المحامين...) حكم محكمة العدل العليا المنعقدة في غزة في الدعوى الإدارية رقم 76 لسنة 1995 بتاريخ 1996/3/11، المقتفي مرجع سابق.

(4) قضت محكمة العدل العليا المنعقدة في رام الله حيثياتتها في الدعوى الإدارية رقم 274 لسنة 2009م بتاريخ 2010/5/24م على أنه (وحيث لا بد من توافر شروط معينة في القرار الإداري القابل للطعن بالإلغاء أمام محكمة العدل العليا، ومن هذه الشروط يجب أن يكون العمل القانوني المطعون به بدعوى الإلغاء قرار إداري نهائي، ولقد استقر الفقه والقضاء الإداري على نهائية القرار الإداري هي قابليته للتنفيذ دون حاجة إلى اتخاذ أي إجراء لاحق، ولا يعتبر القرار الإداري نهائياً إذا كان يشترط لإمكان تنفيذه صدور قرار آخر أو إذن من جهة أخرى).

الصادر عن الجهة الإدارية بأنه تنفيذي أو قابل للتنفيذ إذا كان من شأنه ترتيب أثر قانوني معين سواء بإحداث مركز قانوني أو تعديله أو إلغائه[1].

ويعد قرار الوقف المؤقت الصادر من مجلس النقابة بناء على توصية المجلس التأديبي، وذلك بناء على الأسباب الكافية لإيقاف المحامي مؤقتاً عن مزاولة المهنة حتى صدور نتيجة التحقيق من القرارات النهائية، كون أن القانون سمح للموقوف أن يطعن بقرار الوقف المؤقت من ممارسة مهنة المحاماة أمام المحكمة الإدارية، وذلك خلال أسبوعين من تاريخ تبليغه بالقرار دون أن يؤثر ذلك على السير بالإجراءات التأديبية [2].

رابعاً: وجود الأثر القانوني للقرار الإداري الصادر عن نقابة المحامين:

القرار الصادر عن نقابة المحامين يجب أن يحدث آثاره القانونية سواء بإنشاء مركز قانوني جديد أم بتعديل مركز قانوني موجود، أو إلغاء وإنهاء مركز قانوني، ومن أمثلة القرارت الصادرة عن نقابة المحامين والتي تهدف إلى إنشاء مركز قانوني هو إصدار قرار إداري بتعيين أحد الأشخاص للعمل داخل النقابة[3]، وكذلك منح رخصة مزاولة المهنة للمحامي المتدرب، وقد تصدر قراراً بتعديل مركز قانوني كأن تقوم بترقية الموظف العامل في نقابة المحامين، وقد تصدر قراراً بإلغاء مركز قانوني كأن تقوم بفصل موظف لديها. وتعد الإعلانات التي تصدرها نقابة المحامين من الأعمال المادية والتي لا تنتج أي أثر قانوني، والتي لا ينطبق عليها مفهوم القرار الإداري.

وبالنسبة للإجراءات المرفقية والتي تمارسها الإدارة داخل المرفق والتي تكون ناتجة عن علاقتها بالجمهور أو موظيفها ولا تحدث أي أثر قانوني، كتحديد ساعة استقبال المعاملات وأماكنها تعد من قبيل الأعمال المادية [4].

خامساً: يجب أن يؤثر القرار الإداري الصادر عن نقابة المحامين بالمركز القانوني للطاعن.

بالإضافة للشروط السابق ذكرها يجب أن يؤثر القرار الصادر عن مجلس نقابة المحامين بالمركز القانوني للمحامي الطاعن في قرارها لكي تكون الدعوى مقبولة، وفي حال عدم توافر هذا الشرط فإن المحكمة تقضي بعدم قبول الدعوى.

ومن القرارات التي لا تؤثر في المركز القانوني للطاعن القرارات التفسيرية والتي تأتي لتوضح قراراً آخر، بحيث لا يأتي بجديد ولا يخلق الأثر القانوني بقدر ما يوضحه، وكذلك الحال بالنسبة للقرارات التوكيدية والتي تأتي لتأكيد ما جاء في قرار سابق ولا تخلق شيئاً جديداً لا يجوز الطعن فيها[5]،

---

(1) ميسون جريس عيسى الاعرج، مرجع سابق، ص17.

(2) نص الفقرة الثانية والثالثة من المادة رقم (33) من قانون المحامين النظاميين رقم 3 لسنة 1999م وتعديلاته.

(3) من ضمن الصلاحيات المخولة لمجلس نقابة المحامين بحسب الفقرة الثامنة من المادة رقم (42) من قانون المحامين النظاميين إصدار قرار بتعيين الموظفين اللازمين لتسهيل العمل في النقابة.

(4) محمد سليمان نايف شبير، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص366.

(5) محمد سليمان نايف شبير، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص368.

لذلك نجد أن محكمة العدل العليا قد قررت رد الدعوى بخصوص الطعن في القرارات التوكيدية الصادرة عن نقابة المحامين [1].

المطلب الثالث

شرط الميعاد القانوني

يعرف الميعاد بأنه هو (الأجل الذي يحدده المشرع للقيام بعمل معين أو تصرف محدد خلاله فإذا انقضى الأجل المحدد لهذا الإجراء، وامتنع على ذوي الشأن إجراء هذا العمل أو القيام بهذا التصرف، وميعاد دعوى الإلغاء هو المدة الزمنية المحددة قانوناً التي يجب خلالها الطعن بإلغاء القرار الإداري المعيب)[2].

ويعد احترام شرط الميعاد القانوني من الشروط الواجب احترامها من قبل الطاعن، ويرجع السبب في ذلك لمنح القرار الإداري لوناً من الاستقرار وهذا يأتي من خلال إلزام المخاطب بالقرار باللجوء إلى القضاء للطعن بالقرار خلال المدة القانونية المحددة، والإ قضت المحكمة برفض الدعوى والطلب لتقديمه بعد فوات الميعاد، وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا في أحد أحكامها[3]، لذلك نجدها اعتبرت أن الميعاد القانوني لتقديم الاستدعاء للمحكمة متعلق بالنظام العام، والذي لا

---

(1) حيث جاء في حيثيات الحكم الصادر في الدعوى الإدارية رقم87 لسنة 2016م والصادر من محكمة العدل العليا والمنعقدة في رام الله بتاريخ 2017/2/28م على أنه (بما انه قد استقر الاجتهاد الفقهي والقضائي على عدم جواز قبول الطعن بقرارات التوكيد لأن تأكيد الإدارة على قرارها السابق لا يعد قراراً إدارياً قابلاً للطعن لدى القضاء الإداري طالما أنه ليس من قبيل إحداث أو تعديل مركز قانوني وعليه، وحيث أن القرار المطعون فيه والمتضمن =شطب مزاولة المستدعي وبطلان كافة الإجراءات من السابق وحرمانه من كافة العوائد المالية التي دفعها هو قرار توكيدي للقرار الأول الصادر من النقابة بتاريخ 2016/2/7 ولم يصدر بناء على تحقيق وأمور جديدة استجدت بعد القرار السابق ولم يتناول تغييراً أو تعديلاً من القرار السابق، وبالتالي فإنه لا يقبل الطعن بدعوى الإلغاء وكان على المستدعي أن يطعن في القرار السابق ضمن المدة القانونية، والذي من شأنه التأثير في المركز القانوني للطاعن إذ إن تكرار التظلمات لا يبقي باب الطعن مفتوحاً مما يجعل الدعوى حقيقة بالرد (قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم 1998/522 ص68 سنة 2000).

(2) شريف أحمد يوسف بعلوشة، إجراءات التقاضي، مرجع سابق، ص259.

(3) (وحيث إنه لما كان ما تقدم وكان من المستقر عليه فقهاً وقانوناً وجوب أن يكفل للقرار الإداري لوناً من الاستقرار لا يتأتى إن أبيح تعريضه للطعن إلى غير أمد محدود وإذ ترى المحكمة أن المستدعي قد جاوز الأجل المحدود للالتجاء إليها فإنها تقضي برفض طلبه لتقديمه بعد فوات الميعاد القانوني) حكم محكمة العدل العليا المنعقدة بغزة في الدعوى الإدارية رقم (222) لسنة 2005م الصادر بتاريخ 2006/6/28م، المقتفي.

يمكن تجاوزه ويجوز للمحكمة إثارته من تلقاء نفسها حتى ولو لم يدفع الخصم بذلك [1]. لذلك قضت محكمة العدل العليا في العديد من أحكامها المتعلقة بقرارات نقابة المحامين رد الدعوى لتقديمها بعد المدة القانونية[2]، وفي مقابل ذلك قامت بقبول الدعاوى المقدمة خلال المدة القانونية والمنصوص عليها في قانون تنظيم مهنة المحاماة [3].

ويعتبر المشرع هو الجهة المختصة في تحديد الميعاد القانوني لكي يلجأ صاحب المصلحة من خلاله لتقديم دعوى مطالباً الحماية وإلغاء القرار الإداري، لذلك نجد أن المشرع في نص المادة رقم (5) من قانون الفصل في المنازعات الإدارية رقم (3) لسنة 2016م والمطبق بالمحافظات الجنوبية، وكذلك نص المادة رقم (23) من القرار بقانون رقم (41) لسنة 2020م بشأن المحاكم الإدارية المطبق بالمحافظات الشمالية قد حدد ميعاداً قانونياً للشخص للجوء للقضاء، وقيده باللجوء إلى القضاء خلال ستين يوماً من اليوم التالي لتبليغ المستدعي للقرار الإداري الفردي، مع مراعاة ما ورد في أي قانون آخر.

وبمراجعة القوانين الأخرى والمتعلقة بموضوع دراستنا نجد أن المشرع في قانون المحامين النظاميين قد وضع مواعيد خاصة للجوء إلى القضاء للطعن في القرارات الصادرة عن نقابة المحامين، بحيث نجده منح المحامي المدان بموجب قرار تأديبي الحق في الطعن على قرار الإدانة أمام محكمة العدل العليا خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغه بالقرار[4]، كما أنه يجوز الطعن في

---

(1) (إذ أن مدة تقديم الاستدعاء إلى محكمة العدل العليا للاعتراض من النظام العام والتي لا يمكن تجاوزها) ، حكم محكمة العدل العليا المنعقدة بغزة في الدعوى الإدارية رقم (168) لسنة 2003، الصادر بتاريخ 2004/6/7م، المقتفي.

(2) حيث جاء في حيثيات الحكم الصادر في الدعوى الإدارية رقم 29 لسنة 2016م والصادر من محكمة العدل العليا والمنعقدة في رام الله بتاريخ 2016/6/29 بأنه (وبما أن المادة 1/46 من قانون نقابة المحامين النظاميين رقم 3 لسنة 1999 حددت مدة الطعن في قرارات مجلس نقابة المحامين بمدة خمسة عشر يوماً من تاريخ تبليغ القرار وبما أن الدعوى مقدمة بتاريخ 2016/2/9 أي بعد المدة القانونية مما يعني أن الدعوى مستوجبة الرد لتقديمها بعد الميعاد القانوني).

(3) حيث جاء في حيثيات الحكم الصادر في الدعوى الإدارية رقم 157 لسنة 2020م والصادر من محكمة العدل العليا والمنعقدة في رام الله بتاريخ 2021/9/29 بأنه (فيما يتعلق بطلب رد الدعوى من حيث الشكل فإن المحكمة =تجد أن الدعوى مقدمة ضمن الميعاد باعتبار أن المستدعي تبلغ القرار المطعون فيه بتاريخ 2020/10/7 ولما كانت المادة 46 من قانون المحامين النظاميين قد وضحت أنه يجوز الطعن في قرارات المجلس خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تبليغ القرار ولما كان هذا الطعن المقدم في يوم 2020/10/19 فإنه يكون مقدم خلال الميعاد).

(4) الفقرة الثالثة من المادة رقم 34 من قانون المحامين النظاميين.

القرارات الصادرة عن الهيئة العامة وعن القرارات الصادرة عن المجلس أمام المحكمة العليا خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ التبليغ بالقرار[1].

ولأهمية موضوع المدد القانونية وخطورتها، ولأنها متعلقة بالنظام العام، ولأن نقابة المحامين المتعاملين معها ليست مقتصرة على المحامين فقط بل أصحاب المصلحة كثر، سواء كانوا من الخلف العام للمحامي أم غيرهم، لذلك تم البحث في الأحكام القضائية الصادرة عن المحكمة الإدارية، ولإثراء الدراسة تم إجراء عدة مقابلات مع الأستاذ: يزيد مخلوف – موسى الكردي.

وبحسب ما أكدت عليه محكمة العدل العليا بغزة بأنه لا مجال لإعمال أحكام المدد المنصوص عليها في قانون الفصل في المنازعات الإدارية، وذلك باعتباره القانون العام الذي لا يجوز تطبيقه على المنازعات الخاصة بنقابة المحامين، لكون هذه المنازعات يحكمها قانون خاص عالج المدد التي تتعلق بالقرارات الصادرة عن مجلس نقابة المحامين [2]، وحسناً ما فعله القضاء

---

(1) الفقرة الأولى من المادة رقم (46) من قانون المحامين النظاميين.

(2) لقد جاء في حيثيات الحكم في الاستئناف الإداري رقم (2018/1) الصادر عن محكمة العدل العليا بغزة بتاريخ 2018/7/8م، وعلى وجه الخصوص ما جاء في الرأي المخالف فيه بأنه (3- ثبت من خلال المستندات المقدمة من الطرفين أن المستأنف ضده سبق وأن تقدم قبل تاريخ 2016/7/11م بطلب للمستأنفة يطلب فيه التقاعد عن ممارسة مهنة المحاماة والذي قررت رفضه بتاريخ 2016/7/11 بإقرار المستأنف ضده الخطي المشار إليه في طلب التظلم المقدم منه للمستأنفة بتاريخ 2016/11/6 الذي يطلب فيه منها إعادة النظر بقرار الرفض الصادر عنها بتاريخ 2016/7/11 وفي رأيي وقناعتي أن المستأنف قد علم بصدور قرار المستأنفة خلال الفترة من 2016/7/11 إلى 2016/11/6، وفي جميع الأحوال يمكننا القول إن تاريخ التظلم هو تاريخ العلم اليقيني للمستأنف ضده بصدور قرار رفض طلبه للتقاعد وبالتالي كان يتوجب على المستأنف وفق نص المادة 46 من القانون رقم 3 لسنة 1999 – الطعن بقرار المستأنفة المطعون فيه خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ علمه لدى المحكمة العليا باختصاصها الإداري (المحكمة الإدارية حالياً بعد صدور قانون المنازعات الإدارية رقم 3 لسنة 2016)، ولا مجال هنا لإعمال أحكام المدد المشار إليها في القانون رقم 3-2016 باعتباره القانون العام الذي لا يجوز تطبيقه إلا في حال عدم وجود قانون خاص يعالج المسألة المتنازع عليها أصلاً أو في حالة عدم الإشارة إليها في القانون الخاص، بينما نجد أن القانون رقم 3-1999 هو قانون خاص تولى تنظيم أوجه ممارسة مهنة المحاماة وبين في المادة 46 منه أليات الطعن بالقرارات الصادرة عن مجلس النقابة لدى المحكمة المختصة ولأن القانون الخاص هو الأولى بالإعمال والتطبيق من القانون العام على المسألة المتنازع عليها محل الاستئناف، وبالتالي يكون رأي أغلبية هذه المحكمة – ومن قبلها رأي الأغلبية بالمحكمة الإدارية بالاستدعاء الأصلي – قد جانبه الصواب في قبوله لطلب المستدعي شكلاً

بالبناء على ما تقدم ولأن المستأنف تقدم بإستدعائه رقم 2017/1 لدى المحكمة الإدارية بتاريخ 2017/1/3 في حين أن علمه اليقيني بقرار النقابة كان بتاريخ 2016/11/6 وكان يتوجب عليه الطعن فيه خلال الخمسة عشر يوماً من تاريخ علمه اليقيني طبقاً لنص المادة 46 من القانون 1999/3 سالفة الذكر، أي أن الاستدعاء مقدم بعد

عندما أكد على أن نصوص القانون المتعلقة في المدد التي تطبق على النزاع الإداري المتعلق بالمحامين هو القانون الخاص، في حين أننا وبمراجعة لبعض أحكام المحكمة الإدارية كدرجة أولى ولم يصدر فيها حكم نهائي [1] نجد أنها أخطات في حيثياتها وتبريرها للحكم، ونأمل أن تقوم محكمة العدل العليا كدرجة ثانية والمختصة بالنظر في الرقابة على أحكام الدرجة الأولى وذلك بإعاداتها إلى جادة الصواب، وتغيير قناعتها الخاطئة عندما اعتبرت أن قانون الفصل في المنازعات الإدارية هو أعلى مرتبة من قانون المحامين النظامين وطبقت المواعيد المحددة فيه، لا سيما وأن القانونين في ذات المرتبة وكلاهما قانون عادي وأن القانون الخاص هو الأولى بالتطبيق وفقاً للقاعدة التي تقضي بأن الخاص يقيد العام، وعليه فإن الميعاد المحدد في قانون المحامين النظاميين هو الذي يسري، فكان على المحكمة الإدارية أن تقوم برد الدعوى شكلاً لتقديمه بعد الميعاد، وليس كما بررت بأنه مقدم خلال الستين يوماً.

وفي هذا المقام يجب التنويه إلى أن المدد المحددة بموجب قانون المحامين النظاميين للجوء إلى القضاء خلال الميعاد المحدد بهذا القانون يسري فقط على المحامين، أما بالنسبة لغير المحامين كورثته وذلك فيما يتعلق بالحقوق التقاعدية التي هي حق لهم لا تسري عليهم المدد المحددة بقانون المحامين النظامين، وهذا ما أكدت عليها المحكمة الإدارية في أحد أحكامها [2]، وعليه وكما سبق أن غير المحامي تسري عليه المدد المذكورة في القانون العام وهو قانون الفصل في المنازعات الإدارية رقم (3) لسنة 2016، وبالتالي فلهم الطعن خلال ستين يوم تبدأ من تاريخ مضي ثلاثين يوماً من تاريخ تقديم الطلب أو التظلم، كون أن الامتناع يعد من قبيل الرفض [3]،

=فوات المدة القانونية، ولا يصحح هذا الخطأ قيام المستدعي خلال إجراءات التقاضي بتجديد مطالبته للمستدعى ضدها بقبول طلبه للتقاعد، وعليه فإنني أقرر – كرأي مخالف– إجابة طلبات المستأنفة وذلك بإلغاء حكم محكمة الموضوع ورد استدعاء المستدعي رقم 2017/1 شكلاً لتقديمه بعد الميعاد القانوني مع تضمينه الرسوم والمصاريف بمبلغ ثلاثمائة شيكل أتعاب محاماة).

(1) حيث جاء في حيثيات حكم المحكمة الإدارية بغزة في الاستدعاء رقم 2019/98 والصادر بتاريخ 2021/5/6م على أنه (ومن ناحية أخرى فإن المادة رقم (5) من قانون الفصل في المنازعات الإدارية حددت مدة الطعن ب(60) يوماً للطعن في القرارات الإدارية وهذا القانون أعلى مرتبة من القانون رقم 1999/3 وفي حالة التعارض بينهما فإن النصوص القانون الأعلى درجة هي التي تسري الأمر الذي كون الدفع بتقديم الاستدعاء بعد الميعاد القانون في غير محله).

(2) حيث جاء في حيثيات حكم المحكمة الإدارية بغزة بالاستدعاء رقم 2019/114 الصادر بتاريخ 2021/4/29م بأنه المحكمة خلصت إلى (– أما عن تمسك المستدعى ضده ودفعها بعدم قبول الاستدعاء لتقديمه بعد مضي المدة المحددة قانوناً (15) يوماً فإن هذا الدفع لا يسري بحق المستدعية أولاً لأنها لم تبلغ بقرار رفض طلبها بصرف الراتب التقاعدي، وثانياً فإن المدة المحددة في قانون المحامين النظاميين تخص المحامين وحدهم ولا تسري على من ليس محام).

(3) حيث جاء في حيثيات حكم المحكمة الإدارية بغزة بالاستدعاء رقم 2019/114 الصادر بتاريخ 2021/4/29م بأنه المحكمة خلصت إلى (أما بخصوص الإدعاء بعدم وجود قرار إداري صادر عن النقابة في طلب المستدعية وتظلمها

بالرغم من أن القانون في المادة رقم 46 من قانون المحامين اعتبر الامتناع من قبيل الموافقة [1]، ونجد أن مبرر ذلك وهو عدم قيام المحكمة بالتقيد بهذه المادة سابقة الذكر أن قانون المحامين لا يسري على غير المحامي.

وبالرغم من ذلك فهناك من يرى خلاف ذلك ومنهم الأستاذ موسى الكردي[2]، حيث تم إجراء مقابلة معه بالنسبة سريان قانون المحامين على غير المحامي، وخاصة فيما يتعلق بالمدد فأجاب الأستاذ موسى: أن صاحب المصلحة المتعامل مع نقابة المحامين يجب أن يخضع لقانون نقابة المحامين سواء كان محامياً أم غير محامٍ، فنجد ذلك في الواقع العملي عندما يقوم مواطن بتقديم شكوى على محامٍ فهل سيخضع من حيث آلية تقديم الطلبات والرسوم إلى قانون آخر غير قانون المحامين، فبالتأكيد سيخضع لقانون المحامين، فبالتالي يطبق عليه قانون المحامين.

وبخصوص الخلف العام للمحامي فيسري عليهم ما يسري على السلف من حيث المدد، كأن مورثهم قائم وموجود، فإذا أرادوا أن يطعنوا في أي قرار يختص بمورثهم أو حقوقه فسيخضعون لقانون المحامين والمدد الموجودة فيه، هذا من ناحية الواقع القانوني.

أما من حيث الواقع العملي بالأخذ بمدد الطعن فنجد أن المحكمة الإدارية تارة تأخذ بمدة الستين يوماً كشريعة عامة، وتارة تأخذ بالمدد المذكورة في قانون المحامين، فذلك نجده في كل واقعة على حدة وحسب ظروفها، وكثير من القضايا ندفع برد الدعوى شكلاً لانتهاء مدة الطعن المنصوص عليه في قانون المحامين، وبالتالي نجد بعض القضاة يستجيب ويرد الدعوى شكلاً لفوات الميعاد، وأحياناً يقابل الدفع بالرفض.

وكذلك أفاد الأستاذ/ يزيد مخلوف[3] أثناء إجراء مقابلة وسؤاله عن المدد لغير المحامي من حيث التزامهم بالمدد بأنه يجب أن يخضعوا لمدد الطعن الموجود في القانون الخاص وهو قانون المحامين وليس القانون العام، وذلك لأنهم يتعاملون مع جهة خاصة والخاص يقيد العام،

=مردود بالامتناع عن الرد على الطلب والتظلم مما يعد قراراً سلبياً بمثابة رفض الطلب والتظلم ويعطي المستدعية الحق في الطعن فيه أمام المحكمة المختصة خلال ستين يوماً مضى (30) يوماً على تاريخ التظلم، وبالتالي يكون الاستدعاء الراهن مقدماً خلال المدة القانونية المحدد بنص القانون خصوصاً المادة رقم 5 من قانون المنازعات الإدارية رقم 3 لسنة 2016م.

(1) نصت الفقرة الثانية من المادة رقم (46) من قانون المحامين على أنه (إذا لم يصدر قرار من المجلس بشأن أي طلب يقدم إليه خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمه يعتبر الطلب موافق عليه ضمنياً).

(2) مقابلة مع الأستاذ/ موسى الكردي عضو مجلس نقابة المحامين بمركز القدس برام الله وذلك بتاريخ 2022/3/30م، وذلك عن طريق الاتصال بالجوال.

(3) مقابلة مع الأستاذ / يزيد مخلوف نائب نقيب المحامين بمركز القدس برام الله وذلك بتاريخ 2022/4/4م، وذلك عن طريق الاتصال بالجوال الساعة 3م.

لا سيما وأن صاحب المصلحة يقدم طلبه للمجلس، وبالتالي هو موافق على الخضوع لقانونهم من حيث المدد.

وعليه فإن المحكمة لم تخالف النص كون أن القانون الذي يسري هو قانون الفصل في المنازعات على غير المحامي، فقانون المحامين يخص فقط المحامين ولا يسري على غير المحامي، وهذا يرجع إلى القانون الأفضل له، وذلك من باب العدل وعدم ضياع الحقوق، ولأن قانون الفصل في المنازعات هو الشريعة العامة في المنازعات الإدارية.

وبالرغم من ذلك ووجوب احترام الميعاد وإقامة الدعوى خلالها إلا أنه يوجد استثناء على ذلك ويجوز للشخص المتضرر من القرار اللجوء للقضاء مطالباً بإلغاء القرار حتى بعد فوات الميعاد القانوني، وتتمثل هذه القرارات في القرار الإداري المنعدم[1]، ويقصد بالقرار المنعدم هو الذي يشوبه عيب جسيم يؤثر على كيانه ووجوده، بحيث يجرده من صفته كقرار إداري وينزل به إلى مرتبة العمل المادي البحت [2]، فالقرارات المنعدمة تعتبر هي والعدم سواء، وبالتالي لا تتمتع بالحماية التي يقرها القانون للقرارات الإدارية، ومن ثم يمكن الطعن فيها بالإلغاء دون التقيد بالميعاد القانوني[3].

ومثال على القرارات المنعدمة القرارات التي تدخل في صميم اختصاص جهات معينة وتصدره جهات أخرى، فبالنسبة لموضوع دراستنا هو صدور قرار تأديبي من قبل لجنة تقدير الأتعاب بخصوص محامٍ، وبهذا تكون اللجنة قد اعتدت على اختصاص مجلس النقابة والذي هو صاحب الاختصاص في إصدار القرار التأديبي بناء على توصية من المجلس التأديبي.

وكذلك القرارات المستمرة والتي تعد متجددة الأثر مع الزمن، أي إنها مرتبطة بتوافر حالة قانونية معينة، بحيث يبقى أثر هذا القرار قائماً ومتجدداً ما دامت هذه الحالة القانونية قائمة ومستمرة، الأمر الذي يجعل هذه القرارات إذا كانت غير مشروعة تقبل الطعن بالإلغاء دون التقيد بأي ميعاد [4]، ومن القرارات المستمرة والتي تصدر عن نقابة المحامين القرار الذي يصدر برفض

---

(1) نصت الفقرة السادسة من المادة رقم (5) من قانون الفصل في المنازعات الإدارية على أنه (يقبل الطعن في القرارات الإدارية المنعدمة في أي وقت دون التقيد بميعاد)، ويقابلها الفقرة السادسة من المادة رقم (23) من القرار بقانون بشأن المحاكم الإدارية على أنه (تقبل الدعوى أمام المحكمة الإدارية للطعن في القرارات الإدارية المنعدمة في أي وقت دون التقيد بميعاد على أن يثبت المستدعي أن القرار منعدماً إبتداءً).

(2) أعاد علي الحمود القيسي، مرجع سابق، ص473.

(3) علي سالم علي صادق، دعوى الإلغاء في القضاء الإداري الفلسطيني، رسالة للحصول على درجة الدكتوراه في القانون العام، جامعة الدول العربية، 2008م، ص 289.

(4) ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص329.

نقابة المحامين تسجيل المحامي في صندوق الزمالة وصندوق التعاون بالنقابة، بحيث يجوز للمحامي الطعن في هذه القرارات حتى بعد فوات الميعاد القانوني، وهذا ما قضت به محكمة العدل العليا في أحد أحكامها الصادرة عنها[1].

وبناء على ما تقدم ذكره يتضح لنا بأن الميعاد القانوني للجوء إلى القضاء يبدأ من تاريخ العلم بالقرار الإداري، لذلك فإن سريان الميعاد القانوني يبدأ من تاريخ العلم به، وتتعدد طرق العلم بالقرار الإداري إلى عدة طرق، ويمتد الميعاد القانوني المحدد، بالإضافة إلى ذلك فقد يعترض خلال سريان الميعاد سبب يؤدي إلى انقطاع ووقف الميعاد إلى حين زوال السبب، لذلك فإننا سنقوم بتناول شرط الميعاد من خلال تقسيمه إلى ثلاثة فروع وذلك على النحو الآتي:-

- **الفرع الأول: سريان الميعاد القانوني**
- **الفرع الثاني: امتداد الميعاد القانوني**
- **الفرع الثالث: وقف وانقطاع سريان الميعاد القانوني**

الفرع الأول

سريان الميعاد القانوني

لقد حدد المشرع طرق سريان الميعاد القانوني فقد نص المشرع في قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم 2 لسنة 2001م في المادة رقم (284) على أنه (1- يكون ميعاد تقديم الاستدعاء إلى محكمة العدل العليا خلال ستين يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه أو تبليغه إلى صاحب الشأن، وفي حالة رفض الإدارة أو امتناعها عن إتخاذ أي قرار يبدأ الميعاد من تاريخ انقضاء ثلاثين يوماً على تقديم الطلب إليها ما لم يستثنِ القانون حالة بعينها)[2].

وكذلك الحال بالنسبة لقانون الفصل في المنازعات الإدارية رقم 3 لسنة 2016م، فقد نصت المادة رقم(5) على أنه (1- مع مراعاة ما ورد في هذه المادة أو أي قانون آخر يقدم استدعاء لدى المحكمة الإدارية خلال ستين يوماً من اليوم التالي لتاريخ تبليغ القرار الإداري الفردي للمستدعي، ومن اليوم التالي لتاريخ نشر القرار الإداري التنظيمي في الجريدة الرسمية، أو بأي

---

(1) حكم محكمة العدل العليا المنعقدة برام الله في الدعوى الإدارية رقم (353) لسنة 2008م الصادر بتاريخ 2011/5/9م، المقتفي.

(2) المادة رقم (284) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية.

وسيلة أخرى بما في ذلك الوسائل الإلكترونية إذا كان التشريع يقضي بتبليغه لذوي الشأن بتلك الطريقة 2- يعتبر في حكم التبليغ علم المستدعي بالقرار المطعون فيه علماً يقينياً)[1].

وبالنسبة لموضوع دراستنا بخصوص القرارات الصادرة عن نقابة المحامين فقد نصت المادة رقم (33) من قانون المحامين النظاميين على أنه (يجوز للمحامي الموقوف مؤقتاً الطعن على قرار الوقف لدى محكمة العدل العليا خلال أسبوعين من تاريخ تبليغه دون أن يؤثر ذلك على السير في الإجراءات التأديبية)، كما نصت المادة (34) من قانون المحامين النظاميين على أنه (للمحامي المدان بمقتضى قرار تأديبي الحق في الطعن على قرار الإدانة أمام محكمة العدل العليا خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغه بالقرار)، كما نصت المادة (46) على أنه (يجوز الطعن في قرارات الهيئة العامة للنقابة وقرارات المجلس أمام المحكمة العليا خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ التبليغ بالقرار2- إذا لم يصدر قرار من المجلس بشأن أي طلب يقدم إليه خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمه يعتبر الطلب موافقاً عليه ضمنياً).

وفي هذا المقام نظراً لوجود عدة مواعيد للجوء إلى القضاء الإداري فيرى الباحث ضرورة توحيد المواعيد، لذلك يوصى المشرع بتعديل المواعيد ويقترح بأن تكون متفقة مع القانون العام وهو قانون الفصل في المنازعات الإدارية، وكذلك القرار بقانون بشأن المحاكم الإدارية لتصبح ستين يوم.

ومن خلال ما تقدم يتضح بأن سريان الميعاد القانوني يبدأ من تاريخ إعلان وتبلغ صاحب الشأن بالقرار الإداري، وكذلك يبدأ من تاريخ نشر القرار الإداري، وكذلك هناك وسيلة أخرى وهي وسيلة العلم اليقيني، لذلك فإننا سنتحدث عن كل وسيلة بشكل مستقل عن الآخر، وذلك على النحو الآتي:

أولاً: التبليغ (الإعلان):

يعتبر التبليغ هو الوسيلة العادية ليتحقق العلم بالقرارات الإدارية الفردية والتي تحدد تاريخ نفاذ القرار الإداري، ويقصد به تبليغ الأفراد بالقرار عن طريق الإدارة، سواء تم التبليغ كتابة أم شفاهة، كما قضت به محكمة العدل العليا [2]، ولا يخضع التبليغ لشكليات معينة بشرط ألا يفقد مضمونه القانوني، بحيث يجب أن يظهر في التبليغ اسم الجهة الصادر منها وأن يصدر من صاحب الاختصاص[3].

---

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

(2) عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، (نشاط الإدارة ووسائلها)، مرجع سابق، ص108.

(3) محمود الجبوري، مرجع سابق، ص 80.

وبالنظر إلى التشريعات السارية في فلسطين نجد أن قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية حدد طرق التبليغ، حيث نصت المادة رقم (7) على أنه (يجري التبليغ بإحدى الطرق الآتية: أ- بواسطة مأمور التبليغ ب- بالبريد المسجل مع علم الوصول بواسطة قلم كتاب المحكمة ج- أي طريقة أخرى تقررها المحكمة بما يتفق وأحكام هذا القانون).

ويرى جانب من الفقه أن هذه المادة يمكن أن تنصرف إلى تبليغ القرارات الإدارية، إلا أننا لا نتفق مع هذا الجانب من الفقه كون أن المادة سابقة الذكر تنصرف وتتعلق بتبليغ الأوراق القضائية من دعاوى وطلبات وقرارات وأحكام أمام القضاء بشكل عام ولا علاقة لها بتبليغ القرارات الإدارية، وهذا ما نلمسه بشكل واضح في نصوص المواد التالية له وعلى وجه التحديد المادة(8-9) والتي بينت شكل ورقة التبليغ ومحتوياته من اسم المحكمة والشخص طالب التبليغ والشخص المبلغ. [1]

ولتحسين ولزيادة المعرفة وربط الواقع العملي مع الواقع النظري في المحافظات الشمالية والجنوبية بخصوص آلية التبليغ المتبعة في نقابة المحامين بفلسطين سواء بالمحافظات الشمالية أو الجنوبية، فقد تم إجراء عدة مقابلات مع الأستاذ: عبد العزيز الغلاييني – ويزيد مخلوف.

فقد أفاد الأستاذ/ عبد العزيز الغلاييني [2] وذلك أثناء إجراء مقابلة معه بأن آلية التبليغ للقرارات الصادرة عن مجلس نقابة المحامين النظاميين وذلك في المحافظات الجنوبية كانت ورقية، وذلك بنظام المخاطبات فلا يوجد لدينا طريقة محددة بذاتها، وإنما أصبحت لدينا عدة طرق فكنا نستخدم الآلية التقليدية من خلال المستندات الورقية، أما اليوم وبسبب التطور التكنولوجي فقد واكبنا هذا التطور وذلك باستخدام الوسائل التكنولوجية الحديثة للتبليغ، وذلك من خلال استخدام الجوال بالاتصال أو بإرسال رسالة نصية، وحديثاً يتم العمل على تطوير آلية جديدة للتبليغ عن طريق بوابة إلكترونية تسمى بوابة المحامي، وذلك بسبب ازدياد أعداد المحامين، وخصوصاً المتدربين منهم يفوق عددهم عن 1500 خلال فترة عامي التدريب فيستحيل أن نطبق نظام التبليغ الورقي، لذلك يتم إرسال القرار الإداري الخاص بكل متدرب من خلال البوابة الإلكترونية، وبذلك ينتهي التذرع بعدم التبليغ، وطبقاً للقانون فإن التبليغ بهذه الطريقة صحيح قانوناً وينتج أثره القانوني.

---

(1) عبد الناصر أبو سمهدانة، إجراءات التقاضي أمام محكمة العدل العليا، دراسة تحليلية مقارنة، الطبعة الأولى، 2013، ص85.

(2) مقابلة مع الأستاذ / عبد العزيز الغلاييني نائب نقيب المحامين بمركز غزة ، بمكتبه الكائن في نقابة المحامين ، وذلك من الساعة 11 حتى 12وذلك بتاريخ 2022/4/2م.

أما بالنسبة للتبليغ في المحافظات الشمالية فقد أفاد الأستاذ/ يزيد مخلوف [1] بأن آلية التبليغ مرتبطة بصدور قرارات مجلس النقابة، وأن آلية التبليغ هي الآلية الاعتيادية من خلال الأوراق، حيث إنه بعد صدور القرار من مجلس النقابة يتم طباعته وتبليغه لصاحب الشأن ورقياً من خلال موظف النقابة، كما وأكد على أن طريقة التبليغ الإلكتروني غير مطبقة لديهم.

وصفوة القول: إنه وبالرغم من عدم وجود طريقة معينة منصوص عليها لتبليغ القرارات إلا أنه يمكن للإدارة الاستفادة من طرق تبليغ الأحكام والأوراق القضائية، وعليه فقد تتم عن طريق مأمور التبليغ، وقد تتم عن طريق خطاب بالعلم الوصول أو بأي وسيلة وطريقة أخرى، وعليه فيمكن للإدارة تبليغ الشخص بالقرار عن طريق البريد الإلكتروني أو أي وسيلة إلكترونية تراها مناسبة تحقق العلم، وهذا ما نص عليه المشرع في قانون الفصل في المنازعات الإدارية [2].

ثانياً: النشر:

يعرف نشر القرار الإداري هو (إجراء يقصد به إعلام القرار ومضمونه للكافة أي لسائر الأفراد عموماً أو إعلامه لكل ما يعنيهم أمر هذا القرار، وذلك حتى يمكن لمن يمس القرار مركزه القانوني أن يطعن به إذا تراءى له عدم مشروعية القرار)[3].

ولكي يعتد بالنشر كوسيلة لسريان ميعاد الطعن لا بد وأن تقوم به الإدارة من خلال الطريقة التي أوجبها القانون، وبدون ذلك فلا يعتد به، وفي الغالب يتولى المشرع النص على طريقة النشر عندما يمنح الإدارة سلطتها في إصدار قرار معين، وتتمثل هذه الطريقة في الجريدة الرسمية "الوقائع الفلسطينية"[4].

والنشر لا يعتبر محققاً لعلم صاحب الشأن إلا إذا كان نشراً كاملاً ووافياً في بيان القرار الإداري ومشتملاته وعناصره ومقوماته وملحقاته وكافة ما يمكن صاحب الشأن من تحديد طريقه في الطعن، ويجوز النشر بأي وسيلة يتحقق بها الغرض من النشر، بشرط أن يترتب على هذا النشر علم يقيني لدى صاحب المصلحة[5].

وتجدر الإشارة إلى أن النشر كأصل عام يتعلق بالقرارات التنظيمية العامة التي يكفي العلم بها بالنشر في الجريدة الرسمية، ونظراً لكون القرارات التي تصدر عن نقابة المحامين

---

(1) مقابلة مع الأستاذ / يزيد مخلوف نائب نقيب المحامين بمركز القدس برام الله وذلك بتاريخ 2022/4/4م، وذلك عن طريق الاتصال بالجوال الساعة 3م.

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

(3) محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص63.

(4) محمد سليمان نايف شبير، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص393.

(5) علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، دار الثقافة، عمان 2004، ص176.

تتعلق بأفراد المحامين كقرار التأديب فلا يعقل أن يتم نشر هذا القرار، وإنما يتم إعلانه لصاحب الشأن لأنه متعلق بشخصه فقط.

بينما القرارات الصادرة عن الهيئة العامة بخصوص إقرار أو تعديل الأنظمة يتم نشرها بالجريدة الرسمية، وهذا ما تم بالنسبة لنظام[1].

وبسبب التطور التكنولوجي الحاصل في جميع مناحي الحياة، فيجب مسايرة هذا التطور لنفاذ وسريان القرارات الإدارية الصادرة من أي جهة إدارية أو نقابية بما فيها نقابة المحامين، وذلك لما له من مزايا وسرعة في تبيلغ القرار الإداري ونشره، ومنعاً للتهرب من التبليغ أو التعذر بعدم العلم، وحسناً ما فعله المشرع عندما اعتد بالتبليغ والنشر بالوسائل الإلكترونية [2].

ثالثاً: العلم اليقيني:

يقصد بالعلم اليقيني هو أن يعلم صاحب الشأن أو المصلحة بالقرار الإداري ومحتوياته علماً يقينياً دون تدخل من الإدارة حتى يستطيع أن يحدد مركزه القانوني منه [3].

ولقد نشأ العلم اليقيني كوسيلة للعلم بالقرار الإداري نشأة قضائية، لذلك فهي من ابتداع القضاء الإداري كوسيلة ثالثة بجانب التبليغ والنشر، والتي من شأنها تحقيق علم صاحب الشأن بمضمون القرار الإداري في حال لم تقم الإدارة بنشره أو إعلانه لصاحب الشأن، لكون أن الهدف من وراء النشر والإعلان هو تحقيق العلم بالقرار، فإذا تحقق هذا العلم بغيرهما فإن ذلك يؤدي لنفاذ القرار وبدء سريان الميعاد القانوني، فالعبرة في كل الأحوال بتوافر هذا العلم بغض النظر عن وسيلة العلم[4]، فالبرغم من أن العلم اليقيني مصدره القضاء إلا أنه يعتبر لدينا منصوصاً عليه تشريعاً [5]، وعليه فإن الأساس القانوني لدينا هو نص القانون وليس اجتهاد القضاء.

---

(1) النظام الداخلي لنقابة المحامين المنشور في العدد 34 من الوقائع الفلسطينية.

(2) راجع الفقرة الأولى من المادة رقم (5) من قانون الفصل في المنازعات الإدارية رقم (3) لسنة 2016م المطبق في المحافظات الجنوبية، وكذلك الفقرة رقم (1) من المادة رقم (23) من القرار بقانون رقم (41) لسنة 2020م بشأن المحاكم الإدارية المطبق في المحافظات الشمالية..

(3) عبد ربه إبراهيم محمود حبيب، مرجع سابق، ص89.

(4) سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، الطبعة الأولى، منشأة المعارف بالإسكندرية، 2004م، ص310.

(5) نص الفقرة الثانية من المادة رقم (5) من قانون الفصل في المنازعات الإدارية، ويقابلها نص الفقرة الثانية من المدة (23) من القرار بقانون بشأن المحكم الإدارية.

ويشترط في العلم اليقيني توافر عدة شروط لكي يتم الاعتداد به لحساب سريان الميعاد القانوني للجوء للقضاء، وهذه الشروط تتمثل بالآتي[1]:

1. أن يكون العلم اليقيني ثابت التاريخ ومحدداً لكي يمكن حساب ميعاد دعوى الإلغاء.
2. أن يكون العلم يقينياً حقيقياً يقوم مقام النشر والإعلان.
3. أن يكون العلم اليقيني شاملاً لعناصر القرار الإداري بما يتيح لصاحب الشأن أن يحدد موقفه إزاء القرار.

ويقع عبء إثبات حدوث العلم اليقيني على عاتق الإدارة باعتبارها صاحبة المصلحة في ذلك، ولها أن تثبت ذلك بكافة طرق الإثبات من قرائن وأدلة ووقائع محددة، ويقوم القضاء الإداري بمراقبة هذه القرائن والوقائع التي تقدمها الإدارة لإثبات العلم اليقيني لصاحب الشأن، ومدى كفاية هذ القرائن للاعتداد بالعلم اليقيني أم استبعاده، وتسري مدة الطعن من اليوم الذي يثبت فيه قيام هذا العلم[2].

الفرع الثاني

امتداد الميعاد القانوني

يمتد ميعاد الطعن إذا صادف اليوم الأخير من الميعاد القانوني عطلة رسمية، سواء كانت مدتها يوماً واحداً أم أكثر، فيمتد إلى اليوم التالي لها، ويقصد بإطالة الميعاد أو امتداد الميعاد زيادة مدة الطعن بالإلغاء، بحيث تحتسب مدة أطول من المحددة قانوناً للجوء إلى القضاء[3]، ونجد ما يبرر هذا الامتداد ما نص عليه المشرع الفلسطيني في قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية في نص المادة رقم (3/21).

وقد أكدت على ما سبق محكمة النقض الفلسطينية في أحد أحكامها، بحيث قضت بأنه (لما كان الطعن الأول مقدماً في الميعاد وقدم الطعن الثاني بتاريخ 20210/8/22م وقد صادف اليوم الأخير لميعاد الطعن وهو 2020/8/20م يومي الجمعة والسبت فإنه عملاً بأحكام المادة

---

(1) خالد خليل الظاهر، القضاء الإداري في ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية، (قضاء الإلغاء – قضاء التعويض) (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، 2009، ص198.

(2) محمد أنور حمادة، مرجع سابق، ص94.

(3) وليد عبد الرحمن مزهر، عمر صالح الأخرس، مرجع سابق ، ص178.

(21/3) من قانون أصول المحكمات المدنية والتجارية يغدو مقدماً في الميعاد كونه مقدماً في اليوم التالي للعطلة الرسمية)[1].

وبحسب نص المادة سابقة الذكر **يرى الباحث:** أن نص المادة السابقة قد عالجت الحالة التي تصادف آخر يوم في نهاية الميعاد القانوني عطلة رسمية وجعلت الميعاد يمتد إلى أول يوم عمل قضائي، وبالتالي فإذا كانت بداية سريان الميعاد القانوني عطلة رسمية فلا يمتد، وإنما تسري المدة حتى ولو كانت في بدايتها عطلة، كون أن الامتداد فقط لسبب وجود عطلة في نهاية الميعاد القانوني.

الفرع الثالث

وقف وانقطاع سريان الميعاد القانوني

مما لا شك أن هناك اختلافاً بين وقف سريان ميعاد رفع الدعوى عن قطع الميعاد، فوقف السريان يقصد به حساب المدة المنقضية ضمن المدة المحددة لرفع الدعوى، فإذا زال سبب الوقف يقتصر أثر الوقف على إسقاط مدة الوقف من مدة ميعاد رفع الدعوى، ويمنح صاحبه لمصلحة مدة إضافية تساوي مدة الوقف، في حين أن قطع الميعاد يؤدي إلى زوال مدة السابقة وبداية سريان ميعاد جديد لرفع الدعوى بعد زوال سبب القطع، دون احتساب المدة السابقة عن سبب حدوث القطع.

وعليه فيقصد بوقف الميعاد للطعن هو عدم سريان مدته بعد بدئها بصفة مؤقتة إلى أن يزول سبب الوقف، فيسري ما بقي من المدة استكمالاً لها، وتؤدي القوة القاهرة إلى وقف سريان ميعاد الطعن بالإلغاء فلا تبدأ بالسريان الإ بعد زوالها [2]، لذلك فيعني الوقف أنه عند بداية سريان الميعاد أو أثناء سريانه تحدث قوة قاهرة يستحيل معها اتخاذ إجراءات رفع الدعوى، فيقف الميعاد حتى تنتهي الظروف القاهرة [3].

ويقف ميعاد الطعن بتوافر أحد السببين وهما: إما بالقوة القاهرة والذي هو العذر القهري الذي يمنع صاحب المصلحة من رفع دعواه إلى القضاء، بحيث يستقل القضاء بتقدير هذا العذر ليرتب عليه وقف الميعاد، وأما السبب الثاني فهو بنص القانون [4].

---

(1) حكم محكمة النقض الفلسطينية برام الله رقم 11 لسنة 2007 بجلسة 2008/4/6م، مشار إليه لدى: شريف أحمد يوسف بعلوشة، إجراءات التقاضي، مرجع سابق، ص 282.

(2) شريف أحمد يوسف بعلوشة، إجراءات التقاضي، مرجع سابق، ص286.

(3) محمد أنور حمادة، مرجع سابق، ص 96.

(4) ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص316.

وبمراجعة قانون الفصل في المنازعات الإدارية المطبق بالمحافظات الجنوبية نجد بأنه أوقف ميعاد الطعن في حل وجود القوة القاهرة، وذلك حسب الفقرة الخامسة من المادة رقم (5)، في حين نجد بأن القرار بقانون بشأن المحاكم الإدارية المطبق في المحافظات الشمالية حدد ثلاث حالات لوقف ميعاد الطعن، وهي كالآتي [1]:

أ- القوة القاهرة.

ب-رفع الدعوى إلى محكمة غير مختصة، شريطة أن ترفع هذه الدعوى خلال المدة القانونية المحددة لإقامة الدعوى أمام المحكمة الإدارية.

ت-تقديم طلب للمحكمة الإدارية لتأجيل الرسوم، شريطة أن يقدم هذا الطلب خلال المدة القانونية لإقامة الدعوى.

ويشترط لتحقق القوة القاهرة توافر عدة شوط وهي[2]: 1- أن يكون الحادث الذي أدى إلى القوة القاهرة نابعاً من سبب أجنبي 2- عدم إمكان توقع هذا الحادث قبل وقوعه 3- أن يستحيل دفع هذا الحادث.

بينما يقصد بقطع الميعاد هو أن تحدث واقعة محددة عند بدء سريان الميعاد أو أثناء سريانه تؤدي إلى إسقاط المدة التي جرت قبل تلك الواقعة وزوال أثرها، ويبدأ ميعاد جديد كامل بعد انتهاء هذه الواقعة[3]، لذلك يختلف قطع الميعاد عن وقف الميعاد لكون الوقف لا يؤدي إلى إسقاط المدة السابقة على حدوث القوة القاهرة التي توقف الميعاد، وإنما تحتسب تلك المدة التي جرت فعلاً ثم يستكمل الميعاد بعد انتهاء الوقف[4].

وينقطع ميعاد الطعن بتوافر ثلاث حالات وأسباب، السبب الأول هو التظلم الإداري[5]، والسبب الثاني هو طلب تأجيل دفع الرسوم، والسبب الثالث إقامة الدعوى أمام المحكمة غير المختصة خلال الميعاد[6]، وهذا ما نص عليه المشرع في قانون الفصل في المنازعات الإدارية رقم (3) لسنة 2016م المطبق بالمحافظات الجنوبية[7]، في حين اعتبر المشرع في القرار بقانون أن

---

(1) الفقرة الثامنة من المادة رقم (23) من القرار بقانون رقم (41) لسنة 2020م بشأن المحاكم الإدارية.

(2)عبد الناصر عبد الله أبو سمهدانة، الخصومة الإدارية، مرجع سابق، ص431.

(3) محمد أنور حمادة، مرجع سابق، ص97.

(4) منهاج قانون المحامين والمنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص85.

(5) يطلق كذلك على التظلم مصطلح العريضة الاسترحامية، انظر في ذلك: محسن خليل، القضاء الإداري اللبناني ورقابته لأعمال الإدارة، مرجع سابق، ص 388 وما بعدها.

(6)محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص 80، ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص318.

(7) الفقرة الرابعة من المادة رقم (5) من قانون الفصل في المنازعات الإدارية.

تقديم طلب التأجيل لدفع الرسوم وتقديم الدعوى لمحكمة غير مختصة من أسباب الوقف وليس الانقطاع.

فالتظلم كسبب لقطع الميعاد هو وسيلة قانونية لفض المنازعات الإدارية من قبل الإدارة من نفسها، سواء استجابت الإدارة لصاحب الشأن كلياً أم جزئياً [1]، ويعرف كذلك بأنه طلب يتقدم به صاحب الشأن للإدارة لإعادة النظر في قرار إداري يدعي مخالفته للقانون [2].

فالأصل العام بأن التظلم يعد اختيارياً لذوي الشأن، فله الحرية أن يتظلم للجهة مصدرة القرار أو أن يلجأ إلى القضاء بشكل مباشر دون التظلم إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك، فالبنسبة لدينا وبحسب التشريع الفلسطيني يعتبر التظلم اختيارياً، وهذا ما أكدته صياغة النصوص القانونية في قانون الخدمة المدنية والتي جاءت بصيغة الجواز[3]، وكذلك ما جاء في القرار بقانون بشأن المحاكم الإدارية[4]، إلا أنه هناك استثناء وارد على الأصل العام وهو وجوب التظلم من القرارات السلبية أو أي قرار إداري يحمل الرفض الضمني، وترتبط هذه القرارات حالة الامتناع السلبي الذي يلازم جهة الإدارة تجاه أصحاب المصلحة، سواء كانوا محامين أم غيرهم، والتي تمتنع بموجبها الجهة الإدارية عن اتخاذ قرار كان يتوجب عليها إصداره بموجب القانون، ففي هذه الحالة لا يجوز تقديم الاستدعاء الإداري دون وجود تظلم إداري مسبق، وإلا رد الاستدعاء شكلاً، ومثال على ذلك حالة السكوت التي تلازم الإدارة وعدم اتخاذها للقرارات الإدارية بشأن الطلبات المقدمة إليها بجانب الإدارة[5]، وهذا ما نص عليه المشرع في قانون الفصل في المنازعات الإدارية[6].

---

(1) علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص447.

(2) ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 318.

وكذلك يعرف التظلم بأنه (قيام صاحب المصلحة بالشكوى من قرار يرى عدم مشروعيته أو إلحاقه الضرر بمركزه القانوني طالباً ممن أصدره أو من رئيسه الأعلى إلغاء هذا القرار أو تعديله أو سحبه أو التعويض عما سببه من ضرر) راجع: نجم الأحمد، التظلم الإداري، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، مجلد 29 العدد 3، 2013م، ص 11.

(3) راجع في ذلك الفقرة الأولى من المادة رقم (105) من قانون الخدمة المدنية رقم 4 لسنة 1998م.

(4) نصت الفقرتين الثالثة والرابعة من المادة رقم (23) من القرار بقانون على أنه (3- لا يجوز إقامة الدعوى أمام المحكمة الإدارية إلا بعد تقديم تظلم من القرار الإداري المطعون فيه إذ نص القانون على وجوب تقديمه ويكون القرار الصادر بنتيجة التظلم خاضعاً للطعن أمام المحكمة الإدارية خلال الميعاد المحدد في الفقرة (1) من هذه المادة. 4- في حال كان تقديم التظلم جوازياً بنص القانون فيجوز اقامة الدعوى أمام المحكمة الإدارية بالطعن في القرار الإداري خلال الميعاد المحدد في الفقرة (1) من هذه المادة أو الطعن في القرار الصادر بنتيجة التظلم خلال ذات الميعاد شريطة تقديم التظلم وفق القانون).

(5) منهاج قانون المحامين والمنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص81.

(6) الفقرة الثالثة من المادة رقم (5) من قانون الفصل في المنازعات الإدارية.

وبمراجعتنا للنصوص الناظمة لمهنة المحاماة نجد بأن القانون لم ينص على جعل التظلم إجبارياً وبالتالي لا يعد التظلم قاطعاً لميعاد الطعن.

ولإثراء البحث حول هل التظلم يعد وجوبياً، فقد تم إجراء مقابلة مع الأستاذة/ هالة الشريف[1] وأفادت بأن التظلم الإداري معمول به بنقابة المحامين على الرغم من عدم النص على وجوبه في قانون المحامين، وما يجري عليه العمل في حالة رفض المجلس لأي طلب يقدم إليه فإنه لا يمانع أي تظلم يقدم إليه من صاحب المصلحة، سواء كان القرار الصادر سلبياً أم إيجابياً، لذلك يجب أن يكون التظلم على القرار خلال المدة القانونية لمدة الطعن وقبل التوجه للقضاء، فإذا تم اللجوء للقضاء فالتظلم يكون لا فائدة له، وبعد التظلم يحق لصاحب المصلحة إن لم ينصفه التظلم اللجوء للقضاء الإداري، لذلك يرى الباحث: بأنه من الأفضل النص على أن يكون هناك تظلم وجوبي أمام مجلس نقابة المحامين لمراجعة ما يصدر عنها وذلك قبل اللجوء إلى القضاء، كون أن المحامي يعد قاضياً واقفاً والذي من شأنه أن تمس في كرامته واسمه مثل القرارات التأديبية، لذلك فإن التظلم قد ينصف صاحب الشأن قبل اللجوء إلى القضاء، لأن العلاقة تكون ما زالت ما بين المحامي وبيته الثاني، وبهذا التظلم يعطي فرصة للنقابة بمراقبة ذاتها والعدول عما يعتري قرارها من أوجه الطعن، وبالإضافة إلى ذلك فإن التظلم إذا تم قبوله فلا داعي للجوء للقضاء، والذي من شأنه أن يخفف العبء عن كاهل القضاء وإرهاقه في مسائل قد يتم إنهاؤها داخل جسم النقابة، مما يوفر الوقت والجهد والمال على النقابة والطاعن.

لذلك يوصي الباحث المشرع بالنص صراحة على وجوب التظلم أمام مجلس النقابة، وعليه فإننا نقترح إضافة وإفراد مادة جديدة كالآتي: (يجب على المحامي المدان بقرار تأديبي الصادر عن مجلس نقابة المحامي أن يتظلم خلال عشرة أيام من تاريخ تبليغه بالقرار التأديبي).

الفرع الرابع

آثار انقضاء الميعاد القانوني

وفقاً لما هو منصوص عليه دستورياً ولحماية مبدأ المشروعية فإنه لا يجوز النص في أي قانون على تحصين أي قرار أو عمل إداري من رقابة القضاء[2]، ولا يتعارض مع ذلك تحصين القرار الإداري إذا انقضى الميعاد القانوني للجوء لقضاء الإلغاء، أي أن بانقضاء المدة المحددة للطعن يجعل القرار الإداري محصناً من الإلغاء.

---

(1) مقابلة مع الأستاذة / هالة الشريف عضو مجلس نقابة المحامين بمركز غزة ، بمكتبه بنقابة المحامين، وذلك من الساعة 2 حتى 3وذلك بتاريخ 2022/6/7م.

(2) الفقرة الثانية من المادة رقم (30) من القانون الاساسي.

وبالنسبة للميعاد المحدد للمحامي للطعن في القرارات التأديبية الصادرة من مجلس نقابة المحامين أمام القضاء الإداري فإنه يتمثل في ميعاد خاص وهو ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغه بقرار الإدانة [1].

وعليه فإذا انقضت مدة الثلاثين يوماً دون لجوء المحامي المدان للقضاء الإداري للطعن بالقرار فإن قرار الإدانة يصبح محصناً من الإلغاء، ولا يجوز رفع دعوى إلغاء وإلا ردت الدعوى شكلاً.

وبالرغم من تحصن القرار الإداري من الإلغاء فهذا لا يمنع الشخص المتضرر من اللجوء إلى القضاء لإعمال رقابته مطالباً التعويض حتى بعد فوات وانقضاء الميعاد المحدد[2]، وبناء على ذلك فإن الشخص طالب التعويض يجب عليه الالتزام بأن يقيم دعواه خلال مدة خمس عشرة سنة من تاريخ الضرر، وذلك تطبيقاً للقواعد العامة في التقادم في الدعاوى المدنية[3]، وهذا يرجع إلى استقرار المراكز القانونية.

وكذلك هناك وسيلة قضائية أخرى قد لا تكون دارجة لدينا في فلسطين بشكل واضح وهي الدفع بعدم مشروعية القرار الإداري وذلك بعد فوات ميعاد الطعن، بحيث يدفع صاحب الشأن أثناء وجود دعوى أصلية عادية أمام القضاء العادي بعدم مشروعية القرار ويطالب باستبعاده من التطبيق على المنازعة المعروضة، وهذا ما يطلق عليه قضاء فحص المشروعية[4]، فالدفع بعدم مشروعية القرار الإداري بصفة عرضية لاستبعاد تطبيقه على القضية المقامة لا تتقادم كالدعاوى لأن الدفوع لا تتقادم[5].

المطلب الرابع

شرط الإجراءات

ووفقاً لما هو منصوص عليه قانوناً فإن إجراءات إقامة الدعوى الإدارية التي تقدم أمام المحكمة الإدارية كدرجة أولى تبدأ من خلال تقديم الطاعن إلى قلم المحكمة الإدارية الاستدعاء الإداري، والذي يشترط أن يكون مطبوعاً ويتضمن اسم المستدعي بالكامل وصفته ومحل عمله

---

(1) نصت الفقرة 3 من المادة رقم (34) على أنه (للمحامي المدان بمقتضى قرار تأديبي الحق في الطعن على قرار الإدانة أمام محكمة العدل العليا خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغه بالقرار).

(2) شريف أحمد يوسف بعلوشة، إجراءات التقاضي، مرجع سابق، ص 307.

(3) عبد الحميد كمال حشيش، مرجع سابق، ص347.

(4)لمزيد من التفصيل عن قضاء فحص المشروعية انظر: عائد نضال سعيد مطر، قضاء فحص المشروعية، مرجع سابق.

(5) شريف أحمد يوسف بعلوشة، إجراءات التقاضي، مرجع سابق، ص306.

وموطنه، وكذلك اسم المستدعى ضده وصفته، وكذلك يجب أن يدرج في الاستدعاء موجزاً عن الوقائع ومضمون القرار المطعون فيه، وكذلك أسباب الطعن والطلبات التي يريدها المستدعي [1]، وكذلك يجب أن يقوم الطاعن بتزويد المحكمة بنسخ عن الاستدعاء حسب عدد المطعون ضدهم، مع إرفاق المستندات التي تؤيد دعواه[2].

ويجب على الطاعن على أي قرار أن يوجه ضد الإدارة التي أصدرت القرار الإداري وإلا ردت المحكمة الدعوى شكلاً لرفع الدعوى على غير ذي صفة وعلى غير ذي خصم [3]، لذلك فالاستدعاء الذي يتم الطعن فيه بقرارات مجلس نقابة المحامين يجب أن تختصم فيه النقابة التي صدر عنها القرار، ويمثل الجهة مصدرة القرار أمام القضاء نقيب المحامين باعتباره هو ممثل النقابة وممثل الجهة مصدرة القرار أو غيره من أعضاء المجلس[4].

بالإضافة إلى ذلك أوجب المشرع في قانون الفصل في المنازعات الإدارية أن يقدم الاستدعاء من قبل محامي مزاول، ويستثنى من ذلك الاستدعاء الذي هو من نوع المعارضة في الحبس التي يطلب فيها إصدار أوامر الإفراج عن الأشخاص الموقوفين بوجه غير مشروع [5]، ويفهم من ذلك أن المشرع سمح بتقديم استدعاء المعارضة في الحبس من غير محام مزاول، وبالنسبة لذلك فلم يوفق المشرع في المحافظات الجنوبية بذلك، فكان يفترض عليه أن يطلب تقديمه من محام مزاول، ولكن يعطيهم بعض المزايا كأن لا يتطلب فقط توقيع المستدعي على الوكالة

---

(1) المادة رقم (7) من قانون الفصل في المنازعات الإدارية

(2) نصت المادة رقم (8) من قانون الفصل في المنازعات على أنه (1- يجب على المستدعي أن يرفق بالاستدعاء ما يلي:أ- نسخاً عن السندات الكتابية التي يستند إليها. ب- قائمة بأسماء الشهود الذين يرغب بسماع شهاداتهم إثباتاً لطلبه وعناوينهم الكاملة.ج- القرار المطعون فيه إذا كان قد تم تبليغه له. 2- يقدم الاستدعاء إلى =قلم المحكمة الإدارية مع المرفقات المنصوص عليها في الفقرة (1) من هذه المادة وبعدد من النسخ تكفي لتبليغ المستدعى ضدهم إذا كانوا أكثر من واحد، ويكتفي بتقديم نسخة واحدة للمستدعى ضدهم إذا كانوا من غير أشخاص الإدارة العامة الحكومية الذين ينوب عنهم محام واحد).

(3) قضت محكمة العدل العليا في الدعوى الإدارية رقم 57 لسنة 2005 بجلسة 2005/7/6 على أنه (إن اختصام جهة غير تلك الجهة التي أصدرت القرار المشكو منه يعد رفع لدَعوى على غير ذي صفة وتوجيها لها على غير ذي خصم)، المقتفي، مرجع سابق.

(4) نصت المادة رقم (44) من قانون المحامين النظاميين على أنه (1- النقيب يمثل النقابة ويرأس الهيئة العامة والمجلس وينفذ قراراتهما ويوقع العقود التي يوافقون عليها، وله حق التقاضي باسم النقابة والتدخل بنفسه أو بواسطة من ينيبه من أعضاء المجلس في أي قضية تهم النقابة واتخاذ صفة المدعي في كل قضية تتعلق بأفعال تمس كرامة النقابة أو كرامة أحد أعضائها.

(5) الفقرة الثانية من المادة رقم (7) من قانون الفصل في المنازعات الإدارية.

بذاته، وإنما يسمح لأحد أقاربه حتى الدرجة الرابعة في التوقيع على وكالة لمحام مزاول، وهذا ما فعله المشرع في المحافظات الشمالية في القرار بقانون رقم (41) لسنة 2020م بشأن المحاكم الإدارية [1].

ويرى الباحث أنه نظراً للطبيعة الخاصة في أن الطاعن في قرار نقابة المحامين يعد محامياً؛ فإن الاستدعاء يعد مقدماً من محام، وبالتالي لا حاجة لوجود وكالة محام، إلا إذا كان الطاعن محامياً غير مزاول[2] ففي هذه الحالة يجب أن يتم تقديم الاستدعاء من قبل محام مزاول وأن يقوم المحامي غير المزاول بالتوقيع على الوكالة.

وفي هذا المقام يثار لدينا تساؤل يتمثل في الآتي: هل الحصول على إذن من نقابة المحامين يعد شرطاً لإعمال الرقابة القضائية ؟

ولقد أكد القانون الأساسي على أن الرقابة القضائية تكون على كافة الأعمال، وذلك عندما حظر النص في القوانين على تحصين أي قرار أو عمل إداري من رقابة القضاء [3]، وبمراجعة قانون المحامين النظاميين نجد أنه فرض قيداً وشرط الحصول على إذن من مجلس النقابة قبل قبول الدعوى ضد أي زميل له أو ضد المجلس[4].

ولمعرفة مدى مشروعية الإذن وهل يعد قيداً للرقابة أم مسألة تنظيمية، فقد تم إجراء عدة مقابلات مع الأستاذ/ ناظم عويضة، والأستاذ/ صافي الدحدوح، والأستاذ/ عبد العزيز الغلاييني، والأستاذ/ مظهر الحسنات، وبسؤال الأستاذ ناظم عن موضوع الإذن رد قائلاً بأنه: قبل الخوض

---

(1) الفقرة الثانية من المادة رقم (25) من القرار بقانون رقم (41) لسنة 2020م بشأن المحكم الإدارية.

(2) لقد عرفت المادة الأولى والخاصة بالتعريفات وذلك من قانون المحامين النظامين رقم 3 لسنة 1999 وتعديلاته المحامي المزاول هو المحامي الأستاذ الذي ما زال يمارس مهنة المحاماة، وبموجب المادة (17) (لا يسجل في السجل العام للمحامين المزاولين للمهنة الذين لم يسددوا الرسوم المستحقة في الميعاد الذي يحدده النظام الداخلي أو الذين تخلفوا عن تأدية اليمين القانونية المبينة في المادة (5) من هذا القانون ولا يحول هذا دون تسجيل المحامي المتخلف عن التسديد مجدداً إذا دفع الرسوم المستحقة وفقاً لأنظمة النقابة إذا أدى اليمين القانونية).

ويترتب على عدم دفع الرسوم السنوية خلال الميعاد المحدد عدم قيد اسمه في سجلات المحامين المزاولين، وعليه فلا يكتسب صفة المحامي المزاول لكي يمارس المهنة، وبالتالي فيحق لأي محام مزاول أن يتخذ صفة المشتكي لإبلاغ النقابة على ممارسته للمهنة، لتحريك الدعوى الجزائية لتوقيع عقوبة الحبس لمدة شهرين، أو بغرامة لا تقل عن مائة دينار أردني أو ما يعادلها بالعملة المتداولة أو بكلتا هاتين العقوبتين وفق نص المادة (18) من قانون المحامين النظاميين.

(3) المادة رقم (30) من القانون الأساسي.

(4) نصت المادة (26) من قانون المحامين النظاميين رقم 3 لسنة 1999م وتعديلاته على أنه (يجب على المحامي ما يلي... 5- ألا يقبل الدعوى ضد زميل له أو ضد المجلس قبل إجازته من قبل المجلس...).

فـي الإجابـة علـى السـؤال فـلا بـد مـن البحـث فـي غايـة المشـرع بضـرورة الحصـول علـى إذن بالمخاصمة، سواء مجلس النقابة أم للمحامي والتي تهدف إلى تنظيمهم.

ورد على السؤال: بأنه لا يرى[1] أي تناقض بين النص الدستوري وبين شرط الحصول على إذن بالمخاصمة، حيث إن هذا الإذن هو مفتاح الخصومة سواء كانت خصومة إدارية أو غيرها، والذي بدونـه لـن تنعقد تلك الخصـومة، وأن غايـة القانون من اشـتراط الإذن هـي إنهـاء الخلافات داخل أسوار نقابة المحامين، وذلك بحسب طبيعة الخلاف سواء كان متعلقاً بأعمال مهنة المحاماة أم غيرها، وإمكانية معالجتها من قبل مجلس النقابة بما يحفظ كرامة المحامي وقدسيتها، وذلك لأن نقابة المحامين هي بمثابة البيت الثاني للمحامي، وإن الغاية الثانية هي في عدم مفاجأة النقابة أو المحامي الزميل المعني بوجود خصومة قضائية يسبقها الحصول على إذن، حتى يتمكن مجلس النقابة من تحضير دفاعه أمام المحكمة، لذلك فهو شرط ابتداء للخصومة وبدونه تفقد الخصومة وجوده القانوني، كما لا تعارض بين منح الإذن وبين الخصومة التي هي خصومة علنية لا سرية، وذلك لأن باب القضاء دائماً مفتوح أمام الخصوم، والمحكمة هي وحدها صاحبة الصلاحية في قبول أو عدم قبول الدعوى، لذلك أرى ضرورة الحصول على إذن قبل مباشرة إجراءات الدعوى.

وبالتالي فإن الإذن قيد على المحامي في قبول الدعوى بمفهومها الواسع ، وليس قيداً على المحكمة، وبذلك لا يعتبر هذا النص المتعلق بالإذن مخالفاً للدستور ولمبدأ المشروعية، وإنما هذا القيد هو قيد إجرائي تنظيمي خاضع لآداب المهنة.

كما وقد أفاد الأستاذ / صافي الدحدوح[2] بأن إذن الاختصام هو من الواجبات الملقاة على المحامي، وهو البوابة للدخول في مقاضاة الأخ الزميل المقابل له أو مجلس النقابة، ويعتبر هذا الإذن هو المنظم لمهنة المحاماة وآدابها وسلوكها، ومن هنا نجد أن قانون المحامين يلزم المحامي الحصول على الإذن قبل التوجه إلى القضاء وقبل مواجهة خصمه، وما حدث من تدخل القضاء في هذا الموضوع جاء مخالفاً لقانون المحاماة، وإن الإذن واجب قانوني لا يحق لأحد مخالفته.

---

(1) مقابلة مع الأستاذ/ ناظم عويضة رئيس اللجنة القانونية بنقابة المحامين بمركز غزة ، بمكتب المحاماة الخاص به والكائن بمدينة غزة، وذلك من الساعة 12 حتى 1وذلك بتاريخ 2022/3/20م.

(2) مقابلة مع الأستاذ / صافي الدحدوح نائب نقيب المحامين بمركز غزة ، بمكتبه بنقابة المحامين، وذلك من الساعة 2 حتى 3وذلك بتاريخ 2022/6/9م.

وأضاف على ذلك الأستاذ/ عبد العزيز الغلاييني [1] عند إجراء مقابلة معه بخصوص الإذن: إن إذن الاختصام هو إذن منظم وليس مانعاً، حيث إنه نص عام لكل محكمة وليس لمحكمة محددة فقط، وإذن الاختصام تم منحه لمجلس النقابة بناء على سلطتها التنظيمية لتنظيم مهنة المحاماة، ونجده مأخوذ به عند رفع دعوى مخاصمة القضاة، فلمخاصمة أحد القضاة يجب أن نأخذ إذناً من مجلس الأعلى للقضاء، وبالتالي ما يسري على القضاء الجالس يسرى على القضاء الواقف، وما يسرى على القضاء يسري على أعوان القضاء وهم المحامون.

كما وقد أكد الأستاذ/ مظهر الحسنات[2] على أن النص هنا لا يعطل لجوء صاحب المصلحة للمحكمة وإنما هو قيد وفق قانون المحامين، ويعزز هذا الإذن احترام الزمالة من خلال احترام الزميل لزميله قبل أن يرفع ضده، مما يجعل إمكانية حل الخلاف ممكن قبل اللجوء للقضاء، وإن هذا النص لا يعطل اللجوء للقضاء، فاللجوء للقضاء مشروع ولا أحد يستطيع أن يمنع صاحب المصلحة من اللجوء إليه، فيستطيع من رفض طلب الحصول على الإذن أن يذهب للمحكمة ويلغي قرار الرفض، أي أن قرار رفض منح الإذن يخضع للطعن طالما لم يبين سبب الرفض لإعطاء الإذن، وهنا لا يعتبر هذا قيداً من القيود لأنه باستطاعته أن يذهب للقضاء ويلغي قرار الرفض ، وأن الحصول على إذن الاختصام واجب اتخاذه قبل اللجوء للقضاء لاختصام الزميل .

ولإثراء البحث حول الإذن بالمحافظات الشمالية فقد تم إجراء مقابلة مع الأستاذ/ يزيد مخلوف[3] وأفاد بأن القانون هو الذي أوجب ونص على أنه يجب على كل محام يريد أن يختصم محامياً آخر أو مجلس النقابة فيجب عليه أخذ إذن، وإن مخالفته وعدم أخذ الإذن لا يترتب عليه بطلان الإجراء، لذلك لا يعتبر قيداً على القضاء وإنما يعرض المحامي للمساءلة التأديبية بسبب المخالفة المسلكية، والهدف من إجبار المحامي للحصول على الإذن هو تنظيم وإنهاء الخلافات وإرساء احترام الزمالة ما بين الزملاء ونقابتهم.

وبعد عرض المقابلات يرى الباحث: أن الهدف الأساسي من إنشاء نقابة المحامين هو تنظيم مهنة المحاماة، فمن باب أولى على مجلس النقابة حل الخلافات والإشكاليات بين

---

(1) مقابلة مع الأستاذ / عبد العزيز الغلاييني نائب نقيب المحامين بمركز غزة ، بمكتبه الكائن في نقابة المحامين ، وذلك من الساعة 11 حتى 12وذلك بتاريخ 2022/4/2م.

(2) مقابلة مع الأستاذ / مظهر الحسنات عضو مجلس نقابة المحامين بمركز غزة ، في مكتبه بنقابة المحامين، وذلك من الساعة 1 حتى 2وذلك بتاريخ 2022/6/9م.

(3) مقابلة مع الأستاذ / يزيد مخلوف نائب نقيب المحامين بمركز القدس برام الله وذلك بتاريخ 2022/4/4م، وذلك عن طريق الاتصال بالجوال الساعة 3م.

المحامين قبل أن تتجه هذه الإشكاليات إلى الرقابة القضائية، وكما قلنا سابقاً إن مسألة الإذن هي مسألة تنظيمية إجرائية لا أكثر، فيجب على مجلس النقابة أن لا يتباطئ في حل جميع هذه الإشكاليات التي تقع بين المحامي والمجلس أو بين الزملاء، فإذا لم يستطع المجلس حل الخلاف فيجب عليه فوراً أن يقوم بإعطاء هذا الإذن لصاحب المصلحة، فإذا رفض المجلس إعطاء الإذن هذا يأتي دور الرقابة القضائية لحماية صاحب المصلحة في الطعن على قرار الرفض، وأن النص القانوني المتعلق بالحصول على إذن هو متعلق في قبول الدعوى، أي إن ذلك القيد يقع على عاتق كل محام يريد التوكل بموجب وكالة ضد الزميل أو المجلس، ونظراً للطبيعة الخاصة للقرارات الإدارية الصادرة عن مجلس نقابة المحامين ومخاطبتها في غالب الأحوال إلى محامين مزاولين كالتأديب، ففي هذه الحالة يستطيع المحامي الذي صدر بحقه عقوبة تأديبية اللجوء للقضاء ورفع دعوى إدارية باسمه وتمثيل نفسه دون أن يقوم بتوكيل شخص آخر، ما لم يكن القرار هو الفصل أو الشطب النهائي، ففي هذه الحالة لا بد وأن يقوم بتوكيل محام كون أن القرار يعد نهائياً ما لم يلغَ من قبل القضاء الإداري، وبالتالي إذا كان بموجب القانون أن يكون باستطاعته تمثيل نفسه أمام القضاء دون حاجة لتوكيل محام فلا داعي للحصول على إذن لاختصام المجلس، حيث إن المادة سابقة الذكر لا تنفذ بحقه ولا يستطيع المجلس اتخاذ أي إجراء بحقه، والدليل على ذلك أن القضاء لا يعتبر ذلك شرطاً من شروط قبول الدعوى، وإنما يعتبره مسألة تنظيمية فقط.

وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا في أحد أحكامها حيث اعتبرت أن عدم الحصول على إذن لا يجعل الباب موصداً أمام الطاعن للوصول إلى محكمة العدل العليا وإقامة الدعوى للطعن في القرار، لأن العلاقة هي علاقة تنظيمية تنظم وفق أحكام القانون وليس بإرادة النقابة منفردة[1].

وبتقديم الاستدعاء وانعقاد الخصومة الإدارية ينتج عنها العديد من الآثار، نذكر أهمها كما يلي[2]:-

1. يترتب على تحريك الخصومة إعمال القاضي رقابته مباشرة على القرار الإداري، بحيث إنه يقوم بدور إيجابي في هذا الصدد، وهذا ما يميز إجراءات التقاضي الإدارية عن باقي

---

(1) حكم محكمة العدل العليا المنعقدة برام الله في الدعوى رقم 5 لسنة 2015 الصادر بتاريخ 2016/10/20م، وكذلك حكم محكمة العدل العليا المنعقدة برام الله في الدعوى رقم 177 لسنة 2015 الصادر بتاريخ 2016/4/14م.

(2) محمد بسيم رشيد أبو حسين، مرجع سابق، ص94.

الإجراءات كالإجراءات المتبعة في الدعاوى المدنية والتجارية، حيث إن القاضي الإداري هو من يملك سلطة توجيه الإجراءات وتحديد الطريق الأمثل لسيرها، ويكمن الدور الإيجابي للقاضي الإداري أنه هو الذي يقوم بسد النقص في الإجراءات المتبعة في موضوع الدعوى[1].

2. يترتب على تقديم الاستدعاء قطع الميعاد القانونية وسقوط مواعيد التقادم للحقوق الواردة فيها.
3. الخصومة لا تسقط بوفاة أحد الخصوم طالما أن الوفاة كانت لاحقة على تقديم الاستدعاء، وكذلك الحال بالنسبة لفقدان الأهلية، بحيث إن فقدانها لا يؤثر بعد انعقاد الخصومة وتسري عليها الأحكام المتعلقة بوقف وانقطاع الخصومة.

وبعد أن تصدر المحكمة الإدارية القرارات والأحكام يكون لصاحب المصلحة الحق في اللجوء إلى محكمة العدل العليا للطعن فيها، بحيث يكون الميعاد للطعن في القرارات الصادرة عن المحكمة الإدارية خلال خمسة عشر يوماً من اليوم التالي لصدور القرار إذا كان حضورياً، ومن اليوم التالي لتاريخ تبليغ القرار إذا كان بمثابة الحضوري، في حين أن الميعاد للطعن في الأحكام الصادرة عن المحكمة الإدارية خلال ثلاثين يوماً من اليوم التالي لصدور الحكم إذا كان حضورياً، ومن اليوم التالي لتاريخ تبليغ الحكم إذا كان بمثابة الحضوري [2].

كما تختص محكمة العدل العليا بنظر الطعون الإدارية المقدمة إليها من الناحيتين الموضوعية والقانونية [3].

وبحسب قانون الفصل في المنازعات الإدارية فتبدأ الإجراءات أمام محكمة العدل العليا بتقديم استدعاء إلى قلم المحكمة بعدد المستدعى ضدهم مرفقاً به الأوراق المؤيدة له، كما يجب أن يشتمل الاستدعاء على بيان الحكم المطعون فيه وتاريخ صدوره وبيان الأسباب التي بني عليها الطعن [4].

---

(1) نواف كنعان، مرجع سابق، ص356.

(2) نصت المادة رقم (18) من قانون الفصل في المنازعات الإدارية رقم 3 لسنة 2016 على أنه (1- تكون مدة الطعن في الأحكام الصادرة عن المحكمة الإدارية ثلاثين يوماً من اليوم التالي لتاريخ صدور الحكم إذا كان الحكم حضورياً، ومن اليوم التالي لتاريخ تبليغه إذا كان بمثابة الحضوري. 2- يكون الطعن في القرارات التي يجوز الطعن فيها استقلالاً خلال مدة خمسة عشر يوماً من اليوم التالي لتاريخ صدور الحكم إذا كان الحكم حضورياً ومن اليوم التالي لتاريخ تبليغه إذا كان بمثابة الحضوري).

(3) نص المادة رقم (17) من قانون الفصل في المنازعات الإدارية رقم 3 لسنة 2016م.

(4) الفقرة الأولى من المادة رقم (19) من قانون الفصل في المنازعات الإدارية رقم 3 لسنة 2016م.

ويختلف الاستدعاء الإداري عن الطعن الإداري، لا سيما وأن المحكمة المختصة بنظر كل منها مختلفة عن الأخرى، وأن موضوع الاستدعاء يختلف عن موضوع الطعن، وكلاهما يرتبطان بوحدة الأطراف والقرار الإداري، لكن الطلبات في كل منهما يختلف بمقتضى الحال وأن الاستدعاء أسبق في النظر من الطعن ' **لذلك فإننا نتفق مع ما ذهب إليه الدكتور محمد شبير** في اقتراحه بتعديل نص المادة رقم (19) من قانون الفصل في المنازعات الإدارية رقم 3 لسنة 2016م، وذلك بحذف كلمة الاستدعاء واستبدالها بكلمة الطعن، ليصبح التعديل كالآتي: (1- تبدأ الإجراءات أمام محكمة العدل العليا بتقديم طعن إلى قلم المحكمة بعدد المطعون ضدهم مرفقاً به الأوراق المؤيدة له، ويجب أن يشتمل الطعن على بيان الحكم المطعون فيه وتاريخ صدوره وطلبات الطاعن وبيان الأسباب التي بني عليها الطعن) [1].

وبناء على ما سبق يتضح لنا بأن ايداع لائحة الدعوى (الاستدعاء) لدى قلم المحكمة الإدارية يعتبر بموجبه إجراء لرفع الدعوى بشكل صحيح، لكون أن لا يوجد طريق آخر لإقامة الدعوى ورفعها إلا من خلال إيداع اللائحة وفق السلوك القانوني الصحيح وقيدها في السجل الخاص بها.

كما ويشترط لكي تكون دعوى الإلغاء بخصوص قرارات نقابة المحامين مقبولة أن لا يكون هناك طريق قضائي آخر يحقق نفس النتيجة التي يريدها من خلال دعوى الإلغاء، فإذا أتاح المشرع للطاعن طريقاً قضائياً آخر خلاف دعوى الإلغاء فيجب على الطاعن اتباعه وإذا لجأ لقاضي الإلغاء فإن الدعوى تكون مردودة شكلاً [2].

ولكي يستبعد الطعن بالإلغاء وذلك تطبيقاً لنظرية الطعن الموازي فلا بد من توافر عدة شروط يجب أن تتحقق مجتمعة مع بعضها وهي: 1- يجب أن تكون الدعوى الموازية دعوى قضائية 2- يجب ألا يكون الطعن القضائي مجرد دفع فرعي 3- يجب أن تحقق الدعوى الموازية ذات النتائج التي تحققها دعوى الإلغاء [3].

---

(1) منهاج قانون المحامين والمنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص119.

(2) عبد الناصر عبد الله أبو سمهدانة ، مرجع سابق ، ص 339 ، عدنان عمرو ، القضاء الإداري ، مرجع سابق، ص 327 .

(3) لمزيد من التفصيل حول شروط الطعن الموازي : راجع وليد عبد الرحمن مزهر ، عمر صالح الأخرس، الوجيز في القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص 198 وما بعدها .

الفصل الثالث

الرقابة على أركان القرار الإداري الصادر عن مجلس نقابة المحامين

❖ **المبحث الأول: الرقابة القضائية على الأركان الشكلية (الخارجية).**

❖ **المبحث الثاني: الرقابة القضائية على الأركان الداخلية.**

الفصل الثالث

الرقابة القضائية على أركان القرار الإداري الصادر عن مجلس نقابة المحامين

تمهيد وتقسيم:

للقرارات الإدارية بشكل عام أركان يجب أن تتوافر فيها حتى يرتب القرار الإداري آثاره ونتائجه وذلك من حيث التنفيذ المباشر له وقابليته للطعن فيه بالإلغاء أمام القضاء الإداري[1]، ولقد اختلف فقهاء القانون الإداري في تحديد أركان القرار الإداري، وهذا الاختلاف يرجع إلى التقسيم والمصطلح أكثر من المضمون والمعنى، وبالتالي فالقرار الإداري الصحيح يقوم على خمسة أركان وهي: ركن المحل، وركن السبب، وركن الغاية، وركن الشكل، وركن الاختصاص[2].

وعليه فإن القرارات الإدارية الصادرة عن نقابة المحامين باعتبارها عملاً قانونياً تحتوي على مجموعة من الأركان يتحقق لها الوجود المادي والقانوني شأنها شأن القرار الإداري، فلكي تكون هذه القرارات سليمة ومشروعة وفق مبدأ المشروعية الإدارية يجب أن تتوافر فيها هذه الأركان لكي تنتج آثارها وتعتبر صحيحة وفق القانون.

وأركان القرار الإداري تنقسم إلى أركان خارجية وأركان داخلية، ويقوم القضاء بإعمال رقابته عليها.

وبناء على ما تقدم فإننا سنتطرق إلى هذه الأركان من خلال تقسيم هذا المبحث إلى عدة مطالب، وذلك على النحو الآتي:

- **المبحث الأول: الرقابة القضائية على الأركان الشكلية (الخارجية).**
- **المبحث الثاني: الرقابة القضائية على الأركان الداخلية.**

---

(1) محمد أنور حمادة، مرجع سابق، ص20.

(2) محمد عبد العال السناري، مبادئ ونظريات القانون الإداري، دراسة مقارنة، 2005م، ص322.

المبحث الأول

الرقابة القضائية على الأركان الشكلية (الخارجية)

للرقابة القضائية على الأركان الشكلية للقرار الإداري الصادر عن مجلس نقابة المحامين أهمية بالغة في حماية مبدأ المشروعية والتحقق من مدى قيام مجلس النقابة من احترام القانون من عدمه.

لذلك أشارت محكمة العدل العليا في العديد من أحكامها إلى ضرورة احترام الإدارة لأركان القرار الإداري وشروط صحته وجهة الاختصاص التي تقوم بإصداره، مما يجب أن يصدر القرار الإداري وفق الإجراءات التي حددها القانون في الشكل الذي رسمها له [1].

وبالتالي فالأركان الشكلية للقرار الإداري الصادر عن مجلس نقابة المحامين والتي يراقب القضاء الإداري عليها تتمثل في ركن الاختصاص وكذلك ركن الشكل والإجراءات.

لذلك ومن خلال ما تقدم فإننا سنتناول الرقابة القضائية على الأركان الخارجية للقرار الإداري الصادر عن نقابة المحامين، من خلال تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين، وذلك على النحو الآتي:

- **المطلب الأول: الرقابة القضائية على ركن الاختصاص.**
- **المطلب الثاني: الرقابة القضائية على ركن الشكل والإجراءات.**

(1) حكم محكمة العدل العليا رقم 291 لسنة 2008 المنعقدة برام الله بتاريخ 2011/10/31، المقتفي.

المطلب الأول

الرقابة القضائية على ركن الاختصاص

يشترط لصحة القرار الإداري صدوره عن الجهة الإدارية المختصة بذلك [1]، لذلك يعد الاختصاص هو القدرة القانونية على القيام بتصرف معين، أما بالنسبة للاختصاص بالنسبة لإصدار القرارات الإدارية فهي تعني قدرة الموظف قانوناً على اتخاذ القرارات التي تدخل في نطاق صلاحياته، وبالتالي يكون القرار الإداري معيباً من حيث الاختصاص نتيجة عدم قدرة الموظف قانوناً على اتخاذه، وبمعنى أدق عدم القدرة القانونية لسلطة من السلطات الإدارية على إصدار قرار إداري ما لأنه لا يدخل في نطاق ما تملكه من صلاحيات مقررة لها قانوناً[2].

وتتحدد فكرة الاختصاص بأربعة عناصر وهي العنصر الشخصي ويعني وجوب صدور القرار الإداري من الشخص، والجهة الإدارية التي حددها القانون، أي أنه يجب أن يكون الشخص مصدر القرار له وجود قانوني وله سلطة تمثيل الدولة والتعبير عن إرادتها، في حين أن العنصر الموضوعي يعني تحديد الأعمال التي يجوز لكل شخص أو جهة إدارية إصدراها، فإذا تعدى ذلك الموضوع اعتبر عمله معيباً أو معدوماً حسب درجة الجسامة، بينما هناك عنصر زمني لإصدار القرار وهو أن المشرع قام بتحديد فترة زمنية لكل شخص أو أي جهة إدارية ليمارس اختصاصه، فإذ انقضت هذه الفترة زال اختصاصه، وإذ مارس الموظف العام اختصاصاته في الوقت الذي تنتهي صفته كموظف عام يعتبر القرار الصادر عنه معيباً، وكذلك هناك عنصر مكاني وهو أن يقوم المشرع بتحديد النطاق المكاني الذي يحق للشخص إصدار قرارات داخلها، ولا يجوز له أن يتعدى هذا النطاق وإلا أصبح معتدياً على اختصاص موظف آخر واعتبر عمله معيباً [3].

وعليه فإنه بحسب ما استقر عليه الفقه والقضاء من أن عدم الاختصاص ليس على درجة واحدة، وبالتالي فإن عيب عدم الاختصاص قد يكون عيباً بسيطاً، وعندها يكون القرار والعمل الإداري قابلاً للإلغاء وذلك من خلال اللجوء إلى القاضي المختص خلال الميعاد القانوني المحدد (ستون يوماً من تاريخ العلم بالقرار)، وإلا حصن من الطعن وظل قائماً، وعندما يكون عيب عدم

---

(1) محمد سليمان نايف شبير، مبادئ القانون الإداري، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص95.

(2) عبد الناصر عبد الله أبو سمهدانة، القضاء الإداري في فلسطين، الكتاب الأول، 2014م، 355.

(3) شريف أحمد يوسف بعلوشة، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص230.

الاختصاص جسيماً فإن القرار والعمل الإداري يكون منعدماً ولا يتقيد المتضرر باللجوء إلى القضاء خلال ستين يوماً، بحيث يبقى ميعاد الطعن مفتوحاً [1].

وبتتبع والنظر في القانون الخاص بمهنة المحاماة نجد أنها قد حددت الجهة المختصة بإصدار التوصيات المتعلقة بتأديب وحددت اختصاصها وآلية تكوينها وكيفية إصدارها لتوصية[2]، ومثال ذلك نجد أن الجهة المختصة بتأديب المحامين المخالفين لا تستطيع جهة أخرى مباشرة اختصاصها، وذلك يرجع إلى خطورة الجزاء التأديبي الذي يتم إيقاعه بحق المحامي المخالف.

وقد حدد المشرع في قانون المحامين النظاميين اختصاص إصدار التوصيات بخصوص القرار التأديبي إلى المجلس التأديبي الذي يشكله مجلس النقابة، بحيث يكون له صلاحية التحقيق وإصدار التوصيات لمجلس النقابة لإصدار القرار التأديبي[3]، وعليه فإن صدور التوصية من لجنة أخرى غير اللجنة التي حققت أو سمعت لأقوال المحامي المخالف يجعل هذا القرار معيباً بعيب عدم الاختصاص، الأمر الذي يحق له الطعن في هذا القرار لعيب عدم الاختصاص.

ولكي يكون قرار مجلس نقابة المحامين صحيحاً بخصوص إصدار قرار بتأديب أحد المحامين عن الخطأ التأديبي؛ فيجب قبل صدوره من المجلس أن يكون هناك توصية من الجهة التي نص القانون عليه وهي مجلس التأديب، ويجب أن يكون هذا المجلس وفر الضمانات اللازمة من حق الدفاع وسرية الجلسات وأن يصدر القرار بالشكل الذي حدده القانون، ولقد تطلب القانون أن تكون التوصيات التي تصدر من لجنة التأديب أن يتم تصديقها وإقرارها من مجلس النقابة، وأن يستند المجلس على توصيات اللجنة التي استمعت للمحامي وليست لجنة أخرى.

---

(1) محمد سليمان شبير، مبادئ القانون الإداري، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص99 وما بعدها.

(2) نصت المادة رقم (30) من قانون المحامين النظاميين على أنه (1- يتألف المجلس التأديبي من ثلاثة أعضاء من المحامين المزاولين للمهنة ممن أمضوا في ممارسة المهنة مدة لا تقل عن عشرة سنوات يعينهم المجلس ويسمى من بينهم رئيس ويجوز للمجلس تعيين أكثر من هيئة واحدة لمجلس التأديبي وتعيين عدد آخر من الأعضاء الاحتياط.2- جلسات المجالس التأديبية سرية).

(3) نص المادة (34) من قانون المحامين النظاميين على انه (1- بعد أن يتم المجلس التأديبي عمله، يرسل المحضر وتوصياته بشأن الشكوى إلى المجلس. 2- على المجلس أن يصدر قراره بالشكوى، إما ببراءة المحامي المشتكى عليه أو بإدانته ومعاقبته بإحدى العقوبات المنصوص عليها في المادة (29) من هذا القانون.3- للمحامي المدان بمقتضى قرار تأديبي الحق في الطعن على قرار الإدانة أمام محكمة العدل العليا خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغه بالقرار). كما نصت المادة رقم (35) على أنه (تسجل في سجل خاص القرارات التأديبية الصادرة بحق المحامي المدان بعد اكتسابها الدرجة القطعية، ويشار إليها في الملف الخاص، وتنفذ هذه القرارات بواسطة الجهات المختصة).

وبناء على ما سبق ذكره فإن عدم الاختصاص إما أن يكون جسيماً وإما أن تكون بسيطاً، لذلك فإننا سنتطرق إلى كل صورة بشكل مستقل، وذلك على النحو الآتي:-

الفرع الأول

عيب عدم الاختصاص الجسيم

يعتبر المشرع هو الجهة الوحيدة في تحديد الاختصاص الإداري، وبالتالي يتوجب على الجهة الإدارية أن تلتزم حدود ونطاق اختصاصها الممنوح له قانوناً، وإلا اعتبر العمل الصادر عنها مخالفاً للقانون ومخالفاً للاختصاص، مما يجعله عرضة للطعن فيه أمام القضاء، حماية لمبدأ المشروعية الذي يهدف إلى وجوب احترام قواعد الاختصاص وعدم مخالفته[1]، لذلك فإن النصوص القانونية التي تحدد الاختصاص الإداري تعد نصوص آمرة، وعليه فإن الاختصاص لا يعد مفترضاً كونه يثبت بنص معين، ولا يجوز التوسع فيما ورد به نص [2].

لذلك فإن قانون المحامين النظاميين منح نقابة المحامين من خلال المجلس المنتخب من قبل الهيئة العامة صلاحيات إصدار قرارات إدارية متعلقة بشئون المحامين، وذلك بداية بانتسابهم للنقابة ومنحهم رخصة مزاولة مهنة المحاماة، بعد الانتهاء من الإجراءات التي تطلبها القانون خلال مدة التدريب، وكذلك منح القانون للمجلس وحده سلطة إصدار قرارات تأديبية بحق المخالفين ومن يدانون من المجلس التأديبي.

وحيث إن مخالفة قواعد توزيع الاختصاص لا تقف عند حد المخالفة البسيطة، فقد تصل هذه المخالفة حد من الجسامة تتعدى الحدود العادية، بحيث تجرد القرار الإداري من صفته الإدارية ويصبح مجرد عمل مادي، ويطلق عليه عدة مصطلحات مختلفة: اغتصاب السلطة، أو عيب عدم الاختصاص الجسيم أو الانعدام، وذلك للدلالة على عدم مشروعية القرار الإداري [3].

ويراقب القضاء الإداري على عيب عدم الاختصاص الجسيم على أساس أنه له من الأهمية في تحديد المسؤليات إذا ما وقع أي خطأ إداري يستوجب المساءلة، فنظرية اغتصاب السلطة غامضة نوعاً ما، لأنها تمثل الحالات التي يتخذ فيها القرار الإداري، سواء من شخص

---

(1) طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون، الطبعة الثالثة، دار النهضة العربية، 1976م، ص 73.

(2) مرابطي فطيمة الزهراء، مرجع سابق، ص49.

(3) علي سالم علي صادق، دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص 359.

عادي أم من سلطة إدارة تتخذ قرارها مخالفة بذلك المبادئ القانونية الأولية، وذلك باعتدائها على سلطة أخرى [1].

ويتحقق عيب عدم الاختصاص الجسيم عندما تعتدي سلطة إدارية على سلطة إدارية أخرى بينهم تباعد في الاختصاص، ومثال ذلك أن يصدر وزير العدل قرار إدارياً يتضمن شطب مزاولة أحد المحامين المقيدين في سجلات المحامين المزاولين، فبهذا تكون قد اعتدت على صلاحيات واختصاصات مجلس نقابة المحامين، والتي تنفرد بهذا الاختصاص والمخول لها وفق قانون المحامين النظاميين[2].

وكذلك من تطبيقات عدم الاختصاص الجسيم قيام المجلس التأديبي الخاص بالمحامين الشرعيين باتخاذ قرار تأديبي بحق محامي نظامي صدرت منه مخالفة تستحق مثوله أمام المجلس التأديبي، وكانت هذه المخالفة متعلقة بمزاولته لمهنة المحاماة النظامية، مما يترتب على ذلك أن الاختصاص بالتأديب يكون منعقداً لنقابة المحاميين النظاميين، وبالتالي فإن هذا القرار يكون في حكم العدم[3].

ولا يتقيد القرار الإداري المعيب بعدم الاختصاص الجسيم بالميعاد القانوني المحدد في قانون المحامين النظاميين، بحيث يولد هذا القرار منعدم الآثار بصدوره من جهة غير مختصة ومغتصبة لصلاحيات مجلس نقابة المحامين [4].

الفرع الثاني

عيب عدم الاختصاص البسيط

يتحقق عيب عدم الاختصاص البسيط عند مخالفة قواعد الاختصاص في الوظيفة الإدارية، لذلك يعد هذا العيب أقل خطورة وأكثر حدوثاً، ويعد مخالفة غير جسيمة، لذلك يعد قراراً إدارياً تتوافر فيه كافة مقوماته كقرار إداري، إلا أنه يوجد به عيب يسمح بالطعن فيه بالإلغاء[5].

---

(1) قتال منير، عنصر الاختصاص في القرار الإداري محل الطعن بالإلغاء أمام القضاء الإداري، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، العدد الثامن، المجلد الأول، ديسمبر 2017، ص132.

(2) الفقرة الخامسة من المادة رقم (42) من قانون المحامين النظاميين.

(3) راجع قانون نقابة المحامين الشرعيين، وكذلك قانون القضاء الشرعي رقم 3 لسنة 2001م.

(4) شراد رانيا، عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري، مذكرة نهاية الدراسة لنيل شهادة الماستر، جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم، الجزائر، 2020م، 20.

(5) محمد بسيم رشيد أبو حسين، مرجع سابق، ص46.

وتتعدد صور عيب عدم الاختصاص البسيط إلى ثلاث صور، وهي على النحو الآتي:

أولاً: عيب عدم الاختصاص الموضوعي

يتمثل عيب عدم الاختصاص الموضوعي في قيام السلطة الإدارية بإصدار قرار إداري يتناول موضوعاً ليس من صميم اختصاصها، وإنما يتحقق هذا الاختصاص لجهة إدارية أخرى [1].

وهذا العيب له صورتان، فالصورة الأولى تتمثل في عدم الاختصاص الإيجابي والذي يقصد به (أن يصدر موظف أو سلطة قراراً من اختصاص موظف آخر، أو سلطة قراراً من اختصاص موظف آخر أو سلطة أخرى)، والصورة الثانية تتمثل في عيب عدم الاختصاص السلبي والذي يقصد به (امتناع سلطة إدارية عن مزاولة اختصاصها)[2].

كما يتحقق هذا العيب ويبقى بسيطاً طالما كان هناك تقارب في الاختصاص بين الجهة المعتدية والجهة المعتدى عليها، وإن كان بينهما تباعد في الاختصاص إلى حد كبير فيتحول إلى عيب جسيم [3].

ولعيب عدم الاختصاص الموضوعي عدة أوضاع وتتمثل في الآتي[4]:

1. اعتداء على اختصاص جهة إدارية موازية.
2. اعتداء جهة إدارية دنيا على اختصاص جهة إدارية عليا.
3. اعتداء جهة إدارية عليا على اختصاص جهة إدارية دنيا.
4. اعتداء هيئة مركزية على اختصاص هيئة لا مركزية.

ثانياً: عيب عدم الاختصاص المكاني

يقصد بهذا العيب (أن يصدر أحد رجال الإدارة قراراً يمتد أثره إلى خارج الحدود الإقليمية المعينة لمزاولة اختصاصه)[5].وترجع العلة في تحديد الاختصاص المكاني هو التقليل من

(1) علي سالم علي صادق، دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص342.
(2) محمد العبادي، قضاء الإلغاء، دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 1995م، ص196.
(3) محمد سليمان نايف شبير، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص431.
(4) وليد عبد الرحمن مزهر، عمر صالح الأخرس، مرجع سابق، ص240.
(5) عبد ربه حبيب، مرجع سابق، ص62.

احتمالات التداخل بين الجهات الإدارية[1]، ولا يتحقق هذا العيب في القرارات الصادرة عن سلطة إدارية ذات اختصاص قومي كرئيس الدولة ورئيس مجلس الوزراء أو الوزراء، بحيث إن اختصاص كل منهم لا ينحصر في نطاق معين وإنما يشمل كافة أرجاء الوطن[2].

وبالنسبة لمحل دراستنا فيتحقق هذا العيب عندما يقوم مجلس نقابة المحامين مركز غزة بإصدار قرار إداري سواء كان تأديبياً أم عادياً يتعلق بمحام في المحافظات الشمالية، لأن كل مركز من المراكز الموجودة في الوطن تتمتع بالاستقلال الإداري والمالي، فكل مركز له صلاحيات إدارية لا مركزية تجاه الهيئة العامة التي تتبع له، حيث إن لكل مركز هيئة عامة خاصة به لا يجوز لأي مجلس مستقل عن الآخر إصدار قرار متعلق بهيئة لا تخضع إليه، وهذا بالنسبة لأعضاء الهيئة العامة، أما بالنسبة لتمثيل أعضاء المجلس لدى الغير فيكون هناك وحدانية في النقابة، وهذا ما أكده المشرع في القانون الخاص بمهنة المحاماة[3].

وفيما يتعلق باختصاصات وصلاحيات نقيب المحامين في إصدار القرارات الإدارية تشمل المركزين فله الحق في إصدار قرارات تتعلق في أي مركز من مراكز نقابة المحامين، وذلك فيما يتعلق بتمثيل النقابة مع الغير، وذلك لأنه هو رأس الهرم ويرأس الهيئة العامة، سواء في المحافظات الشمالية أم الجنوبية ويحق له وفق القانون توقيع العقود التي يوافق عليها مجلس النقابة[4].

---

(1) طارق فتح الله خضر، القضاء الإداري، دعوى الإلغاء، (شروط قبول الدعوى – أوجه الإلغاء) (الحكم في الدعوى)، الطبعة الرابعة، 2000م، ص168.

(2) على سالم علي صادق، دعوى الإلغاء، مرجع سابق، 351.

(3) نصت المادة رقم (4) من القرار بقانون رقم 14 لسنة 2011 بشأن تعديل قانون المحامين النظاميين رقم (3) لسنة 1999 وتعديلاته على أنه (1- تتمتع النقابة بالشخصية الاعتبارية ويكون لكل مركز من المركزين الواردين في المادة رقم 3 من هذا القرار بقانون ذمة مالية مستقلة وصلاحيات إدارية لا مركزية وفقاً لما يحدده القانون وبما لا يخل بوحدانية النقابة وتمثيلها لكافة المحامين النظاميين في فلسطين لدى الغير 2- يكون لكل مركز من المركزين دائرة انتخابية مستقلة وهيئة عامة خاصة به وتتكون من مجموع المحامين المزاولين المسجلين في كل مركز وفقاً لأحكام القانون الأصلي 3- باستثناء وحدانية النقابة لكل المحامين الفلسطينيين لدى الغير يكون لأعضاء المجلس في كل مركز صلاحية مركز النقابة الواردة في القانون المتعلقة بذلك المركز).

(4) نصت المادة رقم (44) من قانون المحامين النظاميين على أنه (1- النقيب يمثل النقابة ويرأس الهيئة العامة والمجلس وينفذ قراراتهما ويوقع العقود التي يوافقون عليها، وله حق التقاضي باسم النقابة والتدخل بنفسه أو بواسطة من ينيبه من أعضاء المجلس في أي قضية تهم النقابة واتخاذ صفة المدعي في كل قضية تتعلق بأفعال تمس كرامة النقابة أو كرامة أحد أعضائها).

ثالثاً: عيب عدم الاختصاص الزماني

يقصد بعيب عدم الاختصاص الزماني هو (أن يزاول أحد رجال الإدارة اختصاصه دون مراعاة القيود الزمنية المذكورة لذلك)[1]، ويتحقق هذا العيب عندما يصدر القرار الإداري في وقت لا يكون لمصدره الحق والاختصاص في إصداره، سواء كان هذا الوقت قبل توليه لمنصب يخوله هذا الحق أم بعد انتهاء العلاقة الوظيفة التي تمنحه اختصاص إصدار القرار [2].

وبالنسبة لموضوع دراستنا فإننا نجد هذا العيب قد يتحقق، ونجد ذلك عندما يصدر المجلس التأديبي قرار تأديبي بحق أحد الأعضاء الخاضعين للتحقيق بعد حله، وكذلك صدور قرار إداري من مجلس نقابة إنتهت ولايته وبعد تولي المجلس المنتخب لصلاحياته، أو أن يصدر المجلس الجديد قرارات قبل توليه المهام من المجلس القديم.

وبناء عليه فإن مخالفة الاختصاص الزماني يتحقق في حالتين، فالحالة الأولى عند صدور القرار الإداري من قبل أعضاء مجلس النقابة قبل توليهم وظيفتهم بطريقة الانتخاب، في حين أن الحالة الثانية تتمثل في صدور القرار الإداري بعد انتهاء صلاحية المجلس وانتخاب مجلس جديد.

(1)علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص161.

(2) نواف كنعان، القضاء الإداري، مرجع سابق، 266.

المطلب الثاني

الرقابة القضائية على ركن الشكل والإجراءات

يقصد بشكل القرار الإداري هو المظهر أو الشكل الخارجي للقرار كالتوقيع والتاريخ والسبب، وذلك عندما ينص عليه المشرع سواء كان في النظام أم اللوائح على ضرورة ذكره، بينما يقصد بالإجراء المراحل التي يمر بها إعداد القرار أي الإجراءات والخطوات التي تسبق صدوره كضرورة أخذ رأي جهة معينة أو اقتراح جهة معينة أو إجراء تحقيق مسبق [1].

ويهدف احترام قواعد الشكل والإجراءات إلى حماية المصلحة العامة، وذلك من خلال إلزام الإدارة اتباع الإجراءات الإدارية لكي لا تتسرع وتتخذ قرارات غير مدروسة [2]، ويشكل احترام ركن الشكل والإجراءات ضمانة أساسية للأفراد والمخاطبين به في أن يصدر بحقهم قرارات على استعجال وغير محسوبة الآثار، وتشكل إهداراً لحقوقهم وحرياتهم العامة [3].

وكذلك تكمن العلة من اشتراط احترام ركن الشكل والإجراءات هو إضفاء الدقة والتنظيم في عملية إعداد العمل الإداري وأن يصدر بصورة منتظمة [4].

ويعتبر الشكل في القانون العام متعلقاً بالنظام العام، وبالتالي للمحكمة من تلقاء نفسها ودون طلب من الخصوم أن تقضي به، ويترتب على عدم احترامه البطلان دون حاجة للنص عليه في كل مرة [5].

والأصل في القرار الإداري ألا يخضع في إصداره لأشكال أو إجراءات معينة ولا يمكن حصر هذه الشكليات التي يترتب على مخالفتها بطلان القرار الإداري، وكذلك لم يضع القضاء الإداري معياراً حاسماً وواضحاً لما يعد من قبيل الأشكال والإجراءات الجوهرية وما لا يعد كذلك، والتمييز بين الأشكال الجوهرية وغير الجوهرية تعد مسألة تقديرية في ضوء النصوص القانونية[6].

---

(1) فؤاد محمد موسى عبد الكريم، القرارات الإدارية وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية، دراسة مقارنة، 2003م، ص192.

(2) حسام محسن عبد العزيز، سلطة الإدارة الجزائية في فرض الغرامة التأخيرية في العقد الإداري وضماناتها، "دراسة مقارنة"،الطبعة الأولى، المركز العربي للنشر والتوزيع، 2018م، ص261.

(3) هاني عبد الرحمن غانم، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص378.

(4) محمد سليمان نايف شبير، القضاء الإداري مرجع سابق، ص454.

(5) محمد سليمان نايف شبير، مبادئ القانون الإداري، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص121.

(6) هاني عبد الرحمن غانم، الوسيط في مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص219.

وبالرغم من ذلك توجد قواعد عامة في الشكل والإجراءات المتطلب توافرها في جميع القرارات الإدارية الصادرة عن مجلس نقابة المحامين، لذلك تجد أن النصوص القانونية قد تفرض على مجلس نقابة المحامين أن تلتزم بإتباع خطوات محددة أو تنصب قرارتها في أشكال وقوالب معينة والخروج عنها يجعلها تحت دائرة البطلان [1].

وتجدر الإشارة هنا إلى أن المقصود بالإجراءات في إصدار القرار الإداري ليس الإجراءات القضائية وإنما الإجراءات الإدارية، كون أن الإجراءات القضائية تكون للسلطة القضائية ولمباشرة الدعوى القضائية.

وتعد القواعد الإجرائية أساس العمل القانوني في ذاته فكلما تعددت مراحل إصدار القرار وإجراءاته عكس ذلك تقديراً لأهمية القرار يشترط إجراءات تتناسب بقدر أهمية موضوع القرار، فلذلك الإجراء الإداري يكون باطلاً في حالتين، الحالة الأولى هي حين ينص القانون على ضرورة اتباع الإجراء ويحدد الجزاء المترتب على عدم اتباع هذا السلوك ويتمثل الجزاء بالبطلان، أما الحالة الثانية هي حين عدم ترتيب البطلان على تخلف الإجراء ففي هذه الحالة يبحث القاضي في مدى تحقق الغاية من الإجراء، والتي على أساسها يقرر البطلان من عدمه[2].

ويتضح لنا أن ركن الشكل والإجراءات المتبع عند إصدار نقابة المحامين للقرارات الإدارية يجب أن يكون وفق ماهو منصوص عليه في القانون، مراعياً القواعد الشكلية والإجرائية الواجب اتباعها من قبل النقابة عند إصدارها للقرارات الإدارية، وذلك بالرغم من تنوع وتعدد طبيعة هذه القرارات، مما يعني صعوبة حصر مثل هذه الإجراءات ضمن قائمة شاملة.

وهناك عدة إجراءات تمهيدية منصوص عليها قانوناً يجب أن تلتزم بها نقابة المحامين عند إصدارها لبعض القرارات الإدارية، فتلتزم إدارة النقابة قبل توقيع العقوبات التأديبية على المحامي المخالف بتشكيل لجنة تحقيق [3]، وفي حال صدور قرار إداري تأديبي ضد المحامي المخالف دون

---

(1) مرابطي فطيمة الزهراء، مرجع سابق، ص 50.

(2) محمود عبد الهادي رجب، الرقابة القضائية على القرارات التأديبية في فلسطين، رسالة ماجستير، جامعة الأزهر، 2018، ص99.

(3) نصت المادة رقم (30) من قانون المحامين النظاميين على أنه (1- يتألف مجلس التأديب من ثلاثة أعضاء من المحامين المزاولين للمهنة ممن أمضوا في ممارسة المهنة مدة لا تقل عن عشرة سنوات يعينهم المجلس يسمى من بيهم رئيس ويجوز للمجلس تعيين أكثر من هيئة واحدة لمجلس التأديب وتعيين عدد آخر من الأعضاء الاحتياط 2- جلسات المجالس التأديبية سرية)

إحالته للجنة التحقيق؛ فإن القرار يكون مخالفاً من حيث الإجراءات، والذي يجعل القرار عرضة للإلغاء من قبل القاضي الإداري.

ويرى الباحث: أن انعقاد المجلس التأديبي للمتدرب أو المزاول في حال ارتكاب أي مخالفة إدارية مهنية في هذه الحالة يجب على المجلس إحالة المخالف لمجلس تأديبي قبل إصدار أي عقوبة.

أما في حال صدور قرار من مجلس النقابة يقضي بشطب محام متدرب لمخالفته أحكام القانون كأن يجمع بين التدريب وبين الوظيفة العامة، والتي حظر عليه الجمع بموجب نص المادة رقم (7) من قانون المحامين النظامين [1]، فلا يكون هناك مخالفة للقانون من حيث الإجراءات إذا لم يقم المجلس بتشكيل لجنة تأديب للمتدرب، كون أن الشطب ليس من قبيل العقوبات التأديبية، وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا في أحد أحكامها[2].

ويعد احترام ركن الإجراء المتمثل في تشكيل لجنة تحقيق للمحامي من الضمانات الأساسية للمحامي، لكي يتبلغ بالمخالفة الصادرة عنه ويتمكن من الدفاع عن نفسه وتقديم دفوعه وبيناته

---

(1) بالرجوع إلى القانون نجد أن المادة رقم (7) من قانون المحامين النظاميين رقم 3 لسنة 1999 وتعديلاته قد نصت على عدم جواز الجمع بين مزاولة مهنة المحاماة والوظائف العامة، والنص المذكور لم يفرق بين المحامي الأستاذ والمحامي المتدرب وكلمة المحاماة الواردة في الفقرة 3 من المادة سابقة الذكر تشمل المحامي المتدرب لأنها جاءت مطلقة والمطلق يجري على إطلاقه.

ولقد تطرقت محكمة العدل العليا إلى الهدف من تقرير صلاحية توقيع عقوبة شطب اسم المحامي من نقابة المحامين وذلك بالرجوع إلى النية من فرض حظر الجمع بين مهنة المحاماة وأي مهنة أخرى، وتوصلت في النهاية إلى أن الهدف هو تمكين المحامي من الحفاظ على مصالح موكله هذا من جانب، ومن جانب آخر هو مساعدة القضاء في الوصول إلى العدالة.

راجع في ذلك حكم محكمة العدل العليا في الدعوى الإدارية رقم 53 لسنة 1971م المنعقدة بزة بتاريخ 1972/5/17م، مجموعة مختارة من قرارات محكمة العدل العليا، وليد حلمي الحايك، الجزء الأول، ص202.

(2) حيث جاء في حيثيات حكم محكمة العدل العليا في الدعوى الإدارية رقم 2004/45 المنعقدة في رام الله بتاريخ 2005/10/26 على أنه (والمحامي المتدرب المسجل اسمه في جدول المحامين المتدربين والذي يشغل وظيفة عامة يكون بإنشغاله لهذه الوظيفة قد خالف قانون نقابة المحامين وبالتالي فإن قرار شطب اسمه من سجل المحامين يتفق وأحكام القانون وعليه فإن عيب مخالفة القانون لا يرد على القرار المطعون فيه.

وقرار الشطب يتم بحكم القانون وذلك لانتفاء أي شرط من الشروط العامة أو الخاصة المتوجب توافرها لدى طالب التدريب، وبالتالي فإن عدم تحقق أي شرط من هذه الشروط يؤدي حكماً إلى شطب اسم المتدرب والشطب لا يحول دون التقدم بطلب جديد عند تحقق كافة الشروط وبالتالي فإن قرار الشطب ليس من قبيل العقوبات التأديبية التي يسبقها تحقيق يشترط فيه إتاحة الفرصة للمخالف لممارسة حقه في الدفاع عن نفسه).

وسماع أقواله قبل إصدار القرار الإداري التأديبي، والذي قد يصدر بحقه وهو غير مرتكب المخالفة، وهذا يأتي تحقيقاً لمبدأ حق الدفاع وضمانة أساسية لتحقيق العدالة التأديبية[1].

ولقد راقبت محكمة العدل العليا على الإجراءات التأديبية والأصولية في المجلس، وذلك للتحقق من مدى احترام مجلس النقابة للإجراءات القانونية من عدمه، وأكدت المحكمة على أنها لا تملك التعقيب على الأدلة التي كون المجلس التأديبي في نقابة المحامين قناعته وعقديته عند توقيع العقوبة، والمحكمة فقط التحقق فيما إذا كانت الإجراءات التأديبية قد تمت وفق الأصول، وأن النتيجة التي توصل إليها المجلس مستخلصة استخلاصاً متفقاً مع حكم القانون[2].

---

(1) شريف أحمد بعلوشة، وليد عبد الرحمن مزهر، الوظيفة العامة في التشريعات الفلسطينية، دراسة تحليلية مقارنة، الطبعة الأولى، 2020م، 294 وما بعدها.

(2) حيث جاء في حيثيات حكم محكمة العدل العليا الصادر في الدعوى الإدارية رقم 302 لسنة 2016م على أنه (بالتدقيق والمداولة وبعد الاطلاع على لائحة الدعوى واللائحة الجوابية والبينات المقدمة وسماع أقوال الطرفين تبين للمحكمة أن المستدعى ضده مجلس نقابة المحامين ومن خلال البينات المقدمة في الشكوى المرفوعة إليه من المشتكية سميره خضر عبد الهادي عدرة بمواجهة المستدعي توصل بما له من صلاحية في وزن وتقدير البينات إلى أن المستدعي ثبت ارتكابه لخطأ مسلكي مما يشكل مخالفة صريحة لأحكام قانون نقابة المحامين والنظام الداخلي، وأن عدم مراعاة ذلك يعتبر مخالفة مسلكية يستوجب المساءلة، وحيث إنه قد استقر الفقه والقضاء الإداري على أن محكمة العدل العليا لا تملك التعقيب على الأدلة التي كون المجلس التأديبي في نقابة المحامين قناعاته وعقيدته، وأن المحكمة تجد أن الإجراءات التأديبية والأصولية في المجلس التأديبي تمت وفق قواعد وإجراءات القانون الصحيحة وأن النتيجة التي توصل إليها المجلس التأديبي في قرار الإدانة مستخلصة استخلاصاً سائغاً ومقبولاً ضمن أصول وبينات ثابتة في الدعوى كما أن المستدعي لم يقدم للمحكمة أية بينة على أن القرار المطعون فيه مشوب بأي عيب من العيوب التي نعاها عليه في لائحة الطعن، كما أن اجراء المصالحة بين المشتكية سميره خضر عبد الهادي وبين المدعي المحامي عبد الرحمن منيع أبو عواد لا يعتبر مبرراً نهائياً في عدم مساءلته تأديبياً عن الفعل والمخالفة التي قام بها كونه عضواً في نقابة المحامين وأن مخالفاته تسيئ إلى مهنة المحاماة وإلى رجال القانون وإلى زعزعة ثقة المواطنين في المحامين وفي نقابة المحامين، الأمر الذي يدل على أن القرار المطعون فيه جاء متفقاً وصحيح القانون وأن أسباب الطعن لا ترد عليه الأمر المستوجب لرد الدعوى).

=وكذلك حيثيات حكم محكمة العدل العليا في الدعوى الإدارية رقم 249 لسنة 2016 والصادر بتاريخ 2016/12/12م، =وكذلك حكم محكمة العدل العليا المنعقدة برام الله في الدعوى رقم 302 لسنة 2016 الصادر بتاريخ 2017/2/8م، وكذلك حكم محكمة العدل العليا المنعقدة برام الله في الدعوى رقم 209 لسنة 2013 الصادر بتاريخ 2016/4/21م، وكذلك حكم محكمة العدل العليا المنعقدة برام الله في الدعوى رقم 189 لسنة 2013 الصادر بتاريخ 2016/12/13م، وكذلك حكم محكمة العدل العليا المنعقدة برام الله في الدعوى رقم 296 لسنة 2014 الصادر بتاريخ 2015/11/30م، وكذلك حكم محكمة العدل العليا المنعقدة برام الله في الدعوى رقم 204 لسنة 2013 الصادر بتاريخ 2016/11/28م، وكذلك حكم محكمة العدل العليا المنعقدة برام الله في الدعوى رقم 227 لسنة 2015 الصادر بتاريخ 2016/11/28م، وكذلك حكم

وهناك شكليات قانونية واجب توافرها في قرارات نقابة المحامين شأنها شأن أي قرار إداري كالكتابة والتوقيع، فالكتابة من حيث الأصل لا تخضع لشكل معين، إلا إذا نص القانون عليها صراحة، وقد يصدر القرار بعبارة شفوية كما يحدث أحياناً، أو أن يكون القرار ضمنياً يستدل عليه إما من سكوت الإدارة وإما من سلوك إيجابي، أما التوقيع على القرار يعد من البيانات الأساسية التي تدخل في تكوين الشكل المطلوب، ويوقع من قبل مصدره والمختص به [1].

ويرى الباحث: أن من النماذج القانونية على عدم اتباع الإجراءات الصحيحة في اتخاذ مجلس نقابة المحامين للقرارات الإدارية مثل عدم توقيع مصدري القرار، لا سيما وأن القانون نص على أن القرارات الإدارية في نقابة المحامين تصدر بالأغلبية، وبالتالي لا بد من توقيع جميع الأعضاء الذين شاركوا في اتخاذ القرار، وهذا لا يعني عدم توقيع الرأي المخالف من الأعضاء على قرار آخر ولكن ليس له أثر قانوني، وإنما ترفق في محاضر الاجتماعات.

ويتضح أن المحكمة تبسط رقابتها على القرارات الصادرة عن نقابة المحامين إذا شاب القرار عيب في الشكل والإجراءات باتخاذ القرار، وذلك يكون مخالفاً للشكل المطلوب وفق القانون وهو النصاب القانوني الصحيح كالأغلبية [2].

وكذلك أكدت محكمة العدل العليا على أن عيب الشكل، فالقانون لم يحدد شكلاً معيناً لقرار الشطب ليقوم مصدر القرار الإداري بإفراغ قراره في الشكل المقرر في القانون [3].

=محكمة العدل العليا المنعقدة برام الله في الدعوى رقم 200 لسنة 2015 الصادر بتاريخ 2016/3/7م، وكذلك حكم محكمة العدل العليا المنعقدة برام الله في الدعوى رقم 202 لسنة 2015 الصادر بتاريخ 2016/3/7م، وكذلك حكم محكمة العدل العليا المنعقدة برام الله في الدعوى رقم 295 لسنة 2014 الصادر بتاريخ 2016/11/28م، وكذلك حكم محكمة العدل العليا المنعقدة برام الله في الدعوى رقم 5 لسنة 2015 الصادر بتاريخ 2016/10/20م، وكذلك حكم محكمة العدل العليا المنعقدة برام الله في الدعوى رقم 177 لسنة 2015 الصادر بتاريخ2016/4/14م.

(1) محمد عبد العال السناري، مبادئ ونظريات القانون، مرجع سابق، ص 328، مرابطي فطيمة الزهراء، مرجع سابق، ص 51.

(2) نصت المادة رقم (41) من قانون المحامين النظاميين على أنه (1- يجتمع المجلس بصورة دورية مرة على الأقل كل أسبوعين ويجوز انعقاده بصورة استثنائية بدعوة من النقيب أو نائبه عند غيابه أو سبعة من أعضائه. 2- يكون اجتماع المجلس صحيحاً بحضور " النصف +1" من أعضائه وتصدر القرارات بأكثرية الحاضرين وإذا تساوت الأصوات رجح الجانب الذي فيه النقيب أو رئيس الجلسة).

(3) لحكم الصادر في الدعوى الإدارية رقم 45 لسنة 2004 المنعقدة برام الله والصادر بتاريخ 2005/10/26.

المبحث الثاني

الرقابة القضائية على الأركان الداخلية

بحسب الافتراض القانوني بأن القرار الإداري صدر صحيحاً ومتفقاً مع القانون، فعلى من يدعي خلاف ذلك أن يطلب من القضاء الإداري إعمال رقابته على القرار الإداري وإلغاء القرار لوجود عيب يجعله غير مشروع.

وتهدف الرقابة القضائية على الأركان الداخلية للقرار الإداري إلى حماية القرار الإداري من العيوب التي قد تنال موضوعه، وهذا كله يأتي من باب حماية مبدأ المشروعية الإدارية.

وتتمثل رقابة القضاء الإداري على الأركان الداخلية للقرار الإداري الصادر عن مجلس نقابة المحامين من خلال بسط رقابتها على فحوى القرار الإداري، والأركان الداخلية للقرار الإداري ثلاثة، وهي: ركن المحل، وركن السبب، وركن الغاية.

لذلك ومن خلال ما تقدم فإننا سنتناول الرقابة القضائية على الأركان الداخلية للقرار الإداري الصادر عن نقابة المحامين من خلال تقسيم هذا المبحث إلى ثلاث مطالب، وذلك على النحو الآتي:

- **المطلب الأول: الرقابة القضائية على ركن المحل**
- **المطلب الثاني: الرقابة القضائية على ركن السبب**
- **المطلب الثالث: الرقابة القضائية على ركن الغاية**

المطلب الأول

الرقابة القضائية على ركن المحل

يتعلق ركن المحل بموضوع القرار وفحواه، والذي يتمثل بالأثر القانوني الذي ينتجه، سواء تعلق بالأثر القانوني العام الذي ينتج عن القرارات التنظيمية (اللائحية) أم بالأثر القانوني الخاص الذي ينتج عن القرارات الفردية[1]، والأثر القانوني يعد الحالة القانونية القائمة، سواء كان ذلك متعلقاً بإنشاء وإحداث مركز قانوني جديد، أو تعديل مركز قانوني موجود، أو إلغاء وإنهاء مركز قانوني[2].

وبناء عليه: فإن القرارات الإدارية الصادرة عن نقابة المحامين متعددة، وذلك باختلاف الأثر القانوني التي قد ترتبه، فقرار مجلس النقابة بمنح المحامي المتدرب رخصة لمزاولة مهنة المحاماة يؤدي إلى منح المتدرب مركزاً قانونياً جديداً لم يكن موجوداً، وحيث إن هذا المركز يرتب له العديد من الحقوق كما يفرض عليه العديد من الالتزامات، وكذلك بالنسبة للقرار الذي يصدره المجلس والذي يقضي بشطب المحامي وسحب الرخصة، فهذا من شأنه أن يلغي مركزاً قانونياً كان موجوداً من قبل، وهذا كله يشكل محل القرار الإداري.

ويشترط في محل القرار الإداري الصادر عن نقابة المحامين لكي يكون صحيحاً ومشروعا أن تتوافر عدة شروط [3]:

أولا: أن يكون محل القرار الإداري الصادر جائزاً قانوناً

يجب أن يكون القرار الإداري الصادر جائزاً من الناحية القانونية، فإذا لم يكن المحل جائزاً في القانون كان القرار الإداري باطلاً ويجب إلغاؤه، ومثال على ذلك: أن تصدر النقابات المهنية بما فيها نقابة المحامين قراراً بإيقاع عقوبة على أحد أعضائها لم ينص عليها القانون ولم يجزها، كون أن النقابة مقيدة بالعقوبات المنصوص عليها لأنها جاءت على سبيل الحصر لا المثال [4].

---

(1) عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، (نشاط الإدارة ووسائلها)، مرجع سابق، ص71.

(2) محمد سليمان نايف شبير، مبادئ القانون الإداري، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص112.

(3) سماهر أبو رمان، رقابة القضاء الإداري على القرارات الصادرة عن النقابات المهنية، رسالة ماجستير، جامعة الإسراء (الأردن)، 2015، ص103.

(4) نصت المادة رقم (29) من قانون المحامين النظاميين رقم 3 لسنة 1999م وتعديلاته على أنه (1- كل محامي أخل بواجباته المنصوص عليه في هذا القانون وفي الأنظمة الصادرة بمقتضاه أو في لائحة أداب المهنة التي يصدرها المجلس أو تجاوز واجباته المهنية أو قصر في القيام بها أو قام بتظليل العدالة أو أقدم على عمل

ثانياً: أن يكون محل القرار الإداري الصادر ممكناً تطبيقه

يجب أن يكون القرار الإداري الصادر عن نقابة المحامين ممكناً تطبيقه، فإذا كان غير ممكن أو استحال تنفيذ القرار أصبح قابلاً للإلغاء، ولقد أكدت محكمة العدل العليا على أن ركن المحل يعد من الأركان الأساسية والرئيسة في القرار الإداري، وبناء على ذلك قامت بإلغاء القرار الإداري الصادر عن نقابة المحامين والذي يقضي بشطب المحامي للمرة الثانية، واعتبرت أن القرار الثاني لا يرتب أي أثر قانوني، لأن هذا القرار يعتبر خالياً من ركن المحل، وبما أنه افتقد لهذا الركن فإنه أصبح مستوجباً للإلغاء لسبق شطب اسم المستدعي سابقاً[1].

وإن عيب مخالفة القانون يقوم على ثلاث صور، وهي: مخالفة القوانين أو اللوائح، والخطأ في تطبيقها، والخطأ في تأويلها، وهذه الصور نص عليها المشرع في قانون تشكيل المحاكم النظامية، حيث نص على أنه (يشترط في الطلبات والطعون المرفوعة لمحكمة العدل العليا من الأفراد أو الهيئات الواردة في المادة "33" من هذا القانون أن يكون سبب الطعن متعلقاً بواحد أو أكثر مما يلي 3- مخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها)[2].

وفي هذا المقام سنتناول كل صورة من صور مخالفة محل القرار، وذلك على النحو الآتي:

أولاً: مخالفة القوانين أو اللوائح.

لقد اشترط المشرع في قانون تشكيل المحاكم النظامية وكذلك قانون الفصل في المنازعات الإدارية في الاستدعاءات المقدمة لدى المحكمة الإدارية أن تستند إلى مخالفة القانون بمفهومه الواسع[3].

=يمس شرف وأداب المهنة أو تصرف في حياته الخاصة تصرفا يحط من قدر المهنة يعرض نفسه للعقوبات التأديبية التالية:أ- التنبيه ب- التوبيخ ج- المنع من مزاولة المهنة لمدة لا تزيد على خمسة سنوات د- الشطب النهائي من سجل المحامين 2- تسري أحكام هذه المادة والأحكام والإجراءات الأخرى الخاصة بالتأديب على المحامين المتدربين).

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (2012/69) بتاريخ 2012/4/4 مشار إليه لدى: سماهر أبو رمان، مرجع سابق، ص103.

(2) نص المادة رقم (34) من قانون تشكيل المحاكم النظامية.

(3) نص المادة رقم (34) من قانون تشكيل المحاكم النظامية، المادة رقم (4) من قانون الفصل في المنازعات الإدارية رقم (3) لسنة 2016م.

وتتحقق مخالفة القانون عندما تتجاهل الإدارة القاعدة القانونية بشكل كلي أو جزئي وتتصرف على خلاف ذلك، وكذلك تتحقق عندما تمتنع عن تطبيق القاعدة القانونية، أو أن تتصرف وكأن القاعدة القانونية غير موجودة ولا تقيم لها أي حساب، سواء كان بقصد أم بدون قصد[1].

ولأن مخالفة القواعد القانونية أشمل من مخالفة القانون فإننا نوصي المشرع باستبدال عبارة مخالفة القانون بعبارة أخرى، وهي مخالفة القواعد القانونية، وعليه فنقترح بأن يكون التعديل كالآتي بخصوص المادة رقم (34) من قانون تشكيل المحاكم النظامية (يشترط في الطلبات والطعون المرفوعة لمحكمة العدل العليا من الأفراد أو الهيئات الواردة في المادة "33" من هذا القانون أن يكون سبب الطعن متعلقاً بواحد أو أكثر مما يلي 3- مخالفة القواعد القانونية أو الخطأ في تأويلها أو الخطأ في تطبيقها).

وهذا الأمر ينطبق على الفقرة الثالثة من المادة رقم (4) من قانون الفصل في المنازعات الإدارية، ولذلك نقترح كالآتي: (يشترط في تقديم الاستدعاءات الخاصة بدعوى الإلغاء أن يكون سببها متعلقاً بواحد أو أكثر مما يلي 3- مخالفة القواعد القانونية أو الخطأ في تأويلها أو الخطأ في تطبيقها).

ولا يقصد بعيب مخالفة القانون أن تكون مجرد مخالفة النصوص لأن مدلولها أوسع بكثير، كما أن هذا الاصطلاح لو تم أخذه على إطلاقه لشمل جميع أوجه الإلغاء الأخرى، حيث إن فقهاء القانون الإداري يستبدلون عبارة مخالفة القانون بعبارة مخالفة القواعد القانونية [2].

وعليه فيستوي في القاعدة القانونية التي خالفتها الإدارة أن تكون مكتوبة، سواء كانت قاعدة دستورية أم عادية أم لائحية، أو أن تكون غير مكتوبة كالقاعدة العرفية، أو المبادئ العامة للقانون[3].

ولأن قواعد المشروعية الإدارية غير مقننة، فهذا يجعل تصرفات وأعمال الإدارة ليست مجرد تنفيذ للقواعد القانونية التي تم سنها، الأمر الذي جعل المشرع يترك للإدارة سلطة تقدير

(1) محمد سليمان نايف شبير، قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص234.
(2) سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، القاهرة، دار الفكر العربي، 1970م، ص435.
(3) علي سالم علي صادق، دعوى الإلغاء،مرجع سابق ص 435.

والوقائع والظروف، لذلك فإن احترام المشروعية يكون متحققاً إذا لم تخالف الإدارة القواعد القانونية[1].

ثانياً: الخطأ في تأويل وتفسير القانون.

تتمثل هذه الصورة في أن الإدارة لا تتجاهل القاعدة القانونية سواء بمخالفتها أو الامتناع عن تطبيقها، وإنما تقوم بتطبيق القاعدة القانونية ولكن من خلال إعطائها تفسيراً ومدلولاً يختلف عن المعنى الحقيقي والذي قصده المشرع [2].

أما إذا كان تفسير الإدارة الخاطئ مقصوداً وذلك بأن تقوم بالتحايل على القانون، من خلال التفسير الخاطئ الذي لا يقصده المشرع فيكون هناك عيب آخر يلحق القرار الإداري وهو متصل بعيب إساءة استعمال السلطة [3].

وتفسير النصوص القانونية لا يكون للإدارة بصورة منفردة، وإنما للمحكمة الصلاحية في الرقابة على هذا التفسير وتعديله إذا لزم الأمر، وعلى الإدارة في هذه الحالة الالتزام بالتفسير الصادر من المحكمة [4].

وعليه فلا تملك الإدارة الحق في تفسير نصوص القانون، لأن التفسير هو عمل ولائي للمحكمة المختصة التي لا معقب عليها في التفسير، وبالتالي فإن أخطأت الإدارة في التفسير فإن عملها هذا يعد تدخلاً في تخوم اختصاص المحكمة قانوناً.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن الخطأ في تفسير القانون كصورة من صور مخالفة القانون من حيث الترتيب تسبق الخطأ في التطبيق، وهذا يرجع إلى أن خطأ الإدارة في تطبيقها للقانون يأتي بعد خطأها في تفسير القانون، أي إن الدور التفسيري للإدارة يسبق دورها التطبيقي[5].

لذلك نجد أن المشرع لم يكن موفقاً في نص المادة رقم (34) من قانون تشكيل المحاكم النظامية، وذلك في ترتيب أسباب الطعن عندما قدم الخطأ في التطبيق عن الخطأ في التأويل، وعليه فإننا نقترح بتعديل المادة سابقة الذكر وتصبح كالآتي: (يشترط في الطلبات والطعون

---

(1) عدنان عمرو، القضاء الإداري، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، الطبعة الثانية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004م، ص129.

(2) محمد سليمان نايف شبير، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص532.

(3) خالد سمارة الزعبي، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، (دراسة مقارنة)، الطبعة الثانية، 1999م، ص95.

(4) عبد الناصر عبد الله أبو سمهدانة، الخصومة الإدارية،مرجع سابق ص322.

(5) محمد سليمان نايف شبير، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص532.

المرفوعة لمحكمة العدل العليا من الأفراد أو الهيئات الواردة في المادة "33" من هذا القانون أن يكون سبب الطعن متعلقاً بواحد أو أكثر مما يلي 3- مخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطأ في تأويلها أو الخطأ في تطبيقها). وهذا الأمر ينطبق على الفقرة الثالثة من المادة رقم (4) من قانون الفصل في المنازعات الإدارية، وكذلك نوصي المشرع بتعديل الفقرة لتصبح كالآتي: (يشترط في تقديم الاستدعاءات الخاصة بدعوى الإلغاء أن يكون سببها متعلقاً بواحد أو أكثر مما يلي 3- مخالفة القانون الأساسي والقوانين أو اللوائح أو الخطأ في تأويلها أو الخطأ في تطبيقها).

ثالثاً: الخطأ في تطبيق القانون.

يتمثل هذا العيب عندما تخطأ جهة الإدارة عند تطبيق القاعدة القانونية، وذلك عندما تطبقها على واقعة غير موجودة ولم يقصدها المشرع [1]، ومن أمثلة ذلك صدور قرار تأديبي يقضي بتوقيع جزاء على محام لم يرتكب مخالفة تستوجب ذلك الجزاء، بحيث إن الواقعة التي تستوجب الجزاء غير موجودة وهي المخالفة التي تستحقها العقوبة.

فالخطأ في تطبيق القانون يتم من خلال مباشرة الإدارة للسلطة التي منحها القانون، وذلك بخصوص واقعة غير الواقعة التي نص عليها القانون، ويشترط لصحة القرار الإداري أن يكون مؤيداً بوقائع وبينات تدعم صحة ما ذهبت إليه الإدارة حتى لا يكون مخالفاً للقانون، والقضاء الإداري لا يراقب على ملاءمة القرار من حيث مطابقته للوقائع فقط، ولكن يراقب صحة قيام هذه الوقائع وصحة تكييفها القانوني [2].

وفي هذا المقام نجد المحكمة الإدارية قامت بإعمال رقابتها على الخطأ في تطبيق القاعدة القانونية على الوقائع ومن تطبيقاتها ما قضت به، حيث قضت بأن: (مجرد الاشتراك في الضمان الاجتماعي لا يثبت بحد ذاته بأن المستدعي كان يعمل في فترة التدريب فعلياً لدى المنشأة المذكورة، وأن ما تمنعه النصوص القانون المذكورة هو قيام المحامي المتدرب بالعمل عملاً فعلياً وليس مجرد القيد لدى المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، وكان على المستدعى ضده قبل إصدار قراره الطعين التحقق بمختلف الوسائل المتوفرة لديه من عمل المستدعي فعلياً أثناء فترة التدريب من عدمه، خاصة وأن المنشأة المذكورة ملك لشقيق المستدعي، وإن ملف المستدعي

---

(1) محمد سليمان نايف شبير، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 536، علي سالم علي صادق، دعوى الإلغاء ، مرجع سابق، ص442.

(2) محمد بسيم رشيد أبو حسين، مرجع سابق، ص 63.

تضمن أن المحامي الأستاذ الذي كان يتدرب المستدعي لديه يبين بأن المستدعي كان مواظباً على الدوام والتدريب خلال فترة تسجيله لديه، وكتاب آخر من محاميين أستاذين آخرين يبين أن المستدعي كان مواظباً على الدوام والتدريب ومواظباً على الحضور إلى المحاكم خلال فترة تدريبه، وبذلك فإن قيام المستدعى ضده بإصدار القرار المطعون فيه قبل التحقق من واقعة عمل المستدعي فعلياً أثناء فترة التدريب من عدمه يكون مخالفاً للقانون وتستوجب الإلغاء)[1].

وكذلك قام القضاء الإداري بإعمال رقابته على عيب الخطأ في تطبيق القانون، بحيث نجد أنها قضت في أحد حيثياتها بأنه: (استناد مجلس نقابة المحامين في إصدار القرار المطعون فيه – رفض طلب إدراج اسم المستدعي في سجل المحامين المزاولين – إلى أحكام المادة الرابعة الواردة في الفصل الثاني من قانون المحامين النظاميين رقم (11) لسنة 1966م لا يقوم على أساس من القانون وفيه تطبيق خاطئ للفقرة الخامسة من المادة المذكورة، بل لهذه المادة بجميع فقراتها والتي لا يجوز تطبيقها إلا في حالة طلب التسجيل ابتداء في سجل المحامين قبل بداية العمل وممارسة أعمال المحاماة، أما وإن المحامي المستدعي كان في الأصل مسجلاً ويمارس تلك المهنة ويتمتع بمركز قانوني أضحى مقرراً له قانوناً لا يجوز إنكاره أو تجاهله، فإن الفقرة المذكورة من المادة المشار إليها تكون في ظل ذلك كله غير منطبقة، ويغدو القرار المطعون فيه غير قائم على سبب يبرر إصداره طالما أن السبب الذي استند إليه يخالف القانون)[2].

وتأسيساً على ذلك يتبين لنا بأن القاضي الإداري يبسط رقابته على قرارات مجلس نقابة المحامين، من خلال تحليل الوقائع المادية التي وردت في الاستدعاء الإداري ولم تنطبق عليها الأحكام والقواعد القانونية، بحيث يشترط في القرارات التأديبية الصادرة عن نقابة المحامين أن تكون مبنية على وقائع ثابتة وصحيحة في الاستدعاء والمبرزات.

---

(1) قرار المحكمة الإدارية رقم (2014/179) بتاريخ 2015/3/15 مشار إليه لدى: سماهر أبو رمان، مرجع سابق، ص107.

(2) قرار محكمة العدل العليا المنعقدة برام الله في الدعوى رقم (45) لسنة 1998م، الصادر بجلسة 1999/1/31م، مشار إليه لدى: شريف أحمد يوسف بعلوشة، دعوى إلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص152، عدنان عمرو، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، مرجع سابق، 131.

المطلب الثاني

الرقابة القضائية على ركن السبب

ويعتبر سبب القرار الإداري هو الحالة الواقعية أو القانونية السابقة لصدور القرار الإداري والذي دفع الإدارة إلى إصدار هذا القرار، لذلك فالسبب يشكل صفة موضوعية تحدث قبل صدور القرار والذي يتمثل في الدافع والباعث على إصدار القرار الإداري [1].

وبناء على ذلك فقد تتعدد الأسباب التي تدفع الإدارة إلى اتخاذ وإصدار قرارتها، فمثلاً إن سبب قيام نقابة المحامين بتوقيع العقوبات المنصوص عليها في قانون المحامين النظاميين [2]على المحامين المنتسبين لها سواء كانوا متدربين أم مزاولين هو ارتكابهم لأحد المخالفات القانونية التي تستوجب توقيع العقوبة.

وبحسب الأصل فإن الإدارة غير ملزمة بتسبيب قرارتها، ويرجع ذلك إلى قرينة المشروعية والتي بموجبها يفترض أن القرار الإداري صدر بناء على سبب مشروع، وعلى من يدعي خلاف ذلك إثبات العكس [3] ما لم يلزمها المشرع بذكر سبب إصدارها للقرار[4]، رغم ذلك **يرى الباحث** ضرورة تسبيب مجلس النقابة للقرارات الصادرة عنه باعتبار التسبيب أساس القرار الإداري.

وفي حال قامت الإدارة بالتسبيب بالرغم من أن المشرع لم يلزمها فلا بد وأن يكون التسبيب صحيحاً، ولكي يكون سبب القرار الإداري صحيحاً يجب أن يتوافر في ذلك السبب عدة شروط، بغض النظر عن نوع السلطة التي تتمتع بها الإدارة، سواء كانت سلطة تقديرية أم سلطة مقيدة، بحيث تتمثل هذه الشروط في الآتي [5]:

---

(1) هاني عبد الرحمن غانم، الوسيط في مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص230.

(2) نصت المادة رقم (29) من قانون المحامين النظاميين على أنه (1- كل محامي أخل بواجباته المنصوص عليه في هذا القانون وفي الأنظمة الصادرة بمقتضاه أو في لائحة آداب المهنة التي يصدرها المجلس أو تجاوز واجباته المهنية أو قصر في القيام بها أو قام بتظليل العدالة أو أقدم على عمل يمس شرف وآداب المهنة أو تصرف في حياته الخاصة تصرفا يحط من قدر المهنة يعرض نفسه للعقوبات التأديبية التالية:أ- التنبيه ب- التوبيخ ج- المنع من مزاولة المهنة لمدة لا تزيد على خمسة سنوات د- الشطب النهائي من سجل المحامين 2- تسري أحكام هذه المادة والأحكام والإجراءات الأخرى الخاصة بالتأديب على المحامين المتدربين).

(3) أنور حمدان الشاعر، مرجع سابق، 228.

(4) فؤاد محمد موسى عبد الكريم، مرجع سابق، 214.

(5)عبد الناصر عبد الله أبو سمهدانة، القضاء الإداري في فلسطين، الكتاب الأول، 2014م، مرجع سابق، ص458.

1. **يجب أن يكون السبب موجوداً ومحقق الوجود:** يجب أن تكون الحالة الواقعية او القانونية التي استند إليها القرار قائمة بالفعل وموجودة حتى صدور القرار، فالعبرة بذلك لتقرير مشروعية السبب في الوقت الذي صدر فيه القرار الإداري [1].
2. **يجب أن يكون السبب مشروعاً:** يجب أن تستند الإدارة في إصدار قرارتها الإدارية إلى أسباب مشروعة تنسجم مع القانون، ويكون ذلك عندما يحدد المشرع للإدارة أسباباً معينة لإصدار قرارتها الإدارية، فإذا استندت إلى غير هذه الأسباب كان قرارها غير مشروع[2].

وفي هذا المقام وفي حكم قديم قضت محكمة العدل العليا الفلسطينية بأن (استناد مجلس نقابة المحامين في إصدار القرار المطعون فيه – رفض طلب إدراج اسم المستدعي في سجل المحامين المزاولين – إلى أحكام المادة الرابعة الواردة في الفصل الثاني من قانون المحامين النظاميين رقم (11) لسنة 1966م لا يقوم على أساس من القانون وفيه تطبيق خاطئ للفقرة الخامسة من المادة المذكورة، بل لهذه المادة بجميع فقراتها والتي لا يجوز تطبيقها إلا في حالة طلب التسجيل ابتداء في سجل المحامين قبل بداية العمل وممارسة أعمال المحاماة، أما وإن المحامي المستدعي كان في الأصل مسجلاً ويمارس تلك المهنة ويتمتع بمركز قانوني أضحى مقرراً له قانوناً لا يجوز إنكاره أو تجاهله، فإن الفقرة المذكورة من المادة المشار إليها تكون في ظل ذلك كله غير منطبقة ويغدو القرار المطعون فيه غير قائم على سبب يبرر إصداره طالما أن السبب الذي استند إليه يخالف القانون)[3].

وعليه فإذا تأكد القاضي الإداري بأن العضو (المحامي) المنتسب لمجلس نقابة المحامين قدم استقالته ثم تراجع عنها قبل قبولها، وبالرغم من العدول عن الاستقالة قامت الجهة المختصة بإصدار قرار بقبول الاستقالة، ففي هذه الحالة لا يوجد سبب لصدور قرار الاستقالة، وبالتالي أثناء رقابة القضاء الإداري على السبب فإنه في هذه الحالة تقضي بإلغاء قرار الاستقالة، وذلك لعدم مشروعية السبب وانعدامه [4].

---

(1) محمد أنور حمادة، مرجع سابق، ص30.

(2) حمدي القبيلات، مرجع سابق، ص65.

(3) قرار محكمة العدل العليا المنعقدة برام الله في الدعوى رقم (45) لسنة 1998م، الصادر بجلسة 1999/1/31م، مشار إليه لدى: شريف أحمد يوسف بعلوشة، دعوى إلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص152، عدنان عمرو،القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، مرجع سابق، 131.

(4)مرابطي فطيمة الزهراء، مرجع سابق، ص 47.

وللتحقق ومنع السلطات الإدارية بما فيها نقابة المحامين باعتبارها شخصاً معنوياً عاماً من إصدار أي قرارات إدارية، دون أن يكون لإصداره أي مبرر قانوني، وكذلك لمنعها من إصدار قرارات بناء على أهواء شخصية قد تؤدي إلى الإضرار والمساس بالحقوق والحريات العامة للأفراد، فقد قام القضاء الإداري بإعمال رقابته على أسباب القرار الصادر، ويرجع ذلك إلى أنه بحسب الأصل فإن الإدارة ملزمة بإصدار قرارات إدارية تستند فيها على سبب قائم وموجود متفق مع صحيح القانون، وإلا صدر حكم من القضاء يقضي بإلغاء القرار الإداري لوجود عيب في سبب القرار [1]، وفي المقابل قامت محكمة العدل العليا برد الدعاوى إذا كان القرار المطعون فيه مسبب[2].

وتجدر الإشارة هنا إلى أن السبب كركن يختلف عن التسبيب، فتسبيب القرار يعد إجراء شكلياً يتمثل في ذكر الأسباب التي أسس عليه القرار، بينما سبب القرار يعتبر أمراً موضوعياً يتمثل في لزوم قيام القرار الإداري على بيان الأسباب الحقيقية التي دفعت الإدارة إلى إصداره [3].

وعليه فإن السبب يختلف عن التسبيب فالسبب يتمثل في الحالة القانونية أو الواقعية التي تدفع الجهة الإدارية إلى إصدار القرار، في حين أن التسبيب يكون بذكر الإدارة السبب في إصدار القرار، وعليه إذا تخلف ركن السبب فإن القرار يبطل لتخلف ركن السبب، بينما عدم ذكر التسبيب يجعل القرار قابلاً للإبطال كما ويمكن تسبيب القرار بعد صدوره ويصبح صحيح ويرتب الآثار القانونية [4].

ولقد تطورت رقابة القضاء الإداري على ركن السبب والعيب المتصل به، فكانت رقابتها في البداية تقتصر على فحص وجود الوقائع التي بني عليها اتخاذ القرار الإداري، وبعد ذلك أصبحت تراقب التكييف القانوني لهذه الوقائع، وفي النهاية اتسعت رقابتها إلى درجة بيان مدى ملاءمة القرار لهذه الوقائع [5].

---

(1) محمد سليمان نايف شبير، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص499.

(2) جاءت حيثيات الحكم الصادر في الدعوى الإدارية رقم 45 لسنة 2004 المنعقدة برامالله والصادر بتاريخ 2005/10/26 على الآتي: (.. السبب الثاني من أسباب الطعن فإنه وخلافاً لما يدعيه المستدعى فإن قرار الشطب مسبب وسببه مخالفة المستدعي لقانون تنظيم مهنة المحاماة...).

(3) مرابطي فطيمة الزهراء، مرجع سابق، ص49.

(4) سماهر أبو رمان، مرجع سابق، ص 109.

(5) محمد سليمان نايف شبير، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص500.

بحيث نجد أن القضاء الإداري اعتبر أن القرار الذي يكون مشوباً بعيب صحة السبب يعتبر كأحد الأسباب لإلغاء القرار الإداري، وهذا ما نلمسه في حيثيات الحكم الصادر عن محكمة العدل العليا فقد نص على الآتي:(بتطبيق حكم القانون على وقائع هذه الدعوى في ضوء ما استقر عليه الفقه والقضاء من أن القضاء الإداري يبسط رقابته عند النظر في القضايا التأديبية ليتحقق من وجود أدلة سائغة تثبت الحالة الواقعية أو القانونية التي كانت السبب في توقيع العقوبة التأديبية، وحيث إنه باستعراض ما جاء في الملف المقدم من المستدعى ضده، مبرز "ن/1" المتعلق بموضوع هذا الطعن يتبين أنه جاء خالياً من أي دليل يثبت التهمة بحق المستدعية، وعليه فإن ما أورده المجلس التأديبي بخصوص ثبوت قيام المستدعية بالتصديق على وكالات دون أن تنظمها ليس له أصل في ملف التحقيق، وعليه وبما أن القرار الطعين صدر بناء على توصية المجلس التأديبي فإنه يكون مشوباً بعيب عدم صحة السبب)[1].

وبحسب القاعدة العامة التي تقضي بأن عبء الإثبات كأصل عام يقع على عاتق المدعي لإثبات صحة ما يدعيه، وهذا ما يسري على كافة المنازعات بما فيها المنازعات الإدارية، ويرجع ذلك إلى أن الأصل في القرار الإداري أنه يتمتع بقرينة المشروعية والسلامة، وأن عدم المشروعية للقرار ليست مفترضة، وعليه فمن يدعي عدم المشروعية فعليه إثبات ذلك [2]، ولقد أكدت محكمة العدل العليا على أن إثبات عدم مشروعية القرار الإداري يقع على عاتق طالب الإلغاء[3].

وبسبب تعدد مظاهر عدم التوازن في الإثبات في الدعوى الإدارية، فهذا اقتضى إعادة النظر في قاعدة ونظرية الإثبات لتحقيق نوع من التوازن العادل بين الطرفين، وذلك من خلال المشرع والقضاء المتعاونين في هذا المجال، وذلك من الجانبين الإجرائي والموضوعي بما يميزها عن قاعدة الإثبات في القوانين الأخرى [4].

---

(1) حكم محكمة العدل العيا المنعقدة برام الله في الدعوى الإدارية رقم 204 لسنة 2010م الصادر بتاريخ 2011/6/6 المقتفي.

(2) محمد سليمان نايف شبير، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 511 وما بعدها.

(3) قضت محكمة العدل العليا المنعقدة في رام الله وذلك في الدعوى الإدارية رقم 2 لسنة 1991م بتاريخ 1992/11/19م بأنه (استناداً إلى ذلك نرى أنه إذا لم يلزم القانون الإدارة بيان سبب تدخلها والباعث على إصدار قرارها المطعون فيه، فليس معنى ذلك أن لا رقابة لمحكمة القضاء الإداري على صحة السبب وليس في ذلك ما يخل بكون القرار الإداري يتمتع بقرينة السلامة العامة، وأن عبء إثبات عدم صحته يقع على عاتق طالب الإلغاء).

(4) تتمثل مظاهر عدم التوازن العادل في الإثبات في الدعوى الإدارية في الآتي:

لذلك يعد إثبات عيب السبب أمام القضاء الإداري من أخطر المسائل التي تعرض لها القضاء، كون أن الطاعن شخص غريب عن الإدارة ولا يستطيع أن يقدم بشكل محدد أدلة على انعدام السبب وفي الغالب تحتفظ الإدارة بها، لذلك فقد نجد أن القضاء الإداري يسعى لتخفيف هذا العبء عن الأفراد وذلك بأن يجعل امتناع الإدارة عن تقديم أسباب قرارها قرينة على صحة الأسباب التي يقدمها الطاعن [1]، وكذلك يسعى القضاء لتخفيف شدة عبء الإثبات من خلال مساعدته في تقديم الأدلة التي تؤيد دعواه [2].

كما يقع على عاتق الطاعن بالإلغاء عبء إثبات ما يدعيه وذلك بعدم صحة السبب أو خلوه من ذلك وهذا يرجع إلى أن القرار الإداري يفترض أنه صحيح ويتصف بالمشروعية الإدارية، وبرغم من ذلك وبسبب عدم وجود توازن في الإثبات فإن القضاء الإداري يحاول التخفيف ومساعدة الطاعن في هذا العبء، ويساعده إذا ما تعذر إثباته [3].

وبناء على ما سبق ذكره يتضح لنا بأن السبب يتمثل في الدافع والباعث لدى نقابة المحامين لإصدار القرار الإداري، ولا بد أن يكون القرار مستنداً إلى سبب يتوافر فيه عدة شروط، وهي: يجب أن يكون محقق الوجود، ويجب أن يكون السبب مشروعاً، وكذلك يجب أن يكون القرار محدداً بوقائع ظاهرة يقوم عليها، وبالتالي يجب على مجلس نقابة المحامين حين إصدارها لقرارتها أن تكون مسببة وإلا كان قرارها مشوباً بعيب عدم صحة السبب، الأمر الموجب لإلغائه من قبل قاضي الإلغاء.

- تمتع الإدارة بامتيازات عديدة تجعلها الطرف القوي في الدعوى الإدارية وذلك بخلاف الأفراد العاديين الذي قد يصعب مع الإثبات لأنه قد يكون مجرد من وسائل الإثبات.
- حيازة الإدارة للأوراق الإدارية والتي تكون مؤثرة في الإثبات لما لهذه الأوراق من حجة في الإثبات لحين إثبات العكس.
- أن صفة الإدارة في المنازعات الإدارية في الغالب تكون مدعى عليه وهذا المركز أسهل في التقاضي من مركز المدعي الذي يقوم بإجراءات التقاضي.

راجع: ميسون جريس عيسى الأعرج ، مرجع سابق، ص192.

(1) محمد عبد العال السناري، مبدأ المشروعية والرقابة على أعمال الإدارة في دولة الامارات العربية المتحدة، دراسة مقارنة، 2000م، ص267.

(2) عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص432.

(3) صهيب يوسف أبو عليان، الخصومة الإدارية في القانون الأساسي، رسالة ماجستير، أكاديمية الإدارة والسياسة للدراسات العليا بالإشتراك مع جامعة الأقصى، 2017، ص 172.

المطلب الثالث

الرقابة القضائية على ركن الغاية

لقد اشترط المشرع في قانون تشكيل المحاكم النظامية أن تكون الطلبات والطعون المرفوعة لمحكمة العدل العليا من الأفراد أو الهيئات العامة تستند لسبب من أسباب الطعن المنصوص عليها قانوناً، وبالنظر للقانون نجد أن التعسف أو الانحراف في استعمال السلطة على الوجه المبين في القانون هو أحد أسباب الطعن التي يجب أن تشوب القرار الإداري[1].

ونجد بأنه لم يتفق الفقه على تحديد مصطلح واحد للعيب المتعلق بركن الغاية، حيث إن هناك عدة مسميات يطلق على عيب الغاية، فيطلق أحياناً عيب التعسف في استعمال السلطة، وأحياناً عيب الانحراف في استعمال السلطة أو عيب إساءة استعمال السلطة، أو عيب الانحراف بالسلطة، كما يطلق عليه أحياناً الفقه مصطلح عيب إساءة استعمال السلطة والانحراف بها [2]، لذلك فجميع المسميات السابق ذكرها لها معنى واحد متصلة بركن الغاية التي تسعى الإدارة إلى تحقيقها من وراء إصدار القرار الإداري.

وبالنظر إلى التشريعات الفلسطينية نجد بأن المشرع أخذ بمسمى الانحراف في استعمال السلطة [3]، لذلك فإننا نرى بأن المشرع كان موفقاً في استخدام هذا المسمى للدلالة على عيب الغاية، لأنه أوسع وأشمل في التعبير فهو يعني تحقيق الهدف العام من القرارات الإدارية المتمثل في المصلحة العامة، أو تحقيق الهدف الخاص للقرارات الإدارية وذلك انسجاماً مع قاعدة تخصيص الأهداف.

تعد غاية القرار الإداري هي النتيجة والغرض الذي تستهدفه الإدارة إلى تحقيقه، وحيث تهدف هذه القرارات إلى تحقيق نتيجة نهائية تتمثل في تحقيق المصلحة العامة لضمان إستمرار عمل المرافق العامة بإنتظام [4]، **وعليه فإن غاية إصدار نقابة المحامين للعديد من القرارات**

---

(1) نص المادة (34) من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم 5 لسنة 2001م.

(2) سليمان محمد الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة،"الانحراف بالسلطة" دراسة مقارنة، الطبعة الثالثة، 1978، ص76.

(3) نصت المادة رقم (4) من قانون الفصل في المنازعات الإدارية رقم 3 لسنة 2016م على أنه (يشترط في تقديم الاستدعاءات الخاصة بدعوى الإلغاء أن يكون سببها متعلقاً بواحد أو أكثر مما يلي: 1- عدم الاختصاص 2- وجود عيب في الشكل والإجراءات 3- مخالفة القانون الأساسي والقوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها 4- الانحراف وإساءة استعمال السلطة 5- عيب السبب).

(4) مرابطي فطيمة الزهراء، مرجع سابق، ص52.

الإدارية هي تحقيق المصلحة العامة لجموع المحامين، ومثال ذلك القرار التأديبي الصادر بحق أحد أعضاء النقابة المخالفين لقوانيها وأنظمتها، وذلك لحفظ كيان المهنة والحيلولة دون الإساءة لعمل المحامين، ويهدف ذلك لتحقيق الردع لدى جميع المحامين.

وبناء على ذلك فإذا قامت الإدارة العامة ومجلس نقابة المحامين عند إصدار القرارات الإدارية وكانت بهدف تحقيق مصلحة غير المصلحة العامة لجموع المحامين؛ فإنها تكون قد انحرفت عن الهدف الذي كان يجب عليها تحقيقيه، الأمر الذي يجعل عملها يتصف بعدم المشروعية، والذي يجعل صاحب المصلحة له الحق في اللجوء للقضاء طاعناً بالإلغاء في القرار لعدم تحقيقه ركن الغاية[1]، وتعتبر نظرية المصلحة العامة من أهم النظريات التي تطبق في كافة أنشطة الإدارة، وبالتالي أصبح مصطلح المصلحة العامة يطلق على الإدارة العامة، لذلك أصبحت المصلحة العامة من القواعد العامة في مجال القانون الإداري، ويفترض وجودها في العمل الإداري دون الحاجة للنص عليها في القوانين التي تنظم نشاط الإدارة[2].

لذلك فإننا سنتناول صور عيب الغاية، وذلك في فرع أول، ومن ثم سنتناول إثبات عيب الغاية وذلك في فرع ثانٍ، على النحو الآتي.

- **الفرع الأول: صور عيب الغاية**
- **الفرع الثاني: إثبات عيب إساءة استعمال السلطة**

الفرع الأول

صور عيب الغاية

تتمثل صور الانحراف في استعمال السلطة في صورتين، فالصورة الأولى تتمثل في الابتعاد عن المصلحة العامة، في حين الصورة الثانية هي مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف، لذلك سوف نتناول كل صورة على حدى وهذا على النحو الآتي:

أولاً: الابتعاد عن المصلحة العامة:

إن جميع القرارات الإدارية يجب أن تصدر بهدف تحقيق المصلحة العامة، وهذه القاعدة العامة تعد من القواعد البدهية ولا تحتاج لنص قانوني خاص يؤكدها، لأن الإدارات العامة

---

(1) عبد الناصر عبد الله أبو سمهدانة، القضاء الإداري في فلسطين، الكتاب الأول، 2014م، مرجع سابق، ص434.

(2) محمد سليمان نايف شبير، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص557.

والأشخاص الإدارية العامة يجب أن تعمل ما يؤدي للنفع العام، وإن الوسائل التي يقررها القانون العام للإدارة هي وسائل تهدف لتحقيق المصالح العامة [1].

ومن صور الابتعاد عن المصلحة العامة تتمثل في الآتي:

- **اتخاذ القرار بهدف الانتقام**

قد تستخدم الإدارة صلاحياتها وسلطاته في إصدار القرارات الإدارية بهدف إلحاق الأذى بالغير والإضرار بهم، فتصدر قراراً يقصد منه التشفي والانتقام، وذلك يرجع إلى أحقاد شخصية فيكون القرار مشوباً بعيب الانحراف وإساءة استعمال السلطة [2].

وقد يتضح إساءة استعمال السلطة وذلك من خلال البحث في القرار التأديبي الذي يصدره مجلس نقابة المحامين، فإذا تبين وجود مبالغة في العقوبة التأديبية التي تفرض وتوقع على المحامي المخالف، كأن يكون هناك غلو في العقوبة التي لا تتناسب مع حجم المخالفة المرتكبة، ففي هذه الحالة يتدخل القضاء من خلال إعمال رقابته والبحث في مواءمة العقوبة الموقعة عليه، حتى وإن كانت سلطة مجلس النقابة هي سلطة تقديرية في إيقاع العقوبة المقررة قانوناً، فإذا اختارت العقوبة الأشد ففي هذه الحالة يكون مجلس النقابة قد أساء استعمال السلطة [3]، على أن مجرد العداوة بين مصدر القرار والمخاطب به لا تكفي لتجعل القرار مشوب بالانحراف، بل لا بد من إثبات أن القرار قد صدر تحت تأثير هذه العداوة [4].

- **اتخاذ القرار بهدف تحقيق نفع شخصي**

يتمثل ذلك في قيام الجهة الإدارية المختصة باستغلال صلاحياتها عن طريق إصدار قرار إداري يهدف منه تحقيق نفع شخصي له أو لغيره، لذلك فهذا يستهدف تحقيق غاية غير مشروعة وانحراف سافر باستخدام السلطة عن غايات الصالح العام[5].

والنفع الشخصي الذي يحققه مصدر القرار فيقابله ضرر يلحق بالآخرين، الأمر الذي يمنحهم المصلحة في اللجوء إلى القضاء الإداري مطالبين بإلغاء القرار الذي يعود بنفع شخصي،

---

(1) محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص224.

(2) إسماعيل البدوي، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، الجزء الرابع، أسباب الطعن بالإلغاء، دار النهضة العربية، 1999، ص 266.

(3) سماهر أبو رمان، مرجع سابق، ص122

(4) عدنان عمرو .، القضاء الإداري، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص140.

(5) منصور ابراهيم العتوم، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، 2013م، ص170.

والذي يشكل انحرافاً في استعمال السلطة، ويجب على الطاعن إثبات وجود النفع وكذلك الضرر الذي لحق بهم نتيجة صدور هذا القرار [1].

- **اتخاذ القرار لهدف سياسي أو حزبي أو ديني**

قد يتخذ مجلس نقابة المحامين قرارات تأديبية وفق السلطة التأديبية المخول لها قانوناً[2]، وذلك بإصدار قرارات شخصية بالنسبة للأعضاء المحالين للتأديب، وذلك بسبب مواقف معينة لهؤلاء الأعضاء، سواء كانت هذه المواقف سياسية أم آراء شخصية أو مشاركة هذا العضو في حزب معين، وبناء على ذلك تقوم بإيقاع عقوبة تأديبية بحقه دون تحقيق أي مصلحة عامة للنقابة وسمعتها، والأسباب التي بني عليها قرارها غير مقنعة وواضحة [3].

وبناء على ما تقدم تكون السلطة التأديبية لمجلس نقابة المحامين عند إصدارها القرار التأديبي قد انحرفت عن سلطاتها، ولم تسعَ لتحقيق الصالح العام، وإنما هدفت للإضرار والانتقام من المحامين، وذلك بسبب انتمائه الحزبي والسياسي، مما يجعل قرارها معيباً بعيب الانحراف في استعمال السلطة.

وفي النهاية نتوصل إلى أن متى اتخذت الجهة الإدارية في نقابة المحامين من خلال سلطاتها العديد من القرارات الإدارية، وكانت بعيدة عن المصلحة العامة للمحامين، وكانت غايتها وهدفها من هذا القرار عكس المصلحة العامة، ففي هذه الحالة يكون مجلس النقابة قد انحرف في استعمال سلطاته، وكان جديراً بالإلغاء من قبل قاضي الإلغاء، أما إذا كان قرار مجلس النقابة متفقاً مع المصلحة العامة فيكون قرارها سليماً، حتى وإن كان هذا القرار متعارضاً مع مصلحة أحد المحامين، كون المصلحة العامة للمحامين تقدم على المصلحة الخاصة، ولأن العبرة في إتخاذ القرار يهدف إلى تحقيق الصالح العام بدرجة أولى.

---

(1) محمد سليمان نايف شبير، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص564.

(2)نصت المادة رقم (42) من قانون المحاميين النظاميين رقم 3 لسنة 1999م وتعديلاته على أنه (وفقاً لأحكام القانون يختص المجلس بكل ما يتعلق بمهنة المحاماة بما في ذلك... 5- اتخاذ الإجراءات التأديبية ضد المخالفين من المحامين ...).

(3) سماهر أبو رمان، مرجع سابق، ص122.

ثانياً: مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف:

وبحسب قاعدة تخصيص الأهداف فقد يكون لبعض القرارات الإدارية أهداف مخصصة يتعين على الإدارة احترامها، ويعتبر قرارها باطلاً إذا خالفت هذا الهدف، حتى ولو حققت المصلحة العامة ويعتبر قرارها معيباً بإساءة استعمال السلطة [1].

ويجب أن تصدر نقابة المحامين قرارتها وفق المصلحة العامة وليس لتحقيق أهداف ومصالح شخصية، أو لأسباب سياسية، أو لتحقيق نفع مالي شخصي، أو انتقاماً لبعض أشخاص المحامين، فإن أصدرت ذلك فإنها تكون قد خالفت ركن الغاية.

وبناء على ما تقدم يتضح لنا بأن القرارات التي تصدر عن نقابة المحامين يجب أن تحترم ركن الغاية، وأن يكون هدفها تحقيق المصلحة العامة لجميع المحامين، وذلك حسب الأهداف المنصوص عليها في قانون المحامين النظاميين، وإلا اعتبر القرار الصادر عنها معيباً، مما يجعله عرضة للإلغاء من قبل القاضي الإداري.

الفرع الثاني

إثبات عيب إساءة استعمال السلطة

تتمتع الإدارة بالنسبة لركن الغاية بقرينة قانونية مفادها صحة الغاية من القرار [2]، لذلك يفترض في القرارات الإدارية الصادرة عن نقابة المحامين أنها صدرت تحقيقاً للمصلحة العامة والغاية التي حددها القانون، وعلى من يدعي خلاف ذلك يقع عليه عبء الإثبات، وذلك بحسب القاعدة العامة التي تقضي بأن عبء الإثبات يقع على عاتق الطاعن ورافع دعوى الإلغاء[3]، وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا الفلسطينية، بحيث قضت بأن عبء إثبات الانحراف في استعمال السلطة يقع على عاتق المدعي، لأن القرار يحمل قرينة السلامة حين صدوره، ويفترض أنه قائم على سبب صحيح يبرر صدوره، وعلى من يدعي بأنه مشوب بعيب التعسف وسوء

---

(1) محمد سليمان نايف شبير، مبادئ القانون الإداري ، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص142، شريف أحمد يوسف بعلوشة، دعوى إلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص41.

(2) محمد عبد العال السناري، مبادئ ونظريات القانون مرجع سابق، ص326.

(3) مع الإحتفاظ بالطبيعة الخاصة لدعوى الإلغاء (الدعوى الإدارية فتنص المادة رقم (76) من مجلة الأحكام العدلية على أنه (البينة للمدعي واليمين على من أنكر)، كما تنص المادة رقم (77) من مجلة الأحكام العدلية على أنه (البينة لإثبات خلاف الظاهر واليمين لبقاء الأصل).

استعمال السلطة إثبات ذلك [1]، وفي هذا الجانب فقد أصدر القضاء الإداري بغزة العديد من الأحكام التي تقضي بإلغاء قرارات إدارية صادرة عن مجلس نقابة المحامين لوجود عيب التعسف في استعمال السلطة [2].

ويعد عيب الغاية من العيوب القصدية والاحتياطية، بحيث إن القاضي الإداري لا يلجأ للبحث في هذا العيب إلا عندما يخلو القرار من العيوب الأخرى [3]، وان عدم احترام ركن الغاية والذي يشكل عنصراً نفسياً ليس من السهل إقامة الدليل عليه[4]، لأنه يعد من العيوب الداخلية والمتصلة بمصدر ونوايا الإدارة مصدرة القرار، لهذا يكون إثبات هذا العيب من الأمور الذي

---

(1) قرار محكمة العدل العليا في رام الله رقم 88 لسنة 2004م الصادر بتاريخ 2005/5/31م، مشار إليه لدى: شريف أحمد بعلوشة، دعوى إلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص185.

(2) حيث جاء في حيثيات الاستدعاء الإداري رقم 106 /2018 الصادر عن المحكمة الإدارية بغزة بتاريخ 2019/6/20 والتي أيدته محكمة العدل العليا في الطعن الإداري رقم 2019/42 الصادر بتاريخ 2020/2/10م على أنه (حيث إن المحكمة باطلاعها على الأوراق وتدقيقها والمداولة قانوناً تبين لها لما كان الثابت أن مورث المستدعية المرحوم/ حسن أحمد مصطفى الدغمة كان يعمل مزاولاً لمهنة المحاماة ويحمل عضوية رقم 697 ضمن سجلات المحامين المزاولين ومسدد لرسوم العضوية المطلوبة، وكان قد توفي بتاريخ 2018/2/7، وكان الثابت أن المستدعية هي أحد ورثته، وكان الثابت من المبرز (1/2عدد 14) أنا المرحوم كان قد سدد رسوم التقاعد حوالي (15) سنة وفق الكشف المرفق الصادر عن المستدعى ضدها، ولما كان ذلك، وكان المقرر بموجب المادة (2) من نظام التقاعد عرفت المحامين بأنه (هم الأساتذة المسجلة أسماؤهم في سجل المحامين المزاولين) وكانت المادة (2فقرة 5) عرفت الخلف العام: (بناته العازبات أو المترملات أو المطلقات اللواتي بلا عمل)، ولما كان ذلك، وكان الثابت بما له أصل في الأوراق أن المستدعية هي إحدى ورثة المرحوم وبموجب شهادة صادرة بتاريخ 2019/4/24 عن القنصلية العامة لدلة فلسطين أن المستدعية مطلقة ولم تتزوج بعد الطلاق، وكان المقرر بموجب المادة (25) من نظاما التقاعد لمحامي فلسطين(إذا توفي المحامي وكانت خدمته الفعلية تزيد عن خمس سنوات =فيستحق خلفه راتب التقاعد...) وكان المقرر بموجب المادة (26) من ذات النظام (إذا توفي المحامي تنتقل حقوقه التقاعدية والتعويضات التي يستحقها يوم وفاته إلى الخلف العام). ولما كان ذلك فإن هذه المحكمة ترى أن القرار المطعون فيه قد شابه عيب التعسف في استعمال السلطة مما يستوجب إلغاءه والقضاء للمستدعية بمستحقاتها الناجمة عن وفاة مورثها المرحوم والدها / حسن أحمد مصطفى الدغمة وفق نظام التقاعد لمحامي فلسطين).

(3) عاطف عبد الله المكاوي، القرار الإداري، الطبعة الأولى، مؤسسة طيبة للنشر والتوزيع، القاهرة، 2012م، ص145، محمد سليمان نايف شبير، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 545.

(4) محمد عبد العال السناري، مبادئ ونظريات القانون، مرجع سابق، ص327.

يصعب إثباتها، وذلك على خلاف العيوب الأخرى التي تمس القرار الإداري، الأمر الذي يجعل رقابة القاضي على هذا العيب أكثر صعوبة من رقابته على باقي العيوب[1].

ولأن عيب الغاية عيب احتياطي فيمكن التطرق لهذا العيب بعد البحث في العيوب الأخرى التي يذكرها الطاعن في دعواه، لذلك يمكن للقاضي الحكم بعدم مشروعية القرار متى توافرت أحد العيوب الأخرى قبل التطرق لعيب الغاية، وهذا يأتي كله من باب دفع المشقة المتعلقة بإثبات عيب الانحراف في استعمال السلطة[2].

ولعيب الانحراف في استعمال السلطة أهمية خاصة، وذلك من جانبين الأول الجانب القانوني والجانب العملي، حيث إن المشرع يمنح الجهة الإدارية جزءاً من الحرية في التدخل أو عدمه، وكذلك في التوقيت المناسب للتدخل، بمعنى أن هذا العيب مرتبط بالسلطة التقديرية التي تعتبر أساس وجوده، أما في ما يتعلق بالسلطة المقيدة فلا نجدها في هذا العيب كون أن جهة الإدارة ملزمة باتخاذ القرار وفق القانون، أما بالنسبة للجانب العملي فنجد أن الرقابة القضائية على هذا العيب تعد رقابة دقيقة ومن مهمة القاضي، وتكاد تكون صعبة جداً لأن مهمته لا تقتصر فقط على البحث في المشروعية الخارجية، وإنما تمتد إلى الهدف وفحص الغاية التي تم اتخاذ القرار من أجله[3].

ولأن إثبات عيب إساءة استعمال السلطة يعد من الأمور الصعبة إثباتها فإن القضاء الإداري يقدم المساعدة للطاعن بالإلغاء [4]، لذلك هناك عدة وسائل لإثبات عيب الغاية وهي ذاتها وسائل الإثبات لأي دعوى قضائية، إلا أنه وبمراجعتنا للقانون الخاص في الفصل في المنازعات الإدارية نجد أن القانون جعل إثبات الدعوى الإدارية بكافة طرق الإثبات ما عدا طريقة اليمين الحاسمة[5].

---

(1) شريف أحمد يوسف بعلوشة ، دعوى إلغاء القرار الإداري، ص172.

(2) محمد سليمان نايف شبير، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 574.

(3) عبد الغني بسيوني عبدالله، القضاء الإداري، مبدأ المشروعية – تنظيم القضاء الإداري – قضاء الإلغاء، بدون طبعة، الدار الجامعية، الإسكندرية، 1992م، ص366.

(4) محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص228.

(5) نصت المادة رقم (22) من القانون رقم 3 لسنة 2016 ابشأن الفصل في المنازعات الإدارية على أنه (باستثناء اليمين الحاسمة تسري على المنازعات الإدارية وسائل الإثبات المنصوص عليها في قانون البينات في المواد المدنية والتجارية رقم (4) لسنة 2001م).

ويعد هذا العيب غير متعلق بالنظام العام كعيب الاختصاص، لذلك لا يجوز للقاضي إثارة هذا العيب من تلقاء نفسه، كما لا يجوز إثارة هذا العيب في مرافعته الأخيرة إذ لم يعتمده واحد من أسباب طعنه ابتداء، ولا يجوز له إضافته إلا إذا كانت مدة الطعن قائمة، فإنه يملك تعديل لائحة دعواه مضيفاً هذا العيب كوجه من أوجه الطعن بعدم مشروعية القرار، وذلك بعد الحصول على موافقة من القاضي الذي ينظر الدعوى الإدارية[1]، لذلك استقر فقهاً وقضاءً على أن إثبات عيب الانحراف في استعمال السلطة يجوز إثباته بكافة طرق الإثبات، أو بالدلالة من مجرد قراءة القرار وأسبابه التي بني عليها، أو من خلال طريقة إصدار القرار وتنفيذه والظروف التي أحاطت به[2].

كما وتعتبر الظروف التي أحاطت بإصدار القرار الإداري من الوسائل التي يسترشد بها الكشف عن عيب الانحراف بالسلطة، ومن القرائن الدالة على الانحراف تتمثل في عدة وسائل منها الظروف التي سبقت أو عاصرت صدور القرار، وكذلك التمييز بين الأفراد في المعاملة، فالإخلال بمبدأ المساواة بين الأفراد يؤدي إلى بطلان القرار الإداري المطعون فيه، وكذلك عدم الملاءمة الظاهرة والغلو في تقدير العقوبة[3]، لذلك نجد أن محكمة العدل العليا بخصوص مبدأ المساواة بين الأفراد أكدت أن المساواة تكون في حالات تماثل المراكز القانونية، حيث ذهبت إلى أنه لا يرد القول بأن مجلس نقابة المحامين قد أخل بمبدأ المساواة بقبوله قيد بعض المحامين ممن يشغلون وظيفة عامة في الوقت الذي شطب فيه اسم المستدعي من المحامين المتدربين لإشغاله وظيفة عامة، وأضافت في القرار السابق أن القرار الخاطئ المخالف للقانون لا يكسب حقاً ولا يقاس على الخطأ بخطأ [4]، وهذا ما أكدت عليه السوابق القضائية الإدارية [5].

---

(1) منصور إبراهيم العتوم، مرجع سابق، ص169، فهد عبد الكريم أبو العثم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، الطبعة الأولى، دار القافة للنشر، 2011، ص408.

(2) محمد العبادي، مرجع سابق، ص236.

(3) شريف أحمد يوسف بعلوشة، دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص189.

(4) عبد الناصر عبد الله أبو سمهدانة، الخصومة الإدارية، مرجع سابق، ص340.

(5) حيث جاء في حيثيات حكم محكمة العدل العليا في الدعوى الإدارية رقم 2004/45 المنعقدة في رام الله بتاريخ 2005/10/26 على أنه (أما عن مبدأ المساواة المنصوص عليه في القانون الأساسي فإنه لا يجوز اعتبار مخالفة القانون سابقة يجوز الاحتجاج بها لأن مبدأ المساواة يكون عند تماثل المراكز القانونية ولا مجال لتطبيق هذا المبدأ في حالات الخروج على القواعد القانونية والقرار الخاطئ المخالف لا يكسب حقاً ولا يقاس على الخطأ بخطأ آخر، وعليه لا يرد القول بأن مجلس النقابة قد أخل بمبدأ المساواة بقبوله قيد بعض المحامين ممن يشغلون وظيفة

ويقع عبء إثبات هذا العيب على عاتق الطاعن، بحيث إنه في أحد الأحكام الصادرة من المحكمة الإدارية الأردنية بخصوص الدعوى المرفوع من مجموعة من المحامين بالطعن في القرار الصادر عن مجلس نقابة المحامين بتاريخ 2015/2/18م والمتضمن (... زيادة احتساب الراتب التقاعدي من 17 ديناراً لكل سنة مزاولة فعلية إلى 20 ديناراً لكل سنة مزاولة للزملاء الذين يحالون على التقاعد بعد هذا التاريخ...) اعتبرت أن وسيلة إثبات عيب إساءة استعمال السلطة تقتضي من الطاعنين تقديم الدليل عليه وإثبات أن المستدعى ضده مجلس نقابة المحامين قد أصدر قراره المطعون فيه نتيجة لكيد شخصي، أو أنه أصدره محاباة لأحد الأطراف ولشفاء غلته من المستدعين، وعليهم إثبات أن المستدعى ضدهم قد أصدر قراره خلافاً لقاعدة تخصيص الأهداف والغاية التي حددها المشرع، وبما أن المستدعيين لم يستطيعوا إقامة الدليل أو تقديم أي بينة تثبت إساءة المستدعى ضده لسلطته؛ فإن المحكمة الإدارية تلتفت عن هذا الطعن من هذه الناحية [1]، ولقد تم تأييد هذا القرار من قبل المحكمة الإدارية العليا [2].

تم بحمد الله،،،

=عامة في الوقت الذي شطب فيه اسم المستدعي من سجل المحامين المتدربين لانشغاله بوظيفة حكومية، وعليه فإن أسباب الطعن لا ترد على القرار الطعين مما يستوجب رد الدعوى موضوعاً).

(1) قرار المحكمة الإدارية رقم (148 لسنة 2015) الصادر بتاريخ 2015/9/16، مشار إليه لدى: سماهر أبو رمان، مرجع سابق، ص121.

(2) قرار المحكمة الإدارية العليا الأردنية رقم (288 لسنة 2015) الصادر بتاريخ 2016/1/20م، مشار إليه لدى: سماهر أبو رمان، مرجع سابق، ص121.

الخاتمة

في البداية نحمد الله حمد الشاكرين على فضله في إتمام هذه الدراسة، ولأن كل نتاج بشري لا يخلو من العيب أو النقصان، لأن الكمال لله تعالى وحده، إلا أنني حاولت جاهداً بقدر المستطاع وبما توفر لدي من علم واجتهاد ومن كتب ومراجع علمية الإلمام بموضوع الدراسة، مسترشداً بالقوانين وأحكام المحاكم وآراء الفقهاء، وكلي أمل بأن يمثل هذا النتاج إضافة علمية وعملية ولو بالشيء اليسير ولإثراء المكتبات القانونية.

وفي النهاية فقد خلص الباحث إلى مجموعة من النتائج وكذلك لمجموعة من التوصيات، وفي الختام أقول ما قاله الأصفهاني: "إني رأيت أنه لا يكتب أحد كتاباً في يومه إلا قال في غده: لو غيّر هذا لكان أحسن، ولو زيّد هذا لكان يتحسن، ولو هذا لكان أفضل، ولو ترك هذا لكان أجمل وهذا أعظم العبر وهو دليل على استيلاء النقص على جملة البشر".

النتائج والتوصيات

أولاً: النتائج

1. قرارات نقابة المحامين تخضع لرقابة القضاء الإداري، ويتم تطبيق قواعد وأحكام القانون العام على تلك القرارات من حيث عيوب القرار الإداري، لذلك يمكن لنا اعتبار نقابة المحامين شخصاً معنوياً عاماً مهنياً.
2. يعد القرار الإداري الذي يصدره مجلس نقابة المحامين أحد مظاهر الامتيازات الممنوحة لها، والتي يستمدها من القانون العام، ما يجعلها تخضع لرقابة القضاء الإداري.
3. لا يجوز للنقيب إصدار قرارات بصورة منفردة كون أن القانون تطلب أن تكون صادرة عن أغلبية أعضاء المجلس، ولكن يجوز له إصدار تعليمات وتوجيهات لا تصل لمرتبة القرار الإداري وتعد من قبيل الأعمال المادية.
4. يجب أن يصدر القرار الإداري عن مجلس نقابة المحامين، وذلك وفقا لقانون المحامين النظاميين، فإذا صدر القرار من جهة غير مجلس النقابة فإنه يكون مشوباً بعيب عدم الاختصاص والذي يعتبر متعلقاً بالنظام العام.
5. جميع القرارات والتوصيات والآراء التي تصدرها لجان النقابة لا تعد من قبيل القرارات الإدارية النهائية، ولا تكتسب صفة النهائية إلا بعد اعتمادها والتصديق عليها من قبل المجلس.
6. إن جميع القرارات الإدارية الصادرة عن مجلس نقابة المحامين تخضع لرقابة القضاء الإداري، وذلك إعلاء لمبدأ المشروعية الإدارية.
7. لا يعد القرار الصادر عن مجلس نقابة المحامين فيما يتعلق بتقدير الأتعاب من قبيل القرارات الإدارية وإنما من القرارات القضائية، وكأنها صادرة عن محكمة أول درجة، وتستأنف أحكامها أمام محكمة الدرجة الثانية، وتعد نهائية بصدور ذلك، وبالتالي يمكن تنفيذها مباشرة وذلك في المحافظات الشمالية، أما المحافظات الجنوبية فتعامل القرارات الصادرة بخصوص تقدير الأتعاب كالفعل المادي الصادر عن الخبير فهو غير ملزم، وقد يصادق عليه القاضي وقد يرفضه.

8. إن الميعاد القانوني لرفع دعوى الإلغاء لقرارات الصادرة عن مجلس نقابة المحامين هو ميعاد خاص محدد في قانون المحامين النظاميين، فيتقيد صاحب المصلحة بهذا الميعاد، وإلا تحصن القرار من رقابة القضاء الإداري.

9. تباين موقف القضاء الفلسطيني من تطبيق أحكام قانون المحامين على غير المحامين، وذلك بما يتعلق المدد القانونية المحددة في قانون المحامين النظاميين وذلك للجوء للقضاء خلالها، فمنهم من اعتبر أن الشريعة العامة المتمثلة بقانون الفصل في المنازعات الإدارية هي المطبقة على غير المحامين، وهناك أحكام يطبق عليهم قانون المحامين كون أن القاعدة القانونية تقضي بأن القانون الخاص يقدم على القانون العام.

10. يشترط لكي يقوم القضاء الإداري بإعمال رقابته على قرارات نقابة المحامين وجود قرار إداري صادر عن مجلس النقابة، ويكون نهائياً ومرتباً لآثاره القانونية سواء بإحداث مركز قانوني أم بتعديل مركز قانوني أم إلغاء مركز قانوني.

11. لا يعتبر التظلم على قرارات نقابة المحامين أمراً إلزامياً، وبالتالي يحق لصاحب الشأن اللجوء مباشرة إلى القضاء، وذلك حسب ماهو موجود في قانون المحامين.

12. يعتبر الحصول على إذن من نقابة المحامين لمباشرة الخصومة ضد محامٍ أو ضد المجلس أمراً وجوبياً، إلا أن القضاء اعتبر أن الحصول على إذن هو مسألة تنظيمية وليس شرطاً من شروط إقامة الدعوى الإدارية، فهو يرتب مساءلة تأديبية للمحامي، ويعتبر منظماً وليس مانعاً.

13. يراقب القضاء الإداري على الأركان الداخلية والأركان الخارجية للقرار الإداري الصادر عن مجلس نقابة المحامين، ولا يراقب القضاء الإداري على سبب القرار الإداري فحسب، وإنما يراقب من حيث وجوده الحقيقي والتكييف القانوني، وأيضاً مدى ملاءمة القرار والأثر الذي يرتبه صدور القرار.

ثانياً: التوصيات

1. نوصي المشرع بإنشاء مجلس تأديبي استئنافي تستأنف أمامه القرار التأديبي الصادرة عن المجلس التأديبي لنقابة المحامين.
2. نوصي المؤسسات التعليمية ولا سيما الجامعات أن تقرر في كليات الحقوق تدريس مساق قانون المحامين النظاميين، وذلك لأهميته العلمية والعملية.
3. نوصي المشرع الفلسطيني بضرورة توحيد التشريعات الفلسطينية للمنازعات الإدارية بين المحافظات الشمالية والمحافظات الجنوبية، وذلك بتشريع واحد يشمل الوطن.
4. نوصي القضاء بالعمل على سرعة إنهاء الدعاوى الإدارية المتعلقة بنقابة المحامين، وذلك منعاً لإطالة أمد التقاضي.
5. نوصي المشرع باستحداث مادة جديدة في قانون المحامين النظاميين تجعل التظلم على قرارات التأديب أمام مجلس النقابة إجبارياً قبل اللجوء إلى القضاء، لذلك نقترح بأن يكون النص كالآتي: (يجب على المحامي المدان بقرار تأديبي صادر عن مجلس نقابة المحامين أن يتظلم خلال عشرة أيام من تاريخ تبليغه بالقرار التأديبي).
6. نوصي بضرورة وجود قضاء إداري متخصص بالنظر في العقوبات التأديبية على المحامين، لما في ذلك من ضمانات كالنزاهة التي هي مفترض وجودها في القضاء، لا سيما وأن القضاء الإداري الموجود حالياً يختص بالطعن في القرارات التأديبية دون توقيعها
7. نوصي المشرع في قانون المحامين النظاميين بتعديل النصوص المتعلقة باختصاص محكمة العدل العليا، وذلك لتصبح المحكمة الإدارية، وهذا يأتي انسجاماً مع نصوص قانون الفصل في المنازعات الإدارية، وكذلك القرار بقانون.
8. نوصي المشرع بتعديل نص المادة (19) من قانون الفصل في المنازعات وذلك بحذف كلمة الاستدعاء واستبدالها بكلمة الطعن لتصبح كالآتي: (تبدأ الإجراءات أمام محكمة العدل العليا بتقديم طعن إلى قلم المحكمة بعدد المطعون ضدهم مرفقاً به الأوراق المؤيدة له، ويجب أن يشتمل الطعن على بيان الحكم المطعون فيه وتاريخ صدوره وطلبات الطاعن وبيان الأسباب التي بني عليها الطعن).
9. نوصي المشرع بتعديل نص المادة (46) من قانون المحامين النظاميين لتصبح بمثابة الرفض بدلاً من القبول الضمني.

10. نوصى المشرع بتعديل المواعيد ويقترح بأن تكون متفقة مع القانون العام، وهو قانون الفصل في المنازعات الإدارية نظراً لوجود عدة مواعيد للجوء إلى القضاء الإداري، فيرى الباحث ضرورة توحيد المواعيد.

11. نوصي المشرع في قانون المحامين النظاميين التأكيد على النص الوارد في المادة رقم (46) من القانون رقم 1966م الذي ما زال ساري العمل به في المحافظات الشمالية، والذي مضمونه أن القرار الصادر عن مجلس النقابة في تقدير الأتعاب يعد قراراً صادراً عن جهة قضائية، وذلك بإضافة هذا النص إلى قانون المحامين بدلاً من الإحالة والرجوع إلى قانون 1966م.

قائمة المصادر والمراجع

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: القرآن الكريم.

ثانياً: الكتب

1. اسماعيل البدوي، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، الجزء الرابع، أسباب الطعن بالإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999م.
2. أعاد علي الحمود القيسي، الوجيز في القانون الإداري، (دراسة مقارنة)، الطبعة الثالثة، 2008م.
3. أمجد نعيم الأغا، القضاء الإداري في فلسطين، 2011م.
4. أنور جمعة الطويل، محاضرات في مبادئ العلوم القانونية، (النظرية العامة للقانون – النظرية العامة للحق)، الطبعة الأولى، 2009م.
5. أنور حمدان الشاعر، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الأولى، مكتبة نيسان للطباعة والتوزيع، غزة، 2016م.
6. باسم بشناق، محاضرات في القانون الإداري، (ماهية القانون الإداري– التنظيم الإداري – نشاط الإدارة العامة – الوظيفة العامة – أعمال السلطة الإدارية)، 2014م.
7. بقواسي نعيمة، الرقابة القضائية على القرارات الإدارية، مذكرة نهاية الدراسة لاستكمال متطلبات شهادة الماستر، جامعة زيان، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، 2014م.
8. بكر عبد الفتاح السرحان، المدخل إلى علم القانون، الطبعة الأولى، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، 2012م.
9. جابر نصار، البسيط في القضاء الإداري، (دراسة في تجليات مجلس الدولة المصري وإبداعه في حماية مبدأ المشروعية)، دار النهضة العربية، 2012/2011 م.
10. حسام محسن عبد العزيز، سلطة الإدارة الجزائية في فرض الغرامة التأخيرية في العقد الإداري وضماناتها، "دراسة مقارنة"،الطبعة الأولى، المركز العربي للنشر والتوزيع، 2018م.
11. حمدي القبيلات، القانون الإداري، ماهية القانون الإداري – التنظيم الإداري – النشاط الإداري، الجزء الأول، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، 2008م.

12. خالد خليل الظاهر، القانون الإداري، (دراسة مقارنة)، الكتاب الثاني، المرفق العام – الضبط الإداري – القرار الإداري – العقود الإدارية – الأموال العامة، الطبعة الأولى، دار المسيرة، 1997م.

13. خالد خليل الظاهر، القانون الإداري، (الأسس والمبادئ والتنظيم الإداري ونشاط وامتيازات الإدارة العامة)، دراسة تأصيلية، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، 2021م.

14. خالد خليل الظاهر، القضاء الإداري في ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية، (قضاء الإلغاء – قضاء التعويض) (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، 2009م.

15. خالد سمارة الزعبي، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، (دراسة مقارنة)، الطبعة الثانية، 1999م.

16. سامي جمال الدين، القضاء الإداري، الرقابة على أعمال الإدارة، (مبدأ المشروعية – تنظيم القضاء الإداري)، (دراسة مقارنة)، منشأة المعارف، 2003م.

17. سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، الطبعة الأولى، منشأة المعارف بالإسكندرية، 2004م.

18. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الطبعة الثالثة، 1961م.

19. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1970م.

20. سليمان محمد الطماوي، قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، 2003م.

21. سليمان محمد الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة،"النحراف بالسلطة" دراسة مقارنة، الطبعة الثالثة، 1978م.

22. شريف أحمد بعلوشة، وليد عبد الرحمن مزهر، الوظيفة العامة في التشريعات الفلسطينية، دراسة تحليلية مقارنة، الطبعة الأولى، 2020م.

23. شريف أحمد يوسف بعلوشة، إجراءات التقاضي أمام القضاء الإداري، (دراسة تحليلية مقارنة)، الطبعة الأولى، مركز الدراسات العربية، 2016م.

24. شريف أحمد يوسف بعلوشة، مبادئ القانون الإداري في فلسطين، الطبعة الثانية، مكتبة نيسان للطباعة والتوزيع، غزة، 2019م.

25. طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون، الطبعة الثالثة، دار النهضة العربية، 1976م.

26. عاطف عبد الله المكاوي، القرار الإداري، الطبعة الأولى، مؤسسة طيبة للنشر والتوزيع، القاهرة، 2012م.

27. عبد الحميد كمال حشيش، مبادئ القضاء الإداري، المجلد الأول (مبدأ المشروعية – مجلس الدولة: تنظيمه – اختصاصاته)، دار النهضة العربية ، القاهرة، (د.ت)

28. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام، الجزء الأول، (أسباب وشروط قبول دعوى إلغاء القرار الإداري)، دار محمود، (د.ت).

29. عبد الغني بسيوني عبدالله، القانون الإداري (أعمال السلطة الإدارية – أموال السلطة العامة – امتيازات السلطة العامة) الدار الجامعية – 1992م.

30. عبد الغني بسيوني عبدالله، القانون الإداري، دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في لبنان، الدار الجامعية للطباعة والنشر.

31. عبد الغني بسيوني عبدالله، القضاء الإداري، مبدأ المشروعية – تنظيم القضاء الإداري – قضاء الإلغاء، بدون طبعة، الدار الجامعية، الإسكندرية، 1992م.

32. عبد الفتاح حسن، القضاء الإداري، الجزء الأول، قضاء الإلغاء، مكتبة الجلاء الجديدة.

33. عبد الناصر عبد الله أبو سمهدانة، القضاء الإداري في فلسطين، الكتاب الأول، 2014م.

34. عبد الناصر عبدالله أبو سمهدانة، موسوعة القضاء الإداري في فلسطين، الكتاب الثاني، قضاء الإلغاء دراسة تحليلية وعملية مزودة بأحدث أحكام المحاكم الفلسطينية، دار النهضة العربية.

35. عدنان عمرو، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، الطبعة الثانية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004م.

36. عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، (نشاط الإدارة ووسائلها)، 2010م.

37. عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري،(دراسة مقارنة) ماهية القانون الإداري – التنظيم الإداري – النشاط الإداري، 2011م.

38. علي خطار شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، 2003م.

39. علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، دار الثقافة، عمان، 2004م.

40. فهد عبد الكريم أبو العثم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر، 2011م.

41. فؤاد محمد موسى عبد الكريم، القرارات الإدارية وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية، دراسة مقارنة، 2003م.

42. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، (ذاتية القانون الإداري – المركزية واللا مركزية – الأموال العامة – الموظف العام – المرافق العامة – الضبط الإداري – القرار الإداري – العقد الإداري – السلطة التقديرية – التنفيذ المباشر – نزع الملكية للمنفعة العامة – التحكيم الإداري – الحجز الإداري)، دار المطبوعات الجامعية، 1996م.

43. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، (مبدأ المشروعية – لجان التوفيق في المنازعات الإدارية – تنظيم القضاء الإداري – اختصاص القضاء الإداري – ولاية القضاء الإداري – قضاء الإلغاء – قضاء التعويض – قضاء التأديب – الطعن في الأحكام)، منشأة المعارف، 2000م.

44. مازن راضي ليلو، القانون الإداري، منشورات الأكاديمية العربية في الدنمارك، 2008م.

45. مجدي مدحت النهري، مسئولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية– قضاء التعويض، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996–1997م.

46. مجموعة مختارة من قرارات محكمة العدل العليا، مجموعة القاضي وليد حلمي الحايك، الجزء العاشر.

47. محسن خليل، القضاء الإداري اللبناني ورقابته لأعمال الإدارة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، بيروت، 1978م.

48. محمد الشافعي أبو راس، القانون الإداري، (د.ط)، (د.ن)، (د.ت).

49. محمد العبادي، قضاء الإلغاء، دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 1995م.

50. محمد أنور حمادة، القرارات الإدارية ورقابة القضاء، دار الفكر الجامعي، 2004م.

51. محمد خالد شهاب المعاضيدي، القرار الإداري المضاد (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعة، الإسكندرية، 2016م.

52. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الأول (مبدأ المشروعية وتنظيم القضاء الإداري – الاختصاص القضائي لمجلس شورى الدولة)، منشورات الحلبي الحقوقية، 2002م.

53. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، (قضاء الإلغاء أو الإبطال – قضاء التعويض وأصول الإجراءات، منشورات الحلبي الحقوقية، 2002م.

54. محمد زياد خالد عياد، المدخل إلى علم القانون، نظريتا القانون والحق، الطبعة الأولى، (د.ن)، (د.ت).

55. محمد سليمان نايف شبير، قضاء الإلغاء في دولة فلسطين، الطبعة الأولى، 2018م.

56. محمد سليمان نايف شبير، مبادئ القانون الإداري في دولة فلسطين، سلطات الإدارة ووسائل النشاط الإداري (الضبط الإداري – القرار الإداري – العقد الإداري – المرفق العام – الموظف العام)، الجزء الثاني، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، 2015م.

57. محمد سليمان نايف شبير، القضاء الإداري في فلسطين، "مشروعية أعمال الإدارة والرقابة عليها – أساليب الرقابة القضائية والتنظيم القضائي في فلسطين – دعوى الإلغاء"، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 2015م.

58. محمد سليمان نايف شبير، مبادئ القانون الإداري في دولة فلسطين، الجزء الأول (ماهية القانون الإداري س– نظرية الشخصية المعنوية – أساليب التنظيم الإداري، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 2015م.

59. محمد عبد العال السناري، مبادئ ونظريات القانون الإداري، دراسة مقارنة، 2005م.

60. محمد عبد العال السناري، مبدأ المشروعية والرقابة على أعمال الإدارة في دولة الإمارات العربية المتحدة، دراسة مقارنة، 2000م.

61. محمود الجبوري، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1998م.

62. محمود عاطف البنا، القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1978م.

63. مصطفى أبو زيد فهي، القضاء الإداري ومجلس الدولة (قضاء الإلغاء)، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2004م.

64. معتز أحمد محمد الأغا، مدخل لدراسة القانون، الطبعة الأولى، غزة، 2010م.

65. منصور ابراهيم العتوم، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، 2013م.

66. موسى سلمان أبو ملوح، المدخل لدراسة القانون (نظرية الحق)، الطبعة الأولى، 2009م.

67. ميسون جريس عيسى الأعرج، عيب السبب في القرار الإداري، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، 2015م.

68. نواف كنعان، القانون الإداري، (الكتاب الأول) ماهية القانون الإداري – لتنظيم الإداري – النشاط الإداري، الطبعة الرابعة، دار الثقافة للنشر، 2010م .

69. نواف كنعان، القضاء الإداري في الأردن، الطبعة الثالثة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2009م.

70. هاني عبد الرحمن غانم، القضاء الإداري في ضوء قانون الفصل في المنازعات الإدارية الفلسطيني الجديد رقم (3) لسنة 2016م، الطبعة الأولى، مكتبة نيسان للطباعة والتوزيع، غزة، 2017م .

71. هاني عبد الرحمن غانم، الوسيط في مبادئ القانون الإداري في ضوء اجتهاد محكمة العدل العليا في فلسطين، الطبعة الأولى، مكتبة نيسان للطباعة والتوزيع، غزة، 2016م.

72. وليد عبد الرحمن مزهر، عمر صالح الأخرس، الوجيز في القضاء الإداري في فلسطين، (مبدأ المشروعية – الرقابة على المشروعية – دعوى إلغاء القرار الإداري – شروط قبول دعوى الإلغاء – أوجه الطعن بالإلغاء)، الطبعة الأولى، مكتبة نيسان للطباعة والتوزيع، غزة، 2020م.

ثالثاً: الرسائل العلمية:

أ- رسائل الدكتواره:

1. عبد الله خليل الفرا، سلطة القاضي التقديرية في ظل أصول المحكمات المدنية الفلسطيني، **رسالة دكتوراه**، معهد البحوث والدراسات العربية (مصر) 2008م.
2. عبد الناصر عبدالله أبو سمهدانة، الخصومة الإدارية ومستقبل القضاء الإداري في فلسطين، (دراسة مقارنة)، **رسالة لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق**، جامعة عين شمس، 2009م.
3. علي سالم علي صادق، دعوى الإلغاء في القضاء الإداري الفلسطيني، **رسالة للحصول على درجة الدكتوراه في القانون العام**، جامعة الدول العربية، 2008م.
4. عمر محمد الشوبكي، رقابة القضاء على قرارات الإدارة العامة في إنجلترا مع المقارنة بالنظام الأردني، **رسالة دكتوراه** جامعة القاهرة، 1988م.
5. محمد سليمان نايف شبير، النفاذ الإلكتروني للقرار الإداري، (دراسة تطبيقية مقارنة)، **رسالة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق**، جامعة عين شمس.
6. محمد سمير جمعة، إلغاء القرارات الإدارية القابلة للإنفصال، دراسة تحليلية تطبيقية مقارنة في القانونين الفرنسي والمصري، **رسالة دكتوراه**، جامعة المنصورة، 2011م.

ب- رسائل الماجستير:

1. سماهر أبو رمان، رقابة القضاء الإداري على القرارات الصادرة عن النقابات المهنية، **رسالة ماجستير**، جامعة الإسراء (الأردن)، 2015م.
2. شراد رانيا، عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري، **مذكرة نهاية الدراسة لنيل شهادة الماستر**، جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم، الجزائر، 2020م.
3. شريف أحمد يوسف بعلوشة، دعوى إلغاء القرار الإداري، (دراسة تحليلية مقارنة)، **رسالة ماجستير**، جامعة الأزهر بغزة، 2010م.
4. صهيب يوسف أبو عليان، الخصومة الإدارية في القانون الأساسي، **رسالة ماجستير**، أكاديمية الإدارة والسياسة للدراسات العليا بالاشتراك مع جامعة الأقصى، 2017.

5. عائد نضال سعيد مطر، قضاء فحص المشروعية، **رسالة ماجستير**، جامعة الأزهر بغزة، 2019م.

6. عبد ربه إبراهيم محمود حبيب، الرقابة القضائية على القرارات الإدارية في فلسطين، دراسة تحليلية، **رسالة ماجستير**، أكاديمية الإدارة والسياسة للدراسات العليا، 2019م.

7. محمد بسيم رشيد أبو حسين، الرقابة القضائية على مشروعية القرار الإداري، **رسالة ماجستير**، جامعة النجاح الوطنية،2017م.

8. محمود عبد الهادي رجب، الرقابة القضائية على القرارات التأديبية في فلسطين، **رسالة ماجستير**، جامعة الأزهر، 2018م

9. مرابطي فطيمة الزهراء، النظام القانوني للمنظمات المهنية، **مذكرة ماستر**، قانون إداري، جامعة محد خيضر بسكرة، 2019م.

رابعاً: المجلات العلمية

1. أيمن عبد يوسف أحمد حمدان، الشخصية المعنوية في القانون الإداري، **مجلة الدراسات العليا**، جامعة النيلين، مجلد (9) عدد (34).

2. تكتل إبراهيم عبد الرحمن، نطاق سلطة الإدارة التقديرية في القرار الإداري الإلكتروني، **مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية**، المجلد 19، العدد 33، عام 2020 م.

3. قتال منير، عنصر الاختصاص في القرار الإداري محل الطعن بالإلغاء أمام القضاء الإداري، **مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية**، العدد الثامن، المجلد الأول، ديسمبر 2017م.

4. محمد أبو الهيجاء، سليمان البطارسة، رقابة القضاء الإداري على قرارات التأديب الصادرة عن نقابة المحامين الأردنيين، جامعة عمان العربية، المجلد الأول، العدد الأول، 2018م.

5. نجم الأحمد، التظلم الإداري، **مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية**، مجلد 29 العدد 3، 2013م.

خامساً: القوانين والأنظمة

1. قانون المحامين النظاميين رقم (3) لسنة 1999م وتعديلاته والأنظمة المنظمة لها.
2. قانون الفصل في المنازعات الإدارية رقم (3) لسنة 2016م.
3. القرار بقانون بشأن تشكيل المحاكم رقم (41) لسنة 2020م.
4. قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة 1998م.
5. قرار مجلس الوزراء رقم (12/69/3/م.و/س.ف) لعام 2008م الخاص باعتماد نقابة المحامين على الوكلات الخاصة، بحيث يكون لها حجية التصديقات الصادرة عن كاتب العدل.
6. القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م.
7. قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم 5 لسنة 2001م.
8. قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم 2 لسنة 2001م.

سادساً: الأحكام والقرارات القضائية:

1. الحكم الصادر عن محكمة العدل العليا المنعقدة برام الله في الدعوى رقم 144 لسنة 2014 الصادر بتاريخ 2016/5/9م.
2. الحكم الصادر في الدعوى الإدارية رقم 157 لسنة 2020م والصادر عن محكمة العدل العليا والمنعقدة في رام الله بتاريخ 2021/9/29م.
3. الحكم الصادر في الدعوى الإدارية رقم 2003/60 والصادر عن محكمة العدل العليا والمنعقدة بغزة بتاريخ 2003/7/7م.
4. الحكم الصادر في الدعوى الإدارية رقم87 لسنة 2016م.
5. الحكم الصادر من محكمة العدل العليا المنعقدة برام الله في الدعوى الإدارية رقم 99 لسنة 2018م والصادر بتاريخ 2018/6/13م.
6. حكم المحكمة الإدارية بغزة في الاستدعاء رقم 2019/114 الصادر بتاريخ 2021/4/29م.
7. حكم المحكمة الإدارية بغزة في الاستدعاء رقم 2019/98 والصادر بتاريخ 2021/5/6م.

8. حكم المحكمة العليا (محكمة النقض بصفتها الإدارية) برام الله في الدعوى رقم 2021/109+2021/116 الصادر بتاريخ 2021/7/5م.

9. الحكم في الاستئناف الإداري رقم (2018/1).

10. حكم محكمة الاستئناف برام الله في الاستئناف رقم 2018/1423الصادر بتاريخ 2019/1/23م.

11. حكم محكمة الاستئناف برام الله في الاستئناف رقم 2018/1139 الصادر بتاريخ 2019/1/16م.

12. حكم محكمة الاستئناف برام الله في الاستئناف رقم2018/1080الصادر بتاريخ 2019/1/30م.

13. حكم محكمة العدل العليا الصادر في الدعوى الإدارية رقم 302 لسنة 2016م.

14. حكم محكمة العدل العليا الفلسطينية في الدعوى الإدارية رقم (76) لسنة 1995 الصادر بجلسة 1996/3/11م.

15. حكم محكمة العدل العليا المنعقدة برام الله في الدعوى الإدارية رقم 192 لسنة 2011م.

16. حكم محكمة العدل العليا المنعقدة برام الله في الدعوى الإدارية رقم (353) لسنة 2008م الصادر بتاريخ 2011/5/9.

17. حكم محكمة العدل العليا المنعقدة برام الله في الدعوى رقم 177 لسنة 2015 الصادر بتاريخ2016/4/14م.

18. حكم محكمة العدل العليا المنعقدة برام الله في الدعوى رقم 189 لسنة 2013 الصادر بتاريخ 2016/12/13م.

19. حكم محكمة العدل العليا المنعقدة برام الله في الدعوى رقم 200 لسنة 2015 الصادر بتاريخ 2016/3/7م.

20. حكم محكمة العدل العليا المنعقدة برام الله في الدعوى رقم 202 لسنة 2015 الصادر بتاريخ 2016/3/7م.

21. حكم محكمة العدل العليا المنعقدة برام الله في الدعوى رقم 204 لسنة 2013 الصادر بتاريخ 2016/11/28م.

22. حكم محكمة العدل العليا المنعقدة برام الله في الدعوى رقم 209 لسنة 2013 الصادر بتاريخ 2016/4/21م.

23. حكم محكمة العدل العليا المنعقدة برام الله في الدعوى رقم 227 لسنة 2015 الصادر بتاريخ 2016/11/28م.

24. حكم محكمة العدل العليا المنعقدة برام الله في الدعوى رقم 274 لسنة 2016 الصادر بتاريخ 2017/2/8م.

25. حكم محكمة العدل العليا المنعقدة برام الله في الدعوى رقم 295 لسنة 2014 الصادر بتاريخ 2016/11/28م.

26. حكم محكمة العدل العليا المنعقدة برام الله في الدعوى رقم 296 لسنة 2014 الصادر بتاريخ 2015/11/30م.

27. حكم محكمة العدل العليا المنعقدة برام الله في الدعوى رقم 302 لسنة 2016 الصادر بتاريخ 2017/2/8م.

28. حكم محكمة العدل العليا المنعقدة برام الله في الدعوى رقم 5 لسنة 2015 الصادر بتاريخ 2016/10/20م.

29. حكم محكمة العدل العليا المنعقدة بغزة في الدعوى الإدارية رقم (168) لسنة 2003، الصادر بتاريخ 2004/6/7م.

30. حكم محكمة العدل العليا المنعقدة بغزة في الدعوى الإدارية رقم (222) لسنة 2005م الصادر بتاريخ 2006/6/28م،

31. حكم محكمة العدل العليا المنعقدة في رام الله في الدعوى الإدارية رقم 444 لسنة 2010م.

32. حكم محكمة العدل العليا المنعقدة في رام الله في الدعوى الإدارية رقم 19 لسنة 1999م.

33. حكم محكمة العدل العليا المنعقدة في رام الله في الدعوى الإدارية رقم (143) لسنة 2008م بتاريخ 2009/4/29.

34. حكم محكمة العدل العليا المنعقدة في رام الله في الدعوى الإدارية رقم 216 لسنة 2017 الصادر بتاريخ 2018/3/28م.

35. حكم محكمة العدل العليا برام الله في الدعوى الإدارية رقم 95 لسنة 2008 الصادر بتاريخ 2009/5/20م.

36. حكم محكمة العدل العليا بغزة في الدعوى الإدارية رقم 2003/15 الصادر بتاريخ 2003/2/8م.

37. حكم محكمة العدل العليا رقم 291 لسنة 2008 المنعقدة برام الله بتاريخ 2011/10/31.

38. حكم محكمة العدل العليا في الاستئناف الإداري رقم 2018/33 الصادر بغزة بتاريخ 2019/3/25م.

39. حكم محكمة العدل العليا في الدعوى الإدارية رقم 249 لسنة 2016م والصادر بتاريخ 2016/12/12م.

40. حكم محكمة العدل العليا في الدعوى الإدارية رقم 2004/45 المنعقدة في رام الله بتاريخ 2005/10/26م.

41. حكم محكمة العدل العليا في الدعوى الإدارية رقم 53 لسنة 1971م المنعقدة بزة بتاريخ 1972/5/17م.

42. حكم محكمة العدل العليا في الدعوى رقم 85 لسنة 1998م المنعقدة برام الله بجلسة 1999/17م.

43. حكم محكمة العدل العليا في الطلب رقم 59/31 الصادر بجلسة 1959/11/4م.

44. حكم محكمة العدل العيا المنعقدة برام الله في الدعوى الإدارية رقم 204 لسنة 2010م الصادر بتاريخ 2011/6/6م.

45. حكم محكمة النقض الفلسطينية برام الله رقم 11 لسنة 2007 بجلسة 2008/4/6م.

46. حكم محكمة النقض في الطعن الصادر بتاريخ 6 /2017/9م.

47. قرار المحكمة الإدارية العليا الأردنية رقم (288 لسنة 2015) الصادر بتاريخ 2016/1/20م.

48. قرار المحكمة الإدارية رقم (148 لسنة 2015) الصادر بتاريخ 2015/9/16.

49. قرار المحكمة الإدارية رقم (2014/179) بتاريخ 2015/3/15.

50. القرار رقم (117) لسنة 1997 الصادر عن محكمة العدل العليا بجلسة 1998/5/10م.

51. قرار محكمة العدل العليا رقم (2012/69) بتاريخ 2012/4/4.

52. قرار محكمة العدل العليا الفلسطينية رقم 2012/162 تاريخ 2014/9/23م.

53. قرار محكمة العدل العليا المنعقدة برام الله في الدعوى رقم (45) لسنة 1998م، الصادر بجلسة 1999/1/31م.

54. قرار محكمة العدل العليا في رام الله رقم 88 لسنة 2004م الصادر بتاريخ 2005/5/31م.

55. قرار محكمة العدل العليا في رقم (90) لسنة 2000م الصادر بتاريخ 2001/7/12م.

سابعاً: المواقع الإلكترونية

1. موقع نقابة المحامين الفلسطينيين – مركز غزة – http://www.pbaps.ps/nobza.aspx
2. موقع المقتفي http://muqtafi.birzeit.edu/
3. موقع سلطة الأراضي https://www.pla.gov.ps/ar/
4. موقع مقام www.maqam.najah.edu
5. موقع المعاني الإلكتروني www.almaany.com.
6. موقع سلطة الأراضي على الموقع الإلكتروني الاتي: https://www.pla.gov.ps/ar.

سابعاً: المقابلات:

1. مقابلة مع الأستاذ/ علاء الفرا مدير نقابة المحامين بالمحافظات الجنوبية، بمكتبه الكائن في نقابة المحامين، وذلك بتاريخ 2022/4/10م.
2. مقابلة مع الأستاذ/ داود فودة مدير نقابة المحامين بالمحافظات الشمالية، بالاتصال من خلال الجوال، وذلك بتاريخ 2022/4/10م.
3. مقابلة مع الأستاذ/ زياد النجار عضو مجلس نقابة المحامين بمركز غزة، بمكتبه الكائن في نقابة المحامين، وذلك من الساعة 11 حتى 12 وذلك بتاريخ 2022/6/8م.

4. مقابلة مع الأستاذ/ علي الدن عضو مجلس نقابة المحامين بمركز غزة، بمكتبه الكائن في نقابة المحامين، وذلك من الساعة 12 حتى 1.30 وذلك بتاريخ 2022/3/28م.

5. مقابلة مع ربحي قطامش عضو مجلس نقابة المحامين بمركز القدس برام الله وذلك بتاريخ 2022/3/29م، وذلك عن طريق الاتصال بالجوال.

6. مقابلة مع الأستاذ/ يزيد مخلوف نائب نقيب المحامين بمركز القدس برام الله وذلك بتاريخ 2022/4/4م، وذلك عن طريق الاتصال بالجوال الساعة 3م.

7. مقابلة مع الأستاذ/ موسى الكردي عضو مجلس نقابة المحامين بمركز القدس برام الله وذلك بتاريخ 2022/3/30م، وذلك عن طريق الاتصال بالجوال الساعة 2م.

8. مقابلة مع الأستاذ/ عبد العزيز الغلاييني نائب نقيب المحامين بمركز غزة، بمكتبه الكائن في نقابة المحامين، وذلك من الساعة 11 حتى 12وذلك بتاريخ 2022/4/2م.

9. مقابلة مع الأستاذة/ هالة الشريف عضو مجلس نقابة المحامين بمركز غزة ، بمكتبها في نقابة المحامين، وذلك من الساعة 2 حتى 3وذلك بتاريخ 2022/6/7م.

10. مقابلة مع الأستاذ / ناظم عويضة رئيس اللجنة القانونية بنقابة المحامين بمركز غزة ، بمكتب المحاماة الخاص به والكائن بمدينة غزة، وذلك من الساعة 12 حتى 1وذلك بتاريخ 2022/3/20م.

11. مقابلة مع الأستاذ / صافي الدحدوح نائب نقيب المحامين بمركز غزة ، بمكتبه في نقابة المحامين، وذلك من الساعة 2 حتى 3وذلك بتاريخ 2022/6/9م.

12. مقابلة مع الأستاذ / مظهر الحسنات عضو مجلس نقابة المحامين بمركز غزة ، بمكتبه في نقابة المحامين، وذلك من الساعة 1 حتى 2 وذلك بتاريخ 2022/6/9م.