

## تعديل القرار الإداري في القانون الفلسطيني (دراسة تحليلية)

الدكتور: محمد سليمان نايف شبير

أستاذ القانون العام المساعد - كلية الحقوق

جامعة الأزهر - غزة / فلسطين

### الملخص:

في إطار ممارسة الإدارة لرقابتها على القرارات التي تصدر عنها تملك حق سحبها أو إلغائها أو تعديلها بما يؤدي إلى إرساء مبدأ المشروعية، وتأسيساً على ذلك يكون لها تعديل هذه القرارات من خلال تغيير مضمونها، حتى يتم تصويبها، استناداً للقانون، ووفقاً للأصول المرعية بالخصوص، بيد أن ممارسة القضاء لهذا الأمر ليس من المسلمات، نظراً لتباين الرقابتين الإدارية والقضائية، سواء من حيث جهة الإختصاص التي تتولى كل منهما، أو من حيث ولايتهما، وكذلك النتائج المترتبة عليهما، وهو ما يدفعنا للبحث في كيفية تعديل الإدارة لقراراتها بالطريقة التي يوجبها القانون، ومدى جواز قيام محكمة العدل العليا في فلسطين بإجراء هذا التعديل لا سيما في ظل وجود سياسة تشريعية متباينة، واجتهاد متناقض من المحكمة ذاتها فيما يتعلق بهذا الأمر.

### Abstract:

According to the principle of legality, and within its framework of control over decisions, the administration has the right to withdraw, revoke or amend any of its decisions .

Consequently, the administration has the right to modify these decisions by changing their content, until they are rectified in accordance with the law and with the applicable provisions in particular .

Nevertheless, the judiciary's practice of this matter is not presumed because of the existing disparity between the administrative and the judicial controls, whether in terms of their respective jurisdictions, or in terms of their mandates, as well as their consequences.

This leads us to look into the way the administration can amend its decisions according to the law's requirements and the extent to which the High Court of Justice in Palestine can carry out this amendment, especially in the light of a different legislative policy and a contradictory jurisprudence of the court itself.

## مقدمة:

## • موضوع البحث وأهميته:

تأسيساً على الرقابة الإدارية التي تملكها الإدارة تجاه قراراتها، فإنها تلتزم بتعديل هذه القرارات متى كانت غير مشروعة، من خلال تغيير مضمونها حتى يتم تصويبها، وبالتالي يتجدد منطوق القرار بعد تعديله، ويحل القرار المعلن محل سابقه، «محدثاً لأثر قانوني لم يكن موجوداً من قبل، وعليه يعتبر التعديل أحد نتائج الرقابة الإدارية تجاه القرارات الإدارية إلى جانب السحب والإلغاء، مع وجود اختلاف واضح بينها، وتملك الإدارة تعديل قراراتها ولائياً أو رئاسياً وبصدد القرارات الفردية واللائحية على حد سواء، مع وجود فارق في تعديل الأولى عن الثانية، وتستند في ذلك إلى سلطتها الرقابية تجاه أعمالها والتي اعترفت بها محكمة العدل العليا، وفقاً للضوابط المرعية حتى يكون التعديل سليماً وكما هو مأمولاً.

وفي المقابل فإن الإعراف للقضاء بسلطة تعديل القرارات الإدارية لم يكن من المسلمات كما هو معهود بالنسبة للإدارة ذاتها، ولا شك في أن هذا الأمر مرهون بطبيعة النظام القضائي السائد داخل الدولة، وإلى أي حد يمكن القبول بمد نطاق الرقابة القضائية على أعمال الإدارة.

وواقع الحال في فلسطين يكشف عن وجود تباين تشريعي واضح بصدد سلطة محكمة العدل العليا ورقابتها على القرارات الإدارية، وما إذا كانت محكمة إلغاء فقط، أم إلغاء وتعديل، كما سادت حالة من عدم الانسجام في موقف المحكمة ذاتها فيما يتعلق بهذا الشأن، واختلف اجتهادها في قطاع غزة عنه في الضفة الغربية، ومن مرحلة لأخرى.

• منهج البحث: سنتناول موضوع تعديل القرار الإداري في فلسطين من خلال اتباع المنهج التحليلي، وذلك باستعراض النصوص القانونية التي تطرقت لهذا الأمر، لا سيما تلك التي أوردها قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001م "المعدل"، وقانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (2) لسنة 2001م "المعدل"، وفي ضوء اجتهاد محكمة العدل العليا التي أرست العديد من الأحكام والمبادئ بخصوص التعديل.

• خطة البحث: على ضوء ما تقدم ذكره فإننا سنستعرض الأحكام والمبادئ المتعلقة بتعديل القرار الإداري في فلسطين من خلال المباحث الثلاثة الآتية:

المبحث الأول: تعديل القرار الإداري

المبحث الثاني: أساس تعديل القرار الإداري وشروطه

المبحث الثالث: التعديل القضائي للقرار الإداري

## المبحث الأول: تعديل القرار الإداري

يتميز القرار الإداري بأنه عملاً إدارياً قانونياً نهائياً<sup>(1)</sup>، يفصح عن مضمون الإرادة المنفردة والمملزمة للإدارة في مواجهة الأفراد<sup>(2)</sup>، بعد تخطيه لمراحل الإقتراح والتحضير، وبلوغه مرحلة إنتاج الأثر القانوني<sup>(3)</sup>، وبالرغم من ذلك؛ فإنه يخضع بعد صدوره للرقابة الإدارية للتأكد من مدى مشروعيته وملائمته<sup>(4)</sup>، وقد ينتهي الأمر بتعديله من قبل جهة الإدارة المختصة<sup>(5)</sup>، وفي سبيل بيان ماهية هذا التعديل، فإننا سنتناول المقصود به، وإبراز صوره، على النحو الآتي:

- **المطلب الأول:** المقصود بتعديل القرار الإداري
- **المطلب الثاني:** صور تعديل القرار الإداري

### المطلب الأول: المقصود بتعديل القرار الإداري

يتمثل المعنى اللغوي لكلمة "التعديل" في إجراء التغيير، وإزالة الأخطاء، أو تقويم الأشياء وإصلاحها<sup>(6)</sup>، وقانوناً فهو كل إضافة أو حذف أو تغيير في وثيقة معينة<sup>(7)</sup>، بينما الإداري فيعني كل ما هو منسوب للإدارة<sup>(8)</sup>، ومن جانبنا نرى بأن التعديل الإداري يتمثل في قيام الإدارة بتغيير مضمون قرارها، خلافاً لما كان عليه عند صدوره، وبدورها فقد اعترفت محكمة العدل العليا بحق الإدارة في تعديل قراراتها، وعدم جواز قيام القضاء بذلك<sup>(9)</sup>. ولا شك أن التعديل الوارد على مضمون القرار يؤدي للتغيير في أثره القانوني، تأسيساً على أن الأخير يمثل محل القرار أو موضوعه<sup>(10)</sup>، لذلك؛ إن لم يتحقق هذا التغيير رغم إجراء التعديل، فإن الأخير يعد مادياً ولا أثر قانوني له، ومثال ذلك القيام بتعديل شكليات القرار غير الجوهرية التي لا تؤثر في مضمونه<sup>(11)</sup>، كالتصحيح اللغوي، أو إعادة الصياغة مع بقاء المضمون ذاته. كما يفترض في التعديل أن يكون بهدف تصويب القرار الإداري ضمناً لمشروعيته، لذلك فالتعديل لا يعني التصويب بحد ذاته، وإنما إجراء التغيير للوصول إليه، خصوصاً أن التعديل يمثل وسيلة رقابية بيد الإدارة تجاه أعمالها، وقد لا يحقق المرجو منه، لأن هذه الرقابة تعد ذاتية، ويكون الرقيب والخاضع للرقابة تابعين لجهة واحدة، بل قد يتحدان في ذات الجهة<sup>(12)</sup>، ويتم إجرائه من جانب الإدارة التي تعد خصماً وحكماً في ذات الوقت<sup>(13)</sup>. نتيجة لذلك؛ فإن كافة القرارات الإدارية الرقابية ومن بينها قرار التعديل تخضع للرقابة هي الأخرى، سواء الإدارية من جانب الجهات العليا، أو الرقابة القضائية عند الطعن بها بالإلغاء<sup>(14)</sup>، وفي هذا السياق، أشارت محكمة العدل العليا إلى أن التعديل لا بد وأن يكون مبرراً وإلا كان مخالفاً للقانون، وحبواً بالإلغاء<sup>(15)</sup>.

والتعديل بصورته السابقة يرد على مضمون قرار موجود وقائم بعد صدوره بهدف تصويبه، لذلك يأخذ مظهر رقابيل ومرهون بوجود القرار الأصلي محل الرقابة، وبدون الأخير لا يمكن اتخاذ قرار التعديل باعتباره قراراً تابعياً له<sup>(16)</sup>، لذلك يختلف عن التعديل في المراكز القانونية، حيث أن التعديل

هنا يتمثل في أثر قانوني لقرار جديد ومستقل ولا علاقة له بأي قرار سابق، تأسيساً على أن القرارات الإدارية بشكل عام تأتي لإحداث أثاراً قانونية يؤدي لإنشاء المراكز القانونية أو تعديلها أو إلغائها<sup>(17)</sup>، وعليه، فارق كبير بين التعديل في مضمون قرار سابق، وبين أن نكون بصدد قرار جديد مضمونه التعديل في مركز قانوني لأحد الأفراد، ومثاله قرار الترقية أو النقل<sup>(18)</sup>. أضف لذلك فإن تعديل الإدارة لمضمون قراراتها تستمد من سلطتها الرقابية، وحقها في مراجعة أعمالها لضمان مشروعيتها<sup>(19)</sup>. بينما تعديلها في المراكز القانونية إنما يندرج في إطار سلطتها العامة المتعلقة بإصدار القرارات الإدارية، استجابة لمقتضيات المصلحة العامة التي تعد غاية هذه القرارات<sup>(20)</sup>، وتأكيداً لذلك أشارت محكمة العدل العليا إلى أن الإدارة تملك سلطة التعديل في المركز القانوني للموظف في أي وقت، طالما استدعت المصلحة العامة اتخاذ قرار بتعديله<sup>(21)</sup>.

والتعديل كما السحب والإلغاء يمثل وسيلة رقابية بيد الإدارة تجاه قراراتها غير المشروعة بعد صدورها<sup>(22)</sup>، لذلك فهي من الوسائل الرقابية اللاحقة<sup>(23)</sup>، أو المصححة<sup>(24)</sup>، ووفقاً للقضاء محكمة العدل العليا فإنها تستخدم في إطار تصويب الإدارة للأوضاع الناتجة عن قراراتها المخالفة للقانون، واستعمالها لسلطاتها الرقابية<sup>(25)</sup>، لذلك لا بد من وجود ما يبرر استعمالها<sup>(26)</sup>، وضمن الميعاد القانوني المقرر لها<sup>(27)</sup>، حفاظاً على استقرار المراكز القانونية<sup>(28)</sup>، ومع ذلك، فالسحب يؤدي لإزالة القرار بجميع آثاره، وإعتبره كأن لم يكن<sup>(29)</sup>، بينما التعديل فيؤدي إلى التغيير في مضمون القرار مع بقائه، كما أن اللجوء إليهما يكون وفقاً لطبيعة المخالفة التي تضمنها القرار لمبدأ المشروعية، بحيث لو كانت كلية فيتم سحبه، أما إن كانت جزئية فيتم تعديله، وذات الحال بالنسبة للإلغاء<sup>(30)</sup>.

فضلا عن ذلك فإن كل ما يتوجب على الإدارة سحبه من قرارات لا يعني بالإمكان تعديلها، لأن بعض القرارات تكون معيبة بعبء لا يقبل التصحيح، بل يتوجب إزالة القرار من الأساس للقضاء على هذا العيب، ومثال ذلك القرارات المعيبة بعدم الاختصاص<sup>(31)</sup>. أما عن السحب الجزئي الذي يعني إزالة بعض محتويات القرار بآثارها، وبقاء الأخرى قائمة ومنتجة لآثارها<sup>(32)</sup>، فيتطابق مع التعديل في حال كان بالحذف من المضمون، بخلاف فيما لو كان تعديلاً بالإضافة، ويسرى هذا الحكم أيضاً على الإلغاء الجزئي، مع الأخذ بعين الاعتبار اختلاف مقصوده عن السحب الجزئي.

وأخيراً يوجد التعديل العقدي الذي يتمثل في قيام الإدارة بإرادتها المنفردة<sup>(33)</sup>، بتعديل بنود العقد الإداري لزيادة التزامات المتعاقد معها أو انقاصها<sup>(34)</sup>، وهذا يعني اتفاقه مع التعديل في القرار الإداري من حيث ارتباطهما بأعمال قانونية، وإرادة الإدارة وحدها، بيد أن التعديل في القرار قد يكون من جانب مصدره أو رئيسه، بينما التعديل العقدي لا يكون إلا من قبل الإدارة المتعاقدة ذاتها، لذلك لا يملك الرئيس الإداري التعديل في العقود التي أبرمها مرؤوسيه<sup>(35)</sup>، كما أن التعديل في القرار الإداري

يأتي كوسيلة لإرساء مشروعية القرار، بينما التعديل العقدي يقوم على تحقيق المصلحة العامة التي ترتبط دائماً وأبداً بالعقد الإداري<sup>(36)</sup>.

### المطلب الثاني: صور تعديل القرار الإداري

تتعدد صور تعديل القرار الإداري، بالنظر إلى الجهة التي تمارس التعديل، أو طبيعة القرار الإداري محل التعديل، وفيما يلي نوضح ذلك.

#### • أولاً: التعديل الولائي والتعديل الرئاسي

أكدت محكمة العدل العليا على أن من يملك إصدار القرار الإداري يملك تعديله<sup>(37)</sup>، وهذا هو التعديل الولائي أو الموازي الذي يقوم به مصدر القرار نفسه بعد مراجعته للقرار<sup>(38)</sup>، وقد يكون مباشراً من تلقاء نفسه، دون أن يطلب أحداً منه ذلك، في حال اكتشاف وجود خطأ ما<sup>(39)</sup>، أو بناءً على تظلم قدم إليه من قبل صاحب الشأن، يعترض بموجبه على القرار لدى مصدره، طالبا منه إعادة النظر فيه بتعديله أو سحبه أو إلغائه<sup>(40)</sup>، وفي المقابل فإن التعديل الرئاسي في مضمون القرار الإداري يكشف عن وجود طرفين هما مصدر القرار ورئيسه الإداري الذي يأمر بالتعديل، ويتأسس هذا التعديل على حق الرئيس في مراقبة أعمال رؤوسيه، بسحبها أو تعديلها أو إلغائها، ويأتي التعديل إما الرئيس مباشرة دون طلب صاحب المصلحة منه ذلك، أو بناءً على تظلم، وهذا الأخير يعرف بالتظلم الرئاسي<sup>(41)</sup>، ويقصد به التظلم الذي يقدمه المتضرر من القرار إلى رئيس مصدر القرار<sup>(42)</sup>.

ورغم أهمية التعديل الرئاسي المتمثلة في وجود طرف رقيب غير مصدر القرار، إلا أنه لم يكن محل اتفاق الفقه، حيث أن البعض يرى عدم جواز تمتع الرئيس الإداري بسلطة التعديل تجاه أعمال رؤوسيه، لأنها تخالف قواعد الإختصاص، في حين أنكر آخرون هذا القول، مؤكدين على أنه لا يوجد تعارض، وهو ما نؤيده، لأن التعديل هنا يتفرع عن السلطة الرئاسية التي يخضع لها الرؤوس دون مساسها باختصاصاته، وأن ممارستها يفترض قيام الأخير بمباشرة صلاحياته وإصدار أعماله، ومن ثم يتم إخضاعها للرقابة الرئاسية كنتيجة حتمية تقتضيها هذه الرقابة، لذلك انتهى معظم الفقه للقول بأن يجوز للرئيس الإداري ممارسة سلطة التعديل تجاه أعمال رؤوسيه المشمولين بالرقابة، سواء بصفة جزئية، أم كلية عن طريق الإلغاء<sup>(43)</sup>، ونضيف لذلك بأن الهدف الذي يسعى إليه الرئيس الإداري في هذا الشأن هو تعديل القرار الإداري بما يجعله مطابقاً للقانون<sup>(44)</sup>، ولا يجب التذرع بأي أمر يحول دون استعمال سلطة تؤدي إلى احترام القرارات الإدارية لنصوص القانون.

#### • ثانياً: التعديل في القرار الإداري الفردي والتعديل اللائحي

يتمثل القرار الإداري الفردي في القرار الذي يؤثر في المركز القانوني لفرد معين، أو مجموعة محددة من الأفراد، بينما التنظيمي فهو عبارة عن لائحة تتضمن قواعد عامة ومجردة، وتخاطب عدد

غير محدود من الأفراد<sup>(45)</sup>، ولقد أدى الاختلاف بين القرارين الفردي والتنظيمي إلى خضوع كل منهما لنظام قانوني مغاير للآخر، سواء من حيث نفاذهما أو نهايتهما<sup>(46)</sup>، حيث أن سريان كل منهما يختلف عن الآخر، وأحكام سحبهما وإلغائهما ليست واحدة، وهو ما ينطبق بدوره على التعديل أيضا.

وبالنسبة للتعديل في القرار الإداري الفردي فيمكن التمييز بين حالتين، فإذا كان سليما ومشروعاً ورتب حقوقاً مكتسبة، فلا يجوز تعديله<sup>(47)</sup>، لأن التعديل هنا يؤدي إلى المساس بهذه الحقوق، وهو ما لا يقبله القانون، أما إن لم يؤدي لذلك فيمكن تعديله، قياساً على السحب والإلغاء، حيث يجوز تنفيذهما بذات الحالة طالما لم يؤثران في الحقوق المكتسبة المتولدة عن القرار الإداري الفردي السليم<sup>(48)</sup>. ويمكن لنا تبرير هذا الحكم بالنظر إلى آثار السحب والإلغاء التي تعد أوسع نطاقاً وأشمل من نظيرتها المترتبة على التعديل، لذلك فإذا كان كلاهما جائزاً في هذه الحالة، فمن باب أولى الأخذ بالتعديل، فقد تلجأ إليه الإدارة كبدل عنهما، وهو ما يصب في مصلحة الأفراد نظرًا لطبيعته، وضيق نطاق آثاره، كما أنه لا يؤثر على وجود القرار الإداري، وإنما يؤدي للتغيير في مضمونه، وسريانه مجدداً وفق نتائج التعديل، أما إن كان القرار الإداري الفردي غير مشروع فالأمر مختلف، حيث يكون من حق الإدارة تعديله بما يجعله مطابقاً للقانون<sup>(49)</sup>، ومثل هذا الحق يعكس في ذات الوقت إتزامها عليها وفقاً لما يفرضه مبدأ المشروعية، حيث لا يسمح ببقاء الأعمال المخالفة له، ويكون للإدارة إزالتها بالوسيلة المناسبة، ومن بينها التعديل، وتأكيداً على ذلك أشارت محكمة العدل العليا إلى أن الإدارة تملك مراجعة أعمالها، وتصحيحها فيما لو تبين مخالفتها للقانون، وفي هذه الحالة لا يجوز التذرع بوجود حقوق مكتسبة، لأن الأخيرة لا تولد في ظل مخالفة القرار للقانون<sup>(50)</sup>.

أما عن القرار الإداري التنظيمي أو اللائحي، فالثابت بشأنه أنه يتميز بعموميته وتجريده، وعدم تأثيره في المراكز القانونية للأفراد بصورة مباشرة، ومن ثم لا يتولد عنه حقوق مكتسبة بالصورة التي تلازم القرارات الفردية، وهو ما يعني غياب الخشية التي تحول دون سحبهما أو تعديلهما أو إلغائهما، حتى ولو كانت مشروعة وسليمة. لهذا منحت الإدارة الحق في تعديلهما، وبأي وقت، طالما استدعت المصلحة العامة ذلك<sup>(51)</sup>، ونجد في هذا المقام من يشير إلى ضرورة سريان التعديل للأمام دون أن يكون له أثر رجعي<sup>(52)</sup>، وهو ما نؤكد عليه لأن التعديل بأثر رجعي في هذه الحالة يؤدي إلى المساس بالحقوق المكتسبة الناتجة عن القرارات الفردية التي صدرت بالإستناد للقرار التنظيمي أو اللائحي. وبدورها أشارت محكمة العدل العليا إلى أن القرارات التنظيمية أو اللائحية لا تنشئ حقوقاً مكتسبة، لذلك فهي قابلة للتنفيذ والتعديل والإلغاء في أي وقت، ويتأسس ذلك على وجوب إتزام الإدارة بمراعاتها أولاً بأول، وتحقيق انسجامها مع متطلبات العمل داخل المرافق العامة، واتفاقها دائماً مع المصلحة العامة، وهو ما يفرض تغييرها واستبدالها باستمرار<sup>(53)</sup>. ومن باب أولى فإذا كانت هذه القرارات غير مشروعة فيحق للإدارة إنهاء وجودها بالوسيلة المناسبة، أو تصحيح مضمونها بما يجعلها مطابقة للقانون<sup>(54)</sup>.

## المبحث الثاني: أساس تعديل القرار الإداري وشروطه

يتميز القرار الإداري محل التعديل بأنه عملاقانوني يؤثر في المراكز القانونية للأفراد، لذلك فإن تعديله لن يكون بمعزل عن هذا التأثير، ومن هنا تلتزم الإدارة باللجوء إليه مستندة إلى أساس قانوني يمنحها هذه السلطة، وإلى جانب ذلك يتوجب عليها القيام به بصورة صحيحة وفقاً للشروط التي تكفل سلامته، وعلى هذا النحو سنتناول استعراض هذا المبحث من خلال المطلبين الآتيين.

- المطلب الأول: الأساس القانوني لتعديل القرار الإداري

- المطلب الثاني: شروط صحة تعديل القرار الإداري

### المطلب الأول: الأساس القانوني لتعديل القرار الإداري

تتمتع الإدارة بسلطة تعديل القرارات الإدارية الصادرة عنها في ضوء تمتعها بالسلطة الرقابية بصورة عامة، إذ أن التعديل يعد سبيلها للقيام بهذه المهمة<sup>(55)</sup>، وتحقيق نتائجها في ذات الوقت<sup>(56)</sup>، حيث تلجأ إليه الإدارة لتفادي الأخطاء التي وقعت بها عند إصدارها لهذه القرارات، وقد لا يحقق التعديل هذه الغاية، ويكون سبيلها حينئذ إما سحب القرار أو إلغائه، وصولاً لحل قرار جديد محل السابق<sup>(57)</sup>. لذلك، تستمد الإدارة حقها في تعديل قراراتها غير السليمة من سلطتها الرقابية التي تمنحها الحق في مراجعة جميع أعمالها، والقيام بتصحيحها بما يجعلها مطابقة للقانون، سواء قبل صدورها أم بعد ذلك<sup>(58)</sup>، مع التأكيد على أن التعديل يمثل وسيلة رقابية لاحقة وليست سابقة على صدور العمل الإداري محل الرقابة<sup>(59)</sup>. وبالبناء على ما تقدم يمكن القول بأن سلطة الإدارة المتعلقة بتعديل القرار الإداري تنفرع عن سلطة أوسع ألا وهي السلطة الرقابية، وهو ما يعني استنادها إلى السلطة الأخيرة في ممارسة الأولى، وأن التعديل كما السحب والإلغاء تعد وسائل رقابية ولدت من رحم الرقابة الإدارية. لذلك فإن الأساس القانوني الذي يمنح الإدارة الحق في إجراء التعديل يتمثل في حقها الذاتي الذي يخولها رقابة أعمالها ومراجعتها ضماناً لمشروعيتها<sup>(60)</sup>، وتحقيقاً للمصلحة العامة<sup>(61)</sup>، وهو ما يؤكد عليه القضاء باستمرار<sup>(62)</sup>.

وبذلك يتضح أمماً أن فرضية القبول بسلطة الإدارة في تعديل قراراتها تتأكد في ظل حقيقة الدور الذي تتولاه هذه السلطة باعتبارها تمثل أداة رئيسية تدعم تطبيق مبدأ المشروعية، وبسط نفوذه تجاه الأعمال الإدارية، ومثل هذا المبرر هو الذي دفع إلى الإعراف بسلطتها في سحب القرارات الإدارية رغم خطورتها وتعارضها مع مبادئ عدم الرجعية واحترام الحقوق المكتسبة، إلا أن دورها الداعم لمبدأ المشروعية شكل اعتباراً راجحاً أدى إلى قبولها فقهاً وقضلاءً. أضف لذلك فإن التعديل يمثل في جوهره قراراً تصحيحياً وإجراءً واجباً في حال تبين بعد ممارسة الرقابة الإدارية وجود أخطاء أو مواطن قصور في الأعمال محل الرقابة، ويقصد بهذا القرار التصرف الذي يصدر عن الجهة

الإدارية المختصة تعبيراً عن إرادتها في تحقيق نتائج قانونية معينة وفقاً للشكل والإجراءات التي يحددها القانون<sup>(63)</sup>.

وبما أن الرقابة الإدارية قد تنتهي أحياناً إلى قيام الإدارة بإجراء التعديل في قراراتها الصادرة عنها<sup>(64)</sup>، فإن الثابت في هذا المقام أن التعديل يأتي أحياناً نتيجة للبت في التظلمات والإعتراضات المقدمة من أصحاب الشأن لدى جهة الإدارة، ويدل على أن الإدارة تعاملت إيجاباً مع هذه التظلمات دون رفضها أو السكوت بشأنها، وأخذت بعين الإعتبار ما يدعيه الأفراد من وقوع ضرر أصابهم جراء إصدار القرارن وارسن مشروعية تصرفاتها<sup>(65)</sup>، وهو ما يؤدي إلى تعزيز روح التعاون بين السلطات الإدارية والأفراد، ويزيد من حالة الثقة تجاه عدالة الواقع الإداري بالمجتمع. فضلاً عن أن قبول الإدارة للتظلم وما يؤديه ذلك إلى تحقيق مطالب المتظلم قبل ولوجه منصة القضاء يكشف عن الحكمة التي ابتغاها المشرع من وراء اشتراط تقديمه في بعض الأحيان<sup>(66)</sup>، وهنا يأتي التعديل كوسيلة لتعزيز وجود هذه الحكمة وتحقيقها كما أراد المشرع، وهي تمكين الإدارة من أن تلعب دورها المفترض في الحفاظ على مشروعية أعمالها قبل أن يتدخل القضاء في هذا الشأن.

#### المطلب الثاني: شروط صحة تعديل القرار الإداري

يتوجب على الإدارة عند ممارستها لسلطتها في تعديل القرارات الإدارية الإلتزام بمجموعة من الضوابط التي تؤدي إلى إجراء التعديل بطريقة صحيحة، وفيما يلي نوضح ذلك.

#### - أولاً: الإلتزام بالنطاق الموضوعي لسلطة التعديل

يقصد بهذا الإلتزام تقييد الإدارة بالحدود الموضوعية لسلطة التعديل، بحيث يتوجب عليها تعديل القرارات الإدارية التي يجوز قانوناً أن تكون محلاً للتعديل، بخلاف القرارات الأخرى التي لا يجوز إخضاعها للتعديل، ومثالها القرارات الإدارية السليمة التي رتبت حقوقاً مكتسبة للأفراد، لأن التعديل هنا يتعارض مع مبدأ احترام الحقوق المكتسبة، ويؤدي لإهدارها، ويتعد عن العلة التي شرع من أجلها التعديل<sup>(67)</sup>، مع التأكيد على أنه يجب توافر أمرين في القرار المحصن من التعديل، وهما أن يكون سليماً وأن يؤدي لترتيب حقوق مكتسبة في ذات الوقت، لذلك لو كان سليماً ولم يرتب مثل هذه الحقوق فيمكن تعديله، كذلك فيما لو كان مخالفاً للقانون<sup>(68)</sup>، حتى ولو ادعى أصحاب الشأن بوجود حقوق مكتسبة، لأن العمل الذي يخالف القانون لا يمنح هذه الحقوق، وهو ما أشارت إليه محكمة العدل العليا<sup>(69)</sup>.

يضاف لذلك وفقاً للقضاء هذه المحكمة القرارات المحصنة من الرقابة الإدارية، إذ أنها تعد نهائية بمجرد صدورها، ولا يقبل إعادة النظر فيها من قبل الإدارة، والقيام بتعديلها أو سحها أو إلغائها، لأنها قرارات ذات طابع قضائي، ومن ثم يكون السبيل الوحيد للتظلم منها أمام محكمة العدل العليا

بواسطة الطعون التي يتقدم بها أصحاب الشأن، وتمثل هذه القرارات في تلك التي تصدر عن لجنة التقاعد المدني والمتعلقة باحتساب رواتب التقاعد<sup>(70)</sup>، وباعتقادنا أن المحكمة لم تكن موفقة في قضائها السابق، لأن العلة التي استندت إليها في عدم جواز تعديل هذه القرارات على أساس أنها ذات طابع قضائي لا تتعارض مع حق الإدارة المشروع في مراجعة تصرفاتها حتى وإن كانت لها مثل هذا الطابع، والدليل على ذلك أن المحكمة لم تشر لذات الموقف بالنسبة للقرارات التأديبية مع أنها هي الأخرى لها ذات الطبيعة، كما أن وجود مثل هذه الطبيعة الملازمة للقرار الإداري لا يعني غياب فرضية وجود خطأ وقعت به الإدارة عند إصدار قرارها وبالتالي يتعين إزالته من جانبها باستعمال سلطتها في التعديل وصولاً لتصويب القرار الإداري.

ويستفاد من كل ما تقدم أن التعديل يتوجب القيام به نتيجة لوجود مبررات قانونية ومشروعة استدعت لجوء الإدارة إليه، وتأكيداً على ذلك أشارت محكمة العدل العليا إلى أن القرار الصادر عن رئيس دائرة الإجراء بمحكمة صلح رفع بتعديل قراره السابق دون وجود مبررات قانونية، فإن ذلك يجعل من التعديل قائماً على خلاف القانون، الأمر الذي يتعين معه إجابة طلب المستدعي بإلغائه<sup>(71)</sup>. وفي حكم آخر أشارت إلى أن قرار تعديل أقدمية الموظف يعد مخالفاً للقانون في حال لم يبين صدوره على مبررات قانونية سليمة، وينطوي على تعسف في استعمال السلطة<sup>(72)</sup>.

#### - ثانياً: إجراء التعديل من قبل الجهة المختصة

أشرنا سابقاً إلى أن التعديل يتمثل في تغيير مضمون القرار الإداري بما يؤدي إليه ذلك من ترتيبه لنتائج جديدة، وإعادة تأثيره في المركز القانوني للمخاطب به، لذلك فإنه يتوجب إجراء التعديل ممن يملك بالأساس إصدار هذا القرار، احتراً للقواعد الإختصاص، حيث لا يجوز لغير مصدر القرار القيام بتعديله لما في ذلك من إعتداء على صلاحياته، ما لم يكن هذا التعديل تم من قبل رئيسه الإداري بموجب ما يملكه من سلطات رقابية ومن بينها التعديل، ويتأسس هذا القول على أن ممارسة الإختصاص تشمل إصدار القرار وتعديله وسحبه وإلغائه ونقضه، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك<sup>(73)</sup>، وبدورها أكدت محكمة العدل العليا في أكثر من موضع على أن التعديل في القرار الإداري ممنوح لمن قام بإصداره<sup>(74)</sup>. وأشارت إلى عدم مشروعية التعديل الذي صدر عن مجلس التنظيم الأعلى لأنه يتناول مخططات تنظيم تفصيلية تدخل ضمن اختصاص المجالس اللوائية، والتي تملك حق تعديلها دون غيرها<sup>(75)</sup>.

#### - ثالثاً: تعديل القرار الإداري ضمن الميعاد القانوني المحدد لذلك

يتميز التعديل بأنه من وسائل الرقابة الإدارية اللاحقة وليس السابقة على صدور القرار الإداري، لذلك يفترض إجرائه بعد صدور القرار لا قبل ذلك، تأسيساً على أنه تعديل في المضمون، والأخير لا

يتضح إلا بعد صدور القرار<sup>(76)</sup>، بيد أن الإدارة مقيدة زمنياً بإجراء التعديل حتى لا يتحصن القرار الإداري من التعديل<sup>(77)</sup>، ومن ثم يتوجب القيام به ضمن الميعاد القانوني المقرر له، وهو ذات الميعاد المقرر لوسيلتي السحب والإلغاء، وكذلك الطعن القضائي<sup>(78)</sup>، وذلك في حالة ما إذا أدى القرار إلى ترتيب حقوق مكتسبة للغير<sup>(79)</sup>، بينما إذا لم يرتب هذه الحقوق فردياً كان أم لائحياً فيمكن تعديله في أي وقت دون التقيد بميعاد، لأن التعديل هنا لا يؤدي إلى حدوث أي ضرر أو مساس بالحقوق والمصالح الفردية. وبدورها أشارت محكمة العدل العليا إلى أن الإدارة ملتزمة بسحب قرار معادلة شهادة المستدعي خلال ستون يوماً من تاريخ صدور المعادلة، بحيث لو انقضت هذه المدة فإنه لا يجوز بعد ذلك سحب القرار أو تعديله أو إلغائه، وعليه فإن الإدارة ملتزمة بإجراء التعديل وفقاً للميعاد المحدد لها، وفي حال لم تحترمه فيكون تعديله باطلاً ولا يعتد به<sup>(80)</sup>، وبررت المحكمة قضائها المتقدم في أن مرور مدة الستون يوماً يؤدي إلى تحصين القرار من التعديل، ويصبح للمستدعي حق مكتسب في بقاء هذا القرار طالما أن الإدارة أغفلت تعديله خلال المدة القانونية، وفي أحكام أخرى كانت المحكمة تشير إلى أن الإدارة تملك "الرجوع" عن قراراتها غير السليمة، إلا أن ذلك مرتبط "بالوقت المناسب"، بحيث يتم استعمال هذه السلطة خلال المدة المخصصة للطعن وهي الستين يوماً<sup>(81)</sup>.

### المبحث الثالث: التعديل القضائي للقرار الإداري

#### • تمهيد وتقسيم:

لا شك في أن الإدارة تملك تعديل القرار الصادر عنها بموجب سلطتها الرقابية التي تمارسها على أعمالها بغرض مراجعتها وتصويبها من تلقاء نفسها<sup>(82)</sup>، تحقيقاً لمبدأ سيادة القانون، واستجابة لنداء المشروعية<sup>(83)</sup>، وفي مقابل ذلك فإن نتائج الرقابة الإدارية ومن بينها تعديل القرار الإداري قد لا تتوفر في صور الرقابة الأخرى<sup>(84)</sup>، ومثالها الرقابة القضائية التي تتسم بضيق نطاقها، واقتصارها على الحكم بإلغاء القرار الإداري غير المشروع<sup>(85)</sup>، وعليه فإن القاضي لا يجوز له الحلول محل الإدارة، والقيام بتعديل قراراتها، أو أن يأمرها بذلك<sup>(86)</sup>، وعليه فإن القبول الذي حظي به التعديل الإداري للقرار الإداري لم يكن متوافقاً بالنسبة للتعديل القضائي.

ومع ذلك لم يبق هذا القول على حاله، وإن كان يمثل أصلاً شائعاً وقاعدة أساسية<sup>(87)</sup>، حيث أن الاستجابة له في الدول الراهنة لم تكن بصورة موحدة، وهو أمر مفترض، طالما أن هذه الدول تختلف في أنظمتها القانونية والقضائية، ومعنى ذلك أن سلطة القاضي تجاه تعديل القرار الإداري مرتبطة بحدود رقابته التي تتباين من حيث نطاقها في ظل نظام القضاء الموحد عنها في نظام القضاء المزدوج<sup>(88)</sup>، ففي النظام الأول يملك صلاحيات واسعة في مواجهة الإدارة على اعتبار أنها كالأفراد العاديين وتخضع معهم لذات القانون<sup>(89)</sup>، ومن هذه الصلاحيات التعديل الذي يملكه بموجب سلطته

الشهيرة المعروفة باصطلاح (الأمر بتعديل قرار إداري)<sup>(90)</sup>، أو (أمر الإمتثال) الذي يحمل إلتزام في مواجهة الإدارة نحو القيام بعمل يتوجب عليها القيام به قانوناً<sup>(91)</sup>.

ولقد ألقى هذا التباين بظلاله على الواقع التشريعي والقضائي والفقهي في فلسطين، وتمخض عنه وجود حالة من عدم الانسجام تجاه سلطة محكمة العدل العليا في تعديل القرار الإداري من عدمه، حيث كان الاختلاف والتناقض سائداً في هذا الشأن، بل أن موقف المحكمة ذاتها لم يكن موحداً تجاه هذا الأمر، واختلف من حكم لآخر، وهذه إشكالية لا زالت قائمة حتى وقتنا الراهن، وهو ما يتطلب منا تسليط الضوء عليها وصولاً للرأي السليم، وفيما يلي نوضح ذلك من خلال المطالبين الآتيين:

- المطالب الأول: الموقف التشريعي
- المطالب الثاني: الموقف القضائي

#### المطلب الأول: الموقف التشريعي

أنشأ مرسوم دستور فلسطين لسنة 1922 المحكمة العليا، ونص على انعقادها بصفتها محكمة عدل عليا للنظر في المسائل التي تخرج عن صلاحية أية محكمة أخرى<sup>(92)</sup>، ثم جاء قانون المحاكم رقم 31 لسنة 1940 الذي صدر في عهد الانتداب البريطاني، ونص على سلطة المحكمة في إصدار الأوامر إلى الموظفين أو الهيئات العمومية للقيام بواجباتهم العمومية وتكليفهم بالقيام بأفعال معينة أو بالامتناع عن القيام بها<sup>(93)</sup>، الأمر الذي يكشف عن وجود نزعة أنجلوسكسونية واضحة في تحديد صلاحيات هذه المحكمة، ومنحها سلطة توجيه الأوامر إلى جهة الإدارة للقيام بأعمال معينة أو الإمتناع عن القيام بها، وهو ما يفتح الباب أمام قيام القاضي بتوجيه أوامر للإدارة بتعديل قراراتها إلى جانب أوامر الإلغاء حسب مقتضى الحال.

وفي عهد الإدارة المصرية جاء القانون الأساسي لقطاع غزة رقم (255) لسنة 1955، وتبعه النظام الدستوري لقطاع غزة لسنة 1962، ونصا على اختصاص "المحكمة العليا" بإلغاء القرارات الإدارية دون الإشارة إلى سلطتها في التعديل أو توجيه الأوامر للإدارة<sup>(94)</sup>، وفي المقابل فقد خضعت الضفة الغربية لحكم الإدارة الأردنية في العام 1948م، وترتب على ذلك مد نطاق تطبيق الدستور الأردني الصادر عام 1952م ليشمل محافظات الضفة الغربية في فلسطين<sup>(95)</sup>، ونص بدوره على إنشاء محكمة العدل العليا<sup>(96)</sup>، وبالفعل فقد أنشأت هذه المحكمة بموجب قانون تشكيل المحاكم النظامية لسنة 1952م<sup>(97)</sup>، وقام بتحديد اختصاصاتها في مجموعة من السلطات وأهمها إلغاء القرارات الإدارية، في حين لم يمنح المحكمة سلطة تعديل هذه القرارات<sup>(98)</sup>، ومع عودة السلطة الوطنية الفلسطينية وصدور قانون تشكيل المحاكم النظامية لسنة 2001م بقي اختصاص المحكمة بالإلغاء دون وجود ما

يشير إلى التعديل<sup>(99)</sup>، وبالرغم من ذلك فإن قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية الذي تطرق لأصول التقاضي أمام محكمة العدل العليا في الباب الرابع منه أشار إلى خلاف ما تقدم، ونص على أن تصدر المحكمة حكمها في الطلب، وذلك إما برفضه، أو بإلغاء القرار المطعون فيه، أو بتعديله، مع ما يترتب على ذلك من آثار قانونية<sup>(100)</sup>.

وأمام ما تقدم؛ يتضح جليا أن رقابة محكمة العدل العليا على القرارات الإدارية تأثرت بالتطورات التشريعية التي مرت بها فلسطين على اختلاف المراحل التي عاصرتها، وتباينت من قانون لآخر، واختلفت في قطاع غزة عنها في الضفة الغربية<sup>(101)</sup>، كما أن تعقيدات النظام القانوني انعكست بدورها على ولاية هذه المحكمة تجاه إلغاء وتعديل القرارات الإدارية، خصوصا وأنا نتحدث عن قوانين لا زالت سارية رغم التعارض بينها في شأن تنظيم حدود هذه الولاية كما جاء في الفقرة السابقة، لذلك لم يكن الموقف القضائي محصنا من التباين أيضا فقد اختلفت المحكمة ذاتها في اجتهادها المتواتر بشأن ولايتها، وبيان ما إذا كانت تملك الإلغاء فقط أم الإلغاء والتعديل معا وفيما يلي نوضح ذلك في الآتي.

#### المطلب الثاني: الموقف القضائي

تباين اجتهاد محكمة العدل العليا ذاتها بصدد ولايتها الرقابية على القرارات الإدارية، واختلف من حكم لآخر، ومما زاد من حجم هذا التباين تأثر قضاء محكمة العدل العليا في قطاع غزة بالزعة الأنجلوسكسونية، بينما تأثر نظيره في الضفة الغربية بالزعة اللاتينية<sup>(102)</sup>، لذلك فإننا نجد أن الأحكام التي صدرت عن المحكمة في قطاع غزة أكدت على سلطتها في إلغاء القرار الإداري، وكذلك تعديله<sup>(103)</sup>، وبالتأكيد فإن هذا الأمر يعود إلى السلطات الواسعة التي يمنحها نظام القضاء الموحد أو النظام الأنجلوسكسوني للقاضي تجاه أعمال الإدارة، وفي ظل الرقابة الواسعة التي يملكها بصدد هذه الأعمال، وهو ما يعني قدرته على إلغاء القرار الإداري وتعديله، بل أيضا توجيه الأوامر الملزمة للإدارة<sup>(104)</sup>.

وفي المقابل استقر قضاء محكمة العدل العليا في الضفة الغربية على أنها محكمة إلغاء فقط، ولا تملك أكثر من ذلك، وبالتالي لا تستطيع تعديل القرار الإداري، أو استبداله بأخر، أو توجيه أوامر لجهة الإدارة، لأن في ذلك حلول محل الإدارة، وهو ما لا يجوز تطبيقا لمبدأ الفصل بين السلطات<sup>(105)</sup>، لذلك صرحت بأنها لا تملك تعديل قرار مطلوب إلغائه أمامها، وهو ما يفهم منه أن التعديل بنظرها فيه تجاوز لما هو مطلوب منها<sup>(106)</sup>، وفي أحدث موقف لها أكدت على أنها محكمة القضاء الإداري في فلسطين، وتتولى أمر إلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة في إطار ممارستها للرقابة القضائية على القرارات الإدارية<sup>(107)</sup>، وبالتالي لم تشر إلى التعديل إطلاقا.

وبنظرنا فإن السبب الرئيس في اختلاف قضاء محكمة العدل العليا في قطاع غزة عن الضفة الغربية يعود إلى تباين السياسة التشريعية التي اتبعتها كل من الإدارة المصرية في القطاع والإدارة الأردنية في الضفة الغربية، فالأولى حافظت على النظام القانوني والقضائي ولم تقم بالتدخل فيه من حيث الأصل باستثناء ما تدعو إليه الضرورة<sup>(108)</sup>. وترتب على ذلك استمرار العمل بالقوانين البريطانية التي كانت تمنح المحكمة صلاحية الإلغاء والتعديل وإصدار الأوامر لجهة الإدارة، ومثال ذلك قانون المحاكم رقم 31 لسنة 1940م<sup>(109)</sup>. وذلك على خلاف الإدارة الأردنية التي أصدرت قانون تشكيل المحاكم النظامية لسنة 1952م<sup>(110)</sup>. ليحل محل سابقه قانون المحاكم الانتدابي رقم 31 لسنة 1940م، حيث قام القانون الجديد بتحديد اختصاصات محكمة العدل العليا في إلغاء القرارات الإدارية فقط دون الحديث عن تعديلها<sup>(111)</sup>.

ومع عودة السلطة الوطنية الفلسطينية إلى أرض الوطن في العام 1994م عقدت الآمال نحو صدور قوانين جديدة تتلافى كل التناقضات والإشكاليات القائمة، بما يؤدي بالنهاية إلى وحدة الاجتهاد القضائي لمحكمة العدل العليا، وبالفعل فقد صدر قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (2) لسنة 2001م، الذي تطرق لأصول التقاضي أمام محكمة العدل العليا في الباب الرابع منه<sup>(112)</sup>، ولقد طبق هذا القانون بصورة موحدة ليشمل محكمتي العدل العليا في قطاع غزة والضفة الغربية معاً وأشار بصورة واضحة إلى أن المحكمة تملك الحكم بإلغاء القرار الإداري وكذلك تعديله، مع ما يترتب على ذلك من آثار قانونية<sup>(113)</sup>، وتطبيقاً لذلك قضت محكمة العدل العليا بالآتي: (لذلك تقر المحكمة وسندا لأحكام المادة 291 من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية تعديل القرار المطعون فيه، بحيث يصرف للمستدعي نصف مرتبه فقط عن المدة المكفوفة فيها يده عن العمل...الخ)<sup>(114)</sup>.

إلا أن الحال لم يبق على ما هو عليه، فقد صدر مع القانون السابق في ذات العدد من الوقائع الفلسطينية وفي ذات اليوم والتاريخ<sup>(115)</sup> قانون آخر يقضي بعكس ما ذكر، وهو قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001م<sup>(116)</sup>، الذي طُبق أيضاً بصورة موحدة على جميع محافظات الوطن<sup>(117)</sup>، حيث حدد صلاحية المحكمة في الإلغاء فقط دون أي إشارة إلى التعديل، وبالتالي تعتبر محكمة إلغاء فقط لا أكثر<sup>(118)</sup>، خلافاً لما أورده قانون أصول المحاكمات السابق ذكره، ووفقاً لذلك فقد قضت محكمة العدل العليا بالآتي: (... تجد المحكمة أنه قد استقر الفقه والقضاء على أن الهدف من دعوى الإلغاء التي تقدم لدى محكمة العدل العليا هو إلغاء القرار المطعون به كلياً أو جزئياً...، وأن صلاحيات القاضي الإداري في منازعات الإلغاء تقتصر على إلغاء القرار المطعون به كلياً أو جزئياً وعليه لا يملك القاضي استناداً لمبدأ الفصل بين الإدارة العامة والقضاء الإداري إصدار أوامر للإدارة للقيام بعمل أو الامتناع عن عمل، وهذا يعني أنه لا يحق للقاضي الإداري أن يحل محل الإدارة

لإصدار القرار السليم، كما لا يملك تعديل قرارها، فكل ما يملكه في هذا الشأن هو إلغاء القرار المطعون فيه فقط... الخ<sup>(119)</sup>. وفي موضع آخر أكدت أنها محكمة إلغاء لا إنشاء، وبالتالي لا تستطيع تعديل القرار الإداري<sup>(120)</sup>، وأن قضائها هو قضاء إلغاء، الهف منه إلغاء القرار الإداري المشكوك منه<sup>(121)</sup>.

#### • رأينا بالخصوص:

في ظل تأكيدنا على أن الرقابة القضائية تمثل ضماناً حقيقياً للأفراد في مواجهة الإدارة<sup>(122)</sup>، وأن اتساع نطاق ولايتها يعد أمراً حسناً بالنسبة إليهم، إلا أننا نجد قضاء محكمة العدل العليا في فلسطين هو قضاء إلغاء فقط، ولا تمتد ولايته لأكثر من ذلك، نزولاً عند مقتضى نص المادة رقم (33) من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001م، حيث لا يمكن التوسع في حدود هذا القضاء، ومنح المحكمة صلاحية الإلغاء والتعديل معاً كما أشارت لذلك المادة رقم (291) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (2) لسنة 2001م، وسبب ذلك يكمن في أن النص الذي أورده قانون تشكيل المحاكم النظامية يعتبر واجب التطبيق، ويقتضي استبعاد النص الوارد في قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية، تأسيساً على قاعدة النص اللاحق ينسخ السابق، ويحل محله<sup>(123)</sup>، حيث أن قانون تشكيل المحاكم النظامية وإن تم نشره مع قانون أصول المحاكمات في ذات العدد واليوم إلا أنه يأخذ الرقم (5)، بينما قانون أصول المحاكمات فقد جاء برقم (2) في التسلسل الرقبي للقوانين المنشورة في العدد المذكور.

نضيف بأن قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية يمثل الشريعة العامة في إجراءات التقاضي، وأنه قانون القاضي فيما لم يرد فيه نص، وعلى هذا الأساس يتولى تنظيم أصول التقاضي أمام محكمة العدل العليا لعدم وجود قانون خاص ينظم إجراءاتها<sup>(124)</sup>، إلا أن المحكمة أكدت على أن دعوى الإلغاء التي تختص بنظرها ليس كباقي الدعاوى المدنية والتجارية، ولا تعتبر من قبيل الدعاوى الحقوقية، ومن ثم فإنها لا تتقيد بما أورده هذا القانون طالما لم يكن ذلك منسجماً مع طبيعة دعوى الإلغاء<sup>(125)</sup>، ويأتي هذا الموقف القضائي منسجماً مع الرأي الفقهي الذي يرى بأن قاضي الإلغاء يعد كذلك، ولا يملك صلاحية تعديل القرار الإداري، لأن ذلك فيه تجاوز لحدود ولايته القضائية وهي الإلغاء، فضلاً عن أنه لا يبسط رقابته على القرار إلا من خلال دعوى الإلغاء، وفارق كبير بين الإلغاء والتعديل<sup>(126)</sup>.

وبدورنا نرى أن حكم الإلغاء يفي بما هو مطلوب من جانب الأفراد عند لجوئهم للقضاء، حيث أن الحكم بعدم وجود القرار الإداري غير المشروع واعتباره كأن لم يكن<sup>(127)</sup>، ففي هذا الحكم نجد تجسيد حقيقي وسليم لموقف القاضي المتزن تجاه أعمال الإدارة، دون القيام بالتدخل فيها عن طريق تعديلها، وما ينطوي عليه ذلك من تجاوز حدود هذا الموقف، والتغلغل إلى واقع العمل الإداري وإهدار خصوصيته، كما أن التعديل يؤدي إلى قيام القاضي بإصدار القرار على النحو الذي يراه من جانبه

صحيحاً بعد تصويبه، لأن التعديل يعني بالأساس حلول القرار المعدل محل القرار الأصلي، الأمر الذي يعني أن القاضي حل محل الإدارة<sup>(128)</sup>، وتقاسم معها سلطة إصدار القرارات الإدارية عن طريق تعديل بعضها بعد الطعن بها أمامه، وهو ما يشكل رفضاً حتى للقاضي نفسه<sup>(129)</sup>.

ولا نتفق مع من يرى أن (سلطة القاضي في الخصومة الإدارية في فلسطين تشمل الإلغاء والتعديل وإصدار الأوامر على اعتبار أن النظام السائد فيها هو النظام الأنجلوسكسوني)<sup>(130)</sup>، لأن هذا القول يجب أن يكون له حدوده الزمانية لا على إطلاقه، حيث يمكن التسليم به إلى ما قبل صدور قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001م الذي أقره المجلس التشريعي الفلسطيني، ليبلغ بذلك قانون المحاكم "الانجليزي" رقم 31 لسنة 1940، أما بعد ذلك فلا مجال للقول بما قيل أعلاه.

كذلك نتفق مع من يرى أن محكمة العدل العليا ليس لها إلا صلاحية الإلغاء فقط، لكننا لا نتفق معه في القول بأن الإلغاء يلازمة تعديل القرار الإداري أو استبداله، حيث يمكن للقضاء أن يأمر الإدارة القيام بعمل معين أو الامتناع عنه<sup>(131)</sup>، ففارق كبير بين الإلغاء والتعديل بالنظر إلى سلطة القاضي وحقيقة موقفه، ففي الإلغاء يقف على الحياد بالنسبة للعمل الإداري ويتحرك باتجاه إنزال كلمة القانون على هذا العمل فلما أن يبقى أو يلغيه، بينما في التعديل فهو يتدخل في صميم هذا العمل ويقوم بتغييره، كما أن المطلوب منه بموجب دعوى الإلغاء هو الإلغاء فقط، ولم يكن مطلوب منه التعديل.

وبالرغم مما تقدم: فإن محكمة العدل العليا تملك بصدد بعض القرارات ولايتها القضائية الواسعة بحيث لا تكون محكمة إلغاء فحسب، وإنما يكون لها تعديل هذه القرارات أو استبدالها، أو توجيه أوامرها للإدارة للقيام بذلك، بيد أن هذه الولاية تقتصر على القرارات التي يحددها المشرع صراحة في قوانين خاصة تشكل استثناء محدود وفي إطار دعاوى التسوية لا الإلغاء، وبالتالي تمارس المحكمة سلطتها في تعديل القرارات باعتبارها محكمة تسوية لا إلغاء، ومثالها قرارات لجنة التقاعد المدني الخاصة باحتساب مراتب التقاعد، حيث يستفاد من النصوص القانونية أن محكمة العدل العليا تعتبر محكمة تسوية للمنازعات المتعلقة بها<sup>(132)</sup>، وفي هذا الشأن أشارت المحكمة إلى أن ولايتها بصدد هذه القرارات كاملة، وتبسط عليها رقابة واسعة بموجب دعوى الإستحقاق أو التسوية التي يرفعها أصحاب الشأن، ومن ثم يكون لها تعديلها، وإعادة احتساب الراتب التقاعدي من جديد، أو إلزام الإدارة بذلك، خلافاً للقرارات الأخرى التي تكون محلاً لدعوى الإلغاء، حيث لا تملك بشأنها سوى رقابة الإلغاء<sup>(133)</sup>، وعليه: فإن قضاء محكمة العدل العليا يعد بحسب الأصل قضاء إلغاء حسيماً أوردته قانون تشكيل المحاكم النظامية المطبق حالياً<sup>(134)</sup>، ولا يمتد لتعديل القرار الإداري. باستثناء ما نص عليه القانون في مواضع محددة وبشأن قرارات معينة وباعتبارها محكمة تسوية لا إلغاء،

ومن ثم لا يجوز تعميم هذا الإستثناء، والقول بأن هذه المحكمة تملك سلطة إلغاء وتعديل القرارات الإدارية.

#### الخاتمة :

تمارس الإدارة رقابتها الذاتية على قراراتها في سبيل مراجعتها، والتأكد من مدى مشروعيتها، وعلى هذا الأساس تملك الحق في تعديل هذه القرارات متى كانت غير صحيحة، وفيما يلي نستعرض نتائج الدراسة التي انصبحت على استجلاء أحكام تعديل القرار الإداري في فلسطين، وتوصياتنا بالخصوص على النحو الآتي:

#### • أولاً: النتائج

1. يعد تعديل القرار الإداري من قبيل الوسائل الرقابية الذاتية للإدارة، ذات الطابع التصحيحي، ويتمثل في تغيير مضمون القرار خلافاً لما كان عليه لحظة صدوره، وبدون هذا التغيير فلن ينتج عن التعديل أي أثر قانوني، وسيكون مادياً كما أن التعديل لا يعني تصويب القرار الإداري بحد ذاته، وإنما يتمثل في إجراء التغيير في مضمون القرار وصولاً إلى تصويبه.
2. التعديل ليس كالسحب، ولا ينهي وجود القرار كلياً فهو يؤدي للتغيير في مضمون القرار مع بقائه بصورته الجديدة، كما أنه يكون بالنسبة للقرارات التي تنطوي على مخالفة جزئية لمبدأ المشروعية، بحيث يمكن تصويبها دون الحاجة لسحبها أو إلغائها كلياً.
3. التعديل يأخذ صفته على ضوء طلب التظلم، بحسب ما إذا كان ولائياً أم رئاسياً.
4. لا يشترط دوماً لإجراء التعديل أن يكون القرار غير مشروع، فالقرارات اللائحية السلمية يمكن تعديلها، في مقتضيات المصلحة العامة وتجدد الظروف وتطور الحال، بشرط ألا يكون التعديل بأترجي، وألا يكون فيه مساس بحقوق مكتسبة بموجب قرارات فردية استندت للقرارات اللائحية.
5. أخطأت محكمة العدل العليا عندما وسعت من نطاق الحظر المفروض على تعديل بعض القرارات من جانب الإدارة، حيث أوجبت على المتضرر اللجوء للقضاء مباشرة دون الطلب من الإدارة القيام بالتعديل، ومن هذه القرارات كما أشارت لها "القرارات الإدارية ذات الطابع القضائي" ومثالها "قرارات لجنة التقاعد المدني الخاصة باحتساب الراوتب"، لأن العلة التي استندت إليها في عدم جواز تعديل هذه القرارات على أساس أنها ذات طابع قضائي لا تتعارض بنظرنا مع حق الإدارة المشروع في مراجعة تصرفاتها، كما أن وجود مثل هذه الطبيعة الملازمة للقرار الإداري لا يعني غياب فرضية وجود خطأ وقعت به الإدارة عند إصدار قرارها وبالتالي يتعين إزالته من جانبها باستعمال سلطتها في التعديل وصولاً لتصويب القرار الإداري، وإزالة للضرر الذي أصاب أصحاب الشأن، دون انتظار لجوئهم إلى القضاء.

6. تباين السياسة التشريعية في قطاع غزة ومن الإدارة المصرية عنها في الضفة الغربية زمن الإدارة الأردنية أدى إلى وجود فرق واضح في الاجتهاد القضائي لمحكمة العدل العليا في قطاع غزة عنه في الضفة الغربية وذلك فيما يتصل بمدى جواز قيام المحكمة بتعديل القرار الإداري.

7. يعتبر قضاء محكمة العدل العليا في فلسطين من حيث الأصل قضاء إلغاء وفقاً لما أورده قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001م، وليس إلغاء وتعديل وفقاً لما أورده قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (2) لسنة 2001م، وعليه، لا يجوز للقاضي تعديل القرار الإداري باستثناء ما نص عليه المشرع صراحة، في بعض القوانين وبصدد بعض القرارات دون غيرها، وباعتبارها محكمة تسوية لا محكمة إلغاء، وبالتالي لا نتق مع من يعمم هذا الإستثناء ويجعل من المحكمة محكمة إلغاء وتعديل معاً على الدوام.

#### • ثانياً: التوصيات

1. حرصاً على وحدة الاجتهاد القضائي، ومنعاً لوجود أحكام متضاربة في شأن التعديل القضائي للقرار الإداري فإننا نوصي بأن يكون قضاء محكمة العدل العليا قضاء إلغاء فقط، طبقاً لما أورده قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001م، في المادة رقم (33) الفقرة رقم (2).

2. نوصي بقضاء محكمة العدل العليا بالعدول عن تعديل القرار الإداري، لأن قضاء هذه المحكمة قضاء إلغاء فقط، كما أن تطبيق نص المادة (291) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (2) لسنة 2001م لم يعد مقبولاً في ظل ما أورده قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001م، بموجب المادة رقم (33) فقرة رقم (22)، والتي نصت على أن قضاء المحكمة قضاء إلغاء دون الإشارة إلى التعديل.

3. نوصي المشرع بتعديل المادة رقم (291) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (2) لسنة 2001م، بحيث يتم حذف كلمة (أو بتعديله) ومن ثم يصبح نص المادة على النحو الآتي: (تصدر المحكمة حكمها على وجه السرعة في الطلب وذلك إما برفضه، أو بإلغاء القرار المطعون فيه مع ما يترتب على حكمها من آثار قانونية). مع تأكيدنا على أن المادة رقم (33) من قانون تشكيل المحاكم النظامية تعتبر ناسخة لهذه المادة، إلا أننا نأمل بحسم الموقف عن طريق المشرع بصورة صريحة حتى لا يبقى هذا التباين في الاجتهاد القضائي لمحكمة العدل العليا بشأن ولايتها الرقابية على القرارات الإدارية قائماً ومتزايداً خصوصاً وأن بعض الأحكام التي أصدرتها المحكمة كانت بعد صدور ونفاذ قانون تشكيل المحاكم النظامية بأشهر وأعوام رغم أنه لم يقض بمنح المحكمة سلطة التعديل، وأن هذه الأحكام كانت تستند لقانون أصول المحاكمات تحديداً المادة (291)، لذلك من الأفضل القيام بتعديلها.

4. الدراسة تجدد دعوتنا الدائمة بضرورة الإسراع في إقرار قانون مجلس الدولة الفلسطيني، وإنشاء هذا المجلس، مع إقرار قانون خاص بأصول المنازعات الإدارية، حتى لا يبقى مثل هذا الخلاف

قائم حول صلاحيات القاضي تجاه أعمال الإدارة وقراراتها، فقد آن الأوان أن تعيش فلسطين في ظل نظام القضاء المزدوج الذي يمثل نقطة توازن عند ممارسة السلطات والصلاحيات العامة من قبل الإدارة العامة، والحفاظ في ذات الوقت على الحقوق والحريات الفردية.

الهوامش:

- (1) محمد حمادة، القرارات الإدارية ورقابة القضاء، د.ط، دار الفكر الجامعي، 2004م، ص13
- (2) زكي محمد النجار، مبادئ وأحكام القانون الإداري، د.ط، 1993-1994م، ص482
- (3) محمد فؤاد عبدالباسط، القرار الإداري "التعريف والمقومات- النفاذ والإنقضاء"، د.ط، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2005م، ص26
- (4) محمد السناري، مبدأ المشروعية والرقابة على أعمال الإدارة- دراسة مقارنة، د.ط، ص164
- (5) فؤاد العطار، رقابة القضاء لأعمال الإدارة- دراسة لأصول هذه الرقابة ومدى تطبيقاتها في القانون الوضعي، الطبعة الأولى، مكتبة عبدالله وهبة، القاهرة، 1959-1960م، ص76
- (6) **التعديل لغة اسم، وجمعه تعديلات، ومصدره الفعل (عَدَل)، ومنه: يعدل، تعديلاً، فهو مُعدَّل، والمفعول مُعدَّل، ويقال، عدل الوضع: أي بدله، أو أجرى بعض التغيير فيه، أو أزال أخطائه، ويُقال كذلك: عدل الشيء: أي أقامه وسواه، قومه، أصلحه.** أنظر: معجم اللغة العربية المعاصرة، أحمد مختار عمر، الطبعة الأولى، عالم الكتب، القاهرة، 2008م، ص1467
- ومما يُقال أيضاً: **عدل الحكم أو الطَّأب: أي غيرَه بما هو أَوْلَى عنده.** أنظر: المعجم الوسيط، مجمع اللغة العربية، جمهورية مصر العربية، الطبعة الرابعة، مكتبة الشروق الدولية، 2004م، ص588؛ كذلك: **تُعَدِّل الشيء: أي تقويمه.** أنظر: المعجم الصافي في اللغة العربية، صالح العلي الصالح، أمينة شيخ سليمان الأحمد، د.ط، دن، ص404؛ **وكل ما تَنَاسَبَ فقد اِعتَدِل.** القاموس المحيط، الطبعة الثامنة، مؤسسة الرسالة، بيروت، 2005م، ص1030؛ **وفي الضمير عدلته: أي قومه فاستقام.** مختار الصحاح، مكتبة لبنان، 1986م، ص176
- (7) قاموس المعاني الإلكتروني، على العنوان: [www.almaany.com](http://www.almaany.com) ؛ (يمكن البحث عن المعنى اللغوي للكلمة من خلال كتابتها في مربع البحث داخل الصفحة الرئيسية لموقع القاموس). تاريخ وساعة الزيارة: PM 10:53:31 - 2016/07/18
- (8) قاموس المعاني الإلكتروني، مرجع سابق.
- (9) راجع: حكم محكمة العدل العليا، رام الله، الدعوى رقم 2008/275م، بتاريخ 2009/2/25م. منظومة القضاء والتشريع في فلسطين "المقتفي"، موسوعة قضائية إلكترونية من إعداد معهد الحقوق بجامعة بيرزيت بالتعاون مع المكتب الفني للمحكمة العليا، على العنوان الآتي:
- [www.muqtafi.birzeit.edu/welcome.aspx](http://www.muqtafi.birzeit.edu/welcome.aspx)
- تاريخ تصفح الموقع أعلاه: PM 07:46:29 - 2016/07/20
- وفي المقابل ذهبت المحكمة بخلاف ذلك في أحكام أخرى، وأعطت لنفسها حق التعديل، وهو ما سنوضحه بالتفصيل في المبحث الأخير من هذه الدراسة.
- (10) زكي محمد النجار، مبادئ وأحكام القانون الإداري...، مرجع سابق، ص488
- (11) في معنى قريب؛ أنظر: محمد أنور حمادة، مرجع سابق، ص28

- (12) محمد سليمان نايف شبير، القضاء الإداري في فلسطين، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 2015م، ص193
- (13) محمد عبدالعال السناري، مرجع سابق، ص189؛ راجع أيضاً: فؤاد العطار، رقابة القضاء لأعمال الإدارة، الطبعة الأولى...، مرجع سابق، ص80
- (14) أحمد السيد عوضين حجازي، الرقابة الذاتية للإدارة العامة على أعمالها- دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، دون تاريخ، ص17، كذلك: ص21
- (15) أنظر: حكم محكمة العدل العليا، رام الله، في الدعوى رقم 2003/2م، بتاريخ 2004/7/14م. موسوعة المقتفي الإلكتروني- مرجع سابق.
- (16) راجع في الإشارة لهذا المعنى في قضاء محكمة العدل العليا: حكم محكمة العدل العليا، رام الله، الدعوى رقم 2010/799م، بتاريخ 2012/2/13م. موسوعة المقتفي الإلكتروني، مرجع سابق.
- (17) مجدي مدحت النهري، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، د.ط. مكتبة الجلاء الجديدة، المنصورة، 2003م، ص26؛ راجع أيضاً: داود الباز، قضاء الإلغاء مع محاولة فقهية لتقرير دعوى الحسبة لحماية مبدأ المشروعية، د.ط. دار النهضة العربية، القاهرة، 1995م، ص39؛ زكي محمد النجار، مبادئ وأحكام القانون الإداري...، مرجع سابق، ص488؛ محمد فؤاد عبدالباسط، مرجع سابق، ص19؛ محمد سليمان نايف شبير، مبادئ القانون الإداري في دولة فلسطين- الجزء الثاني، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 2015م، ص112؛ خالد سيد محمد محمود حماد، حدود الرقابة القضائية على سلطة الإدارة التقديرية- دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 2011م، ص3
- (18) محمد سليمان نايف شبير، مبادئ القانون الإداري في دولة فلسطين، ج2، مرجع سابق، ص112
- (19) سامي جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة- القضاء الإداري "مبدأ المشروعية، تنظيم القضاء الإداري"، د.ط. منشأة المعارف، الإسكندرية، ص209
- (20) محمد فؤاد عبدالباسط، مرجع سابق، ص221
- (21) راجع: حكم محكمة العدل العليا، رام الله، في الدعوى رقم 2011/71م، بتاريخ 2012/2/27م. "موسوعة المقتفي الإلكتروني، مرجع سابق".
- (22) محمد عبدالعال السناري، مرجع سابق، ص167
- (23) سامي جمال الدين، القضاء الإداري- الرقابة على أعمال الإدارة، "مبدأ المشروعية- تنظيم القضاء الإداري"، دراسة مقارنة، د.ط. منشأة المعارف بالإسكندرية، 2003م، ص282، ص283
- (24) أحمد السيد عوضين حجازي، مرجع سابق، ص41
- (25) حكم محكمة العدل العليا، رام الله، في الدعوى رقم 98/3، بتاريخ 2004/6/16م.
- (26) حكم محكمة العدل العليا، رام الله، في الدعوى رقم 2005/124، بتاريخ 2006/5/6م.
- (27) حكم محكمة العدل العليا، غزة، في الدعوى رقم 2004/30، بتاريخ 2005/6/4م. للرجوع إلى الأحكام أعلاه أنظر: موسوعة المقتفي الإلكتروني، مرجع سابق. وفي هذا الإطار أشارت المحكمة إلى المعنى المذكور أعلاه ولكن في نطاق حديثها عن "سحب الإدارة لقرارها الإداري عند مراقبتها لأعمالها تجنباً لتدخل القضاء"، حكم محكمة العدل العليا، رام الله، في الدعوى رقم 53 لسنة 2013م، بتاريخ 2014/6/30م، مجموعة المبادئ القانونية الصادرة عن المحكمة العليا الفلسطينية المنعقدة في رام الله لعام 2014م، الجزء السابع، إصدار المكتب الفني، 2015-2016م، ص104

- (28) حكم محكمة العدل العليا، غزة، في الدعوى رقم 183/1999 بتاريخ 19/11/2000م، تجده لدى: أشرف نصرالله، نضال جرادة، مجموعة العدل العليا في عشرين عاماً- المبادئ التي أرستها محكمة العدل العليا الفلسطينية في الفترة 1995-2015م "الضفة الغربية- قطاع غزة" في مجال الوظيفة العامة والعاملين في المرافق العامة، الطبعة الأولى، 2016م، ص174
- (29) محمد أنور حمادة، مرجع سابق، ص62
- (30) محمد عبدالعال السناري، مرجع سابق، ص171
- (31) أنور أحمد رسلان، وسيط القضاء الإداري، د.ط، دار النهضة العربية، 1999م، ص519
- (32) نعم أحمد محمد، أنسام علي عبدالله، إنهاء القرار الإداري بإرادة الإدارة بأثر رجعي- دراسة مقارنة، بحث منشور، مجلة جامعة تكريت للعلوم الإنسانية، مجلد12، العدد2005، ص4، ص118
- (33) ياسر محمد عبدالسلام رجب، الأوامر المغيرة في عقود الإنشاءات الدولية في ضوء سلطة الإدارة في تعديل العقد الإداري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 2013م، ص9
- (34) عبدالمنعم محفوظ، القانون الإداري- دراسات تأصيلية مقارنة في تنظيم ونشاط الإدارة العامة، الكتاب الثاني، النشاط الإداري، الطبعة الأولى، مكتبة عين شمس، القاهرة، ص274
- (35) بكر القباني، الرقابة الإدارية، د.ط، دار النهضة العربية، القاهرة، 1985م، ص69
- (36) عمرو حسن بخيت عبدالغني حمادة، مضمون فكرة الشرط الإستثنائي في نطاق العقد الإداري- دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 2009م، ص4؛ صفاء محمود السوليميين، الاختصاص القضائي لمنازعات العقود الإدارية، بحث منشور، مجلة دراسات، علوم الشريعة والقانون، تصدر عن عمادة البحث العلمي بالجامعة الأردنية، المجلد42، العدد الأول، 2015م، ص181؛ محمد علي أبو عمارة، مدى تطور مفهوم العقد الإداري في فلسطين في عهد السلطة الوطنية، بحث منشور، مجلة المنارة، المجلد12، العدد3، 2006م، ص124
- (37) حكم محكمة العدل العليا، رام الله، دعوى رقم 127/2011م، بتاريخ 6/4/2012م. والدعوى رقم 291/2010م، بتاريخ 28/12/2011م، والدعوى رقم 887/2010م، بتاريخ 28/3/2012م. موسوعة المقتفي. أيضاً: حكم محكمة العدل العليا، رام الله، دعوى رقم 115/2008 بتاريخ 29/6/2009م، مجموعة العدل العليا في عشرين عاماً، مرجع سابق، ص337
- (38) علي محمد حسن مظفر، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في اليمن، رسالة ماجستير، معهد البحوث والدراسات العربية، القاهرة، 2005م، ص37
- (39) محمد كامل ليلة، الرقابة على أعمال الإدارة- الرقابة القضائية، دراسة مقارنة، الكتاب الثاني، د.ط، 1967-1968م، ص130
- (40) علي مظفر، مرجع سابق، ص39؛ راجع أيضاً: ابراهيم عبدالعزيز شبحا، القضاء الإداري "مبدأ المشروعية- تنظيم القضاء الإداري"، د.ط، منشأة المعارف بالإسكندرية، 2003م، ص230
- (41) ابراهيم عبدالعزيز شبحا، مرجع سابق، ص230، ص231
- (42) عبدالرؤف هاشم بيسيوني، أحكام التظلم الإداري في القانونيين المصري والكويتي- دراسة فقهية وقضائية، د.ط، دار النهضة العربية، القاهرة، 1997م، ص12. وفي سبيل استعراض هذا المعنى في قضاء محكمة العدل العليا، راجع: حكم محكمة العدل العليا، غزة، في الدعوى رقم 131/2014 بتاريخ 12/10/2015م، مجموعة العدل العليا في عشرين عاماً...، مرجع سابق، ص530
- (43) بكر القباني، مرجع سابق، ص67، ص68

- (44) سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، د.ط، دار الفكر العربي، القاهرة، 1974م، ص16
- (45) سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري-دراسة مقارنة، الكتاب الثالث "أموال الإدارة العامة وامتيازاتها"، د.ط، دار الفكر العربي، القاهرة، 1979م، ص153، ص154
- (46) محمد فؤاد عبدالباسط، مرجع سابق، ص80
- (47) محمد السناري، مرجع سابق، ص173
- (48) جورج شفيق ساري، المبادئ العامة للقانون الإداري، الطبعة الرابعة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004م، ص855، كذلك: ص857
- (49) محمد السناري، مرجع سابق، ص173
- (50) حكم محكمة العدل العليا، رام الله، في الدعوى رقم 103/2007م، بتاريخ 25/3/2009م، موسوعة المقتفي الإلكترونية، مرجع سابق.
- (51) جورج شفيق ساري، مرجع سابق، ص856
- (52) محمد السناري، مرجع سابق، ص173
- (53) حكم محكمة العدل العليا، رام الله، في الدعوى رقم 702/2010م، بتاريخ 9/12/2010م.
- (54) محمد السناري، مرجع سابق، ص173
- (55) محمد كامل ليلة، مرجع سابق، ص133
- (56) أحمد السيد عوضين حجازي، الرقابة الذاتية للإدارة العامة على أعمالها- دراسة مقارنة، بحث منشور، مجلة العلوم الإدارية، تصدرها الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، السنة 31، العدد الأول، يونيه 1989م، ص43
- (57) محمد كامل ليلة، مرجع سابق، ص33؛ راجع أيضاً في هذا المعنى كل من: محمد عبدالعال السناري، مرجع سابق، ص164؛ كذلك: سعيد الحكيم، الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، القاهرة، 1987م، ص261؛ أحمد السيد عوضين حجازي، مرجع سابق، ص853
- (58) في استعراض نوعي الرقابة الإدارية السابقة واللاحقة. أنظر: أحمد السيد عوضين حجازي، مرجع سابق، ص41، ص42
- (59) سامي جمال الدين، القضاء الإداري...، مرجع سابق، ص282، ص283
- (60) أحمد السيد عوضين حجازي، الرقابة الذاتية للإدارة العامة على أعمالها...، مرجع سابق، ص44، ص45
- (61) علي محمد حسن مظفر، مرجع سابق، ص34؛ كذلك: أحمد السيد عوضين حجازي، الرقابة الذاتية للإدارة العامة على أعمالها...، مرجع سابق، ص45 وما بعدها.
- (62) حكم محكمة العدل العليا، رام الله، في الدعوى رقم 753 لسنة 2009، بتاريخ 22/2/2010م. كذلك: حكم محكمة العدل العليا، رام الله، في الدعوى رقم 88 لسنة 2005، بتاريخ 17/2/2007م. موسوعة المقتفي الإلكترونية، مرجع سابق. كذلك حكم محكمة العدل العليا، غزة، في الدعوى رقم 96/2011م، بتاريخ 27/2/2012م، أشرف نصرالله، نضال جرادة، مبادئ محكمة العدل العليا 2006-2013، الطبعة الأولى، غزة، فلسطين، 2015م، ص84

- (63) أحمد السيد عوضين حجازي، الرقابة الذاتية للإدارة العامة على أعمالها..، مرجع سابق، ص56
- (64) سليمان محمد الظماوي، الوجيز في القضاء الإداري...، مرجع سابق، ص27، ص28
- (65) عبدالرؤوف هاشم بسبوني، مرجع سابق، ص92
- (66) محمد خليفة الخبيلي، التظلم الإداري، دراسة مقارنة بين قوانين المملكة الأردنية الهاشمية والإمارات العربية المتحدة، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، 2009م، ص97
- (67) في هذا المعنى، أنظر: بكر القباني، مرجع سابق، ص68، ص69
- (68) محمد السناري، مرجع سابق، ص173
- (69) حكم محكمة العدل العليا، رام الله، في الدعوى رقم 2007/103م، بتاريخ 2009/3/25م، موسوعة المقتفي الإلكترونية، مرجع سابق.
- (70) حكم محكمة العدل العليا، رام الله، في الدعوى رقم 2010/244م، بتاريخ 2011/11/28م، كذلك: حكم محكمة العدل العليا، رام الله، في الدعوى رقم 2008/124م، بتاريخ 2011/9/7م، موسوعة المقتفي الإلكترونية، مرجع سابق.
- (71) حكم محكمة العدل العليا، غزة، في الدعوى رقم 2003/3م، بتاريخ 2003/2/12م، موسوعة المقتفي الإلكترونية، مرجع سابق.
- (72) حكم محكمة العدل العليا، رام الله، في الدعوى رقم 2003/2م، بتاريخ 2004/7/14م، موسوعة المقتفي الإلكترونية، مرجع سابق.
- (73) مجدي مدحت النهري، القرار الإداري...، مرجع سابق، ص37
- (74) حكم محكمة العدل العليا، رام الله، في الدعوى رقم 2011/127م، بتاريخ 2012/6/4م، كذلك: الدعوى رقم 2010/291م، بتاريخ 2011/12/28م، والدعوى رقم 2010/887م، بتاريخ 2012/3/28م، والدعوى رقم 2010/947م، بتاريخ 2011/1/3م، والدعوى رقم 2011/157م، بتاريخ 2011/9/12م، موسوعة المقتفي الإلكترونية، مرجع سابق.
- (75) حكم محكمة العدل العليا، رام الله، في الدعوى رقم 2000/25م، بتاريخ 2006/6/17م. حكم محكمة العدل العليا، رام الله، في الدعوى رقم 1997/46م، بتاريخ 1998/2/24م، مجموعة العدل العليا في عشرين عاماً...، مرجع سابق، ص104
- (76) في هذا المعنى راجع: أحمد السيد عوضين حجازي، الرقابة الذاتية للإدارة العامة على أعمالها...، مرجع سابق، ص41، ص42
- (77) فؤاد العطار، رقابة القضاء لأعمال الإدارة، الطبعة الأولى...، مرجع سابق، ص77
- (78) محمد السناري، مرجع سابق، ص173
- (79) سعيد الحكيم، مرجع سابق، ص365
- (80) حكم محكمة العدل العليا، غزة، في الدعوى رقم 2004/30م، بتاريخ 2005/6/4م، موسوعة المقتفي الإلكترونية، مرجع سابق.
- (81) حكم محكمة العدل العليا، غزة، في الدعوى رقم 2011/96م، بتاريخ 2012/2/27م، مبادئ محكمة العدل العليا 2006-2013...، مرجع سابق، ص84

- (82) راجع كل من: ابراهيم عبدالعزيز شيحا، القضاء الإداري...، مرجع سابق، ص230، ص231؛ محمد عبدالعال السناري، مرجع سابق، ص167
- (83) راجع كل من: ابراهيم عبدالعزيز شيحا، مرجع سابق، ص229؛ محمد عبدالعال السناري، مرجع سابق، ص164، كذلك: ص171
- (84) محمد عبدالعال السناري، مرجع سابق، ص189
- (85) أحمد السيد عوضين حجازي، مرجع سابق، ص872
- (86) علي محمد حسن مظفر، مرجع سابق، ص48؛ وفي الإشارة لهذا المعنى في قضاء محكمة العدل العليا، أنظر: حكم محكمة العدل العليا، رام الله، في الدعوى رقم 2005/139م، بتاريخ 2008/1/17م، مجموعة العدل العليا في عشرين عاماً...، مرجع سابق، ص267
- (87) أنور أحمد رسلان، مرجع سابق، ص222
- (88) محمد محمد بدران، عبدالحفيظ الشيمي، الوجيز في القضاء الإداري والقضاء الدستوري، دط، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005م، ص83
- (89) محمد محمد بدران، رقابة القضاء على أعمال الإدارة، القسم الأول، مبدأ المشروعية وتنظيم القضاء الإداري واختصاصه، دط، دار النهضة العربية، القاهرة، 1997م، ص66
- (90) أنور أحمد رسلان، مرجع سابق، ص223
- (91) العطا بن عوف العطاء، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في السودان بين نظام القضاء الموحد ونظام القضاء المزدوج، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1982م، ص238
- (92) المادة رقم (43)، مرسوم دستور فلسطين لسنة 1922م، منشور في (عدد خاص)، مجموعة درايتون، بتاريخ 1937/1/22م، ص3303
- (93) المادة رقم (7) بشأن اختصاص محكمة العدل العليا من قانون المحاكم رقم 31 لسنة 1940، منشور في العدد رقم (1032)، الوقائع الفلسطينية- الإنتداب البريطاني، بتاريخ 1940/7/25م، ص151
- وتجدر الإشارة هنا إلى أن هذه الفترة (فترة الإنتداب البريطاني) شهدت صدور عدة قوانين تطرقت لاختصاص محكمة العدل العليا بصورة واضحة وجلية. في هذا المعنى راجع: عبد الناصر أبو سمهدانة: موسوعة القضاء الإداري في فلسطين، الكتاب الأول، بدون طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، ص36
- كذلك تطرقت المحكمة ذاتها لبيان القوانين والأنظمة المحددة لاختصاصاتها وطبيعتها قضائياً. راجع: حكم محكمة العدل العليا، غزة، في الدعوى رقم 1999/47م، بتاريخ 2001/3/17م، مجموعة العدل العليا في عشرين عاماً...، مرجع سابق، ص151
- (94) المادة (36) من القانون الأساسي لقطاع غزة رقم 255 لسنة 1955م، منشور في عدد خاص، الوقائع الفلسطينية- الإدارة المصرية، بتاريخ 1958/2/25م، ص306. كذلك المادة رقم (58) من النظام الدستوري لقطاع غزة التي تطرقت لاختصاصات المحكمة العليا، منشور في عدد خاص، الوقائع الفلسطينية- الإدارة المصرية، بتاريخ 1962/3/29م، ص664
- (95) محمد سليمان شبير، التطور التاريخي للنظام القانوني في فلسطين، الطبعة الثانية، غزة، 2016م، ص26، ص27
- (96) المادة رقم (100).

- (97) قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم 26 لسنة 1952، منشور في العدد رقم (1105)، الجريدة الرسمية الأردنية، بتاريخ 1952/3/29م، ص159
- (98) المادة رقم (10) فقرة (3).
- (99) المادة رقم (33) قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001م، منشور في العدد رقم (38)، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2001/9/5م، ص279
- (100) المادة رقم (291) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (2) لسنة 2001م "المعدل"، منشور في العدد رقم (38)، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2001/9/5م، ص5
- (101) في هذا المعنى راجع: عدنان عمرو، إبطال القرارات الإدارية الضارة بالأفراد والموظفين، د.ط، الهيئة المستقلة لحقوق المواطن، رام الله، 2001م، ص2
- (102) عدنان عمرو، إبطال القرارات الإدارية....، مرجع سابق، ص2؛ راجع أيضاً: عدنان عمرو، القضاء الإداري الفلسطيني- مبدأ المشروعية، الطبعة الأولى، مطبعة بيت المقدس، 2001م، ص144
- (103) حكم محكمة العدل العليا المنعقدة في غزة في الدعوى الإدارية رقم 182 لسنة 1999م، الصادر بتاريخ 2000/4/2م. موسوعة المقتفي الإلكترونية، مرجع سابق. حكم محكمة العدل العليا، غزة، في الدعوى رقم 1995/143، بتاريخ 1996/9/29م. مجموعة العدل العليا في عشرين عاماً...، مرجع سابق، ص56
- (104) راجع في هذا المعنى: محمد محمد بدران، رقابة القضاء على أعمال الإدارة...، مرجع سابق، ص66؛ كذلك: أنور أحمد رسلان، مرجع سابق، ص223؛ رأفت فودة، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، "مبدأ المشروعية، الاختصاص، دعوى الإلغاء"، د.ط، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009م، ص56، العطا بن عوف العطا، مرجع سابق، ص238
- (105) حكم محكمة العدل العليا المنعقدة في رام الله في الدعوى الإدارية رقم 48 لسنة 2013م، بتاريخ 2013/10/30م. راجع أيضاً: حكم محكمة العدل العليا، رام الله، في الدعوى الإدارية رقم 2008/275، بتاريخ 2009/2/25م. كذلك: حكم محكمة العدل العليا، رام الله، في الدعوى رقم 2008/335، بتاريخ 2012/3/26م. كذلك: حكم محكمة العدل العليا، رام الله، في الدعوى رقم 2003/14، بتاريخ 2003/6/11م. موسوعة المقتفي الإلكترونية، مرجع سابق. حكم محكمة العدل العليا، رام الله، في الدعوى رقم 2013/110، بتاريخ 2014/1/31م. مجموعة المبادئ القانونية الصادرة عن المحكمة العليا الفلسطينية المنعقدة في رام الله لعام 2014م، مرجع سابق، ص61
- (106) حكم محكمة العدل العليا، رام الله، في الدعوى رقم 2013/110م، بتاريخ 2014/1/31م. راجع: مجموعة المبادئ القانونية الصادرة عن المحكمة العليا الفلسطينية المنعقدة في رام الله لعام 2014م، مرجع سابق، ص61
- (107) حكم محكمة العدل العليا، رام الله، في الدعوى رقم 2016/220م، بتاريخ 2016/10/3م. راجع: مجلة العدالة والقانون، إصدار: المركز الفلسطيني لاستقلال المحاماة والقضاء "مساواة"، غزة-رام الله، تشرين ثاني-2016م، ص166
- (108) محمد سليمان شبير، التطور التاريخي للنظام القانوني في فلسطين...، مرجع سابق، ص22
- (109) أشرنا له سابقاً.
- (110) أشرنا له سابقاً.
- (111) المادة رقم (10) فقرة (3).
- (112) منشور في العدد رقم (38)، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2001/9/5م، ص5

- (113) المادة رقم (291). حيث قضت بأنه: (تصدر المحكمة حكمها في الطلب، وذلك إما برفضه، أو بإلغاء القرار المطعون فيه، أو بتعديله، مع ما يترتب على ذلك من آثار قانونية).
- (114) حكم محكمة العدل العليا، رام الله، في الدعوى رقم 2005/85م، بتاريخ 2006/3/27م. كذلك: حكم محكمة العدل العليا، غزة، في الدعوى رقم 2012/48م، بتاريخ 2013/2/10م. كذلك: حكم محكمة العدل العليا، غزة، في الدعوى رقم 2013/78م، بتاريخ 2013/11/3م، أشرف نصرالله، نضال جرادة، مبادئ محكمة العدل العليا 2006-2013، الطبعة الأولى، غزة، فلسطين، 2015م، ص82
- (115) الوقائع الفلسطينية، السنة رقم (8)، العدد رقم (38)، بتاريخ 2001/9/5م.
- (116) مُشار له سابقاً.
- (117) حيث أُلغى قانون المحاكم "الانتدابي" رقم 31 لسنة 1940 المعمول به في محافظات غزة، وقانون تشكيل المحاكم النظامية "الأردني" رقم 26 لسنة 1952 المعمول به في محافظات الضفة، وعليه أصبح قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم 5 لسنة 2001م هو النافذ في فلسطين.
- (118) المادة رقم (33)، الفقرة رقم(2)، قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم 2001/5م، مُشار إليه سابقاً.
- (119) حكم محكمة العدل العليا المنعقدة في رام الله في الدعوى الإدارية رقم 48 لسنة 2013م، بتاريخ 2013/10/30م. موسوعة المقتفي الإلكتروني، مرجع سابق.
- (120) حكم محكمة العدل العليا، رام الله، في الدعوى رقم 2013/110م، بتاريخ 2014/1/31م. راجع: مجموعة المبادئ القانونية الصادرة عن المحكمة العليا الفلسطينية المنعقدة في رام الله لعام 2014م، الجزء السابع، إصدار المكتب الفني، 2015-2016م، ص61
- (121) حكم محكمة العدل العليا، رام الله، في الدعوى رقم 1999/56 بتاريخ 2003/2/5م، تجده لدى: أشرف نصرالله، نضال جرادة، مجموعة العدل العليا في عشرين عاماً...، مرجع سابق، ص167
- (122) محمد محمود الجبري، الرقابة القضائية على الجزاءات التأديبية بين المشروعية والملائمة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة طنطا، (لا يوجد تاريخ مناقشة)، ص8
- (123) ابتسام فاطمة الزهراء شفاف، دور القاضي الإداري في إنشاء القاعدة القانونية، رسالة ماجستير، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، السنة الجامعية 2015-2016م، ص24
- (124) حكم محكمة العدل العليا المنعقدة في رام الله في الدعوى الإدارية رقم 43 لسنة 2005م، بتاريخ 2005/10/4م، "موسوعة المقتفي الإلكتروني، مرجع سابق". حكم محكمة العدل العليا المنعقدة في غزة، في الدعوى رقم 2010/324م، بتاريخ 2010/10/12م، مجموعة مبادئ محكمة العدل العليا 2006-2013...، مرجع سابق، ص29
- (125) حكم محكمة العدل العليا المنعقدة في رام الله في الدعوى الإدارية رقم 48 لسنة 1999م، بتاريخ 2003/6/10م. موسوعة المقتفي الإلكتروني، مرجع سابق. راجع أيضاً: حكم محكمة العدل العليا المنعقدة في غزة، في الدعوى رقم 2010/324م، بتاريخ 2010/10/12م، مبادئ محكمة العدل العليا 2006-2013، مرجع سابق، ص29، كذلك: حكم محكمة العدل العليا المنعقدة في غزة، في الدعوى رقم 2010/45م، بتاريخ 2011/4/10م، مبادئ محكمة العدل العليا 2006-2013، مرجع سابق، ص30
- (126) راجع كل من: علي محمد حسن مظفر، مرجع سابق، ص48؛ سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري...، مرجع سابق، ص27؛ علي سالم علي صادق، دعوى الإلغاء في القضاء الإداري الفلسطيني، رسالة دكتوراه، معهد البحوث والدراسات العربية، القاهرة، 2008م، ص96؛ محمد محمد بدران، عبدالحفيظ الشيمي، مرجع سابق، ص261؛ محمد عبدالحميد أبو زيد، القضاء الإداري- دراسة مقارنة "ولايتنا الإلغاء والتعويض"، دط، دار النهضة العربية، القاهرة، 1987-1988م، ص6؛ وفي الإشارة لموقف القضاء

الإداري المصري بشأن ذلك، أنظر: زكي محمد النجار، الوجيز في القضاء الإداري- الكتاب الأول "المبادئ العامة في قضاء التعويض"، د.ط، دار النهضة العربية، القاهرة، 2010م، ص10

ويختلف الحال بالنسبة لمحكمة القضاء الكامل عن محكمة الإلغاء، حيث يكون للقاضي سلطة رقابية أوسع على أعمال الإدارة، بموجبها يحدد مسؤوليتها، ويلزمها بالتعويض، ويوجه لها الأوامر، وقد يحكم بتعديل أعمالها، وهو ما لا يملكه قاضي الإلغاء. راجع: مجدي مدحت النهري، مسؤلية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية- قضاء التعويض، د.ط، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996-1997م، ص20؛ كذلك: زكي محمد النجار، الوجيز في القضاء الإداري...، مرجع سابق، ص9؛ حمد عبدالحميد أبو زيد، مرجع سابق، ص6؛ سامي جمال الدين، دعاوى التسوية، د.ط، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1986م، ص20

(127) محسن خليل، قضاء الإلغاء، د.ط، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1989م، ص256، وفي إطار هذا المعنى راجع حكم محكمة العدل العليا، رام الله، في الدعوى رقم 139 لسنة 2014م، بتاريخ 2014/10/14م، مجموعة المبادئ القانونية الصادرة عن المحكمة العليا الفلسطينية المنعقدة في رام الله لسنة 2014م، مرجع سابق، ص181. راجع أيضاً في آثار حكم الإلغاء وفق ما قضه به محكمة العدل العليا: حكم محكمة العدل العليا، رام الله، في الدعوى رقم 1998/10م، بتاريخ 2003/12/16م، مجموعة العدل العليا في عشرين عاماً...، مرجع سابق، ص116

(128) فؤاد العطار، رقابة القضاء لأعمال الإدارة- دراسة لأصول هذه الرقابة ومدى تطبيقاتها في القانون الوضعي، الطبعة الثانية، مطابع دار الكتاب العربي بمصر، القاهرة، 1960-1961م، ص539

(129) في هذا المعنى راجع: فتحي فكري، وجيز دعوى الإلغاء طبقاً لأحكام القضاء، د.ط، 2003-2004م، ص304

(130) عبد الناصر أبو سمهدانة: الخصومة الإدارية ومستقبل القضاء الإداري في فلسطين - دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 2009م، ص670

(131) علي سالم صادق، المبادئ التي أرستها محكمة العدل العليا الفلسطينية في مجال الوظيفة العامة، رسالة مقدمة لنيل درجة الماجستير في القانون الإداري، معهد البحوث والدراسات العربية، القاهرة، 2004م، ص43

(132) راجع: المادة رقم (53) من قانون التقاعد المدني رقم (34) لسنة 1959م، منشور في العدد رقم (1449)، الجريدة الرسمية الأردنية، الحكم الأردني للضفة الغربية، بتاريخ 1959/11/1م، ص960؛ كذلك: المادة رقم (42) من قانون التأمين والمعاشات لموظفي ومستخدمي وعمال الإدارة العامة والمجالس البلدية والقروية ودائرة الأوقاف الإسلامية بقطاع غزة رقم (8) لسنة 1964م، منشور في العدد رقم (1552)، الوقائع الفلسطينية، الإدارة المصرية، بتاريخ 1964/7/18م، ص1552.

وبعد عودة السلطة الوطنية الفلسطينية ألغيت القوانين السابقة، وجاءت المادة رقم (38) من قانون التقاعد العام رقم (7) لسنة 2005م، منشور في العدد رقم (55)، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2005/6/27م، ص16؛ لتؤكد مجدداً على أن القضاء ينظر في طلبات الاعتراض التي تقدم بشأن تسوية مرتبات التقاعد، ومن ثم بقي الاختصاص لمحكمة العدل العليا معقوداً تجاه هذه الطلبات، وبولاية كاملة، كما كان عليه الأمر من قبل.

(133) راجع: حكم محكمة العدل العليا، رام الله، في الدعوى رقم 2008/124م، بتاريخ 2011/9/7م؛ كذلك: حكم محكمة العدل العليا، رام الله، الدعوى رقم 2010/244م، بتاريخ 2011/11/28م؛ حكم محكمة العدل العليا، رام الله، في الدعوى رقم 2009/307م، بتاريخ 2011/4/13م؛ وبخصوص تمييز محكمة العدل العليا بين دعاوى الإلغاء ودعاوى الاستحقاق التقاعدي، أنظر: حكم محكمة العدل العليا، رام الله، في الدعوى رقم 2009/739م، بتاريخ 2011/5/25م. "موسوعة المقتفي الإلكترونية، مرجع سابق".

(134) المادة رقم (33) من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001م، منشور في العدد رقم (38)، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2001/9/5م، ص279