مجلة الباحث العربي
Arab Researcher Journal
ISSN: 2709 – 0647/DOI: 10.57072
CC BY 4.0 License :المشاع الإبداعي
مجلد 4 عدد 1 (2023)

التعليق على حكم لمحكمة العدل الفلسطينية في الدعوى رقم 43/2016

"المصلحة المباشرة والمحتملة ما بين الدعوى المدنية والدعوى الإدارية "

Comment On a judgment of The Palestinian Court of Justice in Case No. 2016/43

"Direct and potential interest between the civil lawsuit and the administrative lawsuit"

تعليق :الدكتور عيسى مناصرة، أستاذ مساعد في القانون الإداري، عميد كلية الحقوق في جامعة القدس

المحاضرة: منال عبد، محاضرة في القانون المدني، باحثة للحصول على درجة الدكتوراه في القانون المدني– جامعة زيوريخ – سويسرا

Comment: Dr. Issa Manasra, Assistant professor of Administrative Law, dean of the Faculty of law at AlQuds University

Lecturer: Manal Abd, lecturer in civil law at AlQuds University, researcher for a doctorate in Civil Law- University of Zurich - Switzerland

http://doi.org/10.57072/ar.v4i1.104

نشرت في 2023/06/15

المستخلص:

يمثل الحكم محل التعليق اهمية خاصة في الحقل القانوني سيما انه يتناول موضوعاً بذاته في ميزان القانون المدني والقانون الإداري، وينصب جوهر التعليق على طبيعة ونطاق وضوابط المصلحة في كلا الدعويين المدنية والادارية والتي لا تزال محل جدل وبحث من حيث الاتساع والضيق في التطبيقات القضائية.

فشرط المصلحة يشكل مناط قبول الدعوى امام كافة الجهات القضائية سواء كانت دعوى عينية أم شخصية، لكن نطاق المصلحة وخصائصها ودوافعها تختلف في الدعوى المدنية عنها في الدعوى الادارية (دعوى الالغاء). فالمصلحة في الدعاوي المدنية تستند الى حق معتدى عليه أو مهدد بالاعتداء عليه وهي ما تعرف بالدعاوي الشخصية وتتميز بأن الهدف منها حماية مراكز قانونية شخصية او فردية. بينما تستند المصلحة في الدعوى الادارية وتقترن بحماية مبدأ المشروعية أو حماية القواعد القانونية المجردة، فهي تقوم على حماية القانون بمفهومه الواسع من تجاوزات الادارة. وهذا ما جعل تطبيق مفهوم المصلحة اوسع ويقبل من عدد أكبر مما هو عليه الحال في الدعاوي المدنية .

فالفقه يتفق على ان شرط المصلحة تعبير فضفاض ومرن وبحاجة لمعايير وضوابط في تحديد مدلوله سيما إذا كانت تلك المصلحة محتمله كما هو واقع الحال في هذا الحكم محل التعليق. كذلك المشرع ابتعد عن وضع هذه المعايير لأنها تعد من الامور الموضوعية والتي تختلف باختلاف طبيعة النزاع والدعوى، وموقف الطاعن، والظروف المحيطة بهما وهذا ما يُحتّم على القضاء المختص التصدي لهذه المعايير والضوابط بعيداً عن التباين والتضارب في احكامه اتجاه مدلول المصلحة.

ونظراً لما اكتسبته المصلحة في كلا الدعويين من اهمية كشرط لقبول الدعوى من عدمها. فقد برزت أهمية دراسة هذا الشرط في وقع التطبيق القضائي بشكل مقارن.

الكلمات المفتاحية: القانون المدني، القانون الإداري، التعليق، الدعوى.

Abstract:

The decision subject to commentary represents special importance in the legal field specially that it addresses a controversial topic in both Civil and Administrative Laws. The essence of this comment focuses on the nature, scope, and controls on the interest in both lawsuits: the civil

استلم البحث في 2023/05/27 قبل للنشر في 2023/06/13

and administrative, which still subject to research and controversy as regards its extent in judicial applications.

The interest condition is the main core of accepting a lawsuit before all judicial authorities regardless the type of claim, but the scope of interest and its characteristics and motives differ between a civil lawsuit and the administrative one. In civil lawsuits, interest is based on a right that has been violated or threatened to be violated. These lawsuits are characterized by its objective of protecting a personal or individual legal positions, while interest in administrative lawsuits is based on the protection of the principle of legality or the protection of legal provisions, it protects the law in its wide concept. Based on this fact, the implementation of the interest definition is wider in administrative lawsuits than its implementation scope in civil lawsuits.

Jurisprudence agree that the interest condition is wide, flexible, and requires standards and controls in determining its definition, especially if it's a potential interest, as in the case subject to commentary. Moreover, the legislator has avoided imposing these standards due to its objective nature that varies according to disputes and lawsuits, the appellant position, and the surrounding circumstances. This makes it imperative for the competent judiciary to address these standards and controls further than the discrepancy and contradiction in its rulings towards the definition of interest.

Given the importance of the concept of interest in both civil and administrative lawsuits as a condition for acceptance of the lawsuit, the importance of studying this condition in light of its judicial application in a comparative manner has emerged.

Keywords: Civil Law, Administrative Law, suspension, lawsuit.

دعوى عدل عليا – رقم: 43/2016

دولة فلسطين – السلطة القضائية – محكمة العدل العليا– الحكم الصادر عن محكمة العدل العليا المنعقدة في رام الله المأذونة بإجراء المحاكمة وإصدار الحكم باسم الشعب العربي الفلسطيني

الهيئة الحاكمـــة: برئاسة القاضي السيدة إيمان ناصر الدين وعضوية السيدين القاضيين هاني الناطور وحلمي الكخن.

المستدعـــــــي: المحامي زهير يوسف موسى الرواشدة/الخليل
وكلاؤه المحامون محمد مسالمة وعبدالله الهندي مجتمعين و/أو منفردين/الخليل

المستدعى ضدهم: 1. رئيس دولة فلسطين رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية
2. سامي طه طاهر صرصور، رئيس مجلس القضاء الأعلى، مجلس القضاء الأعلى
3. مجلس القضاء الأعلى/رام الله

الإجراءات:

بتاريخ 2016/2/23 تقدّم المستدعي بهذه الدعوى بواسطة وكيله للطعن في القرار الصادر عن رئيس دولة فلسطين رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية بتاريخ 2016/1/20 بشأن تعيين السيد سامي طه طاهر صرصور رئيساً للمحكمة العليا رئيساً لمجلس القضاء الأعلى.

يستند الطاعن في أسبابه القانونية إلى القول بأن القرار المطعون فيه صادر عن جهة غير مختصّة بإصداره ومعيب بعيب إساءة إستعمال السلطة.

في جلسة 2016/3/10 كرّر وكيل المستدعي لائحة الإستدعاء وقدّم بيّنته وأبرز حافظة المستندات المبرز (ن/1) وختم بيّنته والتمس إصدار القرار المؤقّت المتّفق مع الأصول والقانون وفي ذات الجلسة تقرّر وسنداً للبيّنات المقدّمة من المستدعي تكليف المستدعى ضدهم ببيان الأسباب التي تحول دون إلغاء قرارهم محلّ الطعن والتقدّم في حال المعارضة بذلك بلائحة جوابية خلال المدة القانونية.

بتاريخ 2016/3/13 تقدّم القائم بأعمال النائب العام بلائحة جوابية بصفته ممثلاً للمستدعى ضده الأول طالب من خلالها ردّ دعوى المستدعي شكلاً و/أو موضوعاً وإلغاء القرار المؤقّت وإلزام المستدعي بالرسوم والمصاريف وأتعاب المحاماة للخزينة وبذات التاريخ تقدّم المستدعى ضده الثاني بواسطة وكيله

بلائحة جوابية طالب من خلالها ردّ الطعن وإلزام الطاعن بالرسوم والمصاريف وأتعاب المحاماة لصالح الخزينة.

بتاريخ 2016/3/14 تقدّم المستدعى ضدهما الثاني والثالث بلائحة جوابية طالباً من خلالها عدم قبول الطعن وردّه شكلاً و/أو موضوعاً وإلزام الطاعن بالرسوم والمصاريف.

في جلسة 2016/3/17 كرّر كل من رئيس النيابة العامة بصفته ممثلاً عن المستدعى ضده الأول ووكيل المستدعى ضده الثاني وممثّل المستدعى ضده الثالث اللوائح الجوابية وتقدّم ممثّل المستدعى ضدهما الثاني والثالث بدفع خطّي حول عدم قبول الدعوى، في حين طلب وكيل المستدعي إمهاله للردّ على المذكرة، وصرّح وكيل المستدعى ضده الثاني بأنه لا يرغب في تقديم أية بيّنة.

في جلسة 2016/3/29 قدّم وكيل المستدعي مذكرة خطيّة طالب من خلالها ردّ الدفع المُثار والسير في الدعوى حسب الأصول، وقرّرت المحكمة ضمّ الدفع المُثار ليبحث في النتيجة مع الدعوى وصرّح كل من رئيس النيابة العامة وممثّل المستدعى ضدهما الثاني والثالث أنهم لا يرغبون في تقديم أيّة بيّنة.

بتاريخ 2016/4/7 قدّم وكيل المستدعي مرافعة خطيّة طالب من خلالها قبول الدعوى موضوعاً وإلغاء القرار المطعون فيه.

في جلسة 2016/4/19 تقرّر السير في الدعوى من النقطة التي وصلت إليها الهيئة الحاكمة السابقة وكرّر الفرقاء أقوالهم ومرافعاتهم وقدّم ممثّل المستدعى ضدهما الثاني والثالث مرافعة خطيّة طالباً بنتيجتها ردّ الطعن شكلاً و/أو موضوعاً وصرّح كل من رئيس النيابة العامة ووكيل المستدعى ضده الثاني اعتبار ما ورد في اللوائح الجوابية وما قدّموه من بيّنات ومرافعات لهم وما ورد في مرافعة ممثّل المستدعى ضده الثالث جزءاً من مرافعتهم.

المحكمة:

بالتدقيق والمداولة في الدفع المُثار المتصل بعدم قبول الدعوى لانتفاء المصلحة، فإننا وفي ذلك نجد أن المصلحة هي مناط الدعوى وأنه يتعيّن توافرها وقت رفعها واستمرار وجودها ما بقيت الدعوى قائمة، لكونها شرط مباشرة الدعوى وأساس قبولها، فإذا كانت المصلحة منتفية من بادئ الأمر أو زالت بعد قيامها أثناء سير الدعوى، كانت الدعوى غير مقبولة.

بَيْدَ أن السؤال الذي يطرح نفسه ما إذا كانت المصلحة التي يدّعيها المستدعي تتّفق وخصائص المصلحة في قضاء الإلغاء (القضاء الإداري).

من المقرّر وفقاً للقواعد العامة في الدعوى أنه يشترط لقبول الدعوى أن يكون لرافعها مصلحة قائمة – أي محقّقة أو حالة – يقرّها القانون، وهذا ما عبّرت عنه الفقرة الأولى من المادة الثالثة من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم 2 لسنة 2001/، حيث نصّت "لا تقبل دعوى أو طلب أو دفع أو طعن لا يكون لصاحبه مصلحة قائمة فيه يقرّها القانون" أما المصلحة المحتملة فلم يعتد بها القانون إلاّ استثناءً، وفي حالتين حدّدهما قانون الأصول المدنية والتجارية هما: الإحتياط لدفع ضرر مُحدق أو الاستيثاق لحقّ يخشى زوال دليله عند النزاع فيه، وهذا ما عبّرت عنه أيضاً الفقرة الثانية من المادة الثالثة من قانون الأصول المدنية والتجارية عندما نصّت على "تكفي المصلحة المحتملة إذا كان الغرض من الطلب الإحتياط لدفع ضرر محدق أو الاستثاق لحقّ يخشى زوال دليله عند النزاع فيه".

وتأسيساً على ذلك نجد أن إباحة الاستثناء – الإستناد لمصلحة محتملة – من أجل قبول الدعوى لدى القضاء العادي لابدّ وأن يجد طريقه من أجل قبول دعوى الإلغاء، بل أننا نجد (ويؤيدنا فقه القضاء الإداري في ذلك) أن المصلحة المحتملة أولى أن تكون كافية لقبول دعوى الإلغاء منها في قبول دعوى القضاء العادي، ذلك أن دعوى الإلغاء تنتسب إلى القضاء العيني التي تهدف إلى الدفاع عن مبدأ الشرعية، وتحقيق الصالح العام إضافة إلى أن دعوى الإلغاء مقيّدة بوقت محدود وقصير، لا يتصوّر معه أن يستأخر صاحب المصلحة المحتملة دعواه إلى أن تصبح محقّقة.

ونزولاً عند أحكام القانون، وما جرى عليه فقه القضاء الإداري، وما استقرّ عليه قضاء هذه المحكمة، أن المصلحة المحتملة تغدو في حدود الاستثنائيين المتمثّلين بدفع ضرر محدق وبالاستيثاق لحقّ يخشى زوال دليله عند النزاع فيه كافية لقبول دعوى الإلغاء.

وبالإستناد إلى ما تقدّم لابدّ من الاستيثاق في الطعن الماثل في ضوء ما ورد في لائحة الطعن والبيّنات المقدمة والمرافعات المتصلة بالدفع المُثار، ما إذا كانت المصلحة المحتملة التي يدّعيها الطاعن تندرج في إطار أي من الاستثنائيين المذكورين آنفاً.

إننا في ذلك نجد وطبقاً لما أورده المستدعي في لائحة طعنه وفي مرافعته، أنه (ولكونه محامٍ فمن الممكن أن تأتي بعض القضايا والملفات التي قد تنظرها الهيئة التي يترأسها المستدعى ضده الثاني – سامي طه طاهر صرصور رئيس مجلس القضاء الأعلى – وبالتالي فإنه معرّض لحدوث ضرر جراء تعيين المستدعى ضده الثاني إذ ما ثبت أن تعيينه كان مخالفاً للقانون).

وحيث أن هذه المصلحة المحتملة التي يدّعيها المستدعي لا تندرج في إطار دفع الضرر المُحدق الذي يلحق به، كما لا يندرج في إطار الاستيثاق من حقّ يخشى عليه من زوال دليله عند النزاع فيه، فإن المصلحة المحتملة التي يقوم عليها هذا الطعن تغدو غير كافية لقبول دعوى الإلغاء ما يتعيّن معها عدم قبول الطعن.

<u>لهذه الأسباب</u>

تقرّر المحكمة عدم قبول الدعوى وتضمين المستدعي الرسوم والمصاريف.

قراراً صدر وتلي علناً باسم الشعب العربي الفلسطيني وأفهم بتاريخ 2016/4/26

الكاتب – دقق: الرئيس

توطئة:

إن الحكم المراد التعليق عليه بالتقييم والتحليل يتطلب بدايةً ولتعميق دائرة الفحص والتحليل تسليط الضوء على الخطوط العريضة لوقائع الحكم وأسبابه، وذلك في إطار مقدمة نهدف من خلالها ان تشكل نموذج لفهم موضوعات وقائع الحكم في إطار علمي يتناول هذه الموضوعات من كل الجوانب، والتي شكّلت أساس الحكم برد الدعوى وعدم قبولها لانتفاء المصلحة و/أو عدم كفايتها لقبول الدعوى. فتسليط الضوء على وقائع الحكم وأسبابه يهدف الى اتساع دائرة الاستفادة من هذا التحليل، لأن هذا الحكم يرتبط بدعوى إلغاء. وهي دعوى عينية/موضوعية تخاصم قرار إداري وتفحص مدى مشروعيته، وهي دعوى تختلف عن الدعاوي العادية (المدنية) التي ترتكز المصلحة فيها على حق شخصي.

فشرط المصلحة يشكل مناط ومعيار مهم لقبول الدعاوى أمام كافة الجهات القضائية سواء كانت دعوى عينية أم شخصية. إلاّ أن مفهوم المصلحة وضوابطها ودافعها يختلف في الدعوى المدنية عنها في دعوى الإلغاء، وهو ما يعطي هذا الحكم محل التعليق طابع خاص ليشكل درساً علمياً في موضوع الحكم. وهو ما يتطلب تسليط الضوء بشيء من التفصيل على طبيعة هذه الدعوى "دعوى الإلغاء"، وتناول شرط المصلحة في قبولها سيما المصلحة المحتملة الّذي ارتكزت عليها محكمة العدل العليا كسبب لعدم قبول الدعوى محل التعليق.

دعوى الإلغاء:

هي دعوى قضائية عينية، يرفعها ذو الشأن سواء شخص طبيعي أو معنوي إلى القضاء الإداري مخاصماً قرار إداري صادراً عن إحدى الجهات الإدارية الوطنية، وذلك بطلب اصدار حكم بإلغاء هذا القرار الذي أثر في مراكزهم القانونية. ويكون الحكم الصادر عن المحكمة والقاضي بإلغاء القرار الإداري غير المشروع حكماً ذا حجية قِبَلَ الكافة. وعليه، فإن محكمة العدل العليا في فلسطين هي صاحبة الولاية على دعوى الإلغاء، وتنحصر سلطتها في فحص القرار الإداري موضوع الطعن لكي تقرر ما إذا كان هذا القرار مشروعاً أو غير مشروع. وفي حال قررت عدم مشروعية القرار حكمت بإلغائه. أما إذا رأت أن القرار مشروع فإنها تحكم برد الدعوى موضوعاً.

إن أهم ما يميّز دعوى الإلغاء جواز توجيهها ضد أي قرار إداري دون حاجة إلى نص قانوني لذلك. فهي توصف بدعوى القانون العام في فرنسا، وهي دعوى تتعلق بالنظام العام، الأمر الذي يترتب عليه عدم جواز استبعاد هذه الدعوى إلا بنص تشريعي صريح، وعدم إمكانية التنازل عنها مقدماً لأنها دعوى عينية لا تستهدف مخاصمة الإدارة، وإنما هي دعوى تخاصم القرار الإداري الطعين من خلال طلب يوجه إلى القضاء لأجل استصدار حكم بعدم مشروعية هذا القرار ومن ثم إلغاؤه. حيث تتمثل الغاية من هذه الدعوى في محاكمة القرار الإداري لخروجه على القانون وحماية مبدأ المشروعية، بالإضافة الى حماية مراكز قانونية عامة دون الاعتداد بوجود حق شخصي

معتدى عليه. لذا فإن الخصومة التي تنشأ عن دعوى الإلغاء هي خصومة عينية/موضوعية وليست ذاتية أو شخصية، وهو ما جعل دعوى الإلغاء توصف بأنها دعوى عينية هدفها حماية مبدأ المشروعية أو حماية القواعد القانونية العامة المجردة. ويترتب على هذه الطبيعة العينية لدعوى الإلغاء نتيجة قانونية مهمة وهي ان قضاء الإلغاء ليس خصومة بين طرفين بالمعنى الفني الصحيح، بل اختصام للقرار الإداري نفسه.

- **شروط قبول دعوى الإلغاء:**

يشترط لقبول دعوى الإلغاء توافر مجموعة من الشروط الشكلية التي قررها القانون والقضاء الإداري على حدٍ سواء، وهي تتمثل في أربعة شروط:

1. شرط القرار المطلوب إلغاؤه.
2. شروط في رافع الدعوى ومن ضمنها شرط (المصلحة) الذي يمثل محور النقاش والتعليق في هذه الدعوى.
3. شرط ميعاد رفع الدعوى والأصول والاجراءات في الدعوى.
4. شرط وجوب انتفاء طريق الطعن الموازي (المقابل).

إن هذه الشروط الشكلية يجب توافرها قبل رفع الدعوى لتتمكن محكمة العدل العليا من فحص موضوع الدعوى، وفي حال عدم توافر احدى هذه الشروط الشكلية فإن مؤدى ذلك هو عدم قبول الدعوى أي ردّ الدعوى شكلاً دون البدء في فحص موضوعها الذي يشكل أساس النزاع، والمتمثل بفحص مشروعية القرار الإداري، وهو ما يعرف بالفحص الموضوعي للقرار من قبل الجهة القضائية.

وبعد سرد مفهوم دعوى الإلغاء وشروط قبولها شكلاً، والتي ستكون محور تعليقنا، لابدّ من الإشارة أن الذي يتولى مهمة القضاء الإداري في فلسطين هي محكمة العدل العليا، فهي من تبسط رقابتها على القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية الوطنية، فهي الحارس على مبدأ المشروعية واحترام القانون بمفهومه الواسع. وتنحصر ولاية هذه المحكمة وفق النهج الذي استقرت علية بإلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة دون التعديل عليها أو التعويض عنها باعتبارها تمثل محكمة إلغاء فقط. وتعتبر أحكام هذه المحكمة قطعية غير قابلة لأي وجه من وجوه الطعن، فالأحكام الصادرة عنها غير قابلة للاعتراض أو لإعادة المحاكمة أو الاستئناف. كما وتعتبر محكمة العدل العليا محكمة أول درجة واخر درجة بالنسبة لقضاء الإلغاء في فلسطين.

كما أنه لا يوجد قانون موضوعي وإجرائي في فلسطين كما باقي الدول ينظم أصول وإجراءات دعوى الإلغاء أمام محكمة العدل العليا وفق طبيعتها وخصوصيتها ودوافعها، حيث اقتصر المشرع الفلسطيني على بعض ما أفرده من نصوص في قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (2) لسنة 2001، والذي تناول موضوعات محددة لأصول الترافع أمام محكمة العدل العليا، وهي نصوص اتسمت بالقصور الكبير في معالجة طبيعة دعوى الإلغاء، وهو ما دفع محكمة العدل العليا لاعتماد النصوص الواردة في قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية عند النظر في الطعون الإدارية فيما لم يرد فيه نص خاص بالأصول المتبعة أمام محكمة العدل العليا وبما يتلاءم مع طبيعة وخصوصية دعوى الإلغاء.

- **وقائع الدعوى محل التعليق:**

1. أقام المستدعي وهو المحامي زهير يوسف موسى الرواشدة بواسطة المحامون محمد مسالمة، وعبدالله الهندي مجتمعين أو منفردين دعوى الطعن على قرار إداري.
2. أقيمت الدعوى بتاريخ ٢٣-٢-٢٠١٦ في مواجهة المستدعى ضدهم:
   أ. رئيس دولة فلسطين ورئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية.
   ب. سامي طاهر صرصور رئيس مجلس القضاء الأعلى.
   ج. ج. مجلس القضاء الأعلى/رام الله.
3. صدر القرار الطعين عن رئيس دولة فلسطين رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية بتاريخ ٢٠-١-٢٠١٦.
4. القرار محل الطعن هو: تعيين السيد سامي طه صرصور رئيساً للمحكمة العليا رئيساً لمجلس القضاء الاعلى.
5. تستند أسباب الطعن كما جاءت في لائحة دعوى الجهة المستدعية والواردة في قرار المحكمة على: ان القرار

الطعين صدر من جهة غير مختصة بإصداره، وان القرار انطوى على عيب اساءة استعمال السلطة.

6. في جلسات المحكمة المستقرة في تواتر انعقادها، تقدم وكلاء الجهات المستدعى ضدها لوائح جوابية بشكل منفصل كل منهما عن الاخر، لكنها تشترك في طلب موحد وموجهة للمحكمة، يتمثل برد الدعوى شكلاً و/أو موضوعا. وإلزام الطاعن بالرسوم والمصاريف. واستندوا في ذلك على الدفع بانتفاء مصلحة الجهة المستدعية (الطاعن).

- **منطوق الحكم وأسبابه:**

وفق ما جاء في وقائع الحكم، فإن المحكمة ذهبت إلى عدم قبول الدعوى وردها شكلاً، وذلك للأسباب التالية: "بالتدقيق والمداولة في الدفع المثار المتصل بعدم قبول الدعوى لانتفاء المصلحة، فأننا وفي ذلك نجد ان المصلحة هي مناط الدعوى وانه يتعين توافرها وقت رفعها واستمرار وجودها ما بقيت الدعوى قائمة، لكونها شرط مباشرة الدعوى واساس قبولها، فإذا كانت المصلحة منتفية من بادئ الامر أو زالت بعد قيامها أثناء سير الدعوى، كانت الدعوى غير مقبولة. بيد ان السؤال الذي يطرح نفسه ما إذا كانت المصلحة التي يدعيها المستدعي تتفق وخصائص المصلحة في قضاء الإلغاء.

من المقرر وفقاً للقواعد العامة في الدعوى أنه يشترط لقبول الدعوى ان يكون لرافعها مصلحة قائمة – أي محققه أو حالة – يقرها القانون، وهذا ما عبرت عنه الفقرة الاولى من المادة الثالثة من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم 2 لسنة 2001، حيث نصت "لا تقبل دعوى أو طلب أو دفع أو طعن لا يكون لصاحبه مصلحة قائمة فيه يقرها القانون" أما المصلحة المحتملة فلم يعتد بها القانون إلاّ استثناءً، وفي حالتين حددهما قانون الأصول المدنية والتجارية هما: الاحتياط لدفع ضرر محدق أو الاستيثاق لحق يخشى زوال دليله عند النزاع فيه، وهذا ما عبرت عنه ايضاً الفقرة الثانية من المادة الثالثة من قانون الأصول المدنية والتجارية عندما نصت على: ((تكفي المصلحة المحتملة إذا كان الغرض من الطلب الاحتياط لدفع ضرر محدق أو الاستيثاق لحق يخشى زوال دليله عند النزاع فيه)). وتأسيساً على ذلك نجد أن إباحة الاستثناء – الاستناد لمصلحة محتملة – من أجل قبول الدعوى لدى القضاء العادي لابدّ وأن يجد طريقه من أجل قبول دعوى الإلغاء، بل أننا نجد (ويؤيدنا فقه القضاء الإداري في ذلك) أن المصلحة المحتملة أولى ان تكون كافية لقبول دعوى الإلغاء منها في قبول دعوى القضاء العادي، ذلك أن دعوى الإلغاء تنتسب إلى القضاء العيني التي تهدف إلى الدفاع عن مبدأ الشرعية، وتحقيق الصالح العام إضافة إلى أن دعوى الإلغاء مقيده بوقت محدود وقصير، لا يتصور معه أن يستأخر صاحب المصلحة المحتملة دعواه إلى ان تصبح محققه.

ونزولاً عند احكام القانون، وما جرى عليه فقه القضاء الإداري، وما استقر عليه قضاء هذه المحكمة، أن المصلحة المحتملة تغدو في حدود الاستثنائيين المتمثلين بدفع ضرر محدق وبالاستيثاق لحق يخشى زوال دليله عند النزاع فيه كافية لقبول دعوى الإلغاء. وبالاستناد إلى ما تقدم لابدّ من الاستيثاق في الطعن الماثل في ضوء ما ورد في لائحة الطعن والبينات المقدمة والمرافعات المتصلة بالدفع المثار، ما إذا كانت المصلحة المحتملة التي يدعيها الطاعن تندرج في إطار أي من الاستثنائيين المذكورين آنفاً. إننا في ذلك نجد وطبقاً لما اورده المستدعي في لائحة طعنه وفي مرافعته، أنه (ولكونه محامٍ فمن الممكن ان تأتي بعض القضايا والملفات التي قد تنظرها الهيئة التي يترأسها المستدعى ضده الثاني – سامي طه طاهر صرصور رئيس مجلس القضاء الأعلى – وبالتالي فإنه معرض لحدوث ضرر جراء تعيين المستدعى ضده الثاني إذ ما ثبت ان تعينه كان مخالفاً للقانون).

وحيث ان هذه المصلحة المحتملة التي يدعيها المستدعي لا تندرج في إطار دفع الضرر المحدق الذي يلحق به، كما لا يندرج في إطار الاستيثاق من حق يخشى عليه من زوال دليله عند النزاع فيه، فان المصلحة المحتملة التي يقوم عليها هذا الطعن تغدو غير كافية لقبول دعوى الإلغاء ما يتعين معها عدم قبول الطعن. ولهذه الأسباب تقرر المحكمة عدم قبول الدعوى وتضمين المستدعي الرسوم والمصاريف".

- **التعليق على الحكم:**

بدايةً وبعد التدقيق في حيثيات الحكم وما جاء به من أسباب والذي كان في خاتمته عدم قبول الدعوى وردها. فإننا نسجل النقاط التالية لتشكل محور التعليق:

1. طبيعة الدعوى هي دعوى إلغاء قرار اداري، أي أنها دعوى عينية هدفها مخاصمة القرار الإداري والبت في عدم مشروعيته ومن ثم إلغاء القرار.
2. الدعوى أُقيمت داخل الأجل القضائي المحدد للطعن على القرارات الإدارية أمام هذه المحكمة وفقاً لنص المادة (٢٨٤) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية والذي جاء فيه: "يكون ميعاد تقديم الاستدعاء إلى محكمة العدل العليا ستين يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه أو تبليغه إلى صاحب الشأن". وهذا الشرط إحدى الشروط الشكلية لقبول الدعوى.
3. وقع الطعن على قرار إداري توافرت به كل خصائص القرار الإداري لكي يكون محلاً لدعوى الإلغاء، كونه قرار نهائي، وصدر من جهة ادارية، وأحدث أثراً قانونياً عاماً ومجرداً، وصدر بالإرادة المنفردة للجهة مصدرة القرار. أي ان الطعن لم يقع على عمل تنفيذي أو مادي وإنما على قرار إداري يصلح ان يكون محلاً لدعوى الإلغاء.
4. الجهة المستدعية (الطاعن) يشغل مركز قانوني وهو محامي، وتقدم بهذه الدعوى بصفته محامي، ومتضرراً من القرار الطعين بناءً على مصلحة محتملة تمثلت بكونه محامٍ، ويترافع أمام المحاكم على اختلاف درجاتها، ومن الممكن أن يأتي بعض القضايا والملفات التي قد تنظرها الهيئة التي يترأسها المستدعى ضده الثاني (سامي طه طاهر صرصور رئيس مجلس القضاء الأعلى) وبالتالي فإنه معرض للضرر جرّاء تعيين المستدعى ضده الثاني إذ ما ثبت أن تعيينه كان مخالفاً للقانون.
5. قررت المحكمة عدم قبول الدعوى استناداً لسبب رئيس ووحيد هو أن المستدعي ليس له مصلحة محتملة كما أفاد في دعواه، فهذه المصلحة غير متوفرة به وفي مركزه كما ترى المحكمة استناداً الى ان المصلحة المحتملة لا ترد الى في حالتين استثنائيتين نصت عليهما المادة (٣) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية كالآتي: "تكفي المصلحة المحتملة إذا كان الغرض من الطلب الاحتياط لدفع ضرر محدق أو الاستيثاق لحق يخشى زوال دليله عند النزاع فيه". وبناء على ذلك قررت المحكمة ان المصلحة المحتملة التي يقوم عليها الطعن غير كافية لقبول دعوى الإلغاء وعلية قررت عدم قبول الطعن.
6. إن المحكمة لم تدخل في مرحلة فحص الدعوى موضوعاً، أي لم تفحص مشروعية القرار من عدمه، وإنما فحصت شروط قبول الطعن شكلاً وقررت رده لانتفاء المصلحة المحتملة للمستدعي.

بناءً على هذه الوقائع، فإن المصلحة المحتملة وضوابطها تشكل جوهر وأساس التعليق على هذا الحكم. علماً أن ضوابط المصلحة المحتملة التي استندت اليها محكمة العدل العليا وردت ضمن نصوص قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية والذي جاء لمعالجة الدعوى المدنية، ونظراً لاختلاف نطاق المصلحة ودوافع تطبيقها في الدعوى المدنية عنها في دعوى الإلغاء، ونظراً لأن المصلحة سيما المحتملة منها شكلت السبب الرئيس في عدم قبول الدعوى محل التعليق، فإن ذلك يقتضي توضيح مفهوم المصلحة وأهدافها في كلا الدعويين كشرط لقبول كل منهما.

- **المصلحة في دعوى الإلغاء:**

المصلحة هي الحاجة إلى الحماية القانونية، أو هي الفائدة العملية التي يحصل عليها رافع الدعوى من الحكم له وفق طلباته. أي أن المصلحة تتحقق بتحقق حماية القانون لحق اعتدي عليه أو مهدد بالاعتداء عليه.

فالمصلحة في الدعوى لها وجهان: إحداهما سلبي يتمثل باستبعاد من ليس في حاجة إلى حماية القانون من الالتجاء للقضاء. أما الوجه الآخر فهو الإيجابي ويتمثل باعتبار المصلحة شرطاً لقبول دعوى كل من قد يفيده الحكم القضائي الصادر في موضوع الدعوى.

ويتفق الفقه ان المصلحة تعبير فضفاض وبحاجة لمعايير وضوابط لتحديد مدلوله. فالمشرع ابتعد عن وضع هذه المعايير لأنها تعد من الأمور الموضوعية والتي تختلف باختلاف طبيعة النزاع، والدعوى، وموقف الطاعن، والظروف المحيطة بهما. مما يحتّم على القضاء المختص التصدّي لهذه المعايير والضوابط بعيداً عن التباين والتضارب في أحكامه اتجاه مدلول المصلحة.

فالقضاء الإداري اشترط في المصلحة التي تبرر قبول دعوى الإلغاء توافر مجموعة من الأحكام والخصائص، لأن دعوى الإلغاء ليست دعوى حسبه تتيح لكل فرد من أفراد المجتمع التقدم بطعن على القرارات الإدارية دفاعاً عن مبدأ المشروعية. بل ان القضاء الإداري في فلسطين اشترط أن يكون للطاعن في دعوى الإلغاء مصلحة وفقاً للضوابط التالية:

1. أن يكون للطاعن مصلحة شخصية ومباشرة:

وهذا يعني وجود علاقة واضحة ومحددة بين القرار الإداري المطعون عليه و/أو فيه، وبين المستدعي أو الطاعن. بحيث يجب أن يكون الطاعن في حالة قانونية خاصة أثر فيها القرار المطلوب إلغاؤه تأثيراً مباشراً في مركزه، مما يخوّله صفة الطعن على القرار الإداري.

وبالرجوع الى احدى القرارات الصادرة عن المحكمة الإدارية العليا في مصر، والتي جاء فيها: "إن المصلحة في دعوى الإلغاء إنما تستمد مقومات وجودها من مركز خاص لصاحب الشأن يرتبط بالقرار محل الطعن رابطة يكون من شأنها أن يترتب على هذا القرار المساس بمركزه القانوني"، أي أن الطاعن يجب ألا يكون بصفته العامة كمواطن، بل يشترط أن يضاف إليه صفة أخرى خاصة تميزه عن غيره مما تجعله في وضع خاص إزاء هذا القرار المعيب المراد الطعن عليه.

2. أن تكون مصلحة الطاعن مادية أو أدبية:

هذا الشرط يعني أن الطاعن قد تكون مصلحته مادية، كما من الممكن أن تكون مصلحته أدبية أو معنوية، وفي كلتا الحالتين تقبل المصلحة في دعوى الإلغاء. فالمصالح المادية تمتاز أنها واضحة المعالم ومن السهل التعرف عليها، مثل طعن الموظف في قرار فصله أو رفض ترقيته. أما المصالح المعنوية أو الأدبية كأن تتوافر لدى الطاعن مصلحة معنوية في الدفاع عن المعتقدات الدينية أو السياسية، كالمصلحة في الطعن على قرار الإدارة بإغلاق أحد أماكن العبادة، أو مصلحة حزب سياسي في تقديم طعن ضد قرار وزير الداخلية بحظر الخطابات أو الاجتماعات أو المهرجانات في مناسبات عامة. فالقضاء الإداري مستقر على ان الدعوى تصبح مقبولة إذا توافرت لرافعها مصلحة شخصية مباشرة، مادية كانت أو أدبية.

3. أن تكون المصلحة مشروعة:

إن المصلحة المعتد بها أمام القضاء الإداري هي المصلحة المشروعة والتي تتفق مع النظام العام، وهو ما استقر عليه القضاء الإداري.

4. أن تكون المصلحة محققه (حالة) أو محتملة:

المصلحة المحققة تكون عندما يكون من المؤكد مقدماً ان فائدة مادية أو معنوية ستعود على الطاعن من إلغاء القرار إذا كان القرار المطلوب إلغاؤه قد مس بالمركز القانوني للطاعن أو المستدعي حال صدور القرار مما أدى إلى وقوع ضرر حال ومباشر به، وان إلغاء القرار من شأنه أن يزيل الضرر ويعيد المركز القانوني إلى ما كان عليه في السابق، وهذه المصلحة المحققة تعتبر كافية لقبول الدعوى.

أما المصلحة المحتملة فيقول بشأنها العميد الطماوي: "وتكون المصلحة المحتملة إذا لم يكن من المؤكد مقدماً أن إلغاء القرار المطعون فيه سينال الطاعن نفعاً عاجلاً، وان كان من شأنه أن يمنع عنه احتمال ضرر مادي أو يهيئ فرصة مغنم".

يتضح أن المصلحة المحتملة هي التي من شأنها أن تهيئ الفرصة لجلب نفع أو دفع ضرر دون ان يكون ذلك مؤكداً. فهي تمثل بالنهاية فائدة مادية أو معنوية ستعود على الطاعن من إلغاء القرار، بحيث تكون مصلحة الطاعن مستقبلية أو محتملة. ولغايات قبول دعوى الإلغاء، ينبغي أن تكون هذه المصلحة واضحة المعالم، وأن يكون المساس المحتمل أو المستقبلي بمركز الطاعن محتمل الحدوث بشكل كافٍ.

والملاحظ أن التوجه المستقر عليه من قبل القضاء الإداري عموماً هو أن المصلحة المحتملة تكفي لاستيفاء قبول دعوى الإلغاء. وفي ذلك جاء في حكم لمحكمة العدل العليا الأردنية: "أن المصلحة في الدعاوى الإدارية تتوافر ولو كانت محتملة، ولا يشترط أن يكون لرافعها حق كما هو الشأن في الدعاوي الحقوقية". وهو ذات التوجه لدى القضاء الإداري في مصر وفرنسا والذي يؤكد بما لا يدع مجال للشك أن شرط المصلحة في دعوى الإلغاء يتوافر سواء كانت تلك المصلحة حالة أم محتملة.

فالمصلحة المحتملة في هذا الحكم محل التعليق شكلت مناط الحكم والسبب الوحيد والرئيس لعدم قبول دعوى الإلغاء كما

جاء في وقائع الحكم. واستندت محكمة العدل العليا في حكمها برد الدعوى إلى نص المادة (٣) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية الذي يعالج ضوابط المصلحة المحتملة حتى تكون الدعوى مقبولة، والذي جاء في حدود استثنائيين هما الاحتياط لدفع ضرر محدق أو الاستيثاق لحق يخشى زوال دليله عند النزاع فيه، حيث جاء هذا النص بالأساس ليعالج الدعوى المدنية، مع امكانية الأخذ به وتطبيقه في إطار دعوى الإلغاء في حال توافق مع خصوصية دعوى الإلغاء واهدافها وظروفها. وبهذا الخصوص جاء في حكم لمحكمة العدل العليا الفلسطينية بأنها: "تطبق نصوص القانون المذكور باعتباره قانون القاضي ولكن بما لا يتعارض مع طبيعة دعوى العدل العليا التي هي دعوى إلغاء تهدف لمخاصمة القرار الإداري المعيب بقصد الغائه وليس مخاصمة الإدارة مصدرته" (حكمها في دعوى رقم 2005/43 بتاريخ 4-10-2005). والملاحظ بأن هذا النص (المادة ٣ من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية الفلسطيني) والذي يضع الضوابط للمصلحة المحتملة حتى تكون مقبولة لدى القضاء العادي هو نفس النص في قانون المرافعات المدنية والتجارية المصري في المادة (٣) منه. وكذلك المادة (٣) من قانون أصول المحاكمات المدنية الاردني، وهو ما يأخذ به القضاء الإداري في هذه الدول. الا أنه يلاحظ في إطار دعوى الإلغاء ان القضاء الإداري في كل من فرنسا ومصر والاردن توسع وكان مرناً في صور الاحتمال نظراً لطبيعة دعوى الإلغاء وخصوصيتها والمصالح التي تحميها، باعتبارها دعوى عينية وليست شخصية. والتفرقة في المصلحة في كلا الدعويين عند نظرها من قبل القضاء يعدّ أمراً في غاية الأهمية، كما يشكل في فلسطين أهمية خاصة نظراً لغياب تشريع خاص بالدعاوى الإدارية، وهو ما يستلزم الوقوف عنده من قبل محكمة العدل العليا سيما عند أخذها وتطبيقها لنصوص قوانين جاءت لتعالج دعاوى شخصية أو عادية. لذا، لا بدّ من الإضاءة حول هذه التفرقة.

- **الفرق في شرط المصلحة بين الدعوى المدنية ودعوى الإلغاء:**

تعتبر المصلحة شرطاً أساسياً لقبول جميع الدعاوى سواء رفعت أمام المحاكم المدنية أو أمام القضاء الإداري، فهي تشكل مناط الدعوى وشرط قبولها. إلاّ أن المصلحة في الدعاوى المدنية تستند إلى حق معتدى عليه أو مهدد بالاعتداء عليه. وهي ما تعرف وتسمى بالدعاوى الشخصية، وهي دعاوى تتميز بأن الهدف منها حماية مراكز قانونية شخصية أو فردية. حيث يكون النزاع فيها حول أحقية ادعاء كل طرف اتجاه الآخر، ويرتكز النزاع على فحص أحقية كل طرف اتجاه الاخر، وعلى ما يدعيه في طلباته. فالخصومة في الدعاوى المدنية هي خصومة بين طرفين ترد على حق، وهذه الخصائص في الدعوى المدنية تختلف عنها في دعوى الإلغاء. حيث توصف الأخيرة بأنها دعوى عينية أو موضوعية كما سبق وأوضحنا. لأن دعوى الإلغاء تستهدف مخاصمة القرار الإداري نفسه والذي جاء مخالفاً للقانون، والمصلحة في دعوى الإلغاء مقترنه تماماً بحماية مبدأ المشروعية. فهذه الدعوى نشأت للدفاع عن مبدأ المشروعية، وتقوم في جوهرها على حماية القانون بمفهومة الواسع من تجاوزات الإدارة. وهذا يؤدي لنتيجة مفادها أن المصلحة المبررة لقبول دعوى الإلغاء يجعل هذه الدعوى تقبل من عدد أكبر وأوسع مما هو علية الحال في الدعوى المدنية. حيث أنه ولقبول الدعوى المدنية يشترط ان يكون للشخص أو الاشخاص حق مقرر قد تم الاعتداء عليه، وليس كما في دعوى الإلغاء حيث تقبل الدعوى بمجرد توافر مصلحة شخصية مباشرة.

استقر القضاء الإداري والفقه القانوني على أنه لا يشترط أن تستند المصلحة في دعوى الإلغاء إلى حق لرافعها اعتدت عليه السلطات العامة أو يهدد بالاعتداء عليه، لأن النزاع في دعوى الإلغاء يدور حول مشروعية القرار الإداري. فالمركز القانوني الذي يتولى القضاء حمايته في نطاق دعوى الإلغاء متعلق بمدى احترام القرار الإداري لمصادر المشروعية وفيما إذا مس القرار المركز القانوني للشخص المعني بالقرار. فالهدف من دعوى الإلغاء باعتبارها دعوى عينية هو الدفاع عن مصلحة عامة حتى لو كانت الدعوى تتضمن عناصر شخصية. إذ يبقى الهدف الأساسي حماية القواعد القانونية العامة المجردة. فالطاعن يهدف من وراء دعواه تحريك رقابة القضاء لتحقيق المصلحة العامة، وتأتي هذه المصلحة من خلال محو الآثار التي رتبها القرار غير المشروع. وأن طلب المشرع والقضاء على حد سواء توافر شرط المصلحة في المستدعي جاء

لضمان جدية الدعاوى المقدمة وحتى لا تتحول دعوى الإلغاء إلى دعوى حسبة.

فشرط المصلحة في دعوى الإلغاء لا يقتضي أن يكون للطاعن حقاً قد مسه القرار المطعون فيه فحسب، بل يكفي ان يكون الطاعن (المستدعي) في مركز خاص أو حالة قانونية بالنسبة للقرار المطعون فيه من شأنها أن تجعل القرار مؤثراً في مصلحة ذاتية للمستدعي. والمصلحة الشخصية التي تشترطها دعوى الإلغاء في رافع الدعوى هي من أجل قبول الدعوى، وبالرغم مما تحققه هذه الدعوى من حماية مصلحة خاصة لرافعها إلا أنها تبقى مجرد مصلحة وليست حقاً شخصياً قامت الدعوى لحمايته. وهذا ما قرره القضاء الإداري مراراً في أحكامه. وهو ما استقرت عليه المحكمة الإدارية العليا ومحكمة القضاء الإداري في مصر على أن المصلحة في دعوى الإلغاء إنما تستمد مقومات وجودها من مركز خاص لصاحب الشأن يرتبط بالقرار محل الطعن رابطة يكون من شأنها أن يترتب على هذا القرار المساس بمركزه القانوني (أنظر قرارات المحاكم الواردة في كتاب القضاء الإداري، قضاء الإلغاء للعميد الطماوي صفحة ٤٤٨،٤٤٩ وكذلك مؤلف الاستاذ فتحي فكري وجيز دعوى الإلغاء صفحة ١٦٨). كما أسهبت محكمة العدل العليا الأردنية بالقول: "ان عنصر المصلحة وإن كان لابدّ من توافره في دعوى الإلغاء إلاّ أن المصلحة هذه لا يشترط أن تستند إلى حق لرافعها اعتدت علية الإدارة أو مهدت بالاعتداء عليه، باعتبار ان النزاع في الدعوى الماثلة يدور حول مشروعية القرار الإداري ذاته وأنها تتوافر ولو كانت مصلحة محتملة" (عدل عليا رقم ١٦٨/٩٢ بتاريخ 16-3-1993. وكذلك دعوى رقم ٤٥٣/٩٨ بتاريخ 20-3-1999. ودعوى رقم ٢٠٠٥/٢٩٣ بتاريخ 26-10-2005.). وهذا أيضاً موقف ومسلك مجلس الدولة الفرنسي، والذي يسر في أنواع المصالح المعترف بها والمبررة لقبول دعوى الإلغاء بما فيها المصلحة المحتملة (أحكام فرنسية عديدة وردت في مؤلف الأستاذ فتحي فكري، وجيز دعوى الإلغاء صفحة ١٦٨). وهذا التوسع لا يعني قربها أو اعتبارها دعوى حسبة تمكن أي شخص من الطعن على القرار الإداري غير المشروع، بل يشترط في دعوى الإلغاء بالإضافة لصفة الشخص أن يكون لرافع الدعوى مكانه أخرى تميزه عن غيره وتجعله في وضع خاص إزاء القرار الإداري المراد الطعن عليه. فلا تكفي مصلحة القانون فحسب وإنما يجب أن يكون الشخص الطاعن في مركز قانوني جعل له مصلحة في الدفاع عن الحق الذي تحمية دعوى الإلغاء، وهو ما أكدته أيضاً محكمة العدل العليا في فلسطين في العديد من أحكامها (قرارها رقم ٢٠٠٥/٤٠ بتاريخ ١٢-٤-٢٠٠٦، وكذلك قرارها ٢٠٠٥/٩٩ بتاريخ ١٤-٧-٢٠٠٨، وقرارها رقم ٢٠٠٣/٩ بتاريخ ١-١٠-٢٠٠٧).

- **نخلص مما سبق:**

لا يشترط لقبول المصلحة في دعوى الإلغاء أن تستند إلى حق معتدى علية أو مهدد بالاعتداء عليه كما هو الحال في الدعاوى العادية (المدنية أو الشخصية) وانما تتحقق المصلحة في دعوى الإلغاء متى كان المستدعي في مركز قانوني خاص وثيق الصلة بالقرار المطعون فيه، ويرتبط بالقرار المطعون فيه برابطة يكون من شأنها أن تمس مركزه القانوني، بحيث تكون مصلحة الطاعن على درجة معينة من التفرد ولا تختلط بالمصلحة العامة التي هي لكل مواطن، وذلك بإضافة صفة أخرى تميّزه عن غيرة من الناس وتجعله في وضع خاص إزاء القرار غير المشروع المراد الطعن عليه.

والمستدعي في القضية التي أمامنا هو محامٍ ويشغل مركز قانوني بهذه الصفة تميزه عن باقي الأفراد من حيث علاقته بالقرار الطعين، وهو بهذه الصفة والمركز له مصلحة شخصية محتملة، لأنه في مركز قانوني مهني يتمثل بالوقوف والمرافعة أمام كافة المحاكم في فلسطين، حَيْث يتعلق القرار محل الطعن بتعيين رئيس مجلس القضاء الأعلى – وعلى فرض أنه قرار معيب – فهو يتعلق بأعلى قمة الهرم القضائي والذي يرأس الهيئات القضائية العليا في البلاد، وهو بهذه الصفة يرأس المحكمة العليا ورئيس هيئات محكمة النقض ومحكمة العدل العليا، ويدير مجلس القضاء ويشرف عليه ويمثله. علماً أن هذا المجلس يتولى ندب ونقل وتدوير القضاة. إضافة إلى ذلك كله فإن رئيس مجلس القضاء الأعلى يملك سلطة منفردة وفق تعديل المادة (35) من قانون تشكيل المحاكم النظامية، والتي تنص بأنه: "على الرغم مما ورد في أي تشريع آخر، لرئيس المجلس أو لنائبه حال غيابه أن ينتدب أي قاضٍ لأي محكمة أعلى أو أقل بدرجة واحدة لمدة لا تزيد على سنة، على أن

يصادق مجلس القضاء الأعلى على ذلك في أول جلسة يعقدها بعد صدور قرار الندب، ولمجلس القضاء الأعلى تمديد الانتداب للمدة التي تقتضيها مصلحة العمل وبما لا يتجاوز سنة أخرى".

والطاعن هنا محامي يمثل أحد أوجه وأدوات تحقيق العدالة وإظهارها. فمهنة المحاماة وهذه الصفة في رافع الدعوى ترتبط وبشكل مباشر مع المحاكم على اختلاف درجاتها. والمركز الذي يشغله الطاعن (المستدعي) والصفة الذي رافقت طعنه كمحامٍ تمثل مركز قانوني خاص وثيق الصلة بالقرار الإداري محل الطعن في هذه الدعوى. فهو ليس بمواطن عادي تختلط مصالحه مع باقي افراد المجتمع في الدفاع عن المصلحة العامة، بل إن صفته ومهنته تميزه وتجعل مصلحته في درجة واضحة من التفرد عن الاختلاط بالمصلحة العامة التي هي لكل مواطن. مما كان يتوجب على المحكمة الموقرة أن تأخذ هذه العلاقة وهذه الصلة مع القرار الطعين، والتي تؤكد بما لا يدع مجالاً للشك احتمالية مساس مركزه، وأن مصلحته متوفرة، وأن نفعاً عاجلاً سيعود على المركز القانوني للطاعن على افتراض ثبوت ان قرار التعيين معيب.

فالقضاء الإداري توسع في قبول دعاوى الإلغاء بناءً على المصلحة المحتملة. فشرط المصلحة لم يعد بالمفهوم الضيق الذي عليه الحال في الدعاوى العادية، وهو في دعوى الإلغاء لم يعد له الاعتبار الذي كان من قبل، إذ توسع القضاء الإداري في تفسيره. لأن دعوى الإلغاء تتصل بقواعد واعتبارات المشروعية والنظام العام. والقضاء الإداري ويسانده الفقه في ذلك لا يتفق في تفسير المصلحة الشخصية عند ضرورة وجود حق يكون القرار الإداري قد أهدره أو مس به، وإنما يتجاوز ذلك بالقدر الذي يتفق ويسهم في تحقيق مبادئ المشروعية وإرساء مقتضيات النظام العام، بحيث يتسع شرط المصلحة الشخصية لكل دعوى إلغاء يكون رافعها في حالة قانونية خاصة بالنسبة للقرار المطعون فيه من شأنها أن تجعل هذا القرار مؤثراً في مصلحة جدية له (حكم للمحكمة الإدارية العليا في مصر بتاريخ ١٦-١١-١٩٨٣ في الطعن رقم ٦٩١ لسنة ٢٧ق. كذلك عدل عليا اردني رقم ١٨٠ لسنة٢٠١٥ صادر بتاريخ ١٣-١٠-٢٠١٥.وكذلك عدل عليا اردني قرار رقم ٩٥/٢٨٣ بتاريخ ٨-١٠-١٩٩٦ منشورات موقع قسطاس).

فهذا التوسع في قبول شرط المصلحة المحتملة في دعوى الإلغاء ارتبط باعتبارات هذه الدعوى ودوافعها، والتي تختلف عن الدعاوى المدنية التي تستند فيها المصلحة إلى حق. فقد أخذ القضاء النظامي وكذلك القوانين المنظمة للدعاوى المدنية بالمصلحة المحتملة كشرط لقبول الدعوى. وعليه، فإن التوسع في شرط المصلحة لقبول دعوى الإلغاء يكون من باب أولى كما يقول العميد الطماوي: "وذلك لأنه إذا كان من الصالح أن يتشدد في شرط المصلحة في الدعاوي العادية فإنها من توابع الحق وموجودة بوجوده ولن يخسر صاحب الحق كثيراً في الظروف العادية إذا انتظر حتى تصبح مصلحته محققة فيرفع دعواه. اما فيما يتعلق بدعوى الإلغاء فهي مقيدة بوقت قصير، فإذا انتظر الطاعن حتى تصبح مصلحته محققة فقد تنقضي المدة وحينئذ لن يكون أمامه إلاّ قضاء التعويض. فشرط المصلحة يجب أن يحكمه ويحدد مداه طبيعة دعوى الإلغاء وكونها تنتمي إلى القضاء العيني وتستهدف تحقيق مصلحة عامة، وهذه المصلحة محققة دائماً، لأن الجماعة يعنيها ان تتم المشروعية على أكمل وجه. ولا شك من ناحية أخرى أن المصلحة المحتملة تضمن جدية الدعوى".

وهذا القول للعميد الطماوي والتوجه سالف الذكر للقضاء الإداري أخذت به وسلكته محكمة العدل العليا الفلسطينية في حكمها الشهير في الدعوى رقم ١٣٠/٢٠١٥، والذي تقدم به المحامي نائل الحوح للطعن على قرار تعيين المستشار علي جميل مهنا رئيساً لمجلس القضاء الأعلى رئيس المحكمة العليا. وبالمقارنة بين تلك الدعوى والدعوى محل التعليق التي أمامنا نرى تماثل تام بينهما من حيث مركز الطاعن وصفته، ووقائع الدعوى ودافعها. فالمحكمة في قضية الطعن على قرار المستشار علي مهنا ذهبت إلى قبول الدعوى لتوافر شرط المصلحة المحتملة، كما وفصلت في موضوعها، وتوصلت إلى حكمها الشهير بإلغاء القرار الطعين. وكان توجه المحكمة في ذلك توجه سليم ونتفق معه لأنه يتماشى مع مفهوم وطبيعة دعوى الإلغاء التي هي دعوى تتصل باعتبارات المشروعية والنظام العام. فقد أبدت المحكمة في حكمها آنذاك حول المصلحة والمصلحة المحتملة ما يلي: "أما بالنسبة إلى ما أثاره المدعى عليهم أنه لا صفة ولا مصلحة للمستدعي في إقامة الدعوى وأنها أقيمت بعد الميعاد فإن المحكمة تجد أنه

وان كانت دعوى الإلغاء ليست دعوى حسبة وانما تنتمي إلى القضاء الموضوعي ولابّد من توافر مصلحة للطاعن حتى تقبل دعواه وبما ان المعيار الذي يحدد وجود مصلحة من عدمه هو الضرر وعما إذا كان الطاعن معرض لحدوث الضرر من عدمه وبما أن تعيين قاضٍ دون إتباع الإجراءات القانونية يجعله قاضٍ غير شرعي ومن ثم فمن مصلحة المحامي ألا يصيبه ضرر من جراء هذا التعيين إذ أن القاضي غير الشرعي سينظر ويفصل في الطلبات والدعاوى التي رفعها المحامي فإن صدورها من قاضٍ غير شرعي يصيبه بأفدح الضرر المعنوي والمادي على حِد سواء، وبما أن المستدعي هو محامٍ لديه العديد من القضايا التي تقام أمام كافة المحاكم وله مصلحة شخصية في إقامة دعوى الإلغاء خاصة وأن المستدعى ضده الثاني ليس قاضٍ عادي في أول درجات تعيينه في محاكم الدرجة الأولى بل هو رأس قمة الهرم القضائي فهو رئيس مجلس القضاء الأعلى ورئيس المحكمة الدستورية ورئيس المحكمة العليا ورئيس هيئات محكمة النقض ومحكمة العدل العليا. كما وتنص المادة (30) من النظام الأساسي المعدل (الدستور) لسنة 2003 على أن: 1. التقاضي حق مصون ومكفول للناس كافة ولكل فلسطيني حق الالتجاء إلى قاضيه الطبيعي وينظم القانون إجراءات التقاضي بما يضمن سرعة الفصل في القضايا. 2. ..... وهذا يعني أن دعوى المدعي الحالي تستند إلى حق يحميه الدستور وهذا الحق أكبر من المصلحة المباشرة الشخصية التي تقبل معها دعوى الإلغاء خاصة وأن المدعي في مركز قانوني يتأثر بالقرار المطعون فيه ما دام القرار قائماً".

فقد خلصت المحكمة في هذا الحكم بقبول المصلحة المحتملة وقبول صلة الطاعن ومصلحته الشخصية بالقرار الطعين، وأكدت ان المدعي في مركز قانوني يتأثر بالقرار المطعون فيه مادام القرار قائماً. وهو التوجه السليم في مثل هذه الدعاوى، وهذا التوجه من قبلها –وللأسف– قد خالفته في هذه الدعوى محل التعليق رغم التماثل إلى حد التطابق التام بين صفة ومركز الطاعن والدافع من الدعوى في كلٍ منهما، وطبيعة المصلحة فيهما. ومع ذلك، قررت المحكمة في هذا الحكم أن المصلحة المحتملة غير كافية لقبول الطعن، وهو قول جانب الصواب بالنظر لطبيعة دعوى الإلغاء، وخالف الاستقرار القضائي المقارن، وخالف التوجه لنفس المحكمة في حكمها السابق.

بناءً على ما تقدم، وتأسيساً على ما سبق من شروحات فإننا نخلص إلى اختلافنا مع حكم محكمة العدل العليا القاضي بعدم قبول الدعوى ورد الطعن بسبب أن المصلحة المحتملة التي يقوم عليها الطعن تغدو غير كافيه لقبوله. ولا نشاطر المحكمة في تلك النتيجة، ونرتكز في هذا الاختلاف على النقاط التالية التي هي ملخص ما سبق:

1. الطاعن محامٍ يتواجد في مركز قانوني خاص وثيق الصلة بالقرار المطعون فيه وهو معيار المصلحة في دعوى الإلغاء، وقد استقر القضاء الإداري على أنه يكفي فيها الاعتداد بمصلحة بسيطة للطاعن متى كان على درجة عالية من التفريد والخصوصية وليست مصلحة عامة تمتد آثارها على افراد المجتمع كافة.

2. تقوم دعوى الإلغاء على اعتبارات هامة، لا بل هامة جداً وتتعلق بالمشروعية والنظام العام. فهي دعوى نشأت من أجل تحقيق مبادئ المشروعية ومقتضيات النظام العام، لذا فهي دعوى عينية/موضوعية تنصب على مخاصمة قرار إداري غير مشروع، وهذا ما أدى الى اتساع شرط المصلحة فيها لكل دعوى إلغاء يكون رافعها في حالة قانونية خاصة بالنسبة للقرار المطعون فيه، وهو ما استقر عليه العمل القضائي. إلاّ أن محكمة العدل العليا في فلسطين جانبها الصواب في عدم الأخذ بإبعاد هذه الأوصاف في دعوى الإلغاء، وانما استندت على نص ورد في قانون أصول المحاكمات المدنية والتي يعالج فيها دعوى الحق المدني، ودون خصوصية وتفرد لطبيعة دعوى الإلغاء والنظر إلى ذاتيتها وأصالتها، باعتبارها دعوى أصيلة وليس استثناء من الأصول المدنية، فالقاضي الإداري يرجع إلى قانون أصول المحاكمات المدنية اختيارياً للاستئناس باعتباره تطبيقاً لقواعد العدالة.

3. ان المصلحة في دعوى الإلغاء لا تستند إلى حق شخصي كما هو في الدعاوى المدنية أو العادية، فهي تتوفر ولو كانت محتملة، لأنها لا تشترط ان يكون لرافعها حق كما هو الشأن في الدعاوى العادية. فالحق الذي يكون عليه الطاعن في دعوى الإلغاء يتمثل في مركزه القانوني الوثيق الصلة بالقرار المراد الطعن عليه، لأن مفهوم المصلحة في دعوى

الإلغاء يختلف نسبياً عن مفهوم المصلحة في الدعوى المدنية، وهذا الاختلاف معياره كون الغاية من دعوى الإلغاء حماية مبدأ المشروعية وهو بخلاف الغاية في الدعوى المدنية والذي مناطها حماية مصالح ذاتية.

4. ان دعوى الإلغاء ترتبط بمدة زمنية مقيدة وقصيرة لرفعها أمام محكمة العدل العليا (الأجل القضائي للطعن). فإذا انتظر الطاعن حتى تصبح مصلحته محققه فقد تنقضي هذه المدة ويخسر حقة في رفع الدعوى. فالتشدد في شرط المصلحة قد ينسجم تماماً مع الدعوى المدنية لأنها ترتبط بحق، والمصلحة موجودة بوجود هذا الحق المعتدى عليه، وهذا بعكس طبيعة المصلحة في دعوى الإلغاء التي يقتضي التوسع حيال فحصها كشرط لقبول دعوى الإلغاء.

5. نلاحظ وجود تناقض بين حكمين صدرا عن محكمة العدل العليا يتماثلان في المركز القانوني للطاعن ووقائع الدعوى ودوافعها، ويشترك المستدعيين في كل منهما بصورة متطابقة في وصف المصلحة وتطابق المركز القانوني الذي يشغله المستدعيين في الدعويين اتجاه القرار الإداري، وكذلك التطابق في الطلب في كلا الدعويين. الأمر الذي كان يستلزم من محكمتنا الموقرة توحيد ضوابط المصلحة والمصلحة المحتملة حتى يُؤمَنْ حسن سير العدالة، وعدم الوقوع في مثل هذا التناقض.

المراجع

أولاً: الكتب والمؤلفات:

- الدكتور سليمان الطماوي، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، الكتاب الاول، دار الفكر العربي، مدينة نصر.
- الدكتور عبد المنعم احمد الشرقاوي، نظرية المصلحة في الدعوى، رسالة دكتورة، جامعة القاهرة، ١٩٤٧.
- الدكتور حلمي محمود، القضاء الإداري، القاهرة، دار الثقافة للطباعة والنشر، الطبعة الثالثة، ١٩٨٤.
- الدكتور فتحي فكري، وجيز دعوى الإلغاء. مطبعة جامعة القاهرة، طبعة يناير ٢٠١٧.
- الدكتور سامي جمال الدين، الدعاوي الإدارية، منشأة المعارف، وكذلك مؤلفه المنازعات الإدارية، دار المعارف، الاسكندرية، ١٩٨٤.
- الدكتور مصطفى ابو زيد والدكتور ماجد الحلو، الدعاوي الإدارية، دار الجامعة الجديدة، ٢٠٠٥.
- الدكتور فؤاد العطار. القضاء الإداري، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٨.
- الدكتور يحيى الجمل، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٦.
- الدكتور عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري، منشأة المعارف، ١٩٩٦.
- الدكتور علي خطار الشطناوي، موسوعة القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٤. كذلك دراسات في القرار الإداري، الجامعة الاردنية، ١٩٩٨. وكذلك الخصومة في دعوى الإلغاء، مجلة هيئة قضايا الدولة، السنة ٤٤، العدد٢، ٢٠٠٠.
- الدكتور فهد عبد الكريم ابو العثم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٥.
- الدكتور عمر الشوبكي، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١١.
- الدكتور محسن خليل، القضاء الإداري، تنظيم القضاء الإداري في لبنان، دعوى القضاء الشامل، الدار الجامعية، ١٩٩٢.
- الدكتور احمد ابو الوفا، أصول المحاكمات المدنية. الطبعة الرابعة.١٩٨٩. بدون دار نشر.
- الدكتور نواف كنعان، القضاء الإداري، الطبعة الاولى، دار الثقافة للنشر، عمان، ٢٠٠٦.
- الدكتور محمد مخلص، نظرية المصلحة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٠.
- الدكتورة سعاد الشرقاوي، المنازعة الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٦.
- الدكتور عدنان عمرو، القضاء الإداري في فلسطين دراسة مقارنة، بلا دار نشر، طبعة عام ٢٠١٥.
- الدكتور عبد الناصر أبو سمهدانة، موسوعة القضاء الإداري في فلسطين، دار النهضة العربية، القاهرة.

- الدكتور عيسى مناصرة، التأديب الإداري في الوظيفة العامة ومدى تأثره بالحكم الجنائي، رسالة دكتورة، جامعة القاهرة، ٢٠١٢.

ثانياً: المصادر الاساسية والتشريعية:

- القانون الاساسي الفلسطيني المعدل للعام ٢٠٠٣.
- قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية الفلسطيني رقم ٢ لسنة ٢٠٠١.
- قانون تشكيل المحاكم النظامية الفلسطيني رقم ٥ لسنة ٢٠٠١ وتعديلاته.
- قانون السلطة القضائية الفلسطيني، رقم ١ لسنة ٢٠٠٢.
- قانون أصول المحاكمات المدنية الأردني رقم ٢٤ لسنة ١٩٨٨ وتعديلاته.
- قانون محكمة العدل العليا الاردني رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢.
- قانون القضاء الإداري الأردني رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٤.
- قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢.

ثالثاً: البحوث في المجلات العلمية:

- الدكتور محمد جمال الذنيبات، والدكتور نجم رياض الربضي، مدى التباين في شرط المصلحة بين الدعوى المدنية ودعوى الإلغاء، دراسة تحليلية مقارنة، مجلة البلقاء للبحوث والدراسات. مجلة علمية محكمة تصدر عن جامعة عمان الاهلية، المجلد (٢٠) العدد (٢) السنة ٢٠١٧.
- الدكتور سليم سلامة حتاملة، شرط المصلحة في قضاء محكمة العدل العليا الأردنية، مجلة جامعة الأنبار للعلوم القانونية والسياسية، العدد الثامن، تاريخ النشر ٢٨-٥-٢٠٠٩.
- الدكتور فيصل عبد الحافظ شوابكة، شرط المصلحة في دعوى الإلغاء. دراسة مقارنة (الاردن _ فرنسا). مجلة دفتر السياسة والقانون، العدد السابع، جوان ٢٠١٢.

رابعاً: الأحكام القضائية:

- مجموعة المبادئ القانونية الصادرة عن محكمة العدل العليا الفلسطينية للسنوات ٢٠١٠ -٢٠١١. إصدار المكتب الفني، الجزء الرابع، ٢٠١٣.
- منشورات موقع قسطاس الإلكتروني (مجموعة أحكام).
- أحكام لمحكمة العدل العليا في فلسطين، رام الله، غير منشورة:
  - دعوى رقم ٩-٢٠٠٣، بتاريخ ١-١٠-٢٠٠٧.
  - دعوى رقم ٣-٢٠٠٦، بتاريخ ١٧- ٣-٢٠٠٧.
  - دعوى رقم ٦٠- ٢٠٠٤، بتاريخ ٢٧-٣-٢٠٠٦.
  - دعوى رقم ٥٢-٢٠٠٥، بتاريخ ٣-٥-٢٠٠٥.
  - دعوى رقم ١٥- ٢٠٠٢، بتاريخ ١٠-١٠-٢٠٠٥.
  - دعوى رقم ١٣٠- ٢٠١٥، بتاريخ ٧-١٢-٢٠١٥.
  - دعوى رقم ٤٣-٢٠١٦، بتاريخ ٢٦-٤-٢٠١٦.
  - دعوى للمحكمة العليا رقم ٥ لسنة ٢٠١٥. بتاريخ ١٤-٦-٢٠١٥.
- أحكام متنوعة لمحكمة العدل العليا الأردنية- مجلة نقابة المحامين الأردنية لسنة١٩٦٩، ١٩٨٧، ١٩٩٤، ١٩٩٥، ١٩٩٩، ٢٠٠٦.
- أحكام للمحكمة الإدارية العليا، ومحكمة القضاء الإداري في مصر، شبكة المعلومات القانونية العربية، موقع الكتروني متخصص في الأحكام القضائية المصرية والتشريعات العربية: www.eastlaw.com