







بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ



## ملخصات الأبحاث القضائية

(العدد الرابع عشر)

# محتويات العدد

يضم هذا العدد من السلسلة عدد (٥) من ملخصات الأبحاث وهي:

- القرار الإداري المستمر وآثاره في الفقه والنظام ..... ١٧
  - إعداد: محمد بن عبد الله الملحم
  - إشراف: د. هاني بن علي الطهراوي
  - العام الجامعي: ١٤٣٠ - ١٤٣١هـ
- القرار الإداري السلبي وتطبيقاته في المملكة العربية السعودية ... ٨٩
  - إعداد: متعب بن عطية آل علي
  - إشراف: د. هاني بن علي الطهراوي
  - العام الجامعي: ١٤٢٩ - ١٤٣٠هـ
- تحصن القرار الإداري ..... ١٢٧
  - إعداد: عمر بن محمد السعدان
  - إشراف: د. مصطفى بن محمد الباز
  - العام الجامعي: ١٤٢٩ / ١٤٣٠هـ
- تحول القرار الإداري ..... ٢٠٥
  - إعداد: معيض بن حسن الحربي
  - إشراف: رضا الملاح
  - العام الجامعي: ١٤٢٩ / ١٤٣٠هـ
- القرار الإداري المعدوم ..... ٢٣١
  - إعداد: بدر بن عبد الله المطرودي
  - إشراف: د. مصطفى الباز
  - العام الجامعي: ١٤٢٩ / ١٤٣٠هـ

## كلمة رئيس لجنة ملخصات الأبحاث القضائية

الحمد لله رب العالمين وصلى الله وسلم وبارك على نبينا مُحَمَّد وعلى آله وصحبه  
ومن اتبعه بإحسان إلى يوم الدين، أما بعد:

فهذا هو العدد الرابع عشر من سلسلة ملخصات الأبحاث القضائية ، والتي  
حرصنا فيها على تسهيل الانتفاع بالبحوث التكميلية ورسائل الدكتوراه لقسمي (السياسة  
الشرعية ، والفقہ المقارن) في مكتبة المعهد العالي للقضاء ، وذلك بتلخيصها تسهيلاً  
للانتفاع بها وإيصالها إلى المستفيدين بأكبر قدر ممكن.

وقد أخذت اللجنة في التلخيص منهجا حرصت فيه أن يقدم زبدة البحث بما  
يفيد المختص و الباحث والقارئ.

وقد وصل عدد البحوث الملخصة في الأعداد السابقة (٨١) بحثا ملخصا.  
أسأل الله تعالى بمنه وكرمه أن يبارك لنا في هذا المشروع ويعيننا على إنجازه بجميع  
مراحلہ على أكمل حال وأن يجعله خالصا لوجهه الكريم ، وأن يحقق فيه الأجر والنفع  
للجميع.

كما أسأله سبحانه أن يجزي بالخير الوفير القائمين على هذا العمل ، ومن بادروا  
بطباعة هذه السلسلة وإخراجها ونشرها. آمين آمين آمين.

وصلى الله على نبينا مُحَمَّد وعلى آله وصحبه أجمعين.

كتبه /

رئيس لجنة ملخصات الأبحاث القضائية

د. عبدالعزيز بن سليمان بن علي الغسلان

٢ / ٣ / ١٤٣٧ هـ



جمعية رائدة محليا وعالميا في مجال القضاء.

رؤيتنا

رسالتنا

جمعية علمية قضائية سعودية رائدة تستهدف التميز في تقديم الاستشارات والدورات والدراسات والبحوث العلمية التطبيقية في المجالات القضائية من خلال أنشطتها ومشاريعها مع بناء علاقات إيجابية.

أهدافنا

١. تقديم الدراسات التي تجلّي تميز القضاء الإسلامي وأصوله وقواعده وتطبيقاته وأبرز جوانب العدالة فيه، والإجابة عن ما يثار حوله من شبهات.
٢. العناية بالتراث القضائي الإسلامي تحقيقا ودراسة ونشرا ورصدا، بما في ذلك الرسائل العلمية في الأقضية وما يتعلق بها.
٣. دراسة ماله علاقة بالقضاء من النوازل والحوادث والقضايا المعاصرة.
٤. تقديم المشورة العلمية في مجال التخصص.
٥. التنسيق بين المتخصصين من القضاة والمحامين والباحثين في الشؤون العلمية القضائية، ومد الجسور بينهم وبين الجهات العلمية والإعلامية ونحوها.
٦. تيسير تبادل النتاج العلمي في مجال اهتمامات الجمعية بين الجهات والأفراد ذوي الاهتمام داخل المملكة وخارجها.
٧. تطوير الأداء العلمي والعملية لأعضاء الجمعية.
٨. تحقيق التواصل العلمي بين أعضاء الجمعية.
٩. المشاركة الفاعلة في الجهود المبذولة لتطوير القضاء وما يتصل به من الجوانب العلمية والعملية.
١٠. تدعيم مفاهيم ومبادئ الاستقلال القضائي، وسيادة الشريعة الإسلامية والأنظمة المرعية، والأخلاقيات المهنية والأداء القضائي، وتيسير ممارسة الأفراد لحق التقاضي، وتوعيتهم بمبادئ وأداء مرفق القضاء.
١١. نقل العلوم والمهارات القضائية في المملكة إلى العالم للتعريف بها.

## قائمة بأسماء البحوث الملخصة في الأعداد السابقة

م	الملخص	العدد	الباحث	المشرف	العام الجامعي
١	المحكمة العليا في نظام القضاء	الأول	عثمان بن صالح السبيعي	د.رضا متولي وهدان	١٤٢٩هـ - ١٤٣٠هـ
٢	الاختصاص المكاني في رفع الدعوى	الأول	بندر بن عبد العزيز العرفج	د.ناصر بن محمد الجوفان	١٤٢٥هـ - ١٤٢٦هـ
٣	حصانة القاضي	الأول	سلمان بن فوزان الفوزان	د.محمود حجازي	١٤٢٩هـ
٤	الصلح القضائي وتطبيقاته في المحاكم السعودية	الأول	عبد الله بن سعد القحطاني	د. يوسف بن عبد الله الشبيلي	١٤٢٧هـ - ١٤٢٨هـ
٥	السوابق القضائية	الأول	شيخين بن محمد العبدلي	د. خالد الوديناني	١٤٢٦هـ - ١٤٢٧هـ
٦	إجراءات الإثبات بالشهادة في نظام الإجراءات الجزائية	الأول	منصور بن محمد الهنيدي	د.فيصل الرميان	١٤٢٤هـ - ١٤٢٥هـ
٧	الطعن بالإنتكار في المحررات في نظام المرافعات	الأول	صالح بن عبد الله المحسين	د.عارف العلي	١٤٢٩هـ - ١٤٣٠هـ
٨	أحكام غير المكلفين في نظام المرفعات الشرعية	الأول	عبد الله بن حمود الغفيص	د. ناصر بن محمد الجوفان	١٤٢٩هـ - ١٤٣٠هـ
٩	أحكام تشريح جثة الأدمي وتطبيقاته القضائية	الأول	نايف بن سعد الشنفي	د. خالد العجلان	١٤٢٥هـ - ١٤٢٦هـ
١٠	ولاية كاتب العدل في توثيق العقود	الأول	فيصل بن عبد الرحمن العصفور	د. عبد الكريم الصايغ	١٤٢٨هـ
١١	المنع من السفر	الأول	إسحاق بن إبراهيم الحصين	د.فيصل الرميان	١٤٢٨هـ - ١٤٢٩هـ
١٢	الحبس التعويضي	الأول	عبد السلام بن سليمان الصنغ	د. يوسف الخضير	١٤٢٥هـ - ١٤٢٦هـ
١٣	جريمة تعاطي المخدرات وعقوبتها	الأول	لؤي بن عبد الله	د. سعود بن	١٤٢٧هـ

١٤٢٨هـ	مُجَدَّ البشَر	الخليوي			
--	أ.د. عبد الله بن إبراهيم الطريقي	إبراهيم بن يحيى الجهيمي	الأول	إشراف الجهة القضائية على تنفيذ العقوبات القضائية	١٤
--	د. ناصر الجوفان	إبراهيم بن صالح الأطرم	الأول	المحكم في نظام التحكيم السعودي	١٥
--	د. ناصر الجوفان	مُجَدَّ بن علي الدوسري	الثاني	الإدخال والتدخل في نظام المرافعات الشرعية	١٦
--	أ.د. عبدالله بن إبراهيم الطريقي	مُجَدَّ بن رزق الله بن مُجَدَّ السلمي	الثاني	أحكام جريمة المعاكسة في النظام السعودي	١٧
--	د. عارف بن صالح العلي	ضاحي بن علي بن سعود العثمان	الثاني	تعدد درجات التقاضي	١٨
--	د. حمزة بوستان حمزة	عبدالرحمن بن عبدالإله الدوسري	الثاني	الخبر ندبه ومسؤولياته وحقوقه في نظام المرافعات الشرعية	١٩
--	د. ناصر بن مُجَدَّ الجوفان	عبدالرحيم بن إبراهيم المحيذيف	الثاني	دعوى الإعسار في الفقه والنظام السعودي	٢٠
--	د. سعود بن مُجَدَّ البشر	حسن بن هندي بن مُجَدَّ الهندي العماري	الثاني	حسن النية وأثره في العقوبة التعزيرية	٢١
--	د. رضامتولي وهدان	حسن بن رجب بن حسن الزهراني	الثاني	إثبات جرائم تقنية المعلومات	٢٢
--	د. عبدالرحمن السند	عبدالله بن صالح اللحيدان	الثاني	الإثبات الرقمي	٢٣
--	د. رضامتولي وهدان	فارس بن لاحق بن مزيد السلمي	الثاني	أحكام التظهير التأميني	٢٤
--	د. رضامتولي وهدان	عبدالرحمن بن محيسن بن عبدالرحمن المحيسن	الثاني	أحكام رأس مال الشركة المساهمة	٢٥
--	د. يوسف الخنضي	مهدي بن عماش سليمان الشمري	الثاني	الجريمة الصحفية وعقوبتها	٢٦
--	د. فيصل بن زميان الرميان	عبدالرحمن بن حمد بن إبراهيم الجنيدل	الثاني	مواعيد إجراءات الإثبات في نظام المرافعات الشرعية	٢٧

٢٨	تحريك القضاء للدعوى الجنائية في الفقه والنظام	الثالث	مشعل بن زايد بن مفوز الشمري	أ. د. مدني عبد الرحمن تاج الدين	١٤٣١- ١٤٣٢هـ
٢٩	الأحكام الفقهية لخدمات المكاتب العقارية	الثالث	زياد بن عبدالمحسن بن محمد العجيان	أ. د. خالد بن زيد الوذيناني	١٤٢٨هـ
٣٠	البريد الإلكتروني ضوابطه، وحجتيه	الثالث	عبدالله بن سعد الريبيك	أ. د. عبدالرحمن بن عبداهلل السند	١٤٢٨- ١٤٢٩هـ
٣١	المساهمة في الجرائم المعلوماتية المتعلقة بالاعتداء الشخصي	الثالث	أشرف بن عبدالله الضحوي	د. رضا الملاح	١٤٢٨- ١٤٢٩هـ
٣٢	المسؤولية الجنائية في الجرائم العالمية تجاه القضاء	الثالث	سليمان بن إبراهيم بن عبد الرحمن الفعيم	د. علي بن راشد الديبان	١٤٢٨- ١٤٢٩هـ
٣٣	الستر في الجرائم	الرابع	علي بن عبد العزيز بن علي الرومي	د. عبد الكريم الصايغ	١٤٢٨هـ
٣٤	ضمانات التحقيق الجنائي مع المرأة قضاء تنفيذ	الرابع	عبد الله بن عبد العزیز الشتوي	د. فيصل الرميان	١٤٢٧- ١٤٢٨هـ
٣٥	قضاء التنفيذ	الرابع	يوسف بن عبد الرحمن البديوي	د. ناصر بن مُحَمَّد الجوفان	١٤٢٨- ١٤٢٩هـ
٣٦	الضوابط الفقهية في النفقات مع تطبيقات قضائية	الرابع	عبد العزيز بن عبد الله المقبل	د. صالح اللحيدان	١٤٢٤هـ
٣٧	سلطة الدولة في إبعاد الأجانب	الرابع	ماجد بن أحمد أبو زهير	د. سعود البشر	١٤٣٢- ١٤٣٣هـ
٣٨	أحكام بيع المزايمة في الفقه الإسلامي	الخامس	خالد بن عبدالعزيز السعيد	د. عبدالله بن منصور الغفيل	
٣٩	أحكام إصدار الأوامر القضائية	الخامس	مساعدة بن مُحَمَّد بن مبارك الجوفان	د. فيصل بن رميان الرميان	
٤٠	الاستيقاف	الخامس	نواف بن عبدالرحمن السويلمي العنزي	د. هاني الطهراوي	
٤١	تصرفات القاضي وأحكامه النيابة	الخامس	إبراهيم بن مُحَمَّد بن	أ. د. /	

	عبدالله الفالح سلامة المزيني	عبد الرحمن بن		وتطبيقاتها القضائية	
٤٢	أحمد بن مُجَّد الجوير خليل الظاهر	د. خالد بن	الخامس	خطأ الإدارة في تنفيذ العقد الإداري	
٤٣	عبد العزيز بن حمود الفوزان	د. فيصل الرميان	السادس	نظام الأئمة والمؤذنين	١٤٢٧هـ
٤٤	فارس بن أحمد الشهري	د. فيصل الرميان	السادس	أحكام التظلم الإداري	١٤٢٦هـ
٤٥	سامي بن مسعد المطيري	د. سعد بن عمر الخراشي	السادس	أحكام المحاصة	١٤٢٣- ١٤٢٤هـ
٤٦	عبد العزيز بن سليمان العيد	د. ناصر الجوفان	السادس	اختصاص الغير في نظام المرافعات الشرعية	١٤٢٢هـ
٤٧	عبد العزيز بن مُجَّد عبد الباقي	د. يوسف الشبيلي	السادس	القواعد الفقهية في صيغ العقود وتطبيقاتها	١٤٢٦- ١٤٢٧هـ
٤٨	عبد الله بن مُجَّد عبد الله الرشود	د. رضا بن متولي وهدان	السابع	السببية الجنائية	١٤٢٥- ١٤٢٦هـ
٤٩	عبد الله بن سعد الدوسري	د. يوسف بن عبد الله الشبيلي	السابع	آثار القدرة على دفع الجناية وتطبيقاتها القضائية	١٤٢٦- ١٤٢٧هـ
٥٠	خالد بن سليمان الحمد الحويش	أ.د. سعود بن مُجَّد البشر	السابع	العاهات النفسية وأثرها في المسؤولية الجنائية	١٤٢٥هـ
٥١	عثمان بن سعدي بن خليف الشمري	د. رضا متولي وهدان	السابع	أحكام جريمة الاتفاق الجنائي	١٤٢٤هـ
٥٢	ماجد بن مُجَّد القشيري الشهري	د. يوسف الخضير	السابع	أحكام جريمة الكسب غير المشروع	١٤٢٣هـ
٥٣	عبدالله بن عبدالعزيز بن فهد العجلان	أ.د. مُجَّد الحسيني	الثامن	التحقيق الإداري	١٤٢٥- ١٤٢٦هـ

	الشعراوي				
٥٤	الدفع الإدارية وتطبيقاتها القضائية من محاكم ديوان المظالم	الثامن	عبدالله بن علي عبدالرحمن العليان	د. مُجَد مصيلحي	١٤٢٣هـ
٥٥	القيود على جهة الإدارة في العقود الإدارية	الثامن	يحيى بن أحمد بن مُجَد عبيد	د. خالد بن خليل الظاهر	١٤٢٨- ١٤٢٧هـ
٥٦	العرف الإداري وتطبيقاته في النظام الإداري السعودي	الثامن	عبد اللطيف بن عوض مُجَد القرني	د.عبد الكريم الصايغ	١٤٢٥هـ
٥٧	الدفع في نظام المرافعات الشرعية	التاسع	فهد بن عبد العزيز اليحيى	د. ناصر بن مُجَد الجوفان	١٤٢٤- ١٤٢٥هـ
٥٨	العرف التجاري وأثره في المعاملات التجارية السعودية	التاسع	داود بن مُجَد بن عبد الله بن دواد	د. ناصر بن مُجَد الجوفان	١٤٢٤هـ
٥٩	البيانات الشكلية وعيوبها في السند الأمير	التاسع	عبد الرحمن بن عبد الله الرومهي	د. عبد الكريم الصايغ	١٤٢٥هـ
٦٠	القروض المصرفية المتبادلة وتطبيقاتها المعاصرة		عبد اللطيف بن عوض مُجَد القرني	د.عبد الكريم الصايغ	١٤٢٦-١٤٢٧
٦١	القواعد الفقهية المتعلقة بدعوى الضمان وعوارضه وموانعه	التاسع	مُجَد بن سالم المري	د. عبد الله بن ناصر السلمي	١٤٢٣-١٤٢٤ هـ
٦٢	المواعيد الإجرائية في القضاء المستعجل والحراسة القضائية	التاسع	مُجَد بن عبد العزيز الخضيري	د. ناصر بن مُجَد الجوفان	١٤٢٤- ١٤٢٥هـ

١٤٢٣هـ	د. يوسف الخصير	منصور بن تركي المطيري	التاسع	أحكام الشركات المهنية	٦٣
١٤٢٧هـ	د. عبد الكريم الصايغ	ماجد بن حسن بن سليمان المشيقح	العاشر	التحريض على الجرائم التعزيرية المنظمة	٦٤
١٤٣٠هـ	د. وليد التويجري	نايف بن إبراهيم بن حمد المسعد	العاشر	التحكيم بواسطة الإنترنت	٦٥
١٤٢٤هـ	د. خالد بن زيد الوديناني	يحيى بن حمد بن بطي النعيمي	العاشر	القواعد الفقهية المتعلقة بتكوين الضمان	٦٦
١٤٣٠هـ	د. فيصل الرميان	عبد الله بن عبد العزیز بن مُجَدِّد الفحام	العاشر	حجية التوقيع الالكتروني في الإثبات	٦٧
١٤٢٤هـ ١٤٢٥هـ	عبدالعزیز بن عبدالله آل الشيخ	أحمد بن عبدالعزيز شبيب	العدد الحادي عشر	الشرط المتقدم على العقد	٦٨
١٤٢٥هـ ١٤٢٦هـ	سعود بن مُجَدِّد البشر	بندر بن سعد العريفي	العدد الحادي عشر	تحويل الملكية العامة إلى الخاصة	٦٩
١٤٢٣هـ ١٤٢٤هـ	د. يوسف بن عبدالله الخصير	فهد بن عبدالله العبيدي	العدد الحادي عشر	فسخ العقد التجاري	٧٠
١٤٢٤هـ ١٤٢٥هـ	د. سعود بن مُجَدِّد البشر	ماجد بن عبد الله المشوح	العدد الحادي عشر	ملكية الوحدات العقارية	٧١
١٤٢٣هـ ١٤٢٤هـ	د. مُجَدِّد الحسيني مصيلحي	مُجَدِّد بن عبد الرحمن المهنا	العدد الثاني عشر	التدابير الاحترازية	٧٢

١٤٢٤هـ ١٤٢٥هـ	د. ناصر بن محمد الجوفان	محمد بن عبد العزيز الخصيري	العدد الثاني عشر	المواعيد الإجرائية في القضاء المستعجل والحراسة القضائية وحجة الاستحكام وتنحي القضاة في نظام المرافعات الشرعية	٧٣
١٤٢٤هـ ١٤٢٥هـ	د. رضا متولي وهدان	وليد بن محمد الصمعياني	العدد الثاني عشر	تنفيذ الأحكام الإدارية	٧٤
١٤٣٠هـ	د. سليمان التركي	عبد المجيد بن محمد الصالح	العدد الثاني عشر	ضوابط الحكم بالعرف المصرفي	٧٥
١٤٢٥هـ ١٤٢٤هـ	د. حمزة بستان حمزة	راشد بن شهيل القعود	العدد الثاني عشر	فهم النصوص	٧٦
١٤٣٠هـ ١٤٣١هـ	د. خالد بن خليل الظاهر	ياسر بن خلف المطيري	العدد الثالث عشر	العلم اليقيني بالقرار الإداري	٧٧
١٤٢٨هـ	د. محمود حجازي	خالد بن عبد الله الشمراي	العدد الثالث عشر	الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية	٧٨
١٤٢٩هـ ١٤٣٠هـ	د. خالد بن خليل الظاهر	أحمد بن عبد الله الناصر	العدد الثالث عشر	المساواة بين المتنافسين في العقود الإدارية	٧٩
١٤٣٠هـ ١٤٣١هـ	د. هاني بن علي الطهراوي	سعد بن عثمان الماضي	العدد الثالث عشر	امتناع الإدارة عن تنفيذ أحكام القضاء الإداري	٨٠
١٤٣٠هـ ١٤٢٩هـ	د. خالد بن خليل الظاهر	حمود بن دخيل الحيديان	العدد الثالث عشر	تعويض الإدارة عن المماطلة في تنفيذ العقود الإدارية	٨١

ملخص بحث

القرار الإداري المستمر وأثاره في الفقه والنظام

(دراسة مقارنة)

إعداد

محمد بن عبدالله بن محمد الملحم

المشرف

د. هاني بن علي الطهراوي

1430 هـ - 1431 هـ

البحث قبل التلخيص بالمقدمة والفهارس بحجم (A4) 160

البحث قبل التلخيص بدون المقدمة والفهارس بحجم (A4) 133

البحث بعد التلخيص بحجم (A4) 50

إعداد

لجنة ملخصات الأبحاث القضائية

بالجمعية العلمية السعودية (قضاء)

## الخطة العامة للبحث:

يتكون هذا البحث من تمهيد، وأربعة فصول، وخاتمة، وفهارس.

التمهيد: ويشتمل على مبحثين:

المبحث الأول: مفهوم القرارات الإدارية وخصائصها. وفيه أربعة مطالب:

المطلب الأول: التعريف بالقرار في اللغة، والفقهاء، والنظام.

المطلب الثاني: التعريف بالإدارة في اللغة والفقهاء، والنظام.

المطلب الثالث: تعريف القرار الإداري في الفقهاء، والنظام، وينقسم إلى فرعين:

الفرع الأول: القرار الإداري في الاصطلاح الفقهي.

الفرع الثاني: القرار الإداري في النظام.

المطلب الرابع: خصائص القرار الإداري

المبحث الثاني: أنواع القرارات الإدارية.

الفصل الأول: ماهية القرار الإداري المستمرويتضمن خمسة مباحث:

المبحث الأول: مفهوم القرار الإداري المستمر في الفقهاء والنظام.

المبحث الثاني: أنواع القرار الإداري المستمر.

المبحث الثالث: نطاق القرار الإداري المستمر.

المبحث الرابع: تمييز القرار الإداري المستمر عما يشبهه به، وفيه ثلاثة مطالب:

المطلب الأول: التمييز بين القرار المستمر والتدابير الداخلية.

المطلب الثاني: التمييز بين القرار المستمر والمنشورات والتعاميم.

المطلب الثالث: التمييز بين القرار المستمر والأعمال التحضيرية.

- المبحث الخامس: علاقة القرار الإداري المستمر بالسلطة التقديرية.
- الفصل الثاني: آثار القرار الإداري المستمرويشتمل على أربعة مباحث:
- المبحث الأول: تجدد الأثر النظامي.
- المبحث الثاني: المسؤولية الجنائية عن القرار الإداري المستمر.
- المبحث الثالث: المسؤولية التأديبية عن القرار الإداري المستمر.
- المبحث الرابع: التعويض عن القرار الإداري المستمر في الفقه والنظام ،  
وينقسم إلى مطلبين:
- المطلب الأول: المسؤولية على أساس الخطأ، وفيه ثلاثة فروع:
- الفرع الأول: ركن الخطأ.
- الفرع الثاني: ركن الضرر.
- الفرع الثالث: علاقة السببية بين الخطأ والضرر.
- المطلب الثاني: المسؤولية على أساس المخاطر عن القرار الإداري المستمر.
- الفصل الثالث: الطعن في القرار الإداري المستمرويشتمل على خمسة مباحث:
- المبحث الأول: مفهوم الطعن في القرار الإداري المستمر في الفقه والنظام.
- المبحث الثاني: إجراءات الطعن في القرار الإداري المستمر.
- المبحث الثالث: الحكم في القرار الإداري المستمر.
- المبحث الرابع: آثار الحكم في القرار الإداري المستمر.

المبحث الخامس: كيفية تنفيذ حكم إلغاء القرار الإداري المستمر.  
الفصل الرابع: تطبيقات القرار الإداري المستمر في الفقه والنظام. ويحتوي على  
سنة مباحث:

المبحث الأول: قرار المنع من السفر.

المبحث الثاني: رفض تنفيذ الأحكام القضائية.

المبحث الثالث: المنع من التصرف والانتفاع بالمتلكات.

المبحث الرابع: شطب الأسماء من السجلات والقوائم.

المبحث الخامس: المطالبات المالية

المبحث السادس: رفض التراخيص.

الخاتمة. وتتضمن أهم النتائج والتوصيات.

المصادر

الفهارس.

### التمهيد ويشتمل على مبحثين:

المبحث الأول: مفهوم القرارات الإدارية وخصائصها. وفيه أربعة مطالب:  
 المطلب الأول: التعريف بالقرار في اللغة، والفقه، والنظام.  
 القرار لغة: بفتح القاف والراء، ما قُرَّ فيه، والقرار في المكان الاستقرار فيه  
 وقررت الشيء جعله في قراره وقرر عند الخبر حتى استقر، وقرر غيره أي  
 حمله بالحق حتى أقر به وأقر دخل فيه.

أما في الاصطلاح الفقهي، القرار المعتر شرعا بأنه: الخيار الأبرأ للذمة.  
 والقرار في مصطلح أهل النظام: في الأساس الحكم الذي يصدر من الهيئات  
 القضائية العليا، كمحكمة الاستئناف ثم تغيير العرف القانوني فأصبح ما  
 يصدر من الهيئات القضائية يسمى (حكم) وأصبح ما يصدر من السلطات  
 الإدارية يسمى (قرار). ومن المعلوم أن المنظمين لم يهتموا بمصطلح القرار  
 بشكله المفرد، وإنما اهتموا بمصطلح القرار الإداري مركبًا.

المطلب الثاني: التعريف بالإدارة في اللغة والفقه، والنظام  
 الإدارة في اللغة: أدار إدارة الشيء: دار. وأدار الشيء: تعاطاه. وأدار الأمر:  
 أحاط به. وأداره عليه: حاول إلزامه إياه. وأداره عن حقه: طلب منه أن  
 يتركه وصرف عنه. والإدارة: الاسم والمصدر: أدار.

وفي الاصطلاح الفقهي: لم يعرف الفقهاء مصطلح (الإدارة) وإنما ذكره  
 ضمن أحكامهم وآرائهم الفقهية في بعض المسائل، ومن ذلك:

فالناظر يرى أن الفقهاء استعملوا هذا المصطلح في عدة مواضع، والجامع بينها استعمالها في تولي شؤون مال وأعمال، فالوصي يتولى مال الصبي وأعماله، والناظر يتولى شؤون الموقوف والقيام عليه، وقائد الجيش يتولى أعمال المعارك وشؤونها، وما ذكر هنا إنما هو على سبيل المثال لا الحصر. أما أهل النظام التعريف المناسب أن الإدارة: عملية تنظيمية تستخدم الموارد لتحقيق أهداف محددة على أفضل وجه.

المطلب الثالث : تعريف القرار الإداري في الفقه، والنظام

الفرع الأول: القرار الإداري في الاصطلاح الفقهي : تصرف شرعي صادر من الإمام أو من ينوب عنه بصفته رئيساً للجهات الإدارية المختلفة التي ترعى شؤون الفرد والجماعة في الدولة-السلطة التنفيذية-ويقصد بهذا التصرف إحداث تغيير في المصالح المشروعة للفرد أو للجماعة وذلك إما بإنشاء مصلحة أو تعديلها أو إلغائها.

الفرع الثاني: القرار الإداري في النظام.

عرف ديوان المظالم القرار الإداري بأن:(القرار الإداري في حقيقته يتمثل في إفصاح جهة الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى النظام) مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام 1427هـ، ديوان المظالم، الرياض، في القضية رقم 3/297/ق لعام 1426هـ، ص: 349..

ويمكن القول بأن الفقه الحديث يكاد يجمع على تعريف القرار الإداري بأنه: تعبير جهة الإدارة عن إرادتها الملزمة إيجاباً أو سلباً بقصد إحداث أثر قانوني معين).

المطلب الرابع : خصائص القرار الإداري

أولاً: القرار الإداري عمل قانوني نهائي بإرادة الإدارة المنفردة:

أول ما يتميز به القرار الإداري أنه عمل قانوني والعمل القانوني هو عبارة عن تعبير عن الإدارة بقصد ترتيب أثر قانوني معين، وهذا الأثر قد يتمثل في إنشاء مركز قانوني عام أو شخصي أو تعديله أو إلغائه.

ومن ناحية أخرى، فإن القرار الإداري عمل قانوني نهائي، ويقصد بنهائية القرار أن يكون قد صدر من السلطة المختصة بإصداره قانونياً دون أن يكون بحاجة إلى تصديق أو اعتماد من سلطة إدارية أعلى. وعلى ذلك فإن الأعمال القانونية غير النهائية الصادرة من الإدارة لا تعتبر قرارات إدارية نهائية.

ومن الناحية الثالثة، يتميز القرار الإداري بأنه عمل قانوني نهائي يصدر بالإرادة المنفردة للإدارة.

وترتيباً على ذلك، لا يجوز الطعن بالإلغاء في العقود الإدارية، لأن الطعن بالإلغاء ينصب فقط على القرار الإداري، ولكن يجوز الطعن في العقد الإداري عن طريق دعوى القضاء الكامل.

ثانياً: القرار الإداري يصدر عن الإدارة باعتبارها سلطة إدارية وطنية:

اشتراط كون القرار الإداري يصدر من سلطة إدارية يؤدي إلى وجوب استبعاد أعمال السلطة التنظيمية وأعمال السلطة القضائية من عداد القرارات الإدارية، ومن ثم لا يجوز الطعن بالإلغاء في أعمال هاتين السلطتين كأصل عام.

واستثناء من ذلك الأصل العام، يجوز الطعن بالإلغاء أمام القضاء الإداري في القرارات الإدارية الصادرة من البرلمان فيما يتعلق بشئون الموظفين الإداريين، أو القرارات الصادرة من رؤساء المحاكم فيما يتعلق بشئون الموظفين الإداريين، حيث إن هذه القرارات وتلك لا علاقة لها بالوظيفة التشريعية أو القضائية.

وأخيراً فإن اعتبار القرار الإداري صادراً من سلطة وطنية يؤدي عدم جواز الطعن بالإلغاء ضد القرارات الصادرة من سلطة أجنبية أمام القضاء الإداري المقارن والسعودي أما بالنسبة للقرارات التي تصدر من جهات إدارية سعودية تعمل في الخارج، كالقرارات الصادرة من السفراء وتتعلق بالموظفين الذين يعملون في السفارة فإنه ينبغي التفرقة بين حالتين:

الأولى: إذا كان مصدر سلطة السفير في إصدار القرار هو القانون الأجنبي، فلا يخضع هذا القرار لرقابة القضاء الإداري السعودي.

الثانية: إذا كان السفير يستند في إصدار القرار إلى النظام السعودي، ففي هذه الحالة يخضع مثل هذا القرار لرقابة القضاء الإداري السعودي، وهذه التفرقة يأخذ بها القضاء الإداري في السعودية .



ثالثا: القرار الإداري يرتب آثارا قانونية معينة: وأخيرا فان القرار الإداري يتميز بأنه يرتب آثارا قانونية معينة، فإذا لم يكن للقرار الإداري أثر قانوني ما، فانه يدخل في نطاق الأعمال المادية وليس الأعمال القانونية.

## المبحث الثاني : أنواع القرارات الإدارية

أولاً: القرارات الإدارية من حيث تكوينها. تنقسم القرارات من حيث تكوينها إلى قرارات بسيطة وقرارات مركبة.

والقرارات البسيطة تتميز بكيان مستقل، وتستند إلى عملية قانونية واحدة كالقرار الصادر بتعيين أحد الموظفين أو ترقية أو إنهاء خدمته.

أما القرارات المركبة فهي التي تتكون من مجموعة من العمليات القانونية تتم على مراحل مستقلة، ومن أوضح الأمثلة عليها القرار الصادر بالقبول في الكلية، حيث جاء في أحد أحكام ديوان المظالم ما نصه: (وأما ما ذكره من وجود تعميم نائب الوزير بقبول ابنه؛ فإن قرار القبول وإن كان من اختصاص وزارة الدفاع أو من يفوضه إلا أنه ليس قراراً بسيطاً يصدر بالقبول مباشرة منه ولكنه قرار مركب من عدة قرارات متلاحقة ومرتبطة ببعضها ويتعين أن تصدر في كل مرحلة من المراحل ليتوجه في النهاية قرار الوزير بالقبول وتبدأ هذه القرارات بقرار فتح باب القبول وتحديد مدته ثم القرار بالقبول المبدئي للمتقدمين واستبعاد من لم تتوفر فيه الشروط...، وإن قبول المتقدم في أي مرحلة من هذه المراحل لا يعني إلزام الوزارة بالقبول النهائي؛ لأن القرار النهائي بالقبول هو نتاج هذه القرارات ) مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية، رقم القضية 1/3233/ق لعام 1426هـ، ص: 1310..

ثانياً: القرارات الإدارية من حيث الرقابة القضائية.

استقر الفقه الإداري والقضاء على تسميتها بأعمال السيادة، وتعتبر أعمال السيادة هي الاستثناء الوحيد من مبدأ المشروعية وهذه الأعمال من أخطر ما تتميز به الإدارة لأنها تسمح لها بإصدار قرارات إدارية لا تُسال عنها أمام أي جهة قضائية، أي أن عمل الإدارة يكون حصينا ضد أي عمل قضائي سواء بالإلغاء أو بالتعويض.

أما المنظم السعودي فقد نص في المادة الرابعة عشر من نظام ديوان المظالم الصادر في 1428/9/19هـ على أنه (لا يجوز لمحاكم ديوان المظالم النظر في الدعاوى المتعلقة بأعمال السيادة

، و يمكن القول أن المرجع لتحديد ما إذا كان عمل ما يعد من أعمال السيادة أم من الأعمال الإدارية هو القضاء، والجدير بالذكر أن الشريعة الإسلامية لا تعترف بهذه النظرية، وذلك لأن الإسلام يقوم على مبدأ خضوع الحكام والمحكومين لأحكام الشريعة الإسلامية دون تفريق وهذا الخضوع يقتضي خضوع الجميع للرقابة بأنواعها المختلفة شعبية وإدارية. ثالثاً: القرارات الإدارية من حيث مداها وعموميتها.

تنقسم القرارات الإدارية من حيث مداها وعموميتها إلى نوعين من القرارات، قرارات فردية وقرارات تنظيمية.

والقرار الفردي هو القرار الذي يتعلق بفرد أو مجموعة من الأفراد محددین بذواتهم، أو بواقعة معينة.

أما القرارات التنظيمية والتي تسمى باللوائح فهي تلك القرارات الصادرة من السلطة التنفيذية والتي تتضمن قواعد عامة محددة وملزمة وتطبق على عدد غير محدد سلفاً من الأفراد ، وهذه القرارات التنظيمية أو اللوائح على أنواع متعددة، منها: اللوائح المستقلة، واللوائح التنفيذية، واللوائح التفويضية، ولوائح الضرورة.

وتخضع اللوائح لنوعين من الرقابة، رقابة قضائية ويختص بها ديوان المظالم - المحكمة الإدارية- عندما يثار الأمر في منازعة مطروحة أمامه بالإلغاء أو التعويض وتمارس هذه الرقابة عندما تحتوي اللائحة نصاً أو أكثر يتضمن مخالفة لأحد الأنظمة المعمول بها المادة الثالثة عشر من نظام ديوان المظالم الصادر في 1428/9/19 هـ. ورقابة دستورية وتختص بها المحكمة الدستورية - في الدول التي يوجد بها هذا النوع من المحاكم وهذا النوع من الرقابة لم يطبق في المملكة العربية السعودية - وتختص المحكمة الدستورية بالرقابة على دستورية القوانين واللوائح، وهذه الرقابة لا تمارس إلا إذا خالفت اللائحة نصاً في الدستور، واختصاص المحكمة الدستورية يشمل كل القوانين وكل اللوائح أيّاً كانت السلطة التي أصدرت اللائحة.

رابعاً: القرارات الإدارية من حيث آثارها. تنقسم القرارات الإدارية من حيث آثارها إلى قرارات منشئة، وقرارات كاشفة.

والأصل العام أن تكون القرارات الإدارية منشئة، وهي التي يترتب عليها إنشاء أو تعديل أو إنهاء خدمة أحد الموظفين.

أما القرارات الكاشفة، فهي تلك القرارات التي يقتصر أثرها على إثبات حالة موجودة من قبل، وتحقق أثارها النظامية.

وذهب البعض إلى تقسيم القرارات الإدارية من حيث امتداد أثرها القانوني إلى ثلاثة فئات هي: القرارات الفورية والقرارات الوقتية والقرارات المستمرة. فالقرارات الفورية هي تلك القرارات التي ترتب أثرها القانوني دفعة واحدة ولا يتجدد بعدها إطلاقاً.

ويقصد بالقرارات الوقتية تلك القرارات التي تحدث أثرها القانوني لمدة معينة. أما القرارات المستمرة فهي تلك القرارات التي تستمر في إنتاج أثرها القانونية فترة زمنية غير محدودة، ويتعين لاكتساب القرار صفة القرار المستمر أن يتوفر فيه شرطان

خامساً: القرارات الإدارية من حيث وجودها النظامي.

تنقسم القرارات الإدارية من حيث وجودها النظامي إلى قرارات صريحة وقرارات ضمنية، والقرارات الصريحة هي تلك القرارات التي تصدر من جانب الإدارة، ويعتبر نفاذها من حق الإدارة من تاريخ الإصدار من جانب السلطة المختصة بصفة نهائية، وهذا هو الأصل العام في القرارات الإدارية، كما سلف البيان بالنسبة لأنواع القرارات الإدارية.

أما القرارات الضمنية فهي التي تستنتج من تصرف معين، تحدد الإدارة التنظيمية المدة والنتيجة حسبما نوضح فيما بعد.

أما في المملكة العربية السعودية فإن أول إشارة للقرار الضمني جاءت بصدور نظام ديوان المظالم في عام 1402هـ حيث نصت المادة الثامنة في الفقرة (ب) على أنه: (الدعاوى المقدمة من ذوي الشأن بالطعن في القرارات الإدارية متى كان مرجع الطعن عدم الاختصاص أو وجود عيب في الشكل أو مخالفة النظم واللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة. ويعتبر في حكم القرار الإداري رفض السلطة الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه طبقاً للأنظمة واللوائح) نظام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/51 وتاريخ 1402/7/17هـ، فإن امتنعت الإدارة عن تلبية تظلم قدم إليها فإن هذا يعد قراراً ضمناً بالرفض.

سادساً: القرارات الإدارية من حيث طريقة تنفيذها. تنقسم القرارات الإدارية من حيث طريقة تنفيذها إلى قرارات إدارية أساسية وقرارات إدارية متكررة يومياً.

وغالباً ما يعد هذا التقسيم نوعاً من تقسيم القرارات الإدارية من زاوية الإدارة العامة، وأوضح المقصود بكل نوع من هذه القرارات أولاً ثم أهمية التفرقة بين هذين النوعين من القرارات.

-القرارات الإدارية الأساسية: هي تلك القرارات التي تتخذها القيادة الإدارية في الجهة الإدارية بناءً على دراسات مسبقة وتتعلق بالموضوعات ذات الطبيعة

الهامة لها، وتتصل هذه القرارات في الغالب العم بالأهداف الإستراتيجية للوحدة الإدارية ولذا فإنها لا تتكرر في الحياة اليومية.

-القرارات الإدارية المتكررة يوميًا:القرارات الإدارية اليومية هي القرارات التي تصدر بصفة يومية،وتتكرر في جميع المصالح والوحدات الإدارية،ولا تمس إستراتيجية الوحدة ولا يترتب عليها تغيير في سياسة الوحدة.

ثامنًا: القرار المضاد.

القرار المضاد هو نوع من القرارات الإدارية يصدر من جانب الإدارة بما لها من سلطة ملزمة بمقتضى الأنظمة واللوائح ليحل محل قرار سابق منها بذلك القرار الأول.

ويراعى فيه الأشكال والإجراءات التي ينص عليها في النظام ويظل القرار المضاد منفصلا ومتميزا عن القرار الأول.

ويجب عدم الخلط بين القرار المضاد وقرار سحب القرار الإداري، حيث أن القرار المضاد ينهي آثار قرار سليم، أما السحب فلا يرد إلا على القرارات غير السليمة، كما أن القرار المضاد يقتصر أثره على المستقبل فقط، ويترك جميع الآثار التي تركها القرار الأول دون مساس، أما قرار السحب فإنه ينهي كل آثار القرار المسحوب من تاريخ صدوره بحيث يعتبر القرار كأن لم يكن.

## الفصل الأول

ماهية القرار الإداري المستمر ويتضمن خمسة مباحث:

المبحث الأول: مفهوم القرار الإداري المستمر في الفقه والنظام.

يمكن تعريف القرار الإداري المستمر بأنه: القرار الإداري الذي يستمر في إنتاج آثاره النظامية فترة زمنية غير محددة. فلا يرتب آثارا نظامية مرة واحدة فيكون قرارا عاديا، ولا يكون مقيدا بفترة زمنية محددة فيكون قرارا وقتيا.

المبحث الثاني : أنواع القرار الإداري المستمر

المطلب الأول : القرار الإيجابي المستمر

يطلق على القرار الصريح القرار الإيجابي ، لأن الإدارة قد اتخذت حيال الطلبات المقدمة إليها من الأفراد موقفا إيجابيا أبدت فيه رأيها صراحة سواء بالقبول أو الرفض.

المطلب الثاني: القرار السلبي المستمر

عندما تلتزم الجهة الإدارية الصمت أو السكوت إزاء موقف معين ، ولم تعبر عن إرادتها بوسيلة خارجية أو بأية إشارة يفهم منها اتجاه قصدها، على الرغم من أن المنظم قد ألزمها باتخاذ القرار، أي أن هناك التزاما قانونيا على الإدارة

من قبل المنظم بضرورة التدخل لإصدار القرار، إلا أنها لم تتدخل والتزمت جانب الصمت والسكوت، فامتناع الإدارة عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقا للأنظمة واللوائح، هو جوهر القرار الإداري السلبي، وهذا الأخير يعتبر قرارا مستمرا طالما أن الإدارة مستمرة في امتناعها عن اتخاذ القرار على الرغم من إلزام المنظم لها بإصداره، أي أن اختصاص الإدارة هنا يكون مقيدا وليس تقديريا.

والتعبير عن الإرادة يكون بدلائل ومؤشرات خارجية إيجابية كما هو الحال في القرار الصريح، ويتم بدلائل ومؤشرات سلبية كما هو الحال في القرار الضمني، ولكن مثل هذا التكييف يكون غير مقنع وغير منطقي، لأنه يسوي في الأثر بين التعبير الإيجابي ذي المظهر الخارجي وبين الصمت والسكوت رغم

التناقض البين بينهما، فالكلام ينتج اثر معينا؟

والجواب أن ذلك يتحقق بإرادة النظام فقط، فهو الذي أضفى على السكوت وصف التعبير السلبي وهو الذي جعل منه قرارا إداريا بشروط معينة، ولولا تدخل المنظم بالنص على ذلك وبفرض الشروط الواجب توافرها في هذا السكوت لما أمكننا الاعتراف بوجود قرار إداري هنا، فما هو النص المنظم للقرار الإداري السلبي؟

والجواب: أنه يلاحظ في هذا الصدد أن المادة (13/ب) من نظام ديوان المظالم نصت على انه: (يعتبر في حكم القرار الإداري رفض السلطة الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليه اتخاذه طبقا للأنظمة

واللوائح) نظام ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/78 وتاريخ 1428/9/19هـ..

ويثور التساؤل هنا عن موقف الفقه الإسلامي من نظرية السكوت ودلالة الحال؟ وبماذا تعبر؟ وحتى يزال هذا التساؤل أقول:

السكوت لغةً: خلاف النطق. وهما مصدران، يقال: سكت سكوتاً وسكاتاً، صمت وانقطع عن الكلام. والاسم: السكّنة والسكّنة والدلالة في اللغة: ما يقتضيه اللفظ عند إطلاقه. والدليل هو: المرشد والكاشف.

والحال في اللغة: الوقت الذي أنت فيه. وحال الشيء: صفته. وحال الإنسان: ما يختص به من أموره المتغيرة الحسية والمعنوية.

أما السكوت في الاصطلاح الشرعي: فإن الفقهاء - رحمهم الله - تحدثوا عن قواعد ونظريات تندرج تحتها جزئيات تأخذ حكم القاعدة، وفيما سبق تناولت سكوت الإدارة عن قرار كان من الواجب عليها اتخاذه عند القانونيين والذين أطلقوا عليه اسم (القرار السليبي المستمر)، أما الفقهاء - رحمهم الله - فقد تحدثوا عن السكوت ووضعوا له قاعدة شهيرة وهي: (لا ينسب إلى ساكت قول)،

التعريف المناسب للسكوت لا بد أن يكون حاوياً لمجال التعبير عن الإرادة بشكل عام في العقود وفي جميع التصرفات التي تكون الإرادة أساساً في تكوينها، أو في ترتب الآثار عليها، لذا يمكن أن يعرف السكوت في الفقه

الإسلامي بأنه: الموقف السلبي الذي لا يدل على الإرادة إلا عند الحاجة بدليل.

فالمنظم يتفق تماما مع ما ذهب إليه فقهاء الشريعة من حيث الأصل وهو أنه لا ينسب لساكت قول إلا أن هذا الأصل له مستثنيات والمستثنى النظامي هنا تدخل المنظم بالنص، وهو الذي أضفى على السكوت الإرادة التي تدل على شرط الرضا.

## المبحث الثالث: نطاق القرار الإداري السلبي المستمر

الشرط الأول: وجود التزام قانوني على الإدارة لإصدار قرار إداري معين.

هذا هو الشرط الأول من شروط القرار الإداري السلبي، ويقصد به أن يكون هناك نص نظامي يفرض على الإدارة إصدار القرار، فالإصدار وجوبي وليس للإدارة أي مجال تقديري حياله، ولكن يلاحظ أن التقييد لا يمتد ليشمل مضمون وفحوى القرار الذي تلتزم جهة الإدارة بإصداره، إلا إذا ألزمتها النص النظامي بإصدار القرار وإلزامه كذلك بإصداره على نحو معين، أي يكفي أن يغطي الإلزام عملية إصدار القرار فقط حتى يتوافر الشرط الأول للقرار الإداري السلبي.

وبناءً على ما تقدم فإن القرار الإداري السلبي لا يمكن أن ينشأ إلا بموجب نص يقره.

ويثور في هذا الصدد التساؤل عن طبيعة النص المنشئ للقرار الإداري السلبي، وهل يشترط في هذا المجال أن يتدخل المنظم العادي ويضفي على سكوت الإدارة خلال مدة معينة قيمة قانونية سواء كانت بالقبول أم الرفض؟ أم يكفي أن يتقرر ذلك عن طريق نص لائحي؟ وسوف أوضح الإجابة فيما يلي:

الشرط الثاني: امتناع الإدارة عن إصدار القرار. إذا ثبت امتناع الإدارة عن مباشرة هذا الاختصاص المقيد، فإن هذا الامتناع يعتبر نوعاً من أنواع التعبير

عن الإرادة وإظهارا لعناد الإدارة وعدم انصياعها للنص القانوني الملزم، فالامتناع يفهم منه تمرد الجهة الإدارية على النصوص الواجبة التنفيذ والملزمة لها بضرورة التدخل لإصدار القرار الإداري، ومن ثم فإن الامتناع وإن كان سكوتا إلا أنه يحمل في طياته معنى الثورة والتمرد، وبذلك يكون أبلغ في الدلالة من وسائل التعبير الايجابية الأخرى.

ومن ناحية أخرى فإن امتناع الإدارة عن اتخاذ قرار بموجب سلطتها التقديرية ، أي أن المنظم قد ترك لها حرية التدخل إن شاءت تدخلت وإن شاءت أحجمت ، فإن امتناعها في هذه الحالة لا ينتج عنه قرار إداري سلبي ، على خلاف ما إذا كان المنظم قد أوجب على الإدارة ضرورة التدخل لإصدار القرار ، إلا أنها امتنعت عن ذلك ، ففي هذه الحالة نكون بصدد قرار إداري سلبي غير مشروع.

والقرار الإداري السلبي قرار إداري يخضع للنظام القانوني للقرارات الإدارية، إلا ما يتعارض منه مع طبيعته السلبية، فهذه الطبيعة تفرض عدم قابلية القرار السلبي للشهر أو النشر، وأخيرا فإن القرار السلبي غير قابل لتعليقه على حدوث شرط أو تحقق أجل معين.

المبحث الرابع: تمييز القرار الإداري المستمر عما يشته به

المطلب الأول: التمييز بين القرار الإداري المستمر والتدابير الداخلية.

يتعين في هذا المضمار أن أوضح معيار التفرقة بين القرارات الإدارية ومنها المستمرة والتي تخضع للرقابة القضائية وبين التدابير الداخلية التي تفلت من

الرقابة القضائية، باعتبار أن التدابير الداخلية تدخل في نطاق السلطة التقديرية للإدارة، ، وبالتالي فإنها تدخل ضمن القرارات الإدارية وتخضع لرقابة القضاء من حيث الإلغاء أو التعويض.

وبناء على ما تقدم يكون الاستناد إلى المعيار الشكلي الذي يتصل بتحديد مركز القائم بالعمل أو السلطة التي أصدرت التدبير، وعليه فإنه لا يكفي للتمييز بين القرارات الإدارية والتدابير الداخلية من حيث إن القائم بإصدار القرار هو ذاته صاحب السلطة في اتخاذ التدابير الداخلية. وحيث إن معظم الشراح يستندون إلى فكرة الأثر النظامي للتمييز بين القرارات الإدارية والتدابير الداخلية.

وإذا كان الأثر النظامي يكفي للترقية بين القرارات الإدارية والتدابير الداخلية بالنسبة للأفراد العاديين، باعتبار إن التدابير الداخلية ليست موجهة إليهم ولا تؤثر في مراكزهم النظامية، وحيث أن ذلك مختلف بالنسبة للموظفين المخاطبين بها، لأنهم يلتزمون بطاعة الأوامر المصلحية والخضوع لأحكامها، ومن يخالف هذه التدابير أو الأوامر المصلحية يكون عرضة لتوقيع الجزاء التأديبي، ولا يمكن الاستناد إلى معيار الأثر النظامي من عدمه للتمييز بين القرارات الإدارية والتدابير الداخلية، وذلك لأن الخضوع للرقابة القضائية أو عدم الخضوع لها هو أثر مترتب على طبيعة العمل، وهل هذا العمل هو قرارًا إداريًا أو تدبير داخلي.

وبناءً على ما تقدم فإنه يكون هناك صعوبة لتفرقة ما بين القرارات الإدارية والتدابير الداخلية، وبالتالي دفعت العديد من الشراح إلى الاعتراض على وضع تعريف للتدابير الداخلية في ظل الأوضاع الراهنة للقضاء الإداري. المطالب الثاني: التمييز بين القرار الإداري المستمر والمنشورات و التعاميم ويرى البعض الآخر إلى ضرورة التفرقة ما بين المنشورات والتعاميم، فالمنشورات هي الإجراءات الداخلية التي تقوم بها الإدارة والتي توجهها إلى مرؤوسيهيها على مختلف درجاتهم ومكانتهم في السلم الإداري ومن خلالها يعطى الرئيس الإداري التعليمات والأوامر والنصائح والإرشادات المتعلقة بطريقة تفسير الأنظمة القانونية وكيفية تنفيذها للقائمين على العمل الإداري. أما التعاميم فهي عبارة عن أوامر تصدر من الرؤساء الإداريين متضمنة تفسير الأنظمة واللوائح القائمة وضوابط تطبيقها، وهي بذلك لا تعد قرارات إدارية؛ وذلك لأنها لا تنشئ أثر قانوني ولا تضيف جديدًا كقاعدة عامة. وبناءً عليه إذا كانت التعاميم تنشئ قرارات إدارية كقاعدة عامة وتكون مشروطة بالألا تحتوي على قواعد جديدة وإلا اعتبرت في هذا النطاق وفيما استحدثته من قواعد بأنها قرارات إدارية، وإذا استحدثت التعاميم قواعد جديدة يترتب عليها آثارًا قانونية، فإنه يجوز الطعن عليها بالإلغاء، وبذلك فلا يتصور أن يكون التعميم مخالف للنظام.

المطلب الثالث : التمييز بين القرار الإداري المستمر والأعمال التحضيرية  
 جميع الأعمال التي تسبق صدور القرار وتمهد له، دون أن تحدث آثاراً فإنها  
 تدخل في إعداد الأعمال التحضيرية وبالتالي لا توصف بأنها قرارات إدارية.  
 ومن أشهر التطبيقات القضائية على فكرة الأعمال التحضيرية أو القرارات  
 التي بحاجة إلى تصديق من جهة أخرى ما يعرف بقرارات المنع من  
 السفر، حيث أن الوضع الراهن في المملكة العربية السعودية أن تقوم وزارة  
 الداخلية بوضع قوائم لأشخاص ممنوعين من السفر مع أن هذه القرارات لا  
 تستند إلى حكم قضائي ولا لموافقة من وزير الداخلية، وتجنباً للتكرار فإنني  
 سوف أتناول هذا الموضوع بشكل أوسع في المبحث الأول من الفصل الرابع.

## المبحث الخامس : علاقة القرار الإداري السلبي المستمر بالسلطة

## التقديرية

إذا امتنعت الإدارة عن إصدار القرار على الرغم من إلزام المنظم لها بإصداره فإن هذا الامتناع يعتبر قراراً إدارياً سلبياً مستمراً يجوز لصاحب الشأن الطعن فيه بالإلغاء أمام القضاء الإداري .

و يبدو أنه يثور التساؤل حول ما إذا كان اختصاص الإدارة بإصدار القرار يدخل في مجال السلطة التقديرية، ، فهل إذا امتنعت الإدارة عن ممارسة هذه السلطة أدى ذلك إلى وجود قرار إداري سلبي متمثل في الامتناع؟ وللإجابة على هذا التساؤل لابد أن نعرض لموقف كل من المقنن والقضاء ورأي الشراح.

أولاً: موقف المقنن الفرنسي والمصري والمنظم السعودي:-

بالنسبة للمقنن الفرنسي فإنه يمكن القول بأنه قد قرر ووضع قاعدة عامة مؤداها أن امتناع الإدارة عن الرد على طلب صاحب الشأن لمدة تتجاوز الأربعة أشهر من تاريخ تقديم الطلب يعتبر قرار إداريا بالرفض ويجوز الطعن فيه بدعوى تجاوز السلطة، ،اما المنظم المصري جعل الأصل العام هو عدم وجود قرار إداري والاستثناء وجود هذا القرار في بعض حالات السكوت، أما عن الحالات التي لم ينص عليها المقنن، فإن امتناع الإدارة عن الرد حال كون اختصاصها تقديرياً، لا يعتبر قراراً إدارياً ومن ثم فإن الطعن عليه بالإلغاء يكون مآله عدم القبول

أما المنظم السعودي فقد سار على خطى المقنن الفرنسي فقد نُص في المادة الثالثة عشر فقرة - ب - على أنه: (ويعد في حكم القرار الإداري رفض جهة الإدارة أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليه اتخاذه طبقاً للأنظمة واللوائح) نظام ديوان المظالم الصادر بالأمر الملكي رقم م/78 وتاريخ 1428/9/19هـ.

،وبين ذلك ما أورده المادة الثالثة من قواعد المرافعات أمام ديوان المظالم حيث جاء فيها: (ويعتبر مضي تسعين يوماً على تاريخ تقديم التظلم دون البت فيه بمثابة صدور قرار برفضه) قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم الصادر بقرار مجلس الوزراء رقم 190 وتاريخ 1409/11/16هـ.، ثانياً: موقف القضاء الإداري: سار مجلس الدولة الفرنسي في ذات الاتجاه الذي وضعه المقنن الفرنسي، وعلى ذلك فإن سكوت الإدارة عن ممارسة سلطتها التقديرية لمدة أربعة أشهر يشكل في نظر مجلس الدولة الفرنسي قراراً إدارياً بالرفض يجوز الطعن فيه بالإلغاء، وكذلك الحال بالنسبة لمجلس الدولة المصري فقد سار على نهج المقنن المصري فيما ذهب إليه، حيث اعتبر أن سكوت الإدارة عن ممارسة سلطتها التقديرية لا يمكن أن يؤدي إلى وجود قرار إداري يصلح لأن يكون محلاً للطعن بالإلغاء.

وقد سار قضاء ديوان المظالم على نسق مجلس الدولة الفرنسي والمصري، وذلك من خلال سيره على ما هو متقرر في النظام وذلك بما نص عليه نظام ديوان المظالم في مادته الثالثة عشر فقرة - ب - حيث إن

سكوت الإدارة عن ممارسة سلطتها التقديرية المقيدة لمدة تسعين يوماً يشكل في نظر ديوان المظالم قراراً إدارياً بالرفض يجوز الطعن فيه بالإلغاء، ومن ذلك ما حكم به الديوان في أحد أحكامه الحديثة حيث جاء في الحكم: (فإن المدعي من خلال ما تبين من سالف الوقائع علم بنتيجة اختبار مادة... قبل تاريخ 1425/11/10 هـ فتظلم منها ومما وقع في وقت الامتحان لرئيس القسم بتاريخ 1425/11/10 هـ وظل يتابع شكواه حتى علم بحفظ الشكوى القرار المتظلم منه بتاريخ 1426/3/28 هـ فتظلم بخطابه لمدير الجامعة بذات اليوم ثم رفع دعواه لديوان المظالم بتاريخ 1426/6/17 هـ، وحيث أن حفظ الشكوى تعبير من جهة الإدارة عن رفضها لطلب المدعي... وقد كان من الواجب على المدعي أن يرفع دعواه إلى ديوان المظالم من ذلك التاريخ خلال ستين يوماً، حيث نصت المادة الثالثة من قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم على التالي: (وعلى الجهة الإدارية أن تبت في التظلم خلال تسعين يوماً من تاريخ تقديمه، وإذا صدر القرار بالرفض وجب أن يكون مسبباً، ويعتبر مضي تسعين يوماً على تاريخ تقديم التظلم دون البت فيه بمثابة صدور قرار برفضه). وحيث أن المدعي علم بحفظ شكواه بتاريخ 1426/3/28 هـ...، وحيث لم يتقدم المدعي لديوان المظالم إلا بتاريخ 1427/6/17 هـ فيكون قد فوت على نفسه حق رفع الدعوى في زمنها، ما تنتهي معه الدائرة إلى عدم

قبول الدعوى لفوات مواعيد الطعن على القرار المتظلم منه) مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية، رقم القضية: 2/3027/ق لعام 1426هـ، ص: 319-320.

ثالثًا: موقف الشراح المصريين مما استقر عليه مجلس الدولة المصري: انقسم الشراح في هذا الصدد إلى اتجاهين: أحدهما يعارض مسلك القضاء الإداري والآخر يؤيده، وأعرضهما فيما يلي:

الاتجاه الأول: يرفض بشدة ما استقر عليه القضاء الإداري المصري من أن امتناع الإدارة عن ممارسة سلطتها التقديرية لا يشكل بحال من الأحوال قرارًا إداريًا سلبيًا مما يجوز الطعن عليه بالإلغاء، ويستند في ذلك إلى أن القضاء الإداري قد اعتمد على ظاهر النص فقط وظاهر النص لا يتفق مع المبادئ العامة في قضاء الإلغاء، ولا يتفق مع النية الحقيقية للمقنن.

الاتجاه الثاني: يرى أصحاب هذا الاتجاه أنه إذا كان اختصاص الإدارة تقديرية طبقًا لنصوص القوانين واللوائح، فلا يكون هناك التزام عليها في إصدار هذا القرار، وبالتالي لا يعتبرون سكوتها في هذه الحالة بمثابة قرار سلبي ويرون أن منطوق وجود القرار الإداري السلبي هو أن تكون الإدارة ملزمة قانونًا باتخاذ إجراء معين. إلا أنها تمتنع عن اتخاذ هذا الإجراء. فإذا كانت الإدارة غير ملزمة طبقًا للقوانين واللوائح فسكوتها عن اتخاذ الإجراء الذي يطالبها به صاحب الشأن مهما طال هذا السكوت لا ينشئ قرارًا إداريًا بالرفض، وعليه لا يكون الطعن بالإلغاء في مثل هذا التصرف السلبي إلا محاولة من المدعي

إلى إحلال القضاء محل الإدارة في ممارسة اختصاصها وهو ما استقرت أحكام القضاء الإداري على رفضه.

ومن جانبي أؤيد الاتجاه الأول وأرى أن امتناع الإدارة عن ممارسة سلطتها التقديرية يعتبر قرارًا إداريًا سلبيًا يجوز الطعن فيه أمام القضاء الإداري وذلك لأن القضاء الإداري كما هو مسلم به قضاء إنشائي وليس قضاءً تطبيقي كالقضاء العادي ، ترتيباً على ما تقدم فإنني أرى أنه على المقنن المصري أن يتدخل لحل هذا الانقسام في أوساط الشراح المصريين ، وأن يسير على ما استقر عليه القضاء الإداري في فرنسا والمملكة العربية السعودية، وذلك بوضع نص بموجبه يعتبر امتناع الإدارة عن ممارسة سلطتها التقديرية يشكل قراراً إدارياً سلبياً يجوز الطعن فيه بالإلغاء.

## الفصل الثاني

آثار القرار الإداري المستمر ويشتمل على خمسة مباحث:

- المبحث الأول: تجدد الأثر النظامي.
- أن انقضاء ميعاد الطعن يترتب عليه تحصن القرار الإداري ضد الإلغاء ومن ثم عدم قبول دعوى الإلغاء إذا تم رفعها بعد الميعاد المحدد قانوناً، والدفع بعدم القبول لانقضاء الميعاد من النظام العام.
- إذا كانت هذه هي القاعدة العامة بالنسبة للقرارات الإدارية، فإن هناك استثناءات معينة ترد على هذه القاعدة العامة.
- وتتمثل هذه الاستثناءات التي ترد على القاعدة العامة، في عدة أمور هي:
- 1- القرارات التنظيمية أو اللوائح.
- 2- القرارات الإدارية المنعدمة.
- 3- القرار الصادر نتيجة غش أو تدليس من صاحب الشأن.
- 4- ظهور مصلحة لصاحب الشأن بعد انقضاء الميعاد (انفتاح ميعاد الطعن من جديد).
- 5- القرارات الإدارية المستمرة.
- وأن مواعيد رفع الدعاوى تهدف إلى استقرار الأوضاع والمراكز النظامية، كما تعتبر المواعيد من النظام وليس للإدارة أن تتفق مع الأفراد على تعديل

المواعيد المقررة نظامًا، ، ولا مانع من أن تقرر أنظمة أو لوائح أخرى غير اللائحة الخاصة بقواعد إجراءات ومرافعات القضاء الإداري مواعيد خاصة في بعض الحالات بالنسبة للدعاوى الإدارية كما في نظام العلامات التجارية حيث نصت المادة الثالثة عشر من نظام العلامات التجارية الصادر بالمرسوم الملكي رقم (140) وتاريخ 1423/5/26 هـ.

ويقصد بالتظلم الإداري: أن يلجأ رافع الدعوى قبل رفع الدعوى إلى جهة الإدارة التي أصدرت القرار أو الجهة الرئاسية طالبًا منها رفع الضرر الذي أصابه نتيجة القرار محل التظلم. وهناك قرارات معينة ينبغي نظامًا التظلم الإداري منها قبل الطعن بالقرار أمام القضاء الإداري، وهذا ما يسمى بالتظلم الوجوبي، وحسب المادة الثالثة من قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم في المملكة يجب أن يسبق رفع دعوى الإلغاء التظلم إلى الجهة الإدارية المختصة خلال ستين يومًا من تاريخ العلم بهذا القرار، ويقصد بذلك لجوء صاحب الشأن إلى جهة الإدارة التي أصدرت القرار أو الجهة الرئاسية لها طالبًا منها رفع الضرر الذي وقع عليه نتيجة القرار الإداري محل التظلم، والعلة من تقديم هذا التظلم إلى الجهة المختصة هو أن هذه الجهة وحدها التي يحق لها المساس بالقرار أو تعديله، ولم تنص القواعد على شكل معين للتظلم، ويتحقق العلم بالقرار بإبلاغ ذوي الشأن بالنسبة للقرارات الفردية أو بنشرة في الجريدة الرسمية أو أي وسيلة أخرى مقررة نظامًا بالنسبة للقرارات اللائحية

صدر بالمرسوم الملكي رقم (190) وتاريخ 16/11/1409 هـ ويتكون النظام من (47) مادة

وتنظر الجهة الإدارية في التظلم ويكون لها أحد خيارين:

الأول: إما أن تبت في التظلم خلال مدة تسعين يومًا من تاريخ تقديم التظلم إليها، وفي حالة رفض التظلم يجب أن يكون قرارها مسببًا. وفي شأن ذكر السبب أن يحقق ضمانات لصاحب الشأن وييسر الرقابة على القرار خاصة رقابة ديوان المظالم.

الثاني: وإما أنها تسكت خلال تلك المدة دون أن تفصح عن رأيها في التظلم وفي هذه الحالة لا يفسر مضي المدة دون أن تبت الجهة الإدارية لمصلحة صاحب الشأن وإنما يعتبر ذلك بمثابة قرار ضمني -سلي- برفض التظلم.

أما القرار المستمر والذي ذكرت فيما سبق أن المقصود به: هو الذي يستمر في إنتاج آثاره النظامية فترة زمنية غير محددة ، فهي قرارات مستمرة من هذه الزاوية، وذلك بالمقابلة بالقرارات الأخرى التي يتقيد الطعن عليها بالإلغاء بموعد محدد. وطبقًا للقاعدة العامة في الأنظمة المقارنة وفي المملكة العربية السعودية، فإن الطعن بالإلغاء يتقيد بموعد معين، بيد أن هناك طائفة من القرارات تخرج عن هذه القاعدة.

وذكرت فيما سبق أن للقرارات المستمرة نوعين أحدهما: القرارات الإدارية المستمرة السلبية حيث لا تنقيد بالمواعيد المقررة للطعن بالإلغاء، هذا علاوة على القرارات الإدارية المنعدمة.

وهذا ما أكده ديون المظالم بالمملكة العربية السعودية، حيث ذهب إلى أنه: (ولما كان طلب المدعي يرتد إلى الطعن في القرار السلي المقرر في الفقه والقضاء الإداريين أن ميعاد إغائه يظل مفتوحا في أي وقت دونما تنقيد بأجل محدد، طالما كان مستمرا ومتجدداً من حين لآخر، فإن الدعوى تكون قد رفعت وفق أوضاعها الشكلية المقررة نظاماً) مجموعة الأحكام والمبادئ القضائية، رقم القضية 1/4745/ق لعام 1425، ص: 477.، وفي حكم آخر قرر الديوان: (وأما من حيث الشكل فإن هذه الدعوى تعد قراراً سلبياً ومن المسلم به لدى الديوان بأن هذه القرارات تنقيد الاستمرارية والتجدد، وبالتالي لا تنقيد بمدد محددة وأجل نظامي معين، مما يتعين قبولها شكلاً) مجموعة الأحكام والمبادئ القضائية، رقم القضية 4/35/ق لعام 1426هـ، ص: 1028..

ودراسة المواعيد تثير التعرض لعدة نقاط هي: سريان الميعاد، وحالات انقطاع الميعاد، وأخيراً آثار انقضاء الميعاد وذلك فيما يلي:

أولاً: بدء سريان الميعاد: طبقاً لنص المادة الثالثة من قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم، يبدأ سريان ميعاد دعوى الإلغاء من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه في الجريدة الرسمية أو في النشرات التي

تصدرها المصالح العامة أو إعلان صاحب الشأن به ومن المسلم به أن النشر يكون بالنسبة للقرارات التنظيمية (اللوائح) أما الإعلان -أي: التبليغ- فهو خاص بالقرارات الفردية.

وقد أضاف الشراح والقضاء الإداري إلى هاتين الوسيلتين للعلم (النشر والإعلان) وسيلة ثالثة هي (العلم اليقيني بالقرار)، فإن ميعاد الإلغاء يسري في حقه من تاريخ هذا العلم دون حاجة إلى نشر القرار أو إعلانه. ثانيًا: حالات انقطاع الميعاد: يقصد بقطع الميعاد أن يقع أمر معين أو تحدث واقعة محددة تؤدي إلى إسقاط المدة التي مضت من حساب الميعاد، على أن يبدأ ميعاد كامل جديد في السريان بعد انقضاء هذا الأمر أو هذه الواقعة. وقد استقر رأي الشراح والقضاء الإداري على أن هناك أربع حالات لانقطاع ميعاد دعوى الإلغاء، تتمثل في تقديم تظلم إداري، واعتراض الجهة الإدارية المختصة على القرار الإداري وطلب الإعفاء من الرسوم القضائية، وأخيرًا رفع الدعوى إلى محكمة غير مختصة.

ثالثًا: انقضاء الميعاد: إذا انقضى الميعاد المحدد قانونًا لرفع دعوى الإلغاء وفقًا للقواعد السابق بيانها، دون أن يرفع صاحب الشأن دعواه، فإن سبيل الطعن يغلق أمامه ويصبح القرار الإداري محصنًا ضد الإلغاء حتى ولو كان في حقيقته مخالفًا للقانون، ومن ثم يجوز للمحكمة من تلقاء نفسها أن تقضي بعدم قبول الدعوى لرفعها بعد الميعاد، وكذلك أيضًا يترتب على انقضاء



ميعاد دعوى الإلغاء عدم جواز قيام الإدارة بسحب القرار، أي أن القرار الإداري يتحصن ضد الإلغاء القضائي والسحب الإداري.

### المبحث الثاني : المسؤولية الجنائية عن القرار الإداري المستمر

إن الجهة الإدارية - وهي شخص معنوي - لا تسأل جنائياً عن القرارات الإدارية الصادرة عنها وإنما يكون الجزاء المترتب على المخالفة الجنائية الناتجة عن القرار، إلغاء القرار أو التعويض عنه لأن القضاء الإداري في جميع الأنظمة يعالج القرارات الإدارية بأحد ثلاث طرق: إما الإلغاء، أو التعويض، أو وقف التنفيذ، والقرار المستمر بشقيه الإيجابي والسلبي خارج عن المسؤولية الجنائية حيث أن طبيعة القرارات الإدارية ذات الطبيعة المستمرة في النظام السعودي والأنظمة الوضعية خارجة عن تكييف الجناية والجريمة، وينطبق عليها ما ينطبق على القرارات الإدارية بشكل عام.

### المبحث الثالث : المسؤولية التأديبية عن القرار الإداري المستمر

عيب الانحراف بالسلطة أو إساءة استعمال السلطة من العيوب الداخلية أو المادية التي تشوب القرار الإداري في ركن الغاية وبالتالي تجعله جديراً بأن يحكم بإلغائه، وإساءة استعمال السلطة صورتين، هما: مجانية المصلحة العامة ، وفي حالة مجانية الإدارة لتلك المصلحة يصبح قرارها مشوباً بعيب الانحراف بالسلطة وجديراً بالإلغاء.

والصورة الثانية: مجانية قاعدة تخصيص الأهداف، حيث يحدد القانون هدفاً معيناً يتوجب على رجل الإدارة السعي لتحقيقه، حيث أن العديد من الأنظمة قد أحاطت الجزاءات التأديبية ببعض الضوابط التي يتعين على السلطة المختصة بالتأديب مراعاتها وإلا أصبح قرارها معيباً جائز الطعن عليه



أمام القضاء الإداري، هذا ويعتبر البعض الانحراف بالإجراءات وجهاً جديداً من أوجه الإلغاء، وذلك خلافاً لما يذهب إليه - وعن حق - غالبية الشراح، من حيث اعتباره صورة من صور تخصيص الأهداف.

المبحث الرابع : التعويض عن القرار الإداري المستمر في الفقه والنظام من المبادئ المقررة في الدولة الغربية الحديثة مبدأ مسؤولية الدولة عن تعويض الأفراد عما أصابهم من ضرر نتيجة مباشرتها للأنشطة المختلفة، ومن جانب آخر، فإن الحرص على مصلحة الخزانة العامة للدولة، والخوف من عرقلة سير المرافق العامة كانا يدفعان أيضاً إلى تقرير عدم مسؤولية الدولة. كما أن الفرد في علمنا المعاصر ازداد شعوراً بالتمسك بحقوقه فلم يعد يتحمل أن يحدث به ضرر دون أن يبحث و يسأل عن هذا الضرر ويطالب بالتعويض عنه، فضلاً عن كل ذلك، فإن منطق العدالة الاجتماعية يأبى أن يصاب شخص بضرر ما، ولا يحصل على تعويض عما لحقه من ضرر، فالالتزام بالتعويض أمر يتفق وقواعد الأخلاق التي توجب عدم الأضرار بالغير.

وقد كانت المسؤولية الإدارية في البداية تقوم على فكرة الخطأ، ، ووجدت بجانب مسؤولية الدولة على أساس الخطأ مسؤولية من نوع آخر لا يشترط فيها وجود خطأ من جانب الإدارة، وهي المسؤولية على أساس المخاطر. وفي المملكة العربية السعودية فإن الأمر لا يختلف عن الأنظمة المقارنة بالنسبة للتعويض، حيث يقوم التعويض على أساس خطأ الإدارة، وذلك وفقاً لنص المادة (13/ب) من نظام ديوان المظالم، والذي ينص على: ( دعاوى إلغاء القرارات الإدارية النهائية التي يقدمها ذوو الشأن ، متى كان مرجع الطعن عدم الاختصاص، أو وجود عيب في الشكل ، أو عيب في السبب ، أو

مخالفة النظم واللوائح ، أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها ، أو إساءة استعمال السلطة) وذات المادة فقرة (ج) (دعاوى التعويض التي يقدمها ذوو الشأن عن قرارات أو أعمال جهة الإدارة) وبناء عليه فإن الإدارة مسئولة عن أعمالها الإدارية، فإذا حصل خطأ من قبل جهة الإدارة، أو نتيجة لعمل غير مشروع كان واجباً على الإدارة تعويض من أصابه ضرر نتيجة لهذا الخطأ.  
المطلب الأول : المسؤولية على أساس الخطأ

الفرع الأول: ركن الخطأ. ثبوت الخطأ في جانب الإدارة هو الركن الأول في مسئوليتها عن القرارات الإدارية، وذلك بأن يكون القرار غير مشروع، بيد أن العيوب التي تشوب القرار الإداري وتؤدي إلى الحكم بإلغائه - عيب عدم الاختصاص، عيب الشكل، عيب مخالفة القوانين واللوائح، عيب الانحراف بالسلطة - لا تؤدي كلها حتماً ودائماً إلى قيام مسؤولية الإدارة بالتعويض. وفي المملكة العربية السعودية نصت المادة (13/ب) على أنه: (متى كان مرجع الطعن عدم الاختصاص، أو وجود عيب في الشكل، أو عيب في السبب، أو مخالفة النظم واللوائح، أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها، أو إساءة استعمال السلطة، بما في ذلك القرارات التأديبية، وكذلك القرارات التي تصدرها جمعيات النفع العام وما في حكمها المتصلة بنشاطاتها) نظام ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/78 وتاريخ 1428/9/19هـ...

والقضاء الإداري - سواء في فرنسا أو مصر - يتطلب الخطأ الإداري الجسيم وهو لا يتحقق في كل عيوب القرار.

وقد استقرت أحكام مجلس الدولة في مصر على أن عيب عدم الاختصاص وعيب الشكل لا يؤديان بالضرورة إلى تقرير مسؤولية الإدارة والحكم عليها بالتعويض بل يشترط للحكم بالتعويض أن يكون عيب عدم الاختصاص أو عيب الشكل مؤثرة في موضوع القرار أو جوهره أما بالنسبة لعيب مخالفة القوانين واللوائح والذي يتصل بمحل القرار وسببه، فإنه يؤدي دائما إلى الحكم بإلغاء القرار وتحقق مسؤولية الإدارة بالتعويض، لأنه يكفي لتكوين ركن الخطأ في المسؤولية سواء أكان يسيراً أم جسيماً، وبصرف النظر عن نية مرتكب هذه المخالفة للقاعدة القانونية، وعن درجة وضوح القاعدة القانونية التي تمت مخالفتها.

وبالنسبة لعيب الانحراف بالسلطة والذي يمس ركن الغاية أو الهدف من إصدار القرار الإداري، فيمكن القول بأن هذا العيب يؤدي دائماً إلى إلغاء القرار وإلى الحكم بالتعويض على الإدارة. وبتطبيق القواعد السابقة على القرار الإداري المستمر أجد أن القرار السلبي المستمر يكون دائماً مخالفاً للنظام.

أما القرار الإيجابي المستمر، فقد يكون معيباً بعيب مخالفة الأنظمة واللوائح، وقد يكون معيباً بعيب الانحراف بالسلطة، وهذان العيبان يكفیان بذاتهما

لتكوين ركن الخطأ في المسؤولية الإدارية أيًا كانت درجة العيب يسيرًا أو جسيمًا.

أما بالنسبة لعيب عدم الاختصاص وعيب الشكل فلا يتصوران في القرار السلبي المستمر، أما في القرار الإيجابي المستمر فيشترط في هذين العيبين أن يكونا على درجة معينة من الجسامه تؤثر في موضوع القرار.

الفرع الثاني: ركن الضرر لا يكفي لتحقيق مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرار الإداري غير المشروع وجود خطأ في جانبها، بل يتعين بالإضافة إلى ذلك أن يكون هناك ضرر قد أصاب صاحب الشأن من جراء هذا القرار غير المشروع، وهذا الضرر يشكل الركن الثاني من أركان المسؤولية الإدارية، وبدونه لا توجد مسؤولية ولا تعويض فالضرر مناط كل منهما يدور معهما وجودًا أو عدمًا.

وعلى ذلك فإن الضرر على نوعين هما: الضرر المادي، والضرر المعنوي وأفضل ذلك فيما يلي:

أولاً: الضرر المادي: هو كل ما يصيب الشخص في حق أو في مصلحة مالية. وهذا النوع من الضرر اعترفت الشريعة الإسلامية به، بل إن جواز التعويض عنه دلت عليه نصوص الكتاب والسنة، ومن ذلك:

أولاً/ من القرآن الكريم: قال تعالى: {كُلُّ نَفْسٍ بِمَا كَسَبَتْ رَهِينَةٌ} (المدثر:

(38)،

ثانيا/من السنة النبوية:قال ﷺ يوم النحر بمنى في حجة الوداع: (إنّ دماءكم وأموالكم عليكم حرام كحرمة يومكم هذا في شهركم هذا في بلدكم هذا) صحيح البخاري، رقم الحديث: 1654، 2/620..

ثانياً الضرر المعنوي: قد توسع القضاء في مفهوم الأضرار المعنوية القابلة للتعويض، فقد عوض عن الإهانات والمساس بجرمات المقابر، كما أصبحت المحاكم تحكم بالتعويض عن الأضرار الجمالية، بل وأصبح من حق الزوج الذي تصاب زوجته بأضرار تشوه جمالها مطالبة المسئول بالتعويض عن الأضرار المعنوية والعاطفية والحزن الذي يصيبه.

ويشترط القضاء الإداري لإمكانية التعويض عن الضرر بنوعيه المادي والأدبي، توافر شروط معينة في هذا الضرر تتلخص فيما يلي:

- 1- أن يكون الضرر محققاً، ومؤدى ذلك أن يكون الضرر مؤكداً.
- 2- أن يكون الضرر خاصاً.
- 3- أن يكون الضرر قد أخل بمركز قانوني للمضرور.
- 4- أن يكون الضرر قابلاً للتقدير النقدي العام
- 5- أن يكون الضرر شخصياً.

الفرع الثالث: علاقة السببية بين الخطأ والضرر : يقصد بعلاقة السببية في هذا المجال أن يكون الضرر الذي أصاب المضرور قد نتج مباشرة عن خطأ الإدارة، وفي مجال علاقة السببية توجد نظريتان:

الأولى: نظرية تكافؤ الأسباب، والتي وفقاً لها يجب الاعتداد بكل سبب له دخل في إحداث الضرر.

الثانية: نظرية السبب المنتج أو السبب المباشر، ووفقاً لهذه النظرية إذا تعددت الأسباب التي لها دخل في إحداث الضرر، يجب أن نفرق بين السبب العارض الذي لا يحدث الضرر عادة وبين السبب المنتج وهو الذي يؤدي إلى وقوع الضرر عادة. وفي هذه الحالة يتعين أن نعتد بالسبب المنتج وحده دون السبب العارض.

والقضاء الإداري في فرنسا ومصر يميل للأخذ بنظرية السبب المنتج، أي الذي يؤدي مباشرة إلى إحداث الضرر.

### وموقف ديوان المظالم في مجال مسؤولية الإدارة عن قراراتها:

فلا شك أنه تقع المسؤولية الإدارية على أساس وجود خطأ وضرر ويكون هناك علاقة سببية بينهما، وبناءً عليه يجب أن ينسب إلى جهة الإدارة خطأ ما، وبالتالي فإن الإدارة لا تسأل عن الأضرار التي تلحق بالغير من جراء أعمال تتم لحساب الإدارة، وهذا ما أكدته ديوان المظالم حينما ذهب إلى أن: (وأما عن طلب المدعي التعويض بمبلغ وقدره 50.000 خمسون ألف ريال عن الضرر المادي الذي أصابه جراء حرمانه من العمل للمدة من... فالمقرر في قضاء التعويض لزوم توافر ثلاثة أركان: خطأ من جهة الإدارة، وضرر وقع على المدعي، وأن يكون الخطأ هو السبب المنتج للضرر؛ فالثابت أنه لم يصدر خطأ من المدعي عليها، إذا كان امتناعها مشروعاً...، وإذا انهار ركن

الخطأ في المسؤولية التقصيرية فلا وجه للقول بالتعويض؛ مما تلتفت معه الدائرة عن طلب المدعي التعويض) مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية، رقم القضية 1671/2/ق لعام 1426هـ، ص: 1282..

أما بالنسبة للتعويض عن الأضرار التي تترتب على إصدار القرار الإداري المستمر، فإنه يخضع للقواعد العامة في المسؤولية الإدارية؛ لأنه ليس ثمة أحكام خاصة في هذا الشأن تطبق على القرار الإداري المستمر، وهذا ما أكده ديوان المظالم في أحد أحكامه حيث حكم بأن: (المدعي يهدف من إقامة دعواه إلى تعويضه عن أرضه رقم...، وحيث إن حقيقة الدعوى طعن في قرار سلمي متمثل في امتناع وزارة النقل عن اتخاذ الإجراءات حسب نظام نزع ملكية العقار للمنفعة العامة لتعويض المدعي عن أرضه محل الدعوى...، وحيث أن وزارة النقل لم تقم بالتنسيق مع أمانة مدينة الدمام في استلام الموقع مما يترتب عليه خطأ ومسؤولية وزارة النقل، ويتعين الحكم عليها بالتعويض عن أرض المدعي وفقاً لنظام نزع ملكية العقار للمنفعة العامة، وحسب المدعي بذلك جبراً لما لحقه من ضرر بلا مزيد، لأن الضمان مقابل الضرر) مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية، رقم القضية 37/3/ق لعام 1420هـ، ص: 1510-1513.

وقد صاغ الفقهاء عدداً من المعايير التي يستعين بها القاضي والمفتي في الكشف عن السببية عند اجتماع العوامل التي يمكن إسناد الضرر إليها، من بين تلك المعايير معيار إضافة الفعل إلى المباشر لا إلى المتسبب عند

اجتماعها، إلا إذا كان المباشر ناشئاً عن فعل المتسبب ومتولداً عنه، وقاعدة (ما لا يمكن التحرز عنه لا ضمان فيهن) وقاعدة (إذا انتسب الضرر إلى فعلين احدهما مأذون فيه والآخر غير مأذون فيه أضيف الضرر إلى الفعل الغير المأذون فيه).

وقد أضاف الفقهاء الضمان - عند تعدد الأسباب فيما تكشف عنه عباراتهم- إلى السبب الأقوى في إنتاج الضرر أو إلى السبب الأقرب وقوعاً أو إلى السبب الأول.

### المطلب الثاني : المسؤولية على أساس المخاطر (بدون خطأ) عن القرار المستمر

تقوم نظرية المسؤولية على أساس المخاطر والتي أقرها مجلس الدولة الفرنسي منذ زمن، على أساس أن هناك حالات معينة تُسأل فيها الدولة عن أنشطتها المشروعة، دون أن يكون هناك خطأ ينسب إليها.

أما في المملكة العربية السعودية فبالرجوع إلى نظام الخدمة المدنية الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/49) وتاريخ 1397/7/10هـ، نجد أنه ينص في المادة (20) فقرة (ج) على حالة إلغاء الوظيفة كسبب من أسباب انتهاء خدمة الموظف.

كما أن اللوائح التنفيذية لنظام الخدمة المدنية الصادرة بقرار مجلس

الخدمة المدنية رقم (1) وتاريخ 1397/7/27هـ نصت في المادة (19/27) على أنه: (يصرف للموظف ما يعادل راتب ثلاثة أشهر في

حالة التنسيق من الخدمة بموجب المادة (6/30) من لائحة إنهاء الخدمة) كما نصت المادة (6/30) على أنه: (مع مراعاة شروط النقل ينقل الموظف الذي تلغى وظيفته إلى وظيفة تماثلها في المرتبة بنفس الوزارة أو المصلحة، فإذا لم يتيسر ذلك ينقل إلى وظيفة أدنى، ويسري عليه حكم المادة (18/ج) من نظام الخدمة المدنية)، فإذا لم توجد وظيفة شاغرة، أو رغب عن الانتقال تنهى خدماته ويعتبر منسقاً ومن المعروف أن حالة الفصل لإلغاء الوظيفة من الحالات التي تطبق فيها فكرة المسؤولية على أساس المخاطر في قضاء مجلس الدولة الفرنسي.

## الفصل الثالث

الطعن في القرار الإداري المستمر ويشتمل على خمسة مباحث:

المبحث الأول: مفهوم الطعن في القرار الإداري المستمر في الفقه والنظام.

يمكن القول بأن القرار الإداري قد يكون مشروعاً أو غير مشروع، والقرار غير المشروع بدوره قد يكون قراراً باطلاً وقد يكون قراراً معدوماً، وذلك حسب جسامته العيب الذي يشوب القرار الإداري.

ولما كان المقنن المصري قد حرص على ذكر العيوب التي يمكن أن تشوب القرار الإداري وحصرها في أربعة عيوب أساسية في الفقرة قبل الأخيرة من المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة المصري والتي نصت على أنه: (يشترط في طلبات إلغاء القرارات الإدارية أن يكون مرجع الطعن عدم الاختصاص أو عيباً في الشكل أو مخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة).

وكذلك ورد في المادة (13/ب) من نظام ديون المظالم بالمملكة العربية السعودية على أنه: (متى كان مرجع الطعن عدم الاختصاص، أو وجود عيب في الشكل، أو عيب في السبب، أو مخالفة النظم واللوائح، أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها، أو إساءة استعمال السلطة).

ومقتضى ذلك أنه ينبغي على صاحب الشأن الذي يطعن بالإلغاء أن يؤسس طعنه على وجه أو أكثر من أوجه إلغاء القرارات الإدارية الأربعة التي نص عليها المنظم على سبيل الحصر، فإذا ثبت أمام القاضي أن القرار الإداري شابه أحد هذه العيوب حكم بإلغاء القرار الإداري.

### المبحث الثاني : إجراءات الطعن في القرار الإداري المستمر

في المملكة العربية السعودية لا يختلف ميعاد الطعن عن الأنظمة الأخرى حيث نص ديوان المظالم على أن الميعاد هو ستين يوماً من تاريخ العلم بالقرار المراد بالطعن فيه، بمعنى أن لصاحب الشأن أن يطعن في القرار الذي شابه عيب من عيوب عدم المشروعية خلال ستين يوماً من تاريخ علمه بالقرار. أما عن إجراءات التقاضي في المنازعات الإدارية في المملكة العربية السعودية بشكل عام فمحصورة في لائحة قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم التي كانت قد صدرت بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (190) وتاريخ 1409/11/16هـ، وقد وردت نصوص في هذه اللائحة تحدد مواعيد رفع الدعاوى الإدارية التي تسبق انعقاد الجلسة سواء فيما يتعلق بدعاوى المطالبات بالحقوق المتعلقة بأنظمة الخدمة المدنية والتقاعد، و دعاوى إلغاء القرارات الإدارية، ودعاوى التعويض، ودعاوى المنازعات الإدارية، وقد ذكرنا في المبحث الأول من الفصل الثاني كل ما يتعلق بمواعيد إلغاء القرار الإداري المستمر فيحسن الرجوع إليه.

### المبحث الثالث : وقف التنفيذ في القرار الإداري المستمر

لا شك أن الأصل العام أنه لا يترتب على رفع دعوى إلغاء القرار الإداري بشكل عام وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه، وهذا الأصل بناءً على الأمر الصادر في 31 يوليو سنة 1945 الخاص بتنظيم مجلس الدولة الفرنسي في المادة 48

وكذلك الأمر نصت قوانين مجلس الدولة المصري المتعاقبة على مبدأ الأثر غير الموقوف لدعوى الإلغاء، حيث نصت المادة 49 من القانون الحالي لمجلس الدولة المصري رقم (47) لسنة 1972م

ولا يختلف الأمر بالنسبة للمنظم السعودي حيث نصت المادة السابعة من قرار مجلس الوزراء السعودي رقم (190) وتاريخ 16/11/1409هـ، والخاص بقواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم على أنه (لا يترتب على رفع الدعوى وقف تنفيذ القرار المطعون فيه، على أنه يجوز للدائرة المختصة أن تأمر بوقف تنفيذ القرار، أو أن تأمر بإجراء تحفظي أو وقتي بصفة عاجلة عند الاقتضاء خلال أربع وعشرين ساعة من تقديم الطلب العاجل أو إحالته إليها إذا قدرت ترتب آثار يتعذر تداركها وذلك حتى تفصل في أصل الدعوى).

وبناءً على ما سبق سوف أوضح الشروط الواجب توافرها والتي تحكم وقف تنفيذ القرارات الإدارية بالمملكة العربية السعودية وكذلك الأنظمة المقارنة، فيما يلي:

1- يشترط لوقف تنفيذ القرار أن يكون هناك قرار إداري بالمعنى الفني الدقيق وهذا ما أكده ديوان المظالم في حكم له حين ذهب إلى القول: (وحيث إنه بتأمل الدائرة في الدعوى ظهر لها أن المدعية..... تدرس في مدارس..... الأهلية منتظمة، وقد صدر بحقها قرار من المدعى عليها يتضمن عدم تمكينها من أداء الامتحانات للفصل الثاني...، وحيث لم يبق على الامتحانات سوى ثلاثة أيام، مما يجعل الآثار التي قد تترتب على قرار المدعى عليها يصعب تداركه...، وبعدها قررت الدائرة وقف تنفيذ القرار الصادر من الإدارة العامة للتربية والتعليم بمنطقة المدينة المنورة...) مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية، رقم القضية: 5/274/ق لعام 1427هـ، ص: 2104.

2- ويشترط لوقف تنفيذ القرار الإداري أن لا تكون الجهة الإدارية قد قامت فعلاً بتنفيذ القرار.

3- ويشترط لوقف تنفيذ القرار الإداري، أن يترتب على التنفيذ آثار لا يمكن تداركها.

وهذا يعني ضرورة قيام حالة الاستعجال حتى تأمر المحكمة بوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه، وهذا ما أكده ديوان المظالم حيث ذهب إلى أنه: (وحيث إن ما جاء في تجديد الرخصة سوف يترتب أضراراً لا يمكن تداركها...، وعليه وبعد المداولة قررت الدائرة: وقف قرار الأمانة رقم...)

مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية، رقم القضية: 1/2902/ق لعام  
1426هـ، ص: 2100.

4- هناك ركنان أساسيان لوقف تنفيذ القرار الإداري يجب توافرها وهما كما يلي:

أ- ركن الضرر- الاستعجال .

ب - ركن الأسباب الجدية .

5- إذا كانت الآثار المترتبة على تنفيذ القرار يمكن تداركها بالتعويض، فإنه في هذه الحالة ينتفي وجود شرط وقف التنفيذ، وهذا ما أكده ديوان المظالم حين ذهب إلى « أن قرار جهة الإدارة بسحب العمل من المقاول من شأن تنفيذه ترتيب آثار مالية يمكن تداركها بالتعويض إن كان له محل ومن ثم يتخلف ركن الاستعجال في طلب وقف التنفيذ » حكم رقم 108/ت/1 لعام 1412هـ حكم غير منشور. أشار إليه. ذات المرجع ص(257)..

6- ومن شروط وقف تنفيذ القرار الإداري. أن تتمتع الإدارة بسلطة تقديرية واسعة

7- إن وقف تنفيذ القرار لا يشترط أن يكون في صحيفة دعوى الإلغاء، حيث لم يرد إشارة إلى هذا الشرط في المادة السابعة من قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم، وهذا بخلاف ما هو مقرر في بعض

- الأنظمة المقارنة ومنها مصر، حيث اشترط القانون رقم 47 لسنة 1972 الخاص بمجلس الدولة المصري أن يرد طلب وقف التنفيذ في صحيفة دعوى الإلغاء، وذلك حسب ما هو وارد بنص المادة 1/49.
- 8- لا يشترط موعد محدد لتقديم طلب وقف تنفيذ القرار الإداري، بناء على نص المادة السابعة من قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم وبالتالي يمكن تقديم هذا الطلب خلال نظر الدعوى الموضوعية، باعتباره طلبًا عارضًا إلى دائرة التدقيق.
- 9- أن وقف تنفيذ القرار الإداري يشترط أن يرفع للجهة المختصة، وهي الدائرة التي ينعقد لها الاختصاص بالنظر في طلب الإلغاء، وذلك إعمالاً لقاعدة أن قاضي الأصل هو قاضي الفرع.
- 10- لقد حددت المادة السابعة من قواعد الإجراءات والرافعات أمام ديوان المظالم موعدًا للفصل في الطلب العاجل بوقف تنفيذ القرار الإداري، بقولها: (خلال أربع وعشرين ساعة من تقديم الطلب العاجل أو إحالته)، ولا شك أن للقاضي سلطة تقديرية في الفصل في طلب وقف تنفيذ القرار في شهر أو شهرين حسب ظروف الدعوى والوقت الذي يستغرقه تحضيرها.
- 11- لا شك أن الحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري هو حكم وقفي لحين الفصل في دعوى الإلغاء، وذلك فمًا لنص المادة السابعة من قواعد

الإجراءات والمرافعات أمام ديوان المظالم بقولها: (وذلك حتى تفصل في أصل الدعوى).

12- يعتبر الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ قابل للتدقيق، باعتباره حكماً مستعجلاً، والأحكام المستعجلة مستقر على قابليتها للتدقيق في اجتهادات ديوان المظالم بالمملكة العربية السعودية وهكذا الأمر نصت قوانين مجلس الدولة المصرية المتعاقبة على مبدأ الأثر غير الموقوف لدعوى الإلغاء، حيث نصت المادة 49 من القانون الحالي لمجلس الدولة المصري رقم (47) لسنة 1972 على أنه: (لا يترتب على رفع الطلب إلى المحكمة وقف تنفيذ القرار المطلوب إلغاؤه).  
بيد أن المنظم الفرنسي قرر الخروج على هذا المبدأ في حالات معينة، نص عليها في نصوص خاصة، وقد اقر مجلس الدولة الفرنسي هذا الخروج، بناء عليه يجوز طلب وقف تنفيذ القرار الإداري السلبي أسوة بالقرار الإداري الإيجابي، حيث أن التفرقة بين القرارات السلبية والقرارات غير السلبية (الإيجابية) ليس لها مبرر معقول، علاوة على أنها تفرقة تحكيمية لا سند لها من القانون.

### المبحث الرابع : آثار الحكم في القرار الإداري المستمر

تنطوي عملية تصنيف القرارات الإدارية من حيث امتداد آثارها القانونية على أهمية كبيرة على صعيد ميعاد الطعن القضائي. فالطعن بهذه الطائفة من القرارات لا يتقيد بميعاد، إذ يبقى هذا الميعاد مفتوحًا طالما ظل القرار قائمًا ومستمرًا في إنتاج آثاره القانونية. ويترتب على النطق بالحكم بخروج النزاع من ولاية المحاكمة أصدرت الحكم فيه طبقًا للقواعد العامة ، فلا يعود لها تعديل الحكم أو إصلاحه. وفي هذا المعنى يقول حكم لديوان المظالم (...ومن هنا يتضح أن الحكم الصادر في مجال الاجتهاد هو حكم نهائي و واجب النفاذ متى استنفدت درجات التقاضي وأبلغ لطرفي الدعوى، ولا يصح للقاضي الذي أصدر ولا غيره أن يعيد النظر فيه حفاظًا على استقرار الأحكام وتحسينها بما يخل بخصائصها ومميزاتها، ومن ذلك وضع حد لإنهاء الخصومة واستتالة أمد التقاضي وقد استقر قضاء الديوان على تطبيق هذه القواعد والقضاء بعدم جواز إعادة النظر في الأحكام التي تم صدورها منه...) الحكم رقم 158 /ت/ 3 لعام 1409هـ،،

ويستثنى من هذه القاعدة حالات الأخطاء المادية أو حالة وجود غموض في المنطوق يجب تفسيره، وكذلك حالة تدقيق الحكم. كما يترتب على صدور الحكم أيضا ابتداء ميعاد تدقيق الحكم خلال ثلاثين يوما من تاريخ استلام نسخة إعلام الحكم والملاحظ في هذا الشأن أن

الإدارة ملزمة بطلب تدقيق الحكم الصادر في غير صالحها في دعاوى التعويض والعقود طبا للمادة 34 أما بالنسبة للأحكام الصادرة في دعوى الإلغاء فالأمر متروك لتقدير أصحاب الشأن.

### المبحث الخامس : كيفية تنفيذ حكم إلغاء القرار الإداري المستمر

الحكم الصادر في دعوى إلغاء القرار الإداري المستمر، وفي بقية القرارات الإدارية الأخرى، وفي الدعوى الإدارية على عمومها حكم قضائي من حيث الشكل ومن حيث الموضوع .

فمن حيث الشكل لا تختلف الشكليات المتصلة بالحكم في دعوى إلغاء القرار الإداري المستمر عنها في الأحكام الإدارية الأخرى . وتتنوع هذه الشكليات، فبعضها يتصل بالبيانات الواجب إثباتها في الحكم والبعض الآخر يتصل بتشكيل الدائرة التي يصدر عنها الحكم، وعدد أعضائها، وصفة هؤلاء الأعضاء ، أو

بتسبب الحكم (القرار)، فضلا عن إجراءات إصداره

أولا: تسبب الحكم في دعوى إلغاء القرار الإداري المستمر:

تسبب الحكم له أهميته وبفضله يتمكن الخصوم من إخضاع الحكم لرقابة

القاضي، وتصل هذه الأهمية إلى اعتبار التسبب من قبل مجلس الدولة

الفرنسي مبدءا إجرائيا عاما لا يحتاج إلى نص يستند إليه

ثانيا: منطوق الحكم في دعوى إلغاء القرار الإداري المستمر:

هو الجزء من الحكم الذي يشتمل على ما تقضي به المحكمة من حل النزاع،

ويدون المنطوق ينتفي وفي هذا المعنى يقول ديوان المظالم (ومن حيث انه لما

كان الفصل في المنازعات المعروضة على القضاء إنما يتم بصيغة الحسم التي

تقطع بالبت في النزاع على نحو يحدد حقوق والتزامات الخصوم) ، وقد عبر

الحكم محل التدقيق عن قضائه في الدعوى الماثلة بصيغة الرأي لا يكون

حاسما في النزاع، الأمر الذي يستلزم نقصه، والغالب في الأحكام أو بتعبير أدق جرت العادة أمام القضاء في عمومه . بما في ذلك الديوان . على أن يرد المنطوق بعد أسباب التي يتركز عليها ، بحيث يشكل النتيجة التي تقود إليها الأسباب والملاحظة بالنسبة للديوان ، هو إمكان أن يكون المنطوق مقسما ، إلى عدة فقرات ، على غرار غيره من الهيئات القضائية وذلك عند تعدد الطلبات .

ثالثا: إصدار الحكم: بالنسبة لديوان المظالم لا يوجد تنظيم مماثل للتنظيم الذي تعرفه المحاكم الإدارية الفرنسية وجل ما يستطاع قوله أن الأمر تقديري ، فبعد أن يبدي أطراف الدعوى أنهم قد استنفذوا أقوالهم يرفع عضو الدائرة بتحضير الدعوى إلى الدائرة مكتملة كل ما قام به في عملية التحضير حيث تبدأ الدائرة مكتملة في تأمل المذكرات والملاحظات وما دونه العضو المكلف من محاضر وغيرها ، وتقرر حينئذ إما الاستقرار في تحضير الدعوى وإما عقد جلسة لقفل باب المرافعة ، يدعى إليها أطراف الخصومة، فإن أبدوا الاكتفاء بما سبق أغلق باب المرافعة وحجزت القضية للحكم فيها .

وبعد انتهاء الجلسات المقررة لنظر الدعوى وقفل باب المرافعة وحجز القضية للحكم فيها ، تبدأ المداولة بين أعضاء الدائرة بمعزل عن الخصوم وممثلهم وفيما يتعلق بإجراءات تنفيذ الأحكام القضائية والتي منها الحكم بإلغاء القرار الإداري المستمر أو وقف تنفيذه فإنها تعد امتدادا للأحكام، فتأخذ نفس طبيعتها القضائية، ومن ثم فإنها تخرج عن اختصاص القضاء الإداري .



## الفصل الرابع

تطبيقات القرار الإداري المستمر في الفقه والنظام ويحتوي على ستة

مباحث:

المبحث الأول: قرار المنع من السفر. من القرارات الإيجابية المستمرة، القرار الصادر بوضع اسم الشخص في قوائم الممنوعين من السفر. ومن المعروف أن القرار الصادر بالمنع من السفر يستند إلى أسباب معينة، وهذه الأسباب قد تزول في وقت من الأوقات، كما أن سلطة الإدارة في المنع من السفر ليست مطلقة وإنما هي مقيدة باستهداف الصالح العام دائماً

وقد نصت المادة السادسة - الفقرة 2 - من نظام وثائق السفر السعودي الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/24) وتاريخ 1421/5/28 هـ على أنه: (لا يجوز المنع من السفر إلا بحكم قضائي أو بقرار يصدره وزير الداخلية لأسباب محددة تتعلق بالأمن ولمدة معلومة، وفي كلتا الحالتين يبلغ الممنوع من السفر في فترة لا تتجاوز أسبوعاً من تاريخ صدور الحكم أو القرار بمنعه من السفر).

وهذا ما حكم به ديوان المظالم حيث جاء في أحد أحكامه ما نصه: (وحيث إن هذا القرار يعتبر من القرارات المستمر أثرها على المدعي ويظل قائما ويحق للمدعي التظلم منها حتى تقوم الجهة المدعى عليها بتسليمه جواز سفره ورفع اسمه من قائمة المنع من السفر...، وحيث أن هذا القرار يعتبر قائما وأثره مستمرا على المدعي ولم تستجيب الجهة المدعى عليها لتظلم المدعي من القرار فإن الدعوى تكون مقبولة شكلا؛ لعدم خضوع القرارات المستمرة للمدد المنصوص عليها في المادة الثالثة من قواعد المرافعات أمام ديوان المظالم...، وحيث نصت المادة 2/6 من نظام وثائق السفر الصادر بالمرسوم الملكي رقم 24/م وتاريخ 1421/5/28 هـ...، وحيث إن الثابت من الأوراق أن الجهة التي قامت بسحب جواز المدعي ووضع اسمه على قائمة الممنوعين من السفر إمارة منطقة الرياض بخطابها رقم... وتاريخ... بسبب انتمائه لجماعة التبليغ...، وحيث أن المادة 2/6 من النظام السالف ذكرها نصت على أنه لا يجوز المنع من السفر إلا بحكم قضائي أو بقرار يصدره وزير الداخلية لأسباب محددة تتعلق بالأمن ولمدة معلومة وبموجب هذه المادة فإن قرار المنع من السفر لا بد أن تتحقق فيه شروطه وهي صدوره من وزير الداخلية ولأسباب محددة بالأمن ولمدة معلومة...، ولم يعطي النظام وزير الداخلية حق تفويض هذا الاختصاص لأحد غيره سواء كان تفويضا شخصيا أو جماعيا مما يكون معه قرار إمارة منطقة الرياض بمنع المدعي من السفر وسحب جوازه مخالفا للنظام...، فلما تقدم من السبب حكمت الدائرة بإلغاء قرار إمارة

منطقة الرياض رقم... وتاريخ... المتضمن سحب جواز سفر المدعي وإدراج اسمه على قائمة الممنوعين من السفر) حكم رقم 27/د/إ/94/ق لعام 1427هـ في القضية رقم 1/2446/ق لعام 1429هـ. وقد عرفت الشريعة الإسلامية المنع من السفر على أنها عقوبة تعزيرية.

المبحث الثاني : رفض تنفيذ الأحكام القضائية

أن امتناع الجهة الإدارية عن تنفيذ الأحكام القضائية أو التراخي في ذلك يعتبر خطأ جسيماً أو خطيراً يشكل في حق الإدارة قراراً سلبياً مستمراً خاطئاً ينطوي على مخالفة لقوة الشيء المقضي به، ويجوز الطعن عليه أمام القضاء الإداري وهذا هو المعمول به في كثير من دول العالم عدا المملكة لوجود نص في النظام الأساسي للحكم ينيط التنفيذ بجلالة الملك حيث نصت المادة الخمسين على أن: (الملك أو من ينوبه معنيون بتنفيذ الأحكام القضائية)، مما جعل الديوان يحكم بعد الاختصاص، علماً بوجود رأي آخر في الديوان قوي في أسبابه مرجوح في إعماله وكيف امتناع جهة الإدارة عن تنفيذ الحكم القضائي بأنه قرار سلبى خاضع للرقابة القضائية؛ لأنه يشكل خطأ مرفقياً تُسأل عنه الجهة وخطأ شخصياً يرجع فيه على المتسبب في تعطيل التنفيذ من ماله الخاص، وهذا الخطأ يجبر بالتعويض المالي ويحكم به على الإدارة والمسئول المباشر بالتضامن، يضاف إلى ذلك جزاء جزائي يوقع على الموظف المتسبب في تعطيل التنفيذ بموجب المرسوم الملكي رقم (43) لعام

1377هـ، وتباشر هيئة الرقابة والتحقيق والتحقيق مع الموظف المتسبب والإدعاء ضده أمام ديوان المظالم.

والذي يظهر والله تعالى أعلم أن هذه الظاهرة - رفض تنفيذ الأحكام القضائية- ليس لها أبعاد خطيرة فالغالب أو القاعدة انصياع الإدارة واحترامها لحجية الأحكام الصادرة عن الديوان، وعلى أي حال لا يخلو الأمر من بعض حالات حاولت فيها هذه الجهة أو تلك التهرب من تنفيذ حكم الديوان ، وفي هذه الحالات اتخذ الديوان موقفا حازما غير مجامل، ومع ميل في بعض الأحيان إلى إظهار حكم الشرع والنظام بشكل فقهي ومطول، ففي حكم للديوان يبدو من خلاله أن الجهة الإدارية المعنية حاولت تفادي تنفيذ الحكم بحجة أن عدم صدور موافقة الجهة المختصة على نقل وظيفته، فضلا عن لجوئها إلى استفتاء إدارة تنفيذ الأنظمة بالديوان العام للخدمة المدنية جاء فيه ما نصه: (...وإنه بالنظر إلى ما تقدم فإن قضاء الديوان في منازعة المدعي مع الوزارة المدعى عليها قد بات حصينا من الإلغاء والتعديل، ولم يعد جائزا شرعا أو نظاما الاعتراض عليه أو الامتناع عن تنفيذه من الوزارة المدعى عليها أو غيرها من الجهات ، بعد أن اكتسب هذا القضاء - باستنفاد مراحل النظامية - حجية الأمر المقضي ،وقامت قرينة نظامية لا تقبل إثبات العكس على انه عنوان الحقيقة ، الأمر الذي لا يحق ولا يجوز معه - للديوان نفسه - العدول عنه أو تناوله بأي تغيير أو تبديل (...). الحكم رقم 209/ت/3 لعام 1409هـ الصادر من الدائرة

الفرعية في القضية رقم 1/376/ف لعام 1406هـ، وهو، وفي حكم آخر خالفت فيه الإدارة حجية الأمر المقضي به في نطاق الأحكام الجنائية والتأديبية قال الديوان ما نصه: (تري هيئة التدقيق مجتمعة أن اختصاص الجهة الإدارية يتركز بالنسبة للأحكام الجنائية والتأديبية في التزام موجبها ووجوب تنفيذها في حدود اختصاصها، ولا يجوز لها أن تبتدع نوعاً من الرقابة على أعمال القضاء، ولا أن تلجأ إلى استعمال صلاحيتها الاستثنائية... لاستكمال ما قرته من قصور في أحكام القضاء، لما ينطوي عليه ملكها آنئذ من تدخل في شؤون القضاء يصح قرارها بإساءة استعمال السلطة والتعسف في ممارسة صلاحياتها) الحكم رقم 1/ت/3 لعام 1407هـ الصادر بشأن القضية الإدارية رقم 1/631/ق لعام 1405هـ.

### المبحث الثالث : المنع من التصرف والانتفاع بالممتلكات

يعد القرار الصادر بمنع الشخص من التصرف في ممتلكاته والتي تملكه بصك شرعي قراراً إدارياً مستمراً ، حيث يعد النظر في الطلب الوقي بوقف تنفيذ القرار غير خاضع لشرط التظلم الوجوبي والذي يجيز للقضاء الإداري نظر أصل الدعوى ابتداءً ، دون التحقق من استيفاء شرط التظلم المسبق لجهة الإدارة. وهذا الأمر أكده ديوان المظالم في أحد أحكامه والذي جاء فيه: (...ولأن قرار الإمارة صدر إلى شرطة الدوامي لتنفيذه وبتاريخ 1426/6/10 هـ وهو المنفذ لقرار البلدية في مواجهة المدعي ، وقد تقدم المدعي إلى الديوان بدعواه بتاريخ 1426/7/4 هـ فإن الطعن في القرارين قدم خلال المدة المحددة نظاماً ، فضلاً عن أن هذين القرارين من القرارات المستمرة التي لا تتحصن بمضي المدة ولذا فإن هذه الدعوى مقبولة شكلاً ، وأما عن موضوع الدعوى فقد تبين للدائرة أن الأرض التي منع المدعي من التصرف فيها من قبل الجهتين المدعى عليهما يملكها المدعي بموجب صك شرعي صادر من محكمة مختصة مصادق عليها من محكمة التمييز ، ولم تثبت أي من الجهتين المدعى عليهما، أن هذا الصك قد ألغي من قبل المحكمة التي أصدرته أو محكمة أعلى ، بل لم تدفع أي من الجهتين بذلك...،... وإذا كان لها - أي: الإدارة - اعتراض على تلك الصكوك فإنه يكون بالتقدم للجهات المختصة (المحكمة التي أصدرت الصك أو المحكمة الأعلى منها)

بطلب إعادة النظر في الصك الصادر بإثبات الملكية ، ولا يكون بمنع صاحب الملك من التصرف في ملكه، وحيث أقدمت الجهتان المدعى عليهما في قراريهما موضوع الدعوى على منع المدعي من التصرف في أرضه المملوكة له بصك شرعي نهائي ساري المفعول ، فإنه يعد خطأ منهما في تطبيق النظام المناط بهما على حالة لم يقصدها المنظم ومن ثم يكون قرارهما حريين بالإلغاء ، فهذه الأسباب حكمت الدائرة: بإلغاء قراري بلدية محافظة الدوادمي وإمارة منطق الرياض الصادرين بمنع المدعي ... من التصرف في أرضه المملوكة له... ) مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية الصادرة عن ديوان المظالم لعام 1427هـ، حكم رقم 26/د/إ/6 لعام 1426هـ في القضية رقم 1/2826/ق لعام 1426هـ والمؤيد بحكم هيئة التدقيق رقم 115/ت/6 لعام 1427هـ.

### المبحث الرابع : شطب الأسماء من السجلات والقوائم

تعد قرارات شطب الأسماء من السجلات والقوائم قرارات مستمرة. ويبدل الجهد بالبحث والنظر في أحكام ديوان المظالم سواء في مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية الصادرة من الديوان لعام 1427 هـ ، أو من خلال مراجعة المحاكم الإدارية بديوان المظالم ، فإنني لم أجد حكماً واحداً فيما نحن فيه ، مع أن هناك أنظمة سعودية نصت على عقوبة شطب المخالف من السجلات والقوائم ومثال ذلك نظام المحاسبين القانونيين ، حيث نصت المادة (28) من نظام المحاسبين القانونيين الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/12) وتاريخ 13/5/1412 هـ على: (أولاً/تطبق على من يخالف أحكام هذا النظام إحدى العقوبات المسلكية التالية: ...، شطب قيد المخالف من سجل المحاسبين القانونيين)، ونصت المادة (32) منه على أن: (يختص ديوان المظالم بتوقيع عقوبة الشطب المنصوص عليها في هذا النظام ، كما يختص بنظر كافة الدعاوي التي تقام من أو على المحاسب القانوني لسبب يتعلق بمزاولة المهنة طبقاً لأحكام هذا النظام) ..

## المبحث الخامس : المطالبات المالية

تتحقق فكرة القرارات المستمرة أيضاً في المطالبات المالية سواء كان صاحب الاستحقاق المالي هو فرد بمواجهة الإدارة العامة أم الإدارة الفرضية الأولى: أن يكون الفرد العادي هو صاحب الاستحقاق المالي: إذا كان الفرد العادي هو صاحب الاستحقاق المالي بمواجهة الإدارة العامة، فيمكنه تقديم دعوى قضاء كامل في الدول التي تأخذ بالمعيار العام لتحديد اختصاص القضاء الإداري كفرنسا، لمطالبة الإدارة بأداء الاستحقاق المالي الذي قرره النص القانوني، وإما أن يقدم بدلاً من ذلك دعوى إلغاء للطعن بقرار الإدارة برفض أداء المستحقات المالية باعتباره قراراً مخالفاً للأحكام القانونية التي قررت هذا الاستحقاق لصالح الشخص، وهذا هو المعمول به في المملكة العربية السعودية، حيث جاء في أحد أحكام ديوان المظالم: (...وأما عن طلب المدعي الثاني وهو الطعن على القرار 14263 وتاريخ 8/3/1426هـ المتضمن الحسم من مرتب المدعي مبلغ 875719 ريالاً، فالثابت أن المدعي تظلم إلى مدير فرع الزراعة بمحافظة... بتاريخ 7/5/1426هـ، كما أنه تظلم بذات التاريخ إلى وزارة الخدمة المدنية...، وأن المدعي تقدم بالتظلم إلى ديوان المظالم بتاريخ 26/1/1426هـ، فيكون تقدمه بالتظلم وفقاً لما تضمنته المادة الثالثة من قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم، وتكون الدعوى في هذا الجانب مقبولة شكلاً) مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام 1427هـ، مرجع سابق،

القضية رقم 1/558/ق لعام 1426هـ ، رقم الحكم 19/د/ف/17 لعام 1427هـ ، والمؤيد من قبل دائرة التدقيق السادسة برقم 797 لعام 1427هـ، ص: 897..

ويتطلب القضاء الإداري توافر ثلاثة شروط أساسية لقبول دعوى الإلغاء شكلاً:

أولها: أن يكون مصدر الاستحقاق المالي هو نص قانوني سواء كان وارداً في نظام أو قانون.

وثانيها: أن يستند صاحب الشأن في محاصمته لقرار الرفض لمخالفته لمبدأ المشروعية.

وثالثها: أن تقتصر الطلبات التي يضمنها صاحب الشأن في لائحة دعواه على طلبات إلغاء فقط.

الفرضية الثانية: أن تكون الإدارة هي صاحبة الاستحقاق المالي: تقرر الإدارة العامة وبمبادرة ذاتية منها بما لها من سلطة استيفاء مبلغ معين من الأموال المودعة لديها أو من راتب أحد العاملين لديها بحجج وأسباب مختلفة، وقد يقتصر القرار الإداري في بعض الأحيان على مطالبة صاحب الشأن بدفع

مبلغ معين تدعي الإدارة أنها صاحبة الاستحقاق فيه دون أن تلجأ إلى تنفيذه، وعليه يكون أمام الشخص في هذه الحالة طريقتان مختلفتان، فإما أن يقدم دعوى مدنية (منع مطالبة) أمام القضاء العادي، وأما تقديم دعوى إلغاء لمحاصمة قرار المطالبة نفسه، ولكن اختيار هذا الطريق الأخير يستلزم

أن يكون السند القانوني لقرار المطالبة أو الاقتطاع هو نص قانوني وليس عقداً من العقود، وأن يستند الشخص في لائحة دعواه إلى أن القرار الطعين مخالف للقانون، وأن تقتصر طلباته على إلغاء القرار الطعين فقط، وهذا ما قضى به ديوان المظالم حيث قال: (بما أن موضوع الدعوى الماثلة المطالبة بمستحقات صندوق الطلاب بالجامعة لدى المدعى عليه مقابل مشترياته من الصندوق، فإن ديوان المظالم يختص بالفصل في هذه الدعوى، استناداً إلى قرار لجنة تنازع الاختصاص بمجلس القضاء الأعلى رقم 2/ت وتاريخ 1425/9/2هـ باعتبار صناديق الطلاب وحدة من وحدات المؤسسة التعليمية وترتبط مباشرة بمدير تلك المؤسسة أو بالوزير المختص، وحيث أقر وكيل المدعى عليه بأن المدعى عليه يقر بالمبلغ محل الدعوى في ذمته للصندوق ولم يتم بسداده حتى تاريخه، فإن الدائرة تنتهي إلى الحكم بإلزامه بسداد هذا المبلغ) مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام 1427هـ، مرجع سابق، القضية رقم 1/2731/ق لعام 1426هـ، رقم الحكم 116/د/1/4 لعام 1427هـ، والمؤيد من قبل دائرة التدقيق الأولى برقم 95 لعام 1427هـ، ص: 2166..

المبحث السادس : رفض التراخيص القرار الإداري بالامتناع عن إصدار ترخيص ما هو إلا قرار إداري سلبي مستمر يتجدد عند تقديم كل طلب بالتراخيص حيث يبقى ميعاد طلب إلغائه مفتوحًا.

وهذا الأمر أكده ديوان المظالم ، حيث استقرت أحكام الديوان على عدم تحصن القرارات السلبية المستمرة ، ومن أمثلة ذلك ما حكمت به الدائرة الإدارية الخامسة عشر حيث جاء فيها: (ومن حيث أن المدعي تقدم باستدعائه إلى المقام السامي ملتمسًا منحة رخصة لإقامة محطة وقود على مزرعته، وصدر لذلك التوجيه السليم ، المبلغ بالبرقية رقم 4/ب/16744 وتاريخ 7/4/1424هـ...، ثم تقدم المدعي إلى بلدية محافظة القرية العليا بطلب تنفيذ التوجيه المشار إليه، وعليه فإن دعواه منسوبة على قرار سلبي يتمثل بامتناع المدعى عليها عن النظر في طلب منحه رخصة لإقامة محطة وقود ، مما تعد معه الدعوى مقبولة شكلا ، لاستقرار قضاء الديوان على عدم تحصن القرارات السلبية ، ومن ثم انفتاح مواعيد الطعن فيها) حكم رقم 226/د/إ/15 لعام 1430هـ ، في القضية رقم 891/3/ق لعام 1427هـ (حكم غير منشور).. ويقول الديوان في حكم آخر له: (حيث أن المدعي حصر طلباته في الآتي: تسليمه أرضه... وإزالة الإسفلت ، وإعطاؤه ترخيصا للبناء ، فالثابت أنه قرار امتناع من المدعى عليها ، ويأخذ حكم القرار السلبي الذي يكون للمدعي إقامته دون التقيد بزمان محدد ،

طالما الإدارة مستمرة في امتناعها وفقا لنص المادة 1/8/ب من نظام ديوان المظالم ،... فوجهت المدعى عليها بإمكانية تعويضه بأرض من أراضي البلدية، ووافقت المديرية بعسير ، إلا أن الوزارة لم توافق على ذلك واستمر وضع يدها على عقار المدعي ، ومنعه من السير في الانتفاع بالعين والحرمان منها وعدم إعطائه رخصة بناء، مما يعني أن عقار المدعي تحت تصرف المدعى عليها مستغلاً طوال هذه المدة ،... مما تقضي معه الدائرة بإلزام المدعى عليها بتسليم المدعي أرضه وإزالة الإسفلت الواقع بها ومنحه ترخيصاً للبناء عليها) مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام 1427هـ، مرجع سابق، القضية رقم 1/2497/ق لعام 1424هـ ، رقم الحكم 67/د/ف/34 لعام 1426هـ ، والمؤيد من قبل دائرة التدقيق الأولى برقم 158 لعام 1427هـ، ص: 940

تم التلخيص بحمد الله تعالى

وصلى الله وسلم على نبينا محمد

وعلى آله وصحبه ومن اهتدى بهديه إلى يوم الدين.

ملخص بحث

القرار الإداري السلبي وتطبيقاته في المملكة العربية

السعودية  
(دراسة مقارنة)

إعداد  
متعب بن عطية بن علي آل علي المالكي

المرشد العلمي  
د.هاني بن علي الطهراوي

العام الجامعي: 1429-1430هـ

البحث قبل التلخيص بالمقدمة والفهارس بحجم (A4) 116

البحث قبل التلخيص بدون المقدمة والفهارس بحجم (A4) 90

البحث بعد التلخيص بحجم (A4) 34

إعداد  
لجنة ملخصات الأبحاث القضائية  
بالجمعية العلمية السعودية (قضاء)

## خطة البحث:

يتكون هذا البحث من مقدمة وتمهيد، وثلاثة فصول، وخاتمة، وفهارس.

## المقدمة: وتشتمل على:

أولاً: مشكلة الدراسة.

ثانياً: تساؤلات الدراسة.

ثالثاً: أهداف الدراسة.

رابعاً: أسباب اختيار الموضوع.

خامساً: أهمية الموضوع.

سادساً: حدود الدراسة.

سابعاً: الدراسات السابقة.

ثامناً: منهج الدراسة.

تاسعاً: خطة البحث العامة.

التمهيد: التعريف بمفردات العنوان ويشتمل على ثلاثة مباحث.

المبحث الأول: مفهوم القرارات الإدارية وفيه أربعة مطالب:

المطلب الأول: التعريف بالقرار.

المطلب الثاني: التعريف بالإدارة.

المطلب الثالث: تعريف القرار الإداري السلبي.

المطلب الرابع: تعريف القرار الإداري.

المبحث الثاني: أنواع القرارات الإدارية.

المبحث الثالث: تمييز القرار الإداري السلبي عما يشته به من القرارات الأخرى.

الفصل الأول: حقيقة القرار السلبي ويتضمن خمسة مباحث:

المبحث الأول: نشأة القرار الإداري السلبي.

المبحث الثاني: شروط القرار الإداري السلبي.

المبحث الثالث: أركان القرار الإداري السلبي.

المبحث الرابع: خصائص القرار الإداري السلبي.

المبحث الخامس: القرار الإداري السلبي في الفقه.

الفصل الثاني: الطعن في القرار الإداري السلبي. ويتضمن خمسة مباحث:

المبحث الأول: إجراءات الطعن في القرار الإداري السلبي.

المبحث الثاني: الحكم في القرار الإداري السلبي.

المبحث الثالث: آثار الحكم ضد القرار الإداري السلبي.

المبحث الرابع: كيفية تنفيذ حكم إلغاء القرار الإداري السلبي.

المبحث الخامس: الطعن في القرار الإداري السلبي في الفقه.

الفصل الثالث: مجالات القرار الإداري السلبي.

((التطبيقات القضائية)) ويتضمن خمسة مباحث:

المبحث الأول: التعيين في الوظائف العامة.

- المبحث الثاني: صمت الإدارة عن ترقية الموظف المستحق.
- المبحث الثالث: الامتناع عن إعادة الموظف المعار إلى عمله الأصلي.
- المبحث الرابع: امتناع الإدارة عن منح التراخيص.
- المبحث الخامس: امتناع الإدارة عن تنفيذ بعض الأحكام.
- الخاتمة: وتتضمن أهم النتائج .
- الفهارس

### التمهيد

المبحث الأول: مفهوم القرارات الإدارية

المطلب الأول: التعريف بالقرار القرار لغة: هو المستقر من الأرض .  
وقيل: الثَّر، بالضم القرار في المكان، تقول منه قررت بالمكان،  
بالكسر.

المطلب الثاني: التعريف بالإدارة الإدارة لغة: من أدار: أي اضطلع بعبء  
العمل بمعنى تولى شؤون مال أو أموال.

أما في الاصطلاح: يمكن تعريف الإدارة بأنها النشاط الذي يهتم بتخطيط  
وتنظيم وتوجيه وتنسيق ورقابة أعمال الآخرين لتحقيق هدف

المطلب الثالث: تعريف القرار الإداري السليبي وقد قسمته إلى فرعين

الفرع الأول: تعريف القرار الإداري المنظم السعودي لم يضع تعريفاً للقرار  
الإداري، وقد أحسن ؛ لأنه يتعين على السلطة التنظيمية أن تنأى بنفسها  
عن وضع التعريف

أما التعريف المستقر عليه حالياً فهو التعريف القضائي الصادر من ديوان  
المظالم في المملكة العربية السعودية حيث قضى بأن القرار الإداري هو"  
إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى الأنظمة واللوائح  
بقصد إحداث أثر قانوني يكون جائزاً وممكناً نظاماً القرار رقم

1398/4/3 هـ في القضية رقم 23/ق لعام 1398 هـ، من مجموعة المبادئ الشرعية والنظامية لأعوام 1397 هـ. 1399 هـ، ص 627 ..

و يمكن أن يقال: إن القرار الإداري السلبي في حكم إفصاح جهة الإدارة عن إرادتها، وهو ما نص نظام ديوان المظالم من أنه "يعتبر في حكم القرار الإداري رفض السلطة الإدارية، أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه طبقاً للأظمة واللوائح (م/13 فقرة ب) من نظام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/78) في 19/9/1428 هـ.

وبناءً عليه فإن القرار الإداري لا يشمل القرارات التي تصدر استناداً إلى نص في النظام الأساسي للحكم، ولعل أهمية هذه الملاحظة تتجلى بوضوح أكثر إذا أخذنا في الاعتبار أن النظام الأساسي للحكم أورد نصوصاً تتعلق بالاختصاصات التنفيذية لمجلس الوزراء النظام الأساسي للحكم الصادر بالأمر الملكي رقم 90/1 بتاريخ 27/8/1412 هـ ، ونظام مجلس الوزراء الصادر بالأمر الملكي رقم 13/1 بتاريخ 3/3/1414 هـ.

**الفرع الثاني:** فهو تعريف القرار الإداري السلبي هو رفض الإدارة المختصة أو امتناعها عن اتخاذ قرار ألزمها النظام باتخاذها.

المبحث الثاني: أنواع القرارات الإدارية

**الفرع الأول: أنواعها بالنظر إلى تكوينها:** تنقسم القرارات الإدارية من حيث تكوينها وبنائها القانوني إلى:

1. القرارات البسيطة: وهي القرارات التي تصدر بصفة مستقلة، وهي تضم معظم القرارات الإدارية.

2. القرارات المركبة: وهي تلك القرارات التي تدخل في إتمام عمل ثانوي إداري.

**الفرع الثاني: أنواعها بالنظر إلى عموميتها ومداهها:** تنقسم القرارات الإدارية بالنظر إلى القواعد المضمنة فيها وصلاحياتها للتطبيق إلى:

1. القرارات الفردية: وهي القرارات التي تخص شأناً معيناً بذاته، وتنتهي بتطبيقها على حالة المخاطب بالقرار.

2. القرارات التنظيمية: وهي القرارات التي تتضمن قواعد عامة ومجردة، وإنما بمسائل أو موضوعات متجددة تحدد بأوصافها وشروطها

**الفرق بين القرار التنظيمي (اللائحة) والنظام:** تتشابه القرارات التنظيمية

بالأنظمة في أنّ كلاً منها يتضمن قواعد عامة مجردة وملزمة، ومع ذلك فإن بينها فروقاً متعددة أهمها:

1- اللائحة تصدر عن السلطة التنفيذية في حين أن النظام يصدر عن السلطة التنظيمية.

2. اللائحة تشتمل على تفصيلات أكثر من النظام
3. يجب ألا تخالف اللائحة نصوص النظام
4. لا يكون للائحة صفة الثبات والدوام التي للنظام.
5. يجوز الطعن في اللائحة بالإلغاء أمام القضاء الإداري بعدم شرعيتها  
ويكوم للقاضي الإداري إلغاؤها إذا ثبتت مخالفتها لأحكام النظام
6. سلطة الإدارة في إصدار اللوائح، مقيدة ومحددة بنصوص الدستور  
والأنظمة المنظمة في حين أن سلطة الهيئة التشريعية في إصدار الأنظمة  
واسعة.

وبعد هذه الفروق يمكن القول بأن المنظم السعودي لم يضع معياراً واضحاً  
للتفريق بين اللائحة والنظام، إلا أن شراح الأنظمة لهم في التمييز  
بينهما معياران:

#### الأول: المعيار الشكلي.

**الثاني: المعيار الموضوعي.** يدور المعيار الشكلي: حول الشكل الخارجي  
لهذه القاعدة النظامية من حيث مصدرها وأداة صدورها ونحو ذلك.  
ويدور المعيار الموضوعي: حول طبيعة هذه القاعدة من حيث العمومية  
والخصوصية ومن حيث القيود الواردة عليها ونحو ذلك.

إلا أن الأخذ بالمعيار الشكلي بشقيه (السلطة المصدرية وإجراءات الإصدار)  
له حظ من النظر، لأن كلاً من قواعد الأنظمة اللوائح قواعد عامة، ومجردة  
وملزمة وسلطة إصدار الأنظمة واللوائح التنظيمية واحدة، ولا تختلف إلا

اللوائح التنفيذية، أما إجراءات إصدار كُليّ منها فهي مختلفة، لذلك فالأخذ بهذين الأمرين معاً هو أسلم المعايير.

### أنواع القرارات التنظيمية:

1. اللوائح التنفيذية، وهي التي تصدرها السلطة التنفيذية متضمنة قواعد قانونية تفصيلية لتلك القواعد التي أوردها القانون
2. اللوائح التنظيمية، تصدر السلطة الإدارية اللوائح التنظيمية بهدف تنظيم المرافق العامة
3. لوائح الضبط، ومهمتها الحفاظ على النظام العام بأركانه الثلاثة: الأمن العام، والسكينة العامة، والصحة العامة، وهذه هي مسؤولية السلطة الإدارية.
4. لوائح الضرورة، قد تحدث ظروف طارئة أو استثنائية تستوجب ضرورة تدخل السلطة الإدارية لمواجهة هذه الظروف، وذلك بإصدار لوائح تعرف بلوائح الضرورة.
5. اللوائح التفويضية، وهذه تتشابه من حيث الموضوع والقوة مع الأنظمة العادية، فهي لا تعدو أن تكون بمثابة أنظمة وإن كانت صادرة عن السلطة التنفيذية وليس عن السلطة التنظيمية، وتستطيع اللوائح التفويضية إلغاء أو تعديل نظام لأن لها قوة النظام.

الفرع الثالث: أنواعها بالنظر إلى وظيفتها في إنشاء المراكز القانونية:

تنقسم القرارات الإدارية من حيث دورها في إحداث المراكز النظامية إلى:

1. القرارات المنشئة، وهي القرارات التي ينتج عنها إصدار، أو تعديل، أو تغيير، أو إلغاء في المراكز النظامية.

2. القرارات الكاشفة، وهي القرارات الإدارية التي لا تنشئ مراكز نظامية جديدة، وإنما يقتصر دورها على تقرير المراكز النظامية الموجودة.

**الفرع الرابع: أنواعها بالنظر إلى الرقابة القضائية:** تنقسم قرارات السلطة التنفيذية من حيث خضوعها لرقابة القضاء إلى نوعين من القرارات:

1. قرارات إدارية خاضعة لرقابة القضاء "وهي جميع قرارات الإدارة عدا أعمال السيادة" حكم الديوان رقم (149/ت/2) لعام 1413هـ.

2. قرارات إدارية غير خاضعة لرقابة القضاء، وهي ما تسمى بـ "أعمال السيادة" أو أعمال الحكومة.

وفي المملكة العربية السعودية نجد أن النظام قد نص على جواز الطعن في القرارات التي تصدرها اللجان شبه القضائية والمجالس التأديبية. وكذلك القرارات التي تصدرها جمعيات النفع العام - وما في حكمها - المتصلة بنشاطاتها، ويعد في حكم القرار الإداري رفض جهة الإدارة أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه طبقاً للأنظمة واللوائح نظام القضاء الصادر بالأمر الملكي رقم م/78 وتاريخ 1428/9/19هـ، كما جاء في م/13 الفقرة (ب).

### المبحث الثالث: تمييز القرار الإداري السلبي عما يشته به من القرارات الأخرى والتصرفات القانونية

لابد من تمييز القرار الإداري السلبي عن غيره من القرارات الإدارية الأخرى ومنها:

- القرار الصريح، وهو " القرار الذي يصدر عن الإدارة عندما تسلك مسلكاً إيجابياً معبراً تعبيراً صريحاً عن إرادتها المنفردة، بينما يمثل القرار السلبي امتناعاً أو رفضاً من قبل الإدارة
- القرار الضمني، وهو " العمل القانوني الذي يصدر عن الإدارة بإرادتها المنفردة ويستخلص من صمتها في ظروف معينة ويترتب عليه إنشاء، أو تعديل، أو إلغاء مركز قانوني معين. على أن يكون السكوت خلال مدة معينة تحدد في النظام.

قلت: وهذه المدة تختلف من قانون بلد إلى آخر ففي المملكة العربية السعودية حددت نظاماً بتسعين يوماً كما في قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم الصادرة بقرار مجلس الوزراء 190، وتاريخ 1409/11/16 هـ م/3، حيث تنظر الجهة الإدارية في التظلم ويكون لها أحد خيارين:

• إما أن تبت في التظلم خلال مدة تسعين يوماً من تاريخ تقديم التظلم إليها. وفي حالة رفض التظلم يجب أن يكون قرارها مسبباً.

. وإما أنها تسكت خلال تلك المدة دون أن تفصح عن رأيها في التظلم . وهذا يعتبر بمثابة قرار ضمني برفض التظلم أما القرار السلبي، فهو تعبير عن موقف سلبي للإدارة، ترفض، أو تمتنع من خلاله عن اتخاذ موقف محدد، أو إصدار أمر، أو قرار معين في موضوع يلزمها النظام اتخاذ موقف بشأنه دون أن يحدد لها المنظم أجلاً لإصدار القرار..

وللتمييز بين هذين النوعين من القرارات الإدارية آثارٌ يمكن حصرها في مسألتين وهي من الأهمية بمكان:

**الأولى:** هي ميعاد الطعن بالإلغاء، فالقرار الضمني بالرفض يجب أن يتم الطعن فيه خلال المدة المحددة قانوناً أما القرار السلبي فمدة الطعن فيه بالإلغاء تبقى مفتوحة ما دامت حالة الرفض أو الامتناع قائمة.

**الثانية:** أن القرار الضمني إنما هو قرار افترضه المنظم إما بالرفض أو القبول في حين يُعدّ القرار السلبي قراراً افتراضياً بالرفض دائماً يرتبه المنظم على موقف الإدارة السلبي المتمثل في امتناعها عن اتخاذ إجراء، أو رفضها إصدار قرار هي ملزمة نظاماً بإصداره ولا تتمتع في ذلك بأية سلطة تقديرية.

• القرار المعدوم، وهو الذي ينطوي على مخالفة جسيمة لمبدأ المشروعية، فهو لا ينتج أثراً نظاماً نظراً لمخالفته لمبدأ المشروعية ويجوز للجهة الإدارية من تلقاء نفسها أو بناء على طلب ذوي الشأن أن تسحب القرار المعدوم في أي وقت لإزالة شبهة قيامه

أما القرار السلبي فلا بد أن تكون الإدارة ملزمة بإصداره، بخلاف المعدوم فهو في الأصل مخالف مخالفة جسيمة لمبدأ المشروعية، إضافة إلى أن الدعوى ضد القرار السلبي دعوى إلغاء أما الدعوى ضد المعدوم فهي دعوى تقرير بطلان، وبهذا افتراقاً.

### تمييز القرار الإداري السلبي عن غيره من التصرفات القانونية:

يجب عدم الخلط بين القرار الإداري السلبي، وامتناع الإدارة عن القيام بأعمال مادية، فإذا كان كل من التصرفين يتحدان في أن جوهرهما هو امتناع الإدارة، أو رفضها القيام بعمل إيجابي، فإن هناك فرقاً بين القرار الإداري السلبي، والامتناع عن القيام بأعمال مادية. فهي لاتصل إلى مرتبة القرار الإداري السلبي، ومن ثم لا يجوز الطعن فيها بالإلغاء أمام القضاء الإداري، في حين أن القرار السلبي قرارٌ إداريٌّ، ولكنه قد يكون غير مشروع، مما يجعل لذوي الشأن حق الطعن عليه بالإلغاء.

كما أن هناك فرقاً بين القرار الإداري السلبي وامتناع الإدارة عن اتخاذ قرارٍ بموجب سلطتها التقديرية. فإذا ما امتنعت الإدارة عن اتخاذ قرارٍ في حالة يوجب عليها النظام أو اللائحة اتخاذ قرارٍ إيجابي فيها - إلا أنها امتنعت عن ذلك - فإننا نكون بصدد قرارٍ إداري غير مشروع. أما إذا كان النظام أو اللائحة لا توجب على جهة الإدارة التدخل لاتخاذ قرارٍ إداري في أمرٍ معين، وإنما ترك لها الخيار في شأن هذا التدخل إن شاءت فعلت وإن شاءت أجمعت فإن امتناعها في هذه الحالة لا يكون قراراً إدارياً سلبياً.

## الفصل الأول

### حقيقة القرار الإداري السلبي

وفيه خمسة مباحث ::

**المبحث الأول: نشأة القرار الإداري السلبي** إن إعطاء سكوت الإدارة معنى نظامياً، يحقق العدالة، ويحمي مصالح الأفراد في نفس الوقت. فهو يحث الإدارة على عدم تجاهل الطلبات المقدمة إليها، أو تباطؤها في البت فيها، لأن هذا التجاهل، أو ذلك التباطؤ يمكن أن يعرض مصالح الأفراد للخطر، بل قد يشل قدرتهم على ممارسة بعض حقوقهم الأساسية.

ويرى البعض أن الأساس القانوني لتحديد الطبيعة القانونية لسكوت الإدارة يستند إلى فكرة المرفق العام الذي يجب عليه أن يقوم بنشاطه بانتظام واطراد في سبيل إشباع الحاجات العامة.

ولا شك أن جهة الإدارة قد تعتقد أن مسؤوليتها عن القرار الضمني الناتج عن تجاهل الطلب المقدم إليها، أو تباطؤها في البت فيه . يمكن أن يكون أقل أو أخفّ وطأة من مسؤوليتها الناتجة عن اتخاذ قرار صريح تبدو فيه إرادتها واضحة، إذ يمكنها الاحتجاج بالبطء في الإجراءات، أو الروتين الإداري.

إن هذا السبب الذي قد يدفع الإدارة إلى اتخاذ موقف سلبي تجاه الطلبات المقدمة إليها، يبدو في ظاهره سليماً ولكنه في واقع الأمر يشكل خطأ نظامياً جسيماً.

## المبحث الثاني: شروط القرار الإداري السلبي

1. رفض الإدارة أو امتناعها ويقصد به عدم قيام الإدارة بإصدار قرار ألزمها النظام بإصداره، أو عدم ردها على طلبات الأفراد، أو إجابتهم إليها سواء بالقبول، أم الرفض.

2. أن تكون الإدارة ملزمة نظاماً بإصدار القرار: أما إذا لم يكن هناك إلزام لجهة الإدارة في اتخاذ قرار إداري في المسألة المعروضة بل ترك لها الخيار في إصدار القرار من عدمه، فإن امتناعها هذا لا يشكل قراراً سلبياً.

3. عدم تحديد ميعاد معين للإدارة لإصدار قرارها: وبهذا يتميز القرار الإداري السلبي عن القرار الإداري الضمني الذي يفترض المنظم صدوره في حالة سكوت الإدارة عن البت في طلبات الأفراد، أو تظلماتهم، مدة تحدد في النظام نصت المادة الثالثة من قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم (190) وتاريخ 16/11/1409 هـ على أن التظلم إلى الجهة الإدارية المختصة لا يكون إلا بعد ستين يوماً من تاريخ العلم بهذا القرار.

أما بالنسبة إلى القرار السلبي، فلا يشترط مضي مدة معينة على الرفض أو الامتناع، بل يكفي أن تقف جهة الإدارة هذا الموقف لكي يبني المنظم على موقفها هذا قراراً سلبياً

## المبحث الثالث: أركان القرار الإداري السلبي

1. ركن الاختصاص: يتضمن ركن الاختصاص أربعة هي العنصر الشخصي، والعنصر الموضوعي، والعنصر الزمني، والعنصر المكاني.

ويقصد بالاختصاص الشخصي، أن يحدد المنظم الأعضاء الإداريين الذين يحق لهم دون غيرهم إصدار القرارات الإدارية ويترتب على ذلك أن رفض امتناع الإدارة عن اتخاذ قرار كان من الأولى اتخاذه يعد قراراً سلبياً.

أما الاختصاص الموضوعي، فهو ما يحدده المنظم من القرارات التي يحق للإدارة إصدارها، ومن ثمّ فإنه يُعد رفضها اتخاذ قرار يدخل موضوعه في اختصاصها قراراً سلبياً.

ويتمثل الاختصاص الزمني بتحديد الفترة الزمنية التي يحق خلالها إصدار القرار الإداري. ويتحقق القرار الإداري السلبي عندما ترفض الإدارة أو تمتنع عن ممارسة ذلك الاختصاص في ذلك الوقت ذاته.

ويتحدد الاختصاص المكاني بالدائرة المكانية التي يحق للإدارة أن تباشر اختصاصها فيها. وعليه فإن رفض الإدارة أو امتناعها عن اتخاذ قرار أوجب المنظم عليها إصداره، ويقع ضمن الحدود الإقليمية أو المكانية يُعد قراراً سلبياً.

**2. ركن الشكل والإجراءات:** الأصل أن القرار الإداري لا يخضع لشكل معين إلا إذا نص النظام على ذلك، بأن استلزم كتابته أو احتواءه على بيانات معينة كذكر سبب القرار مثلاً، أو اتخاذ إجراءات محددة لإصداره..

**3. ركن المحل:** يشترط في محل القرار أن يكون ممكناً من الناحية النظامية أو الواقعية، وأن يكون صحيحاً نظاماً، ولما كان القرار الإداري السلي يستند إلى واقعة رفض الإدارة أو امتناعها عن اتخاذ قرار أوجب عليها النظام اتخاذه. فهو إذن قرار غير مشروع

**4. ركن السبب:** يجب أن يكون السبب قائماً وموجوداً حتى تاريخ إصدار القرار، وأن يكون مشروعاً.

أما بالنسبة للقرار الإداري السلي فيما أنه مجرد مجاز وافتراض ، فإن السبب لا يمكن أن يظهر في هذا القرار. ولكن إذا ما تم الطعن في رفض الإدارة أو امتناعها فإن للقضاء الإداري أن يستوضح من الإدارة، ويطلب منها بيان أسباب امتناعها

**5. ركن الغاية أو الهدف** لما كان القرار الإداري السلي يستند إلى حالة رفض جهة الإدارة أو امتناعها عن اتخاذ قرار ألزمها النظام باتخاذه، فإن هذا القرار يكون مخالفاً للنظام دائماً، ويقع معيباً في محله، وهو ما يغني القاضي الإداري عن البحث في ركن الغاية الذي لا يرجع إليه إلا بوصفه عيباً احتياطياً.

### المبحث الرابع: خصائص القرار الإداري السلبي:

أولاً: القرار الإداري السلبي لا يتقرر إلا بنص إن إعطاء قيمة نظامية لموقف الإدارة السلبي لا يمكن أن يتم إلا بموجب نص يقرره، فلا يمكن للعرف أن يقرر إنشاء حالة قرار إداري سلب

ثانياً: القرار الإداري السلبي قرار مستمر: القرار السلبي قرار مستمر، فطالما أن الإدارة مستمرة في الامتناع عن تطبيق الحكم الذي فرضه النظام عليها، فهناك إذن قرار سلبي بالامتناع، أو قرار سلبي بالرفض، وهو مستمر طالما أن الإدارة مستمرة بالامتناع عن تطبيق حكم النظام.

ثالثاً: القرار الإداري السلبي غير خاضع للتسبيب: إذ لو قيل بوجود تسبيب القرارات السلبية، سواء بالرفض أو القبول، فإن ذلك يمكن أن يدفع الإدارة وبسهولة تامة، إلى رفض الطلبات المقدمة لها، ولو بالاستناد إلى أسباب غير حقيقية ولكن ذلك لا يعني بطبيعة الحال عدم وجود ركن السبب في القرار الإداري السلبي، وأن القضاء لا يراقب مدى وجوده.

رابعاً: القرار الإداري السلبي غير قابل للشهر يترتب على افتراضية القرار الإداري السلبي عدم قابليته للشهر ويترتب على عدم قابلية القرار الإداري السلبي للشهر، أن مضي المدة المحددة للإدارة للتعبير عن إرادتها، لا ينتج

فقط صدور قرار ضمني، وإنما سريان أحكام هذا القرار على كافة الأشخاص الذين يشملهم موضوع القرار.

**خامساً: عدم قابلية القرار الإداري السلبي للاقتران بأجل أو تعليقه على شرط:** لما كان تعليق القرار الإداري على شرط أو اقتترانه بأجل يجب أن يكون صريحاً، فإن القرار الإداري السلبي لا يقبل التعليق على شرط أو الاقتران بأجل.

### المبحث الخامس: القرار الإداري السلبي في الفقه الإسلامي

لم يعرف الفقهاء - رحمهم الله - القرار الإداري السلبي بمعناه المعاصر لكونه مصلحاً جديداً ظهر مؤخراً. لكن يمكن أن يستنتج من المعنى العام للقرار الإداري السلبي الذي هو الامتناع أن هذا المعنى قد ورد في كلام الفقهاء - رحمهم الله تعالى - وذلك في أبواب متفرقة من الفقه الإسلامي،  
منه: ما لوامتنع من أداء الزكاة فلإمام أخذها كرها ووضعها موضعها  
ومن ذلك أيضاً: إذا امتنع الأب من الإنفاق على أولاده الصغار يحبس في ذلك بخلاف سائر الديون.

ومما ورد أيضاً: أنه لو امتنع الزوج عن الإنفاق على زوجته بعدما فرضه على نفسه، أو بعد فرض القاضي باع القاضي من ماله  
وأيضاً: ما جاء في باب المعاملات من باب المزارعة أنه إذا عقدت المزارعة فامتنع صاحب البذر من العمل لم يجبر عليه، وإن امتنع الذي ليس من قبله البذر أجبره الحاكم على العمل.

## الفصل الثاني

### الطعن في القرار الإداري السليبي

#### المبحث الأول: إجراءات الطعن في القرار الإداري السليبي

الأمر الأول: أن يكون القرار صادراً من سلطة إدارية وطنية: يشترط في قبول الطعن في القرار الإداري السليبي أن يكون القرار صادراً من سلطة إدارية، وبهذا تخرج جميع التصرفات الصادرة من غير الإدارة حتى لو اصطُح في تسميتها قرار. ويشترط في القرار الذي يمكن الطعن فيه أن يتصل بالوظيفة الإدارية للسلطة التنفيذية، وهذا ما أكدت عليه المادة (44) من النظام الأساسي للحكم التي نصت على أن: "تتعاون هذه السلطات في أداء وظائفها، وفقاً لهذا النظام وغيره من الأنظمة، والملك هو مرجع هذه السلطات" النظام الأساسي في الحكم الصادر بالأمر الملكي رقم 90/1 بتاريخ 1412/8/27هـ.

كما يشترط في القرار القابل للطعن فيه أن يكون صادراً من جهة وطنية، أما القرارات التي تصدر عن جهات غير وطنية حتى ولو كانت داخل إقليم لا يمكن الطعن فيه

الأمر الثاني: أن يكتسب القرار الصفة التنفيذية يشترط للطعن في القرار الإداري السلبي أن يكون القرار قد استنفذ جميع المراحل التحضيرية اللازمة لإصداره بعد أن استكمل أركانه وشروط صحته ونفاذه

الأمر الثالث: أن يحدث القرار أثراً نظامياً: يشترط للطعن في القرار الإداري السلبي أن يكون من شأنه أن ينتج آثاراً نظامية بذاته، فإذا تعددت القرارات في عملية مركبة، فالقرار الذي يرتب الآثار النظامية بإحداث أو إلغاء أو تعديل مركز نظامي هو الذي يكون محلاً للطعن، ولذلك يخرج من نطاق الأعمال التي يمكن الطعن فيها بالإلغاء ما يلي:

1. أعمال الإدارة التي لا تستهدف من ورائها إحداث آثار نظامية.
2. القرارات التي انقضت أثرها، سواء بسحبها بأثر رجعي، أو الملغاة بالنسبة للمستقبل، ولم تكن قد نفذت في الماضي.
3. القرارات التي لا تولد أثراً بذاتها.
4. المنشورات والأوامر المصلحية.
5. الإجراءات الداخلية.
6. الإجراءات التنفيذية.

7. القرارات التي تتضمن أضراراً وهي التي تنذر فيها الإدارة الأفراد بالقيام بأعمال معينة أو الكف عنها وإلا اتخذت ضدهم إجراءات نظامية محددة.

الأمر الرابع: أن يكون لرافع دعوى الطعن في القرار مصلحة: يشترط للطعن في القرار الإداري السلي أن يكون للطاعن مصلحة مشروعة وشخصية، وبذلك لا يُقبل الطعن المقدم من فردٍ ليس له مصلحة شخصية مهما تكن صلته بذوي المصلحة الشخصية.

ولا يعني كون المصلحة شخصية أن تكون متعلقة بفرد واحد؛ بل قد تكون لعدد كبير من الأفراد، ويشترط أيضاً أن تكون تلك المصلحة مباشرة

الأمر الخامس: التظلم الو جوبي أمام الإدارة من القرار في المملكة يشترط على رافع دعوى الإلغاء نظاماً وذلك بنص م/3، من لائحة قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم الصادرة بقرار مجلس الوزراء برقم 190 وتاريخ 1409/11/16هـ.

وما ورد في المادة الثالثة من قواعد المرافعات، والإجراءات في المملكة، يجب أن يسبق رفع دعوى الإلغاء إلى الجهة الإدارية المختصة خلال ستين يوماً من تاريخ العلم بهذا القرار، فهذا النص لا ينطبق على القرار الإداري السلي وذلك أن مواعيد التظلم منه تبقى قائمة، حيث يحق لصاحب الشأن رفعها



متى شاء، وهذا ما قضى به ديوان المظالم في أحد أحكامه كما سيأتي بيانه في  
الفصل الثالث (مجالات القرار لإداري السلبي) المبحث الأول .

## المبحث الثاني: الحكم في القرار الإداري السلبي

القرار السلبي الذي نحن بصدده، يطبق عليها ما يطبق على باقي القرارات من هذه الناحية . شأنها في ذلك كشأن الأحكام العادية . أنها ذات حجية نسبية إلا أنه استثناءً من هذا الأصل فإن الأحكام الصادرة بإلغاء القرارات الإدارية ذات حجية مطلقة. وترتيباً على ما تقدم فإن الأحكام الصادرة بالتعويض عن مضار القرارات الإدارية غير المشروعة تتمتع بحجية نسبية، ولا يجوز القول بأن تلك الأحكام ذات حجية مطلقة لتعرضها لمشروعية القرار الإداري، إلا أنه لم يلغ، حيث يظل القرار رغم الحكم الصادر بتعويض آثاره الضارة قائماً مرتباً لكافة آثاره النظامية.

أما بالنسبة للحجية المطلقة فهي إنما تثبت للأحكام الصادرة بإلغاء القرارات الإدارية، يستوي في ذلك أن تكون تلك القرارات فردية أو تنظيمية، وسواء كان إلغائها كلياً أو جزئياً.

ومقتضى الحجية المطلقة للحكم الصادر بإلغاء القرار الإداري أن يصبح القرار الإداري ملغياً ليس فقط بالنسبة لمن أقام الدعوى، وإنما بالنسبة لكافة المخاطبين بهذا القرار

## المبحث الثالث: آثار الحكم ضد القرار الإداري السلبي

تقضي القاعدة العامة في النظام الإداري أن مجرد رفع الدعوى القضائية لإلغاء قرار إداري لا يؤدي إلى وقف تنفيذ القرار المطعون فيه ولقد أكد المنظم السعودي القاعدة المذكورة، كما يتضح من نص (م/7) من قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم والصادر بقرار مجلس الوزراء رقم (190) وتاريخ 1409/11/16هـ حيث جاء في المادة " لا يترتب على رفع الدعوى وقف تنفيذ القرار المطعون فيه، على أنه يجوز للدائرة المختصة أن تأمر بوقف تنفيذ القرار، أو أن تأمر بإجراء تحفظي، أو وقتي بصفة عاجلة عند الاقتضاء خلال أربع وعشرين ساعة من تقديم الطلب العاجل، أو إحالته إليها إذا قدرت ترتب آثار يتعذر تداركها وذلك حتى تفصل في أصل الدعوى " . هذا هو الأثر الأول من آثار الحكم ضد القرار الإداري السلبي. أما الأثر الثاني الذي يترتب عليه الحكم ضد القرار الإداري السلبي فهو قطع ميعاد رفع الدعوى حيث يعد التظلم ضد القرار . سواء كان اختيارياً أو إجبارياً . أحد الأسباب الموجبة لانقطاع سريان ميعاد الدعوى . ويستمر انقطاع سريان الميعاد إلى حين الفصل في التظلم، أو مضي الفترة المقررة لاعتبار سكوت الإدارة قراراً ضمناً بالرفض حيث يتبدئ بعدها احتساب ميعاد رفع دعوى الإلغاء من جديد.

والأثر الثالث هو: حلول القرار الصادر بالفصل في التظلم محل القرار الأصلي: حيث يحل القرار الصادر على أثر التظلم الإجمالي محل القرار موضع التظلم.

وتظهر آثار التظلم فيما يخص الطعن القضائي على الوجه التالي:  
 من حيث الموضوع: فالطلبات التي يتضمنها الطعن القضائي لا تكون أوسع، وأكثر تنوعاً من الطلبات التي يتضمنها التظلم  
 ومن حيث أسباب الطعن بالإلغاء: فيجب أن تكون هي نفس الأسباب التي أُثِّرت في التظلم الإداري.

### المبحث الرابع: كيفية تنفيذ حكم إلغاء القرار الإداري السلبي

إذا كان القرار الملغى من القرارات السلبية متمثلاً في رفض الإدارة أو امتناعها عن إصدار قرار معين، تعين على الإدارة إصداره وفقاً للنظام، وإذا كانت الإدارة قد باشرت بعض الأعمال المادية تنفيذاً للقرار الملغى وجب عليها إزالة مظاهر هذا التنفيذ

وقد يكون القرار الملغى قد تم اتخاذه أساساً لقرارات أخرى تصدر إستناداً إليه أو بسببه، مثلما هو الحال بصدد القرارات اللائحة التي تصدر تنفيذاً لها بعض القرارات الفردية، ففي هذه الحالة يترتب على الحكم بإلغاء اللائحة المعيبة التزام الإدارة بإزالة، وسحب كافة القرارات الفردية التي صدرت تنفيذاً لها. وإذا كان القرار الملغى يمثل أحد عناصر عملية نظامية مركبة، وتم الحكم بإلغائه وحده وفقاً لنظرية القرارات القابلة للانفصال، فإن النطق يقضي ببطلان العملية النظامية المركبة التي أسهم القرار الملغى في تكوينها

ومن ناحية أخرى تلتزم الإدارة بالامتناع عن بعث القرار الملغى بإصدار قرار جديد يحقق مضمون القرار الملغى، أو يحمل ذات العيوب التي كانت سبباً في إلغائه، أو يرتب نفس الآثار التي حققها القرار الملغى

وأكثر المشاكل التي تثور فيما يتصل بتنفيذ الحكم بالإلغاء خطورة وأهمية، هي مشكلة امتناع الإدارة عن تنفيذ أحكام الإلغاء الصادر ضدها، وهي مشكلة حقيقية تؤكد لها المنازعات الكثيرة التي تعرض على القضاء بشأن امتناع الإدارة عن التنفيذ .

وتلجأ الإدارة في محاولة شل حكم الإلغاء والتنصل مما يرتبه الحكم على عاتقها من التزامات إلى وسائل متعددة، وطرق ملتوية يصعب حصرها . وإن كان من أشهرها اتخاذ الإدارة موقفاً سلبياً بحتاً إزاء حكم الإلغاء وتجاهله بصورة مطلقة، والامتناع كلية عن القيام بما يفرضه عليها الحكم من التزامات، وهو أسلوب خطير يؤدي إلى المسؤولية الجنائية للموظف الممتنع عن التنفيذ.

وقد تلجأ الإدارة إلى إعادة إصدار القرار الملغى والإدعاء بأن القرار الجديد قد صدر بناءً على أسباب جديدة تجيز للإدارة ذلك أو بدعوى تحقيق المصلحة العامة، ويقع على الإدارة عبء إثبات أن القرار الجديد إنما صدر بقصد تحقيق المصلحة العامة.

كما قد تقوم الإدارة بتنفيذ حكم الإلغاء على وجه ناقص، وذلك بعدم ترتيب كافة الآثار النظامية التي يتعين إعمالها نفاذاً له، أو تعتمد إلى التراخي في تنفيذ الحكم بهدف إضعاف الفائدة منه.

وتتعدد الجزاءات التي تتعرض لها الإدارة من جراء التنفيذ الناقص أو الامتناع عن تنفيذ أحكام الإلغاء فيمكن الطعن بالإلغاء ضد القرارات السلبية وغيرها المتصلة بتنفيذ الأحكام، أو الامتناع عنه.

ومن ناحية أخرى يجوز تقرير المسؤولية الإدارية، على أساس أن عدم تنفيذ الأحكام يُعدّ من التصرفات غير المشروعة، ويشكل خطأً من جانب الإدارة، فتكون مسئولة عن تعويض الأضرار الناجمة عن ذلك، بالإضافة إلى تقرير

المسئولية الشخصية للموظف الذي يمتنع عن تنفيذ أحكام الإلغاء في بعض الأحوال.

إذاً تنفيذ حكم إلغاء القرار الإداري السلي لا بد أن يستند إلى عيب من عيوب القرار الإداري، وكل ذلك باستثناء الشروط التي لا تتناسب مع طبيعة القرار الإداري السلي، ولعل أهم تلك الاستثناءات ما يتعلق بمدة الطعن، فإن الأصل أن انقضاء ميعاد دعوى الإلغاء البالغ ستين يوماً في كثير من القوانين يؤدي إلى رد الدعوى شكلاً، لأن القرار يكون قد تحصن من الإلغاء بمضي المدة. إلا أن ثمة استثناءات ترد على هذا الأصل تتعلق ببعض القرارات الإدارية، ومنها القرار الإداري السلي؛ حيث يجيز القضاء الإداري الطعن بالإلغاء في هذه القرارات في أي وقت دون التقيد بمواعيد الطعن المنصوص عليها في النظام، وهذا ما أخذ به ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية وهو ما قضت به المحكمة الإدارية في الحكم رقم 15/د/أ/182 لعام 1430هـ، في القضية رقم 3/869/ق لعام 1429هـ..

أما عند تنفيذ حكم إلغاء القرار الإداري السلي من حيث الموضوع فلا بد أن يستند إلى عيب أو أكثر من عيوب القرار الإداري المعروفة.

غير أن هذا الطعن مقصور على حالة عيب عدم الاختصاص البسيط، إذ لا يمكن تصور وقوع عيب عدم الاختصاص الجسيم في القرار الإداري السلي

أما ما يتعلق بالعيوب التي تشوب الأركان الموضوعية للقرار الإداري، فإن عيب مخالفة النظام الذي يصيب ركن المحل هو أهم عيب يمكن الاستناد عليه لإلغاء القرار الإداري السلبي.

أما عن عيب السبب فيمكن أن يتحقق في القرار الإداري السلبي عندما ترفض، أو تمتنع جهة الإدارة عن اتخاذ قرار ألزمها النظام باتخاذها، على الرغم من تحقق أسبابه النظامية أو الواقعية

المبحث الخامس: الطعن في القرار الإداري السلي في الفقه الإسلامي لم يسبق أن عرف الفقهاء الطعن في القرار الإداري السلي بهذا اللفظ حيث إنه مصطلح جديد ظهر في الزمن الحاضر ولا مشاحة في الاصطلاح، وقد عرف الفقهاء - رحمهم الله تعالى - مبدأ الطعن في الأحكام في الفقه الإسلامي من خلال استقراء النصوص الفقهية وما تحويه من مسائل فرعية كثيرة خاصة في أبواب القضاء ومباحث السياسة الشرعية.

ومن ذلك ما جاء في كتب الفقهاء - رحمهم الله - في مسألة ما يكون للمولى من حق في الطعن في الشهود حتى لو كان حاضراً كان طعنه مسموعاً ففي إقامة العقوبة تفويت حق المطعون عليه.

ومن ذلك ما جاء في كلامهم أيضاً عند التفريق بين الإقرار والبينة قال: ولأبي حنيفة رضي الله عنه في الفرق بين الإقرار والبينة: أن للمدعى عليه حق الطعن في الشهود والقضاء عليه حال غيبته لا يبطل عليه حقاً، فلهذا افترقا.

ومنه ما جاء في شرح مجلة الأحكام: " للمشهود عليه أن يطعن بالشهود أو أن يجرحهم، والطعن عبارة عن إظهار شيء يخل بالشهادة حال كون الشاهد عدلاً

وبهذا يتضح أن لفظ الطعن قد أُستعمل لدى الفقهاء، وهذا الاستعمال يتفق في معناه مع المعنى العام للطعن في القرار الإداري السلي في

النظام إذ أن الطعن في الحكم يقصد به الطعن الوصول إلى بطلانه ، وإظهار ما فيه من أخطاء ولا يُعد تنظيم المحاكم حديثاً مخالفاً لمبادئ الإسلام، وإنما هو موافق لها من حيث المبدأ، وذلك عملاً بما قرره الفقهاء في بيان ما يجوز نقضه من الأحكام أو الطعن في الحكم بسبب التهمة الموجهة للقاضي.

## الفصل الثالث

### مجالات القرار الإداري السلبي

(التطبيقات القضائية)

#### المبحث الأول: التعيين في الوظائف العامة:

يعد التعيين في الوظائف العامة من صميم مجلس الخدمة المدنية وذلك بموجب المرسوم الملكي رقم (48) بتاريخ 1397/7/1 هـ والمعدل بالمرسوم الملكي رقم (53) بتاريخ 1402 /11/16 هـ .

ومن أحكام القرار الإداري السلبي في هذا الصدد ما قضت به المحكمة الإدارية في الحكم رقم 15/د/إ/182 لعام 1430 هـ في القضية رقم 3/869/ق لعام 1429 هـ حيث جاء فيها أن المدعي يهدف من دعواه إلى إلزام المدعى عليها (وزارة الصحة) بتبنيته على وظيفته الواردة في قرار وزارة الخدمة المدنية وتعويض موكله من تاريخ ترشيحه ، وعليه فإن هذا يعتبر تظلماً من عدم تمكنه من الوظيفة مما اعتبره النظام في حكم القرار الإداري، ومن ثم فإن هذه الدعوى تكون مندرجة ضمن اختصاصات المحاكم الإدارية، وذلك بموجب المادة (13/ب) من نظام ديوان المظالم.

وحيث إن الثابت من أوراق القضية أن المدعي تقدم للجهة المدعى عليها أكثر من مرة وتقدم لوزارة الخدمة المدنية أيضاً للتظلم من عدم تمكنه من

مباشرة عمله، وهذا يعدّ من قبيل القرار السلبي الذي يجوز التظلم منه دون تحديد مدة له مما يؤدي إلى قبول الدعوى شكلاً

وعن طلب التعويض فإن المدعي لم يقدم ما يدل على تضرره من فعل المدعى عليه، خاصة وأنها لم تمنعه من العمل في أي جهة كانت، وعليها فقد حكمت المحكمة الإدارية بإلزام المديرية العامة للشئون الصحية بمحافضة ..... إكمال إجراءات تعيين المدعي ورفض ما عدا ذلك من طلبات لعدم تقديمه ما يدل على تضرره من فعل المدعى عليها.

المبحث الثاني: صمت الإدارة عن ترقية الموظف المستحق: ومن أحكام القرار الإداري السلبي في هذا الصدد ما قضت به المحكمة الإدارية بالمنطقة الشرقية في الحكم رقم 53/د/15 لعام 1429هـ في القضية رقم 3/1512 / ق لعام 1427هـ حيث جاء في دعوى المدعي أنه يهدف من دعواه إلى إلزام المدعى عليها بترقيته على المرتبة الثامنة لمضي أكثر من عشرين سنة لم يرقّ فيها؛ وحيث إن ذلك يعد امتناعاً من المدعى عليها؛ عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للأنظمة واللوائح؛ لذا فإن الاختصاص بنظر هذه الدعوى منعقد لديوان المظالم وفقاً للمادة (13/ب) من نظامه الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/78) وتاريخ 19/9/1428هـ .

فمن حيث القبول الشكلي للدعوى فإنها مقبولة، لاستقرار قضاء الديوان على انفتاح مواعيد الطعن في القرارات السلبية، إلى آخر ما جاء في الحكم،

إلا أن قضاء الديوان بعدم قبول الدعوى لا يخرجها عن كونها قراراً سلبياً فما دام هناك امتناع من قبل جهة الإدارة فهو قرار سلبى .

### المبحث الثالث: الامتناع عن إعادة الموظف المعار إلى عمله الأصلي

لم أقف على حكم في هذا الخصوص لديوان المظالم وذلك بعد البحث فسوف أورد ما قضت به المحكمة الإدارية في مصر رقم 438 لسنة 37/ق عليا، جلسة رقم 1997/5/3م، ومما جاء فيه أن المدعي .... إنما يوجه طعنه إلى موقف الإدارة المتمثل في عدم تمكينه من استلام العمل في التاريخ المذكور، وهذا الموقف يعتبر في حقيقته قراراً سلبياً بالامتناع عن استلامه العمل وهو حالة مستمرة متجددة يمتد الطعن عليه ما بقيت الإدارة على موقفها .

المبحث الرابع: امتناع الإدارة عن منح التراخيص :

من أحكام القرار الإداري السلبي في هذا الصدد ما قضت به المحكمة

الإدارية في الحكم رقم 102 / د/إ/ 15 لعام 1429هـ في القضية رقم 891 / 3 / ق لعام 1427هـ حيث جاء أن المدعي يهدف إلى إلزام المدعى عليها (أمانة ..... ممثلة في بلدية محافظة .....؛) وذلك بإصدار ترخيص لمخطته الواقعة.....وعليه فإن الاختصاص بنظر الدعوى منعقد لديوان المظالم وفقاً للمادة (13/ب) من نظامه الصادر بالمرسوم الملكي رقم(م/78) وتاريخ 19 / 9 / 1429هـ، وعليه فإن الدعوى منصبه على قرار سلبي يتمثل بامتناع المدعى عليها عن النظر في طلب منحه رخصة لإقامة محطة، مما تعد معه الدعوى مقبولة شكلاً، لاستقرار قضاء ديوان المظالم على عدم تحصن القرارات السلبية، ومن ثم انفتاح مواعيد الطعن عليها وبالتالي فإن المحكمة الإدارية قد قضت بإلزام المدعى عليها بإصدار ترخيص لإنشاء محطة للمدعي

ومن الأحكام أيضاً في هذا الموضوع ما قضت به المحكمة الإدارية في القضية رقم 1/2071/ق/ لعام 1424هـ في حكم رقم 33/د/ف/23/لعام 1426هـ حيث جاء فيه أن المدعي يهدف من دعواه إلزام المدعى عليها (بلدية محافظة....) بتجديد رخصة ورشة السيارات العائدة له، وحيث أن دعواه تعتبر طعنًا في قرار المدعى عليها السلبي، ومن ثم فهي من

اختصاص ديوان المظالم بموجب نظامه الصادر بالمرسوم..... إلى آخر ما جاء في أسباب ووقائع الدعوى، وبناءً عليه فإن امتناع جهة الإدارة من إصدار التراخيص لأصحاب الشأن عند عدم مخالفتها للقانون يُعد ذلك قراراً سلبياً وهذا ما قضت به المحكمة من إلزام المدعى عليها بتجديد رخصة الورشة العائدة للمدّعي .

### المبحث الخامس: امتناع الإدارة عن تنفيذ بعض الأحكام

ومن أحكام القرار الإداري السلبي في هذا الصدد ما قضت به المحكمة

الإدارية في الحكم رقم 17/د/إ/19/ لعام 1430هـ

والقضية 1498/4/ق لعام 1429هـ حيث إن المدعي قد حصر دعواه في إلزام المديرية العامة للشئون الصحية بمنطقة عسير بإرسال ابنته إلى ألمانيا وعلاجها على نفقة الدولة تنفيذاً للأمرين الملكيين رقم..... وتاريخ..... وعليه فإن ديوان المظالم يختص بنظر هذه الدعوى بموجب المادة(13/ب) من نظام وحيث إن هذا الامتناع يعد من قبيل القرارات السلبية والتي تأخذ صفة الاستمرارية ولا تتقيد بالمدد المنصوص عليها في قواعد المرافعات، والإجراءات أمام ديوان المظالم .

ومن الأحكام أيضاً في امتناع الإدارة عن تنفيذ بعض الأحكام ما قضت به المحكمة الإدارية في الحكم رقم 17/د/ف/20/ لعام 1427هـ والقضية 717/2/ق لعام 1424هـ حيث جاء فيها بأن المدعي يهدف من إقامته

لهذه الدعوى إلى إلغاء قرار المدعى عليه السلي والمتمثل في امتناعها عن تسليمه أرضه المملوكة له بالصك وبناءً عليه فإن هذا الامتناع يُعد من قبيل القرارات السلبية والتي لا يتقيد الطعن فيها بميعاد معين؛ بل يظل الطعن فيها مفتوحاً حتى يزول الامتناع. إلى آخر ما جاء في حيثيات الحكم ووقائعه، وعليه فقد حكمت المحكمة الإدارية بإلزام الأمانة بتسليم المدعي أرضه المملوكة له.

تم التلخيص بحمد الله تعالى

وصلى الله وسلم على نبينا محمد

وعلى آله وصحبه ومن اهتدى بهديه إلى يوم الدين.

ملخص بحث  
تحصن القرار الإداري  
دراسة مقارنة

إعداد  
عمر بن محمد السعدان

إشراف الدكتور  
مصطفى بن محمد الباز

1429 – 1430 هـ

البحث قبل التلخيص بالمقدمة والفهارس بحجم (A4) 199

البحث قبل التلخيص بدون المقدمة والفهارس بحجم (A4) 169

البحث قبل التلخيص بحجم (A4) 49

إعداد

لجنة ملخصات الأبحاث القضائية

بالجمعية العلمية السعودية (قضاء)

## خطة البحث:

المقدمة، وتشتمل على عنوان البحث، وأهميته، وأسباب اختياره، ومنهج البحث، والدراسات السابقة.

الفصل التمهيدي: القرار الإداري ومبدأ المشروعية ويشتمل على ثلاثة

مباحث هي:-

المبحث الأول: مفهوم القرار الإداري.

المبحث الثاني: مبدأ المشروعية في نطاق القرار الإداري.

المبحث الثالث: جزاء مخالفة مبدأ المشروعية.

الفصل الأول: حقيقة تحصن القرار الإداري في الفقه والنظام ويشتمل

على أربعة مباحث

المبحث الأول: مفهوم تحصن القرار الإداري في الفقه والنظام.

المبحث الثاني: مشروعية تحصن القرار الإداري في الفقه والنظام.

المبحث الثالث: كيفية تحصن القرار الإداري في الفقه و النظام.

المبحث الرابع: تمييز تحصن القرار الإداري عما يشته به.

الفصل الثاني: نطاق تحصن القرار الإداري ويشتمل على خمسة مباحث

هي:-

المبحث الأول : القرار الإداري القابل للتحصن.

المبحث الثاني : القرار الإداري غير القابل للتحصن.

المبحث الثالث: تفسير القرار الإداري المتحصن.

المبحث الرابع: تعديل بيانات القرار الإداري المتحصن.

المبحث الخامس: دور القضاء في نطاق تحصن القرار الإداري.

**الفصل الثالث: آثار تحصن القرار الإداري ويشتمل على أربعة مباحث**

**هي:-**

المبحث الأول: وجوب تنفيذ القرار الإداري المتحصن واحترامه.

المبحث الثاني: الدفع بعدم قبول الطعن بإلغاء القرار المتحصن.

المبحث الثالث: عدم جواز إلغاء القرار الإداري المتحصن من قبل الإدارة أو سحبه.

المبحث الرابع: التعويض عن أضرار القرار الإداري المتحصن.

**الفصل الرابع: أساليب الإدارة في تلافي آثار التحصن ويشتمل على ثلاثة**

**مباحث هي:-**

المبحث الأول: تلافي آثار القرار الإداري المتحصن بتعديل القواعد النظامية.

المبحث الثاني: تلافي آثار القرار الإداري المتحصن في حالة الضرورة.

المبحث الثالث: تلافي آثار القرار الإداري المتحصن بقرار مضاد.

الخاتمة، وتتضمن أهم نتائج البحث وأهم التوصيات والمقترحات.

## الفصل التمهيدي

القرار الإداري ومبدأ المشروعية ويشتمل على المباحث التالية:

**المبحث الأول: مفهوم القرار الإداري.** ويشتمل هذا المبحث على أربعة مطالب:

**المطلب الأول: التعريف بالقرار الإداري في اللغة:**

**1- القرار:** يقال قَرَرَهُ بالشَّيْءِ حمَلَهُ عَلَى الإِقْرَارِ بِهِ وَقَرَّرَ الشَّيْءَ جَعَلَهُ فِي قَرَارِهِ وَيُقَالُ قَرَّرَ عِنْدَهُ الْخَبِيرَ حَتَّى اسْتَقَرَّ . فالقرار يأتي بمعنى الاستقرار والاطمئنان والحمل على الحق.

**2- الإداري:** مأخوذ من الإدارة وهي في اللغة المدَاورة والتعاطي من غير تأجيل.

**المطلب الثاني: تعريف القرار الإداري في الفقه:** اجتهد بعض الباحثين لتعريف القرار الإداري فقهاً، لكونه معروف المضمون في الفقه، فعرّفه بأنه "تصرف شرعي صادر من الإمام أو من ينوب عنه بصفته رئيساً للجهات الإدارية المختلفة التي ترعى شؤون الفرد والجماعة في الدولة ويقصد بهذا التصرف إحداث تغيير في المصالح المشروعة للفرد أو للجماعة وذلك إما بإنشاء مصلحة أو تعديلها أو إلغائه

**المطلب الثالث: تعريف القرار الإداري في النظام يعرف واضع النظام السعودي القرار الإداري، حيث أن نظام ديوان المظالم الجديد نظام ديوان المظالم**

الصادر بالرقم م/78 وتاريخ 1429/9/19هـ. اقتصر على النص في المادة (13) على أن المحاكم الإدارية تختص بالفصل في ب - دعاوى إلغاء القرارات الإدارية النهائية التي يقدمها ذوو الشأن متى كان مرجع الطعن عدم الاختصاص أو وجود عيب في الشكل ... ويعد في حكم القرار الإداري رفض جهة الإدارة أو امتناعها عن اتخاذ قرار، كان من الواجب عليها اتخاذه طبقاً للأنظمة واللوائح.

فقد استقر الفقه والقضاء على تعريف معين للقرار الإداري لفترة طويلة فقد ذهب ديوان المظالم في تعريف القرار الإداري أنه "...إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى الأنظمة واللوائح بقصد إحداث أثر قانوني يكون جائزاً وممكناً نظاماً ...". قرار رقم 1398/4/3هـ في القضية رقم 23/ق لعام 1398هـ، مجموعة المبادئ الشرعية والنظامية التي قررتها هيئات الديوان في المدة من عام 1397هـ - 1399هـ، ص 626 ..

كما ذهب ديوان المظالم في حكم آخر، حيث عرفه بتعريف آخر :  
 "ومن حيث إن التعريف الاصطلاحي المستقر عليه في القضاء الإداري للقرار الإداري هو أنه إفصاح للجهة المختصة عن إرادتها الملزمة بمقتضى الأنظمة واللوائح بقصد إحداث أثر نظامي معين كلما كان ذلك ممكناً وجائزاً نظاماً، وكان الباعث عليه تحقيق مصلحة عامة" (1) حكم رقم 314/ت/3 لعام 1409هـ في القضية رقم 3/64/ق لعام 1407هـ بتاريخ 1409/10/26هـ (حكم غير منشور).

## المطلب الرابع: عناصر القرار الإداري:

أولاً: السبب: عرفه ديوان المظالم بمعنى قريب من التعريفين السابقين بأنه "حالة واقعية أو نظامية تحمل الإدارة على التدخل بقصد إحداث أثر نظامي معين هو محل القرار ابتغاء وجه الصالح العام الذي هو غاية القرار رقم 86/2 لعام 1401 هـ ، مجموعة المبادئ الشرعية والنظامية التي قررتها لجنة تدقيق القضايا ص301.

. ويجب أن يكون السبب الذي قام عليه القرار الإداري قائماً وموجوداً عن إصدار القرار، كما يلزم أن يكون صحيحاً ويقره النظام – القانون – وكذلك محدداً بوقائع ظاهرة يقوم عليها. ولذا فقد قضى ديوان المظالم وقرر أنه "أن القرار الإداري يجب أن يقوم على سبب يبرره صدقاً وحقاً أي في الواقع وفي النظام،... لأن القرار الإداري تصرف نظامي، ولا يقوم أي تصرف نظامي بغير سببه المشروع"<sup>(1)</sup> قرار رقم 86/2 لعام 1401 هـ ، مجموعة المبادئ (سبق الإشارة إليه).

. والأصل العام أن الإدارة غير ملزمة بأن تفصح للأفراد عن السبب الذي تدخلت بناء عليه إلا؛ إذا ألزمتها النظام والقانون بذكر الأسباب ومما قرره ديوان المظالم في ذلك، أنه "استقر القضاء الإداري على أن جهة الإدارة وإن كانت غير ملزمة بتسبيب قراراتها، إلا أنها إذا ذكرت أسباباً له، فإنها تكون خاضعة لرقابته للتحقق من مدى مطابقتها للنظام" حكم رقم 325/ت/3 لعام 1409 هـ، القضية رقم 22/م/ق لعام 1404 هـ (حكم غير منشور).

ثانياً: الشكل والإجراءات : قرر ديوان المظالم : "الأصل أن جهة الإدارة غير مقيدة بشكل معين تفصح فيه عن إرادتها الملزمة التي تتمثل فيما تصدره من قرارات، ما لم يحتتم النظام شكلاً خاصاً بالنسبة لقرار معين، ولذلك فقد يكون القرار الإداري مكتوباً كما يكون شفويًا، ويكفي أن يثبت صدور مثل هذا القرار بكافة طرق الإثبات، وإن لم يفرغ في الشكل المؤلف عادة للقرارات الإدارية" قرار رقم 86/6 لعام 1401هـ، مجموعة المبادئ الشرعية والنظامية لعام 1401هـ، ص 291 .

ويعتبر الشكل في القرار جوهرياً؛ إذا نص عليه النظام صراحة بهذه الصفة أو رتب البطلان كجزاء على مخالفته .

ثالثاً: الاختصاص: الاختصاص يتحدد بالعناصر التالية:

- أ - العنصر الشخصي .
- ب - العنصر الموضوعي .
- ج - العنصر الزماني .
- د - العنصر المكاني .

واتفق الشراح والقضاء الإداري على أن عيب عدم الاختصاص يعتبر من النظام العام، وأهم النتائج التي تترتب على اعتبار قواعد الاختصاص من النظام العام هي :

1 - إن القاضي يجب عليه أن يتعرض لعيب عدم الاختصاص في القرار الإداري من تلقاء نفسه ولو لم يدفع به الطاعن بالإلغاء.

2 - إن الإدارة لا تستطيع أن تعدل من جانبها قواعد الاختصاص التي قررها النظام - القانون.

3 - لا يجوز للإدارة أن تتنازل عن اختصاصها المقرر لها قانوناً أو تفوض فيه؛ إلا بإجازة من النظام - القانون - نفسه.

4 - إن الاستعجال لا يبيح للإدارة أن تخالف قواعد الاختصاص.

رابعاً: المحل يشترط في محل القرار الإداري شرطان هما:

الشرط الأول: أن يكون محل القرار الإداري ممكناً.

الشرط الثاني: أن يكون محل القرار الإداري جائز نظاماً - قانوناً.

ويتمثل عيب المحل في قيام الإدارة بعمل تمنعه القاعدة النظامية، أو في امتناعها عن عمل توجبه، وعلى ذلك تتعدد صور عيب المحل بحيث لا تخرج عن ثلاث صور هي:

1 - المخالفة المباشرة للقاعدة النظامية - القانونية.

2 - الخطأ في تفسير القاعدة النظامية - القانونية

3 - الخطأ في تطبيق القاعدة النظامية - القانونية - على الوقائع.

خامساً: الغاية: يتم تحديد الغاية من القرار الإداري وفقاً لقاعدتين أساسيتين:

القاعدة الأولى: أنه يتطلب من رجل الإدارة أن يتخذ قراراته بصفة عامة بهدف تحقيق المصلحة العامة.

القاعدة الثانية: وبها يلزم رجل الإدارة في حالة ما إذا حدد النظام - القانون

-غاية معينة،

ومن أحكام ديوان المظالم "والثابت أن نقل المدعي إلى إدارة الحركة كان لعدم حاجة إدارة المستودعات إليه، والتي نقل إليها من إدارة الابتعاث وليس لحاجة إدارة الحركة إليه، كما كان ذلك وكان الثابت مما سبق انتفاء المصلحة العامة في نقل المدعي من عمله مما يشوب قرار النقل شائبة إساءة استعمال السلطة مما يتعين معه إلغاؤه حكم رقم 9/د/ق/15 لعام 1413هـ (حكم غير منشور).

### المبحث الثاني مبدأ المشروعية في نطاق القرار الإداري

**المطلب الأول: مفهوم مبدأ المشروعية :** مبدأ الشيء أوله ومادته التي يتكون منها.

والشرعية لها عدة معانٍ؛ ولكن أهم هذه المعاني هو: مجموعة الأوامر والنواهي النظامية -.

وهذا المصطلح يأخذ به بعض الباحثين، بينما البعض الآخر يعبر عن هذا المبدأ بالمشروعية باعتبارها مترادفتين تحل إحداها محل الأخرى، وأنهما مشتقان من أصل واحد هو الشرع أو الشريعة أو الشرعة؛ وهي العادة أو السنة أو المنهاج

إلا أن البعض الآخر يرى أن الأولى مشتقة من الشرع بصيغة الفعلية ومعناها موافقة الشرع، والثانية مشتقة من الشرع بصيغة المفعولية ومعناها محاولة موافقة الشرع

كما تعددت تعريفات الشراح في القانون الوضعي (لمبدأ المشروعية) ومنها "يقصد بمبدأ المشروعية : خضوع الدولة للقانون في كل ما تأتية من أعمال وما تجريه من تصرفات ، وما تتمتع به من امتيازات

وقد تناول فقهاء المسلمين مبدأ المشروعية ببيان مصادره في كتب أصول الفقه؛ وانتهوا إلى وجوب الالتزام بنصوص الكتاب والسنة والإجماع وعرفه البعض بتعريف أوسع بأنه "خضوع كافة السلطات والهيئات والأفراد في المجتمع لأحكام الشريعة الإسلامية مما يعني أن تكون الشريعة بمثابة الإطار الذي يجب أن تدور في فلكه كافة تصرفات وأفعال الإدارة

**المطلب الثاني: أهمية مبدأ المشروعية:** يطمئن به الفرد على وضعه، ويمنع عنه مفاجآت التحكم والتعسف، فتستقر الأوضاع والمراكز الإدارية، ويتحقق الصالح العام والخاص، وهو الأمر الذي لا بد منه لقيام الدولة وتحقيق الغرض المقصود منها.

و أهم الضمانات الجدية والحاسمة لصدور قرارات الإدارية صحيحة تحقق التوازن بين ما هو مسلّم به للسلطة العامة وبين حقوق الأفراد .

وتزداد أهمية مبدأ المشروعية في مجال القرارات الإدارية، لا سيما بعد خروج الدولة عن نطاق الدولة الحارسة ، إلى الأخذ بفكرة الدولة المتدخلة.

كما تزداد أهمية مبدأ المشروعية في القرارات الإدارية من حيث أن هذه القرارات تمس المركز القانوني للأفراد بإرادة الإدارة وحدها،

والمحكمة المختصة في المملكة العربية السعودية هي محاكم ديوان المظالم استناداً

للفقرة (ب) من المادة (13) المادة (13) فقرة (ب) من نظام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم 78/ وتاريخ 1428/9/19هـ.

### المطلب الثالث: مصادر مبدأ المشروعية:

في الدول التي تطبق الشريعة الإسلامية، وتعتبرها مصدراً للأحكام - دستوراً - تتمثل مصادر مبدأ المشروعية في نصوص القرآن الكريم والسنة المطهرة، ثم ما يسنه ولي الأمر من أنظمة ولوائح، وما يجري عليه العرف وما تستقر عليه الأحكام القضائية، بشرط عدم معارضة ما تضمنته تلك الأمور لنصوص الشريعة الإسلامية وقواعدها العامة.

أما الدول التي تُحکم القوانين الوضعية، فمصادر المشروعية تشمل كافة قواعد القانون التي تلتزم بها الإدارة وعلى هذا فمصادر المشروعية تتمثل في المصادر المكتوبة والمصادر غير المكتوبة على النحو التالي:

**المصادر المكتوبة: 1 - الدستور :** ويشابهه في المملكة العربية السعودية النظام الأساسي للحكم النظام الأساسي للحكم الصادر بالمرسوم الملكي رقم 90/أ وتاريخ 1412/8/27هـ.

، ولم تتخذه المملكة دستوراً لها، بل اتخذت كتاب الله ﷻ وسنة رسوله ﷺ بنص المادة الأولى من النظام الأساسي للحكم التي نصت بأن "دستورها كتاب الله وسنة رسوله ﷺ" ، كما جعلت منهما حاكماً على النظام الأساسي للحكم وجميع أنظمة الدولة بنص المادة السابعة من النظام المشار إليه، وهذا يوضح مدى اهتمام المملكة بتطبيق الشريعة الإسلامية في جميع

شئون الحياة العامة والخاصة.

**2 - الأنظمة (القوانين) العادية:** والأصل أن هذه الأنظمة ملزمة للكافة، ما لم تعدل أو تستبدل بالطريقة المحددة بالنظام الأساسي للحكم في المملكة العربية السعودية أو بالدستور في الدول الأخرى.

**3 - الأنظمة (القوانين) الفرعية:** ويشترط مشروعيتها عدم مخالفتها للنظام الأساسي للحكم في المملكة العربية السعودية استناداً للمادة السابعة والستين منه، أو عدم مخالفتها للدستور في الدول الأخرى.

وكذلك يشترط عدم مخالفتها للأنظمة - القوانين - العادية، كما أن لها أنواع كثيرة منها: اللوائح التنفيذية أو التكميلية، واللوائح التنظيمية، ولوائح الضبط، والضرورة واللوائح التفويضية.

**مصادر غير مكتوبة:**

**2 - العرف:** يتكون العرف الإداري من عنصرين هما: العنصر المادي، ويكمن في إتباع الإدارة لسلوك معين بصفة منتظمة وتكرار بلا انقطاع، والعنصر المعنوي ويتمثل في شعور الإدارة بإلزامية هذا السلوك المعين.

**3 - القضاء:** يقتصر مفهوم القضاء الإداري كمصدر للمشروعية على الأحكام الإنشائية أو المنشئة، دون الأحكام التفسيرية أو المفسرة، فالأحكام الإنشائية وحدها هي التي تعتبر مصدراً من مصادر المشروعية.

**4 - المبادئ العامة للقانون:** تعد المبادئ القانونية العامة مصدراً غير مدون من مصادر المشروعية، فلها قوة نظامية - قانونية - إلزامية، وهذه القوة لدى

بعض الشراح مساوية لقوة الأنظمة - القوانين - العادية.

**المبحث الثالث جزاء مخالفة مبدأ المشروعية** إذا خالفت السلطات العامة أو الجهات الإدارية بالدولة مبدأ المشروعية؛ تكون تصرفاتها غير صحيحة وتبطل ولا تنفذ شرعاً، وقد تؤدي هذه المخالفة إلى انعدام تصرفاتها كما في حالة اغتصاب السلطة عند إصدار القرار الإداري.

وحيث إن البطلان يتصل بالبحث في مشروعية القرار الإداري، فيجب أن يكون التمييز بين درجتيه "القرار الباطل والقرار المعدوم" تمييزاً بين درجتي عدم المشروعية فقد يكون عدم المشروعية جسيماً، مما يؤدي إلى انعدام القرار الإداري، وقد لا يصل عدم المشروعية إلى هذا الحد من الجسام، بل يقف عند المخالفة اليسيرة للقاعدة النظامية - القانونية - مما يصير معه القرار الإداري باطلاً.

فالانعدام عندما يفقد القرار الإداري الذي تصدره جهة الإدارة عنصراً جوهرياً من عناصره، فلا يكون هذا العمل جائزاً أو صحيحاً ولا يلحقه التقادم، ويجوز لكل صاحب مصلحة أن ينكره ولا ينفذه. وأما البطلان المطلق فيكون عندما تصدر جهة الإدارة القرار الإداري كامل العناصر، ولكنه مخالف للنصوص النظامية.

والبطلان النسبي يكون عندما تصدر الإدارة تصرفاً معيباً بعيب الرضا أو الأهلية، فهذا التصرف يظل صحيحاً وينتج آثاره إلى أن يحكم القضاء ببطلانه .

وهذا المعنى قرره ديوان المظالم في العديد من قراراته منها أنه قرر " بأن لجنة تقدير التعويض قد جرى تشكيلها بعد نفاذ قرار مجلس الوزراء رقم 394 وتاريخ 1398/3/25 هـ على نحو يخالف التشكيل الذي نص عليه ذلك القرار، ومتى كان الأمر كذلك، فإن تشكيل اللجنة يكون قد وقع باطلاً لمخالفته حكم النظام بما يبطل عملها ويبطل القرارات الصادرة؛ استناداً إليه إعمالاً لقاعدة أن ما بني على الباطل فهو باطل، ومن مقتضى ذلك ولازمه إلا يعتد بالتعويض الذي قدرته اللجنة المذكورة عما لحق بدار المدعي من أضرار القرار رقم 86/13 لعام 1401 هـ في القضية رقم 1/49/ق لعام 1399 هـ، مجموعة المبادئ الشرعية والنظامية لعام 1401 هـ، ص 149 .

أما في حالة اغتصاب السلطة والتي يقرر القضاء الإداري بحقها فكرة انعدام القرار الإداري، فإن ديوان المظالم بعد عرضها عليه وصف القرارات الإدارية الصادرة بشأنها بأنها قرارات باطلة، ولم يصفها بأنها قرارات منعدمة، حيث قرر بأنه: "إذا كانت لجنة التحقيق التي شكلت بجامعة الرياض للتحقيق مع المدعي قد أوصلت بفصله تأديبياً بقرار من مجلس المحاكمة ووافق معالي مدير الجامعة على ذلك إلا أن الجامعة قد توقفت عن إحالة القضية إلى مجلس المحاكمة وأصدرت قرارها بطي قيد المدعي، فإن هذا القرار يكون باطلاً لعدم التزامه بمبدأ المشروعية لمخالفته صريح نص المادة (35) من نظام تأديب الموظفين ومشوباً بعيب عدم الاختصاص لصدوره من سلطة لا تملك إصداره نظاماً" قرار رقم 8/80 لعام 1400 هـ في القضية رقم 1/529/ق لعام 1399 هـ ، مجموعة



المبادئ الشرعية والنظامية لديوان المظالم خلال عام 1400هـ، ص304

## الفصل الأول

حقيقة تحسن القرار الإداري في الفقه والنظام ويشتمل على المباحث التالية:

**المبحث الأول: مفهوم تحسن القرار الإداري في الفقه والنظام.**  
**المطلب الأول: التحسن في اللغة:** التحسن مشتق من حصن يقال تحصّن، اتخذ حصاناً ووقاية، وقيل جعل حوله حصناً أي دخل الحصن واحتمى به.  
**المطلب الثاني: مفهوم تحسن القرار الإداري في النظام** يقصد بتحسين القرار الإداري هو عدم جواز المساس به سواء بإلغائه أو سحبه.  
 وقد اختلفت عبارة شراح النظم والقوانين، في التعبير عن مفهوم تحسن القرار الإداري وأثره، وبالتالي تعددت هذه الآراء.  
**الرأي الأول:** يذهب أصحاب هذا الرأي إلى أن تحسن القرار الإداري المشوب بمخالفة غير جسيمة للنظام القانوني هو أن يكون في حكم القرار الصحيح، ويعتبر القرار كأنه قد صدر سليماً ويعامل على هذا الأساس.  
**الرأي الثاني** يذهب أصحاب هذا الرأي إلى أن تحسن القرار الإداري يكون بانقضاء مدة دعوى الإلغاء، مما يترتب عليه أن يسقط الحق في رفع دعوى الإلغاء، إلا أن آثار ذلك لا تتجاوز أن يصبح القرار الإداري محصناً وغير قابل للطعن بالإلغاء.

وهذا مما قرره ديوان المظالم حيث يفرق بين الترخيص والقرار الإداري، ويذكر أن الأخير "يكتسب حصانة تعصمه من السحب أو الإبطال متى صار نهائياً قرار رقم 86/33 لعام 1401هـ، مجموعة المبادئ الشرعية والنظامية التي قررتها هيئات ولجان ودوائر الديوان لعام 1401هـ، ص 134 . .

إلا أن الرأي الراجح هو الرأي الأول وهو أنه يترتب على انقضاء وفوات مواعيد الطعن بالإلغاء، أن يتحصن القرار الإداري المعيب ويأخذ حكم القرار السليم، وهذا ما ذهب إليه كبار شراح النظام والقضاء الإداري .

.ويبنى على تحصن القرار الإداري بمضي وانقضاء ميعاد رفع دعوى الإلغاء أن يحكم بعدم قبول الدعوى شكلاً. وفي ذلك يذكر ديوان المظالم في عدم قبوله لدعوى المدعية شكلاً، "...حيث إن المدعية لم تقم دعواها إلا بتاريخ 1412/8/2هـ تاريخ إيداعها صحيفة الدعوى لدى الديوان بعد أن تجاوزت مدة الستين يوماً بواحد وعشرين يوماً فمن ثم تكون دعواها غير مقبولة شكلاً" حكم رقم 3/1/د/14 لعام 1412هـ في القضية رقم 1/1261/ق لعام 1412هـ (حكم غير منشور).

. نشأة تحصن القرار الإداري في قضاء ديوان المظالم: الأخذ بمبدأ تحصن القرار الإداري في ديوان المظالم لم يتم جملة واحدة، بل يمكن تقسيم ذلك إلى ثلاث مراحل كالتالي:

أولاً: تحصن القرار الإداري ضد الأفراد: حيث يؤكد ذلك ما نصت عليه قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان

المظالم الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم (190) وتاريخ 1409/11/16هـ.  
 فإن عدم التزام مقدم الطعن من ذوي الشأن بمواعيد رفع دعوى الإلغاء؛  
 يترتب عليه تحصن القرار الإداري أمام الأفراد ضد دعوى الإلغاء.  
**ثانياً: عدم تحصن القرار الإداري ضد الجهة مصدرة القرار:** مبدأ عدم  
 تحصن القرار الإداري ضد الجهة مصدرة القرار، صدر بقرار هيئة  
 التدقيق مجتمعة قرار هيئة التدقيق مجتمعة رقم (9) لعام 1423هـ.

، حيث عرضت على هيئة التدقيق مجتمعة مسألة تحصن القرارات الإدارية،  
 كقرارات التعيين أو الإعادة للخدمة بعد مضي فترة على الالتحاق بالخدمة ،  
 حينما يشوب هذه القرارات بعض العيوب التي لو تنبعت لها جهة الإدارة لما  
 أصدرتها؛ فقررت بأنه "لكي تتمتع القرارات الإدارية بالحصانة اللازمة فإنه  
 يتعين أن تكون سليمة من كل شائبة وأن يراعى في إصدارها الأشكال  
 والأوضاع المقررة نظاماً، وأن يكون الباعث على إصدارها مشروعاً أيضاً،  
 وبالتالي فلا يجوز القول بتحصين القرارات الإدارية المخالفة للنظام في مواجهة  
 جهة الإدارة؛ إلا بناء على نص صريح

، ومما يؤكد هذا المبدأ ما نصت عليه قواعد المرافعات والإجراءات أمام  
 الديوان من تحديد قواعد للطعون المقدمة من ذوي الشأن لإلغاء القرارات  
 الإدارية، ولم تتضمن هذه النصوص ما يمنع جهة الإدارة من إصدار القرارات  
 التي تستهدف تصحيح الأوضاع المخالفة للأنظمة واللوائح  
 وفي رأبي أن تبني هيئة التدقيق مجتمعة لذلك الرأي وإن كان له ما يبرره، إلا

أن فيه مخالفة لما هو مستقر عليه في القضاء الإداري من تحصن القرار الإداري قِبَل جهة الإدارة مصدرة القرار، ومخالف للأحكام الكثيرة التي صدرت من ديوان المظالم كجهة قضاء إداري، والقول بغير ذلك يقتضي بأن الحديث عن تحصن القرار الإداري من غير فائدة؛ لأنه لا يتم التعامل مع جهة الإدارة والأفراد على هذا المبدأ بل ينظر لكل منهما نظرة خاصة. ومما يؤكد فساد هذا المبدأ العدول عنه من قبل هيئة التدقيق مجتمعة وهذا مما سوف يتضح في النقطة التالية.

**ثالثاً: تحصن القرار الإداري ضد الأفراد والجهة مصدرة القرار:** وهذا هو المبدأ الأخير الذي استقر عليه رأي ديوان المظالم بالقرار الصادر من هيئة التدقيق مجتمعة قرار هيئة التدقيق بديوان المظالم مجتمعة رقم (84) لعام 1429هـ. . حيث رفعت إليها إحدى دوائر التدقيق مذكرة تطلب العدول عن اجتهادها السابق ، وقد خلصت هيئة التدقيق مجتمعة إلى أن: "...التحصن وعدمه يتجاذبهما مبدأن:

**الأول:** احترام المشروعية والالتزام بها وهذا يحتم على الإدارة إجراء تصرفاتها داخل حظيرة النظام دون مجاوزة.

**الثاني:** استقرار الأوضاع الوظيفية ، وهذا يستلزم تحصن القرارات وعدم المساس بها بعد مضي المدة المحددة للطعن عليها أمام القضاء . وللتوفيق بين هذين المبدأين المتعارضين، فإنه يمكن اعتبار تحصن القرارات الإدارية المعيبة هو الأصل، والاستثناء هو عدم التحصن، وذلك بالنسبة

للقرارات المعيبة غير الجديرة بالحماية المقررة لسواها". وما ذهبت إليه هيئة التدقيق مجتمعة أخيراً هو المستقر في النظام والقضاء الإداري، كما أنه المتوافق مع قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم.

**المطلب الثالث: مفهوم تحصن القرار الإداري في الفقه:** تحصن القرار الإداري كنتيجة لرقابة القضاء الإداري على أعمال الجهات الإدارية، فيما تصدره من أوامر وقرارات، فقد تطرق له علماء الشريعة الإسلامية ببيان من خلال بياتهم واستنباطهم لأحكام تصرف الراعي على الرعية وضوابطها، بما في ذلك ما يصدره من أوامر وقرارات لا تخالف أحكام الشريعة الإسلامية. واستقر رأيهم - يرحمهم الله - على أن ما لا يخالف نصوص الشريعة الإسلامية أو قواعدها العامة، ويحقق المصلحة دنيوية كانت، أو أخروية هو من شرع الله

فإذا تقرر أن فقهاء الشريعة الإسلامية اعتمدوا كل ما فيه مصلحة في بناء الأحكام؛ ولم يلزموا أنفسهم حال تقرير الأحكام الشرعية بمصطلحات جامدة أو شكلية بائدة، إنما أسسوا أحكامهم على مبادئ أصيلة تحمي الحقوق وتحافظ على الحريات، وتضمن استقرار الأوضاع وانتظام شؤون الناس على منهج يحقق لهم السعادة في الدارين، فإنه يتعين القول إن ما انتهى إليه القضاء الإداري من تحصن القرارات الإدارية بمفهومه المعاصر مقبول في الفقه الإسلامي، لا سيما إذا أخذنا بالاستثناءات الواردة على هذا المبدأ، وبالتالي يمكن اعتماد المفهوم الذي رجحت لتحصن القرار الإداري في

النظام.

المبحث الثاني مشروعية تحصن القرار الإداري في الفقه والنظام

المطلب الأول: مشروعية تحصن القرار الإداري في النظام:

إذا كان الأصل في الدولة النظامية - القانونية - هو سيادة مبدأ المشروعية، فإن الأخذ بهذا المبدأ على إطلاقه، يؤدي إلى القول بعدم تمتع القرار المعيب الذي صدر مخالفاً للنظام - القانون -، مهما طال عليه الزمن بتلك الحصانة، وإمكان الطعن بإلغائه أمام القضاء دون التقييد بميعاد معين، والسماح لجهة الإدارة بسحبه والرجوع فيه في كل وقت، إعمالاً لسيادة القانون، ولكن هذا المبدأ يصطدم بمبدأ آخر يتمثل في ضرورة استقرار الحقوق والمراكز النظامية والشخصية التي تنشأ للأفراد من تلك القرارات المخالفة للنظام، إذ إن مرور وقت معقول على بقاء القرار المعيب، يولد ثقة مشروعية لدى الأفراد في الوضع المترتب عليه، ويحوّله من حالة واقعية إلى حالة قانونية تولد حقوقاً مشروعاً ومراكز، كما ينشئ للأفراد حقوقاً مشروعاً يجب حمايتها. ومرار تلك المدة يوجد نوعاً من التقادم الذي يسقط عيب عدم المشروعية، ويكسب القرار الصفة المشروعة، مما يمكن القول بأن القرار غير المشروع يكتسب بعد مضي تلك المدة حصانة من الإلغاء والسحب وهذا هو ما استقر عليه قضاء مجلس الدولة المصري كما أن ذلك المبادئ مستقر كأصل في قضاء ديوان المظالم، ومما يدل على الأخذ بهذا المبدأ في قضاء ديوان المظالم، التصريح بمبدأ تحصن القرار الإداري المعيب في العديد من

الأحكام. ومن ذلك أنه يقرر أن من يخالف شروط التعيين المنصوص عليها بالنظام، مخالفات تؤدي إلى بطلان القرار الإداري، يترتب على ذلك جواز الطعن في القرار أمام القضاء، وللقضاء أن يصدر حكماً بإلغاء ذلك القرار بشرط مراعاة الطعن بالمدد المحددة نظاماً، وإلا فإن القرار يتحصن بمضي تلك المدة، حيث ذكر بأنه "ولأن كان تعيين المدعي في وظيفة جندي بالحرس الوطني اعتباراً من 1392/1/2 هـ قد جاء معيباً لمخالفته لنظام الموظفين العام الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/5 وتاريخ 1391/2/1 هـ... إلا أن هذا العيب الذي شاب قرار تعيين المدعي بالحرس الوطني ليس من العيوب الجوهرية التي تصمه بالانعدام بل إن هذا القرار قائم ومنتج لكافة آثاره النظامية" حكم هيئة تدقيق القضايا رقم 145/ت/3 لعام 1407 هـ في القضية رقم 1/1200 ق لعام 1405 هـ (حكم غير منشور)..

كما صرح ديوان المظالم بمبدأ تحصن القرار الإداري وأصبح عليه المشروعية، حيث ذكر بأنه "مما لا جدل فيه أن قرار تعيين المدعي تم بالمخالفة لأحكام النظام الذي كان يحكم واقعة إعادة تعيينه آنذاك إلا أن المستقر في الفقه الإداري أن القرارات الإدارية قد يترتب عليها منح حقوق أو إنشاء مراكز نظامية للأفراد وإذا شاب بعض هذه القرارات عيوب نظامية فإنها تكون قابلة للإبطال أي يمكن الحكم ببطلانها قضاء إذا طعن فيها ذو المصلحة كما يمكن لجهة الإدارة أن تسحب هذه القرارات إذا انتبعت لما فيها من مخالفات ولكن قابلية هذه

القرارات للإبطال لا تظل سيفاً مسلطاً على رقاب الأفراد أبد الدهر لما في ذلك من تعارض مع ما توجبه المصلحة العامة من استقرار الأوضاع وبتث الثقة بين الإدارة والأفراد وسد الذرائع أمام المنازعات والمشاحنات ولذا استقر الفقه على أنه إذا مضت مدة معينة على صدور القرار الإداري - ويحددها النظام عادة - دون أن يتم الطعن فيه أو يتم سحبه إدارياً فإنه يظل رغم ما به من عيوب قائماً ومنتجاً لآثاره شأنه شأن القرار الصحيح" حكم هيئة تدقيق القضايا رقم 161/ت/1 لعام 1412هـ في القضية رقم 1/3634/ق لعام 1410هـ.

كما أُلزم مصلحة معاشات التقاعد بصرف معاش المدعي، لعدم قيام امتناعها على أساس سليم، ولتحصن قرار تعيين المدعي فذكر: "أن الثابت أن المدعى عليها لم تطعن في قرار تعيين المدعي، ولم تطلب إلغائه سواء قبل صدور قواعد المرافعات والإجراءات المشار إليها أو في خلال المواعيد المحددة بعد تاريخ العمل بها، رغم ثبوت علمها بالقرار وإخطارها به.... فمن ثم يكون القرار قد تحصن بانقضاء مواعيد الطعن فيه وتلتزم المدعى عليها بأعمال آثاره النظامية، وحيث أنه بناء على ذلك كان رفض المدعى عليها صرف المعاش المستحق للمدعي يعد غير قائم على أساس سليم، كما لا يقبل منها الدفع ببطلان القرار بعد أن أقام المدعي دعواه وبعد أن انقضت المواعيد المحددة للطعن فمن ثم يتعين إلزامها بصرف المعاش" حكم هيئة تدقيق القضايا رقم 28/ت/العام 1413هـ في القضية رقم 1570، لعام 1411هـ (حكم غير

منشور)..

والحقيقة أنه بإقرار مشروعية مبدأ تحصن القرار الإداري بانقضاء مواعيد رفع دعوى الإلغاء وإن كان مقررراً لدى القضاء وشرح النظام الإداري؛ فإنه كذلك تمليه جملة من المصالح والفوائد التي لا يمكن تجاهلها ومنها:

أولاً: استقرار المراكز النظامية والحقوق المكتسبة.

ثانياً: إضفاء الهيبة والاحترام على القرار الإداري.

ثالثاً: نشر الثقة المتبادلة بين الفرد وجهة الإدارة بحيث يطمئن الأفراد.

رابعاً: التقليل من المنازعات الإدارية

**المطلب الثاني: مشروعية تحصن القرار الإداري في الفقه هذا له وجه معتبر في الفقه الإسلامي، حيث المدد معتبرة في تحقيق المصالح، كما أن لاعتبار المدد في الأحكام الشرعية مصالح راجحة وواضحة، لكونها تحقق مصالح عامة ومعتبرة، وصور اعتبار المدد في الأحكام الشرعية تظهر في عدة أحكام، ومنها على سبيل المثال لا الحصر ما يلي:**

أولاً: الإيلاء: أي أن يحلف الزوج القادر على الوطاء، بالله تعالى أو صفة من صفاته، إلا يطاء زوجته مدة معينة زائدة على أربعة أشهر.

الأصل فيه قوله تعالى: ﴿لِّلَّذِينَ يُؤَلُّونَ مِن نِّسَائِهِمْ تَرَبُّصُ أَرْبَعَةِ أَشْهُرٍ فَإِنْ فَاءُوا فَإِنَّ اللَّهَ غَفُورٌ رَّحِيمٌ\* وَإِنْ عَزَمُوا الطَّلَاقَ فَإِنَّ اللَّهَ سَمِيعٌ عَلِيمٌ﴾ سورة البقرة، الآيتان (226-227).

فنزلت هذه الآية لإبطال عمل الجاهلية ولما فيه من الإضرار بالزوجة، وكما

روي عن ابن عباس "يدعها لا أيماً ولا ذات بعلٍ" وهو بالمعنى الإداري لم يستقر مركزها النظامي، فلذلك جعل الله ﷻ لها المدة فتتربص أي تنتظر، فإن فاء الزوج ورجع أو وطئ على قول من قال إن الفيء الوطاء، وإلا أجبر على الطلاق أو طلق امرأته الحاكم إذا امتنع عن طلاق زوجته.

ثانياً: **الطلاق الرجعي**: والحكم باعتبار المدد معتبر في المصلحة الرجعية، قال تعالى: ﴿وَالْمُطَلَّقاتُ يَتَرَبَّصْنَ بِأَنفُسِهِنَّ ثَلَاثَةَ قُرُوءٍ﴾ سورة البقرة، الآية (228).

وهذا إنما كان لاستقرار المركز النظامي والأسري للمرأة، وحتى لا يطول الأمر بها دون تحديد وضعها واستمرار الأضرار بها، بل تصير مطلقة بمضي المدة وتمكن من الزواج بغير مطلقها.

ثالثاً: **الخيار**: فإذا اختار إمضاء العقد أو مضت المدة دون فسخه، فإن الأصل في العقد بعد إبرامه امتناع انفراد أحد العاقدين بفسخه، وعلى ذلك يمكن القياس على بعض أنواع الخيار على مسألة تحصن القرار الإداري. **فخيار المجلس**: وهو حق العاقد في إمضاء العقد أو رده في مجلس العقد، منذ التعاقد إلى التفرق أو التخair.

فعلى قول من قال بخيار المجلس وهم الشافعية، والحنابلة، والظاهرية ل ما ورد عنه ﷺ "البيعان كل واحد منهما بالخيار على صاحبه ما لم يتفرقا إلا بيع الخيار" رواه مسلم في صحيحه حديث رقم (3853)..

وهذا الأثر لانتهاء مدة الخيار يشبهه الأثر المترتب على انقضاء مواعيد

الطعن في القرار الإداري، وما يلزم من ترتب أثر ذلك من تحصن القرار الإداري (ولو كان معيباً) ضد السحب والإلغاء، ويتضح ذلك أكثر في خيار الشرط.

رابعاً: خيار الشرط: خيار الشرط هو حق يثبت بالاشتراط لأحد المتعاقدين أو كليهما يخول مشترطه فسخ العقد خلال مدة معلومة .

وهو كخيار المجلس من إضافة الشيء لسببه، فالشروط هو سبب وجود الخيار وهو مما اتفق عليه الأئمة الأربعة من الحنفية والمالكية والشافعية والحنابلة، واعتباره مشروعاً .

وقد ورد فيه أحاديث عدة منها قوله ﷺ لرجلٍ من الأنصار وكانت بلسانه لوثةٌ يشكو إلى رسول الله ﷺ أنه يغبن في البيع فقال له رسول الله ﷺ : "إذا بايعت فقل لا خلافةَ ثم أنت بالخيار في كل سلعة ابتعتها ثلاث ليالٍ فإن رضيت فأمسك وإن سخطت فاردد" أخرجه بهذا اللفظ البيهقي في السنن الكبرى رقم (10239)، سنن ابن ماجه، الحديث رقم(2355) نصب الراية للزيلعي (6/4)، وأصله في الصحيحين، فقد أخرجه البخاري رقم (2117) ، ص(340)، ومسلم الحديث رقم (3860)

والمراد بهذا الخيار أنه اشتراط يديه أحد المتعاقدين أو كلاهما عند العقد، بحيث يكون لصاحبه الحق في فسخ العقد أو إمضائه خلال مدة معينة، وفي أثناء تلك المدة إذا فسخ العقد صراحةً أو بما يعتبر فسخاً دلالة، اعتبر العقد كأن لم يكن، وإن أمضى العقد أو لم يستعمل حقه في فسخه حتى مضت

المدة المحددة؛ زال حق الخيار وصار العقد باتاً لازماً .  
وهذا هو الأساس الذي يقوم عليه مبدأ تحصن القرار الإداري وإكسابه حالة  
القرار المشروع،  
**خامساً: المفقود:** وهو الغائب الذي لا يعرف موضعه، ولا يعلم حياته أو  
موته.

وبما أن المقام مقام قياس لا مقام تفصيل وإيضاح، فإنني أذكر ما أورده  
الحنابلة في مسألة تربص زوجة المفقود لكي تحل للأزواج من بعده لاعتباره  
ميتاً حكماً فالمفقود عند الحنابلة قسمان:

1 - من انقطع خبره لغيبة ظاهرها السلامة

2 - من انقطع خبره لغيبة ظاهرها الهلاك، أو يفقد في مهلك.

فالحكم في المفقود يختلف باختلاف حاله، فالمفقود لغيبة ظاهرها السلامة  
قولان:

**الأول:** أن لا يقسم ماله ولا تتزوج امرأته حتى يتيقن موته.

**الثاني:** أن ينتظر به حتى تمام تسعين سنة من يوم فقد لأن الغالب أنه لا  
يعيش أكثر من هذا، والرواية الأخرى أن المدة مفوضة إلى اجتهاد الحاكم.  
وأما المفقود الذي ظاهر غيبته الهلاك، فإنه ينتظر به أربع سنين فتربص  
زوجته أربع سنين، فإن لم يظهر له خبر قسم ماله واعتدت امرأته عدة الوفاة  
وحلت للأزواج وهو المذهب .

والقول بهذا هو في الحقيقة استقرار للمراكز النظامية المتعلقة بأهل المفقود من

زوجةٍ ومالٍ وحقوق. والأحكام الشرعية المبنية على اعتبار للمدد كثيرة، ولأهمية المدد في تحديد الحقوق، فإنه قد أخذ بها في نظام المرافعات الشرعية، وقواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم. ففي نظام المرافعات الشرعية نصت المادة الثامنة والسبعون بعد المائة "مدة الاعتراض بطلب التمييز ثلاثون يوماً، فإن لم يقدم الخصم اعتراضاً خلال هذه المدة سقط حقه في طلب التمييز... " المادة (178) من نظام المرافعات الصادر بالمرسوم الملكي رقم (21) وتاريخ 1421/5/20هـ

وأما قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم فقد تضمنت المادة الحادية والثلاثون منه أن "على الدائرة التي أصدرت الحكم أن تعلم المحكوم عليه بعد تسليمه نسخة إعلام الحكم، بأن له أن يطلب تدقيق الحكم خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تسليمه نسخة إعلام الحكم، وأنه إذا لم يطلب تدقيق الحكم خلال تلك المدة فإن الحكم يكون في حقه نهائياً وواجب النفاذ".

## المبحث الثالث كيفية تحصن القرار الإداري في الفقه والنظام

**المطلب الأول: كيفية تحصن القرار الإداري في النظام:** في المملكة العربية السعودية فقد نصت الفقرة (ب) من المادة (13) من نظام ديوان المظالم: "...تختص المحاكم الإدارية بالفصل في الآتي: (ب) دعاوى إلغاء القرارات الإدارية النهائية التي يقدمها ذوو الشأن، متى كان مرجع الطعن عدم الاختصاص و وجود عيب في الشكل أو عيب في السبب أو مخالفة النظم واللوائح....". كما نصت المادة (25) من نظام ديوان المظالم: "يبين نظام المرافعات أمام ديوان المظالم قواعد المرافعات والإجراءات أمامه". ولذلك نصت المادة الثالثة من قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم على أنه حالياً يجري العمل بقواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم (190) وتاريخ 1409/11/16هـ، وهناك مشروع لقواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم إنفاذاً للمادة (25) من نظام ديوان المظالم الجديد..:

"فيما لم يرد به نص خاص يجب في الدعوى المنصوص عليها في الفقرة "ب" من المادة الثامنة من نظام ديوان المظالم أن يسبق رفعها إلى الديوان التظلم إلى الجهة الإدارية المختصة خلال ستين يوماً من تاريخ العلم بهذا القرار، ويتحقق العلم به بإبلاغ ذوي الشأن به أو بنشره في الجريدة الرسمية إذا تعذر الإبلاغ، وبالنسبة إلى القرارات الصادرة قبل نفاذ هذه اللائحة فتبدأ المدة المحددة للتظلم فيها من تاريخ نفاذها. وعلى الجهة الإدارية أن تبت في التظلم خلال تسعين يوماً من تاريخ تقديمه، وإذا صدر القرار بالرفض وجب أن يكون

مسبباً، ويعتبر مضي تسعين يوماً على تاريخ تقديم التظلم دون البت فيه بمثابة صدور قرار برفضه. وترفع الدعوى إن لم تكن متعلقة بشئون الخدمة المدنية إلى الديوان خلال ستين يوماً من تاريخ العلم بالقرار الصادر بالرفض أو مضي التسعين يوماً المذكورة دون البت فيه. أما إذا كانت الدعوى متعلقة بشئون الخدمة المدنية فيتعين قبل رفعها إلى الديوان التظلم إلى الديوان العام للخدمة المدنية خلال ستين يوماً من تاريخ العلم بالقرار الصادر برفض التظلم أو انقضاء مدة التسعين يوماً المحددة للجهة الإدارية دون البت فيه وعلى الديوان العام للخدمة المدنية أن يبت في التظلم خلال ستين يوماً من تاريخ تقديمه وإذا صدر قرار الديوان العام للخدمة المدنية برفض التظلم أو مضت المدة المحددة له دون البت فيه جاز رفع الدعوى إلى ديوان المظالم خلال تسعين يوماً من تاريخ العلم بالقرار الصادر بالرفض أو انقضاء الستين يوماً المذكورة دون البت في التظلم ، ويجب أن يكون قرار الديوان العام للخدمة المدنية برفض التظلم مسبباً. وإذا صدر قرار الديوان العام للخدمة المدنية لصالح المتظلم ولم تقم الجهة الإدارية بتنفيذه خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إبلاغه جاز رفع الدعوى إلى ديوان المظالم خلال الستين يوماً التالية لهذه المدة".

وتبدأ المدة من تاريخ النشر أو إعلام صاحب الشأن به هذا في القانون المصري ، أما في النظام السعودي، فإن المدة تبدأ من تاريخ العلم بهذا القرار، وقد حدد المنظم أوجه العلم بالقرار بطريقتين هما: إبلاغ ذوي الشن بالقرار،

أو بنشره في الجريدة الرسمية إذا تعذر الإبلاغ. ويتحقق العلم بالقرار الإداري في النظام السعودي بإبلاغه لذوي الشأن طبقاً لنص المادة (3) من قواعد المرافعات، ومن هنا تبدأ مدة الطعن بالقرار الإداري، التي يترتب على فواتها تحصن القرار الإداري ضد الإلغاء والسحب. ولكي يتحقق العلم بالقرار يجب أن يكون البلاغ كاملاً.

أما النشر فهو إعلام الناس ومنهم صاحب الشأن بمحتويات القرارات الصادرة عن الجهات الإدارية، حتى يكونوا على بينة منها وقد نصت على ذلك صراحة المادة - الثالثة - من قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم بأن علم ذوي الشأن يتحقق بإبلاغهم أو النشر إذا تعذر الإبلاغ المادة (3) من قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم ..

إلا أن القضاء الإداري في بعض الدول ومنها المملكة ومصر وفرنسا، أضاف وسيلة ثالثة هي علم ذوي الشأن بالقرار علماً يقينياً نافياً للجهالة.

ويقصد بالعلم اليقيني علم صاحب الشأن بالقرار بغير النشر أو الإعلان، كما عرف العلم اليقيني "بأن يصل القرار إلى علم الأفراد بطريقة مؤكدة عن غير طريق الإدارة". وهنا يتحصن القرار بفوات المدد المحددة نظاماً والتي يتم احتسابها من تاريخ ذلك العلم .

ويقتضي ليتحقق أثره أن يكون محددًا وواضحًا زمنياً وموضوعاً فلا تشوبه، من حيث تاريخ ثبوته أو عناصر موضوعه، شائبة من ظن أو افتراض.

وقد أيدت ذلك المحكمة الإدارية العليا إلا أن ديوان المظالم في المملكة جرى على تضيق نطاق العلم اليقيني، ولذلك فالدعوى تكون غير مقبولة شكلاً، بانقضاء المدد المحددة في المادة الثالثة من قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم. وقد صدر تعميم معالي رئيس ديوان المظالم بالنيابة ونص في البند أولاً على أنه: "تعتبر الدعوى غير مقبولة شكلاً إذا لم ترفع وفقاً للأحكام المنصوص عليها في قواعد المرافعات والإجراءات أمام الديوان، وعلى وجه الخصوص الأحكام المتعلقة بالمطالبة الإدارية المسبقة والتظلم الوجوبي السابق للجهة الإدارية مصدرة القرار والمواعيد المقررة لذلك والمواعيد المقررة لرفع الدعوى، والمنصوص عليها في المواد من الثانية وحتى الرابعة من القواعد المشار إليها تعميم معالي رئيس ديوان المظالم بالنيابة رقم (2) وتاريخ 1410/4/3هـ".

### المطلب الثاني: كيفية تحصن القرار الإداري في الفقه:

لقد بين الله سبحانه وتعالى أنه أرسل الرسل من أجل إبلاغ الناس وإعلامهم بما يجب عليهم وجعل ذلك حجة عليهم وذلك في آيات كثيرة. قال سبحانه وتعالى: ﴿وَمَا كَانَ اللَّهُ لِيُضِلَّ قَوْمًا بَعْدَ إِذْ هَدَاهُمْ حَتَّى يُبَيِّنَ لَهُمْ مَا يَتَّقُونَ﴾ سورة التوبة، آية (115).

إلا أنه ليس هنالك مدة محددة لتحصن القرار الإداري في الفقه، مثل ما هو محدد في النظام، وما ذلك إلا لأن تحديد المدة أمر متروك لولي الأمر،

وقد حددها في الأنظمة التي قررت ابتداء هذه القرارات بالنشر والإعلان - الإشهار - .

ولذلك قرر العلماء يرحمهم الله وجوب الإشهاد على القرار الصادر بتولية القضاة، وذلك من أجل أن يتوجه الشهود إلى البلد الذي ولي القاضي القضاء فيه ويقيمون الشهادة هناك، إلا إذا كان البلد الذي ولي القضاء فيه قريباً من بلد ولي الأمر، بحيث يمكن أن يصل خبر التولية بسهولة ويشيع في البلد دون إقامة الشهادة .

و ذكر بعض أهل العلم : "... ويحتاج في لزوم النظر إلى شرط زائد على شروط العقد وهو إشاعة تقليد المولى في أهل عمله؛ ليدعونا بالطاعة له وينقادوا إلى حكمه وهو شرط في لزوم الطاعة وليس شرطاً في نفوذ الحكم".

ويجب شهر الأوامر والقرارات التي تتعلق بشؤون الأفراد وبإخبارهم بها مباشرة، وإذا لم يتم إخبار أصحاب الشأن بهذه الطريقة؛ فإنه لا يمكن إلزامهم بآثارها، أو الاحتجاج بها في مواجعتهم.

أما الأوامر والقرارات المتعلقة بكافة الناس، فلما كان إبلاغ الكافة بمضمون هذه القرارات بشكل مباشر فيه عسر ومشقة وحرَج ، وكل ما فيه حرج ومشقة مرفوع في الشريعة الإسلامية، يقول الله سبحانه وتعالى:

﴿لَا يُكَلِّفُ اللَّهُ نَفْسًا إِلَّا وُسْعَهَا﴾ سورة البقرة، آية (286).

وأما بالنسبة لأثر المدة في الفقه الإسلامي فقد سبق الحديث عنه ، أما ما يتعلق بمدة تحصن القرار الإداري؛ فالمستقر في الفقه الإسلامي أن ترتيبات

الدولة والتنظيمات داخله في نطاق السياسة الشرعية، وولي الأمر هو الذي يحددها وفقاً لما تقتضيه مصلحة الناس.

ويدخل في هذا أحكام سريان المدة وكيفية انقضائها، وليس هناك ما يمنع في الشريعة الإسلامية من اعتبار هذا، إلا إذا خالفت قواعد العدالة، ولهذا فإنه يمكن الإحالة لما ذكر في النظام السعودي فيما يتعلق بالأحكام التفصيلية لتحصن القرار الإداري.

#### المبحث الرابع تمييز تحصن القرار الإداري عما يشته به

**المطلب الأول:** تمييز تحصن القرار الإداري عن أعمال السيادة: عرفت أعمال السيادة بأنها "طائفة من أعمال السلطة التنفيذية تتمتع بحصانة ضد رقابة القضاء بجميع صورها أو مظاهرها، سواء في ذلك رقابة الإلغاء، ورقابة التعويض، ورقابة فحص الشرعية".

والسبب الموضوعي، فهو أن هذه الأعمال تتصف بمميزات خاصة تميزها عن العمل الإداري العادي، فهي فعلاً أعمال إدارية ولكنها تتميز في كثير من الأحيان باشتداد الصبغة السياسية فيها، أو يكون لدى الحكومة من الأسباب ما تقتضي مصلحة الدولة ألا تعرض على الجمهور .

و العمل في ديوان المظالم حيث نصت المادة الرابعة عشرة من نظامه والتي منعت ديوان المظالم من نظر عدة دعاوى، ومنها أعمال السيادة فذكرت بأنه: "لا يجوز لمحاكم ديوان المظالم النظر في الدعاوى المتعلقة بأعمال السيادة... " نظام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم (78) وتاريخ 1428/9/19هـ

ومنع ديوان المظالم من نظر أعمال السيادة منصوص عليه في نظامه السابق بنص المادة التاسعة من نظامه الصادر بالمرسوم الملكي رقم (51) وتاريخ 1402/7/17هـ..

ولنتائج أعمال السيادة، وتحصنها التلقائي عن الإلغاء، فقد وضع الشراح عدة معايير لتمييز أعمال السيادة عن القرارات الإدارية الأخرى، ومن أهم هذه المعايير ما يلي:

### 1 - الباعث السياسي: ويعتمد هذا المعيار في تحديده لطبيعة

العمل على النظر إلى باعث إصداره، فإن كان هذا الباعث سياسياً بأن قصد إلى حماية الجماعة من أعدائها في الداخل والخارج؛ عد من أعمال السيادة، وما عدا ذلك يدخل في نطاق القرارات الإدارية .

### 2 - المعيار المستمد من طبيعة العمل ذاته: هو التمييز بين الوظيفة

الحكومية التي تقوم بها الحكومة وبين الوظيفة الإدارية التي تتولها الإدارة، وبناء على ذلك تكون أعمال السيادة التي تفلت من رقابة القضاء؛ هي تلك الأعمال التي تتعلق بالوظيفة الحكومية، أما الأعمال التي تتم في نطاق الوظيفة الإدارية؛ فإنها تصبح أعمالاً إدارية تخضع لرقابة القضاء إلغاءً وتعويضاً .

### 3 - القائمة القضائية لأعمال السيادة: ويمقتضى هذا المعيار يصبح تحديد

أعمال الحكومة ونطاقها أمراً متروكاً للقضاء ذاته، وما على الشراح إلا الرجوع إلى الأحكام القضائية المتعلقة بأعمال الحكومة لحصرها وتجميعها في قائمة تضمها جميعاً. وعلى ذلك فإن أعمال الحكومة وفقاً للقائمة القضائية

تتجلى في مبادئ أهمها:

- أ - الأعمال المنظمة لعلاقة السلطة التنفيذية بالبرلمان .
- ب - الأعمال المتعلقة بالعلاقات الدولية.
- ج - الأعمال المتعلقة بالحر.

ومن خلال استقراء بعض الأحكام النادرة لديوان المظالم بشأن أعمال السيادة أو أعمال الحكومة، يمكن القول أن الديوان قد أخذ بمعيار القائمة القضائية، حيث جعل الحق له في تحديد طبيعة العمل، وما إذا كان من أعمال السيادة من عدمه حيث ذكر: "أن القضاء هو الجهة المختصة في تقدير الوصف النظامي للعمل المطروح عليه... هل هو عمل إداري من أعمال الحكومة ، يختص بنظره ، باعتباره من القرارات الإدارية التي يختص بنظرها وفقاً لحكم المادة الثامنة من نظامه ، أو عملاً من أعمال السيادة يمتنع عليه النظر فيه، وفقاً للمادة التاسعة من نظامه... وأن الدائرة ترى أن الطعن في قرار الإدارة في تطبيق النظام من، عدمه ليس من أعمال السيادة ويختص الديوان بنظر ذلك الحكم رقم 30/ت/3 لعام 1407هـ (حكم غير منشور).

### المطلب الثاني: تمييز تحصن القرار الإداري عن تحصينه

تحصين القرار الإداري هو: "حصانة نظامية يضيفها المنظم على بعض القرارات الإدارية بهدف استبعادها من الرقابة".

والقرارات الإدارية المحصنة هي: "طائفة من الأعمال الإدارية تصدر عن السلطة التنفيذية إلا أن المنظم - على خلاف الأصل - يقوم بإخراجها من رقابة القضاء بنص نظامي صريح يرد في صلب النظام - القانون -".

ومن هذه الدول التي أخذت بتحسين بعض القرارات الإدارية من رقابة القضاء الإداري أما في المملكة فلا يوجد نص نظامي لتحسين القرارات الإدارية سوى ما ورد في نظام ديوان المظالم، حيث نصت المادة الرابعة عشر منه على " لا يجوز لمحاكم ديوان المظالم النظر في الدعاوى المتعلقة بأعمال السيادة ... أو ما يصدره المحلي الأعلى للقضاء، ومجلس القضاء الإداري من قرارات" م (14) من نظام ديوان المظالم الصادر بالأمر الملكي رقم (78) وتاريخ 1428/9/19هـ.

أما الأهداف والمبررات لتحسين القرارات الإدارية - التحسين النظامي - فقد رأى البعض أن المنظم قد يقوم بتحسين بعض القرارات الإدارية لبواعث منها:

1 - أنه قد يكون الباعث من تحسين القرارات الإدارية هو رغبة المنظم في عدم عرقلة نشاط الإدارة.

وفي رأبي أن ببطء إجراءات التقاضي لا يبرر إطلاقاً استبعاد بعض القرارات الإدارية من رقابة القضاء.

2 - كما يمكن أن يكون الباعث من تحصين بعض القرارات الإدارية من نطاق الرقابة القضائية، عندما تكون القرارات المحصنة واردة في أنظمة مؤقتة ومحددة المدة .

و هذا الباعث غير مستساغ، فهو بذلك يشكل تهديداً لحقوق وحرريات الأفراد.

وقد يرى البعض أن نظرية تحصين القرارات الإدارية تشبه بنظرية أعمال السيادة بجامع أن فكرة تحصين القرارات الإدارية تعني النص على تحصينها في الأنظمة، وهذا ما تضمنته أعمال السيادة حيث درجت بعض الدول على تضمين الأنظمة - القوانين - مواد تمنع القضاء من النظر في أعمال السيادة كما في نظام ديوان المظالم بنص المادة الرابعة عشر من م (14) من نظام ديوان المظالم الصادر بالأمر الملكي رقم (78) وتاريخ 1428/9/19هـ، كما أن كلا منهما يمثل خرقاً لمبدأ المشروعية، وتهديداً لحقوق الأفراد. إلا أنه يمكن بيان الفرق بين تحصين القرارات الإدارية وأعمال السيادة من أوجه عدة من أهمها :

أولاً: من حيث المصدر: وذلك أن مجلس الدولة الفرنسي هو الذي أوجد لأول مرة هذه النظرية وأخرج أعمال السيادة عن رقابته. لكن مصدر نظرية التحصين التنظيمي هو النظام ذاته.

ثانياً: من حيث المجال: نطاق نظرية تحصين القرارات الإدارية غير محدد وغير قابل للتحديد،.

وأخيراً يرى البعض أن الفرق بين نظرية أعمال السيادة ونظرية تحصين القرارات الإدارية، يكمن في أن أعمال السيادة هي بمنأى عن رقابة القضاء بطبيعتها، لكونها تتميز في كثير من الأحيان باشتداد الصبغة السياسية فيها، أو أن المصلحة تقتضي عدم عرضها على الجمهور. أما نظرية تحصين القرارات الإدارية، فإنها تخضع لرقابة المحاكم الإدارية بطبيعتها، ولكنها أصبحت بمنجاة من رقابة المحاكم بنص نظامي، ولذلك يطلق عليها القرارات الإدارية المحصنة بتنظيمات خاصة .

وفي الحقيقة أن كلاً من هاتين النظريتين تنطويان على خطورة بالغة وتشكلان افتئاتاً على مبدأ المشروعية لإنكارهما حق محاصمة مشروعية القرارات الإدارية.

فإن كانت نظرية أعمال السيادة واجهت انتقادات عدة، واعتبرها البعض نقطة سوداء في جبين المشروعية، لكون الإدارة تتحرر كلياً من قواعد المشروعية، وتختفي كل ضمانات للحريات الفردية فإن نظرية تحصين القرارات الإدارية تصطدم بحق قطعي وخطير ألا وهو حق التقاضي ومن ذلك ما نص عليه النظام الأساسي للحكم في المملكة العربية السعودية في المادة السادسة والأربعين من أن "القضاء سلطة مستقلة، ولا سلطان على القضاء في قضائهم لغير سلطان الشريعة الإسلامية"، وكذلك نص المادة السابعة

والأربعين من أن "حق التقاضي مكفول بالتساوي للمواطنين والمقيمين... م (46)، (47) من النظام الأساسي للحكم الصادر بالأمر الملكي رقم أ/90 وتاريخ 1412/8/27هـ..

## الفصل الثاني

نطاق تحصن القرار الإداري

ويشتمل على المباحث التالية:

**المبحث الأول: القرار الإداري القابل للتحصن.** ويمكن حصر

القرارات الإدارية القابلة للتحصن فيما يلي:

**أولاً: القرار الإداري الصحيح:** ويقصد بالقرار الإداري الصحيح، هي تلك القرارات التي تصدر من السلطة المختصة مستوفية لأركانها، وليست مشوبة بأي من العيوب التي جعلها النظام مبرراً لإلغاء القرار الإداري، المسلم بها في القضاء الإداري أن هذه القرارات تصدر حصينة من الإلغاء أو السحب، لأن هذه الحقوق والمراكز القانونية التي بنيت على أساس قانوني سليم، يجب احترامها.

كما أن هناك مبدأ آخر يؤكد عدم جواز سحب أو إلغاء مثل تلك القرارات، وهو مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، ذلك أن القرار الساحب - فيما لو أبيع سحب القرارات الإدارية السليمة - سيكون رجعيّاً من

حيث إعدامه لآثار القرار المسحوب من تاريخ صدور هذا القرار الأخير .  
ورغم أن حصانة القرارات الإدارية السليمة عن الإلغاء والسحب هي القاعدة، إلا أننا في مقابل التطور في النظام والقضاء الإداري؛ نكون أمام حالتين للقرارات السليمة الصحيحة:

**الحالة الأولى:** القرارات الإدارية المشروعة التي تولد حقوقاً وفي ذلك يذكر ديوان المظالم: "بأن الفقه والقضاء الإداري مطردان، على أن القرار الإداري متى صدر مطابقاً للنظام، فإنه لا يجوز سحبه جزئياً بتعديل بعض آثاره، وإنما يكون من لحظة صدوره حصيناً ضد معاودة النظر فيه" قرار رقم 1398/4/3 هـ في القضية رقم 23/ق لعام 1398 هـ، مجموعة المبادئ الشرعية والنظامية التي قررتها هيئات ولجان ودوائر الديوان لعام 1397-1399 هـ ص 626 ..

**الحالة الثانية:** القرارات الإدارية المشروعة التي لا تولد حقوقاً إذا كان القضاء والقانون الإداري قد أخذ بقاعدة تحصن القرارات الإدارية السليمة عن السحب على أساس أن ذلك يؤدي إلى استقرار حقوق الأفراد التي تعلق بتلك القرارات، فإنه مقابل ذلك قد أجاز سحب القرارات الإدارية التي لم يتولد عنها حق لأحد، وذلك لانتفاء المبرر الذي وضعت من أجله القاعدة السابقة .

ولا يقصد بحصانة القرارات الإدارية السليمة جمودها المطلق ، وعلى هذا الأساس، فإن القرارات الفردية السليمة يجب كقاعدة عامة أن تظل سارية حتى تنتهي نهاية طبيعية، والقرارات الإدارية الفردية تنتهي نهاية طبيعية في

الحالات التالية :

- 1- تنفيذ القرار الإداري،.
- 2- نهاية المدة المحددة لتنفيذ القرار.
- 3- الهلاك المادي للشيء الذي يقوم عليه القرار الإداري.
- 4- موت المستفيد في حالة القرارات الإدارية التي يراعى في صدورها شخص معين.

ثانياً: القرار الإداري القابل للبطلان (المعيب): إذا كانت القرارات المعيبة قابلة للإبطال أقر الفقه والقضاء الإداري فكرة التحصن، بحيث إذا لم يسحب القرار أو يطعن عليه في خلال المواعيد المحددة أصبح عصياً على الإلغاء أو السحب، وظل منتجاً لآثاره كما لو كان قراراً صحيحاً، ويحق لذوي الشأن التمتع بكل ما ترتب على القرار من حقوق ومراكز نظامية، وليس لجهة الإدارة أو غيرها أن تحرمهم من جني آثار القرار.

وإذا كان القضاء الإداري قد أخذ بمبدأ التحصن حماية لاستقرار الأوضاع وبالمخالفة لقواعد النظام والعدالة أحياناً، إلا أنه حددها من ناحيتين ليقفل الآثار المترتبة عليها وذلك وفقاً لما يلي:

- 1- تكون فكرة التحصن واجبة ونهائية بالنسبة للقرارات الفردية التي تمس فرداً بذاته، أما القرارات اللائحية المعيبة أي التي تضع قواعد تنظيمية عامة كاللوائح التنظيمية، فإنه رغم مرور مدد التقاضي وانغلاق سبل الطعن فيها، إلا أنه يجوز للأفراد

الطعن في القرارات الفردية التي تصدر تطبيقاً لها.

2- إن مضي المدة اللازمة لطلب الإلغاء لا يحول دون المطالبة

بالتعويض عن الأضرار الناجمة عن تنفيذ القرار الباطل.

كما أن هيئة التدقيق بديوان المظالم قد قررت مجتمعة بأنه "يمكن اعتبار تحصن القرارات الإدارية المعيبة هو الأصل وذلك بتغليب مبدأ استقرار الأوضاع والمراكز النظامية، والاستثناء هو عدم التحصن وذلك بالنسبة للقرارات المعيبة غير الجديرة بالحماية المقررة لسواها...." قرار هيئة التدقيق مجتمعة رقم (84) لعام 1429هـ.

### المبحث الثاني القرار الإداري غير القابل للتحصن

أولاً: القرار المنعدم : عرفت هيئة التدقيق بديوان المظالم القرارات المنعدمة

بأنها: "التي اشتملت على مخالفة جسيمة للنظام جردتها من صفتها الإدارية، ومرد ذلك أن هذه القرارات يشوبها عيب مفرط في الجسامة يجردها من صفتها الإدارية ويهبط بها إلى درجة العدم، وبهذه المثابة فلا تكتسب الحصانة المقررة، ويحق لجهة الإدارة سحبها في أي وقت" الفقرة (أولاً) من قرار هيئة التدقيق مجتمع رقم (84) لعام 1429هـ.

. ومن صور القرارات المعدومة في قضاء ديوان المظالم، ما ذهب إليه في

أحد أحكامه من أن "القرار الذي تصدره الوزارة بناء على.... هو مجرد قرار إداري لا يتسم بسمات الحكم القضائي ولا يحمل معناه، وهو حقيق بالإلغاء إذا ما طعن فيه، لأنه ينطوي على تعدد على

اختصاص القاضي الذي وكل إليه النظام مهمة الفصل في تلك المنازعات، ومن المسلم به والمستقر أن القرار الإداري الذي يتعدى على اختصاص هيئة قضائية هو إجراء معدوم لا قيمة له " حكم رقم 158/ت/3 لعام 1407هـ في القضية رقم 1/620/ق لعام 1405هـ (حكم غير منشور).

. والحكم يتعلق بحالة من حالات اغتصاب السلطة والتي تتمثل في اعتداء الجهة الإدارية على اختصاص هيئة قضائية.

وعلى ذلك يرتب القضاء الإداري بعض النتائج على فكرة القرار المعدوم وأهم هذه النتائج ما يلي:

- 1- عدم التزام الأفراد باحترام القرارات الإدارية المعدومة.
- 2- إن الدعوى التي يرفعها صاحب الشأن ضد القرار المعدوم هي دعوى تقرير بطلان القرار المعدوم وليست دعوى إلغاء.
- 3- إذا دخل القرار المعدوم في عملية مركبة، فإن العملية كلها تعتبر باطلة، وهذا البطلان من النظام العام، ويمكن للقاضي أن يثيره من تلقاء نفسه .
- 4- إذا حاولت الإدارة تنفيذ القرار الإداري المعدوم فإنها ترتكب ما يسمى بالاعتداء المادي.
- 5- إن القرار الإداري المعدوم لا وجود له، وبالتالي من حق الإدارة أن تسحبه في أي وقت .

6- القرار المعدوم لا يجوز تصحيحه مستقبلاً بالإجازة أو التصديق، ولا يؤثر على صحته قبول ذوي الشأن له، لأنه لا يتصور بحال من الأحوال تحوله إلى عمل مشروع .

**ثانياً: القرار الإداري الصادر بناء على غش أو تدليس:** اعتبر ديوان المظالم القرار الصادر نتيجة غش أو تدليس مستثنى من تحصن القرارات السليمة والمعيبة، فذكرت لجنة التدقيق مجتمعة في قرارها، بأن من القرارات التي لا تتحصن بمضي المدة: " ... ثانياً: القرارات الصادرة نتيجة غش أو تدليس ممن صدرت لمصلحتهم، وذلك أن حماية الأوضاع والمراكز النظامية بتحصن مصادرها يفترض دوماً حسن نية المستفيد، وعدم علمه بالعيب الذي انطوى عليه القرار حتى تتحمل الإدارة نتيجة ما وقع منها من خطأ، غير أن ذلك التحصن يزول إذا استعمل المستفيد التدليس على الإدارة، أو أوهمها بطرق احتيالية دفعتها لإصدار القرار لصالحه، فحينئذ يكون ذلك القرار غير جدير بالحماية، ويجوز سحبه من قبل الإدارة مصدرته في أي وقت لأن الغش يفسد كل شيء قرار هيئة التدقيق مجتمعة رقم (84) لعام 1429هـ.

هذا ولكي تتحقق شروط الغش المبيح لسحب القرار المبني على الغش دون تقييد بالمدة، يجب أن يكون ثمة أعمال تتسم بالغش والتدليس صدرت من جانب المستفيد، وأن تكون هذه الأعمال هي التي أدت إلى إصدار القرار.

**ثالثاً: القرار الإداري المستمر والقرار السليبي:** وهذا ما استقر عليه العمل في قضاء ديوان المظالم، حيث تضمن أحد أحكامه " ... أن المدعي حصر

دعواه في طلب إلزام إمارة الباحة بتسليمه ما تضمنه الصك الشرعي، فحقيقة دعوى المدعي هي الطعن في قرار الإمارة السلبي بعدم تنفيذ ما تضمنه الصك الشرعي الصادر لمصلحته... وحيث إن القرار المتظلم منه يتجه إلى امتناع الجهة الإدارية المدعى عليها عن تنفيذ ما تضمنه الصك الشرعي، الذي يرغب المدعي تطبيقه على الواقع من قبل المدعي عليها، فإن هذا الأثر مستمر الحدوث، ما دام لم يستلمه في واقع الأمر، مما تكون معه الدعوى مقبولة شكلاً على أي حالة كانت" لحكم رقم 61/د/أ/11 لعام 1426هـ المؤيد بحكم هيئة التدقيق رقم 116/ت/6 لعام 1427هـ مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام 1427هـ 935/3 .

وفي حكم آخر له عند طلب المدعي الحكم بإلزام وزارة التربية والتعليم برفع يدها عن الأرض المملوكة له، ورفع الحجز عنها، وتمكينه من التصرف فيها، أو تعويضه عنها بنزعها، يذكر بأن "حقه في المطالبة يرفع يد الوزارة عن أرضه أو نزعها والتعويض مستمر، ويتجدد تبعاً لاستمرار تخصيص الأرض، ومنع مالكيها من التصرف الكامل فيها، واستمرار المدعى عليها في امتناعها عن إصدار قرار رفع الحجز عن الأرض أو تعويضه بنزع الملكية، وتصرف الجهة المدعى عليها يعد قراراً سلبياً مستمراً ومتجدداً، مما يجعل رفع الدعوى بشأنه لا تتقيد بمدة" الحكم رقم 50/د/أ/6 لعام 1426هـ المؤيد بحكم هيئة التدقيق رقم 220/ت/6 لعام 1427هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام 1427هـ 1487/3 .

وقد يُظن أن ديوان المظالم مع تقديره لمبدأ عدم تحصن القرارات الإدارية المستمرة والسلبية، إلا أن هيئة التدقيق مجتمعة قد أغفلت ذكرها، عند ذكرها للاستثناءات على مبدأ تحصن القرار الإداري، ولكن هذا الظن يزول إذا عُلم - حسب اجتهادي - أن قرار هيئة التدقيق مجتمعة؛ يتكلم عن الاستثناءات على مبدأ تحصن القرار الإداري التي يحق لجهة الإدارة سحب القرار مع مضي المدة، أي ان الاستثناءات الواردة على مبدأ التحصن إنما تعلقت بما يمكن للإدارة القيام بسحبه من قراراتها، ولا أدل على ذلك من إقرار هيئة التدقيق للحكمين السابقين (1) قرار هيئة التدقيق مجتمعة رقم (84) لعام 1429هـ.

**رابعاً: القرار الإداري الصادر بتسوية خاطئة للمرتب:** مبدأ عدم تحصن القرارات الإدارية الصادرة بتسويات خاطئة في المرتبات مستقر عليه في قضاء ديوان المظالم، فقد تضمن قرار هيئة التدقيق مجتمعة في الاستثناءات على أصل تحصن القرارات الإدارية المعيبة:

"...سابعاً: القرارات الصادرة بتسويات خاطئة للمرتبات وما في حكمها فلا تتناولها الحصانة، بل يجب على جهة الإدارة سحبها في أي وقت، وذلك لكون الموظف يستمد حقه الوظيفي من قاعدة تنظيمية عامة، بحيث يقتصر دور جهة الإدارة على تنفيذها فقط، فإذا تجاوزت في التنفيذ عد ذلك خروجاً على سلطتها المقيدة بالقاعدة التنظيمية، ويتحتم عليها من ثم الرجوع إليها، وذلك بسحب القرار المخالف لها دون التقييد بـ" ر هيئة التدقيق مجتمعة

رقم (84) لعام 1429 هـ .

**خامساً: القرار الإداري الذي يعارض حجية الأمر المقضي به:** استقر ديوان المظالم بقرار هيئة التدقيق مجتمعاً على أن القرارات التي تعارض حجية الشيء المقضي به، لا تتحصن بفوات مواعيد الطعن، وذلك استثناء من أصل مبدأ تحصن القرارات المعيبة، حيث ذكرت الهيئة من الاستثناءات على مبدأ تحصن القرار الإداري.

**"سادساً: القرارات التي تعارض حجية الشيء المقضي به، ذلك أن من الأمور المسلمة أن الحكم الصادر بالإلغاء يتمتع بحجية مطلقة، بحيث لا يقتصر أثره على أطراف الخصومة فحسب بل يتعداهم إلى من سواهم، ويجوز لكل ذي مصلحة أن يتمسك به باعتباره عنوان المشروعية فيما قضى به، كما أنه يعدم القرار من تاريخ صدوره، وتزول عنه كافة الآثار المترتبة عليه، والنتيجة الحتمية لذلك هي سقوط جميع القرارات التي ترتب عليها، واعتبارها كأن لم تكن، لانعدام سندها الذي كانت ترتكز عليه، ويقع على الإدارة في هذه الحالة التزام سحب تلك القرارات مهما تقادم زمن صدورها إعمالاً لحجية الأمر المقضي به قرار هيئة التدقيق مجتمعاً رقم (84) لعام 1429 هـ (سبق الإشارة إليه).**

**سادساً: القرار الإداري الذي لم ينشر ولم يعلن للغير:** هذا ما ذهبت إليه هيئة التدقيق مجتمعاً في ديوان المظالم فيما ذكرته من استثناءات على أصل مبدأ تحصن القرارات الإدارية المعيبة، فذكر من الاستثناءات على الأصل

العام وهو تحصن القرار المعيب:.

... ثالثاً: القرارات المعيبة التي لم تنشر ولم تعلن لأصحاب الشأن، ذلك لأن النشر والإعلان هما وسيلة علم أصحاب الشأن بالقرارات، وهي التي يبدأ منها حساب الميعاد المقرر للطعن عليها، فإذا لم يتحدد الميعاد للطعن بسبب عدم العلم فإنه يجوز السحب في أي وقت، ما لم يتحقق علم أصحاب الشأن، فإذا تحقق العلم لزم التقيد في السحب بالمدة المقررة للطعن" قرار هيئة التدقيق مجتمع رقم (84) لعام 1429هـ .

كما أن قرار الهيئة المذكور قد أضاف للاستثناءات على مبدأ تحصن القرار الإداري المعيب، قراران لا يتحصنان بمضي المدة، وهما المذكوران في الفقرتين رابعاً وخامساً في القرار المذكور وهما: " ... رابعاً: القرارات التي يوجب أو يميز النظام إلغاءها أو سحبها، وفي هذه الحال يجوز أو يجب بحسب الأحوال لجهة الإدارة أن تقرر السحب إعمالاً للنظام دون التقيد بمده.

خامساً: القرارات الصادرة تنفيذاً لقاعدة تنظيمية تنشئ المركز النظامي بنفسها، بحيث يقف القرار إزاءها عند حد التنفيذ فقط، ودون أن يحدث بأثره إنشاء أو إلغاء أو تعديل أي مركز نظامي، ويطلق على تلك الطائفة من القرارات، القرارات التنفيذية" قرار هيئة التدقيق مجتمع رقم (84) لعام 1429هـ .

## المبحث الثالث تفسير القرار الإداري المتحصن

إذا رأت الإدارة أن قرارها الإداري المتحصن الذي أصدرته، كان مشوباً بغموض وإبهام لا يبين حقيقة إرادتها، مما يترتب عليه الاختلاف في تفسيره، وفهمه، وتعطيل العمل به، فإن المستقر عليه في فقه النظام الإداري، أن للجهة الإدارية أن تصدر قراراً تفسيرياً، يبين ما اتجهت إليه إرادتها الحقيقية بصدد القرار الإداري المتحصن الأصلي؛ وذلك لكي تزيل الغموض الذي يحيط به، على أن يرجع هذا القرار المفسر بآثاره إلى تاريخ القرار الإداري المتحصن، ما دام يقتصر عمله على إبراز المعنى الحقيقي الذي أرادته الجهة الإدارية بقرارها الذي شابه الغموض.

ولهذا يرى البعض أن الرجعية هنا في القرار الإداري إنما هي ظاهرية وغير حقيقية، لأن دور القرار المفسر الكشف عن إرادة موجودة حقيقية، وقد قصدت الإدارة بها إحداث القرار الإداري المتحصن، كما لم يتغير ذلك القرار بسبب هذا التفسير، وإنما كان صحيحاً بتحصنه.

ويرى البعض أنه لا يمكن القول بأن القرار التفسيري لا يرتب أي أثر، فهو على الأقل يزيل الغموض والإبهام الذي يحوط القرار الأول.

أما إذا كان القرار المفسر الصادر من الجهة الإدارية، لم يقتصر على دوره الطبيعي من إزالة الغموض والإبهام الذي يحوم حوله القرار الإداري المحصن، ولم يقف عند هذا الدور، بل أضاف شيئاً جديداً، فإن القرار المفسر يغدو

بذلك قراراً جديداً، يطبق بأثر فوري من تاريخ صدوره، كما يكون منبت الصلة عن القرار الإداري المتحصن فيما تضمنه من أحكام.

وأخيراً فإن الحكمة من تقرير مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية وتطبيقها بأثر فوري ومباشر يستند إلى عدة اعتبارات هي:

- أ - احترام قواعد الاختصاص.
- ب - ضمان استقرار المعاملات.
- ج - حماية لحقوق الأفراد المكتسبة، وعدم المساس بها.

### المبحث الرابع تعديل بيانات القرار الإداري المتحصن

المبدأ العام في تصحيح القرارات الإدارية، أنه لا يجوز للإدارة تصحيح أو تعديل القرار الإداري بأثر رجعي، ولتعديل القرار الذي أهملت بعض بياناته، أو حصل فيها غلط يكون بإصدار قرار جديد. وتعديل بيانات القرار الإداري المتحصن - الذي أتحدث عنه - هو عمل مادي تقوم به جهة الإدارة لكشف ما خفي أو سقط من بيانات القرار.

ويلزم لإصدار قرار التعديل لبيانات القرار الإداري المتحصن، احترام قاعدة تقابل الأشكال بأن يصدر القرار الإداري المعدل، من نفس الجهة الإدارية التي أصدرت القرار الأول، وإتباع نفس الإجراءات التي اتبعت عند إصداره، وهذه القاعدة يقول عنها شراح القانون تفرضها البديهة والمنطق.

ولو قامت الجهة الإدارية بإصدار قرار إداري، وتحصن ذلك القرار الإداري بمضي المدد النظامية، وكان من شأن البيانات التي تضمنها القرار الإداري المتحصن، إخفاؤها الشخصية الحقيقية لصاحب الشأن في القرار الإداري، فإن الجهة الإدارية لا يمكن لها أن تتمسك بتحصن قرارها الأول في مواجهة الموظف صاحب الشأن.

ومما استقر في أحكام ديوان المظالم بشأن الأشكال الجوهرية وغير الجوهرية، ما ذكر في أحد أحكامه: "أن القضاء الإداري درج على القضاء بأن هناك إجراءات شكلية ثانوية من الممكن ألا يترتب على مخالفتها بطلان القرار الإداري، وهما نوعان، أولهما: الإجراءات المقررة لمصلحة جهة الإدارة وحدها

وآخرهما: تلك الإجراءات التي لا تؤثر مخالفتها على مضمون القرار الإداري المطعون فيه، وحيث إنه بالنظر إلى الفقه والقضاء الإداري تظهر نتيجة أن الإجراءات الشكلية الجوهرية تشمل كل إجراء من شأنه أن يؤثر في صحة القرار الإداري، والمقصود بالشكل والإجراء الجوهري هو ذلك الإجراء الذي إذا أهمل كان من شأنه أن يقلل من الضمانات التي تحمي حقوق الأفراد" الحكم رقم 74/د/ف/5 لعام 1426هـ المؤيد بحكم التدقيق رقم 223/ت/ف لعام 1427هـ مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام 1427هـ 1134/3..

### المبحث الخامس دور القضاء في نطاق تحصن القرار الإداري

من بين المبادئ التي ابتدعتها القضاء الإداري، وقيد الإدارة وحد من حريتها، كما قيد الأفراد في إقامة الدعوى أمام القضاء، مبدأ تحصن القرار الإداري، وكان الدافع إلى ذلك الرغبة في استقرار الأوضاع، وإضفاء الاحترام والهيبية على القرارات الإدارية.

والقضاء الإداري أوجد مبدأ تحصن القرار الإداري، وجعل الدفع بانقضاء ميعاد الطعن متعلقاً بالنظام العام، فلا يملك القضاء والخصوم تعديل مدة تحصن القرار المعيب زيادة أو نقصاً، ويبنى على ذلك أنه يجوز إبدائه في أية حالة كانت عليها الدعوى، كما يتعين على المحكمة أن تحكم به من تلقاء نفسها أما في حالة مضي المدة؛ فإن المحكمة تحكم من تلقاء نفسها بعدم قبول الدعوى شكلاً، وفي ذلك يقول ديوان المظالم في أحد أحكامه: "وحيث يتبين أن ما اتبعه المدعي في طلبه إلغاء قرار إيقافه عن العمل مخالف للإجراءات الشكلية... فلم يتقدم إلا بعد ما يزيد على أربع سنوات... مما تنتهي معه الدائرة إلى عدم قبول طلبه إلغاء القرار شكلاً" الحكم رقم 97/د/ف/6 لعام 1426هـ في القضية رقم 1/749/ق لعام 1426هـ المؤيد بحكم هيئة التدقيق رقم 361/ت/6 لعام 1427هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام 1427هـ 1980/4، وكذلك ما ذكر في حكم آخر بقوله: "... وحيث أن ذلك مخالف لما نصت عليه المادة الثالثة من قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم، وحيث أن المدعي لم يتقيد بالمواعيد والإجراءات المنصوص

عليها في تلك المادة فإن الدائرة تخلص إلى عدم قبول دعواه شكلاً" الحكم رقم 70/د/ف/17 لعام 1426هـ، في القضية رقم 1/4789/ق لعام 1425هـ المؤيد بحكم هيئة التدقيق رقم 259/ت/6 لعام 1427هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام 1427هـ 80/1..

حتى وإن قرر أحد الأطراف جهله بمبدأ تحصن القرار الإداري، فإن ذلك لا يعفيه ولا يقبل عذره بذلك، وفي هذا ذكر ديوان المظالم في أحد أحكامه: "... ولم يتقدم إلى ديوان المظالم إلا بتاريخ 1/12/1426هـ، أي بعد فوات المدة المحددة نظاماً؛ الأمر الذي تنتهي معه الدائرة إلى عدم قبول الدعوى شكلاً، أما ما ذكره المدعي من أنه لم يتقدم خلال المدة المحددة بسبب جهله بالنظام، فهذا لا يعتبر عذراً يعفيه من تطبيق النظام عليه، إذ إنه بنشر النظام يفترض علم الناس جميعاً بصدوره ويعاملون وفق أحكامه حتى ولو لم يعلموا به فعلاً..." الحكم رقم 5/د/ف/2 لعام 1427هـ في القضية رقم 1/4865/ق لعام 1426هـ، المؤيد بحكم هيئة التدقيق رقم 188/ت/5 لعام 1427هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية 222/1..

وحيث أوجد القضاء مبدأ تحصن القرار الإداري؛ فقد وضع له تطبيقات عديدة، وأخرج من نطاق هذا المبدأ عدة قرارات يمكن سحبها أو إلغاؤها في أي وقت.

كما أن القضاء الإداري وفي سبيل حماية المراكز النظامية والحقوق المكتسبة، إضافة للحد من حرية الإدارة أثناء ممارستها لمهامها؛ جعل تقدير الاستثناءات من مبدأ تحصن القرار الإداري إليه، ففي معرض رده في أحد

أحكامه على طلب ممثلي إمارة الرياض، وبلدية الدوادمي رفض الدعوى ذكر: "أن الطعن في القرارين قدم خلال المدة المحددة نظاماً، فضلاً عن أن هذين القرارين من القرارات المستمرة التي لا تتحصن بمضي المدة، ولذا فإن هذه الدعوى مقبولة شكلاً" الحكم رقم 6/د/46 لعام 1426هـ في القضية رقم 1/2869/ق لعام 1426هـ المؤيد بحكم هيئة التدقيق رقم 6/ت/115 لعام 1427هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام 1427هـ 929/3 ..

وكذلك بين أن تصدي إدارة الجوازات لإصدار قرارات تتصل بنشاط خدمات العمرة، هو في صورته هذه سلب لسلطات جهة أخرى، وتعد في الاختصاص وأنه: "يبطل القرار الصادر عنها ويعدم أثره النظامي، ويضحى كأن لم يكن ويكون غير قابل للتحصين بمضي المدة باعتباره قراراً معدوماً تقضي الدائرة ببطلانه" الحكم رقم 9/د/26 لعام 1426هـ في القضية رقم 2/832/ق لعام 1426هـ المؤيد بحكم هيئة التدقيق رقم 5/ت/101 لعام 1427هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام 1427هـ 949/3 ..

أو أن يقضي القضاء بأن تصرف الجهة الإدارية كان اغتصاباً للسلطة لذا فيكون: "إصدار مثل هذا القرار من قبل البلدية قد صدر من غير مختص فيه اغتصاباً للسلطة فكان القرار منعدماً جديراً بالإلغاء، والقرار المنعدم لا يتقيد بالمدد، فالدعوى مقبولة شكلاً" الحكم رقم 18/د/40 لعام 1426هـ في القضية رقم 1/5175/ق لعام 1425هـ المؤيد بحكم هيئة التدقيق رقم 6/ت/345 لعام 1427هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام 1427هـ 1167/3 ..

## الفصل الثالث

### آثار تحصن القرار الإداري

ويشتمل على أربعة مباحث هي:

**المبحث الأول: وجوب تنفيذ القرار الإداري المتحصن واحترامه**

الأصل أنه بمجرد صدور القرار الإداري - ومن باب أولى بتحصنه - وإبلاغ صاحب الشأن به، أن يبادر اختياراً وطواعية بتنفيذه. كما أن الإدارة لما عليها من رقابة قضائية، ولكونها تسعى لتحقيق المصلحة العامة لا مصالح فردية، فعليها يقع احترام مبدأ تحصن القرار الإداري فتبادر إلى تنفيذه؛ احتراماً للحقوق المكتسبة والمراكز النظامية ولما استقر من المصالح الفردية بهذه القرارات المتحصنة.

والمفترض عدم قيام الإدارة بالامتناع عن تنفيذ قرار إداري تحصن ضد الإلغاء والسحب، كون الجهة الإدارية إنما تسعى للصالح العام، كما أنها لا تقف موقفاً معادياً ورافضاً لتنفيذ قرارات صارت حصينة واجبة التنفيذ.

وفي حالة امتناع الإدارة عن تنفيذ قرار إداري، فإنها تلتزم بتعويض المدعي عن الأضرار الحاصلة، إذا توافرت أركان المسؤولية، على أساس أن هذا الامتناع من قبيل الأعمال غير المشروعة، كما أنها يمكن أن يسأل الموظف الذي تسبب في عدم تنفيذ القرار وفقاً لأحكام المسؤولية الجنائية، كم نص على ذلك المرسوم الملكي رقم (43) لعام 1377هـ.

أما إذا امتنع الأفراد عن تنفيذ القرار الإداري المتحصن؛ فإنه للإدارة في تلك الحالة أن تلجأ في تنفيذ قرارها المتحصن، إلى الطرق التي تسلكها في تنفيذ قراراتها عموماً، وللإدارة في تنفيذ قراراتها سلوك أحد طريقين هما: التنفيذ عن طريق استخدام حقها في التنفيذ المباشر للقرار، أو التنفيذ عن طريق القضاء .

أولاً: التنفيذ المباشر للقرار الإداري : حدد الفقه والقضاء حالات معينة يجوز فيها للإدارة أن تلجأ إلى التنفيذ المباشر وهذه الحالات هي :

أ - إذا وجد نص في الأنظمة - القوانين - يبيح للإدارة استعمال حق التنفيذ المباشر.

ب - إذا لم يكن هناك نص يميز للإدارة التنفيذ المباشر، ولم يكن الامتناع عن تنفيذ القرار منصوص على جزاء للمعاقبة عليه، ففي هذه الحالة يقتضي المنطق النظامي منح الإدارة الحق في التنفيذ المباشر.

ج - حالة الضرورة، فإذا كان يجوز للإدارة إذا قامت حالة ضرورة نتيجة لوقوع ظروف استثنائية من شأنها تهديد المجتمع بأخطار جسيمة وحالة، جاز للإدارة اللجوء للتنفيذ المباشر لقراراتها ذات الصلة بالظروف الاستثنائية.

ثانياً: تنفيذ القرارات الإدارية عن طريق القضاء وهذا هو الطريق الأصل لتنفيذ القرارات الإدارية التي لا يجوز الالتجاء في تنفيذها إلى الطريق المباشر. فإذا لم ينفذ القرار الإداري اختياراً، ولم تستطع الإدارة تنفيذه إجباراً من خلال التنفيذ المباشر، فلا يكون هناك من سبيل لتنفيذ القرار سوى عن

طريق القضاء وذلك من خلال لجوء الإدارة إلى الدعوى الجنائية أو المدنية.  
 أ - تنفيذ القرار الإداري عن طريق الدعوى الجنائية: يشترط في هذه الطريقة، أن يكون هناك نص يقضي بعقوبة جنائية كجزاء لمخالفة قرار إداري معين، وهنا تكون إقامة الدعوى الجنائية هي وسيلة إجبار الأفراد على احترام القرارات الإدارية وتنفيذها.

في المملكة العربية السعودية فإنه لا يوجد نص نظامي يماثل نص المادة (380) من قانون العقوبات المصري، إلا أنه إذا وجد قرار تنظيمي أو قرار فردي لم ينص فيه على جزاء لمن يخالفه؛ فإن الإدارة تستطيع في هذه الحالة اللجوء إلى القضاء لتوقيع عقوبة تعزيرية على المخالف، طالما إن مخالفة هذا القرار مخالفة للأحكام الشرعية .

ب - تنفيذ القرار الإداري عن طريق الدعوى المدنية: بالنسبة للمملكة العربية السعودية يرى البعض بأنه وإن كان استخدام الإدارة حقها في التنفيذ المباشر لقراراتها؛ يكون أفضل من الناحية العملية لسرعة تنفيذ قراراتها، إلا أنه لا يوجد ما يمنع نظاماً من أن تلجأ الإدارة إلى القضاء لإجبار الأفراد على احترام قراراتها التنظيمية أو الفردية .

### المبحث الثاني الدفع بعدم قبول الطعن بإلغاء القرار المتحصن

الدفع بعدم قبول الطعن بإلغاء القرار الإداري المتحصن، فهو الدفع بعدم القبول لتقديم الدعوى بعد الميعاد، ولا نزاع في أن الدفع بتقديم الدعوى بعد الميعاد هو دفع من النظام العام، يجوز إبداءه في أية حالة تكون عليها الدعوى، وفي أية مرحلة تكون عليها، كما يتعين على المحكمة أن تحكم به من تلقاء نفسه وقد استقر قضاء ديوان المظالم على هذا، وفي هذا ذكر ديوان المظالم في أحد أحكامه: "... ولم يتقدم إلى ديوان المظالم إلا بتاريخ 1426/12/1هـ، أي بعد فوات المدة المحددة نظاماً؛ الأمر الذي تنتهي معه الدائرة إلى عدم قبول الدعوى شكلاً..." لحكم رقم 5/د/ف/2 لعام 1427هـ في القضية رقم 1/4865/ق لعام 1426هـ، المؤيد بحكم هيئة التدقيق رقم 188/ت/5 لعام 1427هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية 222/1.

وهذا الرأي استقر عليه قضاء المحكمة الإدارية في مصر.

ولكي تقبل دعوى الإلغاء يجب أن يقدم الطعن في الميعاد المحدد نظاماً.

أما ميعاد رفع دعوى الإلغاء في القانون المصري، فقد حددت بستين يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه في الجريدة الرسمية.

حيث نصت المادة الثالثة من قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم، على نص عام حددت فيه ميعاد تقديم الدعوة أمام الديوان بستين يوماً، وأوجبت التظلم من هذا القرار أمام اللجنة التي أصدرت القرار خلال مدة محددة وأمام وزارة الخدمة المدنية، إذا كان القرار متعلقاً بأنظمة الخدمة المدنية

حيث نصت المادة على الآتي: "فيما لم يرد به نص خاص يجب في الدعوى المنصوص عليها في الفقرة "ب" من المادة الثامنة من نظام ديوان المظالم أن يسبق رفعها إلى الديوان التظلم إلى الجهة الإدارية المختصة خلال ستين يوماً من تاريخ العلم بهذا القرار، ويتحقق العلم به بإبلاغ ذوي الشأن به أو بنشره في الجريدة الرسمية إذا تعذر الإبلاغ، وبالنسبة إلى القرارات الصادرة قبل نفاذ هذه اللائحة فتبدأ المدة المحددة للتظلم فيها من تاريخ نفاذها. وعلى الجهة الإدارية أن تبت في التظلم خلال تسعين يوماً من تاريخ تقديمه، وإذا صدر القرار بالرفض وجب أن يكون مسبباً، ويعتبر مضي تسعين يوماً على تاريخ تقديم التظلم دون البت فيه بمثابة صدور قرار برفضه. وترفع الدعوى إن لم تكن متعلقة بشئون الخدمة المدنية إلى الديوان خلال ستين يوماً من تاريخ العلم بالقرار الصادر بالرفض أو مضي التسعين يوماً المذكورة دون البت فيه. أما إذا كانت الدعوى متعلقة بشئون الخدمة المدنية فيتعين قبل رفعها إلى الديوان التظلم إلى الديوان العام للخدمة المدنية خلال ستين يوماً من تاريخ العلم بالقرار الصادر برفض التظلم أو انقضاء مدة التسعين يوماً المحددة للجهة الإدارية دون البت فيه وعلى الديوان العام للخدمة المدنية أن يبت في التظلم خلال ستين يوماً من تاريخ تقديمه .

وإذا صدر قرار الديوان العام للخدمة المدنية برفض التظلم أو مضت المدة المحددة له دون البت فيه جاز رفع الدعوى إلى ديوان المظالم خلال تسعين يوماً من تاريخ العلم بالقرار الصادر بالرفض أو انقضاء الستين يوماً

المذكورة دون البت في التظلم ، ويجب أن يكون قرار الديوان العام للخدمة المدنية برفض التظلم مسبباً.

وإذا صدر قرار الديوان العام للخدمة المدنية لصالح المتظلم ولم تقم الجهة الإدارية بتنفيذه خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إبلاغه جاز رفع الدعوى إلى ديوان المظالم خلال الستين يوماً التالية لهذه المدة".

وأما انقطاع الميعاد فيقصد به: سقوط الأيام السابقة على واقعة الانقطاع والابتداء في احتساب الميعاد من جديد، فإذا استجد سبب من أسباب الانقطاع يبدأ الميعاد كاملاً من جديد ومحسوباً من تاريخ زوال سبب الانقطاع. وفي ذلك يذكر ديوان المظالم بأن: "القاعدة العامة في السقوط، أنه إذا انقطعت مدته بالمطالبة بدأت له مدة جديدة مساوية في مقدارها للمدة السابقة التي ورد عليها الانقطاع، وفي هذه الحالة تحسب تلك المدة من تاريخ الانقطاع" القرار رقم 86/16 لعام 1400هـ، في القضية رقم 1/294/ق لعام 1400هـ، مجموعة المبادئ الشرعية والنظامية التي قررتها لجنة تدقيق القضايا بديوان المظالم لعام 1400هـ ص236..

فإذا لم يتم رفع الدعوى خلال المدة المقررة لإقامة دعوى الإلغاء؛ فإنه يمكن الدفع باكتساب القرار الإداري حصانة نهائية تعصمه من الطعن بالإلغاء، ومن ثم لا يجوز أن يثار الطعن في القرار من جديد أمام القضاء الإداري، كما لا يجوز لأي هيئة إدارية كانت أو قضائية أن تنقضه، ولذلك تكون الدعوى بعد ذلك غير مقبولة شكلاً لرفعها بعد الميعاد.

وفي ذلك يذكر ديوان المظالم في أحد أحكامه عند طعن المدعي في قرار نقله إلى محافظة الرس، ودفع المدعى عليها بعدم قبول الدعوى من الناحية الشكلية، لمخالفة المدعي للمواعيد المقررة في دعوى الإلغاء بأن: "بحث القبول الشكلي للدعوى سابق بحكم اللزوم على الدخول في موضوعها بحسبانه من النظام العام الذي لا تجوز مخالفته، فإن الدائرة ستمحص الحال لتبين مدى توافر ذلك الشرط في الدعوى، وفي سبيل ذلك تجد الدائرة أن القرار المتظلم منه قد صدر بتاريخ 13/5/1426 هـ ، وقد أقر المدعي بتبليغه بالقرار بعد أسبوع من صدوره، ولا نجد له تظلاً منه أمام جهته إلا بتاريخ 20/10/1426 هـ وفقاً لإقرار الجهة المدعى عليها أي بعد مضي ما يزيد على ستين يوماً من تاريخ التبليغ بالقرار، وهذا مخالف لما تضمنته المادة الثالثة.... فلذلك وبعد دراسة القضية والتأمل حكمت الدائرة بالحكم التالي: عدم قبول الدعوى شكلاً...." الحكم رقم 7/د/ف/8 لعام 1427 هـ في القضية رقم 1/4540/ق لعام 1426 هـ المؤيد بحكم هيئة التدقيق رقم 470/ت/6 لعام 1427 هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام 1427 هـ 304/1 .

### المبحث الثالث عدم جواز إلغاء القرار الإداري المتحصن من قبل الإدارة أو سحبه

أكد ديوان المظالم أن الإلغاء يجب أن يصدر من السلطة المختصة نظاماً، حيث ذهب إلى أن "قرار وكيل الوزارة لا يقوى على إلغاء قرار الوزير بالموافقة" حكم هيئة التدقيق رقم 80/ت/2 لعام 1413هـ "حكم غير منشور". .

وأما القرارات الفردية السليمة، فإنه لا يجوز للإدارة إلغاؤها ما دام أنها سليمة، فهذه محصنة ضد الإلغاء، وإذا فعلت ذلك كان عملها هذا بمثابة اعتداء على حقوق الأفراد التي تعلق بتلك القرارات .

ويستثنى من ذلك - كما مر بنا - ما إذا كان القرار لم يرتب حقوقاً للأفراد فإنه يجوز إلغاؤه حتى ولو كان سليماً.

وبالنسبة إذا كان القرار الإداري معيباً، فإن من المنطق الاعتراف للإدارة بحق إلغائه سواء أكان القرار الإداري لائحياً أو فردياً، وبالنسبة للقرار التنظيمي؛ فإنه ما دام أن الإدارة تملك حق إلغائه سليماً فمن باب أولى أن تمكن لذلك عندما يكون معيباً. أما القرار الفردي المعيب، فإن الإدارة تتقيد بإلغائه، بأن يتم ذلك في موعد الطعن القضائي، فلا تستطيع الإدارة بعد مضي ميعاد الطعن إلغاء القرار الإداري المعيب.

وديوان المظالم وإن استقر أخيراً على مبدأ تحصن القرارات المعيبة عن السحب والإلغاء قبل الأفراد وجهة الإدارة مصدرة القرار، أي عدم جواز إلغاء القرار الإداري المتحصن أو سحبه من قبل الإدارة حكم هيئة التدقيق رقم 80/ت/2 لعام

1413هـ "حكم غير منشور"، إلا أنه قد وجد من أحكام سابقة للديوان، قضى فيها بمنع جهة الإدارة من إلغاء قراراتها المعيبة التي تحصنت بمضي المدة. وهذا ما أكده ديوان المظالم حينما ذهب إلى أن "... قرار تعيين المدعي بتاريخ.... ومضى عليه سنوات طويلة.... دون أن يتم إلغاؤه.... فإنه حفاظاً على استقرار الأوضاع الوظيفية، وتحقيقاً لقواعد العدالة في الإسلام، فإن قرار تعيين المدعي رقم.... يكون قد تحصن بمضي تلك المدة... ومن ثم يكون القرار الصادر من... بإلغاء تعيين المدعي على غير مقتضى؛ مما يتعين إلغاؤه واعتباره كأن لم يكن حكم رقم 22/د/د/3 لعام 1413هـ في القضية رقم 790/3/ق لعام 1412هـ المؤيد بحكم هيئة التدقيق رقم 191/ت/2 لعام 1415هـ (حكم غير منشور)، وتضمنت ذلك الأحكام رقم 23/ت/1 ورقم 101/ت/1 ورقم 36/ت/1 لعام 1413هـ (أحكام غير منشورة). .

ويقصد بسحب القرار الإداري من قبل الإدارة، رجوع الجهة الإدارية فيما أصدرته من قرارات، بحيث يزول القرار منذ صدوره ويعتبر وكأنه لم يوجد إطلاقاً

وقد ذكر معنى السحب في قرار هيئة التدقيق، حيث ذكرت أن "السحب يرتد بأثره إلى الماضي، ويزيل القرار المسحوب وما ترتب عليه من آثار من تاريخ صدوره" حكم هيئة التدقيق رقم 109/ت/3 لعام 1411هـ "حكم غير منشور". وسحب القرار الإداري من قبل جهة الإدارة قد يكون صريحاً، وقد يكون سحب القرار ضمناً، وذلك بأن تصدر الجهة الإدارية قراراً لا يستقيم معه

القول إلا أنه بمنزلة سحب القرار السابق.

إلا أن حق الإدارة بسحب القرارات ليس على إطلاقه، فبالنسبة للقرارات السليمة فإن الإدارة وإن كان لها الحق في سحب القرارات التنظيمية، كما لها أن تلغيها، إلا أن ذلك مشروطٌ بالألا يكون قد ترتب عليها حقوق للأفراد بطريق مباشر أو غير مباشر.

ولكن المستقر عليه في النظام والقضاء الإداري، أن الإدارة لا تملك سحب القرارات الإدارية الفردية بالنسبة للقرارات الإدارية المعيبة، فإنه وكما سبق، فإن الإدارة يحق لها سحب القرارات التنظيمية المعيبة، بشرط أن لا تكون رتبت حقاً فردياً مكتسباً منها، وأما القرارات الإدارية الفردية المعيبة، فإنه ورغم الإقرار بوجود العيب في القرار الإداري، فإن استقرار المراكز النظامية وحماية الحقوق المكتسبة للأفراد، يقضي التأكيد على القاعدة الهامة في ذلك بأن الإدارة تملك سحب القرارات الفردية المعيبة، بل إن ذلك يعتبر واجباً عليها أثناء مباشرتها أعمال الرقابة الإدارية على أعماله.

ومنع جهة الإدارة من سحب القرار الإداري المعيب بعد انقضاء ميعاد الطعن بالإلغاء، واكتساب القرار المعيب حصانة تعصمه من السحب أو التعديل من قبل جهة الإدارة يقوم على اعتبارين:

**أولهما:** ضرورة التوفيق بين حق الإدارة في إصلاح ما انطوى عليه قرارها من مخالفة للنظام والقانون، ووجوب استقرار الحالة النظامية والقانونية المترتبة على هذا القرار، استقراراً يعصمه من كل تغيير أو تعديل.

وثانيهما: مراعاة الاتساق بين الميعاد الذي يجوز فيه لأصحاب الشأن طلب إلغاء القرارات الإدارية بالطريق القضائي، وبين الميعاد الذي يجوز فيه للإدارة سحب قرارها حتى يتم الاستقرار بعد مضي زمن واحد .

ويذكر ذلك ديوان المظالم حيث ذهب إلى أن "القرار القابل للإبطال لا يكون باطلاً من تلقاء ذاته، وما لم يتم سحبه أو إلغاؤه في خلال المواعيد المحددة، فإنه يتحصن ويستعصي على السحب والإلغاء، ولا يستثنى من ذلك إلا القرارات المنعدمة حكم رقم 43/د/ف/9 لعام 1418هـ في القضية رقم 1/1/1164 ق لعام 1418هـ المؤيد بحكم هيئة التدقيق رقم 6/ت/5 لعام 1419هـ (حكم غير منشور). .

### المبحث الرابع التعويض عن أضرار القرار الإداري المتحصن

التعويض: دفع ما وجب من بدل مالي بسبب إلحاق الضرر بالغير.  
 ودعوى التعويض: هي تلك الدعوى التي يرفعها أحد الأفراد إلى القضاء للمطالبة بتضمين ما أصابه من ضرر نتيجة تصرف الإدارة  
 وإذا كانت دعوى إلغاء القرارات الإدارية محددة بميعاد قصير نسبياً -  
 ستين يوماً بصفة عامة - إلا أن تقادم دعوى الإلغاء يكون أطول من ذلك،  
 فدعوى التعويض في قضاء ديوان المظالم لا تسقط إلا بعد مرور خمس  
 سنوات من تاريخ نشوء الحق المادة الرابعة من قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان  
 المظالم ..

ويشترط لكي تسأل الإدارة عن التعويض بسبب القرار الإداري الذي  
 أصدرته ثلاثة شروط:

**الأول:** أن تكون الإدارة قد أخطأت، فأصدرت قراراً إدارياً شابه عيب من  
 العيوب.

**الثاني:** أن يترتب على هذا القرار المعيب ضرر يصيب الطاعن المطالب  
 بالتعويض.

**الثالث:** أن تتوافر علاقة السببية بين عدم مشروعية القرار الخاطئ وبين  
 الضرر الذي أصاب الطاعن المطالب بالتعويض .

فالقاعدة العامة، أن الإدارة لا تسأل بالتعويض عن الأضرار الناجمة عن  
 القرارات الإدارية، إلا إذا كانت غير مشروعة وقد ذكر ديوان المظالم بشأن

دعوى تعويض عن قرار إحدى الجامعات بالمملكة، إيقاف استئجار مساكن لأعضاء هيئة التدريس بالجامعة بأن: "الثابت أن هذا القرار لم يتضمن إلغاء حق مكتسب على النحو السالف بيانه، بل غاية ما فيه التوقف عن الاستمرار في استئجار مساكن لأعضاء هيئة التدريس بعد أن استجد للمدعى عليها ما يستدعي التوقف، وهو مما يملك مدير الجامعة صلاحية اتخاذه... وحيث ثبت أن قرار المدعى عليها بإيقاف الاستئجار والمرتب عليه طلب التعويض قد صدر من الجهة المختصة بإصداره نظاماً، وعلى سند صحيح من النظام، ولم يكتفه خطأ أو عيب، فإنه لا مسئولية على المدعى عليها؛ إذا لا خطأ من جانبها؛ ومن ثم فيكون طلب المدعى التعويض عما ترتب على ذلك القرار في غير محله، وهو حري بالرفض؛ فلذلك كله حكمت الدائرة بما يلي: ... ثانياً: برفض طلبه التعويض عن أجرة السنوات التالية لإلغاء السكن حكم رقم 85/د/ل/21 لعام 1426هـ في القضية رقم 1/2045/ق لعام 1423هـ المؤيد بحكم هيئة التدقيق رقم 526/ت/6 لعام 1427هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام 1427هـ 2018/4 ..

والتعويض عن القرار الإداري المعيب الذي تحصن، يكون دائماً نقدياً وهذا أهم ما يميز التعويض في المسئولية الإدارية، فلا مكان للتعويض العيني. كما أن الأصل في التعويض أن يكون كاملاً يغطي كل الضرر الذي لحقته الإدارة بصاحب الشأن، ولا يكون أكثر مما طلبه المدعى، ويكون لتغطية الضرر الذي لحق بالمدعى دون تحقيق ربح للمدعى، أي لا يكون وسيلة

للإثراء بلا سبب.

والمعتمد في تقدير التعويض لصاحب الشأن، مقدار الضرر الذي لحق به من ذلك القرار، كما يشترط في الضرر أن يكون مباشراً ومحققاً، وأن يصيب حقاً مشروعاً لصاحب الشأن، مع خصوصيته وقابليته للتقدير بالنقود .

ومن أشهر قضايا التعويض في قضاء ديوان المظالم، قيامه بتعويض عدد كبير جداً من العسكريين برتبة رئيس رقباء، تم إحالتهم على التقاعد - وتحصنت قراراتهم لعدم الطعن فيها من قبل أصحاب الشأن في المدد النظامية - بناء على توصية من لجنة الضباط العليا، التي رأت أن المصلحة العامة تستلزم إنهاء خدمات من يشغل رتبة رئيس رقباء، إذا بلغت خدماته ثلاثين عاماً، فذكر ديوان المظالم في أحد أحكامه تلك: "حيث استند قرار الاستغناء صراحة على تعميم صاحب السمو الملكي مساعد وزير الداخلية للشؤون الأمنية رقم ... المتضمن العمل على إنفاذ ما تضمنه محضر اجتماع لجنة الضباط العليا لقوات الأمن الداخلي بشأن إنهاء خدمات من بلغت خدماته ثلاثين عاماً من رتبة رئيس رقباء، وذلك لمعالجة موضوع تأخير ترقية الأفراد، وعليه فلا يمكن القول إن مصلحة العمل هي سبب القرار سيما أنه يمكن معالجة تأخير ترقية الأفراد بطرق أخرى، وبذلك يكون القرار مشوباً بعيب في السبب ومخالفاً لقاعدة تخصيص الأهداف، وهذا السبب متى تدخل المنظم وحدده - كما هو الحال في إنهاء خدمة الأفراد حيث حصرها المنظم في فقرات المادة 56 - فإن دور الإدارة يقتصر على إنهاء الخدمة متى

تحقق أحد تلك الأسباب، وليس من بين الأسباب التي تعطي الإدارة الحق في إنهاء الخدمة إمضاء الفرد ثلاثين سنة لمن يشغل رتبة رئيس رقباء، إلا أنه متى خصص النظام وجهاً أو نطاقاً معيناً للمصلحة العامة المستهدفة؛ فيجب أن يتقيد القرار الإداري الصادر تطبيقاً لذلك النظام، وحيث إن التوصية بالاستغناء عن خدمات رئيس الرقباء إذا بلغت خدمته ثلاثين عاماً، إنما صدرت لمعالجة مشكلة خاصة تتعلق بمن تتأخر ترقيته من الأفراد، فإنه يتعذر اعتبارها من مقتضيات مصلحة العمل المندرجة تحت نطاق المصلحة العامة التي يتغياها المنظم من سن الأنظمة، ولما كان القرار محل الطعن بني على الخطاب التعميمي رقم 34/س/741 وتاريخ 19/3/1422هـ؛ فإنه يعتبر في صورته التي صدر بها تعديلاً لنظام قائم وتعديلاً في الاختصاص، مما يعتبر عيباً للقرار كله أضر وأنتج أضراراً ظلت متصلة بالمدعي وملازمة تستوجب النظر في تعويضه، ولا يغير من ذلك ما ورد في مذكرة ممثل المدعي عليها في إجابته على الدعوى من أن المدعي لم يتضرر من قرار إنهاء خدمته، ومما يتبين عدم صحة ما دفعت به المدعي عليها في ردها على دعوى المدعي مما يثبت معه خطأ الإدارة، وحيث الثابت أن خطأ الإدارة حرم المدعي من استكمال الخدمة حتى بلوغ السن النظامية، وهو ما يمثل الضرر الذي يتعين النظر فيما يجبره، وحيث إن المادة 11/ب من نظام التقاعد العسكري الصادر بقرار مجلس الوزراء رقم 331 وتاريخ 2/4/1395هـ المتوج بالمرسوم الملكي رقم م/24 وتاريخ 5/4/1395هـ نصت على أن

رئيس الرقباء يحال على التقاعد إذا بلغ سن 52 عاماً، وحيث إن المدعي من مواليد عام 1371 هـ، وحيث تم إنهاء خدماته اعتباراً من تاريخ 1422/7/1 هـ، وعليه فإن المتبقي من خدمة المدعي حتى يبلغ السن النظامية للتقاعد هي سنة، وعليه فإنه يمكن جبر الضرر الذي أصاب المدعي على اعتبار ما كان سيتقاضاه من راتب وعلاوة في حل عدم صدور القرار الطعين، ... حيث يبلغ المدعي السن النظامية للتقاعد في 1423/7/1 هـ وحيث تبين أن المدة التي سلبت من خدمة المدعي هي سنة فإنه يستحق عنها تعويضاً وفقاً لرواتبه وبدلاته بمبلغ إجمالي قدره... يلزم المدعى عليها أدائها للمدعي جبراً للضرر الذي لحقه وحفظاً واستقراراً للأوضاع الوظيفية، لهذه الأسباب وبعد المداولة حكمت الدائرة بما يأتي: أولاً: عدم قبول الدعوى شكلاً بالنسبة لطلب المدعي إلغاء القرار. ثانياً: إلزام المدعى عليها المديرية العامة للدفاع المدني، بأن تدفع للمدعي/... مبلغاً وقدره ثلاثة وعشرون ألفاً وثمانمائة واثنان وعشرون ريالاً وعشر هللات (23.822.10) الحكم رقم 85/د/إ/24 لعام 1426 هـ في القضية رقم 6/116/ت لعام 1426 هـ المؤيد بحكم هيئة التدقيق رقم 24/ت/1 لعام 1427 هـ، وكذلك الحكم رقم 79/د/ف/7 لعام 1426 هـ في القضية رقم 1/3029/ق لعام 1426 هـ، والحكم رقم 76/د/ف/7 لعام 1426 هـ في القضية رقم 1/768/ق لعام 1426 هـ، والأحكام المماثلة لها كثيرة جداً. .

## الفصل الرابع

### أساليب الإدارة في تلافي آثار التحصن

وفيه ثلاثة مباحث:

**المبحث الأول: تلافي آثار القرار الإداري المتحصن بتعديل القواعد النظامية.**

**أولاً:** تعديل القاعدة النظامية التي تصدر من السلطة التنظيمية بطلب جهة الإدارة: الجهة الإدارية حينما ترغب تلافي آثار القرار الإداري المتحصن، فتطلب من الجهة التنظيمية تعديل القواعد النظامية والنص في النظام صراحة على رجعية القواعد الجديدة على الماضي، وهي تقوم بذلك إذا تطلب الصالح العام الرجوع إلى الماضي ونقض ما اكتسب فيه من حقوق أو تكون من مراكز قانونية أو ترتب عليها من آثار، وتصبح الرجعية ضرورة تفوق ضرورة استقرار المراكز والحقوق المكتسبة. ويترك تقدير آثار هذه الرجعية على مصلحة ذوي الشأن للقضاء الذي يمتلك الوسائل العملية المحققة للعدالة، فإذا تبين له أن هذا التعديل قصد به الإضرار بذوي الشأن أو زعزعة مراكزهم النظامية، وظهرت بوادر التعسف في استعمال السلطة أو الانحراف بها، فله أن يحكم بما يرى فيه تحقيقاً للعدالة مع الأخذ في الاعتبار تطبيق هذا الجانب لتصادمه مع أحكام المسؤولية عن أعمال السلطة التنظيمية.

ثانياً: تعديل القواعد النظامية التي تصدرها جهة الإدارة في اللوائح -  
القرارات التنظيمية - :

لجهة الإدارة سلطة تعديل اللائحة في أي وقت بالنسبة للمستقبل كقاعدة عامة، لأن الأوضاع والمراكز القانونية المترتبة على اللائحة تخضع لقاعدة التعديل والتبديل في كل وقت؛ وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة وحسن سير المرفق العام. وإن كان ذلك يصطدم بالمبدأ العام وهو عدم رجعية القوانين، فإن المستقر في النظام والقضاء الإداري يجري التعديلات الصادرة على اللوائح بأثر رجعي؛ إذا كان هناك نص نظامي يرخص لجهة الإدارة إصدار اللوائح بأثر رجعي . كما قرر ديوان المظالم بأن "الأصل أن النظام بوجه عام ويدخل فيه القرارات التنظيمية العامة يحكم الوقائع والمراكز التي تتم تحت سلطانه وهذا هو مجال تطبيقه الزمني فيسري النظام الجديد بأثر مباشر على الوقائع والمراكز التي تتم بعد نفاذه، ولا يسري بأثر رجعي على الوقائع النظامية التي تقع أو تتم قبل نفاذه إلا بنص صريح يقرر الأثر الرجعي" الحكم رقم 86/13 لعام 1401 هـ في القضية رقم 1/149/ق لعام 1399 هـ مجموعة المبادئ الشرعية والنظامية لديوان المظالم ص 149 .

**المبحث الثاني** تلافي آثار القرار الإداري المتحصن في حالة الضرورة  
 نظرية الظروف الاستثنائية مضمونها اتساع مبدأ المشروعية في تلك الظروف،  
 بحيث إن بعض الأعمال الإدارية التي كان يجب أن تعد غير مشروعة.  
 وتقديراً لفكرة الظروف الاستثنائية أو الضرورة، فإن هناك قرارات إدارية  
 تصدر مشوبة بعيب عدم الاختصاص، إلا أن نظرية الضرورة تغطي عيب  
 الاختصاص الجسيم الذي يصل إلى حد اغتصاب السلطة، كما تغطي عيب  
 الشكل، وعيب مخالفة النظام - القانون-. لذلك فلجهة الإدارة عند تحصن  
 قرار النقل الذي أصدرته، وتعذر عليها إلغاء القرار أو سحبه لانقضاء المدد  
 النظامية، وكانت ترغب في تلافي آثار القرار المحصن للمصلحة العامة، أن  
 تعيد إصدار قرار إداري آخر لنفس الموظف، وذلك عند تحقق الضرورة أو  
 الظروف الاستثنائية. ويرى شراح النظام الإداري أنه لقيام هذه النظرية  
 يتطلب وجود الشروط الآتية :

- 1- وجود خطر جسيم يهدد النظام العام.
- 2- تعذر دفع هذا الخطر بالطرق النظامية العادية.
- 3- أن يكون هدف الإدارة من تصرفها مقصوداً به تحقيق الصالح العام.
- 4- يجب على الإدارة ألا تشتد في تصرفاتها، فلا تضحي بمصلحة الأفراد في سبيل المصلحة العامة إلا بمقدار ما تقتضيه الضرورة.

ولكن لا تعني نظرية الظروف الاستثنائية، أن تفلت الأعمال الإدارية الصادرة في هذه الظروف من الخضوع لقواعد المشروعية على نحو مطلق، فتتصرف الإدارة كيفما تشاء بلا ضابط ولا معيار، وإنما تعني توسيع قواعد المشروعية . لذلك تخضع الإدارة في ممارستها لسلطات الظروف الاستثنائية للقضاء . ولذلك يملك الأفراد طلب إلغاء القرارات الإدارية الصادرة بناء على سلطة استثنائية، ويتحقق القضاء في ما إذا كانت الإدارة قد واجهت ظرفاً استثنائية لا يمكن معها أن تؤدي واجبها، إذا التزمت حدود المشروعية العادية، وما إذا كانت الإدارة قد اقتصرت على القدر الضروري من السلطة لمواجهة تلك الحالة والظروف الاستثنائية .

### المبحث الثالث تلافي آثار القرار الإداري المتحصن بقرار مضاد

أما فيما يتعلق بإلغاء القرار الإداري المطابق، فإن الإدارة تملك إلغاء أو تعديل القرارات اللائحية، إذا لم يترتب عليها آثار للأفراد - وفقاً للمصلحة العامة - وكذلك بالنسبة للقرارات التي لا تولد مراكز قانونية، أما القرارات الفردية المولدة للحقوق، فإنها متى صدرت مطابقة للنظام - القانون -، فإنها تكتسب حصانة تامة من الإلغاء، فلا يمكن إلغاؤها إلا بموجب قرار إداري جديد يسمى القرار المضاد.

بالنسبة للقرارات التي تندرج في إطار نظرية القرار المضاد، فإنه يشترط أن يكون ثمة قرار إداري مكتمل العناصر. وبالنسبة للقرارات الإدارية المعيبة، فهذه تكون خلال المدد المقررة للسحب والإلغاء مستبعدة من نطاق القرار المضاد بصفة مؤقتة؛ وذلك حتى يفصل في مشروعيتها بصفة نهائية وبصورة قاطعة؛ لأن هذه القرارات - كما مر بنا - تتحصن لعدم الطعن عليها بالإلغاء أو السحب خلال المدد المقررة نظاماً، وتصير تبعاً لذلك مشروعة وتعامل معاملة القرارات السليمة، فهي خلال المدد المحددة للطعن بالإلغاء والسحب، إما أن تزول وتمحو آثارها بأثر رجعي عن طريق السحب أو الإلغاء القضائي، وتعتبر بذلك كأن لم تكن وتستبعد نهائياً من نطاق القرار المضاد، وأما أنها تتحصن بفوات المواعيد المقررة نظاماً للسحب أو الإلغاء، وبذلك تندرج في تطبيق نظرية القرار المضاد .

وحصانة هذه القرارات ليست جامدة؛ فهذا يتنافى مع التطور وحسن سير الإدارة، بل المقصود بحصانة القرارات الإدارية الفردية السليمة، عدم المساس بها إلا عن طريق القرار المضاد.

وسلطة إصدار القرار المضاد مقررة عادة للسلطة التي أصدرت القرار الأول، أو السلطة الرئاسية بالنسبة إليها، إلا في الحالات التي يكون القرار من الاختصاص المطلق للمرؤوس، فحينئذ لا يكون للرئيس اختصاص في هذا الصدد. فالقرار الصادر من الوزير لا يمكن المساس به بقرار من وكيل الوزارة، وقد أكد ذلك ديوان المظالم حيث ذهب إلى أن "قرار وكيل الوزارة لا يقوى على إلغاء قرار الوزير بالموافقة" حكم هيئة التدقيق رقم 80/ت/2 لعام 1413هـ (غير منشور).

وبالنسبة لتسبب القرار المضاد، فإنه وطبقاً للقاعدة العامة أن الإدارة لا تلزم بتسبب قراراتها إلا إذا ألزمتها المنظم بذلك بنص صريح، فإنه يمكن القول بأن الإدارة لا تلزم بتسبب القرار المضاد لذلك. كما أن المصلحة العامة تدعو إلى أن توضح الإدارة الأسباب في قرارها حتى تسهل مهمة الرقابة القضائية، وبعض الشراح يقولون في ذلك، إن القاضي الإداري لا يتردد في إلغاء القرار إذا كانت الأسباب غير كافية، أو لا تبرره نظاماً.

تم التلخيص بحمد الله تعالى

وصلى الله وسلم على نبينا محمد

وعلى آله وصحبه ومن اهتدى بهديه إلى يوم الدين.

ملخص بحث  
تحول القرار الإداري

إعداد الطالب  
معيض بن حسن الحربي

إشراف الدكتور  
رضا الملاح

لعام : 1429 - 1430 هـ.

البحث قبل التلخيص بالمقدمة والفهارس بحجم (A4) 113

البحث قبل التلخيص بدون المقدمة والفهارس بحجم (A4) 94

البحث بعد التلخيص بحجم (A4) 18

إعداد

لجنة ملخصات الأبحاث القضائية

بالجمعية العلمية السعودية (قضاء)

## خطة البحث :

المقدمة .

التمهيد : ماهية تحول القرار الإداري .

المبحث الأول : تعريف القرار الإداري وتحوله ونشأته .

المطلب الأول : تعريف القرار الإداري .

المطلب الثاني : تعريف تحول القرار الإداري .

المطلب الثالث : نشأة تحول القرار الإداري - و أساس هذه الفكرة .

المبحث الثاني : التمييز بين تحول القرار الإداري وما يشابهه .

المطلب الأول : التمييز بين تحول القرار الإداري وإلغاء القرار .

المطلب الثاني : التمييز بين تحول القرار الإداري وسحب القرار .

المطلب الثالث : التمييز بين تحول القرار الإداري وبطلان القرار .

المطلب الرابع : التمييز بين تحول القرار الإداري وتفسير القرار .

المطلب الخامس : التمييز بين تحول القرار الإداري وتعديل القرار .

المطلب السادس : التمييز بين تحول القرار الإداري وفكرة إحلال السبب

الصحيح .

الفصل الأول : أسباب وشروط تحول القرار الإداري .

المبحث الأول : أسباب تحول القرار الإداري .

المطلب الأول : حماية الإدارة من كثرة الاعتراضات .

المطلب الثاني : ضمان استمرار ثقة الأفراد .

المطلب الثالث : توفير السرعة في الأعمال الإدارية وتلافي الوقوع في الفراغ الإداري .

المبحث الثاني : شروط تحول القرار الإداري .

المطلب الأول : أن يكون محل التحول عملاً إدارياً ينطبق عليه وصف القرار الإداري .

المطلب الثاني : أن يكون القرار الإداري باطلاً .

المطلب الثالث : وجود عناصر توافق بين القرار الباطل وقرار آخر صحيح .

المطلب الرابع : اتجاه الإرادة الافتراضية للإدارة لقيام القرار الجديد .

المبحث الثالث : موقف النظام والقضاء والفقهاء من فكرة تحول القرار الإداري .

المطلب الأول : النظام المؤيد لفكرة تحول القرار الإداري .

المطلب الثاني : النظام المعارض لفكرة تحول القرار الإداري .

المطلب الثالث : القضاء الإداري وفكرة تحول القرار الإداري .

المطلب الرابع : موقف الفقهاء من فكرة تحول القرار الإداري .

الفصل الثاني : إجراءات تحول القرار الإداري وآثاره .

المبحث الأول : إجراءات التحول .

المطلب الأول : التحول عن طريق الإدارة :

الفرع الأول : لجوء الإدارة إلى التحول تلقائياً .

الفرع الثاني : لجوء الإدارة إلى التحول بناءً على تظلم .

- المطلب الثاني : التحول عن طريق القضاء :
- الفرع الأول : القيود التي ترد على التحويل القضائي .
- الفرع الثاني : سلطة القاضي في تحويل القرار الإداري .
- المبحث الثاني : آثار تحول القرار الإداري :
- المطلب الأول : زوال القرار السابق ومحو آثاره .
- المطلب الثاني : تكوين قرار إداري جديد بأثر رجعي .
- المطلب الثالث : بقاء المراكز النظامية واستقرارها .
- المطلب الرابع : إعادة التوازن الإداري .
- الخاتمة .
- الفهارس .

## التمهيد

## ماهية القرار الإداري

المبحث الأول : تعريف القرار الإداري وتحوله ونشأته

المطلب الأول : تعريف القرار الإداري .

أحسن المنظم السعودي بعدم وضع تعريف للقرار الإداري ، لأنه يتعين على السلطة التنظيمية أن تنأى بنفسها عن وضع التعريفات ، لأن هذه المهمة يتولاها بصفة أساسية الفقه والقضاء هذا من ناحية ، ومن ناحية أخرى أن التعريفات مهما بذل في صياغتها من دقة وعناية لا تستعصي على النقد . وقد استقر القضاء الإداري ولفترة طويلة على تعريف القرار الإداري بأنه " إفصاح الإدارة في الشكل الذي يتطلبه القانون ، عن إرادتها الملزمة ، بقصد إحداث أثر قانوني معين ، متى كان ذلك ممكناً وجائزاً قانوناً ، وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة .

المطلب الثاني : تعريف تحول القرار الإداري .

التحول في اللغة : ( الحاء والواو واللام ، أصل واحد ، وهو تحرك في دور ، وحال الشخص يحول إذا تحرك ، وكذلك كل متحولٍ عن حاله والتحول : التنقل من موضع إلى موضع .

ويقصد بتحول القرار الإداري أن القرار الباطل الذي لا يمكن بسبب بطلانه أن ينتج أثره القانوني ، فيتحول إلى قرار آخر صحيح غير القرار الأول ، إذا وافق القرار الباطل عناصر هذا القرار الآخر الصحيح

المطلب الثالث : نشأة تحول القرار الإداري - وأساس هذه الفكرة .

نشأت فكرة تحول التصرف القانوني الباطل في فقه القانون الخاص ، ومؤدى هذه الفكرة في نطاق القانون الخاص أنه إذا تضمن العقد الباطل أو القابل للإبطال عناصر عقد آخر ، انعقد هذا العقد الآخر متى أمكن القول بأن المتعاقدين كانا يقبلان الأخذ به لو علما ببطلان ذلك العقد لحظة إبرامه وقد مرت هذه الفكرة بمراحل متعددة حتى وصلت إلى ما هي عليه الآن من نضوج وتطور ، لتصبح من النظريات العامة المعروفة .

فقد عرفت الشرائع القديمة فكرة تحول التصرف القانوني ، وحاولت الاستفادة من التصرفات القانونية الباطلة ، وعدم إهمالها بحكم العدم من حيث النتائج المترتبة عليها ، وتأسيساً على ذلك قبلت فكرة تحول التصرف القانوني الباطل إذا تضمنت عناصر أو شروط تصرف قانوني آخر صحيح .

وقد قنن نظام التحول لأول مرة في المادة (140) من القانون المدني الألماني الصادر عام 1896 م .

وفي مصر أخذت مجموعة القانون المدني المصري بنظام التحول وإذا كانت تلك النظرية قد نشأت أساساً في نطاق القانون الخاص وفي نطاق التصرفات العقدية بالذات ، إلا أنها أصبحت من النظريات العامة في القانون مما يجعلها صالحة للتطبيق على التصرفات النظامية .

وأن عدم وجود نص خاص بالتحول في مجال القانون العام لا يعني على الإطلاق غياب دور هذه الفكرة ؛ لأن الرغبة العامة للقانون وتطبيقات

القضاء تؤكد وجود التحول وضرورته ، بل إن المنطق القانوني والعملي لا يدع مجالاً للشك بعدم إمكان الاستغناء عن هذه الفكرة في مجال القرارات الإدارية .

**المبحث الثاني : التمييز بين تحول القرار الإداري وما يشته به**

**المطلب الأول : التمييز بين تحول القرار الإداري وإلغاء القرار .**

الإلغاء هو قضاء على القرار برمته بحكم القضاء بخلاف التحول الذي هو محاولة التوفيق وأخذ ما يصلح استثماره من هذا القرار مع ثبات الشكل والمضمون .

ونظرية تحول القرار الإداري أخذ بها كثير من فقهاء القانون الإداري وطبقوها في مجال القرارات الإدارية وذلك إعمالاً لمبدأ أنه يجب تفادي البطلان المطلق للقرارات الإدارية .

**المطلب الثاني : التمييز بين تحول القرار الإداري وسحب القرار .**

السحب يؤدي إلى إعدام القرار الإداري بأثر رجعي ، وكأنه لم يصدر قط ، وقد يتعذر إصدار قرار إداري جديد في موضوع القرار المسحوب لتغيير الاختصاص أو لفوات المدة المحددة لصدور القرار الإداري في حين يؤدي التحول إلى استخراج قرار جديد من القرار الباطل ، ويعتبر هذا القرار منتجاً لآثاره من تاريخ صدور القرار الباطل .

من ناحية أخرى أن السحب ينصب على القرارات المشروعة أو المعيبة في حين أن التحول لا يجري إلا على القرارات الباطلة أو المنعدمة ولا يطال القرارات الصحيحة.

والاختلاف الآخر بين التحول والسحب يتمثل في الجهة المختصة بإجراء كلٍ منهما ، فالتحول قد يكون إدارياً تقوم به الجهة الإدارية المختصة ، وقد يكون قضائياً يطبقه القاضي الإداري ، في حين يكون السحب إدارياً تجريه الإدارة دائماً .

**المطلب الثالث : التمييز بين تحول القرار الإداري وبطلان القرار .**  
 يشترط لإعمال تحول التصرفات القانونية بصورة عامة ، أن يكون التصرف باطلاً برمته ، فإذا كان جزءاً منه باطلاً، وكان التصرف قابلاً للانقسام فلا يكون هناك مجال للتحول ، بل لانتقاصه ، فيزول الجزء الباطل ويبقى الجزء الصحيح .

**المطلب الرابع : التمييز بين تحول القرار الإداري وتفسير القرار .**  
 التحول إذن هو إنقاذ للإرادة من البطلان عن طريق الافتراض ، أما التفسير فهو إعمال للإرادة الحقيقية والكشف عنها وإزالة الغموض الذي لا بسها وقت صدور القرار الإداري .

ومن ناحية أخرى فالتحول يختلف عن التفسير بخصوص الآثار التي ترتبت على كلٍ منهما إذ أن آثار القرار الإداري الجديد عند إعمال التحول تختلف عن آثار القرار الباطل من حيث النوع والمضمون ، بخلاف التفسير الذي تظل آثار القرار (المفسر) نفسها قبل أو بعد التفسير ، ولا يطرأ أي تغيير عليها .

ونرى أن القاضي الإداري يستطيع بما له من سلطة واسعة في التفسير أن يكمل النقص في مضمون القرار الإداري إذا كان ذلك يتضمن زعزعةً للغرض من القرار ، ولا يجوز له ذلك في التحول ، حيث يشترط لتحول القرار الإداري الباطل أن يكون متضمناً لعناصر التصرف الصحيح (الجديد).

**المطلب الخامس : التمييز بين تحول القرار الإداري وتعديل القرار .**

تعديل القرارات الإدارية مؤداه تغيير أحكامها دون اعتداد بإرادة الجهة الإدارية في هذا الصدد ، أما تحول القرار الإداري فإنه يتضمن الكشف عن عناصر سليمة قائمة فعلاً في القرار الباطل تشكل قراراً إدارياً جديداً كان من الممكن أن تتجه إليه إرادة الإدارة .

ويختلف تعديل القرار الإداري عن التحول أيضاً في أن الذي يبطل في التعديل هو جزء فقط من القرار الإداري ، أما التحول فيتطلب بطلان القرار بأكمله .

والاختلاف الآخر بين التعديل والتحول يتمثل في أن التعديل ينصب على جزء من القرار

**المطلب السادس : التمييز بين تحول القرار الإداري وفكرة إحلال السبب الصحيح .**

القاعدة العامة أن القاضي الإداري لا يملك سلطة إحلال أسباب صحيحة للقرار الإداري محل الأسباب الباطلة التي ذكرتها الإدارة في .

وتختلف فكرة تحول القرار الإداري الباطل عن فكرة التصحيح اللاحق للقرار بإدخال سبب جديد عليه ، إذ أنه في نطاق التحول تقوم الجهة المختصة ( إدارية أو قضائية ) بإعماله باستخلاص قرار جديد من عناصر القرار الباطل.

كما يختلف التحول عن فكرة إحلال السبب الصحيح في العلة من إجازتهما ، إذ أن الغاية من إجازة التحول هي إنقاذ إرادة الإدارة من البطلان ، وضمان استقرار الأوضاع والمراكز القانونية ، بينما الحكمة من إجازة التصحيح اللاحق للقرار بإدخال السبب الجديد هو أن الإدارة تستطيع بعد إبطال القرار أن تعود مرة أخرى فتصدره سليماً مستندة إلى سبب جديد - صحيح .

ويختلف التحول عن إحلال السبب الصحيح أيضاً في أن التحول يتطلب عدم إدخال أي عنصر في القرار الجديد لم يكن موجوداً في القرار الباطل ، في حين على العكس من ذلك فإن إحلال السبب الصحيح محل السبب الباطل يحمل في طياته واقعة جديدة لم يتضمنها القرار الباطل تتمثل في السبب الجديد الذي لم تعلن الإدارة عنه وقت إصدارها للقرار .

## الفصل الأول

### أسباب وشروط تحول القرار الإداري

المبحث الأول : أسباب تحول القرار الإداري

المطلب الأول : حماية الإدارة من كثرة الاعتراضات .

إن من أهم الأسباب التي تدعو إلى القول بتحول القرار الإداري هو حماية الإدارة من كثرة الاعتراضات التي يتقدم بها الأفراد للجهات الإدارية والتي تكون من أسباب تعطيل وتأخير تلك الجهات عن القيام بأعمالها المنوطة بها

المطلب الثاني : ضمان استمرار ثقة الأفراد .

إن من الأسباب التي دعت إلى تحول القرار الإداري هو ضمان استمرار ثقة الأفراد ؛ لئلا يؤدي هذا الأمر إلى زعزعة الثقة بين الأفراد والجهات الإدارية التابعين لها .

المطلب الثالث : توفير السرعة في الأعمال الإدارية وتلافي الوقوع في الفراغ الإداري .

التحول في مجال القرارات الإدارية يعني الإدارة عن الوقوع في مثل هذا المأزق (الفراغ الإداري) ويحقق لها أهدافها من القرار الباطل ولكن من خلال قرار جديد يتطابق وحكم القانون ويحترم مبدأ المشروعية ويحمل تاريخ القرار

السابق نفسه ، وبذلك يصبح التحول من الوسائل المهمة في تحقيق النشاط الإداري .

**المبحث الثاني : شروط تحول القرار الإداري**

**المطلب الأول : أن يكون محل التحول عملاً إدارياً ينطبق عليه وصف القرار الإداري .**

لأهمية هذا الشرط وأثره في مجال أعمال التحول ، يتعين علينا أن نحدد معنى القرار الإداري وخصائصه .

وبالنسبة لمعنى القرار الإداري وتعريفه فقد سبق بيان ذلك ولا حاجة هنا لتكراره .

وفيما يتعلق بخصائص القرار الإداري فإنه لكي يكون العمل القانوني الصادر عن السلطة الإدارية قراراً إدارياً يقبل التحول يجب أن يمتاز بخصائص معينة وإلا فقد ذلك التصرف وصف القرار الإداري وبالتالي لا يكون محلاً للتحول ، وتمثل هذه الخصائص بما يأتي :

(1) القرار الإداري تصرف قانوني : فإن الأعمال المادية ( الإرادية واللاإرادية ) تخرج من مجال التحول ؛ لأنها أعمال إدارية لا ينطبق عليها وصف القرار الإداري .

(2) القرار الإداري تصرف قانوني صادر عن إحدى السلطات الإدارية في الدولة : لا تعد الأعمال التي تصدر عن الأفراد أو الهيئات الخاصة

كالمؤسسات ذات النفع العام والجمعيات والشركات المدنية والتجارية قرارات إدارية .

ولا يكفي لعد العمل القانوني قراراً إدارياً أن يكون صادراً عن إحدى الجهات الإدارية فحسب ، بل يجب أن يصدر القرار في حدود الوظيفة الإدارية ، ، وكذلك الأمر إذا كان لمصدر القرار صفتان ، صفة إدارية وصفة غير إدارية ، فإن الأعمال التي يقوم بها بصفته الإدارية هي وحدها التي يمكن عدها قرارات إدارية .

3) القرار تصرف قانوني انفرادي : العمل القانوني لكي يعد قراراً إدارياً يجب أن يصدر عن فرد واحد ، بل قد يشترك في تكوين العمل القانوني أكثر من فرد يعمل كل منهم في مرحلة من مراحل تكوينه ومع ذلك يعد ذلك التصرف قراراً إدارياً ما داموا جميعاً يعملون في طرف واحد ولحساب جهة إدارية واحدة .

4) القرار الإداري يحدث أثراً قانونياً :

وعلى هذا فإن الأعمال التحضيرية التي تسبق اتخاذ القرار لا تعد قرارات إدارية لأنها لا تنتج بذاتها أي أثر قانوني ، إذ أن الأثر يترتب على القرار الإداري في حالة صدوره .

ولا يعد قراراً إدارياً أيضاً طلب إحدى الجهات الإدارية من جهة إدارية أخرى اتخاذ قرار إداري في موضوع ما يقع ضمن اختصاصها .

وكذلك لا يعد قراراً إدارياً الإنذار الذي توجهه الجهة الإدارية إلى الأفراد لمراعاة التعليمات الصادرة عنها ؛ لأنه لم يرتب آثاراً قانونية .

5) أن يكون القرار نهائياً أو تنفيذياً : يشترط في القرار الإداري أن يكون نهائياً حتى يكون قابلاً للتحويل ، ومعنى ذلك أن يصدر القرار عن سلطة إدارية مختصة بإصداره دون أن يكون قابلاً للتعقيب أو التصديق عليه من جانب سلطة إدارية عليا .

#### المطلب الثاني : أن يكون القرار الإداري باطلاً .

تدور فكرة التحول مع بطلان القرار الإداري باعتبارها وسيلة قانونية يستطيع بها القاضي أن يرتب على عناصر القرار الباطل آثار قرار آخر صحيح ويترتب على ذلك أن القرار الصحيح لا يمكن بحال أن يكون مجالاً لإعمال التحول .

المطلب الثالث : وجود عناصر توافق بين القرار الباطل وقرار آخر صحيح . فلا مجال للتحويل إذا كان القراران يتلاقيان بوصفهما وحدة واحدة أو كانت عناصرهما تغطي بعضها البعض ، وأن القرار المقصود وهو قرار عديم الصحة تماماً وعلى أنقاضه يولد القرار الجديد .

ولا يعد تحولاً للقرار الإداري أن تقوم الجهة الإدارية أو القضاء بإزالة العيب الذي يشوبه ، إذ نصح هنا أمام حالة من حالات التصحيح والإجازة التي لا يجوز اللجوء إليها نظراً لما ترتبه من رجعية غير مشروعة في آثار القرار الإداري .

ولغرض الإحاطة بهذا الشرط نرى من الضروري بوجه خاص أن نبين العناصر التي يجب أن يتوافق فيها القرار المعيب مع القرار الجديد ، ومن أهم هذه العناصر العنصر الشكلي ، والعنصر الشخصي للاختصاص ، والعنصر الموضوعي .

**1- العنصر الشكلي :** فيما يخص موضوع تحول القرار الإداري وضرورة توافق العنصر الشكلي بين القرار - المعيب - والقرار الآخر - الصحيح - نرى أن التوافق الشكلي ينصب على الأشكال والإجراءات الجوهرية ولا يشمل العناصر الشكلية غير الجوهرية ، إذ يجب أن تتوافق العناصر الشكلية الأساسية بين القرار المعيب والقرار الصحيح .

ونخلص أنه من الضروري أن توجد في القرار الإداري المعيب الأشكال التي يتطلبها القرار الآخر - الصحيح - وأن لا يكون سبب بطلان القرار الأول يعود إلى تخلف الأشكال والإجراءات الجوهرية التي تتطلبها قواعد الشكل الخاصة بالقرارات الإدارية ، كما يجب أن توجد في القرار المعيب الأشكال التي يجب استعمالها في القرار الجديد .

## **2- العنصر الشخصي للاختصاص :**

في مجال تحول القرارات الإدارية يشترط أن تكون السلطة المختصة بإصدار القرار الجديد هي نفسها المختصة بإصدار القرار الأصلي ( الباطل ) .

**3- العنصر الموضوعي:** يشترط لإعمال التحول أن يتضمن القرار المعيب العنصر الموضوعي لقرار إداري آخر صحيح ، ويقصد بذلك أن يتوافق القراران الباطل والجديد من حيث المضمون .

ولكي يتحقق التوافق الموضوعي بين القرارين يجب أن تكون الأسباب التي دفعت الجهة الإدارية إلى اتخاذ قرارها الباطل صالحة لأن تكون أسباباً معقولة ومشروعة ، أما إذا كانت تلك الأسباب التي قام عليها القرار الباطل غير مشروعة أو كانت مشروعة ولكنها غير صالحة لأن يقوم عليها القرار الجديد فإنه لا يجوز إجراء التحول ، لأن القرار الجديد هو الآخر سيكون باطلاً لعدم صحة سببه أو تخلفه .

**المطلب الرابع :** اتجاه الإرادة الافتراضية للإدارة لقيام القرار الجديد .

التحول في نطاق القانون الإداري لا يتطلب أي إرادة ( صريحة أو ضمنية ) حقيقية أو احتمالية متجهة إلى القرار الجديد ، بل يتطلب إرادة افتراضية لإعمال التحول . فالإرادة الحقيقية ليست لازمة ، بل إنها تعوق التحول ؛ لأنها تؤدي إلى تفسير القرار لا تحوله ، وكذلك الأمر بالنسبة للإرادة الاحتمالية فهي ليست شرطاً لإجراء التحول .

المبحث الثالث : موقف النظام والقضاء والفقهاء من فكرة تحول القرار الإداري

المطلب الأول : النظام المؤيد لفكرة تحول القرار الإداري .

انعقد في الفقه شبه إجماع على إجازة التحول في نطاق القانون العام ، لأن حاجات هذا القانون أشد إلحاحاً في تطلبه من حاجة القانون الخاص .

المطلب الثاني : النظام المعارض لفكرة تحول القرار الإداري .

بعد أن قام شبه إجماع في الفقه الإداري في الدول التي أقرت نظام التحول في نطاق القانون الإداري وطبقته في مجال القرارات الإدارية ، فقد ظهر من يعارض إجازة التحول أو تعامل معه بحذر شديد

و نرى أن إعمال التحول في نطاق القانون الإداري وفي مجال القرارات الإدارية على وجه الخصوص لا يتناقى وطبيعة هذه القرارات ، وأن الحاجة التي دعت إليه في مجال القانون العام لا تقل بأي حال من الأحوال عن الحاجة إليه في نطاق علاقات القانون الخاص ، بل إن الحاجة إليه في ظل القانون العام أشد مما هي عليه في ظل القانون الخاص .

ذلك أن المصالح التي يمثلها القانون العام إنما هي المصالح العامة التي تسمو وتعلو على مصالح الأفراد .



### المطلب الثالث : القضاء الإداري وفكرة تحول القرار الإداري .

تقبل القضاء الإداري في معظم الدول فكرة تحول القرار الإداري بقبول حسن ، فقد استقر القضاء الإداري في ألمانيا على إجازة فكرة تحول القرار الإداري المعيب إلى قرار آخر صحيح .

كما أن القضاء في كلٍ من إيطاليا واليونان قد أخذ بهذه الفكرة وفي البلاد العربية كان القضاء الإداري في مصر أول من أقر فكرة التحول في مجال القرارات الإدارية ، كما أن المحكمة الإدارية العليا في الأردن عرفت نظام التحول وطبقته في بعض أحكامها .

المطلب الرابع : موقف الفقه من فكرة تحول القرار الإداري .

إن التصرف الباطل في الفقه الإسلامي لا وجود شرعي له ، إلا أن هذه القاعدة لم تجر على إطلاقها ، فقد اهتم الفقهاء المسلمون بضرورة استثمار التصرف الباطل ، وتبعاً لذلك فقد وضعوا جملة من القواعد الفقهية التي يمكن أن يستدل من خلالها على أنهم أقرروا نظام التحول .

ومن هذه القواعد قاعدة (إعمال الكلام أولى من إهماله ولكن إذا تعذر إعمال الكلام يهمل) ، والقاعدة الأخرى هي (العبرة في العقود للمقاصد والمعاني لا للألفاظ والمباني)

وهناك تطبيق آخر لنظام التحول في الشريعة الإسلامية ، يتمثل في الآثار التي تترتب على عقد الزواج الباطل أو الفاسد الذي ليس له وجود شرعي في الشريعة الإسلامية ، إلا أنه له وجود فعلي ، فلا ينتج أثره كونه تصرفاً شرعياً ، غير أنه ينتج بعض الآثار القانونية بوصفه واقعة مادية كدرء الحدود بثبوت النسب ووجوب العدة والمهر .

وقد أقرت الشريعة الإسلامية نظام التحول بصورة واضحة وجلية في اعتبار حكم تصرفات المريض مرض الموت حكم الوصية في حدود الثلث والحقيقة أن الشريعة الإسلامية الغراء قد عرفت نظام تحول التصرف ، بل إنها أقامت هذا النظام على أساس موضوعي وليس على أساس ذاتي ، حيث رتبت النتائج الشرعية على التصرفات القانونية الباطلة بحكم من الشارع ، وليس على أساس من مبدأ سلطان الإرادة ، فالإرادة لديهم تنشئ العقد ،



ولكن أحكام العقود وآثارها تكون من الشارع لا من العاقد ، فالعاقد ينشئ العقد ولكنه لا ينشئ الآثار .

## الفصل الثاني

### إجراءات تحول القرار الإداري وآثاره

#### المبحث الأول : إجراءات التحول

المطلب الأول : التحول عن طريق الإدارة : وتحتته فرعان .

الفرع الأول : لجوء الإدارة إلى التحول تلقائياً ..

قد تقوم الجهة الإدارية التي أصدرت القرار الباطل وهيئات الرقابة الرئاسية بإعمال التحول من تلقاء نفسها من غير الطعن أمامها ببطلان قرارها الإداري وطلب إجراء التحول عليه .

وللقاضي الإداري هنا سلطة فحص قرار الجهة الإدارية الأول والقرار الجديد فإن تبين صحة اتجاه الإدارة قرر رد دعوى المكلف ، وإن ظهر له عدم مشروعية هذا الاتجاه فإنه يقرر إلغاء القرار الجديد والإبقاء على القرار السابق وهذا يؤدي منطقياً إلى القول أن التحول الإداري لا يهدر حقوق الأفراد ؛ لأنه يمارس تحت ولاية القضاء ورقابته .

#### الفرع الثاني : لجوء الإدارة إلى التحول بناءً على تظلم .

ويتحقق ذلك عندما تكتشف الإدارة عدم مشروعية قرارها نتيجة تظلم يرفع إليها من المكلف بالقرار الإداري يطلب فيه إعمال تحول هذا القرار .  
ولكن ما هي الطريقة التي يمكن بها إجراء تحويل القرار الإداري المعيب ؟

الحقيقة أن التحويل الذي تقوم به الإدارة هو قرار إداري شأنه شأن القرارات الإدارية الأخرى ، فهل يجب أن يصدر بشكل معين أو بصيغة معينة ؟ من خلال البحث في شروط التحويل نرى أن الجهة الإدارية عندما تقوم بإعمال تحول القرار الإداري ليس أمامها إلا أن تقرر عدم مشروعية القرار ، ثم تعرب عن إرادتها معلنةً أن القرار الباطل قد تحول إلى قرار آخر صحيح . ولكن ليس من الواجب أن يكون إبطال القرار الإداري صريحاً ، بل على العكس من ذلك يجوز أن يكون قرار الإبطال ضمناً ، ذلك أن الإبطال الصريح إذا ما صدر فإنه يمحو من العالم القانوني إعلان الإرادة المعيب (القرار الباطل) الأمر الذي يترتب عليه استحالة إجراء التحويل .

#### المطلب الثاني : التحول عن طريق القضاء .

سلطة القاضي في مجال التحويل قد تصطدم بالقيود التي فرضت على حرته عند فحص مشروعية القرارات الإدارية المعيبة ، لأن سلطته تقف عند مجرد الحكم بإلغاء القرار الإداري دون أن يكون له حق إصدار الأوامر للإدارة أو الحلول محلها في إصدار القرارات الإدارية ، ولذلك يتعين علينا التعرف على القيود التي ترد على سلطة القاضي الإداري ومن ثم نبين سلطته في مجال أعمال التحويل ، وذلك في الفرعين التاليين :

#### الفرع الأول : القيود التي ترد على التحويل القضائي ::

1) ليس للقاضي إصدار أوامر للإدارة . ومقتضى هذا القيد أنه لا يجوز للقاضي الإداري أن يصدر أوامر صريحة للإدارة تتضمن إلزامها بالقيام بعمل معين أو الامتناع عن القيام به

2) ليس للقاضي الإداري أن يحل محل الإدارة .

أما القيد الثاني الذي يقيد حرية القاضي الإداري فهو ليس للقاضي أن يحل محل الإدارة في إصدار القرارات الإدارية أو أن يعدل فيها أو يغير في مضمونها ، وتقتصر سلطته على إلغاء القرار أو رد دعوى الإلغاء .

**الفرع الثاني : سلطة القاضي في تحويل القرار الإداري .**

التحويل يمكن أن يطبقه القاضي الإداري من تلقاء نفسه إذا توافرت شروطه دون الحاجة إلى أن يطلبه منه أي طرف من أطراف النزاع ، بل إنه يستطيع إعمال التحويل ضد إرادة أطراف النزاع الحالية إذا ما تحقق من توافر شرط الإرادة الافتراضية عند صدور القرار الباطل .

### المبحث الثاني : آثار تحول القرار الإداري

#### المطلب الأول : زوال القرار السابق ومحو آثاره .

التحول يزيل القرار الإداري المعيب بأثر رجعي ويجعله كأن لم يصدر ، ويعيد الأوضاع القانونية والمادية التي صدرت استناداً إليه إلى حالتها التي كانت عليها قبل صدوره .

#### المطلب الثاني : تكوين قرار إداري جديد بأثر رجعي .

إن أثر التحول يقع بأثر رجعي وليس بأثر مباشر ، أي ليس من تاريخ تقريره أو طلبه ، بل من التاريخ الذي صدر فيه القرار الباطل ، غير أن آثار القرار الجديد تختلف عن آثار القرار الباطل على الرغم من أن القرار الصحيح إنما يستند في ذلك إلى القرار الباطل .

#### المطلب الثالث : بقاء المراكز النظامية واستقرارها .

التحول يحاول قدر الإمكان إعادة تلك الأوضاع والمراكز إلى وضعها الصحيح - النظامي - على أساس من مبدأ المشروعية ، على خلاف نظرية سحب القرارات الإدارية التي تهدر بأثر رجعي تلك الحقوق والمراكز وتغلب مبدأ المشروعية في الأقل في مدة السحب .

ومع التحوط المطلوب في هذا الصدد نعتقد أن أعمال التحول لا يتعارض ومبدأ استقرار المراكز والأوضاع النظامية ، بل إن التحول سيضمن استقرار تلك الأوضاع والمراكز ؛ لأن الآثار التي تترتب على القرار المتحول ستكون بأثر رجعي تمتد إلى لحظة صدور القرار المعيب ، فضلاً عن أن عنصر التوافق

بين القرار السابق والقرار الجديد سيخلق نوعاً من التوازن والتكافؤ بين الحقوق والالتزامات الواردة في القرارين .

**المطلب الرابع : إعادة التوازن الإداري .**

التحول أحد الوسائل التي يمكن اللجوء إليها للمحافظة على سلامة إرادة الجهة الإدارية وبذلك يصبح التحول ضرورة ملجئة للإدارة لإعادة التوازن للنشاط الإداري الذي قد يختل بسبب كثرة القرارات المعيبة .

تم التلخيص بحمد الله تعالى

وصلى الله وسلم على نبينا محمد

وعلى آله وصحبه ومن اهتدى بهديه إلى يوم الدين.

**ملخص بحث  
القرار الإداري المعدوم**

**إعداد الطالب:  
بدر بن عبد الله بن محمد المطرودي**

**إشراف:  
د. مصطفى الباز**

**1430/1429هـ**

البحث قبل التلخيص بالمقدمة والفهارس بحجم (A4) 159

البحث قبل التلخيص بدون المقدمة والفهارس بحجم (A4) 131

البحث بعد التلخيص بحجم (A4) 45

**إعداد**

**لجنة ملخصات الأبحاث القضائية**

**بالجمعية العلمية السعودية (قضاء)**

## خطة البحث :

المقدمة، وتشتمل على:-

- 1- التنويه بالموضوع وأهميته ، وسبب اختياره.
- 2- الدراسات السابقة.
- 3- منهج البحث.
- 4- تقسيمات البحث.

**التمهيد:** في التعريف بمصطلحات البحث ويشتمل على مبحثين، وهما :

**المبحث الأول:** تعريف القرار الإداري .

المطلب الأول : مفهوم القرار الإداري في الفقه والنظام.

المطلب الثاني : أركان القرار الإداري في الفقه والنظام.

المطلب الثالث : شروط القرار الإداري.

المطلب الرابع : أنواع القرار الإداري.

المطلب الخامس: أهمية أركان القرار الإداري في بناء القرار الإداري

**المبحث الثاني :** تعريف القرار الإداري المعدوم ونشأته والتمييز

بينه وبين القرار الإداري الباطل، وفيه ثلاثة مطالب:

المطلب الأول : تعريف القرار الإداري المعدوم في الفقه والنظام.

المطلب الثاني : نشأة القرار الإداري المعدوم.

المطلب الثالث: التمييز بين القرار الإداري المعدوم والقرار الإداري الباطل.

الفصل الأول : حالات انعدام القرار الإداري وموقف الفقه الإسلامي من القرار المعدوم:

المبحث الأول : حالات انعدام القرار الإداري وتكون في حالة تخلف أحد الأركان التالية :

المطلب الأول : تخلف ركن الاختصاص.

المطلب الثاني: تخلف ركن السبب .

المطلب الثالث : تخلف ركن المحل .

المطلب الرابع : تخلف ركن الغاية.

المبحث الثاني: موقف الفقه الإسلامي من القرار المعدوم

الفصل الثاني : معايير تمييز القرار الإداري المعدوم وآثاره .

المبحث الأول: معايير تمييز القرار الإداري المعدوم

المطلب الأول: معيار اغتصاب السلطة.

المطلب الثاني: معيار الوظيفة الإدارية.

المطلب الثالث : معيار الظاهر.

المطلب الرابع: معيار تخلف الأركان.

**المبحث الثاني: آثار القرار الإداري المعدوم وفيه خمسة مطالب:**

المطلب الأول: عدم ترتيب أثر قانوني على القرار الإداري المعدوم.

المطلب الثاني: جواز تصحيح القرار المعدوم.

المطلب الثالث: بطلان القرار المعدوم إذا دخل في العملية المركبة .

المطلب الرابع: تنفيذ القرار المعدوم يعد اعتداءً مادياً.

المطلب الخامس: الدعوى المقامة ضد القرار المعدوم ليست من قبيل

دعوى الإلغاء .

الفصل الثالث: تطبيقات قضائية من ديوان المظالم.

الخاتمة : وتشتمل على أهم النتائج المستفادة من البحث، وأهم

التوصيات.

الفهارس

التمهيد ويشتمل على مبحثين:

المبحث الأول: تعريف القرار الإداري وأركانه وشروطه وأنواعه وأهميته ويشتمل على خمسة مطالب، هي:

المطلب الأول: تعريف القرار الإداري في الفقه والنظام.

الفرع الأول: تعريف القرار الإداري في الفقه.

القرار لغة: هو المستقر من الأرض ومنه يوم القر وهو يلي النحر؛ لأن الناس يقرون في منازلهم.

أما تعريف القرار الإداري في الاصطلاح الفقهي فلم يسبق أن عرفه الفقهاء بتعريف مستقل بهذا اللفظ حيث أن لفظ القرار الإداري مصطلح جديد ظهر في الزمن الحاضر ولا مشاحة في الاصطلاح.

وإذا كان فقهاء الشريعة لم يستخدموا القرار الإداري كمصطلح فني لكونه غير مستعمل لديهم، لكنهم تصدوا لتقرير أحكامه وضبط مسأله باعتباره من الأوامر التي تصدر من الإمام أو نوابه لذا فإنه من خلال ما سبق يمكن أن يعرف القرار الإداري في الفقه الإسلامي بأنه: " هو التصرف الشرعي الصادر من ولي الأمر أو

نائبه ، باعتباره المسؤول عن شؤون رعيته، قاصداً بهذا التصرف إحداث تغيير في المصالح المشروعة للرعية".

الفرع الثاني: تعريف القرار الإداري في النظام.

المنظم السعودي لم يضع تعريفاً للقرار الإداري، وقد أحسن المنظم السعودي بعدم وضع تعريف للقرار الإداري؛ لأنه يتعين على السلطة التنظيمية أن تنأى بنفسها عن وضع التعريفات

أما التعريف المستقر عليه حالياً فهو التعريف القضائي الصادر من ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية حيث قضى بأن القرار الإداري هو " إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى الأنظمة واللوائح بقصد إحداث أثر قانوني يكون جائزاً وممكناً نظاماً - وهذه الأركان يتوافر وجود القرار الإداري سواء كان الأثر المقصود به فوراً أو كان تنفيذه متراجحاً لوقت لاحق، فذلك لا يؤثر في وجود القرار وفي وجوب تنفيذه في الوقت المحدد لذلك " القرار رقم 1398/4/3 هـ في القضية رقم 23/ق لعام 1398 هـ ، مجموعة المبادئ الشرعية والنظامية لأعوام 1397-1399 هـ ، ص 627. الصادر من ديوان المظالم .

والراجع - والله أعلم - من وجهة نظري هو التعريف القضائي الصادر من ديوان المظالم، مع أنه قد وردت عليه انتقادات وأجيب عليها، وبذلك يكون هو التعريف الراجح، وذلك للمرجحات التالية :

(1) أنه مستقى من أحكام القضاء - السوابق القضائية - .

(2) أنه واضح العبارة في دخول القرار السلي .

المطلب الثاني: أركان القرار الإداري في الفقه والنظام:

الفرع الأول: أركان القرار الإداري في الفقه :

**الركن الأول: مُصدر القرار:** ويقصد به أن يكون القرار صادراً

من يملك حق إصداره، وهو ولي الأمر، أو من ينييه، فلو صدر القرار

الإداري من شخص غير ولي الأمر أو نائبه؛ فإنه لا يصح ولا يكون

قراراً إدارياً صحيحاً

**الركن الثاني: صيغة القرار:** بأن يكون غير مخالف للنصوص

الشرعية، والإجماع، وألا يتعارض مع قرارات أخرى أقوى منه، وألا

تكون الصيغة غامضة

الركن الثالث: محل القرار: ويشترط فيه أن يكون المحل مشروعاً ، ومطابقاً للواقع.

الركن الرابع: الشكل الداخلى فى ماهية القرار، وأوجهه ولى الأمر سياسة: ويشترط فيه أن يكون تاماً ، ومحتويًا على كافة الشروط التى قد يتطلبها ولى الأمر سياسة.

الفرع الثانى: أركان القرار الإدارى فى النظم هذه الأركان هى: الاختصاص، والشكل، والسبب، المحل، والغاية. أولاً: الاختصاص: ويقصد به القدرة النظامية التى تملكها سلطة عامة أو موظف عمومى وتحويل له الحق فى إصدار قرار معين، وإذا صدر خارج حدود الاختصاص كان باطلاً أو منعدماً

ثانياً: الشكل: الأصل أن القرار الإدارى لا يكون له صيغة معينة، كما لا يشترط فيه أن يصدر فى شكل محدد، وهذا ما قرره ديوان المظالم فى أحكامه التى أصدرها، ومنها قراره الصادر فى القضية رقم (264) قرار رقم 1397/4/1 هـ قضية رقم 264/ق لعام 1397 هـ، مجموعة المبادئ الشرعية لديوان المظالم، ص 269.

ثالثاً: السبب : السبب عبارة عن حالة واقعية أو قانونية بعيدة عن رجل الإدارة ، ومستقلة عن إرادته، تتم فتوحى له بأنه يستطيع أن يتدخل وأن يتخذ قراراً ما.

رابعاً : المحل: محل القرار هو موضوعه الذي يترتب عليه حالاً ومباشرة إحداث مركز نظامي معين أو تعديله أو إلغائه.

خامساً: الغاية: وهي النتيجة النهائية التي يسعى رجل الإدارة - مصدر القرار - إلى تحقيقها أو الوصول إليها

المطلب الثالث شروط القرار الإداري

**1- أن يكون القرار الإداري صادراً من سلطة إدارية:** ومعنى ذلك أن القرارات التي تصدر عن السلطتين الأخيرين في الدولة، وهي التشريعية والقضائية في مجال الاختصاص الطبيعي لهما لا تعتبر قرارات إدارية.

**2- أن يتضمن القرار الإداري عملاً قانونياً:** فقد يكون هذا الأثر القانوني إنشاء مركز قانوني عام أو شخصي أو تعديلاً في هذا المركز أو ذاك أو إلغاء له.

3- أن يكون القرار الإداري من جانب واحد: فالعقود الإدارية لا تعتبر قرارات إدارية لأنها لا تعبر عن إرادة الإدارة وحدها، بل عن إرادة مزدوجة وهي إرادة الإدارة وإرادة المتعاقد مع الإدارة.

4- أن يكون القرار الإداري قراراً قابلاً بطبيعته للتنفيذ: ذلك أن القرار الصادر يفترض فيه صحته ومطابقته للقانون إلى أن يثبت القضاء عكس ذلك.

5- أن يكون القرار الإداري صادراً في نشاط إداري: هو ذلك النشاط الذي يتعلق مباشرة الشؤون التنفيذية والإدارية.

المطلب الرابع أنواع القرارات الإدارية

الفرع الأول: أنواعها بالنظر إلى عموميتها ومداهها:

1- القرارات الفردية: وهي القرارات التي تخص شأناً معيناً بذاته، وتنتهي بتطبيقها على حالة المخاطب بالقرار.

2- القرارات العامة: وهي القرارات التي تتضمن قواعد عامة ومجردة فلا تتعلق بشخص محدد أو أشخاص أو حالة معينة على سبيل التحديد، وإنما بمسائل أو موضوعات متجددة تُحدد بأوصافها وشروطها، ولا تُستهلك بتطبيقها مرة واحدة

الفرع الثاني: أنواعها بالنظر إلى الرقابة القضائية:

1- قرارات إدارية خاضعة لرقابة القضاء " وهي جميع قرارات الإدارة عدا أعمال السيادة.

2- قرارات إدارية غير خاضعة لرقابة القضاء وهي ما تسمى بـ " أعمال السيادة" أو أعمال الحكومة

الفرع الثالث: أنواعها بالنظر إلى تكوينها

1- القرارات البسيطة: وهي القرارات التي تصدر بصفة مستقلة، وتكون قائمة بذاتها ومنفصلة عن غيرها.

2- القرارات المركبة: وهي تلك القرارات التي تدخل في إتمام عمل ثانوي إداري وترتبط به

الفرع الرابع: أنواعها بالنظر إلى دورها في إنشاء المراكز القانونية:

1- القرارات المنشئة: وهي القرارات التي ينتج عنها خلق أو تعديل أو تغيير أو إلغاء في المراكز القانوني.

2- القرارات الكاشفة: وهي القرارات الإدارية التي لا تنشئ مراكز قانونية جديدة ويقتصر دورها على تقرير المراكز القانونية الموجودة أو المستقاة من نص قانوني

المطلب الخامس أهمية أركان القرار الإداري في بناء القرار الإداري .  
تبرز أهمية أركان القرار الإداري في صنع القرار الإداري ، بحيث لا  
يمكن إصدار القرار الإداري إلا حين توفر تلك الأركان ، فإن أصاب  
تلك الأركان عيب أو ما شابه ذلك، فإن ذلك يؤدي إلى أن يكون  
القرار قابلاً للإلغاء، أو منعدماً كما سوف نوضحه في هذا البحث.

## المبحث الثاني

تعريف القرار الإداري المعدوم ونشأته والتمييز بينه وبين القرار

الإداري الباطل ويشتمل على ثلاثة مطالب وهي :

المطلب الأول : تعريف القرار الإداري المعدوم في الفقه والنظام.

الفرع الأول: تعريف المعدوم في الفقه:

**فالمعدوم لغة:** مؤخوذ من عدم يعدم عدماً فهو عدم ، والعُدْمُ: بضم العين والبدال يطلق على فقدان الشيء وذهابه، وغلب على فقد المال وقلته.

أما تعريف المعدوم في الفقه الإسلامي، فقد عرفه الفقهاء بتعريفات متعددة تنقسم إلى قسمين:

- تعريف بحسب حقيقته، وتعريف بحسب حكمه.

فالمعدوم حقيقة : هو الذي ليس له صورة في الخارج.

والمعدوم حكماً: هو الذي حكم الشارع بعدمه وإن كانت له صورة في الخارج.

الفرع الثاني: تعريف القرار الإداري المعدوم في النظام

هو القرار الصادر من شخص لا سلطة له إطلاقاً في إصداره ، إما لأنه لا ينتمي إلى الإدارة كلية أو لأن علاقته بالإدارة قد انقضت لسبب من الأسباب أو لأن سلطة وظيفته لا تخوله إصدار قرارات إدارية بالمرّة ، أو يكون القرار الصادر من سلطة إدارية هو من اختصاص سلطة إدارية أخرى.

والذي يترجح لي - والله أعلم هو هذا التعريف ؛ وذلك للمرجحات التالية:

1- أن هذا التعريف يدخل ضمن معيار اغتصاب السلطة، ومعيار اغتصاب السلطة هو المعيار الذي استقر عليه ديوان المظالم حالياً.

3- أنه تعريف واضح وسهل العبارة.

المطلب الثاني نشأة القرار الإداري المعدوم

يحسن بي قبل أن أتعرض لذلك ، أن أذكر خلاف العلماء وشرح النظام حول القرار الإداري المعدوم، فمنهم من جعله مستقلاً بذاته، ومنهم من يجعله يندرج تحت تقسيم البطلان، فأصحاب الرأي الأول

ذهبوا في تقسيم البطلان إلى ثلاثة أنواع، وهي : الانعدام ، والبطلان المطلق، والبطلان النسبي.

فالانعدام: هو جزاء تخلف ركن من أركان التصرف القانوني الذي لا يتصور له وجود بدونها

أما البطلان المطلق: فهو يلحق التصرف القانوني الذي تتوافر له كل أركان انعقاده، ولكنه يصدر مع ذلك بالمخالفة للشرائط الموضوعية التي يقرها القانون لهذه الأركان.

أما البطلان النسبي: فهو جزاء يلحق التصرف القانوني الذي يصيبه بعض العيوب الخاصة بالأهلية أو الرضاء.

أما أصحاب الرأي الثاني وهم غالبية الفقهاء فقد رفضوا هذا التقسيم الثلاثي واستبدلوه بتقسيم ثنائي يسوي بين الانعدام والبطلان.

أما من حيث نشأة القرار الإداري المعدوم ، فإن أول من أبرز فكرة الانعدام وبين معالمها في القانون الإداري هو الفقيه الفرنسي ( لافريير ) حيث بدأ أولى صياغاته لنظرية الانعدام في تقريره الذي قدمه

كمفوض للدولة إلى محكمة التنازع الفرنسية

ومما تجدر الإشارة إليه هنا أن فكرة الانعدام لم تقف عند حد القانون الإداري بل تجاوزته إلى غيره من فروع القانون العام.

أما ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية، فقد أخذ بفكرة القرارات الإدارية المعدومة، حيث يظهر ذلك في أحكامه، وهذه الأحكام سوف نذكرها في الفصل الثالث في التطبيقات القضائية.

**المطلب الثالث التمييز بين القرار الإداري المعدو والقرار الإداري الباطل**

• أوجه التشابه:

- 1- أن كلاهما قرار إداري صادر من جهة الإدارة.
  - 2- أن كلاهما مصاب بعيب من العيوب لكن تختلف درجة هذا العيب في كل منهما.
- \* أوجه الاختلاف :

1- أن القرار الباطل قبل صدور الحكم بإلغاء يكون بمثابة القرار السليم ، وينتج آثاره تجاه من صدر في حقه القرار. أما القرار المعدوم فإنه لا يعد قراراً إدارياً سليماً، وبالتالي فإنه لا يترتب آثاراً نظامية سواء صدر حكم بإلغاء القرار أم لم يصدر.



2- أن القرار الباطل مقيّد بمدة معينة للتظلم ، بحيث إذا مضت  
المدة أغلق سبيل الطعن ، ومن ثم يتحصن القرار الإداري الباطل ،  
ويصبح بمثابة القرار السليم. أما القرار الإداري المعدوم فإنه لا يتقيد  
بمدة معينة، وبالتالي يجوز الطعن ضده في أي وقت.

## الفصل الأول

حالات انعدام القرار الإداري وموقف الفقه الإسلامي من القرار

الإداري المعدوم ويشتمل على مبحثين:

المبحث الأول حالات انعدام القرار الإداري ويشتمل على أربعة مطالب:

المطلب الأول : تخلف ركن الاختصاص

- المقصود بركن الاختصاص:

سبقت الإشارة إلى المقصود بركن الاختصاص في المطلب

الثاني من المبحث الأول من تمهيد هذا البحث.

-عناصر ركن الاختصاص:

الفرع الأول: العنصر الشخصي في تحديد الاختصاص: ويقصد به أن

يكون صدور القرار الإداري من الشخص أو الهيئة التي حددها

النظام، وبالتالي يجب أن يكون لمصدر القرار وجود نظامي، وسلطة

التعبير عن إرادة الدولة.

الفرع الثاني: العنصر الموضوعي في تحديد الاختصاص: وهو أن يعهد إلى شخص ما - كمن عين على وظيفة عامة - بمباشرة اختصاصات في مواضيع محددة ، فلكل شخص أو جهة اختصاص موضوع محدد لا يجوز أن تتعداه، وإلا كان قرارها مشوباً بعيب عدم الاختصاص الموضوعي.

والنظام في تحديده لاختصاص ما من الناحية الموضوعية يسلك عدة سبل ، هي :-

(أ) أن يعهد بسلطة إصدار القرار الإداري إلى فرد بذاته أو إلى هيئة معينة بدون مشاركة.

(ب) أن يخول النظام عدة موظفين أو هيئات ممارسة اختصاص ما كل على حده.

صور الاختصاص الموضوعي:

(أ) اغتصاب السلطة يصبح عيب الاختصاص من قبيل اغتصاب السلطة إذا ما كان القرار الإداري صادر من فرد عادي ليست له أية صفة عامة، أو من سلطة إدارية في موضوع من اختصاص السلطتين التشريعية أو القضائية..

ويلحق بهاتين الحالتين، حالة اعتداء سلطة إدارية على اختصاص سلطة إدارية أخرى لا علاقة لها بها، كصدور قرار من وزير في شأن يتعلق بوزارة أخرى، كذلك من الحالات التي يكون فيها اغتصاب للسلطة حالة صدور قرار إداري من موظف لا يملك سلطة إصدار قرارات إدارية إطلاقاً.

ففي هذه الحالات ، نظراً لجسامة عيب الاختصاص ؛ فإن القرار الإداري لا يعتبر باطلاً فحسب ، بل يعتبر معدوماً.

ب) عيب الاختصاص الموضوعي البسيط: ويمكن أن يتحقق هذا العيب بإحدى صورتين :-صورة إيجابية وهي الغالبة في العمل، بأن يصدر موظف أو هيئة قراراً من اختصاص موظف أو هيئة أخرى.

والصورة الأخرى وهي الصورة السلبية بحيث تمتنع السلطة الإدارية عن مزاوله اختصاصها معتقدة بأن هذا الاختصاص إنما يدخل في نطاق مسئولية إدارة أخرى.

الفرع الثالث: العنصر الزمني في تحديد الاختصاص هو تقييد الجهة الإدارية أثناء مباشرة اختصاصاتها الموضوعية والمكانية بمدة ولايتها،

وبالتالي فإن أي قرار تصدره هذه الجهة الإدارية خلال هذه المدة يكون تحت مسئوليتها.

الفرع الرابع : العنصر المكاني في تحديد الاختصاص: ويقصد به الحدود الجغرافية التي يختص بها الموظف لإصدار قراراته سواء على المستوى المركزي أو اللامركزي.

### المطلب الثاني تخلف ركن السبب

\* المقصود بركن السبب:

سبقت الإشارة إلى المقصود بركن السبب في المطلب الثاني من المبحث الأول من التمهيد.

الشروط الواجب توفرها في ركن السبب:

1- يجب أن يكون السبب قائماً عند إصدار القرار، فإذا صدر

القرار بناءً على أسباب زالت قبل إصداره، فإن القرار

والحالة هذه يكون معيباً بعبء السبب ولا يصححه أن

تقوم أسباب أخرى تبرره بعد صدوره لأنه ولد ميتاً.

2- أن يكون السبب مشروعاً، فإذا استندت الإدارة إلى

أسباب غير التي حددها لها النظام في السلطة المقيدة

للإدارة وفي مجال السلطة التقديرية، فإنه لا بد أن يكون السبب صحيحاً من الناحية القانونية، ومبرراً لإصدار القرار الإداري.

3- أن يكون السبب محددًا بوقائع ظاهرة يقوم عليها، فلا بد أن يكون السبب مستنداً إلى وقائع ملموسة يمكن التحقيق منها والوقوف على كنهها

والقاعدة العامة أن الإدارة غير ملزمة بأن تعلن عن أسباب تدخلها ما لم ينص القانون على وجوب ذلك، وفي هذه الحالة يكون عدم إفصاحها عن السبب عيب في الشكل ينحدر بالقرار إلى درجة الإبطال،

ولا شك أن ركن السبب يكون خاضعاً لرقابة القضاء بحيث يحق للقاضي التأكد من موافقة أعمال الإدارة لصريح النظام.

ومجمل القول في هذا المطلب أن تخلف ركن السبب من مصدر القرار الإداري، قد يؤدي إلى إنعدام القرار الإداري على رأي بعض الشراح، لكن جملة الشراح يرون أنه لا يؤدي إلى الانعدام بل مؤداه إلى البطلان.

المطلب الثالث تخلف ركن المحل

المقصود بركن المحل: (الأثر القانوني الذي يترتب على القرار الإداري حالاً ومباشرة

وهذا يتميز القرار الإداري - كعمل قانوني - عن العمل المادي الذي يصدر من الإدارة، فهذا الأخير يكون محله دائماً نتيجة واقعية، أما الآثار النظامية غير المباشرة التي تترتب عليه فمرجعها إلى النظام.

وإذا كان موضوع القرار الإداري هو الأثر النظامي المترتب عليه، فيجب أن يكون ترتيب هذا الأثر للنظام بمعناه الواسع، كما يجب أن يكون ممكناً فإذا كان الأثر النظامي مستحيلاً، ترتب على ذلك أن يكون القرار منعداً، إذ أن القرار الذي لا محل له لا وجود له، فترقية موظف قد توفي يكون قراراً منعداً لانعدام المحل.

\* صور عيب مخالفة النظام:

أولاً: المخالفة المباشرة للقاعدة النظامية: وذلك بأن تتجاهل الإدارة القاعدة النظامية وتتصرف على خلافها، سواء كان ذلك إيجابياً بأن

تتعهد الإدارة الخروج على حكم القاعدة النظامية، أو كان تصرفاً سلبياً بالامتناع عن تطبيق قاعدة نظامية

ثانياً: الخطأ في تفسير القاعدة النظامية: ويعتبر هذا الخطأ مخالفة للنظام إذا كان التفسير الذي تبنته الإدارة يخالف التفسير الذي قصده المنظم

ثالثاً: الخطأ في تطبيق القاعدة النظامية على الوقائع: بحيث تقوم الإدارة بتطبيق النظام على وقائع لا يشملها حكم النظام، أما إذا كانت الوقائع منسجمة مع أحكام النظام فلا وجود لمخالفة الإدارة للنصوص النظامية، وهنا يلتبس الأمر بين محل القرار وسببه مما يستدعي معه التمييز بينها من خلال المفردتين التاليتين:

1- إن عيب مخالفة النظام الذي يمثل عيب المحل يعني أن الإدارة رتبت أثراً قانونياً لحالة معينة على خلاف القواعد النظامية، بينما عيب السبب ينحصر في التحقق من وجود أو عدم وجود الواقعة المادية أو الحالة القانونية ومدى مشروعيتها.

2- أنه يجب التمييز بين السلطة المقيدة من السلطة التقديرية للإدارة، حيث أن العيب الذي يشوب القرار الإداري في حالة السلطة المقيدة للإدارة يتعلق المخالفة النظام ، أما في حالة السلطة التقديرية فإنها تملك هامشاً من الحرية تستطيع التحرك من خلاله مما يتبع أن يكون العيب في هذه الصورة يتعلق بركن السبب.

المطلب الرابع تختلف ركن الغاية

\* المقصود بالغاية : هي الإحساس أو الرغبة التي توحى لرجل الإدارة باتخاذ القرار.

الفرق بين الغاية والمحل:

تختلف الغاية عن النتيجة المباشرة للقرار أو الأثر القانوني المترتب عليه وهو ما يسمى بمحل القرار وهذا الاختلاف يظهر جلياً في المثال الآتي ، فمثلاً أن النتيجة المباشرة من صدور قرار بتعيين عضو هيئة تدريس هو وضع زيد من الناس في المركز النظامي بوظيفة مدرس، فهذا هو محل القرار ، والغاية منه هو ضمان استمرار مرفق التعليم في السير بانتظام واضطراد لتحقيق المصلحة العامة.

ومثال آخر: لا تكون الغاية من صدور قرار بإحالة موظف على التقاعد لبلوغه السن النظامية هو قطع الصلة بين الموظف والإدارة؛ لأن هذا هو محل القرار، ولكن الغاية من هذا القرار هو تحقيق المصلحة العامة بضمان حسن سير الإدارة عن طريق إبعاد كبار السن عن المجال الوظيفي

\* الفرق بين الغاية والسبب:

الغاية تتعلق بمصدر القرار، فهي تمثل الجانب الشخصي في القرار. في حين السبب يختلف في ذلك بأنه يتعلق بالقرار نفسه بعيداً عما أصدره، فهو حالة واقعية أو نظامية إذا نشأت تقوم الإدارة بإصدار القرار، ولهذا فالسبب يمثل الجانب المادي في القرار الإداري.

\* آراء الشراح في هذا الركن:

ويرى معظم الشراح، ومعهم قضاء مجلس الدولة، أن ركن الغاية لا يكون سبباً من أسباب انعدام القرار الإداري، ولكن الشراح دوجي، ومعه في هذا العميد بونار، يرى أن ركن الغاية إذا استهدف بقرار غاية لا علاقة لها بالصالح العام إطلاقاً، فإن عمله يتجرد من صفته الإدارية ليصبح مجرد اعتداء مادي. ، ولكن القضاء الإداري لم يتابع

هذا الرأي ، واعتبر القرار المشوب بعيب الانحراف قابلاً للإلغاء فحسب.

### المبحث الثاني موقف الفقه الإسلامي من القرار الإداري المعدوم

إن الباحث والمتقصي في الشريعة الإسلامية ، ينتج ويظهر له أن هذه الشريعة قد عرفت ما يسمى بالبطلان أو الانعدام اللذين هما خلاف الصحة ، حيث يقرر فقهاء الشريعة الإسلامية أن الصحة تقوم على أركان قوامها الرضا والعاقدة والمعقود عليه والسبب، وأن لهذه الأركان شروطاً يجب توافرها لكي يكون العقد صحيحاً أو يكون تصرف الأمام صحيحاً.

ويقصد فقهاء الشريعة الإسلامية بالصحة الإتيان بالأمر الشرعي وفق ما أمر به الشارع ، وذلك باستكمال أركانه وشروطه، بحيث تترتب عليه الآثار الشرعية وإلا اعتبر غير صحيح أو غير جائز . وهذا هو ما يوافق مذهب جمهور الفقهاء حيث أن الفعل أو التصرف إذا استوفى جميع الأركان أو الشروط كان صحيحاً تترتب عليه الآثار الشرعية، وإذا أخل بشيء من هذه الأركان والشروط كان باطلاً. أما

مذهب الحنفية فهو خالف مذهب الجمهور ، وذلك لإضافته لقسم ثالث مغاير للصحيح والباطلان وهو ما سمي ( بالفاسد ) ، حيث أن أبي حنيفة قسم التصرفات إلى ثلاثة أقسام ، هي :-

1- تصرفات استوفت جميع أركانها وشروطها، فتكون صحيحة تترتب عليها جميع الآثار ، وهو ما يسمى بالصحة ، وبهذا يكون أبو حنيفة وافق الجمهور في ذلك.

2- تصرفات وقع الخلل في أركانها أو شروطها الأساسية ، فتكون باطلة لا تترتب عليها الآثار الشرعية؛ لأنها ليست مشروعة بأصلها ولا بوصفها، وبهذا فإن أبا حنيفة وافق الجمهور في ذلك .

3- تصرفات وقع الخلل في شروطها المكملة ، فتكون فاسدة تترتب آثار على تنفيذها رغم وجود الخلل فيها، وذلك لأنها مشروعة بأصلها لا بوصفها، وهذا هو القسم الثالث الذي خالف به الإمام أبي حنيفة للجمهور حيث أضاف هذا القسم المغاير لهم.

وهذا القسم نجد أن الأفعال والتصرفات يترتب عليها الآثار رغم وجود الخلل فيها، حيث أن الخلل وقع في شروطها المكملة ، وبذلك نجد ما يقابل ذلك في النظام وهو ما يسمى بـ ( القرار الإداري

الباطل) ، حيث نجد أن القرار الإداري الباطل تترتب عليه بعض الآثار رغم وجود العيب فيه، ولكن هذا العيب غير جسيم.

علاقة القرار الإداري المعدوم بالقواعد الفقهية: - يعتبر القرار الإداري المعدوم تصرفاً من مصدر القرار ، ويقصد به ابتغاء المصلحة العامة للفرد أو للجماعة، فإن أهم مستند لذلك من القواعد الفقهية هي القاعدة الشهيرة: " التصرف على الرعية منوط بالمصلحة

لذا ، فإنه من خلال تلك العلاقة الوطيدة بينهما ، فإنه يحسن بنا المقام إلى الكلام عن هذه القاعدة ببيان معناها ، وكذلك الأدلة عليها، وكذلك المسائل الدارجة تحت هذه القاعدة.

أولاً: معنى هذه القاعدة: مدلول هذه القاعدة يدل على أن مقتضى الولاية على الرعية سواءً أكانت ولاية عامة - وهي ولاية السلطان - أم ولاية خاصة - وهي ولاية من دونه - أن تكون محققة للمصلحة الدينية أو الدنيوية لهم. ولهذا نجد أن القرار الإداري المعدوم، لم يحقق المصلحة التي من أجلها أصدر القرار؛ لكونه منعدماً وغير نافذ.

وكذلك لا يكفي أن يكون القصد في تصرفه المصلحة العامة فقط ، فإنه وإن قصدها لا بد أن يكون تصرفه موافقاً للشرع ، فإن خالفه لم ينفذ .

ثانياً: أدلة على هذه القاعدة: دل على هذه القاعدة أدلة من النقل والعقل:

- فأما أدلة النقل فهي الكتاب والسنة:

- أما الكتاب : - قوله تعالى: [إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ ] سورة النساء ، آية رقم ( 58 ) .

- أما السنة:

(1) عن عبد الله بن عمر رضي الله عنهما قال سمعت رسول الله ﷺ يقول : " كلكم راع ، وكلكم مسئول عن رعيته ، الإمام راع ، ومسئول عن رعيته ، والرجل راع في أهله وهو مسئول عن رعيته ، والمرأة راعية في بيت زوجها ، ومسئولة عن رعيته ، والخادم راع في مال سيده ، ومسئول عن رعيته " . صحيح البخاري ، رقم ( 853 ) .

-وأما دليل العقل فحاصله: أن الإمام أو الوالي أو القاضي ناظرٌ ، والنظر يقتضي أن يكون مبنياً على تحقيق المصلحة، فإذا لم يكن تصرفه محققاً للمصلحة ، فلا يخلو إما أن يكون تصرفه ضرراً وإما أن يكون عبثاً، وكلاهما ليس من النظر في شيء، فلا يُلتفت إلى هذا التصرف في هذه الحال بل يُلغى لعدم الفائدة فيه.

ثالثاً: المسائل الدارجة تحت هذه القاعدة:

أهم مسألة تتفرع من هذه القاعدة هي: مسألة ( الأفتيات على السلطة ) ، فهذه المسألة تعتبر من المسائل المهمة حيث أن الأفتيات على السلطة فيه مشابهة للقرار الإداري المعدوم من جهة مضمون ما فيهما، حيث يتفقان في كلاً منهما أنه يوجد فيهما تعدي وتديليس على مسؤوليات الإمام.

المطلب الأول صورة المسألة

السلطة الحاكمة هي التي تختص بتعيين الموظفين في الدولة الإسلامية. وبالتالي إذا قام شخص غير مفوض من السلطة الحاكمة بإصدار قرار تعيين موظف عام ، فإنه يعد في هذه الحالة مفتاتاً على السلطة الحاكمة ، وقد بيّن الفقهاء أن ولاية القضاء-وهي إحدى الوظائف

العامّة - لا تجوز إلا من جهة الإمام وحده وبالتالي لا يحق للأفراد هذا الأمر . وفي الأنظمة يسمى هذا الأمر بعيب عدم الاختصاص  
المطلب الثاني تعريف الأفتيات على السلطة :

الفرع الأول: تعريف الأفتيات:

في اللغة : الأفتيات الفراغ ، يقال : أفتات بأمره أي مضى عليه ولم يستشر أحداً ، ويقال: أفتات الرجل أفتياتاً وهو رجل مفتات ، وذلك إذا قال عليك الباطل.

في الاصطلاح: هو: التعدي على حق من له الحق ، بفعله عنه دون استئذانه.

الفرع الثاني: تعريف السلطة:

في اللغة: مأخوذة من سلط سلاطة وسلوطه، والسلطة: التسلط والسيطرة والتحكم والسلطان : الحجة والبرهان.

في الاصطلاح: السلطة في الاصطلاح الفقهي تطلق على الإمام، وهذا يشمل أيضاً من يفوضه الإمام للقيام بعمل من الأعمال المختلفة، وهذا هو ما يعرف عند الفقهاء بوزارة التفويض

الفرع الثالث: تعريف الإفتيات على السلطة : ( تعريف باعتباره مركباً) : الإفتيات على السلطة : هو التعدي على حق من حقوق الإمام المقررة له شرعاً، بوصفه إماماً، أو من يفوضه الإمام للقيام بها، وذلك بفعلها عنه دون إذنه.

المطلب الثالث حكم الإفتيات على السلطة الإفتيات على السلطة من الأمور المحرمة كما نص على ذلك فقهاء الإسلام ، حيث بينوا أن الإفتيات على الإمام محرم ، وغير جائز. ومن الأدلة على تحريم الإفتيات على السلطة وأنه عمل غير جائز شرعاً ما يلي:

1- أن الله سبحانه وتعالى أمر عباده بطاعة ولاة الأمر ، حيث قال الله تعالى : [ يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِي الْأَمْرِ مِنْكُمْ ] سورة النساء، الآية ( 59 ) .

2- أن الإفتيات على السلطة هو نوع من أنواع التعدي على الإمام وعلى حقوق الإمام المقررة له شرعاً ، ولأنه تعدي على حق من هو الأولى والتعدي محرم شرعاً ، وهو إتيان ما تُهي الإنسان عنه، وعلى ذلك فيكون الإفتيات محرماً؛ لأنه من التعدي المذموم.

3- أن الإفتيات على السلطة يُعد ظلماً لها، فالإفتيات هو نوع من أنواع الظلم كما قرر ذلك الفقهاء ، والظلم من الأمور المحرمة في الإسلام، قال الرسول ﷺ : ( الظلم ظلمات يوم القيامة ). صحيح البخاري رقم (2315).

المطلب الرابع المواطن التي يكثر فيها الإفتيات

الفرع الأول: الإفتيات في إقامة الحدود: إذا إفتات المستحق أو غيره ، فأقام الحد بدون إذن الإمام ، فلا شك أن هذا فيه إفتيات وإساءة على الإمام ، ولهذا فإن من فعل ذلك فإنه يعزر.

والإفتيات في الحدود له صور كثيرة بحسب تلك الحدود ، ولهذا سوف نمثل لبعض تلك الحدود بحيث نبين كيفية وقوع الإفتيات فيها ومن الأمثلة ما يلي :

مثال في حد الزنا: يقرر الفقهاء أن الذي يستو في حد الزنا ويقيمه على الأحرار هو الإمام " فحد الزنا موكول إلى السلطة إلى الحاكمة من إمام أو سلطان أو غيره ، وبناء عليه فإن لو نفذ حد الزنا رجل آخر لا يمثل السلطة الحاكمة وغير مفوض منها، فإنه يعد مفتاتاً على السلطة الحاكمة.

مثال في حد السرقة: لو أن شخصاً شاهد رجلاً يقوم بجريمة السرقة ، فجاء هذا الشخص وأقام حد السرقة على هذا الجاني ، ولم يكن هذا الشخص يمثل السلطة الحاكمة ، ولم يكن أيضاً مفوضاً من السلطة الحاكمة، فإنه يعد مفتاتاً على السلطة الحاكمة في تنفيذ حد السرقة .

الفرع الثاني: الإفتيات على السلطة في استيفاء القصاص:

الأصل أنه لا يجوز استيفاء القصاص إلا بإذن السلطان وحضرته، فمن استوفى حقه من القصاص من غير حضرة السلطان وإذنه ، وقع الموقع ويعزر ، لإفتياته على الإمام، وهذا عند الجمهور ، وعند الحنفية لا يشترط إذن الإمام

مثال الإفتيات على السلطة في استيفاء القصاص : لو أن والي المجني عليه استقل بتنفيذ القصاص دون حضور الإمام أو نائبه ، ولم يكن مفوضاً من السلطة بتنفيذ القصاص، فإنه لاشك أن والي المجني عليه يكون هنا مفتاتاً على الإمام في ذلك.

الفرع الثالث: الأفتيات على السلطة في تنفيذ عقوبة التعزير :

التعزير في الأصل موكول إلى الإمام أو السلطان ، لأنه هو القائم على أمور المسلمين. لكن يخرج عن هذا الأصل أمور مستثناه ،

فهناك أشخاص يحق لهم التعزير في بعض الأمور وفي نطاق معين ومحدود، كالأب يحق له تعزير أو تأديب ولده عن الأخلاق السيئة، وكذلك المعلم له تأديب من يتعلم عنده، وكذلك الزوج له تأديب زوجته لنشوزها وذلك بالضرب الخفيف المعتاد، وكذلك السيد له تأديب عبده.

مثال الإفتيات على السلطة تنفيذ عقوبة التعزير: لو أن زيد من الناس شاهد رجل قد خلا بامرأة خلوة غير شرعية وكانت خلوة دون الفرج ، فجاء زيد وأقام على هذا الرجل عقوبة التعزير ، دون أن يكون زيد ممثلاً للسلطة الحاكمة أو مفوضاً منها، وبناء على ذلك فإن زيد يكون مفتاتاً على السلطة بإقامة لعقوبة التعزير دون إذن من ولي الأمر.

## الفصل الثاني

### معايير تمييز القرار الإداري المعدوم وآثاره

ويشتمل على مبحثين:

المبحث الأول : معايير تمييز القرار الإداري المعدوم. ويشتمل على أربعة

مطالب:

- المطلب الأول: معيار اغتصاب السلطة.

ذهب غالبية شراح النظام الإداري إلى القول بأن القرار الإداري يعتبر باطلاً إذا خالف مبدأ المشروعية وكانت المخالفة بسيطة ، ويعتبر القرار معدوماً إذا كانت مخالفة مبدأ المشروعية جسيمة إلى حد يفقد القرار طبيعته ويخرجه من دائرة تطبيق الأحكام العامة للقرارات الإدارية .

ويرى بعض الشراح الفرنسيون أن القرار يعتبر كذلك إذا صدر عن شخص ليست له صفة الموظف العمومي . وقد سبق بيان حالات اغتصاب السلطة والتي تنحصر في الصور التالية:

- 1- إذا صدر القرار من فرد عادي لا صلة له بالإدارة إطلاقاً .
- 2- إذا صدر من موظف انقطعت صلته بالإدارة لسبب من الأسباب .
- 3- إذا تضمن القرار الإداري اعتداء على اختصاصات السلطة التشريعية أو القضائية.
- 4- إذا صدر القرار الإداري من سلطة إدارية في نطاق الوظيفة الإدارية عموماً، ولكنه تضمن اعتداء على سلطة إدارية لا تربطها بالإدارة مصدره القرار أية صلة .
- 5- إذا صدر القرار الإداري من موظف لا يملك سلطة إصدار القرارات الإدارية.

## المطلب الثاني معيار الوظيفة الإدارية

حيث أن الفارق بين العمل الإداري المعدوم، والعمل الإداري الباطل مرجعه إلى هذه الفكرة ، فكل عمل منبت الصلة بالوظيفة الإدارية كما يحددها القضاء على ضوء المبادئ الدستورية العامة في الدولة بحيث لا يمكن اعتباره تنفيذاً مباشراً أو غير مباشر للوظيفة الإدارية . هو عمل معدوم ، أما إذا أمكن إرجاع الإدارة إلى وظيفتها الإدارية . سواء كانت قد مارست تلك الوظيفة في حدودها المشروعة أو تجاوزت تلك الحدود فهو عمل إداري يحتفظ بصفته الإدارية وما ستنبه تلك الصفة من أحكام.

فضلاً عن ذلك فإن الدكتور سليمان الطماوي يعتبر القرار معدوماً، في حالة عدم الوجود المادي له ، ويكون ذلك في صورتين هما ما يلي:-

الصورة الأولى: توهم الإدارة وجود قرار لم يوجد بعد، كأن تكون السلطة الإدارية لم تفصح قط عن إرادتها ونسب إليها القرار خطأ ، أو أن يكون القرار الإداري في مراحل التكوين ولم يتعد الخطوات التمهيدية.

الصورة الثانية: أن يصدر قرار إداري مشروع أو غير مشروع، ثم يصدر قرار بسحبه أو إلغائه من السلطة التي تملك ذلك سواء كانت تلك الجهة إدارية أو قضائية . فحينئذ يصبح القرار المسحوب أو الملغى أو المحكوم بإلغائه معدوماً.

لذا تجد بعض الشراح من انتقد هذا المعيار، حيث أنه ادخل حالات عدم الوجود المادي للقرار الإداري، ضمن حالات الانعدام، لذلك أرى أن هذه الحالة لا تعتبر ضمن حالات انعدام القرار الإداري

## المطلب الثالث معيار الظاهر

يرتكز هذا المعيار على تبني فكرة الأوضاع الظاهرة للتمييز بين القرار المعدوم والقرار القابل للإبطال.

و لفكرة الظاهرة جانبين : جانب إيجابي ، وجانب سلبي.

أولاً : الجانب الإيجابي:أخذ بهذا الجانب الإيجابي لمعيار الظاهر – دوست حيث ذهب إلى أنه يتعين التمييز بين نوعين من الانعدام ، الانعدام النسبي والانعدام المطلق.

ويعتبر القرار ضمن حالات الانعدام النسبي : عندما تتجمع له مظاهر وجوده باعتباره تصرفاً قانونياً تصدره هيئة إدارية

أما بالنسبة للنوع الثاني من الانعدام وهو المطلق فيظهر في الحالات التي

لا تجتمع فيها للقرار مظاهر وجوده لعدم صدوره من السلطة الإدارية

ثانياً: الجانب السلبي: فيعتبر القرار معدوماً إذا كان ما يعيبه من عدم المشروعية واضحاً لا يخفى على الأفراد ويعتبر باطلاً في غير هذه الحالات.

المطلب الرابع معيار تخلف الأركان

ذهب الدكتور مصطفى كمال وصفي إلى القول بأن الانعدام ينشأ عن تهمد أحد أركان القرار الإداري ، وقد حدد أركان القرار الإداري بأنها الإرادة والمحل والسبب وعلى هذا الأساس فيتمثل الانعدام وفقاً لرأيه عندما ينعدم أحد الأركان الثلاثة - الإرادة ، المحل ، السبب - أما البطلان فيتمثل في حالة توفر هذه الأركان ولكن تخلفت شروط صحتها وهي الشكل والاختصاص والمشروعية ( مطابقة النظام ).

وذهب الدكتور طعمية الجرف إلى أن أركان القرار الإداري تتمثل في ركن وحيد هو ركن الإدارة ، أي إدارة السلطة الإدارية في إحداث أثر قانوني .

وبناء على ذلك فإنه إذا انعدمت الإرادة على هذا النحو انعدم القرار الإداري .

وذهب رأي آخر إلى أن الفرق بين الانعدام في القانون الخاص والانعدام في القانون العام ، ويعتبر القرار معدوماً إذا تخلف أحد عناصره الأربعة ، الإرادة ، المحل ، السبب ، الغاية .

ويعتبر القرار باطلاً قابلاً للإلغاء إذا وجدت هذه العناصر ولكن شاب أحدهما عيب .

وبعد أن استعرضنا هذه المعايير الأربعة التي أخذ بها شرح النظام الإداري للتمييز بين القرار الإداري المعدوم والقرار الإداري الباطل ، فإنه هنا يثور تساؤلاً مؤداه ما يلي: ما هو المعيار المميز للقرار الإداري المعدوم ؟

للإجابة عن هذا التساؤل المطروح ، نرى أن جميع المعايير التي قيل بها ، لا تصلح للتمييز بين القرار المعدوم والقرار الباطل. وذلك عند إمعان النظر في معيار اغتصاب السلطة ، نجد أنه معيار لا يكفي لتحديد كل حالات انعدام القرار الإداري. أما معيار الوظيفة الإدارية فهو قد انتقد بأنه فيه إدخال لحالات عدم الوجود المادي ضمن حالات انعدام القرار الإداري ، وهو ما لا نتفق معه في صدده.

أما معيار الوضع الظاهر ، فهو معيار غير منطقي وغير منضبط ، أما معيار تخلف الأركان ، فأول وأهم ما يعيبه هو عدم اتفاق الفقهاء على تحديد أركان القرار الإداري. وبناء على ذلك، فإن المعيار المميز للقرار الإداري المعدوم، في الحد الأدنى المتفق عليه بين الفقهاء،

يتمثل في أن القرار المعدوم هو القرار الذي ينطوي على مخالفة  
جسيمة لمبدأ المشروعية

ولعل الأخذ بهذا الرأي يتلاءم مع وصف القضاء الإداري  
بأنه قضاء إنشائي ، كما يضيفي على فكرة انعدام القرارات الإدارية  
نوعاً من المرونة يطبقها القضاء

المبحث الثاني آثار القرار الإداري المعدوم  
ويشتمل على خمسة مطالب:

- المطلب الأول: عدم ترتيب أثر قانوني على القرار الإداري المعدوم.

القرار الإداري المعدوم وجوده كعدمه ، بمعنى هو والعدم سواء، وهو غير  
موجود من جهة الواقع ونظر القانون. وبالتالي فإنه لا يصح لأحد سواء كان  
فرداً أو سلطة إدارية، أن تتمسك به إدعاءً لترتيب حقوق أو مصدر لإلتزام ،  
ومن مقتضى ذلك اعتبار القرار الإداري المنعدم كأن لم يوجد أصلاً.

المطلب الثاني عدم جواز تصحيح القرار الإداري المعدوم  
لما كان القرار الإداري المنعدم وجوده كعدمه، وأنه هو والعدم سواء، وكأنه لم  
يوجد أصلاً، فإنه لا يتصور فيه والحالة هذه أنه يمكن تصحيحه مستقبلاً.

وهذا بعكس القرار الإداري الباطل ، فإنه قبل صدور الحكم بإلغائه يكون بمثابة القرار الإداري السليم ، ومن ثم فهو يحقق آثاره تجاه من صدر في حقه القرار لكن لما خالف مصدر القرار بعض أحكام النظام كالمعلقة بشكله أو بسببه، أو محله، أو الغاية منه ، أدى ذلك إلى إصابة هذا القرار بالبطلان دون أن يؤدي إلى ذلك إلى الانعدام ، وذلك لأن المخالفة هنا غير جسيمة ، وبالتالي فإنه يمكن تصحيح القرار الإداري الباطل ، لأن مخالفته غير جسيمة.

المطلب الثالث بطلان القرار الإداري المعدوم إذا دخل في العملية المركبة بالنسبة للقرار الإداري المعدوم فإن دخوله في تكوين عملية قانونية مركبة يكون من شأنه بطلان العملية المركبة كلها. وبناء على ذلك فإن القرار الإداري المعدوم لما أصبح وجوده كعدمه ، وأصبح كذلك أنه لا يترتب أية آثار نظامية ، وبالتالي نجد دخول القرار الإداري المعدوم في عملية مركبة ، تعتبر كلها باطلة.

المطلب الرابع تنفيذ القرار الإداري المعدوم يعدّ اعتداءً مادياً

إحتدام الجدل بين الشراح واختلافهم فيما بينهم بصددھا، وعلى آراء ثلاثة ، هي كما يلي :

الرأي الأول : رأي الكثير منهم أن طلب التنفيذ كشرط لترتيب القرار الإداري المعدوم للاعتداء المادي .

الرأي الثاني: ورأي البعض عدم ضرورة هذا التنفيذ ، وإمكان تحقق الاعتداء المادي بمجرد صدور القرار الإداري المعدوم ودون أن تلجأ جهة الإدارة إلى تنفيذه.

الرأي الثالث: حاول رأي ثالث التخفيف من حدة الرأيين السابقين وإتباع حل وسط، فذهب إلى أن من القرارات المعدومة ما هو نافذ بطبيعته ، مما لا يحتاج لوسائل مادية لتنفيذه، ويترتب عليه بالتالي - بمجرد صدوره - الاعتداء المادي.

والرأي الأظهر - والله أعلم - هو الرأي الأول القائل بأن تنفيذ جهة الإدارة للقرار الإداري المعدوم يعدّ اعتداءً مادياً .

المطلب الخامس الدعوى المقامة ضد القرار الإداري المعدوم ليست من قبيل دعوى الإلغا لما كانت دعوى الإلغاء تستهدف إلغاء قرار

إداري، وكان القرار الإداري المعدوم هو بمثابة العمل المادي ، فإن المنطق المجرد يؤدي إلى القول بعدم قبول الدعوى بطلب إلغاء قرار إداري معدوم. وعلى هذا النهج سار القضاء الإداري مدة طويلة، ولكنه سرعان ما تنبه إلى الخطر الذي يترتب على أعمال المنطق حتى نهايته.

من أجل ذلك سلم القضاء الإداري، بقبول الدعوى التي تستهدف إزالة الحالة المترتبة على القرارات المعدومة، ولم يعتبرها دعوى إلغاء عادية وإنما هي دعوى " تقرير الانعدام " لها خصائص تتميز بها عن دعوى الإلغاء العادية.

## الفصل الثالث

### تطبيقات قضائية من ديوان المظالم

القضاء الإداري في المملكة العربية السعودية والمتمثل في قضاء ديوان المظالم، فإن المتأمل في الأحكام الصادرة من ديوان المظالم، يجد أن الديوان قد استقر في الأخذ بمبدأ اغتصاب السلطة لانعدام القرار الإداري، إلا أن المتتبع لأحكام الديوان يتضح له أن هناك توجهاً في ديوان المظالم للأخذ بجسامة العيب الذي ينحى منحى التوسع في مدلول إنعدام القرار الإداري، إلا أن هذا التوجه لم يستقر بعد.

ولذا فإننا سوف نتطرق فيما يلي إلى بيان كل مبدأ على حده، مع ذكر التطبيقات القضائية المستمدة من ديوان المظالم في ذلك:

الأول: مبدأ جسامة العيب: نجد بعض الدوائر الإدارية في ديوان المظالم، قد اتجهت إلى هذا التوجه، وهذا لا شك بأنه مبدأ إذا استقر فسوف يكون فيه مصلحة لأصحاب الشأن، وكذلك فإنه يعطي القضاء الإداري سلطة تقديرية تطبيقية كل حال على حده، فيكون هناك نوعاً من المرونة يطبقها القضاء.

وكما هو الحال في التوسع في حالات إنعدام القرار الإداري، فإن الديوان كان في السابق لا يأخذ بتحصن القرارات الإدارية، ولكنه سرعان ما عدّل عنه، وأخذ بتحصن القرارات الإدارية حسب الضوابط المحددة بقرار هيئة التدقيق مجمعة رقم (84) لعام 1429 هـ .

أما بالنسبة للتطبيقات القضائية، فإننا سوف نستعرض فيما يلي بعض أحكام الدوائر الإدارية الابتدائية، التي اتجهت للأخذ بمبدأ جسامه العيُوهي كالتالي:- القضية الأولى:

وهي قضية مقامة من / مواطن ضد / وزارة النقل وبعده عرض القضية على الديوان، فقد أصدرت الدائرة الإدارية الرابعة بمقر الديوان بالرياض الحكم رقم 13/د/ 4 لعام 1428 هـ في القضية رقم 1739/1/ق لعام 1427 هـ .

تتلخص وقائع هذه الدعوى : بأن وكيل المدعى تقدم إلى ديوان المظالم بتاريخ 1427/4/9 هـ بلائحة دعوى ذكر فيها أن موكله يملك القطعة رقم (45) من المخطط (2991) بمساحة قدرها (2م2750) بمدينة الرياض بموجب الصك المرفق ، وقد قامت

المدعي عليها بترع مساحة 2000م ، من هذه القطعة لصالح الطريق الدائري، وأمرت بتكوين لجنة قدرت التعويض لموكله ، وبما أن هذه اللجنة لم يكن من بين أعضائها أهل الخبرة في مجال العقار ، فإن تشكيلها يكون مخالفاً للمادة السابعة من نظام نزع ملكية العقار للمنفعة العامة الصادر بالمرسوم الملكي م/15 وتاريخ 1424/3/11هـ. المادة السابعة من نظام نزع الملكية للعقار للمنفعة العامة الصادر بالمرسوم الملكي م/15 وتاريخ 1424/3/11هـ .

كذلك يتضح أن تشكيل هذه اللجنة تم وفق نظام نزع الملكية الصادر بالمرسوم الملكي رقم 65 في 1392/11/16هـ بعد صدور النظام الجديد وبالتالي فإن النظام الجديد الصادر بالمرسوم الملكي م /15 وتاريخ 1424/3/11هـ والمنشور بتاريخ 1424/6/10هـ والساري نفاذه بتاريخ 1424/12/15هـ ، هو النظام الواجب التطبيق بالنظر إلى التملك والتقدير ، وهذا كله يعيب القرار وانتهى إلى طلب إلغاء القرار وإعادة التقدير على أساس نظامي سليم.

وقد أجاب ممثل المدعى عليها بأن المدعي تبلغ بقرار التعويض ووقع عليه بتاريخ 1426/7/10 هـ وعليه فإن دعواه غير مقبولة شكلاً لمضي أكثر من ستين يوماً المنصوص عليها في المادة (24) من النظام المشار إليه

حكم الدائرة في القضية: بعد المداولة، حكمت الدائرة: بإلغاء قرار اللجنة المشكلة لتقدير عقار المدعى محل الدعوى. وقد سببت الدائرة حكمها بأن تشكيل اللجنة محل الدعوى صدر وفق نظام نزع الملكية للمنفعة العامة الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/65 وتاريخ 1392/11/16 هـ وكان قرار اللجنة بتاريخ 1425/5/16 هـ أي بعد نفاذ نظام نزع الملكية الجديد في عام 1424 هـ، وتشكيل اللجنة في النظام الجديد يختلف عنه في النظام القديم، ولما كان الثابت أن القرار بالتقدير محل الدعوى قد صدر من لجنة لم يعد لها صفة ولا ولاية، فإن هذا الإقرار مشوب بعيب مخالفة النظام، مما يجعله قد صدر منعداً انعداماً تاماً، والقرار المنعدم لا تلحقه الحصانة ولا يكون قابلاً للتنفيذ أو التصحيح أو الإجازة .

وقد تم نقض هذا الحكم بحكم هيئة التدقيق الخامسة رقم 301/ت/5 لعام 1428هـ تأسيساً على أن الانعدام لا يكون إلا باغتصاب السلطة وعلى ضوء تلك الملاحظة أصدرت الدائرة حكمها رقم 186/د/1/4 لعام 1428هـ بعدم قبول الدعوى شكلاً على اعتبار أن العيب الذي شاب القرار لا يندرج تحت مظلة اغتصاب السلطة، وبالتالي لا يكون القرار معدوماً ويتحصن عن الإلغاء إذا لم يطعن فيه خلال الموعد المحدد نظاماً وقد تأيد ذلك الحكم بحكم الهيئة رقم 142/ت/5 لعام 1429هـ .

دراسة القضية: بعد عرض القضية على الدائرة ، اتضح أن الدائرة حكمت بإلغاء قرار اللجنة، والسبب الذي بنت عليه الدائرة حكمها ، أن قرار التقدير قد صدر من لجنة لم يعد لها صفة، ولا ولاية ولكن هذا التوجه من الدائرة خالفه قناعة هيئة التدقيق بعدم اعتبار ذلك القرار معدوماً، ولا يستبعد أن يتغير قضاء الديوان بالعدول إلى الأخذ بجسامة العيب واعتبار القرار المبني على جسامة العيب معدوماً

القضية الثانية وهي قضية مقامة من: موظف ضد / وزارة الداخلية

بعد عرض القضية على الديوان ، فقد أصدرت الدائرة الفرعية الثالثة عشرة حكمها ، رقم 9/د/ف /13 لعام 1425هـ ، في القضية رقم 1/1/146/ق لعام 1425هـ .

تتلخص وقائع هذه الدعوى : بأن المدعى تقدم إلى الديوان بلائحة دعوى يتظلم فيها من إنهاء خدماته قيدت بالديوان برقم 2/237 في 1425/1/3هـ وعن دعواه ذكر أنه التحق بالخدمة العسكرية بالأمن العام بوزارة الداخلية اعتباراً من 1390/7/18هـ ثم أنهيت خدمته بالقرار الإداري رقم 11400 في 1422/7/22هـ الصادر من الأمن العام بوزارة الداخلية بالرغم أن سن إحالته على التقاعد حسب النظام تكون في 1424/7/1هـ لكونه برتبة رئيس رقباء وانتهى إلى طلب إلغاء القرار المشار له أنفاً لمخالفته النظام.

وأجاب ممثل المدعى عليها بأن سبب القرار وغايته هي المحافظة على الاستقرار والأمن الداخلي ، وقد وجد أن من أسباب هذه المشكلة تأخر ترقية الأفراد مدة طويلة ، وعدم وجود شواغر للترقية ، لهذا أوصت لجنة الضباط العليا بإنهاء خدمة كل من بلغت خدمته أكثر من ثلاثين سنة من رؤساء الرقباء علاجاً لهذه المشكلة وهذا

العلاج من مقتضيات مصلحة العمل المنصوص عليها بالمادة 56/أ من نظام خدمة الأفراد، وبناءً عليه صدر القرار الوزاري المتظلم منه رقم 34/س 1004 وتاريخ 19/4/1422هـ . وختم دفاعه بطلب عدم قبول الدعوى شكلاً ، ورفضها موضوعاً.

-حكم الدائرة في هذه القضية: بعد المداولة في الدعوى، حكمت الدائرة بإلغاء القرار - محل الدعوى - وما ترتب عليه من آثار.

وقد سببت الدائرة الإدارية حكمها بأن القرار محل الطعن قد صدر استناداً إلى الفقرة (أ) من المادة (56) من نظام الخدمة الأفراد نظام خدمة الأفراد العسكريين الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/9 في 24/3/1397هـ

وأوضحت الدائرة أن القرار -محل الطعن- قد أفصح عن اتجاه إرادة الإدارة إلى أحداث أثر قانوني سببه بلوغ المدعي الذي يشغل رتبة رئيس رقباء ثلاثين سنة في الخدمة وذلك حسبما هو وارد في الفقرة (1) من محضر لجنة الضباط العليا لقوات الأمن الداخلي المشار له في القرار - محل الطعن- ، وأن هذا السبب لم يكن ضمن الأسباب الوارد تعدادها في المادة (56) من نظام خدمة الأفراد ؛ مما يجعل القرار مشوباً بعيب المخالفة الجسيمة في السبب وهذا الحكم تم نقضه بحكم هيئة التدقيق السادسة رقم 157/ت/6 لعام 1425هـ الذي اعتبر القرار ليس

معدوماً لصدوره من مختص بإصداره وأن قرار الطعن معيب بأحد العيوب المنصوص عليها 1/8/ب من نظام الديوان الخاضعة للتظلم المنصوص عليه بالمادة الثالثة من قواعد المرافعات المادة الثالثة من نظام المرافعات أمام ديوان المظالم الصادر بقرار مجلس الوزراء رقم (190) وتاريخ 1409/11/16 هـ . وبإعادة القضية إلى الدائرة أصدرت حكمها رقم 100/د/ف/13 لعام 1425 هـ الذي انتهت فيه إلى إلغاء القرار -محل الطعن - وما ترتب عليه من آثار فتم نقضه والتصدي لنظر الدعوى بحكم هيئة التدقيق السادسة رقم 537/ت/36 لعام 1425 هـ خلصت فيه الهيئة إلى نقض حكم الدائرة والقضاء بعدم قبول الدعوى شكلاً .

دراسة القضية: بعد إمعان النظر في القضية يتضح أن الدائرة قضت بإلغاء القرار - محل الدعوى - مستندة على أن القرار مشوب بعيب جسيم أدى إلى انعدامه، ولما نقض ذلك الحكم، أصدرت الدائرة حكماً آخر أصرت فيه على حكمها السابق.

وبتصدي الهيئة لنظر الدعوى -على نحو ما سلف بيانه- أصبح المستقر والمعول عليه بالانعدام هو مبدأ اغتصاب السلطة وعليه فلا محل لاجتهاد الدائرة في حكمها .

الثاني: مبدأ اغتصاب السلطة: استقر قضاء ديوان المظالم حالياً على الأخذ بمبدأ اغتصاب السلطة، ولذا سوف نذكر فيما يلي بعضاً من تلك الأحكام التي أخذت بهذا المبدأ ، ومن تلك الأحكام ما يلي:-  
القضية الأولى وهي قضية مقامة من/ مؤسسة خاصة لخدمات المعتمرين ، ضد/ المديرية العامة للجوازات .

وبعد عرض القضية على الديوان أصدرت الدائرة الإدارية حكمها ، رقم 15/د/أ/11 لعام 1425هـ في القضية رقم 2/2664/ق لعام 1424هـ ، والقضية رقم 1/2501/ق لعام 1424هـ .  
وقد أيد هذا الحكم من هيئة التدقيق بالحكم رقم 5/ت/281 لعام 1425هـ.

\* تتلخص وقائع هذه الدعوى :بأن وكيل المدعية تقدم إلى فرع ديوان المظالم بجدة ،بلائحة دعوى يتظلم فيها من القرار رقم ( 527 ) وتاريخ 1424/8/9هـ الصادر من المدعى عليها والقاضي بتغريم موكلته مبلغ ( ستمائة واثنين وسبعين ألف ريال ) لعدم قيامها بإجراء البلاغ الرسمي عن المعتمرين المتخلفين التابعين للمؤسسة مستنداً في تظلمه على أمرين:

الأول : صدور القرار المطعون فيه من جهة غير مختصة، مما يعد مخالفاً للمادة (الثامنة) من تنظيم خدمات المعتمرين . المادة الثامنة من نظام خدمات المعتمرين الصادر بناء على قرار مجلس الوزراء ، رقم (93) وتاريخ 1420/6/10هـ

الثاني : المخالفة للمادة ( السابعة ) من التنظيم آنف الذكر والذي نص على أن لا تزيد الغرامة عن خمسين ألف ريال، وختم عريضته بطلب إلغاء القرار المتظلم منه.

وأجاب ممثل الإدارة المدعى عليها بأن نصوص نظام الإقامة نظام الإقامة الصادر بالأمر الملكي رقم 1337/25/2/17 وتاريخ 1371/9/11هـ التي تمت مجازاة المدعية بناء عليها قائمة لم يطرأ عليها أي تعديل أو إلغاء ، وطلب ممثل الإدارة الحكم برد الدعوى لعدم قيامها على سند صحيح.

حكم الدائرة في القضية: بعد المداولة في الدعوى واختتام المرافعة ، حكمت الدائرة ببطلان القرار رقم ( 527 ) وتاريخ 1424/8/9هـ الصادر من المديرية العامة للجوازات .

وقد بينت الدائرة في أسباب حكمها أنها ترى عدم اختصاص المدعى عليها بإصدار القرار المتظلم منه، إذ أنه من اختصاص وزير الحج، ، وأن القرار صدر معيباً بعبء عدم الاختصاص الجسيم تأييد هيئة التدقيق لحكم الدائرة:

قامت الهيئة بدراسة ملف القضية، وتبين لها صحة ما انتهت إليه الدائرة، من أن تصدي إدارة الجوازات بإصدار قرارها محل الطعن يعد في حقيقته سلباً لسلطة جهة إدارية أخرى، هي وزارة الحج وخلصت الهيئة إلى تأييد حكم الدائرة الإدارية الحادية عشرة رقم 15/د/إ/11 لعام 1425هـ مع تعديل منطوقه إلى إلغاء القرار الصادر من اللجنة الإدارية بإدارة الوافدين بجوازات جدة رقم (527) وتاريخ 1424/8/9هـ بحق المدعية مؤسسة خاصة لخدمات المعتمرين والله الموفق.

\* دراسة القضية : عند إمعان النظر في القضية السالفة الذكر، يتضح أن القرار الإداري الطعين قد صدر حكم الدائرة بطلانه ، وقد أيد ذلك الحكم من هيئة التدقيق بإلغاء ذلك القرار.

والسبب الذي بنت عليه الدائرة حكمها راجع إلى عدم اختصاص المديرية العامة للجوازات بإصدار ذلك القرار، بل هو من اختصاص وزارة الحج. وهذا في الحقيقة اعتداء سلطة إدارية على اختصاص سلطة إدارية أخرى، حيث اعتدت المديرية العامة للجوازات على اختصاصات وزارة الحج، وهذا لا شك أنه من حالات اغتصاب السلطة، المؤدي إلى انعدام القرار الإداري.

القضية الثانية وهي قضية مقامة من / وكالة خاصة للسياحة وخدمات المعتمرين ضد / المديرية العامة للجوازات

بعد عرض القضية على الديوان، أصدرت الدائرة الإدارية حكمها رقم 19/د/إ/ 11 لعام 1425هـ في القضية رقم 2/2902/ق لعام 1424هـ. وقد أيد هذا الحكم من هيئة التدقيق بالحكم رقم 280/ت/5 لعام 1425هـ.

وتتلخص وقائع هذه الدعوى: بأن المدعية تقدمت إلى فرع الديوان بجدة بلائحة دعوى تتظلم فيها من القرار الصادر من المدعى عليها رقم (410) وتاريخ 1423/8/6هـ والقاضي بإلزامها دفع مبلغ وقدره ( مائتان وسبعة آلاف ريال ) وذلك لمخالفتها بعدم الإبلاغ

عن تسعة وستين معتمراً مستندة في تظلمها على مخالفة المدعى عليها لنصوص تنظيم خدمات المعتمرين الصادر بقرار مجلس الوزراء رقم 93 وتاريخ 1420/6/10 هـ واللائحة التنفيذية للتنظيم ، وقرار وزير الحج رقم 197/ق/م بتاريخ 1420/12/21 هـ ، وختمت عريضتها بطلب إلغاء القرار المتظلم منه .

حكم الدائرة في القضية: أصدرت الدائرة - بعد إختتام المرافعة - حكمها والذي قضت فيه ببطلان القرار رقم ( 410 ) وتاريخ 1423/8/6 هـ الصادر من المديرية العامة للجوازات .

وقد انتهت الدائرة في تسبب ذلك إلى أنها ترى عدم اختصاص المدعى عليها بإصدار القرار المتظلم منه، إذ أنه من اختصاص وزير الحج .

تأييد هيئة التدقيق لحكم الدائرة: بعد صدور حكم الدائرة ، اعتراض عليه ممثل الإدارة المدعى عليها، وطلب نقضه ، ومن ثم أحيل الحكم ومستنداته إلى هيئة التدقيق. وخلصت الهيئة إلى تأييد حكم الدائرة الإدارية الحادي عشر رقم 19 /د/ 11 لعام 1425 هـ مع تعديل منطوقه إلى إلغاء القرار

الصادر من اللجنة الإدارية بإدارة الوافدين بجوازات جدة رقم 410 وتاريخ 1423/8/6هـ بحق المدعية وكالة خاصة للسياحة وخدمات المعتمرين ، وأوصت الهيئة بضم حكمها إلى حكم الدائرة عند تبليغه.

\* دراسة القضية: من خلال استعراض القضية السابقة ، والتأمل في وقائعها والنظر في الحكم فيها، يتضح أن الدائرة حكمت ببطلان القرار مستندة في ذلك إلى عدم اختصاص المديرية العامة للجوازات ، وقد أيد هذا الحكم من هيئة التدقيق. وهذا في الحقيقة داخل في اعتداء سلطة إدارية على اختصاص سلطة إدارية أخرى، حيث اعتدت المديرية العامة للجوازات على اختصاصات وزارة الحج ، وهذا من حالات اغتصاب السلطة ، ولا شك أن اغتصاب السلطة من أسباب انعدام القرار الإداري.

القضية الثالثة وهي قضية مقامة من :..... ضد:

وزارة الثقافة والإعلام

بعد عرض القضية على الديوان أصدرت الدائرة الإدارية حكماً في القضية وقد تم نقضه بحكم من هيئة التدقيق والتصدي لنظر الدعوى.

تتلخص وقائع هذه الدعوى: بأن وكيل المدعية تقدم بعريضة دعوى إلى الديوان ضمنها أنه يعترض على قرار لجنة النظر في المخالفات بوزارة الثقافة والإعلام المنتهي إلى تغريم موكلته مبلغ خمسمائة ريال لحيازتها فيلماً خليعاً حسب القرار المذكور، ويطلب إلغاء القرار محل التظلم لمخالفته للمادة السابعة والثلاثين من نظام المطبوعات والنشر المادة (37) من نظام المطبوعات والنشر الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/32 وتاريخ 1421/9/3هـ. وحيث أن اللجنة قد خالفت هذه المادة فلم تستدعها لسماع أقوالها وهذا إجراء مخالف لنص نظامي صريح وما بني على باطل فهو باطل، وختم وكيل المدعية دعوى موكلته بطلبه إلغاء القرار - محل التظلم.

وأجاب ممثل المدعى عليها على الدعوة بما ملخصه أن المدعية قد تم القبض عليها وبجوزتها شريط فيديو يتضمن مادة إعلامية مخالفة لأحكام الشريعة الإسلامية ولأحكام نظام المطبوعات والنشر.

\* حكم الدائرة في القضية: بعد المداولة في الدعوى حكمت الدائرة برفض دعوى المدعية، أخذاً بقرار اللجنة وأن الضمانات المنصوص عليها بالمادة (37) من نظام المطبوعات تحققت بسماع أقوال

المدعية من قبل هيئة التحقيق ، وإعادة سماع أقوالها لا يحقق مزيداً من الضمانة بل هو إجراء شكلي قد تحقق المقصود منه ولا وجه لإعادته.

حكم هيئة التدقيق: بعد صدور حكم الدائرة في القضية ، اعترض وكيل المدعية على الحكم وطلب نقضه ، ومن ثم أحيل الحكم ومستنداته إلى هيئة التدقيق.

وبناء على ذلك قامت الهيئة بدراسة كامل ملف القضية ، وتبين لها أنه ليس من اختصاص الوزارة المدعى عليها ولا من صلاحياتها مراقبة المطبوعات الداخلية التي لم تعد للتداول، وخلصت الهيئة إلى عدم اختصاص الوزارة بإصدار قرار بمعاينة المدعية على حيازتها شريط الفيديو - محل الدعوى-، ويعتبر قيامها بإصدار هذا القرار سلباً واغتصاباً لسلطات جهات أخرى ، وهذا يبطل قرارها ويصفه بالانعدام. لذلك حكمت هيئة التدقيق - الدائرة الخامسة بما يلي:

أولاً: نقض حكم الدائرة الإدارية الأولى .

ثانياً: إلغاء الفقرة السابعة من البند رقم (11) من قرار لجنة المخالفات بوزارة الثقافة والإعلام - من الدعوى - فيما تضمنته من معاقبة المدعية بغرامة خمسمائة ريال.

\* دراسة القضية: استبان أن الأساس الذي استندت عليه الهيئة هو عدم اختصاص وزارة الثقافة والإعلام في إصدار تلك العقوبات، إذ أنها ارتكبت بذلك اغتصاباً لسلطة من يحق له إصدار تلك العقوبات. ولا شك أن اغتصاب السلطة يؤدي إلى انعدام القرار الإداري، وبالتالي يكون القرار الصادر من وزارة الثقافة والإعلام المشار إليه هو قرار معدوم، لا يرتب أثراً، ولا يخضع لممدد التظلم الوجوبية.

القضية الرابعة وهي قضية مقامة من / شركة خاصة للسفريات ضد / المديرية العامة للجوازات .

وبعد عرض القضية على الديوان، فقد أصدرت الدائرة الإدارية التاسعة بجدة حكمها رقم 1/د/أ/9 لعام 1425هـ في القضية رقم 1547/2/ق لعام 1424هـ.

وقد أيد هذا الحكم من هيئة التدقيق بالحكم رقم 284/ت/5 لعام 1425هـ.

تتلخص وقائع هذه الدعوى : بأن وكيل المدعية تقدم بعريضة دعوى يتظلم فيها من قرار المدعى عليها رقم (403) وتاريخ 1424/5/8هـ القاضي بفرض غرامة على الشركة مقدارها (1.050.000 ريال) بحجة عدم الإبلاغ عن المعتمرين المتخلفين وقد عززت المدعية دعواها بالمستندات وانتهى وكيلها إلى طلب إلغاء القرار المتظلم منه.

وأجابت الإدارة المدعى عليها بأن نصوص نظام الإقامة هي التي تحكم ما صدر عن المدعي من مخالفة عدم الإبلاغ عن المعتمرين المتخلفين وطلب ممثلها الحكم برد الدعوى لعدم قيامها على سند صحيح.

\*حكم الدائرة في القضية: بعد المداولة في الدعوى ، واختتام المرافعة ، حكمت الدائرة ببطلان القرار الصادر من المدعى عليها المديرية العامة للجوازات رقم 403 وتاريخ 1424/5/8هـ بحق المدعية شركة خاصة للسفرات وأقامت قضائها على أساس أن نشاط المدعية مرتبط بخدمات العمرة ومحكوم بتنظيم خدمات المعتمرين الصادر بقرار مجلس

الوزراء رقم 93 وتاريخ 1420/6/10 هـ ولائحته التنفيذية اللائحة التنفيذية لنظام خدمات المعتمرين الصادرة ، بقرار من وزير الحج برقم 197/ق/م وتاريخ 1420/12/21 هـ.

، وقد نصت المادة الثانية من التنظيم على أن ( تتولى وزارة الحج مسؤولية الإشراف على المؤسسات والشركات المرخص لها ومراقبة حسن أدائها والتأكد من دقة تنفيذ التزاماتها والعمل على رفع كفاءة العاملين بها ... ) و خلصت إلى أن تصدي المدعى عليها ( إدارة الجوازات ) لإصدار قرارات تتصل بنشاط خدمات العمرة هو في صورته هذه سلب لسلطات جهة أخرى وتعد في الاختصاص بعدم القرار الصادر عنها وقضت الدائرة ببطلان القرار.

\* تأييد هيئة التدقيق لحكم الدائرة : بعد إحالة القضية لهيئة التدقيق ، وإطلاعها على الحكم والاعتراض عليه. أصدرت حكماً بينت فيه سلامة ما أشارت إليه الدائرة في أسبابها.

وخلصت الهيئة إلى تأييد حكم الدائرة الإدارية التاسعة رقم 1 لعام 1425 هـ مع تعديل منطوقه إلى : إلغاء القرار الصادر من اللجنة

الإدارية بإدارة الوافدين بجوازات جدة رقم 403 وتاريخ  
1424/5/8 هـ بحق المدعية.

دراسة القضية: عند إمعان النظر في الأسباب التي بنت عليها الدائرة  
حكمها ، وكذلك أسباب هيئة التدقيق تجد أن السبب المتفق عليه  
لانعدام القرار، هو عدم اختصاص المديرية العامة للجوازات بإصدار  
القرار؛ لأن الاختصاص لوزارة الحج ، وهذا التعدي يعد من قبيل  
اغتصاب السلطة.

وبالتالي فإن القرار الإداري المتظلم الصادر من المديرية العامة  
للجوازات برقم (403) وتاريخ 1424/5/8 هـ ، والملزم بدفع  
غرامة على الشركة مقدارها (1.050.000) ريال ؛ يكون  
معدوماً، ولا يرتب أثراً؛ لأنه بني على باطل ، وما بني على باطل فهو  
باطل.

القضية الخامسة وهي قضية مقامة من: مؤسسة خاصة للسفر والسياحة .

ضد : المديرية العامة للجوازات .

وبعد عرض القضية على الديوان ، أصدرت الدائرة الإدارية حكمها  
رقم 5/د/أ / 10 لعام 1425 هـ في القضية رقم 2/1077/ق

عام 1424 هـ . وقد أيد هذا الحكم من هيئة التدقيق بالحكم رقم  
312/ت/5 لعام 1425 هـ.

\* تتلخص وقائع هذه الدعوى: بأن المدعية تقدمت إلى فرع الديوان  
بجدة بلائحة دعوى تتظلم فيها من قرار المدعى عليها رقم (287)  
وتاريخ 1424/4/4 هـ والقاضي بتغريمها مبلغاً قدره ( ثلاثة عشر  
مليوناً ومائة وخمسة وثمانون ألف ريال ) لعدم الإبلاغ عن المعتمرين  
المتخلفين مستندة في تظلمها على أنها قد قامت بالتبليغ عن  
المتخلفين فضلاً عن أن القرار لا يستند لأي مسوغ أو لائحة قانونية  
وانتهى إلى طلب إلغاء القرار الصادر من المدعى عليه .

\* حكم الدائرة في القضية: بعد اكتمال مراحل نظر الدعوى أمام  
الدائرة أصدرت فيها الحكم -محل الدعوى- وقضت فيه بانعدام  
القرار، وأقامت قضاءها على أساس أن المادة الثانية من تنظيم  
خدمات المعتمرين الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم 93 وتاريخ  
1420/6/10 هـ نصت على أن ( تتولى وزارة الحج مسؤولية  
الإشراف على المؤسسات والشركات المرخص لها والتأكد من دقة  
تنفيذ التزامها... ) . ولما كان نشاط العمرة تنفرد بتنظيمه وزارة الحج

واللجنة المشكلة بها؛ فإن القرار -محل الدعوى- يكون قد صدر من جهة غير مخلولة نظاماً، وغير مختصة بإصدار تلك القرارات، وهذا يعيب ما صدر منها بعبء جسيم لا يمكن تداركه أو تصحيحه ويترتب معه انعدام قرارها وبطلانه.

\* تأييد هيئة التدقيق لحكم الدائرة: خلصت الهيئة إلى تأييد حكم الدائرة الإدارية العاشرة رقم (5) لعام 1425هـ مع تعديل منطوقه إلى إلغاء القرار الصادر من اللجنة الإدارية بإدارة الوافدين بجوازات جدة رقم (287) وتاريخ 1424/4/4هـ بحق المدعية.

\* دراسة هذه القضية:

عند إمعان النظر في القضية المشار إليها، يستبين أن الدائرة الإدارية حكمت ببطلان القرار الصادر من المديرية العامة للجوازات، وقد أيد هذا الحكم من هيئة التدقيق.

وكان مبنى الحكم هو عيب عدم اختصاص المديرية العامة للجوازات، بإصدار القرار لأن المختص بذلك وزارة الحج، طبقاً لما نصت عليه المادة الثانية من تنظيم خدمات المعتمدين الصادر بقرار

من مجلس الوزراء رقم 93 وتاريخ 10/6/1420هـ حيث نصت على أن ( تتولى وزارة الحج مسؤولية الإشراف على المؤسسات والشركات المرخص لها والتأكد من دقة تنفيذ التزاماتها .... ) .  
والهيئة أسست حكمها كذلك على أن إصدار المديرية العامة للجوازات للقرار يعد من قبيل اغتصاب السلطة.

وبناء على ذلك فإن القرار الإداري الصادر من المديرية العامة للجوازات ضد مؤسسة خاصة للسفر والسياحة ، والقاضي بإلزامها بدفع مبلغ وقدره ( ثلاثة عشر مليوناً ومائة وخمسة وثمانون ألف ريال ) هو قراراً منعدماً، لا يرتب أثراً ولا يخضع للمدد ؛ لأنه يعدّ اغتصاباً لسلطة إدارية أخرى.

القضية السادسة وهي قضية مقامة من : شركة خاصة للتجارة ضد المديرية العامة للجوازات.

وبعد عرض القضية على الديوان ، فقد أصدرت الدائرة الإدارية التاسعة حكمها ، رقم 3/د/أ / 9 لعام 1425هـ في القضية رقم 2/1919/ق لعام 1424هـ .

وقد أيد هذا الحكم من هيئة التدقيق بحكمها رقم 286/ت/5 لعام 1425هـ في القضية رقم 1919/2/ق لعام 1424هـ .

\* تتلخص وقائع هذه الدعوى: بأن وكيل المدعية تقدم إلى الديوان بلائحة دعوى يتظلم فيها من قرار المدعى عليها رقم (356) وتاريخ 1424/4/25هـ القاضي بإلزام المدعية بدفع غرامة مالية مقدارها (22269000) ريال بحجة عدم التبليغ عن معتمرين متخلفين موضحاً أن إدارة الجوازات غير مختصة بالنظر في المخالفات المترتبة على المؤسسات المرخص لها وفقاً لتنظيم خدمات العمرة إذ إن الاختصاص منعقد لوزارة الحج وقد عززت المدعية دعواها بالمستندات وانتهى وكيلها إلى طلب إلغاء القرار المتظلم منه.

\* حكم الدائرة في القضية: أصدرت الدائرة - بعدم اختتام المرافعة - حكمها محل الدعوى وقضت فيه بانعدام القرار الصادر من المدعى عليها المديرية العامة للجوازات رقم 356 وتاريخ 1424/4/25هـ بحق المدعية وأقامت قضاءها على أساس أن نشاط المدعية مرتبط بخدمات العمرة ومحكوم بتنظيم خدمات المعتمرين الصادر بقرار مجلس الوزراء رقم 93 وتاريخ 1420/6/10هـ ولائحته التنفيذية الصادرة بقرار وزير الحج رقم

197/ق/م وتاريخ 1420/12/21 هـ وقد نصت المادة الثانية من التنظيم على أن ( تتولى وزارة الحج مسئولية الإشراف على المؤسسات والشركات المرخص لها ومراقبة حسن أدائها والتأكد من دقة تنفيذ التزاماتها والعمل على رفع كفاءة العاملين بها ... ).

\* تأييد هيئة التدقيق لحكم الدائرة: خلصت إلى سلامة ما انتهت إليه الدائرة في أسبابها من أن تصدي إدارة الجوازات بإصدار قرارها -محل الطعن- يعد في حقيقته سلباً لسلطة جهة إدارية أخرى هي وزارة الحج واللجنة المختصة بها وأنه تعد في الاختصاص يبطل قرارها ويصمه بالانعدام.

ومع تأييد الهيئة لما توصلت إليه الدائرة في حكمها فقد لاحظت أن الدائرة قد عبرت في منطوق حكمها ببطلان القرار ، ولم تقض بإلغائه ولهذا فإن الهيئة قد انتهت إلى تأييد الحكم فيما ذهب إليه بشأن الموضوع مع تعديل منطوقه إلى إلغاء القرار محل الدعوى دون أن تجد ما يدعوها لإعادة القضية للدائرة للقيام بذلك وقد أوصت بضم حكمها هذا إلى حكم الدائرة عند تبليغه.

\* دراسة القضية: بعد إحالة القضية إلى هيئة التدقيق، قامت بالإطلاع على ملف القضية، والقيام بدراستها ، والنظر في الحكم الصادر من الدائرة ، وبالتالي فإن الهيئة في الأخير خلصت إلى تأييد حكم الدائرة في ذلك.

فالقرار الإداري الصادر من المديرية العامة للجوازات ضد الشركة الخاصة للتجارة، والمتضمن بإلزامها بدفع مبلغ وقدره ( اثنان وعشرين مليون ومائتان وست وتسعون ألف ريال) ( 22.269.000 ) ريال هو قرار إداري معدوم، لأن اللجنة التي أصدرت القرار ليست مختصة بذلك ، فالنظام أعطى الاختصاص لجهة إدارية أخرى.

تم التلخيص بحمد الله تعالى

وصلى الله وسلم على نبينا محمد

وعلى آله وصحبه ومن اهتدى بهديه إلى يوم الدين.

**وختاماً:**

نسأل الله الكريم أن يكون هذا العمل قد تحقق فيه النفع المقصود منه ، كما نسأله سبحانه أن يجزي القائمين - من فريق إعداد ومتابعة وطباعة وإشراف وتنسيق وأمانة الجمعية وكل من أسهم فيه - خيراً وأن يرزقهم سعادة الدنيا والآخرة وأن يجعلهم مباركين أينما كانوا.  
(إن ربنا سميع قريب مجيب)

إخوانكم لجنة ملخصات الأبحاث القضائية.

**للتواصل مع اللجنة:**

- جوال

+966569770077

- البريد الإلكتروني:

Asag770077@gmail.com