قضاء
الجمعية العلمية القضائية السعودية
الدراسات القضائية (٢٣)

مفهوم بداية نشوء الحق المدعى به في الدعاوى الحقوقية أمام محاكم ديوان المظالم

دراسة تحليلية للأحكام النظامية في ضوء قضاء ديوان المظالم

إعداد
أ.د. أيوب بن منصور الجربوع

أستاذ القانون الإداري - معهد الإدارة العامة
عضو مجلس الشورى - الدورتين السابعة والثامنة

جميع الحقوق محفوظة

تُسهِم الجمعية العلمية القضائية السعودية في إثراء ونشر البحوث والدراسات القضائية، ولا يلزم أن تكون كافة الآراء الواردة في هذه الجهود المشكورة من الباحثين معبرة عن رأي الجمعية.

قضاء
الجمعية العلمية القضائية السعودية (قضاء)
مركز قضاء للبحوث والدراسات

qadha.org.sa/ar/books
m@qadha.org.sa
966538999887
@qdha
/qadha_ksa
/qadha.ksa

فهرس الموضوعات

مقدمة الجمعية ٥
مقدمة: ٧
أهمية البحث ١٢
منهج وخطة البحث ١٤
المبحث الأول: مفهوم بداية نشوء الحق في الدعاوى المتعلقة بالحقوق الوظيفية والتقاعد ١٥
المبحث الثاني: مفهوم بداية نشوء الحق في الدعاوى المتعلقة بالتعويض ضد جهة الإدارة ٢٤
المبحث الثالث: مفهوم بداية نشوء الحق في الدعاوى المتعلقة بدعاوى العقود الإدارية ٣٩
الخاتمة: نتائج وتوصيات البحث ٥٥
مراجع البحث: ٥٨
الكتب والبحوث ٥٨
الأنظمة واللوائح ٥٩
الأحكام القضائية ٦٠

بسم الله الرحمن الرحيم

مقدمة الجمعية

الحمد لله وحده، والصلاة والسلام على من لا نبي بعده، محمد بن عبد الله وعلى آله وصحبه.

فتهدف الجمعية العلمية القضائية السعودية (قضاء) دومًا إلى المشاركة الفاعلة في الجهود المبذولة لتطوير القضاء وما يتصل به من الجوانب العلمية والعملية، وتقديم البحوث والدراسات التي تجلِّي تميُّز القضاء الإسلامي وأصوله وقواعده وتطبيقاته، وإبراز جوانب العدالة فيه، والإجابة عما يُثار حوله من شبهات، وتسعى إلى التنسيق بين المتخصصين -من القضاة والمحامين والباحثين في الشؤون العلمية القضائية-، ومد الجسور بينهم وبين الجهات العلمية والإعلامية ونحوها.

وتشرُف الجمعية بنشر هذا الملف المعنون له بـ: مفهوم بداية نشوء الحق المدعى به في الدعاوى الحقوقية أمام محاكم ديوان المظالم (دراسة تحليلية للأحكام النظامية في ضوء قضاء ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية)، من إعداد أ. د. أيوب بن منصور الجربوع - أستاذ القانون الإداري - معهد الإدارة العامة، وعضو مجلس الشورى - الدورتين السابعة والثامنة -حفظه الله-.

وتسهم هذه الصفحات في إثراء المكتبة القانونية السعودية ببحث تطبيقي قضائي يتعلق بمفهوم بداية نشوء الحق المدعى به في الدعاوى الحقوقية أمام محاكم ديوان المظالم، وهو موضوع يحتاج إليه المحاكم والمتقاضون والباحثون؛ لشموليته غير المسبوقة في البحوث السابقة.

وقد تميز البحث باستيفاء المادة العلمية وطرح النوازل والمبادئ مع الاستشهاد بأحكام قضائية حديثة في تفريعات موضوعات البحث المختلفة.

والجمعية إذ تنشر هذا العمل المميز؛ فإنها تشكر من قام بإعداده، وترحب بالتواصل مع جميع الجهات والمتخصصين الراغبين بتقديم الدراسات والمشاريع القضائية والنظامية، وتَشرُف بتقديم كافة سبل التعاون.

مركز قضاء للبحوث والدراسات
m@qadha.org.sa

مقدمة

يعد مبدأ الحق في التقاضي من أهم المبادئ الضامنة لحقوق الإنسان التي كَفَلتها وأكَّدت عليها المعاهدات والمواثيق الدولية، ومنها: الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام ١٩٤٨م[١]، والمعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لعام ١٩٦٦م[٢]، وإعلان القاهرة حول حقوق الإنسان في الإسلام لعام ١٩٩٠م[٣]، والميثاق العربي لحقوق الإنسان لعام ١٩٩٧م[٤]، والاتفاقية الدولية للقضاء علي جميع أشكال التمييز العنصري لعام ١٩٦٥م[٥].

---

(١) ورد في المادة الثامنة من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام ١٩٤٨م ما نصُّه: «لكل شخص الحق في أن يلجأ إلى المحاكم الوطنية لإنصافه عن أعمال فيها اعتداء على الحقوق الأساسية التي يمنحها له القانون». كما تنص المادة العاشرة من ذات الإعلان على أن: «لكل إنسان الحق، على قدم المساواة التامة مع الآخرين، في أن تُنظَر قضيته أمام محكمة مستقلة نزيهة نظرًا عادلًا علنيًّا للفصل في حقوقه والتزاماته وأية تهمة جنائية توجه إليه».

(٢) ينص المعهدُ الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لعام ١٩٦٦م في المادة الرابعة عشرة منه على أن: «الناس جميعًا سواء أمام القضاء، ومن حق كل فرد، لدى الفصل في أية تهمة جزائية تُوجَّه إليه أو في حقوقه والتزاماته في أية دعوى مدنية، أن تكون قضيته محل نظر منصف وعلني من قبل محكمة مختصة مستقلة حيادية، منشأة بحكم القانون....».

(٣) جاء في إعلانُ القاهرة حول حقوق الإنسان في الإسلام لعام ١٩٩٠م في الفقرة (ب) من المادة التاسعة عشرة منه ما نصُّه: «حق اللجوء إلى القضاء مكفولٌ للجميع».

(٤) ينص الميثاقُ العربي لحقوق الإنسان لعام ١٩٩٧م في المادة التاسعة منه على أن: «جميع الناس متساوون أمام القضاء، وحق التقاضي مكفولٌ لكل شخص على إقليم الدولة».

(٥) ورد في المادةُ السادسة من الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري لعام ١٩٦٥م ما نصُّه: «تكفل الدول الأطراف لكل إنسان داخل في ولايتها حقَّ الرجوع إلى المحاكم الوطنية وغيرها من مؤسسات الدولة المختصة لحمايته ورفع الحيف عنه على نحوٍ فعَّال، بصدد أي عمل من أعمال التمييز العنصري يكون انتهاكًا لما له من حقوق الإنسان والحريات الأساسية ويتنافى مع هذه الاتفاقية...».

كما يُعدُّ الحق في التقاضي حقًّا أكَّدت عليه دساتير معظم الدول، ومن بينها النظام[1] الأساسي للحكم في المملكة العربية السعودية[2]؛ والذي ورد في المادة السابعة والأربعين منه ما نصُّه: «حقُّ التقاضي مكفولٌ بالتساوي للمواطنين والمقيمين في المملكة».

وعلى الرغم من أن مبدأ الحق في التقاضي أكَّدت عليه المواثيق والمعاهدات الدولية ودساتير الدول، إلا أنه حق ترُدُّ عليه مجموعة من الضوابط التي قد تحدُّ منه وتُقيده، منها

(١) تجدر الإشارة إلى أن مصطلح «قانون» هو مصطلح لا يُستخدم في المملكة، وإنما مصطلح «نظام» هو المصطلح المستخدم للدلالة على الأنظمة التي تصدرها السلطة التنظيمية في المملكة، ومن ذلك: ما ورد في النظام الأساسي للحكم الصادر بالأمر الملكي رقم (أ/ ٩٠) وتاريخ ٢٧/ ٨/ ١٤١٢هـ، حيث ورد في المادة (٧٠) ما نصُّه: «تصدر الأنظمة والمعاهدات والاتفاقيات الدولية والامتيازات ويتم تعديلها بموجب مراسيم ملكية». ومن الأمثلة على الأنظمة: نظام الشركات الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/ ٦/) وتاريخ ٢٢/ ٣/ ١٣٨٥هـ، ونظام العمل الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/ ٥١) وتاريخ ٢٣/ ٨/ ١٤٢٦هـ. كما يستخدم مصطلح «السلطة التنظيمية» بدلًا من مصطلح «السلطة التشريعية»، ومن ذلك: ما ورد في المادة (٦٧) من النظام الأساسي للحكم، وفيها ما نصُّه: «تختص السلطة التنظيمية بوضع الأنظمة واللوائح فيما يحقق المصلحة أو يرفع المفسدة في شؤون الدولة وفقًا لقواعد الشريعة الإسلامية....». كما يرجع استخدام مصطلحَي «نظام» و«السلطة التنظيمية» بدلًا من «قانون» و«السلطة التشريعية» إلى التحرُّج من استخدام المصطلحين الأخيرين لأنهما مرتبطان بالقوانين الوضعية. كما سبق أن صدر قرار مجلس الوزراء رقم (٣٢٨) وتاريخ ١/ ٣/ ١٣٩٦هـ القاضي بعدم استعمال كلمة «المشرع» في الأنظمة والأعمال التنظيمية الأخرى والاستعاضة عنها بكلمة أخرى مناسبة. انظر في ذلك: د. محمد عبد الجواد محمد، التطور التشريعي في المملكة العربية السعودية، الإسكندرية: منشأة المعارف، ١٩٧٧م، ص ١٣-١٦.

(٢) على الرغم من أن المادة الأولى من النظام الأساسي للحكم الصادر بالأمر الملكي رقم (/ ٩٠) وتاريخ ٢٧/ ٨/ ١٤١٢هـ تقضي بأن دستور المملكة كتاب الله تعالى وسنة رسوله صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ، إلا أن ذلك لا ينفي عن النظام الأساسي للحكم صفته -من الناحية القانونية- بأنه دستور الدولة، حيث إنه يتضمن ما تتضمنه الدساتير عادةً من أحكام تبين نوع الدولة، وسلطاتها، والمبادئ الأساسية المنظمة لهذه السلطات وعلاقاتها فيما بينها، والمبادئ التي تقوم عليها الدولة، وحقوق كلٍّ من الحكام والمحكومين. وأما فيما يخصُّ القرآن والسنة، فلا ينطبق عليهما مفهوم وتعريف الدستور من الناحية القانونية؛ ذلك لأنهما يتضمنان أحكامًا قانونية واجتماعية وسياسية وغيرها مما لا يمكن أن تتضمنها الدساتير، أي إنهما أعم وأشمل من الدستور. =

ما يتصل بالاختصاص القضائي[1]، حيث إنه لا يجوز لجهة قضائية أن تنظر في منازعات لا تدخل ضمن اختصاصاتها، ومنها ما يتعلق بالشروط والمتطلبات المتعلقة بالمدعي والمدعى عليه، وفي مقدمتها ضرورة توافر شرط الصفة فيهما وشرط المصلحة فيه بالنسبة للمدعي، ومنها ما يتعلق بالشروط الشكلية لرفع بعض الدعاوى، كدعوى الحقوق الوظيفية[2]،

= وقد يكون النص الوارد في النظام الأساسي هو للتأكيد على أنهما الحاكمان على أنظمة الدولة وتصرفاتها، ومما يؤكد ذلك المادة السابعة من النظام الأساسي والتي نصُّها: «يستمد الحكم في المملكة العربية السعودية سلطته من كتاب الله وسنة رسوله.. وهما الحاكمان على هذا النظام وجميع أنظمة الدولة». لمزيد من النقاش حول هذا الموضوع، انظر: Ayoub M. A. Al-Jarbou Judicial Review of Administrative Actions: A Comparative Study between Saudi Arabia & the United States، الفصل الأول، (بحث مقدم لنيل درجة الدكتوراه في القانون من كلية القانون بجامعة فرجينيا بالولايات المتحدة الأمريكية (رسالة دكتوراة غير منشورة). وانظر: د. محمود أحمد عبابنة، شرح أنظمة الحكم الأساسية في المملكة العربية السعودية، الرياض: معهد الإدارة العامة، ١٤٣٨هـ. وانظر كذلك: د. عصام بن سعد بن سعيد، ود. محمد نسيب أرزقي، ود. محمد بن عبد العزيز الجرباء، القانون الدستوري السعودي (دراسة قانونية تطبيقية)، مكتبة القانون والاقتصاد، الطبعة الأولى، ١٤٣٢هـ.

(١) في تفصيل موضوع الجهات القضائية واختصاصاتها في المملكة العربية السعودية، انظر: د. أحمد صالح محفوظ، الوسيط في شرح التنظيم القضائي الجديد بالمملكة العربية السعودية، معهد الإدارة العامة، ١٤٣٤هـ. وانظر كذلك: د. أيوب بن منصور الجربوع، اللجان شبه القضائية في القانون السعودي (دراسة تحليلية في ضوء النصوص النظامية وأحكام ديوان المظالم)، كتاب منشور بشكل شخصي، ١٤٣٩هـ.

(٢) تنص الفقرة (أ) من المادة الثالثة عشرة من نظام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/ ٧٨) وتاريخ ١٩/ ٩/ ١٤٢٨هـ على اختصاص المحاكم الإدارية في الديوان بالفصل في: «الدعاوى المتعلقة بالحقوق المقررة في نظم الخدمة المدنية والعسكرية والتقاعد لموظفي ومستخدمي الحكومة والأجهزة ذوات الشخصية المعنوية العامة المستقلة أو ورثتهم والمستحقين عنهم». ويجب في مثل هذه الدعاوى التقيد بحكم الفقرات (١) و(٢) و(٣) من المادة الثامنة من نظام المرافعات أمام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/ ٣) وتاريخ ٢٢/ ١/ ١٤٣٥هـ التي توجب أن يسبق رفعها إلى المحكمة الإدارية التظلم إلى وزارة الموارد البشرية والتنمية الاجتماعية (وزارة الخدمة المدنية سابقًا) أو الجهة العسكرية التابع لها الموظف خلال عشر سنوات من تاريخ نشوء الحق المدعى به، ما لم يقر المدعى عليه بالحق =

ودعوى إلغاء القرارات الإدارية[1]، حيث إنه يتوجب قبل رفعهما أمام ديوان المظالم اتباع إجراءاتٍ ومُدَدٍ معينة يترتب على عدم التقيد بها عدم قبول الدعوى شكلًا، وبالتالي عدم النظر في موضوع الدعوى من قبل الجهة القضائية المختصة[2].

ومن بين تلك الضوابط التي تُقيد الحق في الوصول للجهة القضائية وجود مدة زمنية يترتب على عدم قيام صاحب الحق بالمطالبة قبل انتهائها عدم سماع دعواه. فالمادة الثانية من قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم (١٩٠) وتاريخ ١٦/ ١١/ ١٤٠٩هـ، قضت في الفقرة (١) منها بعدم سماع الدعاوى المنصوص عليها في الفقرة (أ) من المادة الثامنة من نظَام ديوان المظالم لعام ١٤٠٢هـ،

= أو يكن ثمة عذر شرعي حال دون رفع الدعوى يثبت لدى المحكمة، وفي حالة عدم التقيد بذلك ترفض الدعوى شكلًا.

(١) تنص الفقرة (ب) من المادة الثالثة عشرة من نظام ديوان المظالم على اختصاص المحاكم الإدارية في الديوان بالفصل في: «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، بما في ذلك القرارات التأديبية، والقرارات التي تصدرها اللجان شبه القضائية، والمجالس التأديبية. وكذلك القرارات التي تصدرها جمعيات النفع العام -وما في حكمها- المتصلة بنشاطاتها، ويعدّ في حكم القرار الإداري رفض جهة الإدارة أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه طبقًا للأنظمة واللوائح». ويجب في مثل هذه الدعاوى التقيد بحكم الفقرات (٤) و(٥) من المادة الثامنة من نظام المرافعات أمام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/ ٣) وتاريخ ٢٢/ ١/ ١٤٣٥هـ التي توجب على المدعي اتباع إجراءات معينة أهمها التظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار خلال مدة معينة، وإلى وزارة الموارد البشرية والتنمية الاجتماعية (وزارة الخدمة المدنية سابقًا) إن كان القرار متعلقًا بشؤون الخدمة المدنية، وفي حالة عدم التقيد بذلك ترفض الدعوى شكلًا.

(٢) في تفصيل اختصاص ديوان المظالم كجهة قضاء إداري، انظر: د. أيوب بن منصور الجربوع، اختصاص ديوان المظالم كجهة قضاء إداري (دراسة تحليلية مقارنة بين نظام ديوان المظالم لعام ١٤٠٢هـ ونظامه لعام ١٤٢٨هـ)، بحث منشور في مجلة العدل التي تصدر عن وزارة العدل في العدد (٥١).

والمتعلقة بالحقوق الوظيفية والتقاعد في حال عدم المطالبة بها أمام الجهة الإدارية المختصة خلال خمس سنوات من تاريخ نشوء الحق المدعى به، ما لم يكن ثمة عذر شرعي حال دون المطالبة يثبت لدى الدائرة المختصة بالديوان. كما أن المادة الرابعة من ذات القواعد قضت بعدم سماع الدعاوى المنصوص عليها في الفقرتين (جـ، د) من المادة الثامنة من نظَام ديوان المظالم لعام ١٤٠٢هـ المتعلقتين بدعاوى التعويض ضد جهة الإدارة، ودعاوى العقود الإدارية، بعد مُضي خمس سنوات من تاريخ نشوء الحق المدعى به، ما لم يكن ثمة عذر شرعي حال دون رفع الدعوى يثبت لدى الدائرة المختصة بالديوان.

وذات الحكم المتعلق بعدم سماع الدعاوى المتعلقة بالحقوق الوظيفية والتقاعد، ودعاوى التعويض ضد جهة الإدارة، ودعاوى العقود الإدارية، الوارد في قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم (١٩٠) وتاريخ ١٦/ ١١/ ١٤٠٩هـ، تم النص عليه في نظام المرافعات أمام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/ ٣) وتاريخ ٢٢/ ١/ ١٤٣٥هـ مع اختلاف يتعلق بالمدة الزمنية لعدم السماع. فالفقرة (١) من المادة الثامنة من النظام قضت بعدم سماع الدعاوى المنصوص عليها في الفقرة (أ) من المادة الثالثة عشرة من نظَام ديوان المظالم لعام ١٤٢٨هـ، والمتعلقة بالحقوق الوظيفية والتقاعد في حال عدم المطالبة بها أمام وزارة الموارد البشرية والتنمية الاجتماعية (وزارة الخدمة المدنية سابقًا)، أو الجهة العسكرية التابع لها الموظف خلال عشر سنوات من تاريخ نشوء الحق المدعى به، ما لم يُقر المدعى عليه بالحق أو يكن ثمة عذر شرعي حال دون رفع الدعوى يثبت لدى المحكمة. كما أن الفقرة (٦) من المادة الثامنة من نظام المرافعات أمام ديوان المظالم قضت بعدم سماع الدعاوى المنصوص عليها في الفقرتين (جـ، د) من المادة الثالثة عشرة من نظَام ديوان المظالم لعام ١٤٢٨هـ، المتعلقتين بدعاوى التعويض ضد جهة الإدارة، ودعاوى العقود الإدارية، بعد مُضي عشر سنوات

من تاريخ نشوء الحق المدعى به، ما لم يقر المدعى عليه بالحق ما لم يكن ثمة عذر شرعي حال دون رفع الدعوى يثبت لدى الدائرة المختصة بالديوان.

إلا أنه مما يلاحظ أن كلًّا من قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم (١٩٠) وتاريخ ١٦/ ١١/ ١٤٠٩هـ، ونظام المرافعات أمام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/ ٣) وتاريخ ٢٢/ ١/ ١٤٣٥هـ، ولائحته التنفيذية الصادرة بقرار مجلس القضاء الإداري رقم (١٢٧) وتاريخ ٢٦/ ١٢/ ١٤٣٥هـ، لم تتضمن توضيحًا للتاريخ الذي ينشأ فيه الحق المطالب به سواء كان ذلك بالنسبة للدعاوى المتعلقة بالحقوق الوظيفية والتقاعد، أو للدعاوى المتعلقة بالتعويض ضد جهة الإدارة، أو للدعاوى المتعلقة بالعقود الإدارية.

وعلى الرغم من أن الفقرتين (١) و(٦) من المادة الثامنة من نظام المرافعات أمام ديوان المظالم تضمنتا حالة إقرار المدعى عليه بالحق المطالب به، وحالة وجود عذر تقبله المحكمة المختصة أدى إلى عدم المطالبة خلال العشر سنوات المقررة لعدم سماع الدعوى، إلا أن البحث سوف يقتصر فقط على بيان موضوع بداية نشوء الحق المطالب به سواء كان ذلك في الدعاوى المتعلقة بالحقوق الوظيفية والتقاعد، أو في دعاوى التعويض المرفوعة ضد جهة الإدارة، أو في دعاوى العقود الإدارية في القانون السعودي، وذلك من خلال العرض والتحليل للأحكام النظامية ولما ورد في أحكام ديوان المظالم التي تطرقت للموضوع.

أهمية البحث:

تكمن أهمية البحث من عدة جوانب يمكن إيجازها في النقاط التالية:

١- خلو كلٍّ من قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم، ونظام المرافعات أمام ديوان المظالم ولائحته التنفيذية، من أي حكم محدد وواضح للتاريخ الذي ينشأ فيه

الحق المطالب به سواء كان ذلك بالنسبة للدعاوى المتعلقة بالحقوق الوظيفية والتقاعد، أو للدعاوى المتعلقة بالتعويض ضد جهة الإدارة، أو للدعاوى المتعلقة بالعقود الإدارية، ومن ناحية أخرى فإنه- بناء على المادة الستين من نظام المرافعات أمام ديوان المظالم المعدلة بالمرسوم الملكي رقم (م/ ٤٣) وتاريخ ٢٦/ ٥/ ١٤٤٣هـ -: «تطبق على الدعاوى المرفوعة أمام محاكم ديوان المظالم أحكام نظام المرافعات الشرعية ونظام الإثبات فيما لم يرد فيه حكم» في نظام المرافعات أمام ديوان المظالم «بما لا يتعارض مع طبيعة المنازعة الإدارية»، وبالنظر إلى نصوص نظام المرافعات الشرعية يتبين أنه لم يتضمن نصوصاً تحدد تاريخ نشوء الحقوق، الأمر الذي يجعل البحث في هذا الموضوع مهمًّا لوجود فراغ تشريعي.

٢- لم يتبين من خلال البحث في المكتبة القانونية السعودية وجود بحوث أو كتب تطرقت لموضوع تحديد بداية نشوء الحق المطالب به بشكل مستقل ومتكامل سواء في الدعاوى المتعلقة بالحقوق الوظيفية والتقاعد، أو في دعاوى التعويض المرفوعة ضد جهة الإدارة، أو في دعاوى العقود الإدارية.

٣- أهمية تقديم اقتراح لمفهوم بداية نشوء الحق المدعى به سواء في الدعاوى المتعلقة بالحقوق الوظيفية والتقاعد، أو في دعاوى التعويض المرفوعة ضد جهة الإدارة، أو في دعاوى العقود الإدارية، وذلك من خلال دراسة أحكام ديوان المظالم ذات العلاقة. ومما لا شك فيه أن الخروج بتصورٍ مُحدد ومُوحَّد لكل نوع من أنواع الدعاوى الحقوقية يُحقق مبدأ المساواة بين الأشخاص متى ما تماثلت حقوقهم ومراكزهم القانونية، والذي يستمد أساسه من النظام الأساسي للحكم الصادر بالأمر الملكي رقم (أ/ ٩٠) وتاريخ ٢٧/ ٨/ ١٤١٢هـ، حيث نصَّ في المادة الثامنة منه على: «يقوم الحكم في المملكة العربية السعودية على أساس العدل، والشورى، والمساواة، وفق الشريعة الإسلامية».

منهج وخطة البحث:

اعتمد البحث منهج الدراسة التحليلية للنصوص النظامية والأحكام القضائية لديوان المظالم، بالإضافة إلى الرجوع إلى الكتب والبحوث القانونية. وعليه، فقد قُسم البحث إلى ثلاثة مباحث وخاتمة، وذلك على النحو الآتي:

المبحث الأول: مفهوم بداية نشوء الحق في الدعاوى المتعلقة بالحقوق الوظيفية والتقاعد.

المبحث الثاني: مفهوم بداية نشوء الحق في الدعاوى المتعلقة بالتعويض ضد جهة الإدارة.

المبحث الثالث: مفهوم بداية نشوء الحق في الدعاوى المتعلقة بدعاوى العقود الإدارية.

الخاتمة: نتائج وتوصيات البحث.

المبحث الأول

مفهوم بداية نشوء الحق في الدعاوى المتعلقة بالحقوق الوظيفية والتقاعد

المبحث الأول

مفهوم بداية نشوء الحق في الدعاوى المتعلقة بالحقوق الوظيفية والتقاعد

قبل البدء في مناقشة مفهوم بداية نشوء الحق في الدعاوى المنصوص عليها في الفقرة (أ) من المادة الثالثة عشرة من نظام الديوان لعام ١٤٢٨هـ، والمتعلقة بالحقوق المقررة في نُظُم الخدمة المدنية والعسكرية والتقاعد لموظفي ومستخدمي الحكومة والأجهزة ذوات الشخصية المعنوية العامة المستقلة أو ورثتهم والمستحقين عنهم، فإن من الضروري التطرق إلى موضوعين. الموضوع الأول، وهو بيان المقصود بالحقوق المقررة في نُظُم الخدمة المدنية والعسكرية والتقاعد لموظفي ومستخدمي الحكومة، والأجهزة ذوات الشخصية المعنوية العامة المستقلة أو ورثتهم والمستحقين عنهم. والموضوع الثاني، ويتعلق بمعيار التفرقة بين دعاوى التسوية والحقوق الوظيفية المنصوص عليها في الفقرة (أ) من المادة الثالثة عشرة من جهة، وبين دعاوى إلغاء القرارات الإدارية المنصوص عليها في الفقرة (ب) من المادة الثالثة عشرة من نظام ديوان المظالم من جهةٍ أخرى. حيث إن هناك من يخلط بين هذين النوعين من الدعاوى، والسبب في ذلك أن المسائل المتعلقة بالوظيفة تصدر بموجب قرارات إدارية وتصرفات إدارية تنفيذية في ذات الوقت مما يجعل البعض يخلط بينها من الناحية القانونية.

أما فيما يخص الموضوع الأول المتعلق ببيان المقصود بالحقوق المقررة في نظم الخدمة المدنية والعسكرية والتقاعد لموظفي ومستخدمي الحكومة والأجهزة ذوات الشخصية المعنوية العامة المستقلة، فبالنظر إلى الأنظمة الوظيفية المتعلقة بالخدمة المدنية والتي من أهمها نظام الخدمة المدنية الصادر بالمرسوم رقم (م/ ٤٩) وتاريخ ١٠/ ٧/ ١٣٩٧هـ، واللائحة التنفيذية للموارد البشرية في الخدمة المدنية الصادرة بقرار وزير الخدمة المدنية

رقم (١٥٥٠) وتاريخ ٩/ ٦/ ١٤٤٠هـ، ولائحة الحقوق والمزايا المالية الصادرة بالأمر الملكي رقم (أ/ ٢٨) وتاريخ ٢٠/ ٣/ ١٤٣٢هـ، واللائحة المنظمة لشؤون منسوبي الجامعات السعوديين من أعضاء هيئة التدريس ومن في حكمهم الصادرة بقرار مجلس التعليم العالي رقم (٤/ ٦/ ١٤١٧)، المتخذ في الجلسة السادسة لمجلس التعليم العالي المعقودة بتاريخ ٢٦/ ٨/ ١٤١٧هـ، والمتوج بالأمر السامي رقم (٧/ ب/ ١٢٤٥٧) وتاريخ ٢٢/ ٨/ ١٤١٨هـ، ونظام خدمة الضباط، الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/ ٤٣) وتاريخ ٢٨/ ٨/ ١٣٩٣هـ، ونظام خدمة الأفراد الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/ ٩) وتاريخ ٢٤/ ٣/ ١٣٩٧هـ، ولائحة الوظائف التعليمية الصادرة بقرار وزير الخدمة المدنية رقم (٢٤٨١) وتاريخ ٩/ ١٠/ ١٤٤٠هـ، ولائحة الوظائف الصحية الصادرة بقرار مجلس الخدمة المدنية رقم (١/ ٢٤١) وتاريخ ٢٨/ ٣/ ١٤١٢هـ، ولائحة الوظائف الدبلوماسية الصادرة بقرار وزير الخدمة المدنية رقم (٢٤٨١) وتاريخ ٩/ ١٠/ ١٤٤٠هـ والمعدَّلة بالقرار رقم (٨١٦) وتاريخ ١٩/ ٤/ ١٤٤١هـ، يتبين أن الحقوق الوظيفية تشمل: الرواتب، والعلاوات، والبدلات، والمكافآت، والتعويضات.

وفيما يتعلق بالمقصود بالحقوق التقاعدية، فبالنظر إلى نظام التقاعد المدني الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/ ٤١) وتاريخ ٢٦/ ٧/ ١٣٩٣هـ وتعديلاته، ونظام التقاعد العسكري الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/ ٢٤) وتاريخ ٥/ ٤/ ١٣٩٥هـ وتعديلاته، ونظام تبادل المنافع بين نظامَي التقاعد المدني والعسكري وتعديلاته، يتبين أن الحقوق المتعلقة بالتقاعد تشمل: الحقَّ في المعاش التقاعدي، والحقَّ في التصفية لمن لم يبلغ الحد الأدنى للحصول على معاش تقاعدي، وكذلك يشمل الطلبات المتعلقة بضم واحتساب الخدمات الوظيفية.

وبناءً على ما ذُكر سابقاً، فإنه يجب أن يكون المدعي ذا صفةٍ في رفع الدعوى. والصفة في دعوى التسوية (الحقوق) الوظيفية تعني أن يكون المدعي هو صاحب الحق

الوظيفي وفقًا لنص الفقرة (أ) من المادة (١٣) من نظام الديوان لعام ١٤٢٨هـ؛ إذ بالنسبة للحقوق الوظيفية فإنه يلزم أن يكون المدعي موظفًا (مدنيًا أو عسكريًا) أو مستخدمًا أو يعمل في الحكومة أو أيٍّ من الأجهزة ذوات الشخصية المعنوية العامة المستقلة، ويستند إلى حق مقرَّرٍ في نُظُم الخدمة المدنية أو العسكرية، وبالتالي فإذا كان الحق المطالَب به يستند إلى نظام العمل، فإن المحكمة الإدارية ستحكم بعدم الاختصاص لأن المطالبة بالحقوق المقررة في نظام العمل هو من اختصاص المحاكم العمالية. وفيما يخصُّ الحقوق المقررة في أنظمة التقاعد المدنية والعسكرية، فإنه يجب أن يكون المدعي هو المتقاعد أو أحد ورثته والمستحقين عنه، ويستند في دعواه إلى نظام التقاعد المدني أو نظام التقاعد العسكري بحسب الحال، وبالتالي فإذا كان المدعي يستند إلى نظام التأمينات الاجتماعية، فإن المحكمة الإدارية ستحكم بعدم الاختصاص لأن المطالبة بالحقوق المقررة في نظام التأمينات الاجتماعية هو من اختصاص المحاكم العمالية.

وأما فيما يخصُّ الموضوع الثاني المتعلق بمعيار التفرقة بين دعاوى التسوية والحقوق الوظيفية المنصوص عليها في الفقرة (أ) من المادة الثالثة عشرة، وبين دعاوى إلغاء القرارات الإدارية المنصوص عليها في الفقرة (ب) من المادة الثالثة عشرة من نظام ديوان المظالم[1]، فإن هناك خلطًا لدى البعض في هاتين الدعويين؛ نظرًا لأن الشؤون المتعلقة

(١) يجب لقبول دعوى الإلغاء أمام المحكمة الإدارية التقيد بالإجراءات المنصوص عليها في الفقرة (٤) من المادة الثامنة من نظام المرافعات أمام ديوان المظالم المعدلة بموجب المرسوم الملكي رقم (م/ ٦٥) وتاريخ ١٣/ ٩/ ١٤٣٦هـ، التي توجب التظلم من القرار خلال ستين يومًا من تاريخ العلم به، مع ملاحظة أنه يستثنى من التقيد بمدة الستين يومًا ثلاثة أنواع من القرارات، هي: (١) القرارات السلبية، ويتحقق هذا النوع من القرارات نتيجة اتخاذ الإدارة موقفًا سلبيًّا من التصرف في أمر كان من الواجب عليها أن تتخذ إجراءً فيه طبقًا للنظام واللوائح. فسكوت الإدارة عن الإفصاح عن إرادتها بشكل صريح يعد بمثابة قرار سلبي بالرفض، وهذا القرار لا يرتب حقوقًا أو مزايا للأفراد ويجوز إلغاؤه في أي وقت، مثل: قرار الإدارة برفض منح رخصة لأحد الأفراد لمزاولة مهنة معينة، (٢) القرارات الإدارية المنعدمة =

بالوظيفة تصدر بموجب قرارات إدارية وتصرفات إدارية تنفيذية في ذات الوقت، الأمر الذي يجعل البعض يخلط بينها من الناحية القانونية. وبالنظر إلى الأحكام الصادرة عن ديوان المظالم، يتبين أن الديوان سبق أن تَعرَّض لهذه الإشكالية ووضع معيارًا للتفرقة. فقد ورد في أحد هذه الأحكام ما نصُّه: «وفيصل التفرقة بين الدعاوى الحقوقية ودعاوى الإلغاء هو أن الدعوى الحقوقية تتعلق بحق ناشئ بموجب أحكام النظام مباشرة، ولا يعدو دور الجهة الإدارية في توصيله إلى صاحبة أن يكون إجراءً كاشفًا عن مدى توافر الشروط المقررة نظامًا لاكتساب الحق المطالب به دون أن تكون لها أدنى سلطة تقديرية في المنح أو الحرمان؛ إذ الحق مقرر سلفًا لكل من استوفى شروط اكتسابه نظامًا. أما دعوى الإلغاء، فمحلها الطعن في قرار إداري والمطالبة بإلغائه قضاءً. ومن المعلوم أن القرار الإداري -كما استقر على تعريفه قضاء الديوان- هو إفصاحٌ من جانب الجهة الإدارية عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى النظام واللوائح؛ بقصد إحداث أثرٍ نظامي معين متى كان ذلك جائزًا وممكنًا شرعًا ونظامًا، كما هو الشأن بالنسبة لقرارات التعيين والترقية والنقل والندب والإعارة والتأديب... إلخ. ولا ريب في أن جهة الإدارة تتمتع، ولو بقدر يسير من سلطة التقدير فيما تصدره من قرارات إدارية. أما حينما تنعدم سلطة التقدير -أو حرية الاختيار في جانب جهة الإدارة- فإن ما يصدر عنها إيجابًا أو تمتنع عنه

= والتي عرفها قرار هيئة التدقيق مجتمعة بديوان المظالم رقم (٨٤) لعام ١٤٢٩هـ المتعلق بتحصن القرارات الإدارية تجاه جهة الإدارة، بأنها «القرارات التي اشتملت على مخالفة جسيمة للنظام جردتها من صفتها الإدارية، ومرد ذلك أن هذه القرارات يشوبها عيب مفرط يجردها من صفتها الإدارية ويهبط بها إلى درجة العدم، وبالتالي فإنها لا تكتسب الحصانة ويجوز لجهة الإدارة سحبها في أي وقت دون التقيد بمدة الطعن عليها بالإلغاء أمام القضاء الإداري»، (٣) القرارات الإدارية المستمرة الأثر، وهي قرارات إدارية مستمرة ومتجددة الأثر نظرًا لتجدد سببها، كقرار الاعتقال وقرار المنع من السفر، إذ إن أثر هذه القرارات لا ينتهي أثرها بانتهاء وقت معين بل يظل أثره مستمرًا ومرتبًا لآثاره إلى أن ينتهي ذات القرار أو يتم إلغاؤه بحكم قضائي أو عمل تشريعي أو قرار من جهة الإدارة.

تمامًا، لا يعدو أن يكون إجراءً كاشفًا لحكم النظام على حالة بذاتها أو امتناعًا عن إيصال الحق إلى صاحبه، ولا يرقى هذا أو ذاك إلى مرتبة القرار الإداري الذي تمنح فيه الإدارة سلطةً تقديرية تضيق أو تتسع حسب الأحوال»[1].

ولقد أكدت هيئة التدقيق مجتمعةً هذا المبدأ في رقم (٨٤) لعام ١٤٢٩هـ والمتعلق بتحصن القرارات الإدارية تجاه جهة الإدارة، حيث إنها جعلت من بين الحالات التي لا تتحصن بمضي مدة الطعن على القرار الإداري والمقدرة بستين يومًا من تاريخ العلم بالقرار: حالة القرارات الإدارية الصادرة بتسويات خاطئة للمرتبات وما في حكمها، فهذه القرارات تعد قراراتٍ تنفيذية للنص النظامي ولا تتحصن، بل يجب على جهة الإدارة سحبها في أي وقت، وذلك لأن الموظف يستمد حقه من النص النظامي مباشرةً والذي يمثل قاعدة تنظيمية عامة، وبالتالي يقتصر دور القرار الإداري على تنفيذ تلك القاعدة. فإذا خالف القرار الإداري تلك القاعدة، فإن الإدارة تكون قد خالفت سلطتها المقيدة بالقاعدة التنظيمية، ويتوجب عليها في هذه الحالة الرجوع عن الخطأ، وذلك بسحب القرار الإداري المخالف دون التقيد بمدة معينة.

وبالعودة إلى موضوع هذا المبحث المتعلق بتحديد مفهوم بداية نشوء حق المدعي في المطالبة في الدعاوى المتعلقة بالحقوق المقررة في نظم الخدمة المدنية والعسكرية، والتقاعد لموظفي ومستخدمي الحكومة والأجهزة ذوات الشخصية المعنوية العامة المستقلة أو ورثتهم والمستحقين عنهم، **فإن السؤال الذي يفرض نفسه هنا هو**: هل ينشأ الحقُّ في المطالبة بالحقوق المقررة في نظم الخدمة المدنية والعسكرية والتقاعد من تاريخ صدور

(١) حكم هيئة تدقيق القضايا (الدائرة الإدارية الأولى) رقم (٥٦/ ت/ ١ لعام ١٤١٠هـ) في القضية رقم (٧١٥/ ١/ ق لعام ١٤٠٩هـ). (حكم غير منشور). انظر في نفس المعنى: حكم هيئة تدقيق القضايا (الدائرة الإدارية الثانية) رقم (٥١/ ت/ ٢ لعام ١٤١٣هـ) في القضية رقم (٧٤٧/ ١/ ق لعام ١٤١١هـ)، (حكم غير منشور).

الإجراء من جهة الإدارة المختصة بشأن الحق محل المطالبة كصدور قرار الانتداب على سبيل المثال، أم إن بداية نشوء الحق المطالب به يكون من تاريخ تنفيذ التصرف الإداري المرتبط به الحق الوظيفي كتنفيذ مهمة الانتداب؟

وبالنظر إلى كلٍّ من نظام المرافعات أمام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/ ٣) وتاريخ ٢٢/ ١/ ١٤٣٥هـ، ولائحته التنفيذية الصادرة بقرار مجلس القضاء الإداري رقم (١٢٧) وتاريخ ٢٦/ ١٢/ ١٤٣٥هـ، وقواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم، الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم (١٩٠) وتاريخ ١٦/ ١١/ ١٤٠٩هـ، يتبين أنها لم تحدد المقصود بتاريخ نشوء الحقوق المقررة في نُظُم الخدمة المدنية والعسكرية والتقاعد. وبناءً عليه، فإنه من الضروري النظر في التطبيقات القضائية لمحاكم ديوان المظالم والتي تطرَّقت لموضوع تحديد بداية نشوء الحق في هذا النوع من الدعاوى. ومن خلال الرجوع إلى التطبيقات القضائية، تبين أن الديوان تطرق إلى موضوع نشوء الحق في دعاوى الحقوق المقررة في نُظُم الخدمة المدنية والعسكرية في أحد أحكامه، حيث ورد في الحكم ما نصُّه: «وحيث إن ما ذكرته المدعى عليها -من أن المدعي لم يتقدم بطلب صرف المكافأة المذكورة (مكافأة مباشرة الأموال العامة)، ومن ثم يسقط حقه في المطالبة بالتقادم- لا سند له. إن نشوء الحق يبدأ من تاريخ قيام الجهة الإدارية باستكمال إجراءات الصرف ووضع استحقاق الموظف لدى الجهة التي تتولى الصرف. وحيث إن المدعى عليها لم تقم بإجراءات الصرف التي كان يجب عليها القيام بها، ومن ثم فإن سريان المدة التي تسقط المطالبة بالحق لم تبدأ بعد، ويؤيد هذا ما ورد في خطاب ديوان الخدمة المدنية رقم (١٨٨٦/ ٢) وتاريخ ١٢/ ١/ ١٤١٧هـ الموجه إلى نائب رئيس ديوان المظالم؛ حيث تضمَّن أنه حسب المتفق عليه بين الديوان مع وزارة المالية والاقتصاد الوطني، فإن نشوء الحق يبدأ من تاريخ قيام الجهة الإدارية باستكمال إجراءات الصرف ووضع استحقاق الموظف لدى الجهة التي تتولى الصرف، وأن يكون ذلك بدايةً لتاريخ سريانه ما لم يكن

هناك إجراء أو وثيقة وتطلب الأمر إحضارها من قبل الموظف وتأخر في إحضارها، فإن بداية التقادم يكون من مطالبته بإحضارها وهي مدة التقادم المنصوص عليها بقواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم». وقد أضافت هيئة التدقيق إلى تسبيب الدائرة الابتدائية ما نصُّه: «أن حق المدعي في صرف المكافأة مستمدٌّ مباشرة من النظام ولا يتوقف على طلب منه»[(١)].

وبتأمل الأسباب التي وردت في الحكم الابتدائي رقم (٤/ د/ ف/ ٦ لعام ١٤١٧هـ) والمؤيد من هيئة التدقيق بالحكم رقم (١٦٣/ ت/ ١ لعام ١٤١٧هـ)، يتبين أنَّ ما انتهى إليه الحكم باعتبار قيام الجهة الإدارية باستكمال إجراءات الصرف ووضع استحقاق الموظف لدى الجهة التي تتولى الصرف، ما لم يكن هناك إجراء أو وثيقة يلزم إحضارها من قبل الموظف وتأخر في إحضارها، هو بداية تاريخ سريان نشوء حق المدعي في المطالبة في الدعاوى المتعلقة بالحقوق الوظيفية والتقاعدية، يتبين أنه يحقق العدالة نوعًا ما، إذ إنه يجعل العبء على جهة الإدارة المختصة بوجوب أن تتخذ الإجراءات اللازمة عليها لوضع الاستحقاق الوظيفي أو التقاعدي بشكل جاهز للصرف، وفي هذا التوجه مراعاة لاعتبار أن الموظف عادةً يكون في مركز أضعف من جهة الإدارة. كما أنه يتوافق مع تضمنه الأمر السامي رقم (٤٨٨١٦) وتاريخ ٢٤/ ١٠/ ١٤٣٨هـ، حيث تضمن الموافقةَ على ما وجَّه به مجلس الوزراء كلًّا من الجهات العسكرية ووزارة المالية بصرف الحقوق الوظيفية العسكرية التي استقر القضاء على الحكم بصرفها لمستحقيها بشروطها، وكذلك الأمر السامي رقم (٩٤٣٧) وتاريخ ٢٦/ ٢/ ١٤٣٩هـ المتضمن التأكيد على الجهات الحكومية بالتقيد بما استقر عليه قضاء ديوان المظالم في أحكامه في الموضوعات المتماثلة،

(١) الحكم الابتدائي رقم (٤/ د/ ف/ ٦ لعام ١٤١٧هـ) في القضية رقم (١٧٣٣/ ١/ ق لعام ١٤١٦هـ)، المؤيد من هيئة التدقيق بالحكم رقم (١٦٣/ ت/ ١ لعام ١٤١٧هـ). مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية، ص ص ١٩٤-١٩٩.

وذلك لحين انتهاء الديوان من إعداد الدراسة المكلف بها حول تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة عن المحاكم الإدارية؛ إذ إن هذين الأمرين يُلزمان الجهات الحكومية بالمبادرة بصرف المستحقات المالية التي لديها لمستحقيها.

إلا أنه بتأمل المبدأ الذي تضمنه الحكم المشار إليه أعلاه يتبين أنه أغفل ضابطين أساسيين يجب مراعاتهما عند تحديد بداية تاريخ سريان نشوء الحق في دعاوى الحقوق الوظيفية والتقاعدية؛ وهذان الضابطان هما:

الضابط الأول، ويتمثل في العلم اليقيني لصاحب الحق بجاهزية حقه للصرف بأي طريق كان سواء كان ذلك عن طريق النشر أو الإعلان أو الإبلاغ أو سواها من الطرق وبذلك يتوفر ضابط العلم بالحق، فالحق قد يكون جاهزًا للصرف إلا أن الجهة الإدارية ذات العلاقة لم تبلغ صاحب الشأن بذلك.

وأما الضابط الثاني، فيتمثل في قدرة صاحب الحق على المطالبة بحقه الوظيفي أو التقاعدي، فقد يكون صاحب الحق فاقدًا للأهلية مثلًا أو هناك قوة قاهرة أو غيرها تجعله غير قدار على المطالبة بالحق، إلا أن نظام المرافعات أمام ديوان المظالم تعامل مع هذا الضابط في الفقرة (٦) من المادة الثامنة منه بمنح الدائرة التي تنظر المنازعة صلاحية قبول العذر الشرعي الذي يمنع صاحب الحق من المطالبة بحقة، ولقد سبق -في مقدمة هذا البحث- الإشارة إلى أن موضوع العذر الشرعي لن يكون محل الدراسة في هذا البحث.

المبحث الثاني

مفهوم بداية نشوء الحق في الدعاوى المتعلقة بالتعويض ضد جهة الإدارة

المبحث الثاني

مفهوم بداية نشوء الحق
في الدعاوى المتعلقة بالتعويض ضد جهة الإدارة

تقضي الفقرة (ج) من المادة (١٣) من نظام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/ ٨٧) وتاريخ ١٩/ ٩/ ١٤٢٨هـ باختصاص المحاكم الإدارية بالفصل في دعاوى التعويض التي يقدمها ذوو الشأن عن قرارات أو أعمال جهة الإدارة. وقد ورد في الفقرة (٦) من المادة (الثامنة) من نظام المرافعات أمام ديوان المظالم ما نصُّه: «فيما لم يرِد به نصٌّ خاص، لا تسمع الدعاوى المنصوص عليها في الفقرتين (ج، د) من المادة الثالثة عشرة من نظام ديوان المظالم بعد مُضي عشر سنوات من تاريخ نشوء الحق المدعى به».

ونظرًا لأن تحديد تاريخ بداية نشوء الحق في المطالبة في دعاوى التعويض التي يقدمها ذوو الشأن عن قرارات أو أعمال جهة الإدارة يعتمد على أساس وسبب المطالبة بالتعويض، فإنه من الأهمية بمكان إيراد توضيح مختصر عن تلك الأساسات والأسباب التي تُبنى عليها دعاوى التعويض. فجهة الإدارة تسأل عن الأضرار التي قد يسببها نشاطها، الناتج عن الأعمال المادية الخاطئة، أو القرارات الإدارية المعيبة أو السليمة في بعض الأحيان، متى ما تحققت أركان المسؤولية.

وللمسؤولية الإدارية صنفان:

الأول، المسؤولية الإدارية بخطأ.

والثاني، المسؤولية الإدارية بدون خطأ.

وتقوم المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ بتوافر ثلاثة أركان، هي:

(١) وجود خطأ يُنسب للجهة الإدارية.

(٢) أن يترتب على خطأ الجهة الإدارية ضررٌ لشخص ما، طبيعيًّا كان أو اعتباريًّا.

(٣) وجود رابطة سببية بين خطأ الجهة الإدارية وبين الضرر الذي يصيب الشخص، أي أن يكون الضرر نتيجةً مباشرةً لخطأ الجهة الإدارية.

وتطبيقًا لذلك، قضى ديوان المظالم بأنه: «ومن حيث إن المستقر عليه فقهًا وقضاءً أنه يلزم لقيام مسؤولية الإدارة توفر أركان المسؤولية الثلاثة من خطأ وضرر وعلاقة سببية»[(١)].

وتُساءل جهة الإدارة عن أعمالها المادية وقراراتها الإدارية الخاطئة، ويتحقق الخطأ بمخالفتها للقانون بمعناه العام (أحكام الشريعة الإسلامية، أحكام أنظمة الحكم، الأنظمة، اللوائح، والعرف، والمبادئ التي يُنشئها القضاء)، سواء كانت تلك المخالفة تمت بفعل إيجابي، أو سلبي يتمثل في الامتناع عن التصرف متى ما كان هناك واجبٌ قانوني يُلزم الدولة بالتصرف.

ويكون الخطأ في القرارات الإدارية عند الإخلال بأيٍّ من أركانها، وهي: السبب، والاختصاص، والشكل، والمحل، والغاية.

على أنه يجب التنويه هنا إلى أنه ليس كل أركان القرار الإداري المعيبة يمكن أن ترتب المسؤولية الإدارية، وإنما فقط العيب في القرار الإداري الموجِب للمسؤولية هو الذي يؤثر الإخلال به في مضمون القرار.

فبالنسبة لعيب عدم الاختصاص، فإنه يصلح أن يُشكِّل ركن الخطأ في المسؤولية الإدارية المبنية على الخطأ، ما لم يكن الضرر متحققًّا في حال صدر القرار من الجهة المختصة، وكانت سلطة الإدارة مقيدة وليست تقديرية.

(١) حكم هيئة التدقيق رقم (٤٠٢/ ت/ ١) لعام ١٤٢٧هـ في القضية رقم (٣٣٤/ ٥/ ق) لعام ١٤٢٦هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية، (ج٤، ص ٢٠٠٤).

وبالنسبة لعيب الشكل، فإنه يصلح أن يشكل ركن الخطأ في المسؤولية الإدارية المبنية على الخطأ، ما لم يكن الشكل الذي تمت مخالفته شكلًا ثانويًا، أو يكون قد تمَّ استكمال الشكل فأصبح القرار من حيث أركانه الأخرى سليمًا.

وبالنسبة لعيب السبب، وعيب المحل (مخالفة النظم واللوائح، أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها)، وعيب إساءة استعمال السلطة، فإنها تصلح أن تشكل ركن الخطأ في المسؤولية الإدارية المبنية على الخطأ.

على أنه مما يجب الإشارة إليه عند مناقشة موضوع بداية نشوء الحق في الدعاوى المتعلقة بالتعويض عن الأضرار التي تترتب على القرارات الإدارية، أن بعض أنواع القرارات الإدارية لا تتقيد بمدة الستين يومًا الواجب التقيد بها عند رفع دعوى الإلغاء، وهذه القرارات هي:

(١) **القرارات السلبية**، ويتحقق هذا النوع من القرارات نتيجة اتخاذ الإدارة موقفًا سلبيًّا من التصرف في أمر كان من الواجب عليها أن تتخذ إجراءً فيه طبقًا للنظام واللوائح. فسكوت الإدارة عن الإفصاح عن إرادتها بشكل صريح يعد بمثابة قرار سلبي بالرفض، وهذا القرار لا يرتب حقوقًا أو مزايا للأفراد، ويجوز إلغاؤه في أي وقت، مثل: قرار الإدارة برفض منح رخصة لأحد الأفراد لمزاولة مهنة معينة.

ففي أحد أحكام ديوان المظالم والذي يتعلق بمطالبة المدعي بإلغاء قرار الجهة بمنع موكلته من السفر للضغط على زوجها لتسليم نفسه لاتهامه في قضايا توظيف أموال وإصدار شيكات من دون رصيد، ورد في الحكم: «وفيما يتعلق بالشكل، ولكون القرار الإداري محل الدعوى يعد من القرارات المستمرة، التي يتجدد أثرها بتجدُّد سببها، فإن الدعوى تكون مقبولة شكلًا»[(١)].

(١) الحكم الابتدائي رقم (٢١٦/ د/ إ/ ١٥ لعام ١٤٣٠هـ) في القضية الابتدائية رقم (٢٤٦٩/ ٣/ ق لعام ١٤٢٩هـ)، المؤيد بحكم الاستئناف رقم (٢٥١/ إ س/ ٢ لعام ١٤٣٢هـ) الصادر بتاريخ =

(٢) **القرارات الإدارية المنعدمة**، والتي عرَّفها قرار هيئة التدقيق مجتمعة بديوان المظالم رقم (٨٤) لعام ١٤٢٩هـ المتعلق بتحصن القرارات الإدارية تجاه جهة الإدارة، بأنها: «القرارات التي اشتملت على مخالفة جسيمة للنظام جرَّدتها من صفتها الإدارية، ومَردُّ ذلك أن هذه القرارات يشوبها عيبٌ مفرط يجرِّدها من صفتها الإدارية ويهبط بها إلى درجة العدم، وبالتالي فإنها لا تكتسب الحصانة ويجوز لجهة الإدارة سحبها في أي وقت دون التقيد بمدة الطعن عليها بالإلغاء أمام القضاء الإداري».

حيث ورد في أحد أحكام ديوان المظالم ما نصه: «فإن المدعى عليها تكون بذلك قد اعتدت على اختصاص أصيل للسلطة القضائية دون مسوغ نظامي، ويكون قرارها الطعين مشوبًا بعدم المشروعية الجسيمة المنحدرة بالقرار إلى حد الانعدام؛ إذ إن معيار (اغتصاب السلطة) من المعايير المتفق عليها فقهًا وقضاءً للتمييز بين القرار المنعدم والقرار الباطل، ولما كان القرار الإداري المنعدم هو مجرد عمل مادي يرتب أحكامًا عدة، منها: أنه يمكن مخاصمة القرار قضائيًّا، دون السير بالمواعيد نظامًا، ويجوز رفع دعوى الإلغاء في أي حين؛ لذا وعليه فإن الدعوى الماثلة تكون بذلك مقبولة شكلًا»[(١)].

(٣) **القرارات الإدارية المستمرة الأثر**، وهي قراراتٌ إدارية مستمرة ومتجددة الأثر نظرًا لتجدُّدِ سببها، كقرار الاعتقال وقرار المنع من السفر، إذ إن أثر هذه القرارات لا ينتهي بانتهاء وقتٍ معين، بل يظل مستمرًا ومُرتبًا لآثاره إلى أن ينتهي ذات القرار أويُلغى بحكم قضائي أو عمل تشريعي أو قرار من جهة الإدارة.

= ٢٥/ ٢/ ١٤٣٢هـ في قضية الاستئناف رقم (٣٩٧/ ق لعام ١٤٣١هـ)، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية، ص ص ٧٢٠-٧٢٤.

(١) رقم القضية في المحكمة الإدارية (٣٥٤٠/ ٣/ ق لعام ١٤٣٩هـ)، ورقم القضية في محكمة الاستئناف الإدارية (٢٠٩٥/ ق لعام ١٤٣٩هـ) وتاريخ الجلسة ٢٤/ ١٠/ ١٤٣٩هـ. مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية، ص ص ٣٠٢-٣٠٦.

ويمكن إرجاع صور خطأ الجهة الإدارية إلى ثلاث صور:

الصورة الأولى، عدم قيام الجهة الإدارية وامتناعها عن تأدية الخدمة الواجبة عليها نظامًا؛ فترتَّب على ذلك ضرر.

وتتمثل **الصورة الثانية** في قيام الجهة الإدارية بالخدمة الواجبة عليها نظامًا، إلا أنها قامت بها بأسلوب خاطئ غير نظامي؛ فترتَّب على ذلك ضرر.

وأما **الصورة الثالثة** فتتمثل في قيام الجهة الإدارية بالخدمة الواجبة عليها نظامًا، إلا أنها تأخرت أو تباطأت بتأديتها؛ فترتب على ذلك ضرر.

وإن كانت القاعدة الأساسية في المسؤولية الإدارية أن الجهة الإدارية تتحمل التعويض عن الأضرار التي قد تنتج عن أعمالها المادية الخاطئة، أو قراراتها الإدارية المعيبة، لكن يستثنى من ذلك أن تتحمل الدولة التعويضَ عن الضرر دون أن يُنسب لها خطأ[1] عند توفر شرطين أساسيين:

---

(١) هناك حالات منصوص عليها نظامًا تتحمل فيها الدولة تعويض الضرر على الأشخاص دون أن ينسب لها خطأ، ومن هذه الحالات: (١) تعويض المتضررين عن الكوارث من سيول وحرائق ونحوها وفقًا للأحكام الواردة في قرار مجلس الوزراء رقم (٢٤٦) وتاريخ ١٤٢٦/٩/٢١هـ. (٢) التعويض عن الكوارث وفقًا للائحة حصر أضرار الكوارث والحالات الطارئة وتقدير وصرف المساعدات الحكومية للمتضررين منها الصادرة بقرار وزير الداخلية رقم (٧٨٣) وتاريخ ١٤٣٥/١/٧هـ. (٣) قواعد صرف المساعدات للمصابين ولأسر المتوفين وللمتضررين من الكوارث من المواطنين المكلفين بالعمل في الخارج الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم (١٤٠) وتاريخ ١٤٣٩/٣/١٠هـ. (٤) تنظيم سكن أسر الشهداء والمفقودين والمصابين بإعاقة دائمة من العسكريين ومن في حكمهم من المدنيين الصادرة بالمرسوم الملكي رقم (م/ ٣٦) وتاريخ ١٤٢٥/٦/١٤هـ. (٥) تكريم الشهداء والمصابين من العسكريين في كافة القطاعات أثناء عمليات الإرهاب المقرة بالأمر الملكي الكريم رقم أ/ ١١١ وتاريخ ١٤٢٤/٥/٥هـ. (٦) المادة الخامسة والثلاثون من لائحة الحقوق والمزايا المالية المقرة بالأمر الملكي رقم (أ/ ٢٨) وتاريخ ١٤٣٢/٣/٢٠هـ التي تنص على: «يمنح الموظف في حالة الإصابة بعجز أو عاهة تمنعه عن العمل بصورة قطعية أو لورثته =

الشرط الأول، أن يكون الضرر خاصًا بالمضرور، والضرر الخاص هو الذي يصيب شخصًا أو أشخاصًا معينين، أما إذا كان الضرر قد وقع على عامة الناس فلا تعويض في هذه الحالة باعتباره وقع على الجميع، حيث يتحمل الجميع في هذه الحالة الأعباء العامة بناءً على مبدأ المساواة أمام التكاليف العامة.

الشرط الثاني، أن يكون الضرر جسيمًا على نحو يبدو معه أن هناك ظلمًا قد وقع على شخص أو أشخاص بعينهم دون غيرهم من بقية أفراد المجتمع، الذين ينتفعون بالعمل الذي قامت به الجهة الإدارية.

وبالتالي، فإن الأضرار البسيطة والعادية التي قد تصيب الأشخاص بسبب التصرفات المشروعة للإدارة، تعد من الأمور التي يتعين على الجميع تحملها في سبيل المصلحة العامة، ومن تلك الأضرار العامة التي يتحملها الجميع، أضرار الأشغال العامة المألوفة.

وبالعودة إلى موضوع هذا المبحث المتعلق بتحديد مفهوم بداية نشوء حق المدعي في المطالبة في الدعاوى المتعلقة بالتعويض ضد جهة الإدارة، فإنه في حال كان سبب وأساس المطالبة نسبة فعل مادي خاطئ لجهة الإدارة، فإن الحق في المطالبة ينشأ من حدوث الواقعة المادية الخاطئة المنسوب لجهة الإدارة.

ولقد اتبع ديوان المظالم ذلك في العديد من أحكامه، ففي أحد أحكامه والذي يتعلق بمطالبة المدعي إلزام المدعى عليها بتعويضه عن قيمة السور والمزروعات الثابت قيام المدعى عليها بإزالة السور والمزروعات، ورد في الحكم ما نصُّه: «وعن قبول الدعوى شكلًا، حيث إن الثابت نشوء حق المدعي في المطالبة بالتعويض عما لحقه كان من تاريخ

= في حالة الوفاة إذا كانت الوفاة أو العجز ناشئين بسبب العمل، تعويضًا مقداره مائة ألف (١٠٠,٠٠٠) ريال ويُصرف لمن يصاب بعجز جزئي أو عاهة مستديمه لا تمنعانه من أداء عمله إذا وقعا بسبب العمل، تعويضٌ يقدر على أساس نسبة العجز الذي أصابه مقدرًا على أساس التعويض المشار إليه، ويكون تقرير نسبة العجز من الهيئة الطبية المختصة».

الإزالة ١٧/ ٤/ ١٤٢٢هـ ورفع دعواه هذه بتاريخ ١٤/ ٦/ ١٤٣٥هـ. وعليه، فإن الدعوى بهذه المثابة تكون مقدمة خلال الأجل المحدد نظامًا، طبقًا لنص المادة (٨/ ٦) من نظام المرافعات أمام ديوان المظالم، وهو عشر سنوات من تاريخ نشوء الحق المدعى به، وحيث استوفت الدعوى سائر أوضاعها الشكلية والإجرائية المقررة نظامًا وقضاءً فإنها تكون مقبولة شكلًا»[(١)].

وفي حكم آخر لديوان المظالم يتعلق بمطالبة المدعي إلزام المدعى عليها بتعويضه عن تسببها في هروب السجين المحكوم عليه في المطالبة المالية لصالحه وخروجه من البلاد، ورد ما نصُّه: «وأما عن قبول الدعوى من حيث الشكل، فالثابت أن حق المدعي قد نشأ بتاريخ ٨/ ١٢/ ١٤٣٥هـ، وهو تاريخ هروب السجين، وتظلم أمام المحكمة الإدارية بتاريخ ٦/ ٣/ ١٤٣٧هـ، وعليه فتكون الدعوى مقبولة شكلًا؛ لكونها رفعت قبل مُضي عشر سنوات على تاريخ نشوء الحق المدعى به حسبما نصت عليه الفقرة السادسة من المادة الثامنة من نظام المرافعات أمام ديوان المظالم»[(٢)].

وفي حال كان سبب وأساس المطالبة بالتعويض صدور قرار إداري خاطئ، يثور التساؤل هنا عن بداية احتساب نشوء الحق في المطالبة: هل يكون من تاريخ صدور القرار الإداري؟ وذلك باكتمال ظهور إرادة الجهة الإدارية، أم يكون من تاريخ نفاذه؟وذلك باعتبار أن النفاذ هو بداية ترتيب الآثار القانونية للقرار الإداري في حق أصحاب الشأن،

(١) رقم القضية في المحكمة الإدارية (٢٤٥١/ ١٠/ ق لعام ١٤٣٥هـ، ورقم القضية في محكمة الاستئناف الإدارية (٢١٧٤/ ٢/ س لعام ١٤٣٩هـ) وتاريخ الجلسة ١٥/ ٩/ ١٤٣٩هـ. مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية، ص ص ٥٠٨-٥٢٤.

(٢) رقم القضية في المحكمة الإدارية (٤٤٢/ ١٣/ ق لعام ١٤٣٧هـ)، ورقم القضية في محكمة الاستئناف الإدارية (٢٥٣٨/ ٥/ س لعام ١٤٣٨هـ) وتاريخ الجلسة ٥/ ٥/ ١٤٣٩هـ. مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية، ص ص ٤٧٨-٤٨٢.

أم يكون من تاريخ تنفيذ القرار الإداري؟ والذي يتحقق بظهور آثاره في الواقع وإخراجه إلى حيز العمل وتحويله إلى واقع مطبق.

والذي يترجَّح بتأمل المراحل الثلاث التي يمر بها القرار الإداري -وذلك كمبدأ عام- أن بداية تاريخ المطالبة بالتعويض يكون احتسابها من مرحلة نفاذ القرار الإداري، حيث إنها المرحلة التي يصبح فيها القرار الإداري مرتبًا لآثاره القانونية في حق المخاطبين به.

ولقد أكد الديوان هذا المبدأ في العديد من أحكامه، ومن ذلك ما ورد في أحد أحكام ديوان المظالم، والذي يتعلق بمطالبة المدعي إلزام المدعى عليها بتعويضه بأجرة المثل نتيجة تأخر المدعى عليها في تسليمها المنحة المخصصة له الثابت استحقاق المدعي لها بموجب أمر ملكي، حيث جاء في الحكم ما نصُّه: «وعن قبول الدعوى؛ وبما أن هذا النوع من الدعاوى مشروط بالمطالبة خلال عشر سنوات، وفقًا لما نصت عليه المادة (الثامنة) في الفقرة (السادسة) من نظام المرافعات أمام ديوان المظالم، وبما أن الحق المدعى به قد نشأ للمدعي من تاريخ رفع المعاملة بموجب كتاب أمين محافظة الطائف رقم (١٣٣١٧) وتاريخ ٢٣/ ٤/ ١٤٣٦هـ، الموجه إلى رئيس كتابة العدل الأولى بمحافظة الطائف بشأن طلب إفراغ قطعة الأرض للمدعي؛ إنفاذًا لما قضى به حكم ديوان المظالم، وإذ الثابت أن المدعي تقدم بهذه الدعوى بتاريخ ١٦/ ٦/ ١٤٣٦هـ مما يعني تقدمه خلال الأجل المحدد نظامًا، وتقضي الدائرة بقبولها»[(١)].

وفي حكم آخر لديوان المظالم يتعلق بمطالبة المدعية إلزام الجهة المدعى عليها بتعويضها بأجرة منزلها مدة تأخرها عن تخصيص قطعة أرض لها، وتنازل المدعية عن

(١) رقم القضية في المحكمة الإدارية (٢١٦٠/ ١٠/ ق لعام ١٤٣٦هـ)، ورقم القضية في محكمة الاستئناف الإدارية (٨٣٢/ ٢/ س لعام ١٤٣٨هـ) وتاريخ الجلسة ٢٠/ ٤/ ١٤٣٨هـ. مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية، ص ص ٢٤٣-٢٥٥.

قطعة الأرض الممنوحة لها بناءً على طلب الجهة لأجل تسليمها قطعة أرض أخرى جاء فيه: «وأما بالنسبة لقبول الدعوى شكلًا؛ فإن الثابت من المستندات أن تنازل المدعية عن قطة الأرض رقم (٩١١) المخصصة لها كان بتاريخ ٢٩/ ١/ ١٤١١هـ، وهو يُعدُّ بداية نشوء حق المدعية في هذه الدعوى، ولم تقم المدعية برفع هذه الدعوى إلا بتاريخ ١٨/ ٢/ ١٤٣٤هـ، مما تنتهي معه الدائرة إلى قبول دعواها في الفترة التي تسبق تقدمها للديوان بعشر سنوات من تاريخ ١٨/ ٢/ ١٤٢٤هـ وحتى ١٨/ ٢/ ١٤٣٤هـ وفقًا لما استقر عليه قضاء الديوان»[(١)]، والذي يتبين من الحكم أن الدائرة قبلت النظر فقط عن مدة العشر سنوات السابقة للمطالبة دون الفترة التي تسبقها، لتوافق ذلك مع حكم الفقرة (السادسة) من المادة (الثامنة) من نظام المرافعات أمام ديوان المظالم، وقد يكون السبب في ذلك أن المدعي لم يقدم عذرًا تقبله الدائرة عن سبب عدم مطالبته بحقه عن الفترة السابقة على العشر سنوات، كما قد يكون سبب قبول الدائرة النظر فقط عن مدة العشر سنوات السابقة للمطالبة دون الفترة التي تسبقها هو أن المدعى عليها قد لا تكون أقرت بالحق الذي يطالب به المدعي وفقًا لمتطلبات الإقرار.

ففي أحد أحكام محكمة الاستئناف بينت المقصود بإقرار الجهة الإدارية بالحق المنصوص عليه في المادة الثامنة من نظام المرافعات أمام ديوان المظالم، حيث ورد في الحكم ما نصه: «أما عن موضوع الاستئناف، فقد تبين للدائرة أنه لم يرد في صحيفة الاستئناف ما يتغير به وجه الحكم في الدعوى، أو ينال من سلامة الأسباب التي بني عليها، وقد كانت نتيجة الحكم التي انتهت إليها الدائرة موافقة لأصوله القضائية، وتؤيده قائمًا على أسبابه. سوى ما يتعلق بمسألة إقرار المستأنف ضدها، فإن الحكم محل الاستئناف قد

(١) الحكم الابتدائي رقم (٢٠٠/ دإ/ ٢٢ لعام ١٤٣٥هـ) في القضية الابتدائية رقم (٩٩٧/ ٥/ ق لعام ١٤٣٤هـ)، المؤيد بحكم الاستئناف رقم (٤١٦/ ٣ لعام ١٤٣٥هـ) الصادر بتاريخ ٢٥/ ٨/ ١٤٣٥هـ في قضية الاستئناف رقم (٤٣٢٤/ ٢/ س لعام ١٤٣٥هـ)، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية، ص ص ٣٣١٨-٣٣٢٢.

ذهب إلى قبول الدعوى لجميع المدد السابقة لتاريخ العمل بنظام المرافعات أمام ديوان المظالم، على سند من أن المستأنف ضدها مقرة بالحق المدعى به، ما يرتفع عن الدعوى أي سبب لسقوط الميعاد من ذلك التاريخ؛ ولهذا لم يورد الحكم تاريخ تظلم المستأنف لوزارة الموارد البشرية والتنمية الاجتماعية، ركونًا إلى أثر الإقرار المذكور.

وهذا الدفع الذي ولده الحكم يقع تحت رقابة المحكمة من وجهين:

الوجه الأول: أن وصف واقعة جواب المستأنف ضدها أمام المحكمة الإدارية بأنه إقرار، أمر غير مسلم به؛ فإن تلك الجهة لم تصرح بإقرارها بالحق المدعى به، وإنما أجابت جوابًا تكسوه عبارات انتهت إلى أن: «بدل السكن والتأمين الطبي الذي يطالب بهما المدعي مقر في اللائحة التي يخضع لها»، والدفع بأن البدل مقر في اللائحة لا يقتضي حتمًا استحقاق الموظف له ما لم تتوافر الشروط وتنتفي الموانع. وبالتالي فعبارة كهذه لا ترتقي إلى إعفاء المستأنف من شروط استحقاق البدل. ذلك أن الإقرار ترتيب التزام على جهة الإدارة لا يمكن أن يحمل على تلك العبارات، والدفاع يجب أن يكون واضحًا لا لبس فيه، إما أن يقر المدعى عليه أو أن ينكر ويبين وجه ذلك؛ خاصة من جهة حكومية منحتها الدولة الموارد البشرية اللازمة للدفاع عن حقوقها، فالأصل في الإقرار أن يكون صريحًا، ولا يجوز قبول الإقرار الضمني ما لم يقم دليل يقيني على وجوده ومرماه، وعلة ذلك أن الإقرار عمل قانوني يشترط فيه الإرادة، فيجب أن يدرك المقر مرمى إقراره، وأن يقصد به إلزام نفسه بمقتضاه، وأن يكون مبصرًا أنه سيتخذ حجة عليه، وأن خصمه سيعفى بموجبه من تقديم أي دليل.

الوجه الثاني: على افتراض توصيف دفاع ممثل المستأنَف ضدها بأنه إقرار بالحق، فإن قواعد الإثبات أمام القضاء الإداري، وإن كانت تمتاز ببعض الأحكام عما سواه من الأقضية؛ لطبيعة المنازعة الإدارية؛ إلا أنها لا تخرج عن أساس الأحكام المقررة في نظام

المرافعات الشرعية الذي يعد الشريعة العامة للمرافعة القضائية في جوانبها الإجرائية والموضوعية، كما قررت ذلك المادة (الستون) من نظام المرافعات أمام ديوان المظالم.

وبما أن المادة (الحادية والخمسين) من نظام المرافعات الشرعية الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/ ١) وتاريخ ٢٢/ ١/ ١٤٣٥هـ نصت على أن: «كل ما يقرره الوكيل في حضور الموكل يكون بمثابة ما يقرره الموكل نفسه، إلا إذا نفاه أثناء نظر الجلسة نفسها. وإذا لم يحضر الموكل فلا يصح من الوكيل الإقرار بالحق المدعى به، أو التنازل، أو الصلح، أو قبول اليمين، أو توجيهها، أو ردها، أو ترك الخصومة، أو التنازل عن الحكم -كليًا أو جزئيًا- أو عن طريق من طرق الطعن فيه، أو رفع الحجر، أو ترك الرهن مع بقاء الدين، أو الادعاء بالتزوير، أو رد القاضي، أو اختيار الخبير، أو رده؛ ما لم يكن مفوضًا تفويضًا خاصًا بذلك في الوكالة»، فمقتضى تلك المادة يجعل النيابة عن الغير سواء كانت إرادية -كالوكالة- أو قانونية كتمثيل الشخص المعنوي العام أو الخاص، لها حدود تقف عندها، ولكل تصرف من تصرفات النائب أحكام خاصة، إذ لا تستوي كل تصرفاته أمام المحكمة في مركز نظامي واحد، وبما أن النظام اشترط للإقرار وجود تفويض خاص بذلك، فإنه إنما قصد من ذلك ابتغاء حماية الموكِّل والمَمثل عن شخصه أيًا كانت طبيعته، لئلا ينفرد الوكيل بشغل ذمة الموكل بلا مقتضى من إرادته. ولا يكتفى بذلك في الوكالة العامة والتفويض العام، مهما كانت حدود عموميتها، وهو ما يسميه الفقهاء بالوكالة المطلقة على الخصومة، ولا يدخل في النيابة المطلقة ما لا حظ للمنوب عنه فيها، كالإقرار، والإبراء، والتنازل، والصلح، وقبض المحكوم فيه، والتحكيم.

قال ابن قدامة رَحِمَهُ ٱللَّهُ في المغني (٥/ ٢١٨): «وإذا وكل رجلًا في الخصومة لم يقبل إقراره على موكله بقبض الحق ولا غيره. حتى قال ولنا: أن الإقرار معنىً يقطع الخصومة وينافيها، فلا يملكه الوكيل فيها، كالإبراء»، وعن المصالحة والإبراء، قال أيضًا: «ولا

يملك المصالحة عن الحق والإبراء منه بغير خلاف نعلمه؛ لأن الإذن في الخصومة لا يقتضي شيئًا من ذلك». وعلى ذلك الفقه جرت سنة التشريعات القضائية المتتابعة. فالإقرار القضائي التزام وتحمل للحق لا يصدر إلا بتفويض خاص، وكل ذلك منسحب على النيابة عن الجهة الإدارية؛ بل هي أولى وأقوى في هذا الاشتراط.

وبما أن ممثل المستأنف ضدها لم يقدم للمحكمة ما يثبت تفويضه بحق الإقرار عن محافظ المؤسسة المستأنف ضدها، الذي يمثل المؤسسة أمام القضاء بموجب الفقرة (٦) من المادة (السابعة) من تنظيم المؤسسة العامة للتدريب التقني والمهني الصادر بقرار مجلس الوزراء رقم (٢٦٨) وتاريخ ١٤/ ٨/ ١٤٢٨هـ؛ فإن إقراره -إن صح وصفه إقرارًا- لا يرتب أي أثر على الجهة الإدارية؛ لكونه صادرًا دون تفويض خاص، وممن لا يملك التصرف في الحق المدعى به؛ فانتفى في تلك الواقعة أحد أهم شروط الإقرار الإداري. وما من شك بأن تحصيل توافر الشروط اللازمة لاعتبار الإقرار الصادر من أحد الخصوم إقرارًا قضائيًا ملزمًا له هو من الأمور التي يخالطها واقع، مما يترك أمر تقديره لمحكمة الموضوع. وعلى ذلك فلا يمكن الدفع بعدم سقوط الحق بسبب الإقرار. وبما أن الثابت تظلم المستأنف لوزارة الموارد البشرية والتنمية الاجتماعية بتاريخ ٢١/ ٤/ ١٤٤٢هـ، ولم يتقدم للمحكمة الإدارية إلا بعد مضي مدة الستين يومًا المقررة بعد رفض التظلم، فتكون الدعوى مقبولة عن العشر سنوات السابقة لتاريخ رفع الدعوى للمحكمة الإدارية بتاريخ ٨/ ١٠/ ١٤٤٢هـ، وغير مقبولة عما سبق تلك المدة، تطبيقًا لحكم الفقرة (١) من المادة (الثامنة) من نظام المرافعات أمام ديوان المظالم، وهو ما تحكم به الدائرة، وتعدل بمقتضاه أسباب ومنطوق الحكم محل الاستئناف، وتوصي بإرفاق حكمها مع الحكم محل الاستئناف عند تبليغه باعتباره مصوبًا له في المدد الواردة فيه»[(١)].

(١) حكم محكمة الاستئناف الإدارية بمنطقة القصيم رقم (١١٤) لعام ١٤٤٣هـ الصادر بتاريخ ١٩/ ٣/ ١٤٤٣هـ بشأن الحكم في الدعوى رقم (١٠٦٥) لعام ١٤٤٢هـ من الدائرة الثالثة

وأما في حال كان سبب المطالبة بالتعويض قرار سلبي ينسب لجهة الإدارة، وذلك برفضها أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه بموجب الأنظمة واللوائح، فإن الحق في المطالبة في التعويض ينشأ من بداية وضوح التصرف السلبي لجهة الإدارة المعنية.

ففي أحد أحكام ديوان المظالم والذي يتعلق بمطالبة المدعي بإلغاء قرار الأمن العام السلبي المتضمن الامتناع عن المصادقة على بيان خدماته وإعطائه صورة طبق الأصل من قرار تعيينه وتعويضه عن الأضرار التي تكبدها للحصول على قرارات تعيينه وطي قيده، ورد ما نصه: «ومن حيث الشكل فإن الثابت من الأوراق أن المدعي قد تقدم إلى المدعى عليها بعدة خطابات كان آخرها بتاريخ ٤/ ١١/ ١٤٢٧هـ، ولما لم يجب إلى طلبه تقدم إلى ديوان المظالم وقيد تظلمه بتاريخ ٢٧/ ١٢/ ١٤٢٨هـ، وحيث الأمر ما ذكر فإن الدائرة تنتهي إلى قبول دعواه شكلًا. ومن حيث الموضوع فإن الثابت من الأوراق أن المدعي قد أحيل إلى التقاعد عام ١٤٢٦هـ، وقد تقدم إلى المؤسسة العامة للتقاعد بطلب ضم خدماته السابقة لدى الأمن العام للفترة من تاريخ ١/ ٢/ ١٣٨٥هـ حتى تاريخ ١٠/ ٦/ ١٣٨٧هـ، وقد طلبت المؤسسة من الأمن العام تزويدها بصورة من قرار تعيينه في السلك العسكري، وصورة من قرار طي قيده من الخدمة، والمصادقة على بيان خدماته بخطابها رقم (٣٤٨١٨) بتاريخ ٦/ ٦/ ١٤٢٦هـ، ولما لم تبعث المدعى عليها الأوراق المطلوبة إلى المؤسسة العامة للتقاعد تقدم المدعي إلى المدعى عليها بعدة طلبات، وقام بعدة مراجعات لشرطة منطقة عسير، دون الاستجابة لطلبه، معتذرة بفقد الملف الوظيفي الخاص بالمدعي، وحيث إن المدعي يحمل معه بيان خدماته الصادر من شرطة منطقة عسير والموقع من قبل الموظفين المختصين والمختوم بختم الإدارة، وحيث إن بيان الخدمة قد تضمن إيضاح تاريخ بداية الخدمة بتاريخ ورقم قرار التعيين، وكذلك

بالمحكمة الإدارية ببريدة بتاريخ ٢٧/ ١١/ ١٤٤٢هـ.

نهاية الخدمة بتاريخ ورقم قرار طي القيد، فإن الاعتذار بفقد الملف الوظيفي للمدعي في عدم إعطائه لطلباته وبعثها إلى المؤسسة العامة للتقاعد لم يستند على سبب صحيح يبرره، وكان بإمكان المدعى عليها المصادقة على بيان الخدمة، وإصدار قرارات بدل فاقد، وبعثها للمؤسسة العامة للتقاعد حتى يتمكن المدعي من ضم خدماته العسكرية إلى مجموع خدماته التقاعدية،ولما كان الأمر ما ذكر، وحيث لم تستند المدعى عليها في قرارها السلبي إلى ما يبرره؛ فإن الدائرة تنتهي إلى أنه قرار حري بالإلغاء، وحيث تكبد المدعي في سبيل الحصول على تلك القرارات المشقة في السفر والمتابعة لمدة تزيد على (ثلاث) سنوات، كما يدل على ذلك تذاكر المراجعة بين الرياض وشرطة منطقة عسير التي قدمها المدعي والتي كانت من تاريخ ١٤/ ٦/ ١٤٢٦هـ حتى تاريخه، وحيث اضطر بسبب ذلك إلى رفع الدعوى والمطالبة أمام القضاء، ولما كان ذلك بسبب تراخي المدعى عليها عن إعطاء المدعي ما طلبه من قرارات دون سبب وجيه، وحيث سبب ذلك أضرارًا للمدعي تمثلت في السفر والمراجعة طيلة تلك المدة، وحيث إن مناط الحكم بالتعويض هو قيام خطأ من جانب المدعى عليها وأن يحيق بصاحب الشأن ضرر، وأن تقوم علاقة السببية بين الخطأ والضرر، وحيث ثبت قيام الخطأ من قبل المدعى عليها، وحيث سبب ذلك ضررًا للمدعي تمثل في السفر من الرياض إلى منطقة عسير عدة مرات ومراجعة الأمن العام لمدة (ثلاث) سنوات، فإن الدائرة تنتهي إلى تعويضه عن ذلك بمبلغ وقدره (خمسة عشر) ألف ريال، واستبعاد ما طلبه المدعي من مبالغ للمبالغة فيه»[1]. وأما بالنسبة للمطالبة بالتعويض عن القرارات المنعدمة، فإنها تعامل معاملة الأعمال المادية تأسيسًا على أنَّ القرار المنعدم لا يعد قرارًا بالمعنى القانوني، وإنما عمل مادي.

(١) حكم محكمة الاستئناف رقم (٣٧٠/ إس/ ٦ لعام ١٤٣٠هـ) بتاريخ ٦/ ٣/ ١٤٣٠هـ الصادر بشأن الحكم الابتدائي رقم (٢٠٠/ د/ ف/ ١٥ لعام ١٤٢٩هـ) في القضية رقم (٦٢٦٨/ ١/ ق لعام ١٤٢٨هـ).

المبحث الثالث

مفهوم بداية نشوء الحق
في الدعاوى المتعلقة بدعاوى العقود الإدارية

المبحث الثالث

مفهوم بداية نشوء الحق
في الدعاوى المتعلقة بدعاوى العقود الإدارية

من المعلوم أن العقد الإداري كالعقد المدني، ينشأ بالتقاء إرادتين أو بتطابق الإيجاب مع القبول لإحداث أثر يرتبه القانون، ويرتب العقد آثاره القانونية بوصول موافقة الجهة الإدارية المختصة على إبرام العقد إلى الطرف الآخر في العقد. والعقد الإداري ينتهي نهايةً طبيعية بتنفيذه من قبل المتعاقد مع جهة الإدارة، أو بانتهاء مدته، وذلك بالنسبة للعقود التي تعتبر المدة الزمنية أمرًا جوهريًّا فيها كعقود الإيجار، أو عقود التوظيف، أو عقود امتياز المرافق العامة، إلا أنه قد يطرأ على تنفيذ العقد ظروف تجعله لا ينتهي نهايةً طبيعية بانتهاء تنفيذه، ويمكن إيجاز هذه الحالات وفقًا لما تضمنه نظام المنافسات والمشتريات الحكومية الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/ ١٢٨) وتاريخ ١٣/ ١١/ ١٤٤٠هـ في الآتي:

١. **إنهاء العقد وجوبيًا من قبل جهة الإدارة المتعاقدة**، بناءً على الفقرة (١) من المادة السادسة والسبعين من نظام المنافسات والمشتريات الحكومية، والتي تُوجب على الجهة الحكومية إنهاء العقد في عدد من الحالات، هي:

(أ) إذا تبين أن المتعاقد معه قد شرع -بنفسه أو بوساطة غيره بطريق مباشر أو غير مباشر- في رشوة أحد موظفي الجهات الخاضعة لأحكام النظام، أو حصل على العقد عن طريق الرشوة أو الغش أو التحايل أو التزوير أو التلاعب أو مارس أيًّا من ذلك أثناء تنفيذه للعقد.

(ب) إذا أفلس المتعاقد معه، أو طلب إشهار إفلاسه، أو ثبت إعساره، أو صدر أمر بوضعه تحت الحراسة، أو كان شركة وجرى حلها أو تصفيتها.

(ج) إذا تنازل المتعاقد معه عن العقد دون موافقة مكتوبة من الجهة الحكومية والوزارة.

٢. **إنهاء العقد جوازيًّا من قبل جهة الإدارة المتعاقدة**، بناءً على الفقرة (٢) من المادة السادسة والسبعين من نظام المنافسات والمشتريات الحكومية، والتي أجازت للجهة الحكومية إنهاء العقد في عددٍ من الحالات، هي:

(أ) إذا تأخر المتعاقد معه عن البدء في العمل، أو تباطأ في تنفيذه، أو أخلّ بأي شرط من شروط العقد ولم يصحح أوضاعه خلال (خمسة عشر) يومًا من تاريخ إبلاغه كتابةً بذلك.

(ب) إذا توفي المتعاقد معه، وفي هذه الحالة يُنهى العقد وتُسوَّى المستحقات وتُعاد الضمانات، وللجهة الحكومية الاستمرار في التعاقد مع الورثة -بعد موافقتهم- على أن يتوافر لديهم المؤهلات الفنية والضمانات اللازمة لإكمال تنفيذ العقد.

(ج) إذا تعاقد المتعاقد معه لتنفيذ العقد من الباطن دون موافقة مكتوبة من الجهة الحكومية.

٣. **إنهاء العقد للمصلحة العامة من قبل جهة الإدارة المتعاقدة**، بناءً على المادة السابعة والسبعين من نظام المنافسات والمشتريات الحكومية، حيث قضت بأن للجهة الإدارية المتعاقدة إنهاء العقد إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك، أو إذا تم الاتفاق على الإنهاء مع المتعاقد معه وذلك بعد موافقة وزارة المالية، وفقًا للشروط والإجراءات التي توضحها اللائحة. وبينت المادة الثانية والثلاثون بعد المائة من اللائحة التنفيذية لنظام المنافسات والمشتريات الحكومية الصادرة بقرار وزير المالية رقم (٣٤٧٩) وتاريخ ١١/ ٨/ ١٤٤١هـ بأنه لا يُعد من دواعي المصلحة العامة إنهاء الجهة الحكومية للعقد لرغبتها فقط في تنفيذ الأعمال بنفسها أو بواسطة متعاقد آخر. وفي حالة إنهاء العقد لدواعي المصلحة العامة،

تلتزم الجهة بإبلاغ المتعاقد بذلك، ولا يعد الإنهاء نافذًا في هذه الحالة إلا بعد مُضي (ثلاثين) يومًا من تاريخ الإبلاغ.

٤. **إنهاء العقد بالاتفاق بين الجهة المتعاقدة والمتعاقد**، بناءً على المادة السابعة والسبعين من النظام، والتي تجيز للجهة الحكومية إنهاء العقد إذا تم الاتفاق على الإنهاء مع المتعاقد معه، وذلك بعد موافقة وزارة المالية، وفقًا للشروط والإجراءات التي توضحها اللائحة التنفيذية للنظام، وبينت اللائحة التنفيذية الحالات، وهي:

(١) إذا تأخرت الجهة الحكومية في تسليم موقع العمل للمقاول مدة تزيد على المدة المحددة في الفقرة (٢) من المادة (التاسعة والخمسين) من النظام[١]، وبعد إبلاغ المتعاقد للجهة الحكومية بذلك، ومُضي (ثلاثين) يومًا من تاريخ الإبلاغ دون قيامها بتسليم الموقع أو اتخاذ أي إجراءات مقبولة في سبيل ذلك. ولا يُعد عدم تمكن الجهة الحكومية من تسليم أجزاء من الموقع مما ينطبق عليه حكم هذه المادة ما دام بإمكان المقاول العمل في الأجزاء الأخرى.

(٢) إذا استمرت الجهة الحكومية في إيقاف كامل الأعمال لأسباب لا علاقة للمتعاقد بها مدة تتجاوز (مائة وثمانين) يومًا من تاريخ خطاب الأمر بإيقاف الأعمال، وبعد إبلاغ المتعاقد للجهة الحكومية لتمكينه من استئناف الأعمال، ومُضي (ثلاثين) يومًا من تاريخ الإبلاغ دون قيامها بتمكين المتعاقد من استئناف الأعمال أو اتخاذ أي إجراءات مقبولة في سبيل ذلك.

(٣) إذا أصبح تنفيذ الأعمال مستحيلًا لوجود قوة قاهرة.

---

(١) تنص الفقرة (٢) من المادة التاسعة والخمسين من نظام المنافسات والمشتريات الحكومية على «يُمكّن المتعاقد معه في عقود الإنشاءات العامة من البدء في تنفيذ العقد خلال (ستين) يومًا من تاريخ إبلاغه بقرار الترسية، ما لم تنص وثائق المنافسة على غير ذلك».

٥. فسخ العقد بحكم قضائي من قبل محاكم ديوان المظالم، بناءً على دعوى يقدمها المتعاقد مع جهة الإدارة، نظرًا لأنها لم تف بالتزاماتها التعاقدية؛ مما ترتب عليه أضرار جسيمة لا يمكن معها أن يستمر بتنفيذ العقد المبرم مع جهة الإدارة.

ففي أحد أحكام الديوان والتي طالب فيها ممثل المدعية الحكم بفسخ العقد المبرم بين المدعية والمدعى عليها لإنشاء مبنى التقنية للمدعى عليها والإفراج عن الضمان النهائي، بحجة أن المدعى عليها قد خالفت في التزاماتها بما يضر بالمدعية ضررًا جسيمًا، إذ قامت بإصدار قرار بإيقاف العمل في المشروع، فأصدر الديوان حكمه بفسخ العقد المبرم بين المدعية والمدعى عليها، وإلزام المدعى عليها بالإفراج عن الضمان النهائي المقدم من المدعية، وورد في تسبيب الحكم ما يأتي: «ولما كان العقد وفقًا للتعريف الغالب هو توافق إرادتين على إحداث أثر قانوني، سواء كان هذا الأثر هو إنشاء التزام أو نقله أو تعديله أو إلغاؤه، وهذا التعريف يصدق على العقود الإدارية، وبما أن العقود قائمة على التزامات من كلا الطرفين، وأن المدعى عليها قد خالفت في التزاماتها بما يضر بالمدعية ضررًا جسيمًا، إذ قامت بإصدار قرار بالإيقاف إلى أجل غير محدد، وبررت ذلك بعدم توافر المبالغ المالية، مما يرتب أضرارًا بالغة للمدعية. ولما كانت المدعية لا تملك حق فسخ العقد من تلقاء نفسها، وإنما عليها اللجوء إلى القضاء لتحقيق ذلك، وقد تقدم ممثل المدعية بطلبه بناءً على ما ذكره، فإن الدائرة تنتهي إلى الحكم بفسخ العقد المبرم بين المدعية والمدعى عليها بإنشاء المبنى. ولما كان فسخ العقد يترتب عليه إنهاء الرابطة العقدية بين طرفي العقد، وأن المدعى عليها لم تبين أي إخلال من المدعية بالتزاماتها نحو العقد محل الدعوى، الأمر الذي تنتهي معه الدائرة إلى الإفراج عن الضمان النهائي المقدم من المدعية للمدعى عليها»[(١)].

(١) حكم الدائرة الإدارية الثالثة بالمحكمة الإدارية بجازان في الدعوى الإدارية رقم (٩٧٤/ ١١/ ق لعام ١٤٣٨هـ) الصادر بتاريخ ٣٠/ ٣/ ١٤٣٩هـ، والمؤيد من الدائرة الإدارية الثانية =

والسؤال الذي يجب الإجابة عليه هنا هو: متى ينشأ أو يبدأ احتساب الحق في المطالبة في الدعاوى المنصوص عليها في الفقرة (٦) من المادة الثامنة من نظام المرافعات أمام ديوان المظالم المتعلقة بدعاوى العقود الإدارية، أخذًا بعين الاعتبار حالات انتهاء العقد النهاية الطبيعية وحالات انتهاء العقد نهاية غير طبيعية؟

وبالنظر إلى قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم (١٩٠) وتاريخ ١٦/ ١١/ ١٤٠٩هـ، ونظام المرافعات أمام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/ ٣) وتاريخ ٢٢/ ١/ ١٤٣٥هـ، ولائحته التنفيذية الصادرة بقرار مجلس القضاء الإداري رقم (١٢٧) وتاريخ ٢٦/ ١٢/ ١٤٣٥هـ، يتبين أنها جميعًا لم تتضمن توضيحًا للتاريخ الذي يبدأ فيه نشوء الحق في المطالبة بالنسبة للدعاوى المتعلقة بالعقود الإدارية.

وبتأمل الموضوع، ومن منطلق أن العقد يعتبر هو منشأ العلاقة القانونية بين طرفيه، وباعتبار أنه يعتبر وحدة متكاملة، يمكن القول معه بأن الحق في المطالبة المنصوص عليه في الفقرة (٦) من المادة الثامنة من نظام المرافعات أمام ديوان المظالم فيما يتعلق بدعاوى العقود الإدارية ينشأ أو يبدأ احتسابه من تاريخ انتهاء العقد النهاية الطبيعية، وذلك باعتبار أن الحقوق النهائية لطرفي العقد لا تظهر بشكل واضح ونهائي إلا عند نهاية العقد النهاية الطبيعية بتسليم المشروع منفذًا وفقًا لشروط العقد ووثائقه.

وهذا التوجه أكده ديوان المظالم في الكثير من أحكامه. ففي أحد أحكام ديوان المظالم والذي يطالب فيه المدعي بإلزام المدعى عليها الجهة الإدارية المتعاقدة معه بصرفه

= بمحكمة الاستئناف الإدارية بمنطقة عسير رقم (١٥٢٧/ ق لعام ١٤٣٩هـ) الصادر بتاريخ ١٩/ ٣/ ١٤٤٠هـ. (حكم غير منشور). وانظر حكماً آخر مماثلاً: حكم الدائرة الإدارية الثالثة بالمحكمة الإدارية بجازان في الدعوى الإدارية رقم (٩٧٣/ ١١/ ق لعام ١٤٣٨هـ) الصادر بتاريخ ١٧/ ٧/ ١٤٣٩هـ، والمؤيد من الدائرة الإدارية الثانية بمحكمة الاستئناف الإدارية بمنطقة عسير رقم (٥٢١١/ ق لعام ١٤٣٩هـ) الصادر بتاريخ ١٦/ ٥/ ١٤٤٠هـ. (حكم غير منشور).

المستخلصات الشهرية، والتعويض عن التأخر في صرف المستخلصات النهائية، وصرف قيمة قطع الغيار المستعاضة، وإلغاء جميع الغرامات المحتسبة في شهادة الإنجاز نظرًا لعدم التزام الجهة الإدارية بالعقد، وإلزام المدعى عليها بتحمل تكاليف غرامات تجديد إقامات العاملين بالمشروع، والإفراج الجزئي عن الضمان النهائي حسب المدة المنقضية من العقد، وقد جاء في هذا الحكم: «لذا فإن المحاكم الإدارية تختص ولائيًا بنظر الدعوى بناء على المادة (١٣/ د) من نظام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/ ٧٨) وتاريخ ١٤٢٨/٩/١٩هـ والتي نصت على أن: تختص المحاكم الإدارية بالفصل في الآتي: د - الدعاوى المتعلقة بالعقود التي تكون جهة الإدارة طرفًا فيها، كما تدخل هذه الدعوى في اختصاص المحكمة مكانيًا: ذلك أن المدعى عليها تقع في نطاق اختصاص المحكمة الإدارية بمنطقة الرياض، وعن قبول الدعوى ولما كان الثابت من الأوراق أن العقد محل الدعوى لا زال قيد التنفيذ، وأن ينتهي بتاريخ ٢٣/ ٠٥/ ٢٠٢١م الموافق لتاريخ ١١/ ١٠/ ١٤٤٢هـ،،بالتالي فإنه من غير الممكن حصر الأعمال التي قامت بها مؤسسة المدعي والأضرار التي لحقت بها وتحديدها، إذ يلزم لمعرفة ذلك الانتهاء الفعلي من تنفيذ العقد، واستقرار المراكز القانونية للطرفين، ومتى تبين الانتهاء من تنفيذ العقد جاز المدعي - إن شاء - التقدم للمحكمة بدعواه، أما والحال ما ذكر فإن الدعوى تعتبر قد رفعت قبل أوانها»[(١)].

وفي أحد حكم آخر للديوان يتعلق بعقد أشغال عامة، جاء فيه: «وحيث إن المدعي تقدم بهذه الدعوى بتاريخ ٢٥/ ٧/ ١٤١٧هـ قبل مرور خمس سنوات من انتهاء الرابطة العقدية بين الطرفين فتكون الدعوى مقبولة شكلًا»[(٢)].

---

(١) حكم الدائرة الإدارية التاسعة بالمحكمة الإدارية بالرياض في الدعوى الإدارية رقم (١٩٩١٠) لعام ١٤٤١هـ الصادر بتاريخ ٢/ ١١/ ١٤٤١هـ، (حكم غير منشور).

(٢) الحكم الابتدائي رقم (١٧/ د/ إ/ ٥ لعام ١٤٢٧هـ) في القضية الابتدائية رقم (١٠٩٨/ ١/ ق لعام ١٤١٧هـ)، المؤيد بحكم هيئة التدقيق رقم (٣٣٥/ ت/ ١ لعام ١٤٢٧هـ) الصادر بتاريخ ١٦/ ٥/ ١٤٢٧هـ. مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية، ص ص ٢٢٩٨-٢٣٢١.

وفي حكم آخر لديوان المظالم يتعلق بمطالبة المدعية إعفاءها من غرامة التأخير وتكاليف إشراف في عقد أشغال عامة تأسيسًا على حرب الخليج باعتبارها ظرفًا طارئًا أثَّر على العقد، جاء فيه: «أما من حيث الشكل، فإن حق المدعي برفع الدعوى نشأ من تاريخ بدء الجهة المدعى عليها بحسم الغرامة وتكاليف الإشراف، ولكنه لا يتحقق حق المدعي برفع الدعوى إلا بعد انتهاء أعمال المشروع وتسليمه ابتدائيًا، وبعد معرفة مقدار الغرامة وتحديد تكاليف الإشراف مدة التأخير. وحيث إن المدعى عليها استلمت الأعمال ابتدائيًّا بتاريخ ٢٩/ ٥/ ١٤١٣هـ، فإن حق المدعية برفع الدعوى يتحقق اعتبارًا من هذا التاريخ ولمدة خمس سنوات، وقد رفعت المدعية دعواها أمام ديوان المظالم بتاريخ ٢٤/ ١/ ١٤١٤هـ، وبذلك تكون رفعت دعواها أمام ديوان المظالم وفقًا لنص المادة الرابعة من قواعد المرافعات أمام ديوان المظالم التي نصَّت على ما يلي: (إنه فيما لم يرد به نصٌّ خاص، لا تُسمع الدعاوى المنصوص عليها في الفقرتين (جـ، د) من المادة الثامنة من نظَام ديوان المظالم بعد مُضي خمس سنوات من تاريخ نشوء الحق المدعى به ما لم يكن ثمة عذر شرعي حال دون رفع الدعوى يثبت لدى الدائرة المختصة بالديوان)»[(١)].

إلا أنه -خروجًا من هذا الأصل العام المتمثل بأن الحق في المطالبة بدعاوى العقود الإدارية ينشأ أو يبدأ احتسابه من تاريخ انتهاء العقد النهاية الطبيعية- نجد أن ديوان المظالم قبل النظر في بعض الدعاوى حتى قبل انتهاء العقد النهاية الطبيعية، وفي حالات أخرى قبلها بعد انتهاء الرابطة التعاقدية النهاية الطبيعية، ورد في أحد أحكامه والذي يتعلق بقيام الجهة الإدارية (المدعى عليها) بحسم مبلغ من المبلغ المتفق عليه على المدعية في عقد تشغيل مستشفى بعد انتهاء العقد، ما نصُّه: «وحيث إن المبلغ قد حسم على

(١) الحكم الابتدائي رقم (٩/ د/ إ/ ٣ لعام ١٤١٧هـ) في القضية الابتدائية رقم (١٣٧/ ١/ ق لعام ١٤١٤هـ)، المؤيد بحكم هيئة التدقيق رقم (١٩٩/ ت/ ١ لعام ١٤١٧هـ) الصادر بتاريخ ٥/ ٨/ ١٤١٧ هـ. مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية، ص ص ٢٠٤-٢٢٨.

المدعية في ١٨/ ١٠/ ١٤٢٩هـ كما أفاد بذلك وكيل المدعية في مذكرته، كما قد ورد في خطاب مدير عام الشؤون المالية أنه تم قيد المبلغ المذكور عهدة تحت التحصيل بالتسوية رقم (٢٢٢)، بتاريخ ٢٩/ ٤/ ١٤٢٩هـ، وبذا يكون الحق المدعى به قد نشأ من حيث حسم المبلغ، وحيث أقيمت هذه الدعوى أمام الديوان بتاريخ ٢٦/ ٧/ ١٤٣٠هـ، فتكون قد أقيمت خلال الأجل المحدد لسماعها، وفقًا لنص المادة الرابعة من قواعد المرافعات أمام الديوان، ولا عبرة في نشوء الحق بكون العقد قد انتهى قبل هذه المدة - كما تدفع بذلك المدعى عليها»[(١)].

ومن ناحية أخرى، فقد ينشأ الحق في المطالبة في دعاوى العقود الإدارية قبل نهاية العقد النهاية الطبيعية، ومن ذلك نهاية العقد باتفاق طرفيه، أو لحدوث قوة قاهرة توقف تنفيذ العقد، أو لأن الجهة الإدارية قامت بفسخ العقد نتيجة لخطأ المتعاقد معها أو لتحقق أيٍ من حالات إنهاء الوجوبية المنصوص عليها في الفقرة (٢) من المادة السادسة والسبعين من نظام المنافسات والمشتريات الحكومية، أو أن العقد تم إنهاؤه للمصلحة العامة. فإن الحق في المطالبة في كل هذه الحالات يبدأ من تحقق أيٍّ منها.

ففي أحد أحكام ديوان المظالم والذي يتعلق بمطالبة المدعية تمديد العقد المبرم مع الجهة الإدارية لاستئجار أرض لإقامة مطاعم ومنتزهات، جاء فيه: «وأما عن قبول الدعوى، فبما أن المدعي تعاقد مع المدعى عليها بموجب العقد الذي ينتهي بتاريخ ٢٧/ ٥/ ١٤٢٧هـ وطلب المدعى عليها تمديد العقد بتاريخ ١٠/ ١١/ ١٤٢٦هـ، وتقدم بدعواه إلى هذه المحكمة بتاريخ ٢١/ ١٢/ ١٤٢٦هـ، فإن الدعوى تكون مقبولة لإقامتها

(١) الحكم الابتدائي رقم (١٨٣/ د/ ١٨ لعام ١٤٣١هـ) في القضية الابتدائية رقم (١٥٤٩/ ٤/ ق لعام ١٤٣٠هـ)، المؤيد بحكم الاستئناف رقم (١٠٥/ إس لعام ١٤٣٢هـ) الصادر بتاريخ ١٧/ ٤/ ١٤٣٢هـ في قضية الاستئناف رقم (٧٠١/ ق لعام ١٤٣٢هـ). مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية، ص ص ١٠٩٥-١١٠١.

خلال المدة النظامية المنصوص عليها في الفقرة (السادسة) من المادة (الثامنة) من نظام المرافعات أمام ديوان المظالم، حيث تنص على أنه: (فيما لم يرد به نصٌّ خاص، لا تسمع الدعاوى المنصوص عليها في الفقرتين (ج، د) من المادة الثالثة عشرة من نظام ديوان المظالم بعد مُضي عشر سنوات من تاريخ نشوء الحق المدعى به)»[(١)].

وفي حكم آخر يتعلق بمطالبة المدعي إلزام المدعى عليها بإتمام عقد بيع أرض تقع في حرم السكة الحديدية، جاء فيه: «وعن القبول الشكلي؛ فإن المدعى عليها خاطبت مؤسسة المدعي باعتذارها عن إمكانية استكمال إجراءات البيع للأرض بخطابها رقم (٩٢٢٠/ ٣٣) وتاريخ ٢٣/ ١٠/ ١٤٣٣هـ، وهو تاريخ نشوء الحق، ثم رفع المدعي دعواه بتاريخ ٢٠/ ١٢/ ١٤٣٣هـ مما تكون معه الدعوى مقبولة شكلًا»[(٢)].

وفي حكم آخر يتعلق بمطالبة المدعي إلزام المدعى عليها بإمضاء عقد إيجار أرض حتى نهايته جاء فيه: «وأما عن القبول الشكلي؛ وبما أن الثابت أن نشوء الحق للمدعية في إقامة الدعوى كان اعتبارًا من تاريخ تبليغها بإخطار المدعى عليها رقم (١٦/ ٦/ ٥٧٧٦) وتاريخ ٤/ ٣/ ١٤٣٧هـ المتضمن عدم رغبة المدعى عليها في تجديد العقد المبرم مع المدعية، ولما أن وكيل المدعية تقدم بدعوى موكلته في ١٨/ ٥/ ١٤٣٨هـ بعد تظلُّم موكلته للمدعى عليها بتاريخ ١٢/ ٣/ ١٤٣٨هـ دون جدوى، وحيث نصت الفقرة (السادسة) من المادة (الثامنة) من نظام المرافعات أمام ديوان المظالم على أنه: (فيما لم يرد به نصٌّ خاص، لا تسمع الدعاوى المنصوص عليها في الفقرتين (ج، د) من المادة الثالثة عشرة

(١) رقم القضية في المحكمة الإدارية (٢٦٤٥/ ١١/ ق لعام ١٤٣٦هـ)، ورقم القضية في محكمة الاستئناف الإدارية (٢٢٨٤/ ق لعام ١٤٣٨هـ) وتاريخ الجلسة ٢٥/ ٨/ ١٤٣٨هـ. مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية، ص ص ٣٠٧-٣١٥.

(٢) رقم القضية في المحكمة الإدارية (٨٦١٥/ ٣/ ق لعام ١٤٣٣هـ)، ورقم القضية في محكمة الاستئناف الإدارية (٢٣٢/ ق لعام ١٤٣٩هـ) وتاريخ الجلسة ١٩/ ٢/ ١٤٣٩هـ. مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية، ص ص ٤٠-٤٩.

من نظام ديوان المظالم بعد مُضي عشر سنوات من تاريخ نشوء الحق المدعى به)؛ الأمر الذي تنتهي معه الدائرة إلى أن الدعوى رفعت خلال الأجل النظامي المقرر لها، وتنتهي معه الدائرة إلى قبولها شكلًا»[1].

كما أن الحق في المطالبة في دعاوى العقود الإدارية قد ينشأ قبل نهاية العقد النهاية الطبيعية، ومن ذلك تصرف الجهة الإدارية المتعاقدة تصرفًا لا يتوافق مع العقد المبرم مع المتعاقد معها، مما يجعل المتعاقد في وضع لا يمكنه معه الاستمرار في تنفيذ العقد، الأمر الذي يجعله يتقدم لديوان المظالم للمطالبة بفسخ العقد المبرم معه.

فقد جاء في أحد أحكام ديوان المظالم: «لما كان ما يطلبه ممثل المدعية في الدعوى الماثلة هو الحكم بفسخ العقد المبرم بين المدعية والمدعى عليها والإفراج عن الضمان النهائي، فإن الدعوى وفقًا لتكييفها النظامي تعد من الدعاوى المتعلقة بالعقود التي تكون جهة الإدارة طرفًا فيها، والتي تختص المحاكم الإدارية بنظرها وفقًا للفقرة (د) من المادة الثالثة عشرة من نظام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/ ٧٨) وتاريخ ١٤٢٨/٩/١٩هـ، كما أنها تدخل في اختصاص المحكمة المكاني وفقًا لأحكام المادة الثانية من نظام المرافعات أمام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/ ٣) وتاريخ ١٤٣٥/١/٢٢هـ، والدائرة النوعي بحسب قرار رئيس مجلس القضاء الإداري رقم (٤٤) لعام ١٤٣٦هـ المنظم لذلك. وعن سماع الدعوى: فبما أن العقد -محل الدعوى- أبرم بتاريخ: ١٤٣٦/٥/٢٨هـ، وقد صدر قرار إيقاف من المدعى عليها بتاريخ: ١٤٣٨/١/١١هـ، وقد تقدم ممثل المدعية للمحكمة بتاريخ: ١٤٣٨/١١/٢٨هـ، لذا فإن الدائرة تخلص إلى الحكم بسماع الدعوى. وعن موضوع الدعوى: ولما كان ممثل المدعية

(١) رقم القضية في المحكمة الإدارية (٥٦٨٦/ ٣/ ق لعام ١٤٣٨هـ)، ورقم القضية في محكمة الاستئناف الإدارية (١٩٥٤/ ق لعام ١٤٣٩هـ) وتاريخ الجلسة ١٤٣٩/١١/١٠هـ. مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية، ص ص ٤٥٤-٤٦٨.

يطلب فسخ العقد المبرم بينها وبين المدعى عليها بإنشاء مبنى التقنية للبنين بمحافظة بيش، والإفراج عن الضمان النهائي المقدم للمدعى عليها. ولما كان العقد وفقًا للتعريف الغالب: هو توافق إرادتين على إحداث أثر قانوني، سواء كان هذا الأثر هو إنشاء التزام أو نقله أو تعديله أو إلغاؤه، وهذا التعريف يصدق على العقود الإدارية، وبما أن العقود قائمة على التزامات من كلا الطرفين، وأن المدعى عليها قد خالفت في التزاماتها بما يضر بالمدعية ضررًا جسيمًا، إذ قامت بإصدار قرار بالإيقاف إلى أجل غير محدد، وبررت ذلك بعدم توافر المبالغ المالية، مما يرتب أضرارًا بالغة للمدعية، ولما كانت المدعية لا تملك حق فسخ العقد من تلقاء نفسها، وإنما عليها اللجوء إلى القضاء لتحقيق ذلك، وقد تقدم ممثل المدعية بطلبه بناءً على ما ذكره؛ فإن الدائرة تنتهي إلى الحكم بفسخ العقد المبرم بين المدعية والمدعى عليها بإنشاء مبنى الكلية التقنية بمحافظة بيش، ولما كان فسخ العقد يترتب عليه إنهاء الرابطة العقدية بين طرفي العقد، وأن المدعى عليها لم تبين أي إخلال من المدعية بالتزاماتها نحو العقد محل الدعوى الأمر الذي تنتهي معه الدائرة إلى الإفراج عن الضمان النهائي المقدم من المدعية للمدعى عليها»[1].

وفي حكم آخر جاء فيه: «بما أن المدعية تهدف من هذه الدعوى إلى الحكم بفسخ العقد المبرم بين المدعية والمدعى عليها والإفراج عن الضمان النهائي، وعليه فإن نظر هذه الدعوى والفصل فيها داخل ضمن الاختصاص الولائي للمحاكم الإدارية استنادًا للمادة (١٣/ د) من نظام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/ ٧٨) وتاريخ ١٩/ ٩/ ١٤٢٨هـ، كما أنها من اختصاص الدائرة مكانيًّا استنادًا للمادة الثانية من نظام المرافعات أمام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/ ٣) وتاريخ ٢٢/ ١/ ١٤٣٥هـ ومحالة للدائرة وفقًا لقرار رئيس مجلس القضاء الإداري رقم (٤٤) لعام ١٤٣٦هـ. وعن

(١) الحكم في الدعوى الإدارية رقم (٢٢/٩٧٤/ق لعام ١٤٣٨هـ) الصادر بتاريخ ٣٠/ ٣/ ١٤٣٩هـ، المؤيد بحكم محكمة الاستئناف رقم (١٥٢٧/ ق لعام ١٤٣٩هـ) الصادر بتاريخ ١٩/ ٣/ ١٤٤٠هـ. (حكم غير منشور).

سماع الدعوى: فبما أن العقد -محل الدعوى - أبرم بتاريخ: ٢٨/ ٥/ ١٤٣٦هـ، وقد صدر قرار إيقاف من المدعى عليها بتاريخ ٢١/ ١١/ ١٤٣٧هـ، وقد تقدم ممثل المدعية للمحكمة بتاريخ: ٢٨/ ١١/ ١٤٣٨هـ، لذا فإن الدائرة تخلص إلى الحكم بسماع الدعوى لتقديمها في الأجل المحدد نظامًا وذلك وفقًا للفقرة (السادسة) من المادة (الثامنة) من نظام المرافعات أمام ديوان المظالم المشار إليه آنفًا؛ إذ نصت على التالي: (فيما لم يرد به نصٌّ خاص، لا تسمع الدعاوى المنصوص عليها في الفقرتين (ج، د) من المادة (الثالثة عشرة) من نظام ديوان المظالم بعد مُضي عشر سنوات من تاريخ نشوء الحق المدعى به، ما لم يقر المدعى عليه بالحق أو يتقدم المدعي بعذر تقبله المحكمة المختصة). أما عن موضوع الدعوى: فلما كان وكيل المدعية يطلب فسخ العقد رقم (٤٨٠٨٥١/ ع) بتاريخ ٢٨/ ٥/ ١٤٣٦هـ المبرم بين موكلته وبين المدعى عليها بإنشاء مبنى الكلية التقنية للبنين بمحافظة أبو عريش، والإفراج عن الضمان النهائي المقدم من المدعى عليها، ولما كان العقد وفقًا للتعريف الغالب: هو توافق إرادتين على إحداث أثر قانوني، سواء كان هذا الأثر هو إنشاء التزام أو نقله أو تعديله أو إلغاؤه، وهذا التعريف بشدة على العقود الإدارية، وبما أن العقود قائمة على التزامات من كلا الطرفين، وبما أن المدعى عليها قد خالفت في التزاماتها بما يضر بالمدعية ضررًا جسيمًا، إذ قامت بإصدار قرار بالإيقاف إلى أجل غير محدد، وبررت ذلك بعدم توافر المبالغ المالية، مما يرتب أضرارًا بالغة للمدعية، ولما كانت المدعية لا تملك حق فسخ العقد من تلقاء نفسها، وإنما عليها اللجوء إلى القضاء لتحقيق ذلك، وقد تقدم وكيل المدعية بطلبه بناءً على ما ذكره، فإن الدائرة تنتهي إلى الحكم بفسخ العقد المبرم بين المدعية والمدعى عليها بإنشاء مبنى الكلية التقنية بمحافظة أبو عريش من تاريخ قيد الدعوى في ٢٨/ ١١/ ١٤٣٨هـ، ولما كان فسخ العقد يترتب عليه إنهاء الرابطة العقدية بين طرفي العقد، وأن المدعى عليها لم تبين أي إخلال من المدعية بالتزاماتها نحو العقد - محل الدعوى الأمر الذي تنتهي معه الدائرة إلى الإفراج عن الضمان النهائي المقدم من المدعية للمدعى عليها، ولا ينال من ذلك ما دفعت به المدعى عليها من نصوص تستند

إليها في أن لها حتى إيقاف العقد محل الدعوى لحين إعادة تكاليف المشروع محل الدعوى؛ وذلك لكون الشريعة الإسلامية جاءت برفع الضرر وعدم توفر تكاليف مالية للمشروع وإيقاف المدعي لفترة غير معلومة فيه ضرر للمدعي، كما أنه من المقرر فقهًا أن الضرر يزال وقد قال صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ: (لا ضرر ولا ضرار)؛ مما تنتهي معه الدائرة إلى ما تم ذكره سابقًا من الحكم بفسخ العقد المبرم بين المدعية والمدعى عليها من تاريخ قيد الدعوى في ٢٨/ ١١/ ١٤٣٨هـ والإفراج عن الضمان النهائي وهو ما تحكم به»[(١)].

ويثور تساؤل بشأن بداية نشوء حق المتعاقد مع جهة الإدارة في حالة سحب العمل منه: فهل ينشأ حقه في رفع الدعوى من تاريخ سحب العمل منه، أم من تاريخ انتهاء تنفيذ العقد على حسابه أو من قبل الجهة الإدارية المتعاقدة؟

ولقد تبين أن ديوان المظالم تطرق لهذه المسألة في أحد أحكامه والذي يتعلق بعقد أشغال عامة، حيث جاء فيه: «وحيث نصت المادة (الثامنة/ ٦) من نظام المرافعات أمام ديوان المظالم على: (فيما لم يرد به نصٌّ خاص، لا تسمع الدعاوى المنصوص عليها في الفقرتين (ج، د) من المادة الثالثة عشرة من نظام ديوان المظالم بعد مُضي عشر سنوات من تاريخ نشوء الحق المدعى به)، وكان قيد هذه الدعوى بتاريخ ١/ ٥/ ١٤٣٩هـ، ولأن نشوء الحق المدعى به يبدأ من تاريخ صدور قرار سحب المشروع ومصادرة الضمان، أي إن المدعي قد تقدم بدعواه خلال الأجل النظامي المشار إليه أعلاه، وبالتالي تحكم الدائرة بقبول الدعوى شكلًا»[(٢)].

---

(١) الحكم في الدعوى الإدارية رقم(٩٧٣ لعام ١٤٣٨هـ) الصادر بتاريخ ١٧/ ٧/ ١٤٣٩هـ، المؤيد بحكم محكمة الاستئناف رقم (٤٢١١/ ق لعام ١٤٣٩هـ) الصادر بتاريخ ١٦/ ٥/ ١٤٤٠هـ. (حكم غير منشور).

(٢) حكم الدائرة الإدارية الثانية بالمحكمة الإدارية بالدمام الصادر بتاريخ ٢١/ ٦/ ١٤٤٠هـ في الدعوى الإدارية رقم (٦٩٩٨ لعام ١٤٣٩هـ)، المؤيد بحكم الدائرة الإدارية الثانية بمحكمة الاستئناف الإدارية بالمنطقة الشرقية رقم (٦٦٨٥ لعام ١٤٤٠هـ) الصادر بتاريخ ٢٨/ ٣/ ١٤٤١هـ في الدعوى الإدارية رقم (٦٩٩٨ لعام ١٤٣٩هـ).

وبالنظر إلى النتيجة التي تضمنها هذا الحكم، والمتمثلة باعتباره أن الحق في المطالبة في رفع الدعوى قد نشأ من تاريخ صدور قرار سحب العمل من المتعاقد، يتبين أنها نتيجة محل نظر ولا يمكن قبولها على إطلاقها. إذ يجب التفرقة بين حالتين: **الحالة الأولى**، والتي تتمثل في مطالبة المتعاقد إلغاء قرار سحب العمل، وفي هذه الحالة يمكن موافقة الدائرة فيما توصلت إليه من قبول الدعوى في الحكم السابق المشار إليه. **والحالة الثانية**، والتي تتمثل في حالة مطالبة المدعي بالتعويض عن الأضرار التي أصابته من قرار سحب العمل. ففي هذه الحالة يكون قبول الدعوى من تاريخ سحب العمل محل نظر. ففي حالة سحب العمل من المتعاقد فإن العقد يبقى قائمًا، ويبقى المتعاقد مسؤولًا عن تنفيذ العقد، والجهة الإدارية المتعاقدة تلتزم بالمواصفات والشروط المحددة في العقد. وإذا تم تنفيذ العمل المسحوب بمبلغ أعلى مما ورد في العقد يتحمل المتعاقد الفرق، وإذا كان بمبلغ أقل يدفع الفرق للمتعاقد.

وأما في حالة فسخ العقد فإن العلاقة التعاقدية بين الطرفين تُنهى وتصفى العملية العقدية بينهما، وينتهي العقد، والجهة الإدارية المتعاقدة غير ملزمة بالتقيد بالمواصفات والشروط المحددة في العقد. وإذا تم تنفيذ العمل محل الفسح بمبلغ أعلى مما ورد في العقد فإن المتعاقد لا يتحمل الفرق، وإذا كان التنفيذ بمبلغ أقل فإن الفرق لا يدفع له، إلا أنه يبقى مسؤولًا عن الأعمال التي نفذها وما قد ينشأ عنها من أخطاء. ولقد أكد الديوان في الكثير من أحكامه أنه لا يترتب على سحب العمل من المتعاقد انتهاء الرابطة التعاقدية، ومن ذلك ما ورد في أحد أحكام الديوان ما نصه: «وبما أن المدعية تهدف من إقامة الدعوى إلى إلزام المدعى عليها بصرف المستحقات المالية لقاء تنفيذ أعمال مشروع إنشاء مبنى مركز المعلومات التابع للمدعى عليها، وإلزامها بتمديد وقت تنفيذ العقد مدة مماثلة للمدة التي تم إيقاف تنفيذ المشروع، وإلزام المدعى عليها بدفع أتعاب التقاضي قدرها (٣٠٠,٠٠٠) ثلاثمائة ألف ريال، فإن الدعوى والحالة هذه تكون من اختصاص

المحاكم الإدارية وفقًا للمادة (١٣/ د) من نظام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/ ٧٨) وتاريخ ١٩/ ٩/ ١٤٢٨هـ، والتي نصَّت على أنَّ المحاكم الإدارية تختص بالفصل في الآتي: (د) الدعاوى المتعلقة بالعقود التي تكون جهة الإدارة طرفًا فيها باعتبار أن النزاع في عقد جهة الإدارة طرفًا فيه، كما أنها تدخل في اختصاص المحكمة المكاني استنادًا للمادة (٢) من نظام المرافعات أمام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/ ٣) وتاريخ ٢٢/ ١/ ١٤٣٥هـ، والدعوى المحالة وفق قواعد التوزيع الصادرة عن رئيس مجلس القضاء الإداري رقم (٧٩) لعام ١٤٤٠هـ. وعن قبول الدعوى شكلًا، وبما أن طلب المدعية في هذه الدعوى يتمثل في إلزام المدعى عليها بصرف المستحقات المالية لقاء تنفيذ أعمال مشروع إنشاء مبنى مركز المعلومات التابع للمدعى عليها، وإلزامها بتمديد وقت تنفيذ العقد مدة مماثلة للمدة التي تم إيقاف تنفيذ المشروع، وإلزام المدعى عليها بدفع أتعاب التقاضي قدرها (٣٠٠,٠٠٠) ثلاثمائة ألف ريال؛ وبما أن الثابت من أوراق الدعوى أن العقد محل الدعوى لم يتم فسخه أو إلغاؤه، بل تم سحبه من قبل المدعى عليها وتنفيذه على حساب المدعية، والذي ما زال تحت إجراءات ترسيته والبدء في تنفيذه من قبل مقاول آخر، وبما أن النظر في طلبات المدعية لا يصح في ظل الرابطة العقدية القائمة، وقبل تنفيذه تنفيذًا نهائيًّا، لذلك فإن الدائرة تنتهي إلى أن الدعوى بحالتها الراهنة سابقة لأوانها، وتحكم بعدم قبولها، وتشير الدائرة إلى أن هذا الحكم لا يمس الحق المدعى به، وأنه في حال تنفيذ المشروع محل الدعوى، فلها المطالبة بكافة الحقوق أمام هذه المحكمة ليقول القضاء فيها كلمته. وعليه حكمت الدائرة بعدم قبول الدعوى المقامة من شركة ... ضد فرع مؤسسة ...»[(١)].

(١) حكم الدائرة الإدارية السادسة بالمحكمة الإدارية بالرياض في الدعوى الإدارية رقم (١٧٨٤٥ لعام ١٤٤٠هـ) بتاريخ ٢٢/ ٣/ ١٤٤١هـ، والمؤيد بحكم الدائرة الإدارية السادسة بالمحكمة الإدارية بالرياض من محكمة الاستئناف الإدارية بالحكم رقم (٤٣٦٦ لعام ١٤٤١هـ) بجلسة ٢٢/ ٣/ ١٤٤١هـ.

الخاتمة

نتائج وتوصيات البحث

الخاتمة

نتائج وتوصيات البحث

من خلال هذا العرض والتحليل تبين أن كلًّا من قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم (١٩٠) وتاريخ ١٦/ ١١/ ١٤٠٩هـ، ونظام المرافعات أمام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/ ٣) وتاريخ ٢٢/ ١/ ١٤٣٥هـ، ولائحته التنفيذية الصادرة بقرار مجلس القضاء الإداري رقم (١٢٧) وتاريخ ٢٦/ ١٢/ ١٤٣٥هـ لم تتضمن توضيحًا للتاريخ الذي ينشأ فيه الحق المطالب به، سواء كان ذلك بالنسبة للدعاوى المتعلقة بالحقوق الوظيفية والتقاعد، أو للدعاوى المتعلقة بالتعويض ضد جهة الإدارة، أو للدعاوى المتعلقة بالعقود الإدارية؛ وبالتالي فإن تحديد بداية نشوء الحق المدعى به في تلك الأنواع من القضايا يتم إقراره من قبل الدوائر القضائية عند نظرها لتلك الدعاوى، ولا شك أن ترك الأمر للدوائر قد يترتب عليه اختلاف المبادئ التي تقرها الدوائر في القضايا المتماثلة، مما يخل بمبدأ المساواة بين الأشخاص متى ما تماثلت حقوقهم ومراكزهم القانونية، والذي يستمد أساسه من النظام الأساسي للحكم الصادر بالأمر الملكي رقم (أ/ ٩٠) وتاريخ ٢٧/ ٨/ ١٤١٢هـ، حيث ورد في المادة الثامنة منه ما نصُّه: «يقوم الحكم في المملكة العربية السعودية على أساس العدل، والشورى، والمساواة، وفق الشريعة الإسلامية».

لذا؛ فإنه من الأهمية تضمين اللائحة التنفيذية لنظام المرافعات أمام ديوان المظالم الصادرة بقرار مجلس القضاء الإداري رقم (١٢٧) وتاريخ ٢٦/ ١٢/ ١٤٣٥هـ، أحكامًا محددة توضح بداية نشوء الحق المدعى به سواء في الدعاوى المتعلقة بالحقوق الوظيفية والتقاعد، أو في دعاوى التعويض المرفوعة ضد جهة الإدارة، أو في دعاوى العقود الإدارية، على أن يراعى عند وضع تلك الأحكام ما يأتي:

- استكمال الجهة الإدارية المعنية بالحق لإجراءات صرف الحق ووضعه موضع التنفيذ.

- ألا يكون صاحب الحق ملزماً باتخاذ إجراء أو تقديم وثيقة لتقوم الجهة الإدارية بإنهاء إجراءات الحق ووضعه موضع التنفيذ.

- العلم اليقيني لصاحب الحق بجاهزية حقه للصرف بأي طريق كان سواء كان ذلك عن طريق النشر أو الإعلان أو الإبلاغ أو سواها من الطرق.

- قدرة صاحب الحق على المطالبة بحقه، بحيث لا يكون فاقدًا للأهلية مثلًا أو هناك قوة قاهرة أو غيرها تجعله غير قدار على المطالبة بالحق.

- الأخذ بعين الاعتبار طبيعة واختلاف الدعاوى المتعلقة بالحقوق الوظيفية والتقاعد، عن دعاوى التعويض المرفوعة ضد جهة الإدارة، وعن دعاوى العقود الإدارية.

مراجع البحث

الكتب والبحوث:

- د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، «**القضاء الإداري مبدأ المشروعية - تنظيم القضاء الإداري**»، الإسكندرية: دار المعارف، ٢٠٠٣م.

- د. أحمد صالح محفوظ، **الوسيط في شرح التنظيم القضائي الجديد بالمملكة العربية السعودية**، معهد الإدارة العامة، ١٤٣٤هـ.

- د. أيوب بن منصور الجربوع، «**اللجان شبه القضائية في القانون السعودي: دراسة تحليلية في ضوء النصوص النظامية وأحكام ديوان المظالم**»، كتاب منشور بشكل شخصي، ١٤٣٩هـ.

- د. أيوب بن منصور الجربوع، **اختصاص ديوان المظالم كجهة قضاء إداري (دراسة تحليلية مقارنة بين نظام ديوان المظالم لعام ١٤٠٢هـ ونظامه لعام ١٤٢٨هـ)**، بحث منشور في مجلة العدل التي تصدر عن وزارة العدل في العدد (٥١).

- د. عصام بن سعد بن سعيد، د. محمد نسيب أرزقي، د. محمد بن عبد العزيز الجرباء، «**القانون الدستوري السعودي: دراسة قانونية تطبيقية**»، مكتبة القانون والاقتصاد، الطبعة الأولى، ١٤٣٢هـ.

- د. علي شفيق علي صالح، «**الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في المملكة العربية السعودية: دراسة تحليلية مقارنة**»، الرياض: معهد الإدارة العامة، ٢٠٠١م.

- د. فهد بن محمد بن عبد العزيز الدغيثر، «**رقابة القضاء على قرارات الإدارة: ولاية الإلغاء أمام ديوان المظالم**»، (١٩٩٢م). القاهرة: دار النهضة العربية.

- د. فؤاد محمد موسى عبد الكريم، «**القرارات الإدارية وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية: دراسة مقارنة**»، الرياض: معهد الإدارة العامة، ١٤٢٤هـ.

- د. محمد بن براك الفوزان، «**مسؤولية الدولة عن أعمالها غير المشروعة وتطبيقاتها الإدارية: دراسة مقارنة بالفقه الإسلامي والقانون الوضعي**»، الرياض: مكتبة القانون والاقتصاد، الطبعة الأولى، ١٤٢٩هـ.

- د. محمد عبد الجواد محمد، «**التطور التشريعي في المملكة العربية السعودية**»، الإسكندرية: منشأة المعارف، ١٩٧٧م.

- د. محمود أحمد عبابنة، «**شرح أنظمة الحكم الأساسية في المملكة العربية السعودية**»، الرياض: معهد الإدارة العامة، ١٤٣٨هـ.

- د. حمدي محمد العجمي، د. محمد جمال ذنيبات، «**القضاء الإداري في المملكة العربية السعودية طبقًا لنظام ديوان المظالم الجديد: دراسة مقارنة**»، الرياض: مطابع الحميضي، ١٤٣١هـ.

- د. أيمن محمد فتحي رميس، «**المرافعات والإثبات في الدعوى الإدارية في النظام السعودي: دراسة تحليلية وتطبيقية في ضوء نظام المرافعات أمام ديوان المظالم ولائحته التنفيذية وقرارات مجلس القضاء الإداري وأحكام الديوان**»، دار إجادة. (٢٠٢٠م).

- Ayoub M. A. Al-Jarbou, **"Judicial Review of Administrative Actions: A Comparative Study between Saudi Arabia & the United States."** (Unpublished Desertation, Virginia University: School of Law), 2001.

الأنظمة واللوائح:

- **النظام الأساسي للحكم**، الصادر بالأمر الملكي رقم (أ/ ٩٠) وتاريخ ٢٧/ ٨/ ١٤١٢هـ.

- **نظام مجلس الشورى**، الصادر بالأمر الملكي رقم (أ/ ٩١) وتاريخ ٢٧/ ٨/ ١٤١٢هـ.

- **نظام مجلس الوزراء**، الصادر بالأمر الملكي رقم (أ/ ١٣) وتاريخ ٣/ ٣/ ١٤١٤هـ.

- **نظام الوزراء ونواب الوزراء وموظفي المرتبة الممتازة**، الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/ ١٠) وتاريخ ١٨/ ٣/ ١٣٩١هـ.

- **نظام ديوان المظالم**، الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/ ٥١) وتاريخ ١٧/ ٧/ ١٤٠٢هـ.

- **نظام ديوان المظالم**، الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/ ٧٨) وتاريخ ١٩/ ٩/ ١٤٢٨هـ.

- **نظام التقاعد المدني**، الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/ ٤١) وتاريخ ٢٦/ ٧/ ١٣٩٣هـ.

- **نظام التقاعد العسكري**، الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/ ٢٤) وتاريخ ٥/ ٤/ ١٣٩٥هـ.

- **نظام المرافعات أمام ديوان المظالم**، الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/ ٣) وتاريخ ٢٢/ ١/ ١٤٣٥هـ.

- **قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم**، الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم (١٩٠) وتاريخ ١٦/ ١١/ ١٤٠٩هـ.

- **اللائحة التنفيذية لنظام المرافعات أمام ديوان المظالم**، الصادرة بقرار مجلس القضاء الإداري رقم (١٢٧) وتاريخ ٢٦/ ١٢/ ١٤٣٥هـ.

الأحكام القضائية:

- مجموعة من أحكام ديوان المظالم المنشورة وغير المنشورة.