القضاءُ الإداريّ

مذكرة لطلاب [٢٣٨ حقق]

مُستقاة من محاضرات د.الدين الجيلالي أبو زيد

إعداد

مُحبّكم : أبُو حبيب

- ✓ صدرت هذه المادة بتاريخ ١٤٣٤/٧/٨هـ ، قبل الاختبار النّهائي للمادّة .
- ✓ تذكر أخي الطّالب: هذه المادة لا تغني بحالٍ ، عن الكتاب المرجع ، القضاء الإداري في المملكة –دعوى الإلغاء– لهاني الطرهوني .
- ✓ لا تنسَ من أعدّ هذه المادّة من دُعاكَ له بالهداية والتّوفيق والإخلاص .

بسم الله الرحمن الرحيم

مَسْرَد:

م	العنوان	الصفحة
١	**الباب الأول: مبدأ المشروعية وصلته بالقضاء الإداري**	٤
٢	فصلٌ: مبدأ المشروعية ومبدأ الشرعية	٤
٣	مبحث: مبدأ المشروعية	٤
٤	مبحث: مبدأ الشرعية	٤
٥	فصلٌ: خضوع الإدارة لأحكام القانون	٤
٦	فصلٌ: مصادر المشروعية	٥
٧	مبحث: الحاكمية والولاية العامّة	٦
٨	مبحث: التشريع	٧
٩	مبحث: المعاهدات الدولية	٨
١٠	مبحث: العُرف الإداري	٨
١١	مبحث: المبادئ العامّة للقانون	٩
١٢	مبحث: القضاء والفقه	٩
١٣	فصلٌ: تدرج مصادر المشروعية	٩
١٤	فصلٌ: حدود مبدأ المشروعية وحالات المرونة فيه	٩
١٥	مبحث: نظرية السلطة التقديرية	١٠
١٦	مبحث: نظرية الضرورة والظروف الاستثنائية	١٠
١٧	مبحث: نظرية أعمال السيادة	١١
١٨	**الباب الثاني: القضاء الإداري**	١٢
١٩	فصلٌ: قضاء الإلغاء	١٢
٢٠	مبحث: سلطة القاضي في بيان آثار الحُكم	١٣
٢١	فصلٌ: القضاء الكامل	١٤
٢٢	**الباب الثالث: قضاء المظالم في الإسلام**	١٥
٢٣	فصلٌ : اختصاصات ناظر المظالم في الإسلام	١٥
٢٤	**الباب الرابع: القضاء الإداري السعودي**	١٦
٢٥	فصلٌ : نشأة القضاء الإداري السعودي	١٦
٢٦	فصلٌ : المنازعات الإدارية التي ينظرها ديوان المظالم	١٧
٢٧	**الباب الخامس: دعوى الإلغاء**	١٩
٢٨	فصلٌ : تعريف دعوى الإلغاء	١٩
٢٩	فصلٌ: خصائص دعوى الإلغاء	٢٠

٣٠	فصل : الشّروط الشكلية لدعوى الإلغاء	٢١
٣١	مبحث : قرار إداري نهائي ومؤثّر	٢١
٣٢	مبحث : الصفة والمصلحة	٢٣
٣٣	مبحث : التظلّم	٢٦
٣٤	مبحث : الطّعن الموازي	٢٧
٣٥	فصلٌ : الشّروط الموضوعيّة لدعوى الإلغاء	٢٧
٣٦	مبحث : عيب الاختصاص	٢٩
٣٧	مبحث : عيب الإجراء والشّكل	٣٠
٣٨	مبحث : مُخالفة القانون	٣١
٣٩	مبحث : عيب السّبب	٣٢
٤٠	ختام	٣٢

ابتداءً .. كلّ الشكر والثّناء للأخ الحبيب أبو إبراهيم الشريم على إعانته ومتابعته أخيه في كتابة هذه المذكرة ، وجزى الله خيراً الإخوة الذين قاموا بمراجعتها :

١. أبو سليمان السّليمان .
٢. أبو عبدالله العتيبي .
٣. أبو خالد الحديثي

الباب الأول: [مبدأ المشروعية(القانونية[1]) وصلته بالقضاء الإداري]

فصلٌ : [مبدأ المشروعية(القانونية) ومبدأ الشرعيّة]

ينبغي علينا قبل التفصيل في مبدأ المشروعية(القانونية) ، أن نفرّق بينه وبين مبدأ الشرعيّة ، حيث يخلط الكثير من الناس بين هذين المبدأين .

مبحث: مبدأ المشروعية(القانونية)

يعني مبدأ المشروعية(القانونية) خضوع الحاكم والمحكوم للقانون بمفهومه الواسع .

أمّا المشروعية(القانونية) في القانون الإداري فتعني **خضوع الإدارة في تصرّفاتها الماديّة والقانونيّة ، السلبية[2] والإيجابيّة[3] ، –صريحاً كان أو ضمنياً[4]– للقانون لمفهومه الواسع** ، ونعني بالمفهوم الواسع هُنا كل مصادر القاعدة القانونيّة أنظمةً كانت أو لوائح أو عُرْفاً إدارياً ، بالإضافة إلى مبادئ القانون الإداري .

ومما سبق نعلم أن المشروعية(القانونية) لها علاقة بالقاعدة المطبّقة شرعاً أو قانوناً ، ومن الأمثلة التي تردُ في هذا الإطار ما يُقال لمدير إحدى الجهات الإداريّة بعد إصداره قرار مُخالف للقانون (هذا عمل غير مشروع) أي أنّه مخالف للقانون(النظام) .

مبحث: مبدأ الشرعيّة

للشرعيّة معنيان ، معنى خاص بالشريعة ، ومعنى خاص بالقانون ، وتفصيلها كالتالي :

١. **الشرعيّة بالمفهوم الخاص بالشريعة** : المُطابقة أو المُخالفة للشريعة ، ومثالها ما يُقال لزيد بعد قيامه بالمُراباة ، (هذا عمل غير شرعيّ) .
٢. **الشرعيّة بالمفهوم الخاص بالقانون** : القيم والمبادئ العليا السامية في المُجتمعات ، ومن الأمثلة ما قاله عمر بن الخطّاب رضي الله عنه "متى استعبدتم الناس وقد ولدتهم أمّهاتهم أحرارا" ، وهُنا قد اعتبر أمير المؤمنين عمر رضي الله عنه الحريّة قيمة عُليا سامية معروفة سلفاً ، ومن الأمثلة كذلك ما هو سائدٌ ومعروف في حق الشخص الدفاع الشرعي عن نفسه إن اعتُدِيَ عليه .

فصلٌ : [خضوع الإدارة لأحكام القانون]

هناك ثلاثة أوجه لخضوع جهة الإدارة لأحكام القانون(النظام) وهي كالتالي :

١. ألا تُخالف القانون ، وهُنا يخرج القرار الإداري طبقاً لما تقتضيه المصلحة العامّة ، وقد أعطى المنظّم للإدارة سلطة تقديريّة ترك لها به قدراً من حريّة التصرّف في اتّخاذ القرار ، بإصدارها لقرارات **لا تخالف القانون(النظام)** ، وإنّما بناءً على ما تقتضيه المصلحة العامّة ، حتّى لا يتصف نشاطها بالجمود ، وهذا هو

---

[1] مصطلح (قانونية) أصوب وأصحّ من مصطلح (مشروعيّة) ، لأنه يعني بمعناه الدقيق خضوع الإدارة للقانون ، إلا أنّ الدارج حالياً في كُتب القانون مصطلح (مشروعيّة) .

[2] القرار السلبي هو امتناع جهة الإدارة عن القيام بواجب أوجبه القانون ، كان يجب عليها إصداره ، ومثال ذلك استحقاق موظّف للترقية ، ورُقّي ، إلا أن جهة الإدارة امتنعت عن الأثر المترتب ، والذي هو زيادة الراتب ، فهذا يعتبر قراراً سلبيّاً .

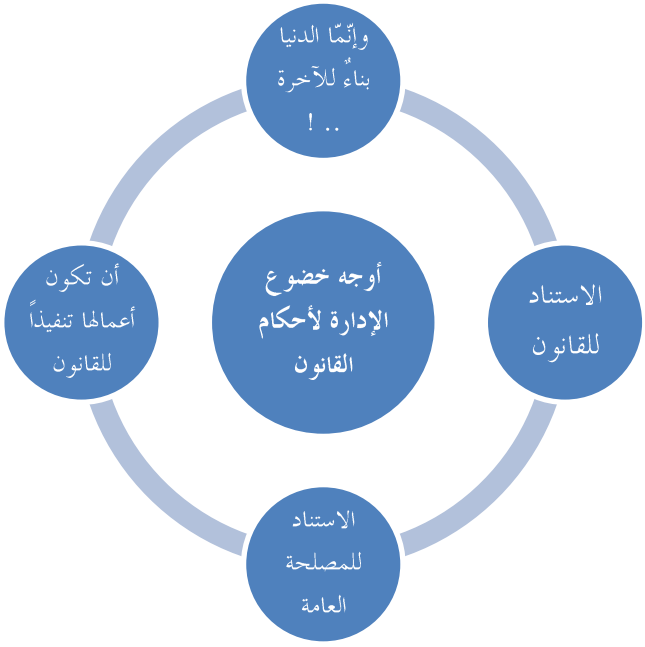
[3] القرار الإيجابي هو قيام جهة الإدارة بواجب أوجبه القانون ، ومثال ذلك قرار بترقية موظّف استحق الترقية .

[4] القرار الضمني هو امتناع أو سكوت إدارة ، وعدم ردّها على الطّلب أو التظلّم ، مدّة يحددها القانون ويرتّب عليها نتيجة ، واعتبار السكوت بموجب النصّ قبولاً أو رفضاً ، ومثال ذلك تظلّم أحد الأشخاص لجهة الإدارة ، فلم تردّ عليه خلال تسعين يوماً ، وقد نص النظام على أنه إن لم ترد جهة الإدارة فيعتبر التظلم غير مقبول ، فتعتبر جهة الإدارة هنا رافضةً لتظلّمه ، ويعتبر قراراً ضمنيّاً .

الرأي الراجح ، ومثال ذلك أنه يمكن لوزير الصحّة في المملكة أن يتّخذ قراراً ببناء مستشفى في الزلفي أو المجمع إذا رأى الحاجة في ذلك .

٢. استناد الجهة الإدارية على القانون(النظام) ، وهذا هو الأصل ، يُستعمل هذا الوجه في مُعظم القرارات الإداريّة .

٣. أن تكون أعمالها تنفيذاً للقانون(النظام) ، وهنا تُصدِر جهة الإدارة لوائح تنفيذيّة على النظام ، ومثال ذلك إذا حدد القانون(النظام) الشروط الواجب توفّرها لمنح رخصة بناء ، فهُنا تكون جهة الإدارة مقيّدة بتنفيذ هذا القانون(النظام) .

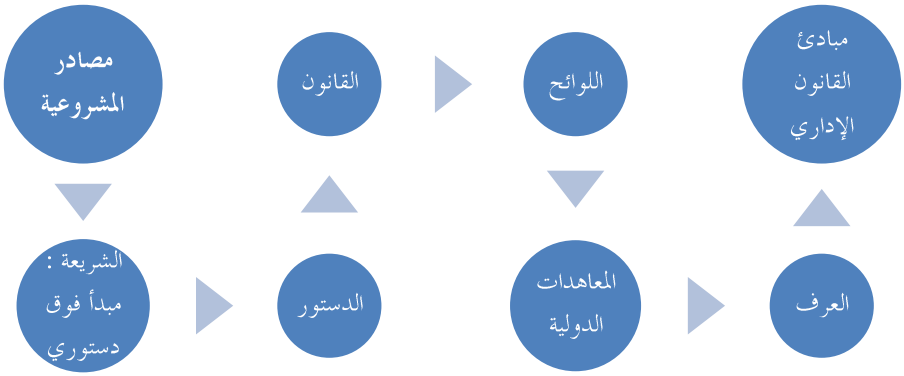


فصلٌ : [مصادر المشروعية(القانونية)]

المصدر هو المنبع الذي يستنتج القاضي منه الحُكم الواجب التّطبيق على المُنازعة المطروحة عليه ، ويجب على القاضي احترام هذا التدرّج إلا إذا انعدم لديه الحُكم ، والقواعد القانونيّة متدرّجة بدايةً بالمصادر المكتوبة وأعلاها الدستور ثم القانون (النظام) ، ثم اللوائح ، والمعاهدات الدوليّة ثم المصادر غير المكتوبة وهما العُرف[٥] ثمّ مبادئ القانون الإداري[٦] ، ومن المسلّم به أن الشريعة الإسلاميّة تُعتبر مبدأ فوق دستوري ، ولها أولويّة الاتباع والتّطبيق ، وإذا تزاحمت مصادر الشرعيّة في التّطبيق وقام بينهما تعارض فإنّ مناط الفصل بينها هو أنّ القاعدة الأعلى درجة تسود القاعدة الأدنى ، ومن الأمثلة على ذلك احتجاج خصم أمام القاضي باللائحة ، واحتجاج الآخر بالقانون(النظام) ، فيحكم القاضي هُنا بالقانون(النظام) لأنه أعلى درجة من اللائحة .

[٥] والعرف الإداري تعبير اصْطُلِحَ على إطلاقه على الأوضاع التي درجت الجهات الإدارية على اتباعها في مزاولة نشاط معيّن واستمرار الإدارة في التزامها بهذه الأوضاع .

[٦] وهي مجموعة القواعد غير المدوّنة في النصوص القانونيّة(النظامية) ، والتي يستنبطها القضاء من روح النظام وضمير الجماعة ، ويقررها في أحكامه ، ويفرض على الإدارة احترامها .



ويجدر القول بأن المبدأ في كثير من الدّول جواز طعن الأشخاص باللوائح ، إلا أن نظام ديوان المظالم الحالي يوحي بأنّ الشخص لا يُمكنه مواجهة اللوائح بالإلغاء ، ومن المعلوم أن الطعن على الأنظمة(القوانين) لا يكون عند القضاء الإداري ، لأنه صادر من سلطة التشريع .

ولا يجوز للقاضي كذلك على النّظر في أعمال السيادة التي أصدرها رئيس الدولة بصفته رئيساً لها .

ومن المعلوم أنه لا يحق للإدارة مُخالفة التشريع لأمرين :

١. سمو القانون المبدئي ، وفلسفة هذا المبدأ أن القانون يصدر من إرادة الشّعب ، بتعبير البرلمان عنه ، لذا يجب على الإدارة احترام ذلك .
٢. سمو القانون الشكلي ، ويستند هذا المبدأ إلى احترام مبدأ التدرّج ، والتشريع أعلى من اللائحة ، لذا لا يحقّ للإدارة مُخالفتها .

وثمّة سؤالٌ يرد هُنا : ما موقف القاضي حين يتبيّن له أن قانوناً(نظام) صدر عن وليّ الأمر ، وقد خالف الشريعة الإسلاميّة ؟

الجواب : لا شكّ ابتداءً أن من المفروض على وليّ الأمر ألا يُصدر قانوناً(نظام) يُخالف شريعة الله ، وهناك حالتان ينبغي إيرادهُما :

١. إذا كان القانون(النظام) قطعي الدّلالة ، فيجبُ على القاضي تنبيه الجهات المختصّة من خلال الآليّات المُوضّحة لديه .
٢. إذا كان القانون(النّظام) ينضوي تحتَ مسائل الاجتهاد ، فلا يسوغ له مخالفته ، وعليه العمل من خلاله .

مبحث : الحاكميّة والولاية العامّة

تُعتبر الشّريعة الإسلامية مصدراً فوق الدستور ، ولها أولوية الاتّباع والتّطبيق على المسائل التي نصّت الكتاب والسنّة فيها ، أو أجمعت عليها الأمة قاطبة .

أمّا بالنّسبة للمسائل التي ليس بها نصوص فإنّ لولي الأمر الحق في تنظيمها –لولايته العامّة– عن طريق الاجتهاد في سنّ أنظمة متفقة مع الشريعة الإسلامية قلباً وقالباً ، تحقق المصالح ، وتدرأ المفاسد ، مستندة بذلك إلى قاعدة المصالح المُرسلة ، وتحترم المبادئ التي أرستها الشريعة كالشورى والعدل ، وهذه تشمل الأعمال التي يمكن أن يقرّها القاضي. والاجتهاد يبقى قائماً ومستمراً ما بقيت الشّريعة صاحبة السيادة ، إذ تستدعي طبيعة ذلك أن يقوم أهل الاختصاص في كل زمان بمعالجة قضاياه ، والتغلّب على ما يستجدّ من نوازل .

مبحث : التشريع

نعني بالتّشريع مجموعة القواعد القانونيّة المكتوبة ، وتنقسم إلى ثلاثة أقسام :

١. الدّستور ، أو ما يُعرف بالقانون الأساسي ، وهو مجموعة القواعد الأساسيّة التي تُبيّن شكل الدّولة ، ونظام الحُكم فيها ، وتكوين السلطات الثلاث واختاصاتها ، وحقوق الأفراد وحرياتهم .
٢. القانون ، أو ما يُعرف بالتشريع العادي ، وهو مجموعة القواعد القانونيّة الصادرة عن السلطة المختصّة .
٣. اللوائح ، أو ما يُعرف بالتشريع الفرعي ، وهي القرارات الإدارية التنظيميّة الصادرة عن السلطة التنفيذية .

أ. اللوائح التنفيذية : اللوائح التنفيذية تصدرها السلطة التنفيذية متضمنة قواعد قانونية تفصيلية لتلك القواعد التي أوردها القانون ، ومكملة لها لكي تيسر تنفيذ القانون ، فالمشرع عادة عندما يقوم بإصدار قانون لايكون ملمّا بكل تفاصيل وجزئيات الحالات التي ينظمها القانون ، ولهذا يصدر القانون مضمنا نصوصه قواعد عامة دون الدخول في تفصيلات تاركاً ذلك للسلطة الإدارية التي تقوم بتنفيذ القوانين لتضع بمعرفتها لائحة تشتمل على هذه التفاصيل والجزئيات .

ب. اللوائح التنظيمية[٧] : تصدر السلطة الإدارية اللوائح التنظيمية بهدف إنشاء أو إحداث وترتيب المرافق العامة ، وهذه اللوائح لا تبغي الإدارة في إصدارها تنفيذ أحد القوانين مثل اللوائح التنفيذية وإنما تصدرها بصفة مستقلّة عن النّظام .

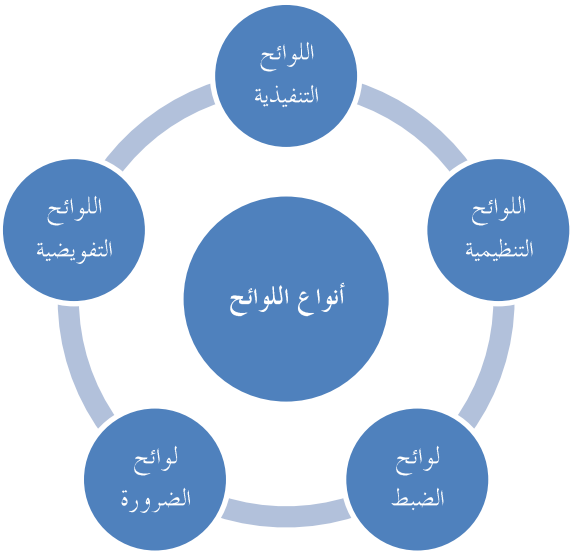
ت. لوائح الضبط ، وهو أن الحفاظ على النظام العام بأركانه الثلاثة (الأمن العام ، السكينة العامة ، الصحة العامة) ، مسؤولية السلطة الإدارية ، وللقيام بهذه المسؤولية يجوز لها أن تصدر لوائح ضبط لاتتصل بقانون ولاتصدر لتنفيذ القانون ، وهي مثل اللوائح التنظيمية تعتبر لوائح مستقلة وهذه اللوائح تتضمن جزاءات لمن يخالف أحكامها مثل الحبس أو الغرامة أو المصادرة وأمثلة هذه اللوائح لوائح المرور ، واللوائح التي تتضمن الاشتراطات الصحية للمواد الغذائية ، واللوائح الخاصة بعدم الإزعاج وإحداث الضوضاء وتأمين الراحة وهدوء المواطنين ، ونظرا لأنها قد تتضمن قواعد تفرض بطبيعتها قيوداً على حرية الأفراد فقد ثار جدل بين الفقهاء حول جواز إصدارها من قبل السلطة الإدارية خاصة في حال سكوت المشرع عن التصريح للإدارة بإصدار هذه اللوائح .

ث. لوائح الضرورة ، فقد تحدث ظروف طارئة أو استثنائية تستوجب ضرورة تدخل السلطة الإدارية لمواجهة هذه الظروف ، وذلك بإصدار لوائح تعرف بلوائح الضرورة ، وهذه اللوائح يختلف موضوعها عن اللوائح العادية لأنها قد تتضمن قواعد مقيدة لحقوق الأفراد ، مما لايجوز المساس بها إلا بنظام أو قانون لأنه من الثابت أن اللوائح لايجوز لها المساس بقاعدة قانونية ،فلا يكون للائحة أن تخالف قانونا أو تتعرض لتنظيم مسائل لايجوز تنظيمها إلا بقانون ومع ذلك ففي حالة الضرورة أو وجود الظرف الاستثنائي ،فإن الإدارة تستطيع إصدار لوائح الضرورة التي قد تتعرض لقواعد قانونية بالتعطيل أو التعديل ، كما قد يتضمن تنظيما لمسائل مقصورة على القانون ،ومثل هذه القواعد تعتبر باطله لو صدرت من السلطة الإدارية في الظروف العادية ولجاز الطعن فيها بالبطلان لعدم شرعيتها ،ولكنها تعتبر صحيحة وجائزة شرعا في الظروف الاستثنائية .

---

[٧] وتسمّى اللوائح المُستقلّة .

ج. اللوائح التفويضية ، وهي تفويض السلطة التشريعيّة للسلطة التنفيذية باتّخاذ قرارات في غالبها سياسيّة ، وتتشابه اللوائح التفويضية من حيث موضوعها وقوتها بالقوانين العادية ، فهي لا تعدو أن تكون بمثابة قوانين وإن كانت صادرة عن السلطة التنفيذية وليس عن السلطة التشريعية ، وتستطيع اللوائح إلغاء أو تعديل القانون لأن لها قوة القانون ، وسبب إصدارها أن السلطة التشريعية قد تجد نفسها مضطرة إلى التنازل عن جزء من السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية ؛ لكي تمارسها نيابة عنه كما لو في حالة الحرب ، ظروف غير عادية سياسية كانت أم اقتصادية أو صحية مثلاً ، مما يستدعي ضرورة اتخاذ إجراءات تشريعية مناسبة لايستطيع البرلمان اتخاذها ، لبطء أعماله أو عدم كفاية المعلومات لديه ، ففي هذه الحالة تُفوّض السلطة التنفيذية إصدار لوائح يكون لها قوة القانون في موضوعات محددة وبشروط خاصة ، ورغم أنها تعادل القانون من حيث القوة إلا إنها مازالت تعتبر لائحة من حيث الشكل والمصدر ويجوز الطعن فيها أمام القضاء الإداري لسبب من أسباب الطعن في القرار الإداري ، ومن الأمثلة على ذلك تفويض الكونجرس الأمريكي لجورج بوش باتّخاذ قرار حرب العراق .



مبحث : المُعاهدات الدوليّة :

تعتبر المعاهدات الدوليّة مصدراً من مصادر المشروعية(القانونية) في الدولة ، بعد التّصديق عليها من السلطة المختصّة ، ولها مرتبة القانون(النّظام) في المملكة ومصر ، أما في فرنسا فيُعتبر في مرتبة أعلا من القوانين العاديّة .

مبحث : العُرف الإداري :

العُرف الإداري هو اعتياد الإدارة على الالتزام بأوضاع معيّنة ، في أنشطة معيّنة ، مع الاعتقاد بإلزاميّة هذه القاعدة العُرفيّة ، وللعرف الإداري عُنصرين :

١. العنصر المادّي : العادة التي جرت الإدارة على اتّباعها بخصوص تصرّف معيّن ، ويُشترط في هذه العادة أن تكون عامّة ، وبصورة منتظمة ، وأن تكون ثابتة ومستقرّة .
٢. العنصر المعنوي : ويعني الاعتقاد لدى الأفراد بإلزاميّة القاعدة العُرفيّة .

ويجدر القول بأنّه لا يوجد مدّة لنشوء العُرف الإداري ، والعبرة باللحظة التي يتولّد فيها الإحساس بالإلزام ، ومن المعلوم أن العُرف الإداري نادراً ما يكون ، لأمرين :

١. لأنه بيد الإدارة اللوائح ، ولها الحق في إصدارها دون اللجوء للسلطة التشريعيّة .
٢. القاعدة العُرفيّة تموت قبل أن تولد ، فالحياة الإداريّة متطوّرة ، وهذا لا يسمح بتكوين الأعراف .

مبحث : المبادئ العامّة للقانون :

هي مجموعة المبادئ غير المكتوبة في النّصوص النّظاميّة أو القانونيّة ، والتي يستنبطها القاضي من روح النّظام ، وضمير الجماعة ، ويقررها في أحكامه ، ويفرض على الإدارة احترامها ، ويعتبر مخالفتها مخالفة لمبدأ الشرعيّة .
وتعرّف كذلك بأنها مبادئ سامية ، وقيم مجرّدة ، غير مكتوبة ، يستنبطُها القاضي مما استقرّ في روح الجَماعة .
ويرجع القاضي لها عند انعدام النصّ ، والمعتادُ أن من يشيرُ لها المدّعي في دعواه .
وتأخذ المبادئ العامّة للقانون مرتبة أدنى من القوانين(الأنظمة) العاديّة ، ويحقّ للمشرّع مخالفة هذه المبادئ لأنّ التشريع عملٌ من أعمال السيادة ، أمّا اللوائح الإداريّة فلا يصحّ أن تخالف المبادئ العامّة للقانون لأنها ليست من أعمال السيادة .

مبحث : القضاء والفقه :

تمّت قضايا مستجدّة تطرأ في الحياة الإداريّة ، ولا يوجد بها نصّ ولها حالات :

١. النظام الأنجلوسكسوني : بعد صدور الحُكم من المحكمة العليا فلا بدّ للمحاكم الأدنى منها درجة احترام هذا الحُكم وعدم مُخالفته .
٢. النّظام اللاتيني والإسلامي : يسمح بالاجتهاد القضائي ، ومخالفة حكم المحكمة الأدنى درجة ، حكم المحكمة الأعلا منها ، وذلك يعني أن السوابق القضائيّة ليست مصدراً وإنما يستأنس بها القاضي ، كما يستأنس بالفقه ، فيما يستجدّ من نوازل .

فصلٌ : [تدرج مصادر المشروعية(القانونية)]

التدرّج ابتداءً هو احترام القاعدة الأدنى للقاعدة الأعلى ، وهذا المبدأ في كلّ فروع القانون ، وأكثر ما يلزم به هو القاضي .
وعند مُخالفة الإدارة القاعدة القانونيّة ، فلا شكّ أن قرارها باطل ، لكن لا تسري آثاره القانونيّة إلا إذا تظلّم الشخص خلال ستين يوم ، ومن الأمثلة على ذلك حسمُ راتب زيد من مديره عمرو ظلماً وزوراً ، فالقرار لا شكّ أنه باطل ، إلا أن زيداً هُنا لم يتّخذ الإجراءات القانونيّة لإلغاءه ، فالقرار يسري عليه .

فصلٌ : [حدود مبدأ المشروعية(القانونيّة) وحالات المرونة فيه[٨]]

مما لا شكّ فيه أن لمبدأ المشروعية(القانونيّة) استثناءات تردُ عليه ، لحاجة الإدارة في بعض الأحيان إلى استثناءات تُجيز منحها قدراً من سلطة التقدير حتى لا يتّصف نشاطها بالجمود ، وحاجتها كذلك إلى حريّة التصرّف والحَركة في تعاملاتها اليوميّة ، ومن الأمثلة رجل المرور حينَ يقرر إغلاق الشارع لأجل الزحام ، فكم يحتاج حتّى يستخرج قرار إداري ، كذلك تحتاج الإدارة إلى السرعة في الظّروف الاستثنائية ، ومن أبرز حالات المرونة التي تردُ على مبدأ المشروعيّة(القانونيّة) :

١. نظرية السّلطة التقديريّة .
٢. نظرية الظّروف الاستثنائية .

---

[٨] وتسمّى كذلك النظريات الموازنة لمبدأ الشرعيّة .

٣. نظرية أعمال السيادة .

مبحث: نظرية السلطة التقديريّة :

هي نوعٌ من أنواع المرونة للجهة الإداريّة ، ولا تتعارض معه ، ويُقصد بها ترك المشرّع(المنظّم) للإدارة قدراً من حريّة التصرّف في اتّخاذ القرار ، أو هي بتعبير آخر حريّة اتّخاذ الإدارة القرار لتحقيق المصلحة العامّة .

ولا يحقّ التعقيب على الجهة الإداريّة في استعمالها للسلطة التقديرية ، ومن أبرز الأمثلة عليها ما نصّ عليها نظام الخدمة المدنية "يجوز منح إجازة اضطرارية للموظّف" ، فهُنا أعطى القانون(النّظام) السلطة التقديريّة للإدارة في المنع أو الإذن للموظّف بأخذ إجازة اضطراريّة ، فلو فرضنا أن زيد الذي يعمل في وزارة العمل بالريّاض ، قام بالتقديم على إجازة اضطراريّة ، فلم يأذن له مديره عمرو بحجّة المصلحة العامّة ، فلا يحقّ له هُنا التظلّم على منع مديره له ، لأنّ هذه سلطة تقديريّة ، أمّا لو أثبت أن قرار عمرو ضد المصلحة العامّة ، فلا نشكّ أن القضاء الإداري سيحكم باستحقاقه بأخذ الإجازة .

ومن الأمثلة على السلطة التقديرية كذلك أنه يمكن لوزير التربية والتعليم مثلاً أن يتخذ قراراً ببناء مدرسة في حي الربوة ، أو يؤجل اتّخاذ القرار إلى العام القادم ، بناءً على رؤيته للمصلحة العامّة .

ويجدر التنبيه إلى أن جهة الإدارة تخضع للرقابة القضائيّة ، حيثُ يمكن الطّعن بقراراتها أمام القضاء ، من باب إساءة أو الانحراف في استعمال السّلطة ، ومن الأمثلة على ذلك قيام عمرو بنقل زيد من مكتب العمل الرياض إلى مكتب العمل في الوديعة في أقاصي الجنوب ، بدعوى المصلحة العامّة ، فتظلّم زيد أمام القضاء ، وأثبت أن مكتب العمل بالرياض مُحتاج إلى خدماته ، ومكتب العمل في الوديعة مستغني عن خدماته ، وأثبت كذلك أن قرار النقل انتقام شخصي من عمرو ، فهُنا يرى القضاء أن هذا انحراف في استعمال السلطة ، ولا يحقق المصلحة العامّة ، ويعيده لمكتب العمل بالرياض .

ومع ذلك قد يقيد المشرّع(المنظّم) جهة الإدارة ، حيث يلزمها باتّخاذ القرار في العديد من الحالات ، ولا يعطيها سلطة بين أمرين ، وإن خالفت ذلك اعتُبرَ تصرّفها مخالفاً للنّظام ، ومن أمثلة ذلك تحديد سنّ الإذن بأخذ جواز السّفر ، فكلّ شخص يصل لهذا السنّ يحق له أخذ جواز سفر ، وليس للإدارة الامتناع عن تسليمه جواز .

مبحث: نظرية الضّرورة والظّروف الاستثنائيّة :

ولا تُعتبر نظريّة الضرورة استثناءً على مبدأ المشروعيّة ، بل هي نوعٌ من أنواع المرونة للجهة الإداريّة ، **وسببها** وقوع بعض الأحداث أو المشكلات التي تضطر جهة الإدارة –المخوّلة بتحديد نظرية الظروف الاستثنائية– للتسلّح بأسلحة استثنائية ، قد تخالف فيها القوانين ، ومن الأمثلة على ذلك حدوث انقلاب عسكري في دولة جارة ، فارتأت الجهة الإدارية هُنا بمنع جميع المسافرين من الدخول أو الخروج من البلدان .

ويجب على جهة الإدارة عرض كافّة الإجراءات على اللجنة التشريعية بعد انتهاء الظروف الاستثنائيّة .

وقد نصّ عليها النظام الأساسي للحكم في المملكة في مادته الثانية والستين "للملك إذا نشأ خطر يهدد سلامة المملكة أو وحدة أراضيها أو أمن شعبها ومصالحه أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء مهامها أن يتخذ من الإجراءات السريعة ما يكفل مواجهة هذا الخطر"

شروط العمل بنظريّة الظروف الاستثنائيّة :

١. وجود ظرف يستوجب اللجوء للظروف الاستثنائية ، ومثاله حالة الحرب أو الفتن أو الكوارث الطبيعية .

٢. تعرّض المصلحة العامّة للخطر .

٣. تعذّر العمل بالأنظمة(القوانين) التي تسير عليها في الظّروف العادية .

٤. استعمال الإدارة القدر اللازم للخروج من هذا الظّرف ، وعدم الحيدة أو الزيادة عنه ، فالضرورة تقدّر بقدرها .

مبحث: نظرية أعمال السّيادة :

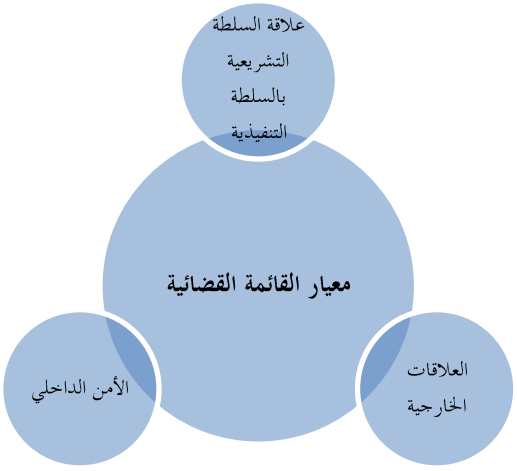
وهي الأعمال المتعلّقة بسلطة الحُكم ، وفلسفتها قدرة الحاكم على اتّخاذ قرارات تتعلق بشؤون الحُكم بصفته حاكم ، ولا تعتبر استثناءً على مبدأ المشروعية بل هي مرونة قد حددها القانون(النظام) وأعطاها الحاكم ، ومن المعلوم أن القرارات السياديّة لا يُطعن ولا يُعوّض عليها ، إلا أنّه لا مانع من اللجوء لوليّ الأمر للتظلّم على العمل السيادي ، وقد وُجدت في وقت الخلفاء الراشدين رضي الله عنهم ، حيث عزل عمر بن الخطاب رضي الله عنه الصحابي الجليل خالد بن الوليد رضي الله عنه .

وانتهى الفقه إلى القول بمعيار القائمة القضائيّة ، وتشمل :

١. علاقة السلطة التشريعيّة ، بالسّلطة التنفيذيّة .

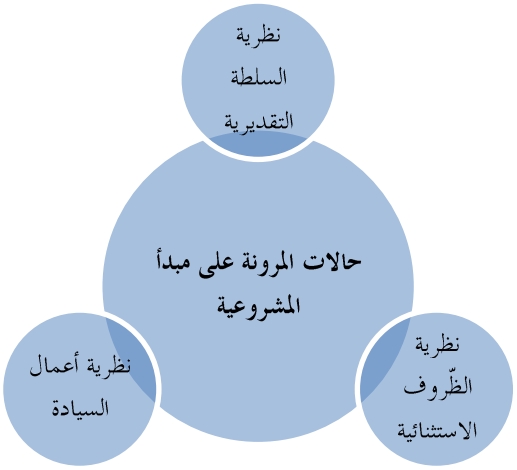
٢. العلاقات الخارجيّة بالدول الأجنبية .

٣. الأمن الداخلي كإعلان حالة الطوارئ .



ومن أخرج هذه النظريّة في العصور الماضية مجلس الدّولة الفرنسي ، وقد نَصّ عليها نظام ديوان المظالم السعودي ، ويُعتبر الأمر الملكي وقرارات مجلس الوزراء أعمالاً سياديّة ، ومن أمثلتها إقالة أو تعيين وزير ، وفي بعض الحالات يُعتبر الأمر السامي وقرار الوزير أعمالاً سيادية كذلك ، ومن أمثلتها إقالة وزير الداخليّ لأحدهم باعتباره جاسوس.

ومن المعلوم أن السيادة والمسؤوليّة لا يلتقيان ، فالمشرّع صاحبُ سيادة ولا معقّب على قراراه ، ولا مسؤوليّة ، لكن ذلك لا يمنع إصدار الأمر بالتعويض من المشرّع من خلال القانون .



الباب الثاني:[القضاء الإداري]

فصلٌ : [قضاء الإلغاء]

قضاءُ الإلغاء هو سلطة القاضي في إلغاء[٩] آثار القرار الإداري غير المشروع ، ويكون القرار غير مشروعاً متى ما خالف القانون بمفهومه الواسع ، ومن الأمثلة الواردة هُنا حسم زيد مدير إدارة المشتريات من الموظف عمرو من راتبه ستة أشهر ، فتظلّم عمرو ، وثبتَ صحّة دعواه ، حيث خالف زيد القانون(النظام) بعدم ابتغاءه المصلحة العامّة ، فألغى القاضي قرار زيد ، فهُنا تُعاد له كل المبالغ المحسومة سلفاً .

والقاضي قاضي مشروعيّة لا ملائمة ، ونعني بالمشروعيّة هي أن القاضي يُعنى بالتأكّد من مطابقة أو عدم مُطابقة القرار الإداري للقانون فقط ، ومن الأمثلة على ذلك المثال السابق .

ومن الأمثلة على الملائمة تحديد القانون(النّظام) في لائحة الدراسات العليا بأنّه لا يجوز أن يقلّ معدل القبول في الدّراسات العُليا عن ٣,٧٥ ، فأتت جامعة حائل ونصّت على أنه لا يجوز أن يقلّ معدّل القبول عن ٤,٢ ، فهُنا لا يحق لأحد التظلّم على ما نصّت عليه ، على اعتبار أنها لم تخالف لائحة الدراسات العُليا بنصه "لا يجوز أن يقلّ" ومعنى ذلك أنه يجوز أن يرفع .

وتكون مراقبة الملائمة في التأديب ، ومن الأمثلة على ذلك حسم زيد من عمرو راتب شهر صفر ، لأنه تأخر يوم الأثنين ، فرفع دعوى أمام القضاء الإداري ، وهُنا رأى القاضي عدم مُلائمة العقوبة للفعل ، ويحق له إلغاء العقوبة فقط ، وليس تعديلها .

مسألة : من حيث انقضاء الآثار .. ما الفرق بين الإلغاء الإداري ، والإلغاء القضائي ؟

جواب : تنقضي آثار الإلغاء الإداري بالنّسبة للمستقبل ، أمّا الإلغاء القضائي فتنقضي آثار بالنسبة للماضي والمستقبل .

مدى سُلطة القاضي في دعوى الإلغاء :

١. ليس للقاضي أن يُصدرَ أمراً للإدارة بعمل شيء أو الامتناع عن شيء ، كتعديل القرارات المعيبة ، لأنّ التعديل يتضمّن أمراً صادراً من القاضي للإدارة ، وهذا مالا يملكه القاضي ، ومن الأمثلة على ذلك اتجاه

[٩] ثمت تنبيهٌ مهم ، وهو أن الإلغاء بالقانون الإداري يعني إلغاء آثار القرار بالنسبة للمستقبل فقط ، أما الإلغاء القضائي فنعني به إلغاء القرار الإداري وإزالة آثاره بالنسبة للماضي والمستقبل .

عمرو للقاضي بعد هدم البلديّة بيته ظلماً ، فهُنا يحكم القاضي بإلغاء القرار فقط ، وليس بالتعويض إلا إن كان المدعي قد طلبَ التّعويض .

ولو فرضنا امتناع جهة الإدارة عن تنفيذ الحُكم القضائي ، فهُنا يعود المدّعي للقاضي ، ويحكم بإلغاء القرار السلبي[١٠] .

٢. ليس للقاضي أن يحلّ محل الإدارة في إصدار القرارات الإداريّة أو التعديل فيها ، ويجدر التنبيه هنا على أمرين :

أ. لا يعتبر تعديلاً للقرار الإداري فكرة إحلال السند القانوني[١١] .

ب. الإلغاء الكلي ، وهذا في القرار المعدوم إذا وصل فيه العيب حدّاً من الجسامة يبطله ، أو عيبٌ بسيطٌ يرى القاضي إلغاءه ، ويزول بذلك كل آثاره .

ت. لا يعتبر تعديلاً في القرار إلغاءً جزئياً .

مبحث : سلطة قاضي الإلغاء في بيان آثار الحُكم :

القاضي يقوم بالحكم بإلغاء القرار فقط ، دون التفصيل فيما يجب على الإدارة فعله ، ومثال ذلك فصل الإدارة للموظف فهنا لا يحقّ للقاضي الأمر بإعادته ، بل يحكم بإلغاء القرار فقط ، عدا ما يخصّ دعوى التعويض ، ومثال ذلك صدر قرار حسم من الراتب من إدارة التعليم بالرياض على زيد ، فاتّجه لديوان المظالم ، ورفع دعوى بالإلغاء والتعويض ، فهنا يقوم القاضي بإلغاء القرار ، وتعويضه .

بمعنى أن ليس للقاضي الحق في إصدار أوامر للإدارة ، بل يكتفي بإلغاء القرار ، وعدم التقدير ، على خلاف القول القائل بلزوم عدم اكتفاء الحكم القضائي بالإلغاء .

مسألة : ما موقف القضاء السعودي من ترتيب آثار حكم الإلغاء ؟

جواب : في العديد من القضايا يكتفي ديوان المظالم بإلغاء القرار الإداري المخالف للنظام ، إلا أن هذا ليس مضطرداً في جميع أحكامه ، حيث أن كثيراً من أحكامه ترتب آثاراً أخرى ، ومثال ذلك :

أ. قيام أحدهم بشراء أرضٍ أقام بها محطة محروقات ، حين كان تخطيط البلدية أن تكون الأرض ما بين المحطة والشارع مواقف ، ومسطحات ، وبعد بناءه للمحطة قامت البلدية ببيع الأراضي وإقامة عمارة ، مما أدى إلى حجب رؤية المارين لمحطة المحروقات ، وترتب على ذلك خسائر مادية ، فرفع صاحب المحطة دعوى على الإدارة فحكم ديوان المظالم بإلغاء قرار الإدارة المدعى عليها ، وبيع الزيادة له ، مع أن حق الشفعة لا ينطبق على أموال الدولة ، والمُلاحظ هنا أن القاضي لم تكتفي بإلغاء قرار البلدية بل حكمت ببيع القطعة الزائدة له .

ب. قيام بلدية الخرج بهدم مصلى العيد ، فقام أربعة من المواطنين برفع دعوى على البلدية لبناء مصلى العيد على نفقتها ، فقضت المحكمة ببناء المصلى على كامل مساحته ، على نفقة البلدية .

---

[١٠] القرار السلبي هو امتناع جهة الإدارة عن القيام بواجب أوجبه القانون ، كان يجب عليها إصداره ، وللاستزادة يُنظر في مذكّرة القانون الإداري (٢) [٤/١٠]

[١١] ونعني به صدور القرار الإداري مستنداً إلى أساس قانوني لا يُجيزه مع قيام نصّ آخر يسمح بإصدار القرار ، ففي هذه الحالة يقوم القاضي بإحلال السند القانوني مكان السند الذي لا يجيز للإدارة إصدار القرار ، دون أن يلغي القرار .

فصلٌ : [القضاء الكامل]

ابتداءً هو قضاء التعويض ، وهو قضاءٌ يختلف عن قضاء الإلغاء في أن القاضي ليس له الحق في إلغاء القرار بل يكتفي بالتعويض ، وسمي بالقضاء الكامل لأنه القاضي فيه يقدّر مشروعية القرار ، ويعطي عليه تعويض .

ويمكن الدعوى على قرار مشروع بشرط الضّرر الجسيم ، وخاصّاً لا عامّاً .

ومن المعلوم أن ثمت دعويان في القرار الإداري ، إما دعوى إلغاء ، أو دعوى تعويض ، وبسلوكِ المدعي طريق التعويض ، فيقدر القاضي مشروعية القرار ، فإن كان خاطئاً ، فيحكم القاضي بالتعويض ، لا الإلغاء ، ولا تعويض بدون ضرر يتحقق على المدعي .

وتختلف إجراءات دعوى الإلغاء عن دعوى التعويض ، بأن :

١. في دعوى الإلغاء : يجب إتمام الإجراءات الشكلية ليقبل القاضي الدعوى ، ومثالها أن التظلم يكون خلال ستون يوماً من القرار فقط .
٢. في دعوى التعويض : الإجراءات الشكلية أكثر مرونة ، ومثالها أن المدعي يحتاج في قضاء التعويض إثارة الخصومة خلال خمس سنوات من إصدار القرار الإداري في النظام القديم ، أما الجديد فللمدعي الحق في دعوى التعويض خلال عشرة سنوات ، ويمكن التعويض عن القرار المشروع ، بشرط وقوع ضرر حقيقيّ وجسيم على المدعي ، أما في الأضرار غير الجسيمة فلا يحق التظلم عليها ، ومثال ذلك الضرر الغير جسيم في الاستماع إلى إزعاج الحفر بجانب المنزل ، فهنا نأخذ بقاعدة المساواة أمام الأعباء العامة

استطراد :

أنواع الدعاوى الإدارية :

١. التقسيم التقليدي ، وسلطة القاضي فيه على الدعوى :
   أ. دعوى الإلغاء .
   ب. دعوى التعويض .
   ت. تفسير وتقدير المشروعية(القانونية) ، ومثال ذلك محاكمة شخص جزائياً على ضوء قرار إداري يتضمن عقوبة جزائية ، وهي السجن ستة أشهر بناءً على صلاحية الجهة الإدارية ، وهُنا طعن المدعي بأن هذا غير مشروع ، ومخالف للنظام(القانون) ، واتّجه للدائرة الجزائية للدفع[١٢] بعدم المشروعية(القانونية)[١٣] ، فقام القاضي الجزائي بإحالتها للقاضي الإداري بتقدير مشروعيتها(قانونيتها) ، وهنا تتوقف الدعوى لحين الفصل في الدفع .

مسألة : من يحق له تفسير النصوص في المملكة ؟

جواب : يقوم مجلس الشورى بتفسير النصوص ، ويفسر القاضي الإداري النصوص الإدارية ، وهذه أمثلةٌ على إصدار جهة نظاماً(قانوناً) ، وتفسير جهة أخرى له .

ث. الجزر والعقاب ، ولا يحق للقاضي الإداري النظر في قضايا الجزر والعقاب لأنها من اختصاص القاضي الجنائي ، إلا أن ثمّة استثناءاتٌ ترد على هذا قد نص عليها نظاماً ، ومثال ذلك أن ينظر القضاء

---

[١٢] الدفع: إثارة أحد الخصوم بعدم مشروعية(قانونية) اللائحة .

[١٣] حين مخالفة النص النظامي للحكم الشرعي برأي القاضي ، يأخذ القاضي بالنص النظامي ، لأن من حق ولي الأمر الاجتهاد .

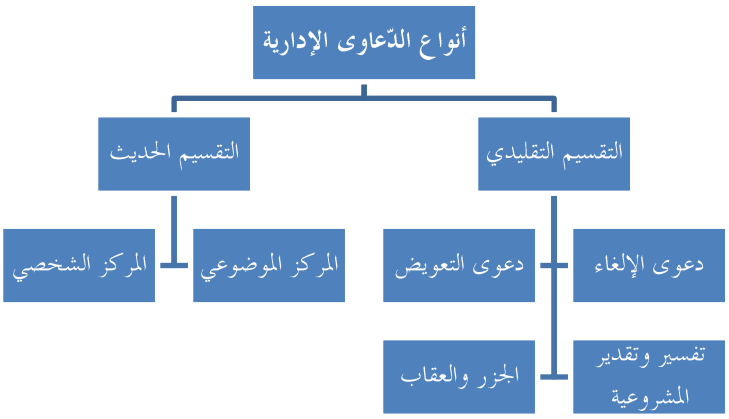
الإداري في عقوبات رادعة كمصادرة الطيور في الحياة الفطرية ، ومخالفة قطع الإشارة ، كذلك صور التّأديب والتعدي على المال العام .

٢. التقسيم الحديث : وينقسم إلى نوعين :

أ. المركز الموضوعي في دعوى الإلغاء ، وهو مهاجمة القرار ، وهو من حق الجميع ، وجوهره مخاصمة القرار لأنه غير مشروع ، ومن حيث المبدأ هو للجميع وتصبح بذلك دعوى حسبة ، لكن يجب أن يكون هناك صفة ومصلحة في حال التوجّه للقضاء ، ويمكن التوجه إلى الجهة المصدرة وتنبيهها .

ودعوى الإلغاء هي دعوى موضوعية في الأصل ، ويستطيع القاضي أن يهدم القرار بالكامل حتى وإن تنازل الشخص عن حقه بالكامل .

ب. المركز الشخصي في دعوى التعويض –القضاء الكامل– ، ودور القاضي فيه يقف عند تقدير الضرر ، والنظر في الحق الشخصي ، وإعطاء المدعي تعويض فقط .



الباب الثالث: [قضاء المظالم في الإسلام]

فصلٌ : [اختصاصات ناظر المظالم في الإسلام]

لا علاقة لناظر المظالم في الإسلام بالقضاء الإداري ، بل يمكن أن يكون إلى جانب القضاء الإداري ، كما نقل الماوردي رحمه الله عن زمنه أنه قد ضَعُفَ الوازع الديني عند الناس ، وكثُر التظالم ، خاصّةً من ذوي الجاه والمنصب ، وضعف كذلك الالتزام بحكم القاضي ، فاحتاج الناس إلى من يردّ المظالم عنهم ، وذهبوا إلى الخليفة لأن للخليفة سطوة الحُماة ، ونظرة القضاة .

اختصاصات ناظر المظالم في الإسلام :

١. النظر في تعدي الوُلاة على الرعية .
٢. جور العمال فيما يَجْبُونَهُ من أموال .
٣. النّظر في أعمال كتاب الدواوين .
٤. تظلّم أهل الأرزاق من نقص أرزاقهم أو تأخرها عنهم .
٥. ردّ الغصوب .
٦. النظر في الأوقاف .
٧. تنفيذ ما وُقِفَ من احكام القضاة .
٨. النظر فيما عجز عنه أهل الحسبة .

٩. مراعاة العبادات الظاهرة .

١٠. النظر بين المتشاجرين والحكم بين المتنازعين .

الباب الرابع: [القضاء الإداري السعودي]

فصلٌ : [نشأة القضاء الإداري السعودي]

في الماضي كان القاضي يحكم بين الوالي والرعية ، إلا أن المحاكم بدأت تتعقد أكثر من حيث إجراءاتها ، وأنظمتها ، فاحتجنا لقضاءٍ أكثر تخصص[١٤] .

وبحمد الله تعالى في عام ١٣٧٣هـ صدر القرار بإنشاء شعبة للمظالم في هيئة الخبراء ، حيث تقوم بإصدار توصية لمجلس الوزراء ليقوم بالتصديق عليها ، وهذه تُعتبر بداية توجّه المملكة نحو النظام القضائي المزدوج .

وفي عام ١٣٧٤هـ صدر المرسوم الملكي لينظّم ديوان المظالم بعيداً عن مجلس الوزراء ، لكنه مقيد بالتصديق من مجلس الوزراء .

وفي عام ١٣٨٧هـ صدر القرار بإسناد جميع المنازعات بين الإدارة والأفراد إلى ديوان المظالم .

وحتى قبل عام ١٤٠٢هـ كانت الدولة تأخذ بوحدة القضاء[١٥] ، وفي عام ١٤٠٢هـ نشأ القضاء الإداري السعودي ، بصدور المرسوم الملكي باستقلال ديوان المظالم ، ليصبح بذلك هيئة قضاء إداري مستقل ، وتحول القضاء من وحدة النظام القضائي إلى النظام القضائي المزدوج[١٦] .

واستمر العمل في ديوان المظالم بعدة دوائر ، حتى صدر نظام ديوان المظالم الجديد في عام ١٤٢٨هـ ، بمحاكم إدارية ، تليها محاكم استئناف ، ثم المحكمة العليا ، ويختص ديوان المظالم بجميع المنازعات الإدارية[١٧] ، إلا ما استثني منها بنص خاص ، كالبنوك ، واللجان الجمركية ، والمنازعات المتعلقة بالمنازعات العقارية[١٨] .

---

[١٤] ازدواجية القضاء في المملكة نشأت لأسباب فنية عملية ، أما في فرنسا فقد نشأت ازدواجية القضاء للحيلولة دون تدخل سلطة في شؤون سلطة أخرى .

[١٥] ونعني بذلك أن القاضي العام يحكم في جميع القضايا إدارية كانت أو مدنية .

[١٦] ونعني بها محاكم متخصصة في المنازعات الإدارية .

[١٧] ونعني بها المنازعات التي تكون الإدارة طرفاً فيها .

[١٨] قد يأتي سؤال : ما هي المنازعات التي يختص بها ديوان المظالم ؟

مسألة : ماذا تعني استقلالية القضاء بالنسبة لديوان المظالم ؟

جواب : تعني أمرين :

١. نهائية الأحكام الصادرة عنه ، ونعني بذلك خروج أحكامه دون تصديق من مجلس الوزراء .
٢. استقلاله عن القضاء العام ، فلم يعد ديوان المظالم مرتبط بوزارة العدل .

فصلٌ : [المُنازعات الإدارية التي ينظرها ديوان المظالم]

مسألة : ما هي المنازعات التي ينظرها ديوان المظالم ؟

جواب : هي كلّ منازعة تكون الإدارة طرفاً فيها .

مسألة : ما هي المنازعات الإدارية التي ينظرها ديوان المظالم ؟

جواب : جميع المنازعات الإدارية ، إلا ما استثني بنص خاص .

هي المنازعات التي نصّ عليها نظام ديوان المظالم في مادّته الثانية عشر ، وتشمل جميع المنازعات الإداريّة إلا ما استثني بنصّ خاص ، وهي كالتّالي :

أ. الدعوى المتعلقة بالحقوق المقررة المدنية والعسكرية .
ب. دعوى إلغاء القرارات الإدارية النهائية .
ت. دعوى التعويض التي يقدّمها ذوي الشّان عن قرارات وأعمال الجهة الإدارية .

ويجدر القول بأنّ ثمّت خطأ في هذه الفقرة ، وهي ورود كلمة "القرارات الإدارية" ، لأن الأعمال الإدارية تنقسم لنوعين :

١. مادية .
٢. قانونية ، وتنقسم إلى قسمين :

القسم الأول : العقود .

القسم الثاني : القرارات ، فالقرارات هُنا تنضوي تحت الأعمال الإدارية ، لذا فليس من داعٍ لذكرها في النص .

والصّواب أن يُقال في النص "دعوى التعويض عن أعمال الجهة الإداريّة" .

ث. الأعمال المتعلّقة بالعقود التي تكون الإدارة طرفاً فيها .

وهي نوعانِ كلاهما يُعرضُ أمام ديوان المظالم :

١. باعتبارها سلطة عامّة ، والأصل أن يطّبق عليها النظام (القانون) الإداري .
٢. متجرّدة من مظاهر السلطة والسيادة[١٩] ، والأصل أن يطبّق عليها النظام (القانون) المدني ، إلا أنّ ثمّت رأيٌ آخر يقول بعدم اختصاص القضاء الإداري للنظر في الأعمال المتجردة من مظاهر السلطة والسيادة ، وإنما تُعرض على لجانها أو محاكمها المختصّة ، ومثال ذلك إدارةٌ تعاقدت مع زيدٍ على العمل بنظام العمل والعمّال ، فمن يفصل في المنازعة هُنا لجان المخالفة العمالية ، وليس القضاء الإداري ، ولا يُعدّ هذا الرّأيُ صائباً لإخراجه طائفة من العقود الإدارية عن اختصاصات ديوان المظالم.

[١٩] للتفصيل انظر مذكرة القرار الإداري [١٠/١٣-١٥] .

ج. الدعوى التّأديبيّة التي ترفعها الجهة المختصّة .

والأصل أن التّأديب يخرجُ بقرار إداري إلا أنّ التّأديب المقصود هنا هو تأديب الموظّف ، والتّأديب هُنا الفصل للموظّف العام ، ولفصل الموظّف العام ثلاثة وسائل محددة :

١. الفصل بقوّة النظام ، ومثال ذلك من ثُبتَ عليه ارتكاب جريمةٍ مخلّة بالشّرف والأمانة ، أو صدر عليه حكمٌ شرعيّ بإقامة حد عليه ، أو بعقوبةٍ أكثرَ من سنة .

٢. الفصل بقرار من مجلس الوزراء ، وهذه تكون في المخالفات الغير منصوص عليها ، ومثال ذلك فصل أحد الموظفين لصالح الأمن العام .

٣. فصل الموظّف العام بحُكم من ديوان المظالم ، بعد رفع الإدارة ملف الموظّف لهيئة الرقابة والتحقيق للتحقيق مع الموظّف ، ومن ثمّ تقوم هيئة الرقابة والتحقيق برفع دعوى على الموظّف العام لفصله ، ومن أمثلة ذلك من يقوم بإتلاف أوراق العمل .

ح. جميع المنازعات الإداريّة الأخرى .

وإذا لم يقبل ديوان المظالم الدّعوى بحجّة عدم الاختصاص فتتجه الدعوى للقضاء العام ، وإن لم يقبلها بحجة عدم الاختصاص فتتجه الدعوى إلى لجنة تنازع الاختصاص .

فصلٌ : [محاكم ديوان المظالم]

محاكم ديوان المظالم ، هي المحكمة الإدارية ، ومحكمة الاستئناف ، والمحكمة العليا ، وتفصيلها كالتّالي :

١. المحكمة الإدارية ، وهي صاحبة الاختصاص العام لجميع المنازعات الإدارية إلا ما استُثني منها بنصّ ، كاللجان الجمركية ، وهي محكمةُ موضوع .

٢. محكمة الاستئناف ، وتعنى بإعادة النّظر بالأحكام الابتدائية الصادرة من المحاكم الإدارية ، وهي محكمة موضوع من حقّها الرّجوع للوقائع والنّظر من جديد ، وفي النّظام القديم كانت دائرة التّدقيق هي من تقوم بدور الاستئناف .

وثمت دعاوى في النّظام الفرنسي تنظرها محاكم الاستئناف مُباشرةً كدرجةٍ أولى ، ومثالها قرارات الحُكومة المركزيّة .

٣. المحكمة العُليا ، وتسمّى في الأنظمة القضائية الأخرى محكمة النّقض ، وهي محكمة قانون لا تُعيد النّظر في الوقائع ، بل تُراعي موافقة الحُكم للإجراءات والموضوعات التي يحددها النظام ، ومن أمثلتها التّالي :

أ. عدم صدور الحكم من محكمة مختصة .

ب. الخطأ في تكييف الواقعة أو في وصفها .

ت. الفصل بتراع سبق وأن أصدر القضاء حُكماً عليه .

ث. تنازعاً في الاختصاص بين المحاكم

مسألة : هل تختص المحكمة الإدارية العليا بالنّظر للوقائع ؟

جواب: لا ، فهي إما أن تثبّت الحُكم ، أو تنقضه ، وتعيده للمحكمة التي أصدرت الحكم ، لإعادة النّظر في الدعوى .

الباب الخامس:[دعوى الإلغاء]

فصلٌ : [تعريف دعوى الإلغاء]

هي دعوى يرفعُها ذووا الشأن إلى القضاء المختصّ بقصد إلغاء قرار إداري لعدم مشروعيّته(قانونيته) ، بمعنى مخالفته أحد أركان القرار الإداري ، ويترتّب على الحكم بإلغاء القرار الإداري إزالة جميع آثار القرار ، وهي كالتالي[٢٠] :

١. عيب ركن الاختصاص ، صلاحية اتخاذ القرار للموظف العام ، وفي حدود اختصاصه المخوّل له قانوناً ، وعيبه عدم الاختصاص وقد يكون جسيم أو بسيط ، ومثال ذلك نفترض أنه من حقّ عميد الكليّة فصل الطلاب ، وفي يوم من الأيّام أصدر وكيل الكلية قراراً بفصل أحد الطلاب وهذا ليس من اختصاصه ، فهنا يرفع الطالب المفصول دعوى لعدم مشروعية(قانونيّة) القرار الصادر ، كونه صدر من غير صاحب الاختصاص.

٢. عيب ركن المحل ، وهو الآثار المترتّبة على القرار ، فيجب أن تكون هذه الآثار مشروعة ، ومثالٌ عليه قرار فصل الموظف ، محلّه فصل الموظف في القرار ، وعيب المحلّ مخالفة القانون ، ومن الأمثلة عليه عدم التناسب بين العقوبة والفعل ، كفصل رئيس الدائرة الموظّف لتغيّبه يوم واحد فقط .

٣. عيب ركن السبب ، وهي واقعة تحدث خارج إرادة رجل الإدارة ، فتوحي لرجل الإدارة بالتدخّل ، والسبب عنصر يستند إليه مُصدر القرار في إصداره للقرار ، ومثاله وقوع مخالفة من الموظّف تستوجب توقيع عقوبة تأديبيّة عليه ، فإذا أصدر الرئيس الإداري قراره بتوقيع الجزاء على الموظّف فإن سبب القرار هو ارتكاب الموظّف للمخالفة ، وإن لم تتناسب العقوبة مع السبب فيحق للموظف المعاقب رفع تظلّم .

٤. عيب الإجراء والشّكل ، ونعني به اتخاذ كافّة الآليات والإجراءات المنصوص عليها .

٥. الانحراف في استعمال السلطة ، ومن المعلوم أن الغاية في القرار الإداري ابتغاء المصلحة العامّة ومن المعلوم أنّ القرارات الإدارية مبنيّة على قرينة الصحّة والسلامة ، وابتغاء المصلحة العامّة .

[٢٠] انظر مذكرة القرار الإداري(٢) [٦/١٠-٧] .

فصلٌ : [خصائص دعوى الإلغاء]

١. دعوى موضوعيّة ، ونعني بها أن رافع الدّعوى يدافع عن المشروعيّة(القانونيّة) ، وليس عن الحق الشّخصي ، وفي المقابل تدفع الإدارة بعدم انتهاكها المشروعية(القانونيّة) ، إلا أنّه يُشترط أن تكون هناك مصلحة لممن يرفع دعوى الإلغاء ، حتّ لا يتكثر الدّعاوى الكيدية ، ومن أمثلة ذلك رفع دعوى من طالب يقدّم على الجامعة ، ومعدّله ٩٠% ، في حين أن مدير الجامعة قد أصدر قراراً بعدم قبول الطلاب دون ٩٥% ، في الوقت الذي نصّ النّظام على قبول الطلاب الذين لا تنقص نسبتهم عن ٨٩% –فللطالب هنا المصلحة في رفع دعوى الإلغاء ، وإذا ألغي القرار فإنه يلغى للكافّة ، وليس لشخص رافع الدعوى .
وهذا أحد الفروق الرئيسية بين دعوى الإلغاء ودعوى التعويض التي تقوم على حقٍّ شخصيٍّ صرف .

٢. دعوى تتعلق بالنّظام العام ، ونعني بها أمرين :
   أ. من حيث المبدأ لا يجوز تحصين أي قرار إداري .
   ب. لا يجوز لأي شخص أن يتنازل عن حقه في الطّعن ، ومثال ذلك قيام الإدارة بالحسم من راتب زيد الشهري ، وقد وقّع زيدٌ على خطابٍ يقول فيه أنه لم ولن يطعن في أي قرار إداري ، وهنا لا يُعتدّ بتنازل زيد عن حقّه في الطعن ، فلو رفع زيدٌ تظلم عن حسم جهة الإدارة لراتبه فلا يعتدّ ديوان المظالم بتنازله عن حقه في التظّلم ، ويقبل تظلمه .
   ت. إذا رفعت دعوى الإلغاء وصدر الحُكم فيها ، فإنّ الحُكم يسري للكافّة ، ولا يحق لرافع الدعوى التّنازل عن تطبيق الحكم ، إلا أنّه يحق له سحب الدّعوى أثناء المرافعة .

٣. دعوى قضائيّة ، وهذه لها اعتبارٌ بالتّاريخ فقط ، حيث أن الدعوى
   أ. في فرنسا : كانت الدعوى في هيئة تظلم إداري تقدّم إلى الوزير القاضي .
   ب. في المملكة : كانت الدعوى تقدّم إلى مجلس الوزراء ، و لم يكن للتظلّم شكلٌ أو شروط ، بل كان بأي طريقة كانت ، أمّا الآن فلا بدّ أن يكون التظلّم خلال ستين يوماً .

٤. دعوى مشروعيّة ، ونعني بها التأكّد من مشروعية(قانونية) القرار الإداري ، فما على القاضي إلا إلغاء القرار كله أو جزءه ، ولا يصح أن يحلّ محل الإدارة في تقدير العقوبة أو إصدار الأوامر ، والخصومة هنا

ضد القرار ، وليس ضد الإدارة ، حيث لا يوجد بها أطراف بالإضافة إلى أن القاضي هُنا ينظر إلى المشروعية لا إلى الملائمة .

فصلٌ : [الشروط الشكلية لدعوى الإلغاء]

ونعني بالشّروط ما يلزم للطاعن من وثائق تقدّم ، ومواعيد تحترم ، وهي كالتّالي :

١. قرار إداري مؤثر ونهائي .
٢. الصّفة والمصلحة .
٣. التظلّم .
٤. انتفاء الطّعن الموازي .
٥. أن يكون القرار المطعون فيه صادر من سلطة إداريّة وطنية .

مبحث : قرار إداري مؤثر ، ونهائي :

١. قرار إداري ، وهو موقف تتخذه جهة الإدارة بصدد حالة معيّنة ، بقصد إحداث آثار قانوني صحيح ، إيجابياً كان أم سلبيا .

وهذا التعريف أصوب من التعريف القائل بأن القرار الإداري هو إفصاح جهة الإدارة ، لأن الإفصاح لا يشمل الامتناع السلبي ، والامتناع السلبي قد يعتبر قرار إداري .

أ. مؤثّر ، ونعني به إحداثُ تغيير في المراكز القانونيّة ، إيجاباً كالترقية والتعيين ، أو سلباً كحسم الراتب.

ب. نهائي ، ولا بدّ هنا من التفرقة بين نهائية الأحكام القضائية ، ونهائية القرار الإداري :

أولاً : نعني بنهائية الأحكام القضائية أو اللجان ذات الاختصاص القضائي ، أنها لم تعُد قابلة لأي وجه من أوجه الطعن .

ثانياً : نعني بالقرار النهائي ، القرار الذي استنفذ جميع المراحل اللازمة لإصداره ، ومثال ذلك عرض ملف توظيف زيد على مجلس الكلية ، ثم مجلس الجامعة ، ثم مدير الجامعة ليقوم بإصدار قرار التعيين ، فهُنا لا يحقّ لزيد الطّعن في قرار مجلس الكلية –مثلاً– الذي أوصى بعدم تعيينه ، لأنه لم يستنفذ جميع المراحل اللازمة لإصداره ، ويحق له الطعن عند صدور القرار من مدير الجامعة .

والقرار الإداري قرارٌ تنفيذيّ ، ونعني به أنه ينفّذ بمجرّد صدوره ، فحين تُصدر الإدارة قراراً بحسم راتب زيد فينفذ في حينه ، ولا حاجة فيه للرجوع إلى القاضي ، إلا أنّه يمكن إيقاف القرار بالأمر الاستعجاليّ من ديوان المظالم ، وهذه تسمى بالتدابير الاستعجالية ، ومن أمثلة ذلك صدور قرار بهدم بيت زيد من بلدية الربوة ، فاتّجه زيدٌ بعد سماعه بالقرار إلى ديوان المظالم ، وكتب عريضةً استعجاليّة ، أرفقَ بها دعوى الوقف ، والإلغاء ، وقرار الهدم ، وهناك شرطين لإيقاف القرار بأمرٍ استعجاليّ :

أ. يجبُ أن يبدو للقاضي أنه لا مشروعية ظاهرة للقرار .

ب. عدم إمكانية استدراك النتائج بعد تنفيذ القرار ، فإن أمكن الاستدراك بعد القرار فلا يتمّ إيقاف القرار ومثال ذلك الحسم من الراتب ، أمّا إن لم يُمكن استدراكه فيأمر القاضي بالوقف .

استطراد :

مسألة : ما هي الأعمال الإدارية التي لا تقبل الطعن بالإلغاء ؟

جواب : الأعمال الإدارية التي لا تقبل الطعن بالإلغاء هي :

أ. الأعمال المادية ، ومثال ذلك ما تحدثه الإدارة من إزالة شجرة على الطريق .

ب. العقود الإدارية ، وهي كل عمل قانوني صادر بتطابق إرادتين ، إحداهما الإدارة .

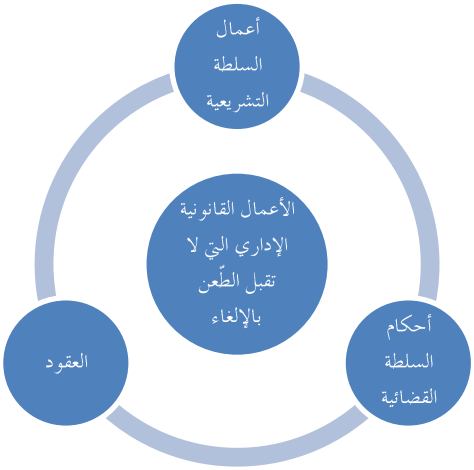
مسألة : ما هي الأعمال القانونية الإدارية التي لا تقبل الطّعن بالإلغاء ؟

جواب : الأعمال القانونية الإدارية التي لا تقبل الطّعن بالإلغاء هي :

أ. أعمال السلطة التشريعية .

ب. أحكام السلطة القضائية .

ت. العقود .



مسألة : ما هي القرارات الإدارية التي لا تقبل الطّعن بالإلغاء ؟

جواب: القرارات الإدارية التي لا تقبل الطّعن بالإلغاء هي :

أ. أعمال السيادة ، وهي قرارات تصدر من السلطة التنفيذية لا تقبل الطعن بالإلغاء ولا التعويض ، فقهاً وقضاءً وقانوناً .

ب. القرارات الإدارية التي استُثنيت من ديوان المظالم .

مبحث : الصفة والمصلحة :

ونعني بهذا الشرط أنه لا بد لكلّ دعوى تُرفع من مصلحة لرافعها ، كأنْ يلحقه ضرر ، أو مصلحةً عاديّة يمسّها القرا ، لكنها يقيناً ليست دعوى حسبة ، ومن أمثلة ذلك قبول ديوان المظالم لدعوى رفعها بعض أهل الخرج على البلديّة لإزالتها مصلّى العيد ، وكلّ من له مصلحة معتبرة ، تكون الصّفة .

وثمّة شروطٌ لاعتبار المصلحةِ مصلحةً معتبرة :

١. المصلحة الشخصية المباشرة ، فيجب أن يكون للمدعي مصلحةً شخصيةً مباشرةً في رفع الدعوى ، وذلك بأن يكون القرار المطلوب إلغاؤه قد مسّ حالةً قانونيّة للمدّعي ، إلا أنه ليس من اللازم أن يصل الأمر إلى حد أن يكون للمدعي حقّ أثّر فيه هذا القرار ، لأنّ الطعن هنا موضوعي يوجّه لذات القرار ، ومثال ذلك من قضية مصلى العيد المذكورة آنفاً .

٢. توافر المصلحة من وقت رفع الدّعوى حتّى الفصل فيها شرطٌ لقبولها ، ولا بدّ منه عند القضاء الإداري السّعودي ، وثمّة قولٌ بأنّه يكفي أن تتوافر المصلحة وقت رفع الدّعوى فقط .

مبحث : التظلّم :

ابتداءً لا بدّ من التظلم من الجهة التي أصدرت القرار أو من تعلوها لمحاولة إنهاء الإشكاليّة قبل وصولها للقضاء ، والتظلم هو طلبٌ ، أو التماسٌ ، أو رجاء يُقدّمه الشخص الذي يعنيه القرار إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار لمُراجعة القرار إلغاءً أو تعديلاً مشروعيّةً أو ملائمةً ، وليس للتظلم شكلٌ معيّن فقد يكون التظلّم شفوياً أو مكتوباً ، وعادةً ما يواجه التظلّم الشفويّ مشكلةً في الإثبات .

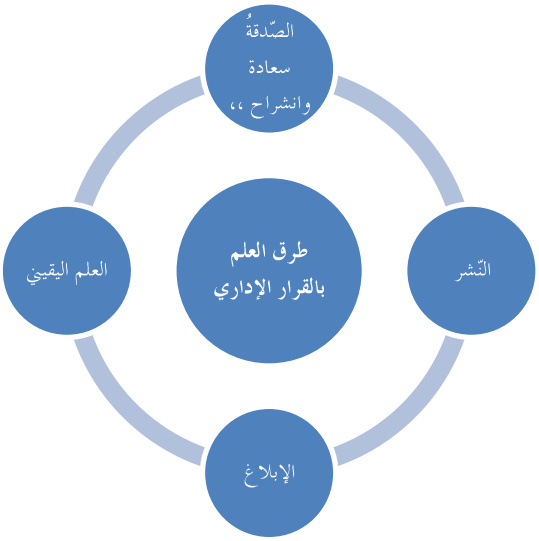
والحكمة من التظلّم أن الإدارة قد تقتنع بوجهة نظر مقدّم التظلّم ، وتعترف بعدم مشروعية قرارها ، فتقوم بسحبه أو تعديله ، فيمكن بذلك حل كثير من المنازعات دون اللجوء إلى القضاء ، بالإضافة إلى أن التظلّم الإداري قد

يدفع الإدارة إلى سحبه قرارها أو تعديله لعدم الملائمة ، وهو مالا يمكن إدراكه عن طريق القضاء ، لأنّه معنيٌّ برقابة المشروعيّة .

فرعٌ : طرق العلم بالقرار الإداري :

١. الإبلاغ ، ويكون في القرارات الفردية ، ويجب على الإدارة أن تُبلغ القرار إلى الموجّه له ، ويقع على الإدارة عبءُ إثباته .
٢. النّشر ، ويكون في القرارات التنظيمية ، ويجب نشر القرار في الجريدة الرسمية ، أو إدراجهُ في النشرات والتعليمات التي توجه للمصالح والجهات الإدارية ، ويقع على الإدارة عبءُ إثباته .
٣. العلم اليقيني ، ويكون في القرارات الفردية والتنظيميّة ، ويثبت من أيّ واقعة أو قرينة تفيد حصوله ، ومثاله أن يخرج قرارٌ إداريّ بفصل عمروٍ ، وبعد خروجه أخبر صاحبُ عمروٍ عمراً بأن ثمّت قرارٌ بفصله دونَ أن يريه القرار ، أو يجعله يوقّع عليه ، فأرعد عمروٌ وأزبد ، وأخرج قلمه ، وخطّ تظلّمه مستنكراً وشاجباً لهُ ، ورفع التظلّم إلى مديره المباشر ، إلا أن المدير لم يلتفت لتظلّمه وفصله ، وبعد عامٍ كامل رفع عمرو دعوى على الجهة الإداريّة ، وادّعى أنه لم يرَ القرار ، وهُنا أخرج مدير عمرو تظلّم عمرو ليُثبت أنه قد علم بالقرار .

وبعد علم الشّخص بالقرار يجبُ أن يقدّم التظلّم إلى الجهة الإدارية ، فإمّا أن تقبله ، وإما أن ترفضه ومن طرق الرّفض عدم الردّ على التظلّم .

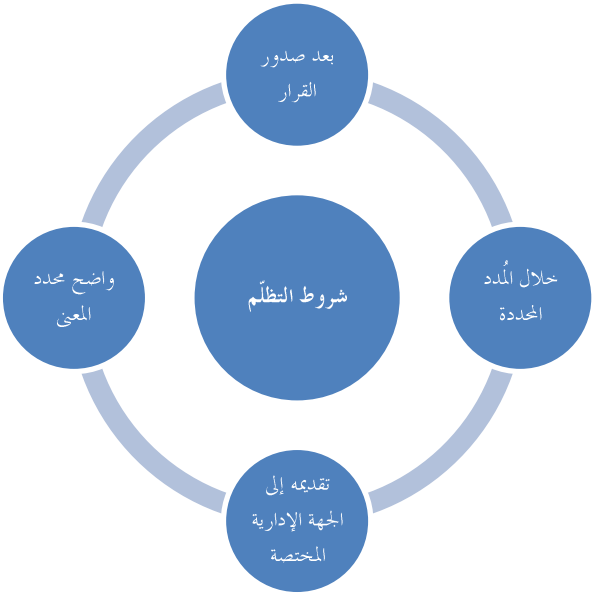


فرعٌ : شروط التظلّم :

١. أن يقدّم التظلم بعد صدور القرار الإداري .
٢. أن يقدّم التظلّم خلال المُدد المحددة .
٣. أن يقدّم التظلّم إلى الجهة الإدارية المختصة .
   أ. الجهة التي أصدرت القرار .
   ب. الجهة التي تعلوها .

حيثُ يمكن أن يُصدر القرار جهة غير مختصّة ، كأن يُصدر وكيل الكليّة قراراً لا بدّ من إصدار العميد له .

٤. أن يكون التظلّم واضحاً مُحدد المعنى أياً كان شكله .



فرعٌ : خطوات التظلّم :

يقدّم التظلّم من الشخص –موظفاً أو غير موظّف– خلال ستين يوم من تاريخ العلم بالقرار[٢١] ، وللإدارة مهلة للبت في التظلّم ، موافقةً ، أو رفضاً –صراحةً أو ضمناً– ، خلال تسعين يوماً .

وبعد ذلك ثمّت طريقان للاستمرار في تقديم التظلّم ، طريقٌ للموظفين ، وطريقٌ لغير الموظّفين :

١. الموظّفين ، ويجبُ أن يقدّم التظلّم الإداري إلى ديوان الخدمة المدنية خلال ستين يوماً بعد مهلة التسعين يوم لجهة الإدارة .

ويجب عليها الردّ خلال ستين يوماً ، ولها حالتان :

أ. إن قبل ديوان الخدمة المدنيّة التظلّم ، وأنصف الموظّف ، فهنا يأخذ الموظف خطاباً لجهته الإداريّة التي أصدرت القرار الجائر عليه ، وبعد استلام الجهة الإدارية للقرار تُعطى مهلة ثلاثين يوماً لتنفيذ القرار ، ولها حالتان :

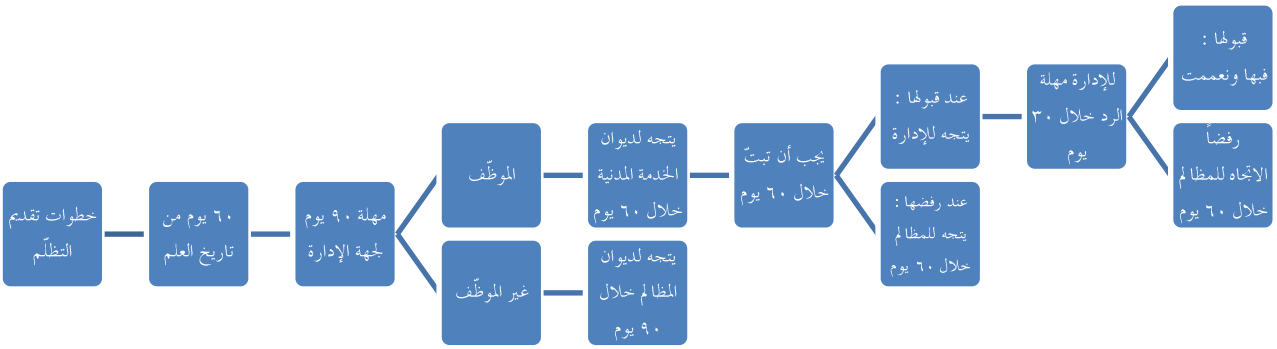
الحالة الأولى : قبولها للخطاب الموجّه من الخدمة المدنية ، ورفع الظلم عن الموظّف .

الحالة الثانية : عدم قبولها للخطاب ، وعند ذلك يتّجه الموظّف لديوان المظالم خلال ستين يوماً .

ب. إن سكتت أو رفضت التظلّم ، فيتّجه الموظّف لديوان المظالم خلال ستين يوماً .

٢. غير الموظّفين ، ويجب أن يتّجه إلى ديوان المظالم خلال ستين يوماً بعد انتهاء مهلة التسعين يوماً لجهة الإدارة .

[٢١] تُحسب الأيّام من اليوم التّالي للقرار ، وإذا صادف اليو الأخير عطلة رسمية امتدّ الميعاد إلى أول يوم بعد انتهاءها .



مسألة : هل يمكن أن يتجاوز المتظّلم أيّاً من المُدد ؟

جواب : نعم ؛ بالنسبة للنظام السعودي ، شرط أن يكون هُناكَ عذرٌ شرعيّ ، أمّا بالنسبة للأنظمة الأخرى فتشترط القوة القاهرة للقبول بتجاوز المدّة .

وثمّت تنبيهٌ هُنا ، وهو أن القرار المعدوم لا يتحصّن بمدّة ، ويحقّ للمتظلّم التظلّم للجهة الإدارية للجهة الإداريّة في أيّ وقت .

مسألة : هل يُمكن أن يُقطع الميعاد ؟

جواب : ثمّت فرقٌ بين القطع والوقف :

١. القطع ، إذا حدث سببٌ من أسباب القطع ، يُعاد الحساب من جديد للمدّة كاملة ، ومثال ذلك إذا أثبت الموظّف أن الجهة الإدارية لم تُخبره بالقرار الإداري ، فيُعاد الحساب من تاريخ علمه .

٢. الوقف ، احتساب ما انقضى وما بقي ، وتحسب الفترة التي بينهما كأن لم تكن ، وهناكَ حالةٌ واحدة تؤدي للوقف ، وهي حالة المساعدة القضائيّة ، ونعني بها طلبُ المدعي من المحكمة أن تكون الدعوى مجانيّة ، والمساعدة القضائية لا توجد في المملكة ، حيث أن الدعاوى كلها مجانية .

ومثال ذلك كذلك وجوب تظلّم زيد لديوان المظالم خلال تسعين يوم ، وأثناء هذه الأيام أتت إجازة مفاجئة بسبب الأمطار فأيام هذه الإجازة لا تُحسب ضمن التسعين يوم .

مبحث : الطعن الموازي :

ونعني به وجود طريقٍ قضائيٍّ آخر يحقق نفس مزايا دعوى الإلغاء ، ولا بدّ من انتفاء الطّعن الموازي لقبول دعوى الإلغاء ، إلا أنّ أهميته الآن تاريخيّة ولا يوجد على أرض الواقع ، لأنّ المحاكم الإداريّة تمارس كافّة الاختصاصات ، ومثال ذلك وجود قضاء في الإدارة التي يعمل بها الموظّف ، فلمّا قدّم تظلّمه ، رفض القضاء الإداري التظلّم بحجة وجود قضاءٍ في الإدارة التي يعمل بها .

استطراد :

إذا وصل تصرّف جهة الإدارة إلى درجة الغصب ، فيتّجه الشخص إلى القاضي العادي ، لأنّه هو حامي الملكية الفردية ، ومثال ذلك تنازع إدارة مع شخصٍ على أرض ، فهنا يتّجه الشخص للمحكمة العامّة ، لا ديوان المظالم .

أمّا الاستيلاء المؤقت ، كحاجةِ جهة الإدارة إلى الأرض ، لبناء مخيم لاجئين عليها ، فهذا لا مانع منه حتّى وإن لم يوافق صاحب الأرض ، إلا أنه يجب على جهة الإدارة إيجار المثل .

فصلٌ [الشروط الموضوعيّة لدعوى الإلغاء[٢٢]]

ابتداءً يجدر التنبيه بأن القاضي لا يتحقق من هذه الشروط إلا بعد قبول الدعوى شكلاً ، ومن الممكن أن يُعنون لها بسؤالٍ يُوجّه للمدّعي : لماذا تريد إلغاء القرار الإداري ؟ أو على أيّ شيءٍ ترتكز ؟

أما تعريف أسباب الإلغاء فهي العيوب التي تشوب القرار الإداريّ ، فتجعله غيرَ مشروعٍ ، ويستحقّ الإلغاء ، ومن المعلوم أنه ولكي يكون القرار الإداري مشروعاً يتعينُ أن يحقق أركانه ، وهي كالتالي :

١. الاختصاص .
٢. المحل ، وعيبه مخالفة القانون .
٣. السبب .
٤. الإجراء والشكل .
٥. الغاية .

مبحث : عيب الاختصاص :

الاختصاص ، ونعني به الصلاحيات المخولة للموظف ، لاتّخاذ قرارٍ معيّن ، وعيبه عدم الاختصاص ، ونعني به صدور قرارٍ من شخصٍ لا يملكُ صلاحيّة إصداره ، وعيب الاختصاص موضوعي وله صورتان :

أ. عيبٌ جسيم (اغتصاب السلطة) ، وهذا قرارٌ معدوم ، ولا يتحصّن بمدّة .

ب. عيبٌ عادي (بسيط) ، وهذا لا يُعدم القرار ، وإنما يجعلُه قابلاً للبطلان إذا ما طعنَ فيه ذوي الشّأن.

وعيبُ الاختصاص هو العيب الوحيد الذي يتعلّق بالنّظام العام ، بمعنى أنهُ ملزمٌ ولا يجوز الاتفاق على خلافهِ ، لذلك على القاضي إذا تبيّن له صدور القرار من غير صاحب الاختصاص أن يتصدّى لعيبِ عدم الاختصاص من تلقاء نفسه ، ولو لم يُثِرْهُ رافع الدّعوى كسببٍ للإلغاء .

مسألة : ما معيار التّفرقة بين عيب الاختصاص الجسيم ، وعيب الاختصاص العادي ؟

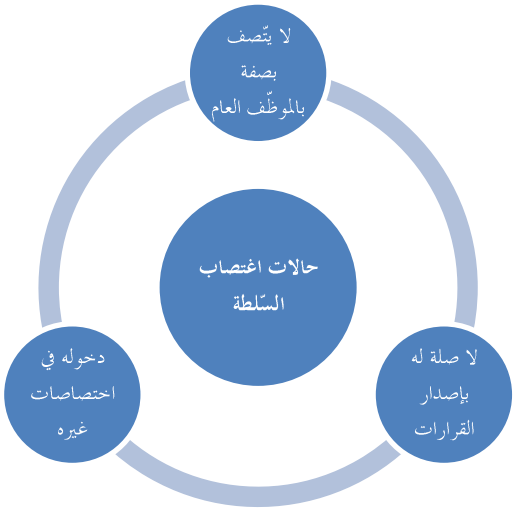
جواب : إذا كانَ مُصدر القرار في نفس السلّم الإداري فيُعتبر عدم اختصاص عادي أمّا إذا خرجَ عن السلّم الإداري ، فلا ريبَ أنّ هذا اغتصاب ، ويجدر التنبيه على أنه من الممكن أن يكون هناك تفويضٌ للسلطة .

[٢٢] وهي نفسها أوجه الإلغاء ، أو أسباب الإلغاء .

فرعٌ : اغتصاب السلطة :

وقد قلنا سابقاً أن اغتصاب السلطة يكون حين صدور قرار من شخص لا علاقة له مُطلقاً بإصداره ، وقد استقرّ الرّأي في القضاء والفقه حول تحديد حالات اغتصاب السلطة ، على النّحو التّالي :

١. صدور القرار ممن لا يتّصف بصفة الموظّف العام ، ومثاله إصدار مدير شركة قرار فصل موظف في وزارة العمل .
٢. صدور القرار من موظّف لا صلةَ له بإصدار القرارات ، ومثاله إصدار سكرتير المدير في وزارة العمل قراراً بفصل موظّف في الإدارة الماليّة .
٣. دخول القرار في اختصاص السلطة التشريعية أو القضائية ، ومثال ذلك تشكيل لجنة قضائيّة في وزارة المعارف على المعلّمين فيها .



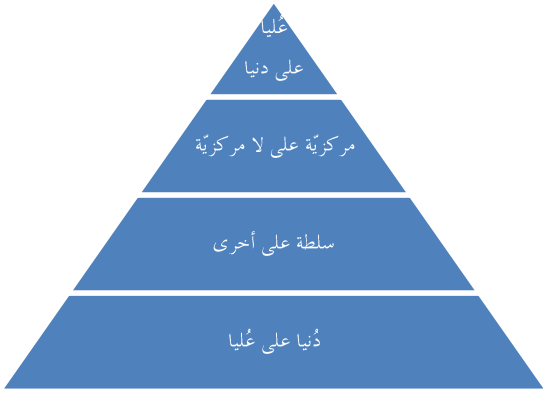
فرعٌ : عيب الاختصاص العادي (البسيط) :

ويتمثّل في إصدار أحد الموظّفي لقرارٍ إداريّ جعله القانون من اختصاص موظّف آخر ، وله صورٌ ثلاث :

١. عدم الاختصاص الموضوعي ، ونعني به إصدارُ أحد أعضاء السلطة الإداريّة قراراً في موضوع يدخل فيه اختصاص عضو آخر ، ومثال ذلك قرار وكيل الكلية بفصل أحد الطلبة ، وهذا الاختصاص موكول فقط لعميد الكليّة ، فهنا يحق للطالب أو العميد رفع دعوى بطلان على هذا القرار ، ليبطل ، أمّا إن لم يرفع الطالب تظلّم فيسري القرار عليه .

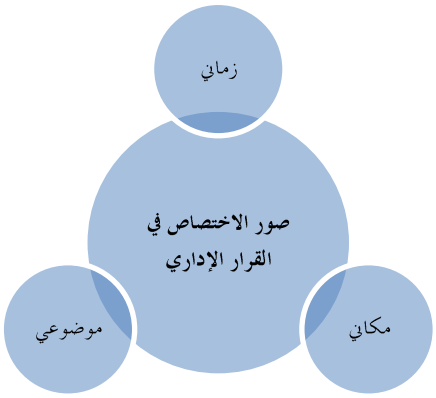
مسألة : ما الحالات التي تصيب القرار الإداري بعيب عدم الاختصاص الموضوعي ؟

أ. اعتداء سلطة إدارية عُليا على اختصاص سلطة إدارية أدنى .
ب. اعتداء سلطة إدارية أدنى على اختصاص سلطة إدارية أعلى ، ومثاله إصدار وكيل الوزارة قراراً من اختصاص الوزير .
ت. اعتداء إدارة على اختصاصات سلطة إدارية أخرى .
ث. اعتداء جهة الإدارة المركزية على اختصاصات الإدارة اللامركزية أو العكس .



٢. عدم الاختصاص المكاني ، ونعني به عدم ممارسة رجل الإدارة بمباشرة اختصاصه خارج النّطاق الإقليمي ، ومثاله إصدار محافظ المجمعة قراراً بهدم حديقة في بلجرشي .

٣. عدم الاختصاص الزماني ، ونعني به عدم تقيّد رجل الإدارة بمباشرة اختصاصته الموضوعية والمكانية بمدة ولايته ومثال ذلك ومن أمثلة ذلك إصدار قرار بنقل موظّف من مديره المتقاعد .



مبحث : عيب الإجراء والشّكل :

١. الإجراء : الخطوات التي يلزم أن يمرّ بها القرار ، مثل التحقيق مع الموظّف ، أو استيفاء النّصاب القانوني في للجلسة ومن الأمثلة على عيب الإجراء تعيين عضو هيئة تدريس في الجامعة من دون عرضه على مجلس الكلية ، ومن المعلوم أن تعيين عضو هيئة التدريس يلزمه عرض الطلب على مجلس القسم فمجلس الكلية فمجلس الجامعة .

٢. الشكل : القالب الشكلي الذي يجب أن يصدر به القرار ، كالتسبيب ، أو التوقيع ، أو التّاريخ ، أو ختم الإدارة ، ومثالٌ على عيب الشكل لزوم إصدار قرار الجنسيّة لشخص ما في الجريدة الرسميّة ، و لم تعرض .

ويتمّ إلغاء القرار إذا خالفت جهة الإدارة عيب الشّكل والإجراء ، أما إذا خالفت جهة الإدارة أحدهم يكونُ معيباً بعيب الإجراء أو عيب الشكل ، ولا يوجد للقرار الإداري شكل أو إجراء محدد إلا إذا حدد القانون ذلك .

مسألة : هل يتمّ إلغاء القرار في جميع الأحوال ؟

جواب : إذا كان العيب جوهرياً يُلغى ، أما إذا لم يكن جوهرياً فلا يُلغى ، ومعايير تحديد كون العيب جوهرياً أم غير جوهري :

١. المعيار الأول : الشكل[٢٣] الجوهري ، هو الذي ينصّ القانون عليه ، كأن يوجب القانون تسبيب قرار إداري ، ولم يُنصّ في القرار على السبب فهذا عيبُ شكل ، ومثالُ ذلك تظلّم زيد على حسم مديره عمرو من راتبه ، بقرارٍ لم يذكر سببه فيه ، مع أن القانون ينصّ على وجوب ذكر السبب ، فهنا يقضي القاضي ببطلان القرار لعيب الشّكل .
٢. المعيار الثاني : إن كانَ الإجراء أو الشّكل المُغْفَلْ يؤثر على نتيجة القرار ، فهذا عيب جوهريّ ، أما إذا لم يؤثر فهذا عيبٌ غير جوهريّ ، ومثال ذلك عدم كتابة التاريخ في قرار نقل موظّف ، عيب غير جوهري .
٣. المعيار الثالث : كل إجراءٍ أو شكلٍ مُقرر لصالح الأفراد يعتبر جوهريّ ، كعدم إبلاغ شخصٍ بالقرار فهذا عيبٌ جوهريّ ، أما إذا لم يكن الشكل مقرر لصالح الأفراد ، وكانَ لصالح الإدارة فهذا العيب غير جوهريّ .

ويختار القاضي في نظره للدعوى ، وحكمه المعيار الذي يراه الأهم بين هذه المعايير .

مبحث : مُخالفة القانون :

من المعلوم أن المحلّ هو الآثار القانونيّة المترتبة على القرار الإداري ، ومثال ذلك قرار فصل الموظّف ، محلّه قطع العلاقة بينه وبين الإدارة .

وعيبُ المحلّ هو أهمُّ أوجه الإلغاء على الإطلاق ، فرقابة القضاء على فيما يتعلّق بالاختصاص والشكل مثلاً هي رقابةٌ خارجيّة بعيدة عن فحوى القرار المطعون فيه ، أما رقابته فيما يتعلّق بمخالفة القواعد القانونيّة فإنها رقابة موضوعيّة ، تستهدف مطابقة محل القرار الإداري لأحكام القانون .

مسألة : لماذا سُمي عيب المحل مخالفة القانون ؟

جواب : سُمّي عيب المحل بمخالفة القانون ، لأنّ كل عيبٍ من عيوب القرار الإداريّ نستطيع أن ننسبه إلى موضوعه ، إلا المحلّ ، فإن حدثَ فيه عيبٌ فننسبه إلى الآثار ، والعيب في ركن المحلّ هو الذي تصدمُ فيه الإدارة مع القاعدة القانونيّة مباشرةً ، ومثال ذلك مواجهة القاعدة القانونيّة بضدّها في عدم تسليمٍ شخصٍ إثبات هويّةٍ يستحقّ استلامها ، وهذا قرارٌ سلبيّ ، أو ترقيةُ شخصٍ لمكانٍ درجته مشغولة ، وعادةً لا تُخالف الإدارة القاعدة القانونيّة مباشرة .

مسألة : ماهي الصّور التي تتجسّد فيها مُخالفة القانون ؟

جواب :

١. مخالفة القاعدة القانونيّة :

أ. الجهل بالقاعدة القانونيّة ، وهذا أمرٌ فيه شيوع ، ومثال ذلك إصدار عمرو قرار بحسم ربع راتب زيد لأنه غاب خمسة أيامٍ متتالية ، وهو جاهلٌ بأن القاعدة القانونية تقضي بحسم ثُمن راتبه فقط .

ب. تعمّد مُخالفة القاعدة القانونية ، ويُعدّ هذا نادراً ، ومثال ذلك علمُ عمرو بأن القاعدة القانونية تقضي بالسماح للموظف العام بالتأخر نصف ساعة ، ومع ذلك أصدر قراراً بحسم راتب عمرو لأنه يتأخر أقل من نصف ساعة .

٢. تفسير القاعدة القانونيّة :

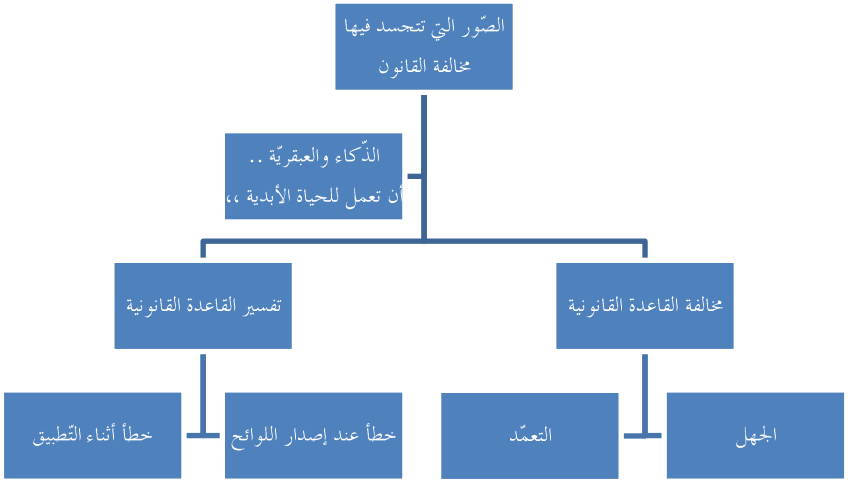
ونعني به إعطاء القانون معنى غير المعنى الذي قصده المنظّم ، وله حالتان :

---

[٢٣] إذا ذكرنا كلمة (الشّكل) لوحدها ، فإنما نعني بها الشكل والإجراء .

أ. خطأٌ عند إصدار اللوائح التنفيذيّة للنّصوص القانونيّة ، حيث قد نفقد الكثير من المزايا التي نصّ عليها القانون ، ومثال ذلك إصدار قانون ينصّ على أنه يُعطى من يتخرّج من الجامعة خمسون ألف ريال مكافأةً له ، ثمّ تأتي الجامعة وتضع لائحة أن لا يحقّ لأحدٍ أخذ المكافأة إلا من من لم يعتذر ، أو يحذف فصل دراسي ، وكان معدّله ٤,٧٥ فما فوق ، و لم يأخذ أقل من ١٨ ساعة ، فهي بهذا أفرغت القانون من مضمونه .

ب. خطأٌ في تفسير القاعدة القانونية نفسها أثناء التّطبيق ، ومثال ذلك عدم تسليم رجل الإدارة لشخصٍ بطاقة هويّة لأنه لم يلبس ثوب أبيض بل ثوبٌ بني ، حيث نص القانون على أنه لا يُعطى أحدٌ بطاقة هويّة إلا وهو يلبس الزيّ السعودي ، فَوَهِمَ رجل الإدارة ، وظنّ أن الزي السعودي ثوبٌ أبيض .



مبحث : عيب السبب :

نعلمُ أنّ السبب هو واقعةٌ قانونيّة كالغياب ، أو ماديّةٌ كإتلاف المال العامّ ، تحدثُ خارج إرادة رجل الإدارة ، فتُوحي له بالتدخّل ، والسّبب هُنا لا يُلزم رجل الإدارة بالتدخّل ، وإنما يعطيه الحق في ذلك فقط ، إلا أنّه وفي بعض الأحيان تُلزم هذه الوقائع رجل الإدارة للتدخّل ، ومثال ذلك أن يكون رجل الإدارة مُلزماً بطيّ قيد من ارتكب جريمةً مخلّة بالشّرف والأمانة .

ويجدر التنبيه على أنه لا يجوز للقاضي تقدير مدى التناسب بين السبب وبين الإجراء المتّخذ على أساسه ، لأنّ القاضي قاضي مشروعيّة لا ملائمة ، وبفعله ذلك يخرج من مهنته كقاضي ، إلى ممارسته أحد اختصاصات الإدارة وهذا يكون في كل مجالٍ إلا مجالي قرار الضبط الإداري ، و الجزاءات التأديبيّة ، لأنّ الملائمة في هذه القرارات تعتبر عنصراً من عناصر مشروعية القرار الإداري .

وثمّت شروطٌ ليكون السببُ صحيحاً في القرار الإداري :

١. أن يكون السبب قائماً عند إصدار القرار الإداريّ .
٢. أن يكون السبب حقيقياً ، وصحيحاً .

والأصل وفقاً لقرينة الصحّة في القرارات الإداريّة أن القرارات الغير مسببة تكون صحيحة ، وعلى من يدّعي العكس إقامة الدليل على ذلك ، ورفض جهة الإدارة وامتناعها عن تقديم أسباب قراراها للقضاء يُعتبر قرينة على صحّة الأسباب التي قدّمها المدّعي .

مبحث : عيبُ الانحراف في استعمال السلطة :

الغاية هي الغرض أو الباعث من القرار ، وتعريفها أنها النّتيجة النّهائيّة التي يسعى رجل الإدارة إلى تحقيقها ، وركنُ الغاية في القرار الإداريّ مرتبطٌ بتحقيق المصلحة العامّة .

فإن صدر القرار محققاً للمصلحة العامّة كانَ مشروعاً ، أمّا إن استهدف القرار غايةً غير غاية الصّالح العامّ كانَ القرارُ معيباً في غايته ، ومن هاهُنا خرج لنا مصطلح عيب الانحراف بالسّلطة ، ومثال عيب الغاية إصدار رجل الإدارة لقرار رغبةً في تحقيق مصلحة ، أو رغبة لديه كأن ينتقم من الموظّف ، وعيبُ الغاية عيبٌ قصديّ ، بمعنى أنه من العيوب التي توجد باتّجاه نية جهة الإدارة بإحداثه .

وركن الغاية هو من أكثر العيوب صعوبةً في الإثبات ، لأنه يتعلق بنية مُصدر القرار ، وقد يكون الانحراف في استعمال السلطة انتقاماً ، أو تحقيقاً لغرض حزبيّ ، أو منافع شخصيّة .

وهُنا .. انتهت المذكّرة الشّاملة لمادّة القضاء الإداري ..

وفّقك الله لما يحبه ويرضاه ..

مذكّرات سلسة تيسير الفنون لطلاب القانون[٢٤] ، المتوفّرة في مكتبة كلية اللغات والترجمة ، ومركز التصوير في كلية الحقوق والعلوم السياسيّة ، والقويفل للتصوير:

م	المقرر	الرمز	المُحاضر
١	مدخل إلى الفقه الإسلامي	١١٣حقق	الشيخ د.هشام السعيد
٢	تاريخ القانون	١١٢حقق	د.حسن عبدالحميد
٣	مبادئ القانون	١٠١حقق	د.رزق الريس
٤	القانون الإداري (١)	١٣٨حقق	د.أيمن مرعي
٥	القانون الدولي العام (١)	١٣٥حقق	د.محمد المسعودي
٦	النظرية العامة للالتزامات (١)	١١٤حقق	د.عبدالرزاق نجيب
٧	القانون الدستوري	١٣٧حقق	د.الدين الجيلالي أبو زيد
٨	نظام الزكاة والضرائب	٢٣١ حقق	د.أيمن مرعي
٩	النظرية العامة للالتزامات (٢)	٢١٢ حقق	د.عبدالرزاق نجيب
١٠	القانون الإداري (٢)	٢٣٣ حقق	د.الدين الجيلالي أبو زيد
١١	قانون المرافعات	٢١٤ حقق	د.متولّي مرسي
١٢	القانون الجزائي العام (١)	٢٤٥ حقق	د.أحمد لطفي
١٣	أحكام الوصايا والوقف والمواريث	٢٢٧ حقق	د.نايف أبا الخيل
١٤	القضاء الإداري	٢٣٨ حقق	د.الدين الجيلالي أبو زيد
١٥	مقدمة في علم السياسة	١٠١ ساس	د.أحمد محمد وهبان
١٦	المُعاملات المدنية	٢١٥ حقق	د.رضا محمود العبد إبراهيم
١٧	القانون الدولي العام (٢)	٢٣٩ حقق	د.محمد صافي الخيش
١٨	القانون التجاري	٢٢٦ حقق	د.عصام الغامدي

تمّت بحمد الله ،،

[٢٤] حتّى الفصل الثاني للعام الدراسي ١٤٣٣/١٤٣٤هـ .