جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية
كلية الدراسات العليا
قسم العدالة الجنائية

القرار الإداري السلبي والطعن فيه بالتعويض في نظام ديوان المظالم السعودي

(دراسة تطبيقية)

إعداد
سلطان منيع اللّه خضر العتيبي

إشراف
د. مروان شريف القحف

رسالة مقدمة لاستكمال متطلبات الحصول على درجة الماجستير في العدالة الجنائية

الرياض
١٤٣٤ هـ - ٢٠١٣ م

بسم الله الرحمن الرحيم

القسم : العدالة الجنائية:

التخصص : التشريع الجنائي الإسلامي.

مستخلص الدراسة:

العنوان : القرار الإداري السلبي والطعن فيه بالتعويض في نظام ديوان المظالم السعودي.
إعداد الطالب : سلطان منيع الله خضر العتيبي.
المشرف التعليمي : الدكتور مروان شريف القحف.
مشكلة الدراسة : مشكلة الدراسة هي سكوت الإدارة وعدم ردها على طلبات الأشخاص المقدمة لها وتتلخص في السؤال التالي : " ما هو القرار الإداري السلبي؟ وكيف يتم إلغاؤه والتعويض عنه؟"
أهداف الدراسة: التعريف بالقرار الإداري السلبي، وإيضاح خصائصه وطرق التعويض عنه في نظام ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية.
منهج الدراسة : اعتمدت على المنهج الوصفي التحليلي في جانبها النظري، وعلى منهج تحليل المضمون في جانبها التطبيقي.
أهم النتائج :
– يجوز لجهة الإدارة الرجوع عن القرار الإداري السلبي في أي وقت إذا كان غير مشروع، ولكن رجوعها لا يسقط الحقوق التي تولدت سابقاً.
– الأشخاص المصابين بأضرار ناتجة عن القرار الإداري السلبي يحق لهم المطالبة بالتعويض عن هذه الأضرار أمام ديوان المظالم.
أهم التوصيات :
– حث جميع جهات الإدارة على المبادرة لاتخاذ القرارات الايجابية في حينها حتى لا يولد عن سكوتها قرار سلبي يؤدي إلى ضياع الحقوق.
– ضرورة نشر الأحكام النهائية للقرارات الإدارية السلبية التي تم التعويض فيها للأفراد لتكون مرجعاً لكافة المشتغلين بالعدالة.

Department: Criminal Justice
Specialization: Islamic legislation .

STUDY ABSTRACT

Study Title: Negative administrative decision and appealed for compensation in the Saudi Board of Grievances.
Student: Sulten Manea Khader Al-Otaibi
Advisor: Dr. Marwan Sharif Al-Qahef
Research Problem: The problem of this study has been narrowed in silent of administration and lack of response to requests for individuals. This is summarized in the following question: What is the negative administrative decision? And how are they canceling and compensation?
Objectives of the study: Definition of the negative administrative resolution and clarify its properties and methods of compensation in the Board of Grievances in Saudi Arabia.

Study Objectives: The study relied on descriptive analytical method in the theoretical for its part, on a content analysis approach for its applied part and on a content analysis approach for its practical part.

Main Results:

- The administration has the right to withdraw negative administrative decision at any time if it is illegal and it may not be withdrawn if it could generate about rights of individuals.
- Individuals with damage resulting from negative administrative decision entitled to claim compensation for this damage before the Board of Grievances.

Main Recommendations:

- Urging all parties of administration not to remain silent against the applications submitted by individuals so as not to generate as a result of silence a negative decision leads to loss of rights.
- Urging the Office of the grievances on the expansion of the publication of the final judgments of adverse administrative decisions that have been compensation for individuals to be a reference for all involved to justice.

الإهداء

إلـى والـدي الكـريمين أطـال الله فـي عمرهمـا علـى طاعتـه، وأدام عليهمـا الصـحة والعافية، وبلغني برهما ما حييت.

وإلـى إخـواني وأخـواتي الأعـزاء حفظهـم الله بحفظـه وزادهـم مـن فضـله وإلـى زوجتـي الغالية وابني عبد العزيز وأخواته، جعلهم الله قرة عين لي.

لهم جميعاً ولعائلتي أهدي هذا العمل المتواضـع، سائلاً الله أن يجعله عمـلاً مباركـاً، خالصـاً لوجهه الكريم، وأن يكون حجة لـي لا حجـة علـيَّ، وأن ينفعنـي بـه فـي الدنيا والآخرة، وينفع به كل من انتهى إليه، والحمد لله رب العالمين.

الباحث

شكر وتقدير

الحمد لله الذي بشكره تدوم النعم ويعظم الانتفاع بها، وهي كثيرة لا تحصى، ومنها العلم النافع، وهو فضل من الله على من أتاه طالباً له، ومن قدمه لينتفع به.

وامتثالاً لقوله ﷺ : " ليس منا من لم يُجل كبيرنا، ويرحم صغيرنا، ويعرف لعالمنا حقه"، أتقدم بالشكر والتقدير لكل من علّمني حرفاً، وأخصُ به منهم: صاحب السمو الملكي الأمير/محمد بن نايف بن عبد العزيز وزير الداخلية ورئيس المجلس الأعلى لجامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، كما أتوجه بالشكر والعرفان لسعادة رئيس الجامعة الدكتور/جمعان رشيد بن رقوش وعميد كلية الدراسات العليا الأستاذ الدكتور/ عامر الكبيسي ورئيس قسم العدالة الجنائية الأستاذ الدكتور/محمد عبد الله الشنقيطي، وجميع أساتذتي الكرام أعضاء هيئة التدريس في جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، كما أتقدم بالشكر والتقدير لمعالي مدير الأمن العام الفريق أول سعيد عبد الله القحطاني، وجميع أعضاء هيئة المناقشة الذين تكرموا بمناقشة الرسالة.

والشكر والتقدير لأستاذي الفاضل الدكتور/ مروان شريف القحف، الذي وجهني وعلمني الكثير طيلة وقت إعداد هذه الدراسة، وكان كريماً علي بعلمه ووقته، فله وللجميع وغيرهم علي واجب الشكر والعرفان بالجميل.

الباحث

قائمة المحتويات

الموضوع	الصفحة
مستخلص الدراسة باللغة العربية	أ
مستخلص الدراسة باللغة الانجليزية	ب
الإهداء	ج
الشكر والتقدير	د
قائمة المحتويات	هـ
الفصل الأول : مشكلة الدراسة وأبعادها	١
المقدمة	٢
مشكلة الدراسة	٤
تساؤلات الدراسة	٥
أهداف الدراسة	٥
أهمية الدراسة	٥
حدود الدراسة	٦
منهج الدراسة	٧
مفاهيم ومصطلحات الدراسة	٧
الدراسات السابقة	١٠
الفصل الثاني : ماهية القرار الإداري السلبي	١٤
المبحث الأول : التعريف بالقرار السلبي ونشأته	١٥
المطلب الأول : معنى القرار الإداري السلبي	١٥
الفرع الأول : القرار لغة	١٥

الفرع الثاني : التعريف النظامي للقرار الإداري	١٦
الفرع الثالث : التعريف النظامي للقرار الإداري السلبي	١٦
الفرع الرابع : نشأة القرار الإداري السلبي	١٧
المطلب الثاني : الطبيعة القانونية لسكوت الإدارة	١٩
المطلب الثالث: تمييز القرارات الناشئة عن سكوت الإدارة عن غيرها من التصرفات القانونية	٢١
المبحث الثاني: خصائص القرار الإداري السلبي	٢٨
المطلب الأول : القرار الإداري السلبي لا يتقرر إلا بنص	٢٨
المطلب الثاني : القرار الإداري السلبي قرار مستمر	٣٠
المطلب الثالث : القرار الإداري السلبي غير خاضع للتسبيب	٣١
المطلب الرابع : القرار الإداري السلبي غير قابل للشهر	٣٢
المطلب الخامس : القرار الإداري السلبي غير قابل للاقتران بأجل	٣٤
الفصل الثالث : إصدار القرار الإداري السلبي وإلغاؤه	٣٥
المبحث الأول : صدور القرار الإداري السلبي	٣٦
المطلب الأول : شرط الاختصاص في القرار السلبي	٣٦
المطلب الثاني : الشكل	٣٨
المطلب الثالث : الإجراءات	٤١
المطلب الرابع : المحل	٤٢
المطلب الخامس : السبب	٤٣
المطلب السادس : الغاية	٤٤
المبحث الثاني : نهاية القرار السلبي	٤٦
المطلب الأول : سحب القرار السلبي وماهيته	٤٦

المطلب الثاني : إلغاء القرار السلبي	٤٩
المطلب الثالث : أثر الحكم الصادر بإلغاء القرار السلبي	٥٠
الفصل الرابع : التعويض عن القرار الإداري السلبي	٥٣
المبحث الأول : شروط دعوى التعويض عن القرار السلبي	٥٤
المطلب الأول : الخطأ	٥٤
المطلب الثاني : الضرر	٥٦
المطلب الثالث : علاقة السببية	٥٨
المبحث الثاني: إجراءات دعوى التعويض عن القرار السلبي	٦٠
المطلب الأول : الاختصاص القضائي في القرارات الإدارية السلبية	٦٠
المطلب الثاني : طبيعة التعويض وأنواعه	٦٣
المطلب الثالث : تقديم دعوى التعويض والحكم فيها	٦٦
الفرع الأول : خصائص دعوى التعويض	٦٧
الفرع الثاني : إجراءات دعوى التعويض	٦٨
الفرع الثالث : الحكم بدعوى التعويض	٧١
الفصل الخامس: الدراسة التطبيقية	٧٥
الفصل السادس : الخلاصة والنتائج والتوصيات	١٠٦
الخلاصة	١٠٧
النتائج	١٠٩
التوصيات	١١٢
قائمة المصادر والمراجع	١١٣

الفصل الأول : مشكلة الدراسة وأبعادها

- المقدمة .
- مشكلة الدراسة.
- تساؤلات الدراسة.
- أهداف الدراسة.
- أهمية الدراسة.
- حدود الدراسة.
- منهج الدراسة.
- مفاهيم ومصطلحات الدراسة.
- الدراسات السابقة.

الفصل الأول

مشكلة الدراسة وأبعادها

مقدمة الدراسة

الحمد لله رب العالمين، والصلاة والسلام على خاتم الأنبياء والمرسلين، المبعوث رحمة للعالمين محمد وعلى آله وصحبه أجمعين، وبعد:

فإن من أهم الوسائل التي تتمتع جهة الإدارة باتخاذها للقيام بنشاطها هو القرار الإداري ، فهو الوسيلة التي تفصح الإدارة عن إرادتها من خلاله وقد يكون ذلك صراحةً وهو الغالب ، وقد يكون من خلال صمت الإدارة تجاه الطلبات أو الاحتياجات المقدمة إليها وعدم التعبير عن إرادتها بأي طريقة، في وقت ألزمها المنظم باتخاذ هذا القرار وبهذا نشأ مصطلح القرار الإداري السلبي كرد فعل على امتناع الإدارة وسكوتها تجاه الطلبات بشأن موقف معين لم تتخذ قراراً بشأنه كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للوائح والأنظمة، مما يعرض مصالح الأفراد للضرر، بل قد يشل ممارستهم لبعض حقوقهم الأساسية[١]، معتمدة في ذلك على أن سكوتها سوف يجنبها عرض موقفها أمام القضاء، وذلك لعدم توافر الإرادة الصريحة المتمثلة في شكل قرار إداري وبهذا نصل إلى إنكار لحقوق الأفراد[٢].

ومن هنا جاء إنشاء نظام قانوني قائم على فكرة القرار الإداري السلبي ، نظام يسعى إلى تحقيق التوازن بين المصالح التي تسعى الإدارة إلى تحقيقها ، ومصلحة الأفراد، مما يحث الإدارة على اتخاذ موقف صريح إزاء الطلبات والاحتياجات المقدمة إليها، لأن تمسكها بالصمت لن يحميها من الطعن به أمام القضاء الإداري بصورة قرار إداري سلبي[٣]، ومن هنا لسكوت الإدارة معنى قانوني، يحمي مصالح الأفراد ويجعل بمقدورهم رفع مشاكلهم الناتجة عن إهمال الإدارة إلى القضاء الإداري المتمثل

---

[١] - الزبيدي خالد ،القرار الإداري السلبي –نشر مجلة الحقوق الكويتية ،العدد ٣،لعام ٢٠٠٦م ص٣٤٤

[٢] - الطبطبائي ،عادل ،نشأة القرار الإداري السلبي وخصائصه القانونية ،مجلة العلوم الإدارية ،العدد الأول ١٩٩٤م ، ص١٤

[٣] - جبريل،محمد جمال عثمان،السكوت في القانون الإداري،دار النهضة العربية،القاهرة ١٩٩٧م،ص١١٥

فـي المملكـة بـديوان المظـالم بطلـب التعـويض عـن مـا نجـم عنـه مـن أضـرار غيـر مشروعة[1].

وتعد دعوى التعويض من أهم الحالات التي يمتلك القاضي السلطة الكاملة فيها فلا يقتصر على بحث مشروعية القرار من عدمه، بل يترتب عليه جميع النتائج النظامية من تقويم وتعديل القرار الإداري غير المشروع، والحكم بالتعويض المناسب عن الأضرار الناجمة عن ذلك، والتعويض في المجال الإداري كأثر لترتيب مسئولية الإدارة عن تصرفاتها القانونية وكذلك عما تأتيه من أعمال مادية حال مباشرتها لنشاطها، لأنه يضع الإدارة في مصاف الأفراد العاديين بجعلها مسئولة عن الأضرار التي تلحق بهم، نتيجة لأعمالها غير المشروعة، الأمر الذي يدفعها لتوخي الحذر والدقة في أداء أعمالها حرصاً منها على عدم الإضرار بالأفراد حتى لا يتم إلزامها بأداء تعويض[2].

وقد أصبح ديوان المظالم في النظام السعودي هو المختص بالنظر في طلبات التعويض عن الأضرار التي تسببها الإدارة النظامية أو المادية، وأن ديوان المظالم أصبح له الاختصاص العام بالفصل في المنازعات التي تكون الإدارة طرفاً فيها، سواءً كان مقدار النزاع قراراً إدارياً صريحاً أم سلبياً، والمقدمة من ذوي الشأن ضد الحكومة أو الأشخاص العامة المستقلة بسبب أعمالها وفقاً لنص المادة (٨/١/ج) من نظام ديوان المظالم لعام ١٤٠٢هـ التي أصبحت الفقرة (ج) من المادة الثالثة عشرة من نظام الديوان لعام ١٤٢٨هـ التي تنص على (أن الدعاوى المتعلقة بالعقود التي تكون جهة الإدارة طرفاً فيها) وعليه فإن التعويض الإداري، هو نقطة التوازن بين حقوق الأفراد وسلطات الإدارة وبه تتحقق العدالة[3].

---

[1] - الزبيدي خالد ،القرار الإداري السلبي –مرجع سابق– ص٣٤٥

[2] - الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ط١٩٨١م، ص٤٨٩.

[3] - الظاهر، خالد خليل، القضاء الإداري، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، ط١٤٣٠هـ، ص٢٦٤.

مشكلة الدراسة:

اهتمت المواثيق الدولية والقوانين الأساسية للدول بتقرير الضمانات الكافية للأفراد بما، يحقق العدالة وعدم تجاهل الطلبات المقدمة من قبلهم إلى جهة الإدارة حيث إن سكوت الإدارة وعدم ردها على طلبات الأفراد المقدمة لها يؤدي إلى التعارض مع المصلحة العامة التي يجب على الإدارة السعي لها وتطبيقها؛ حفاظاً على مصالح الأفراد وبما يحقق المصلحة العامة لهم، ولاسيما وأن إقامة التوازن بين المصلحتين هو الهدف الذي ينشده المنظم، أما إذا أخلت الإدارة بهذه القاعدة وعمدت التزام الصمت تجاه الطلبات المقدمة إليها، فإن مصالح الأفراد تتعرض للخطر، أو قد يؤدي إلى شلل في ممارستهم لبعض حقوقهم الأساسية أحياناً، وتعتمد الإدارة على سكوتها كي تتجنب عرض موقفها أمام القضاء، وذلك بامتناعها عن التعبير عن إرادة صريحة بقرار إداري[١].

لذلك فإن الحاجة داعية إلى إلقاء الضوء على القرارات الإدارية السلبية القائمة على صمت الإدارة وسكوتها تجاه طلبات الأفراد وطرق التعويض عنها في نظام ديوان المظالم السعودي واستجلاء صور الأحكام القضائية في ديوان المظالم في التعويض عن أضرار القرار السلبي[٢].

بما يكفل تحقيق العدالة وتحقيق التوازن بين المصلحتين الذي يسعى المنظم إليه ومن هنا تبرز مشكلة الدراسة الحالية في التساؤل الآتي:

ما القرار الإداري السلبي؟ وكيف يكون التعويض عنه في نظام ديوان المظالم السعودي؟

---

[١] - الزبيدي خالد ،القرار الإداري السلبي –مرجع سابق– ص٣٤٦.

[٢] - الطبطبائي ،عادل ،نشأة القرار الإداري السلبي وخصائصه القانونية ،مرجع سابق، ص١٥.

تساؤلات الدراسة:

تسعى هذه الدراسة إلى الإجابة عن التساؤلات الفرعية الآتية:

س١ : ما القرار الإداري السلبي؟

س٢ : كيف يتم إصدار القرار الإداري السلبي وإلغاؤه ؟

س٣: ما شروط دعوى التعويض عن القرار الإداري السلبي؟

س٤: ما إجراءات دعوى التعويض عن القرار الإداري السلبي؟

أهداف الدراسة:

١. التعريف بالقرار الإداري السلبي.
٢. بيان خصائص القرار الإداري السلبي.
٣. توضيح الطرق التي تؤدي إلى نهاية القرار الإداري السلبي أمام ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية.
٤. بيان شروط دعوى التعويض عن القرار الإداري السلبي.
٥. توضيح إجراءات دعوى التعويض أمام ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية.

أهمية الدراسة:

تبرز أهمية موضوع هذا البحث (القرار الإداري السلبي والطعن فيه بالتعويض في نظام ديوان المظالم السعودي) فيما يترتب على جهد الإدارة التي التزمت الصمت حيال مطالبات الأفراد ظناً منها أن السكوت يحميها من المسؤولين وتجاهلها لهذه الطلبات بمظنة عدم محاسبتها على ذلك، وإيضاح الخصائص القانونية المتعلقة بالقرار الإداري السلبي وتبين خضوعه للنظام القانوني كحال القرارات الإدارية الأخرى ويمكن إجمال **أهمية هذه الدراسة في الآتي:**

أ. الأهمية العلمية:

تتمثل في مسعى الدراسة لتقديم تعريف للقرار الإداري السلبي وطرق الطعن بالتعويض فيه في النظام السعودي لاسيما أن فكرة القرار الإداري السلبي شبه

مجهول في القانون الإداري، ولا أول على ذلك من قلة البحوث فيه، لذلك كان من الأهمية بمكان النظر في هذا القرار والبحث فيه، لكي يأتي هذا البحث ثماره وأهدافه بصورة واضحة.

ب. الأهمية العملية (التطبيقية):

هناك كثير من الأفراد يجهلون الفرق بين القرارات الإدارية ولا يدركون الآثار القانونية والنظامية التي يحتوي عليها القرار الإداري السلبي وإمكانية التعويض عنه في النظام السعودي وأن جهة الإدارة ليست الطريق النهائي، بل يمكن الطعن بالتعويض في قراراتها أمام القضاء الإداري ففي إثارة هذا الموضوع سيصل القارئ إلى معرفة الكثير عن القرارات الإدارية السلبية وآثارها.

حدود الدراسة :

الحدود الموضوعية : تتمثل في دراسة القرار الإداري السلبي وأركانه وشروطه وكيفية الطعن فيه بالتعويض في نظام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٧٨، وتاريخ ١٤٢٨/٩/١٩هـ.

الحدود الزمانية:

وتتمثل في أن الدراسة الحالية تخص موضوع البحث في القرار الإداري السلبي والطعن فيه بالتعويض في نظام ديوان المظالم السعودي خلال الخمس سنوات الماضية.

الحدود المكانية:

القضاء السعودي، المتمثل في ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية، الذي من اختصاصاته القضاء الإداري وقبول دعاوى التعويض.

منهج الدراسة :

تقوم هذه الدراسة على المنهج الوصفي بطريقته العلمية التحليلية الاستقرائية بالرجوع إلى المصادر والاستعانة بكتب القانون والنظام والدراسات الموثقة في مجال شرح القوانين، ويأتي اختيار هذا المنهج كونه من المناهج الملائمة لمثل هذه الدراسة.

مفاهيم ومصطلحات الدراسة :

القرار لغة : بفتح القاف والراء، ما قُرّ فيه، والمطمئن من الأرض، ومنه يوم القرّ وهو يلي يوم النحر لأنهم يقرون فيه بمنى [1].

فهو في اللغة بمعنى الاستقرار والاطمئنان والحمل على الحق والدخول فيه فكأن من أصدر القرار اطمئن [2].

الإدارة في اللغة : أدار إدارة الشيء: دار . وأدار الشيء: تعاطاه. وأدار الأمر : أحاط به. وأداره عليه: حاول إلزامه إياه. وأداره عن حقه: طلب منه أن يتركه وصرف عنه.

والإدارة : الاسم والمصدر: أدار . وأداره عن الأمر وأداره عليه وداوره[3].

القرار الإداري في الاصطلاح الفقهي:

إن الفقهاء –رحمهم الله– لم يتطرقوا إلى تعريف القرار الإداري باعتباره مصطلحا فنياً خاصا، لكونه مصطلحاً جديداً لم يكن معروفا في وقتهم، وليس معنى هذا أن الفقه الإسلامي لم يعرف القرار الإداري، بل إنه تطرق إليه وعرفه بغير هذا الاصطلاح، يقول الماوردي (وولاية القضاء تنعقد به الولايات مع الحضور باللفظ مشافهة ومع الغيبة مراسلة ومكاتبة) وهذا هو جوهر القرار الإداري وعينه.

---

[1] - الفيروز آبادي الشرازي، مجد الدين محمد يعقوب، القاموس المحيط، ط ١٤١٣هـ،مؤسسة الرسالة، ص٥٩٢

[2] - الرازي ، زين الدين محمد، مختار الصحاح، مؤسسة الرسالة ص٥٢٨ .

[3] - الفيروز آبادي الشيرازي، محمد الدين محمد يعقوب، القاموس المحيط ،مرجع سابق، ص٥٠٥.

القرار الإداري في النظام :

اختلف شراح النظام الإداري في تعريف القرار الإداري وذلك تبعاً لاختلاف الجهة التي ينظر منها كل منهم إلى أركان القرار الإداري وعناصره، حيث إن النظام الإداري علم حديث النشأة ومن أهم صفاته المرونة والتطور، لذا سأذكر بعض التعاريف التي تناولها الشراح.

فقد عرف بعض الشراح القرار الإداري بقولهم : (إفصاح عن إرادة منفردة يصدر من سلطة إدارية ويرتب آثارا قانونية) [١].

وعرف ديوان المظالم السعودي القرار الإداري بأن : (القرار الإداري في حقيقته يتمثل في إفصاح جهة الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى النظام) [٢].

التعويض لغة: من العوض ، وهو البدل، أو الخلف، والفعل منه : العْوضُ، والاسم منه: العِوَضُ، والجمع، أعواض [٣].

والضمان هو : ضم ذمة الضامن إلى ذمة المضمون عنه في التزام الحق أو هو حق ثابت في ذمة الغير [٤].

أما في النظام فتعرف دعوى التعويض: بأنها الدعوى التي يرفعها أحد [٥] الأشخاص إلى القضاء للمطالبة بتضمن ما أصابه من ضرر نتيجة تصرف الإدارة.

*** القرار الإداري السلبي :**

---

[١] - بكراتو،زين العابدين، الموسوعة الإدارية في القانون الإداري،دار الفكر، دمشق،١٩٤٧م ، ص٤٧٢.

[٢] - مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٢٧هـ، ديوان المظالم الرياض، في القضية رقم ٣/٢٩٧ق لعام ١٤٢٦هـ، ص٣٤٩.

[٣] - ابن منظور، لسان العرب. جمعة، عبد الله محمد بن المكرم بن أبي الحسن بن أحمد الانصاري في ٦٨٩/١٢/٢٢هـ، ضبط وتحقيق: الكبير، عبد الله علي، حسب الله الشاذلي، هاشم محمد، في ١٤٠١/١١/٢٨هـ الموافق ١٩٨١/٩/٢٦م، المجلة الخامس ص٣٨٤٥.

[٤] - الغزالي، أبو حامد محمد، الوجيز في الفقه، مطبعة الأدب، القاهرة، ١٣١٧هـ، ٢٠٨/١.

[٥] - الحلو،ماجد راغب، القضاء الإداري،دار مطبوعات الجامعة، الإسكندرية،١٩٩٥م،ص٤٣٧.

يأخذ القرار صفة السلبية عندما تلتزم جهة الإدارة الصمت أو السكوت إزاء موقف معين ولم تقم بالتعبير عن إرادتها بوسيلة خارجية مما يفهم منها اتجاه قصدها ومضمونها في الوقت الذي ألزمها فيه المشروع باتخاذ القرار وهناك العديد من التعريفات التي يمكن إيرادها في التعريف بالقرار الإداري السلبي، فقد عرفها البعض بأنها (امتناع الإدارة عن إصدار القرارات الواجب عليها إصدارها طبقاً للنظام)[1]

وعرفت أيضاَ بأنها (رفض الإدارة أو امتناعها عن اتخاذ تصرف كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للقوانين واللوائح ،أو سكوتها عن الرد على تظلم مقدم إليها وذلك كله خلال مدة معينة يحددها القانون)[2]

كما عرفته محكمة القضاء الإداري المصري بأنه (رفض السلطات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للوائح والقانون)وذلك بنص المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م .

وفي تعريف آخر هو (امتناع الإدارة عن إصدار قرار يوجب القانون عليها إصداره) ومن أمثلة امتناع الإدارة عن إنهاء خدمة موظف تغيب عن العمل المدة المحددة قانوناً دون إذن مسبق أو عذر مقبول ولم تتخذ ضده الإجراءات التأديبية خلال الشهر التالي)[3]

ومن خلال النظر والتمحيص للتعريفات السابقة نجد أنها وإن كان هناك اختلاف من حيث الصياغة فإنها تتفق من حيث المضمون، حيث أنها تشير جميعاً إلى امتنع الإدارة المختصة عن اتخاذ قرار ألزمها النظام باتخاذه .

الطعن بالتعويض :

يختص القضاء الإداري (ديوان المظالم) بنظر طلبات التعويض عن الأضرار التي تسببها الأعمال والنشاطات الإدارية غير المشروعة وذلك بالفصل في

---

١ – الزبيدي خالد،القرار الإداري السلبي–نشر مجلة الحقوق الكويتية ،العدد ٣،لعام ٢٠٠٦م ص٣٤٤

٢ – الطبطبائي ،عادل ،نشأة القرار الإداري السلبي وخصائصه القانونية ،مجلة العلوم الإدارية ،العدد الأول ١٩٩٤م ، ص١٤

٣ – الحلو ، ماجد راغب ،القانون الإداري ،مرجع سابق،ص ٥٠٠

المنازعات التي تكون الإدارة طرفاً فيها، سواء كان مثار النزاع قراراً إدارياً سلبياً أو غير ذلك والمقدمة من ذوي الشأن ضد الحكومة أو الأشخاص العامة المستقلة بسبب أعمالها وفقاً لنص المادة الثامنة عشرة الفقرة (ج) نظام المظالم .

إن قضاء التعويض هو قضاء شخصي يطالب فيه المدعي خصمه بحق شخصي .ويكون للقاضي عند بحث النزاع سلطة كاملة في هذا الخصوص فلا يقتصر على بحث مشروعية العمل محل النزاع، بل يترتب عليه جميع النتائج النظامية من تقويم وتعديل القرار الإداري غير المشروع والحكم بالتعويض المناسب عن الأضرار الناتجة عن العمل موضوع النزاع أو الحكم بتسوية مرتب موظف أو تقاعده أو تصحيح انتخاب بإعلان الفائز الحقيقي .ونستطيع أن نتطرق هنا للتعريف بدعوى التعويض، حيث إنها الدعوى التي يرفعها أحد الأشخاص إلى القضاء للمطالبة بتضمن ما أصابه من ضرر نتيجة تصرف الإدارة) [1]

الدراسات السابقة :

تعد الدراسات السابقة –ذات العلاقة بالمشكلة محل البحث–همزة الوصل بين الدراسة الحالية وما سبقها من دراسات علمية.

فيبدأ الباحث مما انتهى إليه غيره ويطوره، ويضيف إليه، بما يحقق التواصل العلمي والتراكم المعرفي وهو ما يثري العلم ويدفعه للتقدم. فهي الأساس الذي ينطلق منه الباحث ليشد أعمدة بحثه، ويحدد مشكلته، ويصوغ تساؤلاته، ويعين أهدافه، ويبرز أهميته، ويرسم حدوده، ويحدد منهجه وخطته، ويبني هيكله.

وإن كان موضوع هذه الدراسة: القرار الإداري السلبي وطرق الطعن فيه بالتعويض في نظام ديوان المظالم السعودي وعلى حد علم الباحث هو من

[1] - الظاهر ، خالد خليل ،القضاء الإداري في المملكة العربية السعودية ،مرجع سابق، ص٢٥٥.

الموضوعات الجديدة التي لم يتطرق لها البحث من قبل إلا أن هناك من الدراسات ما له صلة بها

١. **دراسة الفحل (١٤١٤هـ)** بعنوان قضاء المظالم وتطبيقاته في المملكة العربية السعودية، دراسة مقارنة، للباحث عبد الرازق بن علي الفحل، من منشورات دار النوابغ، الطبعة الثانية، عام ١٤١٤هـ.

المنهج: استخدمت الدراسة المنهج الاستقرائي المقارن بالرجوع إلى المصادر والاستعانة بكتب القانون والنظام والدراسات الموثقة في مجال شرح القوانين.

أهم نتائجها:

١. ولاية المظالم ولاية دينية صالحة وجدت منذ فجر الدولة الإسلامية.
٢. أن والي المظالم يختص باختصاصات عدة في النظر والحكم ومراقبة أعمال الدولة.
٣. أن قضاء المظالم في المملكة ينتمي لقضاء المظالم الإسلامي .
٤. قام ديوان المظالم بدوره البارز في حماية الشرعية والحريات والحقوق الفردية ومراقبة أعمال الإدارة.
٥. حقق ديوان المظالم نجاحاً ملحوظاً كقضاء إداري مميز بالطابع الإسلامي.

التعليق على الدراسات السابقة:

هناك تشابه بين الدراستين كونهما يتحدثان عن نظام ديوان المظالم، إلا أن الباحث تناول القرار الإداري السلبي وآثاره أمام ديوان المظالم وقام بالتوسع أيضاً في الدراسة التطبيقية، والباحث السابق لم يتطرق لذلك.

٢. **دراسة الفارس (١٤٢٨هـ)** بعنوان الاعتراض على الأحكام أمام ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية دراسة تطبيقية –جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية.

المنهج : استخدمت الدراسة المنهج الاستقرائي التحليلي المقارن في الشق النظري من الدراسة، ومنهج تحليل المضمون في الشق التطبيقي لها، حيث اختار عدداً من القضايا بطريقة عشوائية، وتحليل مضمونها في ضوء الدراسة النظرية التي قام بها.

أهم نتائجها:

١. تضمن نظام ديوان المظالم وقواعد المرافعات كل الحقوق والضمانات التي يتمتع بها المنهج التي حافظ فيها على حقوقه وحرياته، حيث شرع له الطرق التي تكفل له الاعتراض على الأحكام والقرارات.

٢. أن المحكوم عليه أيا كان سواء في قضية إدارية وجنائية أو خلافها في أمس الحاجة لأن يمنح حقوقه ولا يتم إهدارها بأي حال من الأحوال وأن تتاح له الفرصة كاملة للتعرف عليها والاعتراض على ما يمسها حتى يشعر ضميره بالعدالة.

التعليق على الدراسات السابقة:

يرى الباحث أن دراسته وإن كان هناك تشابه إلا أن هذه الدراسة تختلف في كونها تناولت موضوع الطعن على الأحكام الجزائية أمام ديوان المظالم، أما الدراسة الحالية فقد تناولت الطعن في القرار الإداري السلبي، وذلك حسب آخر تحديث لنظام ديوان المظالم لعام ١٤٢٨هـ .

٣. **دراسة المعبدي** (١٤٢٩هـ) بعنوان القرار الإداري المستمر في المملكة العربية السعودية، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة الملك عبد العزيز بجدة.

المنهج: استخدمت الدراسة المنهج التحليلي الوصفي من خلال الاستقرار والاستخلاص لمعظم الآراء المبثوثة في كتب القانون الإداري.

أهم نتائجها:

١. أن القرار الإداري المستمر لا يقتصر على صورة القرارات السلبية بالامتناع حسبما يرى جانب كبير من الفقه.

٢. أن القرار الإداري المستمر يعتبر قراراً إدارياً يخضع للنظام القانوني للقرارات الإدارية.

٣. لا يتقيد بميعاد الطعن بالإلغاء الذي حدده المنظم لرفع دعوى الإلغاء وإلا حكم بعدم قبول الدعوى.

التعليق على الدراسات السابقة:

هناك تشابه بين الدراستين كونهما تهدفان لمعرفة الاختلافات بين القرارات الإدارية وقرارات السلطة التنظيمية والقضائية الأخرى، وأوجه الاختلاف أن الدراسة الحالية تهدف بالدرجة الأولى إلى القرار السلبي وليس المستمر.

الفصل الثاني : ماهية القرار الإداري السلبي

المبحث الأول : التعرف بالقرار الإداري السلبي ونشأته.

- المطلب الأول : معنى القرار الإداري السلبي .
  - الفرع الأول : القرار – الإدارة لغة.
  - الفرع الثاني : التعريف النظامي للقرار الإداري.
  - الفرع الثالث : التعريف النظامي للقرار الإداري السلبي.
  - الفرع الرابع : نشأة القرار الإداري السلبي.
- المطلب الثاني: الطبيعة القانونية لسكوت الإدارة.
- المطلب الثالث : تمييز القرارات الناشئة عن سكوت الإدارة عن غيرها من التصرفات القانونية.

المبحث الثاني : : خصائص القرار الإداري السلبي .

- المطلب الأول : القرار الإداري السلبي لا يتقرر إلا بنص.
- المطلب الثاني : القرار الإداري السلبي قرار مستمر.
- المطلب الثالث: القرار الإداري السلبي غير خاضع للتسبيب.
- المطلب الرابع : القرار الإداري السلبي غير قابل للشهر.
- المطلب الخامس : القرار الإداري السلبي غير قابل للاقتران بأجل.

المبحث الأول : التعريف بالقرار الإداري السلبي ونشأته:

إن جهة الإدارة تتمتع في قيامها بنشاطها بعدة وسائل تتمكن من خلالها من أداء مهمتها في تحقيق الصالح العام وضمان سير العمل.

ومن أهم الوسائل القرار الإداري، فهو الوسيلة التي تعبر بها الإدارة عن إرادتها المنفردة بقصد إحداث أثر قانوني معين، والإدارة قد تعبر عن إرادتها صراحة وهي الصورة الغالبة، وقد تلتزم الصمت إزاء موقف معين ولا تعبر عن إرادتها بوسيلة خارجية، في الوقت الذي ألزمها فيه المنظم باتخاذ هذا القرار.

لذلك نشأ مصطلح القرار الإداري السلبي كرد فعل على سكوت الإدارة وصمتها تجاه الطلبات المقدمة إليها بعدم اتخاذ قرارات بشأنها كان من الواجب عليها اتخاذها وفقاً للقوانين واللوائح وهو ما سوف نتطرق إليه في هذا المبحث من خلال التعريف بالقرار الإداري السلبي وإيضاح نشأته وطبيعته.

المطلب الأول : معنى القرار الإداري السلبي.

الفرع الأول : **القرار لغة** : بفتح القاف والراء، ما قُرّ فيه، والمطمئن من الأرض، ومنه يوم القرّ وهو يلي يوم النحر لأنهم يقرون فيه بمنى[1].

فهو في اللغة بمعنى الاستقرار والاطمئنان والحمل على الحق والدخول فيه فكأن من أصدر القرار اطمأن [2].

الإدارة لغة:

أدار الشيء: تعاطاه. وأدار الأمر : أحاط به. وأداره عليه: حاول إلزامه إياه. وأداره عن حقه: طلب منه أن يتركه وصرف عنه.

والإدارة : الاسم والمصدر: أدار . وأداره عن الأمر وأداره عليه وداوره[3].

---

[1] - الفيروز آبادي الشرازي، مجد الدين محمد يعقوب، القاموس المحيط، مرجع سابق، ص٥٩٢.
[2] - الرازي ، زين الدين محمد، مختار الصحاح، مرجع سابق، ص٥٢٨ .
[3] - الفيروز آبادي الشيرازي، محمد الدين محمد يعقوب، القاموس المحيط ،مرجع سابق، ص٥٠٥.

الفرع الثاني : التعريف النظامي للقرار الإداري:

اختلف شراح النظام الإداري في تعريف القرار الإداري وذلك تبعاً لاختلاف الجهة التي ينظر منها كل منهم إلى أركان القرار الإداري وعناصره، حيث إن النظام الإداري علم حديث النشأة ومن أهم صفاته المرونة والتطور، لذا سأذكر بعض التعاريف التي تناولها الشراح[١].

فقد عرف بعض الشراح القرار الإداري بقولهم : "إفصاح عن إرادة منفردة يصدر من سلطة إدارية ويرتب آثارا قانونية"[٢].

وعرف ديوان المظالم السعودي القرار الإداري بأنه : " القرار الإداري في حقيقته يتمثل في إفصاح جهة الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى النظام" [٣].

الفرع الثالث : التعريف النظامي للقرار الإداري السلبي .

يأخذ القرار صفة السلبية عندما تلتزم جهة الإدارة الصمت أو السكوت إزاء موقف معين ولم تقم بالتعبير عن إرادتها بوسيلة خارجية مما يفهم منها اتجاه قصدها ومضمونها في الوقت الذي ألزمها فيه المشروع باتخاذ القرار وهناك العديد من التعريفات التي يمكن إيرادها في التعريف بالقرار الإداري السلبي فقد عرفها البعض بأنها " امتناع الإدارة عن إصدار القرارات أو التصرفات الواجب عليها إصدارها أو القيام بها طبقاً للنظام "[٤].

---

[١] - الزبيدي خالد ،القرار الإداري السلبي –نشر مجلة الحقوق الكويتية ،العدد ٣،لعام ٢٠٠٦م ص٣٤٤

[٢] - بكراتو،زين العابدين، الموسوعة الإدارية في القانون الإداري، مرجع سابق ، ص٤٧٢.

[٣] - مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٢٧هـ، ديوان المظالم الرياض، في القضية رقم ٣/٢٩٧ق لعام ١٤٢٦هـ، ص٣٤٩.

٤ – الزبيدي خالد ،القرار الإداري السلبي –مرجع سابق– ص٣٤٤

وعرف أيضاَ بأنه " رفض الإدارة أو امتناعها عن اتخاذ تصرف كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للقوانين واللوائح ،أو سكوتها عن الرد على تظلم مقدم إليها، وذلك كله خلال مدة معينة يحددها القانون "[1].

كما أن محكمة القضاء الإداري المصري عرفته بأنه " رفض السلطات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للوائح والقانون " وذلك بنص المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م .

وفي تعريف آخر هو " امتناع الإدارة عن إصدار قرار يوجب القانون عليها إصداره" ومن أمثلة امتناع الإدارة عن إنهاء خدمة موظف تغيب عن العمل المدة المحددة قانوناً دون إذن مسبق أو عذر مقبول ولم تتخذ ضده الإجراءات التأديبية خلال الشهر التالي "[2]

ومن خلال النظر والتمحيص للتعريفات السابقة نجد بأنها وإن كان هناك اختلاف من حيث الصياغة إلا أنها تتفق من حيث المضمون، حيث إنها تشير جميعاً إلى امتناع الإدارة المختصة عن اتخاذ قرار ألزمها النظام باتخاذه .

الفرع الرابع : نشأة القرار الإداري السلبي:

إن امتناع الإدارة عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للأنظمة واللوائح، وتعمدها التزام الصمت تجاه الطلبات المقدمة إليها من قبل الأفراد، مما يعرض بعض مصالح الأفراد للضياع، وكذلك بعض حقوقهم التي كفلها لهم النظام، معتمدة في صمتها ذلك على أنه سوف يجنبها من عرض موقفها أمام القضاء، وذلك لعدم وجود إرادة صريحة صادرة منها عبرت عنها في شكل قرار إداري صادر في هذا المجال[3] وهو ما يعرف أيضاً بالسكوت المجرد والمعرف بأنه حالة سلبية

---

١ – الطبطبائي ،عادل ،نشأة القرار الإداري السلبي وخصائصه القانونية ، مرجع سابق، ص١٤.

٢ – الحلو ، ماجد راغب ،القانون الإداري ، مرجع سابق ،ص ٥٠٠ .

[3] - الطبطبائي، عادل ، نشأة القرار الإداري السلبي، مرجع سابق ، ص٨.

مصحوبة بلفظ أو إشارة أو فعل شيء ينبئ عن الإرادة ويدل عليها[١]. ومن هنا جاءت فكرة إنشاء نظام القرارات الإدارية السلبية، فقد نص نظام ديوان المظالم الجديد في مادته (١٣/ب) على أنه يعد في حكم القرار، رفض الإدارة أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه طبقاً للأنظمة واللوائح وذلك لتحقيق التوازن بين المصالح التي تسعى الإدارة لتحقيقها وبين مصالح الأفراد.

ولذلك فإن إعطاء معنى قانوني لصمت الإدارة واعتباره مساوياً لولادة قرار إداري يمكن الأفراد من اللجوء إلى القضاء للدفاع عن مصالحهم التي أهدرتها الإدارة، كما يحث الإدارة على اتخاذ موقف صريح إزاء الطلبات المقدمة إليها، وأن سكوتها إزاء تلك الطلبات لن يحميها[٢]، ويرى البعض أن الأساس القانوني لتحديد الطبيعة القانونية لسكوت الإدارة يستند إلى فكرة المرفق العام الذي يجب عليه أن يقوم بنشاطه بانتظام واطراد في سبيل إشباع الحاجات العامة. فالإدارة يتطلب منها القيام بعمل إيجابي لتحقيق هذه الأهداف وهذا ما يفرض عليها موقفاً يتفق مع النظام.

فصمت الإدارة لا شك أنه يخالف الهدف الذي يسعى المرفق لتحقيقه، وهو إشباع الحاجات العامة، في حين أن موقفها السلبي هذا خطأ، يحق معه لذي الشأن اللجوء إلى القضاء للبت فيه، لأن سكوت الإدارة في مثل هذه الحالة يشكل مخالفة واضحة للنظام[٣].

وقد أخذت غالبية الدول بهذه الفكرة، فقد نصت العديد من الدول على أن التزام الإدارة الصمت من خلال المدة المحددة لها إزاء الطلبات المقدمة إليها، يعتبر بمثابة قرار إداري[٤].

---

[١] - جبريل، محمد جمال عثمان، السكوت في القانون الإداري في التصرفات الإدارية الفردية، دار النهضة العربية القاهرة، ١٩٩٧م،ص٦.

[٢] - اسماعيل، عصام نعمه، الطبيعة القانونية للقرار الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية بيروت، الطبعة الأولى ٢٠٠٩م، ص٨٥.

[٣] - الطبطبائي، عادل، نشأة القرار الإداري السلبي، مرجع سابق، ص٩.

[٤] - سيد، رفعت عيد، القرارت الناشئة عن سكوت الإدارة في فرنسا ومصر، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦م، ص٢٠

المطلب الثاني: الطبيعة القانونية لسكوت الإدارة

وفقاً للمادة (١٣/ب) من نظام ديوان المظالم "يعد في حكم القرار الإداري رفض جهة الإدارة أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه طبقاً للأنظمة واللوائح"

كما نصت المادة الثالثة من قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم الصادر بقرار مجلس الوزراء رقم (١٩٠) بتاريخ ١٤٠٩/١١/١٦هـ على أنه "يعتبر مضي تسعين يوماً على تاريخ تقديم التظلم دون البت فيه بمثابة صدور قرار برفضه... وترفع الدعوى إن لم تكن متعلقة بشؤون الخدمة المدنية إلى الديوان خلال تسعين يوماً من تاريخ العلم بالقرار الصادر بالرفض أو مضي التسعين يوماً المذكورة دون البقية"

ونستخلص أن المنظم وضع قرينتين بشأن القرارات الناشئة من سكوت الإدارة هما قرينة وجود القرار الإداري، وقرينة الرفض أو القبول.

ولكن هناك ثمة خلاف حول وجوب وجود نص قانوني يقول بنشأة القرار الإداري السلبي لموقف الإدارة السلبي ويمكن أن نتحدث عن هذه الخلافات من خلال إيضاح أنصار كل رأي على حده وما قاموا بالاستناد إليه في التبرير لرأيهم ويمكن تفعيل ذلك على النحو التالي:

الرأي الأول: يذهب أنصار هذا الرأي إلى أن القرار الإداري الضمني لا يمكن أن يوجد إلا إذا كان هناك نص قانوني صريح يقرره، فإذا أوجب النظام أو اللائحة على الإدارة اتخاذ قرار إيجابي في مسألة معينة وامتنعت الإدارة عن ذلك، فإننا نكون بصدد قرار إداري سلبي، ومن ثم فإن إعطاء قيمة قانونية لموقف الإدارة السلبي لا يمكن أن يتم إلا بموجب نص يقرره[١].

[١] - موسى، فؤاد محمد، القرارات الإدارية الضمنية، مرجع سابق، ص٣٠.

وهذا يؤكده نص المادة (١٣/ب) من نظام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٧٨) بتاريخ ١٤٢٨/٩/١٩هـ، حيث نصت على أنه "ويعد في حكم القرار الإداري رفض جهة الإدارة أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه طبقاً للأنظمة واللوائح".

الرأي الثاني: ويذهب أنصاره للقول بأنه إذا كان النظام أو اللائحة لا توجب على جهة الإدارة التدخل لاتخاذ قرار إداري في أمر معين وإنما ترك الخيار لها في هذا الشأن إن شاءت فعلت وإن شاءت سكتت فإنه في حال امتناعها لا يشكل قراراً إدارياَ ضمنياً [١].

وبالإضافة إلى ما تقدم فقد يذهب البعض إلى أنه "وفقاً للنصوص المنشأة للقضاء الإداري في مصر والكويت فإنه يجوز أن يتضمن القانون أو اللائحة قاعدة أن سكوت الإدارة خلال مدة معينة يولد قراراً إدارياً بالرفض، أما تقرير قيمة إيجابية لمعنى سكوت الإدارة بمعنى ولادة قرار إداري ضمني بالقبول، فإنه لا يمكن أن يتم إلا عن طريق المنظم وحده ما لم يفوض السلطة اللائحية أمر تنظيمه [٢].

وكذلك هو الحال في المملكة العربية السعودية، ومما يدل على أن النظام قد يضفي على سكوت الإدارة خلال مدة معينة وجود قرار ضمني بالرفض ما ورد في قرار مجلس الوزراء رقم (١٩٠) وتاريخ ١٤٠٩/١١/١٦هـ والخاص بقواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم في المادة الثالثة منه على أنه" ... ويعتبر مضي تسعين يوماً على تاريخ تقديم تظلم دون البت فيه بمثابة قرار برفضه".

---

[١] - موسى، فؤاد محمد، القرارات الإدارية الضمنية، مرجع سابق، ص٣١.
[٢] - عادل الطبطبائي: نشأة القرار الإداري السلبي، مرجع السابق، ص٣٠.

وأما ما يدل على أن سكوت الإدارة خلال مدة معينة قد يكون له قيمة إيجابية، بمعنى ولادة قرار ضمني بالقبول.

ما ورد في المادة (١/ج) من لائحة انتهاء الخدمة بالمملكة العربية السعودية والمتمثل في أن مضي (٩٠) يوماً على تقديم الاستقالة يعتبر قبولاً ضمنياً.

ويستخلص أن المدة المحددة بالنسبة للقرارات الإدارية الضمنية في المملكة العربية السعودية ٩٠يوماً على تقديم التظلم دون رد بمثابة رفض وذلك وفقاً لنص المادة الثالثة من قرار مجلس الوزراء رقم ١٩٠ بتاريخ ١٤٠٩/١١/١٦هـ الخاص بقواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم.

المطلب الثالث : تمييز القرارات الناشئة عن سكوت الإدارة عن غيرها من التصرفات القانونية.

قد يختلط القرار الإداري السلبي مع بعض التصرفات القانونية التي تقوم بها الإدارة لتشابهها في بعض الأمور إلا أنها مع ذلك يختلفان من عدة أوجه، الأمر الذي يرتب نتائج مختلفة عن كل واحد منهما، لذا فإنه ينبغي التمييز بين القرار الإداري السلبي عن غيره من التصرفات القانونية التي تقوم بها الإدارة [١].

الفرع الأول: تمييز القرار الإداري السلبي عن امتناع الإدارة عن القيام بأعمال مادية:

فلا ينبغي الخلط بين القرارات الإدارية السلبية وامتناع الإدارة عن القيام بأعمال مادية، فإذا كان كل من التصرفين يتحدان في أن جوهرهما هو امتناع الإدارة أو رفضها وإحجامها عن القيام بعمل إيجابي فإن هناك فرقاً بينهما؛ وهذا الفرق يكمن في أن القرار الإداري السلبي هو قرار إداري لذا يمكن الطعن عليه بالإلغاء أمام القضاء الإداري في حين أن امتناع الإدارة عن القيام بأعمال مادية لا

[١] - الزبيدي، خالد ، القرار الإداري السلبي ، مرجع سابق، ص٣٩٣.

تصل إلى مرتبة القرار الإداري ومن ثم لا يجوز الطعن عليها بالإلغاء ولكنها تقبل الطعن بالتعويض[١].

وهذا التمييز راجع إلى النتائج المترتبة على التصرفين، لذا فهو لم يقدم ما يميز القرارات الناشئة عن سكوت الإدارة عن امتناع الإدارة عن القيام بأعمال مادية[٢].

ومن ثم يمكن القول في التفرقة بينهما" إن القرار الإداري الذي أنتجه سكوت الإدارة لابد وأن يكون محله هو ترتيب أثر قانوني معين، أي يترتب عليه تغيير في المراكز القانونية لمن يخاطبهم أو تعديل أو إلغاء لهذه المراكز إن كانت قائمة، أما محل الأعمال المادية فهو مجرد واقعة مادية غير مؤثرة في المراكز القانونية المتصلة بها"[٣].

لذا فإن صمت الإدارة وإحجامها وامتناعها عن القيام بعمل مادي لا يولد قراراً إدارياً سلبياً ومن ثم لا يجوز الطعن عليه بالإلغاء أمام القضاء الإداري بخلاف القرار الإداري السلبي، ويترتب عليه أن امتناع جهة الإدارة عن اتخاذ هذا الإجراء المادي لا يكون بدوره قراراً سلبياً[٤].

كما أنه إذا كان القرار الإداري الضمني هو الذي يجوز الطعن عليه بالإلغاء دون الأعمال المادية، فإن هذا ليس على إطلاقه، بل إن هذه الأعمال يمكن الطعن عليها بالإلغاء متى كانت تنفيذاً لقرار ضمني أو مفترض سابق"فامتناع الإدارة عن البت في طلب ترخيص بناء يعد بمثابة ترخيص ضمني، بيد أن تسليم الإدارة لصاحب الشأن شهادة تفيد حقه في البناء يعد عملاً مادياً لا يجوز –بصورة مستقلة– الطعن عليه بالإلغاء، ولكن أثناء نظر طعن الإلغاء ضد القرار المفترض أو الضمني

---

[١] - الطبطبابي،نشأة القرار الإداري السلبي، مرجع سابق،ص١٥.
[٢] - الطبطبائي، عادل، نشأة القرار الإداري السلبي، مرجع سابق، ص١٥.
[٣] - سيد، رفعت عيد، القرارات الناشئة عن سكوت الإدارة، مرجع سابق، ص١٠٠.
[٤] - موسى، فؤاد ،حسن، القرارات الإدارية الضمنية،مرجع سابق،ص١٥.

يسوغ النظر في واقعة تسليم هذه الشهادة باعتبارها نتيجة من نتائج القرار محل الدعوى[١].

الفرع الثاني: تمييز القرار الإداري السلبي عن عدم الاختصاص السلبي:

إن عدم الاختصاص قد يكون إيجابياً وقد يكون سلبياً، فعدم الاختصاص الإيجابي يتحقق عندما تصدر جهة إدارية معينة قراراً هو من اختصاص جهة إدارية أخرى.

أما عدم الاختصاص السلبي فهو يتحقق في صورتين:

الصورة الأولى: عندما تمتنع الجهة الإدارية المختصة عن إصدار قرار معين اعتقاداً منها أنها غير مختصة به[٢].

الصورة الثاني: أن تعتقد السلطة المختصة–على خلاف الحقيقة–أنها ملزمة برأي هيئة تطلب القانون استطلاع رأيها الاستشاري.

ووجه الاتفاق بين القرارات الضمنية وعدم الاختصاص السلبي أنهما يشتركان في أن الإدارة تلتزم الصمت تجاه الطلبات المقدمة إليها، أو عدم إصدارها قرارات كان من الواجب عليها إصدارها وفقاً للأنظمة واللوائح [٣].

أما وجه الاختلاف بينهما فيكمن في أن الإدارة في حالة عدم الاختصاص السلبي كانت تجهل أنها مختصة بإصدار القرار، بينما في حالة القرارات السلبية، فهي تعلم بوجود التزام قانوني عليها بوجوب إصدار قرار معين ولكنها رغم ذلك تمتنع.

---

[١] - سيد، رفعت عيد، القرارات الناشئة عن سكوت الإدارة، مرجع سابق،ص١٠١.
[٢] - الزبيدي، خالد، القرار الإداري السلبي، مرجع سابق،٣٩٤.
[٣] - سيد، رفعت عيد، القرارات الناشئة عن سكوت الإدارة، مرجع سابق، ص١٠١.

ويلاحظ أن علم الإدارة أو جهلها بقاعدة الاختصاص لا يؤثر على النتيجة؛ لأن القاعدة أنه لا يجوز الاعتذار بجهل القانون[١].

وبناء على ذلك فإذا كان جوهر الاختلاف بينهما هو العلم من عدمه وأن نتيجتهما واحدة والتي تتمثل في صمت الإدارة وعدم اتخاذها قرارات معينة في شأن معين أو عدم الرد على الطلبات المقدمة إليها وإذا تبين من خلال القاعدة السابقة أنه لا يجوز الاعتذار بالجهل والخطأ في تفسير القانون وحسن تطبيقه، فإنه لا توجد فائدة من التفريق بين القرار الإداري السلبي وعدم الاختصاص السلبي إلا من الناحية الشكلية أو النظرية، أما من الناحية العملية والتطبيقية فإنهما يخضعان لما تخضع له القرارات الإدارية من أحكام، فعدم الاختصاص السلبي يتفق مع القرار الإداري السلبي في النتيجة إذ كل منهما يجوز الطعن عليه أمام القضاء الإداري ويتقيد عدم الاختصاص السلبي بما يتقيد به القرار الإداري السلبي[٢].

الفرع الثالث: امتناع الإدارة عن ممارسة سلطتها التقديرية:

إن القرار الإداري السلبي يولد وينشأ في حال امتناع الإدارة عن اتخاذ قرار واجب عليها اتخاذه وفقاً للأنظمة واللوائح، وهو ما يسمى بالسلطة المقيدة للإدارة، فحينئذ تكون في هذه الحالة بصدد قرار إداري سلبي، أما لو كان النظام أو اللائحة لا توجب عليها اتخاذ قرار معين في موضوع معين وإنما ترك لها الخيار إن شاءت فعلت وإن شاء أحجمت وهو ما يعرف بالسلطة التقديرية، فإننا لا نكون حينئذ أمام قرار إداري سلبي[٣].

---

[١] - سيد، رفعت عيد، القرارات الناشئة عن سكوت الإدارة، مرجع سابق،ص١٠٢.
[٢] - سيد، رفعت عيد، القرارات الناشئة عن سكوت الإدارة، مرجع سابق،ص١٠٣.
[٣] - الطبطبائي، نشأة القرار الإداري السلبي ، مرجع سابق،ص١٦.

الفرع الرابع: القرارات المستمرة:

تقسم القرارات الإدارية من حيث التنفيذ إلى قرارات ذات أثر حال ومباشرة وقرارات مستمرة التنفيذ. ومعظم القرارات الإدارية هي من النوع الأول.

ويتميز القرار الإداري المستمر بأنه لا يستفاد من أثاره بمجرد صدوره بل يظل منتجاً لآثاره ما دام باقياً لأن القرارات تظل قابلة للتطبيق مستقبلاً ومنتجة لآثارها الثانوية ما دامت لم تلغ أو يزول وجودها القانوني بإحدى الطرق المقررة لانتهاء القرارات الإدارية[1].

والقرار السلبي هو قرار مستمر، ما دامت أن الإدارة مستمرة في الامتناع عن تطبيق ما فرضه القانون عليها، فيكون هناك قرار سلبي وهو مستمر ما دامت الإدارة مستمرة في الامتناع.

وهذا هو ما استقر عليه العمل في قضاء ديوان المظالم بالمملكة العربية السعودية حيث قرر الديوان في أحكام عديدة له إلى أن القرار السلبي هو قرار مستمر.

ومثاله ما قضى به الديوان في حكم حديث له على " .. فإن القرار السلبي يجوز الطعن عليه بالإلغاء في أي وقت ما دام أن حالة الامتناع مستمرة في ظل مواصلة صاحب الشأن مطالبته، وباعتبار أن القرار مستمر ويتجدد فيبقى ميعاد الطعن عليه مفتوحاً مما يتعين معه على الدائرة قبول هذا الطلب شكلاً [2].

---

[1] - سيد، رفعت عيد، القرارات الناشئة عن سكوت الإدارة، مرجع سابق،ص١٠٤.

[2] - حكم ديوان المظالم رقم ٨٠/د/إ/٢٤ لعام ١٤٢٦هـ في القضية رقم ١/٩٧٩/ق لعام ١٤٢٤هـ والمؤيدة من هيئة التدقيق بالحكم رقم ٢٧٠/ت/٦ لعام ١٤٢٧هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٢٧هـ المجلد الثالث ص١٠٧٤م.

وإذ علم أن القرار المستمر يجوز الطعن عليه في أي وقت دون التقيد بموعد محدد، فإن من أهم صور القرارات المستمرة هي القرارات السلبية، لذلك تعد القرارات السلبية من صور القرارات المستمرة التي لا تتقيد بميعاد محدد ومعين في شأنها[١].

فامتناع الإدارة عن اتخاذ قرار يدخل في اختصاصها يعتبر قراراً مستمراً ما دامت الإدارة مستمرة في الامتناع عن اتخاذ هذا القرار[٢].

وهذا هو ما استقر عليه العمل في قضاء ديوان المظالم بالمملكة العربية السعودية، حيث قرر الديوان في أحكام عديدة له أن القرار السلبي هو قرار مستمر لا يتقيد الطعن عليه بالإلغاء بميعاد محدد، بل يظل الطعن عليه مستمراً ما دام القرار منتجاً لآثاره.

ومن ذلك فقد قضى ديوان المظالم في حكم حديث له على " ... فإن القرار السلبي يجوز الطعن عليه بالإلغاء في أي وقت مادام أن حالة الامتناع مستمرة في ظل مواصلة صاحب الشأن مطالبته، وباعتبار أن القرار مستمر ويتجدد فيبقى ميعاد الطعن عليه مفتوحاً، مما يتعين معه على الدائرة قبول هذا الطلب شكلاً[٣].

وقضى في حكم آخر له " .. وأما من حيث الشكل فإن مثل هذه الدعاوى تعد قراراً سلبياً ومن المسلم به لدى الديوان بأن هذه القرارات تفيد الاستمرارية والتجدد ومن ثم لا تتقيد بمدة محددة وأجل نظامي معين مما يتعين قبولها شكلاً[٤].

---

[١] - سيد، رفعت عيد، القرارات الناشئة عن سكوت الإدارة، مرجع سابق، ص١٠٥.

[٢] - الطبطبائي، عادل، نشأة القرار الإداري السلبي، مرجع سابق،ص٣١.

[٣] - حكم ديوان المظالم رقم ٨٠/د/إ/٢٤ لعام ١٤٢٦هـ في القضية رقم ١/٩٧٩/ق لعام ١٤٢٤هـ والمؤيدة من هيئة التدقيق بالحكم رقم ٢٧٠/ت/٦ لعام ١٤٢٧هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٢٧هـ المجلد الثالث (ص١٠٧٤) قيد النشر.

[٤] - حكم ديوان المظالم رقم ٦٠/د/ف/٣٧ لعام ١٤٢٦هـ في القضية رقم ٤/٣٥/ق لعام ١٤٢٦هـ والمؤيدة من هيئة التدقيق بالحكم رقم ٢٥١/ت/٦ لعام ١٤٢٧هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٢٧هـ المجلد الثالث (ص١٠٢٨) قيد النشر.

وأيضاً قضى في حكم آخر له : " ... وحيث إن امتناع جهة الإدارة عن تجديد رخصة المدعي يعد قراراً سلبياً، وحيث إنه من الأمور المسلم بها أن القرارات الإدارية السلبية لا يتقيد الطعن فيها بميعاد معين بل يظل الطعن فيها مفتوحاً إلى أن يزول الامتناع مما تكون الدعوى والحال ما ذكر مقبولة شكلاً"[1].

وإذا علم أن القرارات السلبية من أهم صور القرارات المستمرة مما يبرر إعمال قاعدة عدم التقيد بالميعاد في شأنها، فإن هذه القاعدة لا تسري على جميع القرارات السلبية، " فالقرار السلبي الذي أولده امتناع الإدارة عن التظلم المقدم من صاحب الشأن يتعين حمله إلى القضاء قبل انقضاء مواعيد رفع دعوى الإلغاء، فانقضاء ميعاد الطعن يكسب القرار السلبي حصانة نهائية لا يجوز مساسها"[2].

فالقرار السلبي الذي لا يتقيد بميعاد محدد لطلب إلغائه هو القرار الضمني بالرفض، أما القرار الحكمي بالرفض فإنه يتقيد بميعاد، وذلك في حالة ما لو رفع صاحب الشأن تظلمه إلى الإدارة قبل القضاء فإن انقضاء (٩٠) يوماً يعتبر قراراً حكمياً بالرفض ويتقيد بموعد محدد وهي التسعون يوماً التالية لذلك الميعاد، فإن رفعت بعد ذلك الميعاد فلا تقبل شكلاً، لرفعها بعد فوات الميعاد المقرر نظاماً " فالقرار الحكمي بالرفض لابد من الطعن عليه خلال مدة معينة وإلا يسقط الحق في الطعن عليه، أما القرار الضمني–سواء كان بالموافقة أو الرفض–فإنه لا يسقط الحق في الطعن عليه بمرور مدة معينة، على أساس أن هذه القرارات تعد من القرارات المستمرة التي يجوز الطعن عليها في أي وقت؛ لأن هذه القرارات تتجدد من وقت لآخر على الدوام[3]

---

[1] - حكم ديوان المظالم رقم ١٤/د/إ/٩ لعام ١٤٢٧هـ في القضية رقم ٢/٢٠٧٥/ق لعام ١٤٢٦هـ والمؤيدة من هيئة التدقيق بالحكم رقم ٤٦٧/ت/٦ لعام ١٤٢٧هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٢٧هـ المجلد الثالث (ص١٢١٣) قيد النشر.

[2] - سيد،رفعت عيد، القرارات الناشئة عن سكوت الإدارة، مرجع سابق، ص١٠٥.

[3] - موسى، فؤاد محمد، القرارات الضمنية، مرجع سابق،ص٢٤.

المبحث الثاني : خصائص القرار الإداري السلبي :

يتضح من تعريف القرار الإداري السلبي ، أنه لا يمكن أن يوجد قانون إلا إذا كان هناك نص يقرره ، كما أنه يمثل حالة مستقره ، فالإدارة تبقى ممتنعة عن إصدار القرار الواجب عليها إصداره ، أو تبقى ممتنعة عن الرد على الطلب المقدم إليها ، ولما كان هذا القرار له طابع سلبي ، فإنه يمتنع على الشهر أو النشر ، وأخيراَ فإن هذا النوع من القرارات غير قابل لتعليقه على حدوث شرط أو تحقق أجل معين و نتولى بيان هذه الخصائص على النحو التالي :

المطلب الأول : القرار الإداري السلبي لا يتقرر إلا بنص:

القرار الإداري قيمة قانونية لموقف الإدارة السلبي لا يمكن أن يتم إلا بموجب نص يقرره ، فلا يمكن للعرف أن يقرر إنشاء حالة قرار إداري سلبي ، فلا يمكن القول بأن هناك عرفاً إدارياً قد نشأ لتكرار موقف الإدارة الرافض لموضوع معين ، ذلك لأن العرف يتطلب تكرار الفعل أو التصرف ، مع توافر الركن المعنوي ، وهو اتجاه إرادة الإدارة لإحداث الأثر القانوني الذي تبتغيه من وراء موقفها[1] ، وهذه الطبيعة المركبة للعرف من جانب الإدارة لإحداث أثر قانوني معين يتمثل في إنشاء مركز قانوني أو التعديل فيه[2] ، إذ لا يمكن التمييز في هذه الحالة بين ما إذا كان هذا الموقف الذي تتخذه الإدارة قد كون قراراً إدارياً سلبياً أم أنه مجرد تصرف واحد لا يكون في حد ذاته عرفاً ، ويتضح من ذلك أن طبيعة العرف القانونية لا تصلح أساساً لتكوين قرارات إدارية سلبية مع أن طبيعة العرف ذاتها تقوم على الإرادة الضمنية أو المفترضة . ولعل هذا ما يفسر موقف القضاء المستمر في رفض

[1] - الطبطبائي، عادل، نشأة القرار الإداري السلبي، مرجع سابق، ص٢٠.
[2] - الطبطبائي، عادل، نشأة القرار الإداري السلبي وخصائصه القانونية مرجع سابق، ص٢٠.

إسباغ قيمة قانونية على موقف الإدارة السلبي أو الضمني دون وجود نص يمنحه مثل هذه القيمة ، إذ من المفهوم أن مبدأ سكوت الإدارة لا يمكن أن يخضع للافتراض ، وأنه يمكن أن يجد مصدره في نص يقرره[1] .

وعلى ذلك فمبدأ سكوت الإدارة لا يمكن أن يخضع للافتراض، بل لابد من نص قانوني يقرر أن سكوت الإدارة خلال فترة معينة يعد قراراً إدارياً سلبياً وهو دائماً يكون بالرفض[2]. فمثلاً في مصر لا يوجد مبدأ عام في شأن إنشاء القرارات الإدارية السلبية، ولكن توجد نصوص متفرقة ترتب نتائج قانونية مختلفة، فأحياناً يعتبر سكوت الجهة الإدارية عن الرد على الطلب المقدم إليها خلال مدة معينة بمثابة قرار سلبي أو ضمني بالرفض، وفي حالات أخرى يعد هذا السكوت بمثابة قرار ضمني بالموافقة، وذلك على اختلاف الفقه حول شمول فكرة القرارات السلبية لكافة حالات سكوت الإدارة[3] ، ومن ثم فإن إعطاء قيمة قانونية لموقف الإدارة السلبي لا يمكن أن يتم إلا بموجب نص يقرره[4]. وهذا ما يؤكده نص المادة (١٣/ب) من نظام ديوان المظالم السعودي (الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٧٨) بتاريخ ١٤٢٨/٩/١٩هـ)، حيث نصت على أنه "ويعد في حكم القرار الإداري رفض جهة الإدارة أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه طبقاً للأنظمة واللوائح" .

---

[1] - عبد المجيد، محمد السيد، نفاذ القرارات الإدارية وسريانها في حق الأفراد، دار النهضة العربية، القاهرة،٢٠٠٢م ص٣٣.

[2] - موسى، فؤاد محمد، القرارات الإدارية الضمنية، مرجع سابق، ص٣٠.

[3] - جبريل، محمد جمال عثمان، السكوت في القانون الإداري في التصرفات الإدارية الفردية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٧م.

[4] - اسماعيل، عصام نعمه، الطبيعة القانونية للقرار الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية بيروت، الطبعة الأول،٢٠٠٩م ص١٢٢.

المطلب الثاني القرار الإداري السلبي قرار مستمر :

يمكن تقسيم القرارات الإدارية من حيث تنفيذها إلى قرارات ذات أثر حال و مباشر ، و قرارات مستمرة التنفيذ،ومعظم القرارات الإدارية هي من النوع الأول ، بمعنى أنها تستنفذ مضمونها بمجرد تنفيذها ، فهي تنتج آثارها مباشرة فور صدورها ولا يستغرق تنفيذها مدة طويلة [1].

فالقرار الصادر بترقية موظف ينتهي مضمونه في تغيير المركز القانوني لهذا الموظف بما تضمنه من تقدمه على غيره من العاملين معه.

و القرار الصادر بهدم عقار آيل للسقوط ينتهي أثره بمجرد هدم هذا العقار.

غير أن جانباً آخر من القرارات الإدارية لا تنتهي آثارها بمجرد صدورها ، وإنما هي تحتمل استمرارها بالتطبيق ليس في الوقت الحاضر فحسب ، وإنما في المستقبل كذلك . فهذه القرارات تظل قابلة للتطبيق مستقبلاً ومنتجة لآثارها القانونية مادامت لم تلغ ، أو يزول وجودها القانوني بإحدى الطرق المقررة لانتهاء القرارات الإدارية[2] .

و القرار السلبي قرار مستمر ، فما دامت الإدارة مستمرة في الامتناع عن تطبيق الحكم الذي فرضه القانون عليها فهناك إذن قرار سلبي بالامتناع ، أو قرار سلبي بالرفض ، وهو مستمر ما دامت مستمرة بالامتناع عن تطبيق حكم القانون[3].

والقرارات المستمرة فهي التي تحدث آثارها بصفة متجددة،فلا تستنفذ مضمونها بمجرد تطبيقها،بل تظل قائمة منتجة لآثارها في المستقبل إلى أن تنتهي بطريق أو آخر من طرق انقضاء القرارات الإدارية،فالقرار السلبي يظل مستمراً ما بقيت حالة

---

[1] - عبد الحميد، حسن درويش، نهاية القرار الإداري، طبعة دار المعارف، نشر دار الفكر، القاهرة ١٩٨١م ص٣٢.

[2] - جبريل، محمد جماد عثمان، السكوت في القانون الإداري، النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٧م،ص١١٢.

[3] - مشرف، عبد العليم عبد المجيد، القرار الإداري المستمر، دار النهضة العربية ، القاهرة طبعة ٢٠٠٤م ص٨٦.

امتناع الإدارة عن تطبيق حكم القانون، كما أن أساس اعتبار القرار الإداري السلبي من القرارات المستمرة هو أن صاحب الشأن يستمد حقه في إصدار القرار من القانون مباشرة الذي يلزم الإدارة بإصدار هذا القرار، لكن جهة الإدارة تنكر عليه ذلك وتمتنع عن إصدار القرار بحجة عدم توافر الشروط القانونية[1].

المطلب الثالث : القرار الإداري السلبي غير خاضع للتسبيب

الأصل أن جهة الإدارة غير ملزمة بتسبيب قراراتها الإدارية ، إلا إذا أوجب عليها المنظم ذلك . حيث يعتبر عدم التسبيب في هذه الحالة عيباً يصم القرار بعدم المشروعية [2].

هناك حلان يمكن تصورهما بالنسبة للقرار الإداري السلبي:

الأول : أن القرار الإداري السلبي ، لا يمكن ، بسبب طبيعته ، أن يكون مسبباً ، فإن ذلك يقود إلى الاستنتاج بشرعية هذا القرار ، بالرغم من عدم تسبيبه .

الثاني : أن القرار الإداري السلبي يمكن عدم مراعاة الالتزام بتسبيبه ، فإن ذلك يقود إلى الاستنتاج بعدم شرعية هذا القرار ، لأن المسألة لا تتعلق هنا بطبيعة القرار التي تستوجب هذا الاستثناء من التسبيب ، وإنما المسألة هي عدم مراعاة شرط التسبيب[3].

إذ لو قلنا بوجوب تسبيب القرارات السلبية ، سواء بالرفض أو القبول ، فإن ذلك ممكن أن يدفع الإدارة و بسهولة تامة ، إلى رفض الطلبات المقدمة لها، ولو بالاستناد إلى أسباب غير حقيقية . ومن ذلك نستنتج أن بعض القواعد الشكلية الخاصة بالقرار الإداري لا يلتزم بها في حالة القرار الإداري السلبي وذلك بسبب

[1] - الطبطبائي، نشأة القرار الإداري السلبي وخصائصه القانونية، مرجع سابق، ص٣٣.
[2] - عبد الحميد، حسن درويش، نهاية القرار الإداري، طبعة دار المعارف، نشر دار الفكر، القاهرة، ١٩٨١م، ص٣٩.
[3] - عبد العال، محمد حسنين، فقرة السبب في القرار الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧١م، ص٨٨.

طبيعة هذا القرار . ومن ذلك على وجه الخصوص الالتزام بتسبيب القرار . فالقرار الإداري السلبي غير مسبب بحكم طبيعته.

ولكن ذلك لا يعني بطبيعة الحال عدم وجود السبب في القرار الإداري السلبي ، وأن القضاء لا يراقب مدى وجوده و شرعيته [1].

المطلب الرابع : القرار الإداري السلبي غير قابل للشهر

القاعدة العامة المتبعة هي أن القرارات الإدارية لا يمكن الاحتجاج بها في مواجهة الأفراد إلا إذا عملوا بها بإحدى وسائل العلم المقرر قانوناً.

و الحكمة من هذه القاعدة هي أن القرارات الإدارية باعتبارها ضوابط تحكم السلوك البشري في نطاق الجماعة يجب أن يعلم بها الأفراد حتى يمكنهم أن يرتبوا أمور حياتهم وفقاً لمقتضياتها ، ومن غير المنطقي إلزامها بقواعد و أحكام لا يعلمونها . ويترتب على هذه القاعدة أن القرار الإداري لا يبدأ نفاذه في مواجهة الأفراد إلا من تاريخ علمهم به ، سواء كان علماً يقينياَ حقيقياً بواسطة الإعلان أو كان علماً افتراضياً بواسطة النشر ، وذلك حسب نوع القرار الإداري ، فردياً كان أم تنظيمياً فالقرار الإداري لا يمكن أن يكون حجة على الغير إلا بشهره أو إعلانه وقبل ذلك لا يمكن لهذا القرار أن ينتقص حقاً أو يفرض التزاما على المخاطبين بأحكامه[2] .

ويترتب على ذلك أن القرار الإداري لا يكون نافذاً في مواجهة الأفراد المخاطبين بأحكامه إلا من تاريخ علمهم به، سواء كان هذا العلم علماً يقينياً بجميع عناصر القرار ومحتوياته بواسطة الإعلان، أو كان علماً افتراضياً أو ظنياً بواسطة النشر في الجريدة الرسمية[3]، وذلك حسب نوع القرار الإداري[1]، إذن الأصل هو أن

---

[1] - الطبطبائي، نشأة القرار الإداري السلبي خصائصه القانونية، مرجع سابق ص٣٥.
[2] - الطبطبائي، عادل، نشأة القرار الإداري السلبي وخصائصه القانونية، مرجع سابق، ص٣٧.
[3] - الطماوي سليمان، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق،ص٥٦٢.

القرار الإداري يعد نافذاً من تاريخ صدوره من الجهة المختصة، لكن هذه القرارات لا تسري في حق الأفراد إلا إذا علموا بها بإحدى وسائل العلم المقررة قانونياً[٢].

ويلاحظ أن العلم بالقرار يقتضي وجوده المادي ، لكي يتمكن الأفراد من الإحاطة بمضمونه ، في حين يمكن القول إن القرار الإداري السلبي هو عمل غير مادي ، هو افتراض يقوم على وجود إرادة ضمنية للإدارة بالرفض أو القبول للطلب المقدم بعد انتهاء الفترة المحددة لها قانوناً .

ويترتب على عدم الوجود المادي للقرار الإداري السلبي عدم قابليته للإشهار ، سواء بإعلانه لصاحب الشأن إذا كان قراراً فردياً أو بنشره إذا كان عبارة عن تنظيم لائحي .

وبعبارة أخرى فإن الموقف السلبي غير قابل للإشهار بطبيعته . ويمكن القول إن طبيعة القرار الإداري السلبي أن لا يكون موضوعاً للعلانية[٣].

ويترتب على عدم قابلية القرار الإداري السلبي للشهر ، أن مضي المدة المحددة للإدارة للتعبير عن إرادتها لا ينتج فقط ولادة قرار ضمني ، وإنما سريان أحكام هذا القرار على كافة الأشخاص الذين يشملهم موضوع القرار[٤].

لذلك فإن القرار الإداري السلبي غير قابل للشهر سواء بإعلانه لصاحب الشأن إذا كان قراراً فردياً، أو نشره إذا كان قراراً فردياً، تنظيمياً، لأنه ليس له وجود مادي إذ يقوم على محض افتراض من المنظم بوجود إرادة ضمنية للإدارة بالرفض [٥].

---

[١] - الطماوي،سليمان،النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، ط١٩٨٤م، ص٥٦٢.

[٢] - فوزي، صلاح الدين، المبسوط في القانون الإداري، دار النهضة العربية،ط٢٠٠١ ص٨٩٨.

[٣] - الطبطبائي، عادل، نشأة القرار الإداري السلبي وخصائصه القانونية، مرجع سابق، ص٢٨.

[٤] - الطبطبائي،عادل،نشأة القرار الإداري السلبي وخصائصه القانونية،مرجع سابق،ص٣٧.

[٥] - جبريل،محمد جمال عثمان،السكوت في القانون الإداري،دار النهضة العربية،القاهرة ١٩٩٧م،ص١١٥.

المطلب الخامس : عدم قابلية القرار الإداري السلبي للاقتران بأجل أو تعليقه على شرط:

الأصل أن القرار الإداري يعتبر من تاريخ صدوره . ومع ذلك فقد استقر الفقه و القضاء ، كأصل عام ، على جواز أن يعلق القرار الإداري على شرط ، أو يقترن نفاذه بأجل معين [١] .

غير أن هذا الوصف إذا كان يصدق على القرار الإداري الصريح فإنه لا يصح بالنسبة للقرارات الإدارية السلبية، فهي قرارات لا تقبل بطبيعتها أن تقترن بشرط أو يعلق نفاذها على تحقق أجل معين .

ذلك لأن جهة الإدارة لا يصدر عنها قرار صريح ، بل يتمثل موقفها في اتخاذ موقف سلبي في وضع كان يجب عليها فيه إما إصدار قرار بالقبول أو عدم القبول .

ولما كان تعليق القرار الإداري على شرط أو اقترانه بأجل يجب أن يكون صريحاً ، لكي يمكن إنقاض آثاره عند تحقق الشرط أو حلول الأجل ، فإن القرار الإداري السلبي بحكم طبيعته لا يقبل التعليق على شرط أو الاقتران بأجل [٢].

[١] - الطماوي،سليمان النظرية العامة للقرارات الإدارية،مرجع سابق،ص٤٩٥.
[٢] - الطبطبائي،عادل،نشأة القراء الإداري السلبي وخصائصه القانونية، مرجع سابق، ص٣٨.

الفصل الثالث

إصدار القرار الإداري السلبي وإلغاؤه

المبحث الأول: صدور القرار الإداري السلبي .

- المطلب الأول: الاختصاص في القرار الإداري السلبي.
- المطلب الثاني: الشكل في القرار الإداري السلبي.
- المطلب الثالث: الإجراءات في القرار الإداري السلبي.
- المطلب الرابع المحل في القرار الإداري السلبي.
- المطلب الخامس: السبب في القرار الإداري السلبي.
- المطلب السادس: الغاية في القرار الإداري السلبي.

المبحث الثاني: نهاية القرار الإداري السلبي.

- المطلب الأول: سحب القرار السلبي وماهيته.
- المطلب الثاني: إلغاء القرار الإداري السلبي.
- المطلب الثالث:أثر الحكم الصادر بإلغاء القرار الإداري السلبي.

المبحث الأول : صدور القرار الإداري السلبي

لابد أن يتوافر للقرار الإداري شروط معينة كي ينشأ القرار صحيحاً فإذا لحق أحد هذه الشروط عيب من العيوب المنصوص عليها في نظام ديوان المظالم كان القرار باطلاً ويجوز الطعن فيه أمام ديوان المظالم لإلغائه والتعويض عنه وسوف نتطرق في هذا المبحث لهذه الشروط وهي على النحو التالي:

المطلب الأول : شرط الاختصاص في القرار السلبي

إن الاختصاص هو : "المقدرة القانونية على مباشرة عمل ما ، و الاختصاص في مجال القرارات الإدارية هو ولاية إصدار تلك القرارات"[١].

وبناء على ذلك إذا صدر القرار من شخص غير مختص أو جهة إدارية غير مختصة بإصداره، فإنه يكون مشوباً بعيب عدم الاختصاص، وجديراً بالطعن فيه بالإلغاء أمام القضاء الإداري .

و القاعدة العامة أن القانون هو الذي يحدد قواعد اختصاص أعضاء السلطة الإدارية ، وتكمل هذه القواعد عند اللزوم بالمبادئ القانونية العامة ، ومن ثم لا يجوز لعضو السلطة الإدارية"رجل الإدارة" أن يمارس إلا الأعمال المسندة إلية قانوناً [٢].

وفكرة الاختصاص لها أربعة عناصر هي :

أ / العنصر الشخصي : ويحدد الأفراد الذين يجوز لهم دون غيرهم إصدار القرارات الإدارية .

ب / العنصر الموضوعي : ويحدد القرارات التي يجوز لعضو إداري معين أن يصدرها .

---

[١] - فوزي،صلاح الدين،المبسوط في القانون الإداري، مرجع سابق ،ص٨٣٠.
[٢] - مشرف،عبد العليم عبد المجيد،القرار الإداري المستمر، مرجع سابق ،ص٨٦.

ج / العنصر الزماني : وهو تحديد المدى الزمني الذي يجوز خلاله إصدار القرار الإداري .

د / العنصر المكاني : وذلك بتحديد الدائرة المكانية التي لرجل الإدارة أن يباشر اختصاصه فيها .

وتجدر الإشارة إلى أن عيب عدم الاختصاص يتعلق بالنظام العام و يترتب على ذلك أن للمحكمة أن تحكم به من تلقاء نفسها حتى لو لم يثره أصحاب الشأن . وعيب عدم الاختصاص قد يكون إيجابياً وقد يكون سلبياً ، ويتمثل عدم الاختصاص الايجابي في إصدار موظف أو جهة إدارية لقرار إداري تتعدى به على الاختصاصات المقررة لموظف آخر أو جهة إدارية أخرى . أما عيب عدم الاختصاص السلبي فيتمثل في رفض الموظف المختص إصدار قرار إداري ظناً منه أنه لا يدخل في اختصاصه[1].

أما بخصوص شرط الاختصاص في القرار الإداري ، فإنه يجب أن يتوافر في القرار الإداري السلبي شأنه في ذلك شأن القرار الصريح ، ويتضمن شرط الاختصاص عناصر أربعة هي العنصر الشخصي و العنصر الموضوعي و العنصر الزمني و العنصر المكاني [2].

فبالنسبة للعنصر الشخصي يعتبر رفض الموظف الإداري أو امتناعه عن اتخاذ قرار ناط به القانون صلاحية اتخاذه و أوجب عليه إصداره سلبياً ، وبالنسبة للعنصر الموضوعي فإن امتناع الموظف الإداري أو رفضه اتخاذ قرار يدخل موضوعه في اختصاصه ، والذي ألزمه القانون باتخاذه يعد قراراً سلبياً ، وبالنسبة للعنصر الزمني فإن امتناع الموظف الإداري أو رفضه اتخاذ قرار يلزمه القانون اتخاذه في الفترة التي يكون فيها مختصاً زمنياً بإصدار القرار يعد قراراً سلبياً ، وبالنسبة للعنصر المكاني، فإن رفض الموظف أو امتناعه عن اتخاذ قرار اوجب

[1] - الحلو، ماجد راغب، القانون الإداري، مرجع سابق، ص٥١٩.
[2] - الطماوي، سليمان، النظرية العامة للقرارات الإدارية مرجع سابق ،ص٢٨٣.

عليه القانون اتخاذه ، ويقع ضمن الحدود المكانية لممارسة اختصاصه يعد قراراً سلبياً[١].

ولا يمكن أن يكون معيار الصعوبة في التعرف على الجهة المختصة معياراً شخصياً يعتمد على معرفة كل فرد ، وإلا كان في ذلك إخلالاً بقاعدة المساواة بين الأفراد ، بل لابد من الاستناد في ذلك إلى معيار موضوعي قوامه أن خطأ مقدم الطلب يمكن قبوله [٢].

أما إذا قدم الطلب إلى جهة إدارية غير مختصة ، فإنه يتعين عليها إما أن ترفض قبول هذا الطلب على أساس أنها غير مختصة ومن ثم لا إشكال في ذلك . وإما أن تتسلم الطلب و تحيله بعد ذلك إلى الجهة الإدارية المختصة[٣] .

المطلب الثاني : شرط الشكل في القرار الإداري السلبي

يقصد بالشكل في القرار الإداري المظهر الخارجي الذي يصدر به القرار ،والإجراءات التي تتبع إصداره.

والقرار الإداري لا يخضع لشكل معين إلا إذا نص النظام على ذلك[٤].

قد يفرض المنظم على الإدارة إتباع إجراء محدد أو شكل معين عند إصدار القرار ، فإذا لم تراع جهة الإدارة هذا الشكل أو الإجراء كان قرارها باطلاً إذا كان المنظم قد نص على البطلان كجزاء على مخالفة الشكل و الإجراءات المقررة.

ومن أمثلة ذلك أن يشترط المنظم صدور القرار كتابة ، أو أن يكون مسبباً أي يتضمن صراحة أسبابه في ذات القرار كذلك قد يتطلب المنظم ضرورة إتباع الإدارة لإجراءات معينة قبل إصدارها لبعض القرارات الهامة ، كالقرار التأديبي ضد موظف عام فلابد أن يسبقه تحقيق.

---

[١] - الزبيدي،خالد،القرار الإداري السلبي، مرجع سابق ،ص٣٥٠.
[٢] - موسى،فؤاد محمد،القرارات الإدارية الضمنية،دار النهضة العربية القاهرة،طبعة ٢٠٠٠مص٦٤.
[٣] - الزبيدي،خالد،القرار الإداري السلبي،مرجع سابق،ص٣٥٠.
[٤] - هيكل، السيد خليل،القانون الإداري السعودي،دار الزهراء،ط الثانية،١٤٣١هـ،ص٢٠٥.

ففي مثل هذه الحالة يجب أن يستوفي القرار الشكل أو الإجراءات التي يتطلبها القانون وإلا كان معيباً قابلاً للإلغاء عند الطعن فيه على الأقل في الحالات التي يتعلق فيها الأمر بشكليات جوهرية تتعلق بصالح الأفراد[1].

أما إذا تعلق الأمر بشكليات غير جوهرية ولم ينص المنظم على جزاء البطلان عند تخلف هذه الشكليات ، ففي هذه الحالة لا يترتب على تخلف هذه الشكليات بطلان القرار[2] .

ويمكن القول إنه من حيث المبدأ يجب على جهة الإدارة البت في طلبات الأفراد الموجهة إليها وفقاً لقواعد شكلية وإجرائية واحدة في جميع الحالات تحقيقاً لمبدأ المساواة بين المواطنين .

وإذا كان القرار السلبي هو عبارة عن افتراض قانوني بحت لا يتجسد في هيئة خارجية ويصعب معه الخضوع في عملية إصداره لقواعد الشكل و الإجراءات التي ينص عليها القانون في حالة إصدار قرار صريح ، فمن غير المتصور وجود الشكليات المتعلقة بالتوقيع و التأشيرات و النشر والإعلان وإثبات التاريخ ، وعموماً مجموع الإجراءات السابقة و اللاحقة لإصدار القرار ، لأنها تتنافى مع طبيعة القرار السلبي ، وفيما يتعلق بالتسبيب كإجراء شكلي ، فالقرار السلبي لا يخضع للتسبيب، لأن ذلك يتنافى مع طبيعته المعنوية، حيث يوجد تناقص شديد بين مفهوم عيب الشكل و الإجراءات و القرار السلبي[3].

إلا أن التسليم بهذا التناقص يخلق نوعاً من عدم المساواة بين الأفراد في علاقاتهم مع جهة الإدارة حين ترى الرد صراحة على أحد الطلبات فتلتزم بالقواعد الشكلية والإجرائية المقررة ، وتلتزم الصمت في مواجهة طلب آخر مماثل فلا تراعى

---

[1] - عبد الوهاب،محمد رفعت،أصول القانون الإداري،مطبعة نهضة مصر،ط١٩٨٤م.ص٢٣١.
[2] - جبريل،محمد جمال،السكوت في القانون الإداري،مرجع سابق،ص١١٦.
[3] - الزبيدي،خالد،القرار الإداري السلبي،مرجع سابق،ص٣٥٢.

هذه القواعد ، وفي هذه الحالة فإن الضمانات الإجرائية سوف تراعى بالنسبة لشخص دون آخر[١].

غير أن القرار الإداري السلبي بوصفه مجازاً محضياً يجعل من تطبيق قواعد الشكل على هذا القرار أمراً غير ممكن من الناحية العملية، ومن ذلك التسبيب[٢]، لأنه بطبيعته غير قابل للتسبيب ، كما أن التسبيب يلزم منه بيان الاعتبارات القانونية و الواقعية التي تعتبر أساس القرار كتابة ، وهذا لا يتصور إلا في حالة القرار الإداري الصريح .

بالإضافة إلى أن وجوب تسبيب القرارات السلبية سوف يدفع جهة الإدارة إلى رفض الطلبات المقدمة لها ولو كان ذلك بذكر أسباب غير حقيقية.

ومع ذلك يجب أن نقرر عدم خضوع القرارات السلبية لقواعد الشكل و الإجراءات بما يتفق و طبيعتها ، فبعض الشكليات الخاصة بالقرار الإداري الصريح لا يمكن الالتزام بها في حالة القرار الإداري السلبي وذلك بسبب طبيعته[٣].

على أنه يجب أن يراعى أن تسبيب القرار كشرط شكلي لا يغني عن اشتراط صحة الأسباب التي صدر بناء عليها القرار من حيث الواقع و القانون ، كركن من أركانه على أساس أن القرار الإداري يجب أن يقوم على سبب صحيح يبرزه سواء كان هناك التزام على الإدارة بتسبيب قرارها كإجراء شكلي أم لم يكن هذا التسبيب لازماً ، وأن يكون من شأن هذه الأسباب أن تؤدي إلى النتيجة التي انتهى إليها القرار[٤].

---

[١] - جبريل،محمد جمال عثمان،السكوت في القانون الإداري في التصرفات الإدارية الفردية،مرجع سابق،ص٩١.

[٢] - الزبيدي،خالد،القرار الإداري السلبي، مرجع سابق ،ص٢٥٣.

[٣] - جبريل،محمد جمال عثمان،السكوت في القانون الإداري في التصرفات الإدارية الفردية، مرجع سابق ،ص١٠١.

[٤] - موسى،فؤاد محمد، القرارات الإدارية الضمنية،مرجع سابق،ص٦٨.

المطلب الثالث : الإجراءات اللازمة في القرار الإداري السلبي:

يحدد المنظم الإجراءات التي لابد للإدارة من إتباعها عند اتخاذ أي قرار إداري ، فإذا حدد المنظم للإدارة إجراءا معيناً عليها مراعاته ففي هذه الحالة تكون سلطتها مقيدة . بحيث إذا لم تراع هذا الإجراء كان قرارها غير مشروع ، وأما إذا ترك المنظم للإدارة الحرية في أن تأخذ بإجراء معين أو لا تأخذ به في تصرفاتها ، فإن سلطتها في هذه الحالة تكون تقديرية ، فإذا صدر قرارها دون مراعاة هذا الإجراء، فإنه يكون قراراً مشروعاً ، وإذا طعن عليه بالإلغاء أمام القضاء الإداري فانه ينجو من رقابة الإلغاء ويحكم بصحته[1].

ومع أن الشكل الصريح أو السلبي للقرار لا يعفي الإدارة من الالتزام بالقواعد الإجرائية ، إلا أن هناك بعض القواعد الإجرائية التي لا يمكن أن تتبع إلا في حالة القرار الصريح ، لأن هذه القواعد لا تتناسب مع طبيعة القرار السلبي، لأنها تحتاج لقرار مادي ملموس لتطبيقها.

ومن ذلك القرارات التي يقوم بإعدادها وصياغتها جهة إدارية معينة ، في حين يختص بإصدارها جهة إدارية أخرى وهذه القرارات لا يرتبط صدورها بطلب يقدم من الأفراد إلى جهة الإدارة[2]، كما أنه إذا وجد نص يلزم جهة الإدارة بطلب المشورة قبل إصدار قرارها، فإنه يتعين عليها أن تلجأ لطلبها من الجهات الفنية و الاستشارية ، وإلا فإن قرارها الذي تصدره دون إجراء المشورة يعد معيباً بعيب الشكل لعدم مراعاة الإجراءات التي أوجبها القانون[3].

---

[1] - الديداموني،مصطفى أحمد،الإجراءات والأشكال في القرار الإداري،مرجع سابق،ص٣٧٨.

[2] - جبريل،محمد جمال عثمان،السكوت في القانون الإداري في التصرفات الإدارية الفردية، مرجع سابق ، ص١٠٣.

[3] - الطماوي ،سليمان، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق،ص٥٦٣.

المطلب الرابع : <u>المحل في القرار الإداري السلبي:</u>

هو الأثر النظامي الذي يترتب على القرار الإداري، وذلك بإنشاء أو إلغاء أو تعديل مركز نظامي عام أو فردي. ويجب أن يكون ممكناً نظاماً[١].

محل القرار الإداري هو : الأثر القانوني الذي ينتجه القرار فوراً و مباشرة ، وذلك أما بإنشاء أو تعديل أو إلغاء مراكز قانونية.

ويشترط في محل القرار أن يكون ممكناً من الناحية الواقعية ، وجائزاً قانوناً بأن يكون الأثر القانوني الذي يحدثه القرار من الجائز إحداثه أو ترتيبه طبقاً للقواعد القانونية القائمة ، وأن يكون متفقاً مع القواعد القانونية الموضوعية المختلفة[٢].

وإذا كان محل القرار غير جائز قانوناً فيكون من المستحيل تحقيقه قانوناً ، ومن ثم يصبح القرار الإداري معيباً بعيب المحل جديراً بالإلغاء[٣].

وبناء على ذلك، فالقرار المشوب بعيب في محله ، هو ذلك القرار الذي يتضمن خروجاً على مضمون القانون وأحكامه وإذا كان محل القرار الإداري يعد شرطاً من شروط صحته ، فإن ذلك ينطبق على القرار السلبي شأنه في ذلك شأن القرار الصريح ، فلا بد له من محل هو الأثر القانوني المترتب عليه ، ولما كان القرار السلبي يستند إلى واقعة رفض الإدارة أو امتناعها عن اتخاذ قرار أوجب عليها القانون اتخاذه ، فهو بذلك يعد قراراً غير مشروع ، لأن الإدارة تخالف التزاماً فرضه عليها القانون حين تتقاعس عن إصدار هذا القرار ، وبذلك يكون القرار السلبي في هذه الحالة معيباً بعيب المحل.

---

[١] - الزبيدي، خالد، القرار الإداري السلبي، مرجع سابق، ص٣٤.
[٢] - مشرف، عبد العليم عبد المجيد، القرار الإداري المستمر، مرجع سابق، ص٣٤.
[٣] - عبد الباسط،محمد فؤاد، وقف تنفيذ القرار الإداري، دار الفكر الجامعي الإسكندرية، ط١٩٩٧م، ص٤٠١.

ولما كان القرار الإداري السلبي يستند إلى واقعة رفض الإدارة أو امتناعها عن اتخاذ قرار أوجب عليها النظام اتخاذه، فهو إذن قرار غير مشروع، لأن الإدارة بموقفها هذا تكون ارتكبت مخالفة مباشرة للنظام بعدم امتثالها للالتزام الذي فرضه عليها بإصدار القرار[١].

المطلب الخامس : شرط السبب في القرار الإداري السلبي:

السبب هو حالة واقعية أو نظامية تسبق القرار وتدفع الإدارة إلى التدخل بإصدار قرارها. ويجب أن يكون السبب قائماً وموجوداً حتى تاريخ إصدار القرار،وأن يكون مشروعاً[٢].

وهو إذن حالة قانونية أو واقعية بعيدة عن مصدر القرار تتم فتحمل رجل الإدارة على إصدار القرار[٣]. وفي نطاق الأسباب الواقعية للقرار الإداري ، فالأصل أنه ليس للقضاء الإداري سوى التثبت من الوجود المادي للوقائع ، ما لم يرمد رقابته على التكييف القانوني لهذه الوقائع للتحقق مما إذا كانت هذه الوقائع تؤدي إلى النتيجة التي انتهى إليها القرار.

ويبقى مع ذلك لجهة الإدارة حرية تقدير أهمية الوقائع ، وهذا هو مجال الملاءمة الذي يترك لمحض تقدير الإدارة دون تعقيب عليها من القضاء[٤].

و القرار السلبي مثله في ذلك مثل القرار الصريح لابد أن يقوم على سبب يبرره ، وإلا كان هذا القرار فاقداً لشرط من شروط صحته، وإلا فإن السبب لا يمكن أن يظهر في القرار ، لكن إذا تم الطعن في رفض الإدارة أو امتناعها لاعتبار أن ذلك قرار سلبي ، فان القاضي له أن يطلب من جهة الإدارة بيان أسباب رفضها أو

---

[١] - الزبيدي،خالد، القرار الإداري السلبي، مرجع سابق، ص٣٥٢.
[٢] - الزبيدي،خالد، القرار الإداري السلبي، مرجع سابق، ص٢٥٣.
[٣] - فوزي،صلاح الدين،المبسوط في القانون الإداري،مرجع سابق،ص٨٦٣.
[٤] - الطماوي، سليمان، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق،ص٥٦٤.

امتناعها عن اتخاذ القرار ، فإذا ما تبين له أن امتناعها أو رفضها لا يوجد له سبب يبرره حكم بإلغاء قرارها السلبي، أما إذا كان الامتناع أو الرفض مبنياً على أسباب مشروعة فإنه يحكم برفض الدعوى.

وعلى ذلك يمكن القول إن القرار السلبي سببه الطلب الذي تقدم به صاحب الشأن ، وعدم رد جهة الإدارة عليه خلال المدة المحددة قانوناً مع وجود إلزام قانوني على الإدارة باتخاذ القرار[١].

و القرار الضمني بالرفض الذي يسميه البعض (القرار السلبي) سببه الطلب الذي يقدم إلى جهة الإدارة من صاحب الشأن ، و امتناع جهة الإدارة عن إصدار قرار بشأنه خلال مدة معقولة حين تلوذ بالصمت حال كون سلطتها تقديرية.

وبما أن القرار الإداري السلبي مجرد مجاز وافتراض، فإن السبب لا يمكن أن يظهر في هذا القرار. ولكن إذا ما تم الطعن في رفض الإدارة أو امتناعها أو رفضها اتخاذ القرار، فإذا كان ذلك مبنياً على أسباب مشروعة وإلا حكم بإلغاء القرار[٢].

المطلب السادس : الغاية في القرار الإداري السلبي:

غاية القرار الإداري هي النتيجة النهائية التي يسعى لتحقيقها،وتتقيد الإدارة دائماً بأن تحقق المصلحة العامة[٣]. والغاية منه هي الهدف أو الغرض النهائي الذي تبتغيه الإدارة من اتخاذ القرار الإداري[٤].

وإذا استهدفت الإدارة من وراء إصدار القرار الإداري تحقيق غاية مغايرة لتلك المتعين تحقيقها بالقرار الإداري أضحى قرارها معيباً .

---

[١] - الزبيدي،خالد،القرار الإداري السلبي،مرجع سابق،ص٢٥٤.
[٢] - الطبطبائي،عادل،نشأة القرار الإداري السلبي، مرجع سابق،ص٢٤.
[٣] - الزبيدي،خالد، القرار الإداري السلبي، مرجع سابق، ص٢٥٤.
[٤] - جمال الدين،سامي، أصول القانون الإداري،دار المطبوعات الجامعية الإسكندرية،طبعة ١٩٩٦م،ص٦٩٨.

فإذا كانت القاعدة أن القرارات الإدارية جميعها وبغير استثناء يجب أن تستهدف تحقيق المصلحة العامة ، فإن هناك قاعدة أخرى تكمل هذه القاعدة وتقضي بوجوب استهداف القرارات الإدارية تحقيق الأهداف الذاتية المتخصصة التي عينها المنظم في المجالات المحددة لها.

وقد تستهدف الإدارة من قرارها الصالح العام ، وقد تراعي أيضاً قاعدة تخصيص الأهداف ، لكنها قد لا تلتزم الإجراءات التي نص عليها القانون ، ومن أمثلة ذلك أن تلجأ الإدارة إلى الاستيلاء المؤقت على العقارات بدلاً من السير في إجراءات نزع الملكية تفادياً منها لطول ودقة هذه الإجراءات[١].

وإذا لم ينص القانون على غاية معينة يتعين تحقيقها بالقرار الإداري ، فإنه ليس معنى ذلك أن الإدارة لها سلطة مطلقة في إصدار قراراتها ، بل يتعين أن تستهدف الإدارة من قراراتها تحقيق الصالح العام – فإذا ما أصدرت قرارها بباعث لا يمت إلى تلك المصلحة بصلة عد هذا القرار مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة فإذا استهدفت الإدارة من قرارها تحقيق نفع شخصي لمصدر القرار أو لغيره ، كان هذا القرار مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة[٢].

و القرار الإداري ليس غاية في ذاته، بل هو وسيلة لتحقيق غاية وحيدة هي المصلحة العامة ، وقد تتمثل في الهدف الخاص المحدد للاختصاصات الممنوحة لجهة الإدارة وهو ما يطلق عليه قاعدة تخصيص الأهداف.

وإذا كانت الغاية تعد شرطاً من شروط صحة القرار الإداري ، فإنه لا فرق في ذلك بين القرارات الإدارية من حيث الغاية[٣].

---

[١] - الطماوي، سليمان،النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص٥٦٥.
[٢] - الطماوي، سليمان،النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص٥٦٥.
[٣] - الزبيدي،خالد، القرار الإداري السلبي، مرجع سابق، ص٢٥٤.

المبحث الثاني : نهاية القرار الإداري السلبي

تكون نهاية القرارات الإدارية السلبية عندما تتوقف عن إحداث آثارها القانونية، بمعنى أن تفقد هذه القرارات القوة القانونية، وقد تكون النهاية طبيعية عندما يتحقق الهدف من القرار أو عندما تنتهي المدة المحددة له، وقد يكون لدى الإدارة من الأسباب ما يجعلها تلغي قراراتها أو تسحبها، وبذلك تضع إرادتها نهاية هذه القرارات، وقد تنتهي القرارات الإدارية بحكم من المحكمة المختصة يقضي بإلغائها لسبب من أسباب البطلان[١]

المطلب الأول : سحب القرار الإداري السلبي وماهيته:

السحب هو : إلغاء القرار بأثر رجعي [٢].

ويعرف بأنه : رجوع الإدارة سواء مصدرة القرار أو السلطة الرئاسية في قرار أصدرته بالمخالفة للقانون، ويكون السحب بأثر رجعي[٣].

لأن الإدارة العامة تعتبر الأمينة على المصلحة العامة، والقوامة على المرافق العامة التي تشبع حاجات الأفراد، فقد منحها القانون الإداري سلطة تقديرية تتيح لها قدراً من الحرية في مباشرة معظم اختصاصاتها[٤].

ومن ذلك الحق في سحب بعض ما تصدره من قرارات إذا كانت غير مشروعة أو كانت غير ملائمة ابتغاء تحقيق الصالح العام وحسن سير المرفق العام بانتظام واطراد وتفادياً لسلوك طريق التقاضي بإجراءاته الطويلة، مما يقلل من أعداد

---

[١] - هيكل،خليل،القانون الإداري السعودي،دار الزهراء،الرياض ١٤٣٢هـ، ص٢٢٧.
[٢] - الطماوي،سليمان،الوجيز في القانون الإداري،مرجع سابق،ص٥٦٠.
[٣] - عبد الحميد،حسن درويش،نهاية القرار الإداري ،مرجع سابق،ص٢٩٥.
[٤] - الزبيدي،خالد،القرار الإداري السلبي،مرجع سابق،ص٢٥٨.

القضايا التي تثقل عاتق القضاء الذي يسهر على رقابة مشروعية القرارات الإدارية بالإلغاء والتعويض.

والحكمة الأساسية من منح المنظم للجهة الإدارية الحق في سحب القرار هي الوصول إلى احترام الجهة الإدارية للقانون إعلاء لمبدأ المشروعية.

والسحب بذلك يحفظ لمبدأ المشروعية قوته وفاعليته بإزالة القرارات التي تصدر بالمخالفة له، ويدفع الأفراد إلى احترامه[١].

ويعد التظلم الإداري من أنجح وسائل الرقابة على أعمال الإدارة حيث تراقب فيه الإدارة نفسها بنفسها وتراجع قراراتها غير المشروعة أو غير الملائمة، وتقوم الإدارة بذلك من تلقاء نفسها أو بناءً على تظلم من صاحب الشأن الذي يقدم إما إلى الموظف الذي أصدر القرار أو إلى رئيسه ليرد الموظف الذي أصدر القرار إلى الصواب[٢].

ويعتبر القرار الصادر في التظلم قراراً يخضع بصفة عامة لكل ما تخضع له القرارات الإدارية من أحكام، لأن السحب الإداري يتم بقرار إداري يخضع للقواعد العامة التي تحكم القرارات الإدارية، فالقرار المسحوب إذا كان سليماً لا يجوز الرجوع فيه، وإذا كان معيباً فإنه لا يمكن الرجوع فيه إلا في خلال مدة الطعن [٣].

ولا يترتب على سحب القرارات الإدارية السلبية كقاعدة عامة حقوق أو مزايا للأفراد، ولذلك فإن للإدارة سحبها دائماً وفي أي وقت إما لعدم المشروعية بأن يكون السحب بقدر إصابة القرار الإداري بعدم المشروعية، وإما لأسباب تتعلق بالملاءمة

---

[١] - عبد الحميد،حسن درويش،نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء،دار الفكر العربي،القاهرة،ط١٩٨١م،ص٢٩٣.

[٢] - هيكل، خليل، القانون الإداري السعودي، مرجع سابق،ص٢٢٩.

[٣] - الطماوي،سليمان،الوجيز في القانون الإداري،مرجع سابق،ص٥٦٥.

بأن يكون السحب لكون القرار لا يتلاءم مع الوقائع المادية أو القانونية المبررة لإصداره أو لكونه لا يحقق الصالح العام [١].

وعلى ذلك فإننا أمام مبدأ عام وهو أن القرارات السلبية لا تولد حقوقاً ومن ثم يمكن لجهة الإدارة سحبها في أي وقت، وأمام استثناء وهو أن بعض هذه القرارات يتولد عنها حقوق ومن ثم تخضع للقواعد العامة لسحب القرارات الإدارية، أما عن المبدأ، فإنه يمكن سحب القرارات السلبية دون التقيد بشرط المدة ولكل الأسباب أي سواء المشروعية أو الملاءمة[٢].

وبناء على ذلك فإن المعول عليه في مجال سحب القرارات الإدارية السلبية هو ما إذا كانت هذه القرارات قد تولد عنها حقوق أو مزايا للأفراد من عدمه. فإذا كان القرار قد تولد عنه حق فلا يجوز سحبه وإن كان غير مشروع إلا خلال المدة القانونية للطعن بالإلغاء، أما إذا لم يتولد عنه حق فيمكن للإدارة سحبه في أي وقت دون التقيد بشرط المدة[٣].

ويترتب على سحب القرار الإداري أن يعتبر القرار المسحوب كأن لم يكن من تاريخ صدوره وهو نفس أثر الإلغاء القضائي [٤].

ويترتب على السحب آثار قد تكون إيجابية وقد تكون سلبية، فالآثار الإيجابية تتمثل في إعادة الحال إلى ما كانت عليه، ومقتضى ذلك أن تصدر الإدارة القرارات التنفيذية التي تحقق هذا الغرض بحيث يعتبر القرار المسحوب كأن لم يكن، فالقرار الصادر بسحب قرار إحالة موظف إلى المعاش يستلزم إصدار قرارات أخرى بإعادة تعيين الموظف، وصرف مستحقاته عن الفترة التي نفذ فيها قرار الإحالة ومنحه

---

[١] - عبد الحميد،حسن درويش،نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء،مرجع سابق،ص٢٤٠.

[٢] - جبريل،محمد جمال،السكوت في القانون الإداري في التصرفات الإدارية الفردية،مرجع سابق،ص١٢١.

[٣] - موسى،فؤاد محمد،القرارات الإدارية الضمنية،مرجع سابق،ص٨١.

[٤] - حمادة،محمد أنور،القرارات الإدارية ورقابة القضاء،دار الفكر الإسكندرية،ط٢٠٠٤م،ص٦٧.

الدرجة التي يستحقها، كما لو لم يتم إحالته إلى المعاش بحيث لا يعد للقرار المسحوب ثمة أثر لا في الماضي ولا المستقبل.

أما الآثار السلبية فيقصد بها إعدام كافة الآثار التي رتبها القرار المسحوب بأثر رجعي بحيث يعتبر كأن لم يكن، فإذا كان القرار المسحوب صادراً بالترقية فإن الأثر السلبي يتمثل في زوال هذه الترقية بحيث يمتد هذا الأثر إلى الآثار المتولدة عن القرار بإعدامها جميعاً واعتبارها كان لم تكن بأثر رجعي، فيفقد الموظف الدرجة التي رقي إليها ويعود لحالته الأولى قبل الترقية وتحصل منه كافة المبالغ التي تم صرفها نتيجة هذه الترقية[1].

المطلب الثاني : إلغاء القرار الإداري السلبي :

يجوز الطعن على القرارات السلبية في كل وقت ما بقيت حالة الامتناع مستمرة، واستقر القضاء الإداري في العديد من أحكامه على أن القرارات السلبية لا تتقيد بميعاد الطعن بالإلغاء.

كما أن مخالفة القانون هو العيب الذي يقع على محل القرار، ومحل القرار هو الأثر القانوني المترتب عليه حالاً ومباشرة [2] .

ويتمثل في مخالفة القوانين واللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها حسب تعبير قانون مجلس الدولة[3].

وفيما يتعلق بالقرارات الإدارية السلبية، فإنه يجوز أن تكون محلاً للطعن فيها بالإلغاء لعيب مخالفة القانون، لأن الإدارة برفضها أو امتناعها عن اتخاذ قرار ألزمها القانون باتخاذه، تكون قد خالفت التزاماتها القانونية، ولم تحترم ما يرتبه القانون من

---

[1] - جبريل،محمد جمال،السكوت في القانون الإداري،مرجع سابق،ص١٢٣.
[2] - الطماوي،سليمان،النظرية العامة للقرارات الإدارية،مرجع سابق،ص١٧٦.
[3] - فوزي،صلاح الدين،المبسوط في القانون الإداري،النسر الذهبي للطباعة، القاهرة، ط٢٠٠١م،ص٨٦٨.

واجبات، مما يجعل قرارها السلبي معيباً في محله دائماً، لأن الأثر المترتب عليه أثر غير مشروع وغير جائز قانوناً[١].

وقد تكون القرارات السلبية معيبة بعيب السبب، فتكون هذه القرارات معيبة بعيب السبب عندما ترفض جهة الإدارة أو تمتنع عن اتخاذ قرار ألزمها القانون باتخاذه، على الرغم من تحقق أسبابه الواقعية أو القانونية، ولذلك يجوز إلغاء هذه القرارات لانعدام السبب وإن كانت طبيعة القرار السلبي قد تجعل مهمة القضاء أصعب في بحثه عن السبب منها في حالة القرار الصريح[٢].

ويستخلص من أن القضاء الإداري لا يملك سوى الحكم بإلغاء القرار الإداري إذا وجد وجهاً يسوغ الإلغاء دون أن يكون له حق إصدار الأوامر للإدارة أو الحلول محلها في إصدار القرارات الإدارية أو تعديلها.

المطلب الثالث : أثر الحكم الصادر بإلغاء القرار السلبي:

ويمكن للقضاء الإداري إيضاح آثار حكم الإلغاء والقضاء بأحقية صاحب الشأن[٣].

والحكم بإلغاء القرار السلبي لا يتضمن بذاته تحقيق الأثر القانوني الذي امتنعت جهة الإدارة عن إحداثه وجاء هذا الامتناع على خلاف القواعد القانونية المقررة، وإنما يتعين لتحقيق هذا الأثر صدور قرار بذلك من جهة الإدارة، فالإدارة ملزمة عند إلغاء القرارات السلبية بأن تتخذ قرارات بدلاً منها لتصحيح الأوضاع القانونية لصالح من صدرت لهم أحكام الإلغاء[٤].

---

[١] - الطبطبائي،عادل، القرار الإداري السلبي، مرجع سابق،ص٣٦.
[٢] - الطبطبائي،عادل،نشأة القرار الإداري السلبي وخصائصه القانونية مرجع سابق،ص٣٦.
[٣] - جبريل،محمد جمال،السكوت في القانون الإداري،مرجع سابق،ص١٦١.
[٤] - الزبيدي خالد ،القرار الإداري السلبي –مرجع سابق، ص٣٤٧

وبناءً على ذلك، فإن جهة الإدارة يقع على عاتقها التزامات إيجابية، وأخرى سلبية، فالأولى تتمثل في ضرورة اتخاذ الإجراءات اللازمة لإعادة الأوضاع إلى ما كانت عليه قبل صدور القرار الملغى وذلك بإصدار قرار تنفيذي يتضمن سحب القرار الملغى تأكيداً للأثر القانوني المترتب على حكم الإلغاء ومضمونه، فإذا كان القرار الملغى من القرارات السلبية المتمثل في رفض الإدارة أو امتناعها عن إصدار قرار معين، تعين على الإدارة إصداره وفقاً للقانون[١].

أما الالتزامات الثانية، فتتمثل في امتناعها عن اتخاذ أي إجراء يترتب عليه إحداث أثر ما للقرار المحكوم بإلغائه، فتلتزم بالامتناع عن إصدار قرار جديد يحمل مضمون القرار الملغى أو يحمل ذات العيوب التي كانت سبباً في إلغائه، أو يرتب نفس الآثار التي حققها القرار الملغى[٢].

ومن ثم فإن الحكم بإلغاء القرار السلبي ينحصر أثره في إلزام الإدارة بإصدار القرار الذي رفضت إصداره، وما لم يصدر هذا القرار فليس في الإمكان أن تتحقق آثاره بمقتضى حكم الإلغاء، لأن هذا القرار تختلف طبيعته عن القرار الذي تصدره جهة الإدارة بإزالة القرار الإيجابي الذي يقضي بإلغائه، فالقرارات التي تصدرها جهة الإدارة تنفيذاً لإلغاء قرار سلبي تنشئ أثراً قانونياً جديداً لم يكن قائماً من قبل، ولذلك فإنها تعتبر قرارات إدارية بمعنى الكلمة بخلاف القرارات التي تصدر بإزالة القرار الإيجابي الذي يقضي بإلغائه فلا ترتب أثراً قانونياً جديداً ويقتصر دورها على تنفيذ الأثر الذي تحقق سلفاً بمقتضى حكم الإلغاء[٣].

والقرارات التي تصدرها الإدارة تنفيذاً لأحكام الإلغاء إنما تكون بأثر رجعي، أي أنها ترتد إلى تاريخ القرار الملغى مع ما يترتب على ذلك من آثار أهمها ضرورة

---

[١] - الطماوي،سليمان،النظرية العامة للقرارات الإدارية،مرجع سابق،ص١٨٢.
[٢] - موسى،فؤاد محمد،القرارات الإدارية الضمنية،مرجع سابق،ص٩٣.
[٣] - موسى،فؤاد محمد،القرارات الإدارية الضمنية،مرجع سابق،ص٩٣.

خضوعها لكافة القواعد القانونية التي كانت قائمة وقت إصدار القرار، فإذا ما تغيرت القاعد التي تحكم القرار الذي رفضت الإدارة اتخاذه في الفترة ما بين الرفض وبين صدور حكم الإلغاء أو تنفيذه، فليس لهذا التغيير أي أثر على إصدار القرار[1].

ولقد أكد المنظم السعودي ذلك، كما في المادة (م/٧) من قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم، حيث جاء في نص المادة"لا يترتب على رفع الدعوى وقف تنفيذ القرار المطعون فيه،على أنه يجوز للدائرة المختصة أن تأمر بوقف تنفيذ القرار،أو أن تأمر بإجراء تحفظي،أو وقتي بصفة عاجلة عند الاقتضاء خلال أربع وعشرين ساعة من تقديم الطلب العاجل،أو إحالته إليها[2].

[1] - الطماوي،سليمان،الوجير في القانون الإداري،دار الفكر العربي،القاهرة،ط١٩٨٤م،ص١٩٤.
[2] - قرار مجلس الوزراء رقم (١٩٠) وتاريخ ١٤٠٩/١١/١٦هـ.

الفصل الرابع : التعويض عن القرار الإداري السلبي:

- **المبحث الأول : شروط دعوى التعويض عن القرار السلبي.**
  - المطلب الأول : الخطأ.
  - المطلب الثاني : الضرر.
  - المطلب الثالث : علاقة السببية.
- **المبحث الثاني : إجراءات دعوى التعويض عن القرار السلبي.**
  - المطلب الأول : الاختصاص القضائي في القرارات الإدارية السلبية.
  - المطلب الثاني : طبيعة التعويض وأنواعه.
  - المطلب الثالث : تقديم دعوى التعويض والحكم فيها.

    - الفرع الأول: خصائص دعوى التعويض.

    - الفرع الثاني : إجراءات دعوى التعويض.
  - الفرع الثالث : الحكم بدعوى التعويض في نظام ديوان المظالم السعودي.

المبحث الأول : شروط دعوى التعويض عن القرار السلبي

المطلب الأول : عنصر الخطأ:

إن مناط مسؤولية الإدارة عن القرارات الإدارية التي تصدرها هو قيام خطأ من جانبها وذلك بأن يكون قد لحق بالقرار عيب من عيوب عدم المشروعية، ويعد سكوت الإدارة أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه طبقاً للأنظمة واللوائح خطأ في جانب جهة الإدارة، وثبوت الخطأ في جانب الإدارة هو الركن الأول في مسؤوليتها عن القرارات الإدارية، ويتمثل ذلك في كون القرار غير مشروع. والخطأ الذي يرتب المسؤولية قد يكون خطأ شخصياً، وفي هذه الحالة يتحمل الموظف مصدر القرار بعبء التعويض عن هذا الضرر في ماله الخاص، كما قد يكون الخطأ مرفقياً، وفي هذه الحالة تتحمل الإدارة بعبء هذا التعويض [١].

على أن العيوب التي تشوب القرار الإداري التي تبرر للقضاء الإداري أن يقضي بإلغائه والتعويض عنه، وهي عيب الشكل وعدم الاختصاص، وعيب مخالفة القانون واللوائح، وعيب الانحراف بالسلطة، وإن كانت تعتبر هذه العيوب دائماً سبباً لإلغاء القرار الإداري إلا أنها لا تؤدي كلها حتماً إلى قيام مسئولية الإدارة بالتعويض[٢].

ومن المسلم به أن عيب عدم الاختصاص وعيب الشكل لا يؤديان حتماً إلى تقرير مسئولية الإدارة والحكم عليها بالتعويض ما لم يكن العيب مؤثراً في موضوع القرار، فإذا كان القرار سليماً في مضمونه محمولاً على أسبابه المبررة له رغم مخالفة قاعدة الشكل أو الاختصاص، فلا يكون ثمة مجال للقضاء بالتعويض[٣].

على أن بعض الأحكام بالنسبة لعيب الشكل تفرق بين الإجراءات الشكلية الجوهرية وغير الجوهرية، فيعد الشكل جوهرياً إذا بلغ تصرف الموظف مبلغ الخطأ

---

[١] - الزبيدي، خالد، القرار الإداري السلبي، مرجع سابق، ص٣٤٦.
[٢] - مشرف، عبد العليم عبد المجيد، القار الإداري المستمر، مرجع سابق، ص١٣٢.
[٣] - الزبيدي،خالد، القرار الإداري السلبي، مرجع سابق، ص٣٤٦.

الجسيم كما لو تطلب القانون أخذ رأي هيئة معينة قبل إصدار القرار ولم يتم أخذ رأي هذه الهيئة، وكما إذا تطلب ضرورة تسبيب الإدارة لقرارتها، وتم إصدار القرار بدون تسبيب، ففي هذه الحالات يبطل القرار، وتترتب على الإدارة مسؤولية التعويض.

ويكون الشكل غير جوهري إذا لم يؤثر عيب الشكل في جوهر القرار ولم يكن من شأنه أن يغير القرار النهائي، ففي هذه الحالة لا يترتب على مخالفة هذه الأشكال بطلان القرار، ولا تترتب مسئولية الإدارة بالتعويض[١].

كما تتحقق مسئولية الموظف عن خطئه الشخصي في حالة ما إذا كان قراره معيباً بعيب عدم الاختصاص، ويكون ذلك إذا صدر من الموظف من قبيل إساءة السلطة، ويلتزم بتعويض الأضرار من ماله الخاص[٢].

كما تتحقق مسئولية الشخصية ويلتزم بتعويض الأضرار من ماله الخاص.

كما تتحقق مسئولية الموظف أيضاً إذا صدر القرار من موظف غير مختص أصلاً بإصداره، ولا تخوله وظيفته سلطة إصدار القرارات الإدارية، ويكون سبب إصداره غير مشروع.

وفي هذه الحالة يعتبر ما يصدر عن الموظف عملاً مادياً معدوم الأثر قانوناً، ويفقد القرار صفته الإدارية[٣].

أما بالنسبة لعيب مخالفة القانون، فإن المخالفة المتعمدة تمثل خطأ شخصياً موجباً للتعويض، خاصة في حالة عدم تنفيذ الأحكام القضائية.

أما بالنسبة لعيب الانحراف بالسلطة، فإذا استهدف الموظف أغراضاً بعيدة عن الصالح العام كالانتقام والتشفي أو تحقيق نفع لبعض الأفراد على حساب

---

[١] - مشرف، عبد العليم عبد المجيد، القار الإداري المستمر، مرجع سابق، ص٣٢.
[٢] - الزبيدي،خالد، القرار الإداري السلبي، مرجع سابق، ص٣٤٧.
[٣] - أبو العينين،محمد ماهر، الموسوعة الشاملة في القضاء الإداري، مرجع سابق،ص٢٥٧.

الصالح العام، أو كان العيب نتيجة مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف حين يسعى الموظف إلى تحقيق الصالح العام ولكن يهدف إلى تحقيق هدف غير الذي أراده المنظم.

ويمثل ذلك أيضاً ركن الخطأ الذي يشوب القرار الإداري، وتلتزم الإدارة بتعويض الأضرار المترتبة على ذلك.

وعلى ذلك فإن القرار المشوب بعيب الانحراف يمثل ركن الخطأ الموجب للتعويض إذا ترتب عليه ضرر[١].

والقرار المشوب بالانحراف بالسلطة يرتب المسئولية الإدارية لكونه ينطوي على خطأ جسيم، لاستهداف الموظف غرضاً بعيداً عن المصلحة العامة[٢].

المطلب الثاني : عنصر الضرر:

لكي تلزم الإدارة العامة بالتعويض يجب أن يكون هناك ضرر أصاب المدعي، والضرر قد يكون مادياً يصيب الشخص في جسمه أو ماله وقد يكون أدبياً ولكي يتم التعويض عن الضرر لابد أن يكون مباشراً ومؤكداً وقد أخل بمركز يتمتع بحماية القانون.

ويعد الضرر العنصر الأساسي في قيام المسئولية الإدارية وبدونه لا توجد مسئولية ولا تعويض، فالضرر مناط كل منهما يدور معها وجوداً وعدماً[٣] وحتى يؤدي الضرر إلى قيام المسئولية الإدارية، فإنه يتعين أن يكون مباشراً بمعنى أن يكون الضرر بمثابة النتيجة المباشرة لخطأ أو عمل الإدارة الذي سببه، فإذا كان الضرر غير مباشر فلا تعويض[٤].

---

[١] - الزبيدي،خالد، القرار الإداري السلبي، مرجع سابق، ص٣٤٨.
[٢] - الطماوي،سليمان، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص٤٠٠.
[٣] - مشرف، عبد العليم عبد المجيد، القرار الإداري المستمر، مرجع سابق، ص١٣٨.
[٤] - حنفي،عبد الله، قضاء التعويض، مرجع سابق، ص٣٧٧.

ويكون الضرر مباشراً إذا كان نتيجة طبيعية للخطأ الذي أحدثه، ويعتبر الضرر نتيجة طبيعية إذا لم يكن في استطاعة المضرور أن يتوقاه ببذل جهد معقول، وهو وحده الذي يحتفظ بعلاقة السببية بينه وبين الخطأ.

ويجب قيام علاقة السببية بين الفعل الذي أتته الإدارة والضرر الذي لحق بالمضرور، بحيث يمكن القول بأنه لولا هذا الفعل لما وقع الضرر[١].

كما أنه لابد أن يكون الضرر محقق الوقوع حتى يمكن التعويض عنه، سواء وقع فعلاً أم سيقع ولكنه محتم الوقوع.

فالأضرار الحالية أو المستقبلية لا يترتب عليها فرق في استحقاق التعويض إلا أن الفرق بينهما يكمن في أن الأضرار المستقبلية قد يتعذر تحديد التعويض عنها في الوقت الراهن[٢].

أما الأضرار الاحتمالية فلا يحكم القضاء بالتعويض عنها، ومثال الضرر المحتمل الذي قد يقع أو لا يقع، أن يحدث أحد الأشخاص خللاً في منزل جاره فهذا الخلل ضرر محقق يسأل عنه، أما احتمال تهدم المنزل فهو ضرر غير محقق لا يسأل عنه الجار إلا إذا وقع فعلاً [٣].

كما أنه لابد أن يكون الضرر خاصاً أي يصيب شخصاً معنياً أو أشخاصاً محددين بذواتهم على وجه الخصوص[٤].

وعلى ذلك فإن الضرر الذي يصيب عدداً غير محدود من الأفراد لا يكون محلاً للتعويض، لأنه يعتبر من الأعباء العامة التي يجب على الجميع تحملها[٥].

---

[١] ـ الطماوي،سليمان، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص٤٠١.
[٢] ـ الطماوي،سليمان، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص٤٠١.
[٣] ـ الشاعر، رمزي، قضاء التعويض، دار النهضة العربية، القاهرة، ط١٩٩٠م،ص٨٩.
[٤] ـ مشرف، عبد العليم عبد المجيد، القرار الإداري المستمر، مرجع سابق، ص١٤٠.
[٥] ـ مشرف، عبد العليم عبد المجيد، القرار الإداري المستمر، مرجع سابق، ص١٤٢.

المطلب الثالث : علاقة السببية:

يجب أن يكون الضرر الذي أصاب الشخص قد نجم عن خطأ مرفقي صدر عن الإدارة أي تربطه علاقة السببية لكي تلتزم الإدارة بالتعويض.

لابد من توافر علاقة السببية بين الخطأ والضرر، بمعنى أن يكون خطأ الإدارة هو السبب المباشر في وقوع الضرر، وبذلك فإن علاقة السببية تعد ركناً أساسياً في المسؤولية الإدارية،بحيث لا يتصور انعقاد تلك المسئولية بدونها، ويقع على المضرور عبء إثبات قيام علاقة السببية بين خطأ الإدارة المتمثل في قرارها غير المشروع والضرر الذي لحق به بسبب هذا القرار[١].

ومن المعلوم أن الضرر قد ينتج بسبب واحد، وهنا لا توجد صعوبة في نسبة الضرر إلى هذا السبب، ولكن الأمر يكون من الصعوبة بمكان إذا تداخلت في إحداث الضرر عدة أسباب، حيث يكون من العسير تحديد أي من تلك الأسباب هو محدث الضرر[٢].

ومن المسلم به أن المضرور إذا تمكن من إثبات قيام علاقة السببية بين خطأ الإدارة المتمثل في القرار غير المشروع والضرر الذي أصابه فإن الإدارة تلتزم بالتعويض عن هذا الضرر[٣].

إلا أن جهة الإدارة يمكنها نفي علاقة السببية بين الخطأ والضرر، ومن ثم فلا مسئولية عليها إذا كان وقوع الضرر مرجعه سبباً أجنبياً عن الإدارة، سواء تعلق ذلك بفعل الغير أو فعل المضرور أو قوة قاهرة.

وقد يسهم خطأ الغير مع خطأ الإدارة في إحداث الضرر، فإن استغرق خطأ الإدارة خطأ الغير، ففي هذه الحالة تبقى المسئولية على جهة الإدارة كاملة، وإذا

---

[١] - الطماوي،سليمان، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص٤٠٣.
[٢] - مشرف، عبد العليم عبد المجيد، القرار الإداري المستمر، مرجع سابق، ص١٤٣.
[٣] - مشرف، عبد العليم عبد المجيد، القرار الإداري المستمر، مرجع سابق، ص١٤٣.

استغرق خطأ الغير خطأ الإدارة المدعى عليها فالغير وحده هو المسئول مسئولية كاملة ولا أثر لخطأ الإدارة في هذه المسئولية[1].

أما إذا لم يستغرق أحد الخطأين الخطأ الآخر، واعتبر أن كلاً منهما سبب في إحداث الضرر، ففي هذه الحالة يتعدد المسئولون عن الضرر ويكونون متضامنين في التزامهم بتعويض الضرر وتكون المسئولية فيما بينهم بالتساوي إلا إذا عين القاضي نصيب كل منهم في التعويض.

كما أن خطأ المضرور من شأنه أن ينفي علاقة السببية بين الضرر ونشاط الإدارة، فإذا كان خطأ المضرور هو محدث الضرر بشكل منفرد تنتفي مسئولية الإدارة كلية وتكون دعوى مطالبة المضرور للإدارة بالتعويض غير مقبولة لمنافاتها لقواعد العدالة[2].

على أن إعفاء الإدارة من مسئوليتها يكون تجاه المضرور المخطئ، ومن ثم فإن الإدارة تكون ملتزمة بأداء التعويض لغيره من المضرورين من فعله مع حقها في الرجوع على محدث الضرر بما قامت بأدائه من تعويض[3].

---

[1] ـ الشاعر، رمزي، قضاء التعويض، مرجع سابق،ص٨٩.
[2] ـ الطماوي،سليمان، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص٤٠٥.
[3] ـ الشاعر،رمزي، قضاء التعويض، مرجع سابق،ص٩٥.

المبحث الثاني: إجراءات دعوى التعويض عن القرار السلبي في نظام ديوان المظالم السعودي:

المطلب الأول : الاختصاص القضائي في القرارات الإدارية السلبية:

امتلك ديوان المظالم في المملكة وفقاً لنظامه لعام ١٤٠٢هـ اختصاصات متعددة ومتنوعة في مجال نشاطات الإدارة[١]، سواء كان مثارها قراراً إدارياً أم عقداً من عقود الإدارة أو واقعة، وكذلك القرارات التي تصدر في قضايا يتم نظرها من قبل لجان إدارية ذات اختصاص قضائي، ويتم التظلم منها أمام ديوان المظالم، وكذلك ينظر الديوان الدعاوى الجزائية، والدعوى التي يوكل إليه النظر فيها بموجب نصوص نظامية خاصة.

وصدر نظام ديوان المظالم الجديد بالمرسوم رقم م/٧٨ وتاريخ ١٤٢٨/٩/١٩هـ ونص في مادته الثالثة عشرة على اختصاصات المحاكم الإدارية فيما يخص القرارات الإدارية.

حيث تنعقد وتنشأ الرابطة الوظيفية بين الموظف والدولة بصدور قرار التعيين من صاحب الاختصاص، ومباشرة عمله الوظيفي[٢].

ويترتب على ذلك خضوع الموظف لنظام الخدمة المدنية، بهدف ضمان ممارسة الحقوق الناشئة له عن الرابطة التنظيمية التي أخضع نفسه لها.

وحتى تتكامل عناصر أي حق وتتأكد فاعليته، لابد أن تتوافر لصاحبه وسائل الحماية القضائية لهذا الحق. بما يمكنه من الالتجاء إلى القضاء دفاعاً عنه إذا ما اعتدى عليه أو انتقص منه.

وهذا ما حققه نظام ديوان المظالم لعام ١٤٢٨هـ.

---

[١] - المادة (٨) من نظام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم م/٥١ وتاريخ ١٤٠٢/٧/١٧هـ.
[٢] - المادة٨ و١٦ من نظام الخدمة المدنية في المملكة لعام ١٣٩٧هـ.

حيث نصت الفقرة(أ) من المادة الثالثة عشرة على أن "تختص المحاكم الإدارية بالفصل في الآتي : أ- الدعاوى المتعلقة بالحقوق المقررة في نظام الخدمة المدنية والعسكرية والتقاعد لموظفي ومستخدمي الحكومة والأجهزة ذوات الشخصية المعنوية العامة المستقلة أو ورثتهم والمستحقين عنهم".

يلاحظ أن هذا النص أضاف شمول العسكريين لأول مرة بهذه الحقوق، إضافة إلى الموظفين والمستخدمين المدنيين.

وقد اشترط نص الفقرة (أ) أعلاه شرطين لهذه الدعاوى وهي:

١. أن تقام من موظف عام أو عسكري أو مستخدم الحكومة أو من أحد ورثتهم أو المستحقين عنهم.
٢. أن تتضمن الدعوى المطالبة بالحقوق المقررة في نظم الخدمة المدنية أو العسكرية أو التقاعد.

ويترتب على التعيين ومباشرة العمل الحقوق التالية[١]:

١. الراتب : وهو تقاضي الأجر كحق مكتسب لمن يعمل مقابل ما يؤدي من عمل، وقد يكون الأجر مالاً نقدياً أو عيناً أو أداء منفعة أو عملاً معيناً. أو هو المقابل المالي الأساسي الذي يتقاضاه الموظف من الدولة نظير ما يؤديه أثناء الخدمة من أعمال[٢]. وقد ذهب الفقه والقضاء الإداري إلى اتجاهات عدة في تفسير الراتب وما يشمل من الحقوق والمزايا.
٢. العلاوة : هي زيادات تضاف إلى الراتب الأساسي للموظف وتأخذ حكمه، وتنص على عدة أنواع من العلاوات، وهي العلاوة الدورية، والإضافية، والترقية، ويلاحظ أن العلاوات الإضافية والتشجيعية، ليست حقاً للموظف،

---

[١] - المادة (٨، ١٦) نظام الخدمة المدنية لعام ١٣٩٧هـ.
[٢] - المذكرة التفسيرية لنظام خدمة الموظفين لعام ١٣٩١هـ.

بل هي لمن تتوافر فيه شروط منحها المقررة نظاماً، وهي رخصة الإدارة تقررها لما تراه محققاً للصالح العام[١].

٣. البدلات: وهي المبالغ التي تصرف كل شهر للموظف مع راتبه، بمقادير ونسب معينة بسبب شغله وظيفة معينة أو مزاولته لأعمال معينة لاعتبارات خاصة مثل بدل النقل والانتداب والمهنة وبدل المناطق النائية[٢]... إلخ.

٤. المكافآت: وهي مبالغ محددة تصرف للموظف لأسباب حددتها الأنظمة واللوائح والمكافآت، كمكافأة وظائف مباشرة الأموال العامة، ومكافأة العاملين في المشاعر المقدسة[٣].

٥. حقوق التقاعد: وهي المكافآت والمعاشات التي تدفع للموظف عند انتهاء الخدمة الوظيفية وفقاً لنظام التقاعد، أو للورثة المستحقين حال وفاة الموظف وفقاً لأحكام نظام التقاعد[٤].

وتعد دعاوى التعويض التي يقدمها ذوو الشأن عن قرارات الإدارة بنص الفقرة (ج) من المادة الثالثة عشرة من نظام ديوان المظالم لعام ١٤٢٨هـ.

استناداً لهذا النص يكون لذوو الشأن طلب التعويض إلى الحكومة والأشخاص ذوي الشخصية العامة المستقلة بسبب قراراتها أو أعمالها، أي ما يسمى بالمسئولية غير العقدية أو المسئولية التقصيرية، وذلك عندما ترتكب فيها الإدارة خطأ يترتب عليه ضرر للغير.

إن دعاوى التعويض التي أوردها نص الفقرة (ج) المشار إليها جاءت عامة ومطلقة، وبذلك فهي تشمل كل صور أعمال الإدارة، سواء كانت أعمالاً مادية أو أعمالاً إدارية.

---

[١] - المادة (١٨) نظام الخدمة المدنية.
[٢] - المادة (١٧) نظام الخدمة المدنية.
[٣] - المادة (٢٧، ٢٧) اللوائح التنفيذية لنظام الخدمة المدنية.
[٤] - نظام التقاعد الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٤١ وتاريخ ١٣٩٣/٧/٢٩هـ.

ويستوي في طلبات التعويض أن يكون خطأ من جانب الإدارة، والأصل في مسؤولية الإدارة توافر ثلاثة عناصر، الخطأ، والضرر، وعلاقة سببية بينهما [١].

أو أن لا يوجد خطأ من جانب الإدارة، كما في حالة التعويض على أساس المخاطر، فإذا جاء القرار الإداري سليماً لا يشوبه عيب من العيوب التي تجيز طلب إلغائه أصبح لا محل لطلب التعويض عنه[٢].

إن القضاء الإداري قد لا يقر التعويض بالنسبة لعيب عدم الاختصاص وعيب الشكل في جميع الأحوال، أما عيب مخالفة الأنظمة وعيب عدم إساءة استعمال السلطة، فإنه يجعلها أساساً للتعويض وفي كل الأحوال فإن عنصر الضرر يعد عنصراً جوهرياً بالنسبة للتعويض في جميع الحالات، وقد أنشأ القضاء الإداري القواعد الأساسية في المسئولية الإدارية وفكرة التفرقة بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي في مسؤولية المرفق العام[٣].

المطلب الثاني : طبيعة التعويض وأنواعه:

القاعدة هي: أن التعويض يكون نقدياً في جميع الأحوال.

واستثناء من القاعدة يجوز تبعاً للظروف وبناء على طلب المضرور الحكم بالتعويض العيني وذلك بالأمر بإعادة الحالة إلى ما كانت عليه أو بأداء أمر معين متصل بالعمل غير المشروع على سبيل التعويض [٤].

والحكم بالتعويض العيني وإن كان جائزاً في المسئولية المدنية، فإنه لا يمكن الحكم به في مواجهة الإدارة. لأن الحكم به يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات العامة والذي بمقتضاه فإن القاضي الإداري إنما يقضي ولا يدير. كما أن الحكم

---

[١] - الظاهر، خالد خليل، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص١٥٤.

[٢] - حكم هيئة التدقيق في القضية رقم ٢٢/ت لعام ١٣٩٩هـ وتاريخ ١٣٩٩/٤/٢٩هـ.

[٣] - الطماوي، سليمان، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص٢٤.

[٤] - جوجي، شقيق ساري، مسئولية الدولة عن أعمال سلطاتها "قضاء التعويض" دار النهضة العربية، الطبعة السادسة ٢٠٠٢م، ص٣٧٣.

بالتعويض العيني قد يصطدم بالمصلحة العامة، فيهدم تصرفات الإدارة ويؤدي إلى وقف وشل نشاط الإدارة.

لكن ذلك لا يمنع أن تخير جهة الإدارة بين التعويض النقدي أو تعيد الحال إلى ما كانت عليه، وللقاضي أن يصدر أمراً للإدارة بعمل معين، كما في حالة الاعتداء المادي، ويعد قيام الإدارة من تلقاء نفسها بإعادة الحال إلى ما كانت عليه كأن تغتصب الإدارة أرضاً ولم تعوض مالكها، فإذا طالب صاحب الأرض بالتعويض فسارعت الإدارة برد الأرض إليه اعتبر ذلك تعويضاً عينياً يغني عن التعويض النقدي[1].

أنواع التعويض:

أولاً : التعويض النقدي:

وهو الأصل في التعويض. أي أن القاضي يملك الحكم بإلزام الإدارة المتسببة في الضرر بدفع مبلغ مالي إلى من أصابه الضرر.

وبدفع الجهة الإدارية للمبلغ الذي قرره القاضي ينتهي التزامها بالتعويض. ويكون الحكم بمبلغ التعويض أن يدفع مرة واحدة أو مقسطاً أو إيراداً ثابتاً.

ويكون التعويض النقدي شاملاً الضرر المادي والمعنوي إذ كلاهما يمكن تقويمه نقداً [2].

وحيث إنه لا يمكن للقاضي أثناء تصديه للحكم في دعوى التعويض أن يصدر أمراً للإدارة بتنفيذ عمل معين، كذلك ليس للقاضي أن يحكم على الإدارة بالغرامة التهديدية، لأن المبلغ المحكوم به لا يتناسب مع الضرر الناتج، والمقصود به إلزام الإدارة بعمل معين. لكن إذا كان الضرر الناتج عن القرار الباطل متجدداً،

---

[1] - الظاهر،خالد خليل، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٣٢١.

[2] - السنهوري،عبد الرزاق، الوسيط في شرح القانون المدني، مرجع سابق، ص٨١٧.

ويستمر باستمرار الإدارة على موقف معين يكون منافياً للقانون كأن ترفض الإدارة بدافع من الكيد أن تمنح فرداً معيناً ترخيصاً ليزاول مهنته، فكل يوم يمضي بدون الترخيص يعد ضرراً محققاً يناله من هذا القرار المعيب، يستحق لأجله التعويض [١].

ثانياً : التعويض العيني:

ويقصد به إعادة الحال إلى ما كانت عليه قبل إحداث الضرر، والأمر مختلف في المنازعات الإدارية إذ إن القاضي لا يمكنه إصدار أوامر للإدارة بعمل معين، إذ إن القاضي إنما يقضي ولا يدير لكن يجوز له تخيير الإدارة بين تعويض المتضرر نقداً أو تعويضه تعويضاً عينياً، ولا يحكم القاضي على الإدارة بعمل معين إلا في حالة الخطأ الجسيم من الإدارة الذي يصل إلى حالة الاعتداء المادي كرد ما قامت الإدارة بالاستيلاء عليه[٢].

ويرى البعض أن التعويض العيني لا يختلف كثيراً عن التعويض النقدي، وأن مرد الأمر في التعويض متروك للقاضي فإذا رأى أن الحكم بالتعويض العيني لا مس سير المرفق العام فيحكم به، فالقول بإلزام الإدارة بالقيام بعمل معين يمس استقلالها ليس صحيحاً على إطلاقه [٣].

وقد حكم ديوان المظالم بشأن التعويض العيني في حكم له بقوله: "فإنه لما كان امتناع المدعى عليها عن تسليم المدعي قطعة الأرض المخصصة له تعويضاً عن أرضه المنزوعة مليكتها بسبب ملاحظة الإدارة المختصة بوزارة الشؤون البلدية والقروية على ذلك التخصيص وطلبها البحث عن قطعة أخرى لعدم تساوي القطعتين في المساحة والسعر، وحيث إنه ولأن كان الأصل أن التعويض عن نزع الملكية يكون تعويضاً نقدياً إلا أنه يجوز أن يكون التعويض بأرض إذا رضي المالك بذلك،

---

[١] - الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ط١٩٨١م، ص٤٨٩.
[٢] - الظاهر،خالد خليل، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٣٢٢.
[٣] - الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص٤٨٩.

وفق ما نصت عليه المادة الثالثة عشرة من نظام نزع الملكية للمنفعة العامة، كما أن لائحة التصرف بالعقارات البلدية أجازت للبلديات معاوضة عقار تملكه بعقار مملوك للغير بقرار من الوزير [1].

التعويض الأدبي:

ويقصد بالتعويض الأدبي ذلك التعويض الذي لا يكون مبلغاً مالياً، وإنما مجرد إجراء تقوم به الإدارة لترضية من أصابه الضرر نفسياً وإحساسه بالعدالة. ومثال التعويض الأدبي: نشر الحكم القاضي بإدانة الإدارة في الصحف [2].

المطلب الثالث : تقديم دعوى التعويض والحكم فيها:

مما لا شك فيه أن الدعاوى القضائية تتصف بصفات وخصائص معينة يتم السير فيها على أطر محددة وضعها المنظم حتى يتم الفصل النهائي في القضية والحكم فيها، وسنتطرق لتلك الخصائص والإجراءات على النحو التالي:

الفرع الأول : خصائص دعوى التعويض:

أولاً : دعوى بين خصوم:

تباشر الأشخاص العامة الكثير من الأعمال، فإذا ما تحقق الضرر لأحد الأفراد أي أن نشاط الأشخاص العامة قد يولد حقاً للمضرور يلتجئ بمقتضاه إلى القضاء مطالباَ تعويضه عن الأضرار التي أصابته.

إن المدعي في دعوى التعويض هو صاحب الحق المعتدى عليه أو المهدد بالاعتداء عليه، وأن له مصلحة حالة مادية أو أدبية في رفع الدعوى، فإذا ثبت ذلك يقرر القاضي الحالة النظامية للمدعي في مواجهة الإدارة، ويصدر الحكم الذي يترتب عليه تحديد حقوق المدعي وإلزام الإدارة بالوفاء بها.

---

[1] - حكم ديوان المظالم رقم ٣٤١/ت/٥ لعام ١٤٢٧هـ، مرجع سابق، ص١٥٢٨.

[2] - الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ط١٩٨١م، ص٤٩٦.

وأن حجية الشيء المقضي به هنا تكون نسبية.

وأنه لتحقق هذه المسؤولية يجب أن يكون هنالك ضرر أصاب المدعي، وأن يكون هذا الضرر قد نتج عن عمل قامت به السلطة العامة، بحيث يكون هنالك علاقة سببية بين الفعل المنسوب إلى السلطة والضرر الذي أصاب المدعي[١].

ثانياً : إنها دعوى تنصب على تحصيل مادي عن ما أصاب المدعي من الضرر: تنصب دعوى التعويض على وجود وضع قانوني شخصي، حيث يتمثل هدف الدعوى بتحصيل تعويض مادي عن ما أصاب المدعي من أضرار نتيجة اعتداء الإدارة على حقوق المدعي الشخصي [٢].

ثالثاً : ترتبط دعوى التعويض بقضاء الإلغاء:

ترتبط دعوى قضاء التعويض بدعوى قضاء الإلغاء التي أساسها فكرة إلغاء قرار إداري (صريح أو ضمني) ففي كلتى الدعوتين يدعي الشخص بأن الإدارة قد ألحقت به ضرراً بدون وجهة حق، وعليه أن يتوجه إلى الإدارة أولاً للحصول على إقرار منها بأنها تعارضه في ادعائه أي ضرورة وجود قرار إداري بشأن النزاع قبل رفع الدعوى[٣].

رابعاً : نتيجة التعويض يحكم بالتعويضات المالية:

الأصل أن يصدر حكم في دعوى التعويض، بالتعويض المالي، إن كان لذلك موجب، وفي حالات يمكن تعديل القرار بمبلغ الضريبة، أو إعلان انتخاب مرشح آخر غير الذي أعلن انتخابه، مع ملاحظة أن سلطة القضاء الإداري لا تصل إلى حد إصدار أوامر للإدارة[٤].

---

[١] ـ الظاهر،خالد خليل، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٢٦٠.
[٢] ـ الظاهر، خالد خليل، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٢٦٢.
[٣] ـ الظاهر،خالد خليل، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٢٦٢.
[٤] ـ الظاهر،خالد خليل، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٢٦٢.

خامساً : يتشابه قضاء التعويض مع القضاء المدني:

إن دعاوى القضاء الكامل يقيمها الأفراد ضد الجهات الإدارية لاقتضاء حق شخصي من الحقوق التي نازعتهم فيها الجهات الإدارية، فجوهر هذه الدعاوى هو وجود حق شخصي ثارت حوله المنازعة الإدارية. كما هو الحال في القضايا المدنية أمام القضاء المدني، كذلك تكون الخصومة حقاً شخصياً معتدى عليه [1].

وقد أصبح ديوان المظالم يختص بنظر طلبات التعويض عن الأضرار التي تسببها تصرفات الإدارة النظامية أو المادية، وأن ديوان المظالم أصبح له الاختصاص العام بالفصل في المنازعات التي تكون الإدارة طرفاً فيها، سواء كان مثار النزاع قراراً إدارياً أم عقداً أم واقعة، والمقدمة من ذوي الشأن ضد الحكومة أو الأشخاص العامة المستقلة بسبب أعمالها، وفقاً لنص المادة (٨/١/ج) من نظام ديوان المظالم لعام ١٤٠٢هـ التي أصبحت الفقرة (ج) من المادة الثالثة عشرة من نظام الديوان لعام ١٤٢٨هـ التي تنص على أن : الدعاوى المتعلقة بالعقود التي تكون جهة الإدارة طرفاً فيها.

الفرع الثاني : إجراءات دعوى التعويض:

تبدأ إجراءات وشروط دعوى التعويض الإداري من تقديم عريضة الدعوى لدى ديوان المظالم حتى تنفيذ حكم التعويض كما يلي:

١. تقديم عريضة الدعوى:

[1] - الظاهر، خالد خليل، القضاء الإداري، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، ط١٤٣٠هـ، ص٢٦٢.

بينت المادة الأولى من لائحة قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم[1]، الإجراءات الواجب إتباعها بتقديم طلب الدعوى والبيانات التي يجب أن يشتمل عليها وكما يلي:

أ. ترفع الدعوى بطلب: اقتضى التنظيم، أن يكون الطلب الخطي هو الوسيلة المادية للتعبير عن المطالبة القضائية، والتخلي عن فكرة الطلب الشفهي في إقامة الدعوى إن أعمال مبدأ شكلية الإجراءات لرفع دعوى التعويض بطلب مكتوب، فهو الوسيلة النظامية لرفع دعوى التعويض الإداري أمام القضاء يقدم طلب الدعوى إلى رئيس ديوان المظالم أو من ينيبه[2].

ب. بيانات طلب الدعوى: يتضمن طلب دعوى التعويض بيانات عن المدعي والمدعى عليه " الاسم الرباعي ومحل الإقامة كاملاً " لكي يمكن الاتصال بهم وإجراءات التبليغات حسب الأصول. وأن يبين موضوع الدعوى، أي بيان الحق المعتدى عليه والمطالبة بالتعويض، وأن بين تاريخ مطالبة الجهة الإدارية بالحق المدعى به إن كان مما يجب المطالبة به قبل رفع الدعوى، وفقاً للمادة(٢) من قواعد المرافعات ونتيجة المطالبة[3]، مع بيان الأساس الذي تستند إليه المطالبة، مع بيان المستندات الواقعية والرسمية إثبات الحق المدعى به.

---

[1] - لائحة قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم قرار مجلس الوزراء رقم (١٩٠) في ١٤٠٩/١١/١٧هـ.

[2] - المادة الأولى لائحة قواعد المرافعات أمام ديوان المظالم.

[3] - المادة (٢) قواعد المرافعات أمام ديوان المظالم.

ج. أن يكون الطلب مكتوب باللغة العربية: اشترط المنظم أن يكون طلب الدعوى مكتوباً باللغة العربية[1] وعلى غير الناطقين بالعربية، الاستعانة بمترجم[2]، ولابد من ترجمة الوثائق والمستندات، من قبل مترجم معتمد وأن تقدم نسختها الأصلية معها.

ثانياً : تسجيل الدعوى وتقديمها إلى رئيس ديوان المظالم أو ينيبه:

تقدم الدعوى إلى رئيس ديوان المظالم أو من ينيبه، يتولى رئيس الديوان ومن ينيبه إحالة الدعوى إلى الدائرة المختصة، ولضمان استلام الدعوى تأخذ الدعوى رقماً تعرف به بعد أن يتم تسجيلها في السجل المخصص لذلك، على رئيس الدائرة المختصة حال ورود القضية أن يحدد موعداً للنظر في الدعى ويبلغ به أطراف الدعوى وكلاً من وزارة المالية وديوان المراقبة العامة، ويجب أن لا تقل الفترة بين الإبلاغ وموعد الجلسة عن ٣٠ يوماً[3].

ثالثاً : ميعاد دعوى التعويض:

يتم تحريك الدعوى للمطالبة بالتعويض في مواجهة الإدارة من لحظة نشوء الحق الشخصي حتى انتهاء خمس سنوات، أما لو سكت المضرور طوال خمس سنوات، وأراد أن يحرك الدعوى بعدها فإن حقه يسقط بالتقادم، ما لم يكن ثمة عذر شرعي حال دون رفع الدعوى، يثبت لدى الدائرة المختصة بالديوان[4].

رابعاً : تحضير الدعوى:

يقصد بتحضير الدعوى هو سماع أقوال أطراف الدعوى وما لديهم من أدلة ومستمسكات لإثبات الحق من عدمه، وقد نصت المادة الأولى من قواعد المرافعات

---

[1] - المادة (١٣) قواعد المرافعات أمام ديوان المظالم.
[2] - المادة (١٣) قواعد المرافعات أمام ديوان المظالم.
[3] - المادة (٥) قواعد المرافعات أمام ديوان المظالم.
[4] - المادة (٤) قواعد مرافعات أمام ديوان المظالم.

أمام ديوان المظالم بأنه " للدائرة المختصة الاستعانة بأحد المتخصصين لتحضير الدعوى تحت إشرافها " وفي ذلك تسهيل لإجراءات الدعوى، وضمان الإنجاز تحت إشراف الدائرة المختصة بالبت في القضية.

نخلص أن المادة الأولى من لائحة قواعد المرافعات أمام ديوان المظالم لخصت الشروط لرفع وتقديم الدعوى الإدارية أمام ديوان المظالم، بأن ترفع بطلب من المدعي، يقدم إلى رئيس ديوان المظالم أو من ينيبه، متضمناً بيانات عن المدعي والمدعى عليه وموضوع وتاريخ مطالبة الجهة الإدارية بالحق المدعى به[1].

الفرع الثالث : الحكم بدعوى التعويض:

مما لا شك فيه أن الحكم القضائي هو ثمرة الإجراءات القضائية وهدف الخصومة النهائي الذي يعرف من خلال عنصرين أساسيين هما منطوقه وأسبابه.

ونظراً لأهمية ذلك فقد أحاط المنظم السعودي في نظام المرافعات الشرعية الحكم القضائي بعدة ضمانات وقيد بإتباعها حتى لا يدخل الحكم دائرة البطلان ويمكن لنا استعراض هذه الضمانات والمنصوص عليها في المادة الرابعة والستين بعد المائة من نظام المرافعات الشرعية على النحو التالي:

١- اسم المحكمة التي أصدرت الحكم وأسماء القضاة الذين اشتركوا في إصداره، وبذلك قضت المادة الرابعة والستون بعد المائة من نظام المرافعات على أنه " بعد الحكم تصدر المحكمة إعلاماً حاوياً لخلاصة الدعوى ... وأسماء القضاة الذين اشتركوا في الحكم واسم المحكمة التي نظرت الدعوى

[1] - الظاهر، خالد خليل، القضاء الإداري، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، ط١٤٣٠هـ، ص٢٦٤.

أمامها". وأهمية هذه الضمانة تكمن في التأكد من صدور الحكم من محكمة مختصة، ومن صلاحية القضاة في نظر الدعوى[١].

٢- تاريخ إصدار الحكم وقد جاء في المادة السابقة ما نصه " واسم المحكمة التي نظرت الدعوى ... وتاريخه مع حذف الحشو والجمل ... ". وتتمثل أهمية تاريخ الحكم في معرفة بدء ميعاد الطعن أو الاعتراض على الحكم والذي يبدأ ميعاد احتسابه من تاريخ تسليم إعلام الحكم للمحكوم عليه، وبذلك قضت المادة السادسة والسبعون بعد المائة بالنص على أنه " يبدأ ميعاد الاعتراض على الحكم من تاريخ تسليم إعلام الحكم للمحكوم عليه " وتحسب مدة الاعتراض خلال ثلاثين يوماً كما جاء في المادة الثامنة والسبعون بعد المائة" مدة الاعتراض بطلب التمييز ثلاثون يوماً".

٣- أسماء الخصوم بالكامل أو أسماء وكلائهم: لا يدخل أسماء الخصوم ووكلائهم في عناصر الحكم القضائي وحسب، بل هو شرط لقيام الدعوى برمتها إذ لا يصح أن ترفع الدعوى مع جهالة المدعي أو المدعى عليه، كذلك من شروط صحتها توافر الصفة في أطراف الخصومة سواء أكان المدعي أو المدعى عليه أصيلاً أو وكيلاً عن غيره أو ولياً عن المحجوز عليه أو القاصر[٢].

٤- خلاصة ما تقدم به الخصوم من طلبات ودفوع وما استندوا إليه من أدلة وحجج شرعية وقانونية، وبذلك نصت المادة الرابعة والستون بعد المائة على أنه " بعد الحكم تصدر المحكمة إعلاماً حاوياً لخلاصة الدعوى والجواب

---

[١] - آل خنين، عبد الله محمد، الكاشف في شرح المرافعات الشرعية، مكتبة العبيكان، الرياض، ط١٤٢٩هـ، ص١٥٢.

[٢] - آل خنين، عبد الله محمد، الكاشف في شرح المرافعات الشرعية، مكتبة العبيكان، الرياض، ط١٤٢٩هـ، ص١٥٣.

والدفوع الصحيحة وشهادة الشهود بلفظها وتزكيتها وتحليف الإيمان ..." . ويستفاد من هذه الضمانة معرفة ما إذا كانت المحكمة قد تقيدت في حكمها بطلبات الخصوم أم لا إذ إن المبدأ المقرر في ذلك يقضي بعدم الجواز للمحكمة أن تحكم بأكثر مما يطلبه أطراف الدعوى، كما يستفاد من هذه الضمانة أيضاً معرفة مدى التزام المحكمة بالرد على دفاع الخصوم أو دفوعهم تطبيقاً لمبدأ المواجهة بين أطراف الخصومة. والجدير بالذكر أن المنظم السعودي جعل من عدم تقيد المحكمة بطلبات الخصوم سبباً من أسباب إعادة النظر في الحكم القضائي وعلى ذلك قضت المادة الثانية والتسعون بعد المائة بالنص على أنه" يجوز لأي من الخصوم أن يلتمس إعادة النظر في الأحكام النهائية، إذا قضى الحكم بشيء لم يطلبه الخصوم أو قضى بأكثر مما طلبوه، ومثال ذلك: كما لو طلب المدعي من المحكمة الحكم على المدعى عليه بتسليم المبيع وأصدرت المحكمة حكمها بإلزام المدعى عليه بهذا التسليم، إضافة إلى التعويض عن الضرر الحاصل من التأخير[١].

٥- منطوق الحكم، ويقصد به القرار الذي أصدرته المحكمة في الطلبات، كأن تكون قد ردت دعوى الدائن أو قررت عدم تملك الحائز عن طريق الحيازة لعدم توافر شروطها". وتتمثل أهمية المنطوق كعنصر من عناصر الحكم القضائي في أن إجراءات التنفيذ لا تنصب إلا على فحواه، كما يتعذر القول بدونه بوجود حكم أو بإمكانية تنفيذه.

٦- أسباب الحكم "حيثياته" ، ويقصد به الأدلة الواقعية والشرعية والقانونية التي أسست عليها المحكمة قرارها. وقد نصت على ضرورة النطق بالحكم مع أسبابه المادة الثالثة والستون بعد المائة من نظام المرافعات الشرعية التي

---

[١] - آل خنين، عبد الله محمد، الكاشف في شرح المرافعات الشرعية، مكتبة العبيكان، الرياض، ط١٤٢٩هـ، ص١٥٣.

جاء فيها "ينطق الحكم في جلسة علنية بتلاوة منطوقه أو بتلاوة منطوقه مع أسبابه".

ونخلص مما تقدم، إلى ضرورة أن يشتمل الحكم القضائي على هذه العناصر فهو يدور وجوداً وعدماً معها بالمعنى المقصود منه كما تعتبر الضمانة الحقيقية لأطراف النزاع من حيث تنفيذ حيثياته أو فرصة الاعتراض عليه[1].

[1] - آل خنين، عبد الله محمد، الكاشف في شرح المرافعات الشرعية، مكتبة العبيكان، الرياض، ط١٤٢٩هـ، ص١٥٣.

الفصل الخامس

الدراسة التطبيقية

القضية الأولى

ملخص وقائع القضية[1]:

تتلخص وقائع القضية في الطعن في قرار الإمارة المتمثل في عدم تنفيذ ما تضمنه الصك الشرعي الصادر لمصلحة المدعي وموكليه، وتسليمه لهم، هو قرار سلبي مستمر الحدوث، ما دام أنه لم يستلمه في واقع الأمر، كما أن الجهة الإدارية أثبتت عدم ممانعتها للتنفيذ، وحددت للمدعي موعداً لذلك، ولم يتم التنفيذ بسبب نكول المدعي عن الحضور لطعنه في شهود التنفيذ، الذين هم شهود إثبات الصك الشرعي، أو أي شاهد ترى الجهة الإدارية عدالته وخبرته، وتمسكه بشهادة أعضاء الدائرة فقط هي أعذار واهية؛ مما يرفع عنها التقصير بالامتناع ويعتبر امتناعها مشروعاً.

الأسباب التي بني عليها الحكم :

نظرت دائرة الحكم إلى أن المدعي لم يحضر الموعد المحدد رغم استعداده بالحضور لدى الجهات التنفيذية، حيث ذكر أنه تم تحديد يوم الإثنين ١٤٢٦/٤/٨هـ موعداً لحضور المدعي مع خصمه وشهود صك الإنهاء، وقد حضر الجميع سوى المدعي، وانتظره ممثل المدعى عليها من الساعة العاشرة صباحاً حتى الحادية عشرة والنصف، فلم يحضر، وقد أعدت المدعى عليها محضراً بذلك، وأعطت الدائرة المدعي أجلاً ليراجع المدعى عليها، حيث أقرت بعدم ممانعتها، وتوقف الأمر عليه، قطعاً لدابر النزاع.

---

[1] - ديوان المظالم،المحكمة الإدارية بمكة المكرمة،حكم رقم١١٦/ت/٦ لعام ١٤٢٧هـ في القضية رقم ٢/٣٠٠/ق لعام ١٤٢٦هـ بتاريخ ١٤٢٧/٢/١٤هـ.

كما قدم ممثل المدعى عليها مذكرة أوضح فيها أن الإمارة لا تمانع من تنفيذ ما ورد بالصك الشرعي الصادر لمصلحة المدعي، والممانعة في حقيقة الأمر من المدعي، حيث سبق أن صدر من قبل الدائرة موعد لمقابلة المدعي وتسليمه ما ورد بالصك الشرعي غير أنه لم يحضر، ومتى اعترف المدعي بالصك الشرعي لمصلحته ومصلحة خصمه/ ..... فإن الإمارة ليس لديها مانع في أي وقت من إعطائه حقه.

تحليل المضمون :

من خلال ما تقدم تبين أن المدعي حصر دعواه في طلب إلزام إمارة .... بتسليمه ما تضمنه الصك الشرعي، فحقيقة دعوى المدعي هي الطعن في قرار الإمارة السلبي بعدم تنفيذ ما تضمنه الصك الشرعي الصادر لمصلحته وموكليه وتسليمه لهم، ولهذا فإن ديوان المظالم بوصفه جهة القضاء الإداري في المملكة العربية السعودية يختص بنظر دعواه بموجب نظامه الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٥١ في ١٤٠٢/٧/١٧هـ في المادة (٨/١/ب)، كما تدخل الدعوى تبعاً لذلك في اختصاص الدائرة المكاني والنوعي، طبقاً لقرار معالي الرئيس رقم ١١ لعام ١٤٠٦هـ.

وحيث إن القرار المتظلم منه يتجه إلى امتناع الجهة الإدارية المدعى عليها عن تنفيذ ما تضمنه الصك الشرعي، الذي يرغب المدعي تطبيقه على الواقع من قبل المدعى عليها، فإن هذا الأثر مستمر الحدوث، ما دام لم يستلمه في واقع الأمر؛ مما تكون معه الدعوى مقبولة شكلاً على أي حالة كانت. ومن جهة الموضوع، فالثابت من خلال أوراق الدعوى، أن المدعي يطلب من المدعى عليها تمكينه من حيازة ملكه الثابت له بموجب الصك الشرعي رقم ٢/١٠/س، وتاريخ ١٤٢٤/١/٢٣هـ،

وتطبيقه على أرض الواقع واستلامه لذلك المحل، وحيث إن إمارات المناطق هي صاحبة الاختصاص في ذلك، حسب ما نص عليه في نظام المناطق الصادر بالأمر الملكي رقم أ/٩٢ وتاريخ ١٤١٢/٨/٢٧هـ، حيث جاء في المادة السابعة منه : " يتولى أمير كل منطقة إدارتها وفقاً للسياسة العامة للدولة ... وجاء فيها في الفقرة (ب): تنفيذ الأحكام القضائية بعد اكتسابها صفتها النهائية".

وحيث أثبتت الإمارة عدم ممانعتها وحددت للمدعي موعداً لاستلام أرضه بموجب محاضر سابقة للدعوى وأثناء نظرها كذلك، حسب ما هو مثبت في الوقائع، مما يدل على عدم صحة ما يدعيه المدعي، وأن عدم قيام الإمارة بواجبها في تسليم المدعي ما تضمنه الصك كان ناتجاً عن نكول المدعي عن الحضور حسب ما سبق، وعندئذ يرتفع عن جهة الإدارة التقصير؛ حيث أبدت حسن نيتها في القيام بواجبها تجاه المدعي، إلا أنه تلكأ عن الحضور وتعلل بأعذار لم تر الدائرة صحتها، من جهة طعنه في الشهود الذين سيشهدون واقعة تسليم الإمارة أرض المدعي له، حيث إن الشهود–حسب قول المدعى عليها–سيكونون هم شهود إثبات الصك الشرعي، وهم عدول بتعديل القاضي مثبت محل الدعوى للمدعي.

ملخص الحكم:

حكمت الدائرة: برفض الدعوى المقامة من/ ..... أصالة ووكالة ضد إمارة منطقة .....

وقد حكمت هيئة التدقيق: بتأييد الحكم رقم ٦١/د/إ/١١ لعام ١٤٢٦هـ الصادر في القضية رقم ٢/٣٠٠/ق لعام ١٤٢٦هـ فيما انتهى إليه من قضاء في الدعوى.

القضية الثانية:

ملخص وقائع القضية[1]:

تتلخص وقائع القضية في امتناع جهة الإدارة عن إصدار رخصة إنشاء للمدعي على أرضه، واشتراط قيامه بشراء الزائدة التنظيمية لإصدار الرخصة على سند أن عدم حصول ذلك سيؤثر على مخطط الأرض كاملاً وأن المدعي هو المستفيد من ذلك –عدم مشروعية تصرف الإدارة، إذ من المقرر أن الإنسان له حرية التصرف في ملكه، مع جواز تقييد هذه الحرية بما يحقق المصلحة العامة – استناد قرار الامتناع على الأسباب –سالفة الذكر– لا يعد من قبيل التقييد الصحيح لحرية الإنسان في التصرف في ملكه ما دام لم يظهر سبباً خاصاً يضر بالمصلحة العامة –أثر ذلك: إلغاء القرار.

الأسباب التي بني عليها الحكم:

التفات دائرة الحكم إلى ما تقدم به المدعي من أنه تقدم إلى المدعى عليها بطلب رخصة إنشاء، إلا أنها امتنعت عن ذلك حتى يشتري الزوائد التنظيمية التي تفصل بينه وبين شارع آخر، وهي ملك لجاره ولا تملكها المدعى عليها، وطلب إلزام المدعى عليها بإصدار رخصة إنشاء على ملكه وعدم إلزامه بشراء الزائدة التنظيمية.

كما أن المدعي أفاد أنه لا يستطيع شراء تلك الزائدة التنظيمية، لأن المدعى عليها لا تملكها، إن الشارع الذي تدعيه المدعى عليها غير موجود على الطبيعة، وأن الموقع لم يتعرض للتنظيم حسب ما ذكره ممثل المدعى عليها وأن التخطيط لم يطبق على الموقع.

---

[1] - ديوان المظالم،المحكمة الإدارية بالمدينة المنورة،حكم رقم ٤٢٧/ت/٦ لعام ١٤٢٧هـ في القضية رقم ٥/٦٠٦/ق لعام ١٤٢٦هـ بتاريخ ١٤٢٧/٧/٦هـ.

تحليل المضمون:

حيث إن المدعي يهدف من إقامة دعواه إلى الطعن في قرار المدعى عليها السلبي المتمثل بالامتناع عن إصدار رخصة إنشاء وإلزامه بشراء الزائدة التنظيمية من أجل إصدارها، وعليه فإن دعواه تكون حينئذ من اختصاص الديوان ولائياً استناداً إلى المادة (٨/١/ب) من نظامه والدائرة نوعياً ومكانياً طبقاً لقراري رئيس الديوان رقم(١١) لعام ١٤٠٦هـ ورقم (٩٢) لعام ١٤٢٢هـ. وعن قبول الدعوى شكلاً فإن المدعي تقدم إلى المدعى عليها بطلب إصدار رخصة إنشاء فرفضت منحه إلا أن يقوم بشراء الزائدة التنظيمية، فتظلم إلى المدعى عليها بتاريخ ١٤٢٦/١٠/٢٠هـ، وعندما علم بامتناعها تقدم بتاريخ ١٤٢٦/١٠/٢٨هـ بدعواه الماثلة أمام الديوان متظلماً من ذلك القرار، وعليه فإن الدائرة تنتهي إلى أن هذه الدعوى مستوفية سائر أوضاعها الشكلية، ومن ثم فهي مقبولة شكلاً. وأما فيما يتعلق بموضوع الدعوى فإن الثابت أن المدعي يملك أرضه بموجب الصك الشرعي رقم ... في ١٤٢٥/٦/١٥هـ الصادر من محكمة .... وقد طلب رخصة إنشاء إلا أن المدعى عليها رفضت ذلك إلا بعد أن يشتري الزائدة التنظيمية الملاصقة وأوجبت ذلك من أجل الحصول على رخصة إنشاء وذلك بناء على أسباب حاصلها: أن الزائدة التنظيمية عبارة عن جزء يفصل بين أرض المدعي وبين أحد الشوارع المعتمدة ضمن الدراسة التطويرية، والتي تهدف إلى الارتقاء وتطوير المنطقة، وفي حال إعفاء المدعي من شراء الزائدة التنظيمية، فإن ذلك يؤثر على كامل البلوك وأيضاً فإن المواطن هو المستفيد من ذلك، حيث سيحصل على واجهة على الشارع الذي سينفذ. وحيث إن من المقرر شرعاً حرية تصرف الإنسان في ملكه وحرية استثماره واستغلاله والتصرف فيه ما دام على وجه مشروع، تحقيقاً لحق الملكية الخاص وحفظاً لمصالح العباد على أنه يجوز لولي الأمر أن يقيد استعمال هذا الحق بالقدر الذي تتطلبه المصلحة العامة. وحيث

إنه بالنسبة للأسباب التي بنت الحق بالقدر الذي تتطلبه المصلحة العامة. وحيث إنه بالنسبة للأسباب التي بنت المدعى عليها قرارها السلبي بامتناعها من تمكين المدعي من التصرف في ملكه، فإنها لا تعدو كونها أسباباً غير صحيحة، إذا لم يتم اعتماد المخطط، وإنما هو في طور الإعداد والاعتماد ولا يمنع والحال هذه منح المدعي رخصة إنشاء في الوقت الحاضر إذ لا يتعارض ذلك مع التطوير المقترح، وكونه سيؤثر على كامل البلوك، فإنه سبب لا اعتبار له ولا حظ له من النظر، إذ الثابت أنه يملك الأرض ولا يوجد مانع معتبر يمنع من التصرف في الأرض. وأما كونه سيستفيد من شراء الزائدة التنظيمية، فإن ذلك لا يعتبر عند إصدار رخصة الإنشاء، وإنما هو خارج عن موضوع الدعوى وهو أمر راجع إلى صاحب الشأن وليس للإدارة إلزامه بذلك.

ملخص الحكم:

حكمت الدائرة بإلزام أمانة منطقة ... باستخراج رخصة إنشاء على أرض المدعي ... المملوكة له بموجب الصك الشرعي رقم ... في ١٤٢٥/٦/١٥هـ الصادر من المحكمة بالمدينة المنورة.

وقد حكمت هيئة التدقيق : بتأييد الحكم رقم ٣/د/إ/٢٢ لعام ١٤٢٧هـ الصادر في القضية رقم ٥/٦٠٦/ق لعام ١٤٢٦هـ فيما انتهى إليه من قضاء في الدعوى.

القضية الثالثة:

ملخص وقائع القضية[1]:

قرار إداري سلبي بامتناع جهة الإدارة عن إصدار ترخيص بناء ثلاثة أدوار ومحلات تجارية على أرض المدعي، وعدم إثبات المدعي لمخالفة القرار المتظلم منه للنظام، وثبوت أن طلب الترخيص مخالف للنظام، حيث أن الأصل في القرارات الإدارية الصحة، ومن يدعي خلاف ذلك فيقع عليه عبء الإثبات.

الأسباب التي بني عليها الحكم:

إن أرض المدعي خصصت حسب المخطط المعتمد (١/١٩٠) بالظهران بموجب القرار الوزاري رقم ٣٠٧٤/د في ١٤١٦/٧/٥هـ على أن تكون سكنية ويسمح لمالكها ببناء دورين سكنيين فقط دون محلات تجارية.

تحليل المضمون

إن المدعي يهدف من دعواه إلى إلزام جهة الإدارة بإصدار ترخيص لأرض يسمح له ببناء ثلاثة أدوار ومحلات تجارية، على أساس من القول بتصنيفها بالأرض التجارية، في حين يطالب المدعى عليها برفض هذه الدعوى. مما يعني تجسد الطعن في القرار الإداري السلبي في هذه الدعوى. وحيث إن سلطان ديوان المظالم مبسوط على القضايا الإدارية كافة بموجب المادة الأولى من نظامه، وكذلك المادة (٨/١/ب)، والتي تنص على أن يختص ديوان المظالم بمثل هذه الدعاوى بعينها، كما أن هذه الدائرة مختصة نوعياً ومكانياً بموجب قرارات رئيس ديوان المظالم المنظمة لدوائره القضائية واختصاصاتها اعتماداً على المادة (٦) من نظام الديوان

[1] - ديوان المظالم،المحكمة الإدارية بمكة المكرمة،حكم رقم ٣١٨/ت/٦ لعام ١٤٢٧هـ في القضية رقم ٣/٩١٤/ق لعام ١٤٢٦هـ بتاريخ ١٤٢٧/٥/١٤هـ.

والمادتين (١ ،١٤) من قواعد المرافعات والإجراءات أمام الديوان، كما أن هذه الدعوى لما كانت من قبيل الطعن في القرارات السلبية، فهي عفوٌ من التقيد بالمدد النظامية المنصوص عليها في المادة الثالثة من قواعد المرافعات والإجراءات المشار إليها آنفاً، مما تقضي الدائرة معه بقبولها شكلاً. أما من ناحية موضوع الدعوى، فإن المقرر فقهياً وقضاءً أن سبل الطعن في القرارات الإدارية إنما تتوجه بدعوى اتصاف القرار الإداري بأحد العيوب القادحة فيه أو أكثر، مما يعود عليه بالبطلان، ولما كان المدعي في هذه الدعوى يصبو إلى حقيقة أن جهة الإدارة امتنعت من اتخاذ قرار واجب عليها إصداره والذي يتمثل في منحه ترخيصاً لأرض لبناء ثلاثة أدوار سكنية ومحلات تجارية على سند من القول بأن الشارع الواقعة عليه يعد تجارياً. وحيث إن المدعي كما هو متقرر فقهياً وقضاءً ملزم بإثبات دعواه بأي طريق حكمي معتبر، وحيث إن الثابت للدائرة من أقوال المدعي ودفوع المدعى عليها وصورة المخطط المعتمد لموقع الأرض عدم وجود أي دليل على اعتبار ذلك الشارع اعتمد من الشوارع والطرق التجارية، بل إن المدعي صرح أثناء المرافعة بأن من وصف الشارع بالتجارية هو البائع، دون إسناد ذلك إلى المدعى عليها، فضلاً على أن المعتمد في مثل هذه الحالات هي الأوراق الرسمية الثابت صدورها من الجهة الحكومية المختصة. وحيث إن قرار جهة الإدارة في هذه الحال لم يشتمل على أي قادح يعود عليه بالبطلان، ولم يثبت المدعي أي مستند يستوجب على جهة الإدارة إصدار مثل هذا الترخيص كما سبق شرحه، كما لم تجد الدائرة لما لها من سلطة رقابية على تصرفات جهة الإدارة أي مطعن في هذا القرار، مما يعني صدور هذا القرار سالماً من القدح موافقاً لصحيح النظام وواقع الحال.

ملخص الحكم:

حكمت الدائرة برفض الدعوى المقامة من ... ضد بلدية ...، لما هو موضح بالأسباب.

وقد حكمت هيئة التدقيق: بتأييد الحكم رقم ١١١/د/إ/١٥ لعام ١٤٢٦هـ الصادر في القضية رقم ٣/٩١٤/ق لعام ١٤٢٦هـ فيما انتهى إليه من قضاء في الدعوى.

القضية الرابعة:

ملخص وقائع القضية[1]:

تتلخص وقائع هذه القضية في امتناع جهة الإدارة عن تجديد رخصة المدعي بالرغم من طلبه تجديدها يعد قراراً سلبياً لا يتقيد الطعن فيه بالمعيار المقرر لرفع دعاوى الإلغاء–عدم تجديد رخصة المدعي استناداً إلى إدانة أحد العاملين لديه بجريمة تهريب جمركي واعتبار المدعي مسؤولاً مسؤولية كاملة عن أعمال التابعين له وفق نظام الجمارك الموحد

- ما سبق لا يجعل امتناع جهة الإدارة عن تجديد الرخصة صحيحاً على اعتبار أن تعليمات التخليص الجمركي قد تضمنت متطلبات معينة ومحددة يتم بناء عليها تجديد الرخصة وليس من بينها تسديد الغرامات المفروضة على المعقب الجمركي.
- مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعيه إنما تنحصر في المسؤولية التقصيرية لا المسؤولية الجنائية، إذ لا يُسأل إلا مرتكب الجريمة، والقول بغير ذلك يرتب آثاراً يتعذر تداركها– أثره إلزام جهة الإدارة بتجديد رخصة المدعي.

الأسباب التي بني عليها الحكم:

أنه تقدم المدعي إلى مدير عام الجمارك ... بعدد من المعاريض يطلب فيها تجديد رخصته رقم (....) وتاريخ ١٤١٢/٥/١٩هـ والمنتهية في ١٤٢٤/٥/١٧هـ لكن لم يتم تجديد رخصته.

وقدم المدعي مذكرة أوضح فيها أن قرار اللجنة المشار إليه آنفاً قد صدر ببراءته مما نسب إليه وأدان المعقب الجمركي، وعليه، فلا وجه لمطالبتهم له بدفع

[1] - ديوان المظالم،المحكمة الإدارية بمكة المكرمة،حكم رقم ٤٦٧/ت/٦ لعام ١٤٢٧هـ في القضية رقم ٢/٢٠٧٥/ق لعام ١٤٢٦هـ بتاريخ ١٤٢٧/٢/٧هـ.

الغرامة وإنما تتوجه المطالبة إلى المعقب الجمركي المدان، لاسيما وأن المعقب قد فتح مكتب خدمات ويراجع الجمارك باستمرار ولم تتم مطالبته. وأضاف أن المادة (١٥٧) من نظام الجمارك الموحد قضت بمسؤولية المخلصين الجمركيين مسؤولية كاملة عن المخالفات الجمركية التي يرتكبونها وهو لم يقم بارتكاب أية مخالفة بدليل تبرئته من التهم المنسوبة إليه.

تحليل المضمون:

إن المدعي حصر دعواه بطلب الحكم بإلزام المدعى عليها بتجديد ترخيصه، وحيث إنه امتنع عن قبول الدعوى شكلاً، فالثابت أن المدعى عليها قد امتنعت عن تجديد رخصة المدعي على الرغم من طلبه تجديد رخصته في ١٤٢٥/٦/١٠هـ وحيث إن امتناع جهة الإدارة عن تجديد رخصة المدعي يعد قراراً سلبياً، وحيث إنه من الأمور المسلم بها أن القرارات الإدارية السلبية لا يتقيد الطعن فيها بميعاد معين، بل يظل الطعن فيها مفتوحاً إلى أن يزول الامتناع مما تكون الدعوى والحال ما ذكر مقبولة شكلاً.

وحيث أن المدعي منح رخصة لمزاولة مهنة التخليص الجمركي برقم (.....) وتاريخ ١٤٢١/٥/١٩هـ مدتها ثلاث سنوات تنتهي في ١٤٢٤/٥/١٧هـ ولم يتم تجديد الرخصة حتى تاريخه لسبب إدانة المعقب .... الذي يعمل لدى المدعي بجريمة تهريب جمركي بموجب قرار اللجنة الجمركية الابتدائية بجدة رقم (١٢) في ١٤٢٤/٥/١٦هـ باعتبار أن المدعي مسؤول مسؤولية كاملة عن أعماله وعُماله التابعين له وفقاً لنص المادتين (١١٢ ، ١٥٧) من نظام الجمارك الموحد.

وحيث إن المدعى عليها قد أفصحت عن سبب عدم تجديد رخصة المدعي بما أشير إليه آنفاً، وحيث إن المادة (١٤/٢) من دليل تعليمات مهنة التخليص الجمركي نصت على أن تجدد الرخصة قبل نهاية مدتها بثلاثين يوماً بناءً على طلب

المخلص وفق النموذج المُعد لذلك ويصدر بتجديد الرخصة قرار من مدير عام مصلحة الجمارك أو من ينيبه بعد استكمال المتطلبات التالية: تجديد الضمان البنكي بنفس شروط الضمان المنصوص عليها في الفقرة (١/١٣/٢).

تقديم ما يثبت سداد قيمة التجديد. ولم يكن من بينها تسديد الغرامات المفروضة على المعقب الجمركي، مما يعني مخالفة الإدارة لتعليمات تجديد الرخصة، الأمر الذي تنتهي الدائرة إلى أحقية المدعي فيما يطالب به. ولا ينال من ذلك ما ذكره ممثل المدعى عليها من أن مسؤولية المدعي (صاحب العمل) هي مسؤولية كاملة عن المخالفات وجرائم التهريب التي يرتكبها مستخدموهم إذ إن مسؤولية المدعي عن أعمال تابعيه تنحصر في المسؤولية التقصيرية لا المسؤولية الجنائية تأسيساً على القاعدة الشرعية التي نصت على أن المسؤولية الجنائية شخصية فلا يسأل عن الجرم إلا فاعله ولا تنفذ العقوبة إلا عليه ولا يؤخذ امرؤ بجريرة غيره. وعليه فإن إدانة اللجنة الجمركية للمعقب .... بجريمة التهريب يحتم إيقاع العقوبة عليه دون غيره إذ إن العقوبة في حالات الجرائم تكون شخصية تأديباً له وردعاً لأمثاله ولا يصح القول بمسؤولية المدعي صاحب العمل المسؤولية الجنائية عن أعمال تابعيه وبتحميله العقوبات الموقعة على عماله، فإذا كان الأمر كذلك فإن امتناع جهة الإدارة من تجديد رخصة المدعي بحجة عدم سداد الغرامات المفروضة على المعقب الذي يعمل لديه استناداً إلى المسؤولية الجنائية لا يعضده سند من الشرع أو النظام وفيه مضرة للمدعي.

ملخص الحكم:

حكمت الدائرة بإلزام المدعى عليها مصلحة الجمارك بتجديد رخصة المدعي رقم (...) وتاريخ ١٤٢٥/٥/١٩هـ وفقاً لنظام الجمارك الموحد لدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية.

وقد حكمت هيئة التدقيق: بتأييد الحكم رقم ١٤/د/إ/٩ لعام ١٤٢٧هـ، الصادر في القضية رقم ٢/٢٠٧٥/ق لعام ١٤٢٦هـ فيما انتهى إليه من قضاء في الدعوى.

القضية الخامسة:

ملخص وقائع القضية[1]:

تتلخص وقائع هذه القضية في مطالبة المدعي إلزام جهة الإدارة بمنحه قطعة أرض معينة–عدم التزام جهة الإدارة بمنح المدعي قطعة الأرض التي يطلبها، مع عدم وجود إلزام شرعي أو نظامي عليها بذلك يجعل جهة الإدارة غير معنية بتنفيذ طلب المدعي.

الأسباب التي بني عليها الحكم:

أن المدعي لم يمنح تلك الأرض حقيقة وحاصل الخطاب المرفق، إنما هو إجراء داخلي لدى الجهة المعنية معمول به سابقاً لإعداد البيانات لترشيح الموظفين لمنحهم تلك القطع، ومن ثم رفعها إلى مجلس الإدارة، ثم إلى المقام السامي، وعلى ضوئه تصدر الأوامر السامية بالمنح، كما أن هذا الخطاب لا يعني شيئاً بالنسبة للمنح؛ إذ إن ذلك يستلزم أن يصدر أمر سام بذلك، كما هو متبع ومعروف، إذ إن المقام السامي هو صاحب الصلاحية بذلك، وليس لمجلس الإدارة الحق في ذلك أصلاً، ثم أضاف بأنه لكي يمنح الموظف لديهم لابد أن تمر الإجراءات بمراحل تحضيرية قبل الرفع للمقام السامي، وهو عين ما يتمسك به المدعي، وقد صدر قرار مجلس الإدارة رقم (١٤) في ١٤٠٢/٨/١٠هـ المتضمن عدم قدرة المؤسسة على تنفيذ ذلك باستمرار لمحدودية القطع المتوفرة، وتم إيقاف التوزيع عن الموظفين ومن ضمنهم المذكور، هذا، وقد رفعت المؤسسة أسماء الدفعة لمجلس الإدارة لرفعها إلى المقام السامي ومن ضمنهم المدعي في ١٤١١/١٠/١٣هـ فصدر قرار مجلس الإدارة رقم (٣) في ١٤١٢/٦/٢٩هـ المتضمن توقف المؤسسة عن سياسة تمليك الأراضي،

[1] - ديوان المظالم،المحكمة الإدارية بمكة المكرمة،حكم رقم ١/٥١٧٧/ق لعام ١٤٢٥هـ في القضية رقم ١٠٤/ت/٦ لعام ١٤٢٧هـ بتاريخ ١٤٢٧/٢/٧هـ.

ثم صدر قرار مجلس الإدارة رقم (٦) في ١٤١٤/١/٧هـ المتضمن تأكيد ما سبق وجاء فيه: أن على المؤسسة أن تحصر أسماء الموظفين الذين ترشحهم لمنح الأراضي وتعرضهم على رئيس مجلس الإدارة للرفع إلى المقام السامي، للنظر في منح من لم يسبق منحه قطعة أرض من أراضي البلديات، شأنهم في ذلك شأن بقية المواطنين، وقد التزمت المؤسسة بما تم إقراره، وتم إيقاف توزيع الأراضي على الموظفين.

تحليل المضمون:

إن المدعي يهدف من دعواه إلى الحكم بقبولها شكلاً، وفي الموضوع بإلغاء القرار الإداري السلبي الصادر من جهة الإدارة بامتناعها عن منحه قطعة أرض سكنية مخصصة له برقم (١٥٥) في المخطط رقم (٩١/١) مساواة بزملائه، وعليه تكون هذه الدعوى من قبيل دعاوى الإلغاء المتعلقة بالقرار الإداري، إذ المادة (الأولى) من نظام ديوان المظالم تنص على أن : " ... ديوان المظالم هيئة قضاء إداري مستقلة ... "؛ وعليه فإن الدعوى مثار النزاع داخلة ضمن أُطر المنازعات الإدارية التي تنعقد ولاية الفصل فيها إلى سلطان ديوان المظالم القضائي، بحسبان أنه جهة القضاء الإداري المختصة بالفصل في كافة المنازعات الإدارية التي تكون إحدى جهات الإدارة طرفاً فيها، ولا جرم أن المادة (٨/١/ب) من نظامه صريحة وقاطعة في هذا السبيل بما لا يدع مجالاً للارتياب بنصها على أن يختص ديوان المظالم بالفصل في (... الدعاوى المقدمة من ذوي الشأن بالطعن في القرارات الإدارية متى كان مرجع الطعن عدم الاختصاص، أو وجود عيب في الشكل أو مخالفة النظم واللوائح أو الخطأ في تطبيقها، أو تأويلها، أو إساءة استعمال السلطة، ويعتبر في حكم القرار الإداري رفض السلطة الإدارية، أو امتناعها عن اتخاذ أي قرار كان من الواجب عليها اتخاذه طبقاً للأنظمة واللوائح).

وعليه، فإن ديوان المظالم مختص ولائياً بنظر الدعوى تأسيسياً على أن القرار كما سبق ذكره من قبيل القرارات الإدارية السلبية. وبالنظر إلى موضوع الدعوى، فإن المدعي يهدف في حقيقة دعواه وماهيتها إلى طلبه الحكم بإلغاء قرار جهة الإدارة بامتناعها عن منحه قطعة أرض تم تخصيصها له منذ عام ١٤٠٢هـ أسوة بزملائه في العمل. وحيث إنه بالتحقيق في هذا الطلب المقدم من المدعي، وما قابله من جواب على الدعوى من قبل المدعى عليها، فإن المتقرر شرعاً وقضاء أن الواجب على الشخصية الطبيعية أو الاعتبارية تنفيذه وإحقاقه وعدم الامتناع عن تنفيذه هو ما يثبت بطريق الإلزام الشرعي أو النظامي، أو بطريق الالتزام الخاص في وقائع بعينها. وحيث إن وجهة الإدارة في سبيل منح قطعة أرض للمدعي لم تلتزم بذلك أمام المدعي ولم يقرر عليها النظام هذا الالتزام، وبذلك لم يصدر منها أي امتناع عن تنفيذ أو اتخاذ أي قرار يجب عليها إخراجه واقعاً في هذه القضية، فضلاً على أن قرارات المنح كما هو مقرر نظاماً واقعاً-كما أكده المدعي-لا تصدر إلا من المقام السامي.

ملخص الحكم:

حكمت الدائرة بقبول الدعوى المقامة من ....، ضد الجهة المعنية شكلاً، ورفضها في الموضوع.

وقد حكمت هيئة التدقيق: بتأييد الحكم رقم ١٤/د/ف/٢٨ لعام ١٤٢٦هـ الصادر في القضية رقم ١/٥١٧٧/ق لعام ١٤٢٥هـ فيما انتهى إليه من قضاء في الدعوى.

القضية السادسة:

ملخص وقائع القضية[1]:

تتلخص وقائع القضية في تظلم المدعي من امتناع جهة الإدارة عن الموافقة على منحه ترخيص محطة وقود على الأرض المستأجرة من جهة إدارية أخرى- استناد امتناع جهة الإدارة عن منح ترخيص محطة وقود للمدعي إلى لائحة محطات الوقود والغسل والتشحيم التي تنص على وجوب ألا تقل المسافة بين محطة الوقود التي تليها عن ٢٠كم في الاتجاه نفسه، وهو ما ينطبق على موقع الأرض التي يطلب المدعي منحه ترخيص محطة وقود عليه-أثره صحة هذا الامتناع لموافقته النظام-لا أثر للدفع بحصول المدعي على عقد مع جهة أخرى على الموقع؛ إذ محل العقد استئجار قطعة أرض، ولا يمنح العقد بهذه الصورة أي مزية للمدعي بخصوص استخراج الترخيص بغض النظر عن الغاية من ذلك العقد، كما لا يُحمل جهة الإدارة الأخرى أي التزام ما لم يستند إلى نظام، مما يجعل مطالبة المدعي لا وجه لها-أثر ذلك: رفض الدعوى.

الأسباب التي بني عليها الحكم:

التفات دائرة الحكم للائحة محطات الوقود والغسل والتشحيم الصادر بالقرار الوزاري رقم ٤/٥٢٨٣٤ وتاريخ ١٤٢٢/١٠/٢٢هـ وكون المحطة تقع على طريق ... وهو من المواقع التي تقع تحت إشراف إدارة الطرق بالمنطقة ...، وكون أبعاد المحطات المجاورة للموقع المراد الترخيص له تبعد إحداها مسافة (٢.٧كم) والأخرى (٦.١كم)، وحيث إن المادة (ب/٢/١/٣) الفقرة (ج) من لائحة محطات الوقود تنص على اشتراط مسافة (عشرين) كم بين كل محطتين وهو ما لا ينطبق على موقع

[1] - ديوان المظالم،المحكمة الإدارية بالمنطقة الشرقية،حكم رقم ٣/٢٣٣/ق لعام ١٤٢٦هـ في القضية رقم ٣٤٢/ت/٦ لعام ١٤٢٧هـ بتاريخ ١٤٢٧/٥/٢٩هـ.

محطة المدعي، مؤكداً مخالفة الموقع لتلك الشروط، ما أدى إلى رفض جهة الإدارة الموافقة على الموقع.

تحليل المضمون:

إن المدعي يهدف من دعواه إلى إلغاء القرار السلبي الصادر من جهة الإدارة المتضمن عدم الموافقة على منح ترخيص للأرض التي استأجرها من بلدية محافظة ....، لإقامة محطة وقود، فإن هذه الدعوى والحال ما ذكر من قبيل الدعاوى الإدارية، وحيث إن ديوان المظالم هو جهة القضاء المختصة بالفصل في مثل هذه النزاعات، كما هو جلي من المادة الأولى والمادة (١/٨/ب) من نظامه؛ ولما كان الحال ما ذكر فإن هذه الدعوى داخلة في الاختصاص الولائي للديوان، كما أن هذه الدائرة مختصة مكانياً ونوعياً بنظرها اعتضاداً بالوارد في المادة السادسة من نظام الديوان، والمادتين (١ و١٤) من قواعد المرافعات والإجراءات أمام الديوان واعتماداً على قرارات رئيس الديوان المنظمة لعمل الدوائر القضائية واختصاصاتها، وحيث إن هذا القرار الطعين يعد من قبيل القرارات السلبية الوارد ذكرها في المادة (١/٨/ب) من نظام الديوان، فإن له طبيعة الاستمرار وإنتاج آثاره النظامية تجاه الطاعن، وعليه تقضي الدائرة بقبول الدعوى، شكلاً على هذا التكييف. أما من ناحية موضوع الدعوى فإن الطاعن في هذه الدعوى ينعي على قرار جهة الإدارة الماثل بمخالفته للنظام ويقصد الإلغاء له، في حين تدفع ذلك جهة الإدارة. وبالنظر في موقف جهة الإدارة تجاه القاعدة القانونية، فإنه لا يخلو من ثلاث صور: أولاها : الخطأ في تفسير القاعدة النظامية سواء جزئياً أم كلياً أم امتناعها عن القيام بها. ثانيتها: الخطأ في تفسير القاعدة النظامية؛؛ في حين لا تنكر معه جهة الإدارة تلك القاعدة أو تتجاهلها وإنما تعطي هذه القاعدة معنى غير مقصود. وثالثتها: الخطأ في تطبيق القاعدة النظامية على الوقائع، وبتنزيل هذا المبدأ على الواقعة محل الدعوى، فإن جهة

الإدارة استندت في امتناعها عن الموافقة إلى منح الترخيص لمحطة المدعي على المادة (ب/٢/١/٣) من لائحة محطات الوقود والغسل والتشحيم المشار إليها في الوقائع، التي نصت صراحة في الفقرة (ج) منها على : (ألا تقل المسافة بين محطة الوقود التي تليها على الطريق المزدوجة والمفردة المشار إليها في (أ،ب) أعلاه عن مسافة (٢٠كم) وهو ما ينطبق بالنظر الفاحص على موقع محطة المدعي.

ملخص الحكم:

حكمت الدائرة بقبول الدعوى المقامة من .... ضد الجهة المعنية بالمنطقة ... شكلاً ورفضها موضوعاً؛ لما هو موضح في الأسباب.

وقد حكمت هيئة التدقيق بتأييد الحكم رقم ٥٧/د/ف/٢٨ لعام ١٤٢٦هـ والصادر في القضية رقم ٣/٢٣٣/ق لعام ١٤٢٦هـ فيما انتهى إليه من قضاء في الدعوى.

القضية السابعة:

ملخص وقائع القضية[1]:

تتلخص وقائع القضية في طعن المدعي في القرار السلبي الصادر من جهة الإدارة، والمتمثل في الامتناع عن بيعه الزائدة التنظيمية الملاصقة لعقاره–الزائدة التنظيمية ملك لجهة الإدارة–لجهة الإدارة الحق في استغلال الملك العام بما يحقق النفع للمال العام–ليس لأحد إلزام مالك عقار ما أن يبيع عقاره.

الأسباب التي بني عليها الحكم:

نظر دائرة الحكم للمصلحة العامة في تأجير تلك الزائدة بعد الإعلان عن ذلك في الصحف وفي المواقع نفسها ولم يتقدم المدعي للدخول في المزايدة إلى أن تم تأجير الموقع على مستثمر آخر وقامت الأمانة بعد ذلك بإغلاق المطعم الذي يوجد أمام الموقع، وذلك لأن رخصة الإنشاء لدار المدعي الصادرة برقم ٣٠٩٥ في ١٤٠٢/٨/٣هـ إنما ذكر فيها الاستخدام السكني فقط، وإعطاء المدعي رخصة فتح محل كان نتيجة لخطأ، والخطأ يجب أن يصحح، كما سبق وأن صدرت رخصة إنشاء على الموقع للمدعي برقم ٤٠٢٣٠٩٥ في ١٤٢٣/٧/٢٣هـ، وقد صرح له بالاستخدام التجاري، إلا أنها ألغيت بموجب قرار أمين منطقة ... رقم ٨١٣٥ في ١٤٢٤/٢/٢١هـ، كما أن الواجهة الرئيسية لدار المدعي هي على شارع بعرض ١٢م وليس له واجهة على الطريق الدائري الثاني.

تحليل المضمون:

كان المدعي يهدف من إقامة دعواه إلى الطعن في قرار المدعى عليها السلبي المتمثل في الامتناع عن بيع الزائدة التنظيمية الملاصقة لعقاره، فإن دعواه

[1] - ديوان المظالم،المحكمة الإدارية بالمدينة المنورة،حكم رقم ١/٤٣٩٢/ق لعام ١٤٢٥هـ في القضية رقم ٥٦٧/ت/٦ لعام ١٤٢٧هـ بتاريخ ١٤٢٧/٩/١٤هـ.

حينئذ تكون من اختصاص ديوان المظالم ولائياً استناداً إلى المادة (٨/١/ب) من نظامه الصادر بموجب المرسوم الملكي رقم م/٥١ وتاريخ ١٤٠٢/٧/١٧هـ، كما أنها من اختصاص الدائرة نوعياً ومكانياً؛ عملاً بقراري معالي رئيس الديوان رقم ١١ لعام ١٤٠٦هـ ورقم ٩٢ لعام ١٤٢٢هـ. وحيث إنه بالنسبة لقبول الدعوى شكلاً، فإن الثابت من الأوراق تظلم المدعي أمام المدعى عليها، ولما لم يجد نتيجة لصالحه واستشعر رفض جهة الإدارة المدعى عليها، تحقيق طلبه وذلك بعد إشعاره بمراجعة الأمانة لضبط مخالفة في الموقع بتاريخ ١٤٢٥/٥/١٧هـ، فتقدم بعد ذلك بدعواه الماثلة أمام ديوان المظالم بتاريخ ١٤٢٥/٦/٤هـ، وحينئذ تكون الدعوى مرفوعة خلال الميعاد المقرر في المادة الثالثة من قواعد المرافعات والإجراءات أمام الديوان، وتبعاً لذلك فهي مقبولة شكلاً. وأما بالنسبة لموضوعها، فإن الثابت من الأوراق تملك المدعي... للعقار الملاصق للزائدة بموجب الصك الشرعي رقم .... وتاريخ ١٤٠٠/١٠/١٢هـ وأنه يحد عقار المدعي من جهة الغرب الجزء المختزل لصالح الدولة طريق سيد الشهداء وذلك كما هو مثبت في الصك المشار إليه سابقاً، وحيث إن الثابت بقاء مساحة قدرها (٢٨٤.٨٦م٢) من العقار المنزوع ملكيته لصالح الدولة الملاصق لعقار المدعي وقيام المدعي عليها بالإعلان عن رغبتها في تأجير تلك المساحة الزائدة في الجريدة الرسمية، وقد أقر المدعي وكالة بعلمه بذلك ولم يدخل في تلك الزائدة؛ لأن نتائجها سلبية، كما يدعي أنها تنتهي بتملك المدعى عليها للعقار، ومقصوده أن موكله يريد تملك تلك الزائدة، وحيث إن تلك الزائدة لا تزال ملكيتها بحوزة المدعى عليها ويمكن الاستفادة منها، وقد تم استثمارها بتأجيرها على أحد المواطنين وفق الضوابط المبينة نظاماً، ولما كان استقراء مقاصد النظام ومقتضياته في هذا الخصوص يبين اتجاهه الواضح إلى الحد من التصرف

بالأراضي الحكومية، إلا لمقتضى صحيح مع مراعاة الصالح العام وفقاً للمادتين الأولى والثانية من نظام التصرف في العقارات البلدية، إضافة إلى أنه لا أحد يستطيع إلزام مالك عقار ما ببيع عقاره، وإذ خلت النصوص الشرعية والنظامية من إيجاب بيع المدعى عليها تلك الزائدة على المدعي على سبيل الإلزام بدون مقتضى صحيح، والذي ترفضه المدعى عليها بما لها من سلطة تقديرية في هذا الشأن تغليباً للمصلحة العامة على المصلحة الخاصة.

ملخص الحكم:

حكمت الدائرة برفض الدعوى المقامة من / ..... ضد / أمانة منطقة ... ، لما هو موضح بالأسباب.

وقد حكم هيئة التدقيق بتأييد الحكم رقم ٧٦/د/ف/٤٢ لعام ١٤٢٦هـ والصادر في القضية رقم ١/٤٣٩٢/ق لعام ١٤٢٥هـ فيما انتهى إليه من قضاء في الدعوى.

القضية الثامنة:

ملخص وقائع القضية[1]:

تتلخص وقائع القضية في مطالبة المدعي إلزام جهة الإدارة بتنفيذ الأمر الصادر من الوزير وما بني عليه من إجراءات لبيعه محطة الوقود–عدم تضمن خطاب الوزير ما يوجب بيع أرض للمدعي لإقامة محطة الوقود يجعل الاستناد إلى هذا الخطاب في طلب البيع لا محل له–حق جهة الإدارة في اختيار ما يناسبها من البيع أو التأجير، مع عدم وجود ما يلزمها نظاماً يجعل اتخاذها إجراءات التأجير صحيحة–أثر ذلك: رفض الدعوى.

الأسباب التي بني عليها الحكم:

التفات دائرة الحكم لما تقدمت به الجهة المدعى عليها، أن المدعي تقدم بطلب أرض، ليقيم عليها مغسلة سيارات، وأعطي أرضاً، وبيعت عليه ومنح الترخيص رقم ٤٥ في ١٤٠٠/٣/٢٩هـ، وأخذ عليه التعهد بالالتزام بالترخيص، إلا أنه خالف ذلك وأقام محطة وبجوارها منتزه لا يبعد عنها سوى شارع عرضه خمسة عشر متراً، واعترض على ذلك الدفاع المدني، وصدر عليها توجيه وزير الشؤون البلدية والقروية رقم ٤٠٧٥ في ١٤٠١/١١/٢٢هـ، المتضمن تكليفه بإقامة مغسلة فقط على الموقع المباع عليه، وإذا رغب بإقامة محطة فيدرس موضوعه وفق الأنظمة والتعليمات، وعلى ضوء ذلك اختير له موقع محطة بموجب خطاب المديرية رقم ٢٨٠٩ في ١٤٠٢/٤/٩هـ، وذلك بالإيجار وليس بالبيع، وأبرم معه عقد بمساحة ٥٠م٢. وأقام عليها المحطة لمدة عشرين سنة بأجرة سنوية قدرها خمسمائة ريال حسب محضر لجنة التقدير واستمر العقد بين المذكور والبلدية، حتى انتهت مدة العقد، وقد

[1] ـ ديوان المظالم،المحكمة الإدارية بمنطقة عسير،حكم رقم ١/٤٠٨٨/ق لعام ١٤٢٥هـ في القضية رقم ٧٩/ت/٦ لعام ١٤٢٧هـ بتاريخ ١٤٢٧/١/٢٦هـ.

طالب بتجديده خمس سنوات أخرى بأجرة مختلفة حسب اللائحة الجديدة لتأجير عقارات البلدية، وجدد العقد معه بأجرة جديدة وبعقد جديد وسدد أجرة ثلاث سنوات منه مما يتضح بأن تظلم المدعي في غير محله، لأن العقد شرعة المتعاقدين.

تحليل المضمون:

إن غاية ما يهدف إليه وكيل المدعي من إقامة هذه الدعوى هو إلزام المدعى عليها بتنفيذ الأمر الصادر من وزير البلديات برقم ٤/٤٠٧٥ في ١٤٠١/١١/٢٢هـ، وما بني عليه من إجراءات البيع، فإن اختصاص ديوان المظالم منعقد بالنظر والفصل في هذه الدعوى بموجب نص المادة (١/٨/ب) من نظامه.

ولما كان امتناع المدعى عليها من تنفيذ قرار وزير البلديات رقم ٤/٤٠٧٥ في ١٤٠١/١١/٢٢هـ، وما بني عليه من إجراءات البيع في حكم القرار الذي كان من الواجب عليها اتخاذه طبقاً للأنظمة واللوائح حسب الدعوى المقامة؛ فإن هذه الدعوى مقبولة شكلاً. أما ما يتعلق بموضوع الدعوى فبعد الاطلاع على خطاب وزير الشؤون البلدية والقروية بالنيابة رقم ٤/٤٠٧٥ وتاريخ ١٤٠١/١١/٢٢هـ، وعلى خطاب مدير عام الشؤون البلدية والقروية بالمنطقة ... رقم ١/٢٨٠٩/ص وتاريخ ١٤٠٢/٤/٩هـ، وجدت الدائرة أن خطاب الوزير لم ينص على بيع أرض للمدعي لإقامة محطة محروقات، وإنما نص على: (إذا كان يرغب إقامة محطة محروقات فيدرس طلبه طبقاً للتعليمات ويعطى أرضاً لنقل معدات محطته إليها)، والذي لا يفيد المدعي فيما يطالب به، إذ إن اللفظ عام فإعطاء الأرض يشمل إرادة الانتفاع بالعين دون ملكيتها، كما يشتمل على إرادة بيع العين محل الدعوى لاسيما وأن الخطاب وقت نظامية بيع أملاك الدولة وتأجيرها والتي لا تستبين حالتها إلا بالإجراءات اللاحقة لها. كما أن خطاب مدير عام الشؤون البلدية والقروية بالمنطقة ... رقم ١٥٨/ت وتاريخ ١٤٠٢/١/٢٥هـ ورقم ١/٢٨٠٩ في ١٤٠٢/٤/٩هـ عام في

إجراءات البيع النظامية في وقته، وكذلك إجراءات تأجير الموقع محل الدعوى، ومحضر تقدير قيمة بيع الأرض محل الدعوى وهو غير مؤرخ.

وعليه فإن للمدعى عليها الاختيار بين إجراءات البيع وإجراءات التأجير طبقاً لما لديها من أنظمة وتعليمات.

ملخص الحكم:

حكمت الدائرة برفض الدعوى المقامة ..... وكالة عن / ..... ضد / بلدية محافظة ... .

وقد حكم هيئة التدقيق: بتأييد الحكم رقم ٢٤/د/ف/٣٥ لعام ١٤٢٦هـ والصادر في القضية رقم ١/٤٠٨٨/ق لعام ١٤٢٥هـ فيما انتهى إليه من قضاء في الدعوى.

القضية التاسعة:

ملخص وقائع القضية[1]:

تتلخص وقائع هذه القضية في مطالبة المدعي بإلزام جهة الإدارة بتنفيذ طريق آل علي المرتبط بقرية أهل القرن –جهة الإدارة اتخذت الإجراءات اللازمة لعمل الطريق، إلا أن المشروع لم يعتمد في الميزانية، ولا يجوز لها نزع ملكية عقارات إلا لتنفيذ مشروع معتمد في الميزانية –مؤدى ذلك: سلامة إجراءات جهة الإدارة.

الأسباب التي بني عليها الحكم:

نظرت دائرة الحكم للجنة المشكلة لدراسة البدائل المتاحة لمسار الطريق والخيارات الممكنة لطريق قرية ...، وأوصت تلك اللجنة بمحضرها المؤرخ في ١٤٢٤/١١/٢١هـ، بأن تقوم إدارة الطرق والنقل بمنطقة ... بالتنسيق مع الإمارة ومركز ... بتحديد مسار الطريق مع أخذ موافقة أصحاب الأملاك الموجودة على مساره بعدم مطالبتهم بالتعويض بحيث يكون عرض الطريق (٩.٥٠م)، علماً بأن الطريق يخدم أصحاب الأملاك مما يعتبر خدمة لهم وليس خدمة عامة، وبعد تنازل كافة أصحاب الأملاك يفتح الطريق بواسطة معدات الطرق والنقل ويطلب المبلغ اللازم للسفلته وفق الأولوية التي يتفق عليها بين إمارة المنطقة ووزارة النقل، ثم إن الطريق ضمن الطرق المدروسة لدى الوزارة، ومصنف ضمن الطرق الثانوية وترتيبه رقم (١٦).

تحليل المضمون:

تبين أن المدعي يتظلم من امتناع فرع وزارة النقل بمنطقة ... عن تنفيذ طريق قرية آل علي المرتبط بقرية ... ومثل هذه الدعاوى من اختصاص ديوان المظالم

[1] - ديوان المظالم،المحكمة الإدارية بمنطقة عسير،حكم رقم ٤/٣٥/ق لعام ١٤٢٦هـ في القضية رقم ٢٥١/ت/٦ لعام ١٤٢٧هـ بتاريخ ١٤٢٧/٤/٣هـ.

حسب منطوق المادة (١/٨/ب) من نظامه. وأما من حيث الشكل فإن مثل هذه الدعاوى تعد قراراً سلبياً ومن المسلم به لدى الديوان بأن هذه القرارات تفيد الاستمرارية والتجدد، ومن ثم لا تتقيد بمدد محددة وأجل نظامي معين، مما يتعين قبولها شكلاً. وأما من حيث الموضوع، فقد ذكر المدعي بأن فرع وزارة النقل بمنطقة ... امتنع عن تنفيذ طريق ... المرتبط بقرية ... وحيث إن نظام المناطق الصادر عام ١٤١٢هـ قد نص في نظامه على دور مجلس المنطقة وذكر بأنه يختص بدراسة كل ما من شأنه رفع مستوى الخدمات في المنطقة بتحديد احتياجات المنطقة واقتراح إدراجها في خطة التنمية للدولة، وتحديد المشاريع النافعة حسب أولويتها واقتراح اعتمادها في ميزانية الدولة السنوية، ومن ثم إبلاغ الوزارات والمصالح الحكومية بما يخصها من قرارات المجلس، وحينما ترى الوزارة أو المصلحة الحكومية عدم الأخذ بقرار المجلس فعليها أن توضح أسباب ذلك للمجلس وإذا لم يقتنع، فيرفع عند ذلك إلى وزير الداخلية للعرض عنه لرئيس مجلس الوزراء،١هـ، وقد ثبت من خطاب رئيس مجلس المنطقة رقم ١٠٢٤٥ وتاريخ ١٤٢٥/٢/٢٠هـ بأن الجهة المدعى عليها قد أبدت رغبتها بتنفيذ مشروع طريق ...، حيث أشار إلى خطاب وزير النقل رقم ٢٢٤٤/١ وتاريخ ١٤٢٤/١٢/١٧هـ الذي أظهر رغبته بعرض البيانات الخاصة بالطرق الرئيسة والثانوية والفرعية المقترح طلبها في ميزانية وزارة النقل للعام المالي ١٤٢٥هـ/١٤٢٦هـ على مجلس منطقة ...، بغية دراستها وتحديد أولوية كل نوع على حدة وموافاته بذلك، وهذا تأكيد لمفهوم خطاب مدير عام إدارة التنفيذ رقم ١٢٠٦٩ في ١٤٢١/٧/٢٠هـ. وحيث إن لجنة الخدمات والمرافق المنبثقة عن مجلس المنطقة قامت بدراسة البيانات ووضع طريق ... في الترتيب الثاني عشر من حيث الأولوية، وأيده رئيس مجلس المنطقة كما في خطابه رقم ١٠٢٤٥ وتاريخ ١٤٢٥/٢/٢٠هـ. وحيث إن الجهة المدعى عليها لا يجوز لها نزع ملكية عقار إلا لتنفيذ مشروع معتمد في الميزانية وهو نص المادة الأولى من نظام نزع الملكية للمنفعة العامة الصادر عام ١٤٢٤هـ.

ملخص الحكم:

حكمت الدائرة برفض الدعوى المقامة من المدعي ..... ضد الجهة المدعى عليها/ فرع وزارة النقل بمنطقة ... ؛ وذلك لما هو موضح بأسباب هذا الحكم.

وقد حكم هيئة التدقيق: بتأييد الحكم رقم ٦٠/د/ف/٣٧ لعام ١٤٢٦هـ والصادر في القضية رقم ٣٥/٤/ق لعام ١٤٢٦هـ فيما انتهى إليه من قضاء في الدعوى.

القضية العاشرة:

ملخص وقائع القضية[1]:

تتلخص وقائع هذه القضية في تظلم المدعي من امتناع جهة الإدارة عن منحه رخصة بناء دون ارتداد–دفع رسوم رخصة البناء والبدء في إجراءاتها لا يُلزم جهة الإدارة باستخراج الرخصة ما دام لم تتوفر المتطلبات النظامية اللازمة وفق التعليمات المتبعة في هذا الشأن– امتناع جهة الإدارة عن منح المدعي رخصة بناء استند إلى عدم قيام المدعي بعمل الارتدادات الواجبة التي تضمنها محضر اللجنة العليا للتخطيط بالنسبة للأراضي التي تقل عن ٤٠٠م٢؛ مما يجعل هذا الامتناع موافقاً لأحكام النظام، ومن ثَم تكون الدعوى متعينة الرفض.

الأسباب التي بني عليها الحكم:

اعتمدت دائرة الحكم على أنظمة وتعليمات الارتدادات بُنيت على محضر اللجنة العليا للتخطيط بمحافظة ... رقم (١٣) وتاريخ ١٤٢٣/١١/٢٦هـ برئاسة صاحب السمو الملكي أمير منطقة ... وتضمن المحضر دراسة وتطوير مدينة ... وتخطيطها، وانتهت اللجنة إلى الموافقة على عدة قرارات منها الموافقة على اشتراطات البناء، وأنه بالنسبة للأراضي السكنية الواقعة ضمن المناطق العشوائية التي تبلغ مساحتها أقل من (٤٠٠م٢) يلزم بالارتداد من جهة الشارع الرئيس بمقدار (١/٥) خُمس عرض الشارع وبما لا يقل عن ثلاثة أمتار.

---

[1] - ديوان المظالم،المحكمة الإدارية بمكة المكرمة،حكم رقم ١/٢٠١٩/ق لعام ١٤٢٤هـ في القضية رقم ٦٧٥/ت/٦ لعام ١٤٢٧هـ بتاريخ ١٤٢٧/١١/٢٠هـ.

تحليل المضمون:

إن المدعي قام بدفع رسوم رخصة البناء في ١٤٢٣/٨/١٦هـ، وتم إصدار نموذج الرخصة في ١٤٢٣/٨/١٧هـ ولم تنه المدعى عليها إجراءات الرخصة من توقيع وغيره بسبب عدم إكمال شرط الارتداد وظلت المدعى عليها تماطل في إكمال الرخصة حتى تقدم المدعي بخطابه إلى رئيس بلدية ... المؤرخ ٨/٢٩ ثم إلى ديوان المظالم في ١٤٢٤/٦/٢٨هـ، وأفصحت الجهة الإدارية عن رفضها في ١٤٢٥/١١/٢١هـ بموجب شرح رئيس بلدية ... المذيل بخطاب الوكيل للتعمير والمشاريع أثناء نظر الدعوى، وبهذا يكون المدعي قد استوفى ما ورد في نص المادة الثالثة من قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم، الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم (١٩٠) لعام ١٤٠٩هـ، حيث تقدم للجهة الإدارية وإلى ديوان المظالم ولا ينظر للمدد المنصوص عليها في المادة سالفة الذكر، لأن القرار السلبي يظل الطعن عليه مفتوحاً حتى يزول الامتناع وتكون الدعوى والحالة هذه مقبولة شكلاً، وحيث إنه عن موضوع الدعوى، فالثابت أن المدعي يملك الأرض الواقعة في حي ... بموجب الصك رقم ١١-٧/٥ وتاريخ ١٤٢٣/١/٢٦هـ، الصادر من محكمة ...، وعندما أراد المدعي استخراج رخصة البناء قام بدفع الرسوم الخاصة بذلك وتم إكمال نموذج الرخصة إلا أن مدير إدارة الرخص لم يوقع عليها للتأكد من الارتدادات ونحوه، وبعد التأكد من الارتدادات امتنعت الجهة الإدارية عن توقيع الرخصة وإكمالها بحجة عدم عمل الارتدادات الواجبة المنصوص عليها في محضر اجتماع اللجنة العليا للتخطيط بمحافظة الطائف رقم (٣) وتاريخ ١٤٢٣/١/٢٦هـ. وحيث إنه باطلاع الدائرة على المحضر المشار إليه أعلاه تبين لها بأن المحضر ألزم بعمل الارتداد للأراضي السكنية الواقعة ضمن المناطق العشوائية التي تبلغ مساحتها أقل من (٤٠٠م٢)، حيث نصت الفقرة (و/٣) على:

أ. نسب البناء للعقارات الواقعة في المناطق العشوائية.

ب. بالنسبة للأراضي السكنية الواقعة ضمن المناطق العشوائية التي تبلغ مساحتها أقل من (٤٠٠م٢) يلزم بالارتداد من جهة الشارع الرئيس بمقدار (١/٥) عرض الشارع.

وحيث إن نظام البلديات والقرى الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٥) في ١٣٩٧/٢/٢١هـ قضى في مادته الخامسة بأن تقوم البلدية بتنظيم وتنسيق البلدة والترخيص بإقامة الإنشاءات والأبنية وجميع التمديدات العامة والخاصة ومراقبتها. وحيث إن المادة (٢٠/هـ) من نظام الطرق والمباني نصت على أنه "لا يجوز إقامة أي بناء مؤقت أو بصفة مستديمة إلا بإذن صريح كتابي من سلطة المباني مع مراعاة القيود التي تراها مناسبة"

ملخص الحكم:

حكمت الدائرة برفض الدعوى المقامة من المدعي ..... ضد/بلدية محافظة ... .

وقد حكم هيئة التدقيق: بتأييد الحكم رقم ٣٢/د/ف/٢٠ لعام ١٤٢٧هـ والصادر في القضية رقم ١/٢٠١٩/ق لعام ١٤٢٤هـ فيما انتهى إليه من القضاء في الدعوى.

الفصل السادس

الخلاصة والنتائج والتوصيات

- **الخلاصة .**
- **النتائج.**
- **التوصيات.**

الخلاصة:

تتمتع جهة الإدارة في قيامها بنشاطها بعدة وسائل تتمكن من خلالها من أداء مهمتها في تحقيق الصالح العام وضمان سير المرافق العامة بانتظام.

ومن أهم تلك الوسائل وأكثرها انتشاراً القرار الإداري، فهو الوسيلة التي تعبر بها الإدارة عن إرادتها المنفردة بقصد إحداث أثر قانوني معين، وقد يكون ذلك التعبير صراحة، وقد يكون بالتزام الصمت إزاء موقف معين، في حين ألزمها المنظم باتخاذ هذا القرار.

إذن نشأ مصطلح القرار الإداري السلبي كرد فعل على سكوت الإدارة وصمتها تجاه بعض الطلبات المقدمة لها وعدم اتخاذ القرارات بشأنها بما يتطابق مع اللوائح والقوانين.

ولقد تناولت الدراسة القرار الإداري السلبي والطعن فيه بالتعويض في نظام ديوان المظالم السعودي دراسة تطبيقية، وقد اشتملت الدراسة على التعريف بالقرار الإداري السلبي وإيضاح نشأته كنظام قانوني يسعى إلى تحقيق التوازن بين المصالح التي تسعى الإدارة إلى تحقيقها ومصالح الأفراد، وبذلك تسعى جهة الإدارة إلى عدم تجاهل الطلبات المقدمة إليها لعلمها بأن صمتها لن يحميها أمام القضاء، وذلك في الفصل الثاني من الدراسة، وأما الفصل الثالث من الدراسة فقد أفردت له إيضاح الشروط الواجب توفرها في القرار الإداري السلبي وكيفية إلغائه، ومن ثم بدأت التطرق للتعويض وطبيعته والإجراءات التي يتم من خلالها رفع دعوى التعويض عن القرار الإداري السلبي والكيفية التي وضعها ديوان المظالم السعودي للحكم بالتعويض عن القرار الإداري السلبي الذي ألحق الضرر بأحد الأشخاص، سواء كان شخصاً

مادياً أو معنوياً، وذلك كله في الفصل الرابع من الدراسة، كما تناول الفصل الخامس الجانب التطبيقي من هذه الدراسة، بتحليل مضمون عشرة من قضايا القرارات الإدارية السلبية المحكوم فيها حديثاً.

ثانياً : النتائج:

بعد الانتهاء من دراسة القرار الإداري السلبي والطعن فيه بالتعويض في نظام ديوان المظالم السعودي دراسة تطبيقية يكون الأجدر بنا تسجيل النتائج التالي:

١- أن القرار الإداري السلبي هو " امتناع الإدارة عن إصدار القرارات الواجب عليها إصدارها طبقاً للنظام" وهو من أهم النتائج، حيث يفيد عند إنكار الإدارة للعدالة.

٢- لابد من توافر شروط صحة القرار الإداري عموماً، إلا ما يتعارض مع طبيعة هذا القرار المعنوية، ومن ثم يتم استبعاد قواعد الشكل التي تراعى بالنسبة للقرارات الصريحة مثل التوقيع على القرار وإيضاح الأسباب، كما لا يمكن الإعلان عن القرار السلبي، أما بقية الشروط فتنطبق على القرار السلبي ويجب توافرها للحكم بصحته.

٣- يجوز لجهة الإدارة سحب القرار السلبي في أي وقت إذا كان غير مشروع أو لا يحقق الصالح العام، إلا أنه لا يجوز سحب القرار السلبي إذا كان قد تولد عنه حقوق للأفراد.

٤- لا يمكن الطعن على القرار السلبي بالإلغاء لعدم إعلانه أو عدم تسببه، ويمكن الطعن في القرار السلبي بالإلغاء لباقي العيوب كعيب عدم الاختصاص أو السبب أو المحل أو إلغائه.

٥- للأفراد المصابين بأضرار ناتجة عن القرار السلبي المطالبة بتعويضهم عن هذه الأضرار المترتبة على هذا القرار غير المشروع.

٦- يختص ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية بالنظر في طلبات التعويض عن الأضرار التي تسببها تصرفات الإدارة النظامية أو المادية وذلك وفقاً للمادة الثالثة عشرة من نظام الديوان لعام ١٤٢٨هـ.

٧- يمكن القول بأن القرار الإداري السلبي ينشأ عند امتناع الإدارة عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للأنظمة واللوائح.

٨- يعد ديوان المظالم المخول بالنظر في قضايا الدعاوى الإدارية ومن ضمنها القرار الإداري السلبي وذلك وفقاً للمادة (١٣/ب).

٩- يعتبر مضي ٩٠ يوماً على تاريخ تقديم التظلم دون البت فيه بمثابة صدور قرار برفضه وذلك وفقاً للمادة الثالثة من قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم.

١٠- القرار الإداري قيمة قانونية لموقف الإدارة السلبي لا يمكن أن يتم إلا بموجب نص يقرره.

١١- يعد القرار السلبي قراراً مستمراً، فطالما أن الإدارة مستمرة في الامتناع عن تطبيق الحكم الذي فرضه القانون عليها فهناك إذن قرار سلبي بالامتناع، أو قرار سلبي بالرفض.

١٢- لا يمكن تسبيب القرار الإداري السلبي وذلك بسبب طبيعته وذلك يقودنا إلى الاستنتاج بشرعية هذا القرار بالرغم من عدم تسبيبه.

١٣- عدم قابلية القرار الإداري السلبي للشهر، وذلك لأن مضي المدة المحددة للإدارة للتعبير عن إرادتها لا ينتج فقط ولادة قرار ضمني وإنما سريان هذا القرار على كافة الأشخاص الذين يشملهم موضوع القرار.

١٤- عدم قابلية القرار الإداري السلبي للاقتران بأجل وذلك لكون طبيعته لا يمكن تعليقها على تحقق أجل معين.

١٥- القرار الإداري السلبي هو عبارة عن افتراض قانوني بحت لا يتجسد في هيئة خارجية ويصعب معه الخضوع في عملية إصداره لقواعد الشكل والإجراءات التي ينص عليها القانون في حالة إصدار القرار الصريح.

١٦- المحل هو الأثر النظامي الذي يترتب على القرار، ولما كان القرار الإداري السلبي يستند إلى واقعة رفض الإدارة أو امتناعها عن اتخاذ قرار أوجب عليها النظام اتخاذه فهو إذن قرار غير مشروع.

١٧- القرار الإداري السلبي لابد أن يقوم على سبب يبرره وإلا كان هذا القرار فاقداً لشرط من شروط صحته وللقاضي أن يطلب من جهة الإدارة بيان أسباب رفضها.

١٨- يجوز الطعن على القرارات الإدارية السلبية في كل وقت ما بقيت حالة الامتناع مستمرة.

١٩- إن مناط المسؤولية للإدارة عن القرارات الإدارية التي تصدرها هو قيام خطأ من جانبها وذلك بأن يكون قد لحق بالقرار عيب من عيوب عدم المشروعية.

٢٠- لكي تلزم الإدارة العامة بالتعويض يجب أن يكون هناك ضرر أصاب المدعي، سواءً كان ذلك الضرر مادياً أو أدبياً.

٢١- يجب أن يكون الضرر الذي أصاب الشخص قد نجم عن خطأ مرفقي صدر عن الإدارة أي تربطه علاقة السببية لكي تلتزم الإدارة بالتعويض.

٢٢- الأصل في التعويض أن القاضي يملك الحكم بإلزام الإدارة المتسببة في الضرر بدفع مبلغ مالي إلى من أصابه الضرر.

٢٣- قد يكون التعويض عينياً أي إعادة الحال إلى ما كانت عليه قبل إحداث الضرر.

٢٤- يمكن أن يكون التعويض أدبياً وهو إجراء تقوم به الإدارة لترضية من أصابه الضرر نفسياً وإحساسه بالعدالة.

٢٥- يتشابه قضاء التعويض مع القضاء المدني، فجوهر هذه الدعاوى هو وجود حق شخصي ثارت حوله المنازعة الإدارية، كما هو الحال في القضايا المدنية أمام القضاء المدني.

٢٦- كما كشف الجانب التطبيقي من هذه الدراسة عن ارتباط دعوى قضاء التعويض بدعوى قضاء الإلغاء التي أساسها فكرة إلغاء قرار إداري صريح أو ضمني ففي كلتا الدعوتين يدعي الشخص بأن الإدارة قد ألحقت به ضرراً بدون وجه حق.

التوصيات:

١- القرار الإداري السلبي يعتبر من الموضوعات التي لم تأخذ حقها من البحث والتقصي ولم أجد سوى أبحاث قليلة جداً تطرقت لهذا الموضوع ومن الأهمية بمكان أن يتم حث الباحثين على التوسع في هذا الموضوع وإعداد وسائل علمية يتم من خلالها الإثراء المعرفي لكافة جوانب القرار السلبي.

٢- يجهل الكثير من المواطنين حقهم بالطعن في القرار الإداري السلبي أمام ديوان المظالم، مما يضيع عليهم الكثير من حقوقهم، لذا أرى أن على الجهات الإدارية وديوان المظالم توضيح هذه الحقوق التي تحمي الأفراد وتحد من استغلالهم.

٣- ضرورة التوسع في نشر الأحكام التي صارت نهائية ضمن قرارات سلبية ويكون ذلك بصفة دورية لتكون مرجعاً لكافة المشتغلين بالعدالة، سواءً كانوا قضاه أم جهة ادعاء أم محامين أم دارسين.

٤- حث جميع جهات الإدارة على عدم السكوت تجاه الطلبات المقدمة من الأفراد حتى لا يولد عن سكوتها قرار سلبي يؤدي إلى ضياع الحقوق.

قائمة المصادر والمراجع

قائمة المصادر و المراجع

أولاً : المصادر :

١. القرآن الكريم

٢. السنة النبوية

ثانياً : المراجع :

١. إسماعيل،عصام نعمة،الطبيعة القانونية للقرار الإداري،منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، الطبعة الأولى ٢٠٠٩م.

٢. بدوي أحمد زكي ، معجم مصطلحات العلوم الإدارية ، دار الرفاعي ، الرياض ، ١٤٠٤ هـ

٣. بسيوني ، عبد الغني ، ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة (قضاء الإلغاء) منشأة المعارف بالإسكندرية ، مصر ، ط : ١٩٨٣ م .

٤. بسيوني ، د. عبد الغني ، القانون الإداري ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، مصر ط : ١٩٩١ م .

٥. بعلي ، محمد الصغير ، الوجيز في المنازعات الإدارية ، مطبعة دار العلوم ، عنابة ، الجزائر ، ٢٠٠٥ م.

٦. البنا ، محمود عاطف ، القضاء الإداري ، دار الفكر العربي بالقاهرة ، ١٩٧٨ م .

٧. الجرف ، طعمية ، شروط قبول الدعوى في منازعات القانون الإداري ، مكتبة القاهرة الحديثة ، ١٩٧٠ م .

٨. جبريل،محمد جمال عثمان،السكوت في القانون الإداري في التصرفات الإدارية الفردية،دار النهضة العربية، القاهرة،ط١٩٩٧م.

٩. جوجي،شفيق ساري، مسئولية الدولة عن أعمال سلطاتها قضاء التعويض، دار النهضة العربية، الطبعة السادسة، ٢٠٠٠٢م.

١٠. الحلـو ، د. ماجـد راغـب ، القضـاء الإداري ، دار المطبوعـات الجامعيـة بالإسكندرية ، ط : الأولى ١٩٧٧ م.
١١. حسن ، جابر سعيد ، القانون الإداري في المملكة العربية السعودية ، مؤسسة الممتاز للطباعة و التجليد الطبعة الأولى ، ١٤١٩ هـ .
١٢. آل خنين ، عبد الله محمد الكاشف في شرح المرافعات الشرعية السعودية ، مكتبة العبيكان ، الرياض ١٤٢٩ هـ .
١٣. زعلة ، علي موسى ، الطعن في الأحكام و تطبيقاته في التنظيم القضائي السعودي رسالة ماجستير غير منشورة ، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية ، ١٤١٠ هـ .
١٤. الدغيثر، فهد بن محمد ، رقابة القضاء على قرارات الإدارة ولاية الإلغاء إمام ديوان المظالم دار النهضة العربية القاهرة ، د . ت .
١٥. الزبيدي،خالد،القرار الإداري السلبي،نشر مجلة الحقوق الكويتية، ط٢٠٠٦م.
١٦. سيد، رفعت عيد، القرارات الناشئة عن سكوت الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦م.
١٧. الشاعر،رمزي، قضاء التعويض، دار النهضة العربية، القاهرة، ط١٩٩٠م.
١٨. الطبطبائي،عادل،نشأة القرار الإداري السلبي وخصائصه القانونية، مجلة العلوم الإدارية، ط١٩٩٤م.
١٩. الطماوي،سليمان، النظرية العامة للقرارات الإدارية،دار الفكر العربي، القاهرة، ط١٩٨٤م.
٢٠. الظاهر،خالد خليل، القضاء الإداري، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، ط١٤٣٠هـ.
٢١. عابدين ، محمد احمد ، طرق الطعن في الأحكام المدنية و الجنائية ، دار المطبوعات الجامعية الإسكندرية ، ١٩٨٤ م .

٢٢. عبد الحميد، حسن درويش، نهاية القرار الإداري، طبعة دار المعرفة، القاهرة، ١٩٨١م.
٢٣. عبد المجيد، محمد السيد،نفاذ القرارات الإدارية وسريانها في حق الأفراد، دار النهضة العربية، القاهرة،٢٠٠٢م.
٢٤. عبد العال،محمد حسنين، السبب في القرار الإداري،دار النهضة العربية القاهرة،ط ١٩٧١م.
٢٥. العليان ، شوكت محمد ، " السلطة القضائية في الإسلام"، الرياض ، دار الرشيد للنشر و التوزيع الطبعة الأولى،١٤٠٢ هـ .
٢٦. عوابدي ، عمار ، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري ، ديوان المطبوعات الجامعية ، ١٩٩٨ م .
٢٧. عبد الوهاب ، محمد رفعت ، القضاء الإداري ، منشورات الحلبي الحقوقية ، ٢٠٠٣ م.
٢٨. فوزي،صلاح الدين ، المبسوط في القانون الإداري، دار النهضة العربية، ط٢٠٠١م.
٢٩. فهمي ، مصطفى أبو زيد ، قضاء الإلغاء ، دار المطبوعات الجامعية : ٢٠٠١ م .
٣٠. الفيروز،آبادي، الشيرازي، مجد الدين محمد يعقوب، القاموس المحيط، مؤسسة الرسالة، ط١٤١٣هـ.
٣١. القباني ، بكر ، الخدمة المدنية في المملكة العربية السعودية ، معهد الإدارة العامة ، الرياض ١٤٠٢ هـ .
٣٢. ابن القيم ، الإمام ابن القيم الجوزية ، الطرق الحكمية في السياسة الشرعية ، للإمام ابن القيم الجوزية ترتيب و عناية : صالح الشامي ، المكتب الإسلامي ، ط : الأولى ١٤٢٣ هـ .

٣٣. ليلـه ، د. محمـود كامـل ، الرقابـة علـى أعمـال الإدارة ، دراسـة مقارنـة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، د.ت .
٣٤. مشرف،عبد العليم عبد المجيد، القرار الإداري المستمر، دار النهضة العربية، القاهرة،ط ٢٠٠٤م.
٣٥. المعبدي ، سعيد بن سعد عياد ، رسالة ماجستير ، جامعة الملك عبد العزيز ، http://mkhalil1.kau.edu.sa/show_aspx
٣٦. موسى ، أحمد كمال الدين ، نظرية الإثبات في القانون الإداري ، ١٩٧٧ م .
٣٧. موسـى ، فـؤاد محمـد ، القـرارات الإداريـة و تطبيقاتهـا فـي المملكـة العربيـة السعودية ، معهد الإدارة العامة ، ط : ١٤٢٤ هـ .
٣٨. المرصفاوي ، حسن صـادق ، أصـول الإجراءات الجنائيـة ، منشـأة المعـارف الإسكندرية ، ١٩٧٢ م .
٣٩. المالك ، منصور حمد ، الفصل في المظالم في المملكة العربية السعودية ، مطبوعات ديوان المظالم الرياض ، ١٤٢٧ هـ .
٤٠. هيكل، السيد خليل، القانون الإداري السعودي، دار الزهراء، الطبعة الثانية ١٤٣٢هـ.
٤١. ياسـين ، محمـد نعـيم ، نظريـة الـدعوى بـين الشـريعة الإسـلامية و قـانون المرافعات المدنية و التجارية دار النفائس، ط: الثالثة ١٤٢٥ هـ .