الجامعة اللبنانية
كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية
مجلة الحقوق والعلوم السياسية
droit.ul.edu.lb

بحث مقدم في

الطبيعة القانونية للقرارات الإدارية في المملكة العربية السعودية

إعداد

الدكتور / عبدالله بن نادر محمد العصيمي

أستاذ القانون الإداري العام المساعد

جامعة شقراء

كلية العلوم والدراسات الإنسانية بحريملاء

قسم القانون

بسم الله الرحمن الرحيم

ملخص

تتمثل هذه الدراسة ، والمتعلقة بالقرارات الإدارية في المملكة العربية السعودية، في تحديد الطبيعة القانونية للقرارات الإدارية في المملكة العربية السعودية، من خلال البحث في ماهية القرار الإداري، المعمول به في المملكة العربية السعودية، كنظام يحكم القرار الإداري، أخذت به المملكة العربية السعودية وطبقته على أنظمتها المرعية وقراراتها النافذة ، وتقيدت به محاكمها الإدارية، وفق ما جاء بنظريات القانون الإداري المعروفة .

مقدمة

مر القضاء الإداري في المملكة العربية السعودية، بظروف تشابه إلى حد كبير الظروف المصاحبة لنشأته في فرنسا، فلم يكن للإدارة قضاء خاص، بل كانت المحاكم الشرعية في المملكة العربية السعودية هي صاحبة الولاية العامة في نظر جميع المنازعات التي تكون الإدارة طرفاً فيها، مثلها مثل الأفراد، وبدأت تظهر بعض ملامح الرغبة إلى نشوء محاكم إدارية، فنشأ مجلس الوزراء عام ١٣٧٣هـ، وألحق به شعبة ديوان المظالم، وكانت هذه الشعبة تمارس عملاً استشارياً لمجلس الوزراء، في كل ما يعرض عليه من شكاوى ضد الإدارات الحكومية، وفي عام ١٣٧٤هـ، صدر نظام خاص لديوان المظالم، منحه شخصية اعتبارية مستقلة، كهيئة إدارية تمارس اختصاصات استشارية لمجلس الوزراء، مع إعطائه صلاحية بعض الإجراءات القضائية، وضرورة توافر بعض الاختصاصات الشرعية والقانونية في أعضائه، ثم صدر الأمر الملكي الكريم رقم ٢٠٩٤١ وتاريخ ١٣٨٧/١٠/٢٨هـ ، الذي منع بمقتضاه المحاكم الشرعية، النظر في القضايا التي تكون الإدارة طرفاً فيها، ما لم يعرض الأمر على جلالة الملك وأخذ رأيه فيه، ما أعطى المنازعات التي تكون الإدارة طرفاً فيها طبيعة مختلفة عن غيرها من المنازعات، حتى صدر المرسوم الملكي رقم ٥١ بتاريخ ١٤٠٢/٧/١٧هـ، الذي جعل من ديوان المظالم هيئة قضاء إداري مستقلة، واشترط في أعضائه أن يكونوا حاصلين على شهادة من إحدى كليات الشريعة بالمملكة العربية السعودية، أو شهادة تعادلها، ومع نشأة الدولة كدولة قانونية حديثة، بدأت الأجهزة المركزية واللامركزية في المملكة العربية السعودية، تمارس عملها بإشباع الاحتياجات العامة داخل الدولة بكافة الوسائل المتاحة، متخذة من القرار الإداري أداة لضبط النشاط الفردي وحماية النظام العام، باستصدار أوامر ذات طبيعة خاصة لا تختلف عن تلك القواعد الإدارية المطبقة في القانون الإداري، ما يتطلب خضوعها للقانون، فلا تكون أعمالها صحيحة إلا بقدر مطابقتها للقانون بغية تحقيق المصلحة العامة، ولكون القاضي الإداري هو الأقدر والأجدر بمراقبة تلك المصلحة، ما يستوجب رسم حدود الطبيعة القانونية للقرار الإداري في المملكة العربية السعودية، وفق إجراءات وأدوات خاصة.

وهو ما سوف تتناوله الدراسة، من خلال دراسة وصفية للطبيعة القانونية للقرار الإداري، ومعرفة النظام القانوني الذي يحكم القرار الإداري في المملكة العربية السعودية (فصل أول)، والأثر القانوني على نفاذ القرار الإداري في المملكة العربية السعودية (فصل ثاني).

أهمية البحث:

تتميز القرارات الإدارية بأهمية متفوقة، كونها أحد أهم نظريات القانون الإداري، وأحد أهم امتيازات السلطة العامة، وأحد أهم التصرفات القانونية التي تصدر بإرادة منفردة، ولما تتمتع به هذه التصرفات من قوة ملزمة، ترتب حقوق والتزامات في مواجهة الغير، دون رضاهم أو موافقتهم، برزت أهمية الدراسة، لتحديد طبيعة هذه القرارات الإدارية في المملكة العربية السعودية كأحد نظريات القانون الإداري، ذو الطبيعة الخاصة، المختلفة عن طبيعة القانون المدني .

إشكالية الدراسة

تكمن إشكالية الدراسة، في قدرة القاضي الإداري في المملكة العربية السعودية ذو الخلفية الشرعية، تلمس طبيعة القرارات الإدارية في المملكة العربية السعودية كأحد نظريات القانون الإداري، والذي يتضمن قواعد خاصة تختلف عن قواعد القانون المدني، لفرض رقابته على أعمال الإدارة، وخاصة أن كليات الشريعة في المملكة العربية السعودية، التي يتطلب أن يحصل القاضي الإداري السعودي على شهادتها لعضوية القضاء الإداري، لا تدرس من ضمن خططها الدراسية مواد القانون الإداري، كما أن خريج كليات الحقوق والقانون في المملكة العربية السعودية وما يعادلها، لا يحق له تولي القضاء.

الهدف من البحث

تهدف الدراسة، إلى البحث في الأنظمة السعودية، والقرارات النافذة، وفي الأحكام القضائية الصادرة من المحاكم الإدارية السعودية القديمة والحديثة، لتلمس الطبيعة القانونية للقرار الإداري في المملكة العربية السعودية، كأحد نظريات القانون الإداري المتعارف عليها.

منهج البحث

استخدمت دراسة هذا البحث المنهج الوصفي الوثائقي، لتحليل الطبيعة القانونية للقرار الإداري في المملكة العربية السعودية، من خلال تقسيم هذه الدراسة إلى فصلين، على النحو التالي:

الفصل الأول: ماهية القرار الإداري في المملكة العربية السعودية

المبحث الأول: تعريف القرار الإداري في المملكة العربية السعودية

المبحث الثاني: خصائص القرار الإداري في المملكة العربية السعودية

المبحث الثالث: أركان القرار الإداري في المملكة العربية السعودية

الفصل الثاني: الأثر القانوني على نفاذ القرار الإداري في المملكة العربية السعودية

المبحث الأول: أنواع القرارات الإدارية في المملكة العربية السعودية

المبحث الثاني: نفاذ القرار الإداري في المملكة العربية السعودية

المبحث الثالث: زوال القرار الإداري في المملكة العربية السعودية

الفصل الأول: ماهية القرار الإداري في المملكة العربية السعودية

لكي يصدر القرار الإداري كتصرف قانوني، لا بد من مراعاة عدداً من النواحي القانونية التي تؤثر على وجوده وصحته، ولحداثة الفقه الإداري السعودي، وكذلك القضاء الإداري السعودي، ولكون المنظم السعودي لم يضع تعريف محدد للقرار الإداري، يُفرق من خلاله بين أركان القرار الإداري وشروط صحته، بما يتواكب مع النظريات الحديثة، مما يُميز القرار الإداري عن غيره من التصرفات القانونية الأخرى، كتصرف قانوني يصدر بإرادة منفردة ومن السلطة الإدارية الوطنية، ويؤثر على المراكز القانونية، ولكي تتمكن الدراسة من تلمس تلك الطبيعة القانونية للقرار الإداري السعودي، لابد من التطرق إلى إشكالية تعدد تعريفات القرار الإداري، وتبيان خصائصه بما يميزه عن غيره من التصرفات القانونية، وتحديد أركانه، وخاصة أن تعريف ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية للقرار الإداري، خلط بين أركان القرار الإداري وشروط صحته، كنظام قانوني يحكم القرار الإداري في المملكة العربية السعودية.

المبحث الأول: تعريف القرار الإداري في المملكة العربية السعودية

لم يتعرض المنظم السعودي لوضع تعريف محدد للقرار الإداري، كما أن الفقه الإداري في المملكة العربية السعودية لم ينضج بالشكل المطلوب، لاعتباره مصدراً من مصادر القانون الإداري السعودي، وذلك لعدم توافر بعض المواصفات والاشتراطات التي تمكن الفقيه السعودي من البحث والتحليل في شتى الأمور الإدارية الدقيقة[١]، إلا أن القضاء الإداري السعودي قد تبنى تعريفاً للقرار الإداري، تمثل في الأتي:" إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة في الشكل الذي يحدده القانون بما لها من سلطة عامة بمقتضى القوانين واللوائح، وذلك بقصد إحداث مركز قانوني معين، متى ما كان ممكناً وجائزاً قانوناً وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة "[٢] .

وهذا المسلك الذي سار عليه القضاء الإداري السعودي، هو نفس المسلك الذي سار عليه القضاء الإداري المصري[٣]، وقد تعرض هذا التعريف للانتقاد، لعدم تفريقه بين أركان القرار الإداري وشروط صحته، حيث تضمن التعريف السابق - والذي أكده ديوان المظالم في قراره رقم ١٣٩٨/٤/٣هـ في القضية رقم ٢٣ق لعام ١٣٩٨هـ - شروط صحة القرار، ولم يتطرق إلى أركان وجوده، فالشكل الذي يحدده القانون شرط لصحة القرار، كما أن المركز القانوني الذي

١- د. السيد خليل هيكل، القانون الإداري السعودي، الطبعة الثالثة، دار الزهراء، الرياض، الطبعة الثالثة، ٢٠٠٨، ص ١٨.

٢- ديوان المظالم بالمملكة العربية السعودية، قرار رقم ٣ / ٤ / ١٣٩٨هـ في القضية رقم ٢٣ق لعام ١٣٩٨هـ، مجموعة الديوان، ص ٦٢٦.
وكذلك القرار رقم ٦ / ٨٦ لعام ١٤٠١هـ في القضية رقم ١/٤٩٧ ق لعام ١٤٠٠ هـ، مجموعة الديوان ص ٢٩١ وما بعدها.

٣- المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٤٣٢ لسنة ٢٣ق جلسة ٢٧ / ١ / ١٩٧٩م مجموعة الإدارية العليا في ١٥ سنة ص ٧٥، والطعن رقم ٦٧٤ لسنة ١٢ق بتاريخ ٢ / ٩ / ١٩٦٧ لمجموعة س ١٢، ص١١٢٣٦، وأيضاً حكمها في الطعن رقم ٦٧٥ لسنة ٢٨ ق، جلسة ١٢/٩/ ١٩٨٤م س ٣٠ غير منشور.

ينتجه القرار، هو شرط أخر لصحته، يتعلق بعيب المحل، فلو صدر القرار الإداري وأنتج مركزاً قانونياً غير جائز، لأصبح القرار الإداري موجود، ولكنه معيب بعيب المحل، وهكذا، فيما يتعلق بعيب الهدف، حيث أن التعريف السابق ذكر في وجود القرار الإداري، أن يكون الباعث عليه، ابتغاء المصلحة العامة.

وهو ما يدعو هذه الدراسة، إلى عدم التسليم بهذا التعريف، لأنه لا يتصور أن جميع القرارات الإدارية التي تصدر، قد سُلم بها لتحقيق مصلحة عامة، فكم من قرار إداري صدر وأصبح نافذاً وتحصن وهو معيب بعيب الانحراف في استخدام السلطة.

وقد تنبهت المحكمة الإدارية العليا في مصر، إلى هذا الانتقاد، وحاولت جاهدة إلى إيجاد مجموعة من التعاريف المختلفة، أكثر توفيقاً من التعريف السابق، إلا أنه ما زال يعاب على هذه التعاريف، أنها ما زالت تضمنه بعض شروط صحته[1].

ورغم هذا الجدل القانوني في التفريق بين أركان القرار وشروط صحته، إلا أن هذا التعريف هو السائد الآن في المملكة العربية السعودية، رغم الاعتقاد السائد لدى قضاة المحاكم الإدارية في المملكة العربية السعودية بأن القرار الإداري قد يكون مكتوباً أو شفوياً، أو أنه قد يصدر بشكل سلبي، حيث ذكر نظام ديوان المظالم - الصادر بالمرسوم الملكي الكريم رقم (م / ٧٨) وتاريخ ١٤٢٨/٩/١٩هـ،والذي نشر في جريدة أم القرى في العدد رقم (٤١٧٠) وتاريخ ١٤٢٨/٩/٣٠هـ على عدم ضرورة أن يصدر القرار الإداري في شكل معين خلاف ما جاء في تعريف قضاته[2]، وهو دور منوط بالاجتهاد الإداري السعودي أن يتصدى له ، الذي لم يسعى إلى صقل هذا التعريف بما يتلاءم مع نظرية القرار الإداري، كتصرف قانوني منفرد يصدر عن سلطة عامة ويؤثر على المراكز القانونية بما يتمتع به من قوة تنفيذية.

١- د. عبد الناصر عبد الله أبو سمهدانة، القرار الإداري في النظرية والتطبيق، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، الطبعة الأولى، ٢٠١٢ ، ص ١٨.

وقد عرف المحكمة الإدارية العليا في مصر القرار الإداري، بأنه (القرار الإداري تنظيمياً أو فردياً، هو عمل قانوني من جانب واحد يصدر بالإرادة الملزمة لإحدى الجهات الإدارية في الدولة، بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح في الشكل الذي يتطلبه القانون بقصد إنشاء وضع قانوني معين ابتغاء المصلحة العامة).

كما عرفت المحكمة الإدارية العليا القرار الإداري في حكم أخر بأنه (تعبير الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح، بقصد إنشاء مركز قانوني معين أو إلغاؤه أو تعديله، متى كان ذلك جائزاً وممكناً قانوناً وكان الباعث عليه تحقيق مصلحة عامة.

كما أنه صدر عن المحكمة الإدارية العليا في مصر، حكم حديث تضمن أن القرار الإداري هو (ما يصدر عن جهة الإدارة في الشكل الذي يحدده القانون تعبيراً عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة عامة بمقتضى القوانين واللوائح بقصد إحداث مركزاً قانونياً ممكناً وجائزاً قانوناً).

٢- نظام ديوان المظالم، المادة (١٣) والتي تنص على (تختص المحاكم الإدارية بالفصل في الأتي:-

أ-الدعاوى المتعلقة بالحقوق المقررة في نظام الخدمة المدنية والعسكرية والتقاعد لموظفي ومستخدمي الحكومة والأجهزة ذوات الشخصية المعنوية العامة المستقلة أو ورثتهم المستحقين عنهم.

ب- دعاوى إلغاء القرارات الإدارية النهائية التي يقدمها ذوي الشأن ، متى كان مرجع الطعن عدم الاختصاص ، أو وجود عيب في الشكل ، أو عيب في السبب ، أو مخالفة النظم واللوائح ، أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها ، أو إساءة استعمال السلطة ، بما في ذلك القرارات التأديبية ، والقرارات التي تصدرها اللجان شبه القضائية ، والمجالس التأديبية ، وكذلك القرارات التي تصدرها جمعيات النفع العام، وما في حكمها – المتصلة بنشاطها – ويعد في حكم القرار الإداري رفض جهة الإدارة أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه طبقاً للأنظمة واللوائح.

وتعتقد الدراسة، أن الإشكالية في عدم تبني القاضي الإداري السعودي صقل تعريف القرار الإداري، بالشكل الذي يفرق فيه بين أركان القرار الإداري وشروط صحته، تكمن في مهمة القاضي الإداري السعودي البحتة والتي تتلخص في معرفة ما إذا كان القرار المطعون فيه قابلاً للطعن أم لا، من خلال البحث في صحة شروطه وجعلها أداة لتقدير صحته، وهو دور تقبله الدراسة، لو كان للفقه الإداري السعودي دوراً فاعلاً كمصدر من مصادر القانون الإداري السعودي في تأصيل نظرية القرار الإداري، وخاصة فيما يتعلق بتعريف القرار الإداري، على غرار ما سار عليه الفقه الأجنبي والعربي في هذا الاتجاه، حيث عرف الدكتور فوزت فرحات، القرار الإداري، بأنه" العمل القانوني الذي تتخذه السلطة الإدارية بنفسها لتعدل بموجبه أو ترفض حقوق وموجبات المواطنين بغض النظر عن موافقتهم"[١].

كما عرفه الدكتور زهدي يكن بأنه" مظهر من مظاهر الإدارة المنفردة لموظف عام يصوغ بها قاعدة قانونية أو ينشئ أو يعدل مركزاً قانونياً لفرد معين"[٢]، كما عرفه الدكتور جان باز بأنه "العمل القانوني التي تصدره الإدارة منفردة لتظهر فيه إرادتها وهي تغير الوضع القانوني القائم بما تنشئه من حقوق وبما تفرضه من موجبات"[٣]، كما عرفه الدكتور سامي جمال الدين، بأنه، "تعبير عن الإرادة المنفردة لسلطة إدارية بقصد إحداث أثر قانوني معين"[٤]، كما عرفه الدكتور محمود عاطف البناء، بأنه، "تعبير الإدارة عن إرادتها المنفذة أو الملزمة، بقصد إحداث أثر قانوني نهائي"[٥].

أما الفقه الفرنسي، فقد كان متوسعاً في هذا الاتجاه، مما سبب إشكالية حقيقية في تحديد مفهوم موحد لتعريف القرار الإداري، إلا أن أغلبهم يتجه إلى التفريق بين أركان القرار الإداري من جانب، وشروط صحته من جانب أخر، حيث عرفه الفقيه M.Hauriou، بأنه، "كل قرار يحدث أثراً قانونياً تتخذه السلطة الإدارية بشكل تنفيذي"[٦]، كما أن الفقيه L-Duguit قد عرفه، بأنه، "التصرف الإداري الذي يصدر في لحظة مستقبلية معينة، أو هو التعبير عن الإرادة الذي يصدر بقصد إحداث تغيير في النظام القانوني للمجموعة"[٧]، ويقول Laubadere القرار الإداري لا بد أن يكون صادراً عن سلطة إدارية، وهو ما قال به Eisenmann الذي عرف القرار الإداري من خلال العناصر التالية:

١- أنه تصرف قانوني.
٢- يصدر منفرداً.

١- د. فوزت فرحات، القانون الراداري العام، الكتاب الأول، بدون دار نشر، ٢٠٠٤ ص ٣٧٩.

٢- د. زهدي يكن، القانون الإداري، المكتبة العصرية، بيروت، بدون تاريخ نشر، ص ٢٣٥.

٣- د. جان باز، الوسيط في القانون الإداري اللبناني، الكتاب الأول، بدون دار نشر، ١٩٧١، ص ٢٥٢.

٤- د. سامي جمال الدين، الدعاوى الإدارية والإجراءات أمام القضاء الإداري، منشورات منشأة المعارف الإسكندرية، ١٩٩١، ص ٤٩.

٥- د. محمود عاطف البنا، الوسيط في القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الثانية، ١٩٩٩، ص ٢٥٧ .

6 -m.hauriou-o.p.cit.p277.

نقلاً عن عصام نعمة إسماعيل، الطبيعة القانونية للقرار الإداري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، نوقشت في الجامعة اللبنانية، كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية، الفرع الأول، ٢٠٠٨/٢٠٠٧.

٧- د. عصام نعمة إسماعيل، الطبيعة القانونية للقرار الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، الطبعة الأولى، ٢٠٠٩م، ص٨٩.

٣- يصدر عن سلطة إدارية[١].

وتعتقد الدراسة، أن هناك أسباب، أدت إلى عدم الوضوح في إيجاد تعريف موحد للقرار الإداري، تتجلى في ثلاث صور وهي كالتالي: -

أولا: أن القرار الإداري كان من بديهيات القانون الإداري التي لا تحتاج إلى توضيح.

ثانياً: ترك المجال مفتوح للاجتهاد والفقه، في إيجاد تعريف للقرار الإداري وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة، المتغيرة والمرتبطة بالظروف السياسية والاقتصادية.

ثالثاً: التلازم الكبير والأصيل بين نظريات القانون الإداري ، بما فيها نظرية القرار الإداري والقانون الإداري نفسه، الذي يمتاز بالمرونة والتطور، التي حتمت ترك المجال مفتوحاً لقابلية التعريف للتطور والتغير لمواكبة طبيعة القانون الإداري المتغيرة.

المبحث الثاني: خصائص القرار الإداري في المملكة العربية السعودية

يمتاز القرار الإداري السعودي، بعدة خصائص تميزه عن غيره من الأعمال الأخرى، وتتلخص هذه الميزات في الأتي:

أولاً: أنه تصرف قانوني إداري

فالتصرفات القانونية التي تصدرها الإدارة لا تخلو من التالي:

أ- تصرفات قانونية بإرادة منفردة (القرارات)
ب- تصرفات قانونية بتوافق إرادتين (العقود)

ولكون الدراسة تعنى بالتصرفات القانونية التي تصدرها الإدارة بإرادتها المنفردة، وهو ما يتميز به القرار الإداري عن غيره من التصرفات الأخرى، كما أن هذه التصرفات القانونية التي تصدرها الإدارة بإرادتها المنفردة، تفترق عن أعمال الإدارة المادية، سواء كانت هذه الأعمال إرادية أو غير إرادية[٢]، فقد سعت الدراسة إلى التفريق بينها وبين ما يفترق معها، بحيث تعتبر الأعمال الفنية التي يباشرها رجال الإدارة المختصون (الرسومات الفنية – التصاميم الهندسية – إعداد البرامج الحاسوبية) ، والأعمال التي تقوم بها الإدارة لتنفيذ الأحكام القضائية (القبض على المطلوبين – تنفيذ الأحكام الخاصة بالحضانة) ، والأعمال التي تقوم بها الإدارة لتنفيذ القرارات الإدارية (إزالة التعديات – نزع الملكية للمنفعة العامة) ، والأعمال التي لا تؤثر على المراكز القانونية بشكل مباشر (الأعمال التحضيرية –الأعمال التأكيدية –الأعمال المؤيدة لتصرفات سابقة[٣]) ، من قبيل الأعمال المادية الإدارية .

١- نفس المرجع السابق، ص٩٠.

٢- د. عبد المهدي عبد الله، القرار الإداري وعيب إساءة استعمال السلطة في ضوء أحكام القضاء الإداري، مجلة القانون والاقتصاد، جامعة القاهرة ، عدد ٦٩ ، ١٩٩٩ ، ص ١١٦.

2- c.e. set .29 .11 .1983 ,tribier , aj 1984 , 432 , chron . lasserre et hubac .

كما أن الأعمال المؤكدة لتصرفات سابقة، كالتصرفات القانونية المنفردة الطرف، متى ما اتخذت نظراً لتغير الظروف القانونية عما كانت عليه في ظل القرار السابق[1]، تعتبر تصرفات قانونية منفردة الطرف .

ثانياً: أنه تصرف تتخذه السلطة الإدارية الوطنية

تنقسم السلطات الدستورية في المملكة العربية السعودية إلى ثلاثة سلطات:

- السلطة التنظيمية
- السلطة التنفيذية
- السلطة القضائية

والسلطة القضائية تتولاها المحاكم على اختلاف درجاتها واختصاصاتها، ويتولى مجلس الوزراء الوظيفة التنظيمية والوظيفة التنفيذية[2]، ما يعني أن مجلس الوزراء يتولى سلطة إصدار الأنظمة، كونه سلطة تنظيمية، ويتولى سلطة إصدار القرارات الإدارية كونه سلطة تنفيذية، ويصعب التمييز بينهما تطبيق خاصة عند تطبيق المعيار الشكلي، لتداخل أعضاء السلطتين في مجلس واحد، ما يستدعي تطبيق المعيار الموضوعي، لمعرفة أعمال السلطة التشريعية - الأنظمة- وأعمال السلطة التنفيذية - التصرفات القانونية سواء كانت بإرادة منفردة أو بتوافق إرادتين- فالأنظمة في المملكة العربية السعودية، تصدر مثلها مثل المعاهدات والاتفاقات الدولية والامتيازات، بمراسيم ملكية[3]، أما القرارات الإدارية فيختص بها مجلس الوزراء باعتباره سلطة تنفيذية، يملك الهيمنة التامة على شؤون التنفيذ والإدارة[4] .

كما أود أن أنوه إلى صعوبة الإحاطة بشكل دقيق بين العمل القانوني الإداري المنفرد والعمل التحضيري، وقد صدر لمجلس الدولة الفرنسي حكم جعل من بعض المشاورات والاقتراحات المقدمة لبعض السلطات صفة القرارات الإدارية المنفردة الطرف.

انظر حول ذلك إلى:

g .e .set . 29 .4 .1987 ,vill de grenoble , aj 1987 , 682 . noteschrameck .

١- د. فوزت فرحات، القانون الإداري العام، مرجع سابق، ص٣٨٩.

٢- المادة التاسعة عشر من نظام مجلس الوزراء، والتي تنص على (مع مراعاة ما ورد في النظام الأساسي للحكم ونظام مجلس الشورى، يرسم مجلس الوزراء السياسة الداخلية والخارجية والمالية والاقتصادية والتعليمية والدفاعية، وجميع الشؤون العامة للدولة، ويشرف على تنفيذها، وبنظر في قرارات مجلس الشورى، وله السلطة التنفيذية، وهو المرجع للشؤون المالية والإدارية في سائر الوزارات والأجهزة الحكومية الأخرى.

انظر في ذات السياق نص المادة (٢٠) من نفس النظام والتي تنص على (مع مراعاة ما ورد في نظام مجلس الشورى تصدر الأنظمة والمعاهدات والاتفاقات الدولية والامتيازات، وتعدل بموجب مراسيم ملكية بعد دراستها من مجلس الوزراء).

٣- نظام مجلس الشورى، المادة (١٨) والتي تنص على (تصدر الأنظمة والمعاهدات والاتفاقات الدولية والامتيازات، وتعدل بموجب مراسيم ملكية بعد دراستها من مجلس الوزراء).

٤- المادة الرابعة والعشرون من نظام مجلس الوزراء والتي تنص على (للمجلس باعتباره السلطة التنفيذية المباشرة الهيمنة التامة على شؤون التنفيذ والإدارة، ويدخل في اختصاصاته التنفيذية الأمور التالية:-

١- مراقبة تنفيذ الأنظمة واللوائح والقرارات.

٢- إحداث وترتيب المصالح العامة.

٣- متابعة تنفيذ الخطة العامة للتنمية.

ثالثاً: أنه تصرف يؤثر على المراكز القانونية

الأصل في المراكز القانونية الثبات والاستقرار، ولا يؤثر في طبيعتها إلا التصرفات القانونية، سواء كانت تلك التصرفات القانونية بإرادة منفردة أو بتوافق إرادتين وأكثر، وما يؤثر على تلك المراكز القانونية، هو القرار الإداري، والذي يُقصد منه، إحداث مركزاً قانونياً معين بغض النظر عن صحة هذا التصرف، لأنه لو اشترطنا ضرورة صحته ، لخالفنا رأينا السابق في التفريق بين أركان القرار وشروطه، إنما الأصل يبقى في ضرورة تأثير هذا القرار على المراكز القانونية، وهو ما يتطلب ضرورة أن يكون ذلك القرار نهائياً، ويعتبر القرار الإداري نافذاً من تاريخ صدوره، ويجب أن نفرق ما بين نفاذ القرار الإداري وتنفيذه[1]، وهو ما يقودنا إلى استخدام مفردة تنفيذي، لأن القرارات الإدارية النهائية هي في الأصل قرارات إدارية تنفيذية[2]، استكملت كافة إجراءات صدورها، ولا يحتاج إلى تصديقها موافقة سلطة عليا.

ويعتبر مجلس الجامعة السلطة العليا في تعيين أو رفض تعيين أعضاء هيئة التدريس، وهو بذلك يصدر قرارات إدارية نافذة، ولا تعتبر التوصيات التي تصدرها المجالس العلمية المختصة (مجالس الأقسام- مجالس الكليات – المجلس العلمي) قرارات إدارية، وذلك لأن هذه التوصيات تحتاج إلى موافقة سلطة عليا، هي مجلس الجامعة، مما يجعل تلك التوصيات التي تصدرها تلك المجالس المختصة، مجرد اقتراحات، ولو جاز وصفها بأنها قرارات فهي تفتقد تلك الصفة، بسبب عدم نهائيتها، حيث يكتسب القرار صفة النهائية بمجرد صدوره من مجلس الجامعة، ولا يجوز الطعن بالإلغاء بتوصيات تلك المجالس، لكون هذه التوصيات لا تحمل صفة القرار التنفيذي.

المبحث الثالث: أركان القرار الإداري في المملكة العربية السعودية

من الواضح في تعريف ديوان المظالم للقرار الإداري، أنه خلط بين أركان القرار الإداري وشروط صحته، وأركان القرار الإداري هي التي يجب أن تتوافر فيه، ليكون موجوداً، وأي عيب يلحق بتلك الأركان يجعل منه معيباً أو منعدماً حسب جسامة هذا العيب ودوره، أما شروط صحة القرار الإداري فتتعلق بمشروعيته، بحيث تكون جميع أركانه سليمة وخالية من العيوب، بمعنى أنه يفترض فيها أن تكون صدرت صحيحة ومشروعة وخالية من العيوب، وهذه العيوب التي من الممكن أن تلحق بأحد أو بعض أركان القرار الإداري، تسمى عيوب عدم المشروعية، ويمكن تفصيلها على النحو التالي:-

- ركن الاختصاص: والعيب الذي يلحق به يسمى عيب عدم الاختصاص.

٤- إنشاء لجان تحري عن سير أعمال الوزارات والأجهزة الحكومية الأخرى أو عن قضية معينة ، وترفع هذه اللجان نتائج تحرياتها إلى المجلس في الوقت الذي يحدده لها وينظر المجلس في نتيجة تحرياتها وله إنشاء لجان لتحقيق على ضوء ذلك والبت في النتيجة مع مراعاة ما تقضي به الأنظمة واللوائح .

١- نفاذ القرار الإداري مرتبط بتاريخ صدوره، فلو صدر قرار إداري بتاريخ ١٤٣٥/١/١هـ بنقل أحد الموظفين من مدينة الرياض إلى مدينة جده للمصلحة العامة اعتباراً من تاريخ ١ / ٥ / ١٤٣٥هـ فان القرار الإداري يعتبر نافذاً من تاريخ ١٤٣٥/١/١هـ حتى وان كان تنفيذه معلق على شرط واقف وهو تحقق حلول الأجل في ١٤٣٥/٥/١هـ بل إن هذا القرار الإداري لا يجوز سحبه بعد مرور شهرين من تاريخ صدوره، حتى وان كان معيباً، وذلك لكون قراراً فردياً مرتبط بحقوق مالية.

٢- د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، الطبعة ٤، ١٩٧٦،ص٣٤٧.

- ركن الشكل: والعيب الذي يلحق به يسمى عيب مخالفة الشكل.
- ركن المحل: والعيب الذي يلحق به يسمى عيب مخالفة النظام.
- ركن السبب: والعيب الذي يلحق به يسمى عيب مخالفة السبب.
- ركن الغاية: والعيب الذي يلحق به يسمى عيب الانحراف باستخدام السلطة.

والعيوب التي تلحق بأركان القرار الإداري إما أن تجعل منه قراراً معيباً، أو منعدماً، حسب نوعية العيب وجسامته، وسوف نقوم بتقسيم هذا المبحث إلى فقرتين، نتناول في الفقرة الأولى أركان المشروعية الخارجية، وفي الفقرة الثانية أركان المشروعية الداخلية.

أولاً: أركان المشروعية الخارجية

لا يعتبر القرار الإداري عملاً قانونياً مؤثراً على المراكز القانونية، ما لم تتوافر فيه كافة أركان القرار الإداري، بغض النظر عن صحتها، والتي تتلخص في التالي:-

١- **ركن الاختصاص:** أو الأهلية القانونية التي يجب على الموظف التمتع بها لجهة إنشاء العمل الإداري المنفرد الطرف[١]، أي الصلاحية التي يجب أن يكتسبها الموظف مُصدر القرار نظاماً.

وتنقسم عناصر الاختصاص إلى ثلاثة أقسام على النحو التالي:-

أ- **الاختصاص المادي**: ويعني أن الموظف الذي اكتسب الأهلية القانونية، تتلخص أهليته في الصلاحيات المرتبطة بطبيعة عمله، وبالمواضيع المتعلقة بإدارته، فلا يعتبر مدير الجامعة مختصاً بنقل أحد مدرسي إدارة التعليم .

ب- **الاختصاص الإقليمي:** وهي دائرة جغرافية محددة، تخول صاحب الصلاحية سلطة ممارسة اختصاصاته في حدودها، فلا يجوز لمدير شرطة منطقة محددة، أن يضع نقاط تفتيشية في منطقة أخرى خارج حدود نطاق اختصاصه الجغرافي.

ت- **الاختصاص الزمني**: وهي الفترة التي يجوز فيها للسلطة المختصة، ممارسة نشاطها، وتمتد هذه الفترة من تاريخ صدور قرار اكتسابها الأهلية القانونية، حتى تاريخ انتهاء ولايتها.

وتحدد الصلاحيات من خلال النصوص القانونية المكتوبة، وكذلك من خلال الأعمال المنفردة، التي تقوم بها الإدارة بشكل منفرد، كما أن مخالفة قواعد الاختصاص تعتبر من النظام العام، والتي تخول للقاضي سلطة إثارتها من تلقاء نفسه، وفي أي وقت من الدعوى[٢]، وهو ما أكدته المحاكم الإدارية في المملكة العربية السعودية[٣].

١- د. فوزت فرحات، القانون الإداري العام، ص ٣٩٨ مرجع سابق.

٢- د. جورج سعد، القانون الإداري العام، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٦، بيروت،ص١٥٩.

٣- حكم المحكمة الإدارية رقم ٢٤٨ / د / إ / ١ لعام ١٤٣٠هـ القضية رقم ١١١٠ / ١/ ق / لعام ١٤٢٧هـ المؤيد من محكمة الاستئناف بالحكم رقم ١٠٩ /إ س / ٣ لعام ١٤٣٢هـ، قضية رقم ١٣٥١ / ق / لعام ١٤٣١هـ في الجلسة المنعقدة بتاريخ ١٤٣٢/١/٢٩هـ، المنشور في مجموعة الأحكام الإدارية لعام ١٤٣٢هـ ، ص ٣١ .

حيث نص الحكم على (والأصل في الاختصاص في الدعوى الإدارية أن توجه ضد الجهة الإدارية التي أصدرت القرار فهي أدرى الناس بمضمون القرار والأسباب التي أدت إليه، والدفع بعدم قبول الدعوى لرفعها على غير ذي صفة، هو دفع متعلق بالنظام العام – يجوز لصاحب الشأن – يثيره في أي مرحلة كانت الدعوى ويجوز للدائرة أن تتصدى له من تلقاء نفسها، ولو لم يكن ثمة دفع من المدعى عليها).

كما أن هذه الصلاحيات ليست حقاً لمن منحت له، يستطيع أن يتصرف بها كيفما يشاء، أو أن يفوضها لمن يشاء، إنما هي سلطة لا يتصرف بها إلا وفق ما حدده القانون، فلا تفويض إلا بنص، ما يعني أن صاحب الصلاحية في تعيين أعضاء هيئة التدريس ومن في حكمهم في الجامعات السعودية، هو مجلس الجامعة، الذي لا يجوز له أن يفوض تلك الصلاحيات لمدير الجامعة، لعدم وجود نص قانوني يجيز ذلك[١].

والعيب الذي يلحق بهذا الركن يسمى بعيب عدم الاختصاص، وينقسم هذا العيب إلى قسمين، العيب الجسيم والعيب البسيطً، ويتحقق العيب الجسيم، عندما يكون التصرف الإداري تعدياً أو اغتصاباً للسلطة، كأن يصدر قراراً إدارياً بفصل موظف لغيابه ثلاثة أيام، لأن الغياب حسمته الأنظمة المرعية[٢]، فلا مجال للاجتهاد في إنقاص مدته[٣]، فهذا العيب أعدم القرار الإداري، مما جعل منه عملاً مادياً، بل أن هذا الانعدام جعل من القضاء العادي قضاءً مختصاً في النظر في أي نزاع يلحق به، كحالة اغتصاب السلطة الإدارية، كأن يُصدر وزير الداخلية قراراً بإحالة من بلغت خدمته ٣٠ عاماً على التقاعد[٤]، رغم وجود نظام التقاعد العسكري، الصادر بمرسوم ملكي، الذي نظم إجراءات الإحالة على التقاعد ولم يكن من بينها من بلغت خدمته ٣٠ عاماً، وأي قرار يصدر خلاف ذلك يعتبر عملاً مادياً منعدماً، يقع واجباً على من أصدره تعديل أثاره[٥]، ولا يتحصن بفوات المدد النظامية، ولا يجوز الاحتجاج به إزاء الحقوق المكتسبة جرائه، كما أن الأفراد المخاطبين به لا يلزموا باحترامه، ولا يصح للإدارة أن تحتج به أمام الكافة، كون عملها هذا يعتبر من قبيل التعدي[٦].

وقد أخذ القضاء الإداري السعودي بهذا المسلك حديثاً، وبدأ يفرق بين القرارات الإدارية المعيبة بعدم الاختصاص، كعيب بسيط، معتبراً إياها قرارات إدارية، والقرارات الإدارية المعيبة بعيب الاختصاص كعيب جسيم، معتبراً إياها أعمالاً مادية منعدمة، خلافاً لمساره السابق الذي كان لا ينحو باتجاه التوسع في تطبيق فكرة عيب عدم الاختصاص الجسيم، حيث كان يصفها بعيب عدم الاختصاص العادي[٧]، ثم إن مسلك القضاء الإداري في المملكة العربية السعودية ليس فيه مصادمة لمواد نظام ديوان المظالم، الذي عدد عيوب القرار الإداري، حيث أن المادة (١/٨/ ب) من نظام ديوان المظالم عددت عيوب القرار الإداري على أساس أن القرار يعتبر معيباً متى حل

١- فقرة (٧) من المادة (٢٠) من نظام مجلس التعليم العالي والجامعات الصادر بالمرسوم الملكي الكريم رقم م/٨ وتاريخ ١٤١٤/٦/٤هـ.

٢- المادة العاشرة من لائحة انتهاء الخدمة الصادرة بقرار مجلس الخدمة المدنية رقم ١ / ٨١٣ وتاريخ ٢٠ / ٨ / ١٤٢٣هـ والتي تنص على (٢-إذا انقطع عن عمله دون عذر مشروع مدة خمسة عشر يوماً متصلة أو ثلاثين يوماً متفرقة خلال السنة السابقة لإصدار القرار).

٣- حكم التدقيق رقم ١٣٧ / ت / ٦ / لعام ١٤٢٤هـ حيث اعتبر قرار طي القيد المبني على غياب تبين أنه بعذر أنه قرار معدوم.

٤- حكم الدائرة الفرعية الثالثة عشر بمقر ديوان المظالم رقم ٦٤ / د / ف / ١٣ لعام ١٤٢٥هـ الصادر في القضية رقم ٧٧١ / ١ / ق / لعام ١٤٢٤هـ، وقد جاء في الحكم (ومن ثم فأنه لا يسوغ لأي سلطة تنفيذية ابتكار أنظمة أخرى تخالف الأنظمة المعمول بها، وكل ما صدر خلاف ذلك فأنه يعتبر في حكم المعدوم، ومن ثم لا يخضع لما تخضع له القرارات الإدارية من تظلمات ومدد).

٥- لأن القرار المنعدم عملاً مادياً لا قيمة له وهذه الأعمال المادية منعدمة، فلا قيمة لتعديلها طالما أنها نشأت منعدمة، إنما كونها أعمالا مادية منعدمة فإنها أنتجت أثاراً معينة، هذه الآثار هي التي يقع واجباً على الإدارة تعديلها، وعليه فإننا لا نستطيع أن نقول واجب تعديله لأننا لو قلنا ذلك لا قرينا بوجوده.

٦- د. صالح بن عبدا لرحمن الربيعة، دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري وتطبيقاتها القضائية في المملكة العربية السعودية، مركز الملك فيصل للبحوث والدراسات الإسلامية، الطبعة الأولى، ١٤٢٦/٢٠٠٥، ص ١٦٤.

٧- الحكم رقم ٨/٨٠/لعام ١٤٠٠هـ في القضية رقم ١/٥٢٩/ق لعام ١٣٩٩هـ لعام ١٤٠٠ هـ، ص ٣٠٥

به عيب من العيوب الوارد في المادة المشار لها، سواء كان هذا العيب عيباً جسيماً، أو عيباً بسيطاً، مع إيمان الدراسة بأن العيب الجسيم يعدم القرار الإداري وينزله من قيمته القانونية كقرار إداري، ويجعله مجرد عملاً مادياً منعدماً، لا يؤثر على المراكز القانونية[1].

٢-**ركن الشكل**: وهو المظهر الخارجي للقرار الإداري والقواعد الإجرائية التي تتطلبها الأنظمة واللوائح لإصداره[2]، وعدم التزام جهة الإدارة بإتباع الشكليات والقواعد الإجرائية أو الشكلية التي نصت عليها الأنظمة واللوائح في إصدار القرارات الإدارية، يعد عيباً يلحق بركن الشكل يسمى عيب الشكل[3]، وهذه القواعد إنما فرضت لحماية المصلحة العامة من جهة، ومصلحة الأفراد من جهة أخرى[4].

والأصل أن الإدارة غير ملزمة بإتباع مسلك معين وفق شكل معين لإصدار قراراتها، إلا في حالة وجود نص قانوني يقيدها بذلك[5]، وهو ما أكدته المحكمة الإدارية في المملكة العربية السعودية في حكم حديث لها، حيث ذكرت "ضرورة احترام الإجراءات النظامية المنصوص عليها، لأن مخالفة هذه الإجراءات ينال من الضمانة الممنوحة للموظف، وأن ما تقرره الأنظمة واللوائح من أشكال وإجراءات تستهدف حماية الأفراد من موظفين وغيرهم في مواجهة مظن خطأ جهة الإدارة أو تسرعها، تعتبر إجراءات جوهرية يؤدي مخالفتها إلى وصم القرار الإداري بعدم المشروعية، الأمر الذي تنتهي معه الدائرة إلى إلغاء قرار المدعى عليها لمخالفته الإجراءات الجوهرية"[6]، كما جاء في بعض أحكام ديوان المظالم القديمة، أن القضاء الإداري السعودي اعتبر أن العيب الذي يلحق بركن الشكل لا يبطل القرار الإداري، إلا إذا كان هذا العيب عيباً جوهرياً[7]،" كما أن كل ما تقرره الأنظمة واللوائح من أشكال وإجراءات، تستهدف حماية الموظفين العموميين أو الأفراد في مواجهة مظن خطأ الإدارة أو تسرعها، تعتبر أشكالاً

١- حكم الدائرة الفرعية الثالثة عشر بمقر ديوان المظالم رقم ٦٤ / د / ف / ١٣ لعام ١٤٢٥هـ الصادر في القضية رقم ٧٧١ / ١ / ق / لعام ١٤٢٤هـ،

٢- د. محمد عاطف البناء، مبادئ القانون، دار الفكر العربي، ١٩٧٩، ص ٣٤٨.

٣- حكم ديوان المظالم رقم ٤٣٣ / ت / ٦ / لعام ١٤٢٧هـ في القضية رقم ٣٣٧٥ / ١ / ق لعام ١٤٢٥هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية، ج٢، ص ٧٠٣.

٤- د. محمد عبد العال السناري، القرارات الإدارية في المملكة العربية السعودية، معهد الإدارة، ١٤١٢هـ، طبعة ١، الرياض، ص ١٣١.

٥- الفقرة (٤) من المادة (٨) من نظام المرافعات الصادر بالمرسوم الملكي الكريم رقم م/٣ وتاريخ ١٤٣٥/١/٢٢هـ والتي نصت على (يجب أن يكون قرار وزارة الخدمة المدنية برفض التظلم مسبباً)، وراجع في ذات السياق قرار ديوان المظالم رقم ٨٦/٦ لعام ١٤٠١هـ في القضية ١/٤٩٧/ق لعام ١٤٠٠ هـ حيث جاء فيه (الأصل أن جهة الإدارة غير مقيدة لشكل معين تفصح فيه عن إرادتها الملزمة التي تتمثل فيما تصدره من قرارات ما لم يحتم النظام شكل خاص بالنسبة لقرار معين، ولذلك فقد يكون القرار الإداري مكتوباً كما يكون شفهياً ، ويكفي أن يثبت صدور مثل هذا القرار بكافة طرق الإثبات ، وان لم يفرغ في الشكل المألوف عادة للقرارات الإدارية).

٦- حكم المحكمة الإدارية الابتدائية رقم ١٩ / د / إ / ٤ لعام ١٤٣٢هـ في القضية رقم ١٦٠٠ / ٤ / ق لعام ١٤٣١هـ، والمؤيد من محكمة الاستئناف بالحكم رقم ١١٨٥ / إ س / ١ لعام ١٤٣٢هـ في القضية رقم ٣٣٢٨ / ق لعام ١٤٣٢هـ، تاريخ الجلسة ٢٠ / ٦ / ١٤٣٢هـ ، مجموعة الأحكام الإدارية لعام ١٤٣٢هـ ، ص ١٧٥ .

٧- قرار ديوان المظالم بالمملكة العربية السعودية رقم ٨٦/٦/ لعام ١٤٠١هـ في القضية رقم ١/٤٩٧/ق لعام ١٤٠٠هـ، مجموعة المبادئ الشرعية والنظامية الصادرة من الديوان ص ٣٨٦.

جوهرية يؤدي إغفالها أو مخالفتها جزئياً أو كلياً إلى وصم القرار بعدم المشروعية"[1]، وقد سار ديوان المظالم في اجتهاداته، على أن الإجراءات الجوهرية المقررة لصالح الفرد، تكون إجراءات جوهرية يترتب على إغفالها بطلان القرار، أما تلك المقررة لصالح الإدارة فإنها إجراءات غير جوهرية[2]، كما أن صمت الإدارة مدة معينة هو بمثابة قرار إداري[3].

وطالما أن المنظم السعودي يعتبر القرارات السلبية قرارات إدارية، فكيف يمكن تلمس ركن الشكل في مثل هذه القرارات الضمنية؟

والجواب على ذلك فيما تعتقد الدراسة، أن المنظم السعودي رتب شكلاً ظاهراً في مثل هذه القرارات السلبية، يتلخص في الأتي:

- عدم صدور قرار إداري إيجابي بالرفض أو القبول.
- مرور مدة زمنية محددة، لولاها لما كان لنا أن نعرف المظهر الخارجي لإرادة الإدارة.

والإفصاح الذي قرره ركن الشكل، هو تعبير عن إرادة الإدارة بغض النظر عن طبيعتها، فيتصور أن تكون تلك الإرادة إرادة ظاهرة، أو إرادة باطنه تتخذ مظهراً معيناً.

وللقاضي الإداري أن يحمل مفردات القرار الإداري على ما يجب أن تحتمل، ويطبق في ذلك ما تحمله المعاني لا ما تحمله المباني، لأنه يبحث في الإرادة المفترضة لمصدر القرار وفق الظروف المصاحبة، مما يجعل الإدارة تحرص على احترام ركن الشكل، والتروي والتدبر في تلك القرارات قبل إصدارها، كي لا تصدر قرارات كيفية أو تعسفية تمس حقوق الأفراد، كما أن الإدارة تستطيع أن تعدل قراراها المعيب بعيب الشكل[4].

ثانياً: أركان المشروعية الداخلية

١- **ركن المحل**: وهو الأثر القانوني الممكن والجائز الذي تتجه إرادة التصرف القانوني المنفرد إلى إنشائه أو تعديله أو إلغائه، ويختلف هذا الأثر باختلاف طبيعة القرار نفسه، فإن كان القرار قراراً تنظيمياً، فان محل القرار لا بد أن يكون متمثلاً في إنشاء أو تعديل أو إلغاء مركزاً قانونياً عاماً، وإن كان القرار فردياً، فان أثر هذا القرار يكون فردياً، وهو ما يميز محل التصرف القانوني عن محل التصرف المادي، ما يعني أن محل القرار الإداري، دائماً ما يكون إحداث مركزاً قانونياً، وقد سار القضاء الإداري السعودي منذ نشأته على ضرورة أن يكون هذا الأثر القانوني ممكناً وجائزاً، وأعتبر ذلك شرطاً لصحة القرار وليس ركناً

١- حكم ديوان المظالم رقم ٤٣٣/ت/٦ لعام ١٤٢٧هـ في القضية رقم ٣٣٧٥ من العام ١٤٢٥هـ مجموعة الأحكام، مرجع سابق، ج٢، ص ٧٠٤، وراجع في ذلك أيضا حكم ديوان المظالم رقم ٣٠ /ت /١ لعام ١٤٠٤هـ حكم غير منشور.

٢- راجع حكم ديوان المظالم رقم ٦٠/ت/١ لعام ١٤٠٥هـ، في القضية رقم ٧٥١ / ١ / ق لعام ١٤٠٤هـ بجلسته ١٤٠٥/٦/٢١هـ، حكم غير منشور.

٣- الفقرة (٢) من المادة (٨) من نظام المرافعات الصادر بالمرسوم الملكي الكريم رقم م/٣ وتاريخ ١٤٣٥/١/٢٢هـ والتي تنص على " ..... وعلى تلك الجهة أن تبت في الظلم خلال ستين يوماً من تاريخ تقديمه، وإذا صدر قرار التظلم دون البت فيه بمثابة صدور قرار برفضه "، وكذلك الفقرة (ب) من المادة(١٣) من نظام ديوان المظالم الصادر بموجب المرسوم الملكي رقم (م/٧٨) وتاريخ ١٤٢٨/٩/١٩هـ هـ والتي تنص على " ..... ويعد في حكم القرار الإداري رفض جهة الإدارة أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه طبقاً للأنظمة واللوائح ".

٤- راجع في ذلك حكم ديوان المظالم رقم ٧٨٠/ت/٦/لعام١٤٢٧هـ بجلسة ١٤٢٧/١٢/٢٥هـ وفي القضية رقم ٣/٢٥٩/ق لعام ١٤٢٦هـ، مجموعة الأحكام، مرجع سابق، ج٣، ص ٨٧٦/٨٧٥.

لوجوده، وهو ما يدعو الدراسة، إلى إعادة النظر في تعريف القضاء الإداري السعودي للقرار الإداري، محل نقدها السابق في تعريف القرار الإداري.

والعيب الذي يلحق بركن المحل، هو عيب مخالفة القانون[١]، ويفترق عيب الاختصاص عن عيب مخالفة القانون، حيث أن عيب الاختصاص يتلخص في مخالفة قواعد الاختصاص، التي حددتها قواعد القانون، وعيب مخالفة القانون تتلخص في مخالفة القرار قواعد القانون[٢]، كان يصدر القرار مخالفاً لنص قانوني، أو أن يكون هناك خطأ في تطبيق أو تفسير قاعدة قانونية، إذا كان التطبيق مشروطاً بإتباع مسلكاً معيناً، كأن يُصدر مدير الإدارة قراراً بإحالة موظف على التقاعد لم يبلغ السن النظامي ولم يكن هناك موجباً أخر لصدور ذلك القرار،ويفترق عيب مخالفة القانون عن عيب الشكل، في أن عيب مخالفة القانون يتعلق بمخالفة مباشرة لقاعدة قانونية، ويكون ذلك عندما تتجاهل الإدارة العمل بقاعدة قانونية ملزمة[٣]، أو تخطئ الإدارة في تطبيق تلك القاعدة القانونية، أو تقوم الإدارة بتفسير أو تأويل قاعدة قانونية بشكل خاطئ خلاف ما قصده المشرع، ويتولى القاضي الإداري في المملكة العربية السعودية مهمة تحديد معنى القاعدة القانونية إعمالاً لرقابته على مشروعية الأعمال الإدارية[٤]، ويعتبر مجلس الشورى الجهة الرسمية التي تتولى سلطة تفسير الأنظمة السعودية[٥]، أما عيب الشكل فيكون في عدم التزام جهة الإدارة بإتباع الشكليات والقواعد الإجرائية أو الشكلية التي نصت عليها الأنظمة واللوائح في إصدار القرارات الإدارية، ثم أن عيب مخالفة القانون يتعلق بمخالفة قواعد موضوعية، بينما عيب الشكل فينصب على مخالفة قواعد إجرائية.

٢-**ركن الغاية**: ويُقصد به الهدف الذي يسعى القرار إلى تحقيقه، ويشترط فيه أن يكون الباعث إليه ابتغاء المصلحة العامة[٦]، والعيب الذي يلحق به يسمى عيب الانحراف في استخدام السلطة، ولكون ركن الغاية يقع ضمن المشروعية الداخلية للقرار الإداري، فان إرادة القرار والتي يُفترض أن تهدف إلى تحقيق مصلحة عامة، قد تختلط بإرادة مُصدره، والتي قد تجنح إلى تحقيق مصلحة شخصية أو خاصة، إذا ما سكت المشرع عن تحديد الهدف الذي يمثل

١- د. محمد عبدالعال السناري، القرارات الإدارية في المملكة العربية السعودية، معهد الإدارة، الرياض، طبعة أولى، ١٤١٤هـ ١٩٩٤م، ص ١٦٤.

٢- د. محمد عبدالعال السناري، مرجع سابق، ص ١٦٧.

٣- حكم المحكمة الإدارية رقم ٢٩ / د / إ / ٢ لعام ١٤٣٢هـ في القضية رقم ٧٧٧ / ٧ / ق لعام ١٤٢٩ والمؤيد من محكمة الاستئناف بالحكم رقم ٦٩١ / إ س / ١ / لعام ١٤٣٢هـ في القضية رقم ٧٩٩ / ق لعام ١٤٣٢هـ، مجموعة الأحكام الإدارية بديوان المظالم، عام ١٤٣٢هـ ص ٢١٥.

٤- حكم المحكمة الإدارية رقم ١٢٢/ د / إ / ف / ٢ لعام ١٤٣١هـ، في القضية رقم ١٩٦٥ / ١ / ق لعام ١٤٢٩هـ والمؤيد من محكمة الاستئناف بالحكم رقم ١٣٥٦ / إ س / ١ / لعام ١٤٣٢هـ في القضية رقم ٢٦٢٢/ ق لعام ١٤٣٢هـ، مجموعة الأحكام الإدارية بديوان المظالم، عام ١٤٣٢هـ ص ١٩٧.

٥- المادة (١٥) من نظام مجلس الشورى الصادر بالمرسوم الملكي الكريم رقم (أ / ٩١) وتاريخ ٢٧ / ٨ / ١٤٢٨هـ والتي تنص على (يبدي مجلس الشورى الرأي في السياسات العامة للدولة التي تحال إليه من رئيس مجلس الوزراء، وله على وجه الخصوص ما يلي:

أ-مناقشة الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، وإبداء الرأي نحوها.

ب-دراسة الأنظمة واللوائح، والمعاهدات، والاتفاقات الدولية، والامتيازات، واقتراح ما يراه بشأنها.

ج-تفسير الأنظمة.

د- مناقشة التقارير السنوية التي تقدمها الوزارات ، والأجهزة الحكومية الأخرى ، واقتراح ما يراه حيالها .

٦٦٦- أنظر حكم ديوان المظالم رقم ٦٨٨/ت/٦/لعام ١٤٢٧هـ بجلسة ١٤٢٧/١١/٢٢هـ في القضية رقم ١/١٢٥٣/ق/١٤٢٥هـ، مجموعة الأحكام، مرجع سابق، ج٢، ص ٨٢٣.

المصلحة العامة، أو مجموعة من الأهداف، وهو ما يعرف بقاعدة تخصيص الأهداف، ويترك للإدارة سلطة تقديرية في ذلك قد يُساء استخدامها، مما يستوجب التوسع في تقييدها، عبر سن تشريعات جديدة أو تعديلها، بدلاً من التوسع في استخدام السلطة التقديرية في التشريعات الحالية[1].

ويعتبر عيب الغاية، أكثر عيوب القرار الإداري العمدية، ويولي القاضي الإداري السعودي أهمية بالغة بهذا الركن، وخاصة فيما يلحقه من عيوب، ولصعوبة إثبات هذا العيب كونه يدخل في النوايا لمصدر القرار، فإن القاضي الإداري السعودي لا يلجأ إليه إلا في أخر الحالات التي يبحثها، وفي هذا يقول " وحيث أن هذا العيب في القرار، هو أكثر العيوب صعوبة في الإثبات، لأنه يتعلق بالنية الحقيقية لمصدر القرار، ومن الواضح أن الوصول إلى إثبات النوايا من الأمور البالغة الصعوبة، ولهذا فان هذا العيب يكون الأخير حيث يفترض أن صاحب الشأن لا يستند إليه إلا بعد أن يجد الأخرى للإلغاء غير فعالة"[2].

ويخلط القضاء الإداري السعودي في تسمية العيب الذي يلحق بركن الغاية، فتارة يسميه عيب إساءة استعمال السلطة، وتارة يسميه عيب الانحراف باستعمال السلطة، وتعتقد الدراسة، أن سبب هذا الخلط يعود إلى عدم التفريق بين مفهوم السلطة ومفهوم الحق، حيث يعتقد بعض قضاة المحاكم الإدارية السعودية[3]، أن السلطة حق، رغم الاختلاف بينهم، كون الحق قُدرة يعطيها القانون لشخص ما لإشباع حاجة شخصية مشروعة[4]، فإذا تملك هذا الشخص هذا الشيء، صار له حق استعماله واستغلاله والتصرف فيه، أما السلطة، فإنما هي تنظيم إداري حدده القانون وفق قواعد معينة، تباشرها الدولة بنفسها بواسطة موظفين يعملون باسمها، أو بواسطة هيئات أخرى تحت إشرافها، هذا التنظيم الإداري كسلطة، لا يجيز لمستخدمه تملكه أو استعماله أو استغلاله .

وهو ما يدعو الدراسة، إلى عدم التسليم بتسمية عيب الغاية، إساءة استعمال السلطة، وضرورة التأكيد على تسميته، الانحراف باستخدام السلطة، كما أن المادة (١٣) من نظام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي الكريم رقم (م/٧٨) وتاريخ ١٤٢٨/٩/١٩هـ، ذكرت في الفقرة (ب) فيما يتعلق باختصاص المحاكم الإدارية بالفصل في الأتي: - (..... دعاوى إلغاء القرارات الإدارية النهائية التي يقدمها ذوي الشأن، متى ما كان مرجع الطعن عدم الاختصاص، أو وجود عيب في الشكل، أو عيب في السبب، أو مخالفة النظم واللوائح، أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها، أو إساءة استعمال السلطة .....)، فهل إساءة استعمال السلطة هو العيب الوحيد الذي يلحق بركن الغاية، ألا يمكن أن لا تساء تلك السلطة ومع ذلك يكون القرار معيب، وخاصة عندما ينحرف مصدره بحسن نية عن قاعدة تخصيص الأهداف، وهل الإساءة انحراف أم أن

١- حكم الحكمة الإدارية رقم ٩٢ / د / إ / ف / ٣٧ لعام ١٤٣١هـ في القضية رقم ١٧٠٠ / ٤ / ق لعام ١٤٣٠هـ، والمؤيد من محكمة الاستئناف بالحكم رقم ٦١٦ / إ س / ١ / لعام ١٤٣٢هـ في القضية رقم ١٧٠٧/ ق لعام ١٤٣٢هـ، مجموعة الأحكام الإدارية بديوان المظالم، عام ١٤٣٢هـ ص١٨١.

٢- أنظر حكم ديوان المظالم رقم ٢٥٧/ت/٦/لعام ١٤٢٧هـ بجلسة١٤٢٧/٤/٩هـ في القضية رقم ١/٣١٠١/ق/لعام ١٤٢٥هـ، راجع مجموعة الأحكام، مرجع سابق، ج٢، ص ٥٦١.

٣- انظر حكم ديوان المظالم رقم ٦/٧٢٤/ لعام ١٤٢٧هـ بجلسة ١٤٢٧/١٢/٣هـ في القضية رقم ١/٢٠٩٢/ق/لعام ١٤٢٦هـ، راجع الأحكام، مرجع سابق / ج٣، ص ١٤٣٦.

٤- المدخل إلى دراسة الأنظمة السعودية، مجموعة من المؤلفين السعوديين، جده، دار الحافظ للنشر، ١٤٣٣هـ، الطبعة الرابعة، ص ١٠٥.

الانحراف أشمل ؟ لأن مصدر القرار قد ينحرف عن الهدف الذي ابتغته المصلحة العامة، سواء كان ذلك الانحراف بحسن نية أو بسوء نية، فمن الممكن أن يصدر القرار معيباً بركن الغاية، ومع ذلك لا يوجد إساءة في استخدام السلطة، كون مصدر القرار كان يهدف إلى تحقيق مصلحة عامة، ولكنه جانب الهدف الذي حدده القانون وفق قاعدة تخصيص الأهداف، وكذلك هل يجوز لنا أن نقول استعمال السلطة، أم أن الأولى أن نقول استخدام السلطة، كون السلطة أداة الهدف من ممارستها الديمومة، بخلاف الحق الذي يمكن أن يستعمل لمرة واحدة، ما يعني أن الاستخدام يتوافق مع الأشياء الدائمة كالسلطة، بخلاف الاستعمال الذي قد يستهلك مادته لمرة واحدة.

ما يجعل الدراسة تعتقد، أن التسمية المناسبة لعيب الغاية، إنما هي الانحراف باستخدام السلطة، لتناسب ذلك مع كافة صور العيوب التي تلحق بركن الغاية، وتلائمها مع السلطة واستخداماتها، وعدم التسليم بتسمية عيب الغاية بإساءة استعمال السلطة، وضرورة التأكيد على تسميته بالانحراف في استخدام السلطة.

٣-**ركن السبب**: ذكر نظام ديوان المظالم الصادر بموجب المرسوم الملكي رقم (م / ٧٨) وتاريخ ١٤٢٨/٩/١٩هـ في الفقرة (ب) من المادة (١٣) منه، العيوب التي تلحق بالقرار الإداري وتكون صالحة للطعن، وذكر من ضمنها عيب السبب، ثم أردف في نفس المادة وذكر أو مخالفة النظم واللوائح، أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها، والدراسة لا توافق المشرع في ذلك، لأن مخالفة النظم واللوائح والخطأ في تطبيقها، هو عيب يلحق بركن المحل، أما الخطأ في التأويل هو عيب في ركن السبب، ولا تعدو كونها من الزيادة التي لا ضرورة لها، كما أن كثيراً من شُراح القانون الإداري في المملكة العربية السعودية، يخلطون بين الخطأ في تأويل النص القانوني وبين مخالفة تطبيق النص نفسه، ويعتبرون أن مخالفة تطبيقه إنما هو خطأ في تأويله، والدراسة لا تؤيد ذلك، لأن مخالفة تطبيق النص عيب يلحق بركن المحل، أما الخطأ في تأويله، إنما هو عيب يلحق بركن السبب، ولأن القرار الذي يصدر ويلحقه خطأ في تأويل النص القانوني، إنما هو قرار يهدف إلى إنشاء أثراً قانونياً ممكناً وجائزاً، من وجهة نظر مصدر القرار، ولكون هذا النص القانوني يهدف لمعالجة أوضاع ومراكز قانونية مختلفة لا تتطابق مع الواقعة التي تصدى لها القرار، لذلك فان الوصف القانوني للواقعة غير صحيح، ولا يوجد تطابق بين الواقعة والنص القانوني، مما يجعلها عيب في السبب، كون ذلك يمثل أحد مراحل الرقابة على ركن السبب، وتتمثل في الرقابة على التكييف القانوني للوقائع، ما يؤكد أن العيب الذي يلحق بالقرار الإداري في حالة وجود خطأ في التأويل هو عيب في ركن السبب.

وقد أكد القاضي الإداري السعودي في حكم حديث له ذلك، حيث نص على " وبما أن القاضي الإداري يراقب مشروعية القرارات الإدارية ويفحص سلامة القرار، من جهة اختصاص مصدره بإصداره، وقيامه على السبب الواقعي والمبرر له نظاماً المؤدي إلى إصداره، وسلامة تكييف الوقائع المبررة لإصدار القرار، كما يراقب شكل القرار، ومدى توافقه مع صحيح أحكام النظام وتطبيقه سليماً، وصحة الغاية التي يهدف إليها، فمتى ما أستوفى القرار تلك الأوصاف أصبح من زمرة القرارات المشروعة، لا يناله أحد بتغيير، ومتى ظهر للقضاء

مخالفة القرار لأي من تلك الأوصاف حكم بعدم مشروعيته، وأهدر الآثار النظامية المترتبة عليه"[1] .

وعليه، فان السبب هو الواقعة القانونية أو المادية التي تسبق القرار وتكون باعثاً في وجوده، ولكونها تسبق وجود القرار، فان ركن السبب يكون بذلك حالة واقعية أو قانونية دفعت الإدارة إلى اتخاذ هذا القرار[2]، ويشترط أن يقوم القرار الإداري على سبب يبرره، أي أن يكون هناك سبباً حقيقياً موجوداً مشروعاً سابقاً على إصدار القرار، دعي بالاستناد عليه إلى استصداره، وهو ما يعني أن الأسباب الاحتمالية لا يعتد بها، ويجب أن يكون السبب موجوداً قبل صدور القرار ولحظة إصداره، أما إذا أنعدم لحظة إصداره فإن القرار الإداري يكون قد صدر دون وجود سبباً يبرره، ويخضع ركن السبب إلى رقابة دنيا من قبل القاضي الإداري، حيث جرت أحكام المحاكم الإدارية في المملكة العربية السعودية، على أنه يفترض في القرار الإداري السعودي أنه قائم على سبب مشروع[3]، ويقع عبء الإثبات على من يدعي خلاف ذلك، أما إذا أفصحت الإدارة عن سبب قرارها المطعون فيه، فإن رقابة القاضي الإداري تنتقل من رقابة دنيا إلى رقابة قصوى، للتأكد من صحة هذا السبب، ويجب أن نفرق بين سبب القرار الإداري وتسبيبه، فكل قرار يجب أن يقوم على سبب، ولا يعني ذلك أنه يجب أن يكون لكل قرار تسبيب، إلا إذا نص النظام على ذلك، ومخالفة عدم التسبيب في حالة نص النظام عليه، لا يعد عيباً يلحق بركن السبب، إنما هو عيب يلحق بركن الشكل، وإذا لم ينص القانون على ضرورة التسبيب، فإن القرار الإداري يعتبر صحيحاً، لأنه يفترض في كل قرار أن يكون له سبباً يبرره[4].

الفصل الثاني:الأثر القانوني على نفاذ القرار الإداري في المملكة العربية السعودية

يفترض القانون الإداري السعودي ، أن القرار الإداري كتصرف قانوني منفرد لا يصدر إلا صحيحاً، ابتغاء المصلحة العامة، وأن تعدد أنواعه لا يغير في طبيعته، وتكوينه، وأن القرار الإداري يعتبر نافذاً من تاريخ صدوره، ولا يسري بأثر رجعي كأصل عام، وأن جزاء الرجعية

١- حكم الحكمة الإدارية رقم ٩٢ / د / إ / ف / ٣٧ لعام ١٤٣١هـ في القضية رقم ١٧٠٠ / ٤ / ق لعام ١٤٣٠هـ،والمؤيد من محكمة الاستئناف بالحكم رقم ٦١٦ / إ س / ١ / لعام ١٤٣٢هـ في القضية رقم ١٧٠٧/ ق لعام ١٤٣٢هـ، مجموعة الأحكام الإدارية بديوان المظالم، عام ١٤٣٢هـ ص٢١٣.

٢- د. محيي الدين القيسي، القانون الإداري العام، منشورات الحلبي، الطبعة الأولى، ٢٠٠٧، ص ١٠١.

٣- حكم الحكمة الإدارية رقم ٢٩ / د / إ / ٢ لعام ١٤٣٢هـ في القضية رقم ٧٧٧ / ٧ / ق لعام ١٤٢٩هـ،والمؤيد من محكمة الاستئناف بالحكم رقم ٦٩١ / إ س / ١ / لعام ١٤٣٢هـ في القضية رقم ٧٩٩/ ق لعام ١٤٣٢هـ، مجموعة الأحكام الإدارية بديوان المظالم، عام ١٤٣٢هـ ص٢١٥.

٤- انظر الفقرة (٢) من المادة (٨) من نظام المرافعات أمام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي الكريم رقم (م/٣) وتاريخ ١/٢٢/ ١٤٣٥هـ والتي نصت على ((إذا صدر قرار وزارة الخدمة المدنية أو الجهة العسكرية التابع لها الموظف برفض التظلم ، أو مضت المدة المحددة في الفقرة السابقة دون البت فيه ، جاز رفع الدعوى إلى المحكمة الإدارية خلال ستين يوماً من تاريخ العلم بالقرار الصادر بالرفض أو انقضاء الستين يوماً المذكورة دون البت في التظلم أو خلال ما تبقى من السنوات العشر المذكورة في الفقرة (١) من هذه المادة أبهما أطول ، ويجب أن يكون القرار الصادر من وزارة الخدمة المدنية أو الجهة العسكرية التابع لها الموظف برفض التظلم مسبباً .

البطلان، كما أن القرار الإداري يجوز سحبه أو إلغائه وفق شروط معينة ومواصفات تتعلق بالقرار نفسه.

المبحث الأول:أنواع القرارات الإدارية في المملكة العربية السعودية

أولاً: القرارات الإدارية من حيث التكوين

سمح القضاء الإداري السعودي بالطعن في بعض القرارات التي تتم على مراحل مستقلة وفق مجموعة من الإجراءات، وتسمى هذه القرارات بالقرارات المركبة، ويكون القرار بسيطاً عندما تتم عملية تكوينه وفق إجراء قانوني واحد.

وعليه فان القرارات الإدارية من حيث التكوين، تنقسم إلى قرارات إدارية مركبة، وقرارات إدارية بسيطة.

أ- القرارات الإدارية المركبة:

وهي القرارات الإدارية التي تتصل بعمل إداري أخر، وتدخل من ضمن تكوينه.

وتنقسم هذه القرارات الإدارية المركبة إلى نوعين:

- **القرارات الإدارية المنفصلة:**هي القرارات الإدارية التي تتصل بعمل إداري أخر، وتدخل من ضمن تكوينه، ويمكن أن تستقل عنه، وهذه القرارات، يمكن أن ينظر إليها باستقلالية، شأنها في ذلك شأن أي قرار إداري بسيط، ومثالها، القرارات التي تصدرها الإدارة المتعلقة بعقودها الإدارية خلال مرحلة إنشاء العقد الإداري، ويجوز الطعن فيها بالإلغاء، وترى الدراسة، أن إلغاء هذا القرارات ينسحب على كافة العملية القانونية، لأن ما بني على باطل فهو باطل، إذا كان يؤثر على بقيتها، أما إذا كان القرار لا يؤثر على كافة العملية القانونية، فان أثر الإلغاء ينسحب عليه فقط، وينظر إليه كقرار إداري مستقل بذاته.
- **القرارات الإدارية المتصلة:** هي القرارات الإدارية التي تتصل بعمل إداري أخر، وتدخل من ضمن تكوينه ولا يمكن أن تستقل عنه، وهذه القرارات لا يمكن أن ينظر إليها باستقلالية، ومثالها، القرارات التي تصدرها الإدارة والمتعلقة بعقودها الإدارية خلال المرحلة التي ترعى تنفيذ العقد الإداري، ويختص بالنظر فيها القضاء الإداري السعودي، فيما يتعلق بدعاوى التعويض، المتعلقة بالعقود التي تكون جهة الإدارة طرفاً فيها، باعتباره المحكمة المختصة بالمنازعات الناشئة عن العقود الإدارية[1]،ولكون القرارات الإدارية المنفصلة تتصل بعمل إداري أخر، وتدخل من ضمن تكوينه ويمكن أن تستقل عنه، كحالة القرارات التي تصدرها الإدارة المتعلقة بعقودها الإدارية خلال مرحلة إنشاء العقد الإداري، ولما ينطوي عليها من أثار يتعذر تداركها في حالة إتمام التعاقد، ولكون أثار هذا القرار الطعين يتصل بالعقد نفسه، مما يصعب معه الفسخ مستقبلاً، وما قد يرتبه

١-انظر المادة (١٣) من نظام ديوان المظالم الصادر بموجب المرسوم الملكي رقم (م / ٧٨) وتاريخ ١٤٢٨/٩/١٩هـ ، والتي تنص على (تختص المحاكم الإدارية بالفصل في الأتي : د – الدعاوى المتعلقة بالعقود التي تكون جهة الإدارة طرفاً فيها.

من تعويضات كبيرة في حالة إلغائه، ترى الدراسة، اعتبار الطعن في القرارات الإدارية المنفصلة، من قبيل الطلبات المستعجلة، التي يجوز للمحكمة أن تنظر في موضوع الدعوى وبصفة عاجلة، وفق أحكام الفقرة (٥) من المادة (٨) من نظام المرافعات أمام ديوان المظالم والصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٣) وتاريخ ١٤٣٥/١/٢٢هـ[١]، مع استحسان تعديلها بما يضمن النظر في موضوع القرارات الإدارية المنفصلة، كحالة استثنائية ترد على الحالات المستعجلة.

- **القرارات الإدارية البسيطة:** هي القرارات الإدارية التي تشكل بمجملها عمل قانوني واحد، ومثالها قرارات التعيين، والفصل، والنقل، والعبرة في تحديد طبيعتها يعود إلى ما يصاحبها من تصرفات قانونية فقط، ولا يعتد بما يساهم في إنشائها من أعمال تمهيدية أو تحضيرية، لكون هذه الأعمال ليست بأعمال قانونية [٢].

ثانياً: القرارات الإدارية من حيث المخاطبين بها

تنقسم القرارات الإدارية من حيث المخاطبين بها إلى قرارات إدارية فردية تخاطب فرداً واحداً أو أفراداً محددين ومعينين بذواتهم، وإلى قرارات تنظيمية تحتوي على قواعد عامة مجردة تخاطب فرداً واحداً بصفته، أو أفراداً غير محددين أو معينين بذواتهم، بوصفهم في مراكز قانونية معينة.

أ- **القرارات الفردية:** هي القرارات التي تخاطب فرداً واحداً، أو أفراداً محددين ومعينين بذواتهم، ويترتب عليها إنشاء أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني، ويسري هذا القرار في مواجهة صاحب الشأن من تاريخ العلم به[٣]، وتتحصن هذه القرارات بمرور المدة المقررة نظاماً[٤]، ولا يجوز سحب القرار المعيب أو إلغائه المرتبط بحقوق مكتسبة لمن صدر لصالحه، بعد مرور ستين يوماً على إصداره، كما أن القرارات الإدارية الفردية الصحيحة التي تولد عنها حقاً أو مركزاً فردياً لا يجوز سحبها في أي وقت، متى ما كانت قد صدرت صحيحة[٥]، ويستثنى من ذلك تلك القرارات الإدارية المنعدمة، وهي التي اعتراها عيباً جسيماً في

١- جاء في نظام المرافعات أمام ديوان المظالم والصادر بالمرسوم الملكي رقم (م / ٣) وتاريخ ١٤٣٥/١/٢٢هـ فقرة (٥) من المادة (٨) أنه (استثناء من الأحكام الواردة في الفقرة السابقة، للمحكمة أن تقبل دعاوى الإلغاء – خلال فترة التظلم الوجوبي - في الحالات المستعجلة متى اقترنت بطلب وقف تنفيذ القرار الإداري المطلوب إلغاؤه بشرط التظلم إلى الجهة مصدرة القرار، وتبت المحكمة على وجه السرعة في طلب وقف التنفيذ ، وتنظر موضوع الدعوى بعد انتهاء فترة التظلم الوجوبي أو إذا رفضت الجهة مصدرة القرار تظلمه قبل انتهاء هذه الفترة).

٢- د. وهيب عباد سلامة، الإلغاء الجزئي للقرارات الإدارية، مجلة هيئة قضايا الدولة، ع ٢، السنة ٣٥، ١٩٩١، ص ٣٣ وما بعدها.

٣- انظر الفقرة (٣) من المادة (٨) من نظام المرافعات أمام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م / ٣) وتاريخ ٢٢ / ١ / ١٤٣٥هـ والتي تنص على (ويتحقق العلم بإبلاغ ذوي الشأن به أو بنشره في الجريدة الرسمية إذا تعذر الإبلاغ) وإبلاغ ذوي الشأن إنما ينسحب على القرارات الفردية، أما النشر فإنما ينسحب على القرارات التنظيمية.

٤ - انظر في ذلك نظام المرافعات أمام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م / ٣) وتاريخ ٢٢ / ١ / ١٤٣٥هـ والذي ينص في الفقرة (٤) من المادة (٨) على (فيما لم يرد به نص خاص ، يجب في الدعوى - المنصوص عليها في الفقرة ٧) من المادة (١٣) من نظام ديوان المظالم أن لم تكن متعلقة بشؤون الخدمة المدنية – أن يسبق رفعها إلى المحكمة الإدارية التظلم إلى الجهة مصدرة القرار خلال ستين يوماً من تاريخ العلم بهذا القرار) وفي كل الحالات يجب قبل رفع الدعوى إذا كانت متعلقة بشؤون الخدمة المدنية التظلم إلى وزارة الخدمة المدنية وحدها دون الجهة الإدارية وذلك خلال ستين يوماً من تاريخ العلم بالقرار.

٥- د. عبدالناصر عبدالله سمهرانة، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، الطبعة الأولى، ٢٠١٢، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة / ص ٨٣.

الاختصاص، أو إنها بنيت على غش أو تدليس، أو فقدت ركناً من أركانها، كأن يصدر قرار إداري بنقل عضو هيئة تدريس على قسم غير موجود أصلاً[1]، ويعد من قبيل القرارات الفردية، القرار الصادر بترقية أو بتعيين أو نقل فرد أو أفراد معينين بذواتهم، وهذه القرارات الفردية تستنفذ مضمونها بمجرد تنفيذها[2].

ب- **القرارات التنظيمية:** هي تلك القرارات التي تتضمن قواعد عامة مجردة تخاطب بها فرداً واحداً أو أفراداً بصفاتهم، غير محددين أو معينين بذواتهم، لا يمكن معرفتهم إلا بسبب وجودهم في مراكز قانونية معينة، وتسري هذه القرارات الفردية بعد نشرها في الجريدة الرسمية، أو إعلانها بالطرق الرسمية، ويترتب عليها إنشاء أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني معين، ولا يعني عمومية القرارات التنظيمية مخاطبتها للكافة، إنما قد تطبق عليهم جميعاً أو على فئة منهم، إنما العبرة في أنها صدرت لكي تطبق على عدد غير معين مسبقاً، ولا يغير من طبيعة القرار الإداري التنظيمي، مخاطبته لمركز قانوني عام لا ينطبق إلا على شخص واحد، ما دام أن مضمون القرار يشتمل على قاعدة عامة موضوعية تخاطب شخصاً واحداً معين بوصفه لا بذاته، ومثال ذلك، القرار الإداري التنظيمي الذي يحد اختصاصات رئيس مجلس الوزراء أو الوزير، وهذه القرارات لا تستنفذ مضمونها بمجرد تنفيذها، وذلك بسبب عموميتها ولانصراف خطابها على شخص معين بالوصف لا بالذات، وتستطيع الإدارة إلغاء قراراتها الإدارية التنظيمية في أي وقت، سواء كان القرار الإداري التنظيمي صحيحاً أو معيباً، ولا يجوز للمخاطبين بها أن يحتجوا على القرارات الإدارية التنظيمية بالحقوق المكتسبة، وتقع هذه القرارات في مرتبة أعلى من القرارات الفردية، وتعتبر اللوائح التنفيذية واللوائح التنظيمية ولوائح الضبط ولوائح الضرورة ولوائح التفويض قرارات تنظيمية[3].

ثالثاً: القرارات الإدارية من حيث النفاذ

تنقسم القرارات الإدارية من حيث نفاذها إلى قسمين، هما القرارات الإدارية النافذة تجاه المخاطبين بها، والقرارات الإدارية غير النافذة، والتي لا يترتب عليها نفاذ محلها، إنما تهدف إلى تأكيد قرار إداري سابق، وتسمى القرارات الإدارية النافذة قرارات إدارية منشئة، وتسمى القرارات الإدارية الغير نافذة، قرارات إدارية كاشفة.

أ- القرارات الإدارية المنشئة

هي تلك القرارات التي يترتب على صدورها إنشاء أو تعديل أو إلغاء المراكز القانونية، وتتميز هذه القرارات بأنها نهائية، وقد أكد نظام ديوان المظالم في الفقرة (ب) من المادة (١٣) على اختصاص المحاكم الإدارية بالفصل في دعاوى إلغاء القرارات الإدارية النهائية التي يقدمها ذوي الشأن، وهذه القرارات الإدارية المنشئة، تعتبر نافذة في مواجهة الإدارة اعتباراً من تاريخ صدورها حتى وإن لم تشهر، أما فيما يتعلق بالمخاطبين بها، فإنها لا تعتبر نافذة إلا بعد شهرها بالطرق التي حددها القانون، وحسب طبيعتها، فالإدارة هي التي أصدرت القرار، وبالتالي فهي

١- د . عبدالناصر عبدالله سمهرانة، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، الطبعة الأولى، ٢٠١٢، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة / ص ٨٣ وما بعدها.

٢- د . محمد عبد العال السناري، القرارات الإدارية، ١٤١٤، معهد الإدارة، الرياض، ص ٧٥.

٣- د . السيد خليل هيكل، القانون الإداري السعودي، دار الزهراء، الرياض، الطبعة الثالثة، ١٤٢٩هـ ص ٢١٤ وما بعدها.

على علم به، ولا فائدة من شهره تجاهها، كون الشهر إنما قرر لمصلحة المخاطبين به، حتى يتمكنوا من ترتيب أمورهم وفقاً لمضمونه، وقد تمس هذه القرارات الإدارية المنشئة بمصالح شخصية لمن صدرت بشأنه، وبالتالي فإنها تعتبر قرارات إدارية فردية تتحصن بمرور المدد النظامية، حتى وإن كان القرار الإداري غير مشروع، وذلك استناداً لدواعي المصلحة العامة التي تقضي باستقرار المراكز القانونية، كما أن هذه القرارات الإدارية المنشئة، قد تمس مصالح عامة، كونها تتضمن قواعد عامة مجردة، وتطبق على عدد غير محدد مسبقاً من الأفراد، ولطبيعة هذه القرارات الإدارية التنظيمية، فإنه يجوز للإدارة سحبها أو إلغاؤها، إلا في حالة تطبيقها تطبيقاً فردياً، واكتسب أحد المخاطبين بها حقاً خاصاً، فإنه لا يجوز سحبها أو إلغاؤها، إلا بموجب نص قانوني يجيز تطبيقه بأثر رجعي أو تنفيذاً لحكم قضائي.

ب- القرارات الإدارية الكاشفة

هي تلك القرارات التي لا يترتب على صدورها أثراً معيناً على المراكز القانونية السابقة، وتهدف إلى تأكيد حالة قانونية سابقة، ومثال ذلك القرار الإداري الصادر من مدير الجامعة بتعيين عضو هيئة تدريس، كون مدير الجامعة لا يملك صلاحية التعيين، وصدور القرار باسمه لا يعني أنه هو من أنشأ هذا الحق، إنما أعطي صلاحية الكشف عنه، كما أن مجلس الجامعة لا يملك تفويض تلك الصلاحيات لمدير الجامعة، حتى يصح الاحتجاج بقرار مدير الجامعة، إنما ضرورات العمل تستوجب أن يتبع قرار التعيين المنشئ الصادر من مجلس الجامعة قراراً إدارياً كاشفاً من مدير الجامعة، وكذلك قرار الإدارة السلبي برفض تظلم أحد الأفراد، هو قرار تأكيدي، كون القرار الإيجابي الصادر تجاهه من قبل، هو قرار منشئ، ثم إنه ليس كل قرار سلبي هو قرار تأكيدي، إنما يكون قرار الإدارة السلبي قراراً تأكيدياً متى ما كان موضوعه تظلم على قرار منشئ .

كما أن المحاكم الإدارية السعودية في تعريفها للقرار الإداري، ذكرت أنه إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين والأنظمة لإحداث أثراً قانوني يكون ممكناً وجائزاً، وهذا التعريف يخرج القرارات الإدارية الكاشفة من اختصاص المحاكم الإدارية السعودية، كونها لا تؤثر على المراكز القانونية، ولا يجوز الطعن بالقرار الإداري الكاشف الذي صدر لتأكيد مركزاً قانونياً سابقاً، إلا في حالة تغير الظروف.

المبحث الثاني: نفاذ القرار الإداري في المملكة العربية السعودية

يعتبر القرار الإداري نافذاً من تاريخ صدوره مستوفياً لأركانه، ولا يحتج به بمواجهة المخاطبين به، إلا من تاريخ نشره إذا كان قراراً تنظيمياً، أو العلم به إذا كان قراراً فردياً.

والنشر أو الإبلاغ، شرطاً لحجية القرار الإداري على المخاطبين به، وليس شرطاً لصحة نفاذه[١]، والسبب في ذلك يعود إلى أن الإجراءات التي تلحق بالقرار الإداري كالنشر أو الإبلاغ ليست شكلاً يتوجب مراعاته، إنما هو إجراء لاحق على صدور القرار، ولا تدخل في تكوين القرار وليس لها أثر في وجوده، ثم أن الشهر مقرر لمصلحة الأفراد لا لمصلحة الإدارة.

١- د. محي الدين القيسي، القانون الإداري العام، منشورات الحلبي، الطبعة الأولى، ٢٠٠٧، بيروت، ص ١٠٤.

أولاً: نفاذ القرارات الإدارية التنظيمية

القرارات الإدارية التنظيمية لا يحتج بها إلا من تاريخ النشر، الذي يعتبر في حكم الإعلان للمخاطبين بها، كون القرارات التنظيمية إنما هي لوائح تتضمن قواعد عامة مجردة، وهي بمثابة تشريع صادر من سلطة إدارية، والعلم بها لا يكون إلا بالنشر في الجريدة الرسمية، أو بالطريقة التي حددها القانون، ولكون القرارات التنظيمية تتشابه مع القوانين، فهي بمثابة تشريع استثنائي، مثلها مثل المراسيم الملكية، وإن كانت تحتل مرتبة أدنى من المرسوم الملكي، ولكون نفاذ القرارات الإدارية التنظيمية لا يتحقق إلا من تاريخ النشر، فإنها لا تكون نافذة إلا من تاريخ نشرها[1]، والعرف الإداري في المملكة العربية السعودية، جرى على أن قرارات مجلس الوزراء التنظيمية التي يتطلب صدورها بمراسيم ملكية، لا يشترط فيها الإعلان، وتصبح نافذة من تاريخ صدورها، إلا إذا تضمنت نصاً يستوجب نشرها.

ولا تؤيد الدراسة هذا الاتجاه، لأن نشرها يكسبها الصفة القانونية ويحقق علم الكافة بها وينتج أثارها، ولكون هذه القرارات بمثابة أنظمة تتضمن قواعد عامة، فيسري عليها ما يسري على القوانين وتعامل معاملتها وفق قواعد النشر، تطبيقاً لنص المادة (٧١) من النظام الأساسي للحكم والتي تنص على (تنشر الأنظمة في الجريدة الرسمية، وتكون نافذة المفعول من تاريخ نشرها ما لم ينص على تاريخ أخر) ، كما أن العرف الإداري المعتبر هو الذي لم يخالف نصاً قانونياً .

ثانياً: نفاذ القرارات الإدارية الفردية

القرارات الإدارية تعتبر نافذة من تاريخ صدورها، ولكن لا يحتج بها في مواجهة الأفراد إلا من تاريخ العلم بها بالطرق المقررة نظاماً، طالما أن القرار الإداري الفردي صدر مستوفياً لأركانه، ولكن السؤال الذي يجب أن يطرح هو: هل نفاذ القرار الإداري يتوقف على علم الأفراد به؟

إن القرار الإداري الفردي يعتبر نافذاً في مواجهة الأفراد من تاريخ صدوره، وعلم المخاطبين به، إنما هو حجة على تنفيذه وليس نفاذه، وهو ما سوف تتطرق له الدراسة لاحقاً بالبحث في التفريق بين نفاذ القرار الإداري وتنفيذه.

ولو سلمت الدراسة، بأن القرار الإداري لا يكون نافذاً في مواجهة الأفراد، إلا من تاريخ العلم به، فإنها بذلك تفرق بين نفاذ القرار الإداري في مواجهة الأفراد، ونفاذ القرار الإداري في مواجهة الإدارة، وخاصة أن القرار مرتبط بمحل واحد، لا يجوز أن يترك هذا المحل نافذاً من جهة الإدارة من تاريخ صدوره، وغير نافذاً في مواجهة الأفراد، إلا من تاريخ العلم به، حفاظاً على مبدأ استقرار المعاملات، وإنما ربط النفاذ في مواجهة الأفراد، بالعلم به، لسريان المدد النظامية للاعتراض عليه، وهذا لا يؤثر على ما أنتجه من أثار قانونية، ويشترط في التبليغ أن

١- راجع قرار ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية رقم ١٣ / ٨٦ / لعام ١٤٠١هـ في القضية رقم ١٤٩ / ١ / ق لعام ١٣٩٩هـ -المجموعة سبق الإشارة إليها ص ٩٣.

يكون للمخاطبين به، دون أي شخص أخر، ثم أن تقصير الإدارة في التبليغ، لا يلغي حق الفرد في إقامة دعوى أمام المحاكم الإدارية متى ما تحقق لديه العلم بالقرار[1].

ثالثاً: مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية

ذكرت الدراسة فيما سبق، أن القرار الإداري يكون نافذاً من تاريخ صدوره، وأن هذه الأهمية فرضتها المصلحة العامة، التي تقتضي بأهمية اطمئنان الأفراد على استقرار مراكزهم القانونية ولا تكون عرضة للتهديد، وأن نفاذ القرار الإداري لا يعني تنفيذه، طالما لم يتحقق العلم به، ولأهمية استقراراً المعاملات بين الأفراد فأن المصلحة العامة اقتضت أن لا يكون للقرار الإداري مفعولاً رجعياً[2]، بغض النظر عن طبيعته، كأصل عام، احتراماً للقاعدة القانونية التي تقضي بأن تكون القرارات الإدارية نافذة من تاريخ صدورها، لعدة اعتبارات، إضافة إلى أهمية استقرار المعاملات بين الأفراد، وأهمية احترام الحقوق المكتسبة، وكذلك لأهمية احترام قواعد الاختصاص، حتى لا تكون هذه الاختصاصات عرضة للاعتداءات اللاحقة.

هذا هو الأصل العام، الذي تقع عليه بعض الاستثناءات والتي تتلخص في الأتي:-

- إباحة الرجعية في القرارات الكاشفة، كون هذه القرارات لا تنشئ مركزاً قانونياً جديداً، إنما تهدف إلى تأكيده.
- إباحة الرجعية بنص النظام، كون عدم الرجعية إنما يهدف إلى تحقيق مصلحة عامة، كم أن المشرع قد يرى استثناءاً تضمين قانون صريح مفعولاً رجعياً، يجوز معه أن تُصدر الإدارة قراراتها بأثر رجعي، استناداً إلى هذا النظام.
- إباحة الرجعية تنفيذاً لحكم قضائي، ويقع واجباً على الإدارة إصدار قراراتها الإدارية بأثر رجعي تنفيذاً لهذا الحكم[3].

وقد وافق ديوان المظالم هذا المسلك في حكم حديث له تضمن " ولئن كان من المقرر في الفقه والقضاء، أن القرارات لا تسري بأثر رجعي، فإن لهذه القاعدة استثناءات ترد عليها، من أهمها القرارات التي تصدر تنفيذاً لأحكام صادرة عن جهات القضاء الإداري بإلغاء القرارات الإدارية، ومن ثم يضحي القرار المحكوم بإلغائه كأن لم يكن، ويتعين على المدعي عليها عند تنفيذ الحكم الصادر بإلغاء القرار أن تنزل القرار الملغي وكافة ما ترتب عليه من أثار بأثر رجعي من تاريخ صدوره حتى تاريخ الحكم بإلغائه، فلذلك كله حكمت الدائرة بإلزام المدعى

١-حكم المحكمة الإدارية رقم ١٠٥ / د / إ / ٢٣ لعام ١٤٢٩هـ في القضية رقم ٢٥١ / ٥ /ق لعام ١٤٢٩هـ والمؤيد من محكمة الاستئناف بالحكم رقم ٨٣٧ / إ س / ٥ لعام ١٤٣٠هـ في الجلسة بتاريخ ١٢ / ٨ / ١٤٣٠هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية، عام ١٤٣٠هـ، ص ٢٣٥٦. حيث جاء في الحكم (ولا سيما أن الفقه الإداري يقرر بان القرارات التي تصدر في مجال نزع الملكية للمنفعة العامة هي قرارات إدارية فردية، إذ أن ما يتعلق بحقوق الأفراد وملكيتهم الخاصة المحمية والمحترمة بموجب الشرع والنظام يوجب إبلاغ ذوي الشأن بموجبه بلاغاً صحيحاً).

٢- حكم المحكمة الإدارية رقم ٤/د/ف / ٥ لعام ١٤٣٠هـ في القضية رقم ٥٤٥٣ / ١ / ق لعام ١٤٢٧هـ المؤيد من محكمة الاستئناف بالحكم رقم ١٣٠ / إ س / ١ لعام ١٤٣٠هـ في الجلسة بتاريخ ٢٨ / ٣ / ١٤٣٠هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية ،١٤٣٠، ص ٤٥٥.

٣- حكم المحكمة الإدارية رقم ١١/د/ف / ٣٧ لعام ١٤٣٠هـ في القضية رقم ٢٠٩٦ / ٤ / ق لعام ١٤٢٩هـ المؤيد من محكمة الاستئناف بالحكم رقم ١٥٢ / إ س / ١ لعام ١٤٣٠هـ في الجلسة بتاريخ ١٦ / ٤ / ١٤٣٠هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية ،١٤٣٠هـ ، ص ٣٩٩.

عليها صرف فروقات الرواتب والعلاوات للمدعي من تاريخ ١٤٢٥/٧/٢٩هـ إلى تاريخ ١٤٢٧/١٠/١٤هـ ومنحه علاوته السنوية خلال هذه الفترة لما هو موضح بالأسباب"[١].

رابعاً: الفرق بين نفاذ القرارات الإدارية وتنفيذها

تعتبر القرارات الإدارية نافذة بمجرد صدورها، ولا يمكن تطبيقها كواقع، إلا بعد تنفيذها، وعليه فإن نفاذ القرار الإداري يختلف عن تنفيذه من عدة نواحي:

- نفاذ القرار الإداري يتعلق بسلامة أركان القرار وشروطه، أما تنفيذ القرار الإداري فيتعلق بصحة الإجراءات اللاحقة على نفاذه.
- نفاذ القرارات الإدارية تُرتب أثارها القانونية، أما التنفيذ فإنما يُظهر تلك الآثار في حقيقة الواقع.
- نفاذ القرار الإداري من النظام العام، وعلى جميع الأفراد احترامه، أما تنفيذ القرار الإداري فيمكن أن يكون اختياريا أو جبراً بفرض جزاءات معينة لضمان تنفيذه.
- نفاذ القرار الإداري لا يكون إلا عن طريق الإدارة نفسها، عندما تم استصدار قراراتها، أما تنفيذ القرار فقد يتدخل القاضي الإداري في ذلك، كحالة ضرورة صدور حكم قضائي يقضي بتوقيع عقوبة جزائية على مخالفة القرار الإداري[٢].
- تاريخ تنفيذ القرار الإداري، يختلف عن تاريخ نفاذه.
- تسري المدد النظامية من تاريخ النفاذ والعلم به، ولا تسري من تاريخ التنفيذ.
- تتمتع الإدارة بسلطة تقديرية واسعة في تنفيذ قراراتها، بينما سلطتها مقيدة في نفاذ قراراتها، طالما أنها صدرت صحيحة.

المبحث الثالث: زوال القرار الإداري في المملكة العربية السعودية

يزول القرار الإداري بطريقتين، الأولى الزوال بأثر رجعي، والثانية الزوال بأثر غير رجعي.

أولاً: الزوال الرجعي للقرار الإداري

ويعني ذلك إزالة أثار القرار الإداري بالنسبة للماضي والمستقبل، وهذا الزوال يكون على قرار إداري تنظيمي أو فردي سليم، ويسري على قرارات إدارية تنظيمية أو فردية معيبة، وقد يكون الزوال على قرارات إدارية تنظيمية أو فردية منعدمة، بحيث تعتبر هذا القرارات في حالة الزوال كأن لم تكن، وهو ما سوف نعالجه بالتفصيل.

أ- الزوال الرجعي للقرار الإداري التنظيمي

١- الزوال الرجعي للقرار الإداري التنظيمي السليم

سبق وأن ذكرنا أن القرارات الإدارية التنظيمية، هي تلك القرارات التي تتضمن قواعد عامة مجردة، وهي التي لا ترتب حقوقاً مباشرة للأفراد، وهذا النوع من القرارات يجوز للإدارة

١- حكم ديوان المظالم رقم ٢٠ / د / ف / ٤٢ لعام ١٤٢٨هـ في القضية رقم ٥ / ٢٢ / ق لعام ١٤٢٨هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لديوان المظالم لعام ١٤٢٨هـ، ص ١٠٦٢.

٢- د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة الأولى، ص ٦٥٠ وما بعدها.

سحبها شريطة أن لا تكون قد رتبت حقوقاً للأفراد بطريق غير مباشر، أما إذا رتبت حقوقاً للأفراد، فإن الإدارة لا يجوز سحبها إلا إذا تضمنت تلك القرارات التنظيمية نصاً يجيز ذلك[١].

٢- الزوال الرجعي للقرار الإداري التنظيمي المعيب

تملك الإدارة سلطة كبيرة وحرية تامة حيال سحب قراراتها الإدارية التنظيمية المعيبة[٢]، بل إن ذلك يقع واجباً عليها، شريطة أن يتم ذلك خلال المدة النظامية المقررة للطعن فيها[٣].

٣- الزوال الرجعي للقرار الإداري التنظيمي المنعدم

كون الإدارة تملك سلطة واسعة حيال سحب قراراتها المعيبة، فإن الأولى أن تملك نفس السلطة حيال سحب قراراتها المنعدمة، ولا يشترط في ذلك احترام المدد النظامية المقررة للطعن، بل يجب على الإدارة أن تبادر إلى ذلك متى ما اكتشفت طبيعة هذا القرار المنعدم حتى بعد فوات المدة المقررة لتحصن القرار[٤].

ب-الزوال الرجعي للقرار الإداري الفردي

١- الزوال الرجعي للقرار الإداري الفردي السليم

لا يجوز للإدارة سحب قراراتها الفردية السليمة التي أنشأت حقوقاً ومزايا، وفي ذلك يقول القاضي الإداري " وما ذلك إلا تطبيقاً للقاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية بأثر رجعي، إذ الأصل هو احترام الحقوق المكتسبة أو المراكز القانونية التي تمت مشروعة في ظل نظام معين"[٥]، أما القرارات الإدارية الفردية التي لم تنشئ أية حقوق ومزايا، فيجوز للإدارة سحبها لاعتبارات إنسانية.

٢- الزوال الرجعي للقرار الإداري الفردي المعيب

يجوز للإدارة سحب قراراها الفردي المعيب، شريطة أن يكون السحب خلال المدة المقررة للطعن، أو خلال سريان فترة دعوى الإلغاء، إذا تم مباشرتها أمام المحاكم الإدارية المختصة، أما إذا انتهت تلك المدة المقررة للطعن، فإن القرار الإداري الفردي المعيب يتحصن، ويكون كأنما صدر صحيحاً، وذلك لتعلق حقوق ذوي الشأن به[٦].

٣- الزوال الرجعي للقرار الإداري الفردي المنعدم

القرارات الإدارية الفردية المنعدمة، لا تؤثر على المراكز القانونية، ويجوز سحبها في أي وقت، ولا تتحصن بفوات المدد، ولا يجوز للمخاطبين بها الاحتجاج بتحصنها بمضي المدد المقررة

١- حكم المحكمة الإدارية رقم ٦٧/د/ف /٢٧ لعام ١٤٢٩هـ في القضية رقم٣١١٧ / ١ / ق لعام ١٤٢٨هـ المؤيد من محكمة الاستئناف بالحكم رقم ١٤٥ / إ س / ٥ لعام ١٤٣٠هـ في الجلسة بتاريخ ٢٧ / ٢ / ١٤٣٠هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية ،١٤٣٠هـ ، ص ٢٠٨٩

٢- حكم المحكمة الإدارية رقم ٢٩ /د/إ / ٢ لعام ١٤٣٢هـ في القضية رقم ٧٧٧ / ٧ / ق لعام ١٤٢٩هـ المؤيد من محكمة الاستئناف بالحكم رقم ٦٩١ / إ س / ١ لعام ١٤٣٢هـ قضية رقم ٧٩٩ / ق لعام ١٤٣٢هـ في الجلسة بتاريخ ٢٥/ ٤ /١٤٣٢هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية، ١٤٣٢، ص ٢٠٣.

٣- حكم المحكمة الإدارية رقم ٧٠ /د/ف / ١٥ لعام ١٤٢٩هـ في القضية رقم ٣٦١ / ١ / ق لعام ١٤٢٥هـ المؤيد من محكمة الاستئناف بالحكم رقم ٢١٨ / إ س / ٨ لعام ١٤٣٠هـ في الجلسة بتاريخ ١٤ / ٢ /١٤٣٠هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية ،١٤٣٠، ص ٣١٥٧.

٤- انظر حكم الدائرة الفرعية الثالثة عشر بديوان المظالم رقم ٦٤ / د / ف / ١٣ لعام ١٤٢٥هـ في القضية رقم ٧٧١ / ١ / ق / لعام ١٤٢٤هـ.

٥- مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية، ١٤٣٠هـ، ص ٣١٦٢.

٦- حكم المحكمة الإدارية رقم ١٥٩/د/إ /ف / ٤٢ لعام ١٤٣١هـ في القضية رقم ٨٥١ / ٥ / ق لعام ١٤٣٠هـ المؤيد من محكمة الاستئناف بالحكم رقم ١٧٠ / إ س / ١ لعام ١٤٣٢هـ في الجلسة بتاريخ ١٤٣٢/٢/١٩هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية ،١٤٣٢، ص ٤٣٩.

للطعن، لأنها تصرفات إدارية منعدمة، لا تحمل أي قيمة قانونية، لا ترقى أن تكون قرارات إدارية.

ثانياً: الزوال غير الرجعي للقرار الإداري

أي إزالة أثار القرار الإداري بالنسبة للمستقبل فقط، وهذا الزوال يسري على كافة أنواع القرارات الإدارية التنظيمية والفردية، وهو ما سوف نتطرق له:

أ- الزوال غير الرجعي للقرار الإداري التنظيمي

١- الزوال غير الرجعي للقرار الإداري التنظيمي السليم

كون القرارات الإدارية التنظيمية، تتضمن قواعد عامة مجردة، فإن السلطة المعنية بتحقيق المصلحة العامة تستطيع إلغاؤها في أي وقت تراه مناسباً، ويكون الإلغاء بالنسبة للمستقبل فقط.

٢- الزوال غير الرجعي للقرار الإداري التنظيمي المعيب

يقع واجباً على الإدارة تحقيقاً لمبدأ العدل والإنصاف، وعدم الوقوع في حالات إنكار العدالة، وتحقيق الصالح العام، المبادرة في إلغاء قراراتها التنظيمية المعيبة، في أي وقت تكتشف فيه ذلك، ولا يتحصن هذا القرار التنظيمي بمضي المدد المقررة للطعن.

٣- الزوال غير الرجعي للقرار الإداري التنظيمي المنعدم

القرارات الإدارية التنظيمية المنعدمة لا تؤثر على المراكز القانونية، ولا تعتبر تصرفات قانونية، إنما هي أعمال مادية لا قيمة لها، ويقع واجب على الإدارة إلغاؤها في أي وقت[١].

ب-الزوال غير الرجعي للقرار الإداري الفردي

١- الزوال غير الرجعي للقرار الإداري الفردي السليم

هذه القرارات الإدارية الفردية السليمة لا يجوز للإدارة إلغاؤها إذا تولد عنها حقوق مكتسبة، بل يقع واجب على الإدارة المحافظة على تلك الحقوق، أما إذا لم يترتب على هذه القرارات الإدارية الفردية السليمة أية حقوق مكتسبة فإنه لا يوجد مانع من إلغاؤها لتحقيق الصالح العام.

٢- الزوال غير الرجعي للقرار الإداري الفردي المعيب

تملك الإدارة سلطة إلغاء القرارات الإدارية الفردية التي لحقها عيب في أحد أركانها خلال المدة المقررة للطعن، إذا كان مضمونها حقاً للمخاطبين بها، أما إذا لم ترتب حقاً للمخاطبين بها، فإن الإدارة تملك سلطة إلغاؤها في أي وقت، أما إذا رتبت حقاً مكتسباً للمخاطبين بها، فإن الإدارة لا تستطيع إلغاؤها بعد فوات المدة المقررة للطعن فيها، وتحصن هذه القرارات الإدارية الفردية المعيبة بعد فوات المدة المقررة لطعن في صحتها، وتكون كأنما صدرت صحيحة.

٣- الزوال غير الرجعي للقرار الإداري الفردي المنعدم

ما يجري على القرار الإداري التنظيمي المنعدم، يجري على القرار الإداري الفردي المنعدم، ويقع واجباً على الإدارة إلغاؤه، ولا يجوز الاحتجاج باستقرار المراكز القانونية، لأن هذه

١- انظر حكم الدائرة الفرعية الثالثة عشر بديوان المظالم رقم ٦٤ / د / ف / ١٣ لعام ١٤٢٥هـ في القضية رقم ٧٧١ / ١ / ق / لعام ١٤٢٤هـ.

القرارات الإدارية المنعدمة، لم تؤثر على المراكز القانونية عند نشأتها كونها عملاً مادياً لا عملاً قانونياً[1].

الخاتمة

بعد العرض السابق لهذه الدراسة، والوقوف على الأنظمة المرعية في المملكة العربية السعودية، ومسلك القضاء الإداري في تطبيق نظرية القرارات الإدارية، فقد سعت الدراسة إلى التطرق للكليات في نظرية القرار الإداري المطبقة في المملكة العربية السعودية وفق المعمول بها في كافة البلدان ذات النظام القضائي المزدوج، من خلال التطرق إلى تعريف القرار الإداري السعودي وخصائصه والأثر القانوني على نفاذه، وذلك بذكر أنواعه ونفاذه وزواله، وربطها بالجزئيات المتعلقة بمميزات وأركان وأنواع القرار الإداري، لترابطها في تحديد الطبيعة القانونية للقرار الإداري السعودي، وهي صعوبة حاولت الدراسة جاهدة وإلى حد كبير في تبسيطها، من خلال ذكر التعريفات المتعددة للقرار الإداري، وخاصة أنها البداية الحقيقية، التي يجب أن تنطلق منها الدراسة، مع ما صاحبها من إشكالية في التعريف، واستطاعت الدراسة أن تتجاوز هذه الصعوبة، بما يتوافق مع طبيعة القانون الإداري المتغيرة والمتطورة، والتي يفترض معها ترك المجال مفتوح للاجتهاد في تعريف القرار الإداري، وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة، المتغيرة والمرتبطة بالظروف السياسية والاقتصادية، وللتلازم الكبير والأصيل بين نظريات القانون الإداري والقانون نفسه، الذي يمتاز بالمرونة والتطور، التي حتمت قابلية التعريف للتطور والتغير لمواكبة طبيعة القانون الإداري كخاصية تميزه عن غيره من القوانين الأخرى، وتسليط الضوء على مسلك المشرع والقضاء الإداري السعودي، بما يتلاءم مع خصائص القرار الإداري وأنواعه ونفاذه وزواله وفق الطبيعة القانونية للقرار الإداري بشكل عام، والتي تعتبرها الدراسة من الكليات لإثبات الجزئيات المرتبطة بأهم قواعده، لرسم حدوده، وفق الطبيعة القانونية للقرارات الإدارية في المملكة العربية السعودية، والتي تأثرت بخصوصية المملكة العربية السعودية الدينية والسياسية، وخلصت الدراسة إلى مـا يلي:

١- نجحت المملكة العربية السعودية في تطبيق قواعد القانون الإداري بما يتلاءم مع النظام القضائي المزدوج المطبق لديها .
٢- استطاع القاضي الإداري السعودي أن يعمل رقابته على القرار الإداري بما يتوافق مع قواعد لقانون الإداري المعروفة .
٣- ما زال القاضي الإداري السعودي يعمل رقابة دنيا في رقابته على ركن السبب .
٤- توجد صعوبة موضوعية في تطبيق نظريات القانون الإداري ويعود سبب ذلك إلى حداثة نشأة القانون الإداري في المملكة العربية السعودية، والتكوين الشرعي للقاضي الإداري .
٥- حاول القاضي الإداري السعودي المساهمة بشكل شكلي، في تطبيق النظريات القانونية الإدارية الحديثة وخاصة نظرية القرارات الإدارية، ويرجع سبب ذلك إلى تكوينه العلمي .

١- انظر حكم الدائرة الفرعية الثالثة عشر بديوان المظالم رقم ٦٤ / د / ف / ١٣ لعام ١٤٢٥هـ في القضية رقم ٧٧١ / ١ / ق / لعام ١٤٢٤هـ.

٦- تأثر الأنظمة السعودية والقرارات النافذة بنظريات القانون الإداري، وخاصة نظرية القرارات الإدارية.
٧- استطاع المشرع السعودي أن يفعل نظرية القرارات الإدارية في كافة الأنظمة المعمول بها، وخاصة فيما يتعلق بالنظريات الحديثة المرتبطة باركان القرار الإداري وخصائصه وأنواعه ونفاذه.

التوصيات

١- فتح مجال الانتساب لعضوية القضاء، لحاملي شهادة كليات الحقوق في المملكة العربية السعودية، لتناسب اختصاصهم مع مهام القضاء الإداري .
٢- إعادة النظر في نظام القضاء بما يسمح لقبول خريجي كليات الحقوق في سلك القضاء الإداري.
٣- إعادة النظر في الخطط الدراسية لكليات الحقوق في المملكة العربية السعودية بما يسمح إضافة مواد شرعية تدرس لطلابها، حتى يتم تكوينهم التكوين الشرعي السليم .
٤- إعادة النظر في الخطط الدراسية لكليات الشريعة في المملكة العربية السعودية بما يسمح إضافة مواد قانونية تدرس لطلابها، حتى يتم تكوينهم التكوين القانوني السليم .
٥- إعادة النظر في نظام القضاء وخاصة فيما يتعلق بقصر تعيين القضاة على خريجي كلية الشريعة فقط .
٦- إعادة النظر في نظام المرافعات أمام ديوان المظالم، وخاصة في اعتبار الطعن في القرارات الإدارية المنفصلة، من قبيل الطلبات المستعجلة، التي يجوز للمحكمة أن تنظر في موضوع الدعوى وبصفة عاجلة وفق أحكام الفقرة (٥) من المادة (٨) من النظام نفسه.

المراجع

الكتب القانونية

١- أبو سمهدانة. عبد الناصر عبدالله، القرار الإداري في النظرية والتطبيق، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، الطبعة الأولى، ٢٠١٢.
٢- باز. جان، الوسيط في القانون الإداري اللبناني، الكتاب الأول، بدون دار نشر، ١٩٧١.
٣- البنا .محمود عاطف، الوسيط في القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الثانية، ١٩٩٩.
٤- جمال الدين. سامي، الدعاوى الإدارية والإجراءات أمام القضاء الإداري، منشورات منشأة المعارف الإسكندرية، ١٩٩١.
٥- الربيعة. صالح بن عبد الرحمن، دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري وتطبيقاتها القضائية في المملكة العربية السعودية، مركز الملك فيصل للبحوث والدراسات الإسلامية، الطبعة الأولى، ١٤٢٦/٢٠٠٥.
٦- سعد. جورج، القانون الإداري العام، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٦، بيروت.
٧- سلامة،وهيب عباد، الإلغاء الجزئي للقرارات الإدارية، مجلة هيئة قضايا الدولة، ع ٢، السنة ٣٥، ١٩٩١.
٨- السناري. محمد عبدا لعال، القرارات الإدارية في المملكة العربية السعودية، معهد الإدارة، ١٤١٢هـ، طبعة ١، الرياض.
٩- الطماوي. سليمان، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، الطبعة ٤، ١٩٧٦.
١٠- عبدالله. عبدا لمهدي، القرار الإداري وعيب إساءة استعمال السلطة في ضوء أحكام القضاء الإداري، مجلة القانون والاقتصاد، جامعة القاهرة، عدد ٦٩، ١٩٩٩.
١١- فرحات. فوزت، القانون الإداري العام، الكتاب الأول، بدون دار نشر، ٢٠٠٤.
١٢- القيسي. محيي الدين، القانون الإداري العام، منشورات الحلبي، الطبعة الأولى، ٢٠٠٧.
١٣- هيكل. السيد خليل، القانون الإداري السعودي،الطبعة الثالثة، دار الزهراء، الرياض، الطبعة الثالثة، ٢٠٠٨.
١٤- يكن. زهدي، القانون الإداري، المكتبة العصرية، بيروت، بدون تاريخ نشر.

الدوريات

١- مجموعة ديوان المظالم بالمملكة العربية السعودية عام ١٣٩٨هـ.
٢- مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية بديوان المظالم لعام ١٤٢٧هـ.
٣- مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية بديوان المظالم لعام ١٤٢٨هـ.
٤- مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية بديوان المظالم لعام ١٤٢٩هـ.
٥- مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية بديوان المظالم لعام ١٤٣٠هـ.
٦- مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية بديوان المظالم لعام ١٤٣١هـ.
٧- مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية بديوان المظالم لعام ١٤٣٢هـ.
٨- مجموعة الإدارية العليا في ١٥ سنة.

القوانين واللوائح

١- النظام الأساسي للحكم الصادر بالمرسوم الملكي الكريم رقم (أ/٩٠) وتاريخ ١٣١٢/٨/٢٧هـ.
٢- لائحة انتهاء الخدمة الصادرة بقرار مجلس الخدمة المدنية رقم٨١٣/١ وتاريخ١٤٢٣/٨/٢٠هـ.

٣- نظام القضاء الصادر بالمرسوم الملكي الكريم رقم م/٧٨ وتاريخ ١٤٢٨/٩/١٩هـ.
٤- نظام المرافعات الصادر بالمرسوم الملكي الكريم رقم م/٣ وتاريخ ١٤٣٥/١/٢٢هـ.
٥- نظام ديوان المظالم الصادر بموجب المرسوم الملكي رقم (م/٧٨) وتاريخ ١٤٢٨/٩/١٩هـ.
٦- نظام مجلس التعليم العالي والجامعات الصادر بالمرسوم الملكي الكريم رقم م/٨ وتاريخ ١٤١٤/٦/٤هـ.
٧- نظام مجلس الشورى الصادر بالمرسوم الملكي الكريم رقم (أ/٩١) وتاريخ ١٤١٢/٨/٢٧هـ.
٨- نظام مجلس الوزراء الصادر بالمرسوم الملكي الكريم رقم (أ /١٣) وتاريخ ١٤١٤/٣/٣هـ.

الفهرس

الموضوع	الصفحة
ملخص	٢
مقدمة	٢
الفصل الأول: النظام القانوني الذي يحكم القرار الإداري في المملكة العربية السعودية	٥
المبحث الأول: تعريف القرار الإداري في المملكة العربية السعودية	٥
المبحث الثاني: خصائص القرار الإداري في المملكة العربية السعودية	٨
المبحث الثالث: أركان القرار الإداري في المملكة العربية السعودية	١٠
الفصل الثاني: الأثر القانوني على نفاذ القرار الإداري في المملكة العربية السعودية	١٩
المبحث الأول: أنواع القرارات الإدارية في المملكة العربية السعودية	١٩
المبحث الثاني: نفاذ القرار الإداري في المملكة العربية السعودية	٢٣
المبحث الثالث: زوال القرار الإداري في المملكة العربية السعودية	٢٦
الخاتمة	٣٠
المراجع	٣٢