رقابة قضاء المظالم على أعمال الإدارة في المملكة العربية السعودية وتمييزها عن رقابة قضاء المظالم في النظام الإسلامي

Grievances of Judiciary Supervision of Administrative Works in Saudi Arabia and Differentiating them from the Grievances of Judiciary Supervision in the Islamic Law

Penyeliaan Aduan Kehakiman Kerja-kerja Pentadbiran di Arab Saudi dan Membezakannya dari Penyeliaan Aduan Kehakiman dalam Undang-undang Islam

سلطان بن حسن آل يحيى*، بدر الدين إبراهيم**، ومحمد ليبا***

الملخّص

يذهب فقهاء القانون الإداري إلى اعتبار الرقابة القضائية على أعمال الإدارة وتصرفاتها أهم وسيلة للمحافظة على مبدأ المشروعية، وهو المبدأ الذي يضمن للأفراد حقوقهم وللإدارة استقرارها. وفي هذا السياق؛ تأتي هذه الدراسة لتسليط الضوء على القواعد العامة التي يمارس من خلالها ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية رقابته على نشاط الإدارة المتمثل في تنفيذ الأنظمة

* حصل على شهادة دكتوراه من كلية أحمد إبراهيم للقانون، الجامعة الإسلامية العالمية بماليزيا.

** أستاذ مشارك، قسم الشريعة، كلية أحمد إبراهيم للقانون ، الجامعة الإسلامية العالمية بماليزيا.

*** أستاذ مساعد، قسم الشريعة، كلية أحمد إبراهيم للقانون، الجامعة الإسلامية العالمية بماليزيا.

واللوائح وتشغيل المرافق العامة. وسيتم ذلك من خلال استعراض اختصاصات المحاكم الإدارية التابعة لديوان المظالم بفئاتها الثلاث: المحكمة الإدارية العليا، ومحاكم الاستئناف الإدارية، والمحاكم الإدارية (محاكم الدرجة الأولى)، ثم يلي ذلك بحث حدود النطاق الولائي لرقابة القضاء الإداري السعودي على النشاط الإداري، وسيكون السير في هذا المضمار من خلال محاولة شرح النصوص وتفسير الغامض منها، والإفادة من الأحكام القضائية كحالات عملية، لتنتهي الدراسة بعد ذلك باستعراض الحالات المهمة في تمييز قضاء المظالم في النظام الإسلامي عن قضاء المظالم في النظام السعودي.

الكلمات المفتاحيّة: ديوان المظالم، القضاء الإداري، الرقابة القضائية، جهة الإدارية.

Abstract

Jurists of administrative law consider judicial supervision of administrative works and their actions one of the means of preserving the principle of legitimacy, which ensures the rights of individuals as well as the organization's stability. This study attempts to shed light on the applied general principles through which the Bureau of Grievances in the Kingdom of Saudi Arabia exercises its supervision of management activities reflected by the implementation of the systems and rules and operating public facilities. This paper accomplishes through a demonstration of the tasks of administrative courts that work under the Bureau of Grievances in its three sections: the Supreme Administrative Court, Administrative Courts of Appeal, and Administrative Courts (courts of first instance), followed by a discussion on the scope of the Supervision of the Saudi administrative judiciary and administrative activities, illustrating cases for differentiating grievances of judiciary in Islamic system from grievances of judiciary in the Saudi system.

Keywords: Bureau of Grievances, Administrative Judiciary, Judicial Supervision, Administrative Authority.

Abstrak

Pakar undang-undang pentadbiran menganggap penyeliaan kehakiman kerja-kerja pentadbiran dan tindakan mereka salah satu daripada cara untuk memelihara prinsip kesahihan, yang memastikan hak-hak individu dan juga kestabilan organisasi. Kajian ini bertujuan untuk menerangkan prinsip-prinsip gunaan umum di mana Biro Aduan di Kerajaan Arab Saudi menjalankan penyeliaan aktiviti pengurusan digambarkan daripada pelaksanaan sistem dan peraturan dan operasi kemudahan awam. Kajian ini mengecapi melalui demonstrasi tugas pentadbiran mahkamah yang berfungsi di bawah Biro Aduan dalam tiga bahagian yaitu: Pentadbiran Mahkamah Persekutuan, Pentadbiran Mahkamah Rayuan, dan Mahkamah Pentadbiran (mahkamah contoh pertama), diikuti oleh perbincangan mengenai skop Penyeliaan aktiviti kehakiman dan

pentadbiran kerajaan Arab, menggambarkan kes-kes bagi membezakan badan aduan kehakiman dalam sistem Islam daripada badan aduan kehakiman dalam sistem Saudi.

Kata Kunci: Biro Aduan, Pentadbiran Kehakiman, Pengawasan Kehakiman, Lembaga Pentadbiran.

المقدمة

يُعدُّ قضاء المظالم في المملكة العربية السعودية امتداداً لقضاء المظالم في النظام الإسلامي وتطبيقاً عصرياً له، ويأتي ذلك نتيجة تبني المملكة للنهج الإسلامي منذ نشأتها[1].

وتعود بداية ظهور هذا النوع من القضاء في المملكة العربية السعودية إلى العام 1344هـ (1926م)؛ عندما أعلن الملك عبد العزيز "رحمه الله" عن إنشاء صندوق لشكاوى المواطنين يوضع على باب الحكومة مفتاحه بيد الملك[2]. وحينما صدر أول نظام[3] لمجلس الوزراء في المملكة العربية السعودية بتاريخ 1373/7/12هـ (1954م)؛

---

[1] عبد الحميد الرفاعي، **القضاء الإداري بين الشريعة والقانون "دراسة مقارنة"** (بيروت: دار الفكر المعاصر، ودمشق: دار الفكر، ط1، 1409هـ/1989م)، ص240.

[2] ذنيبات، محمد جمال مطلق، والعجمي، حمدي محمد، **القضاء الإداري في المملكة العربية السعودية طبقاً لنظام ديوان المظالم الجديد "دراسة مقارنة"** (الرياض: دون دار نشر، ط2، 1434هـ/2013م)، ص55.

[3] يُطلق على القوانين في المملكة العربية السعودية مصطلح (أنظمة) ومفردها (نظام)، وتسمى السلطة التشريعية بـ(السلطة التنظيمية)، ويُستبدل مصطلح (المشرع) بمصطلح (المنظم)، ويأتي انسجاماً مع المبدأ العام الذي ينتهجه هذا البلد في منظومته التشريعية، حيث ينهل مباشرة من فقه الشريعة الإسلامية أو من أنظمة مستحدثة لا تتعارض مع مبادي وأحكام الشرع الإسلامي، وهذه الرؤية لا تستحسن اطلاق مصطلح "مشرع"، لأنها تعتقد أن الله سبحانه هو المشرع. راجع: سعود بن سعد آل دريب، **التنظيم القضائي في المملكة العربية السعودية في ضوء الشريعة الإسلامية ونظام السلطة القضائية**، (الرياض: مطابع حنيفة للأوفست، ط1، 1403هـ/ 1983م)، ص10. ولذا فإن الباحث سيلتزم بهذا المسار في مضان هذا البحث، وذلك باستخدام مصطلحات: النظام، التنظيم، السلطة التنظيمية، المنظم، بدلاً عن: القانون، التشريع، السلطة التشريعية، المشرع.

جاءت المادة (19) منه لتنص على إنشاء ديوان للمظالم كشعبة من شعب مجلس الوزراء، ولتعلن هذه المادة صراحة بداية توجه المملكة للأخذ بالثنائية القضائية (القضاء المزدوج)[4].

وظل ديوان المظالم تابعاً لمجلس الوزراء حتى صدر نظامه بالمرسوم الملكي رقم 8759/13/7/2 بتاريخ 1374/9/17هـ (1955م)، والواقع أن ديوان المظالم وفقاً لهذا النظام لم يكن مستقلاً، وإنما كان يشبه إلى حد ما مجلس الدولة الفرنسي في مرحلة القضاء المقيد[5]، ولذا كان من اللازم على المنظّم السعودي أن يفرد للقضاء الإداري نظاماً يبرز استقلاليته، فصدر نظام ديوان المظالم بالمرسوم الملكي رقم م/51 وتاريخ 1402/7/17هـ (1982م)، وبموجبه تحول ديوان المظالم إلى قضاء إداري مستقل؛

---

[4] محمد أنس قاسم جعفر، **ولاية المظالم في الإسلام وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية** (القاهرة: دار النهضة العربية، بدون سنة طباعة)، ص67 وما بعدها؛ وعصام بن سعد بن سعيد، **الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية في المملكة العربية السعودية–دراسة تحليلية مقارنة للرقابة البرلمانية (مجلس الشورى) والقضائية والإدارية**، (الرياض: دار الميمان للنشر والتوزيع، ط1، 1432هـ/2011م)، ص287؛ وخالد بن فهد الفارس، "الاعتراض على الأحكام أمام ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية–دراسة تأصيلية تطبيقية مقارنة"، (بحث مقدم استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في العدالة الجنائية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية بالمملكة العربية السعودية، 1428هـ/2007م)، ص23. ويقصد **بالقضاء المزدوج**؛ وجود جهتي قضاء مستقلتين، جهة القضاء العادي وتختص بالفصل في المنازعات التي تنشأ بين الأفراد، ويطبق القضاء على هذا النزاع أحكام القانون الخاص، وجهة القضاء الإداري وتختص بالفصل في المنازعات التي تنشأ بين الأفراد والإدارة عندما تظهر الأخيرة بصفتها صاحبة السلطة وتتمتع بامتيازات لا يتمتع بها الأفراد ويطبق القضاء الإداري على المنازعة قواعد القانون العام.

[5] ذنيبات، والعجمي، **القضاء الإداري في المملكة العربية السعودية طبقاً لنظام ديوان المظالم الجديد "دراسة مقارنة"** ص55. ومرحلة "**القضاء المقيد**" في فرنسا هي: المرحلة التي بدأت منذ نشوء مجلس الدولة الفرنسي عام 1797م واستمرت حتى عام 1872م، والتي كانت تقتصر فيها سلطة هذا المجلس على نظر المنازعات الإدارية وإعداد مشروعات الأحكام دون إصدارها، إذ كان القنصل هو من يملك سلطة إصدار الأحكام. يُنظر في ذلك: مازن ليلو راضي، **الوجيز في القانون الإداري**، (الدنمارك: منشورات الأكاديمية العربية في الدنمارك، 2008م)، ص6-7.

حيث نصت مادته (1) على أنَّ: "ديوان المظالم هيئة قضاء إداري مستقلة، ترتبط مباشرة بجلالة الملك...".

ثم صدر أخيراً نظام ديوان المظالم الجديد بالمرسوم الملكي رقم م/78 وتاريخ 1428/9/19هـ (2007م)، وقد تضمن تعديلات مهمة ورئيسة للرقي بمؤسسة القضاء الإداري في المملكة العربية السعودية.

وتأسيساً على هذا التوضيح للخلفية التاريخية التي قام عليها قضاء المظالم في المملكة العربية السعودية ومراحل التطور التي مرَّ بها، فإن هذا البحث يأتي لتناول اختصاصات ديوان المظالم السعودي ونطاقه الولائي، ثم محاولة التعرف على مواطن الاختلاف البارزة مقارنة بقضاء المظالم في النظام الإسلامي، وسوف يتم تناول ذلك في ثلاث مباحث:

المبحث الأول: اختصاصات ديوان المظالم السعودي.

المبحث الثاني: النطاق الولائي لديوان المظالم السعودي.

المبحث الثالث: تمييز قضاء المظالم في النظام الإسلامي عن القضاء الإداري السعودي.

المبحث الأول: اختصاصات قضاء المظالم في المملكة العربية السعودية

يقتصر اختصاص ديوان المظالم استناداً لنظامه لعام 1428هـ (2007) على الجانب القضائي دون الجانب الاستشاري أو التشريعي، بخلاف ما يجري به العمل في أنظمة قانونية أخرى؛ كمجلس الدولة في مصر على سبيل المثال[6]، ويتكون ديوان المظالم وفقاً لما ورد في المادة (8) منه من: المحكمة الإدارية العليا، ومحاكم الاستئناف الإدارية،

[6] تنص المادة (2) من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972م على: "يتكون مجلس الدولة من: أ –القسم القضائي ب –قسم الفتوى ج –قسم التشريع...".

والمحاكم الإدارية، وتشتمل المواد (11، 12، 13) على اختصاصات هذه المحاكم. وأتناول ذلك في مطلبين على النحو الآتي:

المطلب الأول: اختصاصات المحاكم الإدارية في ديوان المظالم

استناداً للمادة (13) من نظام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/78 بتاريخ 1428/9/19هـ (2007م)، تمتلك المحاكم الإدارية اختصاصات متنوعة في مختلف نشاطات الإدارة، سواء كان مثارها قراراً إدارياً، أو عقداً، من عقود الإدارة، أو واقعة قانونية، وأعرض ذلك وفقاً لما يلي:

أولاً: الدعاوى المتعلقة بالحقوق المقررة في نظم الوظيفة العامة:

تنص المادة (13/أ) من نظام ديوان المظالم على أن من اختصاصات المحاكم الإدارية الفصل في "**الدعاوى المتعلقة بالحقوق المقررة في نظام الخدمة المدنية والعسكرية والتقاعد لموظفي ومستخدمي الحكومة والأجهزة ذوات الشخصية المعنوية العامة المستقلة أو ورثتهم والمستحقين عنهم**". وهذه الفقرة تتضمن شرطين لهذه الدعاوى:

1- أن يكون موضوع الدعوى متضمناً المطالبة بحق مقرر في نظام الخدمة المدنية أو العسكرية أو التقاعد.

2- أن تقام الدعوى من موظف عام أو عسكري أو مستخدم في الحكومة أو من أحد ورثتهم أو المستحقين عنهم[7].

والحقوق التي يتمتع بها الموظف أغلبها مالي؛ كالراتب والعلاوات والبدلات والمكافآت، وبعضها غير مالي كالإجازات السنوية والمرضية والترقية وخلافها[8].

---

[7] خالد خليل الظاهر، **القضاء الإداري- ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية- قضاء الإلغاء وقضاء التعويض "دراسة مقارنة"** (الرياض: مكتبة القانون والاقتصاد، ط1، 1430هـ/2009م)، ص152.

ثانياً: دعاوى إلغاء القرارات الإدارية النهائية التي يقدمها ذوو الشأن:

أتت المادة (13/ب) من نظام الديوان بشأن اختصاصات المحاكم الإدارية في ديوان المظالم لتنص على: "**دعاوى إلغاء القرارات الإدارية النهائية التي يقدمها ذوو الشأن، متى كان مرجع الطعن عدم الاختصاص، أو وجود عيب في الشكل، أو عيب في السبب، أو مخالفة النظم واللوائح، أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها، أو إساءة استعمال السلطة، بما في ذلك القرارات التأديبية، والقرارات التي تصدرها اللجان شبه القضائية، والمجالس التأديبية، وكذلك القرارات التي تصدرها جمعيات النفع العام –وما في حكمها– المتصلة بنشاطاتها، ويعدّ في حكم القرار الإداري رفض جهة الإدارة أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه طبقاً للأنظمة واللوائح**".

وقد عرَّفَ ديوان المظالم السعودي القرار الإداري بأنه: "إفصاح الجهة المختصة –في الشكل الذي سيطلبه النظام– عن إرادتها الملزمة بمقتضى الأنظمة واللوائح بقصد إحداث أثر نظامي معين كلما كان ذلك ممكناً وجائزاً نظاماً، وكان الباعث عليه تحقيق مصلحة عامة"[9].

ويتضمن هذا النص شروطاً لإقامة دعوى الإلغاء:

---

[8] ماجد راغب الحلو، **تنظيم السلطة الإدارية والوظيفة العامة في دولة الإمارات العربية المتحدة "دراسة مقارنة"** (أبو ظبي: جامعة الإمارات العربية المتحدة، 1989م)، ص143.

[9] حكم ديوان المظالم رقم 314/ت/3 لعام 1409هـ في القضية رقم 3/64/ق لعام 1407هـ (غير منشور).

1- أن يكون القرار الإداري المطعون فيه قراراً نهائياً، ويقصد بكلمة "نهائي" أي استكمال القرار الإداري لمراحل تكوينه كاملة؛ من اقتراح ومناقشة وإعداد واستشاره ثم اعتماده ممن يملك الصلاحية وفقاً للنظام[10].

2- أن يكون القرار الإداري صادراً عن السلطة التنفيذية بصفتها سلطة إدارة لا حكم.

3- أن يكون الطعن على القرار الإداري صادراً عن ذوي الشأن، أي ممن لهم صفة ومصلحة في رفع الدعوى، ويقصد بالصفة؛ "الشأن الذي يعترف به المشرع، ويراه كافياً لتخويل المدعي حق الادعاء"[11]، أما المصلحة فهي "الفائدة العملية المشروعة التي يراد تحقيقها بالالتجاء للقضاء"[12].

4- أن يكون الطعن بسبب وجود واحد أو أكثر من العيوب الخمسة التي تصيب القرار الإداري.

ويُلاحظ أنَّ المشّرع في هذا النص قد أضاف لاختصاصات ديوان المظالم؛ الدعاوى المتعلقة بالطعن في القرارات الصادرة من اللجان شبه القضائية كلجنة نظر طلبات التعويض ومنع التعامل مع المقاولين والمتعهدين، ولجنة تسوية المنازعات المصرفية،

---

[10] فهد بن محمد الدغيثر، **رقابة القضاء على قرارات الإدارة– ولاية الإلغاء أمام ديوان المظالم**، (القاهرة: دار النهضة العربية، دون سنة طباعة) ص110.

[11] محمد نعيم ياسين، **نظرية الدعوى بين الشريعة الإسلامية وقانون المرافعات المدنية والتجارية**، (عمان: دار النفائس للنشر والتوزيع، 1420هـ/2000م)، ص278.

[12] أحمد مسلم، **أصول المرافعات–التنظيم القضائي والإجراءات والأحكام في المواد المدنية والتجارية والشخصية** (القاهرة: دار الفكر العربي للطباعة والنشر، 1956م)، ص318.

وخلافها، وكذلك القرارات الصادرة عن المجالس التأديبية، والقرارات الصادرة عن جمعيات النفع العام[13].

كما أنَّ المشّرع أيضاً اعتبر رفض جهة الإدارة أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه طبقاً للأنظمة واللوائح، هو بمثابة القرار الإداري القابل للطعن عليه أمام القضاء الإداري.

ثالثاً: دعاوى التعويض التي يقدمها ذوو الشأن عن قرارات أو أعمال جهة الإدارة:

هذا العنوان هو ذات منطوق المادة (13/ج) من نظام ديوان المظالم، واستناداً لهذا النص فإن ذوي الشأن –ممن تتحقق صفتهم ومصلحتهم في الدعوى– يكون لهم الحق في المطالبة بالتعويض من جهة الإدارة؛ بسبب قراراتها أو أعمالها. وهذا يعني أن الحق هنا يتعلق بدعوى المسؤولية الإدارية؛ وهو ما يُدعى بالمسؤولية غير العقدية أو المسؤولية التقصيرية، ويستوي في قيام هذا الحق وجود إحدى حالتين[14]:

–خطأ من جانب الإدارة، وذلك أن الأصل في قيام المسؤولية التقصيرية للإدارة هو توافر ثلاثة عناصر: الخطأ والضرر وعلاقة السببية.

---

[13] اللجان شبه القضائية؛ هي لجان إدارية تمارس عملاً قضائياً، وتفصل في منازعات محدودة وفق إجراءات استثنائية، وهي تشترك في عدة سمات منها، تبعيتها لإدارات حكومية تنفيذية، وتشكيلها يكون من عناصر فنية وقانونية من خارج الوسط القضائي، وتجمع بعضها بين مهمة الادعاء والمحاكمة والتنفيذ في آن، وأحكامها لا تحظى بالحجية التي تتمتع بها الأحكام القضائية حال الرغبة في تنفيذها خارج المملكة، ولا يتمتع أعضاؤها بضمانات القضاة. ينظر في ذلك: أسامة بن سالم طفران، **اللجان شبة القضائية في المملكة العربية السعودية "دراسة تحليلية على أهم اللجان شبه القضائية"** (الرياض: جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، رسالة ماجستير، 1417هـ/1996م)، ص166.

[14] الظاهر، **القضاء الإداري–ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية– قضاء الإلغاء وقضاء التعويض "دراسة مقارنة"**، ص156.

-أو عدم وجود خطأ من جانب الإدارة، وذلك بوجود عنصري الضرر وعلاقة السببية فقط، كما في حال التعويض على أساس المخاطر[15].

رابعاً: الدعاوى المتعلقة بالعقود التي تكون الإدارة طرفاً فيها

وهذا ما تضمنته المادة (13/د) من نظام الديوان، ويُلاحظ أن هذا الاختصاص مطلق بحيث يشمل كل العقود التي تكون الإدارة طرفاً فيها بصرف النظر عن الصفة التي يحملها هذا العقد، فليس المقصود هنا فقط العقد الإداري بالمعنى الفني القانوني؛ والمألوف في اختصاص القضاء الإداري المقارن، ولكنه بمجرد كون جهة الإدارة أحد أطراف العقد فالاختصاص ينعقد مباشرة لديوان المظالم، وهذا يعني أن عبارة عقود الإدارة الواردة في النص أعلاه تشمل أيضاً عقود الإدارة الخاصة إلى جانب العقود الإدارية[16]. ومنازعات العقود الإدارية تأتي ضمن ولاية القضاء الكامل، ولذا فهي تشمل كل ما يثار بصدد العقد سواء تعلق الأمر بانعقاده أو صحته أو تنفيذه أو انقضائه، وللقاضي الإداري سلطة واسعة في هذا المضمار فله الحكم ببطلان العقد أو التعويض

---

[15] المسؤولية على أساس تحمل المخاطر؛ تسمى أيضاً المسؤولية على أساس تحمل التبعة، بمعنى أن الإدارة تتحمل تبعات العمل المشروع، كما لو قامت الدولة بإنشاء مواقف للسيارات من طوابق متعددة، فعمل الإدارة مشروع ولا وجود لخطأ أو تعدٍ منها، ورغم ذلك إذا ترتب على هذا التصرف ضرر بالأراضي والأبنية المجاورة التي أصبحت مكشوفة وقلّل من سعرها، فيحق للمتضرر هنا المطالبة بالتعويض. ينظر في ذلك: هاني بن علي الطهراوي ، **القضاء الإداري السعودي: دعوى التعويض–العقود الإدارية –التأديب** (الرياض: النشر للمؤلف، 1434هـ/2013م)، ص70.

[16] وهو ما عبّرت عنه المذكرة الإيضاحية لنظام ديوان المظالم "الملغي" بقولها: "كما يُنبّه إلى أن المراد بالعقد الإداري هو العقد مطلقاً، سواء كان عقداً إدارياً بالمعنى القانوني أم عقداً خاصاً".

عن الأضرار المترتبة عليه، أو فسخ العقد أو إبطال أي تصرف صادر عن الإدارة يخالف التزاماتها العقدية[17].

خامساً: الدعوى التأديبية التي ترفعها الجهة المختصة

ورد هذا الاختصاص ضمن منطوق المادة (13/هـ) من نظام الديوان، والدعوى التأديبية بوجه عام؛ هي الدعوى الموجهة ضد الموظف العام والتي تستند على مخالفته لواجبات وظيفته.

وتتولى هذه الدعوى هيئة الرقابة والتحقيق، وإن كانت صياغة الفقرة أعلاه قد تعني أية جهة أخرى يحددها النظام لإقامة الدعوى التأديبية أمام ديوان المظالم[18].

وفي الواقع أنه لا وجود لنص قانوني في المملكة العربية السعودية يتضمن تعريفاً محدداً لمدلول الموظف العام، ومع ذلك يمكن تعريف الموظف العام بأنه "كل شخص تعيّنه السلطة العامة في وظيفة دائمة في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد الأشخاص المعنوية العامة الأخرى"[19].

وقد حدد نظام تأديب الموظفين ومذكرته التفسيرية[20] الحالات التي تختص بها هيئة التحقيق والادعاء العامة في تحريك دعوى تأديبية تجاه الموظف أمام ديوان المظالم، حيث ورد ضمن المذكرة التفسيرية أن الاختصاص يكون في الحالات التالية:

---

[17] الصالح، علي شفيق والمعارك، محمد بن عبد العزيز، **الدعاوى الإدارية والأنظمة القضائية في المملكة العربية السعودية** (الرياض: مكتبة القانون والاقتصاد، 1432هـ/2011م)، ص43 وما بعدها.

[18] ذنيبات والعجمي، **القضاء الإداري في المملكة العربية السعودية طبقاً لنظام ديوان المظالم الجديد "دراسة مقارنة"**، ص65.

[19] علي شفيق، **الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في المملكة العربية السعودية** "دراسة تحليلية مقارنة"، (الرياض: معهد الإدارة العامة، 14228/2002م)، ص276-277.

[20] صدر هذا النظام بالمرسوم الملكي رقم م/7 وتاريخ 1391/2/1هـ (1971م).

1- أن تكون العقوبة المطلوب توقيعها هي الفصل. ومع ذلك فقد تحال القضية إلى هيئة التأديب[21] بقصد توقيع عقوبة الفصل ويرى مجلس المحاكمة توقيع عقوبة أخرى فلا يمنع طلب توقيع عقوبة الفصل المجلس من توقيع الجزاء الذي يراه مناسباً.

2- أن يكون الموظف لدى إحالته إلى المحاكمة التأديبية قد انتقل من الجهة الإدارية التي ارتكب بها المخالفة إلى جهة أخرى.

3- أن يرتكب موظفون تابعون لأكثر من جهة إدارية مخالفة إدارية واحدة أو أكثر من مخالفة ولكنها مخالفات مرتبطة.

4- أن يكون الموظف قد ترك الخدمة قبل توقيع العقوبة عليه. أما فيما عدا هذه الحالات فأن الاختصاص فيها بتوقيع الجزاء الإداري يعود إلى الوزير".

أما فيما عدا هذه الحالات فينعقد الاختصاص بتوقيع الجزاء الإداري إلى الوزير المختص أو رئيس الهيئة أو المؤسسة العامة.

سادساً السادس: المنازعات الإدارية الأخرى

يُقرر هذا النص -الوارد في المادة (13/و)- شمولية اختصاص ديوان المظالم لكل المنازعات الإدارية، ويعني أن ما ورد في هذه المادة من فقرات قد أتى على سبيل المثال لا الحصر، وهو بذلك يقطع الطريق أمام أي تأويل للمساس بالاختصاص الأصيل للقضاء الإداري السعودي للنظر في كل المنازعات التي تكون الإدارة طرفاً فيها، ومن ثم أصبح

[21] أُلغيت هذه الهيئة، وتم نقل اختصاصها إلى ديوان المظالم بموجب نظامه الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/51 وتاريخ 1402/7/17هـ (1982م).

لهذا القضاء الاختصاص الكامل: الغاءً وتعويضاً بالنسبة للمنازعات الإدارية (قرارات وعقود وأعمال إدارية)[22].

ويُستثنى من ذلك عدم جواز النظر في الدعاوى المتعلقة بأعمال السيادة، أو ما يصدر عن المحاكم –غير الخاضعة لديوان المظالم الديوان– من أحكام، أو ما يصدر عن المجلس الأعلى للقضاء ومجلس القضاء الإداري من قرارات[23].

المطلب الثاني: اختصاص محاكم الاستئناف والمحكمة الإدارية العليا في ديوان المظالم

أوردت المادتان (11) و (12) من نظام ديوان المظالم لعام 1428هـ (2007م)؛ اختصاصات محاكم الاستئناف والمحكمة الإدارية العليا في ديوان المظالم، وتوضيح ذلك يكون على النحو التالي:

أولاً: اختصاصات محاكم الاستئناف الإدارية

تنص المادة (12) من نظام الديوان على: "تتولى محاكم الاستئناف الإدارية النظر في الأحكام القابلة للاستئناف الصادرة من المحاكم الإدارية، وتحكم بعد سماع أقوال الخصوم وفق الإجراءات المقررة نظاما".

وهذه المادة تتضمن أمرين جوهريين:

1- لابد أن يكون الحكم المطعون فيه استئنافاً؛ صادراً عن محكمة إدارية، وأن يكون قابلاً للاستئناف.

---

[22] الشيخلي، عبد القادر، **شرح نظام القضاء ونظام ديوان المظالم** (جدة: شركة بن محفوظ للمحاماة، ط1، 1431هـ/2010م)، ص116.

[23] تنص المادة (14) من نظام الديوان على: "لا يجوز لمحاكم ديون المظالم النظر في الدعاوى المتعلقة بأعمال السيادة، أو النظر في الاعتراضات على ما تصدره المحاكم –غير الخاضعة لهذا النظام– من أحكام داخلة في ولايتها، أو ما يصدره المجلس الأعلى للقضاء ومجلس القضاء الإداري من قرارات".

2- إن محكمة الاستئناف هي محكمة موضوع، حيث تكون جلساتها مخصصة لسماع أقوال الخصوم، وتوفير حق المرافعة والدفاع لهم، أي أنها محكمة درجة ثانية، بعكس المحكمة الإدارية العليا التي هي محكمة قانون "محكمة مغلقة"[24].

ومما يلزم توضحيه هنا، أن نظام المرافعات أمام ديوان المظالم قد أوجب التدقيق على الأحكام التي تصدر ضد جهة الإدارة -فيما يتعلق بدعاوى التعويض والعقود الإدارية- حتى ولو لم تستأنف الجهة الإدارية التي صدر ضدها الحكم[25].

ثانياً: اختصاصات المحكمة الإدارية العليا

لابد من الإشارة أولاً إلى أن المحكمة الإدارية العليا هي محكمة قانون وليست محكمة موضوع، ويؤكد ذلك نص المادة (56) من نظام المرافعات أمام ديوان المظالم والتي تنص على: "تفصل المحكمة [الإدارية العليا] بغير مرافعة...". ومع ذلك فقد أوجب المنظم السعودي على هذه المحكمة الفصل في الدعوى والتصدي لها من جديد؛ ولكن بشرطين: في حال صدر حكمها بنقض الحكم للمرة الثانية، وأن يكون الموضوع صالحاً للفصل فيه[26].

---

[24] الشيخلي، **شرح نظام القضاء ونظام ديوان المظالم**، ص110.

[25] تنص المادة (2/33) من هذا النظام على: "تكون الأحكام الصادرة في الدعاوى المنصوص عليها في الفقرتين (ج)، (د) من المادة (الثالثة عشرة) من نظام ديوان المظالم على خلاف ما طلبته جهة الإدارة أو في غير مصلحتها؛ واجبة التدقيق إذا لم يستأنف ممثل تلك الجهة الحكم خلال المدة المقررة، وعلى المحكمة -بعد النطق بالحكم- ابلاغ ممثل الجهة بذلك".

[26] نصت المادة (58) من نظام المرافعات أمام ديوان المظالم على: "... ومع ذلك إذا قررت المحكمة نقض الحكم المعترض عليه للمرة الثانية وكان الموضوع صالحاً للفصل فيه، وجب عليها أن تحكم في الموضوع".

وقد جاءت المادة (11) من نظام ديوان المظالم لتبيّن اختصاصات هذه المحكمة حيث تنص على: "تختص المحكمة الإدارية العليا بالنظر في الاعتراضات على الأحكام التي تصدرها محاكم الاستئناف الإدارية، إذا كان محل الاعتراض ما يلي":

1–"مخالفة أحكام الشريعة الإسلامية، أو الأنظمة التي لا تتعارض معها، أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها، بما في ذلك مخالفة مبدأ قضائي تقرر في حكم صادر من المحكمة الإدارية العليا".

وفقاً لهذا النص؛ تنظر المحكمة الإدارية العليا الطعن إذا كان مثارة أحد ثلاثة أمور:

–مخالفة أحكام الشريعة الإسلامية.

–أو مخالفة الأنظمة السارية التي لا تتعارض مع أحكام الشريعة الإسلامية، أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها.

–أو مخالفة مبدأ قضائي استقرت عليه المحكمة الإدارية العليا، حيث يحق في هذه الحالة لذوي الشأن الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا.

2–"صدوره [الحكم] عن محكمة غير مختصة".

ويقتصر الاختصاص المقصود هنا على الاختصاص المكاني (صدور الحكم من محكمة في واقعة خارج اختصاصها المكاني)، وعلى الاختصاص الولائي (أن يكون الحكم قد فصل في دعوى غير إدارية)، دون أن يشتمل على الاختصاص القيمي، والاختصاص النوعي، ويعود السبب لعدم وجود محاكم إدارية في ديوان المظالم تختلف من حيث اختصاصاتها النوعية أو القيمية[27].

3–"صدوره [الحكم] عن محكمه غير مكونة وفقاً للنظام"

---

[27] ذنيبات والعجمي، **القضاء الإداري في المملكة العربية السعودية طبقاً لنظام ديوان المظالم الجديد "دراسة مقارنة"**، ص72.

تضمن نظام ديوان المظالم أن محكمة الاستئناف الإداري تباشر اختصاصاتها وفقاً لدوائر تُشكّل من ثلاثة قضاة لا تقل مرتبتهم عن درجة قاض استئناف، فلو صدر الحكم من دائرة مُشكَّلة بأقل أو أكثر من العدد المنصوص عليه نظاماً أو كان هؤلاء القضاة أو أحدهم يقل في مرتبته عن قاضي استئناف، فللطّرف المتضرر الطعن في هذا الحكم أمام المحكمة الإدارية العليا[28].

4- "الخطأ في تكييف الواقعة أو في وصفها"

ويقصد بالخطأ في وصف الواقعة أن يكون هناك عدم دقة في تحديد الوقائع المادية، وعدم تصورها بشكل صحيح[29]، أما الخطأ في التكييف؛ فيعني الخطأ في "إضفاء الوصف القانوني على ما يثبت من الوقائع"[30]، أي فشل القاضي في رد الواقعة إلى حكم القانون، ومثال ذلك الخطأ في تكييف العقد بأنه عقد إداري[31].

والواقع أن المنظم السعودي قد توسع بإضافة هذا الاختصاص للمحكمة الإدارية العليا، وذلك أن مثل هذا الاختصاص يستدعي –بالضرورة– بحث الوقائع المادية للدعوى، وهذا مما يتجاوز في العادة اختصاص محكمة القانون، والتي يقتصر اختصاصها على المسائل القانونية فقط.

5- "فصله [الحكم] في نزاع خلافاً لحكم آخر سبق أن صدر بين طرفي الدعوى"

---

[28] شاكر بن علي الشهري، **المحكمة الإدارية العليا في نظام ديوان المظالم السعودي "دراسة استقرائية مقارنة"** (الرياض: مكتبة القانون والاقتصاد، ط1، 1432هـ/2011م)، ص173.

[29] جيهان محمد إبراهيم جادو، **الإجراءات الإدارية للطعن في الأحكام القضائية الإدارية "دراسة مقارنة"** (الإسكندرية: دار الكتاب القانوني، 2009م)، ص93.

[30] عبد العزيز خليل بديوي، **الطعن بالنقض والطعن أمام المحكمة الإدارية العليا "دراسة مقارنة"** (القاهرة: دار الفكر العربي، 1970م)، ص204.

[31] الشهري، المرجع نفسه، ص178.

وتتحقق هذه الحالة عندما يفصل القاضي في دعوى سبق الحكم فيها، ويصدر حكماً مخالفاً لحكمه السابق، على أن يكون بين طرفي الدعوى السابقة مع اتفاق الموضوع والسبب.

6- تنازع الاختصاص بين محاكم الديوان

والتنازع الممكن وقوعه يكون في تنازع الاختصاص المكاني، أو بين الدوائر في المحكمة الإدارية نفسها، ولكن لا مجال لوقوع تنازع نوعي أو قيمي؛ كما تم بيانه.

المبحث الثاني: النطاق الولائي لقضاء المظالم في المملكة العربية السعودية

بعد استعراض اختصاصات محاكم ديوان المظالم السعودي بكل درجاتها (الإدارية، والاستئنافية، والعليا) وفقاً لما ورد في نظامه لعام 1428هـ (2007م)، فيكون من الملائم تسليط الضوء على النطاق الولائي لقضاء المظالم في المملكة العربية السعودية، وأتناول ذلك في ثلاثة مطالب، وفق الآتي:

المطلب الأول: ولاية الإلغاء

يختص ديوان المظالم بولاية إلغاء القرارات الإدارية متى ما شابها عيب عدم المشروعية، ودعوى الإلغاء؛ تُعرّف بأنها: دعوى موضوعية "عينية" توجه إلى القرار الإداري للبحث في مدى مشروعيته، والحكم بإلغائه في حالة مخالفته للقانون[32].

ولذا فإن دعوى الإلغاء؛ يميّزها خاصّيتان:

1- دعوى موضوعية (عينية): لا ترمي إلى حماية حق شخصي، بل تستهدف الدفاع عن سيادة القانون وحماية المشروعية[33]. وفي الواقع العملي فإن سبب تحريك دعوى

---

[32] الظاهر، **القضاء الإداري-ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية- قضاء الإلغاء وقضاء التعويض "دراسة مقارنة"**، ص176.

الإلغاء –غالباً– هو للدفاع عن مصالح فردية، إلا أن ذلك لا يغير من حقيقة كونها دعوى موضوعية؛ تهدف أساساً إلى تحريك رقابة القاضي لمحو الآثار التي رتبها القرار الإداري غير المشروع، واستناداً لهذا التوصيف فإن أثر الحكم الصادر بالإلغاء لا يقتصر على أطراف الدعوى بل يمتد في مواجهة الكافة، وتزول آثاره بالنسبة للجميع حيث يتمسك به كل من له مصلحة ولو لم يكن طرفاً في الدعوى[34].

ويؤكد ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية هذا الأمر؛ حيث جاء في حكم له بأن "الخصومة في دعوى القرارات الإدارية خصومة عينية، مناطها اختصام القرار الإداري المطعون فيه ذاته لا الجهة الإدارية التي أصدرته، كما أن الحكم الذي يصدر في الدعوى لا يقتصر في حجيته على أطراف النزاع وإنما يشمل الكافة"[35].

كما أن نظام المرافعات أمام ديوان المظالم الجديد قد حسم هذا الأمر حينما نص في مادته (1/30) على: "الأحكام الصادرة بالإلغاء حُجّة على الكافة".

2– دعوى مشروعية: أي أن سلطة القاضي مقيدة فيها؛ تقتصر فقط على فحص مدى مطابقة القرار الإداري المطعون فيه للقانون، وعندئذ فليس للقاضي إلا الحكم بإلغاء القرار في حالة عدم مشروعيته، أي إذا كان معيباً بواحدٍ أو أكثر من عيوب القرار الإداري الخمسة (الاختصاص، الشكل، المحل، السبب، والغاية)، أو الحكم برفض الدعوى إذا كان القرار لا يخالف القانون[36].

---

[33] الدغيثر، **رقابة القضاء على قرارات الإدارة–ولاية الإلغاء أمام ديوان المظالم "دراسة مقارنة"**، ص36.

[34] محمد وليد العبادي، **القضاء الإداري– شروط قبول دعوى الإلغاء والآثار المترتبة على الفصل فيها** (عمّان: الورّاق للنشر والتوزيع، ج2، ط1، 2008م)، ص327.

[35] حكم ديوان المظالم رقم 376/ت/3 لعام 1410هـ في القضية رقم 1/1386/ف لعام 1406هـ، (غير منشور).

[36] الدغيثر، المرجع نفسه، ص37.

وعلى هذا الوصف فإن القاضي الإداري في دعوى الإلغاء لا يملك التدخل لتعديل القرار أو استبداله بآخر، وإنما تتوقف ولايته عند الكشف عن مدى تماهي القرار الإداري مع المشروعية من عدمه.

وخلاصة ما يمكن قوله هنا؛ أن ولاية الإلغـــاء التي يختص بها ديوان المظـــالم هي تمثل جوهر الرقـــابة على أعمال جهة الإدارة، وتعتبر السمة الرئيسة للقانون العام والتي لا نظير لها في مجال القانون الخاص[37].

المطلب الثاني: ولاية القضاء الكامل

وتظهر هذه الولاية لديوان المظالم في دعاوى التعويض عن المسؤولية التقصيرية للإدارة، وفي الدعاوى المتعلقة بالعقود الإدارية، وهذا النوع من القضاء هو قضاء شخصي موجه إلى الإدارة لمطالبتها بحق للمدعي، وهو بهذه الصفة يقتصر أثره على أطراف الخصومة ولا يمتد إلى الغير. وسوف يتم التعرف على هذين النوعين من الدعاوى، وفق الآتي:

أولاً: دعوى التعويض عن المسؤولية التقصيرية للسلطة التنفيذية

ويقصد بها الدعوى التي تقوم للمطالبة بالتعويض عن الضرر الذي تسببت به الإدارة وأوقعته على الأفراد دون وجود علاقة عقدية بينهما.

ويختص الديوان وفقاً لنص المادة (13/ج)–كما سبق بيانه– بدعاوى التعويض التي يقدمها ذوو الشأن عن قرارات أو أعمال جهة الإدارة.

وبالاطلاع على الكثير من أحكام ديوان المظالم، وبتتبُّع منهجه في هذا الجانب يتبيّن أن القضاء الإداري السعودي قد تبنى كل المبادئ التي أُقرّت في القضاء الإداري في الأنظمة المقارنة فيما يتعلق بدعاوى المسؤولية التقصيرية، كفكرة المسؤولية على أساس

---

[37] شفيق، **الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في المملكة العربية السعودية**، ص109.

المخاطر أو تحمل التبعة، والتفرقة بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي، هذا فضلاً عن مبدأ التعويض على أساس الخطأ والضرر وعلاقة السببية والذي يُمثّل الأساس الذي يُبنى عليه التعويض سواء في القانون الإداري أو القانون المدني.

وسيكون من المناسب في هذا المقام؛ الإشارة لحكمين من أحكام الديوان لتأكيد هذه الحقيقة، حيث ينص الحكم الأول على: "... فالثابت خطأ المدعى عليها [جهة الإدارة] والمتمثل في خطأ تابعها، عمدة حي الفيصلية، بأن ذكر وقائع أضرت بالمدعي وتسببت في سجنه... وكما هو معلوم أن للإنسان حرمه كفلتها له الشريعة الإسلامية، وفي تقييد حريات الأفراد وحرمانهم من أهلهم وأبنائهم وقضاء حوائجهم زيادة لمعاناتهم النفسية لهم ولأبنائهم، وقد ورد في النظام الأساسي للحكم على عدم تقييد تصرفات وحريات الأفراد إلا بموجب أحكام النظام، الأمر الذي يتحتم معه إعمال قواعد الشريعة الإسلامية في جبر الضرر، ولما كانت المدعى عليها شخصاً معنوياً متمثلاً في جهة الإدارة يتعذَّر معه جبر الضرر بمثله لذا يصار إلى جبره بالتعويض المادي. ولما كان تقدير الضرر أمر اجتهادي راجع لناظر القضية حسبما يراه بعد تمحيص مستندات وأوراق الدعوى والنظر في حال المدعي ووضعه فإن الدائرة تنتهي إلى الحكم بتعويض المدعي بمبلغ... ريال عن كل يوم قضاه في السجن..."[38]. وفي هذا الحكم نجد أن ديوان المظالم وهو في سبيله للحكم بالتعويض قد قرر ثلاث أمور: التعويض المستند للخطأ والضرر وعلاقة السببية، والأخذ بمفهوم التعويض عن الضرر المعنوي أو الأدبي إلى جانب التعويض المادي، ومبدأ مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعه على أساس قاعدة الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي.

---

[38] الحكم الابتدائي رقم 3/د/إ/10 لعام 1427هـ في القضية رقم 2/1687/ق لعام 1426هـ، والمؤيد بحكم التدقيق رقم 162/ت/8 لعام 1428هـ. مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية والتجارية والجزائية لعام 1428هـ الصادرة عن ديوان المظالم، ص2322.

وفي خصوص مبدأ التعويض على أساس نظرية تحمل التبعة ينص الديوان في أحد أحكامه على: "... والدائرة وهي تُمعن النظر في طلبات المدعي، وتتفحص وقائع الدعوى ومستنداتها، وتزن عمل المدعى عليها [جهة الإدارة]، فإنه لا يساورها شك في أن ما قامت به عمل كان هدفه تحقيق الصالح العام... وما حدث للمدعي من ضرر بسبب أعمال المدعى عليها لم يكن بخطأ منها أو تقصير إلا أن الضرر الذي وقع عليه متحقق لا محالة، ومباشر بسبب أعمال المدعى عليها، ولما كان الغالب في التعويض عن الضرر إنما يكون بالاستناد إلى خطأ الإدارة المفضي لذلك الضرر، إلا أن هناك نوعاً من التعويض يقوم على أساس أشمل وأوسع –وإن كان أقل وأندر– من التعويض على أساس الخطأ وهو مبدأ مساواة الأفراد أمام التكاليف العامة وما يسميه فقهاء القانون الإداري بالمسؤولية على أساس المخاطر أو تحمل التبعة، ومؤداه: أنه إذا ما اتخذت الإدارة إجراء للمصحة العامة وترتب عليه إضرار بأحد الأفراد فلا يستقيم والعدل أن يتحمل الضرر لوحده، وإنما يتعين تعويضه بمقدار الضرر... ولكل ما سبق حكمت الدائرة بإلزام المدعى عليها أمانة العاصمة المقدسة أن تدفع مبلغاً وقدره... على سبيل التعويض"[39].

مما سبق يتضح أنَّ أحكام ديوان المظالم قد تنوَّعت في خصوص المسؤولية التقصيرية بدءاً من التعويض بسبب الخطأ الجسيم الذي يقع من جهة الإدارة، امتداداً لتحميل الإدارة التعويض نتيجة خطأ أفرادها، وهو ما يُعرف في القانون الإداري بمبدأ الخطأ المرفقي للإدارة، وصولاً للمسؤولية بدون خطأ، مما يعني أن أحكام الديوان في تطبيقها لقواعد الضمان والمسؤولية الإدارية تقوم على سند من أحكام الفقه الإسلامي وقواعده الكلية[40].

---

[39] الحكم الابتدائي 43/د/إ/11 لعام 1428هـ في القضية رقم 2/3746/ق لعام 1425هـ، والمؤيد بحكم التدقيق رقم 614/ت/6 لعام 1428هـ. مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام 1248هـ. مرجع سابق، ص2401.

[40] وهدان، رضا متولي. "المشكلات العملية في دعوى التعويض أمام القضاء الإداري السعودي"، **مجلة العدل**، وزارة العدل في المملكة العربية السعودية، العدد (46) ربيع الآخر 1431هـ، السنة (12)، ص69.

ثانياً: دعاوى العقود الإدارية

ويُقصد بها الدعاوى التي تستند إلى العقد المبرم بين الإدارة والمدعي أو المدعى عليه. وقد سبق أن رأينا أن اختصاص ديوان المظالم بصدد المنازعات المتعلقة بالعقود الإدارية قد ورد مطلقاً، حيث تنص المادة (13/د) من نظام الديوان لعام 1428هـ (2007م) على: "الدعاوى المتعلقة بالعقود التي تكون الإدارة طرفاً فيها". وهذا النص لم يضع أي قيد أو شرط على اختصاص ديوان المظالم في هذا الخصوص، ولذا فإن نطاق ولاية الديوان تكون على كل ما يُثار بصدد العقد الإداري سواء تعلَّق الأمر بتكوين العقد كالطعن على إلغاء جهة الإدارة للمناقصة، أو تعلق بتنفيذه كالنزاع حول سلطة الإدارة في تعديل العقد أو الأخذ بنظرية الصعوبات المادية غير المتوقعة أو بنظرية الظروف الطارئة أو بنظرية عمل الأمير[41]، أو تعلق النزاع بإنهائه كالنزاع حول سحب العمل من المتعاقد وجزاء الفسخ[42]، هذا فضلاً عن الدعاوى التي يدور موضوعها حول تفسير شرط من شروط العقد الإداري أو بنوده.

---

[41] هناك ما يُدعى بنظريات التوازن المالي للعقد في فقه القانون الإداري، وتستند فكرتها على استحقاق المتعاقد للتعويض إذا اختل التوازن المالي للعقد نتيجة وجود حالات تؤثر على التزامات المتعاقد دون أن ترتكب الإدارة أي خطأ، ولكن العدالة وصالح المرفق العام يقضيان تعويض الإدارة للمتعاقد المتضرر حتى لا يتحمل وحده نتيجة ظروف لا دخل له بها، والحالات التي تؤدي إلى اختلال التوازن المالي للعقد دون خطأ من جانب الإدارة ثلاث حالات هي: 1-نظرية الصعوبات المادية غير المتوقعة. 2-نظرية عمل الأمير. 3-نظرية الظروف الطارئة. ينظر في ذلك: ماجد راغب الحلو، **العقود الإدارية والتحكيم** (الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة للنشر، 2004م)، ص136 وما بعدها؛ عبدالله بن حمد الوهيبي، **القواعد المنظمة للعقود الإدارية وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية** (الرياض: الطباعة والنشر للمؤلف، ط1، 1422هـ/2002م)، ص303 وما بعدها.

[42] شفيق، **الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في المملكة العربية السعودية**، ص229، والظاهر، **القضاء الإداري-ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية- قضاء الإلغاء وقضاء التعويض "دراسة مقارنة"**، ص339-340. ولمزيد من التفصيل حول ما تملكه الإدارة من سلطات تجاه المتعاقد معها والقيود التي تحد من هذه السلطة

وبتتبع الكثير من أحكام ديوان المظالم السعودي في هذا المضمار، فإنه يُلاحظ أن الديوان قد أسس في أحكامه لأغلب الحالات التي يمكن أن تثور أو يمكن التعويض عنها بسبب الرابطة العقدية بين الإدارة والمتعاقد معها.

ففيما يتعلق بولاية الديوان –كمثال– بفسخ العقد الإداري جاء في أحد أحكامه ما يلي: "...حيث إن المدعية تهدف من إقامة دعواها إلى المطالبة بصفة أصلية بفسخ العقد محل الدعوى المبرم بينها وبين المدعى عليها مع إلزام المدعى عليها بالإفراج عن الضمان البنكي البالغ... وتعويضها بمبلغ... عن الأضرار التي لحقتها بسبب تأخرها [المدعى عليها] في تسليم الموقع، وبصفة احتياطية وفي حال عدم فسخ العقد إلزام المدعى عليها بدفع نسبة 35% من قيمة العقد مقابل الزيادة في الأسعار... فلهذه الأسباب حكمت الدائرة بما يلي: أولاً؛ فسخ العقد المبرم بتاريخ... بين المدعية والمدعى عليها وزارة الشؤون الاجتماعية. ثانياً؛ إلزام المدعى عليها بتعويض المدعية بمبلغ وقدره... مقابل ما لحقها من أضرار بسبب فسخ العقد"[43].

وفي تأكيد الأخذ بنظرية الظروف الطارئة يقول الديوان في أحد أحكامه: "... وحيث إنَّه وإن كان يحق للمتعاقد مع جهة الإدارة المطالبة بالتعويض إذا استجدت ظروف طارئة أثناء تنفيذ العقد أو بعد تقديم عرض التنفيذ خارجه عن إرادة المتعاقدين ولم يكن بإمكان المتعاقد توقعها قبل التعاقد، إلا أنه يُشترط لاستحقاق التعويض في هذه الحالة أن تكون الظروف التي استجدت أثناء تنفيذ العقد قد قلبت اقتصادياته فجعلت

يمكن الرجوع في ذلك إلى: محمود عاطف البنا، **العقود الإدارية** (الرياض: دار العلوم للطباعة والنشر، ط1، 1415هـ/1984م)، ص194 وما بعدها.

[43] الحكم الابتدائي 76/د/إ/1 لعام 1428هـ في القضية رقم 2/4980/ق لعام 1427هـ، والمؤيد بحكم التدقيق رقم 695/ت/1 لعام 1428هـ. المرجع نفسه، ص2281.

المتعاقد يُنفذ العقد بخسارة تتجاوز بفداحتها الخسارة العادية المألوفة التي يتحملها أي متعاقد أثناء التنفيذ..."[44].

ولابد من الإشارة أخيراً إلى أن القاضي الإداري وإن كان يملك ولاية الحكم على الإدارة بدفع التعويض؛ إلا أنه لا يستطيع –استناداً لمبدأ الفصل بين السلطات– أن يأمر الإدارة بعمل شيء معين، ولذا فهو لا يملك أن يأمر الإدارة أن تفي بالتزاماتها التعاقدية، كما لا يملك الضغط على الإدارة لعمل شيء باتباع أسلوب التهديد المالي –مثلاً– والمعروف في نطاق القانون الخاص، وعلى هذا يكون التعويض هو الجزاء الأصيل في دعاوى العقود الإدارية، حيث يملك القاضي ولاية الحكم على الإدارة بدفع التعويض المناسب[45].

المطلب الثالث: ولاية التأديب

ويُقصد بها الدعوى التي تُرفع ضد الموظف العام استناداً على مخالفته لواجبات وظيفته[46]. وقد تم بيان الحالات التي أوردها المنظم السعودي على سبيل الحصر، والتي يلزم فيها الإحالة إلى ديوان المظالم وتحريك دعوى تأديبية ضد الموظف العام.

وقد أكد المنظم السعودي من خلال هذه الحالات على مبدأ الضمانة القصوى للموظف العام، حينما جعل جزاء الفصل بيد السلطة القضائية، والتي تتمتع بالحياد

---

[44] الحكم الابتدائي 51/د/إ/2 لعام 1425هـ في القضية رقم 1/1544/ق لعام 1423هـ، والمؤيد بحكم التدقيق رقم 301/ت/6 لعام 1426هـ. (غير منشور).

[45] شفيق، **الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في المملكة العربية السعودية**، ص230-231.

[46] تنص المادة (13) من نظام الخدمة المدنية السعودي الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/49 وتاريخ 1397/7/10هـ (1977م) على: "يجب على الموظف خاصة: أ- أن يترفع عن كل ما يخل بشرف الوظيفة والكرامة سواء كان ذلك في محل العمل أو خارجه0 ب- أن يراعي آدا ب اللياقة في تصرفاته مع الجمهور ورؤسائه وزملائه ومرؤوسيه. ج- أن يخصص وقت العمل لأداء واجبات وظيفته وأن ينفذ الأوامر الصادرة إليه بدقه وأمانه في حدود النظم والتعليمات

والاستقلالية، كما أن المنظم أيضاً راعى تفادي تضارب السلطات عندما أسند للقضاء الإداري الولاية في نظر الدعوى التأديبية في حال انتقال الموظف لجهة أخرى غير الجهة التي ارتكب فيها المخالفة عند احالته للمحاكمة، أو حين ارتكاب المخالفة من أكثر من موظف يتبعون لأكثر من جهة إدارية.

وفي حكم يتضمن هذا الاختصاص يقول الديوان المظالم: "...وارتكب [الموظف] ما يسيء إلى شرف الوظيفة والكرامة إذ صدر بحقه الحكم رقم... الصادر من الدائرة الجزائية السابعة عشرة بفرع ديوان المظالم بالمدينة المنورة، والمؤيد من هيئة التدقيق بحكمها رقم... المنتهي إلى إدانته بما نُسب إليه من إساءة المعاملة باسم الوظيفة وتغريمه مبلغ ...، ولما كان الفعل المنشئ للدعوى التأديبية هو نفسه الفعل المجرَّم والمعاقب عليه بموجب الحكم الجزائي، وحيث قضى الحكم الأخير بثبوت ما نُسب إلى المتهم من إساءة المعاملة باسم الوظيفة ومعاقبته عن ذلك، إذ أنه بثبوت ذلك فإن المتهم قد خرج على مقتضى الواجب الوظيفي الذي يلزمه بحسن السيرة والأخلاق، ولمخالفة المتهم ذلك المقتضى... حكمت الدائرة بإدانة المتهم ... بما نُسب إليه ومعاقبته بالحرمان من علاوة دورية واحدة"[47]. ثم حكمت هيئة التدقيق "بتأييد هذا الحكم مع تخفيف العقوبة إلى حسم عشرين يوماً من صافي راتبه الشهري ..."[48].

ويلاحظ في هذا الحكم –إلى جانب ولاية التأديب لديوان المظالم– أن الديوان يؤكد حقيقة الفصل بين الدعوى التأديبية والدعوى الجزائية، حتى وإن كان الفعل المنشئ لهما هو نفسه. وهذا يتفق مع ما يسير عليه الفقه والقضاء المقارن من أن وحدة الفعل المنشئ للمسؤولية الجزائية والمدنية والتأديبية لا يعني أن هناك اتصال بين الدعوى الجزائية،

---

[47] الحكم الابتدائي 7/د/تأ/17 لعام 1427هـ في القضية رقم 5/128/ق لعام 1427هـ. المرجع نفسه، ص503.

[48] حكم هيئة التدقيق رقم 30/ت/2 لعام 1428هـ.

والدعوى المدنية، والدعوى التأديبية، إذ تسير كل منهما في طريقها، وذلك يعود لاختلاف كل منها في الطبيعة والغرض والجزاء[49].

ولابد من الإشارة أخيراً إلى أن هذه الولاية تختلف عن سابقاتها فهي لا تتعلق بقرارات أو تصرفات قامت بها الإدارة، بل تأتي نتيجة لتصرفات غير مشروعة قام بها الأفراد العاديين، وتخول القوانين للقضاء الإداري سلطة معاقبة مرتكبي السلوك غير المشروع.

المبحث الثالث: تمييز قضاء المظالم في النظام الإسلامي عن قضاء المظالم في المملكة العربية السعودية

يظهر تميّز قضاء المظالم في النظام الإسلامي عن أنظمة القضاء الإداري الحديثة بما فيها ديوان المظالم السعودي في أربع حالات رئيسة، وهي:

الحالة الأولى: النظر في أعمال السيادة

نصّت المادة (14) من نظام ديوان المظالم لعام 1428هـ (2007م) على أنه "لا يجوز لمحاكم ديوان المظالم النظر في الدعاوى المتعلّقة بأعمال السيادة...".

ويُقصد بأعمال السيادة طائفة من أعمال السلطة التنفيذية لا تخضع لرقابة القضاء، سواء كان ذلك في الظروف العادية أو الاستثنائية، فلا تكون محلاً للإلغاء أو

[49] شفيق، **الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في المملكة العربية السعودية**، ص282.

التعويض أو وقف التنفيذ أو فحص المشروعية، وإنما تكون مُحصَّنة مطلقاً ضد الطعن القضائي[50].

ولا يوجد تحديد منضبط لماهية أعمال السيادة، إلا إنَّ هناك الكثير من القضاء والفقه على مستوى الدول العربية وكذلك الغربية يرى بأنها الأعمال التي تقوم بها الدولة بصفتها سلطة حكم لا سلطة إدارة، مثل الأعمال المتعلقة بالحرب، وحل البرلمان، وعقد المواثيق الدولية والتصديق عليها وتفسيرها، الخ..[51].

والحقيقة أن ديوان المظالم السعودي قد تعرَّض لهذه النظرية في بعض أحكامه سواء فيما يخص محاولة تعريفها أو فيما يتعلق بموضوعها ذاته، ومن ذلك –مثلاً– حكمه الذي يتعلق بتعريف أعمال السيادة والذي ينص على: "...والمقصود بأعمال السيادة الأعمال والتدابير التي تصدر عن ولي الأمر باعتباره سلطة حكم لا سلطة إدارة"[52].

أما في موضوع أعمال السيادة فمن ذلك مثلاً حكم الديوان الذي ينص على: "...وحيث أن ولي الأمر وكذا نائبه هو والي المظالم والذي يستمد منه الديوان ولاية الفصل فيما يعرض عليه من منازعات، ومن ثم فإنه إذا ما تصدى ولي الأمر أو نائبه لنزاع أو أصدر بشأنه قرار، فإن هذا القرار يُعدُّ صادراً من الأصل، وبالتالي فإنه لا يجوز للنائب أو للوكيل–وهو ديوان المظالم– أن يُعقِّب على مثل هذا القرار. وفضلاً عما تقدم فإن ما يصدر عن ولي الأمر أو نائبة في شؤون الرعية يعتبر من قبيل أعمال السيادة التي

---

[50] حسين مسعودي، **أعمال السيادة بين الإطلاق والتحديد** (ورقة عمل قدمت في المؤتمر الثاني لرؤساء المحاكم الإدارية العليا في الدول العربية الذي انعقد في دولة الإمارات العربية المتحدة–أبو ظبي خلال الفترة من 11-13 سبتمبر 2012م). الاسترجاع 10 مايو 2014م من/ http://carjj.org/sites/default/files

[51] ينظر في ذلك: **مشاركة وفد دولة الكويت** (ورقة عمل قدمت في المؤتمر الثاني لرؤساء المحاكم الإدارية العليا في الدول العربية الذي انعقد في دولة الإمارات العربية المتحدة –أبو ظبي خلال الفترة من 11-13سبتمبر 2012م). الاسترجاع 10 مايو 2014م من/ http://carjj.org/sites/default/files.

[52] الحكم رقم 149/ت/2 لعام 1413هـ في القضية رقم 1/486/ق لعام 1412هـ. (غير منشور).

تخرج من اختصاص ديوان المظالم..."[53]. وهذا الحكم كما هو واضح يعتبر كل ما يصدر عن الملك –بصفته وليّ للأمر– وكذلك ما يصدر عن نائبه وهو بهذه الصفة؛ عمل من أعمال السيادة التي لا ينظرها قضـاء المظالم.

ورغم ما تضمّنه هذا الحكم، إلا إنه من الواضح أن المعيار المحدد لأعمال السيادة في المملكة العربية السعودية –وفقاً لأحكام الديوان التي أمكن الاطلاع عليها– هو معيار السلطة التقديرية لقضاء ديوان المظالم، أي أن ديوان المظالم على ما يبدو يُكيّف كل حالة بما يخصها، ولا يُصنف أعمالاً محددة بذاتها على أنها أعمال سيادة[54].

أما قضاء المظالم في النظام الإسلامي فإنه يختص بالنظر في جميع المنازعات التي تثور بسبب ما يصدر عن الدولة وموظفيها، مهما كانت مكانتهم الوظيفية، بما في ذلك رئيس الدولة ووزرائها[55]. ويؤكد الفقه الإسلامي على قابلية كل الأعمال الصادرة عن الدولة للرقابة القضائية، وأنه لا وجود لفكرة تحصين أي عمل عن الرقابة القضائية، بما في ذلك الأعمال والقرارات التي تصدر في حالات الحرب، وهناك الكثير من التطبيقات الدالة على ذلك، ومن تلك التطبيقات –كالمثال– تظلُّم أهل سمرقند بعد فتح مدينتهم من مخالفة قائد الجيش قتيبة بن مسلم الباهلي للقواعد الإجرائية التي أقرَّتها الشريعة الإسلامية قبل خوض الحروب، والمتمثّلة في الدعوة للدخول في الإسلام أولاً؛ فإن أبوا فالجزية؛ فإن أبوا فالقتال؛ هكذا على التوالي، فأرسل عمر بن عبدالعزيز إلى واليه على سمرقند يأمره بأن يُجلِس قاضياً لأهلها ينظر شكواهم، وأن يُخرِج الجيش من المدينة إذا صَدَقت دعواهم، وبعد أن استبان للقاضي صحة دعواهم قضى لهم، فأمر الوالي بخروج

---

[53] الحكم رقم 44/د/ف/3 لعام 1411هـ في القضية رقم 1/2024/ق لعام 1410هـ. (غير منشور)

[54] بن سعيد، **الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية في المملكة العربية السعودية–دراسة تحليلية مقارنة للرقابة البرلمانية (مجلس الشورى) والقضائية والإدارية**، ص345.

[55] الرفاعي، **القضاء الإداري بين الشريعة والقانون "دراسة مقارنة"**، ص335.

الجيش من المدينة على أن يتواصلوا معهم لاحقاً وفق القاعدة الإجرائية المتَّبعة في الحروب، ولكن أهل سمرقند طلبوا بقاء المسلمين بعد أن رأوا عدلهم[56].

هذه الحادثة تُظهر مدى احترام مبدأ المشروعية حتى في ظل الظروف الاستثنائية، وذلك بإلغاء قرار القائد في دخول المدينة نتيجة عدم اتباع الأشكال الجوهرية في اصدار القرار، وهو ما يُدعى في القضاء الإداري الحديث بـ"عيب الشكل"، وهو أحد العيوب الخمسة الطاعنة في سلامة القرار الإداري.

وما يمكن قوله في هذا المضمار، أن أعمال السيادة بهذا المفهوم، والتي يتبناها القضاء الإداري الحديث في معظم الدول، قد تمثل خروجاً عن مبدأ المشروعية وتجاهلاً لأحكامه، لأن السلطة التنفيذية قد تستغل فكرة أعمال السيادة وتقوم بتصرفات تسبغ عليها هذه الصفة وبالتالي تخرج عن القواعد القانونية التي يتضمنها مبدأ المشروعية ولا يكون للقضاء بصدد هذه الأعمال حق التعقيب عليها إذ تخرج عن ولايته فلا تقبل الطعون المقدمة ضدها ولا طلبات التعويض عن الأضرار التي تحدثها ولا يملك القضاء حيالها سلطة الإلغاء أو التعويض.

الحالة الثانية: ميعاد رفع الدعوى

درجت أنظمة القضاء الإداري الحديثة على تحديد ميعاد لرفع الدعوى، ومنها ديوان المظالم السعودي، حيث يشتمل نظام المرافعات أمام الديوان لعام 1435هـ (2014م) على تحديد للمدد التي يلزم لرافع الدعاوى أن يتقيد بها حتى لا تكون

---

[56] عبد الرحمن رأفت الباشا، **صور من حياة التابعين** (القاهرة: دار الأدب الإسلامي، ط15، 1417هـ/1997م)، ص260-261.

الدعوى مُعرَّضة لعدم القبول شكلاً. وتختلف هذه المدد حسب نوع الدعوى، فتضيق في دعاوى الإلغاء وتتسع في دعاوى التعويض والعقود الإدارية[57].

وفي أنظمة القضاء الإداري المعاصرة يعتبر شرط نظر الميعاد القضائي من النظام العام، والذي ينظره القاضي من تلقاء نفسه حتى وإن لم يرد بصدده دفوع من المتخاصمين، بل إنه يُعتبر مسألة أولية يلزم نظرها قبل الولوج في موضوع الدعوى، كما أنه يمكن إثارته من قبل الخصوم في أي مرحلة من مراحل الدعوى، وهذا ما أكده ديوان المظالم السعودي وسار عليه في أحكامه ومن ذلك مثلاً الحكم الذي ينص على: "...من المتوجب على القاضي الإداري بداءة التصدي من تلقاء نفسه للتحقق من استيفاء الدعوى لشروط قبولها وسلوك المدعي سبيل المطالبة الإدارية المسبقة للحق المطالب به والتظلم الوجوبي السابق على رفع الدعوى من القرار المطعون فيه للجهة الإدارية مُصدرة القرار ومن ثم لوزارة الخدمة المدنية إن كانت الدعوى متعلقة بشؤون الخدمة المدنية والمواعيد المقررة بهذا الشأن، وميعاد رفع الدعوى وهو ما يترتب على الإخلال به الحكم بعدم قبولها وذلك قبل الولوج في موضوعها بحسبانها مسألة أولية يتحتم بحثها ولو لم تكن ثمة دفوع بصددها أثارتها الجهة الإدارية؛ لكون كافة الشروط الشكلية لقبول دعوى الإلغاء أموراً متصلة بالنظام العام... لذلك حكت الدائرة بعدم قبول الدعوى... شكلاً"[58]. يؤكد هذا الحكم على أن المواعيد التي حددها المنظم في التظلم من القرار الإداري هي من النظام العام التي تُلزِم القاضي بضرورة نظرها قبل نظر موضوع الدعوى.

أما قضاء المظالم في النظام الإسلامي فإن الدعاوى التي ترفع إليه ضد تصرفات الإدارة غير المشروعة لا تتقيد في رفعها بميعاد محدد، ولذا تكون الدعوى مقبولة بصرف

---

[57] للاطلاع على هذه المدد تفصيلاً يمكن مراجعة المادة (8) من نظام المرافعات أمام ديوان المظالم السعودي لعام 1435هـ (2014م).

[58] الحكم الابتدائي رقم 43/د/ف/43 لعام 1427هـ في القضية رقم 5/525/ق لعام 1427هـ، والمؤيد بحكم التدقيق رقم 232/ت/6 لعام 1428هـ. مجموعة الأحكام والمبادي الإدارية لعام 1428هـ. مرجع سابق، ص260.

النظر عن زمن وقوع التصرف المخالف للمشروعية، وسند ذلك؛ أن مخالفة الإدارة للشريعة الإسلامية عند ممارسة أعمالها يجعل التصرف باطلاً ويوصم بعدم المشروعية، ولا ينفك عنه هذا الوصف مهما تباعد الزمان[59]. وهناك ما يؤكد هذه الحقيقة من خلال العديد من الوقائع في التاريخ الإسلامي، ليس أدل على ذلك ما أمر به عمر بن عبد العزيز برد ما كان بيده ويد أقاربه من أراضي وقصور وصلت لهم كعطايا ممن سبقه من خلفاء بني أمية، والأساس الذي سار عليه عمر في قضائه هو أن الأموال مُغتصبة من ملاكها من زمن بعيد، وحيازتها بهذه الصورة حتى وإن انتقلت من سلف إلى خلف لا يُطهّرها من الأصل غير المشروع الذي أُمتلكت به وهو الغصب، ولا يُكسب الغاصب حقاً فيها، ولا يحول دون حق مالكها الأصلي في المطالبة باستردادها مهما طالت المدة[60].

الحالة الثالثة: المصلحة والصفة في تحريك الدعوى

"من المسلم به فقهاً وقضاءً أنه لا دعوى بلا مصلحة وأن المصلحة مناط الدعوى"[61]، ويُقصد بالمصلحة؛ المنفعة المشروعة التي يُبتغى تحقيقها والحصول عليها باللجوء للقضاء[62]، أما الصفة فهي أن يكون للمدعي شأن في القضية، وليس المقصود الشأن بمفهومه العام، وإنما المقصود الشأن الذي يعترف به المشرع ويراه كافياً لتخويل المدعي حق تحريك الدعوى[63].

---

[59] داود الباز، **أصول القضاء الإداري في النظام الإسلامي – أساسه وتميزه**، (الإسكندرية: دار الفكر الجامعي، 2004م)، ص137.

[60] حمدي عبد المنعم، **ديوان المظالم "نشأته وتطوره واختصاصاته" مقارناً بالنظم القضائية الحديثة** (القاهرة: دار الشروق، ط1، 1403هـ/1983م)، ص326.

[61] الدغيثر، **رقابة القضاء على قرارات الإدارة–ولاية الإلغاء أمام ديوان المظالم– دراسة مقارنة**، ص76.

[62] عدنان عمرو، **القضاء الإداري– قضاء الإلغاء** (الإسكندرية: منشأة المعارف، ط2، 2004م)، ص19.

[63] ياسين، **نظرية الدعوى بين الشريعة الإسلامية وقانون المرافعات المدنية والتجارية**، ص278.

وقد عبر عن ذلك نظام ديوان المظالم السعودي حينما استخدم تعبير ذوي الشأن في دعاوى الغاء القرارات الإدارية ودعاوى التعويض. كما أن ديوان المظالم له في ذلك أحكام تؤكد على اعتبار المصلحة شرط من شروط قبول الدعوى، وأنها من النظام العام الذي يثيره القاضي من تلقاء نفسه دون انتظار اثارته من الخصوم، ومن ذلك الحكم الذي جاء فيه: "...ولما كانت المصلحة في دعاوى الطعون في القرارات الإدارية كشرط من شروط قبول الدعوى يُكتفى فيها بأن القرار الإداري محل الطعن قد أثَّر على المدعي بشكل مباشر من شأنه أن يُلحق بالمدعي الضرر باستبعاد أبنائه من الدراسة في المجمَّع ومن ثم تتوافر في المدعي المصلحة من إقامة الدعوى الأمر الذي يجعل دعواه مقبولة شكلاً" [64].

ولكن الأمر مختلف في قضاء المظالم في النظام الإسلامي، فهو من جانب ينظر النزاع ويفصل فيه دون انتظار تحريك دعوى أو تظلم، ويستند ذلك إلى أن مُعظم اختصاصات قضاء المظالم تتعلق بشؤون الكافة وبالنظام العام للدولة، كاختصاص النظر في جور ولاة الأقاليم، محاسبة كتاب الدواوين، ورد الغصوب السلطانية وخلافها، ثم إنَّه من جانب آخر؛ يُقر دعوى الحسبة باعتبارها سمة من سمات الدولة الإسلامية، يرفعها المدعي باسمه الخاص لصالح الجماعة دفاعاً عن الحق حسبة لله[65].

الحالة الرابعة: ولاية القاضي الإداري بعد صدور الحكم

ينتهي دور القاضي الإداري –وهو يمارس رقابته لأعمال الإدارة– على إصدار الحكم المشتمل على مشروعية تصرف الإدارة أو الغائه عند مخالفته للمشروعية، وهذا يعني أنَّه لا يحق للقضاء الإداري التدخل في عمل السلطة التنفيذية بأن يأخذ مكانها في

---

[64] الحكم الابتدائي رقم 60/د/إ/35 لعام 1427هـ في القضية رقم 1/3650/ق لعام 1426هـ، والمؤيد بحكم التدقيق رقم 211/ت/6 لعام 1428هـ. مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام 1428هـ، مرجع سابق.

[65] الباز، **أصول القضاء الإداري في النظام الإسلامي – أساسه وتميزه**، ص144.

إصدار قرار جديد أو أن يوجه لها أوامر للقيام بأمر ما أو الامتناع عن ممارسة سلوك معين، أو أن يوقع عليها غرامة تهديدية لإرغامها على التنفيذ، وهذا ما يُعبر عنه بالمبدأ القانوني السائد الذي يقول أن (القاضي الإداري يقضي ولا يُدير)[66].

ويسري هذا المبدأ على ديوان المظالم السعودي، ويُقره في العديد من أحكامه، ومن ذلك حكم له ينص على: "القضاء بالنسبة للقرارات الإدارية قضاء ناقص؛ بمعنى أن المحكمة تقتصر على النظر في مشروعية القرار، فإما أن تنتهي إلى رفض الدعوى إذا ثبت لها صحته، أو تقضي بإلغاء القرار وتقف عند هذا الحد لا تتعداه إلى القضاء بإلزام جهة الإدارة بإصدار قرار صحيح..."[67].

وعلى خلاف ذلك، فإن قاضي المظالم في النظام الإسلامي يقضي ويدير في الوقت نفسه، وعلى هذا فهو لا يستنفذ ولايته بصدور الحكم وإنما يتولى تنفيذه، وهذا يرجع إلى السمة التنفيذية التي يتصف بهذا النوع من القضاء إلى جانب السمة القضائية الأصلية، والتي فرضتها طبيعة المشروعية الإسلامية المبنية على التضامن والتعاون بين سلطات الدولة في سبيل تنفيذ ما أمر الله به ومنع ما نهى عنه[68].

ومما يُلاحظ ولا يُنكر في الواقع العملي أنها توجد بعض الاشكاليات في تنفيذ أحكام القضاء الإداري الصادرة ضد السلطة التنفيذية، كالمماطلة أو التأخير أو الالتفاف على التنفيذ بأية صورة من الصور، الأمر الذي يُعرقل وصول الأفراد لحقوقهم، ويُقلل من ثقة المقضي لهم في الأحكام الصادرة لصالحكم[69]، وهذا بالتأكيد يتوقف على أن دور

---

[66] أبو بكر أحمد عثمان النعيمي، **حدود سلطات القضاء الإداري في دعوى الإلغاء "دراسة مقارنة"** (الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، 2013م)، ص183؛ والخولي، عمر والمصري، صباح، **مبدأ المشروعية بين الشريعة الإسلامية وبين النظم الوضعية "دراسة مقارنة"**، (جدة: النشر للمؤلفين، ط1، 1433هـ/2012م)، ص377.

[67] الحكم رقم 27/ت/1 لعام 1413هـ.

[68] الباز، **أصول القضاء الإداري في النظام الإسلامي – أساسه وتميزه**، ص144.

[69] محمد بن صالح الثبيت، **التباطؤ في تنفيذ الأحكام القضائية "دراسة تطبيقية"** (الرياض: النشر للمؤلف، ط1، 1430هـ/2010م)، ص8.

القضاء الإداري ينتهي عند اصدار الحكم دون التدخل في التنفيذ تأسيساً على مبدأ الفصل بين السلطات، والفصل بين الإدارة العاملة والقضاء الإداري[70]، ثم في عدم وجود قضاء للتنفيذ يختص بالأحكام الإدارية.

الخاتمة:

حاولت هذه الدراسة أن تستقصي رقابة قضاء المظالم في المملكة العربية السعودية، وذلك من خلال استعراض وتحليل اختصاصات المحاكم الإدارية بفئاتها الثلاث: المحكمة الادرية العليا، ومحاكم الاستئناف الإدارية، والمحاكم الإدارية (محاكم الدرجة الأولى)، ثم بحث حدود النطاق الولائي للقضاء الإداري في السعودية.

وقد خلصت الدراسة إلى نتيجة مهمة وهي أنَّ هناك أربع حالات رئيسة رأى الباحث أنها تُمثل جوهر الاختلاف بين قضاء المظالم في النظام الإسلامي وقضاء المظالم في النظام السعودي، وهي حالات كانت تمثل دعامة لمتانة قضاء المظالم الإسلامي، وينتهي الباحث إلى الاعتقاد بأنه كان لها دوراً محورياً في ضمان تنفيذ الأحكام الإدارية بشكل كامل وعاجل، وخضوع جميع مؤسسات الدولة وأعمالها للرقابة القضائية دون الارتكان لبعض الاستثناءات كما هو الحال في نظرية أعمال السيادة المعمول بها حالياً في الأنظمة القضائية التي تأخذ بنظام القضاء الثنائي (المزدوج)؛ ومنها النظام السعودي، ولذا يقترح الباحث أن يضطلع المنظم السعودي بالسير نحو استصدار نظام لتنفيذ أحكام القضاء الإداري، والنظر في تحديد مفهوم أعمال السيادة بشكل دقيق ومنضبط مع محاولة تحجيم نطاقها إلى أبعد مدى متاح.

---

[70] ماجد راغب الحلو، **القضاء الإداري** (الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، 2010م)، ص341.