التطورات الحديثة لدعوى الإلغاء أمام ديوان المظالم: دراسة تحليلية نقدية

د. حسان بن مختار المؤنس
أستاذ القانون العام المساعد
كلية الحقوق، جامعة الملك فيصل
الأحساء، المملكة العربية السعودية

الملخص

شهد النظام القانوني لدعوى الإلغاء (المعروفة بدعوى تجاوز السلطة في فرنسا) تطوراً ملحوظاً في السنوات الأخيرة في المملكة العربية السعودية، خاصة بعد صدور نظام ديوان المظالم المعدل عام 1428هـ/2007م ولائحته التنفيذية عام 1435هـ/2013م.

ويهدف البحث إلى تتبع مظاهر تطور دعوى الإلغاء أمام محاكم ديوان المظالم السعودي وتجلياته عبر الأنظمة واللوائح والأحكام القضائية، معتمداً في إبراز أوجه القوة والضعف فيما وصلت إليه هذه الدعوى على المنهج التحليلي الوصفي للنصوص النظامية والآراء الفقهية، مع الاستئناس بالمنهج الاستقرائي في التعليق على الأحكام القضائية الصادرة عن محاكم ديوان المظالم، واستخراج ما استقر عليه عملها في القضايا ذات العلاقة بموضوع البحث.

وقد توصل البحث إلى إبراز مظاهر هذا التطور خاصة من خلال مسارين: يتعلق الأول بالاتجاه نحو التوسيع في مجال قبول الدعوى من خلال قبول النظر في دعوى إلغاء قرارات لم تكن خاضعة لدعوى الإلغاء من قبل، وكذلك من خلال التوسع في الشروط الموضوعية في قبول الدعوى. أما المسار الثاني فيتعلق بالاتجاه نحو التسريع في نظر الدعوى والتسهيل على ذوي الشأن، وذلك من خلال اختصار آجال القيام بالدعوى والتبسيط في إجراءات قبولها.

كما خلص البحث إلى وجود بعض النقائص التي مازالت تعوق دعوى الإلغاء في المملكة العربية السعودية، وخاصة تلك المتعلقة ببقاء العديد من القرارات الإدارية خارج نطاق الدعوى، وكذلك الشروط القاسية نسبياً لقبول النظر في الدعوى، وكذلك اقتراح حصر مفهوم أعمال السيادة الوارد بالمادة (14) من نظام ديوان المظالم في أعمال الدولة كسلطة حكم لا كسلطة إدارة، وإقرار إمكانية الطعن في القرارات المتعلقة بإنهاء خدمة الموظفين وما يترتب عليها من حقوق وظيفية، وتقليص مدة النظر في التظلم المسبق من 60 يوماً

(حالياً) إلى 30 يوماً (مقترحة)، مع اعتبار انقضاء هذه المدة دون البت في التظلم بمثابة قرار ضمني بالرفض، وذلك لتسريع النظر في آجال القيام بدعوى الإلغاء، وتدعيماً لدور هذه الدعوى في مسيرة التطورات الكبرى التي تشهدها المملكة في السنوات الأخيرة وسعيها المستمر لتحقيق العدالة الناجزة.

كلمات دالة: توسيع النظر في الدعوى، تسريع النظر في الدعوى، القضاء الإداري، ديوان المظالم، المملكة العربية السعودية.

المقدمة

إن دولة الإسلام هي من أوائل الدول في التاريخ، حيث كان القانون فيها حاكماً على الجميع، حكاماً ومحكومين. والقانون الإسلامي المستمد من كتاب الله تعالى وهدي نبيه عليه أفضل الصلوات وأزكى التسليم، وبما أقرَّه واتفق عليه علماء هذه الأمة من أدلة شرعية تقضي بتصرف الراعي في حدود المشروعية، أي بما لا يخرج عن مقتضيات التشريع وما تصدره الدولة من أنظمة ولوائح لا تتعارض معه.

فإذا ما خالفت الجهات التنفيذية في الدولة مقتضيات المشروعية، سواء بقصد أو دون قصد، فإن القاضي يقف بالمرصاد لكل قراراتها المخالفة للمشروعية التي يرفع في شأنها دعوى الإلغاء. ودعوى الإلغاء هي الدعوى القضائية التي ترفع لدى المحاكم الإدارية (ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية) ممن له مصلحة، وذلك بهدف الحصول على حكم ببطلان – أو إلغاء – قرار إداري.

وقد ظهرت دعوى الإلغاء في شكلها الحديث في المملكة العربية السعودية مع صدور نظام ديوان المظالم لعام 1402هـ/1982م، الذي نص في صلب المادة الثامنة فقرة (ب) على اختصاص الديوان في نظر «الدعاوى المقدمة من ذوي الشأن بالطعن في القرارات الإدارية متى كان مرجع الطعن عدم الاختصاص أو وجود عيب في الشكل أو مخالفة النظم واللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة».

وتتميز دعوى الإلغاء عن غيرها من الدعاوى القضائية الأخرى بعدة خصائص، من أهمها أنها دعوى موضوعية، أي أنها تستهدف الطعن في القرار الإداري المعيب بصرف النظر عن الشخص أو الجهة المصدرة لهذا القرار؛ وأنها دعوى قضاء ناقص، أي أن دور القاضي فيها يقتصر على إصدار حكم بإلغاء أو بعدم إلغاء القرار محل الطعن دون أن يحكم بشيء آخر، كالحكم بإلزام الجهة الإدارية بعمل معين كالتعويض أو الترقية أو غيرهما من الأعمال المادية أو القانونية.

ومنذ صدور نظام 1402هـ/1982م والعمل به، ما فتئت دعوى الإلغاء تشق طريقها كأبرز الوسائل القانونية والقضائية لمراقبة مشروعية القرارات الصادرة عن الجهات الإدارية، حتى صدور تعديل 1428هـ/2007م الذي أعطى لهذه الدعوى دفعاً جديداً ومجالاً أوسع للنظر. ولا يقتصر التطور القانوني لدعوى الإلغاء على الجوانب الموضوعية فقط، ولكن التطور شمل أيضاً الجوانب الإجرائية وذلك بصدور قواعد المرافعات والإجراءات أمام الديوان عام 1409هـ/1989[1]، الذي حل محله نظام المرافعات أمام ديوان المظالم

(1) الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم 190 بتاريخ 1409/11/16هـ.

لعام 1435هـ/2013م[2] ولائحته التنفيذية الصادرة عن مجلس القضاء الإداري عام 1435هـ/2014م.

ولتتبع مظاهر تطور التطبيقات العملية لدعوى الإلغاء أمام محاكم ديوان المظالم، تشكل الأحكام والمبادئ الإدارية الصادرة عن محاكم الديوان مصدراً هاماً وثرياً، خاصة إذا كانت منشورة للعموم. وهذا ما حرصت على القيام به الجهات المنوط بها نشر الأحكام الصادرة عن ديوان المظالم في السنوات القليلة الماضية. ولا شك أن إصدار مجموعة المبادئ والأحكام الإدارية عن ديوان المظالم والمنشورة على موقعه الإلكتروني منذ عام 1402هـ/1982م إلى1437هـ/2015 (ما يزيد عن 70 مجلداً)، وكذلك مجموعة قرارات هيئة التدقيق مجتمعة الصادرة عام 1435هـ/2013م، سيزيد من اهتمام المتخصصين بالقضاء الإداري السعودي بشكل عام، وبقضاء الإلغاء بشكل خاص.

أهمية البحث

تكتسي هذه الدراسة المخصصة لدراسة التطور النظامي والقضائي لدعوى الإلغاء أهميتها من افتقاد المكتبة القانونية لبحث حول هذا الموضوع، كما أن الفائدة العملية للبحث يمكن أن تعود على الباحثين والممارسين والمتدربين والمهتمين بالشأن القضائي في المملكة العربية السعودية عموماً والقضاء الإداري خصوصاً، وذلك بتبين أوجه التطور التي شهدتها دعوى الإلغاء ومدى مسايرتها للتجارب المقارنة في الدول التي سبقت المملكة في إقرار دعوى الإلغاء واعتماد فكرة القضاء المزدوج.

أهداف البحث

يهدف البحث إلى تتبع مظاهر تطور دعوى الإلغاء أمام محاكم ديوان المظالم السعودي وتجلياته عبر الأنظمة واللوائح والأحكام القضائية، وبيان أوجه القوة والضعف فيما وصلت إليه هذه الدعوى، نظاماً وقضاءً، واقتراح ما يمكن أن يسهم في مواكبة هذه الدعوى للتطورات الكبرى التي تشهدها المملكة في السنوات الأخيرة وسعيها المستمر لتحقيق العدالة الناجزة.

منهجية البحث

اعتمد الباحث على المنهج التحليلي الوصفي للنصوص النظامية والآراء الفقهية، مع الاستئناس بالمنهج الاستقرائي في التعليق على الأحكام القضائية الصادرة عن محاكم ديوان المظالم، واستخراج ما استقر عليه عملها في القضايا ذات العلاقة بموضوع البحث.

(2) الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/3 بتاريخ 1435/1/22هـ.

إشكالية البحث

انطلاقاً من المصادر النظامية والقضائية والفقهية المتوفرة، سيسعى البحث للإجابة عن التساؤل التالي: ما هي مظاهر تطور دعوى الإلغاء في المملكة العربية السعودية؟ وما هي مجالات التطور المقترحة في هذه الدعوى لتحقيق مزيد من العدالة الناجزة؟

الدراسات السابقة

من المؤكد أن دعوى الإلغاء قد حظيت باهتمام شُرَّاح القانون الإداري داخل وخارج المملكة، خاصة في المؤلفات التي تعنى بالقضاء الإداري عموما[3]. فنجد في غالب هذه المؤلفات تشابهاً كبيراً في كيفية دراسة دعوى الإلغاء، بداية من بيان الشروط الشكلية (المصلحة، الصفة، التظلم المسبق، ميعاد رفع الدعوى)، ثم الشروط الموضوعية لقبول الدعوى، أو ما يسمى بأسباب الطعن المنصوص عليها في المادة (13/ب) من نظام ديوان المظالم، وهي عيب عدم الاختصاص وعيب الشكل وعيب السبب وعيب المحل وعيب الغاية، وأخيراً، انتهاءً بالإجراءات العملية للدعوى ذاتها أمام محاكم الديوان.

ومع وفرة هذه المؤلفات، خاصة في السنوات القليلة الماضية، إلا أن البحوث الخاصة بدعوى الإلغاء قليلة، وتتعلق أغلبها ببعض جوانب هذه الدعوى فقط[4]. ولعل من أبرز

(3) من أبرز هذه المؤلفات: حمادة عبد الرزاق حمادة، القضاء الإداري السعودي، ط1، مكتبة المتنبي، الدمام، 2018م؛ خالد خليل الظاهر، القضاء الإداري – ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية – قضاء الإلغاء – قضاء التعويض – دراسة مقارنة، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، 1433هـ؛ علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري السعودي – الكتاب الأول: مبدأ المشروعية ومنازعات الإلغاء؛ الكتاب الثاني: قضاء التعويض والمنازعات الإدارية الأخرى، ط1، مكتبة الرشد، الرياض، 1435هـ، 2014م؛ علي شفيق صالح، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في المملكة العربية السعودية، مركز البحوث، معهد الإدارة العامة، الرياض، 1422هـ؛ فهد بن محمد بن عبد العزيز الدغيثر، رقابة القضاء على قرارات الإدارة – ولاية الإلغاء أمام ديوان المظالم – دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1992؛ محمد جمال ذنيبات وحمدي محمد العجمي، القضاء الإداري في المملكة العربية السعودية طبقاً لنظام ديوان المظالم الجديد – دراسة مقارنة، ط2، مطابع الحميضي، الرياض، 1434هـ – 2013 م؛ محمد بوزيد الدين الجيلالي، القضاء الإداري – المنازعات الإدارية وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية، ط1، دار الكتاب الجامعي للنشر، الرياض، 2016م، 1438هـ.

(4) من البحوث المعتبرة في هذا الباب، أبحاث د. محمد بوزيد الدين الجيلالي، القرارات الإدارية المعدومة في الفقه والقضاء – دراسة مقارنة، دورية الإدارة العامة، المجلد الخامس والأربعون، العدد الرابع، شوال 1426هـ، ص 597–636؛ وكذلك: التظلم الإداري في قواعد المرافعات أمام ديوان المظالم – دراسة تحليلية نقدية، مجلة الاقتصاد والإدارة، جامعة الملك عبد العزيز، م 28، عدد 1، سنة 2014م/1435هـ، ص 263–318؛ وكذلك: عيب الإجراء والشكل في القرار الإداري وتطبيقاتها في قضاء ديوان المظالم – دراسة مقارنة، مجلة الحقوق، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، المجلد 41، العدد الرابع، ديسمبر 2017 م، ص 309–344. وكذلك بحث د. أيوب بن منصور الجربوع، عيب الشكل في القرار الإداري – دراسة تحليلية في ضوء قضاء ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية، مجلة العدل، العدد 51، رجب 1432 هـ، ص 212 – 262.

البحوث التي خصصت لدعوى الإلغاء بشكل عام هو بحث د. علي شفيق علي بعنوان: «دعوى إلغاء القرارات الإدارية وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية»[5]، إلا أن هذا البحث على قيمته العلمية، تضاءلت أهميته حالياً بصدور عدة أنظمة بعده.

خطة البحث

للإجابة عن إشكالية البحث، قام الباحث بتحليل مراحل دعوى الإلغاء بدءًا من عرضها على القاضي وتأكده من اختصاصه بنظرها، مروراً بالشروط الشكلية لقبولها، ثم مدى توفر الشروط الموضوعية، وذلك من خلال دراسة استقرائية لمجموعة كبيرة من الأحكام القضائية ذات العلاقة بالتوازي مع تحليل تطور النصوص النظامية واللائحية التي تحكم هذه الدعوى. فتبين من خلال البحث أن تطور دعوى الإلغاء في المملكة العربية السعودية قد اتخذ مسارين اثنين، يمكن أن نلخصهما في المبحثين التاليين:

المبحث الأول: الاتجاه نحو التوسيع في مجال قبول الدعوى

المبحث الثاني: الاتجاه نحو التسريع في نظر الدعوى

وسيتبين لنا في خاتمة هذا البحث مدى تضافر كل هذه المسارات لتعزيز فاعلية القضاء الإداري لتعزيز الرقابة على مشروعية القرارات الإدارية، مع إبداء بعض المقترحات والتوصيات للارتقاء بمستوى أداء وإنتاجية ومرونة المحاكم الإدارية عند النظر في دعاوى الإلغاء.

(5) منشور في دورية الإدارة العامة، العدد 75، محرم 1413هـ، ص 41–67.

المبحث الأول
الاتجاه نحو التوسيع في مجال قبول الدعوى

شهد اختصاص ديوان المظالم بنظر دعاوى إلغاء القرارات الإدارية في الواقع والنظام تطوراً متبايناً بين التوسيع والتضييق، وإن كان التوسيع هو الغالب. فبالرجوع إلى المادة (13/ب) من نظام ديوان المظالم المعدل لعام 1428هـ/2007م، وبمقارنتها مع المادة الثامنة فقرة (ب) من نظام الديوان لعام 1402هـ/1982م[6]، نتبين أن اختصاص محاكم الديوان بنظر دعاوى الإلغاء قد توسع ليشمل القرارات التأديبية، والقرارات التي تصدرها اللجان شبه القضائية والمجالس التأديبية، وكذلك بعض القرارات الصادرة عن جمعيات النفع العام وما في حكمها.

من ناحية أخرى، نتبين أوجه التوسع في نظر دعوى الإلغاء باعتماد السبب كعيب مستقل من عيوب القرار، وتطور رقابة القاضي الإداري لهذا العيب أسوة بالقضاء الإداري المقارن.

المطلب الأول
توسيع مجال اختصاص القاضي الإداري بنظر دعاوى الإلغاء

من أبرز مظاهر التوسيع في اختصاص القاضي الإداري في دعاوى الإلغاء طبقاً لتعديل 1428هـ/2007م، شمول الدعوى للقرارات التأديبية، والقرارات التي تصدرها اللجان شبه القضائية والمجالس التأديبية، وكذلك بعض القرارات الصادرة عن جمعيات النفع العام وما في حكمها.

(6) للتذكير، فإنه طبقاً للمادة (8/ ب) من نظام ديوان المظالم لعام 1402هـ، كانت دعاوى الإلغاء مقتصرة على «الدعاوى المقدمة من ذوي الشأن بالطعن في القرارات الإدارية متى كان مرجع الطعن عدم الاختصاص أو وجود عيب في الشكل أو مخالفة النظم واللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة»، انتهت المادة (8/ب). ثم جاءت المادة (13/ب) من نظام 1428هـ لتوسع من اختصاص المحاكم الإدارية لديوان المظالم بالفصل في دعاوى إلغاء القرارات الإدارية النهائية التي يقدمها ذوو الشأن، وذلك بإضافة عيب السبب: « ... 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»، وكذلك بالتنصيص على أنواع أخرى من القرارات التي صارت تقبل الطعن بالإلغاء، والتي لم تكن في غالبها من اختصاص محاكم الديوان، وذلك بإضافة النص التالي: «بما في ذلك القرارات التأديبية، والقرارات التي تصدرها اللجان شبه القضائية والمجالس التأديبية، وكذلك القرارات التي تصدرها جمعيات النفع العام ـ وما في حكمها ـ المتصلة بنشاطاتها».

أولاً- القرارات التأديبية وقرارات المجالس التأديبية

قبل صدور نظام 1428هـ/2007م، كانت المجالس التأديبية تعتبر من «الهيئات القضائية» التي تنص المادة التاسعة من نظام 1402هـ/1982م على عدم جواز الاعتراض على قراراتها أمام ديوان المظالم.

وبدخول نظام ديوان المظالم لعام 1428هـ/2007م حيز التنفيذ، أصبح بإمكان ذوي الشأن التظلم من قرارات المجالس التأديبية سواء المدنية أو العسكرية، هذا بالإضافة إلى الإمكانية المتاحة حالياً للتظلم من القرارات التأديبية بشكل عام، سواء المتعلقة بالموظفين العامين أو العسكريين، مع الأخذ بعين الاعتبار بعض الفئات المستثناة بموجب أنظمة خاصة.

أ. الأصل خضوع جميع القرارات التأديبية لإمكانية الطعن بالإلغاء

من التطورات الهامة التي شهدتها دعوى الإلغاء، فتح مجال الطعن في القرارات التأديبية العسكرية بعد أن كان الطعن يخص قرارات تأديب الموظفين المدنيين فقط. فبالنسبة للموظفين المدنيين، وطبقاً للمادة (35) من نظام تأديب الموظفين، يجوز للوزير المختص (وكذلك لرئيس المصلحة المستقلة أو للرئيس الإداري للمؤسسات العامة أو لمن تُفوَّض له هذه الصلاحية من الأصيل) أن يوقع العقوبات المنصوص عليها في المادة (32) عدا عقوبة الفصل[7]، التي أوكلها المنظم السعودي لديوان المظالم باعتباره هيئة قضائية تأديبية طبقاً للمادة (13/هـ) من نظامه.

ولهذا ينبغي التمييز بين الاعتراض على الأحكام الصادرة عن الديوان في المادة التأديبية، الذي يتم طبقاً لطرق الاعتراض على الأحكام المنظمة في نظام المرافعات أمام ديوان المظالم، والاعتراض على القرارات التأديبية التي تتم على أساس المادة (13/ب).

كذلك أصبح بإمكان أعضاء النيابة العامة (هيئة التحقيق والادعاء العام سابقاً) الطعن في القرارات التأديبية الصادرة ضدهم فيما يتعلق بعقوبة اللوم، وذلك بموجب المادة

(7) العقوبات التأديبية التي يجوز أن توقع على الموظف طبقاً للمادة (32) تختلف باختلاف درجة الموظف: فبالنسبة لموظفي المرتبة العاشرة فما دون أو ما يعادلها، فتتدرج العقوبة من الإنذار إلى اللوم إلى الحسم من الراتب بما لا يتجاوز صافي راتب ثلاثة أشهر على أن لا يتجاوز المحسوم شهرياً ثلث صافي الراتب الشهري إلى الحرمان من علاوة دورية واحدة إلى الفصل. أما بالنسبة للموظفين الذين يشغلون المرتبة الحادية عشرة فما فوق أو ما يعادلها، فتكون العقوبة اللوم أو الحرمان من علاوة دورية واحدة أو الفصل. كما تنص المادة (33) من النظام نفسه على إمكانية معاقبة الموظف الذي انتهت خدمته قبل توقيع العقوبة عليه بغرامة لا تزيد على ما يعادل ثلاثة أمثال صافي آخر راتب كان يتقاضاه أو بالحرمان من العودة للخدمة مدة لا تزيد على خمس سنوات أو بالعقوبتين معاً.

(24) من نظام هيئة التحقيق والادعاء بعد تعديلها عام 1436هـ/2015م[8]، وإلغاء الجزئية المتعلقة بعدم جواز الطعن في قرارات المجلس التأديبي الخاص بأعضاء النيابة العامة فيما يتعلق بعقوبة اللوم.

أما بالنسبة للعسكريين، فأصبح بالإمكان منذ تعديل 1428هـ/ 2007م التظلم من القرارات التأديبية، سواء أكانت متعلقة بالأفراد أم بالضباط، ماعدا الحالات المستثناة.

ب. استثناء بعض القرارات التأديبية من مجال دعوى الإلغاء

مازالت بعض القرارات الصادرة في المجال التأديبي خارجة عن نظر القاضي الإداري في المملكة. فرغم التنصيص عليها في صلب المادة (13/ب) من نظام ديوان المظالم على اختصاص المحاكم الإدارية بنظر دعاوى إلغاء قرارات المجالس التأديبية، إلا أن هذه القرارات لا تكون نهائية إلا بعد مصادقة صاحب الصلاحية الذي خوَّله النظام[9]، فالطعن بالإلغاء إذاً سيكون موجهاً إلى قرار هذا الأخير. وعلى اعتبار أن المصادقة على قرارات اللجان التأديبية واللجان التأديبية الاستئنافية المتعلقة بإنهاء خدمة كبار الموظفين في الدولة هي صلاحية مقررة للملك، سواء بالنسبة للمدنيين كالوزراء ونوابهم[10] والقضاة[11] ورؤساء المصالح المستقلة[12]، أو العسكريين كالضباط[13] وأعضاء النيابة العامة[14]، وبالنظر إلى استقرار قضاء الديوان على اعتبار الأوامر الملكية من أعمال السيادة التي يحظر عليه النظر فيها طبقاً للمادة (14) من نظامه، فالنتيجة أن محاكم الديوان لا تنظر في هذا الصنف من القرارات، حتى بعد اكتسابها صفة النهائية[15]. وهذا

(8) الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/31 بتاريخ 1436/4/12هـ

(9) اعتبر القاضي الإداري في أحد أحكامه أن: «القرار التأديبي الاستئنافي الصادر بحق المدعي لا يعد نهائياً ومؤثراً في مركزه؛ لكون ذلك لا يتم إلا بالأمر الملكي، فالقرار الاستئنافي في حقيقته يعد من قبيل الأعمال التحضيرية»، الحكم رقم 87/د/ق/2 لعام 1429هـ في القضية رقم 1/4454/ق لعام 1428هـ والمؤيد بحكم الاستئناف رقم 416/اس/8 لعام 1430هـ، منشور في مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام 1427هـ، ص 231.

(10) طبقاً للمادة (57) من النظام الأساسي للحكم.

(11) طبقاً للمادة (52) من النظام الأساسي للحكم.

(12) طبقاً للمادة (58) من النظام الأساسي للحكم.

(13) طبقاً للمادة (60) من النظام الأساسي للحكم.

(14) بالنسبة لعقوبة إنهاء خدمة أعضاء النيابة العامة فهي تصدر بمصادقة ملكية، طبقاً للمادة (26) من نظام هيئة التحقيق والادعاء العام، وبالتالي فإنه ينطبق عليها ما ينطبق على الضباط.

(15) نلاحظ في هذا الصدد أن العديد من القرارات الإدارية، رغم كونها «نهائية»، فهي تبقى خارج مجال الطعن بالإلغاء أمام المحاكم الإدارية. للتعمق، انظر مقال الباحث: حسان المؤنس، مدى اختصاص القاضي الإداري السعودي بنظر دعاوى إلغاء القرارات الإدارية النهائية، مجلة جيل الأبحاث القانونية المعمقة، مارس 2019، العدد 32، ص 39–51.

يعني، عملياً، تحصين كل الأوامر الملكية من نظر القضاء.

ولم يتفق المهتمون بالقضاء الإداري في المملكة العربية السعودية حول هذه المسألة وانقسموا حولها بين مؤيد لموقف ديوان المظالم ومتحفظ عليه ومحتفظ برأيه. ففي حين ذهب أصحاب الرأي الأول إلى تبرير موقف القاضي الإداري السعودي في اعتبار الأوامر الملكية من ضمن أعمال السيادة[16]، انتقد أصحاب الرأي الثاني فكرة إصباغ صفة «أعمال السيادة» على الأوامر المَلكية بشكل مطلق[17].

والباحث يميل إلى الرأي الثاني من حيث التوسع غير المبرر لمفهوم أعمال السيادة بتطبيقه على كل أنواع الأوامر الملكية، بما فيها الأوامر الفردية المتعلقة بكبار الموظفين في الدولة، باعتبار أن هذا التوسع يضيّق من الولاية العامة للقضاء الإداري بنظر المنازعات الإدارية على اختلاف أنواعها، ويخلق نوعاً من التمييز بين الفئات الوظيفية، ويشكل إخلالاً بمبدأ المساواة المنصوص عليه في المادة الثامنة من النظام الأساسي للحكم، ومخالفة لما جرى عليه العمل في العديد من التشريعات المقارنة[18].

(16) من أنصار هذا الرأي: د. محمد بوزيد الدين الجيلالي الذي لا يرى ما يحول دون إكساء كل الأوامر الصادرة عن الملك صفة أعمال السيادة لتوافقها مع فكرة «الولاية العامة في المنظور الإسلامي»، محمد بوزيد الدين الجيلالي، أعمال السيادة ومبدأ المشروعية وتطبيقاتها في المملكة – دراسة مقارنة، مجلة جامعة الملك سعود، الرياض، المجلد 25، العدد الأول، يناير 2013، ص 100. كما يرى د. علي خطار شطناوي، رغم انتقاده فكرة وجود ما يبرر نظرية أعمال السيادة في الشريعة الإسلامية، كما ذهب إلى ذلك ديوان المظالم، أن قرارات إنهاء خدمات كبار الموظفين، مع أنها قرارات إدارية عادية، تتمتع الإدارة إزاءها بصلاحيات تقديرية واسعة في تعيينهم وإنهاء خدماتهم، فهي: «تخضع لاعتبارات الملاءمة السياسية، وبذا لا يراقب القضاء الإداري أسباب قرارات إنهاء خدماتهم ويتركها لتقدير الإدارة المطلق»، علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري السعودي، الكتاب الأول، ط1، دار الرشد ناشرون، الرياض، 1434هـ/2014م، ص 91.

(17) اعتبر د. هاني بن علي الطهراوي، أن قرار إنهاء خدمة الموظف، مدنياً كان أو عسكرياً، قرارات إدارية محضة، وأن مصادقة رئيس الدولة عليها ما هي إلا إجراء إداري لنهائية القرار تطلبه القانون أو النظام، وأنه لا يوجد نص في الأنظمة السعودية على أن قرارات الإحالة على التقاعد أو المطالبة بالحقوق التقاعدية تعتبر من أعمال السيادة. انظر: د. هاني بن علي الطهراوي، القضاء الإداري السعودي – قضاء الإلغاء – دراسة مقارنة، ط3، مكتبة التوبة، الرياض، 1438هـ/2017 م، ص 181–182.

(18) الملاحظ في القضاء الإداري المقارن أن قرارات رئيس الدولة ليست كلها محصنة من نظر القضاء. ففي فرنسا مثلاً، يتم التمييز بين قرارات رئيس الجمهورية التي تدخل ضمن أعمال السيادة باعتباره سلطة سياسية، وقراراته ذات الصبغة الإدارية التي يمكن الطعن فيها أمام المحاكم الإدارية، انظر: سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية – دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1957، ص 94–100.

وفي مصر، أيضاً، ورغم التنصيص على استثناء أعمال السيادة من نظر القضاء في المادة (11) من قانون مجلس الدولة (القانون رقم 47 لسنة 1972)، إلا أن القضاء الإداري المصري يميز بين قرارات رئيس الجمهورية التي تدخل ضمن أعمال السيادة وقراراته التي لا تعتبر من أعمال السيادة، انظر

ثانياً- قرارات اللجان شبه القضائية

من التطورات التي شهدتها دعوى الإلغاء والتي تعكس الحرص على توسيع مجال نظر القاضي الإداري لهذه الدعوى، فتح إمكانية الطعن في قرارات اللجان شبه القضائية بشكل عام[19]، فأصبح الأصل بالنسبة لقرارات هذه اللجان بموجب تعديل نظام المظالم لعام 1428هـ/2007م، هو الطعن فيها بالإلغاء أمام ديوان المظالم، والاستثناء هو عدم إمكانية الطعن فيها، بعد أن كانت قرارات اللجان تدخل عامة في مقتضى المادة التاسعة من نظام ديوان المظالم القديم (نظام 1402هـ/1982م) التي تنص على عدم جواز النظر في: «الاعتراضات المقدمة من الأفراد على ما تصدره المحاكم أو الهيئات القضائية من أحكام أو قرارات داخلة في ولايتها».

غير أن الاستثناءات المتعلقة بعدم جواز الطعن في قرارات بعض اللجان أمام محاكم الديوان قد تعددت، فبعد اقتصار آلية العمل بنظام القضاء المعدل على ثلاث لجان مستثناة من الطعن، وهي: لجنة المنازعات المصرفية ولجان الفصل في القضايا الجمركية ولجنة الفصل في منازعات الأوراق المالية، ظهرت عدة لجان أخرى نصت على استثنائها الأنظمة الخاصة المنشئة لها، كلجان الفصل في المخالفات والمنازعات التمويلية، ولجنة النظر في مخالفات نظام مراقبة البنوك، ولجان الفصل في المخالفات والمنازعات الضريبية، ومكاتب الفصل في منازعات الأوراق التجارية، ولجان النظر في مخالفات نظام المطبوعات والنشر، ولجنة الاستئناف بالاتحاد السعودي لكرة القدم، ولجنة النظر في نزاعات ومخالفات الاتصالات وتقنية المعلومات وغيرها[20]. وقد دعت كثرة هذه اللجان

على سبيل المثال حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 74029 في جلسة 2013/11/12 المتعلق بوقف تنفيذ قرار رئيس الجمهورية بمد حالة الطوارئ.

وفي الأردن أيضاً، صدرت العديد من الأحكام عن المحكمة الإدارية لإلغاء قرارات إحالة على التقاعد صادرة من مجلس الوزراء ومصادق عليها بإرادة ملكية، تطبيقاW لنص المادة (9) الفقرة «ب» من قانون محكمة العدل العليا. انظر: هاني بن علي الطهراوي، مرجع سابق، ص 182.

وفي تونس أيضاً، يمكن الطعن في القرارات الفردية الصادرة عن رئيس الجمهورية (المسماة بالأوامر الرئاسية)، بل وحتى في الأوامر الترتيبية – التنظيمية – وذلك منذ تعديل قانون المحكمة الإدارية عام 2002.

(19) قبول النظر في الاعتراضات على قرارات أي لجنة شبه قضائية كان يحتاج إلى وجود نص خاص يجيز النظر فيها. فكانت النصوص النظامية واللائحية المنشئة لهذه اللجان غالباً ما تنص على إمكانية الطعن أمام الديوان مع تحديد الأجل القانوني للطعن.

(20) لمزيد من الاطلاع على هذه اللجان، انظر: أيوب بن منصور الجربوع، اللجان شبه القضائية في القانون السعودي – دراسة تحليلية في ضوء النصوص النظامية وأحكام ديوان المظالم– ط1، دون ناشر، 1439هـ–2017م.

بعض شُرَّاح القانون الإداري السعودي إلى تسميتها بقضاء «الظل»[21].

على أنه ينبغي الإشارة إلى أن بعض اللجان تتشكل من درجتين: لجان ابتدائية وأخرى استئنافية (كاللجان الزكوية الاستئنافية)، فيكون اختصاص المحاكم الإدارية منعقداً بالنظر في قرارات اللجان الاستئنافية دون اللجان الابتدائية. ونشير أيضاً إلى أن قرارات بعض هذه اللجان يكون التظلم منها أمام محاكم الاستئناف الإدارية دون المرور بالمحاكم الإدارية الابتدائية، ومن ذلك قرارات الهيئة الطبية الشرعية، وقرارات لجان الفصل في المنازعات الطبية[22].

ثالثاً- قرارات جمعيات النفع العام وما في حكمها المتصلة بنشاطاتها

تصنف جمعيات النفع العام ضمن الجمعيات الأهلية التي لا ينطبق على قراراتها الصفة الإدارية؛ باعتبار أن المعيار المعتمد في المملكة العربية السعودية في تحديد المنازعة الإدارية بشكل عام هو المعيار الشكلي، أي وجود جهة الإدارة كطرف في المنازعة؛ فلا يكون القرار إدارياً إلا إذا كان صادراً من الجهات الإدارية (مركزية أو لا مركزية)، وهذا ما يؤكده موقف ديوان المظالم في العديد من أحكامه[23]، وكذلك آراء العديد من شراح القانون الإداري السعودي[24].

(21) عمر الخولي، قضاء الظل (المحاكم الخفية)، اللجان الإدارية التي تزاول أعمالاً قضائية وشبه قضائية في المملكة العربية السعودية، ط2، منشورات المركز السعودي للبحوث والدراسات القانونية، الرياض، 1439هـ2018-م، ص 73.

(22) تنفيذاً للأمر السامي رقم 320/م بتاريخ 1411/2/15هـ.

(23) جاء في أحد أحكام الديوان: «من المعلوم أن المنازعة الإدارية هي تلك التي تكون إحدى جهات الإدارة طرفاً فيها. ومن مقتضى ذلك ولازمه أنه إذا لم تكن إحدى الجهات الإدارية طرفاً في المنازعة المعروضة على الديوان، فإنه ينتفي عن تلك المنازعة وصف المنازعة الإدارية» (قضية رقم 1/233/ق لعام 1400 هـ، أشار إليها أحمد صالح مخلوف، الوسيط في شرح التنظيم القضائي الجديد بالمملكة العربية السعودية، مركز البحوث، معهد الإدارة العامة، الرياض، 1434 هـ - 2013 م، ص 283.
وجاء في حكم آخر أنه: «من المعلوم أن ديوان المظالم بحسب ما اقتضى نظامه الأساسي وعلى ما استقر عليه واطرد هو جهة القضاء الإداري المختص بالنظر والفصل في كافة المنازعات الإدارية، طالما لا يوجد نص خاص في نظام معين يسند ولاية القضاء في بعض المنازعات إلى جهة أخرى، والمنازعات الإدارية هي التي تكون إحدى جهات الإدارة طرفاً فيها ...»، (القرار رقم 86/28 في القضية رقم 1/429/ق لعام 1401هـ، أشار إليه: د. محمد بوزيد الدين الجيلالي، القضاء الإداري - المنازعات الإدارية وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية، ط1، دار الكتاب الجامعي للنشر، الرياض، 2016 م، 1438هـ، ص 105.
كما جاء في أحد الأحكام الحديثة نسبياً أن: «العبرة في الاختصاص بالمعيار الشكلي لا الموضوعي»، الحكم رقم 27/د/إ/15 لعام 1426هـ والمؤيد بحكم التدقيق رقم 363/ت/1 لعام 1426هـ، منشور في مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية للأعوام من 1402هـ إلى 1426هـ، المجلد الأول، ص 167.

(24) يرى د. وليد بن محمد الصمعاني أنه: «إذا كان القضاء الإداري المقارن مستقراً - في الغالب - على أن القضاء الإداري لا يختص بنظر كل منازعة طرفها جهة الإدارة، فإن المنظم في المملكة مال إلى الأخذ بالمعيار الشكلي في تقرير اختصاص القضاء الإداري، ومن ثم فإن الأصل اختصاص محاكم ديوان المظالم بنظر أي منازعة تكون جهة الإدارة طرفاً فيها، ما لم تخرج من اختصاصها بنص خاص، وبهذا

ولهذا، فإن القرارات الصادرة عن جهات أخرى غير جهة الإدارة، كالأفراد والجمعيات الأهلية والشركات الخاصة أو الحكومية، وإن كانت تقوم بتسيير مرفق عام، لا تعتبر قرارات إدارية[25]، وذلك على خلاف ما ذهبت إليه بعض الدول الأخرى كفرنسا التي تعتمد غالباً على المعيار المختلط في تحديد مجال تطبيق القانون الإداري[26].

إلا أنه مع صدور نظام ديوان المظالم الجديد لعام 1428هـ/2007م، أصبح بالإمكان الطعن في قرارات جمعيات النفع العام[27] – وما في حكمها – ولكن بشرط أن يتصل

تم حسم العديد من الإشكاليات التي تنشأ عن تنازع الاختصاص وتداخله في الكثير من الدعاوى»، وليد بن محمد بن صالح الصمعاني، السلطة التقديرية للقاضي الإداري – دراسة تأصيلية تطبيقية، ج1، ط1، دار الميمان للنشر، الرياض، 1435 هـ – 2015 م، ص 54–55.

ويرى د. محمد بوزيد الدين الجيلالي من جهته أنه: «بالرجوع إلى أحكام المادة (13) من نظام الديوان نجد أنها أخذت بالمعيار الشكلي بصفة أساسية»، محمد بوزيد الدين الجيلالي، مرجع سابق، ص 104؛ انظر أيضاً: حسان مختار المؤنس، المنازعات الإدارية في المملكة العربية السعودية، ط1، مطبعة الحميضي، الرياض، 1439هـ – 2018م، ص 14–17.

(25) اعتبر القاضي الإداري في أحد أحكامه أن: «المدعى عليها (مؤسسة سلطان بن عبد العزيز الخيرية) شخصية اعتبارية مستقلة وليست جهة حكومية كما في المادة الأولى من نظامها، لذا فإن الدعوى بإلغاء قرارها السلبي بعدم صرف مستحقات ابتعاث للدراسة بالخارج تخرج عن اختصاص الديوان الولائي»، الحكم الابتدائي رقم 1/د/إ/3 لعام 1427هـ في القضية رقم 1/5331/ق لعام 1427هـ والمؤيد بحكم التدقيق رقم 88/ت/8 لعام 1427هـ، منشور في مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام 1428هـ، ص 105.

وتتلخص وقائع هذه القضية في موافقة مؤسسة سلطان بن عبد العزيز الخيرية على ابتعاث المدعي للدراسة في بريطانيا لدراسة الماجستير على أن تتحمل المؤسسة مصاريف الدراسة والإقامة والسكنى، إلا أن الصرف اقتصر بداية من الأسبوع السادس على مصاريف الدراسة فقط، فرفع المدعي دعواه أمام ديوان المظالم لإلغاء قرار عدم صرف مصاريف السكن والإقامة، إلا أن القاضي اعتبر أن القضية ليست من اختصاص الديوان باعتبار أن الجهة المدعى عليها ليست جهة حكومية.

(26) هاني بن علي الطهراوي، القضاء الإداري السعودي – قضاء الإلغاء – دراسة مقارنة، ط3، مكتبة التوبة، الرياض، 1438 هـ، 2017 م، ص 23.

(27) طبقاً للمادة (25) من نظام الجمعيات والمؤسسات الأهلية، الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/8 بتاريخ 1437/2/19هـ، «تعد الجمعية ذات نفع عام إذا كان غرضها تحقيق مصلحة عامة، على أن ينص على ذلك في ترخيص إنشائها، ويكون إضفاء هذه الصفة أو إلغاؤها – في المرحلة التالية للترخيص – بقرار من الوزير (وزير الشؤون الاجتماعية)، وتحدد اللائحة الأحكام المتعلقة بذلك».

وجاءت المادة (41) من اللائحة التنفيذية لنظام الجمعيات والمؤسسات الأهلية (الصادرة بقرار وزير الشؤون الاجتماعية رقم 283 وتاريخ 1437/6/11هـ) لتبين الشروط الواجب توفرها للجمعية الأهلية حتى تتحصل على صفة النفع العام، وهي خمسة:

1– أن يكون غرضها تحقيق مصلحة عامة.
2– أن يكون نشاطها موجهاً لعموم المجتمع الذي تستهدفه الجمعية.
3– أن تكون عضوية الجمعية مفتوحة.
4– عدم وجود أية مخالفات مالية أو إدارية أو فنية على الجمعية.
5– أن يكون ضمن أعضاء مجلس الإدارة خبيران على الأقل من ذوي الاختصاص في مجال العمل الأهلي، ويشترط ألا تقل خبرة كل منهما عن خمس سنوات، وأن يكون من حملة شهادة الماجستير فأعلى.

القرار بنشاط الجمعية الذي أسست من أجله، كصدور قرار بعدم إعطاء شخص معونة اجتماعية، وذلك بالنسبة للجمعيات الخيرية مثلاً.

والطعن في قرارات جمعيات النفع العام المتصلة بنشاطاتها يتعلق أيضاً بالغرف التجارية والصناعية والهيئات المهنية وغيرها من الجمعيات والمؤسسات الخاصة التي لا تهدف إلى الربح، باعتبار أنها في حكم جمعيات النفع العام[28]. أما الأعمال الأخرى لهذه الجمعيات، كالقرارات التي لا تتعلق بنشاطها، وعلاقتها مع موظفيها أو مع الغير، كقضايا المطالبات العقدية أو التعويض عما تتسبب فيه من أضرار، فهي تخضع للقانون الخاص ولا يمكن بالتالي الطعن في قراراتها أمام محاكم ديوان المظالم.

ولا ريب أن التعديل المحدث في نظام 1428هـ/2007م، وإن كان من أثره التوسيع في مجال اختصاص القاضي الإداري بنظر دعاوى الإلغاء، إلا أنه يؤدي إلى إدراج استثناء هام على الأصل المعتمد في تعريف المنازعة الإدارية وهو المعيار الشكلي.

فمنذ إقرار هذا التعديل، لا يمكن الاقتصار على المعيار الشكلي في تحديد المنازعة الإدارية وإسناد الاختصاص لمحاكم ديوان المظالم بنظرها، ولكن أصبح الاعتماد أيضاً على معيار آخر، وهو معيار المرفق العام، باعتبار أن ديوان المظالم أصبح ينظر أيضاً في دعاوى إلغاء قرارات هي في الأصل – اعتماداً على المعيار الشكلي – ليست قرارات إدارية بما أنها صادرة عن شخص من أشخاص القانون الخاص، ولكنها تعامل معاملة القرارات الإدارية باعتبار أنها قرارات متعلقة بالنفع العام.

ولكن ينبغي ألا تتزيد هذه الفكرة على النص النظامي الذي يذكر فقط «جمعيات النفع العام وما في حكمها». وهذا يعني أن الجهات الخاصة الأخرى، حتى وإن كانت تخدم الصالح العام وتسهر على تسيير مرفق عام (كالكهرباء والاتصالات) إلا أن قراراتها تخرج عن دائرة القرارات الإدارية على معنى المادة (13/ب) من نظام ديوان المظالم[29].

(28) انظر في المعنى نفسه: خالد خليل الظاهر، القضاء الإداري – ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية – قضاء الإلغاء – قضاء التعويض – دراسة مقارنة، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، 1433 هـ، ص 195.

(29) اعتبر القاضي الإداري في أحد أحكامه أن: «ديوان المظالم هيئة قضاء إداري، والشركة السعودية للكهرباء غير ذي جهة إدارة، وإنما شركة مساهمة طبقاً للنظام الأساسي لها – أثر ذلك: عدم اختصاص المحاكم الإدارية ولائياً بنظر الدعوى»، الحكم الابتدائي رقم 314/إ/3/1 لعام 1435هـ في القضية رقم 741/1/ق لعام 1434هـ والمؤيد بقضية الاستئناف رقم 3776/ق لعام 1435هـ، منشور في مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام 1436هـ، ص 40.

المطلب الثاني

التوسيع في أوجه الطعن في القرار الإداري

لقبول طلب إلغاء القرار الإداري من قبل المحاكم الإدارية، يجب أن يعتري القرار المطعون فيه بالإلغاء أحد العيوب المذكورة في المادة (13/ب) من نظام ديوان المظالم، وهي العيوب التي يمكن أن تمس أركان القرار الإداري المتعارف عليها فقهاً وقضاءً. وهذه العيوب، التي تسمى أيضاً بمراجع الطعن أو بأوجه الإلغاء، خمسة وهي: عيب عدم الاختصاص وعيب الشكل وعيب المحل (مخالفة الأنظمة واللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها) وعيب السبب وعيب الغاية (المسمى بعيب إساءة استعمال السلطة).

وقد تطور نظام ديوان المظالم لعام 1428هـ/2007م بالنسبة لسابقه – نظام 1402هـ/1982م[30]، وذلك بإدراج عيب السبب كعيب مستقل بذاته[31] صلب المادة (13/ب)، وكذلك توسعه في بعض أوجه الطعن الأخرى.

أولاً– إدراج عيب السبب كوجه مستقل من أوجه الطعن

سبب القرار الإداري هو: «الحالة الواقعية أو القانونية التي أدت إلى إصدار القرار»[32]. والأصل أن القرار الإداري مبني على سبب صحيح، إعمالاً لمبدأ الصحة والسلامة

(30) للتذكير، فإن المادة الثامنة من نظام ديوان المظالم لعام 1402هـ نصت على اختصاص الديوان بالفصل في: «ب/ الدعاوى المقدمة من ذوي الشأن بالطعن في القرارات الإدارية متى كان مرجع الطعن عدم الاختصاص أو وجود عيب في الشكل أو مخالفة النظم واللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها، أو إساءة استعمال السلطة (...)».

(31) رغم أن الطعن في سبب القرار الإداري لم يتم إضافته نصاً إلا مع نظام ديوان المظالم لعام 1428هـ، إلا أن القاضي الإداري في المملكة لم يتوان عن اعتماده كعيب من العيوب المستقلة التي يمكن أن تصيب القرار الإداري وتؤدي إلى إلغائه، وذلك أسوة بالقضاء الإداري المقارن. ومن ذلك مثلاً الحكم الصادر قبل نظام ديوان المظالم لعام 1428هـ، حيث اعتبر القاضي الإداري أن: «القرار الإداري هو إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى النظم واللوائح بقصد إحداث أثر نظامي معين يكون جائزاً وممكناً نظاماً؛ ومن ثم فلابد لصحته وابتناء آثاره عليه من أن يصدر من سلطة مختصة بإصداره ومطابقاً للأنظمة واللوائح شكلاً وموضوعاً ومعتمداً على سبب يسوغه صدقاً وحقاً ومستهدفاً تحقيق مصلحة عامة؛ وبالتالي فإن ما يرد عليه من عيوب تجعله غير مشروع وتهدم ما شُيّد عليه ينصب على عيب عدم الاختصاص وعيب الشكل ومخالفة النظم واللوائح وعيب السبب والانحراف بالسلطة»، الحكم رقم 2/د/إ/24 لعام 1425هـ في القضية رقم 1853/ق لعام 1423هـ المؤيد بحكم التدقيق رقم 562/ت/6 لعام 1425هـ، منشور في مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية الصادرة عن ديوان المظالم من 1402هـ إلى 1426هـ، المجلد الخامس، ص 324–325.

(32) ويعبر القاضي الإداري عن الفكرة نفسها بقوله: «وحيث عُرّف السبب كركن من أركان القرار الإداري بأنه: الحالة الواقعية أو النظامية التي تدفع جهة الإدارة إلى إصدار القرار»، الحكم رقم 3/د/ق/2 لعام 1430هـ في القضية رقم 7490/1/ق لعام 1429هـ المؤيد بحكم الاستئناف رقم 417/إس/8 لعام 1430هـ، منشور في مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام 1430هـ، ص 541.

المفترضة في القرار الإداري. وتتمثل رقابة القاضي الإداري على عنصر السبب في القرار الإداري في مسألتين مترابطتين: أولاً، الوجود المادي للوقائع الذي يستلزم التحقق من وجود الواقعة فعلاً، وثانياً، من حيث مشروعية وصحة السبب[33]. ويؤكد القاضي الإداري السعودي هذا المعنى في العديد من أحكامه بعبارة وجوب قيام القرار الإداري على السبب المبرر له «صدقاً وحقاً»؛ فلفظة «صدقاً» يُقصد بها وجود السبب فعلاً من الناحية الواقعية، ولفظة «حقاً» يُقصد بها صحة إرجاع جهة الإدارة الواقعة إلى النص القانوني، وهو ما نسميه «التكييف القانوني السليم للواقعة».

ويشير الفقه الإداري إلى أنه في كلتا الحالتين – الرقابة على الوجود المادي للوقائع، والرقابة على الوصف القانوني لها – يتداخل عيب السبب مع عيب المحل[34]، ذلك أن المدعي يطعن في الوقائع التي أدت إلى اتخاذ القرار، أي تلك التي شكلت سبب القرار بالنسبة للإدارة، إما بعدم وجودها أو بعدم صحة تكييفها. ولعله كان من الملائم جعل عيب المحل مقتصراً على مخالفة النظم واللوائح أو الخطأ في تأويلها، دون التطبيق، الذي يرتبط أكثر بسبب القرار الإداري[35].

ولا يقتصر تطور هذا العيب على التنصيص عليه في تعديل 1428هـ/2007م، إذ إن الملاحظ أن رقابة القضاء الإداري على ركن السبب في القرار الإداري قد تطورت أيضاً من الرقابة على الحالة الواقعية والقانونية المؤدية إلى إصدار القرار، إلى أن امتدت إلى مجال الملاءمة أو التناسب في إصدار القرار[36]. والمقصود برقابة الملاءمة أو التناسب:

(33) حيث يقول القاضي: «وحيث إنه يشترط في سبب القرار الإداري أن يكون قائماً عند إصدار القرار، وأن يكون صحيحاً، وأن يكون مما يقره النظام لتبرير إصدار القرار، وكذلك أن يكون محدداً بوقائع ظاهرة» (الحكم السابق). وقد قام القاضي في هذه القضية بإلغاء قرار طي قيد معلم بسبب تغيبه عن العمل لمدة تزيد عن 15 يوماً متصلة، بعد أن تبين أن سبب التغيب كان نتيجة لعارض صحي ألمّ به وسبب له عزلة تامة وعدم القدرة على التواصل مع الناس.

(34) وإن لم يرد عيب المحل بصفة صريحة في صلب المادة (13/ب) من نظام ديوان المظالم، إلا أن عبارة «مخالفة النظم واللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها» ترمز أساساً إلى عيب المحل، كما أشار إلى ذلك شراح القانون الإداري؛ انظر على سبيل المثال: علي شفيق علي، دعوى إلغاء القرارات الإدارية وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية، دورية الإدارة العامة، العدد 75، محرم 1413هـ، ص 57. وللإشارة، فإن العبارة الواردة بالمادة (13/ب) واسعة وعامة لدرجة أنها تتسع أيضاً لباقي العيوب التي يمكن أن تصيب القرار الإداري.

(35) وليد بن محمد بن صالح الصمعاني، مرجع سابق، ص 131.

(36) يقول القاضي الإداري في هذا الصدد: «وحيث إن الرقابة القضائية على سبب القرار الإداري تكون: إما بالرقابة على صحة الوجود المادي للواقعة التي بُني عليها القرار، أو بالرقابة على صحة تكييف الوقائع بعد التحقق من وجودها، والرقابة كذلك على ملاءمة القرار الإداري»، الحكم رقم 3/د/ق/2 لعام 1430هـ في القضية رقم 1/7490/ق لعام 1429هـ المؤيد بحكم الاستئناف رقم 417/إس/8 لعام 1430هـ، منشور في مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام 1430هـ، ص 539.

تقدير ووزن القرار الإداري المتخذ حيال الواقعة أو الحالة القانونية.

والرقابة على ملاءمة القرار الإداري للحالة الواقعية أو القانونية الماثلة أمام الجهة الإدارية تقع في أقصى حدود الرقابة القضائية على قرارات الإدارة، إلا أنها لا تصل إلى درجة وضع القاضي نفسه مكان الجهة الإدارية في اتخاذ القرارات الصائبة من وجهة نظره؛ لأن هذا يعتبر تعدياً من السلطة القضائية على صلاحيات الإدارة، فدور القاضي هو مراقبة مشروعية تصرفات الإدارة، أي مدى احترامها والتزامها بالضوابط الشرعية والنظامية أثناء ممارستها لسلطاتها، دون الحلول محلها وممارسة صلاحياتها في اتخاذ القرارات مكانها.

وقد اعتبر ديوان المظالم في أحد أحكامه أنه: «من المبادئ المسلمة في فقه القضاء الإداري أنه... ولئن كانت الإدارة حرة في تقدير مناسبة القرار الإداري وملاءمته، فإنها ملتزمة بأن تضع نفسها في أفضل الظروف والأحوال لقيامها بهذا التقدير، وأن تجريه بروح موضوعية وبعيداً عن البواعث الشخصية، وأن يكون لديها العناصر اللازمة لإجرائه»[37].

ولهذا، فمجال مراقبة الملاءمة أو التناسب يبقى محصوراً في مجالات محددة، ولا يميل القاضي الإداري إلى التوسع فيه. ومن أبرز المجالات التي يبسط فيها القاضي الإداري رقابته على ملاءمة أو مناسبة القرار الإداري: القرارات المتعلقة بالحقوق والحريات العامة، والقرارات الصادرة بإيقاع العقوبات التأديبية والغرامات والمخالفات[38].

---

(37) الحكم رقم 193/د/ف/15 لعام 1429هـ في القضية رقم 1/3986/ق لعام 1429هـ المؤيد بحكم الاستئناف رقم 709/إس/6 لعام 1430هـ، منشور في مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام 1430هـ، ص 331. وتتلخص وقائع هذه القضية في قيام مساعد مدير الشؤون الصحية بمنطقة الرياض بإصدار قرار تكليف – الذي هو في حقيقته قرار نقل وظيفي – مدير إدارة التغذية بأحد المجمعات الصحية للعمل في أحد المستشفيات بناءً على المصلحة العامة؛ إلا أنه بالرجوع إلى ملابسات إصدار هذا القرار، تبين أن قرار النقل صدر على خلفية تظلم متعهد التغذية في المجمع الذي كان يديره المدعي، وتشكيل لجنة للتحقيق في التظلم، دون وجود تحقيق مع المدعي أو ظهور علاقة المدعي بذلك التظلم، مما أدى إلى قناعة القاضي بأن قرار النقل قد انطوى على جزاء تأديبي، ومن ثم فهو حري بالإلغاء.

(38) جاء في ملخص أحد أحكام الديوان ما نصه: «مطالبة المدعي بإلغاء قرار لجنة التحقيق في مخالفات أحكام نظام المحاسبين القانونيين المتضمن إيقاع عقوبة الإيقاف عليه عن مزاولة المهنة لمدة ستة أشهر – استند القرار إلى إخلال المدعي بشرط التفرغ لمزاولة المهنة، وذلك لعمله موظفاً بإحدى الشركات بالمخالفة لضوابط الجمع بين المهنة ومزاولة الأعمال التي لا تتعارض مع سلوكياتها وآدابها الواردة في اللائحة التنفيذية لنظام المحاسبين القانونيين – إقرار المدعي بأنه مسجل لدى التأمينات الاجتماعية من ضمن العاملين لدى الشركة، وهو ما يعتبر مخالفة يستحق عليها المساءلة – الثابت أن القرار محل الطعن لم يتدرج في العقوبة وأخذ بأعلى عقوبة في النظام دون إنذار المدعي مسبقاً، مما يعني عدم ملاءمة العقوبة للمخالفة – أثر ذلك: إلغاء القرار»، حكم منشور في مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام 1436هـ، ص 3345.

ثانياً- التوسع المتوازن في قبول أوجه الطعن الأخرى

بالرجوع إلى العديد من الأحكام الصادرة عن محاكم ديوان المظالم في مادة الإلغاء، يتبين لنا مدى صعوبة دور القاضي الإداري في التوفيق بين المصالح المتعارضة؛ حيث إنه يحاول أن يوفق دائماً بين المصلحة العامة المفترضة في كل قرار إداري والضوابط الشكلية والموضوعية التي ينبغي أن تحترمها الإدارة عند إصدارها لهذه القرارات ضماناً لتحقيق مبدأ المشروعية وحماية للحقوق المكتسبة للأفراد.

ولهذا، فالقاضي الإداري عند نظره في دعوى الإلغاء، يوازن بين كل هذه المسائل، ديدنه في ذلك الحرص على أن يكون القرار الإداري متفقاً مع صحيح أحكام الأنظمة واللوائح، مع الحرص على علوية ما تقضي به الأنظمة على اللوائح.

فقد اعتبر القاضي الإداري أن ركن الاختصاص في القرار الإداري هو من النظام العام، مع أنه لم تشر الأنظمة إلى ذلك. ولكن تغليباً لروح النصوص، وتأكيداً على أهمية هذا الركن عند إصدار القرار الإداري، فإنه اعتبر أن عدم الاختصاص مطعن يمكن أن يثيره من تلقاء نفسه وفي أي طور من أطوار الدعوى، كما أن القرار الصادر من جهة غير مختصة بإصداره قد ينحدر به إلى درجة الانعدام[39].

إلا أنه نلاحظ في الوقت نفسه أن القاضي الإداري لا يتشدد في بعض الأحيان في مسألة الاختصاص في إصدار القرار الإداري، وذلك خاصة بعدم اعتبار القرار منعدماً في كل حالات الاختصاص[40]، وفي قبول صدور القرار من جهة غير مختصة نظاماً بإصداره في بعض الحالات، كحالة الظروف الاستثنائية وحالة تصحيح القرار الإداري وحالة

(39) اعتبر القاضي الإداري في أحد أحكامه أن: «مطالبة المدعي إلغاء قرار المدعى عليه المتضمن إلزامه بإزالة الأدوار الزائدة عن الحد المسموح به، ولعدم حصوله على رخصة بناء – السلطة المختصة بإصدار قرار الإزالة وفقاً للائحة الجزاءات والغرامات البلدية والنماذج المرفقة بها هي لجنة دراسة مخالفات البناء – صدور القرار محل الدعوى من مدير إدارة رخص البناء بالأمانة، وبذلك يكون قد صدر ممن لا يملك حق إصداره، ما يجعله معيباً بعيب عدم الاختصاص، ويكون في حكم المعدوم الذي لا يتحصن بمضي المدد – أثر ذلك: إلغاء القرار»، الحكم منشور في مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام 1436هـ، ص 1998.

(40) باعتبار أن فكرة انعدام القرار الإداري في حد ذاتها تخضع لمطلق تقدير القاضي الإداري، فقد تباينت أحياناً بعض أحكام ديوان المظالم حول هذه المسألة: ففي حين اعتبرت بعض الأحكام أن اعتداء جهة إدارية على اختصاص جهة إدارية أخرى يعد عيباً جسيماً، ويؤدي إلى انعدام القرار (الحكم السابق)، ذهبت بعض الأحكام الأخرى إلى أن مثل هذا الاعتداء على الاختصاص لا يصل إلى درجة الانعدام (مثال: الحكم رقم 117/د/ف/6 لعام 1429هـ في القضية رقم 1/1984/ق لعام 1427هـ المؤيد بحكم الاستئناف رقم 752/إس/8 لعام 1430هـ، منشور في مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام 1430هـ، ص 701. والملاحظ في هذا الحكم أن ديوان المظالم لم يعتبر القرار منعدماً واعتبره باطلاً رغم اعتباره العيب جسيماً.

الموظف الفعلي[41].

وإذا تتبعنا مسيرة القضاء الإداري السعودي، من خلال الأحكام التي أصدرها في خصوص ركن الشكل، يتبين أنه يساير الاتجاهات الحديثة في التوفيق بين حماية الحقوق الفردية وضرورة سير المرافق العامة باطراد وانتظام، وانتهى في اجتهاداته الأخيرة إلى النظر في مدى تأثير الشكل المنسي على نتيجة القرار، فلا يكفي أن يثبت خصم الإدارة أنها أغفلت شكلاً معيناً، بل يجب إثبات أن ذلك كان من شأنه التأثير في نتيجة القرار[42].

كما نشير إلى القرار الهام الصادر عن هيئة التدقيق مجتمعة[43] عام 1429هـ الذي يتضمن العدول عن مبدأ عدم تحصن القرار الإداري المعيب في مواجهة الإدارة التي تحصنه، مع الإبقاء على بعض الاستثناءات). فبعد صدور القرار رقم 9 لعام 1423هـ/ 2003م بشأن عدم تحصن القرارات الإدارية المخالفة للأنظمة بالنسبة للجهة الإدارية المصدرة لها بمضي المدة، ترجيحاً للمصلحة العامة «المتمثلة في إعمال النظام على نحو يتفق

(41) وهذا ينطبق مثلاً على الموظف الباقي على رأس العمل بعد بلوغه السن النظامية للتقاعد، فطبقاً للبند (1) من قرار مجلس الوزراء رقم 105 بتاريخ 1425/5/10هـ، «إذا استمر الموظف المدني أو العسكري في العمل بعد بلوغه السن النظامية للإحالة على التقاعد من دون سبب نظامي، فإنه يُعد في حكم الموظف الفعلي الباقي على رأس العمل من حيث عدم استفادته من حقوقه التقاعدية إلا بعد انتهاء مباشرته أعمال الوظيفة نهائياً».

(42) محمد بوزيد الدين الجيلالي، عيب الإجراء والشكل في القرار الإداري وتطبيقاتهما في قضاء ديوان المظالم: دراسة مقارنة، مجلة الحقوق، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، المجلد 41، العدد الرابع، ديسمبر 2017 م، ص 339.

(43) أنشئت «هيئة تدقيق القضايا» بديوان المظالم بموجب قرار رئيس ديوان المظالم رقم 8 لعام 1403هـ؛ ثم صدر قرار رئيس الديوان رقم 11 بتاريخ 1406/4/23هـ لتنظيم دوائر ديوان المظالم وتحديد اختصاصاتها، وأشارت المادة السادسة من القرار نفسه إلى إحالة القضايا إلى دوائر هيئة التدقيق مجتمعة، إذا رأت إحدى دوائر ديوان المظالم رأياً في قضية يخالف حكماً أو قراراً صدر من دائرة أخرى، ثم جاءت قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم 190 وتاريخ 1409/11/16هـ مؤكدة دور هيئة التدقيق، ومبينة تشكيل هيئة التدقيق مجتمعة ودورها في صلب المادة (40)، بحيث إن: «هيئة التدقيق مجتمعة» كانت تتشكل من رئيس الديوان وعضوية جميع أعضاء هيئة التدقيق بالإضافة إلى ثلاثة من رؤساء الدوائر الابتدائية في ديوان المظالم، وكانت تنظر في إقرار المبادئ القضائية الجديدة أو العدول عن مبادئ سابقة، بالإضافة إلى اختصاصها بتقرير سماع الدعوى بعد شطبها، أي أنها كانت تقوم مقام المحكمة العليا في ديوان المظالم قبل إنشائها.
وتفعيلاً للأنظمة القضائية الجديدة (نظام ديوان المظالم لعام 1428هـ ونظام المرافعات أمام ديوان المظالم لعام 1435هـ)، تم تحويل فروع الديوان إلى محاكم إدارية وتحويل هيئة التدقيق بالديوان إلى محكمة استئناف إدارية بمدينة الرياض وإنشاء محاكم استئناف إدارية في بقية مناطق المملكة، بالإضافة إلى إنشاء المحكمة الإدارية العليا التي باشرت عملها فعلياً بتاريخ 1439/2/10هـ.

مع صحيح أحكامه» (حسب رأي هيئة التدقيق مجتمعة)[44]، صدر القرار رقم 84 لعام 1429هـ/ 2008م[45] القاضي بالعدول عن مبدأ عدم تحصن القرارات في مواجهة الإدارة إلى تحصنها مع مراعاة الاستثناءات الواردة في القرار[46].

ولا تخفى أهمية هذا القرار في تغليب مبدأ استقرار الأوضاع النظامية للأشخاص على مبدأ المشروعية، واعتبار أن الأصل هو تحصن القرار الإداري المعيب، بعد مضي المدة المحددة نظاماً للطعن فيه أو سحبه أو إلغائه.

ونشير أخيراً إلى بعض مظاهر التوسع في عيب الغاية من القرار الإداري[47]، حيث لم يقتصر القاضي الإداري في المملكة على تبني مفهوم عيب الغاية من القرار الإداري في مجانبة المصلحة العامة لتحقيق غايات خاصة فقط، وإنما توسع في ذلك ليشمل أيضاً مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف[48] أو مخالفة الإجراءات[49].

(44) مجموعة قرارات هيئة التدقيق مجتمعة الصادرة عن ديوان المظالم عام 1435هـ، ص 218 – 220.

(45) مجموعة قرارات هيئة التدقيق مجتمعة الصادرة عن ديوان المظالم عام 1435هـ، ص 286 – 289.

(46) الاستثناءات المتعلقة بعدم تحصن القرار الإداري بمضي المدة تخص القرارات التالية:
1- القرارات المنعدمة؛
2- القرارات الصادرة نتيجة غش أو تدليس ممن صدرت لمصلحتهم؛
3- القرارات التي لم تنشر بعد؛
4- القرارات التي يوجب النظام سحبها أو إلغاءها؛
5- القرارات الصادرة تنفيذاً لقاعدة نظامية (القرارات التنفيذية)؛
6- القرارات التي تعارض حجية الشيء المقضي به؛
7- القرارات الصادرة بتسوية خاطئة للمرتبات وما في حكمها.

(47) أي الهدف النهائي الذي تسعى الجهة الإدارية لتحقيقه من إصدار القرار الإداري، فإذا جانب القرار المطعون فيه بالإلغاء الغاية أو الهدف منه، كان عرضة للإلغاء من قبل القاضي الإداري. والهدف أو الغاية قد يكون محدداً نظاماً؛ فإن لم يحدده النظام، اعتبرت المصلحة العامة هي غاية كل قرار إداري.

(48) تطبيقاً لهذه القاعدة، جاء في أحد أحكام الديوان أن مطالبة المدعي إلغاء قرار المدعى عليها بإنهاء خدمته نظراً لعدم قناعة الجهة بالعقوبة التأديبية الموقعة على المدعي من قبل المجلس الاستئنافي العسكري لما نسب إليه لا يبرر قرارها بإنهاء خدمته للمصلحة العامة، إذ إن قرار إنهاء الخدمة في الحالة المماثلة يعتبر جزاء تأديبياً مقنعاً لمخالفته قاعدة تخصيص الأهداف وأثر ذلك: إلغاء القرار، الحكم رقم 61/د/ف/13 لعام 1429هـ المؤيد بحكم الاستئناف رقم 1/أس/8 لعام 1429هـ، منشور في مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام 1430هـ، ص 1213.

(49) وهي أن تستعمل جهة الإدارة في سبيل تحقيق هدف معين وسيلة أخرى غير الوسيلة المقررة نظاماً. ومن ذلك مثلاً اتخاذ قرار بوضع اليد المؤقت على عقار (استيلاء مؤقت)، نظراً لسهولة إجراءاته وسرعتها، عوضاً عن نزع الملكية، نظراً لصعوبة إجراءاته وطول مدته، أو أن تعمد إلى تأديب موظف متخذة إجراء النقل، وهو ما يسمى بالنقل التأديبي، وهو ما يعتبر مخالفاً للنظام، حيث جاء في أسباب أحد الأحكام الحديثة للديوان أنه: «وحيث إن النقل والتكليف خارج مقر العمل لم يقرر نظاماً كعقوبة وإنما قرر للمصلحة العامة التي تستهدف حسن إعادة توزيع عمال المرافق العامة من مكان إلى آخر وعلى أقسامه المختلفة بما يضمن استمرار سيرها بانتظام واطراد بما يحقق تلك الغاية»، الحكم رقم 193/د/ف/15 لعام 1429هـ في القضية رقم 1/3986/ق لعام 1429هـ المؤيد بحكم الاستئناف رقم 709/إس/6 لعام 1430هـ، منشور في مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام 1430هـ، ص 331.

المبحث الثاني
التسريع في نظر الدعوى

لا شك أن العدالة الناجزة تفترض السرعة في الفصل في المنازعات دون إخلال بالإجراءات ولا بالحقوق المقرة لكل طرف؛ ولهذا قيل إن «تأخير العدالة فيه نكران للعدالة»[50]. وقد راعى نظام المرافعات أمام ديوان المظالم لعام 1435هـ/2013م ولائحته التنفيذية لعام 1436هـ/2014م هذا الأمر، وذلك بالقيام بعدة تعديلات لتسريع النظر في الدعوى. ولعل من أبرز مظاهر التسريع في نظر دعوى الإلغاء اختصار آجال رفع الدعوى، وتقليص مدة النظر في الدعوى باتخاذ عدة إجراءات أسهمت بشكل فعال في تسريع النظر في دعوى الإلغاء.

المطلب الأول
اختصار آجال رفع الدعوى

يتجسد اختصار آجال رفع الدعوى في الأنظمة القضائية والإجرائية المعتمدة حديثاً في المملكة العربية السعودية؛ أولاً، في العدول عن فكرة التظلم المزدوج، وثانياً، في التقليص من مدد الطعن.

أولاً- العدول عن التظلم المزدوج

يقصد بالتظلم أن يلجأ صاحب الدعوى إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار مُعبراً عن اعتراضه على القرار الإداري الذي له مصلحة في إلغائه، وذلك قبل رفع دعواه إلى ديوان المظالم. وللتظلم المسبق مزايا عدة منها إعطاء الفرصة للإدارة لتصحيح وضعية المتظلم قبل الاختصام إلى القاضي، مما قد يوفر عليه الوقت والمال، وينقص من عدد القضايا المرفوعة أمام المحاكم الإدارية[51].

(50) أصل القول باللغة الإنجليزية: Justice delayed is justice denied كما أشار إلى ذلك د. يحيى محمد مرسي النمر، التطورات القضائية الحديثة لمسؤولية الدولة عن التأخير في الفصل في القضايا – دراسة مقارنة، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، السنة السادسة، العدد 2، العدد التسلسلي 22، رمضان/شوال 1439هـ – يونيو 2018م، ص 227.

(51) أشار تعميم رئيس الديوان ذو الرقم 2 وتاريخ 1410/4/3هـ إلى الحكمة من التظلم عندما ورد به صراحة ضرورة الالتزام بالإجراءات المشار إليها في المواد من الأولى حتى الرابعة من قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم «بغية الحد بقدر المستطاع من عدد القضايا، وتحقيق العدالة الإدارية بطريقة أيسر للناس وبإنهاء تلك المنازعات في مراحلها الأولى».
وحتى في الحالات التي لا مناص فيها من اللجوء إلى القضاء، فإن التظلم يوضح ويحدد موضوع

ولا يشترط شكل ولا مضمون معين للتظلم، وإن كان الغالب أن يكون كتابة حتى يسهل إثباته أمام القاضي. وقد تخلى نظام المرافعات أمام ديوان المظالم لعام 1435هـ/2013م عن فكرة التظلم المزدوج الذي كان سائداً في ظل قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم الصادر عام 1409هـ/1989م، وذلك بالنسبة للقرارات المتعلقة بالخدمة المدنية، من وجوب التظلم أولاً إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار، ثم إلى الديوان العام للخدمة المدنية (الذي حلَّت محلَّه وزارة الخدمة المدنية منذ عام 1420هـ/2000م)، وهذا التوجه هو بلا شك توجه محمود ييسّر على المتقاضين، ويعجّل النظر في دعاواهم.

ويكون التظلم حسب نظام المرافعات الحالي قبل رفع دعوى الإلغاء وخلال ستين يوماً من تاريخ العلم بالقرار المتظلم منه أمام الجهة مصدرة القرار إذا لم تتعلق الدعوى بالخدمة المدنية، أو إلى وزارة الخدمة المدنية وحدها إذا تعلقت الدعوى بالخدمة المدنية. والأصل أن التظلم الإداري قبل رفع دعوى الإلغاء وجوبي، إلا إذا وُجد نص خاص يقضي بخلاف ذلك[52]، وهذا ما نصت عليه الفقرة 4 من المادة الثامنة من نظام المرافعات أمام ديوان المظالم لعام 1435هـ/2013م.

وقد ذهب الديوان في هذا الخصوص إلى أنه: «لا ريب أن تقديم هذا التظلم إلى جهة الإدارة هو إجراء واجب على المدعي وشرط لازم لقبول دعواه، ومن ثم يتعين عليه إثبات قيامه بهذا الإجراء، فإذا لم يقدم ما يدل على حصوله كانت دعواه غير مقبولة»[53].

وأشار بعض شُرَّاح القانون الإداري إلى أن تقديم التظلم إلى غير الجهة المختصة، خاصة إذا كان هنالك لبس وغموض في تحديدها، يمكن الاعتداد به أمام الديوان ولا يؤدي بالضرورة إلى رفض الدعوى لتخلف شرط التظلم المسبق، ذلك أن: «الأخذ بروح النص والاعتداد بالحكمة من التظلم يستدعي القول بالاعتداد بالتظلم الذي يقدم إلى جهة إدارية

الخصومة، حيث يتيح لصاحب الشأن أن يطلع الإدارة على موقفه، وفي الوقت ذاته يتيح للإدارة فرصة فحص الملف مرة أخرى، كما قد يتيح الفرصة لإعمال رقابة الجهات الرئاسية على الهيئات الأدنى أو إعمال رقابة الهيئات المركزية على الهيئات اللامركزية في حالة التظلم إليها.
انظر: فارس بن أحمد الشهري، أحكام التظلم الإداري – دراسة مقارنة مع تطبيقات قضائية من ديوان المظالم، بحث تكميلي لنيل درجة الماجستير في السياسة الشرعية، المعهد العالي للقضاء، جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية، الرياض، 1426هـ، ص 31.

(52) من ذلك مثلاً ما نصت عليه اللائحة التنفيذية لنظام الاستثمار الأجنبي، الصادرة بقرار محافظ الهيئة رقم 2 بتاريخ 1421/5/25هـ، التي منحت حق التظلم الاختياري من قرار الرفض خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إبلاغه بالقرار، وإلا فإنه يجب التقيد بالتظلم الوجوبي طبقاً لنظام المرافعات أمام ديوان المظالم.

(53) حكم هيئة التدقيق رقم 23/ت/1 لعام 1405هـ، في القضية رقم 1/551/ق لعام 1402هـ، بتاريخ 1405/3/24هـ، أشار إليه: فارس بن أحمد الشهري، مرجع سابق، ص 50.

غير مختصة في الحالات التي لا يمكن أن ينسب فيها تقصير أو تهاون للمتظلم»[54].

ثانياً- تقليص آجال رفع الدعوى

يجد شرط تحديد ميعاد لرفع الدعوى أساسه القانوني في المحافظة على استقرار الأوضاع والمراكز القانونية، مع مراعاة أن المدة المحددة لسماع الدعوى ليست مدة لسقوط الحق المدعى به[55]. وقد سعى المنظم السعودي في الأنظمة واللوائح القضائية الحديثة إلى التقليص من آجال رفع الدعوى بغية إضفاء مزيد من النجاعة للقضاء الإداري عامة ولدعوى الإلغاء خاصة، ولكن ينبغي التمييز بين الآجال العادية لرفع دعوى الإلغاء والآجال الاستثنائية وحالات عدم احتساب الآجال.

أ. الآجال العادية لرفع دعوى الإلغاء

بالرجوع إلى المادة الثامنة من نظام المرافعات أمام ديوان المظالم لعام 1435هـ/ 2013م، يكون القيام بالدعوى، بالنسبة للقرارات التي يجب فيها التظلم الإداري المسبق، حسب الآجال التالية:

- خلال ستين يوماً من تاريخ العلم بالقرار الصادر برفض التظلم الإداري المسبق؛
- أو خلال ستين يوماً من تاريخ انقضاء ستين يوماً على تقديم التظلم الإداري دون البت فيه من قبل الإدارة؛
- أو خلال الستين يوماً التالية لتاريخ إبلاغ وزارة الخدمة المدنية الجهة الإدارية بتنفيذ القرار الصادر لمصلحة المتظلم.

وبالمقارنة بما كان عليه الوضع في ظل قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم لعام 1409هـ،/1989م نتبين أنه قد وقع التقليص في الأجل المتاح للجهة الإدارية للرد على التظلم أو لاعتبار سكوتها قراراً ضمنياً بالرفض من تسعين يوماً – كما كان سابقاً – إلى ستين يوماً فقط.

وبالتالي فإن المدة القصوى لرفع دعوى الإلغاء المتعلقة بقرارات الخدمة المدنية في ظل

(54) فارس بن أحمد الشهري، مرجع سابق، ص 69. انظر أيضاً: محمد الأمين البيانوني، دور التظلم الإداري في ممارسة الرقابة على أعمال الإدارة – دراسة مقارنة، مجلة الإدارة العامة، معهد الإدارة العامة، الرياض، العدد 60، ربيع الآخر 1409هـ، ص 194–195.

(55) في هذا، قضى ديوان المظالم بأن: «مُضي المواعيد لا يسقط الحق، إلا أن مُضي الميعاد الذي حدده النظام يكون مانعاً من قبول الدعوى أمام القضاء، وغير مسقط للحق المدعى به إذا رغب المدين بالوفاء»، في حكم هيئة التدقيق رقم 186/ت/1 لعام 1415هـ في القضية رقم 1/1006/ق لعام 1415هـ، أشار إليه د. وليد بن محمد بن صالح الصمعاني، مرجع سابق، ص 335.

قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم (النظام الساري قبل 1435هـ/2013م) كانت تصل إلى عشرة أشهر تقريباً (300 يوماً)[56]؛ أما الآن فالمدة التي تفصل بين العلم بالقرار ورفع الدعوى لا تتجاوز في أقصى الحالات ستة أشهر (180 يوماً)[57].

ويرى الباحث أنه من الممكن، بل من المحبذ، الضغط على هذه المدد، وذلك بمزيد التقليص من الأجل المتاح للجهة الإدارية للرد على التظلم إلى ثلاثين يوماً فحسب، أسوة ببعض التجارب المقارنة في القضاء الإداري (فرنسا أو عمان على سبيل المثال)، وتحقيقاً لمبدأ استقرار الأوضاع القانونية عبر التسريع في نظر التظلمات والتقليص من مظاهر التسويف الإداري[58].

ب. الآجال الاستثنائية لرفع دعوى الإلغاء

في كل من المادة الثالثة من قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم (النظام السابق) والمادة الثامنة فقرة 4 من نظام المرافعات أمام ديوان المظالم (النظام الحالي)، المتعلقتين بالتظلم الوجوبي وبمدد الطعن، استهل النص بعبارة «فيما لم يرد به نص خاص»، وهذا يفتح المجال لوجود استثناءات في خصوص المدد العادية للطعن في القرارات الإدارية أمام ديوان المظالم؛ حيث يمكن أن نميّز بين نوعين من الاستثناءات: مدد أقل من المدد العادية ومدد أطول من المدد العادية.

أما بالنسبة لأبرز حالات المدد الأقل من المدد العادية، فيمكن أن نذكر:

- الحالات المستعجلة طبقاً للفقرة الخامسة من المادة الثامنة من نظام المرافعات أمام

(56) تفصيلها كالتالي: تاريخ العلم بالقرار + 60 يوماً (أجل التظلم أمام الجهة مصدرة القرار) + 90 يوماً (الأجل المخول للجهة بالرد، وعند انقضائه يعتبر قراراً ضمنياً بالرفض) + 60 يوماً (أجل التظلم أمام وزارة الخدمة المدنية، وعند انقضائه يعتبر قراراً ضمنياً بالرفض) + 90 يوماً (أجل رفع الدعوى أمام ديوان المظالم)، وهذا يعني أن المدة القصوى بين تاريخ العلم بالقرار وتاريخ رفع الدعوى أمام الديوان يمكن أن تصل إلى 300 يوم (أي عشرة أشهر تقريباً). ويفضل التقليص في هذه المدة إلى ثلاثين يوماً، أسوة بالتطور الحاصل في القانون الإداري المقارن (سلطنة عمان على سبيل المثال).

(57) تفصيلها كالتالي: تاريخ العلم بالقرار + 60 يوماً (أجل التظلم أمام وزارة الخدمة المدنية) + 60 يوماً (الأجل المخول للوزارة بالرد، وعند انقضائه يعتبر قراراً ضمنياً بالرفض) + 60 يوماً (أجل رفع الدعوى أمام ديوان المظالم)، وهذا يعني أن المدة القصوى بين تاريخ العلم بالقرار وتاريخ رفع الدعوى أمام الديوان لا تتجاوز 180 يوماً (أي ستة أشهر تقريباً).

(58) ويرى بعض المتخصصين في القضاء الإداري السعودي إمكانية مزيد من الضغط على المدد بالتقليص فيها إلى شهر واحد للقيام بالتظلم ومثله لرد الجهة الإدارية ومثله لرفع الدعوى (انظر على سبيل المثال: محمد بوزيد الدين الجيلالي، التظلم الإداري في قواعد المرافعات أمام ديوان المظالم – دراسة تحليلية نقدية، مجلة الاقتصاد والإدارة، جامعة الملك عبد العزيز، جدة، م 28، عدد 1، سنة 2014م/1435هـ، ص 316.

ديوان المظالم، حيث تنص هذه الفقرة على أنه: «استثناءً من الأحكام الواردة في الفقرة السابقة (الفقرة الرابعة من المادة (8) التي تنص على آجال الستين يوماً)، للمحكمة أن تقبل دعوى 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 في موضوع الدعوى بعد انتهاء فترة التظلم الوجوبي، أو إذا رفضت الجهة مصدرة القرار تظلمه قبل انتهاء هذه الفترة».

- الطعن في قرارات لجنة الفصل في الطعون الانتخابية المتعلقة بانتخابات المجالس البلدية، حيث قررت المادة (29) من نظام المجالس البلدية[59] أن: «تكون قرارات لجان الفصل قابلة للطعن أمام المحاكم الإدارية في ديوان المظالم خلال خمسة أيام من تاريخ التبليغ بالقرار أو نشره...»[60].
- الطعن في قرارات لجنة النظر في مخالفات نظام المنافسة، حيث تنص المادة (74) من اللائحة التنفيذية لنظام المنافسة[61]، على أنه: «يجوز التظلم من قرارات اللجنة أمام ديوان المظالم خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلم نسخة القرار أو من التاريخ المحدد للتسلم في حالة عدم الحضور».

وأما بالنسبة لمدد الطعن الأطول من المدد العادية، فلعل من أبرزها حالة الاعتراض على قرارات قبول تسجيل العلامات التجارية، ذلك أنه طبقاً لأحكام المادة (15) من نظام العلامات التجارية[62]، فإنه: «لكل ذي مصلحة الاعتراض على قبول تسجيل العلامة أمام ديوان المظالم خلال تسعين يوماً من تاريخ شهرها، مع إيداع نسخة من الاعتراض وما يفيد تقديمه لدى الإدارة المختصة بوزارة التجارة»[63].

(59) الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/61 بتاريخ 1435/10/4هـ.

(60) الجدير بالذكر أن الطعن (الاعتراض) على حكم المحكمة الإدارية في هذا الخصوص يكون خلال خمسة أيام من التاريخ المحدد لتسلم نسخة إعلام الحكم، وهذا أيضاً فيه استثناء من القاعدة العامة للاعتراض على أحكام المحاكم الإدارية خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تسلم صورة نسخة الحكم أو من التاريخ المحدد للتسلم في حال عدم الحضور، كما نصت على ذلك المادة (33) من نظام المرافعات أمام ديوان المظالم.

(61) الصادرة بقرار مجلس المنافسة رقم 126 وتاريخ 1435/9/3هـ.

(62) الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/21 بتاريخ 1423/5/28هـ.

(63) أما الاعتراض على قرارات رفض التسجيل، فهي تخضع للآجال العادية ولأحكام المادة (13) التي تنص على أنه: «لصاحب الشأن التظلم لوزير التجارة من القرار الصادر برفض طلبه خلال ستين يوماً من تاريخ إبلاغه به، وإذا صدر قرار الوزير برفض التظلم كان لصاحب الشأن حق الطعن فيه أمام ديوان المظالم خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إبلاغه به».

ومن الغريب ربما أن تبقى مدد طعن في بعض القرارات الإدارية أطول من المدد العادية، فليس ثمة ما يبرر هذه الإطالة والحال أن الاتجاه السائد هو نحو التقليص في المدد، واعتبار أن الحد الأقصى للتظلم من القرار الإداري هو ستون يوماً من تاريخ الإبلاغ بالقرار أو العلم به؛ ولهذا يفضل توحيد هذه الآجال تسهيلاً على المتقاضين، ماعدا الحالة الخاصة بالانتخابات البلدية، باعتبار أن النظر في الطعون الانتخابية يكون عادة استعجالياً.

ج. حالات عدم احتساب الآجال

لا شك أن الأصل المقرر هو تحصن القرارات الإدارية، حتى وإن كانت معيبة، بعد مضي المدة المحددة للطعن عليها أمام القضاء الإداري. ولكن، في بعض الحالات، يمكن رفع دعوى الإلغاء دون التقيد بشرط المدة، وذلك بالنسبة لبعض الأنواع من القرارات الإدارية. ويمكن رد هذه الحالات إلى ما يأتي:

- **القرارات المنعدمة:** وهي التي اشتملت على مخالفة جسيمة للنظم واللوائح جردتها من صفتها الإدارية ونزلت بها إلى درجة العدم. ويرى بعض الشُرَّاح أن الانعدام يتعلق بفقدان أحد أركان القرار وليس بشروط صحته[64].

- **القرارات التي تعارض حجية الشيء المقضي به:** وهي القرارات التي تصدرها الإدارة بالمخالفة لحكم قضائي سابق، حيث يجوز لكل ذي مصلحة أن يتمسك به باعتباره عنوان المشروعية فيما قضى به[65].

- **القرارات المستمرة**[66]: وهي القرارات التي تستمر في إنتاج آثارها القانونية فترة زمنية غير محددة، كقرار المنع من السفر، الذي يستمر طالما استمر المنع، وقرار شطب متعهد أو مقاول من سجل المتعاملين مع الجهات الإدارية، الذي يستمر طالما استمرت فترة الشطب، وقرارات رفض التراخيص، وغيرها؛ وكذلك القرارات السلبية.

- **حالة إعمال نظرية المسلك الإيجابي:** أي قيام جهة الإدارة باستشعار حق طالب الإلغاء وسلوكها مسلكاً إيجابياً واضحاً نحو إجابته لطلبه، وهو ما يؤدي إلى قطع

(64) انظر على سبيل المثال: ماجد راغب الحلو، الإرادة والنية في القرارات الإدارية، مجلة الحقوق، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، العدد 1، سنة 2019، ص 480.

(65) انظر إلى قرار هيئة التدقيق مجتمعة رقم 84 لعام 1429هـ، منشور في مجموعة قرارات هيئة التدقيق مجتمعة لعام 1435هـ، ص 286–289.

(66) للتعمق، انظر: علي خطار شطناوي، القرار الإداري المستمر، مجلة الشريعة والقانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة، العدد 16، سنة 2002، ص 234–236؛ أيضاً: محمد بن عبد الله الملحم، القرار الإداري المستمر وآثاره في الفقه والنظام – دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، المعهد العالي للقضاء، جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية، الرياض، 1431هـ.

آجال القيام بالدعوى إلى حين الإفصاح النهائي عن موقف جهة الإدارة؛ وقد أكدت هيئة التدقيق مجتمعة مؤخراً تمسكها بتطبيق هذه النظرية في دعاوى الإلغاء عموماً[67].

المطلب الثاني

التبسيط في إجراءات النظر في الدعوى

يقال عادة أن «الصلح السيِّئ أفضل من المحاكمة الجيدة»[68]، وذلك إشارة إلى تعقد المسائل الإجرائية وطول أمد التقاضي، وأنه يستحسن الوصول إلى تسوية، وإن كانت غير مرضية تماماً، بدل التيه زمناً طويلاً في أروقة المحاكم للحصول على حكم قد لا نستفيد منه كثيراً في نهاية الأمر. ومن هنا تأتي أهمية التبسيط في إجراءات الدعاوى بشكل عام ودعوى الإلغاء بشكل خاص، باعتبار أن القرار الإداري هو «السلاح القانوني الأخطر» عند الإدارة، وأنه غالباً ما يشكل تهديداً للوضعية القانونية للشخص المعني به. ولهذا سعى المنظم في المملكة العربية السعودية إلى تبسيط إجراءات الدعوى عبر اعتماد عدة آليات من أبرزها: تخصيص القاضي الإداري للنظر في الدعاوى الإدارية دون غيرها، وإمكانية رفع الدعوى إلكترونياً، والتفرقة إجرائياً بين دعوى الإلغاء ودعوى التعويض.

أولاً- تخصيص القاضي الإداري

لا شك أن تخصيص القاضي الإداري وتخليصه من القضايا التي لا تتعلق بالمنازعات الإدارية (القضايا التجارية والقضايا الجزائية) سيسهم في تركيز قضاة ديوان المظالم على اختصاصهم القضائي، وهو المنازعات الإدارية، ويؤدي إلى عدم تشتت المتقاضين الناتج عن تعدد جهات التقاضي، خاصة مع تبني فكرة الاختصاص العام لنظر المحاكم الإدارية بنظر المنازعات الإدارية.

كما يتعلق تخصيص القضاة أيضاً بتخفيف الأعمال الإدارية عنهم، وذلك لتفريغهم أكثر للعمل القضائي، واستمرار رفع مستوى الجودة والإنجاز في الأحكام القضائية. وتشير الإحصائيات الصادرة عن الديوان حول فعالية تطبيق خطته الاستراتيجية أن عدد الأعمال الإدارية الموكلة للقضاة قد انخفضت فعلاً من 90% إلى 29% خلال الأعوام الثلاثة الأخيرة[69].

---

(67) القرار رقم 44 لعام 1435هـ، منشور في مجموعة قرارات هيئة التدقيق مجتمعة لعام 1435هـ، ص 303.

(68) ترجمة شخصية للمثل الفرنسي القائل: «Un mauvais arrangement vaut mieux qu'un bon procès»

(69) كما أشار إلى ذلك رئيس الديوان، د. خالد اليوسف في الملتقى السنوي لرؤساء المحاكم الإدارية المنعقد في الرياض يومي 7 و1441/2/8هـ
(رابط الخبر: https://www.bog.gov.sa/MediaCenter/News/Pages/news-714.aspx)

ولا يتعلق تخصيص القاضي فقط بسلخ القضاءين التجاري والجزائي عنه وإدراجهما في صلب القضاء العام، ولكن أيضاً بإحداث دوائر متخصصة داخل المحاكم الإدارية حسب نوع القضية الإدارية (حقوق وظيفية، إلغاء، تعويض، عقود وغيرها من المنازعات الإدارية). وتثير هذه النقطة مسألة الاختصاص النوعي للدوائر: هل أن توزيع الاختصاص بين الدوائر هي مسألة تنظيمية داخلية لمحاكم الديوان أو أنها من مسائل الاختصاص النوعي للمحكمة؟

الواقع أن هذا التساؤل تتعدى أهميته البعد النظري لتتجاوزه إلى البعد العملي، حيث إن الإجابة عنه سيكون لها انعكاسات عملية هامة على سير الدعوى. فالقول الأول، بأن توزيع الاختصاص بين الدوائر هي مسألة تنظيمية بحتة، سيؤدي إلى عدم قبول الطعن بعدم الاختصاص النوعي للدائرة؛ على عكس القول الثاني، بأن توزيع الاختصاص بين الدوائر هو توزيع نوعي، يؤدي إلى قبول الطعن بعدم اختصاص الدائرة التي تنظر في دعوى الإلغاء إذا لم يحدد رئيس ديوان المظالم اختصاصها بنظر دعاوى إلغاء القرارات الإدارية.

ويبدو أن المسألة لم تحسم قطعياً في القضاء الإداري السعودي، إذ إن جانباً من الفقه الإداري يرى أن توزيع القضايا بين دوائر المحكمة الواحدة مسألة تنظيمية بحتة، وأنه ليس من شأن ذلك أن يخلق نوعاً من اختصاص تنفرد به دائرة دون دائرة أخرى، فالأصل أن الاختصاص النوعي يثبت للمحكمة الإدارية ككل، والدائرة جزء من المحكمة يثبت لها ما يثبت لكامل المحكمة من اختصاص[70]، إلا أن قضاء محاكم الديوان يميل في الغالب إلى اعتبار أن توزيع الدعاوى بين دوائر المحاكم الإدارية، تنفيذاً لقرارات وتعاميم رئيس الديوان ومجلس القضاء الإداري في هذا الشأن، هو من مسائل الاختصاص النوعي[71]، بل ذهب إلى اعتباره أيضاً من النظام العام الذي يجب بحثه من قبل القاضي قبل النظر في موضوع القضية[72].

(70) وليد بن محمد بن صالح الصمعاني، مرجع سابق، ص 266.

(71) تتلخص وقائع القضية في طلب المدعي، وهو خريج أحد المعاهد الصحية في المملكة، بإلزام وزارة الخدمة المدنية بتعيينه على وظيفة فني صيدلي تنفيذاً للأمر الملكي رقم أ/ 121 وتاريخ 1432/7/2هـ المتضمن خطة معالجة تزايد أعداد خريجي الجامعات المعدين للتدريس وحاملي الدبلومات الصحية بعد الثانوية العامة (التكييف القانوني للدعوى هو طلب إلغاء قرار إداري سلبي بعدم التعيين بناء على الأمر المذكور)؛ وبعد قيد القضية وإحالتها إلى الدائرة الإدارية الثالثة للنظر فيها، أصدر قضاة الدائرة «قراراً» بعدم الاختصاص نوعياً بنظرها؛ فعادت إلى إدارة الدعاوى والأحكام لتحيلها مرة أخرى إلى الدائرة الإدارية الثامنة التي باشرت النظر في القضية وحكمت لصالح المدعي (الحكم رقم 34/د/أ/8 لعام 1434هـ، المؤيد بحكم الاستئناف رقم 2/938 لعام 1434هـ، منشور في مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام 1434هـ، المجلد الأول، ص 259).

(72) من ذلك أن الأحكام الصادرة عن الدوائر القضائية بالمحاكم الإدارية كثيراً ما تستهل تسبيب أحكامها بالإشارة إلى قرارات مجلس القضاء الإداري، وقرارات رئيس الديوان المنظمة للدوائر واختصاصاتها كسند لاختصاصها النوعي.

ولعل السبب في ذلك يرجع إلى الاختصاص الاستثنائي والمؤقت – بموجب نظام ديوان المظالم القديم (لعام 1402هـ/1982م) وبموجب نصوص خاصة – الذي أوكله المنظم لمحاكم ديوان المظالم إلى حين تشكيل المحاكم المختصة؛ والذي أدى إلى إحداث دوائر تجارية وأخرى جزائية في ديوان المظالم[73]، إلا أنه حالياً، ومع إتمام «سلخ» هذه الاختصاصات من ديوان المظالم، إعمالاً لآلية العمل التنفيذية لنظامي القضاء وديوان المظالم، وإلحاقها نهائياً بالمحاكم المختصة في القضاء العام، فمن المتوقع أن يتبين موقف محاكم الديوان من مسألة الاختصاص النوعي للدوائر بشكل أوضح.

ثانياً– إمكانية رفع الدعوى إلكترونياً

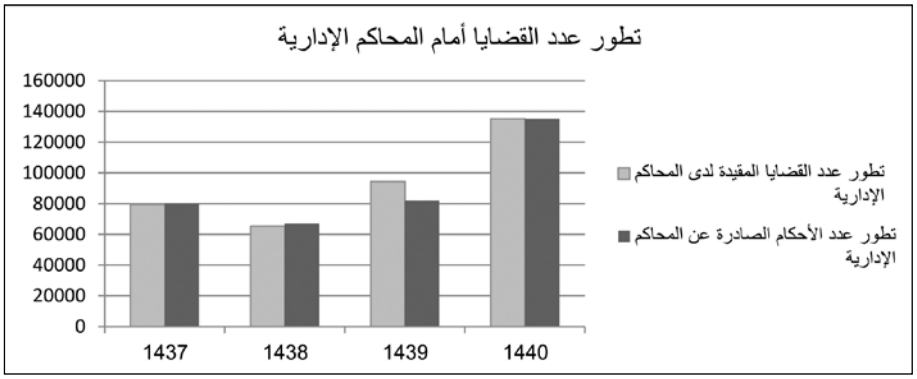
في إطار السعي نحو تحقيق محاكم ديوان المظالم لأهدافه الاستراتيجية، ومن ضمنها الهدف الخامس المتعلق بتوظيف التقنية، وذلك للتوافق مع رؤية المملكة 2030 في خصوص «توسيع نطاق الخدمات الإلكترونية وتحسين معايير الحوكمة بما سيحد من التأخير في تنفيذ الأعمال»، وإعمالاً لنص اللائحة التنفيذية لنظام المرافعات أمام ديوان المظالم الصادرة عن مجلس القضاء الإداري عام 1435هـ/2014م بإجازتها القيام بالإجراءات المنصوص عليها في النظام واللائحة إلكترونياً وفق قرار يصدره مجلس القضاء الإداري طبقاً للمادة (1/3)، قام ديوان المظالم مؤخراً باعتماد نظام إلكتروني (نظام معين) ليخدم المتقاضين بتيسير رفع الدعوى الإدارية وتسريع إنجازها والحكم فيها.

ونظام «مُعين»، الذي تم تدشينه في بداية 1438هـ/2016م، هو نظام إلكتروني يحوي ثلاثة محاور رئيسية: نظام إدارة القضايا والبوابة الداخلية والبوابة الخارجية. أما المحور الأول فيقوم بتوثيق جميع إجراءات العملية القضائية في جميع مراحلها بداية، من قيدها لدى المحكمة وحتى حفظها في الأرشيف، مروراً بجميع المراحل القضائية إلكترونياً، فيما يقدم المحور الثاني المعلومات التي يحتاج إليها المستخدم الداخلي من نظام القضايا، مثل المؤشرات والبيانات وشاشات الاستعلام، كما تحتوي على الخدمات الإلكترونية التي يحتاج إليها القضاة، وكذلك بعض الخدمات الأخرى المساندة لمتخذي

(73) يمكن أن نشير إلى الحكم المنشور في مجموعة المبادئ والأحكام الإدارية لعام 1437هـ (المجلد الأول، ص 61) في قضية طالب فيها المدعي أمام المحكمة الإدارية بالتعويض عن خسارة جراء مصادرة المكيفات المملوكة له تطبيقاً لنظام مكافحة الغش التجاري، فكان جواب القاضي مطابقاً لرأي الإدارة المدعى عليها من أن «موضوع الدعوى حيازة سلعة مغشوشة، وضبطها يعد من أعمال الضبط الجنائي ... مما يعني خروج هذه المنازعة عن اختصاص الدوائر الإدارية، واعتبارها من اختصاص الدوائر الجزائية». وأيدت محكمة الاستئناف الحكم مؤكدة على عدم اختصاص المحاكم الإدارية بديوان المظالم «نوعياً» بنظر الدعوى.

القرار. وأخيراً، يقدم المحور الثالث كل ما يحتاج إليه المستخدم الخارجي من معلومات من نظام القضايا، كحالة الدعوى، والاطلاع على الحكم الصادر فيها، وبعض المعلومات التفصيلية الأخرى تيسيراً على المتقاضين بتمكينهم من الاطلاع بالقدر اللازم على سير قضاياهم إلكترونياً.

إلا أن استعمال التقنية في إجراءات الدعوى وتسهيل القيام بها قد يؤديان في نهاية الأمر إلى ارتفاع عدد القضايا المرفوعة أمام محاكم الديوان، مما قد يؤدي إلى تكدس القضايا وتأخير النظر فيها، غير أن الملاحظ، من خلال الجدول البياني لتطور القضايا أمام المحاكم الإدارية، أن ديوان المظالم قد واجه الارتفاع الكبير في عدد القضايا الواردة على المحاكم الإدارية (محاكم الدرجة الأولى فقط) بمضاعفة عدد الأحكام الصادرة عن المحاكم نفسها:



ثالثاً- التفرقة إجرائياً بين دعوى الإلغاء ودعوى التعويض

من المبادئ المقررة حديثاً في قضاء الديوان عدم قبول الدعوى التي تجمع بين الإلغاء والتعويض، بعد أن كان المستقر عليه قضاءً هو جواز قبول النظر في دعوى الإلغاء المقترنة بالتعويض في الوقت نفسه. ففي نظام ديوان المظالم لعام 1402هـ/1982م وما لحقه من قواعد مرافعات وإجراءات، لم يكن هذا الشرط موجوداً؛ لذلك فإن القاضي الإداري كان يقبل النظر في الدعوى إذا كان موضوعها إلغاء القرار الإداري المطعون فيه وطلب التعويض عما تسببه من ضرر، بل إنه كان يربط بين مصير دعوى الإلغاء وقبول التعويض، فيؤدي رفض دعوى الإلغاء إلى رفض التعويض، كما يقول في أحد الأحكام: «وحيث انتهت الدائرة إلى رفض دعوى إلغاء القرار، فإن ذلك يستتبع رفض دعوى التعويض أيضاً، لأنها فرع من أصل لم يتم»[(74)].

(74) الحكم رقم 4/د/ف/35 لعام 1412هـ، في القضية رقم 4/15/ق لعام 1412هـ، والمؤيد بحكم التدقيق رقم 116/ت/2 لعام 1413هـ، منشور في مجموعة الأحكام والمبادئ من عام 1402هـ إلى عام 1426هـ، المجلد الخامس، ص 105.

ويرجع أساس تغيير توجه قضاء الديوان أولاً إلى التعميم الصادر عن رئيس ديوان المظالم[75] الذي منع فيه الجمع بين طلبات إلغاء القرارات والتعويض عنها في دعوى واحدة، وقضى بأن تقام لكل طلب منهما على حدة دعوى مستقلة، اعتباراً من تاريخ نفاذ التعميم، ثم إلى اللائحة التنفيذية لنظام المرافعات أمام ديوان المظالم التي أكدت في المادة (5) على عدم جواز الجمع في الدعوى نفسها بين الإلغاء والتعويض. فالمعتمد حالياً هو عدم جواز نظر دعوى التعويض إذا اقترنت بدعوى الإلغاء؛ كما أنه من المقرر أيضاً انعدام العلاقة بين الدعويين، إذ إن رفض دعوى إلغاء القرار لا يعني بالضرورة رفض دعوى التعويض.

لكن الملاحظ أن التفرقة بين الدعويين، وإن كانت تخدم دعوى الإلغاء بتعجيل النظر فيها والتبسيط على القاضي في خصوص النظر والفصل في طلبات المدعي، إلا أن الجدوى من التفريق تبقى محدودة بالنظر إلى الهدف من دعوى الإلغاء نفسها. فالمتظلم من القرار الإداري لا يهدف في الغالب إلى مجرد إلغاء قرار إداري معيب أثَّر على مصلحته الشخصية والمباشرة بإرجاع الوضع إلى ما هو عليه قبل صدور القرار، ولكنه يهدف أيضاً إلى التعويض عمَّا تسبب به هذا القرار من ضرر مادي ومعنوي ألمَّ به.

فما هي الجدوى من هذه التفرقة، خاصة وأن القضاء المقارن يسمح في الغالب بالجمع بين دعوى الإلغاء ودعوى التعويض؟ فالقضاء الإداري المصري يقر عموماً بإمكانية الجمع بين دعوى الإلغاء ودعوى التعويض، بشرط أن يكون طلب التعويض ناتجاً عن طلب الإلغاء[76]. القضاء المغربي أيضاً اتجه مؤخراً إلى قبول الجمع بين الطلبين – الإلغاء والتعويض – في الدعوى نفسها [77]، أما بالنسبة للقضاء الفرنسي، فإذا كان الأصل أن دعوى تجاوز السلطة (دعوى الإلغاء) لا تهدف إلا إلى طلب إلغاء قرار إداري معيب، إلا أنه يمكن طلب التعويض عن الخسائر التي لحقت بالمدعي جرَّاء رفع القضية، وذلك في

(75) ذي الرقم 180 وتاريخ 1430/10/11هـ.

(76) سامي جلال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، ط1، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004، ص 55، (أشار إليه محمد محجوبي، مدى إمكانية الجمع بين دعوى الإلغاء ودعوى التعويض في ضوء الاجتهاد القضائي الإداري العربي، أعمال مؤتمر القضاء الإداري: القضاء والتعويض، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، الرياض، 2008، ص 416.

(77) في قضية إلهام بحوصي ضد وزير التربية (حكم صادر عن المحكمة الإدارية بالرباط بتاريخ 2004/10/12 أشار إليه محمد محجوبي، مرجع سابق، ص 419). ويساند جانب من الفقه الإداري المغربي هذا الحكم، ويعتبر أن الجمع بين الدعويين أمر ليس فقط جائزاً، وإنما هو أمر يجد سنده الشرعي في المصلحة المرسلة المتمثلة في تسريع النظر في الحكم بإيصال الحقوق إلى أصحابها وتحقيق العدالة الناجزة.

صورة الحكم لصالحه طبقاً للمادة (1-761) من مجلة العدالة الإدارية الفرنسية[78].

كما يؤيد جانب من الفقه الإداري في المملكة العربية السعودية عدم جدوى التفريق بين الدعويين، إذ يرى البعض: «أن تسهيل الإجراءات وسرعة البت في القضايا تستلزم اتباع أفضل السبل، وأسهل الإجراءات التي تمكّن من تحقيق العدل والإنصاف، ومن خلال إعطاء كل صاحب حق حقه، (خاصة) وأن أغلب الطعون في القرارات الإدارية، وطلب إلغائها هو بقصد الحصول على التعويض عن الأضرار المترتبة على القرارات المطعون فيها»[79]؛

ولهذا فإن الجمع بين الطلبين (الإلغاء والتعويض) في عريضة واحدة يمكن أن يعتبر الأفضل، تجنباً لتعدد القضايا، وما يستتبع ذلك من إجراءات مطولة وروتين معطل، وجهد وعبء إضافي على الجهة القضائية، فضلاً عن أطراف النزاع، وما يترتب على ذلك من تكاليف مالية لا موجب لها.

(78) ما يسمى بـ: « Code de justice administrative»

(79) د. إبراهيم بن عيسى العيسى، ما الحكمة من منع الجمع بين طلب إلغاء القرار الإداري والتعويض في دعوى واحدة ؟!"، مجلة الاقتصادية، بتاريخ 2011/1/9
(الرابط: http://www.aleqt.com/2011/01/09/article_489089.html)

الخاتمة

في خاتمة هذا البحث، لا يسعنا إلا أن نشيد بما آل إليه القضاء الإداري في المملكة العربية السعودية في السنوات الأخيرة، خصوصاً فيما يتعلق بدعاوى إلغاء القرارات الإدارية، التي شهدت تطوراً إيجابياً ملحوظاً منذ تعديل الأنظمة القضائية (عام 1428هـ/2007م) إلى صدور النظام الجديد للمرافعات الإدارية (عام 1435هـ/2013م) ولائحته التنفيذية (عام 1435هـ/2014م)، وما تبعه من تطور على مستوى محاكم ديوان المظالم واجتهاداتها القضائية.

ويظهر تطور هذه الدعوى في تحقيق العدالة الناجزة وفي بسط رقابة القضاء على سلطات الإدارة، وذلك عن طريق التسهيل على المطالبين بإلغاء القرارات الإدارية والسعي المتواصل لتسريع آجال النظر في الدعوى وتوسيع مجال نظر قاضي الإلغاء؛ وهذا من شأنه أن يعزز بلا ريب التفاعل بين الأجهزة العامة للدولة والمواطنين، وكذلك «الارتقاء بمستوى أداء وإنتاجية ومرونة الأجهزة الحكومية»[80]، والجهات القضائية. وتتجلى مظاهر ذلك أساساً عبر:

- إمكانية رفع دعوى الإلغاء إلكترونياً عبر نظام (معين) الذي دخل حيز التنفيذ فعلياً في نهاية عام 1439هـ/ 2018م؛
- الإبقاء على عدم اشتراط توكيل محامٍ للقيام بالدعوى وإمكانية المطالبة شخصياً في مراحل الدعوى كافة؛
- إحداث محاكم إدارية جديدة ابتدائية (في كل من حفر الباطن والأحساء) واستئنافية (بمنطقة الجوف)، وذلك لتقريب الخدمات القضائية للمتقاضين والتسهيل عليهم، وكذلك تفعيل دور المحكمة الإدارية العليا؛
- تقليص مدد التظلم المسبق (من 90 يوماً إلى 60 يوماً)، عملاً بما هو دارج في الأنظمة القضائية المقارنة، والعدول عن التظلم المزدوج في الدعاوى المتعلقة بالخدمة المدنية، مما أدى إلى تقليص المدة القصوى لرفع هذه الدعوى من 300 يوم إلى 180 يوماً؛
- بسط نظر قاضي الإلغاء على جميع القرارات الإدارية النهائية (بما في ذلك القرارات التأديبية وقرارات اللجان شبه القضائية والمجالس التأديبية) عدا ما خرج منه بنص خاص؛

(80) من أهداف رؤية المملكة العربية السعودية 2030.

- إدراج القرارات التي تصدرها جمعيات النفع العام في اختصاص قاضي الإلغاء إذا اتصلت هذه القرارات بنشاط الجمعية؛
- عدم التمسك الصارم بالشروط الشكلية لقبول النظر في الدعوى، وذلك عبر القيام بدور إيجابي في توجيه المدعي (عند تصحيح الصفة الإجرائية)، واعتماد أحدث النظريات القضائية للحد من حالات عدم قبول الدعوى شكلاً (كنظرية الانعدام ونظرية المسلك الإيجابي)؛
- التفريق في قبول النظر في الدعوى بين الإلغاء والتعويض لاختلاف الشروط الموضوعية، وكذلك بعض الشروط الشكلية، بينهما؛
- التوسع المنضبط بضوابط المشروعية عند تطبيق عيوب القرار الإداري باعتماد عيب السبب كوجه مستقل من أوجه الطعن وامتداده إلى رقابة ملاءمة القرار الإداري، وتوضيح حالات انطباق العيوب الأخرى بشكل يدعم استقرار الأحكام القضائية.

إلا أنه، رغم التطورات الهامة التي شهدتها دعوى الإلغاء في المملكة العربية السعودية، تجدر الإشارة إلى بعض النقائص التي تشوب هذه الدعوى لعل من أبرزها: بقاء عدة أنواع من القرارات الإدارية خارج مجال نظر القاضي الإداري، وخاصة أعمال السيادة (مع التوسع في هذه الأعمال لتشمل طائفة من القرارات التي لا تدخل عادة في مفهوم «أعمال السيادة»، كقرارات فصل الموظفين أو الضباط)، وكذلك اشتراط استمرار شرط المصلحة للنظر في الدعوى، والحال أن القضاء الإداري المقارن بدأ يتراجع عن هذا المبدأ.

ولتفادي هذه النقائص، يمكن أن نشير إلى بعض الملاحظات والمقترحات (في شكل توصيات) لعلها تجد صدى لدى الجهات التنظيمية في الدولة، وكذلك القضاة الأفاضل والباحثين والمختصين لمزيد النظر والتمحيص، في سبيل الارتقاء بدعوى الإلغاء إلى حقيقتها المثلى وغايتها العليا وهي فاعلية رقابة القضاء على القرارات الإدارية وضمان احترامها للمشروعية:

- **التوصية الأولى**: حصر مفهوم أعمال السيادة – الوارد بالمادة (14) من نظام ديوان المظالم – في أعمال الدولة كسلطة حكم لا كسلطة إدارة، وإقرار إمكانية الطعن في القرارات المتعلقة بإنهاء خدمة الموظفين وما يترتب عليها من حقوق وظيفية؛
- **التوصية الثانية**: تقليص مدة النظر في التظلم المسبق من 60 يوماً (حالياً) إلى

30 يوماً (مقترحة)، مع اعتبار انقضاء هذه المدة دون البت في التظلم بمثابة قرار ضمني بالرفض، وذلك لتسريع النظر في آجال القيام بدعوى الإلغاء، ولمكافحة ظاهرة التسويف لدى بعض الإداريين، ومواكبة لأحدث التطورات في القضاء الإداري المقارن (فرنسا وسلطنة عمان على سبيل المثال).

- **التوصية الثالثة**: عدم اشتراط استمرار المصلحة الشخصية والمباشرة لمواصلة النظر في دعوى الإلغاء والاكتفاء بتحققها أثناء رفع الدعوى، باعتبار أن صحة الشروط مقترن بتاريخ رفع الدعوى.
- **التوصية الرابعة**: تعديل المادة الخامسة من اللائحة التنفيذية لنظام المرافعات أمام ديوان المظالم، وذلك بإلغاء عدم جواز الجمع بين دعوى الإلغاء ودعوى التعويض باعتبار ارتباط الدعويين والمصلحة المؤكدة للمتقاضين في الجمع بينها في دعوى واحدة؛
- **التوصية الخامسة**: ضرورة تدخل المحكمة الإدارية العليا لتوحيد اجتهادات محاكم الديوان حول بعض المواضيع التي مازالت تُشكِل على المختصين، نظراً لعدم وضوح موقف الديوان فيها، بل وتباين أحكامه في بعض الحالات؛ ومن بين هذه المسائل: نظرية انعدام القرار الإداري، والعيب الجسيم، والقرار الإداري المنفصل وحالات إحلال السبب الصحيح محل السبب المعيب في القرار الإداري.

المراجع

أولاً- المؤلفات

- أحمد صالح مخلوف، الوسيط في شرح التنظيم القضائي الجديد بالمملكة العربية السعودية، مركز البحوث، معهد الإدارة العامة، الرياض، 1434 هـ - 2013 م.
- أيوب بن منصور الجربوع، اللجان شبه القضائية في القانون السعودي - دراسة تحليلية في ضوء النصوص النظامية وأحكام ديوان المظالم، ط1، دون ناشر، 1439هـ-2017م.
- هاني بن علي الطهراوي، القضاء الإداري السعودي - قضاء الإلغاء - دراسة مقارنة، ط3، مكتبة التوبة، الرياض، 1438 هـ، 2017 م.
- وليد بن محمد بن صالح الصمعاني، السلطة التقديرية للقاضي الإداري - دراسة تأصيلية تطبيقية، جزءان، ط1، دار الميمان للنشر والتوزيع، الرياض، 1435 هـ - 2015 م.
- حسان مختار المؤنس، المنازعات الإدارية في المملكة العربية السعودية، ط1، مطبعة الحميضي، الرياض، 1439هـ - 2018م.
- حمادة عبد الرزاق حمادة، القضاء الإداري السعودي، ط1، مكتبة المتنبي، الدمام، 2018م.
- حمد عمر حمد، السلطة التقديرية للإدارة ومدى رقابة القضاء عليها، مركز الدراسات والبحوث، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 1433 هـ - 2003 م.
- محمد بوزيد الدين الجيلالي، القضاء الإداري - المنازعات الإدارية وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية، ط1، دار الكتاب الجامعي للنشر، الرياض، 2016 م، 1438 هـ.
- محمد جمال ذنيبات وحمدي محمد العجمي، القضاء الإداري في المملكة العربية السعودية طبقاً لنظام ديوان المظالم الجديد - دراسة مقارنة، ط2، مطابع الحميضي، الرياض، 1434هـ - 2013 م.
- محمد سعد أبو الحمد، الإجراءات العملية لدعوى الإلغاء أمام ديوان المظالم - دراسة مقارنة، ط1، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، 1438 هـ - 2017 م.
- سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية - دراسة مقارنة، دار الفكر

العربي، القاهرة، 1957.

- علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري السعودي – الكتاب الأول: مبدأ المشروعية ومنازعات الإلغاء؛ الكتاب الثاني: قضاء التعويض والمنازعات الإدارية الأخرى، ط1، مكتبة الرشد، الرياض، 1435 هـ، 2014 م.
- علي شفيق صالح، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في المملكة العربية السعودية، مركز البحوث، معهد الإدارة العامة، الرياض، 1422 هـ.
- عمر الخولي، قضاء الظل – المحاكم الخفية – اللجان الإدارية التي تزاول أعمالاً قضائية وشبه قضائية في المملكة العربية السعودية، ط2، منشورات المركز السعودي للبحوث والدراسات القانونية، الرياض، 1439هـ–2018م.
- فهد بن محمد بن عبد العزيز الدغيثر، رقابة القضاء على قرارات الإدارة – ولاية الإلغاء أمام ديوان المظالم – دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1992.
- خالد خليل الظاهر، القضاء الإداري – ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية – قضاء الإلغاء – قضاء التعويض – دراسة مقارنة، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، 1433 هـ.

ثانياً– الأبحاث

- أيوب بن منصور الجربوع،
  - عيب الشكل في القرار الإداري – دراسة تحليلية في ضوء قضاء ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية، مجلة العدل، العدد 51، رجب 1432 هـ.
  - اختصاص ديوان المظالم بوصفه جهة قضاء إداري – دراسة تحليلية مقارنة بين نظامي ديوان المظالم 1402 هـ/1428 هـ، مجلة العدل، العدد 56، شوال 1433هـ.
- حسان مختار المؤنس، مدى اختصاص القاضي الإداري السعودي بنظر دعاوى إلغاء القرارات الإدارية النهائية، مجلة جيل الأبحاث القانونية المعمقة، مارس 2019، العدد 32.
- ماجد راغب الحلو، الإرادة والنية في القرارات الإدارية، مجلة الحقوق، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، العدد 1، سنة 2019.
- محمد بوزيد الدين الجيلالي،
  - القرارات الإدارية المعدومة في الفقه والقضاء – دراسة مقارنة، مجلة الإدارة

العامة، معهد الإدارة العامة، المجلد الخامس والأربعون، العدد الرابع، شوال 1426هـ، ص 597– 636؛

- أعمال السيادة ومبدأ المشروعية وتطبيقاتها في المملكة – دراسة مقارنة، مجلة جامعة الملك سعود، المجلد 25، العدد الأول، يناير 2013.
- التظلم الإداري في قواعد المرافعات أمام ديوان المظالم – دراسة تحليلية نقدية، مجلة الاقتصاد والإدارة، جامعة الملك عبد العزيز، جدة، م 28، عدد 1، 2014م /1435هـ.
- عيب الإجراء والشكل في القرار الإداري وتطبيقاتها في قضاء ديوان المظالم: دراسة مقارنة، مجلة الحقوق، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، المجلد 41، العدد الرابع، ديسمبر 2017 م.

– محمد محجوبي، مدى إمكانية الجمع بين دعوى الإلغاء ودعوى التعويض في ضوء الاجتهاد القضائي الإداري العربي، أعمال مؤتمر القضاء الإداري: القضاء والتعويض، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، الرياض، 2008

– عبد الرحيم بن مرداد الحارثي، رقابة القضاء على القرار العسكري في الجزاء – دراسة أصولية فقهية نظامية قضائية، مجلة العدل، العدد 65، رمضان 1435 هـ.

– عبد الله بن نادر محمد العصيمي، الطبيعة القانونية للقرارات الإدارية في المملكة العربية السعودية، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، العدد الثالث، سنة 2017.

– علي شفيق علي، دعوى إلغاء القرارات الإدارية وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية، مجلة الإدارة العامة، معهد الإدارة العامة، الرياض، العدد 75، محرم 1413هـ.

– عمر بن عبد الرحمن البوريني، القرارات الإدارية القابلة للانفصال عن العقد الإداري ورقابة القضاء عليها، مجلة الحقوق، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، المجلد 37، عدد 1، مارس/ جمادى الأولى، 2013.

ثالثاً– المدونات القضائية

– ديوان المظالم، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية من عام 1402 إلى 1437هـ.

– ديوان المظالم، قرارات هيئة التدقيق مجتمعة، 1435 هـ (مجلد واحد).

المحتوى

الموضوع	الصفحة
الملخص	471
المقدمة	473
المبحث الأول– الاتجاه نحو التوسيع في مجال قبول الدعوى	477
المطلب الأول– توسيع مجال اختصاص القاضي الإداري بنظر دعاوى الإلغاء	477
أولاً– القرارات التأديبية وقرارات المجالس التأديبية	477
ثانياً– قرارات اللجان شبه القضائية	477
ثالثاً– قرارات جمعيات النفع العام وما في حكمها المتصلة بنشاطاتها	477
المطلب الثاني– التوسيع في أوجه الطعن في القرار الإداري	485
أولاً– إدراج عيب السبب كوجه مستقل من أوجه الطعن	485
ثانياً– التوسع المتوازن في قبول أوجه الطعن الأخرى	488
المبحث الثاني– التسريع في نظر الدعوى	491
المطلب الأول– اختصار آجال رفع الدعوى	491
أولاً– العدول عن التظلم المزدوج	491
ثانياً– تقليص آجال رفع الدعوى	493
المطلب الثاني– التبسيط في إجراءات النظر في الدعوى	497
أولاً– تخصيص القاضي الإداري	497
ثانياً– إمكانية رفع الدعوى إلكترونياً	499
ثالثاً– التفرقة إجرائياً بين دعوى الإلغاء ودعوى التعويض	500
الخاتمة	503
المراجع	506