رجعية القرار الإداري وآثاره في ضوء النظام والقضاء السعودي

عبد الله بن فهيد إبراهيم الصعب
جامعة المجمعة بالرياض

(قدم للنشر في 2024/3/11م – وقبل للنشر في 2024/4/24م)

المستخلص: القرار الإداري هو الأداة التي تمارسها جهة الإدارة؛ حتى تتمكن ممن ممارسة أعمالها خاصة فيما يتعلق بسير العمل؛ لتحقيق المقاصد التي أنشئت من أجلها والتي تُستمد من النظام الذي منحها تلك السلطة. وحيث إن المبدأ الأساسي أن القرارات الإدارية تكون سارية النفاذ من تاريخ صدورها وهذا هو الأصل، ولا يجوز أن يصدر القرار الإداري ويوجد نص فيه يتضمن سريان نفاذه على الماضي، سواء كانت هذه القرارات - في أصلها- تتعلق بأمور تنظيمية عامة، أو قرارات فردية تتعلق بشئون وطلبات الأفراد، وذلك بهدف استقرار المراكز القانونية، ومنح الثقة للأفراد للتعامل مع الحكومة، حتى لا تكون هذه القرارات أداة تستخدمها الإدارة متى وكيفما شاءت على من يخضعون لسلطاتها وعلى من يحتاجون لخدماتها للإخلال بالمراكز القانونية المستقرة السابقة دون مسوغ أو مستند نظامي، باعتبار العدالة الطبيعية تقوم على احترام الحقوق التي تم اكتسابها وترتب عليها التزامات، وهذا ما يتطلبه الصالح العام من عدم المساس بهذه الحقوق لعدم زعزعة الثقة بين جهة الإدارة ومن يخضعون لسلطتها، ولا يجوز المساس بالحقوق التي تم اكتسابها، ولكن الاستثناء من ذلك أن يكون وفقًا لضوابط وشروط لا تخالف النظام؛ حتى لا تكون أداة تستخدمها الإدارة على غير ما جعلت له؛ لأن قاعدة عدم رجعية القرار الإداري تقوم على أسس من بينها استقرار المعاملات، واحترام المراكز القانونية التي اكتسبت واكتملت في الماضي، واحترام قواعد الاختصاص من حيث الزمان، إلا أن الاستثناءات التي ترد على هذا المبدأ يجب أن تكون بهدف تحقيق الصالح العام للمجتمع والفرد ولكن في أضيق الحدود بحيث لا تخرج عن الجوهر والمضمون الذى شرعت من أجله؛ لأن التوسع في استعمال مبدأ الرجعية قد يؤدى للخروج على غير المألوف مما يعرض القرار للبطلان والتعويض عن الأضرار التي نشأت من جرائه.

وأوصت الدراسة بضرورة تدريب وتأهيل العاملين بالجهاز الإداري ونشر الثقافة في مثل ذلك للحرص على سير العمل بما لا يخالف النظام؛ تجنبًا لإصدار قرارات خاطئة يترتب عليها تعويضاً للغير.

الكلمات المفتاحية: القرار الإداري وأنواعه، حالات رجعية القرار، أثر رجعية القرار، إساءة استعمال السلطة، تعويض عن قرار خاطئ.

* * *

The Reversibility of the Administrative Decision and its Effects on the Saudi Legal and Judicial System

Abdullah Fehaid Alsaab
Al Majmaah University in Majmaah

(Received 11/3/2024 ; accepted 24/4/2024)

Abstract: Administrative decision is a tool exercised by the administration to carry out its work, especially with regard to the progress of work to achieve the purposes for which it was established, and which are derived from the law that granted it that authority. The basic principle is that administrative decisions are effective from the date of their issuance. An administrative decision can not be issued while it includes a text that is effective in the past. Regardless of whether these decisions relate to general organizational matters, or individual decisions related to personnel affairs. This is done with the aim of stabilizing legal centers and ensuring the rights of individuals in their dealings with the government. Therefore, these decisions are not tools that the administration uses whenever needed against those subjects to its authority and those who need its services to disrupt the previous stable legal positions without justifications or legal documentations. Considering that natural justice is based on respect for rights that have been acquired and obligations entailed. This is what the public interest requires, not to infringe on these rights so as not to undermine trust between the administration and those subject to its authority. Rights acquired under a legal document should not be infringed. However, the exception to this is in accordance with controls and conditions that do not violate the law hence it is not a tool used by the administration for anything other than what it was intended for. The rule of non-retroactivity of administrative decisions is based on foundations including the stability of transactions, respect for legal positions that were acquired and completed in the past, and respect for the rules of jurisdiction in terms of time. However, the exceptions to this principle must be to achieve the common interest of society and individuals, but within the narrowest limits as not to deviate from the essence and content for which it is legislated, because expanding the use of the principle of retroactivity may lead to go beyond the ordinary, which exposes the decision to invalidation and compensation for damages which might arise from it.

key words: Administrative decision and its types, cases of retroactivity of the decision, the effect of the retroactivity of the decision, abuse of authority, compensation for a wrong decision.

(*) للمراسلة:

أستاذ مساعد، قسم: القانون، كلية: الشريعة والقانون، جامعة: المجمعة، ص ب: 66 رمز بريدي: 11952 الرقم الإضافي: المدينة: المجمعة ، المملكة العربية السعودية

(*) Corresponding Author:

Assistant Professor, Dept: Law, Faculty Shariah and Law Collage, ------- Majmaah University, P.O. Box: 66, Code: 11952, City: Majmaah----, Kingdom of Saudi Arabia.

e-mail: a.alsaab@mu.edu.sa

DOI: 10.12816/0061798

أولا: خُطة الدراسة

مبحث تمهيدي: ماهية رجعية القرار الإداري وأنواع القرارات.

المبحث الأول: التنظيم القانوني لرجعية القرار الإداري.

- المطلب الأول: موقف النظام والفقه والقضاء من رجعية القرار الإداري.
- المطلب الثاني: الاستقلال بين رجعية القرار الإداري وانعدام القرار الإداري.

المبحث الثاني: مدى السلطة التقديرية للإدارة في رجعية القرار بدافع الصالح العام

- المطلب الأول: اقتران رجعية القرار الإداري بسلطة الإدارة التقديرية وارتباطه بركن الغاية.
- المطلب الثاني: فكرة الصالح العام والقرارات الاستثنائية وأثرها على رجعية القرار الإداري والخروج عن المقتضى العام.

المبحث الثالث: حالات رجعية القرار الإداري وضمانات الأفراد والآثار المترتبة على ذلك.

- المطلب الأول: حالات رجعية القرار الإداري استنادًا للنظام أو تنفيذًا لحكم قضائي نهائي ومكتسب للصفة القطعية.
- المطلب الثاني: إساءة استعمال السلطة والانحراف من جانب الإدارة وضمانات الأفراد.
- المطلب الثالث: نهاية القرار الإداري والآثار المترتبة على الإنهاء.

ثانياً: مشكلة الدراسة.

عندما يصدر قرار إداري منشئاً لأثر قانوني معين، ثم يتم تصحيح هذا القرار سواء كان تصحيحاً تشريعياً أم تصحيحاً تقوم به الإدارة من تلقاء نفسها، الأمر الذى يترتب عليه تساؤلات عديدة منها الأثر الرجعى المترتب على صدور هذا القرار، من حيث مراكز الأفراد وحقوقهم التي نشئت من ذي قبل واكتسبت مركزاً قانونياً، وكذلك أي أضرار أخرى قد تصيب الأشخاص من جراء صدور القرار الثاني إذا ما ترتب عليه أثر رجعى سابق، حيث قد يترتب عليه أثر فيما يتعلق بحقوقهم ومراكزهم المستقرة بموجب القرار الأول، والتي تعتبر بمثابة قيد على حرية الإدارة، الأمر الذى يتعين معه معرفة الحالات التي يكون فيها تصرف الإدارة تصرفاً سليماً دون تعسف في استعمال حقها في ضوء مشروعية النظام.

إذ يجد القضاء باعتباره السلطة التي تفصل في مدى صحة أعمال الإدارة فيما يعرض عليها من نزاعات من حيث أعمال مشروعيتها بين التوفيق مع مبدأ المشروعية وبين حماية الحقوق التي تم اكتسابها، فلمن يكون الحق في ذلك؟ وإذا تعارضت المصالح، فأيهما ترجح المصلحة العامة أم المصلحة الخاصة التي اكتسبت وضع قانوني؟

ثالثاً: الهدف من الدراسة.

تهدف هذه الدراسة إلى تناول رجعية القرار الإداري في ضوء النظام والفقه والقضاء السعودي كاستثناء من الأصل العام الثابت بأن القرارات الإدارية تسرى بأثر فورى، ولا يجوز إعمال مبدأ الرجعية إلا استناداً لنظام تشريعي ينص على ذلك صراحة، وذلك حرصاً على استمرار المعاملات وعدم إرباكها، وأن الاستثناء من هذا الأصل أن يكون مبدأ الرجعية مشروط بعدم الاخلال بهذا النص وأسبابه؛ بهدف تحقيق مصلحة تتماشى ومقتضيات حسن سير المرفق العام بانتظام وإطراد وبما لا يمس حقوق الأفراد التي اكتملت، وكذلك معالجة الآثار الناجمة عن سحب الجهة الإدارية لقراراتها وأثر ذلك على الموظفين والأفراد، أو استيعاب لخلل سابق لحق بالقرار الإداري يترتب عليه أضرار يتعذر تداركها، ولكن

مبدأ رجعية القرار الإداري لا يترك على إطلاقه لأنه يترتب عليه آثارٌ خطيرة إذا تم إعماله دون حوكمة وضوابط، وكذلك إذا استعمل في غير الحاجة الداعية إليه، لذا سنتطرق إلى ذلك في ضوء النظام السعودي والفقه والقضاء، حيث تم التوصل إلى ثبوت إقرار المنظم السعودي وقضائه الإداري للمبدأ مع استثناءاته، شريطة ألا تكون الحقوق المكتسبة ناشئة عن تزوير أو غش أو تدليس أو تحايل أو تواطؤ أو عدم التزام بالنصوص النظامية المقررة لها، ويكاد يكون ذلك على سبيل الحصر حتى لا يكون إرجاع القرارات أداة ومكنة نظامية للإفلات من الالتزامات تجاه الغير.

رابعاً: أهمية الدراسة.

تكمن أهمية الدراسة في إلقاء الضوء على الاستثناءات الواردة على عدم رجعية القرار الإداري كأصل عام مشروطاً بعدم الإخلال بهذا الأصل من حيث المبدأ؛ حيث إن القرار الإداري الذي يسري بأثر رجعي يجب أن يكون إما تنفيذاً لنص نظامي صريح في سريانه بأثر رجعي، أو ألا يكون للقرار أثر في الماضي على المساس بحقوق الأفراد ومراكزهم القانونية التي اكتملت، أو تكون رجعية القرار تنفيذاً لحكم قضائي نهائي يقضى بإلغاء القرار الإداري، أو قد يكون من الأمور الأخرى كأن يصدر نظام أصلح للمتهم يجعل من الجرم الذى ارتكبه في الماضي عملاً غير معاقب عليه في الوقت الراهن، وكذلك إذا أساءت الجهة الإدارية استخدام السلطة في إصدار قرار يترتب عليه الحاق الضرر بحق من صدر بشأنه من حيث الآثار المترتبة على ذلك والتي من أهمها التعويض.

خامساً: الدراسات السابقة.

هناك بعض الدراسات السابقة في المملكة العربية السعودية تعرضت لمبدأ عدم رجعية القرار الإداري والاستثناءات التي ترد عليه كل منها بمنظور يختلف عن الأخرى، والتي كان من ضمنها؛ عدم رجعية القرار الإداري واستثناءاته وفقاً لأحكام ديوان المظالم السعودي للدكتور خالد ابراهيم محمد حسين؛ والاستثناءات على مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية وتطبيقاتها في ضوء أحكام ديوان المظالم للدكتور عبدالرحمن بن حمد بن محمد الحمران؛ وعيب الشكل في القرار الإداري دراسة تحليلية في ضوء قضاء ديوان المظالم بالمملكة العربية السعودية للدكتور أيوب بن منصور الجربوع وغيرها من المراجع الأخرى سواء كانت خاصة أو عامة، ولقد تعرضت هذه المراجع لمبدأ عدم رجعية القرار الإداري كأصل وكذلك رجعية القرار كاستثناء من هذا الأصل العام، واعتبرت مبدأ عدم الرجعية ثابت لاستقرار الأوضاع داخل الجهاز الإداري، وإن كانت لم تتعرض إلى مدى السلطة التقديرية وضوابطها وضمانات الأفراد والأخطاء الجوهرية التي تقع فيها الإدارة والتي تستوجب التعويض.

الأمر الذي حدا بي للتطرق إلى مبدأ رجعية القرار الإداري وأهميته في الوقت الراهن باعتبار الإدارة في تغير وتطور دائم ومستمر، والآثار المترتبة على ذلك.

سادساً: منهج الدراسة.

لقد أتبعت في هذه الدراسة المنهج الوصفي الذي يقوم على الاستقراء والتحليل باعتبار أن هذا البحث ذو شق نظامي يحتاج إلى وصف الحالات واستقراء النصوص النظامية وتحليلها في ضوء ما استقرت عليه بعض كتب الفقه وأحكام القضاء والتطرق إلى بعض الأمثلة لتكون أقرب إلى ذهن القارئ، وذلك من أجل الوصول إلى الإشكاليات والحلول التي تمت بشأنها أو اقتراح بعض الحلول لها، والتعرض للنظام السعودي وآراء الفقه والقضاء، للوقوف على النصوص النظامية والسوابق القضائية التي تعرضت لرجعية القرار.

مقدمة

بمطالعة النظام السعودي لم يتبين لنا أن هناك نصًا نظاميًا صريحًا أُفرد لرجعية القرار الإداري، لكن بعض فقهاء القانون والقضاة اجتهد في ذلك، باعتبار أن القضاء الإداري قضاء يحتكم إلى النصوص النظامية والشريعة الاسلامية ويمارس سلطته التقديرية بما يخرج عن ذلك، بينما تعرض نظام ديوان المظالم لمبدأ عدم رجعية القرار الإداري باعتباره هو الأصل الذى يهدف إلى عدم المساس بالحقوق المكتسبة واستقراراً للأوضاع والمعاملات التي تمت ومن ثم، لا يجوز سريان القرار الإداري على ما سبق، حفاظاً على استقرار المراكز القانونية ومنعاً للخلل حتى لا تتزعزع الثقة سواء لدى القائم بأداء الخدمة أو متلقى الخدمة، إلا أنه في ذات الوقت تتغير هذه الظروف بتغير الأوضاع التي تحتاج إلى التغيير معها لمواكبة المتغيرات والأحداث التي تحيط بها، مما ينتج عنه صدور قرارات إدارية تحدث آثاراً رجعية لمنع وقوع ضرر يتعذر تداركه، الأمر الذى معه ولدت الظروف من رحمها بعض الاستثناءات الواردة على مبدأ عدم رجعية القرار الإداري، وذلك على سبيل الحصر وليس الاطلاق وهى ما تعرف بحالات إباحة رجعية القرار الإداري، والتي قد تتمثل في الآتي: أولهما، وجود نص نظامي صريح أو ضمني يخول الجهة الإدارية تضمين قراراتها آثارًا رجعية، ثانيهما: حالة صدور حكم قضائي بات يلغي قرارًا إداريًا مما قد يتطلب معه إصدار قرار بالسحب لمعالجة ما نجم من آثار ترتبت نتيجة للقرار الملغى باعتبار أن القضاء هو جهة الرقابة على السلطة الإدارية من حيث أعمال المشروعية فيما يعرض عليه من نزاع، ثالثهما: في حالة وجود نظام تشريعي يعود بالفائدة على المتهم باعتباره الأصلح له مقارنة بالنصوص السابقة، أو لضرورة أوجدتها الظروف تقتضي تفسيرًا أو تأكيدًا لما تضمنه قرار صادر في الماضي، أو إذا كان من شأن إعمال الرجعية تحقيق مصلحة تتفق وفق مقتضيات سير المرافق العامة أو لمواجهة خطر حال ومحدق يهدد أمن الدولة أو يعرّض حياة المواطنين للخطر كإزالة بناء متهالك بجانب منطقة مأهولة بالسكان، أو معالجة لآثار ناجمة عن سحب الجهة الإدارية لقراراتها من منطلق تدارك خطئها، أو استيعاب خلل سابق لحق بالقرار الإداري قبل تحصنه حيث إن مبدأ رجعية القرار الإداري قد تترتب عليه آثار خطيرة إذا تم إعماله بشكل مطلق دون ضوابط، ومن ذلك إساءة استعمال السلطة من جانب جهة الإدارة، شريطة ألا تكون الحقوق المكتسبة ناشئة عن تدليس أو تزوير أو تواطؤ أو عدم التزام بالنصوص النظامية المقررة لها حيث إن الرجعية لا تنحصر فقط في إلغاء قرار سابق وإنما قد تتعداه في إلزام من أصدره بضمان الأضرار المترتبة على القرار الملغى، المرتبطة بالمراكز القانونية مثل الأضرار المالية والأضرار التي تتعلق بالدرجة الوظيفية، مما يترتب عليه إلحاق أضرار بالغير.

المبحث التمهيدي: ماهية رجعية قرار الإداري

قبل التطرق إلى ماهية رجعية القرار الإداري يتعين أن نبين مفهوم القرار الإداري، باعتبار أن القرار الإداري هو الأساس الذي سيُبنى عليه موضوع الدراسة، فلا يمكن الدخول في رجعية القرار الإداري دون معرفة ماهيته، وذلك لأن المعرفة هي الباب التمهيدي للدخول في أصل الأشياء، وتعريف القرار الإداري كما ورد في أقوال بعض القضاة من خلال الأحكام القضائية بأنه:" هو إفصاح الجهة الإدارية المختصة في الشكل عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى الأنظمة واللوائح بقصد إحداث أثر نظامي معين كلما كان ذلك ممكناً وجائزاً نظاماً". (تعريف القرار الادارى، 1442 هـ)

وقد عرفه العميد ليون دوجي بأنه: "هو كل عمل إداري يصدر بقصد تعديل الأوضاع القانونية

كما هي قائمة وقت صدوره أو كما تكون في لحظة مستقبلية معينة"، وعرفه الفقيه بونار: "هو كل عمل إداري يحدث تغييراً في الأوضاع القانونية القائمة." (عكاشة، سنة 1978).

وعليه يتبين أنه يشترط لاعتبار القرار قراراً إدارياً توافر عدة شروط، هي: أن يصدر القرار من جهة إدارية مختصة على أن تكون حكومية، وأن يصدر بالإرادة المنفردة للإدارة، وأن يترتب على القرار آثارٌ قانونية، بغرض تمكين الجهة الإدارية من إتمام مهامها الوظيفية لإتمام أعمالها التي نشأت من أجلها، ووفقاً لتعليمات وتوجيهات مركز الحكومة تحقيقاً لحسن سير المرفق العام، بما يتوافق مع القواعد التشريعية.

ونستنبط مما تقدم أن القرار الإداري هو مكنة نظامية بموجبها منح النظام الحكومة بموجب نص نظامي ينص عليها بذلك سلطة اصدارها، وذلك بهدف تمكنها من تسيير أعمالها سواء تلك الأعمال التنظيمية التي تتعلق باختصاصاتها أو تلك التي تتعلق بالأفراد ممن يخضعون تحت اشرافها، أو تك التي تتعلق بالغير للحصول على خدمة تكون تحت ولاية واختصاص هذه الجهة.

ومن ثم، يعد القرار الإداري وسيلة من الوسائل التي تمارسها السلطة التنفيذية، والتي تستمدها من النظام، وذلك حتى تتمكن من مباشرة مهامها وسلطاتها الوظيفية الموكولة إليها، دون الحاجة إلى رضا أو موافقة ذوي الشأن: "والقرار الإداري بهذه الصفة يختلف عن العقد الإداري؛ حيث إن الأخير ينشأ بالتقاء إرادتين لإحداث الأثر القانوني الذي يرتبه النظام شريطة أن يكون أحد أطرافها وزارة أو هيئة أو جهاز من أجهزة الدولة الحكومية". (الجندى، 2021) (الجربوع، 1433)

وبمطالعة النظام السعودي لم يتبين لنا وضع تعريف خاص بالقرار الإداري باستثناء الوصف الوارد بالمادة (13/ ب) من نظام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/78 بتاريخ 19 / 9 / 1428هـ - وقرار مجلس الوزراء رقم 303 بتاريخ 19 / 9 / 1428 هـ وينص على:

تختص المحاكم الإدارية بالفصل في الآتي:

"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، ويعد في حكم القرار الإداري رفض جهة الإدارة أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه طبقًا للأنظمة واللوائح".

مفهوم رجعية القرار الإداري:

لم يتبين لنا وضع تعريف لرجعية القرار الإداري بينما أورد وصفاً للقرار الإداري وفقاً لأحكام المادة (13/ ب) من نظام ديوان المظالم سالف الذكر، وهذا برأي اتجاه حميد من المشرع كونه عمل غير مألوف، وترك ذلك لاجتهاد الفقه، وكذلك القضاء باعتباره هو الأداة التي تراقب الحكومة في تطبيق النظام فيما يعرض عليه من نزاعات إدارية، والرجوع تعني العودة إلى ما كان عليه في السابق، وأني أرى: أن عدم تطرق المشرع أو النظام القانوني بوضع نص تشريعي يقنن رجعية القرار الإداري يرجع إلى منح سلطة الإدارة العمل بشكل أكثر مرونة، وذلك باعتبار أن العمل الإداري بطبيعته في تجدد وتطور وابتكار مستمر من وقت لآخر بحسب الأحوال، وتقليل المركزية، بحيث تكون كل سلطة إدارية أعلم بشؤونها وأحوالها بما يساعدها على حسن سير المرفق العام.

وعليه فإن القضاء الإداري يعتبر السطلة الحاكمة على مشروعية أعمال الإدارة فيما يتم

التظلم عليه أمامها، الأمر الذى يتعين على الإدارة مراعاة ذلك في إصدار قراراتها، سواء كانت كاشفة لإثبات حالة موجودة بموجب قرار منشئ يترتب عليه إلغاء أو تعديل، أو لإنشاء مركز نظامي معين، أو لتفسير بعض الأمور الغامضة، والأصل السائد والمعلوم أن القرار الإداري يبدأ سريانه من تاريخ التوقيع عليه من قبل مصدره، ويكون نفاذ القرار وصلاحيته على الأفراد من تاريخ تبليغهم بالقرار وفق الإجراءات المعتمدة، ولكن الاستثناء من الأصل، هو صدور القرار الإداري وترتيب آثاره في الماضي، وهذا يعتبر موضوع اشكالية البحث باعتباره من الطرق غير المألوفة.

ويستخلص مما تقدم أن رجعية القرار الإداري جاءت على سبيل الحصر منها:

- رجعية القرار الإداري تنفيذاً لنص نظامي.
- رجعية القرار الإداري تنفيذاً لحكم قضائي.
- رجعية القرار الإداري الأصلح للأفراد بما يتوافق مع النظام.

وهذه الصور لا تمثل إشكالية لأنها مقبولة شكلاً وموضوعاً ولا تخالف النظام، ولكن غير المألوف حينما تقوم سلطة الإدارة بإصدار قرار إداري لا يتوافق مع النظام من شأنه إمضاء إجراءات تمت في السابق بأثر رجعى وفقاً لقرارٍ صدر بالمخالفة للنظام، أو القيام بإصدار قرار بفرض قيمة إيجارية عن بعض المنافع بأثر رجعى على المنتفعين، ومثل هذه القرارات مشوبة بالبطلان ما لم تكن مستندة لنص نظامي. (المحكمة الادارية، 1434)

أنواع القرارات الإدارية في ضوء القضاء والفقه السعودي.

لقد تعرضت بعض أحكام المحاكم الإدارية بالمملكة إلى ماهية القرار اللائحي والقرار الفردي، حيث بينت أن القرارات اللائحية هي التي تولد مراكز نظامية عامة ومجردة دون أن تخاطب أشخاصًا بذواتهم، وهى قسيمة القرارات الفردية التي تنشئ مراكز نظامية لفرد أو أفراد معينين بذواتهم ومعيار التفريق بين النوعين يكون بالنظر إلى قابلية القرارات اللائحية للتطبيق أكثر من مرة والعمل بها لفترات طويلة على عكس القرارات الفردية التي تستنفذ الغرض الذى صدرت من أجله بمجرد تطبيقها. (المحكمة الادارية، 1434هـ)

هذا وأن بعض فقهاء القانون قسم القرارات الإدارية وفقاً للآتي:

1- من حيث السلطة مصدرة القرار.

- المركزية الإدارية: "حصر كافة مظاهر الوظيفة الإدارية وتجمعها في يد سلطة واحدة تنفرد باتخاذ القرار في جميع المسائل" (هاشم حسان، 1432 هـ). ومن ثم، فهي تلك القرارات التي تصدر من السلطة الأم متمثلة في الحكومة على جميع الأجهزة التي ترأسها على المستوى الوطني، وتكون اختصاصاتها في جهة بعينها.
- اللامركزية الإدارية: "هي التي تعني توزيع المهام والاختصاصات، أي أنها تصدر من سلطة ثانوية بموجب مكنة نظامية أو تفويض من السلطة المركزية منصوص عليه بموجب النظام، وهي الهيئات والجهات التي تعمل على المستوى المحلي أو الإقليمي تحت رئاسة السلطة المركزية" (هاشم حسان، 1432 هـ).

هذا وقد تختلف هذه القرارات بحسب السلطة المصدرة له من حيث مضمونها، فقد تصدر قرارات فرديه تتعلق بحالة فردية بعينها وذلك لهدف محدد وخاص كصدور قرار بإزالة بناء لشخص.

وقد يكون القرار لائحيًا أي يصدر قراراً إدارياً لتنظيم أو توجيه فئة أو جماعة من الأفراد، استناداً لقواعد ولوائح معينة.

2- القرارات الإدارية التي لا تخضع لاختصاص ديوان المظالم.

هي تلك القرارات التي ليس للقضاء سلطان عليها لأنها تتعلق بأمن وسلامة البلاد، وهي التي تصدر عن الملك بموجب أمر ملكي بموجب النظام الأساسي للحكم، والتي تعرف بأعمال السيادة، والتي تتمثل في: إعلان حالة القوة القاهرة والظروف الطارئة، حيث تنص المادة الثانية والثمانون على أنه: "مع عدم الإخلال بما ورد في المادة السابعة من هذا النظام، لا يجوز بأي حال من الأحوال تعطيل حكم من أحكام هذا النظام، إلا أن يكون ذلك مؤقتاً في زمن الحرب، أو في أثناء إعلان حالة الطوارئ، وعلى الوجه المبين بالنظام".

وهذه القرارات نصت عليها المادة /14 من نظام ديوان المظالم، والتي عُدلت بموجب المرسوم الملكي رقم (م/126) وتاريخ 1441/9/14، وذلك بإضافة عبارة "مجلس النيابة العامة" إليها، لتكون المادة بالنص الآتي: " لا يجوز لمحاكم ديوان 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 ومجلس النيابة العامة من قرارات".

3- القرارات الإدارية التي تخضع لاختصاص ديوان المظالم: هي تلك القرارات التي تصدر الحكومة وتكون محل نزاع أمام المحاكم الإدارية باعتباره قاضى المشروعية الذي يراقب أعمال الإدارة من استعمال سلطاتها بموجب القرارات التي تصدرها، حيث يمكن استئنافها أو تعديلها وفقاً للنظام، بناءً على دعوى إلغاء ضد القرار ذاته وليس ضد السلطة مصدرة القرار، والجهة الإدارية هنا بصفتها ممثل مدعى عليه (الشمرى، 1441).

4- القرارات الإدارية المنشئة والقرارات الإدارية الكاشفة: القرارات المنشئة هي التي ينشأ عنها مراكز قانونية جديدة تحدث تغييراً في القرارات القائمة سواء بالإلغاء أو التعديل أياً كانت هذه المراكز عامة أو خاصة مثل: قرار تعيين موظف أو قرار فصل موظف.

أما القرار الكاشف هو القرار الذي لا يحدث مركزا قانونيا جديد إنما يكشف عنه كونه موجودا فعلاً، مثل: قرار فصل موظف نتيجة لصدور حكم جزائي ضده عن واقعة مخلة بالشرف والأمانة. (مرسي، بدون)

المبحث الأول: التنظيم القانوني لرجعية القرار الإداري

تقسيم:

سنتناول في هذا المبحث التنظيم القانوني لرجعية القرار الإداري من خلال المطلبين الآتيين:

- المطلب الأول: موقف النظام والفقه والقضاء من رجعية القرار الإداري.
- المطلب الثاني: الاستقلال بين رجعية القرار الإداري وانعدام القرار الإداري.

المطلب الأول: موقف النظام والفقه والقضاء من رجعية القرار الإداري.

الأصل والمعلوم أن القرار الإداري يسرى بأثر فورى أو مستقبلي ولا يسري بأثر رجعي على الماضي احتراماً للحقوق والمراكز النظامية التي اكتسبت واكتملت وتمت في ظل نظام قانوني سابق، واحتراماً لقواعد الاختصاص من حيث الزمان.

والمسلم به في بعض أحكام القضاء الإداري أن مبدأ عدم الرجعية من القواعد الآمرة التي لا يجوز الاتفاق على ما يخالفها، ومن ثم، فإن مخالفتها يترتب عليه بطلان القرار، وفى هذا السياق قضت المحكمة الإدارية بأنه: " إذا كان محل المخالفة هو تزوير في بيانات الحاسب الآلي للمؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية كون الواقعة حدثت في 1421/4/1هـ، وكانت الجهة المدعية

تطلب الإدانة بالتزوير استناداً للمادة 14/ ب من نظام مكافحة التزوير، ولما كانت هذه المادة لم يتم إدراجها في النظام إلا بالمرسوم الملكي رقم م/16 بتاريخ 1426/7/8هـ، أي بعد حدوث الواقعة، ومن ثم، فإنه وقت حدوث الواقعة لم يكن هناك نص يجرم التزوير إعمالاً لمبدأ عدم الرجعية للأنظمة، وعليه لا مجال لإعمال نص هذه المادة على هذه الواقعة. (تزوير - عدم رجعية الانظمة- لا عقوبة الا بنص.، 1436 هـ)؛ (الادارية، 1438)

واستقر بعض فقهاء القانون أيضاً على أن: مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية يقوم على عدة اعتبارات تتمثل في:

1- الحفاظ على المراكز التي تم اكتسابها.

إذا اكتسب الأفراد حقاً في ظل نظام قانوني معين أو رتب لهم قرار إداري مركزاً أو وضعاً معينًا، فإنه لا يجوز المساس بهذا المركز.

2- استقرار المراكز القانونية بين الأفراد.

إعطاء سلطة رجعية القرار الإداري بدون قيود يؤدى إلى عدم الثقة والخوف من المجهول كون سلطة الإدارة أصبحت تسيء استعمال السلطة والانحراف بها بعيداً عن الصالح العام. (هاشم حسان، 1432 هـ).

3- احترام نصوص النظام من حيث المدة الزمنية.

تقوم قاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية على ضرورة عدم اعتداء مُصدر القرار على اختصاص سلفه.

الاستثناءات الواردة على مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية:

باعتبار أن القضاء يملك السلطة التقديرية لأنه لا سلطان على سلطانه، ومن ثم هناك استثناءات تتمثل في:

1- الرجوع بناءً على نص النظام.

يجوز للمشرع أن يخول الإدارة بنص صريح أن تصدر قرارات معينة بأثر رجعي على اعتبار أن المشرع يمثل المصلحة العامة، ولكن بما لا يخالف للنظام.

2- الرجوع بناءً على حكم قضائي واجب النفاذ.

يجوز تطبيق الأثر الرجعى تنفيذاً لحكم صادر من القضاء بات ونهائي شريطة ألا يكون التنفيذ مستحيلاً.

3- الرجوع نتيجة لسحب القرار الإداري. (بن محمد الحمران، 2023)

تملك الإدارة حق سحب قراراتها التنظيمية في كل وقت سواء كانت مشروعة أو غير مشروعة، وكذلك يجوز لها سحب قراراتها الفردية الغير مشروعة والمرتبة لحقوق ذاتية خلال مدة الطعن بالإلغاء، أي قبل تحصن القرار الإداري.

4- الرجوع نتيجة للتفسير الصحيح للقرار.

إذا صدر قرار بقصد تأكيد أو تفسير قرار سابق فإن القرار المؤكد أو المفسر يسرى حكمه من تاريخ تطبيق القرار الأول؛ لأنه لا يضيف أثراً جديداً له بل يقتصر على تأكيده أو تفسيره.

5- الرجوع إذا كان هناك خطر يهدد المرفق العام.

استقر الفقه على أن: "عدم تطبيق قاعدة رجعية القرارات الإدارية إذا تعارض تطبيقها مع حسن سير المرافق العامة". (أبو العينين، 1428 هـ)

- **إساءة استعمال السلطة.**

إن سلطة القضاء الإداري على مشروعية القرار الإداري فيما يتعلق بالخروج عن غير المألوف كإساءة استعمال السلطة تتسم بكونها رقابة شخصية لانصبابها على بواعث مصدر القرار النفسية الداخلية، ولا يجوز للقضاء ممارستها إلا إذا طرحت عليه.

وعلى العكس من ذلك فإن رقابة المشروعية بالنسبة لركن الشكل في القرار الإداري هي رقابة

موضوعية لكونها تنصب على عناصر شكلية استلزم المشرع لصحة القرار الإداري توافرها.

المطلب الثاني: الاستقلال بين رجعية القرار الإداري، وانعدام أسباب القرار الإداري.

رجعية القرار الإداري تتميز بالاستقلال، كونها تمنح بعض الامتيازات بأثر رجعى، وهذا يتحقق عندما تقوم سلطة الإدارة بإصدار قرار إداري في حق أحد الأفراد يترتب عليه حسم بعض المستحقات المالية، ويتم التظلم عليه أما الجهة القضائية المختصة ويصدر حكم بإلغائه، ومن ثم يترتب عليه إرجاع كافة المستحقات التي تم استقطاعها بسبب القرار الصادر حكم بإلغائه، ولكن السؤال ما مدى سلطة الإدارة في سحب بعض قراراتها؟

- تحصن القرار الإداري الأصلي.

صدور قرار السحب بعد تحصن القرار الإداري وفقاً لما هو مبين بنظام المرافعات أمام ديوان المظالم 1435 هـ بموجب المرسوم الملكي رقم (م/3) بتاريخ 22 / 1 / 1435، وهي عدم التظلم من القرار خلال ستين يوماً حيث تنص المادة الثامنة على أنه:

1- يجب في الدعاوى المنصوص عليها في الفقرة (أ) من المادة (الثالثة عشرة) من نظام ديوان المظالم، أن يسبق رفعها إلى المحكمة الإدارية التظلم إلى وزارة الخدمة المدنية أو الجهة العسكرية التابع لها الموظف خلال عشر سنوات من تاريخ نشوء الحق المدعى به، ما لم يقر المدعى عليه بالحق أو يكن ثمة عذر شرعي حال دون رفع الدعوى يثبت لدى المحكمة. وعلى وزارة الخدمة المدنية أو الجهة العسكرية التابع لها الموظف أن تبت في التظلم خلال ستين يوماً من تاريخ تقديمه.

2- إذا صدر قرار وزارة الخدمة المدنية أو الجهة العسكرية التابع لها الموظف برفض التظلم، أو مضت المدة المحددة في الفقرة السابقة دون البت فيه، جاز رفع الدعوى إلى المحكمة الإدارية خلال ستين يوماً من تاريخ العلم بالقرار الصادر بالرفض أو انقضاء الستين يوماً المذكورة دون البت في التظلم أو خلال ما تبقى من السنوات العشر المذكورة في الفقرة (1) من هذه المادة أيهما أطول، ويجب أن يكون القرار الصادر من وزارة الخدمة المدنية أو الجهة العسكرية التابع لها الموظف برفض التظلم مسبباً.

3- إذا صدر قرار وزارة الخدمة المدنية أو الجهة العسكرية التابع لها الموظف بأحقية المدعي فيما يطالب به ولم تقم الجهة الإدارية بتنفيذه خلال ستين يوماً من تاريخ إبلاغه، جاز رفع الدعوى إلى المحكمة الإدارية خلال الستين يوماً التالية لهذه المدة أو خلال ما تبقى من السنوات العشر المذكورة في الفقرة (1) من هذه المادة أيهما أطول.

بينما تم تعديل الفقرة (4) من هذه المادة بموجب المرسوم الملكي رقم: (م / 65) وتاريخ 13/ 9/1436هـ، لتصبح بالنص الآتي:

4- فيما لم يرد به نص خاص، يجب في الدعوى – المنصوص عليها في الفقرة (ب) من المادة (الثالثة عشرة) من نظام ديوان المظالم إن لم تكن متعلقة بشؤون الخدمة المدنية – أن يسبق رفعها إلى المحكمة الإدارية التظلم إلى الجهة مصدرة القرار خلال ستين يوماً من تاريخ العلم به، ويتحقق العلم بالقرار بإبلاغ ذوي الشأن به، أو بنشره في الجريدة الرسمية إذا تعذر الإبلاغ.

وعلى تلك الجهة أن تبت في التظلم خلال ستين يوماً من تاريخ تقديمه، وإذا صدر قرارها برفض التظلم أو مضت المدة المحددة دون البت فيه، فللمتظلم رفع الدعوى إلى المحكمة الإدارية خلال ستين يوماً من تاريخ العلم بالقرار الصادر بالرفض أو من تاريخ انتهاء مدة الستين يوماً المحددة للجهة دون البت في التظلم. ويجب أن يكون قرار الجهة برفض التظلم مسبباً.

ويجب قبل رفع الدعوى – إذا كانت متعلقة بشؤون الخدمة المدنية – التظلم إلى وزارة

الخدمة المدنية وحدها دون الجهة الإدارية، وذلك خلال ستين يوماً من تاريخ العلم بالقرار. وعلى الوزارة أن تبت في التظلم خلال ستين يوماً من تاريخ تقديمه.

- صدور قرار برفض التظلم أو مضت المدة المحددة دون البت فيه.

للمتظلم رفع الدعوى إلى المحكمة الإدارية خلال ستين يوما من تاريخ العمل بالقرار الصادر بالرفض أو من تاريخ انتهاء مدة الستين يوماً المحددة للوزارة دون البت في التظلم، ويجب أن يكون قرار الوزارة برفض التظلم مسبباً، وإذا صدر قرارها لمصلحة المتظلم، ولم تقم الجهة الإدارية بتنفيذه خلال ستين يوماً من تاريخ إبلاغه، جاز له خلال ستين يوماً من تاريخ انتهاء هذه المدة رفع دعوى بذلك إلى المحكمة الإدارية".

أما القرارات التي يصدرها وزير الداخلية في حالات الطوارئ والكوارث وخلافه فتنص المادة التاسعة والعشرون من نظام الدفاع المدني السعودي: والتي تم تعديها بموجب المرسوم الملكي رقم (م/66) وتاريخ 2 / 10 / 1424 هـ، لتصبح بالنص التالي:

"مع مراعاة ما تقضي به الأنظمة، يصدر وزير الداخلية رئيس مجلس الدفاع المدني في حالات الطوارئ والكوارث، قرارات بتنفيذ خطة الدفاع المدني، ويعين في قراراته العقوبات التي تطبق على من يخالف الخطة، على ألا تتجاوز عقوبة السجن مدة سنة وغرامة مالية لا تتجاوز خمسين ألف ريال أو إحدى هاتين العقوبتين".

وتنص المادة الحادية والثلاثون من نظام الدفاع المدني على أنه:" تم تعديل هذه المادة بموجب المرسوم الملكي رقم (م/66) وتاريخ 2 / 10 / 1424هـ، لتصبح بالنص التالي: "يجوز التظلم من قرار العقوبة أمام ديوان المظالم خلال ستين يوماً من تاريخ إبلاغ القرار."

والسؤال الذي يطرح نفسه هل يجوز سحب القرار المشروع من جانب جهة الادارة؟ من المستقر عليه أنه لا يجوز سحب القرار الإداري السليم، إلا إذا نص النظام على ذلك، وهذه القاعدة مبنية على أساس عدم رجعيه القرارات الإدارية.

ومن ثم، فإن سحب القرار الإداري غير المشروع يعد مسلكاً لجهة الإدارة لتصويب قرارها، خشية الوقوع تحت طائلة النظام وأحكام المحاكم، فيما لو طعن أحد الأفراد أمامه بعدم مشروعيه القرار، مما يترتب عليه إلغائه لا محالة، وإذا كان سحب القرار الإداري أو إلغائه، يؤدي إلى نتيجة واحده وهي التخلص من القرار المعيب، إلا أن أسباب سحب القرار الإداري أوسع من أسباب الطعن بالإلغاء، فهي علاوة على احتوائها على الأسباب التقليدية للطعن بالإلغاء، فإنها تتضمن السحب لاعتبارات الملاءمة، ووفقاً لمقتضيات المصلحة العامة، بالإضافة إلى أن اللجوء إلى طريق التظلم من القرار الإداري المعيب توصلاً إلى سحبه، هو طريق سهل وميسور على المضرور من هذا القرار؛ لأنه يوفر عليه اللجوء للقضاء.

ويرى بعض فقهاء القانون أنه يجب التوفيق بين أمرين مختلفين الأول: "تمكين الجهة الإدارية من إصلاح ما ينطوي عليه قرارها من مخالفه قانونية، الثاني: يتمثل في وجوب استقرار الأوضاع القانونية المترتبة على القرار الإداري، والسحب بهذه الصورة يحفظ لمبدأ المشروعية قوته وفاعليته بإزالة القرارات التي تصدر بالمخالفة له وتدفع الأفراد إلى احترامه". (نجم، 1981)

هذا وفى في حالة قيام جهة الإدارة بامتناعها عن صدور قرار ترخيص بناء لأحد المواطنين، ويتم الطعن عليه بإلغاء قرار جهة الادارة السلبي بالامتناع عن منح الطالب رخصة بناء، الأمر الذي يتعين على جهة الإدارة منحة الترخيص من وقت تقديم طلبه الأصلي والاعتداد

بجميع الأعمال التي تمت بتاريخ سابق لإصدار الرخصة.

انعدام أسباب قرار الإدارة:

يتعين علينا التمييز بين القرار المنعدم والقرار الباطل فالأول يعنى: " قرار غير موجود قانوناً، لفقده أحد عناصره الأساسية، كأن يصدر من جهة غير مختصة أو دون إرادة حقيقية أو بشأن موضوع غير موجود، أما القرار الباطل: فهو موجود قانوناً، لكنّه يُعاني من عيب قانوني يجعله غير صحيح، كأن يكون مخالفاً للنظام أو مشوباً بعيب في الشكل.

وإذا كان الأصل أن الإدارة غير ملزمة بالكشف عن أسباب قراراتها ما لم يلزمها المشرع بذلك كما هو الشأن بالنسبة للجزاءات التأديبية، حيث يفترض إعمالاً لقرينة صحة القرارات الإدارية أن تكون تلك القرارات صحيحة ومن يدعى غير ذلك إثبات عكسه، ومن ثم، يتعين على القضاء الإداري تكليف جهة الإدارة بالإفصاح عن سبب قراراها، فإن هي امتنعت عن ذلك، اعتبر امتناعها قرينة على عدم قيام هذا القرار على سبب صحيح.

وعليه فإذا أفصحت الإدارة طواعية عن سبب قرارها في حين أنها لم تكن ملزمة قانوناً بذلك فإن هذا السبب يخضع للقضاء الإداري إذا طرح عليه وأصبح بذلك عنصراً من عناصر أركان الدعوى الثابتة بالأوراق.

هذا وإذا صدر الحكم بإلغاء القرار الإداري، فإن ذلك يترتب عليه آثارٌ من أهمها انعدام القرار الإداري من الناحية النظامية، واعتباره كأن لم يكن.

وفى هذا السياق ذهب بعض الأحكام الإدارية إلى أن: إذا اشتمل القرار الإداري على مخالفة جسيمة للنظام يعد قرارًا منعدمًا؛ لأنه تجرد من الصفة الإدارية التي فقدته حصانته المقررة للقرارات الإدارية، ومن ثم، يجوز الطعن عليه في أي وقت كان.

وعليه فإن الخطأ الجسيم يترتب عليه انعدام القرار ولا يترتب عليه أثر، ولا يخضع للقواعد الإجرائية، وقد نص قرار هيئة التدقيق رقم /84 لعام 1429 هـ في فقرته الأولى على عدم تحصن القرارات المنعدمة التي اشتملت على مخالفة جسيمة للنظام. (المحكمة الادارية، 1435) (المحكمة الادارية، 1434 هـ)

المبحث الثاني: مدى السلطة التقديرية للإدارة في رجعية القرار بدافع تحقيق الصالح العام.

تقسيم:

سنتناول في هذا المبحث مدى السلطة التقديرية للإدارة في رجعية القرار بدافع تحقيق الصالح العام وفقاً للمطلبين الآتيين:

المطلب الأول: اقتران رجعية القرار الإداري بسلطة الإدارة التقديرية وارتباطه بركن الغاية.

المطلب الثاني: فكرة الصالح العام والقرارات الاستثنائية وأثرها على رجعية القرار الإداري والخروج عن المقتضى العام.

المطلب الأول: اقتران رجعية القرار الإداري بسلطة الإدارة التقديرية وارتباطه بركن الغاية.

تتمتع الإدارة بسلطة تقديرية في إصدار القرار الإداري حينما تكون متحللة من أي التزام تشريعي بإصداره على نحو معين أو في توقيت ما، ولمنح الإدارة سلطة تقديرية حال مباشرتها لعملها أهميته الخاصة، التي يفرضها تشعب واتساع اختصاصاتها بصورة يكون معها من الأفضل لممارستها على نحو تتحقق معه الغاية منها، الأمر الذي معه يجعل الإدارة تتمتع بقدر من حرية التقدير في هذا الشأن.

وقد ذهب بعض القضاء الإداري إلى أن: غاية القرار الإداري يتعين أن تكون مرتبطة بالنظام القانوني لتحقيق المصلحة العامة؛ لأن

الغاية من القرار هو عدم إساءة استعمال السلطة والمساس بالحقوق التي اكتسبت، وتبرير الجهة الإدارية لقراراتها بالمصلحة العامة مستندة إلى سلطتها التقديرية في التنظيم ليست على إطلاقها بل مقيدة بحدود رسمها النظام بغاية تحقيق المصلحة العامة، وخروجها عن ذلك يعد تجاوز يجعل قرارها مشوبا بعيب الخطأ في تطبيق النظام. (المحكمة الادارية، 1427)

والواقع أن التخوف من منح الإدارة سلطة تقديرية حال مباشرتها لعملها لا محل له أمام أهمية الاعتراف لها بتلك السلطة، ما دام بوسع القضاء متى عرض عليه ذلك، إسباغ رقابته على أعمال الإدارة إلغاء تلك القرارات وما ترتب عليها من آثار سابقة متى ثبت لديه قيام جهة الإدارة بتجاوزها لحدودها بعيداً عن الصالح العام، فإذا تجاوزت وخرجت عن النظام، فللقضاء الحق أن يلغيهِ ويعيد الحال إلى ما كان عليه قبل إصدار القرار محل الإلغاء.

وفى هذا ذهب بعض القضاء الإداري إلى أن: استصدار أحد المحافظين قراراً إدارياً لأحد الموظفين التابعين له بنقله من وظيفة إلى وظيفية أو من بلدة إلى بلدة تتناسب مع مؤهلاته وخبراته وبنفس المرتبة كونه سلطة تقديرية تتمتع به جهة الإدارة حسب المصلحة العامة للعمل وتسيير المرافق العامة ما لم يترتب عليه ضرر يسبقه، كون بقاء الموظف في وظيفته ليس حقاً مكتسباً له. (مبادئ الادارية، 1437 هـ)

وعليه، فإن النقل سلطة تقديرية وجوازيه لجهة الإدارة تتخذه في الوقت الذي تراه ملائماً لمصلحة العمل شريطة أن تتوخى تحقيق الصالح العام، وليس للقضاء التدخل فيه ما لم يثبت انحرافه في استعمال السلطة، وعدم تقديم المتضرر من القرار دليل تعسف جهة الإدارة في ذلك، وهذا ما أقرته بعض اللوائح والتي منها لائحة النقل الصادرة بقرار مجلس الخدمة المدنية رقم (929/1) بتاريخ 1424هـ.

وأنى أرى: أن اقتران رجعية القرار الإداري بالسلطة التقديرية يعتبر عنصراً جوهرياً في القرار الإداري ذي ارتباط بركن الغاية والهدف الذي تبتغيه جهة الإدارة، إذ يتعين على جهة الإدارة حينما تقوم باستعمال سلطتها في السلطة التقديرية أن يكون السبب مشروعاً ويتحقق معه الهدف والغاية والمصلحة العامة، حتى وإن كان يعود بأثر رجعي فلا تُغل يدها ويجب أن تنص عليه في القرار بحيث يكون القرار الإداري قراراً مركباً، فإذا تم إلغاء القرار إلغاءً قضائياً أو تم سحبه من جانب جهة الإدارة تنفيذاً لنص نظامي أو صدر نتيجة لغش أو تدليس أو تزوير أو عيب في الاختصاص، فإن جميع الآثار التي ترتبت عليه تعود إلى ما كانت عليه في السابق خاصة الحقوق المالية والإدارية.

المطلب الثاني: فكرة الصالح العام والقرارات الاستثنائية وأثرها على رجعية القرار الإداري والخروج عن المقتضى العام.

تعرضت بعض المحاكم الإدارية بالمملكة إلى الصالح العام واعتبرته الهدف الذي تسعى لتحقيقه كافة الأجهزة الإدارية في الدولة، من منطلق حرصها في تحقيق النفع العام الذي يعود عليها وعلى مواطنيها بتوفير حياة كريمة لهم تليق بحقوق الإنسان، وتحرص جميع مؤسسات الدولة على ذلك باعتباره الركن الأساسي لبقاء أي نظام داخل الدولة. (المحكمة الادارية، 1436)

ناهيك على أن الصالح العام هي: " فكرة نسبية زماناً ومكاناً، لذا لا يوجد لها تعريف جامع مانع، ومن ثم، فهي فكرة يكمن الوعي بها في ضمير كل فرد وكل جماعة، دون حاجة إلى صياغتها في عبارات محددة، حيث يجب ترك هذا المجال لوظائفها المتعددة والتي يبرزها القاضي

الإداري في رقابته للمشروعية الإدارية حينما يعرض عليه ذلك". (عبدالعزيز، 2019)

وأرى من وجهة نظري أن تعريف المصلحة العامة: "هو القرار الصادر من جانب السلطة التقديرية أو صاحب الصلاحية أو صاحب الإرادة المشروعة نظاماً لغرض تحقيق مصلحة في حدود ونطاق الخدمات المناطة بهذه الجهة الحكومية ما لم يثبت وجود مصلحة خاصة لنشوء هذا القرار.

وذهب بعض القضاء الإداري إلى أن: متى كان اتجاه وقصد الجهة الإدارية هو تحقيق الصالح العام من خلال اللجان والدراسات التي قامت بها، فإن ذلك ينفى عنها مخالفة النظام إساءة استعمال السلطة.

(مجموعة الأحكام والمبادئ الادارية - القرار الادارى والمصلحة العامة، 1427)

المبحث الثالث: حالات رجعية القرار الإداري وضمانات الأفراد والآثار المترتبة على ذلك

تقسيم:

سنتناول في هذا المبحث حالات رجعية القرار الإداري وضمانات الأفراد والآثار المترتبة على ذلك من خلال المطالب الآتية:

المطلب الأول: رجعية القرار الإداري استناداً للنظام أو تنفيذاً لحكم قضائي نهائي ومكتسب للصفة القطعية.

المطلب الثاني: إساءة استعمال السلطة والانحراف من جانب الإدارة وضمانات الأفراد.

المطلب الثالث: نهاية القرار الإداري والآثار المترتبة على الإنهاء.

المطلب الأول: رجعية القرار الإداري استناداً إلى نظام أو تنفيذاً لحكم قضائي نهائي ومكتسب للصفة القطعية.

وفقاً لما سلف بيانه أن القرارات الإدارية تسري بأثر مباشر بحيث لا يرد نفاذها للماضي، إذ لا يجوز المساس بالحقوق المكتسبة التي ثبتت للأفراد قبل صدور القرار، والتي من شأن رد تنفيذها إلى الماضي إهدارها، حيث إن تلك الحقوق لا يجوز المساس بها إلا وفقاً لنظام يتضمن الأثر الرجعي، كما أن رجعية القرارات الإدارية إضافة لما فيه من مساس بمراكز قانونية مستقرة من شأنه أيضاً تهديد استقرار المعاملات، وترتيباً على ذلك إذا نص قرار إداري على انسحاب آثاره للماضي فإنه يعد بمثابة قرار باطل في ضوء ما ورد بنص المادة 13/ ب من نظام ديوان المظالم السالف ذكره وكذلك نص المادة الثانية من نظام المرافعات أمام ديوان المظالم.

وعليه، نصت بعض الأحكام الإدارية إلى أن: قيام الجامعة باستبعاد الطالب لعدم استيفاء شروط التسجيل بالدراسات العليا وفقاً للقرار الجديد، في حين أنه كان مستوفياً لها وقت التقديم وتم تسجيله وفقاً للقرار القديم، يعتبر قراراً مشوباً بالبطلان يستوجب إلغاؤه ولا يجوز لجهة الإدارة إلغاء قراراتها السليمة التي ترتب عليها حقوقاً مكتسبة للأفراد ما دامت مطابقة للنظام حفاظاً على استقرار الآثار المترتبة ومراعاة لمبدأ استقرار الحقوق وإعمالاً لمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية السليمة، وعدم تمكين المدعى من استكمال دراسته مشوب بعيب السبب وعيب مخالفة النظم واللوائح (مجموعة الأحكام والمبادئ الادارية عدم رجعية الانظمة - استقرار الحقوق الرجوع فى القرارات الادارية، 1438).

الاستثناءات الواردة على مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية:

قاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية وإن كانت أصل عام إلا أنها ليست قاعده مطلقه حيث يرد عليها العديد من الاستثناءات على النحو التالي:

أولا: رجعية القرارات الإدارية بنص نظامي.

من الجائز صدور قرار يمنح الإدارة حق إصدار قرارات إدارية في حالات خاصه ذات أثر رجعي.

وقد يخول المشرع للإدارة إصدار قرارات ذات أثر صريح ويكون ذلك بمثابة تفويض من المشرع للإدارة في ممارسه اختصاص لا يملكه سواه، حيث لا يجوز المساس بالحقوق المكتسبة إلا بنظام ومن أمثلة ذلك: "تخويل المشرع للإدارة بإصدار قرار بإعادة الموظفين الذين حالت الحرب دون استمرارهم في وظائفهم مع تصحيح وضعهم منذ قيام الحرب أو سحب نوع معين من القرارات ابتداء من تاريخ معين في الماضي". (الطماوى، 1966)

ثانيا: رجعية القرارات الإدارية تنفيذاً لحكم قضائي بالإلغاء.

إذا ما طعن على قرار إداري بالإلغاء وقضي فعلاً بإلغائه - أصبح هذا القرار والعدم سواء، ليس بالنسبة للمستقبل فحسب، بل بالنسبة للماضي أيضاً، وكأنه لم يصدر أساساً، وهنا يتعين إعادة الحال إلى ما كان عليه قبل صدور هذا القرار الملغى.

هذا، وإن كان القرار يتضمن رفض إصدار ترخيص رغم استيفاء الطالب لشروط استصداره عند الطلب يستوجب منح الطالب ترخيصاً من تاريخ الطلب الأصلي مع ترتيب ما يتولد عن ذلك من آثار.

ورجعية القرارات الإدارية المستندة إلى حكم الإلغاء، وإن كانت ترتب إعداماً للقرار الملغي بأثر رجعي، إلا أن هذا الإعدام يمتد لكل قرار يرتبط بالقرار الملغي ربطا قوياً، لدرجة لا يمكن معها بقائه بعد إلغاء القرار الذي استند عليه، وتقدير قوة علاقة التبعية بين القرار الملغي وأي قرار آخر متروك للقضاء يقدره في ضوء كل حالة على حده، بحيث إذا ما ثبتت لديه توافر علاقة التبعية بين القرار المحكوم بإلغائه وأي قرار آخر كان مصير هذا القرار الزوال من يوم صدوره، كنتيجة طبيعية لإلغاء القرار الذي تبعه.

ثالثا: رجعية القرار الإداري بسبب طبيعته.

هناك بعض القرارات الإدارية تكون ذات أثر رجعي، وذلك بطبيعتها الخاصة التي تستوجب هذا الأثر كما هو الشأن بالنسبة للقرارات الإدارية التالية:

أ. القرار الإداري الساحب:

الأصل كما سبق لنا القول: إنه لا يجوز سحب القرار الإداري إعمالاً لمبدأ الرجعية، بيد أنه بوسع الإدارة سحب ما سبق أن أصدرته من قرارات إدارية لم ترتب حقوقاً مكتسبة بغض النظر عن سلامتها، ودون التقيد بمدد الطعن بإلغائها بقرارات إدارية أخرى لاحقة تكون لها أثر رجعي، حيث تنسحب آثارها إلى تاريخ إصدار القرار المسحوب والذي أعد بموجب سحب الإدارة له كأن لم يكن، شأنه في ذلك كشأن الحكم المقضي بإلغائه.

وقد ذهب ديوان المظالم في بعض أحكامه إلى أن: القرار الإداري السليم لا يجوز سحبه، وأنه يجوز سحب القرارات القابلة للإبطال ولكن خلال المدة المقررة للطعن وبفواتها يتحصن القرار، أما القرار الذي ينطوي على خطأ جسيم فيسحب في أي وقت دون مراعاة لأي ضوابط ولا يمكن بأي حال أن يكتسب الحصانة. (المحكمة الادارية، 1438 هـ) (المحكمة الادارية، 1436)

ويرى بعض فقهاء القانون أن الاستثناء الوارد على المبدأ العام الذي يقضى بعدم رجعية القرار الإداري إلى الماضي أن يكون بهدف حماية الحقوق المكتسبة وعدم المساس بها وتأكيداً عليها، وإن كان من وجهة نظرهم يعد بمثابة رجعية صورية غير واقعية لم تترتب آثارها في الماضي. (حسين، 1444 هـ ، 2023م.)

ب. القرارات الإدارية المصححة.

إذا أصدرت الإدارة قراراً أدركت بعد إصداره أنه معيب ولم تشأ أن تسحبه، بل ترغب في الاحتفاظ به من التاريخ الذي صدر به، فإذا جاز

للإدارة تصحيح هذا القرار بقرار لاحق، فإن أثر هذا القرار يرتد إلى تاريخ صدور القرار محل التصحيح، أي يكون ذا أثر رجعي.

- تصحيح الأخطاء المادية:

من الجائز للإدارة تصحيح أخطاء قراراتها المادية عند نشرها، ويكون لهذا التصحيح أثر رجعي، حيث لا يسري أثره من تاريخ إجرائه بل يرتد إلى تاريخ إصدار القرار إلا أنه يشترط لمشروعية التصحيح هنا ألا ينصب على صلب القرار مغيراً لمضمونه حيث يتعين أن يقتصر نطاقه على النواحي الشكلية فقط وإلا عد بمثابة قرار جديد.

المطلب الثاني: إساءة استعمال السلطة والانحراف من جانب الإدارة وضمانات الأفراد.

يقصد به: ما يتم ارتكابه من إساءة في استعمال السلطة في إطار نظامي ولكن بغرض الوصول إلى أهداف غير مشروعة تخالف النظام. (يمانى و سيد، 2022)

هذا ويعد إساءة استعمال السلطة خروجاً على المشروعية؛ لأنه يهدد حقوق الأفراد التي استمدوها من النظام، وحتى لا تتمادى الإدارة في استعماله كوسيلة للاعتداء على تلك الحقوق فقد تقرر للأفراد ضمانتين تجاه انحرافها بسلطتها تتمثلان في ضمانتي الإلغاء والتي تنصب على موضوع القرار الإداري بقصد محوه من الحياة الإدارية وضمانة التعويض، وتنصب على آثار القرار غير المشروع بهدف إزالة ما ترتب على صدوره من آثار ألحقت ضرراً بحقوق الأفراد في الفترة ما بين صدور القرار وحتى إلغائه.

وبذلك يشكل القضاء الكامل ضمانةً مهمةً للأفراد تجاه انحراف الإدارة بسلطاتها تجاههم، حيث تستنبط رقابة القاضي هنا على مدى مشروعية عمل الإدارة، وتعويضاً تقدير الأضرار والتعويض عنها، وهو ما يجعل هذا القضاء مختلفاً عن قضاء الإلغاء المقتصر على بحث المشروعية دون أن يتطرق القاضي إلى ما هو أبعد من ذلك، حيث إن القاضي الإداري هو قاضى المشروعية الذي يراقب أعمال الإدارة في النزاعات التي تعرض عليه والتي يكون محلها قرار إداري.

هذا وقد تعرض نظام ديوان المظالم الصادر في عام 1428هـ بموجب المادة (13/ب) على أن: اختصاص ديوان المظالم بشأن الفصل في الدعاوى التي تتعلق القرارات الإدارية النهائية التي يرفعها ذوو الشأن، والتي تكون بسبب مخالفة النظام أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو عدم الاختصاص أو عيب في الشكل أو السبب، أو إساءة استعمال السلطة، بما في ذلك القرارات التأديبية.

وقد نصت بعض أحكام القضاء الإداري في هذا السياق إلى أن: مطالبة المدعى بإلغاء قرار إنهاء خدمته بغير الطريق التأديبي سلطة للجهة الإدارية بغير الطريق التأديبي ومستقلة عنها، وللجهة الإدارية سلطة الفصل إذا رأت ملاءمة ذلك، بصرف النظر عما إذا كان قد سبق مجازته تأديبياً عما ارتكبه من مخالفات بشرط ألا يكون قراراها مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة ومن ثم، قيام الجهة الإدارية بفصل المدعى بغير الطريق التأديبي لثبوت تعاطيه المخدرات وتظلم المدعى للمجلس التأديبي العسكري الذى قرر إلغاء الفصل والاكتفاء بسجنه شهراً وحسم ثلاثة أشهر من راتبه والتصديق على الحكم من الأمن العام ثم معاودة الجهة إصدار قرار بالفصل – عدم التزام الجهة بما قدرته جهة الاختصاص يعد إساءة منها لاستعمال السلطة وتدخلا في شئون المجالس التأديبية – مؤدى ذلك إلغاء قرار الجهة الإدارية (مجموعة الأحكام الادارية، 1431).

وقد أعطي نظام ديوان المظالم المحاكم الإدارية سلطة مراقبة أعمال الإدارة في استعمال سلطاتها بشأن إصدار قراراتها الإدارية حيث رتب النظام عدد من الضمانات للأفراد للحفاظ على

حقوق الأفراد وعدم المساس بها لتحقيق مبدأ العدل والمساواة بين أفراد المجتمع والتي من أهمها.

1- وقف وإلغاء القرار وما يترتب عليه من آثار.
2- الرقابة القضائية على أعمال الإدارة فيما يتعلق بنظر الدعاوى المنظورة أمام القضاء.
3- رقابة الإدارة على نفسها بنفسها. (آل سلطان، 2019)

- **إلغاء القرار المشوب بإساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها:**

إساءة استعمال السلطة هو الانحراف الذي يعيب القرار الإداري، والعيب قد يظهر في صورتين أولهما عيب مخالفة النظام إذا كانت سلطة الإدارة مقيدة بنص نظامي فلا يجوز لها الخروج عنه، ثانيهما الانحراف إذا كان النظام قد منحها سلطة تقديرية واستخدمتها في غير محلها سواء حسنت نيتها أم ساءت.

ومن ثم، إذا صدر القرار الإداري وكان مخالفاً لمبدأ المشروعية، فإنه يولد للطرف المضرور مصلحة للطعن عليه بالإلغاء، إلا أنه يتعين على القاضي للحكم به لا بد أن يكون محل الطعن قراراً إدارياً صادراً عن سلطة حكومية، وأن يكون هذا القرار نهائياً ومتصلاً بنشاط إداري.

هذا وأن شروط إلغاء القرار الإداري المشوب بإساءة استعمال السلطة كما سبق وأن بينا يتمثل في:

1- أن ينصب الانحراف في القرار ذاته.
2- يتعين أن يكون عيب الانحراف بالسلطة مؤثراً في توجيه القرار.
3- أن يصدر الانحراف بالسلطة ممن يملك إصدار القرار.
4- أن يكون الانحراف بالسلطة قصدياً.

جديراً بالذكر: إن إساءة استعمال السلطة شأنه شأن عيوب عدم المشروعية الأخرى ما عدا عيب عدم الاختصاص لا يتعلق بالنظام العام كونه سلطة تقديرية، ومن ثم، لا يجوز للقضاء الإداري التعرض له من تلقاء نفسه، إلا بناءً على طلب أحد الخصوم في الدعوى، وإن كان يرى البعض أن عيب الانحراف يتعلق بالنظام العام. (دياب، 2017)

وحيث إنى أرى مع من يرى: أن إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها يجب أن يكون من النظام العام وذلك لخطورة هذا الأمر ولحماية الأفراد من سوء قصد الإدارة، ولبيان كشف أخطائها.

المطلب الثالث: نهاية القرار الإداري والآثار المترتبة على الإنهاء.

أولاً: نهاية القرار الإداري.

يقصد بانتهاء القرار الإداري أي المحو والإلغاء والزوال وانتهاء آثاره أياً كانت هذه الآثار، وفى الواقع النظري والعملي يتخذ انتهاء القرار الإداري شكلين على النحو الآتي:

1- قيام الجهة الإدارية مصدرة القرار الإداري بإنهائه بنفسها.

أحيانا تقوم جهة الإدارة صاحبة الولاية والاختصاص مصدرة القرار أو الجهة التي ترأسها التي أعطتها المكنة النظامية بسحب قرارها، مما يترتب عليه آثار من وقت السحب سواء لما سبق أو لما هو آت، ويختلف سحب القرارات اللائحية عن القرارات الفردية، كون الأولى تسمح للجهة الإدارية إلغاءها في أي وقت أيا كانت الأسباب، أما الثانية فإن جهة الإدارة تكون مقيدة بإنهاء كافة الآثار في الماضي والحاضر والمستقبل وكذلك إلغاء القرار بأثر رجعي (هاشم، 1432).

2- نهاية القرار الإداري بمعرفة القضاء الإداري.

يعتبر القضاء الإداري هو قضاء المشروعية الذي يراقب أعمال الإدارة فيما يعرض عليه، وذلك من حيث تصرفات واستعمال جهة الإدارة لسلطتها، فحينما يصدر قراراً إدارياً غير مشروع لسبب أو لآخر، فيتم الطعن عليه بموجب دعوى الإلغاء حتى يمكن إلغاء هذا القرار غير المشروع وإزالة آثاره القانونية من صاحب المصلحة والصفة أمام القضاء المختص ولائياً وفقاً للشكل الذي رسمه النظام.

ويرى بعض فقهاء القانون أنه: "لا يمكن أن تقوم الدعاوى المختلفة كدعوى التفسير والتعويض ودعوى فحص وتقدير الشرعية تقوم بتعويض كبديل عن دعوى الإلغاء" (البنا، 1405هـ).

ثانياً: التعويض.

التعويض هو الأثر الناجم عن سحب القرار الإداري أو إلغائه لمخالفته للنظام، باعتبار أن القرار الإداري يستمد قوته منه، حيث تصدر الحكومة قراراتها بهدف حسن تسيير أعمالها وتحقيق الصالح العام للمجتمع والفرد وبما لا يخالف النظام ولا يسيء إلى استعمال السلطة وهذا هو الركن الجوهري والموضوعي، أما الركن الشكلي فإن النظام أوجب على جهة الإدارة عن صدور قراراتها لمباشرة أعمالها أن تكون مستوفاه الشكل من حيث الأركان والشروط، حتى لا تكون هذه القرارات معرضة للإلغاء والبطلان ويترتب عليها آثار منها صدور أحكام قضائية باتة ونهائية نتيجة الطعن عليها بالإيقاف والإلغاء ومن أهمها الإلغاء والتعويض أو كليهما معاً نتيجة لصدور قرار غير نظامي شكلاً وموضوعاً (صالح، 1992).

ولقد أناط المشرع السعودي وفقاً لأحكام نظام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/78 بتاريخ 19 / 9 / 1428هـ، حيث نص في (المادة 13/ – ب) على: " تختص المحاكم الإدارية بالفصل في الآتي:

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، ويعد في حكم القرار الإداري رفض جهة الإدارة أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه طبقًا للأنظمة واللوائح.

ج - دعاوى التعويض التي يقدمها ذوو الشأن عن قرارات أو أعمال جهة الإدارة.

ومن ثم، فإن التعويض يكون نتيجة للأضرار التي لحقت بأحد الأشخاص سواء الطبيعية أو الاعتبارية نتيجة لإخلال بالالتزام العقدي، أو نتيجة لصدور قرار غير مشروع طعن عليه وصدر بشأنه حكم بات ونهائي قضى بإلغائه، أدى إلى المساس والإضرار بحقوق يحميها النظام للآخرين.

والسؤال الذي يطرح نفسه على بساط البحث هل جميع عيوب القرار الإداري تصلح لأن تكون سبباً للتعويض؟ لقد استقر القضاء وبعض فقهاء القانون على أن:" العيوب الموضوعية والتي تتمثل في مخالفة النظام أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقهما أو تأويلهما بما يخرجها عن النص أو إساءة استعمال السلطة هي التي على أساسها يقوم التعويض نتيجة الضرر التي لحق من جرائها (بن عبدالعزيز، 2017).

ومن ثم، يتعين لاستحقاق التعويض ثبوت الخطأ أولاً في حق جهة الإدارة والذي ترتب عليه الضرر الذي أصاب الغير، وقد ذهبت بعض

أحكام القضاء الإداري إلى أن" ثبوت عدم وجود الخطأ لدى الجهة الإدارية يترتب عليه عدم مسؤوليتها عن التعويض، لأن التعويض يقوم على توافر ركن الخطأ في حقها، وهذا وحده يكفي عن بحث باقي أركان المسؤولية التقصيرية التي تستوجب التعويض (مجموعة الأحكام والمبادئ الادارية، 1425).

ومطالبة المدعى بإلغاء قرار جهة الإدارة مع التعويض نتيجة إصدارها قرار ترتب عليه إلحاق ضرر به، فإن ذلك لا يتحقق في حق جهة الإدارة إلا بتوافر ثلاثة أركان هي ثبوت الخطأ في حقها وضرر متيقن على المدعى ورابطة السببية بين تصرف الإدارة والضرر الواقع على المدعي، وفى هذا ذهب بعض القضاء الإداري إلى أن: "عدم توافر ركن الخطأ في جانب جهة الإدارة فيما قامت به من إجراء ضد المدعى – مؤدى ذلك رفض دعوى التعويض" (مجموعة الأحكام والمبادى الادارية، 1427).

وقد ذهبت المحكمة العليا إلى أن: "أثر الحكم بإلغاء القرار الإداري المتضرر منه بقصد إزالة الضرر على وصف دعوى التعويض، الأصل أن تكون هذه الدعوى مستقله عن دعوى الإلغاء إلا أن الحكم بإلغاء القرار المتضرر منه بقصد إزالته عيناً في دعوى التعويض يبقى وصف دعوى التعويض على الدعوى" (مجموعة الأحكام الادارية، 1442).

ومن ثم، فإن التعويض عن القرارات الإدارية الخاطئة وغير المشروعة التي تصدرها جهة الإدارة في حق الغير ويترتب عليها أضرار نتيجة لذلك سواء كانت مادية أو أدبية تستوجب التعويض، باعتبار أن التعويض "يهدف إلى حماية المراكز القانونية الفردية والحقوق الشخصية للأفراد ويستند إلى حق اعتدى عليه من جانب الإدارة، ويقوم المتضرر بالمطالبة بجبر الضرر الذي أصابه نتيجة تصرف الإدارة والذي يجب أن يكون غير مشروع" (بن عبدالعزيز، 2017).

وعليه فإن مناط استحقاق التعويض أن يكون هناك قرار إداري غير مشروع، سواء لكونه مشوباً بالانحراف بالسلطة أو بغيره من أوجه عدم المشروعية، ويجب أن ينجم عن هذا الخطأ ضرر يصيب الأفراد، كما يجب أن تقوم علاقة سببية ما بين الخطأ المتمثل في القرار غير المشروع والضرر).

وإذا كان الانحراف بالسلطة يعد وجهاً لعدم المشروعية الموضوعية، فإن اقترافه يشكل خطأ يوجب تعويض من أضير به.

- **تكييف الخطأ الناجم عن سوء استعمال السلطة.**

سوء استعمال السلطة أو الانحراف بها يعد خطأ ينشأ عن تنفيذ القرار الإداري المشوب به ضرر، يمنح لمن أصابه الضرر الحق في التعويض، وتكون الإدارة ملزمة بأدائه إذا ما شكل الانحراف بالسلطة خطأً مرفقياً، ويؤديه مصدر القرار إذا ما اعتبر خطأ شخصياً، والواقع أن تحديد نوع الخطأ الذي ينتمي إليه الانحراف بالسلطة يتطلب بيان المعايير التي نادى بها الفقهاء للتمييز بين نوعية الخطأ، حيث انقسم الفقه في هذا الخصوص إلى خمسة معايير، هي معايير الخطأ العمدي والخطأ المنفصل ومعيار الغاية ومعيار الالتزام الذي أخل به وأخيراً معيار الخطأ الجسيم.

- **سوء استعمال السلطة والمسؤولية الإدارية:**

لقد ردد المشرع السعودي لفظة سوء استعمال السلطة من جانب الجهة الإدارية، وأنى أرى أن هذه اللفظة أشد وطأة وكأنها عقوبة جزائية وأرى أن لفظة الانحراف بالسلطة والمسؤولية الإدارية في محلها تتماشى مع طبيعة الحال فيما يتعلق بالقرارات الإدارية وعمل الإدارة.

هذا وقد ساد مبدأ عدم مسؤولية الدولة باعتبارها صاحبة السيادة، ولا يتصور وقوعها في الخطأ، وكان هذا انعكاساً للأفكار المنتشرة في ذلك الحين والتي رفضت مبدأ مسؤولية الدولة خوفاً على مصلحة الخزانة العامة، وخشية عرقلة سير

المرافق العامة، ولكن هذا المبدأ بدأ يندثر تدريجياً لاعتبارات لا تقل عن اعتبارات رفضه، ويرى بعض الفقهاء: "أنه من المقرر الآن خضوع الدولة للنظام شأنها في ذلك شأن الأفراد، فلم يعد هناك مكاناً في ضمير العالم الحر لذلك النوع من الحكومات التي لا تخضع لسياده القانون ولقد ظل مبدأ مسؤوليه الدولة يتسع إلى أن وصلنا في السنوات الأخيرة إلى أن تكون القاعدة هي مبدأ مسؤوليه الدولة والاستثناء عدم مسؤوليتها". (مرغني، 1984)

هذا وأن المسؤولية الإدارية تقوم على أركان ثلاثة، هي الخطأ، والضرر، وعلاقه السببية بينهما، وأهمها الخطأ الذي إذا انتفى، انعدم ركنا الضرر وعلاقة السببية، ويشترط لكي يرتب القرار الإداري حقاً في التعويض أن يكون مشوباً بأحد العيوب التي تبرر للقضاء الإداري أن يقضى بإلغائه.

ناهيك على أن عدم المشروعية الشكلية لا تشكل مصدراً حتمياً للتعويض الذي يدور وجوداً وعدماً حول تدارك الإدارة لخطئها وتصحيحها له من عدمه وذلك خلافاً لأوجه عدم المشروعية الموضوعية المتماثلة في مخالفة النظام وعيب الانحراف بالسلطة وانعدام الأسباب حيث تعد دوماً مصدراً للمسؤولية الإدارية في تأثيرها في مضمون القرار بصورة لا يمكن معها تصحيحه إلا أنه يشترط لقيام المسؤولية الإدارية في جميع الأحوال أن يترتب على القرار المشوب بأحد عيوب عدم المشروعية إلحاق ضرر.

وعليه إذا ألغت المحكمة قراراً بسبب إساءة استعمال السلطة، كان من السهل المطالبة بالتعويض عن الأضرار التي نجمت عن هذا القرار، وهذا يفسر سبب تفضيل الطاعن في القرار الإداري بسبب تجاوز السلطة، أن يبني طعنه على الانحراف بالسلطة. (كامل، بدون، ص 99)

هذا وأن: "أساس اعتبار القرار الإداري المشوب بالانحراف مصدراً للمسؤولية الإدارية، أن هذا القرار ينطوي على خطأ جسيم، فالموظف في هذه الحالة استهدف غرضاً بعيداً عن المصلحة العامة". (الطماوي، 1977)

الخاتمة

من خلال البحث والدراسة توصل الباحث إلى النتائج والتوصيات الآتية:

أولاً: النتائج.

1- القرارات الإدارية تسري بأثر فورى منذ صدورها وفق الإجراءات النظامية، ولا يمكن إرجاعها إلا تنفيذاً لنظام أو تنفيذاً لحكم قضائي بات ونهائي ويكون ممكناً وليس مستحيلاً.
2- رجعية القرار بالمخالفة للنظام، أو لإساءة استعمال سلطة الإدارة يترتب عليه أضرار بالغير، مما قد يعرّض جهة الإدارة بإلزامها بالتعويض.
3- الجهة الإدارية يمكنها تصحيح القرار الإداري الخاطئ إذا اقتنعت بأسباب الخطأ وتجعل من القرار الإداري قابلاً للتنفيذ بعيداً عن التعرض للطعن فيه والقضاء بإلغائه.
4- أهمية إباحة رجعية القرار الإداري في الحالات التي تم الإشارة لها في ثنايا البحث للتوازن بين مصلحة الإدارة والأفراد يعتبر أمراً مهماً، وهذا ما أكده نظام ديوان المظالم في بعض أحكامه بشأن الرقابة على مشروعية أعمال الإدارة فيما يعرض عليه.

ثانياً: التوصيات.

1- إيجاد دليل لجميع القرارات الإدارية الخاطئة التي تكرر إلغائها من خلال السلطة القضائية على سبيل الإلزام لكل جهة حكومية، لكي يتم الاسترشاد بها في حال الحاجة إلى إصدار قرار إداري في ذات الموضوع للحد من القرارات الإدارية المخالفة للأنظمة.

2- الالتزام بأركان القرار الإداري كما حددها النظام واللائحة، والتي تتمثل في الاختصاص والشكل والمحل والسبب والغاية والهدف، حتى لا تكون عرضة للطعن أو الإلغاء حرصاً على استقرار المراكز القانونية التي اكتُسِبت في ظل نظام أو قرار سابق.

3- عند تعديل أي نص في اللائحة أو سحب القرار الإداري وصدور قرار بدلاً منه يجب معرفة مدى الآثار المترتبة على ذلك، حتى لا تكون هذه التعديلات الواردة على القرار الإداري أو النص التشريعي محلاً للطعون الإدارية وتكبيد الخزينة العامة للدولة، خاصة إذا كان الإلغاء نتيجة لخطأ يستوجب التعويض.

4- يوصي الباحث بعقد دورات تدريبية قانونية حول القرار الإداري وصياغته وأركانه وأهميته ومقوماته وأهدافه لنشر المصطلحات القانونية المختلفة للجمهور ومنها مبدأ رجعية القرار الإداري.

المراجع

1- أحمد حافظ نجم، القانون الادارى - دراسة مقارنة، الجزء الثانى المجلد الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة.

2- أحمد محمدهزاع الشمرى، 1441ه، القرار الاداري ودعوي الالغاء فى النظام السعودي بين النظرية والتطبيق، السعودية، حفر الباطن: كلية الشريعة والقانون جامعة الازهر القاهرة.

3- الجندى,عبدالله الجندى،2021، *مفهوم القرار الإداري محل الطعن القضائي*.الرياض: https://aljendy.law/ar/blog/show.

4- ايوب بن منصور الجربوع، العدد 56 شوال, 1433،عيب الشكل فى القرار الادارى دراسة تحليلة فى ضوء قضاء ديوان المظالم بالمملكة العربية السعودية، السعودية، الرياض، مجلة وزارة العدل.

5- حسام الدين محمد مرسي، ضوابط القرار الادارى، كلية الخليج للعلوم الإدارية - قسم القانون، السعودية، بدون نشر.

6- حسن حسين حسن آل سلطان، 2019، التنفيذ الجبري للقرار الاداري فى النظام السعودي والفقه الاسلامي (دراسة تأصيلية)، (المجلد 21، المحرر) *جامعة الأزهر مجلة كلية الشريعة والقانون - دقهلية*.

7- حمدي يسن عكاشة. (سنة 1978). القرار الإداري فى قضاء مجلس الدولة، القاهرة: بدون.

8- خالد إبراهيم محمد حسين. (1444 هـ). عدم رجعية القرار الإداري واستثناءاته وفقاً لأحكام ديوان المظالم السعودي. *مجلة البحوث القانونية والفقهية*.

9- سليمان الطماوى، 1966، *النظرية العامة للقرارات الإدارية* (المجلد 3). القاهرة: دار الفكر الجامعي.

10- سليمان الطماوي. (1977). *قضاء التعويض وطرق الطعن فى الاحكام*. القاهرة: دار الفكر العربي.
11- عبد الرحمن بن حمد بن محمد الحمرانى، الاستثناءات على مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية وتطبيقاتها في ضوء أحكام ديوان المظالم، جامعة الازهر كيلة الشريعة والقانون - الدقهلية 2023، الجزء الأول.
12- على محمد يمانى، و علاء الدين محمد سيد. (30 مارس, 2022). سوء استخدام السلطة فى الوظيفة العامة. *مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية والقانونية*(العدد 7).
13- على شفيق صالح، دعوى الغاء القرارات الإدارية وتطبيقاتها فى المملكة العربية السعودية. مجلة الادارة العامة، العدد الثانين يوليو 1992.
14- محمد فتحى شحته ابراهيم دياب. (اغسطس, 2017). انحراف السلطة فى اصدار القرار الادارى دراسة تحليلة فى النظامين السعودى والمصرى. *البحوث القانونية والاقتصادية*.
15- محمد فرج عوض عبدالعزيز،2019 ، *دور القضاء الادارى فى حماية المصلحة العامة*. جامعة طنطا بالقاهرة: جامعة طنطا.
16- محمد ماهر أبو العينين، 1428 هـ، الجزء الأول. الموسوعة الشاملة فى القضاء الادارى. نقابة محمامين جمهورية مصر العربية 2007.
17- محمد مرغني 1984 التطورات المعاصرة فى مبدأ مسؤولية الدولية فى مصر والخارج. القاهرة: مجلة العلوم الإدارية، السنة السادسة والعشرون ، العدد الثانى.
18- محمود عاطف البنا 1405هـ، العقود الإدارية مع دراسة خاصة لنظام تأمين مشتريات الحكومة وعقود التوظيف واستغلال الطبيعة فى المملكة العربية السعودية (المجلد الأول). السعودية: دار العلوم.
19- مصطفي كامل، رقابة مجلس الدولة *الإدارية والقضائية*. القاهرة: دار النهضة العربية، بدون.
20- نايف بن فيصل بن عبدالعزيز. (ديسمبر, 2017). التعويض عن القرارات الإدارية المعيبة فى ديوان نظام المظالم السعودي - دراسة مقارنة، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، جامعة المنصورة ، مجلد 7 ، عدد 64.
21- هاشم, حسان حسان، 1432 هـ، *القانون الادارى*. جامعة الملك عبد العزيز: كلية الاقتصاد والإدارة.

المراجع العربية المرومنة (مترجمة)

1- Ahmed Hafez Najm, Administrative Law - A Comparative Study (In Arabic), Part Two, Volume One, Dar Al-Fikr Al-Arabi, Cairo.
2- Ahmed Muhammad Hazza Al-Shammari, 1441 AH, Administrative Decision and the Call for Abolition in the Saudi Regime between Theory and Practice (In Arabic), Saudi Arabia, Hafr Al-Batin: Faculty of Sharia and Law, Al-Azhar University, Cairo.
3- Al-Jende, Abdullah Al-Jundi, 2021, The Concept of the Administrative Decision Subject to Judicial Appeal (In Arabic). Riyadh: https://aljendy.law/ar/blog/show.
4- Ayoub bin Mansour Al-Jarbou, Issue No. 56, Shawwal, 1433, The defect of form in the administrative decision, an analytical study in light of the Judiciary of the Board of Grievances in the Kingdom of Saudi Arabia (In Arabic), Saudi Arabia, Riyadh, Journal of the Ministry of Justice.
5- Hossam El-Din Muhammad Morsi, Controls of Administrative Decision (In Arabic), Gulf College for Administrative Sciences - Department of Law, Saudi Arabia, unpublished.
6- Hassan Hussein Hassan Al Sultan, 2019, Forced implementation of administrative decisions in the Saudi regime and Islamic jurisprudence (a fundamental study) (In Arabic), (Volume 21, editor), Al-Azhar University, Journal of the Faculty of Sharia and Law - Dakahlia.
7- Hamdi Yassan Okasha. (1978). Administrative decision in the judiciary of the State Council (In Arabic). Cairo: none.
8- Khaled Ibrahim Muhammad Hussein. (1444 AH). The administrative decision and its exceptions are irreversible in accordance with the provisions of the Saudi Board of

15- Muhammad Faraj Awad Abdel Aziz, 2019, The role of the administrative judiciary in protecting the public interest (In Arabic). Tanta University in Cairo: Tanta University.
16- Muhammad Maher Abu Al-Ainin, 1428 AH, Part One. The comprehensive encyclopedia of administrative judiciary (In Arabic). Bar Association of the Arab Republic of Egypt 2007.
17- Muhammad Marghani 1984 Contemporary developments in the principle of international responsibility in Egypt and abroad (In Arabic). Cairo: Administrative Sciences Journal, twenty-sixth year, second issue.
18- Mahmoud Atef Al-Banna, 1405 AH, Administrative Contracts with a Special Study of the System for Securing Government Purchases (In Arabic), Employment Contracts, and Exploitation of Nature in the Kingdom of Saudi Arabia (Volume One). Saudi Arabia: Dar Al-Ulum.
19- Mustafa Kamel, Administrative and Judicial Oversight of the State Council (In Arabic). Cairo: Dar Al Nahda Al Arabiya, without.
20- Nayef bin Faisal bin Abdulaziz. (December, 2017). Compensation for defective administrative decisions in the Saudi Board of Grievances - a comparative study (In Arabic), Journal of Legal and Economic Research, Mansoura University, Volume 7, No. 64.
21- Hashem, Hassan Hassan, 1432 AH, Administrative Law (In Arabic). King Abdulaziz University: Faculty of Economics and Administration.
Grievances (In Arabic). Journal of Legal and Jurisprudential Research.
9- Suleiman Al-Tamawi, 1966, The General Theory of Administrative Decisions (In Arabic) (Volume 3). Cairo: Dar Al-Fikr University.
10- Suleiman Al-Tamawi. (1977). Compensation and ways to appeal judgments (In Arabic). Cairo: Dar Al-Fikr Al-Arabi.
11- Abdul Rahman bin Hamad bin Muhammad Al-Hamrani, Exceptions to the principle of non-retroactivity of administrative decisions and their applications in light of the provisions of the Board of Grievances (In Arabic), Al-Azhar University, Faculty of Sharia and Law - Dakahlia 2023, Part One.
12- Ali Muhammad Yamani, and Aladdin Muhammad Sayed. (March 30, 2022). Misuse of power in public office (In Arabic). Journal of Economic, Administrative and Legal Sciences (Issue 7).
13- Ali Shafiq Saleh, lawsuit to cancel administrative decisions and their applications in the Kingdom of Saudi Arabia (In Arabic). Public Administration Journal, second issue, July 1992.
14- Muhammad Fathi Shehta Ibrahim Diab. (August, 2017). The deviation of authority in issuing administrative decisions, an analytical study in the Saudi and Egyptian systems (In Arabic). Legal and economic research.