

## قانون إداري 2

### جزئيات الشهر الأول

من الملخص فقط	<ul style="list-style-type: none"><li>● تعريف القرار الإداري</li><li>● التمييز بينه وبين ما قد يشتبه به</li><li>● شروطه</li><li>● قوة الشيء المقرر</li><li>● أنواع القرارات الإدارية</li></ul>	1
من الكتاب 204 إلى 212 + بعض الإضافات من "ورقة الإضافات"	أركان القرار الإداري	2
من الكتاب 221 إلى 232 + بعض الإضافات من "ورقة الإضافات"	<ul style="list-style-type: none"><li>● نفاذ القرارات</li><li>● تنفيذ القرارات</li><li>● نهاية القرارات</li></ul>	3

المراجع "بتصرّف":

1. القانون الإداري السعودي. تأليف أ.د. السيد خليل هيكل.
2. القانون الإداري في المملكة العربية السعودية دراسة مقارنة. د. حمدي العجمي
3. القرارات الإدارية وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية-دراسة مقارنة. د.فؤاد محمد موسى عبدالكريم.

## تعريف القرار الإداري

تصرف قانوني تتخذه سلطة ادارية بإرادة منفردة بقصد إحداث أثر قانوني نهائي

ويقال أيضاً «قابل بطبيعته للتنفيذ» أي لا يحتاج إصداره ولا تنفيذه إلى حكم قضائي ولا إلى تصديق من جهة إدارية أعلى. بمعنى أنه استنفذ جميع مراحل القرار وتم اتخاذه من الشخص النهائي المختص باتخاذه.

الأثر الذي تريد إحداثه هو «تغيير في المراكز القانونية» إما إنشاء أو تعديل أو إنهاء. والمركز القانوني هو ما يميز فرد ما أو هيئة عن غيره أمام القانون وما يترتب على ذلك من حقوق له وواجبات عليه. مثال إنشاء مركز: تعيين موظف حكومي فأصبحت عليه واجبات وله حقوق مختلفة عن غيره.

أي بإرادة السلطة الادارية وحدها دون حاجة الى تلاقي إرادتين.

أي تتخذه السلطة التنفيذية بصفتها «الادارية» وليست السياسية. فأعمال السلطة التنفيذية تنقسم إلى أعمال إدارية وأعمال سياسية. والقرارات في دراستنا تتعلق بالقرارات الصادرة من السلطة الادارية (سواء مركزية او لا مركزية)

أي أنه «وسيلة قانونية» للتعبير عن ارادة الإدارة لإحداث آثار قانونية. فالإدارة تملك شخصية اعتبارية وتحتاج إلى وسيلة للتعبير عن إرادتها

≠

الأعمال  
التمهيدية  
والتحضيرية

≠

التدابير الداخلية

≠

العقود الادارية

≠

أعمال السيادة

≠

الأعمال المادية  
للإدارة

## التمييز بين القرارات الادارية وما يشتبه بها

• **الأعمال المادية للإدارة:** هي عكس الأعمال والتصرفات القانونية للإدارة ، وهي على نوعان:

(a) أعمال تتسم بالصفة التنفيذية البحتة ولا تهدف منها الإدارة لإحداث أثر قانوني معين للمراكز القانونية، بل يقتصر دور العمل المادي على الكشف عن مراكز قانونية أوجدها القانون أو الحكم القضائي أو القرار الإداري.

مثال على أعمال مادية تنفيذاً لقانون: ما تقوم به السلطة الادارية من حجز على أموال شخص لتحصيل الضريبة المستحقة تنفيذاً لقانون الضريبة الذي ورد فيه نص بذلك. فالإدارة هنا فقط تنفذ القانون.

مثال على أعمال مادية تنفيذاً لحكم قضائي: قيام السلطة الادارية بالقبض على شخص صدر بحقه حكم قضائي بالقبض عليه. فالإدارة مجرد منفذ للحكم.

مثال على أعمال مادية تنفيذاً لقرار اداري: قيام السلطة الادارية بهدم مبنى آيل للسقوط، فعملية تنفيذ الهدم نفسها منفصلة عن القرار الإداري الذي أصدر الأمر بهدم المبنى. فدعوى الغاء القرار يفترض رفعها قبل تنفيذه لكن في حالة لم يتم تدارك التنفيذ ولم ترفع دعوى الغاء القرار قبل تنفيذه فهنا ترفع دعوى تعويض باعتباره عمل مادي حصل.

(b) الأعمال التي تنشأ نتيجة مسؤولية تقصيرية من السلطة الادارية، أي نتيجة خطأ لا ارادي من الإدارة. مثال: انهيار جسر أو شارع، الروائح الصادرة من أماكن تجمع الصرف الصحي... الخ فهنا يمكن للمتضررين رفع دعوى تعويض عن الضرر الذي أصابهم.

والفرق الجوهرى بين الأعمال المادية وبين القرارات الادارية أنه لا يمكن رفع دعوى الغاء للعمل المادي لأنه حصل وانتهى، وانما يمكن رفع دعوى تعويض على الضرر الذي تتسبب فيه لو تم التنفيذ بطريقة خاطئة، اما القرارات الادارية فلا تكون محلاً لدعوى التعويض وانما فقط يتم رفع دعوى الغاء للقرار أو طلب وقف تنفيذ ان أمكن تدارك ذلك قبل التنفيذ.

## • التدابير الداخلية:

وتسمى ايضا (التعميمات ، المنشورات، التوجيهات، التوجيهات، التعليمات) وهي قرارات تصدرها السلطة الادارية لتنظيم اعمالها داخلياً وينحصر أثرها على تنظيم العمل داخل الجهاز الاداري نفسه ولا يمس مراكز الافراد مثل تعميم الإدارة باستخدام نظام البصمة بدلاً من التوقيع للحضور، أو أنها تقوم بتوضيح قوانين موجودة فعلاً فهي لا تضيف أثر جديد. والفرق بينها وبين القرارات الادارية أنها غير قابلة للطعن فيها امام القضاء ولا ينظرها القضاء الاداري.

## • الأعمال التحضيرية أو التمهيديّة:

هي الاعمال التي تصدر من السلطة التنفيذية دون أن تتخذ الصفة النهائية وانما تحتاج لإجراءات أخرى بعد ذلك لتصديقها نهائياً. مثل الاقتراحات في الاجتماعات أو توصيات اللجان الغير ملزمة أو ابداء الرأي في استشارة. وهذه الاعمال غير قابلة للطعن فيها امام القضاء ولا ينظرها القضاء الاداري.

## • أعمال السيادة/القرار السيادي:

هي القرارات الصادرة من السلطة التنفيذية ليس بصفتها الإدارية وانما بصفتها السياسية وهذه القرارات والأعمال غير قابلة للطعن فيها امام القضاء ولا ينظرها القضاء الاداري. فالسلطة التنفيذية تقوم بوظيفتين: وظيفة ادارية وفي هذه الحالة تسمى السلطة التنفيذية "ادارة/ سلطة ادارية" ووظيفة سياسية وفي هذه الحالة تسمى السلطة التنفيذية " حكومة". و أعمال السيادة لم يتم تعريفها بشكل دقيق الى الان كما ان معيار تحديد متى يكون العمل سيادي أيضاً لم يحدد بشكل دقيق لا في الفقه ولا القضاء. ولكن غالباً يكون المعيار هو كل ما يصدر من السلطة التنفيذية ويتعلق بعمل سياسي وليس إداري. مثل قرارات قطع العلاقات الدولية مع دولة ما... الخ. وتعد أعمال السيادة خروج على مبدأ المشروعية لذلك تتجه أغلب الدول الى التضييق من نطاقها وجعلها على الأقل خاضعة لدعوى التعويض أي بإمكان طلب التعويض عن الضرر الناتج منها.

## شروط القرار الإداري

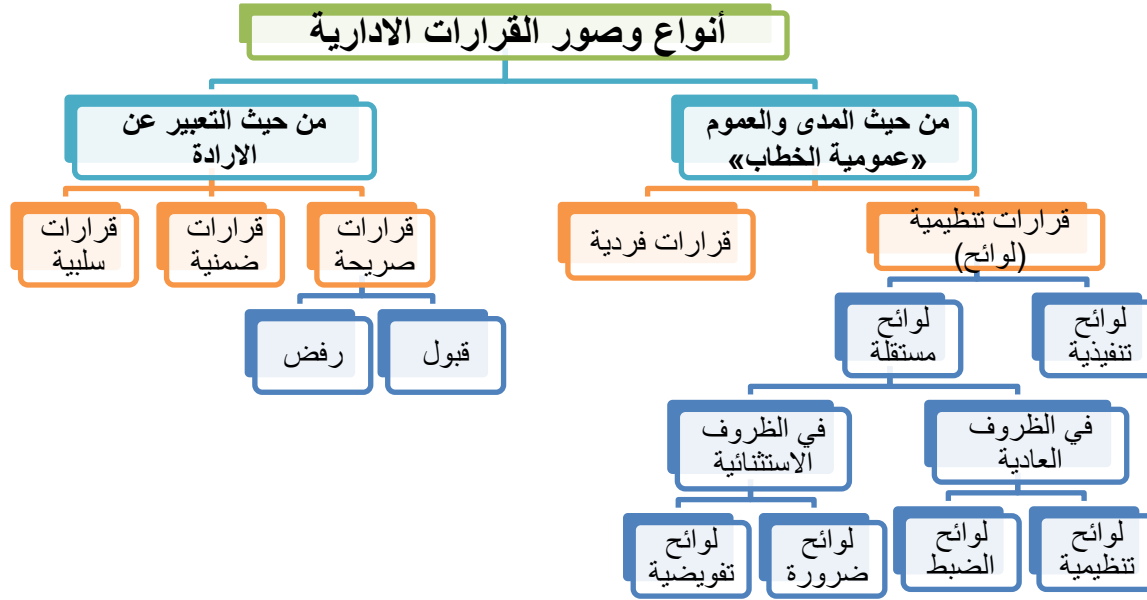
حتى نقول عن القرار أنه «قرار إداري» يجب:

1. صدوره من سلطة إدارية: أي أن القرارات الصادرة من السلطتين التشريعية والقضائية في مجال الاختصاص الطبيعي لهما لا تعتبر قرارات إدارية. كما يجب أن يكون القرار صادر من السلطة التنفيذية بصفتها «الإدارية» وليست السياسية وإلا تم اعتباره من أعمال السيادة التي لا ينظرها القضاء. فأعمال السلطة التنفيذية تنقسم إلى أعمال إدارية وأعمال سياسية. والقرارات في دراستنا تتعلق بالقرارات الصادرة من السلطة الإدارية سواء صدر من سلطة مركزية «الملك- مجلس الوزراء- الوزارات» أو لا مركزية كالمبديات وإمارات المناطق والمؤسسات العامة مثل الجامعات الحكومية والهيئات مثل هيئة الترفيه... الخ.
2. إن يتضمن عمل قانوني وليس مادي. والعمل القانوني هو الذي يترتب آثاراً قانونية، وقد تتمثل هذه الآثار القانونية كما سبق وأوضحنا في إنشاء مركز قانوني أو تعديل مركز قانوني أو انهاءه مما يترتب عليه اكتساب أو فقد من صدر بشأنه القرار حقاً أو إلزامه بواجبات معينة. وهذا المركز القانوني قد يكون ذو طابع عام أي أن القرار يضع قواعد قانونية عامة مثل اللوائح والقرارات التنظيمية ، كما قد ينشئ مركز قانوني فردي.
3. أن يكون قابل بطبيعته للتنفيذ ونهائي. أي أن قرارات الإدارة التي تصدرها صالحة للتنفيذ من تلقاء نفسها دون حاجة لتأييد جهة أخرى ودون الحاجة إلى البحث عن وسيلة أو أداة أخرى لإكساب القرار قوة التنفيذ، فلا يحتاج إصداره ولا تنفيذه إلى حكم قضائي ولا إلى تصديق من جهة إدارية أعلى. بمعنى أنه استنفذ جميع مراحل القرار وتم اتخاذه من الشخص النهائي المختص باتخاذه وإلا أصبح من قبيل الأعمال التمهيدية التي لا ينظرها القضاء. والقرار الإداري الصادر يفترض فيه صحته ومطابقته للقانون إلى أن يثبت القضاء عكس ذلك. بل وتملك الإدارة امتياز التنفيذ الجبري المباشر في حال عدم تنفيذ القرار طواعية.

## قوة الشيء المقرر

تحوز القرارات الإدارية على «قوة الشيء المقرر» قياساً على حيازة الأحكام القضائية على «قوة الشيء المقضي به». معنى ذلك أن القرارات رغم صدورها بإرادة منفردة إلا أنها «ملزمة» ويجب على الشخص أو الجهة التي صدر القرار بحقها أن تنفذه وإلا تعرضت إلى عقوبات. بل وتملك الإدارة امتياز وحق «التنفيذ المباشر الجبري» إذا لم ينفذ القرار طوعياً واختيارياً.

وأما إذا أراد الشخص عدم التنفيذ فليس له إلا الإجراءات القانونية وهي إما "التظلم الإداري" أي رفع شكوى إلى الجهة مصدرة القرار نفسها ، أو الطعن بالإلغاء أمام القضاء الإداري. واختيار الاجراء القانوني الصحيح يعتمد على نصوص الانظمة فبعضها يجيز اللجوء للقضاء مباشرة ، وبعضها يتطلب ضرورة التظلم أولاً وإلا لن يقبل القضاء نظر الدعوى كما في أغلب قضايا الخدمة المدنية.



**أولاً: القرارات من حيث التعبير عن الارادة:** (كل القرارات التالية يجوز الطعن عليها بالإلغاء إذا شابها عيب في أحد الأركان الخمسة)

**القرارات الصريحة:** هي القرارات التي تفصح فيها الإدارة عن ارادتها بشكل صريح سواء كانت هذه الارادة تتضمن الموافقة او الرفض. فقرار قبول استخراج رخصة قيادة يعتبر قرار صريح بالقبول، وقرار رفض اعطاء رخصة قيادة يعتبر قرار صريح بالرفض.

**القرارات السلبية:** ليست كل القرارات الادارية تصدر بشكل صريح ، وانما أحيانا تمتنع الإدارة عن اتخاذ القرار أو الرد وهذا في حد ذاته يعتبر قرار إداري "سلبى" يمكن الطعن عليه بالإلغاء في القضاء الاداري. إذن القرار السلبى هو موقف سلبى للإدارة يتمثل في الامتناع عن اتخاذ قرار بالنسبة لموضوع معين كان من الواجب عليها اتخاذ موقف بشأنه. ومثال القرار السلبى امتناع الإدارة عن البدء في اجراءات تقدير التعويض للشخص الذي تم نزع ملكيته للمنفعة العامة يعد قرار سلبى. أيضاً امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم قضائي صدر ضدها كما لو امتنعت عن اتخاذ الاجراءات اللازمة للإلغاء آثار قرار إداري تم الحكم عليه بالإلغاء من القضاء الاداري. والقرار السلبى يتميز عن القرار الصريح بأنه يمكن الطعن عليه في أي وقت حتى بعد انتهاء مدة الطعن. لذلك وجب التفريق بينهما. ملاحظة: قد ترد الإدارة رداً صريحاً بالرفض ولكن بطريقة "شفوية" للشخص كما يحصل في بعض القضايا ولكن يبدو لي أن التعبير الشفوي لا يأخذ به ديوان المظالم كتعبير صريح عن قرارها الاداري وانما العبرة بإصدار القرار مكتوباً. فطالما ان الإدارة لم تصدر قرار مكتوب بالرفض فهو يعتبر قرار سلبى بالامتناع سواء تم الرد شفويّاً بالرفض أم لا.

**القرارات الضمنية:** هي افتراض إرادة معينة من قبل الإدارة لم تقم بالتعبير عنها صراحة وإنما افترضها نص القانون بناء على اتخاذها موقفاً معيناً. مثال ذلك ما نصت عليه لائحة انتهاء الخدمة المدنية في مادتها الأولى: "...لا تنتهي خدمة الموظف الا بصدور قرار بقبول استقالته أو بمضي تسعين يوماً من تاريخ تقديم الطلب" فهنا اعتبر النظام ان سكوت الإدارة مدة تسعين يوم هو بمثابة قرار اداري بقبول الاستقالة، وإذا كان هذا مثالاً على القبول فان مثال الرفض ما نصت عليه المادة الثالثة من نظام المرافعات أمام ديوان المظالم بقولها "على الجهة الادارية أن تبث في التظلم خلال تسعين يوماً من تاريخ تقديمه، وإذا صدر القرار بالرفض وجب أن يكون مسبباً. ويعتبر مضي تسعين يوماً على تاريخ تقديم التظلم دون البت فيه بمثابة صدور قرار برفضه".

## ثانياً: من حيث المدى والعموم "عمومية الخطاب"

1. **القرارات الفردية:** القرارات الفردية تتضمن أمراً أو ترخيصاً يقرر حقوق أو واجبات أفراد معينين بذواتهم أي محددين بأسمائهم ، وهي بهذا تختلف عن القرارات التنظيمية التي تتضمن قاعدة عامة مجردة تخاطب المكلفين بها بصفاتهم لا بذواتهم أو أسمائهم. وأمثلة القرارات الفردية: القرار الصادر بتعيين شخص معين الاسم ليشغل إحدى الوظائف العامة ، أو القرار الصادر من إدارة المرور بمنح رخصة قيادة لفلان من الناس محدد باسمه. والقرار الإداري يعتبر قراراً فردياً ما دام يصدر بشأن فرد أو أفراد محددين بأسمائهم وذواتهم مهما كان عددهم، مثال ذلك صدور قرار اداري بترقية عشرات من الموظفين العموميين الواردة أسمائهم في القرار.

2. **القرارات التنظيمية (اللوائح):** هي القرارات التي تتضمن قواعد عامة مجردة تتعلق بعموم الافراد أو لا تختص بفرد بذاته، فهي تخاطب أفراداً غير معينين بذواتهم وإنما بصفاتهم، وتنظم أموراً وحالات متجددة غير محدودة. والقرارات التنظيمية بهذا تكون بمثابة تشريع يصدر من السلطة الادارية فهي تضع قواعد عامة ملزمة مثلها في ذلك مثل التشريعات الصادرة من البرلمان. ولا ينتهي الغرض من القرار التنظيمي لمجرد استخدامه على حالات معينة، لأنه باشماله على قواعد عامة تنظم وضعاً قانونياً يكون قابلاً للتطبيق مستقبلاً على كل شخص تتوفر فيه الشروط التي يتطلبها تطبيقها، ويجب ملاحظة أن عدد الأفراد الذين يخضعون لأحكام القرار التنظيمي لا يكون موضع اعتبار سواء قل هذا العدد أو كثر. بل قد تكون النصوص تتعلق بفرد واحد ومع ذلك تعتبر قراراً تنظيمياً لتضمنها قواعد عامة مجردة، مثال ذلك النصوص المتعلقة بحقوق وواجبات رئيس الدولة. فهي نصوص تنظيمية رغم أن رئيس الدولة شخص واحد ، لكن هذه النصوص لم تقرر لهذا الرئيس وحده وإنما وضعت لتتطبق على كل شخص يشغل منصب الرئيس حالياً أو مستقبلاً.

### الفرق بين القرار التنظيمي (اللوائح) والقانون (التشريع):

**تشابه:** في أن كلا منهما يتضمن قواعد عامة مجردة وملزمة ومع ذلك فإن بينهما فروقاً متعددة أهمها:

القانون	اللائحة	المصدر
يصدر عن السلطة التشريعية/التنظيمية/البرلمان	تصدر عن السلطة التنفيذية (الادارية) فهي بمثابة قرار إداري	التفصيل
أقل تفصيلاً	تشتمل على تفصيلات أكثر من القانون	الهرم القانوني
أعلى من اللائحة في التدرج الهرمي للقوانين	يجب ألا تخالف نصوص القانون أو تلغي أو تعدل نصاً قانونياً فهي أدنى من القانون من حيث التدرج الهرمي للقوانين	الثبات والاستقرار
أكثر ثباتاً واستقراراً وتعديلها يتطلب اجراءات	اللائحة معرضة للإلغاء والتعديل في أي وقت فهي أكثر مرونة من القوانين	الطعن بالإلغاء
الطعن في القوانين يتعلق بعدم دستوريته أي مخالفتها لأحكام الدستور الأعلى منها هرمياً ، والطعن بعدم الدستورية تختلف نتيجته من دولة لأخرى بحسب ما تتبعه في نظامها هل هي تأخذ برقابة الإلغاء فيمكن للقضاء الدستوري إلغاء القانون مثل سويسرا أو رقابة الامتناع فيكتفي القاضي بالامتناع عن تطبيق القانون المخالف للدستور مثل أمريكا والسعودية.	يجوز الطعن في اللائحة بالإلغاء أمام القضاء الإداري بعدم شرعيتها ويكون للقاضي الإداري الغاؤها إذا ثبتت مخالفتها لأحكام القانون، كما يكون للمتقاضين الدفع ببطلان اللائحة إذا طلب من القضاء تطبيقها في النزاع المعروض أمامه.	حدود السلطة/الصلاحية
سلطة البرلمان واسعة في اصدار القوانين	سلطة الإدارة في اصدار اللوائح وتضمنها قواعد عامة تمس حقوق وحرريات الافراد مقيدة ومحددة بنصوص الدستور والقوانين المنظمة لها	

### أنواع القرارات التنظيمية (اللوائح):

**1. اللوائح التنفيذية:** تصدرها السلطة التنفيذية متضمنة قواعد قانونية تفصيلية لتلك القواعد التي أوردها القانون ومكملة لها لكي تيسر تنفيذ القانون. فالمشرع عادة عندما يقوم بإصدار قانون لا يكون ملماً بكل تفاصيل وجزئيات الحالات التي ينظمها ، ولهذا يصدر القانون مضمناً نصوصه قواعد عامة دون الدخول في تفاصيل تاركاً ذلك للسلطة التنفيذية التي تقوم بتنفيذ القوانين لتضع بمعرفتها لائحة تشتمل على هذه التفاصيل والجزئيات. ومثال ذلك اللائحة التنفيذية لنظام الخدمة المدنية. وعادة ما يتضمن القانون (التشريع) نصاً يخول السلطة التنفيذية سلطة إصدار لائحة تنفيذ القانون. ومع ذلك فإن حق السلطة التنفيذية في إصدار اللوائح التنفيذية ثابت حتى لو لم يوجد نص في القانون يدعوها لإصدار اللائحة. ويجب أن تراعي السلطة التنفيذية عند وضع اللائحة ألا يكون فيها خروج على النصوص القانونية سواء بالإلغاء أو التعديل والا تعتبر باطلة وتفقد شرعيتها. وفي المملكة يخول نظام مجلس الوزراء الصادر عام 1373هـ رئاسة مجلس الوزراء سلطة إصدار اللوائح التنفيذية بشكل عام، كما قد تعطى سلطة إصدار اللوائح التنفيذية للجهة التي يحددها نص القانون، فمثلاً نص نظام مكافحة التستر على أن " يصدر وزير التجارة والصناعة بعد الاتفاق مع وزير الداخلية اللائحة التنفيذية لهذا النظام" فهنا أعطى القانون صلاحية إصدار اللائحة التنفيذية لنظام التستر لوزيرين اثنين، وغالباً تنص الأنظمة على منح سلطة إصدار اللوائح التنفيذية للوزير فيما يتعلق بأعمال وزارته.

**2. اللوائح المستقلة:** تصدرها السلطة التنفيذية استقلالاً عن القوانين، أي أنها لوائح لا تصدر تنفيذاً لقانون (تشريع) وإنما تنظم موضوعاً مستقلاً بذاته، ولهذا تسمى لوائح مستقلة، وهي على عدة أنواع بحسب ما إذا كانت الدولة في ظروف عادية أو استثنائية.

#### **a. في الظروف العادية:**

**1. اللوائح التنظيمية:** تصدر السلطة الادارية اللوائح التنظيمية بهدف تنظيم المرافق العامة كمرفق التعليم، الصحة، القضاء... الخ إما انشاءً أو تعديلاً أو الغاءً لمرفق. فهذه اللوائح لا تبغي الادارة في اصدارها تنفيذ أحد القوانين كما يحدث في اللوائح التنفيذية ، وإنما تصدرها استقلالاً عن أي قانون وتضمنها القواعد المنظمة لتشغيل أحد المرافق العامة. واللوائح التنظيمية غالباً لا تؤثر في حقوق الأفراد ولا تمس حرياتهم بطريق مباشر. ومثال هذا لائحة تمييز الأحكام الشرعية الصادرة عام 1386هـ.

**2. لوائح الضبط:** الحفاظ على النظام العام بأركانه الثلاثة: الأمن العام، الصحة العامة، السكينة العامة هو من مسؤولية السلطة الادارية. وللقيام بهذه المسؤولية يجوز لها أن تصدر لوائح ضبط لا تتصل بقانون ولا تصدر لتنفيذ قانون ولهذا ايضا تعرف باللوائح المستقلة. وهذه اللوائح عادة تتضمن جزاءات لمن يخالف أحكامها مثل الحبس أو الغرامة أو المصادرة. وأمثلة هذه اللوائح: اللوائح التي تتضمن الاشتراطات الصحية للمواد الغذائية، واللوائح الخاصة بعدم الازعاج واحداث الضوضاء وتأمين الراحة والهدوء للمواطنين. ونظراً لأن لوائح الضبط تفرض بطبيعتها قيود على حرية الأفراد ، فقد ثار جدل بين الفقهاء حول جواز إصدار السلطة الادارية لها، خاصة في حالة سكوت المشرع عن التصريح للإدارة بإصدار هذه اللوائح. وبالنسبة للمملكة تكون سلطة إصدار لوائح الضبط من اختصاص مجلس الوزراء وبإمكانه تفويض صلاحيات اصدارها لأي جهة يراها مناسبة كالوزراء في حدود اختصاص وزاراتهم مثل لوائح المطاعم والمقاهي التي تصدرها وزارة الشؤون البلدية.

## **b. في الظروف الاستثنائية:**

1. **لوائح الضرورة:** قد تحدث ظروف طارئة أو استثنائية تستوجب ضرورة تدخل السلطة الادارية لمواجهة هذه الظروف مثل قيام حرب أو ثورات أو كوارث طبيعية، وذلك بإصدار لوائح تعرف بلوائح الضرورة. ومن أمثلتها إصدار السلطة التنفيذية قرار بحظر التجول بعد الساعة 9 ليلاً أو إصدار قرار بحظر التجمعات لوجود ظروف أمنية، أو قرار السماح بإجراء تفتيش للسيارات بشكل مكثف عند وجود حالات إرهاب. هذه اللوائح يختلف موضوعها عن اللوائح الأخرى العادية لأنها قد تتضمن قواعد مقيدة لحريات الافراد، مما لا يجوز المساس بها الا بواسطة الأنظمة والقوانين، لأنه من الثابت أن اللوائح لا يجوز لها المساس بقاعدة قانونية، فلا يكون للائحة أن تخالف قانوناً أو تتعرض لتنظيم مسائل لا يجوز تنظيمها الا بقانون. ومع ذلك، ففي حالة الضرورة أو وجود ظرف استثنائي فان الادارة تستطيع إصدار لوائح الضرورة التي قد تتعرض لقواعد قانونية بالتعطيل أو التعديل، كما قد تتضمن تنظيماً لمسائل مقصورة على القانون. ومثل هذه القواعد تعتبر باطلة لو صدرت من السلطة الادارية في الظروف العادية، ولجاز الطعن فيها بالبطلان لعدم شرعيتها، ولكنها تعتبر صحيحة وجائزة شرعاً في الظروف الاستثنائية. ولكن ليس معنى ذلك أن هذه اللوائح تعتبر قوانين بل يظل لها صفة اللائحة ومن ثم تخضع لرقابة القضاء الاداري من حيث شرعيتها، مع ملاحظة أن مبدأ الشرعية تتسع دائرته في حالة الضرورة في الظروف الاستثنائية عنه في الظروف العادية.

2. **اللوائح التفويضية:** تتشابه اللوائح التفويضية من حيث موضوعها وقوتها بالقوانين العادية، فهي لا تعدو أن تكون بمثابة قوانين وإن كانت صادرة من السلطة التنفيذية وليس من التشريعية، وتستطيع اللوائح التفويضية إلغاء أو تعديل قانون لأن لها قوة القانون. وسبب إصدار اللوائح التفويضية يرجع الى أن البرلمان والذي يملك سلطة التشريع يكون في حالة يجد نفسه مضطراً الى التنازل عن جزء من سلطته التشريعية للسلطة التنفيذية لكي تمارسها نيابة عنه كما لو في حالة الحرب أو ظروف غير عادية اقتصادية أو صحية مثلاً، مما يستدعي معه ضرورة اتخاذ اجراءات تشريعية مناسبة لا يستطيع البرلمان اتخاذها لبطء عمله أو عدم كفاية المعلومات لديه، ففي هذه الحالة يفوض السلطة التنفيذية إصدار لوائح يكون لها قوة القانون في موضوعات محددة ومدة محددة وبشروط خاصة. وبالرغم من أن لها قوة القانون الا انها ما زالت تعتبر من حيث الشكل والمصدر لوائح يجوز الطعن فيها أمام القضاء الاداري لأي سبب من اسباب الطعن. ويمكن تلخيص الفرق بين لوائح الضرورة واللوائح التفويضية كالتالي:

### **التشابه:**

1. كلاهما موضوعها قد يتضمن قواعد مقيدة لحقوق الافراد، مما لا يجوز المساس به الا بتشريع كأصل، ولكن استثناء جاز السماح للسلطة التنفيذية بإصدار هذان النوعان من اللوائح.
2. كلاهما لهما "قوة القانون" أي قد يتعرض للقانون بالتعطيل "إلغاء القانون" او التعديل كاستثناء على الاصل وهو عدم جواز مخالفة اللوائح للتشريع.
3. كلاهما يجب وجود نص في الدستور ينظمها والام تم اعتبارها غير مشروعة لأنها خروج عن الاصل وتعدي على اختصاصات سلطة أخرى.
4. كلاهما يجب عرضها بعد اصدارها على السلطة التشريعية في أقرب جلسة ممكنة وهي من يتخذ قراراً بشأنها إما بإقرارها وإما بعدم إقرارها وبالتالي تزول آثارها القانونية بأثر رجعي.
5. كلاهما يخضع لرقابة القضاء الاداري.

### **الفرق:**

1. اللوائح التفويضية من اسمها يجب ان يكون هناك تفويض وإذن من السلطة التشريعية بإعطاء صلاحية اصدار اللوائح التفويضية للسلطة التنفيذية في "موضوع محدد وزمن محدد" أما لوائح الضرورة فلا تتطلب إذن أو تفويض مسبق فهي تصدر نتيجة ضرورة.
2. لوائح الضرورة تصدرها السلطة التنفيذية في فترة عدم وجود البرلمان أو أثناء ما يسمى "بالفراغ التشريعي أو غياب البرلمان" أي في عطلة البرلمان في الظروف العادية أو في الفترات التي لا يوجد بها برلمان في الظروف الاستثنائية كعدم وجود برلمان لمدة 3 سنوات اثناء ثورة مصر الاخيرة. أما اللوائح التفويضية فتصدر في وجود البرلمان أو عدم وجوده طالما أن البرلمان سبق و أعطى إذنًا وتفويضاً للسلطة التنفيذية.



فكرة الموظف الفعلي + مصادر الاختصاص + عدم الاختصاص الجسيم + من النظام العام

### 1. نظرية الموظف الفعلي:

الأصل أن القرار لكي يكون صحيح فيجب أن يصدر من شخص مختص زماناً ومكاناً وموضوعاً، ولكن هناك استثناء مهم وهو القرارات التي يصدرها الموظف الفعلي. فإنها تعتبر صحيحة استثناءً.

فالموظف الفعلي هو " كل شخص تولى اختصاصات وظيفية عامة دون أن يكون معين قانوناً بهذه الوظيفة "أي شخص عادي" ، أو كان قرار تعيينه باطل أو كان موظف وزالت عنه هذه الصفة".

بمعنى آخر الموظف الفعلي نوعان: أ) إما أن يكون شخص عادي غير موظف ولكن زاول اختصاصات موظف حكومي بسبب وجود ظروف استثنائية في البلاد. فمثلاً في حالة وجود حرب في الدولة وهروب أغلب الموظفين الحكوميين فيقوم فرد عادي بالتبرع بالقيام بأعمال موظف حكومي مؤقتاً لخدمة الجمهور فيقوم بإصدار قرارات إدارية مثل إصدار رخص قيادة، صرف أدوية... الخ. فهنا المبرر لقبول تصرفاته هو وجود ظروف استثنائية تستدعي ضمان سير العمل في الدولة حتى لا تتعطل المصالح. وينبغي التنبيه على نقطة مهمة جداً وهي لو أصدر شخص عادي قرارات في غير ظروف استثنائية فهنا لا تطبق نظرية الموظف الفعلي وإنما يعتبر "عدم اختصاص جسيم" واغتصاب للسلطة يؤدي إلى انعدام القرار. فنظرية الموظف الفعلي لا يمكن التوسع في استعمالها وإلا أصبح لدينا فوضى في اتخاذ القرارات.

ب) أما النوع الثاني من الموظف الفعلي فهو فعلاً موظف حكومي لكن زالت عنه هذه الصفة فمثلاً وصل سن الستين أي يفترض انتهاء وظيفته بالتقاعد ولم يصدر قرار بعد بتمديد وظيفته لما بعد الستين، فالقرارات التي يتخذها في هذه الفترة تعتبر داخلية في نظرية الموظف الفعلي وتعتبر صحيحة استثناءً، أو ان قرار تعيينه كان باطل فمثلاً لو أحد الأعضاء المنتخبين في المجلس البلدي تم الطعن على قرار تعيينه لعدم اكتمال شروط التعيين مثلاً وفعلاً تم إسقاط عضويته في المجلس فهنا تعتبر القرارات التي اتخذها في تلك الفترة داخلية في نظرية الموظف الفعلي أي صحيحة استثناءً على الأصل وهو عدم جواز إصدار قرارات من غير مختص، وسبب اضعاف المشروعية في هذه الحالة هو حماية للغير الذي لا يعلم أن الشخص غير موظف.

نقطة مهمة تتعلق بالجانب العملي وغير مطلوبة في الاختبار: لو أصدر الموظف الفعلي قرار في مصلحة الغير فهنا يمكن للغير التمسك بنظرية الموظف الفعلي وبالتالي التمسك بصحة القرار، أما في حالة العكس لو القرار صدر في غير صالح الغير فهنا يمكن للغير الطعن في عدم اختصاص الموظف حتى لو كان موظف فعلي. مثال على ذلك، لو كان القرار الذي أصدره الموظف الفعلي هو قرار صرف مكافأة فهنا القرار فيه مصلحة للشخص وبالتالي يمكن للشخص الذي صدر لمصلحته القرار ان يتمسك بضرورة تنفيذ القرار ولا يحق للإدارة الامتناع عن الصرف وذلك تطبيقاً لنظرية الموظف الفعلي، لكن لو كان القرار مثلاً عقوبة أي ضد مصلحة الغير فلو أصدر المدير قرار حسم من راتب فهنا يمكن للشخص المتضرر ان يطعن بعدم الاختصاص لأن الموظف غير مختص. إذن ينبغي معرفة متى يتم استغلال النظرية لصالحنا أو صالح موكلنا. لأنه أساساً النظرية لم توضع الا لحماية للغير وبما أن القرار ليس في مصلحة الغير فيمكن الطعن بعدم الاختصاص وربما يستجيب القاضي لذلك.

مصادر الاختصاص:

لكي نعرف هل القرار صدر من مختص أم لا يجب أن نبحث في المصدر الذي أعطاه الاختصاص وقد نجد الاختصاصات منصوص عليها في التالي: (الدستور – القانون العادي – اللوائح) أو قد توجد الاختصاصات في التصرفات القانونية الادارية داخل الجهة مثل التفويض "أي قيام الرئيس بتفويض بعض اختصاصاته لأحد موظفيه" فهنا يعتبر الموظف المفوض مختصاً بإصدار القرارات المحددة في قرار تفويضه، وقد نجد الاختصاصات أيضاً في قرار الإنابة أو الحلول... الخ وكلها مصطلحات ينبغي التفرقة بينها لمن ترغب في الاستزادة مستقبلاً.

عدم الاختصاص الجسيم له صورتان:

1. اعتداء سلطة على سلطة أخرى. وأغلب صورة متكررة له في القضايا هو اعتداء السلطة التنفيذية على السلطة القضائية. فمثلاً لو كان النظام ينص على عدم جواز المنع من السفر الا بحكم قضائي، وقامت السلطة الادارية باصدار قرار منع شخص من السفر، فهنا يعتبر اعتداء على عمل السلطة القضائية بالتالي يجعل القرار "معدوم" وليس فقط "قابل للإبطال/للإلغاء". أو اعتداء التنفيذية على التشريعية فمثلاً لو نص النظام على طريقة معينة في تشكيل لجنة معينة فقيام التنفيذية بتغيير هذا التشكيل يعتبر اغتصاب للسلطة. أيضاً اعتداء سلطة ادارية على سلطة ادارية أخرى لا تمت لها بصلة. مثلاً صدور قرار من أمانة المنطقة يفترض صدوره من أحد الوزارات.
2. صدور قرار من شخص عادي "أي ليس موظف حكومي" في ظروف عادية غير استثنائية فهنا شروط نظرية الموظف الفعلي لم تنطبق لذلك يعتبر اغتصاب للسلطة. ولكن لو صدرت القرارات من شخص عادي ولكن "في ظروف استثنائية" فهنا تنطبق نظرية الموظف الفعلي وتصح القرارات استثناءً على الاصل.

ركن (الاختصاص) هو الركن الوحيد للقرار الذي يعتبر من النظام العام، أي أنه:

1. لا يجب النص على ضرورة صدور القرار من مختص بل هي قاعدة مفترضة من النظام العام.
2. لا يجوز التنازل عن ركن الاختصاص ولا الاتفاق على خلاف ذلك.
3. يمكن للقاضي التصدي له بنفسه والنظر في توافره حتى لو لم يثار موضوع الاختصاص من قبل المدعي.

التعداد في بداية الصفحة يتعلق بصور عدم الاختصاص "البسيط" الذي يؤدي الى البطلان وليس الانعدام. وأمثله كالتالي:

1. اعتداء سلطة إدارية عليا على سلطة ادارية دنيا (مثل اصدار قرار من وكالة الكلية يعتبر من اختصاصات رئيسة القسم)
2. اعتداء سلطة إدارية أدنى على سلطة ادارية أعلى (مثل اصدار قرار من رئيسة القسم يعتبر من اختصاصات وكالة الكلية)
3. اعتداء سلطة ادارية على سلطة ادارية موازية لها (أي في نفس المرتبة ونفس الاختصاصات مثلا اصدار قرار من الشؤون الاكاديمية لقسم النساء يفترض اصداره من قسم الرجال) يجب اضافة كلمة موازية. لانه لو كان اعتداء سلطة ادارية على اخرى لا تمت لها بصلة فهنا عدم اختصاص جسيم.
4. اعتداء جهة الادارة المركزية على اختصاصات الادارة اللامركزية التابعة لها والعكس (مثل صدور قرار من جامعة الملك سعود يفترض صدوره من وزارة التعليم أو العكس) ويشترط أن تكون هناك علاقة تبعية بين الجهتين لأن كما سبق وقلنا في إداري 1 أن كل جهة لا مركزية لها جهة مركزية تابعة لها. أما لذا لم تكن هناك علاقة تبعية فيعتبر تعدي سلطة على سلطة بالتالي عدم اختصاص جسيم.

### إضافة على صفحة 208:

يشترط في السبب أن يكون:

1. موجود. أي لا يكون بناء على افتراض أو وهم أو خطأ. فمثلا لو احد الموظفين دائما يتأخر او لا يجلس في مكتبه والمدير ظن أنه يتغيب فأصبح يحتسب له غياب الى ان صدر قرار بفصله بسبب الانقطاع عن العمل. فهنا سبب القرار وهو الغياب غير موجود أساساً وانما توهم المدير ذلك.
2. ان يكون التكييف القانوني للسبب صحيح. أي ان سبب اتخاذ القرار يكون فعلاً وصفه صحيح. فمثلاً قد يكون الموظف فعلاً تغيب عن العمل أي ان السبب موجود ولكن غيابه كان لإجازة مرضية وليس انقطاع بدون سبب. فهنا يعتبر قرار فصل الموظف مبني على سبب غير مكيف تكييفاً قانونياً صحيحاً مما يعرضه للإلغاء.
3. ملائمة السبب للقرار المتخذ. فالقاضي ايضا سينظر مدى تناسب القرار مع سبب اتخاذه، فمثلا تغيب الموظف يومين لا يتلاءم مع قرار حسم راتب كامل.

### إضافة على صفحة 210:

ذكر الكتاب الشرط الاول للمحل وهو أن يكون مشروع أي لا يخالف القانون، و ذكر ثلاث صور لعدم مشروعية المحل. ولكن الكتاب لك يذكر الشرط الثاني للمحل وهو أن يكون ممكن التنفيذ، فمثلا لو كان القرار تنفيذه يشكل صعوبة او لا يمكن تنفيذه فهنا يعتبر لدينا عيب في المحل. مثال ذلك لو ان هناك عقار تعدى على عدد الادوار المسموحة له بالبناء ، و صدر قرار بازالة الادوار الاضافية، فهنا ينظر الى امكانية التنفيذ ومدى مساسها بأساسات البناء فالقاضي غالبا سيحكم بصعوبة التنفيذ وبالتالي الغاء القرار لعيب في المحل.

الأصل ان القرارات الادارية مُلزمة أي يمكن تنفيذها بدون الحاجة لحكم قضائي بل وأكثر من ذلك أن مجرد رفع دعوى الالغاء لا يوقف تنفيذ القرار. ولكن اذا رأى الشخص المتضرر أن تنفيذ القرار قد يؤدي لنتائج لا يمكن تداركها فهنا بإمكانه تقديم (طلب وقف التنفيذ) ، وهو طلب عاجل يمكن تقديمه في نفس دعوى الالغاء او بشكل منفصل عن دعوى الالغاء، ويتم الرد عليه خلال 24 ساعة من عرضه على ديوان المظالم..

والقاضي الاداري في السعودية سيتحقق من وجود شرطين حتى يحكم بوقف التنفيذ وإذا لم يتوفر كلاهما أو حتى أحدهما فإن القاضي سيحكم برفض طلب وقف التنفيذ، هذان الشرطان هما:

1. الجدية: أي ان يتبين مبدئياً للقاضي بالنظر الى اوراق القضية أنها قائمة على اسباب جدية بحسب الظاهر من الأوراق وأنه غالباً سيتم الحكم بالغاء القرار في الدعوى الأصلية.
2. الاستعجال والسرعة: أي يتبين للقاضي أن تنفيذ القرار المطعون فيه يترتب عليه نتائج لا يمكن تداركها لا بإعادة الشيء إلى ما كان عليه قبل التنفيذ ولا بتداركه بالتعويض المادي. إذن يُلاحظ أن إمكانية الحكم بالتعويض المادي في دعوى الالغاء الأصلية سيجعل القاضي يرفض وقف التنفيذ. مع ملاحظة أن الاضرار المعنوية دائماً لا يمكن التعويض عنها مادياً بالتالي غالباً سيحكم القاضي بوقف التنفيذ اذا كان هناك ضرر معنوي مثل ما اذا كان تنفيذ القرار يتسبب في تشويه سمعة شخص أو محل.

وتجدر الاشارة الى أن الحكم في طلب وقف التنفيذ لا علاقة له بالحكم الذي سيصدر في دعوى الالغاء. فالحكم بوقف التنفيذ ليس ضماناً ولا حجة على وجوب الحكم بالغاء القرار في الدعوى الاصلية، والعكس صحيح، عدم الحكم بوقف التنفيذ لعدم توافر شرطه، لا يعني أن دعوى الغاء القرار الأصلية سيتم رفضها. فالطلب العاجل مبني فقط على ظاهر الأمور.

### صفحة 211: ركن الغاية

الغاية من العيوب "القصدية" أي أمر نفسي داخلي يتعلق بالخوايا ويترتب على ذلك نتائج مهمة هي:

1. صعوبة اثبات وجود عيب الغاية، وفيما لو تم اثباته فيكون من القرائن كالخطابات السابقة والظروف المحيطة، فمثلا النقل التأديبي لا يجوز ايقاعه على الموظف الحكومي فلا يوجد شيء اسمه نقل تأديبي من ضمن عقوبات الموظف المحددة في القانون. ولكن قد تدعي الادارة ان النقل يحتاجه العمل ويخفي في نفسه أن الهدف معاقبة الشخص. لذلك وجود ظروف سابقة كخلاف أو مشادة بين الرئيس ومرؤوسه يمكن ان يعتبر قرينة على أن النقل تم كعقوبة وليس لمصلحة العمل.
2. عبء الاثبات يقع على المدعي "الشخص الطاعن في القرار"، فحسن النية وابتغاء المصلحة العامة أمر مفترض وجوده في تصرفات الادارة وعلى من يدعي عكس ذلك أن يثبت
3. الغاية "ركن احتياطي" أي أن القاضي يجعل النظر في ركن الغاية آخر أمر يلجأ اليه بعد أن يكون استنفذ النظر الى العيوب الأخرى وذلك لصعوبة اثباته.