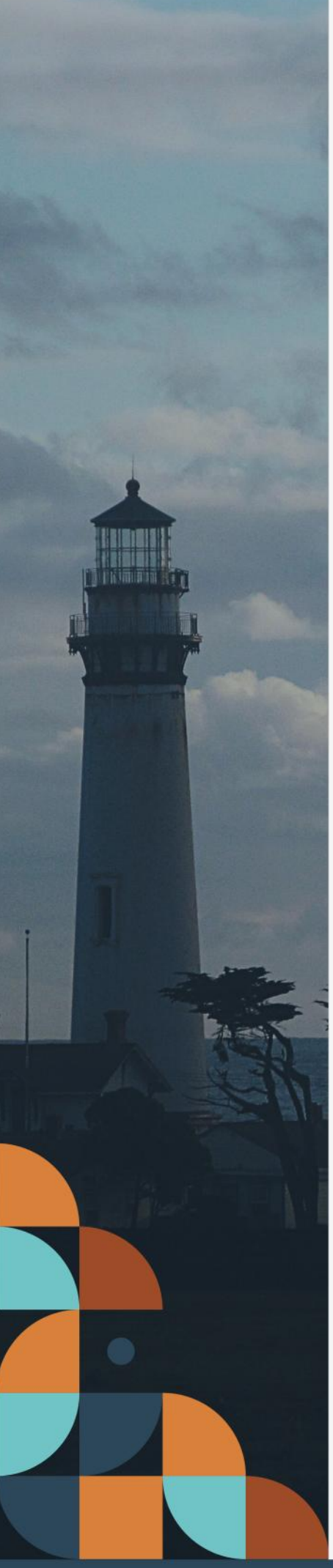
مشروع أفق

نتشارك الرؤى ليتّسع الأفق

حكم العدد
في مبدأ تدرّج الأنظمة

العدد السابع يناير 2026م

الرقم الدولي المعياري: (ردمد 3176 - 3122 ISSN)
رقم الإيداع: (1447/10750)

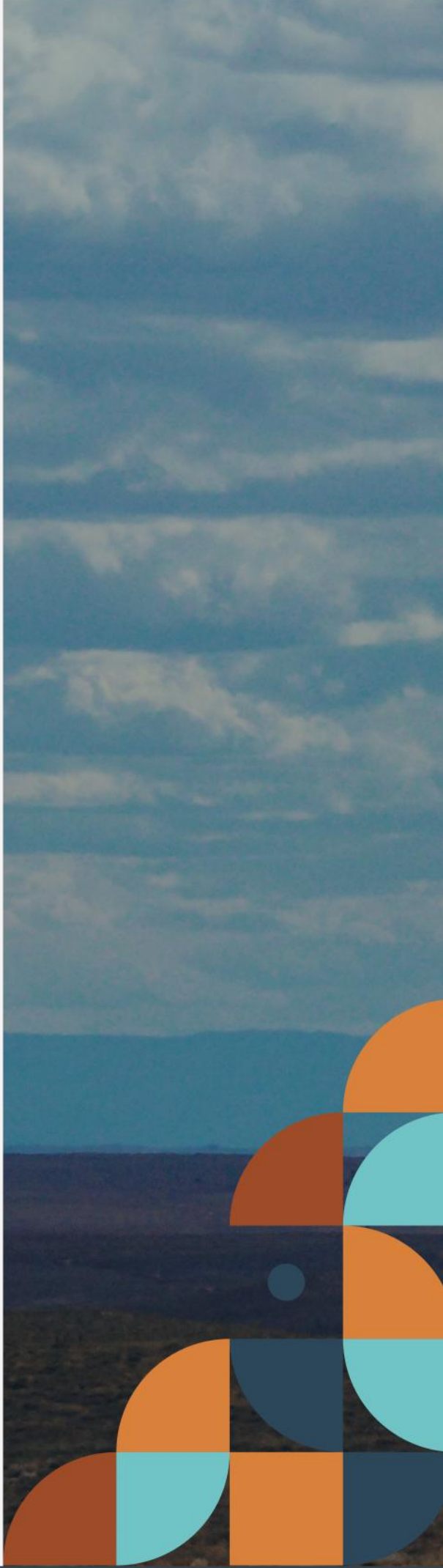


الـفـهـرس

"يجب أن تكون قرارات جهة الإدارة مبنية على نص نظامي صحيح، وليس على نصٍّ معيب وخاطئ." ***المبدأ رقم: (أ/١٤٣٩/٣٩٦) - المحكمة الإدارية العليا***

عن مشروع أفق	٢
دعوة للمشاركة	٦
الشروط والأحكام	٨
كلمة العدد	١٠
نص الحكم القضائي	١٣
القراءة الأولى	٢٠
القراءة الثانية	٢٨
القراءة الثالثة	٣٣
كتاب العدد والتحرير	٤٠

عن مشروع أفق



إن العلم لم يزل مكونا جوهريا وفارقا في الحياة على كافة الأصعدة، وهدفا محمودا للاستثمار فيه يُؤجر الإنسان عليه، كما أنه لم تزل المُدارسة باجتماع المفكرين والعاملين في حقل واحد، وتلاقح أفكارهم، ومناقشة تصوراتهم، وبث ما لديهم من نظر، أداة هامة وصانعة أثر في نمو معرفتهم وتطورها وإفساح المجال لها لتؤثر إيجابا على متلقيها.

من هنا يعد "مشروع أفق" دورية قانونية تصدر بشكل منتظم، وتتناول الأحكام القضائية بالتحليل من خلال قراءات قانونية مكتوبة من مختصين وممارسين في العمل القانوني، وذلك بهدف إثراء المحتوى القانوني المتصل بالجوانب التطبيقية، والمساهمة في مشاركة المعرفة ليتسع الأفق.

إن مشروع أفق يستهدف نشر عدد من القراءات القانونية المكتوبة من خبراء وممارسين في القانون في المملكة، بحيث تمثل تلك القراءات القانونية استقراء علمي موضوعي للأحكام القضائية النهائية المنشورة للعموم، مع السعي لإقصاء كل ما من شأنه التأثير على هذه الموضوعية أو الهدف منها من خلال شروط وأحكام تنظم تلك القراءات وفقا لها، وتراعي - جنبا إلى جنب - غايته في عكس وجهات نظر متعددة - حتى وإن كانت متباينة - تساهم في تحقيق الهدف من مشروع أفق.

الآن

قناة معرفية لمشروع أفق المعرفي على تطبيق واتساب

لماذا؟

قناة عبر الـ واتساب

إسهام = في نشر المعرفة عبر منصةٍ أقرب.

إلهام = في الابتكار والتحليل والفكر القانونيّ.

إعلام = بأخبار المنتجات المعرفية لمشروع أفق.

كيف؟

سيكون

الإسهام

سنختارُ لكَ أسبوعيّاً **مقال** باللغة العربية أو الإنجليزية.

الإلهام

سنضع لكَ أسبوعيّاً **سؤال** يتعلّق بالمقال وبالممارسة القانونية.

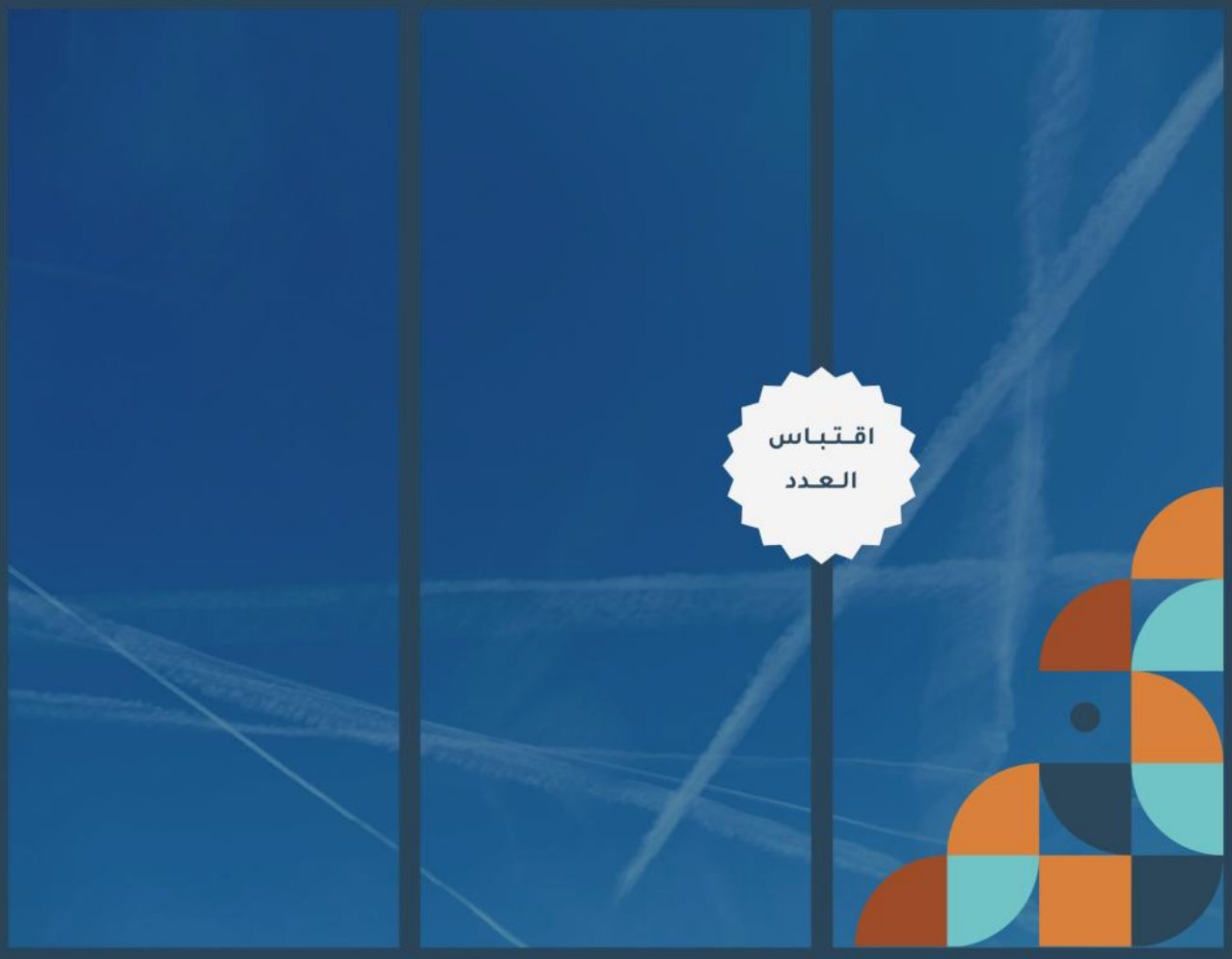
الإعلام

سنشارك **أخبار** المنتجات والإصدارات المعرفية متى وُجدت.

دعـــوة للـــمـــشـــاركـــة

يسرنا أن نوجه هذه الدعوة لكافة المختصين للتواصل معنا عبر البريد الإلكتروني للمجلة للمساهمة فيها ومشاركة وقتهم الثمين في سبيل نشر العلم وإثراء المعرفة وبارك الله في جهودكم. ،،،

info@ufuqproject.com



يكتب الأستاذ الدكتور/ علي خطار شطناوي في كتابه بعنوان (مهارات المهن القانونية) عن التفكير الناقد أنه:

" ويعرف التفكير الناقد بأنه تفكير مسؤول يُيسر عمليات الوصول إلى إصدار حكم، أو اتخاذ قرار في ضوء معايير، أو محكات محددة، ويقوم على التقويم الذاتي، ودرجة تحسس الموقف وعناصره، ويعرف أيضا بأنه التمهل في إعطاء الأحكام، وتعليقها لحين التحقق من الأمر، وفي ضوء ما تقدم يمكن القول بأن التفكير الناقد هو القدر على التحليل والتمييز وإصدار الأحكام"

الشروط والأحكام

١. تكون الموافقة على المشاركة في مشروع أفق محدودة لعدد واحد، ولا تعني الموافقة على المشاركة في أكثر من عدد أو كافة الأعداد.

٢. أن تتم كتابة القراءة القانونية من قبل محامٍ/محامية مرخص أو ممارس في المجال القانوني بخبرة تتجاوز خمس سنوات.

٣. أن تكون كتابة القراءة القانونية تطوعا وبدون مقابل مادي أو معنوي.

٤. ألا تقل القراءة القانونية عن (٧٥٠) كلمة وألا تزيد عن (٢٠٠٠) كلمة.

٥. أن تكون القراءة القانونية موضوعية علمية، وأن تلتزم بشكل خاص بما يلي:

- الالتزام بأحكام نظام المطبوعات والنشر ولوائحه التنفيذية وكافة الأنظمة والتشريعات المتصلة بالإعلام والملكية الفكرية في المملكة العربية السعودية.
- عدم الإشارة أو الذكر للقاضي مُصدر الحكم، والاكتفاء بالإشارة إلى الحكم أو إلى ما ورد فيه مبني للمجهول، مثل: لم يُذكر في الحكم، لم يُناقش في الحكم، لم يتضمن أو يُضمّن في الحكم، ونحو ذلك.
- أن لا تكون القراءة القانونية سرد لأوجه نقص غير موضوعية، مثل: خلا الحكم من منح الطرف حق الدفاع، تضمن الحكم تقصيرا في إظهار العدالة، أو يعكس الحكم تفريطا في الحقوق، ونحو ذلك.
- أن تكون القراءة القانونية موضوعية ومبنية على مرجعية علمية قانونية سليمة، ومن ذلك عند بيان أوجه النقص أو التحليل القانوني بيان أسبابه العلمية مثل النص القانوني الذي يستند عليه أو المبدأ القانوني أو النظرية القانونية، ونحو ذلك.

الشروط والأحكام

تابع

٦. أن يتم تزويد فريق مشروع أفق بالقراءة القانونية خلال (٣٠) يوم عمل من وصول رسالة تأكيد المشاركة، وفي حال عدم الالتزام بالإطار الزمني المحدد يكون لمشروع أفق الحق بالتواصل مع آخرين لهذا الغرض.

٧. يكون لفريق عمل مشروع أفق لغرض الالتزام بالأحكام والشروط الحق بتعديل القراءة القانونية المرسلة بالحذف أو استبدال كلمة بأخرى مع حفظ المعنى المقصود والسياق الذي وردت فيه، ويلتزم مشروع أفق بالحصول على موافقة الكاتب على هذا التعديل قبل نشره وخلال الإطار الزمني المحدد.

٨. موافقة كاتب القراءة القانونية على نشرها بدون ذكر اسمه مع القراءة القانونية والاكتفاء بالإشارة إلى نوع الخبرة وعدد السنوات حسب الحاجة، على أن يرد اسمه في قائمة كتاب العدد.

٩. موافقة كاتب القراءة القانونية على ملكية مشروع أفق لكل ما ينشر فيها/عبرها، وألا يكون لكاتب القراءة القانونية المنشورة الحق باستخدامها أو استغلالها أو التصرف بها بأي وجه من وجوه التصرف دون الحصول على موافقة مسبقة من مشروع أفق.

١٠. يجوز لمشروع أفق بعد الاطلاع على القراءة القانونية المُعدّة للمشاركة في العدد، عدم قبولها ويلتزم بذكر أسباب موضوعية لذلك.

كلمة العدد

د. فيصل منصور الفاضل

خبير تشريعي وخبير قانوني
في مجال الحوكمة

يسعدني أن أقدّم هذه الكلمة لمجلة مشروع أفق المتميزة، التي غدت خلال فترة وجيزة منبرًا معرفيًا رائدًا لتحليل الأحكام القضائية وإثراء المحتوى القانوني في المملكة العربية السعودية. ولا شك أن اختيار موضوع مبدأ تدرّج الأنظمة ليكون محور هذا العدد يعد اختيارًا موفقًا، فهو يجسد جوهر النظام القانوني، ويمثل ركيزة أساسية لبناء الدولة الحديثة، كما يبرز الحاجة إلى تكريس هذا المبدأ باعتباره حجر الزاوية لكل منظومة تشريعية رصينة.

يقوم مبدأ التدرج على حقيقة أن القواعد القانونية ليست في مرتبة واحدة، بل تتدرج بحسب مصدرها وقوتها وحجيتها. فالنظام الأساسي للحكم يشكل القاعدة العليا التي تنبثق عنها بقية الأنظمة، ومنها تتفرع اللوائح التنفيذية والقرارات التنظيمية. وهذا البناء الهرمي يحمي المنظومة من التناقض والازدواجية، ويضمن انسجام القواعد الأدنى مع الأعلى، بما يحقق استقرارًا تشريعيًا وقضائيًا واقتصاديًا، ويعزز ثقة الأفراد والمستثمرين في البيئة القانونية.

ولترسيخ هذا المبدأ، وُضعت ضمانات أساسية، من أبرزها وضوح الهرم التشريعي وسيادة النظام الأساسي للحكم باعتباره المرجع الأعلى، وما يترتب على ذلك من حجية القواعد العليا على ما دونها. فكل قاعدة أدنى يجب تعديلها أو إلغاؤها متى تعارضت مع نصوص أعلى مرتبة، مع صون الحقوق المكتسبة وحظر المساس بها.

وهذه الضمانات تهيئ بيئة مستقرة تدعم التنمية وتحفز الاستثمار وتمنح الممارسين القانونيين مرجعية واضحة في التفسير والتطبيق.

وتتجلى المرجعية الأسمى لمبدأ التدرج في النظام الأساسي للحكم الصادر بالأمر الملكي رقم (أ/٩٠) لعام ١٤١٢هـ، الذي يعد بمثابة الدستور المكتوب للمملكة. فقد نص على استمرار العمل بالأنظمة السابقة حتى تعدّل لتتوافق معه، مؤكدا أن النظام الأساسي هو الإطار العام الذي تنبثق عنه جميع الأنظمة الأخرى. ويتضح ذلك جليًا في المادة الأولى التي نصت على أن: "المملكة العربية السعودية، دولة عربية إسلامية، ذات سيادة تامة، دينها الإسلام، ودستورها كتاب الله تعالى وسنة رسوله ﷺ ولغتها هي اللغة العربية، وعاصمتها مدينة الرياض." كما أكدت المادة السابعة أن: " الحكم في المملكة العربية السعودية يستمد سلطته من كتاب الله وسنة رسوله ﷺ، وهما الحاكمان على هذا النظام وجميع أنظمة الدولة." وهو ما يبرز أن الكتاب والسنة هما المرجعية العليا التي تحكم النظام الأساسي وما يتفرع عنه من أنظمة ولوائح وقرارات تنظيمية.

وقد جاءت التشريعات القضائية الجديدة - نظام الأحوال الشخصية، ونظام الإثبات، ونظام المعاملات المدنية، ومشروع نظام العقوبات المرتقب - لمعالجة العمومية في المادتين الأولى والسابعة، ولتضع إطارًا أوضح لاستمداد الأحكام من الكتاب والسنة. كما عالجت هذه التشريعات ما نتج من تباين في الأحكام القضائية بسبب اختلاف الاجتهادات وغياب المرجعية المقننة، وأسهمت في ترسيخ الانسجام التشريعي والتطبيق القضائي، مما جعل مبدأ التدرج أكثر وضوحًا وفاعلية. وقد استقر القضاء الإداري والتجاري على بطلان أي نص أدنى يتعارض مع النصوص الأعلى.

ولا يقتصر مبدأ التدرج على حسم المنازعات، بل يمتد كذلك إلى الممارسات التشريعية والتنظيمية. فمشروعات الأنظمة الجديدة تخضع لمراجعة دقيقة من هيئة الخبراء بمجلس الوزراء لضمان توافقها مع النظام الأساسي، واستيفائها لمتطلبات قرار مجلس الوزراء رقم (٧١٣) لعام ١٤٣٨هـ وتعديلاته، الذي يفرض إعداد جدول يوضح الأنظمة والأوامر والقرارات التي سيُلغى أو يُعدّل العمل بها عند صدور المقترح، مع ذكر الأسباب. كما تحرص الوزارات والهيئات الحكومية على مواءمة لوائحها التنفيذية مع القواعد الأعلى. وفي المقارنات الدولية، تضطلع المحاكم الدستورية بمهمة الرقابة على التدرج التشريعي وحسم التعارضات، وهو ما يعزز

الاستقرار. ومن هنا تبرز الحاجة في المملكة إلى إنشاء لجنة دستورية مستقلة، تتولى النظر في المطالبات المستندة إلى مبدأ التدرج، على نحو مقارب للجنة الفصل في تنازع الاختصاص بالمجلس الأعلى للقضاء، بما يعزز سيادة النظام الأساسي للحكم ويضمن انسجام التشريعات معه.

لقد شهدت المملكة في السنوات الأخيرة – منذ إطلاق رؤية المملكة ٢٠٣٠ – حراكا تشريعيًا غير مسبوق أعاد صياغة العديد من الأنظمة لتكون مواكبة لأهداف الرؤية وأكثر انسجامًا مع النظام الأساسي للحكم. ومن أبرز هذه الأنظمة: نظام القضاء، ونظام ديوان المظالم، ونظام المنافسات والمشتريات الحكومية، إلى جانب التعديلات الجوهرية التي طالت نظام المرافعات الشرعية ونظام الإجراءات الجزائية، فضلا عن صدور أنظمة نوعية مثل نظام الأحوال الشخصية ونظام الإثبات ونظام المعاملات المدنية. وقد جسدت هذه الإصلاحات مبدأ التدرج عمليًا، وأكدت على مرجعيته العليا، بما يضمن توافق اللوائح التنفيذية والقرارات التنظيمية مع القواعد الأساسية ويعزز اتساق المنظومة التشريعية.

ولم يقتصر أثر هذا الحراك على الجانب القانوني، بل امتد كذلك إلى المجالين الاقتصادي والتنموي. فمن الناحية القانونية، عزز الأمن القانوني وأرسى استقرار العلاقات التعاقدية، ومنح القضاة والممارسين مرجعية واضحة لتفسير النصوص وتطبيقها. ومن الناحية الاقتصادية، أسهم وضوح المنظومة القانونية في رفع مستوى الثقة لدى المستثمرين المحليين والدوليين، وساعد في تحسين ترتيب المملكة في المؤشرات الدولية المرتبطة بجاذبية الاستثمار وشفافية الأنظمة. كما مكّن المشرّع والمنظم من العمل ضمن إطار مرجعي متماسك يحد من التعارضات ويعزز كفاءة اتخاذ القرار.

إن مبدأ تدرّج الأنظمة ليس مجرد إطار نظري يُدرّس في الجامعات، بل هو أداة عملية لحماية الحقوق، وتحقيق العدالة، وترسيخ اليقين القانوني، وتعزيز الثقة في التشريعات الوطنية. إنه صمام أمان يضمن اتساق القواعد وعدم تعارضها في خدمة المصلحة العامة. ومن هنا تأتي ضرورة تعزيزه في مسار الإصلاح التشريعي الجاري، بما يواكب تطلعات رؤية ٢٠٣٠ نحو منظومة قانونية أكثر عدالة وكفاءة واستدامة، تدعم حماية الحقوق، وتدفع عجلة الاقتصاد، وتكرّس مكانة المملكة كدولة قانون ومؤسسات.

الحكم القضائي

نأمل التكرم بملاحظة أن مشروع أفق اقتصر على تضمين العناصر التالية من الحكم (أسباب الحكم النهائي، منطوق الحكم النهائي) فقط دون تضمين كافة الوقائع الواردة في الحكم، والتي يمكن للقراء الاطلاع عليها تفصيلاً كما وردت في ملف الحكم بالنقر أو المسح للباركود.

أسباب الحكم

وحيث إنه بدراسة الحكم والاعتراض المقدم عليه تبين أنه مقبول شكلا؛ لتقديمه خلال المدة النظامية. وأما عن الموضوع، فإنه وإن كانت اللوائح الإدارية الصادرة بقرار إداري تتحصن من الإلغاء بمضي المدة، وإن انطوت على عيوب فيها، غير أن هذا التحصن لا يسبغ عليها المشروعية من جميع الوجوه ولا يصح أن تكون أساسا لقرار إداري، ولا يجعل القرارات الفردية الصادرة بناءً عليها وتنفيذا لها صحيحة؛ لأن ذلك يتنافى مع مبدأ المشروعية، ومع وجوب أن تكون قرارات جهة الإدارة مبنية على نص نظامي صحيح، وليس على نص معيب وخاطئ، والقول بغير ذلك مؤداه إلزام الكافة - جهة الإدارة وغيرها- بالاعتداد وتطبيق لائحة معيبة، واحترام نص تنظيمي خاطئ، وهو ما يتنافى مع حسن سير الإدارة، ولذلك فإن لأصحاب الشأن في حال صدور قرار ضدهم بناءً على لائحة معيبة أن يتقدموا بدعوى بالمطالبة بإلغائه، ولو كانت هذه اللائحة قد تحصنت من الإلغاء ، مستندين في ذلك إلى عدم مشروعيته ، كما أن لهم أن يدفعوا بعدم مشروعية اللائحة أثناء نظر دعوى بالمطالبة بمعاقبتهم لعدم الالتزام بها. وبتطبيق ما تقدم على الاعتراض الماثل؛ فإنه لما كان خطاب نائب المحافظ لشؤون المنافسة رقم (١٥٨١/م) وتاريخ ١٤٣٦/١/٢٥ هـ يعد قرارا لائحيا وليس قرارا فرديا؛ لأنه تضمن قاعدة عامة مجردة تقضي بوجوب تطبيق وحدة التحاسب بالثانية للمكالمات الهاتفية ولا يتعلق بالشركة المعترضة ذاتها على سبيل التعيين؛ فكان قرارا تنظيميا لائحيا، وإذا كان هذا القرار قد تحصن بمضي المدة بما انطوى عليه من مخالفة لقواعد الاختصاص على النحو الذي قرره الحكم الابتدائي وحكم محكمة الاستئناف؛ فإن تحصنه لا يعني وبحكم اللزوم أن تكون القرارات الصادرة بناءً عليه بإيقاع العقوبات على المخالفين له قرارات صحيحة، ومن ثم يكون ما انتهى إليه حكم الاستئناف محل الاعتراض من رفض دعوى الشركة بالطعن في قرار لجنة النظر في مخالفات

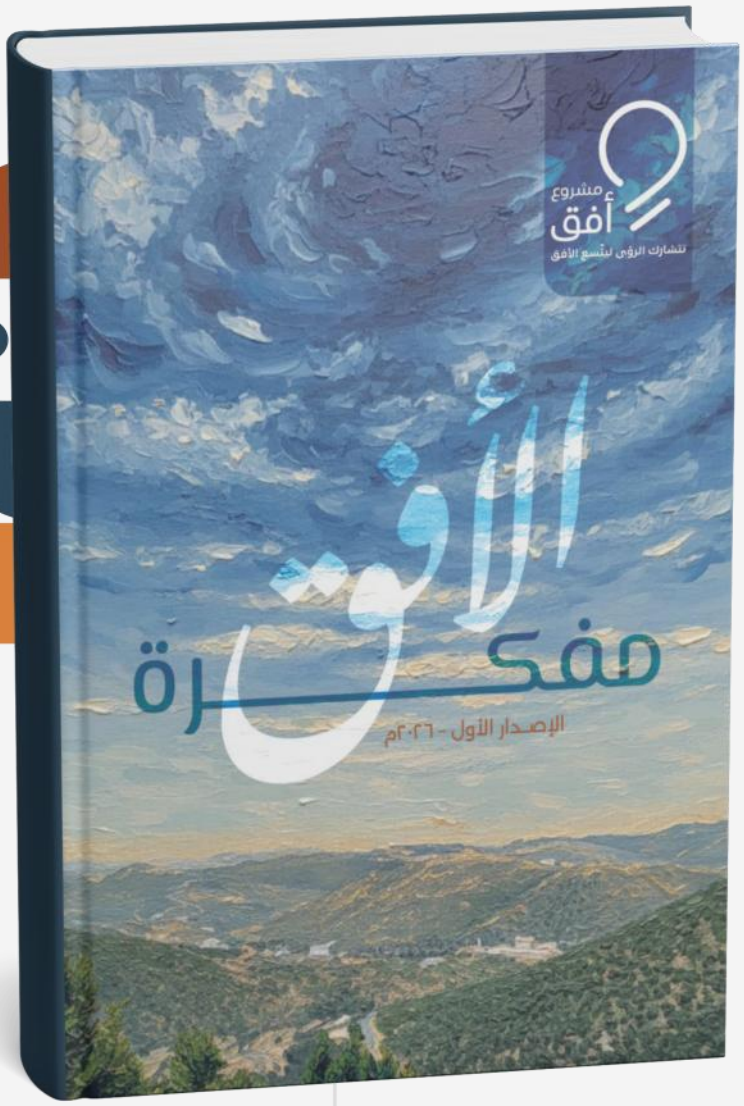
نظام الاتصالات بمعاقبة الشركة لمخالفتها ذلك القرار بحجة تحصنه غير صحيح؛ لأن للشركة الحق في الدفع بعدم مشروعية هذا القرار اللائحي وعدم مشروعية إيقاع العقوبة والجزاء الصادر استنادا إلى هذا القرار المعيب؛ لأن الجزاء لا يكون إلا عن مخالفة نص نظامي صحيح؛ لأنه لا عقوبة ولا جريمة إلا بنص، وهذا النص يجب أن يكون صحيحا، حيث لا يمكن إقرار الخطأ والمعاقبة على أساسه. وأما ما تضمنه حكم الاستئناف من كون تعميم نائب المحافظ هو تبليغا لقرار سابق من الهيئة؛ فليس في أوراق القضية ما يدل عليه، وكان على محكمة الاستئناف أن تتحقق من وجوده ومواجهة الخصوم به. وحيث انتهت محكمة الاستئناف في حكمها محل الاعتراض إلى خلاف ما تقدم فإنه يتعين نقض الحكم وإعادة القضية إلى محكمة الاستئناف الإدارية التي أصدرت الحكم لتفصل فيها من جديد من غير من نظرها .

منطوق الحكم

لذلك حكمت المحكمة بقبول الاعتراض شكلا، وفي الموضوع بنقض الحكم محل الاعتراض، وإحالة القضية إلى محكمة الاستئناف الإدارية بمنطقة الرياض للفصل فيها من جديد من غير من نظرها.

والله الموفق، وصلى الله وسلم على نبينا محمد وعلى آله وصحبه أجمعين.

إعــلان هــام



خطة شخصية لتطوير مهارة التحليل القانوني مكونة من (9) أدوات

تضع المستفيد أمام مهمة أسبوعية وعلى مدار (52) أسبوع موزّعة على (12) شهراً في (198) صفحة.

المهام الأسبوعية ستكون في شكل:

- 14 مقال
- 27 مادة إثرائية
- 21 تمرين
- 11 نشاط
- 2 اختباران

على متجر الأفق في
15 فبراير 2026م

اطلبها مُسبقاً من الآن واحجز لك مفكرة

القراءات القانونية

يحكى أنّ ثلاثة عميان قد تم إدخالهم على فيل، وطلب منهم أن يلمسوه لمدة (١٠) ثواني ثم يصفوا ذلك. فالأول الذي قام بلمس الخرطوم قال أنها أفعى ، و الثاني الذي قام بلمس قدم الفيل قال أنه جذع شجرة، و الأخير الذي قام بلمس أذن الفيل قال بأنه سجاد .وفلسفة هذه القصّة – كما قيلت لنا - في أن عمر الإنسان (العشر ثواني) قصير ليُدرك المعرفة كاملة، وأن مشاركة ما لديك من معرفة قد تساهم في الوصول إلى معرفة أكمل و أشمل ...

نرجو لكم قراءة ممتعة وذات أفق ...

القراءة القانونية الأولى

تحليل: م.ر

مستشارة قانونية

قررت هيئة التدقيق - بديوان المظالم - مجتمعة بالقرار رقم (٨٤) لعام ١٤٢٩ هـ العدول عن مبدأ تحصّن القرارات في مواجهة الإدارة إلى تحصّنها مع مراعاة الاستثناءات الواردة في القرار، وورد في الاستثناء الأول -من جملة الاستثناءات التي لا تتحصّن بها القرارات بمضي المدة - ما يلي: "أوّلا -القرارات المنعدمة وهي التي اشتملت على مخالفة جسيمة للنظام جرّدتها من صفتها الإدارية ومرد ذلك إلى أن هذه القرارات يشوبها عيب مفرط في الجسامة يجردها من صفتها الإدارية ويهبط بها إلى درجة العدم وبهذه المثابة فلا تكتسب الحصانة المقررة ويحق لجهة الإدارة سحبها في أي وقت."، وبقراءة الحكم محل العدد نفسّر أن هذا الاستثناء هو ما بُني عليه الحكم، وبالتالي سُنكرّس هذه القراءة لاستقراء وتأصيل محل (الجسامة) في عيب الاختصاص الذي استند إليه الحكم في إلغاء القرار الإداري محل الدعوى، وذلك من خلال النقاط الثلاثة المتسلسلة التالية:

محل العيب:

القرار الصادر بتغريم الشركة المدعية هو قرارٌ إداري– وليسَ لائحيّ - لكونه يتعلق بشخص على سبيل التعيين، لكنّ مستند القرار هو نصّ من قرار لائحيّ معيب - بحسب نتيجة الحكم - والقرار اللائحيّ هو القرار الذي يتضمن قاعدة عامة مجرّدة. أيّ أن القرار اللائحيّ هو القرار الذي يتضمّن تشريع، لأن تعريف التشريع بحسب **دليل إعداد التشريعات وصياغتها الصادر عن اللجنة التحضيرية لإعداد التشريعات**

القضائية في الإصدار الأول بتاريخ محرم ١٤٤٤هـ أغسطس ٢٠٢٢م هو: "التشريع هو مجموعة من القواعد القانونية العامة المجرّدة المُلزمة، تصدرها السلطة المختصة بإصدار التشريعات في صورةٍ مكتوبة، وبموجبها يُنظم سلوك الأفراد في المجتمع، وتحدّد حقوقهم وواجباتهم، وتحدد سياسات وصلاحيات المرافق العامة، وضوابط العمل في مختلف الأنشطة."

والقول بأن القرار اللائحيّ هو قرار تشريعي يعني أن صلاحية إصداره مُناطة بالسلطة التنظيمية وفق مبدأ الفصل بين السلطات، وذلك يعني أن إصداره من قبل جهة الإدارة تتطلب التحقق من وجود ما يُسمّى بالتفويض التشريعي، فالأنظمة في المملكة العربية السعودية تصدر بمرسومٍ ملكيّ يُوافق عليها.

"ومن ضمن الإجراءات التي يتم اتخاذها لتكوين المرسوم الملكي هو ضرورة اتباع نظام المجلسين [يُقصد هنا مجلس الوزراء ومجلس الشورى] عند دراسة التشريعات، وهو ما يشير إليه الفقه القانوني عند تعريفه للمرسوم الملكي، [انظر كتاب السلطة التنظيمية في المملكة العربية السعودية، د محمد بن عبد الله المرزوقي، مكتبة العبيكان، الطبعة الأولى (٢٠٠٤م)، ص(٣٦٢)] وهذا يعطي أولوية تشريعية يمكن من خلالها معرفة تدرّج وعلوّ التشريعات التي تصدر بالمرسوم الملكي، في مقابل التشريعات الأدنى منها، وهو ما يتم تأكيده بموجب نص المادة السابعة والستين من النظام الأساسي للحكم التي نصت على صدور الأنظمة واللوائح بمراسيم ملكية بعد دراستها من المجلسين،

وإذا كان هذا التدرّج واضحاً بالنسبة للسلطة التنفيذية، حيث لا يمكن لها العمل في كل الأحوال على إصدار التشريعات إلا بموجب إحالة أو تفويض تشريعي، يجعلها خاضعة لقواعد التدرّج التشريعي ومعرّضة لإلغاء قراراتها عند انعدام الصفة التشريعية." [المصدر: الدراسة المنشورة عن جمعية (قضاء) للأستاذ صالح بن مسلي الذيابي بعنوان (حالة التشريعات في المملكة العربية السعودية - دراسة في الموضوعات والإنتاج والمنهج) ص (١١٩-١٢٠)]

وبالتالي إذا أردنا تتبّع التفويض التشريعي في حالة القرار اللائحي

محل الدعوى، فسنجد ما يلي:

١. نصت المادة الثامنة والثلاثون من النظام الأساسي للحكم - من الأنظمة الأساسية التي تخضع لها الأنظمة العادية - على أنه: "*العقوبة شخصية، ولا جريمة ولا عقوبة إلا بناء على نص شرعي، أو نص نظامي، ولا عقاب إلا على الأعمال اللاحقة للعمل بالنص النظامي.*"، كما نصت المادة السبعون من ذات النظام على أنه: "*تصدر الأنظمة، والمعاهدات، والاتفاقيات الدولية، والامتيازات، ويتم تعديلها بموجب مراسيم ملكية.*"، وبالتالي لا يجوز إيقاع عقوبة إلا إذا جاءت من خلال نصّ في نظام صدر صحيحا بمرسوم ملكيّ.

٢. صدر نظام الاتصالات (القديم الذي بُنيت عليه الدعوى) بالمرسوم الملكيّ رقم (م/١٢) وتاريخ ١٤٢٢/٠٣/٢٢ هـ، وعُدّلت المادة (٣٧) منه بموجب المرسوم الملكي رقم (م/٤) وتاريخ ١٤٣٤/٠٣/٠٧ هـ ليُصبح نصّ الفقرتين (٣ و١٥) المتعلقة بالحكم محل العدد ما يلي: "*يعد مخالفا لأحكام هذا النظام كل مشغل، أو شخص ذي صفة طبيعية أو اعتبارية يقوم بأحد الأعمال الآتية: ...٣- الامتناع عن تنفيذ قرار صادر في حقه من الهيئة، ويشمل القرار التوجيه المكتوب الصادر من مسؤول مختص في الهيئة. ... ١٥- الإعلان عن تعريفة أسعار أو عروض ترويجية، أو تطبيقها*

والقول بأن القرار اللائحيّ هو قرار تشريعي يعني أن صلاحية إصداره مُناطة بالسلطة التنظيمية وفق مبدأ الفصل بين السلطات، وذلك يعني أن إصداره من قبل جهة الإدارة تتطلّب التحقق من وجود ما يُسمّى بالتفويض التشريعي، فالأنظمة في المملكة العربية السعودية تصدر بمرسومٍ ملكيّ يُوافق عليها.

بالمخالفة للقواعد والإجراءات المحددة في القرارات التي يصدرها المجلس. ...".

فأمّا بالنسبة للفقرة رقم (٣) فإنها لا تتضمن تفويضاً تشريعياً للهيئة بإصدار قرار لائحي (قاعدة عامة مجردة) وذلك لأن دلالة النصّ هي اعتبار (الخاضع للنظام) مُخالفاً إذا امتنع عن تنفيذ قرار صادر بحقه، أي قرار إداريّ يتضمن توجيهاً خاصّاً بذلك الخاضع للنظام وليس قاعدة عامة مجرّدة.

أما نصّ الفقرة (١٥) فإنها تتضمن تفويض تشريعي لمجلس الهيئة بإصدار القرارات المتضمنة القواعد والضوابط والإجراءات لموضوع تعرفة الأسعار والعروض الترويجية.

~~إذن ما هو محل عدم الاختصاص؟~~

محل عدم الاختصاص:

بالنظر إلى نص الفقرة (١٥) من المادة (٣٧) من نظام الاتصالات - السابق - المُشار إليها أعلاه، نجد أن التفويض التشريعي بالإصدار ينعقد لمجلس إدارة هيئة الاتصالات وتقنية المعلومات - التسمية حسب توقيت سريان النصّ - بوصفها ممثل الهيئة والمسؤول المختصّ عن إدارتها والإشراف عليها استناداً إلى المادة الخامسة من تنظيم هيئة الاتصالات وتقنية المعلومات والتي تنص على أنه: *"مجلس الإدارة هو السلطة العليا للهيئة، ويشرف على إدارتها، وتصريف أمورها، ووضع السياسة العامة التي تسير عليها، وله في سبيل ذلك أوسع السلطات..."*، كما نلاحظ أن أحكام التنظيم هي ما توضح جواز التفويض من قبل المجلس لمحافظ الهيئة أو مسؤول آخر فيها لممارسة تلك الصلاحية بإصدار القرارات المتضمنة القواعد والضوابط والإجراءات لموضوع تعرفة الأسعار والعروض الترويجية، ويظهر من التنظيم عدم وجود نصّ يُجيز لمجلس إدارة الهيئة تفويض بعض صلاحياته، وبالتالي فإن إصدار قرار لائحي (الخطاب محل الحكم) من قبل نائب محافظ الهيئة لموضوع متعلق بتعرفة الأسعار يُعد عيباً في الاختصاص يُخالف مبدأ تدرّج الأنظمة، لأن النظام منح ذلك

الاختصاص لمجلس إدارة الهيئة فقط دون إجازة التفويض به لمسؤول آخر.

محل الجسامة:

يأتي مصطلح الجسامة لغة بمعنى العظم والخطورة، وهذا ما يجعل الجسامة متى ما تحققت محلا لأحكام قانونية تمثل استثناءً على الأصل أو سببا لتشديد حكم ما، **مثل:** العيب الجسيم، والخطأ الجسيم، والضرر الجسيم. فالعيب الجسيم في القرار الإداري يُعد استثناءً على الأصل الذي ينص على تحصّن القرار الإداري بمضي المدّة، إلا أن تقرير الجسامة التي تؤدّي لتطبيق هذا الاستثناء يُعد محل نظر وتدارس وتباحث بحسب الوقائع والأحوال في الفقه القانوني والقضائيّ.

وفيما يتعلق بعيب الاختصاص، فإنه حينَ يتعلق بقرار لائحيّ (قاعدة عامّة مجرّدة تشريعية) فإنه يمكن لنا القول أنه يُصبح عيبا جسيما، وذلك للأسباب التالية:

- **الاختصاص والأهلية:** في كتاب **السلطة التقديرية للقاضي الإداري (دراسة تأصيلية تطبيقية) تأليف د. وليد بن محمد بن صالح الصمعاني**، يطرح المؤلف مسألة الاختصاص بأنها: "والاختصاص في القانون العام يقارب الأهلية في القانون الخاص، فكما أن التصرف الفردي لا يكون صحيحا منتجا لآثاره القانونية إلا بتمتع المتصرف بالأهلية القانونية لإبرامه؛ لا يكون التصرف الإداري صحيحًا إلا إذا صدر عن موظف مختص به وفقا للقانون (1).

(1) الفرق بين الاختصاص والأهلية هو أن الأول أضيق نطاقا، فالأصل أن الشخص ذو أهلية ما لم ينص القانون على غير ذلك، بخلاف المقرر في القانون الإداري من أن الأصل أن الموظف غير مختص ما لم ينص على اختصاصه قانونا، فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة

المصري، رقم (١٦٢)، في (١٨ / ٥ / ١٩٥٠م)، دعوى الإلغاء، د. محمد أبو العينين، ٢٩/٢،٣٠، كما أن الغاية من تحديد قواعد الاختصاص هي المصلحة العامة في حين يُراعى في تحديد قواعد الأهلية مصلحة الفرد. ينظر: النظرية العامة للقرارات الإدارية، د. سليمان الطماوي، ص ٣١٣. ولذا قضى الحكم رقم (٤٧/ د/ ف / ٥ لعام ١٤٢٧هـ)، في القضية رقم (٤٢١٩/١/ق لعام ١٤٢٦هـ)، (غير منشور)، بأن: "مفهوم عيب عدم الاختصاص اللاحق للقرار الإداري إنما يتمثل في عدم القدرة نظامًا على مباشرة عمل إداري معين جعله المشرع من سلطة هيئة أخرى أو فرد آخر، ولذا كان هذا العيب في النظام العام شبيها بشرط الأهلية في النظام الخاص ويستتبع ذلك اقتصار نشاط الموظف المسؤول على ممارسة هذا الاختصاص الذي حدده النظام وليس له مجاوزته."

- **<u>الاختصاص والنظام العام:</u>**

"قاضي المظالم في فحصة لمشروعية القرار الإداري من حيث الاختصاص لا ينتظر دفعا من الخصوم؛ فقواعد الاختصاص تتعلق بالنظام العام؛ حيث تتعرض لها الدائرة من تلقاء نفسها، ولا يجوز الاتفاق على مخالفتها، ويجوز إثارة الدفع بها في أي مرحلة من مراحل الدعوى." [المصدر: مقال عدم الاختصاص الجسيم، دأيمن رميس، مجلة التنمية الإدارية، العدد رقم (١٧١)] ، ويتفق ذلك مع ما ذكر في معيار التفرقة بين الأهلية والاختصاص، من كون الاختصاص وُضع للمصلحة العامة، وهو بهذا المستهدف يُصبح من النظام العام الذي يبحث القاضي الإداري

"والاختصاص في القانون العام يقارب الأهلية في القانون الخاص، فكما أن التصرف الفردي لا يكون صحيحا منتجا لآثاره القانونية إلا بتمتع المتصرف بالأهلية القانونية لإبرامه؛ لا يكون التصرف الإداري صحيحًا إلا إذا صدر عن موظف مختص به وفقا للقانون."

بسلطته التقديرية صحته ونظاميته.

- **غصب السلطة:** "ترتبط صور عدم الاختصاص ودرجاته بالعناصر الأساسية التي تتحدد من خلالها فكرة الاختصاص في القرار الإداري، فترتبط أولا بالعنصر الموضوعي المتعلق بمحل ممارسة الاختصاص وهو القرار (التصرف القانوني) ، ثم العنصر الشخصي المتمثل في الفرد الذي يجوز له وحده إصدار القرار، وترتبط كذلك بالعنصرين الزمني والمكاني؛ إذ يتحدد بموجب الأول منهما المدى الزمني الذي يُمكن إصدار القرارات أثناءه، ويتحدد بموجب الثاني النطاق المكاني الذي يجب ألا يتم تجاوزه في إصدار القرارات، وإن كان لا يمكن تصور وجود عدم الاختصاص المكاني أو الزمني إلا إذا تحقق عنصرا الاختصاص الموضوعي والشخصي. وتأتي مخالفة قواعد الاختصاص – وفقا لآراء الشراح وأحكام القضاء الإداري – على درجتين، فهي إما أن تكون جسيمة، وهو ما اصطلح على تسميتها بـ (غصب السلطة)، ويترتب عليها انعدام القرار الإداري، وإما أن تكون بسيطة، وهي ما يطلق عليها عادة (عيب عدم الاختصاص)، أو (عيب عدم الاختصاص البسيط أو العادي)، ويترتب عليها بطلان القرار الإداري دون انعدامه. (...) وقد استقرّ القضاء الإداري على أنّ القرار الصادر من جهة الإدارة في أمر تختصّ به السُّلطتين التنظيمية أو القضائية، يُعد غصبًا للسلطة ينحدر بالقرار إلى كونه مجر عقبة مادية، لا أثر له مطلقا من الناحية القانونية. وارتباط هاتين الحالتين بالولاية مرجعه إلى أن المخالفة فيهما لا تقتصر على مخالفة اختصاص جهة معينة بالذات، وإنما ترجع

- في الحالة الأولى - إلى فقد مُصدر القرار لأصل الولاية الإدارية، وهو العنصر الشخصي، فهو لم يخالف اختصاصًا منوطًا به في الأساس؛ إذ لا يملك أي اختصاص إداري في الأصل، ومن ثم لا توجد شائبة اختصاص يمكن حمل القرار الصادر منه عليها." [كتاب السلطة التقديرية للقاضي الإداري (دراسة تأصيلية تطبيقية) تأليف د وليد بن محمد بن صالح الصمعاني]

وهذا الشرح هو ما نجد انطباقه على حالة القرار اللائحي محل الحكم، لأن القرار اللائحي يُعد تشريع، وسلطة التنظيم مُناطة بالسلطة التنظيمية وليست التنفيذية، مالم يُوجد تفويض صحيح بذلك، وهو مالم يتحقق في حالة القرار اللائحي محل الحكم.

هذا والله تعالى أعلم ...

القراءة القانونية الثانية

تحليل: أ.أ

أستاذ مساعد

الخطأ في إصدار التشريع كإشارة سلبية في السوق: قراءة قانونية اقتصادية في حكم المحكمة الإدارية العليا رقم (٧٩) لعام ١٤٤٠ هـ

يُعدّ الحكم رقم (٧٩) الصادر عن المحكمة الإدارية العليا في ديوان المظالم لعام ١٤٤٠هـ، نموذجًا دالا على التداخل الوثيق بين المشروعية القانونية والكفاءة الاقتصادية في البيئة التشريعية. فقد قررت المحكمة أن الجزاء لا يكون إلا استنادًا إلى نص نظامي صحيح صادر من جهة مختصّة، وأن اللوائح المعيبة لا تكتسب المشروعية ولو تحصّنت بمرور الزمن. جاء ذلك في سياق قضية فرض غرامة مالية مقدارها خمسة ملايين ريال على شركة اتصالات، استنادًا إلى لائحة تنفيذية صادرة من غير مختص، فقررت المحكمة العليا نقض الحكم تأكيدًا لمبدأ صحة الاختصاص كمصدر للمشروعية التشريعية.

تتجاوز أهمية هذا الحكم بعده القضائي المباشر لتفتح زاوية انعكاسية للأثر الاقتصادي غير المتكافئ الناتج عن الخطأ في إصدار التشريع، خصوصًا حين تختلف قدرة المنشآت على التكيّف مع تبعاته تبعًا لحجمها وخبرتها في السوق. فالشركات الكبرى، بما تملكه من فرق قانونية متخصصة وموارد مالية وإدارية، قادرة على تمحيص النصوص التنظيمية والطعن في القرارات غير المشروعة، بينما تواجه المنشآت الصغيرة والمتوسطة والناشئة تكلفة امتثال مرتفعة تشمل الوقت والخدمة القانونية دون ضمان لتعويض الضرر. وقد أثبتت الدراسات (Nasir & Kechema, 2023; Bailey & Thomas,

2017; (Petersen et al., 2022)

إن هذا التفاوت المؤسسي يجعل من الخطأ التشريعي عبئًا مضاعفًا على الشركات الصغيرة مقارنة بالشركات الكبرى، ويؤدي إلى فجوة متزايدة في القدرة على الامتثال والتقاضي.

ومن منظور الاقتصاد السلوكي و تطبيقات **نظرية الإشارة(Signaling Theory)**، فإن صدور اللوائح من غير مختصين أو تكرار تعديلها دون استقرار مؤسسي يرسل إلى السوق إشارات تنظيمية سلبية تضعف الثقة وتزيد من حالة عدم اليقين القانوني. وتشير دراسات (David et al., 2024; Lucas et al., 2022; Mallett et al., 2018) إلى أن هذه الإشارات تمارس أثرًا مباشرًا على قرارات الدخول إلى السوق والاستثمار، إذ تميل المنشآت الناشئة إلى تأجيل مشاريعها أو تقليص أنشطتها عندما تشعر بأن البيئة التنظيمية غير متسقة أو يصعب التنبؤ بها. كما تؤكد الأدلة أن تكرار اللوائح المعيبة يرفع تكلفة الامتثال في الاقتصاد ككل، ويحدّ من ديناميكية النمو في القطاعات الأكثر تأثرًا بالتنظيم الإداري، مثل الاتصالات، والطاقة، والخدمات المالية. ويبيّن **Kalmenovitz (2019)** أن ارتفاع تكاليف الامتثال الإداري في الشركات محدودة الموارد يقلل من قدرتها التنافسية، إذ تتحول اللوائح المعيبة إلى عبء تنظيمي مزمن يقيّد الابتكار ويؤخر التوسع. وفي المقابل، تظهر دراسة Petersen et al. (2022) أن الشركات الكبرى أكثر قدرة على امتصاص الأثر المالي للقرارات الخاطئة، ما يؤدي إلى تشوه في تكافؤ الفرص التنافسية داخل السوق. هذه النتيجة تتسق مع ما لاحظه **Bailey & Thomas (2017)** من أن اللوائح المفرطة أو غير الدقيقة تؤدي في النهاية إلى إقصاء المنافسة بدل تمكينها، إذ تترجم الأخطاء التشريعية إلى تكاليف خفية تقع بالكامل على عاتق الشركات الأقل تجهيزا.

ويبرز الحكم في هذا السياق بوصفه تجسيدًا عمليًا لدور القضاء الإداري كأداة لضبط جودة التشريع. فكل مرة تبطل فيها المحكمة العليا قرارًا

إداريًا لصدوره استنادًا إلى لائحة غير مختصة، فهي لا تصحح خللاً شكليًا فحسب، بل تعيد ضبط الإطار المؤسسي لصناعة القرار الإداري. وقد أشار Casino-Martínez et al. (2023) إلى أن وجود قضاء فعّال في مراقبة صحة الاختصاص التشريعي يعدّ من أهم عناصر الثقة التنظيمية في الأسواق الناشئة، حيث ترتبط الأحكام القضائية النهائية بانخفاض المخاطر القانونية التي تقيسها الشركات قبل الاستثمار. إلا أن غياب قاعدة بيانات منهجية لهذه السوابق يجعل من الصعب قياس حجم الأثر الاقتصادي الكلي للخطأ التشريعي في المملكة، وهو ما يبرز الحاجة إلى إدراج تحليل هذه الأحكام ضمن أدوات قياس جودة التشريع .يمثل هذا الحكم، كذلك، نافذة بحثية يمكن من خلالها استشراف مستقبل دراسة جودة التشريع في بيئة الأعمال من منظور الأثر الاقتصادي. فكل حكم يقضي بعدم الاختصاص في إصدار لائحة تنفيذية أو قرار تنظيمي لا يُعدّ واقعة قانونية منعزلة، بل هو إشارة مؤسسية إلى خلل تشريعي يستحق التحليل والقياس. ولأن اللوائح التنفيذية تمثل الحلقة الأكثر نشاطًا وتأثيرًا في المنظومة التشريعية، فإن دراسة عدد وتكرار هذه الأحكام في القطاعات المختلفة يمكن أن تقدم مؤشرًا نوعيًا لمدى نضج الإطار التشريعي وقدرته على حفظ التوازن بين المشروعية القانونية والاستقرار الاقتصادي عبر خفض تكلفة الامتثال بغض النظر عن حجم الشركة و عمرها في السوق. إن مراجعة السوابق القضائية تتيح

ومن منظور الاقتصاد السلوكي و تطبيقات نظرية الإشارة (Signaling Theory)، فإن صدور اللوائح من غير مختصين أو تكرار تعديلها دون استقرار مؤسسي يرسل إلى السوق إشارات تنظيمية سلبية تضعف الثقة وتزيد من حالة عدم اليقين القانوني.

فحصًا موضوعيًا لجودة التشريع من زاويتين مترابطتين: **الأولى**، كفاءة الإطار المؤسسي في ضمان صدور اللوائح من جهات مختصة؛ **والثانية**، قراءة الأثر السلوكي-الاقتصادي لهذه اللوائح على الشركات من حيث الامتثال والطعن القانوني.

وقد أظهرت دراسات David et al. (2024) و Lucas et al. (2022) و Mallett et al. (2018) أن تقلب القرارات الإدارية أو صدورها من جهات غير مختصة يرفع درجة القلق التنظيمي لدى المستثمرين ويضعف مؤشرات الثقة القانونية، مما ينعكس على تراجع معدلات إنشاء الشركات الجديدة وتباطؤ الاستثمار في الابتكار. هذه النتائج تدعم فكرة أن الخطأ في إصدار التشريع لا يجب أن يُعالج فقط عبر القضاء، بل أن يُدمج ضمن منظومة رصد وتحليل تشريعية دورية، لضمان أن تكون عملية إصدار الأنظمة واللوائح متسقة مع معايير جودة التشريع. وبالتالي ، إن بناء نموذج وطني لقياس جودة التشريع في المملكة يمكن أن يعتمد على تتبع هذه الأحكام القضائية كمؤشر نوعي على سلامة عملية إصدار اللوائح. فارتفاع عدد الأحكام التي تقضي بعدم الاختصاص في قطاع معين قد يعكس ضعف التنسيق المؤسسي أو غموض توزيع الصلاحيات بين الجهات، وهو ما يؤدي بدوره إلى رفع تكلفة الامتثال في السوق. وتؤكد Bailey & Thomas (2017) و David et al. (2024) أن انخفاض معدل الأخطاء التنظيمية يرتبط بزيادة تدفق الاستثمارات وارتفاع معدلات بقاء الشركات الجديدة في السوق، مما يجعل من إصلاح العملية التشريعية

دراسة عدد وتكرار هذه الأحكام في القطاعات المختلفة يمكن أن تقدم مؤشرًا نوعيًا لمدى نضج الإطار التشريعي وقدرته على حفظ التوازن بين المشروعية القانونية والاستقرار الاقتصادي عبر خفض تكلفة الامتثال بغض النظر عن حجم الشركة و عمرها في السوق.

هدفًا اقتصاديًا بقدر ما هو قانوني.

في نهاية المطاف ، يؤكد الحكم أن الأحكام القضائية التي ترصد الأخطاء في إصدار اللوائح تشكل مرآة يمكن من خلالها قياس نضج التشريع في المملكة. ومن هنا، فإن بناء نظامٍ منهجيٍّ لمتابعة السوابق القضائية وتحليل انعكاساتها الاقتصادية يُعدّ ضرورة علمية ومؤسسية لضمان أن تظل التشريعات أداة لتحفيز النمو لا مصدرًا لعبءٍ تنظيمي يحدّ من تطور بيئة ريادة الأعمال.

القراءة القانونية الثالثة

تحليل: ع.ج

باحث قانوني

بسم الله الرحمن الرحيم، والصلاة والسلام على أشرف الأنبياء والمرسلين نبينا محمد، وعلى آله وصحبه أجمعين.

في القضايا الإدارية، تعتبر قرارات المحكمة الإدارية العليا مرجعًا مهمًّا لفهم كيفية تطبيق النظام. من الملاحظ أن المحكمة العليا أحيانا تنقض أحكام الاستئناف، حتى لو كانت هذه الأخيرة قد أيّدت الأحكام الابتدائية. هذا النوع من الأحكام من المحكمة العليا لا يُمثل التوقف عنده، لأنه يكشف عن اجتهاد قانوني عميق، ويبين كيف ترى المحكمة أن القانون يجب أن يُفهم ويُطبّق.

هذا التفاوت لا يعني أن القضاء غير مستقرّ، بل هو دليل على أن المحكمة العليا تنظر إلى الأمور من زاوية قانونية دقيقة. فهي ليست محكمة للوقائع، بل تراجع ما إذا كان القانون قد طُبّق كما يجب. ومع كل حكم تنطق به المحكمة العليا، تمارس دورها في صون المشروعية وترسيخ الميزان النظامي، فتأتي مبادئها كغيثٍ يروي عطش القانونيين للضمان والوضوح.

في هذه القراءة، سنحلل حكم المحكمة العليا في هذه القضية، ونوضح كيف فسّرت المحكمة النظام، وما المبادئ التي بنت عليها قرارها، وما الرسائل القانونية التي يبعث بها هذا الحكم للمشتغلين بالقانون والإدارة.

إن هذا المبدأ يوافق ما ذكر في **الفتوى رقم (٢٤٦) الصادرة في ١٩٦٦/٠٣/٠٦م من مجلس الدولة المصرية ونصها:**

"إن تحصن القرار الخاطئ لا يعني

تحوله إلى قرار صحيح من جميع الوجوه، إذ أن القرارات غير المشوبة بعيب مخالفة القانون التي يحصن بفوات ميعاد الطعن فيها بالإلغاء، لا تنتج غير الآثار التي تنشأ عنها مباشرة، وبصفة تلقائية دون حاجه إلى تدخل جديد من جانب السلطة الإدارية في صورة تصرف إداري جديد، ومن ثم لا يجوز اتخاذها أساسا لقرار إداري أو إدخالها كعنصر، لأن تحصينها لا يسبغ عليها المشروعية ولا تطهرها من العيوب التي شابتها مما يلزم الجهة الإدارية بالاعتداد، لأن القول بذلك معناه إلزام الإدارة باحترام الخطأ، الأمر الذي يتنافى مع حسن سير الإدارة ومبدأ المشروعية".

وبالنظر إلى القرار التنظيمي الصادر من هيئة الاتصالات المتعلق بفرض المحاسبة بالثانية، يتبين أن هذا القرار قرار تنظيمي عام لا يخاطب شخصًا بعينه، وإنما يقرر قاعدة مجردة تسري على عموم المشغلين. ولذلك فإن المصلحة الناشئة عنه بالنسبة لأي طرف، تعد مصلحة غير مباشرة؛ إذ لا يمسّ القرار بذاته مركزًا قانونيًا خاصًا، وإنما يظهر أثره فقط عند إصدار قرار فردي بالعقوبة. ومن ثم فإن الطعن المباشر على هذا القرار التنظيمي لا يتفق مع متطلبات المادة (٣) من نظام المرافعات الشرعية التي تربط قبول الدعوى بوجود مصلحة مباشرة، ولا تقبل "المصلحة المحتملة" إلا في نطاق ضيق لا ينطبق على هذه الحالة والتي خُصِرت في دفع ضرر محدق، أو الاستيثاق لحق يخشى زوال دليله.

ولهذا أكدت المحكمة الإدارية العليا أن القرار التنظيمي وإن كان معيبًا وصادرًا من جهة غير مختصة، إلا أن طريق الطعن عليه ليس الدعوى المباشرة لانتفاء المصلحة، وإنما يكون من خلال الطعن على القرار الفردي المبني عليه، والدفع أثناء نظره بعدم مشروعية التنظيم ذاته.

ولهذا أكدت المحكمة الإدارية العليا أن القرار التنظيمي وإن كان معيبًا وصادرًا من جهة غير مختصة، إلا أن طريق الطعن عليه ليس الدعوى المباشرة لانتفاء المصلحة، وإنما يكون من خلال الطعن على القرار الفردي المبني عليه، والدفع أثناء نظره بعدم مشروعية التنظيم ذاته.

وصادرًا من جهة غير مختصة، إلا أن طريق الطعن عليه ليس الدعوى المباشرة لانتفاء المصلحة، وإنما يكون من خلال الطعن على القرار الفردي المبني عليه، والدفع أثناء نظره بعدم مشروعية التنظيم ذاته. وبهذا التكييف حسمت المحكمة التعارض بين طبيعة القرار التنظيمي ومتطلبات المصلحة، وأكدت أن اللائحة المعيبة لا تصلح أساسًا للعقوبة حتى لو تحصنت.

ولو سلمنا جدلا بأن القرار اللائحي قد تحصن، فإن القرارات التنظيمية المعيبة لا يحميها التحصّن إذا انطوت على عيوب تمسّ جوهر المشروعية. وهذا يتسق تمامًا مع ما قررته **هيئة التدقيق بديوان المظالم في قرارها رقم (٨٤) لعام ١٤٢٩هـ**، حين حددت سبع حالات من القرارات التي لا يُقبل التمسّك بتحصّنها قضاءً، وهي:

١. القرارات المنعدمة.

٢. القرارات المبنية على غش أو تدليس.

٣. القرارات المعيبة غير المبلغة لذوي الشأن.

٤. القرارات التي يُوجب أو يجيز النظام سحبها.

٥. القرارات التنفيذية.

٦. القرارات المخالفة لحجية الشيء المقضي به.

٧. الأخطاء في المرتبات.

وبالرجوع إلى الواقعة محل القراءة، يتضح أن التعميم الصادر من هيئة الاتصالات قد انطوى على عيب عدم الاختصاص لصدوره من غير صاحب الصلاحية النظامية، وهذا يجعل القرار اللائحي - وفقًا لمبادئ هيئة التدقيق ونظر المحكمة العليا - من قبيل القرارات التي لا يُسبغ عليها التحصّن مشروعية، ولا تصلح أساسًا لإيقاع العقوبة، ولو مرّت عليها مدة التحصّن الشكلي.

وإذ تبين مما سبق أن القرار محل النزاع لم يتحصّن، فإن من أهم أسباب سقوط التحصّن في الأصل هو عيب الاختصاص الجسيم، **وهو ما نوضحه فيما يلي:**

تعد صور عدم الاختصاص الجسيم من

أبرز الحالات التي يفقد فيها القرار الإداري صفته القانونية ويصبح في حكم العدم، ومن بين هذه الصور أن يصدر القرار عن شخص لا تتوافر فيه صفة الموظف العام، كما يتحقق هذا العيب عند تعدّي الجهة الإدارية على الاختصاص المقرر للسلطة التنظيمية (التشريعية) أو على اختصاصات السلطة القضائية، وهو ما يشكل تعديا صريحًا للولاية الممنوحة للجهات الأخرى. ويدخل في ذلك أيضا اعتداء سلطة إدارية على أخرى لا تربطهما علاقة اختصاص، وهو ما يترك لقاضي المظالم سلطة تقدير طبيعته وحدود جسامته وفقًا لوقائع كل منازعة.

وقد رسّخ ديوان المظالم هذا المفهوم في أحد تطبيقاته القضائية، حيث ورد في أحد أحكامه:

"ولما كان من البين أن القرار محل الطعن بتعديه على اختصاص سلطة قضائية؛ يكون معيبا بعيب عدم الاختصاص الجسيم. ومن ثمّ يكون إجراءً معدوما لا يرتب أثرا، ولا يخضع الطعن فيه للاشتراطات الإجرائية المنصوص عليها في قواعد المرافعات والإجراءات أمام الديوان؛ الأمر الذي يتعين معه على الدائرة أن تكشف عن بطلانه وتحكم بإلغائه دون النظر في استيفاء الدعوى لشروطها الشكلية الإجرائية".

(راجع: ديوان المظالم، رقم القضية الابتدائية ٨٠٥٩/٢/ق لعام ١٤٣٤هـ، رقم الحكم الابتدائي ٣/٢/إ/د/٢٣٠ لعام ١٤٣٥هـ، رقم قضية الاستئناف ٥١٦٤/٢/س لعام ١٤٣٥هـ، رقم حكم الاستئناف ٢/٢٣٨٦ لعام ١٤٣٥هـ، تاريخ الجلسة ١٤٣٥/٠٩/١٣هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٣٥هـ، المجلد السادس، ص ٣٠٠١).

تعد صور عدم الاختصاص الجسيم من أبرز الحالات التي يفقد فيها القرار الإداري صفته القانونية ويصبح في حكم العدم، (...) كما يتحقق هذا العيب عند تعدّي الجهة الإدارية على الاختصاص المقرر للسلطة التنظيمية (التشريعية) أو على اختصاصات السلطة القضائية،

ويتضح أن تصدي المحكمة العليا لحكم محكمة الاستئناف جاء في إطار اختصاصها المقرر بالمادة (١١) من نظام ديوان المظالم، التي تجيز نقض الحكم متى انطوى على مخالفة للنظام، أو على خطأ في تطبيقه أو تأويله. وبالنظر إلى الواقعة محل البحث، فإن تدخل المحكمة العليا انصبّ على تعامل محكمة الاستئناف مع القرار اللائحي حين اعتدّت بتحصنه ورتبت عليه آثارًا نظامية، رغم أن هذا التحصن – على فرض تحققه – لا يضفي المشروعية على القرار المعيب.

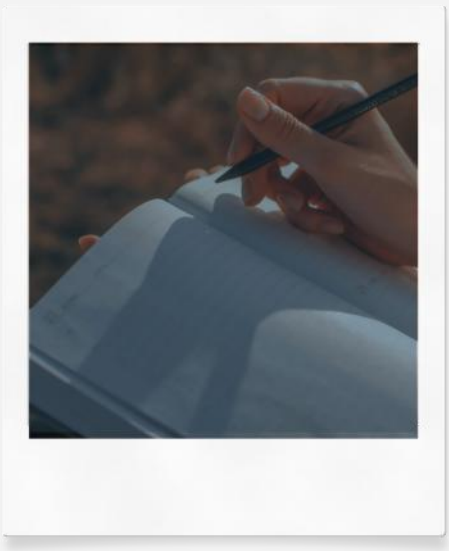
وهنا يثور التساؤل حول الوصف النظامي لحالة النقض في هذه القضية:

هل ما انتهت إليه محكمة الاستئناف يُعد مخالفة للنظام مقرونة بخطأ في التطبيق أو التأويل كما جاء في الفقرة (أ)، أم أن الخلل يتمثل في الخطأ في تكييف الواقعة أو في وصفها وفقا للفقرة (د)؟

وقد يجد القارئ أن ما وقع فيه حكم محكمة الاستئناف بدأ بخطأ في التعامل مع أثر القرار اللائحي من حيث تطبيقه وتأويله، ثم انسحب هذا الفهم على توصيف الواقعة وبناء تكييفها، بما يفتح المجال للتساؤل حول أي الوصفين هو الأولى بالانطباق في هذه القضية.

ختاما، لقد جاء حكم المحكمة الإدارية العليا محل هذه القراءة ليجدد التأكيد على أن سيادة النظام هي الإطار الأعلى الذي يجب أن تلتزم به الجهات الإدارية، وأن التحصّن الشكلي لا يكفي لإضفاء المشروعية على قرار معيب في جوهره. كما أوضح الحكم أن القرارات التنظيمية لا تطعن عليها مباشرة عند انتفاء المصلحة، وأن سبيل مواجهتها يكون عبر الطعن على القرارات الفردية المبنية عليها. وبإعلانه أن عيب الاختصاص الجسيم يجعل القرار في حكم العدم، كرّس القضاء الإداري مبدأ أصيلا يضمن خضوع الإدارة لرقابة القضاء ويصون الحقوق من تغوّل السلطة. ويظل

هذا المبدأ نموذجًا بارزًا للدور الحيوي الذي تتبناه المحكمة العليا في ترسيخ المشروعية وحماية مبدأ سيادة القانون.



كتاب العدد والتحرير

كتاب العدد:

- منيرة راشد المرشد
- د. أبرار الأحمري
- عبد الله الجمعة

مسؤولة التحرير:

- منيرة راشد المرشد

كافة الحقوق محفوظة لشركة مركز مشروع أفق المعرفي ©