



كلية الشريعة والقانون بدمنهور



جامعة الأزهر

مجلة البحوث الفقهية والقانونية

مجلة علمية محكمة
تصدرها كلية الشريعة والقانون بدمنهور

بحث مستقل من

العدد السابع والأربعين - "إصدار أكتوبر ٢٠٢٤م - ١٤٤٦هـ"

التطبيقات النظامية والقضائية على المبادئ التي تحكم
سير المرافق العامة في المملكة العربية السعودية

Regulatory And Judicial Applications Of The Principles
Governing The Operation Of Public Utilities
In The Kingdom Of Saudi Arabia

الدكتور

عبدالرحمن بن حمد بن محمد الحممران

عضو هيئة التدريس

المعهد العالي للقضاء، جامعة الإمام محمد بن سعود
الإسلامية - الرياض - المملكة العربية السعودية

مجلة البحوث الفقهية والقانونية
مجلة علمية عالمية متخصصة ومُحكّمة
من السادة أعضاء اللجنة العلمية الدائمة والقارئة
في كافة التخصصات والأقسام العلمية بجامعة الأزهر

المجلة مدرجة في الكشاف العربي للإستشهادات المرجعية ARABIC CITATION INDEX

على Clarivate Web of Science

المجلة مكشّفة في قاعدة معلومات العلوم الإسلامية والقانونية من ضمن قواعد بيانات دار المنظومة
المجلة حاصلة على تقييم ٧ من ٧ من المجلس الأعلى للجامعات
المجلة حاصلة على المرتبة الأولى على المستوى العربي في تخصص الدراسات الإسلامية
وتصنيف Q2 في تخصص القانون حسب تقييم معامل "Arcif" العالمية
المجلة حاصلة على تقييم ٨ من المكتبة الرقمية لجامعة الأزهر

رقم الإيداع

٦٣٥٩

الترقيم الدولي

(ISSN-P): (1110-3779) - (ISSN-O): (2636-2805)

للتواصل مع المجلة

+201221067852

journal.sha.law.dam@azhar.edu.eg

موقع المجلة على بنك المعرفة المصري

<https://jlr.journals.ekb.eg>

**التطبيقات النظامية والقضائية على المبادئ التي تحكم
سير المرافق العامة في المملكة العربية السعودية**
**Regulatory And Judicial Applications Of The Principles
Governing The Operation Of Public Utilities
In The Kingdom Of Saudi Arabia**

الدكتور

عبدالرحمن بن حمد بن محمد الحممران

عضو هيئة التدريس

المعهد العالي للقضاء، جامعة الإمام محمد بن سعود
الإسلامية - الرياض - المملكة العربية السعودية

التطبيقات النظامية والقضائية على المبادئ التي تحكم سير المرافق العامة في المملكة العربية السعودية

عبدالرحمن بن حمد بن محمد الحمران

قسم السياسة الشرعية، المعهد العالي للقضاء، جامعة الإمام محمد بن سعود
الإسلامية، المملكة العربية السعودية.

البريد الإلكتروني: a.h.1409@hotmail.com

ملخص البحث:

هدفت الدراسة إلى بيان المبادئ التي تقوم عليها المرافق العامة وتحكم سيرها، وتطبيقات ذلك من أنظمة المملكة العربية السعودية، وأحكام القضاء الإداري. وانتظمت الدراسة في أربعة مباحث، الأول تضمن المقصود بالمرافق العامة، ثم الثاني في المبدأ الأول وهو مبدأ سير المرافق العامة بانتظام واطراد، وفي المبحث الثالث: الحديث عن مبدأ المساواة أمام المرافق العامة، والمبحث الرابع: مبدأ قابلية المرافق العامة للتعديل والتغيير، ومن أبرز النتائج: أنه ضماناً لاستمرارية المرفق العام فإن هناك عدد من المقومات والتطبيقات التي تضمن سيره بانتظام واطراد منها: تحريم إضراب الموظفين، وتحديد ضوابط لاستقلالتهم، وتنظيم إجازاتهم، وتحديد أسباب انتهاء خدمتهم، وتطبيق نظرية الموظف الفعلي، والظروف الطارئة، وعدم جواز الحجز على أموال المرفق العام، وأن التمتع بخدمات المرفق العام يكون حقاً لكل فرد تتوافر فيه الشروط الخاصة بالانتفاع بخدمات المرفق، وبالتالي فالقرار الصادر برفض تزويد أحد الأفراد بخدمة رغم توافر الشروط التي يطلبها هذا المرفق في هذا الفرد غير صحيح؛ لعدم مساواته بالآخرين، وأنه مع التطور الذي يلحق بالحاجات العامة، وضرورات الحياة فإن بعض قواعد المرفق العام لا يكون ملائماً للهدف الذي وُضع

التطبيقات النظامية والقضائية على المبادئ التي تحكم سير المرافق العامة في المملكة العربية السعودية (٢٠٠٠)

من أجله، ويصبح لزاماً إلغاء أو تعديل هذه القواعد بالقدر الذي يحقق المصلحة والمنفعة العامة.

ثم الخاتمة وشملت أهم النتائج والتوصيات، ثم فهرس المراجع والموضوعات.

الكلمات المفتاحية: المرافق العامة، النظام الإداري، نشاط الإدارة.

Regulatory And Judicial Applications Of The Principles Governing The Operation Of Public Utilities In The Kingdom Of Saudi Arabia

Abdul Rahman bin Hamad bin Muhammad Al-Hamran
Sharia Policy Department, Higher Judicial Institute, Imam
Muhammad bin Saud Islamic University, Kingdom of Saudi
Arabia.

E-mail: a.h.1409@hotmail.com

Abstract:

This study has as objective to explain the principles that act as basis of the public utilities and governing their progress, along with application of the same within the Kingdom of Saudi Arabia regulations and provisions of administrative justice.

The study has been organized in four fields of research, the first includes what was intended by the Public Utilities, the second is represented in the first principle; the principle of regular and steady public utility progress, the third field talks about the principle of equality before the public utilities, the fourth: ability of amendment and change of the public utilities.

The study has been ended by Conclusion, including the most important findings and research references.

Keywords: Public Utilities, Administrative System, Administration Activity.

المقدمة:

الحمد لله رب العالمين، مالك يوم الدين، والصلاة والسلام على أشرف الأنبياء وأتم المرسلين نبينا محمد عليه وعلى آله وصحبه أفضل الصلاة وأتم التسليم وبعد: فقد جاءت الشريعة الإسلامية صالحة لكل زمان ومكان، وشاملة لكل احتياجات البشر، ومن فضل الله عز وجل عليهم أن يسر لهم ما يحتاجون إليه، فأباح لهم الانتفاع بما في الأرض، واستغلال الخيرات فيها، وضبط هذه الأمور بقواعد صالحة لا تتبدل ولا تتغير.

ومن أبرز الأمور التي يحتاج إليها الناس جميعاً، ولهم حق الانتفاع بها، والاستفادة من خدماتها هي ما يطلق عليه في عصرنا بالمرافق العامة.

وقد احتلت فكرة المرافق العامة مكانة هامة في بناء الأساس الذي قامت عليه نظريات ومبادئ النظام الإداري، والهدف من إنشاء هذه المرافق هي النفع العام، وإشباع الحاجات العامة.

وتتنوع هذه المرافق إلى أنواع بحسب طبيعة نشاطها فمنها: المرافق الإدارية، ومنها المرافق الاقتصادية، ومنها المرافق المهنية، كما أن هذه المرافق تدار بعدة أساليب فبعضها يدار بالأسلوب المباشر، فتقوم الإدارة مباشرة بإدارة هذا المرفق، وبعضها يدار بواسطة أشخاص اعتبارية مرفقية، وبعضها بأسلوب الامتياز، أو تدار بأسلوب الاقتصاد المختلط.

وهذه المرافق جميعها تقوم على عدة مبادئ تحكم سيرها؛ وذلك لضمان تحقيقها للهدف الذي أنشأت من أجله.

ومن خلال هذا البحث نعرض - بإذن الله - المبادئ التي تحكم سير المرافق العامة، وعرض تطبيقات نظامية من نصوص الأنظمة السعودية الحديثة، وتطبيقات قضائية من أحكام ديوان المظالم.

أهمية البحث :

تتمثل أهمية البحث في أن المرافق العامة من أهم موضوعات النظام الإداري، ولما كان الهدف من إنشائه هو للمصلحة العامة فلا بد وأن يميّز، وتبيّن مبادئه وقواعده، وبما أن مبادئ النظام الإداري عند تطبيقها فإنها تؤثر على المراكز النظامية للموظف، أو المتعاقد، أو المستفيد بشكل عام، وبالتالي استوجب ذلك دراسة هذه المبادئ ومعرفة أحكامها، ورأي القضاء الإداري فيها من خلال أحكامه الصادرة عنه.

أسباب اختيار البحث:

تتمثل أسباب اختيار البحث فيما يلي:

- تقديم دراسة علمية في موضوع من موضوعات المرفق العام.
- بيان قواعد ومبادئ المرافق العامة وأحكامها، وتطبيقها على أنظمة المملكة العربية السعودية.

- استحداث أنظمة جديدة في المملكة العربية السعودية، والرغبة بالتطبيق عليها في هذا البحث.

أهداف البحث:

تتمثل أهداف البحث فيما يلي:

- الإحاطة بمفهوم المرافق العامة.
- دراسة أحكام المبادئ التي تحكم سير المرافق العامة، ومدى تأثيرها على المراكز النظامية.

- معرفة النصوص النظامية التطبيقية المتعلقة بالمرافق العامة.

منهج الباحث:

سأسير في هذا البحث - بإذن الله تعالى - على ما يلي:

- ١ - المنهج الاستقرائي، وذلك بتتبع مفردات البحث في المراجع والمصادر، وما

له علاقة في أنظمة المملكة العربية السعودية.

٢- أعزز البحث بتطبيقات من الأحكام الصادرة من ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية والتي تتعلق بموضوع البحث -إن وجدت-.

٣- توثيق المعاني من معاجم اللغة المعتمدة وتكون الإحالة عليها بالمادة والجزء والصفحة.

٤- العناية بقواعد اللغة العربية والإملاء، وعلامات الترقيم، ومنها علامات التنصيص للآيات الكريمة، وللأحاديث الشريفة، وللآثار، ولأقوال العلماء، وتمييزها بعلامات أو أقواس، فيكون لكل منها علامته الخاصة.

٥- أختتم بخاتمة متضمنة أهم النتائج، وأتم البحث فهرس للمراجع.

خطة البحث:

اقتضت طبيعة البحث تقسيمه إلى الآتي:

المبحث الأول: تعريف المرافق العامة.

المبحث الثاني: مبدأ دوام سير المرافق العامة بانتظام واطراد.

المبحث الثالث: مبدأ المساواة أمام المرافق العامة.

المبحث الرابع: مبدأ قابلية المرافق العامة للتعديل والتغيير.

الخاتمة، وتشتمل على ما يلي:

أهم النتائج ثم قائمة المراجع وفهرس الموضوعات.

المبحث الأول: تعريف المرافق العامة.

المرفق في اللغة:

هو ما ارتفعت به بفتح الميم وكسر الفاء كمسجدٍ وبالعكس لغتان ومنه مِرْفَقُ الإنسان وأما مِرْفَقُ الدار كمطبخٍ وَالْكَنِيفِ ونحوه فبكسر الميم وفتح الفاء لا غير على التشبيه باسم الآلة، وهو مِنَ الأَمْرِ وهو ما ارْتَفَقَتْ به وَاِنْتَفَعَتْ. (١)

المرفق العام عند شرح النظام:

يختلف تعريف المرفق العام عند شرح النظام، وذلك بحسب الزاوية التي ينظرون إليها، فهو يستعمل على معنيين:

الأول: ينظر للمرفق العام على أساس الموضوع أي أنه يعتمد طبيعة النشاط الذي تباشره السلطة العامة، أو النفع العام، أي: اعتبار النشاط هو الهدف من وجود المرفق.
الثاني: ينظر للمرفق العام على أساس الشكل، أي أنه منظمة عامة تملك من السلطات والاختصاصات، ما يكفل القيام بخدمة معينة تسديها للجماهير على نحو منتظم.

وعلى هذا فيمكن تعريف المرفق العام بأنه:

مشروع تنشئه الدولة، أو تشرف على إدارته وتنظيمه بصورة مباشرة، أو غير مباشرة، ويهدف إلى تلبية حاجة عامة. (٢)

(١) ينظر: المصباح المنير في غريب الشرح الكبير، أحمد بن محمد بن علي الفيومي ثم الحموي، المكتبة العلمية، بيروت، (١/٢٣٣)، مختار الصحاح، لزين الدين أبي عبد الله محمد بن أبي بكر بن عبد القادر الحنفي الرازي، المكتبة العصرية - الدار النموذجية، بيروت، ط ٥، ١٤٢٠هـ، ص ١٢٦.

(٢) ينظر: القانون الإداري السعودي، د. هاني بن علي الطهراوي، مكتبة التوبة، الرياض، ط ٤، ١٤٣٩هـ، ص ٢٢٦، النظام الإداري، د. خالد بن خليل الظاهر، مكتبة القانون والاقتصاد، ط ١، ١٤٣٠هـ، ص ٢٤٤.

المبحث الثاني:

مبدأ دوام سير المرافق العامة بانتظام واطراد.

يقصد بهذا المبدأ أن النشاط الذي يقوم به المرفق يستمر بشكل منتظم ولا يتوقف ولا ينقطع؛ وذلك لأن الهدف من إنشاء هذا المرفق العام هو تقديم الخدمات الضرورية، والوفاء بالحاجات العامة، وعليه يعتبر هذا المبدأ من المبادئ الأساسية التي لا يحتاج تقريرها لنص نظامي خاص؛ لأن طبيعة المرافق تستلزم ضمان سيرها بانتظام واطراد، فإذا توقف أو تعطل سير هذه المرافق تعرض المجتمع والنظام لأضرار خطيرة.^(١)

وضمناً لاستمرارية المرفق العام فإن هناك عدد من المقومات والتطبيقات التي تضمن سيره بانتظام واطراد، ومن هذه المقومات:

١- تحريم إضراب الموظفين.

ويقصد بإضراب الموظفين امتناعهم عن عملهم مع تمسكهم بوظائفهم، ويعد الإضراب من أخطر ما يهدد ويعطل سير المرافق العامة بانتظام واطراد.^(٢) ونظراً لما ينتج عن الإضراب من نتائج خطيرة فقد حرّم المنظم السعودي الإضراب سواءً من الموظف العام الذي يتبع لأنظمة الخدمة المدنية، أو العامل الذي يتبع لنظام العمل، فقد جاء في نظام الخدمة المدنية على أنه يجب على الموظف خاصة: " أن يخصص وقت العمل لأداء واجبات وظيفته وأن ينفذ الأوامر الصادرة إليه بدقة وأمانة في حدود النظم والتعليمات"،^(٣) ونصت اللائحة التنفيذية للموارد

(١) ينظر: القانون الإداري السعودي، د. هاني بن علي الطهراوي، ص ٢٧٤.

(٢) ينظر: القانون الإداري السعودي، د. السيد خليل هيكل، دار الزهراء، الرياض، ط٣، ١٤٣٤هـ، ص ٩٣.

(٣) المادة الحادية عشرة من نظام الخدمة المدنية الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٤٩ وتاريخ

البشرية على أنه يحظر على الموظف: "إعاقة سير العمل أو الإضراب عن العمل أو التحريض عليهما"^(١)، ونص في نظام العمل على أنه يجب على العامل: "أن ينجز العمل وفقاً لأصول المهنة ووفق تعليمات صاحب العمل، إذا لم يكن في هذه التعليمات ما يخالف العقد أو النظام أو الآداب العامة، ولم يكن في تنفيذها ما يعرض للخطر"^(٢)، وفي كلا النظامين جعلاً للانقطاع عن العمل، وتركه مخالفة تستوجب الجزاء، وأوجبا على الموظف والعامل أن يلتزم بتنفيذ الأوامر الصادرة إليه، وعدم ترك العمل.

جاء في حكم لديوان المظالم: "كما أن تسجيل الحضور والانصراف يفرض على جهة الإدارة مسؤولية بأن تلتزم باستمرار سير المرفق العمومي، وأن أي انقطاع في استمراريته عن النشاط يعد إهداراً للمصلحة التي أنشئ من أجلها وهي إشباع الحاجات العامة للأفراد.... والامتناع عن توثيق الحضور بالبصمة يمثل حالة من الإضراب بالنسبة لموظفي المرفق الحكومي، وهذا الأمر محل عقاب في النظام"^(٣).

٢- وضع ضوابط لاستقالة الموظفين.

الاستقالة هي: طلب يقدمه الموظف بأي وسيلة من وسائل الاتصال المعتمدة لدى الجهة الحكومية إلى رئيسه المباشر معلناً رغبته في ترك الخدمة.^(٤)

(١) المادة التاسعة بعد المائتين من اللائحة التنفيذية للموارد البشرية في الخدمة المدنية.

(٢) المادة الخامسة والستون من نظام العمل الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٥١ وتاريخ ٢٣/٨/١٤٢٦هـ.

(٣) مختصراً من الحكم في القضية رقم ٧٤٩٣/٢/ق لعام ١٤٣٧هـ، ورقم القضية في محكمة الاستئناف الإدارية ٢٥٦٢/٢/س لعام ١٤٣٨هـ، وتاريخ الجلسة ٢٦/٢/١٤٣٨هـ، والحكم منشور في مدونة الأحكام القضائية التابعة لديوان المظالم.

(٤) المادة الحادية عشرة بعد المائتين من اللائحة التنفيذية للموارد البشرية في الخدمة المدنية.

وللموظف الحق في تقديم الاستقالة متى شاء إلا أن المنظم السعودي وضع عدد من الضوابط، وذلك لأن ترك عدد كبير من الموظفين العمل بالاستقالة في وقت واحد يؤثر تأثيراً سلبياً على سير المرافق العامة بانتظام واطراد، بل ربما يصل إلى تعطيلها كلياً، وبالتالي فقد نُظمت استقالة الموظفين، ولا يجوز للموظف ترك وظيفته إلا بعد قبولها، أو مرور المدة التي حددها المنظم في حالة سكوت الجهة، وهي ثلاثين يوماً من تاريخ التقديم.^(١)

جاء في حكم لديوان المظالم: " فإن القاعدة المستقرة والمقررة في نظم الوظيفة العامة أن للمدعى عليها أن تكلف من تشاء من موظفيها بأعمال وظيفية غير التي يشغلونها، أو إضافة إليها متى اقتضت المصلحة العامة ذلك، شريطة أن يكون ذلك في حدود ما سنّه النظام؛ ابتغاءً لسير المرفق العام بانتظام واطراد، وذلك في الأوضاع العادية فضلاً عن غيرها، وبناءً عليه ليس للمدعي ما دامت تربطه بالمدعى عليها رابطة وظيفية الاعتراض على قرارها....، وحيث إن المدعي تقدم باستقالته في ... ولم يعدل عنها، ومضت المدة المحددة لجهة الإدارة لقبول أو رفض الاستقالة، ومن ثم فإن المدعي يكون في حكم المستقيل ".^(٢)

٣- تنظيم إجازات الموظفين، وتحديد أسباب انتهاء الخدمة.

لما كان وجود الموظف في الوظيفة من أهم الأمور التي تساعد على قيام مبدأ دوام سير المرافق العامة بانتظام واطراد، فإن المنظم السعودي مع تأكيده على وجوب أداء العمل بدقة وأمانة، وضرورة وجود الموظف في مقر العمل، فقد نظم ما يتعلق

(١) المادة الثالثة عشرة بعد المائتين من اللائحة التنفيذية للموارد البشرية في الخدمة المدنية.

(٢) مختصراً من الحكم في القضية الابتدائية رقم ٢٥٢٠ / ٢ / ق لعام ١٤٣٢ هـ، ورقم حكم الاستئناف ١٤٧٦ / إس / ١ لعام ١٤٣٢ هـ، وتاريخ الجلسة ١٨ / ٧ / ١٤٣٢ هـ، والحكم منشور في مدونة الأحكام القضائية التابعة لديوان المظالم.

بإجازات الموظفين بدقة، وحدد الأسباب التي تنتهي فيها خدمة الموظف، أو العامل، وكل هذا لأجل ضمان سير العمل، وعدم تعطله، وبالتالي صدرت اللائحة التنفيذية للموارد البشرية في الخدمة المدنية وبيّنت الإجازات التي يستحقها الموظف، وذلك في الباب السادس منها، وكذلك حددت الأسباب التي تنتهي بها خدمة الموظف، وذلك في الباب التاسع^(١)، وفي حق العمال نظمت الإجازات في نظام العمل وحددت مدتها، وما يتعلق بالعامل، والمرأة العاملة من إجازات^(٢)، وكذلك حددت الأسباب التي تنتهي بها خدمة العامل.^(٣)

جاء في حكم لديوان المظالم: " لأن من المقرر أنه يجب على جهة الإدارة تسيير

(١) نصت المادة العاشرة بعد المائتين من اللائحة على ما يلي: " مع مراعاة أسباب إنهاء الخدمة التي تنص عليها الأنظمة، تنهى خدمة الموظف لأحد الأسباب الآتية: أ- الاستقالة. ب- طلب الإحالة على التقاعد قبل بلوغ السن النظامية حسب نظام التقاعد. ج- إلغاء الوظيفة. د- بلوغ السن النظامية للتقاعد ما لم تمدد خدمته بموجب الأوامر والقرارات المنظمة لذلك الصادرة من السلطة المختصة. ه- العجز الصحي. و- عدم تنفيذ قرار النقل دون عذر مشروع خلال (خمس عشرة) يوماً من تاريخ إبلاغ الموظف بالقرار. ز- الفصل لأسباب تأديبية. ح- الفصل بأمر ملكي أو بقرار من مجلس الوزراء. ط- الانقطاع عن العمل دون عذر مشروع مدة (خمس عشرة) يوماً متصلة، أو (ثلاثين) يوماً متفرقة خلال السنة السابقة لإصدار قرار إنهاء الخدمة. ي- فقد الجنسية، أو سحبها، أو إسقاطها. ك- فقد الموظف بعد مضي مدة يحددها مجلس الوزراء. ل- عدم الصالحية لشاغلي الوظائف المستثناة من المسابقة والمؤهل. م- عدم الكفاية لحصوله على تقويم أداء وظيفي بتقدير (غير مرض) ثلاث مرات متتالية. ن- الوفاة.

(٢) ينظر: المواد التاسعة بعد المائة وما بعدها نظام العمل الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/ ٥١ وتاريخ ٢٣/٨/١٤٢٦هـ.

(٣) ينظر: المواد الرابعة والسبعون وما بعدها نظام العمل الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/ ٥١ وتاريخ ٢٣/٨/١٤٢٦هـ.

المرفق وفقاً لما تقتضيه مصلحة العمل، وأن يكون المرفق قائماً بمهامه مؤدياً لأعماله على أحسن وجه، وهذا لا يتحقق إلا بوجود موظفين يقومون بذلك، ولو وجب على جهة الإدارة منح الموظفين إجازة لهم العادية متى ما تقدموا بها، ثم تقدم جميع الموظفين في وقت واحد بطلب منحهم تلك الإجازة لما استطاعت منعهم، ولتعطل المرفق عن أداء أعماله، ولم يقدّم بواجباته، وهذا أمر تجافيه العقول فضلاً عن النظم".^(١)

٤- نظرية الظروف الطارئة.

هذه النظرية تعتبر من أهم النظريات المتعلقة بمبدأ دوام سير المرافق العامة بانتظام واطراد، لا سيما في موضوع العقود الإدارية^(٢)، وظهرت بسبب تأثير الظروف الطارئة على التزامات المتعاقد مع المرفق العام، وعدم قدرته على الاستمرار في تنفيذ التزاماته العقدية فيؤدي ذلك إلى إرهاقه أو عجزه عن تنفيذ الالتزام^(٣)، ونقصد بهذه النظرية: كل حادث عام لاحق على تكوين العقد غير متوقع الحصول عند التعاقد ينجم عنه اختلال بين المنافع المتولدة عن عقد يتراخى تنفيذه إلى أجل ويصبح مرهقاً للمدين إرهاباً شديداً أو يتهدد بخسارة فادحة تخرج عن الحد المألوف.^(٤)

(١) مختصراً من الحكم في القضية الابتدائية رقم ٣٣٢/٧/ق لعام ١٤٣٤هـ، ورقم حكم الاستئناف ١/١٩١٢ لعام ١٤٣٥هـ، وتاريخ الجلسة ٢٤/٤/١٤٣٥هـ، والحكم منشور في مدونة الأحكام القضائية التابعة لديوان المظالم.

(٢) القانون الإداري السعودي، د. هاني بن علي الطهراوي، ص ٢٨١.

(٣) مبادئ القانون الإداري وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية، د. الدين الجيلاني محمد بوزيد، مكتبة الرشد، الرياض، ط ١، ١٤٣٧هـ، ص ١٥٥.

(٤) مأخوذ من الحكم في القضية رقم ١٣٧/١/ق لعام ١٤١٤هـ، ورقم الحكم الابتدائي ٩/د/٣ لعام ١٤١٧هـ، ورقم حكم هيئة التدقيق ١٩٩/ت/١ لعام ١٤١٧هـ، وتاريخ الجلسة ٥/٨/١٤١٧هـ، والحكم منشور في مدونة الأحكام القضائية التابعة لديوان المظالم.

وفي نظام المنافسات والمشتريات الحكومية ورد النص عليها في حالات الشراء المباشر،^(١) وحددت اللائحة التنفيذية هذه الشروط،^(٢) وكذلك ورد النص عليها في حالات تمديد العقد، والإعفاء من الغرامة.^(٣)

وهذه النظرية هي من وضع الاجتهاد القضائي، وفي أحكام ديوان المظالم نجد لها عدد من التطبيقات منها ما جاء في الحكم الآتي: "الثابت توافر شروط تطبيق نظرية الظروف الطارئة على العقد محل النزاع، إذ أنه متراخ لمدة سنة كاملة، وقد جدّت بعد تقديم المدعي عرضه لحوادث استثنائية التي لم يكن بالإمكان توقع حدوثها، ولا دفعها، وقد جعلت تنفيذ المدعية لالتزامها مرهقاً وليس مستحيلاً".^(٤)

(١) جاء في المادة الثانية والثلاثون من نظام المنافسات والمشتريات الحكومية الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/١٢٨ وتاريخ ١٣/١١/١٤٤٠هـ: "للجهة الحكومية التعاقد بأسلوب الشراء المباشر في الحالات الآتية:

١. ... ٢. ... ٣. ... ٤. ... ٥. ... ٦. الحالات الطارئة".

(٢) المادة السادسة والأربعون من اللائحة التنفيذية لنظام المنافسات والمشتريات الحكومية الصادرة بالقرار الوزاري رقم: (١٢٤٢) وتاريخ ٢١/٣/١٤٤١هـ.

(٣) جاء في المادة الرابعة والسبعون من نظام المنافسات والمشتريات الحكومية الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/١٢٨ وتاريخ ١٣/١١/١٤٤٠هـ: "يكون تمديد العقد والإعفاء من الغرامة في الحالات الآتية:

١.

٢.

٣. إذا كان التأخير يعود إلى الجهة الحكومية أو ظروف طارئة".

(٤) مختصراً من الحكم في القضية رقم ١٣٧/١/ق لعام ١٤١٤هـ، ورقم الحكم الابتدائي ٩/د/٣/١ لعام ١٤١٧هـ، ورقم حكم هيئة التدقيق ١٩٩/ت/١ لعام ١٤١٧هـ، وتاريخ الجلسة ٥/٨/١٤١٧هـ، والحكم منشور في مدونة الأحكام القضائية التابعة لديوان المظالم.

٥- نظرية الموظف الفعلي.

يقصد بالموظف الفعلي هو الشخص الذي لا اختصاص له بصفة عامة في اتخاذ إجراء إداري معين إما لعدم صدور قرار بتقليده الوظيفة، وإما لصدور قرار معيب بتعيينه فيها.

وعلى هذا يعتبر موظفاً فعلياً كل شخص تولى اختصاصات وظيفية عامة دون أن يكون معيناً قانوناً بهذه الوظيفة، أو يكون سند تعيينه باطلاً، أو كان موظفاً ثم زالت عنه هذه الصفة، والأصل أن كل ما يصدر عنه يعتبر باطلاً لصدوره من غير مختص، ولكن القضاء يعترف بتلك التصرفات بسبب الظروف التي تملي ذلك، واستناداً إلى مبدأ سير المرافق العامة بانتظام واطراد.^(١)

وقد أخذ المنظم السعودي بهذه النظرية ونص عليها كما جاء في اللائحة التنفيذية للموارد البشرية في الخدمة المدنية: "إذا استمر الموظف في العمل بعد السن النظامية للإحالة على التقاعد بدون سبب نظامي يعد في حكم الموظف الفعلي ويعامل كالاتي:

- أ. لا تحسب المدة التي قضاها بعد السن النظامية خدمة فعلية.
 - ب. يُعد ما تقاضاه مقابل ما أداه من عمل، ويرد له ما استقطع من عائدات تقاعدية.
 - ت. لا يستفيد من الحقوق التقاعدية إلا بعد انتهاء مباشرته أعمال الوظيفة نهائياً.
- ويعامل وفق ذلك الموظف الذي يتهم في قضية وهو مستمر على رأس العمل خلال الفترة من تاريخ فصله بموجب الحكم التأديبي، أو القضائي وحتى تاريخ صدور القرار التنفيذي بإنهاء خدمته".^(٢)

(١) القانون الإداري السعودي، د. السيد خليل هيكل، ص ٩٧.

(٢) المادة الثانية والعشرون بعد المائتين.

وكما جاء فيها أيضاً: "يعامل الموظف الذي تسحب منه الجنسية السعودية أو تسقط عنه لحصوله عليها بطريقة غير مشروعة معاملة الموظف الفعلي، وتنتهي خدمته ويعد ما تقاضاه مقابل ما أداه من عمل، ويتم معاملة الحسميات التقاعدية المستقطعة من الراتب وفق الأحكام المنصوص عليها بموجب الأنظمة التقاعدية"^(١).
 جاء في حكم لديوان المظالم: " أن المقرر في الفقه والقضاء الإداريين أن من ضمن حالات الموظف الفعلي حالة ما إذا كان الموظف الذي صدر قرار غير سليم بتعيينه ثم اتضح عدم توافر شروط شغل الوظيفة العامة فيه فتقوم الإدارة بسحب قرار تعيينه، أو يتم إلغاؤه بحكم قضائي، فإنه اعتماداً على الظاهر فإن جهة الإدارة التي عين بها الموظف الفعلي تلزم بالتصرفات التي قام بها ويحق له في المقابل مطالبتها برواتبه مقابل قيامه بالعمل"^(٢).

٦- عدم جواز الحجز على أموال المرفق العام.

تعتبر الأموال العامة (العقارية خاصة) وسيلة في يد الجهة الإدارية لأداء الخدمات العامة، ومزاولة نشاطها، وتزويد الجمهور بخدماتها، لذا كان من الضروري حماية أموال المرفق العام حتى لا يتم الحجز عليه من قبل الدائنين مما يؤدي ذلك إلى تعطيل سير المرافق العامة بانتظام واطراد^(٣)، فقد نص المنظم السعودي على عدم

(١) المادة الثالثة والعشرون بعد المائتين.

(٢) مختصراً من الحكم في القضية رقم ١٥٤٨/٢/ق لعام ١٤١٧هـ، ورقم الحكم الابتدائي ١١/د/ف/٧ لعام ١٤١٨هـ، وتاريخ الجلسة ١٩/٣/١٤١٩هـ، والحكم منشور في مدونة الأحكام القضائية التابعة لديوان المظالم.

(٣) مبادئ القانون الإداري وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية، د. الدين الجيلاني محمد

التطبيقات النظامية والقضائية على المبادئ التي تحكم سير المرافق العامة في المملكة العربية السعودية (٢٠١٤)

جواز الحجز على الأموال المملوكة للدولة صراحةً كل هذا حماية للمرفق العام من أن يتعطل، أو يؤثر على سيره بانتظام واطراد، حيث نص على أنه: "لا يجوز الحجز والتنفيذ على ما يأتي: ١- الأموال المملوكة للدولة..."^(١).

(١) المادة الحادية والعشرون من نظام التنفيذ الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٥٣ بتاريخ

المبحث الثالث:

مبدأ المساواة أمام المرافق العامة.

يتساوى جميع أفراد المجتمع في الحقوق والتزامهم بالواجبات، وبالتالي فإن الجميع في التمتع بخدمات المرافق العامة متساوين، فلا يتميز فرد عن آخر في تلقي الخدمة، كما لا تحظى فئة من المنتفعين بمزايا واستثناءات دون بقية الأفراد، فالتمتع بخدمات المرفق يكون حقاً لكل فرد تتوافر فيه الشروط الخاصة بالانتفاع بخدمات المرفق، وعلى هذا يكون القرار الصادر برفض تزويد أحد الأفراد بخدمة رغم توافر الشروط التي يطلبها هذا المرفق في هذا الفرد غير صحيح؛ لعدم مساواته بالآخرين.^(١)

ويعتبر هذا المبدأ من القواعد الأساسية واجبة التطبيق في المملكة العربية السعودية، وهو مأخوذ من إقرار وتأکید الشريعة الإسلامية لمبدأ المساواة في الحقوق والواجبات، ومن ذلك ما جاء في خطبة النبي صلى الله عليه وسلم: "يا أيُّها الناس، إنما أهلك الذين من قبلكم أنهم كانوا إذا سرق فيهم الشريف تركوه، وإذا سرق فيهم الضعيف أقاموا عليه الحد، وإيم الله، لو أن فاطمة بنت محمد سرقت، لقطعت يدها"^(٢)، فعلى هذا النهج القويم جاءت أنظمة المملكة العربية السعودية فهي تقوم على مبدأ المساواة، وعدم التفرقة بين المنتفعين في المرافق العامة ما دام أن الشروط تنطبق عليهم، وتجدر الإشارة إلى أن المرفق العام لو لم يقدم خدمةً لفرد معين؛ وذلك بسبب عدم انطباق الشروط عليه فلا يعد إخلالاً بهذا المبدأ، فلو اشترطت جهة إدارية للدخول في الوظيفة شروطاً معينة، وتقدم لها فرد لا يحمل أو لا تنطبق عليه الشروط، ورفضته فلا يعد ذلك إخلالاً بهذا

(١) ينظر: القانون الإداري السعودي، د. السيد خليل هيكل، ص ١٠٤.

(٢) أخرجه البخاري في صحيحه، في باب كراهية الشفاعة في الحد إذا رفع إلى السلطان، حديث رقم: (٦٧٨٨)، (١٦٠/٨)، وأخرجه مسلم في صحيحه في باب قطع السارق الشريف وغيره، والنهي عن الشفاعة في الحدود، حديث رقم: (١٦٨٨)، (١١٤/٥).

المبدأ، وكذا لو اشترطت مثلاً كلية من الكليات شروطاً، وتقدم لها فرد، وهذه الشروط لا تنطبق عليه، ورفضته فلا يعد ذلك إخلالاً بهذا المبدأ.^(١)

ومما يؤكد هذا المبدأ ما جاء في النصوص النظامية، فقد نصَّ على مبدأ المساواة في العديد من أنظمة المملكة العربية السعودية، ومنها ما جاء في النظام الأساسي للحكم: "يقوم الحكم في المملكة العربية السعودية على أساس العدل والشورى والمساواة، وفق الشريعة الإسلامية".^(٢)

وجاء في المادة الأخرى من ذات النظام لتأكيد أن حق التقاضي للجميع من غير تمييز بين أحد: "حق التقاضي مكفول بالتساوي للمواطنين والمقيمين في المملكة، ويبين النظام الإجراءات اللازمة لذلك".^(٣)

وفي شأن حق المساواة في العمل نص نظام العمل على أن: "العمل حق للمواطن، لا يجوز لغيره ممارسته إلا بعد توافر الشروط المنصوص عليها في هذا النظام، والمواطنون متساوون في حق العمل دون أي تمييز على أساس الجنس أو الإعاقة أو السن أو أي شكل من أشكال التمييز الأخرى، سواء أثناء أداء العمل أو عند التوظيف أو الإعلان عنه".^(٤)

(١) ينظر: القانون الإداري السعودي، د. السيد خليل هيكل، ص ١٠٤.

(٢) المادة الثامنة من النظام الأساسي للحكم الصادر بالأمر الملكي رقم: أ/ ٩٠ وتاريخ ٢٧/٨/١٤١٢هـ.

(٣) المادة السابعة والأربعون من النظام الأساسي للحكم الصادر بالأمر الملكي رقم: أ/ ٩٠ وتاريخ ٢٧/٨/١٤١٢هـ.

(٤) المادة الثالثة من نظام العمل الصادر بالمرسوم الملكي رقم: م/ ٥١ وتاريخ ٢٣/٨/١٤٢٦هـ، وهذا النص بعد تعديله بموجب المرسوم الملكي رقم: م/ ١٣٤ وتاريخ ٢٧/١١/١٤٤٠هـ.

ومن ذلك أيضاً صدور الموافقة الكريمة على السياسة الوطنية لتشجيع تكافؤ الفرص والمساواة في المعاملة في الاستخدام والمهنة بالمملكة العربية السعودية^(١)، وهذه السياسة تعبر عن التزام المملكة بجعل تكافؤ الفرص والمساواة في المعاملة في الاستخدام والمهنة ركيزتين أساسيتين في مجال التنمية الاجتماعية والاقتصادية في المستقبل، وتضمنت السياسة العديد من المصطلحات التي تعزز تكافؤ الفرص والمساواة ومن ذلك:

١. التمييز في الاستخدام والمهنة (عدم المساواة في المعاملة): ويعني هذا المصطلح أي: تفریق أو استبعاد أو تفضيل يقوم على أساس العرق أو اللون أو الجنس أو الأصل الوطني أو الأصل الاجتماعي أو الإعاقة أو العمر، ويشمل التمييز بناءً على الحالة الاجتماعية أو الصحية أو الأمومة أو الزي أو الموظفين (العمال) ذوي المسؤوليات العائلية أو أي سبب آخر للتمييز -سواءً كان تمييزاً مباشراً أو غير مباشر- ويترتب عليه عدم تطبيق تكافؤ الفرص أو عدم المساواة في المعاملة في الاستخدام أو المهنة. كما أنه لا يعد تمييزاً ما يلي: أ- أي تفریق أو استبعاد أو تفضيل على أساس مؤهلات يقتضيها شغل وظيفة معينة. ب- التمييز بين مواطني الدولة ومواطني دولة أخرى.

٢. المساواة في المعاملة في الاستخدام والمهنة: المساواة أثناء أداء العمل أو عند التوظيف أو الإعلان عنه، ويشمل ذلك: شروط العمل وظروفه، والترقية، والأجر، والتدريب، وغيرها، على أن تكون فرص العمل متساوية بناءً على الجدارة والمؤهلات في جميع جوانب الاستخدام والمهنة.

(١) صدرت الموافقة على هذه السياسة بموجب قرار مجلس الوزراء رقم: ٤١٦ وتاريخ

والهدف من هذه السياسة هو القضاء على أي تمييز في الاستخدام والمهنة، وبالتالي يتم تطوير الأنظمة والسياسات التي تحدد وتمنع صراحةً التمييز وتعزز المساواة في المعاملة في الاستخدام والمهنة.

كما أن هذه السياسة تطبق على جميع الخاضعين لأحكام الخدمة المدنية، ونظام العمل، وتشمل جميع الأجهزة الحكومية.

ومتى ما أقدمت الإدارة على مخالفة مبدأ المساواة بين المنتفعين بخدمات المرافق العامة فإن للمتضرر من ذلك رفع دعوى الإلغاء في حال صدور قرار بعدم تقديم الخدمة، أو السكوت بعد الطلب، أو رفع دعوى التعويض للمطالبة بتعويضه عن الضرر الذي حصل له، وفي حال ثبوت ذلك فإن القضاء الإداري يُصدر حكمه للفصل في ذلك.

وتطبيقاً لذلك من أحكام ديوان المظالم ما جاء عنه: "مطالبة المدعي إلغاء قرار المدعى عليها المتضمن رفض الترخيص له بإقامة معرض سيارات، واستندت الجهة في قرارها إلى أنها لا تسمح بإقامة معارض السيارات خارج المنطقة المخصصة للمعارض تحقيقاً للمصلحة العامة، والثابت وجود معارض سيارات جديدة ومستعملة خارج المنطقة التي خصصتها الجهة للمعارض مما يجعل زعم استهداف المصلحة العامة غير صحيح، ويتعين عليها المساواة بين المواطنين، فضلاً عن أن الترخيص الذي يطالب به المدعي لا يتضمن بيع السيارات بطريقة المزايدة عن طريق مكبرات الصوت حتى يسبب إزعاجاً للمجاورين بل هو لبيعها بطريقة العرض فقط، مما يعد معه تصرفها قيئاً غير نظامي على حق ملكية المدعي للأرض المقام عليها المعرض لذا حكمت الدائرة بإلغاء القرار"^(١).

(١) مختصراً من الحكم في القضية رقم ١٠٢/٤/٤ ق لعام ١٤١٤هـ، ورقم الحكم الابتدائي

٤/د/ف/٣٩ لعام ١٤١٦هـ، وتاريخ الجلسة ٤/٦/١٤١٧هـ، والحكم منشور في مدونة الأحكام

القضائية التابعة لديوان المظالم.

وجاء في حكم آخر: "مطالبة المدعي إلغاء قرار المدعى عليها السلبي المتمثل في امتناعها عن السماح له بعمل فتحة على حسابه الخاص لمحطة المحروقات المملوكة له على الطريق السريع، والثابت هو سماح المدعى عليها لجار المدعى بعمل فتحة لمحطته على الطريق، وعدم السماح للمدعى بذلك مما ألحق به ضرراً إذ إن الاستخدام الأمثل للمحطة لا يتأتى إلا بعمل فتحة قريبة منها، والمدعى عليها أفادت بعدم وجود سند نظامي ينظم مثل هذه الحالة، وإنما تنظر كل حالة على حدة، عدم استناد المدعى عليها إلى دليل نظامي في مسلكها تجاه المدعى وعدم تحملها أية تكاليف لعمل الفتحة لاستعداد المدعى بإقامتها على حسابه الخاص، وسماح المدعى عليها لغير المدعى بمثل ذلك رغم الاتحاد في المراكز النظامية بينهما يجعل تصرفها فيه إخلالاً بمبدأ المساواة بين المواطنين المتحدين في المراكز النظامية وهو من المبادئ المستقرة فقهاً وقضائياً بشأن تسيير المرافق العامة الأمر الذي يتوجب معه إلغاء القرار السلبي"^(١).

(١) مختصراً من الحكم في القضية رقم ٤٩٦/١/ق لعام ١٤١٧هـ، ورقم الحكم الابتدائي

١٠/د/ف/٢ لعام ١٤١٨هـ، وتاريخ الجلسة ٦/٢/١٤١٩هـ، والحكم منشور في مدونة الأحكام

القضائية التابعة لديوان المظالم.

المبحث الرابع:

مبدأ قابلية المرافق العامة للتعديل والتغيير.

للمرافق العامة قواعد تحكم تنظيمها، وسيرها، وبالتالي فهذه القواعد لا بد وأن تكون مواكبة لتطور العصر، وتغير الزمان، فمع التطور الذي يلحق بالحاجات العامة، وضرورات الحياة فإن بعض هذه القواعد لا يكون ملائماً للهدف الذي وُضع من أجله، ويصبح لزاماً إلغاء أو تعديل هذه القواعد بالقدر الذي يحقق المصلحة والمنفعة العامة، فما دام أن هذه القواعد وُضعت في زمان أو أزمان معينة، وبالنظر لتغير الظروف والأوضاع للتطور الاجتماعي والاقتصادي، والتغيرات السياسية فإنه يجب ابتداء قواعد ملائمة للأوضاع الجديدة، وتعديل القواعد التي لم تعد تسير المتغيرات، والأهداف الجديدة، وكذلك إلغاء القواعد التي أصبح ضررها أعم من الفائدة المرجوة منها.^(١)

وتجدر الإشارة إلى أن هذه القواعد التي يتم تعديلها أو إلغائها أو تغييرها إذا وردت بنص نظامي مثلاً فلا يمكن تعديلها إلا بنفس الأداة التي أنشأتها، فمثلاً إذا وردت قاعدة بنص من نظام فلا يمكن تعديلها أو تغييرها بنص لائحة، وإنما يكون بنص نظامي مثله.

والجهة الإدارية مأمورة بتحقيق المصلحة والمنفعة العامة، وبالتالي فهي تسير للتعديل والتغيير والإلغاء لأجل تحقيق هذه المصلحة، ولا يمكن للأفراد أن يقوموا بهذا الإجراء، وإنما هو من سلطة الجهة الإدارية، كما أن من اكتسب حقاً معيناً في وقت مباح له اكتساب ذلك الحق، فبعد التعديل والتغيير لا يجوز سلب هذا الحق منه، وإنما يكون التعديل والتغيير للمستقبل، وذلك تطبيقاً لمبدأ عدم رجعية النصوص

(١) ينظر: القانون الإداري السعودي، د. هاني بن علي الطهراوي، ص ٢٩٦.

النظامية، أو القرارات الإدارية إلا ما أستثني.^(١)

ولا يقتصر تطبيق هذا المبدأ على إمكانية تعديل القواعد المتعلقة بتنظيم المرفق، وطريقة إدارته بل يتعداه إلى القواعد الأخرى التي تحدد علاقات المرفق بالمتعاملين معه، والعاملين فيه، فمثلاً في عقد الامتياز الإداري حين يتولى المتعاقد مع الإدارة تسيير مرفق عام فإن الإدارة تحتفظ بسلطتها كاملة إزاء تنظيم وإدارة المرفق، كسلطتها في تعديل نصوص العقد كلما رأت أن هذا التعديل يحقق الفائدة والمصلحة، أو توجبه الضرورة، ولا يستطيع المتعاقد أن يحتج بقاعدة: "العقد شريعة المتعاقدين".^(٢)

وتطبيقاً على هذا المبدأ من النصوص النظامية في المملكة العربية السعودية فقد نص نظام المنافسات والمشتريات الحكومية على: "تقاضى الوزارة مقابلاً مالياً عن الخدمات التي تقدمها البوابة، ويحدد مجلس الوزراء مقدار هذا المقابل، ويجوز تعديله بقرار من المجلس بناءً على اقتراح من الوزارة".^(٣)

وجاء في المادة الأخرى: "للجهة الحكومية - في حدود احتياجاتها الفعلية - إصدار أوامر تغيير بالزيادة في العقد بما لا يتجاوز (١٠٪) من قيمته، ولها إصدار أوامر تغيير بالتخفيض بما لا يتجاوز (٢٠٪) من قيمته، وفقاً لما توضحه اللائحة".^(٤) ومن التطبيقات العملية أيضاً تعديل الجهات الحكومية لبعض اللوائح المتعلقة

(١) ينظر: القانون الإداري السعودي، د. عبد القادر الشبخلي، دار الثقافة، الأردن، الطبعة الأولى، ١٤٣٦هـ، ص ١٧١.

(٢) ينظر: القانون الإداري السعودي، د. هاني بن علي الطهراوي، ص ٢٩٦.

(٣) المادة السابعة عشرة من نظام المنافسات والمشتريات الحكومية الصادر بالمرسوم الملكي رقم: م/١٢٨ وتاريخ ١٣/١١/١٤٤٠هـ.

(٤) المادة التاسعة والستون من نظام المنافسات والمشتريات الحكومية الصادر بالمرسوم الملكي رقم: م/١٢٨ وتاريخ ١٣/١١/١٤٤٠هـ.

بأنظمتها، وإضافة رسوماً معينة مثلاً على بعض الخدمات، أو تغيير أو تعديل إجراءات منح الرخص، أو التعديل على شروط القبول في الوظائف، أو إلغاء بعض المرافق أو الأقسام؛ وذلك لتحقيق المنفعة والمصلحة العامة، ومواكبة للتطور في شتى المجالات، ومن ذلك التعديل الأخير لللائحة جباية الزكاة، والتي صدرت بقرار معالي وزير المالية رقم: (١٠٠٧) وتاريخ ١٩/٨/١٤٤٥هـ، وحلّت محل اللائحة السابقة الصادرة بقرار معالي وزير المالية رقم: (٢٢١٦) وتاريخ ٧/٧/١٤٤٠هـ، ومن ذلك أيضاً تحويل التقديم على الجامعات، والمؤسسات التعليمية من الأسلوب الورقي التقليدي إلى الأسلوب التقني، وذلك عن طريق المواقع الإلكترونية.

ومن الأحكام القضائية الصادرة عن ديوان المظالم تطبيقاً لهذا المبدأ ما جاء عنه: "مطالبة المدعي إلغاء قرار المدعي عليها المتضمن تكليف منسوبيها بإثبات الحضور والانصراف عن طريق نظام البصمة، واستند المدعي في طلبه إلى عدم إثبات المدعي عليها المسوغ النظامي لمشروعية قرارها بتطبيق نظام البصمة، والثابت أنه وفقاً لما جاء في لائحة الواجبات الوظيفية يجب على الموظف تخصيص وقت العمل لأداء واجبات وظيفته، وأن ينفذ الأوامر الصادرة إليه بدقه وأمانة في حدود النظم والتعليمات، وتطبيق نظام البصمة يصب لصالح تنظيم المرفق العام، والغاية منه اختصار الوقت، وتوفير الجهد والمال من خلال ضبط ومتابعة حركة دوام الموظفين، واعتبار تطبيق نظام البصمة تغييراً لسجل الحضور والانصراف من الطريقة التقليدية العادية إلى الطريقة العصرية التي تتلاءم مع الأوضاع المتجددة والمتغيرة، وجهة الإدارة لها الأحقية في تغيير نظام الحضور والانصراف إعمالاً لمبدأ قابلية المرفق العام للتبديل والتغيير، واعتبار امتناع الموظف عن توثيق حضوره بالبصمة

حالة من الإضراب المعاقب عليه نظاماً أثر ذلك: رفض الدعوى.^(١)

وجاء في حكم آخر أيضاً فيما يتعلق بتعديل الجهة الحكومية على العقد، وزيادة الالتزامات: "والدائرة وهي تمعن النظر في القضية وتتفحص طلبات أطرافها ودفعهم لتوازن كل ذلك تحت المظلة العامة للعقد الإداري؛ الذي يتمتع بخصائص تميزه عن العقود المدنية الأخرى وأهم هذه الخصائص أن الهدف منه المحافظة على سير المرفق العام وتقديم خدماته المتوخاة منه على نحو تغلب فيه المصلحة العامة على مصلحة من يديره أو الجهة التي تتولى الإشراف على إدارته كما أن من تلك الخصائص أن لجهة الإدارة سلطة لا تقف عند حد الإشراف على تنفيذ تلك العقود بل تتعداها إلى سلطة التغيير والتعديل في التزام المتعاقد إلا أن ذلك لا يعني أن تمارس سلطتها تلك وفقاً لمحض إرادتها بل يتعين عليها احترام كافة الشروط الواردة بالعقد، وإن أرادت إدخال تعديلات عليه فإن ذلك حق أصيل لها يقابله حق المتعاقد في الحصول على المقابل المالي".^(٢)

(١) مختصراً من الحكم في القضية رقم ٧٤٩٣/٢/ق لعام ١٤٣٧هـ، ورقم القضية في محكمة الاستئناف الإدارية ٢٥٦٢/٢/س لعام ١٤٣٨هـ، وتاريخ الجلسة ٢٦/٨/١٤٣٨هـ، والحكم منشور في مدونة الأحكام القضائية التابعة لديوان المظالم.

(٢) مختصراً من الحكم في القضية رقم ٤٢٢٨/٢/ق لعام ١٤٢٧هـ، ورقم الحكم الابتدائي ٩٠/د/١١ لعام ١٤٢٨هـ، ورقم حكم التدقيق ١٦٣/ت/١ لعام ١٤٢٩هـ، وتاريخ الجلسة ٢٠/٤/١٤٢٩هـ، والحكم منشور في مدونة الأحكام القضائية التابعة لديوان المظالم.

الخاتمة

من خلال البحث والدراسة توصل الباحث لهذه النتائج:

- إن تعريف المرفق العام عند شراح النظام يختلف، وذلك بحسب الزاوية التي ينظرون إليها فبعضهم ينظر للمرفق العام على أساس الموضوع أي أنه يعتمد طبيعة النشاط الذي تباشره السلطة العامة، أو النفع العام، أي: اعتبار النشاط هو الهدف من وجود المرفق، وبعضهم ينظر للمرفق العام على أساس الشكل، أي أنه منظمة عامة تملك من السلطات والاختصاصات، ما يكفل القيام بخدمة معينة تسديها للجمهور على نحو منتظم.
- أن المبادئ التي تسيّر عليها المرافق العامة هي: دوام سير المرفق العام بانتظام واطراد، ومبدأ المساواة أمام هذه المرافق، وقابليتها للتعديل والتغيير بحسب المصلحة والمنفعة العامة.
- أنه ضماناً لاستمرارية المرفق العام فإن هناك عدد من المقومات والتطبيقات التي تضمن سيره بانتظام واطراد منها: تحريم إضراب الموظفين، وتحديد ضوابط لاستقلالتهم، وتنظيم إجازاتهم، وتحديد أسباب انتهاء خدمتهم، وتطبيق نظرية الموظف الفعلي، والظروف الطارئة، وعدم جواز الحجز على أموال المرفق العام.
- أن التمتع بخدمات المرفق العام يكون حقاً لكل فرد تتوافر فيه الشروط الخاصة بالانتفاع بخدمات المرفق، وبالتالي فالقرار الصادر برفض تزويد أحد الأفراد بخدمة رغم توافر الشروط التي يطلبها هذا المرفق في هذا الفرد غير صحيح؛ لعدم مساواته بالآخرين.
- أنه مع التطور الذي يلحق بالحاجات العامة، وضرورات الحياة فإن بعض قواعد المرفق العام لا يكون ملائماً للهدف الذي وُضع من أجله، ويصبح لزاماً إلغاء أو تعديل هذه القواعد بالقدر الذي يحقق المصلحة والمنفعة العامة.

التوصيات:

- تكثيف الرقابة والمتابعة من الجهات الرقابية حتى تضمن أن الجهة الحكومية طبقت الأنظمة واللوائح خصوصاً ما يتعلق بإجازات الموظفين وتنظيمها؛ ولذلك لضمان سير المرفق العام بانتظام واطراد.
- قيام الجهات الحكومية بنشر تقارير وبيانات تبين مدى الاستفادة من خدماتها، ومدى تحقيقها لمبدأ المساواة في تقديمها لهذه الخدمات.
- أن يأخذ المسؤول بعين الاعتبار أن تكون قراراته التي فيها تغيير وتعديل على بعض الأنظمة، والإجراءات أن تكون للمستقبل، وهو الأصل وألا ينص أن تكون بأثر رجعي لما يسبب من إشكالات، ومنازعات، لا سيما لو كانت هذه القرارات أو الإجراءات فيها تحصل مبالغ وغير ذلك.

قائمة المراجع

أولاً: كتب الحديث:

- صحيح البخاري، أبو عبد الله، محمد بن إسماعيل بن إبراهيم بن المغيرة البخاري الجعفي، دار طوق النجاة - بيروت، الطبعة الأولى ١٤٢٢ هـ.

ثانياً: المراجع اللغوية:

- المصباح المنير في غريب الشرح الكبير، أحمد بن محمد بن علي الفيومي ثم الحموي، المكتبة العلمية، بيروت.

- مختار الصحاح، لزين الدين أبي عبدالله محمد بن أبي بكر بن عبدالقادر الحنفي الرازي، المكتبة العصرية - الدار النموذجية، بيروت، الطبعة الخامسة، ١٤٢٠ هـ.

ثالثاً: المراجع القانونية:

- القانون الإداري السعودي، أ.د. السيد خليل هيكل، دار الزهراء للنشر والتوزيع، الطبعة الرابعة، ٢٠٠٩.

- القانون الإداري السعودي، د. عبدالقادر الشихلي، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ١٤٣٦ هـ.

- القانون الإداري السعودي، د. هاني بن علي الطهراوي، الطبعة الرابعة، ١٤٣٩ هـ.

- القضاء الإداري ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية، د. خالد خليل الظاهر، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، الطبعة الثانية، ١٤٣٥ هـ.

- القضاء الإداري السعودي، د. هاني بن علي الطهراوي، مكتبة التوبة، الرياض، الطبعة الرابعة، ١٤٤٣ هـ.

- مبادئ القانون الإداري وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية، د. الدين الجيلاني محمد بوزيد، مكتبة الرشد، الرياض، الطبعة الأولى، ١٤٣٧ هـ.

- النظام الإداري، د. خالد بن خليل الظاهر، مكتبة القانون والاقتصاد، الطبعة الأولى، ١٤٣٠هـ.

رابعاً: الأنظمة واللوائح والمبادئ القضائية:

- النظام الأساسي للحكم الصادر بالأمر الملكي رقم: أ/ ٩٠ وتاريخ ٢٧/٨/١٤١٢هـ.

- نظام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/ ٧٨ بتاريخ ١٩/٩/١٤٢٨هـ.

- نظام الخدمة المدنية الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/ ٤٩ بتاريخ ١٠/٧/١٣٩٧هـ.

- نظام العمل الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/ ٥١ بتاريخ ٢٣/٨/١٤٢٦هـ.

- نظام المنافسات والمشتريات الحكومية الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/ ١٢٨ وتاريخ ١٣/١١/١٤٤٠هـ.

- نظام التنفيذ الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/ ٥٣ بتاريخ ١٣/٨/١٤٣٣هـ.

- اللائحة التنفيذية للموارد البشرية الصادرة عن وزارة الموارد البشرية والتنمية الاجتماعية.

- اللائحة التنفيذية لنظام المنافسات والمشتريات الحكومية الصادرة بالقرار الوزاري رقم: (١٢٤٢) وتاريخ ٢١/٣/١٤٤١هـ.

- مجموعة المبادئ الشرعية والنظامية التي قررتها لجنة تدقيق القضايا في الفترة من عام ١٣٩٧هـ حتى نهاية عام ١٣٩٩هـ، ديوان المظالم، المكتب الفني، الرياض، ١٩٧٩م.

References:**1: kutub alhadith:**

- shih albukharii, 'abu eabd allah, muhamad bin 'iismaeil bin 'iibrahim bin almughayrat albukhariu aljaeafi, dar tawq alnajaat - bayrut, altabeat al'uwlaa 1422 hi.

2: almarajie allughawia:

- almisbah almunir fi gharayb alsharh alkabira, 'ahmad bin muhamad bin eali alfiuwmi thuma alhamwy, almaktabat aleilmiati, bayrut.

- mukhtar alsahahi, lizayn aldiyn 'abi eabdallah muhamad bin 'abi bakr bin eabdalqadir alhanafi alraazi, almaktabat aleasriat - aldaar alnamudhajiatu, bayrut, altabeat alkhamisati, 1420h.

3: almarajie alqanunia:

- alqanun al'iidarii alsueudii, 'a.di. alsayid khalil hikli, dar alzahra' lilnashr waltawziei, altabeat alraabieati, 2009.

- alqanun al'iidarii alsaeudii, da.eabdalqadir alshaykhali, dar althaqafat lilnashr waltawziei, al'urduni, 1436hi.

- alqanun al'iidarii alsueudiu, du. hani bin ealii altahrawi, altabeat alraabieatu, 1439hi.

- alqada' al'iidariu diwan almazalim fi almamlakat alearabiat alsaeudiat, du. khalid khalil alzaahir, maktabat alqanun walaiqtisadi, alrayad, altabeat althaaniatu, 1435h.

- alqada' al'iidariu alsueudiu, du. hani bin ealii altahrawi, maktabat altawbati, alrayad, altabeat alraabieatu, 1443hi.

- mabadi alqanun al'iidarii watatbiqatuha fi almamlakat alearabiat alsaeudiat, du. aldiyn aljilaniu muhamad buzid, maktabat alrushdi, alrayadi, altabeat al'uwlaa, 1437hi.

- alnizam al'iidari, du. khalid bin khalil alzaahiri, maktabat alqanun walaiqtisadi, altabeat al'uwlaa, 1430hi.

4: al'anzima wallawayih walmabadi alqadayiya:

- alnizam al'asasii lilhukm alsaadir bial'amr almalakii raqma: 'a/90 watarikh 27/8/1412h.

- nizam diwan almazalim alsaadir bialmarsum almalakii raqm mi/78 bitarikh 19/9/1428hi.

- nizam alkhidmat almadaniat alsaadir bialmarsum almalakii raqm mi/49 bitarikh 10/7/1397hi.

- nizam aleamal alsaadir bialmarsum almalakii raqm mi/51 bitarikh 23/8/1426hi.

- nizam almunafasat walmushtarayat alhukumiat alsaadir bialmarsum almalakii raqm mi/128 watarikh 13/11/1440h.
- nizam altanfidh alsaadir bialmarsum almalakii raqm mi/53 bitarikh 13/8/1433hi.
- allaayihat altanfidhiat lilmawarid albashariat alsaadirat ean wizarat almawarid albashariat waltanmiat alajtimaeyati.
- allaayihat altanfidhiat linizam almunafasat walmushtarayat alhukumiat alsaadirat bialqarar alwizarii raqama: (1242) watarikh 21/3/1441h.
- majmueat almabadi alshareiat walnizamiyat alati qararatha lajnat tadqiq alqadaya fi alfatrat min eam 1397h hataa nihayat eam 1399h, diwan almazalimi, almaktab alfaniy, alrayad, 1979m.

فهرس الموضوعات

٢٠٠٢	المقدمة:
٢٠٠٣	أهمية البحث :
٢٠٠٣	أسباب اختيار البحث:
٢٠٠٣	أهداف البحث:
٢٠٠٣	منهج الباحث:
٢٠٠٤	خطة البحث:
٢٠٠٥	المبحث الأول: تعريف المرافق العامة.
٢٠٠٦	المبحث الثاني: مبدأ دوام سير المرافق العامة بانتظام واطراد.
٢٠١٥	المبحث الثالث: مبدأ المساواة أمام المرافق العامة.
٢٠٢٠	المبحث الرابع: مبدأ قابلية المرافق العامة للتعديل والتغيير.
٢٠٢٤	الخاتمة.
٢٠٢٥	التوصيات:
٢٠٢٦	قائمة المراجع.
٢٠٢٨	REFERENCES:
٢٠٣٠	فهرس الموضوعات.