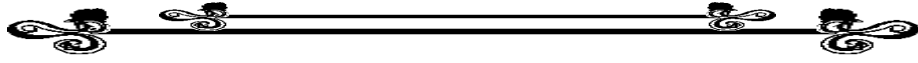


التمييز بين القرارات الإدارية
والتدابير الداخلية في النظام السعودي
(دراسة تأصيلية تطبيقية)

الباحث/ وليد بن زيد سفر العتيبي،
باحث دكتوراه بجامعة أم القرى، كلية الدراسات
القضائية والأنظمة، قسم الأنظمة، السعودية،
رقم السجل المدني: ١٠٨٥٥١٧٠٢٥

عدد ٥٦ يناير ٢٠٢١ م



التمييز بين القرارات الإدارية والتدابير الداخلية في
النظام السعودي
(دراسة تأصيلية تطبيقية)

Abstract:

Distinguishing between administrative decisions and internal measures in the Saudi system

Administrative decisions are among the regular means that the management authority relies on to express its will and position, and they have legal effects on employees and individuals, unlike internal measures that are considered among the procedures that the management authority authorizes to organize its internal work, and it has no legal effects either on individuals because it is not addressed to them or to the staff. Because the administrative decision has legal effects that may affect the employee's legal position, the regulator has authorized filing a lawsuit for cancellation before the administrative courts, unlike internal measures, originally it is not permissible to file the cancellation before the administrative court because it does not affect the legal position of the employee, but in the event that it is proven to be affected With a legal status, it is permissible to file an annulment before the judiciary as administrative decisions and not internal measures.

As for the importance of the study, it means distinguishing between administrative decisions and internal measures in a detailed and clarified manner in the Saudi system. The problem of the study lies in answering several questions related to it as follows: What is meant by administrative decisions and internal measures? What are the characteristics of the administrative decision and internal measures in a system? What is the difference between administrative decision and internal measures? Therefore,



the study aims to clarify the concept of administrative decisions and internal measures, clarify their characteristics, and clarify the difference between administrative decisions and internal measures in the system within the Kingdom of Saudi Arabia, with examples of each.

ملخص/

تعد القرارات الإدارية من الوسائل النظامية التي تعتمد عليها جهة الإدارة للتعبير عن إرادتها وموقفها، ولها آثار قانونية على الموظفين والأفراد، على عكس التدابير الداخلية التي تعتبر من الإجراءات التي تترخص بها جهة الإدارة لتنظيم العمل الداخلي لها، وليس له آثار قانونية سواء على الأفراد لأنها ليست موجهة لهم أو على الموظفين. ولما للقرار الإداري من آثار قانونية قد تؤثر على المركز القانوني للموظف، فقد أجاز المنظم رفع الدعوى بالإلغاء أمام المحاكم الإدارية، على خلاف التدابير الداخلية فإنه في الأصل لا يجوز الرفع بالإلغاء عليها أمام القضاء الإداري لكونها لا تمس المركز القانوني للموظف، ولكن في حالة ثبوت مساسها بمركز قانوني فإنه يجوز الرفع أمام القضاء بالإلغاء بوصفها قرارات إدارية وليست تدابير داخلية.

أما بالنسبة لأهمية الدراسة فهي تعني التعريف بالفرق بين القرارات الإدارية والتدابير الداخلية بشكل مفصل وموضح في النظام السعودي. وتكمن مشكلة الدراسة في الإجابة على عدد من التساؤلات التي تخصها على النحو التالي: ما المقصود بالقرارات الإدارية والتدابير الداخلية نظاماً؟ وما هي خصائص القرار الإداري والتدابير الداخلية نظاماً؟ وما الفرق بين القرار الإداري والتدابير الداخلية نظاماً؟ ولذلك فإن الدراسة تهدف إلى توضيح مفهوم القرارات الإدارية والتدابير الداخلية، وتوضيح خصائصها، وتوضيح الفرق بين القرارات الإدارية والتدابير الداخلية في النظام داخل المملكة العربية السعودية مع ذكر أمثله لكل منهما. وأما بالنسبة لمنهج الدراسة فيعتمد الباحث في هذه الدراسة على المنهج الوصفي التحليلي عن طريق عرض وتحليل عدد من القضايا المتعلقة بالقرارات الإدارية والتدابير الداخلية في النظام السعودي.

أولاً: تعريف القرارات الإدارية والتدابير الداخلية في النظام السعودي.

بالنسبة للقرار الإداري، ففي الفقه الإسلامي وجدت عدة تعريفات ومنها أنه "صك صادر ممن يملك الولاية بقصد احداث تغيير في المصالح المعتبرة إما بإنشائها أو تعديلها أو إلغائها"؛ فالصك الصادر ممن يملك الولاية يدخل فيه الإمام أو من ينوب عنه بصفته رئيساً للجهات الإدارية المختلفة. وعليه فإن الهدف منه هو تحقيق المصلحة بإحدى الأمور الثلاثة إما بالإلغاء أو التعديل أو الإلغاء. ومع ذلك فإنه يمكن إلغاء القرار عن طريق القضاء فليس كل من أصدر القرار يريد المصلحة الشرعية ولو كان كذلك لما ألغي قرار مطلقاً ولكن الواقع خلاف ذلك".^١

أما بالنسبة لتعريف القرار الإداري في الأنظمة بالمملكة العربية السعودية، فلم يتم تعريف القرار الإداري، ولكن تعرض له قضاء ديوان المظالم بتعريفين؛ الأول، هو "إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى الأنظمة واللوائح بقصد إحداث أثر نظامي كون ممكناً وجائزاً نظاماً". والثاني، فهو "القرار الذي يتم بمجرد افصاح جهة الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى الأنظمة واللوائح بقصد إحداث أثر قانوني معين يكون جائزاً وممكناً"^٢. أما بالنسبة للتدابير الداخلية فقد عرفها شراح القانون بعدة تعريفات، ومنها أنها "عبارة عن إجراءات تتخذها السلطات الإدارية في غير نطاق التأديب، ودون الاستناد إلى لوائح ونصوص قانونية معينة، بقصد تيسير المرافق العامة وتنظيمها على نحو يكفل أداء الخدمة على وجه أفضل"^٣. كما عرفها البعض على أنها: "إجراءات تتخذها السلطات الإدارية في غير ما يتعلق بالتأديب، ودون الاستناد إلى لوائح أو نصوص قانونية معينة، بقصد تيسير المرافق وتنظيمها، على نحو يكفل أداء الخدمة على وجه أفضل"^٤. كما عرفها آخرون بأنها "مجموعة من الإجراءات تتعلق بالتنظيم الداخلي للمرافق العامة ولا يترتب عليها بذاتها آثار نظامية تؤثر على المراكز القانونية للأفراد العاديين أو الموظفين على حد سواء"^٥. وعليه فإنه يمكن تعريف التدابير الداخلية بأنها



مجموعة من الإجراءات التي تصدر من جهة الإدارة، تتعلق بالعمل الداخلي لها بحيث ينحصر أثرها القانوني على الموظفين في داخل هذه الإدارة دون الأفراد. ويلاحظ مما سبق أن التدابير الداخلية تتخذها الإدارة دون الاستناد إلى لوائح ونصوص معينة كالتبني، ولفت النظر، والتأكيد، والتعهد؛ فهذه جميعها تعد تدابير داخلية، على عكس القرار الإداري الذي تستمد جهة الإدارة سلطتها من القوانين واللوائح. فمثلاً في حال قيام موظف بعمل يعد مخالفة تأديبية -مما أدى إلى قيام الجهة التي يعمل فيها الموظف بمعاقبته بعقوبة (الإنذار) لقيامه بعمل مخالفاً للوظيفة العامة، ففي هذه الحالة يعد عمل جهة الإدارة ضد الموظف المذنب أو المخالف قراراً إدارياً- لأن الجهة الإدارية حين عاقبته استمدت سلطتها من القوانين واللوائح المتمثلة في هذه الحالة من نظام تأديب الموظفين.

خصائص القرار الإداري والتدابير الداخلية نظاماً:

من خصائص القرار الإداري أنه عمل قانوني يصدر عن الإرادة المنفردة للسلطة الإدارية. فالقرار الإداري يصدر من جانب واحد وهو جهة الإدارة. كما أن من خصائص القرار الإداري أنه يتضمن إنشاء أو إلغاء أو تعديل مركز قانوني معين. ولكي يكون العمل الذي تقوم به الإدارة قراراً إدارياً ينبغي أن تكون آثاره قد اتجهت لإحداث أثر قانوني معين، وهو الأثر الذي يطرأ على المركز القانوني للموجه إليه القرار بالتعديل أو التحديد أو الإلغاء^٧. كما أن القرار الإداري يصدر من سلطة إدارية وطنية^٨، فيتميز القرار الإداري عن غيره أنه يصدر من الإدارة بصفتها سلطة إدارية وطنية، أي باعتبارها سلطة عامة تتمتع بامتيازات وسلطات معينة ومنها سلطة إصدار القرارات الإدارية^٩، واشتراط كون القرار الإداري صادر من سلطة إدارية يؤدي إلى وجوب استبعاد أعمال السلطتين التنفيذية والقضائية من عداد القرارات الإدارية، ومن ثم لا يجوز الطعن بالإلغاء في أعمال هاتين السلطتين^{١٠}. أما بالنسبة لخصائص التدابير الداخلية، فأولها "أنها داخلية محضة". ومثال ذلك القرارات المتعلقة بتنظيم العمل الداخلي، كتنظيم سير العمل الداخلي في الجامعات

والمدارس". كما أن التدابير الداخلية ليس لها أثر قانوني من قبل الأفراد، ومثال ذلك الملاحظات التي يوجهها الرؤساء من الموظفين إلى رؤوسهم فيما يتعلق بأعمالهم والتي تودع في ملفات خدمتهم "ولا تُعد من قبيل القرارات الإدارية". والتدابير الداخلية تقديرية إلى أقصى حد ممكن؛ حيث إن الرؤساء الإداريين في المرافق العامة يتمتعون بقدر كبير من سلطة التقدير يمارسونه قبل المرؤوسين دون رقابة قضائية^{١١}.

ومما سبق يتبين أن القرارات الإدارية لها أثر على الأفراد على عكس التدابير الداخلية فإن أثرها يقتصر على الإدارة فقط ولا يتعداها. فعلى سبيل المثال فإن رفض وزارة البلدية إعطاء أحد الأفراد ترخيص لفتح مطعم يعتبر قرار إداري. وعليه فإنه يتضح أن القرارات الإدارية ليست قاصرة على الموظفين أو الجهات الإدارية بل تعدت أثارها إلى الأفراد الذين يشرعون في استثمار رؤوس أموالهم.

التفرقة بين القرار الإداري والتدابير الداخلية نظاماً:

توجد عدة اختلافات بين القرارات الإدارية والتدابير الداخلية، ومنها:

أولاً: أن القرار الإداري ينبغي أن تكون آثاره قد اتجهت لإحداث أثر قانوني معين للموجه إليه القرار وذلك إما بالإنشاء أو التعديل أو الإلغاء، وأما التدابير الداخلية فهي لا تعد قرارات إدارية ولا تحدث أي أثر قانوني على المراكز القانونية أو النظامية للأفراد وهي تعد إجراءات تتخذها السلطة الإدارية بقصد تسيير العمل الإداري^{١٢}؛ **ثانياً:** أن القرارات الإدارية تخضع لرقابة القضاء لإحداثها تغيير في المراكز القانونية سواء بالإنشاء أو التعديل أو الإلغاء، على عكس التدابير الداخلية فإنها لا تخضع لرقابة القضاء^{١٣}؛ **ثالثاً:** أن التدابير الداخلية تخضع لنظام قانوني يختلف عن النظام القانوني الذي يحكم له القرارات الإدارية^{١٤}؛ **رابعاً:** التدابير الداخلية تقتصر آثارها على الإدارة فقط أي تنتج آثارها داخل المنظمة الإدارية فقط على عكس القرارات الإدارية التي يحتج بها على المنظمة الإدارية والغير أيضاً^{١٥}. ومن الأمثلة على القرارات الإدارية؛



قرار تعيين موظف في وظيفة عامة، ويعد هذا المثال قرار إداري إيجابي^{١٦}؛ وقرار إرساء مناقصة، ويعد هذا القرار من القرارات الإدارية المركبة التي تدخل في تكوين عمل إداري آخر^{١٧}؛ وقرار فصل شخص من وظيفة معينة، ويعتبر هذا القرار من القرارات الإدارية الفردية^{١٨}. أما بالنسبة لأمثلة التدابير الداخلية، فالباحث يسوق منها التالي:

١- النقل المكاني: يعد من التدابير الداخلية التي تترخص للجهة الإدارية في إجرائها لحسن سير المرفق العام، ما دامت بهدف تحقيق المصلحة العامة ودون المساس بالمركز النظامي للموظف.

٢- النقل النوعي: الذي لا ينطوي على جزاء تأديبي مقنع يدخل في إطار التدابير الداخلية والتي لا تخضع للرقابة القضائية ويمثل على ذلك بنقل المعلم إلى وظيفة إدارية متى كان هدف الإدارة من إجراء النقل هو الصالح العام.

٣- توجيه لفت النظر: ويعتبر من قبيل التدابير الداخلية وهو عبارة عن توجيه للموظف في عمله ليقوم بهذا العمل مستقبلاً على أكمل وجه^{١٩}.

ويمكن القول إن من ضمن التدابير الداخلية التنبيه؛ كالتنبيه على الموظف بعدم تكرار ما بدر منه، وأيضاً يمكن اعتبار قيام مدير الإدارة بتسليم موظف عنده في الإدارة معاملات أكثر من زملائه لسرعته في الإنجاز، وكذلك أخذ التعهد على أحد الموظفين يعتبر من التدابير الداخلية. ومما سبق يتبين أن القرارات الإدارية تمس مصالح الموظفين والأفراد ويحق لهم الطلب بإلغائها أمام القضاء، على عكس التدابير الداخلية فإنها لا تمس مصالح الموظفين ولا تؤثر في مراكزهم القانونية، ولذلك فإنه لا يمكن الطعن فيها بالإلغاء أمام القضاء.

قضايا تطبيقية في القرارات الإدارية والتدابير الداخلية:

أولاً: قضايا تطبيقية في القرارات الإدارية:

الموضوعات المتعلقة: (قرارات تأديبية - الخروج عن مقتضى الواجب الوظيفي - تأخر وغياب عن العمل - عدم الرد على المسائل - عقوبة

الإنذار - الإخلال بحيادية لجنة التحقيق - عيب الشكل القانوني - عيب عدم الاختصاص).

الوقائع: تقدم المدعي إلى المحكمة بصحيفة دعوى قيدت بتاريخ ١٤٣٨/٨/٢١هـ (٢٠١٧م) جاء في مضمونها أنه صدر بحقه عقوبة تأديبية بموجب القرار رقم (٣٢٢١) بتاريخ ١٤٣٨/٤/٧هـ (٢٠١٧م)، والمتضمن معاقبته بعقوبة الإنذار بسبب تأخره وغيابه عن العمل وعدم الرد على المسائل، وذكر بأنه علم بالقرار بتاريخ ١٤٣٨/٤/١٤هـ (٢٠١٧م)، وقد تظلم إلى مدير معهد الإدارة العامة بمدينة الرياض بتاريخ ١٤٣٨/٤/١٧هـ، وكذلك تظلم إلى الخدمة المدنية بتاريخ ١٤٣٨/٦/٦هـ (٢٠١٧م)، وأفاد بأنه قد مورس بحقه عديد من الممارسات التعسفية، وانتهى إلى طلبه إلغاء هذا القرار. وبجلسة تالية قدم ممثل الجهة مذكرة نكر فيها أن لجنة التحقيق التي حققت مع المدعي بموجب القرار رقم ١٧٩٢ بتاريخ ١٤٣٨/٢/٢٧هـ (٢٠١٧م) نظامية وفقاً للمادة (٨٣) من اللائحة المنظمة لشؤون منسوبي الجامعات السعوديين من أعضاء هيئة التدريس ومن في حكمهم والتي نصت على أنه: "إذا صدر من أحد أعضاء هيئة التدريس ومن في حكمهم ما يعتقد أنه يخل بواجباته يتولى أحد العمداء مباشرة التحقيق معه بتكليف من مدير الجامعة، ويقدم للمدير تقريراً عن نتيجة التحقيق، ويحيل مدير الجامعة المحقق معه إلى لجنة التأديب إذا رأى موجبا لذلك، علماً بأن تشكيل تلك اللجنة جاء وفقاً للقرار الصادر من مدير عام معهد الإدارة العامة برقم (٥٧٩) بتاريخ ١٤٣٦/٢/٣٠هـ (٢٠١٥م) والذي تضمن بأن يكون أعضاء لجنة التحقيق على النحو التالي: (نائب المدير العام للتدريب وهو في مرتبة وكيل جامعة؛ ومدير عام الشؤون الإدارية والمالية وهو في مرتبة عميد كلية؛ ومدير عام البرامج الإدارية والقانونية وهو في مرتبة عميد كلية؛ ومدير الإدارة القانونية؛ وأحد المختصين بالإدارة القانونية). أما بالنسبة إلى حياد اللجنة، فقد أفاد ممثل الجهة أن اللجنة التي تم تشكيلها قبل صدور قرار التحقيق مع المدعي بعامين، وأن ما تم



مساءلته عنه أثناء التحقيق معه كان لغيابه عن المحاضرات المكلف بها ليوم الأربعاء بواقع أربع ساعات تدريبية بتاريخ ١٤٣٨/١/٤ هـ (٢٠١٧م). بناء على ما ورد من قبل إدارة القبول والتسجيل، كما أن المدعي بدر منه عديد من التصرفات غير المقبولة مثل توجيه اتهامات خطيرة بحق زملائه من أعضاء هيئة التدريب، بالإضافة إلى إخراج الدارسين من محاضرتهم لإجراء اختباراتهم دون تنسيق مسبق مع مدير القطاع وأعضاء هيئة التدريب رغم تنبيهه عدة مرات، وانتهى إلى طلبه رفض الدعوى.

أسباب الحكم: "..... وعن موضوع الدعوى، تبين من أوراقها أن القرار الطعين نسب للمدعي عدة مخالفات تمثلت في تأخره وغيابه عن عمله، وبعض الملاحظات الفنية، وتوجيه عدة خطابات له والطلب منه بتحديث بياناته على البوابة الإلكترونية، وعدم الرد على المسائلات، ولما كانت رقابة القضاء الإداري على قرارات المدعى عليها رقابة مشروعية وذلك بالنظر في كافة ما يتعلق بالقرار والتأكد من سلامته ولما كان التحقيق مع المخالف يعد ضماناً من الضمانات الضرورية التي إنما وضعت لمصلحة المخالف أمام جهته؛ إذ يمثل له الحماية من تعسفها أو تسلطها، ويتبين من الرجوع إلى أنظمة تأديب الموظفين أنها تستهدف في مجموعها توفر الضمانات لسلامة التحقيق الإداري، وتيسر وسائله بغية الوصول إلى الحقيقة ولما كان من أهم المبادئ المستقرة في أصول التحقيق كضمانة جوهرية هو حييدة لجنة التحقيق وإتمام إجراءات التحقيق بموضوعية ونزاهة وصولاً لإرساء العدالة، وذلك من خلال مراعاة عدة أمور أهمها عدم إبداء رأي سابق في الواقعة مجال التحقيق؛ فيجب ألا يكون المحقق قد كتب أو سمع أو تكلم في موضوع التحقيق ضماناً لصفاء ذهنه ونفسه من كل ما يكون عقيدة لديه عن الواقعة، ولما كان أحد أعضاء لجنة التحقيق مع المدعي بشأن المخالفات المنسوبة له هو من تبني الرفع بهذه المخالفات؛ مما يعد ذلك إخلالاً بهذا المبدأ، فضلاً عن أن ما وجه للمدعي من التهم المنسوبة في التحقيق كانت عامة، وكان من الواجب إحاطته بالواقعة المنسوبة إليه وتحديد عناصرها من حيث الأفعال والزمان والمكان، وأدلة الثبوت

والآثار المترتبة عليها، وذلك من خلال استجوابه بأسئلة محددة وموجهة إليه بعبارات صريحة وبطريقة تمكنه من إبداء دفاعه، ولما كان التحقيق الذي تم مع المدعي قد خالف ذلك كله؛ الأمر الذي يجعل معه القرار الطعين محل هذه الدعوى مستحق الإلغاء. لذلك حكمت الدائرة: بالغاء قرار مدير عام معهد الإدارة العامة رقم (٣٢٢١) بتاريخ ٧/٤/١٤٣٨هـ (٢٠١٧م) بمعاقبته ... بعقوبة الإنذار. كما حكمت محكمة الاستئناف فيما بعد بتأييد الحكم فيما انتهى إليه من قضاء^{٢٠}.

ومما سبق من خلال هذا الحكم القضائي يفهم أن القرار الإداري يجوز الطعن عليه بالإلغاء على عكس التدابير الداخلية، وللطعن عليه بالإلغاء هناك عدة اجراءات لا بد من القيام بها كالتظلم لوزارة الخدمة المدنية على القرار الإداري وذلك وفقاً لما نصت عليه المادة الثامنة (يجب في الدعاوى المنصوص عليها في الفقرة (أ) من المادة (الثالثة عشرة) من نظام ديوان المظالم، أن يسبق رفعها إلى المحكمة الإدارية التظلم إلى وزارة الخدمة المدنية...)^{٢١}. ومن خلال هذه المادة يتضح أن التظلم على القرارات الإدارية وجوبي وليس جوازي، مما يجعل الدعوى غير مقبولة شكلاً في حال عدم التظلم لوزارة الخدمة المدنية من قبل المتظلم أو المدعي. ويتضح كذلك أنه في حال مخالفة الجهات الإدارية ضمانات التحقيق كالحيدة والنزاهة وعدم مواجهة المخالف بالمخالفات المنسوبة إليه بشكل تفصيلي يؤدي إلى إلغاء القرار الإداري.

ثانياً: قضايا تطبيقية في التدابير الإدارية:

الموضوعات: (جامعات- أعضاء هيئة تدريس- أنواع لفت النظر-

تفويض الصلاحيات- عيب عدم الاختصاص).

الوقائع: تقدم المدعي (وكالة) للمحكمة الإدارية بسكاكا بلائحة

استدعاء تضمنت: "أن وكيل جامعة الجوف وجه لموكله خطاب لفت نظر برقم (٣٢ ص، س) بتاريخ ٢٥/٧/١٤٣١هـ، (٢٠١٠م) وقد استند على أن موكله قد أقر تدريس كتاب (...). وموكله لم يقر هذا الكتاب ولم يشارك في إقراره



ومجلس القسم هو الذي أقره، وتوثيق قرارات المجلس ليس من مسؤولية موكله، وختم الاستدعاء بطلب إلغاء لفت النظر ورد اعتبار موكله وخطاب اعتذار لموكله، وتوجيه لفت نظر لمدير الجامعة معاملة بالمثل. وأوضح ممثل الجامعة في أن لفت النظر مبني على شرح وتوجيه مدير الجامعة على خطاب التنبيه الموجه للمدعي؛ لكونه لم يلتزم بالإجراءات النظامية لإقرار الكتاب على الطلاب كما أنه قام بإلزامهم بشراء الكتاب، كما جاء في المذكرة الرد على ما أثاره وكيل المدعي من أن موكله لم يشارك القسم بإقرار الكتاب؛ لكون مجالس الأقسام والكليات لا تقرر المراجع وإنما إقرارها من صلاحية مجلس الجامعة فحسب، كما جاء في المذكرة الدفع بأن ديوان المظالم قد حرص في عديد من قراراته وأحكامه على استبعاد القرارات والإجراءات المصلحية ومنها لفت النظر فلا يحق للموظف التظلم منه باعتباره إجراءً مصلحياً القصد منه تحذير الموظف وتوجيهه لتنظيم سير العمل في المرفق وليس عقوبة تأديبية فهو لا يحدث آثاراً قانونية على الموظف، وختم مذكرته بطلب عدم قبول الدعوى شكلاً ورفضها موضوعاً. وبعدها قدم وكيل المدعي مذكرة تلخصت في أن موكله لم يقر تدريس الكتاب ولم يكن عضواً في مجلس القسم حين إقرار الكتاب، كما تضمنت أن وكيل الجامعة لم يثبت أنه مفوض من قبل المدير ولم يصدر قرار تفويض منه، وختمها بطلب إلغاء لفت النظر الصادر بحق موكله؛ لكونه عقوبة وإجراءً خاطئاً. وقدم ممثل الجهة المدعي عليها مذكرة تضمنت أن ما ذكره وكيل المدعي يدل على علم موكله بالقنوات النظامية التي يجب أن يمر بها الكتاب قبل إقراره، كما أن ما أورده وكيل المدعي في المذكرة من كتب تم إقرارها في الجامعة دون المرور بالقنوات النظامية فهو كلام مرسل ليس مع المدعي ما يثبت، كما أنه على فرض صحته فالخطأ لا يبرر الخطأ، كما جاء في المذكرة أن لفت النظر لا يشترط أن يسبقه تحقيق كما هو بالمادة (٩١) من اللائحة المنظمة لشؤون منسوبي الجامعات السعوديين من أعضاء هيئة التدريس ومن في حكمهم، كما تضمنت المذكرة تفنيد ما ذكره وكيل المدعي مما هو خارج محل الدعوى، ثم قرر طرفا الدعوى اكتفاءهما بما سبق تقديمه، وبعد

المُداوَلَة أصدرت الدائرة حكمها رقم ٦/١/١٨٣ لعام ١٤٣٢ هـ (٢٠١١م) القاضي بإلغاء قرار وكيل جامعة الجوف رقم ٣٢/ص و س/٣١ بتاريخ ١٤٣١/٧/٢٥ هـ (٢٠١٠م) والمتضمن لفت نظر المُدَّعي / (...)، وبعرض الحكم على طرفي الدعوى قدم مُمَثِّل الجهة المُدَّعى عليها اعتراضه عليه، فأحيلت القضية إلى محكمة الاستئناف والتي أصدرت حكمها رقم ٣/٤٤٤ لعام ١٤٣٣ هـ (٢٠١١م) والقاضي بنقض الحكم تأسيسًا على أن خطاب لفت النظر هو إجراء مصلحي تترخص به الجهة لضمان حسن سير العمل دون أن يكون محلًّا للإلغاء. وبإعادة القضية جرى تحويل ملفها للدائرة الثالثة بناءً على قراري معالي رئيس ديوان المظالم ورئيس مجلس القضاء الإداري رقم (٤٤) وتاريخ ١٤٣٣/٢/١٣ هـ (٢٠١٢م) ورقم (٤) لعام ١٤٣٢ هـ (٢٠١١م)، فحددت في سبيل نظرها لهذه القضية جلسة يوم الأربعاء الموافق ١٤٣٣/١١/٢٤ هـ (٢٠١١م) وفيها فتحت الدائرة باب المرافعة في الدعوى وقرر طرفا الدعوى تمسكهما بما قدما، ثم أصدرت الدائرة حكمها رقم ٣/١/د/٣٩٧ لعام ١٤٣٣ هـ (٢٠١٢م) والقاضي بعدم قبول الدعوى. وبعرض الحكم على طرفي الدعوى قدم وكيل المُدَّعي اعتراضه عليه فجرى إحالة القضية إلى محكمة الاستئناف فأصدرت حكمها رقم ٣/١/س/٣٩٧ لعام ١٤٣٤ هـ (٢٠١٣م) والقاضي بنقض الحكم تأسيسًا على أن لفت النظر قد يؤثر على مركز المُدَّعي النظامي، مما يعتبر في حقيقته قرارًا مكتمل الأركان يحق لصاحب الشأن التظلم منه. وبإعادة القضية للدائرة والتي أصدرت حكمها رقم ٣/١/د/٣٠٤ لعام ١٤٣٤ هـ (٢٠١٣م) والقاضي بعدم قبول الدعوى. وبعرض الحكم على طرفي الدعوى قدم وكيل المُدَّعي اعتراضه عليه، فجرى إحالة القضية إلى محكمة الاستئناف والتي أصدرت حكمها رقم ٣/١/س/٢٠٦٨ لعام ١٤٣٤ هـ (٢٠١٣م) والقاضي بنقض الحكم، ولقد سألت الدائرة مُمَثِّل الجهة هل يوجد قرار تفويض من مدير الجامعة لوكيلها لإصدار خطاب لفت النظر وقدم مُمَثِّل الجهة المُدَّعى عليها مذكرة تضمنت: أن الجامعة تفيد بأن المادة (٩١) من اللائحة



المنظمة لشؤون منسوبي الجامعات من أعضاء هيئة التدريس ومن في حكمهم نصّت على أن: (لمدير الجامعة أن يوجه تنبيهاً إلى عضو هيئة التدريس ومن في حكمه الذي يخل بواجباته ويكون التنبيه شفويًا أو كتابيًا)، وبناءً على ذلك فقد وجه مدير الجامعة (صاحب الصلاحية) وكيل الجامعة كتابيًا على النحو التالي: (سعادة وكيل الجامعة يتم إيقاف التعامل مع هذا الكتاب بشكل مطلق ويتم لفت نظر المشتركين في هذا الكتاب)، وبناءً عليه فقد تمّ إصدار التنبيه للمدعي.

أسباب الحكم: ".... وفيما يتعلق بالموضوع فإن الثابت من أوراق الدعوى ومستنداتها أنّه قد صدر قرار وكيل جامعة الجوف رقم ٣٢/ص و س/٣١ وتاريخ ٢٥/٧/١٤٣١هـ (٢٠١٠م) والمتضمن لفت نظر المدّعي الدكتور/ (...). نظير ما صدر منه من تقرير لتدريس كتاب (...). والزام الطلاب بشرائه. وباطلاع الدائرة على المادة الحادية والسبعين من اللائحة المنظمة لشؤون منسوبي الجامعات السعوديين من أعضاء هيئة التدريس ومن في حكمهم الصادرة بقرار مجلس التعليم العالي رقم (٤/٦/١٤١٧) بتاريخ ٢٦/٨/١٤١٧هـ (١٩٩٦م). والموافق عليه بالأمر السامي البرقي رقم ٧/ب/١٢٤٥٧ بتاريخ ٢٢/٨/١٤١٨هـ (١٩٩٦م) وجدت النصّ على أنه: (لمدير الجامعة أن يوجه تنبيهًا إلى عضو هيئة التدريس ومن في حكمه الذي يخل بواجباته ويكون التنبيه شفويًا أو كتابيًا، ولمدير الجامعة توقيع عقوبتي الإنذار واللوم على عضو هيئة التدريس وذلك بعد التحقيق معه كتابة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه، ويكون قراره في ذلك مسيئًا ونهائيًا...)، وبتأمل المادة يتضح جليًا أن المنظم جعل صلاحية إصدار قرار لفت النظر لمدير الجامعة أصالة دون غيره، ومن الثابت لدى الدائرة بعد الاطلاع على القرار أنّه صدر مذيلاً بتوقيع وكيل الجامعة ممّا يعني صدوره من غير المختص؛ الأمر الذي تنتهي معه الدائرة إلى إلغائه. ولا يرد على ما سبق ما دفع به ممثّل الجهة من أن القرار صدر من الوكيل تنفيذًا لتوجيه مدير الجامعة؛ ذلك أن الأصل في القرارات الإدارية أن تنسب لمصدرها لا من وجه بإصدارها. كما أنّه لا ينال ممّا

انتهت إليه الدائرة ما قد يرد من أن توجيه مدير الجامعة هو تفويض للوكيل؛ لأمرين: الأول: أن المنظم - كما سبق بيانه - جعل صلاحية إصدار القرار لمدير الجامعة، وتفويضه لوكيله بإصدار القرار لا يصح نظاماً لعدم وجود النصّ النظامي المجيز للتفويض؛ إذ إنّه لا تفويض إلا بنص، الثاني: أنّه على فرض وجود نصّ نظامي يجيز التفويض فإن مجرد شرح مدير الجامعة لتوجيهه على الخطاب المرسل له من وكيل الجامعة لا يعني صدور تفويض منه؛ لمخالفة ذلك لأصول العمل الإداري إذ لا بد من صدور قرار إداري مكتوب مكتمل الأركان يتضمن الصلاحيات المفوضة واسم الموظف ومسمى وظيفته ومدة التفويض، كما نصّت على هذا المادة الثالثة من لائحة تفويض الصلاحيات الصادرة بموجب قرار معالي وزير الخدمة المدنية رقم ٧٠٣/١١٧٢٢ وتاريخ ١١/٢٢/١٤٢٧هـ (٢٠٠٦م).

لذلك حكمت الدائرة بإلغاء قرار وكيل جامعة الجوف رقم ٣٢/ص و س/٣١ وتاريخ ٧/٢٥/١٤٣١هـ (٢٠١٠م) والمتضمن لفت نظر المدّعي/ (...); وذلك لما هو موضح في الأسباب. وحكمت محكمة الاستئناف بتأييد الحكم فيما انتهى إليه من قضاء^{٢٢}.

ومما سبق يتبين أن لفت النظر في الأصل يعد من قبيل التدابير الداخلية ولكن يمكن الاستثناء على ذلك ووصفه بالقرار الإداري في حالة مساسه بالمركز النظامي للموظف كأن يحفظ هذا الخطاب في ملف الموظف مما قد يؤثر عليه في حال الترقية أو أن يكون القصد منه التأديب للموظف وليس التحذير والتوجيه والتنبيه له، ففي هذه الحالة يعد قرار إداري يحق لصاحب الشأن التظلم منه وطلب إلغاؤه أمام المحاكم الإدارية وذلك وفقاً لما نصت المادة الثالثة عشر الفقرة (ب) بأن "دعاوى إلغاء القرارات الإدارية النهائية التي يقدمها ذوو الشأن، متى كان مرجع الطعن عدم الاختصاص، أو وجود عيب في الشكل، أو عيب في السبب، أو مخالفة النظم واللوائح، أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها، أو إساءة استعمال السلطة، بما في ذلك القرارات

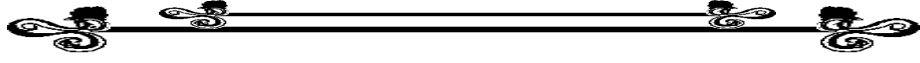


التأديبية^{٢٣}". وأما إذا لم يمس مركزاً نظامياً وهو الأصل فإنه لا يجوز التظلم منه وطلب إلغاؤه لأنه خطاب تترخص به جهة الإدارة ضد الموظف لتوجيهه وتنبهه من عدم تكرار هذه الخطأ مستقبلاً.

وفى خاتمة الدراسة فإنه يتبين أن القرار الإداري يمكن تعريفه نظاماً بأنه إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى الأنظمة واللوائح بقصد إحداث أثر نظامي كون ممكناً وجائزاً نظاماً. كما أن القرارات الإدارية يجوز الطعن عليها بالإلغاء أمام القضاء. وأن القرارات الإدارية تحدث أثراً قانونية للمركز القانوني للموظف على عكس التدابير الداخلية. أما لفت النظر والتنبيه يعد من قبيل التدابير الداخلية. وأن التدابير الداخلية لا يجوز الطعن عليها بالإلغاء أمام القضاء الإداري. **وعليه فإن الدراسة تستخلص التوصيتين التاليين؛ أولاً:** تعديل نظام تأديب الموظفين بإضافة أن التنبيه ولفت النظر تعتبر من التدابير الداخلية التي يجب ألا تؤثر على المركز القانوني للموظف باعتبارها إجراء مصلحي تترخص به جهة الإدارة. **ثانياً:** إجازة قبول الدعوى شكلاً والطعن على التدابير الداخلية أمام ديوان المظالم إذا كانت تؤثر على المركز القانوني للموظف باعتبارها في هذه الحالة قرار إداري وليست تدابير داخلية.

الهوامش

- ^١ محمد عبد الله اليحيى، تسبب القرار الإداري، رسالة ماجستير بالمعهد العالي للقضاء بجامعة الإمام محمد بن سعود عام ١٤١٨ هـ، ص ٢٦، ٢٧.
- ^٢ شريف أحمد يوسف بعلوشة، القضاء الإداري السعودي "مبدأ المشروعية: ديوان المظالم - قضاء الإلغاء"، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٦، ص ٥٦، ٥٧.
- ^٣ محمد عبد العال السناري، القرارات الإدارية في المملكة العربية السعودية، معهد الإدارة العامة، الإدارة العامة للبحوث، الرياض، ١٩٩٤م ص ٤٧.
- ^٤ سليمان محمد سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية: دراسة مقارنة، دار الفكر العربي للطباعة والنشر، القاهرة، ١٩٥٧، ص ٤٥٩.
- ^٥ فؤاد محمد موسى عبد الكريم، القرارات الإدارية وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية (دراسة مقارنة)، معهد الإدارة العامة، مركز البحوث، الرياض، ٢٠٠٣م / ١٤٢٤ هـ، ص ٥٥.
- ^٦ وبذلك يختلف عن العقود الإدارية التي تتطلب تقابل إرادتين -إرادة جهة الإدارة وإرادة الطرف الآخر سواء فرد أو أحد مؤسسات القطاع الخاص. "انظر: فوزي بن محمد غميز، القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة العربية السعودية، مدعم بأحكام ومبادئ صادرة من ديوان المظالم، مكتبة القانون والاقتصاد للنشر والتوزيع، الرياض، ٢٠١٣، ص ١٨٥".
- ^٧ مشيب بن محمد بن سعد البقمي، ميعاد دعوى إلغاء القرار الإداري في النظام السعودي دراسة تأصيلية مقارنة، دار الكتاب الجامعي، القاهرة، ٢٠١٧، ص ٧٨.
- ^٨ حسان هاشم أبو العلا، القانون الإداري السعودي، دار حافظ للنشر، جدة، ٢٠١٣، ص ٢٦٤.
- ^٩ مشيب بن محمد بن سعد البقمي، مرجع سابق، ص ٧٧.
- ^{١٠} جمال الدين سامي، أصول القانون الإداري، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، ١٩٩٣، ص ٥٧٧ - ٥٧٩.
- ^{١١} سليمان محمد سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص ٤٥٩، ٤٦٠؛ محمد عبد العال السناري، مرجع سابق، ص ٤٧.



- ١٢ مشبب بن محمد سعد البقمي، مرجع سابق، ص ٧٨، ٧٩.
- ١٣ فؤاد محمد موسى عبد الكريم، مرجع سابق، ص ٥٤.
- ١٤ المرجع نفسه، ص ١٧.
- ١٥ محمد عبد العال السناري، مرجع سابق، ص ٤٥.
- ١٦ المرجع نفسه، ص ٧٠.
- ١٧ فؤاد محمد موسى، الوجيز في نشاط السلطة الإدارية، مطبعة الآلات الحديثة، أسيوط، ١٩٩٨، ص ٢٢١.
- ١٨ سليمان محمد سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص ٤٦٧.
- ١٩ فؤاد محمد موسى عبد الكريم، مرجع سابق، ص ٥٨ - ٦٣.
- ٢٠ المدونة القضائية، مجموعة الأحكام والمبادئ، ديوان المظالم، المجلد السادس، ١٤٣٩هـ، ص ٢٠٣.
- ٢١ نظام المرافعات أمام ديوان المظالم، بوابة ديوان المظالم، مجلس القضاء الإداري، القواعد واللوائح الصادرة عن المجلس، على الرابط الإلكتروني: <https://www.bog.gov.sa>
- ٢٢ رقم القضية الابتدائية ٥١٨/٦/ق لعام ١٤٣١هـ (٢٠١٠م)، رقم الحكم الابتدائي ٦/٣/٢٥ لعام ١٤٣٥هـ (٢٠١٣م)، ورقم قضية الاستئناف ١٨٥٥/ق لعام ١٤٣٥هـ (٢٠١٣م)، ورقم حكم الاستئناف ٧٨٨/إس/١/٣ لعام ١٤٣٥هـ (٢٠١٣م)، تاريخ الجلسة ١٨/٥/١٤٣٥هـ (٢٠١٣م). انظر: "المدونة القضائية، مجموعة الأحكام والمبادئ" ديوان المظالم، المجلد السادس، ١٤٣٩هـ، صفحات متفرقة".
- ٢٣ نظام المرافعات أمام ديوان المظالم، مصدر سبق ذكره، على الرابط: <https://www.bog.gov.sa>

قائمة المصادر والمراجع

أولا المصادر العربية المنشورة:

- نظام المرافعات أمام ديوان المظالم، بوابة ديوان المظالم، مجلس القضاء الإداري، القواعد واللوائح الصادرة عن المجلس، على الرابط الإلكتروني: <https://www.bog.gov.sa>
- المدونة القضائية، مجموعة الأحكام والمبادئ، ديوان المظالم، المجلد السادس، ١٤٣٩هـ.

ثانياً الرسائل العلمية:

١- محمد عبد الله يحيى، تسبب القرار الإداري، رسالة ماجستير بالمعهد العالي للقضاء بجامعة الإمام محمد بن سعود عام ١٤١٨هـ.

ثالثاً المراجع العربية:

- ١- شريف أحمد يوسف بعلوشة، القضاء الإداري السعودي "مبدأ المشروعية: ديوان المظالم- قضاء الإلغاء"، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٦.
- ٢- محمد عبد العال السناري، القرارات الإدارية في المملكة العربية السعودية، معهد الإدارة العامة، الإدارة العامة للبحوث، الرياض، ١٩٩٤م.
- ٣- سليمان محمد سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية: دراسة مقارنة، دار الفكر العربي للطباعة والنشر، القاهرة، ١٩٥٧.
- ٤- فؤاد محمد موسى عبد الكريم، القرارات الإدارية وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية (دراسة مقارنة)، معهد الإدارة العامة، مركز البحوث، الرياض، ٢٠٠٣م / ١٤٢٤ هـ.
- ٥- مشيب بن محمد بن سعد البقمي، ميعاد دعوى إلغاء القرار الإداري في النظام السعودي دراسة تأصيلية مقارنة، دار الكتاب الجامعي، القاهرة، ٢٠١٧.
- ٦- حسان هاشم أبو العلا، القانون الإداري السعودي، دار حافظ للنشر، جدة، ٢٠١٣.
- ٧- جمال الدين سامي، أصول القانون الإداري، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، ١٩٩٣.
- ٨- فؤاد محمد موسى، الوجيز في نشاط السلطة الإدارية، مطبعة الآلات الحديثة، أسيوط، ١٩٩٨.