

"التعويض غير النقدي في القضاء الإداري السعودي"

الدكتور : محمد بن عبدالله بن محمد الملحم

أستاذ مساعد-كلية الحقوق-جامعة الملك فيصل بالأحساء-المملكة العربية السعودية

ملخص

يتناول هذا البحث موضوع التعويض غير النقدي في القضاء الإداري السعودي وفقاً لنظام المرافعات أمام ديوان المظالم ونظام المرافعات الشرعية، باعتباره إحدى صور الجبر القضائي التي لا تقوم على إلزام جهة الإدارة بدفع مبلغ مالي، وإنما تستهدف إزالة الضرر ذاته أو محو آثاره أو تصحيح المركز القانوني للمتضرر. وتظهر أهمية الموضوع في أن بعض الأضرار الناشئة عن القرارات أو الأعمال الإدارية لا يكفي لجبرها التعويض النقدي، خاصة إذا تعلق بمركز وظيفي أو أثر تأديبي أو حق إجرائي أو وضع قانوني يمكن إعادته إلى حالته الصحيحة.

وقد عالج البحث ماهية التعويض غير النقدي، مميّزاً إياه عن التعويض النقدي ودعوى الإلغاء وتنفيذ الحكم الإداري. فالتعويض النقدي يقوم على تقدير مقابل مالي للضرر، أما التعويض غير النقدي فيتجه إلى إصلاح الوضع الذي أصابه الخلل. كما أن دعوى الإلغاء تستهدف إزالة القرار الإداري غير المشروع من النظام القانوني، في حين يستهدف التعويض غير النقدي جبر الضرر الشخصي الناشئ عن هذا القرار أو عن غيره من أعمال الإدارة.

كما بين البحث أن التعويض غير النقدي يجد أساسه في مصدرين متكاملين: أولهما أساس شرعي يقوم على قواعد إزالة الضرر ورد الحقوق وعدم إزالة الضرر بضرر أشد، وثانيهما أساس نظامي يتمثل في اختصاص ديوان المظالم بدعاوى التعويض، والقواعد الإجرائية الواردة في نظام المرافعات أمام ديوان المظالم، والقواعد العامة في نظام المرافعات الشرعية، فضلاً عن نظام التنفيذ أمام ديوان المظالم الذي يدعم فاعلية الأحكام ذات الأثر غير المالي.

وتناول البحث كذلك ضوابط الحكم بالتعويض غير النقدي، وفي مقدمتها تحقق ضرر شخصي ومباشر ومحقق، وأن يكون هذا الضرر قابلاً للجبر بوسيلة غير مالية، وأن تكون إعادة الحال إلى ما كان عليه ممكنة نظاماً وواقعاً، وأن يكون الحكم واضحاً وقابلاً للتنفيذ، وألا يترتب عليه إضرار بالمصلحة العامة أو بحقوق الغير أو استقرار المراكز القانونية. كما أوضح البحث أبرز تطبيقاته في منازعات القرارات الإدارية، والوظيفة العامة، والجزاءات التأديبية، والعقود الإدارية، وتنفيذ الأحكام الإدارية.

وانتهى البحث إلى أن التعويض غير النقدي يمثل وسيلة فعالة لتحقيق العدالة الإدارية، متى استُخدم في إطار منضبط لا يؤدي إلى حلول القاضي الإداري محل الإدارة أو مصادرة سلطتها التقديرية. كما أوصى البحث بضرورة العناية الفقهية والقضائية بهذا النوع من التعويض، وتحديد شروطه وآثاره، وربطه بآليات تنفيذ الأحكام الإدارية بما يكفل حماية الحقوق وتحقيق مبدأ المشروعية.

الكلمات المفتاحية: التعويض غير النقدي، القضاء الإداري السعودي، ديوان المظالم، المسؤولية الإدارية، التعويض العيني، دعوى الإلغاء، نظام المرافعات أمام ديوان المظالم، نظام المرافعات الشرعية.

"Non-monetary Compensation in The Saudi Administrative Judiciary"

Dr. Mohammed Abdullah Mohammed Al Mulhim

Assistant Professor-Collage of Law-King Faisal University in Al Hofuf - Kingdome of Saudi Arabia

Summary

This research examines non-monetary compensation in the Saudi administrative judiciary under the Law of Procedure before the Board of Grievances and the Law of Civil Procedure. It addresses non-monetary compensation as a form of judicial redress that does not depend on ordering the administrative authority to pay a sum of money, but rather aims to remove the harm itself, eliminate its effects, or correct the injured party's legal position. The importance of the topic lies in the fact that certain damages resulting from administrative decisions or acts cannot be adequately remedied by monetary compensation alone, especially where the harm relates to an employment status, a disciplinary effect, a procedural right, or a legal position capable of being restored.

The research discusses the concept of non-monetary compensation and distinguishes it from monetary compensation, annulment actions, and the enforcement of administrative judgments. Monetary compensation is based on awarding a financial equivalent for the damage, whereas non-monetary compensation seeks to correct the legal or factual situation affected by the unlawful administrative act. Likewise, an annulment action is directed against the unlawful administrative decision itself, while non-monetary compensation aims to remedy the personal damage resulting from that decision or from other administrative acts.

The study further explains that non-monetary compensation rests on two complementary foundations. The first is a Sharia-based foundation, derived from the principles of removing harm, restoring rights, and avoiding the removal of harm by causing a greater harm. The second is a statutory foundation, represented by the jurisdiction of the Board of Grievances over compensation claims, the procedural rules under the Law of Procedure before the Board of Grievances, the general rules of the Law of Civil Procedure, and the Law of Enforcement before the Board of Grievances, which strengthens the effectiveness of administrative judgments with non-monetary effects.

The research also analyzes the conditions governing non-monetary compensation. These include the existence of direct, personal, and established damage; the suitability of such damage for non-financial redress; the legal and practical possibility of restoring the previous situation; the clarity and enforceability of the judgment; and the need to avoid prejudice to public interest, third-party rights, or the stability of legal positions. The study also highlights the main applications of non-monetary compensation in disputes involving administrative decisions, public employment, disciplinary sanctions, administrative contracts, and the enforcement of administrative judgments.

The research concludes that non-monetary compensation may serve as an effective means of achieving administrative justice, provided that it is applied within strict limits and does not allow the administrative judge to replace the administration or interfere with its discretionary powers. The study recommends greater doctrinal and judicial attention to this form of compensation, clearer identification of its conditions and effects, and stronger linkage with mechanisms for enforcing administrative judgments in order to protect rights and uphold the principle of legality.

Keywords: Non-monetary compensation, Saudi administrative judiciary, Board of Grievances, administrative liability, in-kind compensation, annulment action, the system of litigation before the Board of Grievances, the Sharia litigation system.

مقدمة

أولاً: التعريف بموضوع البحث:

يمثل التعويض في المسؤولية الإدارية أحد أهم الآثار القانونية المترتبة على تحقق الضرر الناشئ عن أعمال الإدارة غير المشروعة أو عن بعض صور نشاطها المشروع متى ترتب عليه ضرر خاص وغير عادي. وإذا كان التعويض النقدي هو الصورة الأكثر شيوعاً في دعاوى المسؤولية، فإن التعويض غير النقدي يثير أهمية خاصة في القضاء الإداري، لما ينطوي عليه من إعادة الحال إلى ما كان عليه، أو إلغاء الأثر الضار، أو تصحيح المركز القانوني، أو تمكين المتضرر من حق حرم منه بسبب تصرف إداري غير مشروع. وتزداد أهمية هذا الموضوع في النظام السعودي بالنظر إلى خصوصية القضاء الإداري أمام ديوان المظالم، وطبيعة المنازعات التي يختص بها، وما إذا كانت قواعد المرافعات أمام ديوان المظالم ونظام المرافعات الشرعية تسمحان للقاضي الإداري بتقرير صور من الجبر غير المالي للضرر، أو أن دوره يظل مقصوراً على الحكم بمبالغ مالية عند ثبوت الضرر.

ثانياً: أهمية البحث:

تظهر أهمية البحث من الناحية العلمية في كونه يتناول صورة من صور التعويض لا تحظى غالباً بذات العناية التي يحظى بها التعويض النقدي، رغم أن الجبر العيني أو غير النقدي قد يكون أكثر ملاءمة لطبيعة الضرر الإداري. أما من الناحية العملية، فتبرز أهمية البحث في بيان مدى قدرة القضاء الإداري السعودي على تحقيق حماية فعالة للمراكز القانونية للأفراد في مواجهة الإدارة، ليس فقط من خلال الحكم بمبالغ مالية، وإنما كذلك من خلال إزالة آثار القرار أو العمل الإداري الضار متى كان ذلك ممكناً ومشروعاً.

ثالثاً: إشكالية البحث:

تتمثل إشكالية البحث في السؤال الرئيس الآتي:

إلى أي مدى يملك القضاء الإداري السعودي، في ضوء نظام المرافعات أمام ديوان المظالم ونظام المرافعات الشرعية، سلطة الحكم بالتعويض غير النقدي كوسيلة لجبر الضرر الإداري؟ ويتفرع عن هذه الإشكالية عدد من التساؤلات، منها:

1. ما المقصود بالتعويض غير النقدي في نطاق المنازعة الإدارية؟
2. ما الفرق بين التعويض غير النقدي والتعويض النقدي؟ وما هو الفرق بين التعويض غير النقدي والتعويض العيني، وهل يعد التعويض العيني مجرد صورة من صور التعويض غير النقدي، أم أن للتعويض غير النقدي نطاقاً أوسع في المنازعة الإدارية؟

3. ما الأساس النظامي والشرعي لفكرة التعويض غير النقدي؟
4. هل تسمح قواعد المرافعات أمام ديوان المظالم بإعمال صور التعويض غير النقدي؟
5. ما حدود سلطة القاضي الإداري في الحكم بإعادة الحال إلى ما كان عليه أو إزالة آثار العمل الإداري الضار؟
6. ما أثر قواعد نظام المرافعات الشرعية في دعم أو تقييد هذا النوع من التعويض؟

رابعاً: أهداف البحث:

يهدف البحث إلى تحقيق العديد من الأهداف أهمها:

1. تحديد مفهوم التعويض غير النقدي وتمييزه عن التعويض المالي، وكذلك تمييزه عن التعويض العيني تمييزاً دقيقاً، وبيان خصوصية هذا التمييز في المنازعة الإدارية مقارنة بالمنازعات المدنية.
2. بيان الأساس النظامي والشرعي للتعويض غير النقدي في القضاء الإداري السعودي.
3. تحليل مدى ملاءمة قواعد المرافعات أمام ديوان المظالم للحكم بهذا النوع من التعويض.

4. بيان دور نظام المرافعات الشرعية بوصفه إطارًا إجرائيًا عامًا في استكمال بعض القواعد المرتبطة بالإثبات والحكم والتنفيذ.

5. إبراز الحدود التي تقف عندها سلطة القاضي الإداري عند تقرير التعويض غير النقدي.

6. تقديم تصور منهجي لضوابط الحكم بالتعويض غير النقدي في المنازعات الإدارية.

خامسًا: منهج البحث:

يعتمد البحث على المنهج التحليلي من خلال تحليل النصوص ذات الصلة في نظام المرافعات أمام ديوان المظالم ونظام المرافعات الشرعية، مع الاستعانة بالمنهج التأصيلي لرد فكرة التعويض غير النقدي إلى قواعد المسؤولية والجبر وإزالة الضرر في الفقه والنظام، وكذلك المنهج التطبيقي عند تناول صور التعويض غير النقدي في المنازعات الإدارية.

سادسًا: نطاق البحث:

يقتصر البحث على دراسة التعويض غير النقدي في نطاق القضاء الإداري السعودي، وبصفة خاصة أمام ديوان المظالم، وذلك في ضوء القواعد الإجرائية الواردة في نظام المرافعات أمام ديوان المظالم ونظام المرافعات الشرعية، دون التوسع في التعويض غير النقدي في المنازعات المدنية أو التجارية إلا بالقدر اللازم للمقارنة أو التأصيل. ويستعين الباحث ببعض التطبيقات النظامية السعودية، وبخاصة نظام نزاع ملكية العقارات للمصلحة العامة ووضع اليد المؤقت على العقارات، باعتباره نموذجًا عمليًا يبرز التداخل بين التعويض المالي والجبر غير النقدي في المنازعات الإدارية.

سابعًا: خطة البحث:

لتحقيق الأهداف المرجوة من هذا البحث يتسنى لنا تقسيمه إلى مبحثين، وعلى النحو الآتي:

- المبحث الأول: ماهية التعويض غير النقدي وأساسه في القضاء الإداري السعودي.
- المبحث الثاني: ضوابط الحكم بالتعويض غير النقدي وتطبيقاته في القضاء الإداري السعودي.
- الخاتمة (النتائج والتوصيات)

المبحث الأول

ماهية التعويض غير النقدي وأساسه في القضاء الإداري السعودي

تمهيد وتقسيم:

يُعَدُّ التعويض من أهم الآثار القانونية المترتبة على قيام مسؤولية الإدارة عن أعمالها وقراراتها، إذ لا تكفي الرقابة القضائية على مشروعية العمل الإداري بمجرد تقرير عدم المشروعية أو إلغاء القرار، بل يتعين أن تمتد الحماية القضائية إلى جبر الضرر الذي أصاب صاحب الشأن بسبب تصرف الإدارة. وإذا كان التعويض النقدي هو الصورة الغالبة في دعاوى المسؤولية الإدارية، فإن ذلك لا ينفي إمكان تصور صور أخرى من الجبر لا تقوم على دفع مبلغ مالي، وإنما تستهدف إزالة الضرر ذاته أو محو آثاره أو إعادة الحال إلى ما كان عليه متى كان ذلك ممكنًا نظامًا وواقعيًا (3634).

ويكتسب التعويض غير النقدي أهمية خاصة في القضاء الإداري؛ لأن طبيعة المنازعة الإدارية لا تدور دائمًا حول خسارة مالية مباشرة، بل قد تتعلق بحرمان الموظف من مركز وظيفي، أو تعطيل انتفاع شخص بترخيص، أو ترتيب آثار ضارة على قرار إداري غير مشروع، أو امتناع الإدارة عن اتخاذ إجراء كان يتعين عليها اتخاذها (3635).

(3634) نظام ديوان المظالم السعودي، الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/78 بتاريخ 1428/9/19هـ، وقد صدر بتاريخ 1 أكتوبر 2007م بحسب بيانات هيئة الخبراء بمجلس الوزراء.
(3635) نظام المرافعات أمام ديوان المظالم، الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/3 بتاريخ 1435/1/22هـ، وهو النظام المنظم لإجراءات رفع الدعوى ونظرها والحكم فيها والاعتراض على الأحكام أمام محاكم ديوان المظالم.

ومن هنا تبدو الحاجة إلى ضبط مفهوم التعويض غير النقدي، وتمييزه عن غيره من الصور القضائية القريبة منه، وعلى رأسها الإلغاء، والتنفيذ العيني، وتصحيح الأوضاع الإدارية، كما أن دراسة هذا الموضوع في البيئة السعودية تقتضي عدم الاكتفاء بنظام المرافعات أمام ديوان المظالم، بل يلزم استحضار نظام المرافعات الشرعية بوصفه الإطار الإجرائي العام للتقاضي في المملكة، ولا سيما في القواعد المتصلة بصحة الإجراءات، ونظر الدعوى، وإصدار الأحكام، وحجيتها، وطرق الاعتراض عليها، وذلك في الحدود التي لا تتعارض مع خصوصية المنازعة الإدارية والنصوص الخاصة بالمنظمة للتقاضي أمام ديوان المظالم (3636).

وعلى ذلك، ولبيان ماهية التعويض غير النقدي وأساسه في القضاء الإداري السعودي نقسم هذا المبحث إلى مطلبين:

المطلب الأول: مفهوم التعويض غير النقدي وتمييزه عما يشته به.

المطلب الثاني: الأساس الشرعي والنظامي للتعويض غير النقدي في القضاء الإداري السعودي.

المطلب الأول

مفهوم التعويض غير النقدي وتمييزه عما يشته به

تمهيد وتقسيم:

يقضي البحث في التعويض غير النقدي في القضاء الإداري السعودي البدء بتحديد المقصود به تحديداً دقيقاً؛ لأن هذا المصطلح قد يختلط بعدة مفاهيم قريبة، مثل التعويض النقدي، والتعويض العيني، ودعوى الإلغاء، وتنفيذ الحكم الإداري، والتسوية الإدارية اللاحقة للحكم. وهذا التداخل يفرض ضبط المفهوم منذ البداية، حتى لا يفهم التعويض غير النقدي على أنه مجرد أثر عرضي للحكم الإداري، أو على أنه وسيلة مطلقة لتوجيه الإدارة وإجبارها على اتخاذ قرار معين (3637).

ويكتسب هذا الضبط أهمية خاصة في النظام السعودي؛ لأن نظام ديوان المظالم يقرر اختصاص المحاكم الإدارية بدعوى التعويض عن قرارات وأعمال جهة الإدارة، كما يقرر اختصاصها بدعوى إلغاء القرارات الإدارية النهائية. وهذا يعني أن هناك صلة عملية بين دعوى الإلغاء ودعوى التعويض، إلا أن هذه الصلة لا تؤدي إلى الخلط بينهما؛ فالإلغاء يتجه إلى القرار الإداري ذاته من حيث مشروعيته، أما التعويض فيتجه إلى جبر الضرر الذي لحق بصاحب الشأن بسبب القرار أو العمل الإداري (3638). ولا يقصد بالتعويض غير النقدي أن يحل القاضي الإداري محل الإدارة أو أن يباشر اختصاصها بدلاً منها، وإنما يقصد به أن يكون الجبر القضائي متجهاً إلى إزالة الأثر الضار أو تصحيح المركز القانوني أو إعادة الحال إلى ما كان عليه متى كان ذلك ممكناً ومشروعاً. ولهذا فإن هذا النوع من التعويض لا يقرر إلا في حدود منضبطة تراعي طبيعة الضرر، وقابلية الجبر للتنفيذ، وحدود ولاية القاضي الإداري، ومقتضيات المصلحة العامة (3639).

وعلى ذلك، ولبيان مفهوم التعويض غير النقدي وتمييزه عما يشته به نقسم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع وعلى النحو التالي:

الفرع الأول: تعريف التعويض غير النقدي في المنازعة الإدارية،

الفرع الثاني: خصائص هذا التعويض في القضاء الإداري السعودي،

الفرع الثالث: تمييز التعويض غير النقدي عما يشته به.

الفرع الأول

(3636) نظام المرافعات الشرعية السعودي، الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/1 بتاريخ 1435/1/22هـ، الموافق 2013/11/25م، وقد نصت مادته الأولى على تقييد المحاكم في إجراءات نظر القضايا بما ورد في هذا النظام.

(3637) رضا بن متولي وهدان، المشكلات العملية في دعوى التعويض أمام القضاء الإداري السعودي، مجلة العدل، وزارة العدل، المملكة العربية السعودية، مج 12، ع 46، ربيع الآخر 1431هـ/2010م، ص 55.

(3638) المادة الثالثة عشرة من نظام ديوان المظالم السعودي، الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/78 بتاريخ 1428/9/19هـ.

(3639) أنس بن عايد الجمعة، الحماية القضائية للمتضرر في القضاء الإداري السعودي: دعوى التعويض أنموذجاً، جمعية قضاء، المملكة العربية السعودية، د. ت، ص 36 وما بعدها؛ نظام التنفيذ أمام ديوان المظالم، الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/15 بتاريخ 1443/1/27هـ.

تعريف التعويض غير النقدي في المنازعة الإدارية

يقصد بالتعويض غير النقدي في المنازعة الإدارية كل صورة من صور الجبر القضائي التي لا تتمثل في إلزام جهة الإدارة بدفع مبلغ مالي، وإنما تستهدف إزالة الضرر ذاته أو محو آثاره أو تصحيح المركز القانوني للمتضرر. فهو تعويض يتجه إلى إصلاح الوضع القانوني أو الواقعي الذي اختل بفعل القرار أو العمل الإداري، بدلاً من الاكتفاء بتقدير مقابل نقدي لهذا الضرر (3640). ويقوم هذا التعريف على أن الضرر الإداري لا يكون دائماً ضرراً مالياً خالصاً، بل قد يصيب مركزاً وظيفياً أو حقاً إدارياً أو وضعاً قانونياً معيناً. ففي هذه الحالات قد لا يكون التعويض المالي هو الوسيلة الأجدي لجبر الضرر؛ لأن المال لا يزيل بقاء الأثر الإداري الضار، ولا يصحح المركز القانوني المختل، ولا يعيد لصاحب الشأن ما حرم منه من مزية نظامية أو إجرائية. ويستند هذا التصور إلى أن دعوى التعويض في القضاء الإداري ليست محصورة بالضرورة في التعويض المالي؛ إذ إن غايتها هي جبر الضرر الذي أصاب المتضرر من عمل الإدارة. وقد قرر الفقه الإداري السعودي المتخصص أن دعوى التعويض تتسم بعدم انحصارها في الجانب المالي وحده متى كان الجبر غير المالي ممكناً ومتفقاً مع طبيعة الضرر وحدود ولاية المحكمة (3641). ومع ذلك، فإن التعويض غير النقدي في المنازعة الإدارية يختلف عن التعويض العيني في المجال المدني؛ لأن العلاقة في المنازعة الإدارية لا تقوم بين أطراف متكافئة من أشخاص القانون الخاص، وإنما تكون الإدارة طرفاً فيها بوصفها سلطة عامة أو قائمة على مرفق عام. وعلى ذلك، فإن أي جبر غير نقدي يجب أن يراعي مقتضيات المشروعية وانتظام سير المرافق العامة واستقرار المراكز القانونية وعدم الإضرار بحقوق الغير (3642).

ويؤكد الفقه الإنجليزي أن التعويضات المالية في القانون العام لا تستوعب وحدها وظيفة القضاء الإداري؛ لأن المنازعة الإدارية كثيراً ما تستهدف تصحيح عمل غير مشروع أو منع استمراره أو إلزام السلطة العامة بالقيام بواجبها القانوني (3643). ومن ثم، فإن الجبر غير المالي في القانون العام لا ينظر إليه باعتباره استثناءً عارضاً، بل باعتباره جزءاً من بنية الرقابة القضائية على الإدارة، خصوصاً عندما يكون الضرر متعلقاً بمركز قانوني أو بإجراء إداري أو بامتناع سلطة عامة عن أداء واجبها. وعليه، يمكن للباحث تعريف التعويض غير النقدي في القضاء الإداري السعودي بأنه: "وسيلة قضائية لجبر الضرر الإداري بغير إلزام مالي مباشر، تتحقق من خلال إزالة الأثر الضار أو تصحيح المركز القانوني أو إعادة الحال إلى ما كان عليه، متى كان ذلك ممكناً نظاماً وواقعاً، ودون أن يؤدي إلى حلول القاضي الإداري محل جهة الإدارة أو تعطيل مقتضيات المصلحة العامة".

الفرع الثاني

خصائص التعويض غير النقدي في القضاء الإداري السعودي

يتميز التعويض غير النقدي بعدة خصائص تميزه عن التعويض المالي التقليدي وتتمثل في:

الخاصية الأولى: أنه تعويض إصلاحي؛ لأنه لا يكتفي بمنح المتضرر مبلغاً مالياً، بل يتجه إلى معالجة الوضع الذي أصابه الخلل بفعل الإدارة. ولذلك يكون هذا النوع من التعويض أكثر اتصالاً بطبيعة الضرر عندما يكون الضرر واقعاً على مركز قانوني أو وظيفي أو إجرائي (3644).

وتتمثل الخاصية الثانية في أن التعويض غير النقدي يرتبط بإمكان التنفيذ؛ فلا محل للحكم بإزالة أثر أو تصحيح وضع إذا كان هذا التصحيح مستحيلاً من الناحية الواقعية أو النظامية، أو إذا كان يترتب عليه المساس بمركز قانوني مستقر للغير. ومن ثم،

(3640) رضا بن متولي وهدان، المشكلات العملية في دعوى التعويض أمام القضاء الإداري السعودي، المرجع السابق، ص 56.

(3641) أنس بن عايد الجمعة، المرجع السابق، ص 36 وما بعدها؛ رضا بن متولي وهدان، المرجع السابق، ص 55 وما بعدها.

(3642) المادة الثالثة عشرة من نظام ديوان المظالم السعودي.

(3643) Peter Cane, "Damages in Public Law", Otago Law Review, Vol. 9, 1999, pp. 489–517, especially pp. 489–490 and 49.

(3644) أنس بن عايد الجمعة، المرجع السابق، ص 36 وما بعدها؛ رضا بن متولي وهدان، المرجع السابق، ص 88.

فإن القاضي الإداري لا يقرر هذا النوع من التعويض إلا بعد تقدير مدى قابليته للتنفيذ دون إضرار بالمصلحة العامة أو بالمراكز القانونية التي استقرت بمرور الزمن أو بحسن النية (3645).

أما الخاصية الثالثة فتتمثل في ارتباط التعويض غير النقدي بمبدأ المشروعية؛ فالغرض منه لا يقف عند مجرد ترضية المتضرر، وإنما يمتد إلى إزالة أثر إداري غير مشروع أو تصحيح وضع ترتب على مخالفة النظام. ومن هنا يبدو هذا النوع من التعويض قريباً من وظيفة القضاء الإداري في حماية المشروعية، وإن ظل مرتبطاً بضرر شخصي يصيب المدعي، لا برقابة مجردة على أعمال الإدارة (3646).

وتتمثل الخاصية الرابعة في أن التعويض غير النقدي ليس حقاً مطلقاً للمدعي، وإنما يخضع لتقدير المحكمة. فالمحكمة تقدر مدى ثبوت الضرر، ومدى ارتباطه بعمل الإدارة، ومدى صلاحيته للجبر غير المالي، ومدى ملائمة هذا الجبر مع حدود ولايتها. وقد تنتهي المحكمة إلى أن التعويض المالي وحده هو الأنسب، أو أن الجبر غير النقدي وحده كاف، أو أن العدالة تقتضي الجمع بينهما (3647).

وتكشف هذه الخصائص أن التعويض غير النقدي ليس مجرد تسمية جديدة للتعويض العيني، وإنما هو أداة قضائية ذات طبيعة خاصة في المنازعة الإدارية. فهو يتصل من جهة بفكرة جبر الضرر، ويتصل من جهة ثانية بمبدأ المشروعية، ويتصل من جهة ثالثة بقيود المصلحة العامة وحدود سلطة القاضي الإداري.

الفرع الثالث

تمييز التعويض غير النقدي عما يشبهه به

يقتضي ضبط مفهوم التعويض غير النقدي تمييزه أولاً عن التعويض النقدي. فالتعويض النقدي يقوم على تقدير مبلغ مالي يجبر الضرر أو يخفف من آثاره، أما التعويض غير النقدي فيتجه إلى إزالة الضرر ذاته أو تصحيح آثاره القانونية أو الواقعية. ومن ثم، فإن معيار التمييز بينهما لا يتعلق بوجود الضرر؛ لأن الضرر لازم في الحالتين، وإنما يتعلق بوسيلة الجبر التي تعتمد عليها المحكمة (3648).

كما يتعين التمييز بين التعويض غير النقدي والتعويض العيني؛ فالتعويض العيني، في أصله المدني، يعني إلزام المسؤول بإعادة الحال إلى ما كان عليه أو تنفيذ الالتزام ذاته متى كان ذلك ممكناً، وهو يرتبط غالباً بعلاقات القانون الخاص حيث يكون أطراف العلاقة في مركز قانوني متقارب (3649). أما التعويض غير النقدي في المنازعة الإدارية فهو أوسع وأدق من مجرد التعويض العيني؛ لأنه لا يقتصر على إعادة الحال بالمعنى المادي، بل قد يتمثل في تصحيح مركز قانوني، أو إزالة أثر قرار إداري، أو إعادة النظر في طلب، أو ترتيب مقتضيات حكم إداري، وذلك كله في مواجهة جهة إدارية تتمتع بامتيازات السلطة العامة وتدير مرفقاً عاماً (3650).

ويظهر الفرق بينهما كذلك من حيث نطاق سلطة القاضي؛ فالقاضي المدني عند الحكم بالتعويض العيني يواجه عادة التزاماً محدداً يمكن إلزام المدين بتنفيذه عيئاً أو العدول عنه إلى التعويض بمقابل عند الاستحالة. أما القاضي الإداري، عند تقرير تعويض غير نقدي، فإنه لا يواجه التزاماً خاصاً مجرداً، بل يتعامل مع قرار إداري أو مركز نظامي أو مرفق عام أو سلطة تقديرية

(3645) أنس بن عايد الجمعة، المرجع السابق، ص 79-80.

(3646) فهد بن محمد بن عبد العزيز الدغيثر، رقابة القضاء على قرارات الإدارة: ولاية الإلغاء أمام ديوان المظالم، دار النهضة العربية، القاهرة، 1993م، ص 89 وما بعدها.

(3647) أنس بن عايد الجمعة، المرجع السابق، ص 58 وما بعدها؛ رضا بن متولي وهذان، المرجع السابق، ص 88.

(3648) رضا بن متولي وهذان، المرجع السابق، ص 55 وما بعدها؛ أنس بن عايد الجمعة، المرجع السابق، ص 36-37.

(3649) المادة 203 من القانون المدني المصري، الصادر بالقانون رقم 131 لسنة 1948، بتاريخ 1948/7/16، والمعمول به اعتباراً من 1949/10/15؛ عبد الرزاق أحمد السنيوري، الوسيط في شرح القانون المدني، الجزء الثاني: آثار الالتزام، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 345.

(3650) هاني علي الطهراوي، القضاء الإداري السعودي: دعوى التعويض، العقود الإدارية، مكتبة التوبة، الرياض، 2017م، ص 86 وما بعدها؛ علي خنجر شطناوي، موسوعة القضاء الإداري السعودي: ديوان المظالم، الكتاب الأول، مكتبة الرشد، الرياض، الطبعة الرابعة، 1443هـ/2021م، ص 234 وما بعدها.

للإدارة. ولذلك فإن سلطته في تقرير الجبر غير النقدي مقيدة بقيود إضافية، منها عدم الحلول محل الإدارة، وعدم تعطيل المرفق العام، واحترام حقوق الغير واستقرار المراكز القانونية(3651).

وعلى ذلك، فإن كل تعويض عيني يعد في الغالب صورة من صور التعويض غير النقدي إذا وقع في نطاق المنازعة الإدارية، لكن ليس كل تعويض غير نقدي يعد تعويضاً عينياً بالمعنى المدني الدقيق. فإعادة العقار المنزوع بعد الاستغناء عنه، أو إزالة أثر جزاء تأديبي، أو تصحيح أقدمية موظف، أو إعادة عرض طلب ترخيص على الإدارة، كلها صور غير نقدية للجبر، لكنها لا تنحصر بالضرورة في فكرة التنفيذ العيني المدني، لأنها تتصل بمراكز إدارية وتنظيمية تتطلب مراعاة المشروعية والمصلحة العامة وقابلية التنفيذ(3652).

وفي الفقه الفرنسي، لا ينظر إلى آثار الحكم الإداري من زاوية التعويض المالي وحده، بل من خلال منظومة أوسع تشمل حجية الشيء المقضي، والآثار المترتبة على الحكم، وواجب الإدارة في تنفيذه. ويذهب Chapus إلى دراسة المنازعة الإدارية من خلال تمييز أنواع الطعون، وآثار الأحكام، وحجيتها، والتزام الإدارة بتنفيذها، وهو ما يفيد في تأصيل فكرة أن بعض آثار الحكم الإداري قد تكون إصلحية أو تنظيمية أو عينية بالمعنى الواسع، دون أن تتحول بالضرورة إلى تعويض عيني مدني بالمعنى الضيق(3653).

كما يجب تمييز التعويض غير النقدي عن دعوى الإلغاء. فدعوى الإلغاء تستهدف مخرصة القرار الإداري غير المشروع وإزالته من النظام القانوني، أما التعويض غير النقدي فيستهدف جبر الضرر الشخصي الناشئ عن القرار أو العمل الإداري. وقد يؤدي الحكم بالإلغاء عملياً إلى إزالة بعض آثار الضرر، لكن ذلك لا يجعل الإلغاء تعويضاً بذاته؛ لأن الإلغاء يظل دعوى مشروعية، بينما التعويض دعوى جبر ضرر(3654). ويجب كذلك تمييز التعويض غير النقدي عن تنفيذ الحكم الإداري. فتنفيذ الحكم هو مرحلة لاحقة على صدوره، أما التعويض غير النقدي فقد يكون مضموناً داخل الحكم ذاته. فإذا قضت المحكمة بإزالة أثر معين أو تصحيح مركز قانوني، كان ذلك تعويضاً غير نقدي متى كان مقصوداً لجبر الضرر. أما إذا قضت المحكمة بإلغاء قرار إداري فقط، ثم قامت الإدارة بترتيب الآثار اللازمة لهذا الإلغاء، فإننا نكون أقرب إلى نطاق تنفيذ الحكم لا إلى تعويض مستقل(3655).

كذلك لا يجوز الخلط بين التعويض غير النقدي وبين حلول القاضي محل الإدارة. فالقاضي الإداري لا يباشر الوظيفة الإدارية، ولا يختار بدلاً من الإدارة في المسائل التي تملك فيها سلطة تقديرية. وإنما يملك، عند ثبوت عدم المشروعية والضرر، أن يرتب الأثر القضائي اللازم في حدود الطلبات المعروضة عليه. فإذا كان النظام لا يترك للإدارة إلا نتيجة واحدة، جاز للمحكمة ترتيبها، أما إذا كان الأمر يقتضي مفاضلة أو تقديرًا إداريًا، اقتصر دور المحكمة على إلزام الإدارة بإعادة النظر وفق صحيح النظام.

(3651) المادة الثالثة عشرة من نظام ديوان المظالم السعودي، الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/78 بتاريخ 1428/9/19هـ؛ علي خطاب شطناوي، موسوعة القضاء الإداري السعودي، المرجع السابق، ص 235 وما بعدها؛ حمدي محمد العجيجي، ومحمد جمال الذنبيات، الوسيط في القضاء الإداري في المملكة العربية السعودية، دار الإجابة، 1441هـ، ص 83.

(3652) Conseil d'État, Section, 21 mars 2011, Commune de Béziers, req. n° 304806.

(3653) René Chapus, Droit du contentieux administratif, LGDJ, Paris, 13e éd., 2008, voir notamment les développements relatifs à la distinction des contentieux, la chose jugée, ses conséquences et l'obligation d'exécution

(3654) فهد بن محمد بن عبد العزيز الدغيثر، رقابة القضاء على قرارات الإدارة: ولاية الإلغاء أمام ديوان المظالم، المرجع السابق، ص 95 وما بعدها.

(3655) نظام التنفيذ أمام ديوان المظالم، الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/15 بتاريخ 1443/1/27هـ؛ نظام المرافعات أمام ديوان المظالم، الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/3 بتاريخ 1435/1/22هـ

المطلب الثاني

الأساس الشرعي والنظامي للتعويض غير النقدي في القضاء الإداري السعودي

تمهيد وتقسيم:

لا يقوم التعويض غير النقدي في القضاء الإداري السعودي على مجرد تصور نظري مستمد من الفقه الإداري المقارن، بل يمكن تأسيسه على دعامين متكاملتين: دعامة شرعية تقوم على قواعد رفع الضرر ورد الحقوق إلى أصحابها، ودعامة نظامية تستند إلى اختصاص ديوان المظالم بنظر دعاوى التعويض عن قرارات وأعمال جهة الإدارة، وإلى القواعد الإجرائية المنظمة للتقاضي أمامه. وهذا التأسيس المزدوج يتفق مع طبيعة النظام القضائي السعودي، الذي يجمع بين المرجعية الشرعية والقواعد النظامية المكتوبة (3656).

ويظهر الأساس الشرعي لهذا النوع من التعويض من خلال أن المقصود من الجبر في الشريعة ليس مجرد دفع مقابل مالي، وإنما إزالة الضرر متى أمكن، ورد الحق إلى صاحبه إذا كان الرد ممكناً ومشروعاً. فإذا كان الضرر ناشئاً عن قرار أو عمل إداري ترتب عليه خلل في مركز قانوني أو وظيفي، فإن إزالة هذا الخلل قد تكون أقرب إلى مقصود العدالة من الاكتفاء بتعويض نقدي لا يزيل أصل الضرر ولا يمحو آثاره (3657).

أما الأساس النظامي فيتمثل في أن نظام ديوان المظالم قد أسند إلى المحاكم الإدارية الاختصاص بنظر دعاوى التعويض عن قرارات وأعمال جهة الإدارة، وهو اختصاص واسع من حيث الأصل، لا ينحصر بالضرورة في التعويض النقدي متى كانت طبيعة الضرر تستدعي وسيلة أخرى للجبر. غير أن ذلك لا يعني إطلاق سلطة القاضي في اختيار أي وسيلة، بل يجب أن تظل وسيلة الجبر منضبطة بحدود الطلبات، وقابلية التنفيذ، وعدم المساس بالمصلحة العامة أو بحقوق الغير (3658).

وعلى ذلك، ولبيان الأساس الشرعي والنظامي للتعويض غير النقدي في القضاء الإداري السعودي نقسم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع وعلى النحو التالي:

- الفرع الأول: الأساس الشرعي للتعويض غير النقدي.
- الفرع الثاني: الأساس النظامي المستمد من نظام ديوان المظالم ونظام المرافعات.
- الفرع الثالث: دور نظام المرافعات الشرعية ونظام التنفيذ أمام ديوان المظالم في دعم فعالية هذا النوع من التعويض.

الفرع الأول

الأساس الشرعي للتعويض غير النقدي

يقوم الأساس الشرعي للتعويض غير النقدي على قاعدة إزالة الضرر، وهي قاعدة كلية تقرر أن الضرر لا يترك قائماً متى أمكن رفعه. ومقتضى هذه القاعدة أن الجبر لا ينحصر في المال، بل قد يتحقق بإزالة عين الضرر أو محو آثاره أو رد الحق إلى صاحبه. فإذا كان الضرر الإداري قد أصاب مركزاً قانونياً أو وظيفياً، فإن إرجاع هذا المركز إلى وضعه الصحيح يكون صورة من صور إزالة الضرر. وتقوم هذه الفكرة كذلك على مبدأ رد الحقوق إلى أصحابها؛ إذ إن الأصل في الجبر أن يعاد الحق إلى صاحبه متى كان ذلك ممكناً، ولا يصار إلى التعويض المالي إلا إذا تعذر الرد أو استحال أو ترتب عليه ضرر أكبر. وهذا المعنى يتفق مع طبيعة التعويض غير النقدي، لأنه لا يبحث عن مقابل مالي للضرر بقدر ما يبحث عن وسيلة لإعادة الوضع إلى ما كان ينبغي أن يكون عليه. غير أن القواعد الشرعية لا تطلق فكرة إزالة الضرر بلا قيد، بل تقرر في الوقت ذاته أن الضرر لا يزال بضرر مثله أو أشد منه. وبناءً على ذلك، فإن التعويض غير النقدي لا يكون مشروعاً إذا ترتب عليه إضرار بالمصلحة العامة، أو اضطراب في سير المرفق

(3656) المادة الأولى من نظام المرافعات الشرعية السعودي؛ المادة الثالثة عشرة من نظام ديوان المظالم السعودي.

(3657) المادة الأولى من نظام المرافعات الشرعية السعودي.

(3658) رضا بن متولي وهدان، المرجع السابق، ص 55.

العام، أو اعتداء على مركز قانوني استقر للغير. إزالة ضرر الفرد لا يجوز أن تتحول إلى مصدر ضرر أوسع يصيب الجماعة أو الإدارة أو الغير حسن النية (3659).. كما أن فكرة الموازنة بين المصالح والمفاسد تمثل أساساً شرعياً مهماً للتعويض غير النقدي؛ لأن القاضي الإداري عند بحث الجبر غير المالي لا يوازن فقط بين المدعي والإدارة، بل يوازن كذلك بين مصلحة المتضرر، وانتظام سير المرفق العام، واستقرار الأوضاع القانونية، وحقوق الغير. ومن ثم، فإن التعويض غير النقدي لا يكون مشروعاً لمجرد أنه يحقق مصلحة فردية، بل يجب أن يكون تحقيق هذه المصلحة غير متعارض مع مصلحة أرحح أو مفسدة أكبر.

ويتضح من ذلك أن الأساس الشرعي للتعويض غير النقدي يقوم على فكرتين متلازمتين: الأولى هي وجوب إزالة الضرر ورد الحقوق، والثانية هي منع إزالة الضرر بضرر أشد. وهذا الجمع هو الذي يمنح التعويض غير النقدي طبيعته المنضبطة؛ فهو وسيلة فعالة لجبر الضرر، ولكنه ليس وسيلة مطلقة لتغيير الأوضاع الإدارية أو المساس باستقرارها.

الفرع الثاني

الأساس النظامي في نظام ديوان المظالم ونظام المرافعات أمامه

يستند الأساس النظامي للتعويض غير النقدي إلى اختصاص ديوان المظالم بنظر دعاوى التعويض عن قرارات وأعمال جهة الإدارة. فهذا الاختصاص يمثل المدخل النظامي لدعوى التعويض الإداري، ويتيح للمحكمة بحث مسؤولية الإدارة وما يترتب عليها من آثار. وإذا كانت الصورة الغالبة للتعويض هي التعويض النقدي، فإن ذلك لا يمنع من تقرير جبر غير نقدي متى كان الضرر بطبيعته يقبل هذا النوع من الجبر، وكانت الوسيلة المطلوبة ممكنة ومشروعة (3660).

ويؤكد نظام ديوان المظالم التمييز بين دعاوى إلغاء القرارات الإدارية ودعاوى التعويض، إذ يقرر اختصاص المحاكم الإدارية بكل منهما. وهذا التمييز لا يمنع من وجود صلة بينهما؛ فقد يكون إلغاء القرار غير المشروع مقدمة لازمة لتصحيح المركز القانوني للمدعي، وقد تكون دعوى التعويض وسيلة لجبر الأضرار التي ترتبت على القرار. غير أن التعويض غير النقدي يظل مرتبطاً بثبوت الضرر الشخصي، لا بمجرد ثبوت عدم مشروعية القرار (3661).

كما يستند التعويض غير النقدي إلى القواعد الإجرائية الواردة في نظام المرافعات أمام ديوان المظالم؛ لأن الحكم بهذا النوع من الجبر لا يتحقق إلا من خلال دعوى صحيحة، وطلبات محددة، وخصومة قائمة، وتمكين الخصوم من الدفاع. فإذا طلب المدعي تصحيح مركز قانوني أو إزالة أثر قرار أو إعادة ترتيب وضع وظيفي، وجب أن يكون طلبه واضحاً ومحددًا، وأن يكون محل الجبر قابلاً للتنفيذ، وأن يكون مرتبطاً بالضرر المدعى به (3662).

وتظهر أهمية الأساس الإجرائي بصفة خاصة في أن التعويض غير النقدي لا يحتل الغموض؛ فالحكم الذي يقضي بإزالة أثر أو تصحيح وضع يجب أن يكون محدداً في مضمونه، حتى لا يثير نزاعاً جديداً عند التنفيذ. ومن ثم، فإن وضوح الطلبات ووضوح منطوق الحكم يمثلان شرطين عمليين لسلامة التعويض غير النقدي، بخلاف بعض صور التعويض المالي التي يمكن تقديرها بمبلغ محدد ولو كان الضرر متعدد العناصر. ويتصل الأساس النظامي كذلك بطبيعة القضاء الإداري السعودي وبوظيفته في حماية المشروعية دون الحلول محل الإدارة. فالمحكمة الإدارية تراقب مشروعية القرار أو العمل الإداري، وتقرر مسؤولية الإدارة عند توافر شروطها، لكنها لا تمارس الاختصاص الإداري نيابة عن الجهة المختصة.

الفرع الثالث

دور نظام المرافعات الشرعية ونظام التنفيذ أمام ديوان المظالم

(3659) المادة الأولى من نظام المرافعات الشرعية السعودي؛ أنس بن عايد الجمعة، المرجع السابق، ص 79-82.

(3660) المادة الثالثة عشرة من نظام ديوان المظالم السعودي.

(3661) عبد الرزاق علي خليل الفحل، ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية والقضاء الإداري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، 1410هـ/1990م، ص 137.

(3662) محمد بن حسن آل طالب القحطاني، الإجراءات المنظمة لرفع الدعاوى أمام القضاء الإداري في المملكة العربية السعودية، مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية، 2024م، ص 123 وما بعدها.

في دعم التعويض غير النقدي

يؤدي نظام المرافعات الشرعية دورًا مكملًا في بناء الإطار الإجرائي للتعويض غير النقدي؛ إذ يقرر في مادته الأولى خضوع المحاكم في إجراءات نظر القضايا للأحكام الشرعية والأنظمة الصادرة من ولي الأمر بما لا يخالف الشريعة. وهذا النص يعكس مبدأ مهمًا، هو أن التقاضي لا ينفصل عن قواعد العدالة الإجرائية، وأن أي طلب بالتعويض غير النقدي يجب أن يقدم في إطار خصومة صحيحة تكفل للخصوم حق الدفاع وتحدد محل النزاع تحديدًا كافيًا (3663).

وتظهر أهمية قواعد المرافعات في تحديد الطلب القضائي؛ لأن التعويض غير النقدي لا يمكن أن يحكم به على نحو مهم أو مرسل. فلا يكفي أن يطلب المدعي "إزالة الضرر" بعبارة عامة، بل يجب أن يحدد صورة الجبر المطلوبة، كإزالة أثر قرار معين، أو تصحيح مركز وظيفي، أو إعادة النظر في طلب إداري، أو ترتيب أثر قانوني محدد. فكلما كان الطلب أكثر تحديدًا، كان الحكم أكثر قابلية للتنفيذ وأقل إثارة للمنازعات اللاحقة (3664).

كما أن نظام التنفيذ أمام ديوان المظالم يمثل ركيزة عملية مهمة للتعويض غير النقدي؛ لأن هذا النوع من الجبر لا تكتمل قيمته بمجرد صدور الحكم، بل يتوقف أثره الحقيقي على قابلية الحكم للتنفيذ ضد الجهة الإدارية. فإذا صدر حكم بإزالة أثر أو تصحيح وضع أو ترتيب مركز قانوني، فإن فعالية هذا الحكم ترتبط بوجود إطار تنفيذي يضمن حمل الإدارة على احترام مقتضاه (3665). ويفيد القضاء الإداري المقارن في تأكيد أهمية هذا البعد التنفيذي؛ فقد أبرز مجلس الدولة الفرنسي في بعض أحكامه ضرورة مراعاة المصلحة العامة واستقرار المراكز القانونية عند ترتيب آثار الإلغاء أو إعادة بناء العلاقة العقدية. ويظهر ذلك بوضوح في حكم Association AC! المتعلق بتعديل الآثار الزمنية للإلغاء، وفي أحكام Commune de Béziers المتعلقة بمنازعات العقود الإدارية واستئناف العلاقات العقدية. وهذه الأحكام لا تلزم القضاء السعودي، لكنها تقدم سندًا مقارنًا لفكرة أن الجبر غير النقدي يجب أن يوازن بين فعالية الحماية القضائية واستقرار الأوضاع القانونية (3666).

المبحث الثاني

ضوابط الحكم بالتعويض غير النقدي وتطبيقاته في القضاء الإداري السعودي

تمهيد وتقسيم:

إذا كان التعويض غير النقدي يمثل وسيلة مهمة لجبر بعض الأضرار الإدارية التي لا يكفي فيها التعويض المالي، فإن الحكم به لا يكون مطلقًا أو متروكًا لمحض رغبة المدعي، بل يخضع لجملة من الضوابط الموضوعية والإجرائية. فالقاضي الإداري لا يقرر هذا النوع من الجبر إلا إذا كان الضرر ثابتًا، وكان قابلاً للإصلاح بوسيلة غير مالية، وكانت إعادة الحال إلى ما كان عليه ممكنة نظامًا وواقعيًا، دون أن يؤدي ذلك إلى الإضرار بالمصلحة العامة أو بحقوق الغير أو استقرار المراكز القانونية (3667).

وتتضاعف أهمية هذه الضوابط في القضاء الإداري السعودي؛ لأن نظام ديوان المظالم قرر اختصاص المحاكم الإدارية بدعوى التعويض عن قرارات وأعمال جهة الإدارة، غير أنه لم يفصل صور التعويض على نحو يميز صراحة بين التعويض النقدي وغير النقدي. ومن ثم، فإن تقرير هذا النوع من التعويض يستلزم الرجوع إلى طبيعة دعوى التعويض، وأركان المسؤولية الإدارية، وقواعد المرافعات أمام ديوان المظالم، وضوابط تنفيذ الأحكام الإدارية (3668).

(3663) المادة الأولى نظام المرافعات الشرعية السعودي.

(3664) نظام المرافعات أمام ديوان المظالم، المرجع السابق؛ ، المادة الأولى من نظام المرافعات الشرعية السعودي؛ رضا بن متولي وهدان، المرجع السابق، ص 55-88.

(3665) المادة الثالثة عشرة من نظام ديوان المظالم السعودي.

(3666) Conseil d'État, Assemblée, 11 mai 2004, Association AC! et autres, req. n° 255886; Conseil d'État, 28 décembre 2009, Commune de Béziers, req. n° 304802.

(3667) Conseil d'État, Section, 21 mars 2011, Commune de Béziers, req. n° 304806.

(3668) المادة الثالثة عشرة من نظام ديوان المظالم السعودي، الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/78 بتاريخ 1428/9/19هـ.

(3668) نظام ديوان المظالم السعودي، المادة الثالثة عشرة؛ نظام المرافعات أمام ديوان المظالم، الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/3 بتاريخ 1435/1/22هـ؛ نظام التنفيذ أمام ديوان

المظالم، الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/15 بتاريخ 1443/1/27هـ.

كما أن تطبيقات التعويض غير النقدي لا تنحصر في مجال واحد، بل تظهر بصفة خاصة في منازعات القرارات الإدارية، والوظيفة العامة، والقرارات التأديبية، والعقود الإدارية، وتنفيذ الأحكام الإدارية. ففي هذه المجالات قد يكون الجبر الملائم في تصحيح مركز قانوني أو وظيفي، أو إزالة أثر قرار غير مشروع، أو إعادة النظر في طلب إداري، أو ترتيب مقتضيات حكم قضائي، لا في مجرد الحكم بمبلغ مالي (3669).

وعلى ذلك، ولبيان ضوابط الحكم بالتعويض غير النقدي وتطبيقاته في القضاء الإداري السعودي نقسم هذا المبحث إلى مطلبين وعلى النحو التالي:

المطلب الأول: شروط وضوابط الحكم بالتعويض غير النقدي في القضاء الإداري السعودي.

المطلب الثاني: تطبيقات هذا التعويض وحدود سلطة القاضي الإداري في تقريره.

المطلب الأول

شروط وضوابط الحكم بالتعويض غير النقدي في القضاء الإداري السعودي

تمهيد وتقسيم:

لا يكفي للحكم بالتعويض غير النقدي ثبوت خطأ الإدارة أو عدم مشروعية تصرفها، بل يلزم أن يكون الضرر مما يقبل بطبيعته الجبر غير المالي، وأن يكون محل الجبر ممكنًا ومحددًا، وأن يكون الحكم قابلاً للتنفيذ، وألا يترتب عليه تعطيل المرفق العام أو المساس بحقوق الغير. وهذه الضوابط تجعل التعويض غير النقدي وسيلة دقيقة تتطلب عناية خاصة في صياغة الطلبات وأسباب الحكم ومنطوقه (3670).

ويقوم هذا المطلب على فكرة أساسية مفادها أن التعويض غير النقدي ليس طريقاً لإعادة تشكيل العمل الإداري وفق رغبة المدعي، وإنما هو وسيلة لجبر ضرر ثابت في حدود ما يجيزه النظام. ومن ثم، فإن القاضي الإداري لا يملك أن يحل محل الإدارة في سلطاتها التقديرية، ولا أن يفرض عليها قراراً معيناً إلا إذا كان النظام لا يترك لها سوى نتيجة واحدة، وكان الجبر المطلوب لازماً لترتيب مقتضى المشروعية

وعلى ذلك، ولبيان شروط وضوابط الحكم بالتعويض غير النقدي في القضاء الإداري السعودي

نقسم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع وعلى النحو التالي:

الفرع الأول: شرط تحقق الضرر القابل للجبر غير النقدي.

الفرع الثاني: شرط إمكان إعادة الحال إلى ما كان عليه وقابلية الحكم للتنفيذ.

الفرع الثالث: عدم تعارض التعويض غير النقدي مع المصلحة العامة وحقوق الغير.

الفرع الأول

تحقق الضرر القابل للجبر غير النقدي

الأصل في دعوى التعويض الإداري أن تقوم على توافر أركان المسؤولية، وهي خطأ الإدارة أو التصرف الإداري الضار، والضرر، وعلاقة السببية بينهما. غير أن التعويض غير النقدي يضيف إلى هذه الأركان شرطاً عملياً خاصاً، هو أن يكون الضرر مما يقبل الجبر بوسيلة غير مالية، كأن يكون الضرر متعلقاً بمركز قانوني أو وظيفي أو إجرائي يمكن تصحيحه أو إزالة أثره. ولا يكفي أن يدعي صاحب الشأن مجرد عدم رضاه عن تصرف الإدارة، بل يجب أن يثبت أن هذا التصرف أحدث أثراً ضاراً في مركزه القانوني،

(3669) هاني علي الطهراوي، القضاء الإداري السعودي: دعوى التعويض، العقود الإدارية، دعوى التأديب، المرجع السابق، ص 86 وما بعدها؛ علي خطار شطناوي، موسوعة

القضاء الإداري السعودي، المرجع السابق، ص 234 وما بعدها.

(3670) رضا بن متولي وهدان، المشكلات العملية في دعوى التعويض أمام القضاء الإداري السعودي، المرجع السابق، ص 88 وما بعدها؛ أنس بن عايد الجمعة، المرجع السابق، ص 60

وما بعدها.

وأن هذا الأثر يمكن محوه أو تصحيحه. فإذا صدر قرار إداري غير مشروع حرم الموظف من مركز وظيفي، أو أبقى أثر جزاء تأديبي، أو عطل حقاً إجرائياً أو نظامياً، فإن الضرر هنا قد يكون أصلح للجبر غير النقدي من الجبر المالي وحده. ويتطلب الضرر القابل للجبر غير النقدي أن يكون محدداً ومحققاً ومباشراً. فإذا كان الضرر غير محدد، أو كان مجرد احتمال مستقبلي، أو لم تكن علاقته بالتصرف الإداري علاقة مباشرة، تعذر الحكم بالتعويض، سواء أكان نقدياً أم غير نقدي. ويزداد هذا الشرط أهمية في التعويض غير النقدي؛ لأن المحكمة لا تستطيع أن تقضي بإصلاح وضع مجهول أو إزالة أثر غير ثابت (3671). كما يشترط أن يكون الضرر شخصياً بالنسبة إلى المدعي؛ لأن دعوى التعويض، بخلاف دعوى الإلغاء في طابعها الموضوعي، تستهدف جبر ضرر أصاب صاحب الشأن ذاته. ولذلك لا يكفي القول بعدم مشروعية القرار الإداري بصفة عامة، بل يجب أن يثبت المدعي أن هذه المخالفة انعكست عليه انعكاساً خاصاً ومباشراً يصلح أساساً للحكم له بجبر غير نقدي أو نقدي (3672).

ويشترط كذلك ألا يكون الضرر قد زال فعلياً قبل الفصل في الدعوى على نحو يجعل التعويض غير النقدي غير ذي موضوع. فإذا قامت الإدارة بتصحيح المركز القانوني للمدعي أثناء نظر الدعوى، فقد لا يبقى محل للحكم بإزالة الأثر أو إعادة الحال، مع بقاء حق المدعي في المطالبة بالتعويض النقدي عن الأضرار التي لحقت به خلال الفترة السابقة على التصحيح، متى توافرت شروطه (3673).

وبناء على ذلك، فإن الضرر القابل للجبر غير النقدي هو الضرر الذي لا يكفي المال وحده لإصلاحه، أو يكون الجبر العيني أو الإصلاحي أقدر على تحقيق العدالة بشأنه. ومن أبرز صوره: تصحيح الوضع الوظيفي، إزالة أثر قرار غير مشروع، إعادة ترتيب مركز قانوني، أو إلزام الإدارة بإعادة النظر في طلب وفق صحيح النظام.

الفرع الثاني

إمكان إعادة الحال إلى ما كان عليه وقابلية الحكم للتنفيذ

يمثل إمكان إعادة الحال إلى ما كان عليه أحد أهم ضوابط التعويض غير النقدي؛ ذلك أن هذا النوع من الجبر لا يقوم على مجرد تقدير مبلغ مالي، بل على إصلاح الوضع ذاته. فإذا كانت إعادة الحال مستحيلة مادياً أو نظامياً، أو كان تنفيذ الحكم متعذراً، لم يعد الحكم بالتعويض غير النقدي ملائماً، وانتقل القاضي إلى التعويض المالي بوصفه الوسيلة البديلة لجبر الضرر. والاستحالة التي تحول دون التعويض غير النقدي قد تكون مادية، كما لو تغير الواقع بصورة لا يمكن إرجاعها، وقد تكون نظامية، كما لو ترتبت مراكز قانونية مستقرة للغير، أو صدر تنظيم لاحق يحول دون إعادة الوضع السابق، أو أصبح تنفيذ الحكم مخالفاً لنص نظامي واجب التطبيق. وفي هذه الحالات لا يجوز للقاضي أن يصدر حكماً يستحيل تنفيذه أو يترتب على تنفيذه ضرر أشد (3674). وترتبط قابلية الحكم للتنفيذ بوضوح الطلبات ومنطوق الحكم. فإذا طلب المدعي تعويضاً غير نقدي، وجب أن يحدد صورة الجبر المطلوبة تحديداً واضحاً، كإزالة أثر قرار معين، أو تصحيح وضع وظيفي محدد، أو إعادة النظر في طلب إداري. كما يجب أن يكون منطوق الحكم واضحاً في بيان ما تلزم به جهة الإدارة، حتى لا يتحول الحكم إلى مصدر نزاع تنفيذي جديد. وتظهر أهمية قابلية التنفيذ بصفة خاصة في مواجهة الجهات الإدارية؛ لأن محل التنفيذ في التعويض غير النقدي لا يكون دائماً دفع مبلغ مالي، بل قد يكون القيام بعمل أو الامتناع عن عمل أو ترتيب أثر نظامي. ومن ثم، فإن الحكم غير المحدد أو غير القابل للتنفيذ قد يفرغ الحماية القضائية من مضمونها، ويجعل التعويض غير النقدي مجرد تقرير نظري لا يحقق مصلحة عملية للمتضرر (3675).

(3671) أنس بن عايد الجمعة، المرجع السابق، ص 58 وما بعدها؛ رضا بن متولي وهدان، المرجع السابق، ص 88.

(3672) المادة الثالثة عشرة من نظام ديوان المظالم السعودي.

(3673) أنس بن عايد الجمعة، المرجع السابق، ص 58-65؛ رضا بن متولي وهدان، المرجع السابق، ص 65 وما بعدها.

(3674) أنس بن عايد الجمعة، المرجع السابق، ص 82.

(3675) نظام التنفيذ أمام ديوان المظالم، المرجع السابق؛ المادة الثالثة عشرة من نظام ديوان المظالم السعودي.

وعلى ذلك، فإن إمكان إعادة الحال وقابلية التنفيذ ليسا مجرد شرطين لاحقين على الحكم، بل يجب مراعاتهما منذ مرحلة صياغة الطلبات ونظر الدعوى. فالقاضي لا ينبغي أن يحكم بجبر غير نقدي إلا إذا كان قادراً على تحديد أثره، وكانت الجهة الإدارية قادرة على تنفيذه دون مخالفة للنظام أو إضرار بالمصلحة العامة أو بحقوق الغير

الفرع الثالث

عدم تعارض التعويض غير النقدي مع المصلحة العامة وحقوق الغير

لا يكفي أن يكون التعويض غير النقدي ممكناً من حيث الأصل، بل يجب كذلك ألا يتعارض مع المصلحة العامة أو يؤدي إلى اضطراب سير المرفق العام. فالإدارة في المنازعة الإدارية لا تظهر بوصفها شخصاً عادياً فحسب، وإنما بوصفها سلطة عامة أو قائمة على مرفق عام، ومن ثم فإن آثار الحكم قد تمتد إلى خارج حدود العلاقة بين المدعي وجهة الإدارة (3676). وتظهر المصلحة العامة كقيد على التعويض غير النقدي عندما يؤدي الحكم بإعادة الحال إلى ما كان عليه إلى تعطيل مرفق عام، أو إرباك نشاط إداري جوهري، أو المساس باعتبارات تنظيمية معتبرة. ففي هذه الحالات قد يكون التعويض المالي أكثر ملاءمة من الجبر غير النقدي، لأنه يحقق جبر ضرر الفرد دون أن يؤدي إلى اضطراب المرفق أو الإضرار بالمصلحة العامة. كما تمثل حقوق الغير قيلاً مهماً على التعويض غير النقدي؛ فإذا أدى تصحيح مركز المدعي إلى المساس بمركز قانوني اكتسبه شخص آخر بحسن نية، أو إلى إهدار وضع قانوني استقر بمرور الزمن أو بقرارات إدارية لاحقة، وجب على المحكمة أن توازن بين مصلحة المدعي ومراكز الغير، وقد يقتضي ذلك الاكتفاء بالتعويض المالي، أو تقرير أثر الجبر للمستقبل دون المساس بالمراكز السابقة (3677). وقد اتجه الفقه الإنجليزي الحديث إلى التأكيد على أن وسائل القضاء الإداري، ولا سيما أوامر الإلغاء والأوامر الإلزامية والأحكام التقريرية، لا تمنح بطريقة آلية لمجرد ثبوت عدم المشروعية، بل تخضع لتقدير قضائي يراعي حسن الإدارة، ومراكز الغير، والنتائج العملية للحكم.

ويؤكد Tomlinson أن أدوات الجبر في judicial review تتميز بقدر كبير من المرونة، وأن هذه المرونة تثير أسئلة عملية مهمة حول مدى سلطة المحكمة في تعليق أثر الإلغاء أو تقييده زمنياً أو اختيار وسيلة علاجية أقل اضطراباً للمراكز القانونية (3678). ويرتبط هذا القيد بمبدأ استقرار المراكز القانونية، وهو مبدأ له أهمية خاصة في المنازعات الإدارية؛ لأن القرارات الإدارية تنتج آثاراً متتابعة، وقد تتأسس عليها مراكز ومصالح للغير. فإذا جاء الحكم بالتعويض غير النقدي على نحو يهدم أوضاعاً قانونية مستقرة، فقد يكون الضرر الناتج عنه أكبر من الضرر المراد إزالته.

وتؤيد القواعد الشرعية هذا الاتجاه؛ إذ إن إزالة الضرر لا تكون مشروعة إذا أدت إلى ضرر أشد. فالتعويض غير النقدي، وإن كان يحقق مصلحة المتضرر في إزالة الأثر الضار، يجب أن يظل مقيداً بعدم الإضرار بالمرفق العام أو بحقوق الغير. وبذلك يلتقي الأساس الشرعي مع المنطق الإداري في ضرورة الموازنة بين الجبر الفردي والمصلحة العامة (3679).

وعليه، يرى الباحث أن عدم تعارض التعويض غير النقدي مع المصلحة العامة وحقوق الغير يمثل ضابطاً أساسياً للحكم به. فهذا التعويض لا يكون مقبولاً لمجرد أنه أصلح للمدعي، بل يجب أن يكون كذلك غير ضار بالمرفق العام، وغير ماس بحقوق الغير، وغير مخالف لاستقرار الأوضاع القانونية.

المطلب الثاني

تطبيقات التعويض غير النقدي وحدود سلطة القاضي الإداري السعودي

(3676) علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري السعودي: ديوان المظالم، الكتاب الأول، المرجع السابق ص 235 وما بعدها؛ حمدي محمد العجعي ومحمد جمال الذنيبات، الوسيط في القضاء الإداري في المملكة العربية السعودية، المرجع السابق، ص 83.

(3677) Conseil d'État, Assemblée, 11 mai 2004, Association ACI et autres, req. n° 255886.

(3678) Conseil d'État, Assemblée, 11 mai 2004, Association ACI et autres, req. n° 255886.

(3679) المادة الأولى من نظام المرافعات الشرعية السعودي.

تمهيد وتقسيم:

تتعدد تطبيقات التعويض غير النقدي بتعدد صور النشاط الإداري ومجالات المنازعة الإدارية. فهو قد يظهر في منازعات القرارات الإدارية من خلال إزالة آثار القرار غير المشروع، وقد يظهر في منازعات الوظيفة العامة من خلال تصحيح الوضع الوظيفي أو إزالة أثر الجزاء التأديبي، وقد يظهر في العقود الإدارية من خلال تصحيح أثر إجراء تعاقد غير مشروع، وقد يظهر في مرحلة تنفيذ الأحكام من خلال ترتيب مقتضيات الحكم الإداري، ومع ذلك، فإن هذه التطبيقات لا تعني أن للقاضي الإداري سلطة مطلقة في توجيه الإدارة، بل تظل سلطته مقيدة بحدود الطلبات وبطبيعة اختصاصه وبضرورة احترام السلطة التقديرية للإدارة في نطاقها المشروع. ومن هنا يجب دراسة التطبيقات العملية مقرونة بحدود سلطة القاضي، لا بوصفها آثاراً منفصلة عنها. وعلى ذلك، ولبيان تطبيقات التعويض غير النقدي وحدود سلطة القاضي الإداري السعودي نقسم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع وعلى النحو التالي:

- الفرع الأول: تطبيقات التعويض غير النقدي في منازعات القرارات الإدارية والوظيفة العامة.

- الفرع الثاني: تطبيقاته في العقود الإدارية وتنفيذ الأحكام.

- الفرع الثالث: حدود سلطة القاضي الإداري السعودي في تقرير هذا النوع من التعويض

الفرع الأول

تطبيقات التعويض غير النقدي في منازعات القرارات الإدارية والوظيفة العامة

تعد منازعات القرارات الإدارية المجال الأبرز لفكرة التعويض غير النقدي؛ لأن القرار الإداري قد يحدث أثراً قانونياً ضاراً لا يكفي لجبره مجرد مبلغ مالي. فإذا صدر قرار غير مشروع بحرمان شخص من ترخيص أو منفعة أو مركز نظامي، فإن الجبر الملائم قد يكون في إزالة أثر القرار أو إعادة النظر في الطلب أو تصحيح المركز الذي اختل بفعل القرار، الإلغاء يزيل القرار غير المشروع من النظام القانوني، أما التعويض غير النقدي فيتعلق بجبر الضرر الشخصي الذي ترتب على القرار. وقد يتلزمان عملياً، لكنهما لا يتحدان قانوناً؛ إذ قد يلغى القرار دون أن يثبت للمدعي ضرر يستوجب التعويض، وقد يثبت الضرر فيكون الجبر غير المالي هو الوسيلة الأنسب لإزالة آثاره (3680).

وتظهر أهمية التعويض غير النقدي بصفة خاصة في منازعات الوظيفة العامة، حيث قد يكون الضرر في المساس بالمركز الوظيفي للموظف أو أقدميته أو وضعه التأديبي. ففي هذه الحالات، قد يكون الجبر الملائم هو تصحيح تاريخ التعيين، أو إعادة احتساب الأقدمية، أو إزالة أثر جزاء تأديبي غير مشروع، أو تسوية المركز الوظيفي وفقاً للنظام، وقد يكون التعويض غير النقدي في المجال الوظيفي في صورة تسوية إدارية لازمة، لا في صورة أمر مباشر للإدارة بالترقية أو التعيين. فإذا كانت للإدارة سلطة تقديرية في الاختيار أو المفاضلة، فإن القاضي لا يحل محلها، وإنما يزيل أثر القرار غير المشروع أو يلزمها بإعادة النظر وفق الضوابط النظامية. أما إذا كان الحق ثابتاً بنص واضح ولا مجال فيه لتقدير الإدارة، فإن الحكم بتصحيح الوضع يكون ترتيباً لمقتضى النظام لا حلاً محل الإدارة (3681).

وقد يجتمع التعويض غير النقدي مع التعويض النقدي في منازعات الوظيفة العامة؛ فإذا أزيل أثر القرار أو صحح المركز الوظيفي، فقد يبقى للموظف حق في تعويض مالي عن الأضرار التي أصابته خلال الفترة السابقة على التصحيح. وبذلك لا يكون التعويض غير النقدي بديلاً مطلقاً عن التعويض المالي، وإنما قد يكون مكماً له بحسب طبيعة الضرر وامتداد آثاره.

(3680) رضا بن متولي وهدان، المرجع السابق، ص 56 وما بعدها.

(3681) علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري السعودي، الكتاب الأول، المرجع السابق، ص 237 وما بعدها؛ حمدي محمد العجي ومحمد جمال الذنيبات، الوسيط في

القضاء الإداري في المملكة العربية السعودية، المرجع السابق، 34.

ومن التطبيقات النظامية السعودية التي تكشف أهمية التمييز بين التعويض النقدي والتعويض غير النقدي ما ورد في نظام نزع ملكية العقارات للمصلحة العامة ووضع اليد المؤقت على العقارات، الصادر بالمرسوم الملكي رقم م 56/بتاريخ 12/3/1447هـ فهذا النظام يقرر، من حيث الأصل، أن نزع الملكية أو وضع اليد المؤقت لا يكون إلا لتحقيق مصلحة عامة، ومقابل تعويض عادل. وبذلك يمثل التعويض النقدي الصورة الأصلية لجبر المساس بحق الملكية عند نزع العقار أو وضع اليد المؤقت عليه (3682). غير أن أهمية هذا النظام في موضوع البحث لا تقف عند التعويض المالي فحسب، بل تمتد إلى بعض الصور التي يمكن أن تقترب من التعويض غير النقدي أو الجبر الإصلاحي؛ إذ قد يكون النزاع متعلقاً بمشروعية قرار نزع الملكية، أو سلامة إجراءات وضع اليد، أو امتناع الجهة الإدارية عن اتخاذ إجراء نظامي لازم، أو بقاء وضع اليد رغم زوال سببه أو الاستغناء عن العقار. ففي هذه الحالات لا يكون الجبر الملائم دائماً دفع مبلغ مالي فقط، بل قد يكون في إلغاء القرار غير المشروع، أو إلزام الإدارة باستكمال الإجراءات النظامية، أو إعادة العقار متى انتفى سبب النزاع وكان ذلك ممكناً، أو ترتيب الآثار القانونية اللازمة لحماية المالك (3683). ويظهر من ذلك أن نظام نزع الملكية يقدم مثلاً واضحاً على التداخل بين التعويض النقدي والتعويض غير النقدي؛ فالتعويض المالي العادل يجبر الحرمان من الملكية أو الانتفاع، أما الجبر غير النقدي فيظهر عندما يكون المطلوب تصحيح مسار إداري أو إزالة أثر غير مشروع أو إعادة مركز قانوني إلى وضعه الصحيح. فإذا وضعت الجهة الإدارية يدها على العقار دون استكمال الإجراءات النظامية، فقد يكون الحكم بإلزامها باتخاذ إجراءات التقدير أو تشكيل اللجنة المختصة أو وقف أثر الإجراء غير المشروع صورة من صور الجبر غير النقدي، إلى جانب التعويض المالي المستحق.

الفرع الثاني

تطبيقات التعويض غير النقدي في العقود الإدارية وتنفيذ الأحكام

لا يقتصر التعويض غير النقدي على منازعات القرارات الإدارية والوظيفة العامة، بل يمكن أن يظهر أيضاً في نطاق العقود الإدارية، خاصة عندما يكون النزاع متعلقاً بإزالة أثر إجراء تعاقدي غير مشروع، أو إعادة فحص مستخلصات، أو تصحيح جزاء عقدي، أو إعادة العلاقة العقدية إلى مسارها النظامي متى كان ذلك ممكناً ولا يضر بالمرفق العام، وتفيد التجربة الفرنسية في هذا المجال؛ إذ اتجه مجلس الدولة الفرنسي في أحكام Commune de Béziers إلى توسيع سلطة قاضي العقد الإداري في إعادة ترتيب العلاقة العقدية أو استئناؤها متى اقتضت المشروعية ذلك، مع مراعاة مقتضيات المرفق العام واستقرار العلاقات القانونية. وهذه التجربة لا تنقل إلى القضاء السعودي نقلاً حرفياً، لكنها تفيد في دعم فكرة أن الجبر غير النقدي في العقود الإدارية يجب أن يكون منضبطاً بالمصلحة العامة وقابلية التنفيذ (3684)، ويقرر الفقه الفرنسي أن قاضي العقد الإداري لم يعد مقيداً بمنطق التعويض المالي وحده، بل أصبح يتعامل مع العقد بوصفه أداة لسير المرفق العام، بما يقتضي أحياناً تصحيح العلاقة العقدية أو إعادة ترتيب آثارها أو استئناؤها متى كان ذلك ممكناً ومتفقاً مع مقتضيات المشروعية والمصلحة العامة. ويؤيد ذلك الاتجاه الفقهي الفرنسي الحديث في دراسة العقود الإدارية، حيث يعالج Richer و Lichère النظام العام للعقود الإدارية، والقواعد المشتركة للصفقات العامة والامتيازات، بما يكشف عن خصوصية الجبر في منازعات العقد الإداري مقارنة بالمنازعات المدنية (3685). وتظهر أهمية التعويض غير النقدي بوضوح في مرحلة تنفيذ الأحكام الإدارية، لأن الحكم الذي يقرر إزالة أثر أو تصحيح مركز أو ترتيب وضع قانوني لا يحقق غايته بمجرد صدوره، بل لا بد من تنفيذه تنفيذاً فعلياً. ومن ثم، فإن نظام التنفيذ أمام ديوان المظالم

(3682) نظام نزع ملكية العقارات للمصلحة العامة ووضع اليد المؤقت على العقارات، الصادر بالمرسوم الملكي رقم م 56/بتاريخ 12/3/1447هـ: قرار مجلس الوزراء رقم 177 بتاريخ 3/3/1447هـ.

(3683) المادة الثالثة عشرة: نظام نزع ملكية العقارات للمصلحة العامة ووضع اليد المؤقت على العقارات، مرجع سابق؛ نظام التنفيذ أمام ديوان المظالم، الصادر بالمرسوم الملكي رقم م 15/بتاريخ 27/1/1443هـ.

(3684) Conseil d'État, 28 décembre 2009, Commune de Béziers, req. n° 304802; Conseil d'État, Section, 21 mars 2011, Commune de Béziers, req. n° 304806.

(3685) Laurent Richer et François Lichère, Droit des contrats administratifs, LGDJ, Paris, 12e éd., 2021, notamment les développements relatifs au contentieux contractuel et aux pouvoirs du juge du contrat administratif.

يمثل ضمانات مهمة لفاعلية هذا النوع من التعويض، خاصة في مواجهة الجهات الإدارية. وتكمن خصوصية التنفيذ في هذا السياق في أن محل الحكم لا يكون دائماً مبلغاً نقدياً، بل قد يكون عملاً إدارياً أو امتناعاً عن عمل أو ترتيب أثر نظامي معين. ولذلك فإن أي غموض في منطق الحكم أو في الالتزام الواقع على جهة الإدارة قد يؤدي إلى صعوبة في التنفيذ، وهو ما يفرض على المحكمة أن تراعي من البداية قابلية الحكم للتنفيذ عند تقرير التعويض غير النقدي (3686).

وعلى ذلك، يرى الباحث أن تطبيقات التعويض غير النقدي في العقود الإدارية وتنفيذ الأحكام تكشف عن أن فاعلية القضاء الإداري لا تقف عند تقرير الحق، بل تمتد إلى ترتيب أثر عملي قابل للتنفيذ. وهذا الأثر يجب أن يحقق التوازن بين حماية المتضرر من عمل الإدارة، وعدم تعطيل المرفق العام أو الإضرار باستقرار العلاقات الإدارية (3687).

الفرع الثالث

حدود سلطة القاضي الإداري السعودي في تقرير التعويض غير النقدي

تتمثل أولى حدود سلطة القاضي الإداري في مبدأ الطلب القضائي؛ فلا يجوز للمحكمة أن تقضي بتعويض غير نقدي خارج نطاق ما طلبه الخصوم أو على أساس لم تتح لهم فرصة مناقشته. ولذلك ينبغي أن يكون طلب التعويض غير النقدي واضحاً ومحددًا، سواء تعلق بإزالة أثر قرار أو تصحيح مركز أو إعادة نظر أو ترتيب أثر نظامي معين.

والحد الثاني هو عدم حلول القاضي محل الإدارة. فالقاضي الإداري يراقب المشروعية، ويقضي بالتعويض عند قيام موجب، ويرتب الأثر القانوني اللازم، لكنه لا يباشر الاختصاص الإداري بدلاً من الجهة المختصة. فإذا كان الأمر يتطلب مفاضلة إدارية أو تقديرًا فنيًا أو اختيارًا بين بدائل مشروعة، فلا يجوز للقاضي أن يفرض بديلاً معينًا، وإنما يقتصر دوره على إلزام الإدارة باحترام حدود النظام،

أما الحد الثالث هو احترام السلطة التقديرية للإدارة في نطاقها المشروع. فإذا كان النظام يمنح الإدارة سلطة تقديرية، فإن التعويض غير النقدي لا يجوز أن يتحول إلى وسيلة لمصادرة هذا التقدير. أما إذا كان الحق ثابتاً ولا تملك الإدارة حياله إلا تنفيذ مقتضى النظام، فإن تدخل القاضي لتصحيح المركز القانوني لا يعد حلاً محل الإدارة، بل ترتيباً لأثر النظام.

والحد الرابع هو مراعاة المصلحة العامة وانتظام سير المرفق العام. فإذا كان تنفيذ التعويض غير النقدي يؤدي إلى تعطيل مرفق عام أو اضطراب نشاط إداري جوهري أو المساس بأوضاع قانونية مستقرة، جاز العدول إلى التعويض المالي أو قصر أثر الجبر على المستقبل. ويؤيد القضاء الإداري المقارن هذا الاتجاه، لا سيما في الأحكام التي راعت استقرار المراكز القانونية عند ترتيب آثار الإلغاء.

والحد الخامس هو احترام حقوق الغير حسني النية. فليس من المقبول أن يؤدي تصحيح مركز المدعي إلى إهدار مركز قانوني اكتسبه شخص آخر دون خطأ منه، أو إلى المساس بحقوق لم يكن أصحابها طرفاً في الخصومة. وفي هذه الحالة قد يكون التعويض المالي أو الجبر الجزئي أكثر ملاءمة من إعادة الحال إلى ما كان عليه بصورة مطلقة (3688).

ويذهب الفقه الإنجليزي إلى أن وسائل القضاء الإداري، رغم تنوعها، تظل وسائل تقديرية لا تمنح للمدعي كحق مطلق بمجرد ثبوت عدم المشروعية. فالقاضي قد يختار بين الإلغاء، والأمر الإلزامي، والحكم التقريبي، والأمر المانع، أو قد يمتنع عن منح وسيلة معينة إذا كانت غير ذات جدوى عملية أو كان أثرها أشد اضطراباً من المخالفة ذاتها. وهذا الاتجاه يؤيد ما انتهى إليه البحث من

(3686) نظام التنفيذ أمام ديوان المظالم، مرجع سابق؛ نظام المرافعات أمام ديوان المظالم، مرجع سابق.

(3687) نظام ديوان المظالم السعودي، المادة الثالثة عشرة؛ فهد بن محمد بن عبد العزيز الدغيثر، رقابة القضاء على قرارات الإدارة، مرجع سابق، ص 97 وما بعدها.

(3688) Conseil d'État, Assemblée, 11 mai 2004, Association ACI et autres, req. n° 255886; Conseil d'État, 30 novembre 1923, Couitéas, req. nos 38284 et 48688.

أن سلطة القاضي الإداري السعودي في تقرير التعويض غير النقدي سلطة مقيدة بطبيعة الطلب، وقابلية التنفيذ، والمصلحة العامة، وحقوق الغير (3689).

وبناء على ذلك، فإن سلطة القاضي الإداري السعودي في تقرير التعويض غير النقدي سلطة مقيدة لا مطلقة. فهي تتسع كلما كان الحق واضحاً، والضرر ثابتاً، والجبر ممكنًا، والتنفيذ محددًا، وتراجع كلما تعلق الأمر بسلطة تقديرية للإدارة، أو بمصلحة عامة راجحة، أو بمركز قانوني مستقر للغير، أو باستحالة عملية أو نظامية في التنفيذ.

يتضح مما سبق أن الحكم بالتعويض غير النقدي في القضاء الإداري السعودي يتطلب توافر ضوابط دقيقة، في مقدمتها تحقق ضرر قابل للجبر غير المالي، وإمكان إعادة الحال إلى ما كان عليه، وقابلية الحكم للتنفيذ، وعدم تعارض الجبر المطلوب مع المصلحة العامة أو حقوق الغير أو استقرار المراكز القانونية. وهذه الضوابط تجعل التعويض غير النقدي وسيلة جبر متميزة، لا لأنها نادرة بالضرورة، وإنما لأنها تحتاج إلى ملاءمة دقيقة بين طبيعة الضرر وطريقة إصلاحه. كما تبين أن تطبيقات التعويض غير النقدي تظهر بوضوح في منازعات القرارات الإدارية، والوظيفة العامة، والقرارات التأديبية، والعقود الإدارية، وتنفيذ الأحكام الإدارية. فقد يكون الجبر في تصحيح مركز وظيفي، أو إزالة أثر قرار، أو إعادة النظر في طلب إداري، أو تصحيح أثر تعاقد، أو إلزام الإدارة بترتيب مقتضيات حكم قضائي. غير أن هذه التطبيقات كلها تظل محكومة بحدود ولاية القاضي الإداري، فلا يجوز أن تتحول إلى حلول محل الإدارة أو اعتداء على سلطتها التقديرية أو إضرار بالمرفق العام.

وعليه، يري الباحث أن التعويض غير النقدي يمكن أن يكون وسيلة فعالة لتحقيق العدالة الإدارية في القضاء الإداري السعودي، بشرط أن يمارس في إطار منضبط يجمع بين حماية الفرد من آثار العمل الإداري غير المشروع، واحترام مقتضيات المصلحة العامة، واستقرار الأوضاع القانونية، وخصوصية الاختصاص القضائي لديوان المظالم.

خاتمة البحث

تناول هذا البحث موضوع التعويض غير النقدي في القضاء الإداري السعودي وفقًا لنظام المرافعات أمام ديوان المظالم ونظام المرافعات الشرعية، باعتباره من الموضوعات الدقيقة التي تقع في منطقة وسطى بين قضاء الإلغاء وقضاء التعويض، وبين الحماية القضائية للحقوق الفردية ومقتضيات سير المرافق العامة. وقد ظهر من خلال الدراسة أن التعويض في المنازعات الإدارية لا ينبغي أن يُفهم دائمًا في صورته المالية التقليدية، ذلك أن بعض الأضرار التي تصيب الأفراد بسبب أعمال الإدارة أو قراراتها لا يكون جبرها الحقيقي بدفع مبلغ نقدي، وإنما بإزالة الأثر الضار، أو تصحيح المركز القانوني، أو إعادة الحال إلى ما كان عليه متى كان ذلك ممكنًا نظامًا وواقعيًا.

وقد انتهى الباحث من خلال هذا البحث إلى مجموعة من النتائج والتوصيات أهمها:

أولاً: النتائج:

1. أن التعويض غير النقدي في القضاء الإداري السعودي يمثل صورة من صور الجبر القضائي التي تستهدف إزالة الضرر أو محو آثاره، لا مجرد تقدير مقابل مالي له.
2. أن النظام السعودي لا يستخدم اصطلاح "التعويض غير النقدي" بوصفه مصطلحًا مستقلًا، غير أن مضمونه يمكن استخلاصه من قواعد المسؤولية الإدارية، وقواعد رفع الضرر، واختصاص ديوان المظالم، وقواعد تنفيذ الأحكام الإدارية.
3. أن التعويض غير النقدي يختلف عن التعويض النقدي في وسيلة الجبر، ويختلف عن دعوى الإلغاء في الطبيعة والغاية، رغم إمكان ارتباطه بهما في بعض الحالات.

(3689) Clive Lewis, Judicial Remedies in Public Law, Sweet & Maxwell, 6th ed., London, 2020, Chapter 12: The Discretion of the Court to Refuse a Remedy; see also Chapter 6 and Chapter 7.

4. أن الأساس الشرعي للتعويض غير النقدي يقوم على قواعد إزالة الضرر، ورد الحقوق، وإعادة الحال إلى ما كان عليه، بشرط ألا تؤدي إزالة الضرر إلى ضرر أكبر .
5. أن الأساس النظامي لهذا التعويض يستند إلى نظام ديوان المظالم، ونظام المرافعات أمام ديوان المظالم، ونظام المرافعات الشرعية، ونظام التنفيذ أمام ديوان المظالم .
6. أن الحكم بالتعويض غير النقدي يتطلب ثبوت ضرر شخصي ومباشر وقابل للجبر بوسيلة غير مالية .
7. أن القاضي الإداري السعودي لا يملك أن يحل محل الإدارة في نطاق سلطتها التقديرية، وإنما يملك ترتيب مقتضيات المشروعية متى كانت النتيجة النظامية واضحة ومحددة .

ثانيًا: التوصيات

- يوصي البحث بما يأتي:
- 1. ضرورة العناية الفقهية والقضائية بموضوع التعويض غير النقدي في القضاء الإداري السعودي، باعتباره وسيلة فعالة لجبر بعض الأضرار التي لا يكفي فيها التعويض المالي .
- 2. أهمية أن يوضح الفقه الإداري السعودي التمييز بين التعويض غير النقدي، ودعوى الإلغاء، والتنفيذ العيني، وتنفيذ الأحكام الإدارية، منعًا للخلط بين هذه المفاهيم .
- 3. استحسان أن تتجه أحكام القضاء الإداري إلى بيان الأساس القانوني للجبر غير النقدي عند الحكم به أو ترتيب آثاره، حتى تتكون معالم قضائية مستقرة في هذا المجال .
- 4. ضرورة أن تكون طلبات الخصوم المتعلقة بالتعويض غير النقدي محددة وواضحة، كطلب تصحيح مركز قانوني، أو إزالة أثر قرار، أو إعادة ترتيب وضع وظيفي، بدلاً من الطلبات العامة أو المرسلة .
- 5. أهمية مراعاة القاضي الإداري لقابلية الحكم للتنفيذ عند تقرير التعويض غير النقدي، بحيث يكون منطوق الحكم محددًا من حيث الجهة الملزمة، والإجراء المطلوب، وحدود الأثر المترتب عليه .
- 6. ضرورة التوسع المنضبط في استخدام التعويض غير النقدي في منازعات الوظيفة العامة، خاصة في حالات تصحيح الأقدمية، وإزالة آثار الجزاءات التأديبية غير المشروعة، وتسوية المراكز الوظيفية .
- 7. أهمية ربط التعويض غير النقدي بنظام التنفيذ أمام ديوان المظالم، حتى لا تبقى الأحكام الإدارية ذات الأثر غير المالي دون آلية تنفيذ فعالة .
- 8. استحسان أن يتدخل المنظم، عند الحاجة، لتقرير نصوص أكثر وضوحًا بشأن الآثار غير المالية للأحكام الإدارية، خاصة في مجال تنفيذ أحكام الإلغاء والتعويض وإزالة آثار القرارات الإدارية غير المشروعة .

قائمة المراجع والمصادر

- أولاً: المراجع العربية:
- الكتب والشروح السعودية المتخصصة:
- 1. عبد الله بن محمد بن سعد آل خنين، المدخل إلى فقه المرافعات، دار العاصمة، الرياض، الطبعة الأولى، 1422هـ/2001م .
- 2. عبد الله بن محمد بن سعد آل خنين، الكاشف في شرح نظام المرافعات الشرعية السعودي، دار ابن فرحون، الرياض، 1433هـ/2012م .
- 3. فهد بن محمد بن عبد العزيز الدغيثر، رقابة القضاء على قرارات الإدارة: ولاية الإلغاء أمام ديوان المظالم، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1993م .
- 4. علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري السعودي: ديوان المظالم، الكتاب الأول، مكتبة الرشد، الرياض، 2013م .

5. هاني علي الطهراوي، القضاء الإداري السعودي: دعوى التعويض، العقود الإدارية، دعوى التأديب، مكتبة التوبة، الرياض، 2017 م.

6. حمدي محمد العجمي، ومحمد جمال الذنيبات، الوسيط في القضاء الإداري في المملكة العربية السعودية، دار الإجابة، 1441 هـ.

– الأبحاث السعودية والعربية:

1. أنس بن عايد الجمعة، الحماية القضائية للمتضرر في القضاء الإداري السعودي: دعوى التعويض أنموذجاً، جمعية قضاء، المملكة العربية السعودية، د. ت.

2. رضا بن متولي وهدان، المشكلات العملية في دعوى التعويض أمام القضاء الإداري السعودي، مجلة العدل، وزارة العدل، السعودية، مج 12، ع 46، ربيع الآخر 1431 هـ/2010 م، ص 55–88.

3. محمد بن حسن آل طالب القحطاني، عبء الإثبات في الدعوى الإدارية وفقاً للنظام السعودي، مجلة جامعة الملك عبد العزيز – الاقتصاد والإدارة، مج 38، ع 2، 2024 م، ص 45–74.

4. نايف بن فيصل بن عبد العزيز بن لبدة، التعويض عن القرارات الإدارية المعيبة في نظام ديوان المظالم السعودي: دراسة مقارنة، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، مج 7، ع 64، 2017 م.

– المصادر النظامية السعودية:

1. النظام الأساسي للحكم السعودي، الصادر بالأمر الملكي رقم 90/أ بتاريخ 1412/8/27 هـ.

2. نظام ديوان المظالم، الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/78 بتاريخ 1428/9/19 هـ.

3. نظام المرافعات أمام ديوان المظالم، الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/3 بتاريخ 1435/1/22 هـ.

4. اللائحة التنفيذية لنظام المرافعات أمام ديوان المظالم.

5. نظام المرافعات الشرعية، الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/1 بتاريخ 1435/1/22 هـ.

6. اللائحة التنفيذية لنظام المرافعات الشرعية، الصادرة عن وزارة العدل.

7. نظام الإثبات السعودي، الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/43 بتاريخ 1443/5/26 هـ.

8. نظام التنفيذ أمام ديوان المظالم، الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/15 بتاريخ 1443/1/27 هـ.

9. نظام التنفيذ السعودي، الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/53 بتاريخ 1433/8/13 هـ، بالقدر الذي يمكن الاستئناس به في القواعد العامة للتنفيذ.

10. نظام القضاء السعودي، الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/78 بتاريخ 1428/9/19 هـ.

– ثانياً: المراجع الأجنبية:

1. المراجع الفقهية الأجنبية:

2. Cane, Peter, "Damages in Public Law", *Otago Law Review*, Vol. 9, 1999, pp. 489–517.

3. Chapus, René, *Droit du contentieux administratif*, LGDJ, Paris, 13e éd., 2008.

4. Lewis, Clive, *Judicial Remedies in Public Law*, Sweet & Maxwell, London, 6th ed., 2020.

5. Richer, Laurent et Lichère, François, *Droit des contrats administratifs*, LGDJ, Paris, 12e éd., 2021.

2. الأحكام القضائية الأجنبية:

1. Conseil d'État, *Coutéas*, 30 novembre 1923, req. nos 38284 et 48688.

2. Conseil d'État, Assemblée, *Association AC! et autres*, 11 mai 2004, req. n° 255886.

3. Conseil d'État, *Commune de Béziers*, 28 décembre 2009, req. n° 304802.

4. Conseil d'État, Section, *Commune de Béziers*, 21 mars 2011, req. n° 304806.