بحث محكم

مبادئ التعويض عن أضرار الإدارة في قضاء ديوان المظالم السعودي

« دراسة مقارنة »

إعـداد

د. أحمد محمد صبحي أغرير

أستاذ القانون العام المساعد بجامعة دار العلوم

ملخص البحث:

يختص ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية في دعاوى التعويض التي يقدمها ذوو الشأن عن قرارات وأعمال الإدارة، وبناء على ذلك يشمل اختصاص الديوان جميع دعاوى المسؤولية الإدارية سواء كان أساس المطالبة بالتعويض القرارات الإدارية الخاطئة أو غير المشروعة، أو الأعمال المادية للإدارة، وتشمل أيضا دعاوى التعويض في مجال العقود الإدارية.

ويهدف البحث إلى التركيز على أحكام ديوان المظالم السعودي في نطاق التعويض عن أضرار الإدارة. وتأصيل المبادئ المتعلقة بالتعويض عن أضرار الإدارة في قضاء ديوان المظالم. والمقارنة بين مبادئ ديوان المظالم في هذا الصدد وتلك المطبقة في الأنظمة والقضاء في الدول الأخرى. وبيان الاتجاهات العامة لقضاء ديوان المظالم في هذا النطاق بما يشكل إفادة للقضاة والباحثين.

وختمت البحث ببعض التوصيات من أهمها:

- يعتبر ديوان قضاء المظالم أن التعويض النقدي هو الأصل كجزاء للمسؤولية الإدارية، لكنه أجاز مبدأ التعويض العيني بشكلٍ استثنائي، وإن كنا نوصي بأن لا يتوسع الديوان في التعويض العيني حتى لا يشكل ذلك تدخلاً من جانب القضاء الإداري في نشاط الإدارة، ويهدد بالتالي مبدأ الفصل بين السلطات.
- يعتبر قضاء الديوان بأن التاريخ الذي يتعين اعتماده في تقدير التعويض هو تاريخ وقوع الضرر، غير أن مسلك الديوان في هذا الشأن لا يتيح إمكانية تفادي التغييرات الاقتصادية التي تطرأ من تاريخ الضرر حتى الحكم بالتعويض التي يمكن أن تستمر لفترة طويلة، وبالتالي يمكن للديوان تفادي ذلك من خلال تطبيق قاعدة تقدير التعويض يوم صدور الحكم بما يضمن للمضرور تعويضاً كاملاً .

المقدمـة:

يختص ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية وفق ما نص عليه نظام ديوان المظالم لعام ١٤٢٨هـ بالفصل في دعاوى التعويض التي يقدمها ذوو الشأن عن قرارات وأعمال الإدارة، وبناء على ذلك يشمل اختصاص الديوان جميع دعاوى المسؤولية الإدارية سواء كان أساس المطالبة بالتعويض القرارات الإدارية الخاطئة أو غير المشروعة، أو الأعمال المادية للإدارة، وتشمل أيضا دعاوى التعويض في مجال العقود الإدارية.

ويحكم الديوان بالتعويض متى توافرت أركان المسؤولية المعروفة وهي الخطأ والضرر وعلاقة السببية، بل إن الديوان حكم بالتعويض عن المسؤولية الإدارية بدون خطأ استناداً إلى فكرة المخاطر أو المساواة أمام الأعباء العامة أو نظرية تحمل التبعة.

مشكلة البحث:

إن ديوان المظالم لا يخرج كثيرا بخصوص التعويض عن المسؤولية الإدارية عن المبادئ العامة للتعويض وكذلك عن القواعد المرتبطة بتقدير التعويض بشكل عام، والتي يطبقها القضاء الإداري المقارن. كما يقر الديوان بانقضاء حق المضرور بالتعويض من جانب الإدارة عن طريق تقادم دعوى المسؤولية، وذلك وفقا للقواعد العامة للتقادم التي نصت عليها الأنظمة السعودية. وبناء على ذلك سنحاول في هذا البحث تأصيل مبادئ التعويض التي يطبقها ديوان المظالم في هذا الصدد، وبيان مدى التقارب والتباعد بين هذه المبادئ وتلك المطبقة في الأنظمة والقضاء المقارن بهدف الإفادة قدر الإمكان في هذا الخصوص.

أهداف البحث:

١- التركيز على أحكام ديوان المظالم السعودي في نطاق التعويض عن أضرار الإدارة.

٢- تأصيل المبادئ المتعلقة بالتعويض عن أضرار الإدارة في قضاء ديوان المظالم.

٣- المقارنة بين مبادئ ديوان المظالم في هذا الصدد وتلك المطبقة في الأنظمة والقضاء في الدول الأخرى.

٤- بيان الاتجاهات العامة لقضاء ديوان المظالم في هذا النطاق بما يشكل إفادة للقضاة والباحثين.

منهج الدراسة:

لقد اتبعنا في هذه الدراسة المنهج الاستقرائي وذلك من خلال استقراء أحكام ديوان المظالم، بهدف بيان مبادئ وقواعد التعويض عن مسؤولية الإدارة. كما اتبعنا المنهج المقارن بين قضاء ديوان المظالم السعودي والقضاء الإداري الفرنسي والمصري بوجه خاص. وذلك بهدف تأصيل هذه القواعد والمبادئ الصادرة عن الديوان.

تقسيم البحث:

لعرض الأفكار المتعلقة بموضوع البحث فقد تم تقسيم البحث إلى مباحث ثلاثة وذلك على النحو التالي:

المبحث الأول: المبادئ العامة للتعويض

المطلب الأول: مبدأ التعويض بالنقد

المطلب الثاني: مبدأ التعويض الكامل

المبحث الثاني: قواعد تقدير التعويض

المطلب الأول: تاريخ تقدير التعويض

المطلب الثاني: كيفية تقدير التعويض

المبحث الثالث: تقادم دعاوى مسؤولية الإدارة

المطلب الأول: مدة التقادم

المطلب الثاني: وقف التقادم وانقطاعه

المبحث الأول
المبادئ العامة للتعويض

تتمثل هذه المبادئ بشكل عام في مبدأين رئيسيين هما مبدأ التعويض بالنقد ومبدأ التعويض الكامل.

المطلب الأول:
مبدأ التعويض بالنقد

إن التعويض الذي يحكم به القاضي الإداري عادة ما يكون تعويضاً نقدياً، إلا أنه لا يوجد ما يمنع أن يكون عينياً في بعض الحالات الاستثنائية.

ويعتبر التعويض النقدي في قضاء ديوان المظالم السعودي هو الأصل كجزاء للمسؤولية الإداريـة، ويدل على ذلك الأحكام الكثيرة الصادرة عن ديوان المظالم في هذا الصدد، منها: (إلزام وزارة الدفاع والطيران بأن تدفع للمدعي مبلغا وقدره ثلاثمائة وواحد وخمسون ألفاً وسبعمائة واثنان وعشرون ريالاً وستون هللة، تعويضا عن سجنه للفترة ما بين (١٣ / ٤ / ١٤١٧ وحتى ١٢ / ٨ / ١٤١٨)[1]. كما جاء في أحد أحكام ديوان المظالم (حيث إن التعويض هو جبر للضرر الواقع ولا يمكن جبر الضرر

(١) ديوان المظالم السعودي: الحكم رقم ٧٤/د/ف/٧ لعام ١٤٢٦ المؤيد بحكم هيئة التدقيق رقم ٣٥٢/ت/١. في القضية ١/١٤٣٨/ق لعام ١٤٢٣هـ مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٢٧هـ. ص ١٩٦٦.

الواقع إلا عن طريق تقديره بالنقود، وهذا واضح وميسور بالنسبة للأضرار المادية)[٢].

ويعتبر مسلك ديوان المظالم في هذا الصدد متفقاً مع القانون الإداري الذي يجعل التعويض نقدياً ويستبعد التعويض العيني وذلك لأسباب عملية وقانونية.

فمن الناحية العملية التعويض العيني –وإن كان ممكناً – إلا أنه سيتم على حساب المصلحة العامة، لأنه يهدم كل ما تم من تصرفات إدارية لتحقيق منفعة خاصة، وقد يؤدي ذلك إلى شل الإدارة. كما أن التعويض العيني غالباً ما يكون مصحوباً بتعويض نقدي، لأن النوع الأول وإن أمكن أن يزيل آثار الضرر بالنسبة للمستقبل فإنه لا يحقق هذا الأثر للماضي[٣].

أما من الناحية القانونية فإن التعويض العيني يتعارض ومبدأ الفصل بين السلطات. فاستقلال الإدارة عن القضاء يتنافى مع تخويل القاضي سلطة إصدار أوامر للإدارة[٤].

وقد أخذ بهذه الحجة ديوان المظالم السعودي حينما قضى بأن (التعويض العيني بمثابة إلزام الإدارة بعمل معين، الأمر الذي يتنافى وحقيقة سلطة القاضي الإداري الذي لا يخوله بإصدار أوامر مباشرة للإدارة)[٥].

ولكن بالنظر إلى القضاء الإداري المقارن نجد أنه أجاز التعويض في حالات استثنائية، فقد أجاز مجلس الدولة الفرنسي التعويض في حالتين:

---

(٢) حكم الديوان في القضية رقم ١/٣٨٤٣/ق لعام ١٤٢٦. مشار إليه لدى د/ هاني بن علي الطهراوي: القضاء الإداري السعودي، ص ٦٤.

(٣) د. سليمان الطماوي: القضاء الإداري، قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام، الكتاب الثاني، ١٩٨٦، ص ٦٤.

(٤) A.de Laubadère et Y.Gaudemet: Traité de droit administrative. P 845.

(٥) ديوان المظالم السعودي: الحكم رقم ٩٤/د/إ/١١ لعام ١٤٢٦. المؤيد بحكم هيئة التدقيق رقم ٤١٧/ت/٥ لعام ١٤٢٧ في القضية رقم ٢/٣٧٣٩/ق لعام ١٤٢٥هـ، ص ١٥٤٤.

الحالة الأولى: تتمثل في الحكم بتخيير الإدارة بين تنفيذ بعض الأعمال ودفع التعويض النقدي أو أن تعيد الحال إلى ما كانت عليه. فالأمر هنا راجع إلى إرادة الإدارة التي تقدر الأمر، ولا يتعلق بإلزام الإدارة بالتنفيذ العيني، ومن ثم لا يمثل ذلك استثناءً حقيقياً على ضرورة أن يكون التعويض الناتج عن المسؤولية الإدارية نقدياً. وتطبيقاً لذلك فقد قضى مجلس الدولة بإلزام إحدى المقاطعات بمبلغ مالي إذا لم تقم بإعادة بناء بعض المباني الجنائزية على نفقتها[٦].

أما الحالة الثانية فهي أن يطلب المضرور التعويض العيني وتوافق الإدارة على هذا الطلب[٧].

أما القضاء الإداري المصري فقد اعتبر أن الإلغاء القضائي للقرار غير المشروع أو سحبه إدارياً، هو خير تعويض عيني للضرر الأدبي الذي يتمثل في مشاعر الحزن والآلام النفسية الناشئة عن القرار، وأن هذا التعويض كاف لجبر الضرر[٨].

ومن خلال استعراض أحكام ديوان المظالم السعودي نجد أنه أقر التعويض العيني في العديد من الحالات، وفي بعض أحكامه اتبع الديوان مسلك مجلس الدولة الفرنسي بتخيير الإدارة بين التعويض النقدي أو العيني. ففي ذلك قضى الديوان بأنه (ولئن كان الأصل أن التعويض عن نزع الملكية يكون تعويضاً نقدياً إلا أنه يجوز أن يكون التعويض بأرض إذا رضي المالك بذلك ..... ومن ثم فإن ما يجب على المدعى عليها هو تعويض المدعي عن أرضه بمبلغ مالي أو أرض مساوية لها)[٩].

---

(٦) C.E. 19/10/1966. Cne de Clermont. Rec. P 551

(٧) د. محمد محمد عبد اللطيف: قانون القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة ٢٠٠٤، ص ٥٣٦.

(٨) المحكمة الإدارية العليا: ١٩٨٨/٥/١٥. س ٣٣، ص ١٥٣٤.

(٩) ديوان المظالم السعودي: الحكم رقم ٣٩/د/إ/٢١ لعام ١٤٢٧ المؤيد بحكم هيئة التدقيق رقم ٣٤١/ت/٥ لعام ١٤٢٧هـ في القضية رقم ٤٤٦/٥/ق لعام ١٤٢٦هـ. مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٢٧هـ. ص ١٥٢٨.

كما أمر ديوان المظالم الإدارة في أحكام أخرى بإعادة الحال إلى ما كانت عليه، ففي أحد أحكامه ألزم الديوان بلدية محافظة خميس مشيط بإخلاء العقار وتسليمه للمدعي وإزالة الإسفلت الواقع بعقاره ومنحه ترخيصاً للبناء عليه(١٠).

وتجدر الإشارة إلى أن ديوان المظالم رفض الحكم بأية فوائد تأخيرية على سبيل التعويض للمضرور واعتبرها من قبيل الربا وذلك في حال تقاعس الإدارة عن أداء التزام نقدي عليها، سواء كان هذا الالتزام تعويضاً أم غير ذلك. ففي هذا الشأن قضى بأن (مطالبة المدعي تعويضه عما لحقه من أضرار جراء حجز الضمان البنكي في الفترة السابقة، فقد جاءت مرسلة من أي إثبات ناهيك عن أنها تنطوي على طلب الحكم بفوائد التأخير عن مبلغ الضمان البنكي وهي من الربا المحرم شرعاً، وتقضي الدائرة برفضها)(١١).

المطلب الثاني:
مبدأ التعويض الكامل

يقصد بالتعويض الكامل أن يكون متكافئاً وقيمة الضرر القابل للتعويض عنه(١٢). وقد أكد ديوان المظالم على هذا المبدأ في العديد من أحكامه، ففي هذا المعنى قضى بأن (التعويض لا بد أن يكون عن أضرار حقيقية وواقعية وظاهرة ومنضبطة، ولم يقدم

(١٠) ديوان المظالم السعودي: الحكم رقم ٦٧/د/ف/٣٤ لعام ١٤٢٦ المؤيد بحكم هيئة التدقيق رقم ١٥٨/ت/١ لعام ١٤٢٧هـ في القضية رقم ١/٣٤٩٧/ق لعام ١٤٢٤هـ. مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٢٧هـ.. ص ٩٤٠.

(١١) ديوان المظالم السعودي: الحكم رقم ٦٩/د/إ/١٠ لعام ١٤٢٦هـ المؤيد بحكم هيئة التدقيق رقم ٩٤/ت/١ لعام ١٤٢٧هـ في القضية رقم ١/١٠٧٩/ق لعام ١٤٢٥هـ. مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٢٧هـ. ص ٢١٦٠.

(١٢) R. Chapus: Droit administrative général. P 1260.

المدعي ما يمكن الركون إليه في ذلك سوى دعواه المرسلة، وترى الدائرة أن ما حكمت به من تعويض كاف في جبر أي أضرار أخرى يدعي بها)[١٣]. وفي ذات المعنى قضى الديوان بأن (تقدير أجرة المثل للموقع أقرب للجبر العادل عن الضرر)[١٤].

إن مبدأ التعويض الكامل هو في حقيقته التعويض بما لا يؤدي إلى إثراء أو افتقار المضرور. غير أن هذا المبدأ محاط بعدد من القيود التي تحدد نطاق تطبيقه دون أن تخالفه. حيث تتمثل هذه القيود بالآتي:

أولاً: إن الحكم بالتعويض الكامل يجد حده الأقصى في قيمة التعويض التي يطالب بها المدعي، بمعنى أن القاضي يحكم بالتعويض الذي يطلبه المدعي حتى وإن كان أقل من التعويض الكامل، وهذا ما استقر عليه القضاء الإداري في فرنسا[١٥]. كما أكد قضاء ديوان المظالم هذا المبدأ في العديد من أحكامه التي لم يتجاوز فيها مبلغ التعويض ما طلبه الخصوم، كما يمكن استنتاجه من خلال حكمه (أما عن طلب المدعية تعويضها عن الأضرار المترتبة عن حجز قيمة المستخلص والمصاريف المترتبة على حجز خطاب الضمان، فإن هذا الطلب قد جاء مجهلاً وغير محدد، وإذا لم تحدد المدعية مبالغ للمطالبة ولم تقدم ما يثبت الأضرار المدعى بها، مما تنتهي معه الدائرة إلى رفض هذا الطلب)[١٦].

ثانياً: إن المضرور لا يستحق تعويضاً كاملاً إلا عن الأضرار الفعلية التي أصابته نتيجة

---

(١٣) ديوان المظالم السعودي: الحكم رقم ٦٧/د/إ/٩ لعام ١٤٢٦هـ المؤيد بحكم هيئة التدقيق رقم ٢١٨/ت/١ لعام ١٤٢٧هـ في القضية رقم ٢/٩٠٢/ق لعام ١٤٢٠هـ. مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٢٧هـ. ص ١٩١١.

(١٤) ديوان المظالم السعودي: الحكم رقم ٢٩/د/ف/١٧ لعام ١٤٢٧ المؤيد بحكم هيئة التدقيق رقم ٤٤٨/ت/١ لعام ١٤٢٧هـ في القضية رقم ٢/١٩٠١/ق لعام ١٤٢٠هـ. مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٢٧هـ. ص ٢٤٣٠.

(١٥) C.E. 19/12/1984. Boehrer. Rec. p 433.

(١٦) ديوان المظالم السعودي: الحكم رقم ١١٠/د/إ/٢ لعام ١٤٢٦هـ، المؤيد بحكم هيئة التدقيق رقم ٥٤٩/ت/١ لعام ١٤٢٧هـ في القضية رقم ١/٩٠٨/ق لعام ١٤٢٤هـ. مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٢٧هـ. ص ٢٦٧٥.

الفعل الضار، فإذا أصاب النشاط الضار الشخص بضرر، ولكنه في ذات الوقت جلب عليه فائدة معينة، فإنه يجوز للقاضي أن ينقص من مبلغ التعويض الجزء المقابل لهذه الفائدة، وقد طبقت هذه الفكرة في العديد من أحكام القضاء الإداري الفرنسي(١٧) والمصري(١٨).

وقد أخذ ديوان المظالم السعودي بهذه الفكرة في أحكامه. فقد قضى في أحد أحكامه بأن (المدعي يستحق عن كل يوم من أيام سجنه مبلغاً وقدره ١٣٩٥،٦٧ ريالاً تعويضاً مادياً ومعنوياً، وتنوه الإدارة بأن الجهة التي لها الحق في احتجاز المدعي مدة ٥١ يوماً للتحقيق، ما يتبقى معه للمدعي ٢٤٤ يوماً فقط له الحق في طلب التعويض عنها بموجب لائحة أصول الاستيقاف، وأما بالنسبة إلى تعويض المدعي عن فترة الاستيداع فإن هذه الفترة قد صرفت رواتبها له لكونه يستحقها نظاماً بموجب المادة ١١٦ من نظام خدمة الضباط، وعلى ذلك فإن ما صرف له يمثل استحقاقه النظامي خلال هذه الفترة الذي تعتبره الدائرة عبارة عن تعويض يجبر الضرر الحاصل له خلال فترة الاستيداع ولهذا فإن مطالبته خلال فترة الاستيداع لا وجه لها)(١٩).

وفي الواقع إن هذا القيد يرجع إلى تبرير خاص بالمسؤولية الإدارية مؤداه أنه لا يجوز إلزام أشخاص القانون العام أن تدفع مبالغ غير مدينة بها(٢٠).

من جهة أخرى، إذا اشترك المضرور بخطئه في إحداث الضرر فيجب أن يتحمل جزءاً من المسؤولية، بحيث لا تلتزم الإدارة بتعويض كل الضرر، وإنما تعوض الجزء

---

(١٧) C.E. 7/4/1933. Debarles. Rec. p 439.

(١٨) المحكمة الإدارية العليا: ١٩٦٢/٢/٢٤، س ٧ ، ص ٣٤٩.

(١٩) ديوان المظالم السعودي: الحكم رقم ٣٥٢/ت/١ لعام ١٤٢٧هـ في القضية رقم ١/١٤٣٨/ق لعام ١٤٢٣هـ. حكم سابق.

(٢٠) C.E. 19/3/1971 Mergui. Rec. p 235.

الذي يثبت مسؤوليتها عنه فقط ، وهذا ما استقر عليه القضاء الإداري في فرنسا ومصر. فقد حدد مجلس الدولة الفرنسي مسؤولية المستشفى بمقدار الثلث بسبب عدم قيام زوج المريضة بإعلام المستشفى أن زوجته شرعت سابقاً في الانتحار(٢١).

كما أعلنت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأن الضرر قد يقع نتيجة خطأ مشترك بين الإدارة والمضرور، ولذلك فإنه يتعين تقسيم التعويض بينهما بمقدار خطأ كل منهما ومساهمته في إحداث الضرر(٢٢).

وقد سار ديوان المظالم في هذا الصدد على نهج نظيريه الفرنسي والمصري. ففي أحد أحكامه قضى بأن (الدائرة وهي بصدد تقرير التعويض تأخذ في اعتبارها ما ظهر لها من الأوراق تجعل المدعي مشاركاً بجزء من الخطأ وبالتالي تستبعد ما يقابله من تعويض)(٢٣).

ثالثاً: مراعاة ظروف الشخص المضار

يجب على القاضي أن يراعي في تقدير التعويض « الظروف الملابسة «. وذلك بهدف إعطاء تعويض عادل وكامل للمضرور. ويقصد بالظروف الملابسة ظروف المضرور الشخصية وليس المخطئ، كحالته الصحية والعصبية، أو حالته العائلية والمالية، نظراً لأن التعويض يقاس بمقدار ما أصاب المضرور بالذات فيقدر على أساس ذاتي(٢٤).

ومن خلال استعراض أحكام ديوان المظالم السعودي نجد أنه راعى ظروف الشخص المضرور عند الحكم بالتعويض. وفي هذا السياق قرر ديوان المظالم ما يلي (وحيث إن الأمر

---

(٢١) C.E. 11/1/1980. Epoux Pichery. Rec. T. p 890.

(٢٢) المحكمة الإدارية العليا: ١٩٩٦/١٢/١٣، الطعن رقم ٢٥٥٨، لسنة ٣٦ ق، س ٤١، ص ٥٤٥.

(٢٣) ديوان المظالم السعودي: الحكم رقم ٦٣/د/إ/٤ لعام ١٤٢٧هـ المؤيد بحكم هيئة التدقيق رقم ٤٣١/ت/٦ لعام ١٤٢٧هـ في القضية رقم ١/٢٧٣٩/ق لعام ١٤٢٤هـ. مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٢٧هـ .ص ٢٠١٢.

(٢٤) د: سليمان الطماوي: القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٤٩١.

السامي رقم ١٤٠٧ / م تاريخ ١٦ / ١٢ / ١٤٢٠هـ ترك أمر تقدير التعويض المناسب والجابر للضرر الحاصل للمتضرر للقاضي المناط به الحكم في الدعوى بما يحقق العدالة، لكون ما يلحق الناس من جراء السجن من أضرار يتفاوت باختلاف قدر كل شخص وحالة ما يحيط بسجنه من ظروف، ومن ثم يختلف التعويض الجابر لهذه الأضرار، ولذا فإن الدائرة وهي بصدد تعويض المدعي عن سجنه تأخذ بعين الاعتبار حالته الوظيفية ....)[٢٥].

رابعاً: تعويض تفويت الفرصة (التعويض الجزئي):

يتحدد تعويض تفويت الفرصة بمقدار الفرصة الفائتة، أي أن التعويض في هذا الصدد يعتبر تعويضاً جزئياً[٢٦] وليس تعويضاً كاملاً.

وقد أقر مجلس الدولة الفرنسي من خلال حكميه الصادرين بتاريخ ٥ يناير ٢٠٠٠ بشأن التقصير في الالتزام بتبصير المريض، بأن المضرور لا يملك الحق في التعويض إلا بمقدار شريحة الضرر المنسوب إلى ضياع الفرصة[٢٧].

وقد أجاز ديوان المظالم التعويض عن تفويت المنفعة التي انعقد سبب وجودها. ونجد ذلك في العديد من أحكامه، فقد ورد في الحكم رقم ٢١ / د / ف / ١٢ لعام ١٤١٤ (وتأسيساً على ما ثبت من واقعة الدعوى وعلى ما تقرر شرعاً على النحو المبين سلفاً، فإن الدائرة تخلص على أحقية المدعي في التعويض الجابر للأضرار في ضوء ذلك التفصيل في كل قيمة ما تلف من موجودات البناء على تلك القطعة، وعدم صلاحيتها لاستكمال البناء، وتكلفة إزالتها بمقتضى أهل الخبرة ..... وقدر ذلك مبلغ سبعة آلاف

(٢٥) ديوان المظالم السعودي: الحكم رقم ٣٢/د/إ/٢ لعام ١٤٢٧هـ المؤيد بحكم هيئة التدقيق رقم ٥٨٩/ت/٦ لعام ١٤٢٧هـ في القضية رقم ١٣٠٢/١/ق لعام ١٤٢٦هـ. ص ٢٠٤٥.

(٢٦) محمد محمد عبد اللطيف: قانون القضاء الإداري، دار النهضة العربية ٢٠٠٤، ص ٥٠٧.

(٢٧) C.E. 5/1/2000. Consonts Telle et c.M.Guilbot. RDP 2001. P 412.

ريال. وضمان ما يثبت من تفويت لمنفعة السكن التي انعقد وجودها وقدرها إنما هو يعادل أجرة المثل للمساكن المماثلة والمجاورة لتلك القطعة التي تم إنشاؤها في ذلك الوقت، وذلك من تاريخ محضر اللجنة السابق في ٢٦ / ٧ / ١٤٠٣ وقدر ذلك مبلغ قدره ٨٣٩٠٢،٧٧ بمقتضى تقرير أهل الخبرة)[٢٨]. فقضاء ديوان المظالم عوض عن فوات المنفعة التي انعقد وجودها، وذلك بقدر هذه المنفعة الفائتة.

خامساً: التعويض الجزافي:

يتدخل المشرع في بعض الأحيان ويحدد التعويض عن نوع خاص من الضرر بشكل جزافي، وعلى القاضي أن يتقيد بهذا النظام القانوني الخاص تطبيقاً للمبدأ العام القاضي بأن الخاص يقيد العام، وليس للمضرور الحق في طلب استبعاد النظام الخاص حتى ولو كان التعويض الذي أقره المشرع لا يتناسب مع الضرر الذي أصابه، أي حتى ولو لم يكن التعويض الذي حصل عليه المضرور كاملاً.

ويلاحظ ذلك بشكل واضح في تشريعات حوادث العمل والأمراض المهنية التي تصيب العاملين في الدولة أثناء أدائهم لعملهم.

وقد أكد مجلس الدولة الفرنسي على هذه القاعدة في حكمه الصادر بتاريخ ١٢ يناير ١٩٠٦ والذي أعلن فيه أن الموظف العام المستفيد من تعويض إصابة العمل لا يستطيع ، على أثر تعرضه لحادث عمل، أن يباشر ضد الوحدة التي يعمل بها أي دعوى قضائية غير تلك الممنوحة له بشأن هذا التعويض[٢٩].

(٢٨) الحكم رقم ٢١/د/ف/١٢ لعام ١٤١٤ المؤيد بحكم هيئة التدقيق رقم ٨٩/ت/٢ لعام ١٤١٥ الصادر في القضية رقم ٧٧٣/١/ق لعام ١٤١٢ . مشار إليه في www.alhudaithy.com/index.php?option=com_content&view=article&id=117

(٢٩) C.E.12/1/1906. Poillotin. Rec. p 36.

كما قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأن القواعد التي قررها المشرع بشأن تأمين إصابة العمل والتعويض عنه، كافية لجبر الأضرار المادية والأدبية التي يمكن أن تلحق العامل، ولا يجوز بالتالي إلزام الهيئة بتعويضات أخرى[٣٠].

وفي المملكة العربية السعودية نصت المادة ٢٧ / ١ من اللائحة التنفيذية لنظام الخدمة المدنية الصادر بتاريخ ٢٧ / ٧ / ١٣٩٧ على أن (يمنح الموظف في حالة الوفاة أو الإصابة بعجز أو عاهة تمنعه من العمل بصورة قطعية – إذا كانت الوفاة أو العجز ناشئين بسبب العمل – تعويضاً مقداره «٦٠٠٠٠ ريال») وقد تم تعديل هذا المبلغ في عام ١٤٣٢هـ إلى «٢٥٠،٠٠٠ ريال». ويصرف لمن يصاب بعجز جزئي أو عاهة لا يمنعانه من العمل تعويض يقدر على أساس نسبة العجز مقدراً على أساس التعويض في الفقرة السابقة، ويكون تقدير نسبة العجز بقرار من الهيئة المختصة.

ويتقيد ديوان المظالم بالقواعد المنصوص عليها فيما يتعلق بالتعويض عن إصابات العمل. ففي هذا المعنى قضى الديوان بما يلي: (وحيث إن المدعي أصيب بهذا المرض أثناء قيامه بعمله المتعاقد عليه وأورثه عجزاً كاملا عن القيام بأعمال وظيفته ..... وحيث إن المادة ١٦ / أ من العقد المبرم بين الطرفين تنص على أن «يعامل المتعاقد في حالة الإصابة بعجز أو عاهة دائمة تمنعه عن أداء العمل بصورة قطعية أو ورثته في حال الوفاة بما يعامل به الموظف السعودي وفقاً للأحكام المنصوص عليها في نظام الخدمة المدنية ولوائحه التنفيذية بشرط أن يكون العجز أو الوفاة ناشئة عن العمل» ومورد هذا التعويض في النظام المشار إليه في المادة ٢٧ / ١)[٣١].

(٣٠) المحكمة الإدارية العليا: ١٩٨٧/٢/٧، الطعن رقم ١٨٧٣ لسنة ٢٩ ق، س ٣٢، ص ٧٧٧.

(٣١) ديوان المظالم السعودي: الحكم رقم ١٤/د/ف/٢٨ لعام ١٤٢٧هـ المؤيد بحكم هيئة التدقيق رقم ٦٤٤/ت/٦ لعام ١٤٢٧هـ في القضية رقم ٣٣٩٥/1/ق لعام ١٤٢٥هـ. مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٢٧هـ .ص ٨٠٢.

المبحث الثاني
قواعد تقدير التعويض

تتعلق قواعد تقدير التعويض بأمرين أساسيين: الأول يتعلق بالتاريخ الذي يتم فيه تقدير التعويض، أما الأمر الثاني فهو كيفية هذا التقدير.

المطلب الأول:
تاريخ تقدير التعويض

إن الحق في التعويض ينشأ أساساً من لحظة وقوع الضرر الذي تنعقد به المسؤولية، إلا أن تأخر القضاء في الفصل بدعاوى المسؤولية لفترات قد تمتد لسنوات، وما يترتب على ذلك من تذبذب قيمة النقد ارتفاعاً وانخفاضاً، يفرض على القاضي أن يضع في اعتباره عند تقدير التعويض الفترة الزمنية التي تمر بين اللحظة التي يحدث فيها الضرر وبين تاريخ الحكم بالتعويض، وبناءً على ذلك فإن مبدأ التعويض الكامل للضرر يتطلب من القاضي تقدير التعويض عند التاريخ الذي يصدر فيه الحكم بالتعويض وليس تاريخ تحقق الضرر[٣٢].

وقد انتهى قضاء المحكمة الإدارية العليا في مصر إلى الأخذ بهذه القاعدة، حيث بررت المحكمة ذلك بأنه (وإذا كان من المقرر قانوناً أنه يتعين تعويض كامل الضرر حتى

(٣٢) Chapus: Droit administrative génqral p 1261..R

لا يكون تأخير الفصل في الدعاوى مع تغير الأوضاع الاقتصادية سبيلاً لإنقاص قيمة التعويض الكاملة الجابر للضرر)[٣٣].

أما مجلس الدولة الفرنسي فقد أخذ بهذا المبدأ أيضاً، ولكنه فرق في هذا الصدد بين الضرر الواقع على الأموال والضرر الواقع على الأشخاص.

ففي حالة الضرر الواقع على الأموال، قرر المجلس بأن يتم تقدير التعويض في تاريخ حدوث الضرر، وأنه إذا استغرق حدوث هذا الضرر فترةً زمنيةً معينة، فالعبرة بتاريخ انتهاء تحقق سبب الضرر ومعرفة نطاقه ومداه[٣٤].

أما في حالة الضرر الواقع على الأشخاص فقد أعلن المجلس بأن العبرة في تقدير التعويض بيوم صدور القرار أو الحكم [٣٥].

أما ديوان المظالم السعودي فقد اعتبر أن التاريخ الذي يتعين اعتماده في تقدير التعويض هو تاريخ وقوع الضرر، وهذا ما يمكن استنتاجه من خلال استقراء أحكام ديوان المظالم. فقد جاء في أحد أحكامه بأنه (وحيث إن الدائرة وهي بصدد تعويض المدعي فإنها تأخذ في حسبانها ما كان يتقاضاه من راتب إبان سجنه، وحيث إن المدعي كان برتبة مقدم، وحيث إن سجنه حسب ما جاء في الأوراق بدأ بتاريخ ١٣ / ٤ / ١٤١٧هـ، وانتهى في ١٣ / ٢ / ١٤١٨هـ ، فإن هذا التاريخ هو المعتبر في تقدير الضرر بموجب ما كان يتقاضاه من رواتب)[٣٦].

---

(٣٣) المحكمة الإدارية العليا: ١٩٩٢/٥/٣١. الطعنان ٤٣٧٨ و ٤٤١٢ لسنة ٣٥ ق، الموسوعة الإدارية، ج ٣٩، ص ٢٠٥.

(٣٤) C.E. 12/3/1947. Vv pascal. Rec. p 122.

(٣٥) C.E. 21/3/1947. Vve Aubry et Le fèvre. Rec. P 123.

(٣٦) ديوان المظالم السعودي: الحكم رقم ٧٤/د/ف/٧ لعام ١٤٢٦هـ المؤيد بحكم هيئة التدقيق رقم ٣٥٢/ت/١ لعام ١٤٢٧هـ في القضية رقم ١٤٣٨/1/ق لعام ١٤٢٣هـ. مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٢٧هـ .ص ١٩٦٦.

ولا شك في عدم سلامة قضاء ديوان المظالم بهذا الصدد، نظراً لأن تقدير التعويض يوم وقوع الضرر لا يتيح إمكانية تفادي التغييرات الاقتصادية التي تطرأ من تاريخ الضرر حتى الحكم بالتعويض، والتي قد تستمر فترةً ليست بالقصيرة، وهو ما يمكن تفاديه من خلال تطبيق قاعدة تقدير التعويض يوم صدور الحكم التي تضمن للمضرور تعويضاً كاملاً.

المطلب الثاني:
كيفية تقدير التعويض

إذا سلم القاضي بقيام الخطأ الذي يستوجب مسؤولية الإدارة، سواءً كان جسيماً أو غير جسيم، فإنه يقدر التعويض حسب جسامة الضرر لا حسب جسامة الخطأ، حيث يغطي التعويض جميع الأضرار التي تحملها المضرور[٣٧].

وقد أكد ديوان المظالم هذا المبدأ في قضائه، حيث قضى بأنه (يشترط أن يكون التعويض بمقدار الضرر الذي أصاب المضرور نتيجة نشاط الإدارة وبيان مدى مساهمته حتى لا يثري على حساب الإدارة بدون سبب مشروع)[٣٨].

من جهةٍ أخرى، فإن من المسلم به أن تقدير التعويض هو من إطلاقات محكمة الموضوع[٣٩].

---

(٣٧) د/ سليمان الطماوي: القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٤٨٧.

(٣٨) الحكم رقم ١١/ت/٢ لعام ١٤١٧هـ في القضية رقم ١/٢٧٧٩/ق لعام ١٤١٠ (غير منشور). مشار إليه لدى د/ خالد خليل الظاهر: القضاء الإداري، ط١ ١٤٣٠هـ / ٢٠٠٩م، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، ص ٢٩٨.

(٣٩) C.E. 22/3/1993. Centre hospitalier regional de Brest. Rec. P 79.

وهذا ما أكده ديوان المظالم في العديد من أحكامه، فقد أعلن بأنه (لما كان من المقرر فقهاً وقضاءً أن أمر تقدير التعويض متروك للقاضي المنوط به الحكم في الدعوى، ولا تثريب عليه باعتباره قاضي الموضوع، لكون ذلك مما يستقل به في حدود سلطته التقديرية بما لا معقب عليه في هذا الشأن، ما دام تقديره عادلاً لا وكس فيه ولا شطط، وما لم يكن ثمة نص يلزم باتباع معايير معينة في خصوصه، ولذا فإنه يجوز أن يقضي بتعويض إجمالي عن جميع الأضرار التي حاقت بالمضرور)[٤٠].

ويقوم القاضي الإداري بتعويض إجمالي عن جميع الأضرار التي حاقت بالمضرور، إلا أن ذلك مشروط أن يبين القاضي عناصر الضرر التي قضى من أجله بهذا التعويض، وأن يناقش كل عنصر منها على حده، ويبين وجه أحقية طالب التعويض فيه أو عدم أحقيته.

وتقدير التعويض عن عناصر الضرر تختلف من عنصرٍ لآخر، ففيما يتعلق بالأضرار المادية»، وهي إخلال بمصلحةٍ للمضرور ذات قيمة مالية، وهذا الضرر قد يصيب المضرور في جسمه أو ماله»[٤١] فقد ذهب القضاء الإداري الفرنسي إلى تقدير التعويض عن هذه الأضرار بالنظر إلى الدخول الحقيقية التي كان يحصل عليها المضرور لحظة وقوع الحادث، وموارد المهنة التي حرم منها نتيجة عدم قدرته على الاستمرار في مهنته، فضلاً عن تقلص إمكانات مباشرته لنشاطٍ مهني[٤٢].

أما القضاء الإداري في مصر فقد استقر على أن يتم تقدير هذه الأضرار بالنظر

(٤٠) ديوان المظالم السعودي: الحكم رقم ٢٦/د/ف/٤٣ لعام ١٤٢٧هـ المؤيد بحكم هيئة التدقيق رقم ٤٨١/ت/٥ لعام ١٤٢٧هـ في القضية رقم ١/٤٢٥/ق لعام ١٤٢٥هـ. مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٢٧هـ .ص. ١٣٢٩

(٤١) محمد محمد عبد اللطيف: قانون القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٤٣٦.

(٤٢) C.E. 10/4/1992. M et Mme V. Rec. P 171.

إلى ما فات المضرور من كسب وما لحقه من خسارة. ففي هذا المعنى قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه (ليس من شك في أن أضرار عديدة لحقت بالطاعن من جراء القرار الخاطئ سواءً كانت أضراراً مادية تمثلت في حرمانه من كسب عيشه والإنفاق على من يتولى رعايتهم .....)[٤٣].

وقد سار ديوان المظالم السعودي على نهج نظيريه الفرنسي والمصري بصدد تقدير التعويض عن الأضرار المادية. فقد أعلن في أحد أحكامه بأنه (وحيث إن المدعي فقد وظيفته كما هو ثابت من قرار اللجنة الابتدائية لتسوية الخلافات العمالية بمنطقة الرياض رقم ٣٥٦ وتاريخ ٤ / ٣ / ١٤٢٧هـ بسبب تصرف الجهة المدعى عليها بسجنه دون سبب مشروع، وقد ترتب على فقد الوظيفة أضرار للمدعي تتمثل في انقطاع مصدر رزقه الوحيد وما زال دون عمل .....) [٤٤].

أما فيما يخص الأضرار المعنوية والأدبية والتي يمكن تعريفها بأنها الضرر الذي يصيب مصلحةً غير مالية للمضرور، وهذا الضرر قد يصيب الأخير في شعوره أو عاطفته أو كرامته أو شرفه، أو بمعنى آخر من المعاني التي يحرص عليها الناس[٤٥].

حيث أقر مجلس الدولة الفرنسي في كثير من أحكامه التعويض عن الألم المعنوي الواقع على الأشخاص[٤٦].

كما تبنت المحكمة الإدارية العليا في مصر مسلك القضاء الإداري الفرنسي، حيث

---

(٤٣) المحكمة الإدارية العليا: ١٩٩٥/١/١٥. مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة، س ٤٠، ص ٩٠٧.

(٤٤) ديوان المظالم السعودي: الحكم رقم ٣٢/د/إ/٢ لعام ١٤٢٧هـ المؤيد بحكم هيئة التدقيق رقم ٥٨٩/ت/٦ لعام ١٤٢٧هـ في القضية رقم ١/١٣٠٢/ق لعام ١٤٢٦هـ. مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٢٧هـ .ص ٢٠٤٤.

(٤٥) محمد محمد عبد اللطيف: قانون القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٤٣٦.

(٤٦) C.E. 3/7/1963. CHR de Nice. Rec. T. p 992.

قضت في أحد أحكامها الصادرة في هذا الشأن بالتعويض عن الضرر الأدبي الناجم عن إبعاد أحد الأطباء من القيام بأعمال مدير المستشفى رغم كفاءته.[٤٧]

كما أعلن قضاء ديوان المظالم في العديد من أحكامه التعويض عن الضرر المعنوي، ومن ذلك ما ذكره الديوان بأن (الدائرة ترى أن المدعي يستحق عن كل يوم من أيام سجنه مبلغاً وقدره ... تعويضاً مادياً ومعنوياً ....)[٤٨].

ونظراً لأن الأضرار المعنوية لا تملك قيمةً مادية، فإن تقديرها يكون على شيء من التحكم لعدم استناد الضرر فيها على قيم معينة متعارفٍ على تقديرها[٤٩].

وهذا ما أكده ديوان المظالم في أحكامه، حيث قضى بأنه (أما الضرر المعنوي الذي أصاب المدعي فيتمثل في حرمانه من حريته ورعاية أسرته، وما صحب ذلك من آلام نفسية وإحساس بالمهانة والازدراء في أعين الآخرين، وهي أضرار وإن اقتصرت على الجانب الأدبي والمعنوي في شخصه وليس لها قوام مادي إلا أن ذلك لا يمنع الدائرة من تقدير التعويض الذي يجبرها ويزيل أثرها من نفسه ببعض الترضية التي يحدثها حصوله على مبلغ مالي في صورة تعويض تنتهج الدائرة في تقديره وفق السوابق القضائية وفي هذا المجال، ..... وتقدر الدائرة التعويض الجابر لهذا الضرر بمبلغ ١٥٤٠٠ ريال .....)[٥٠].

---

(٤٧) المحكمة الإدارية العليا: ١٩٩٥/١٢/٣٠. الطعن رقم ٤٣٩١ لسنة ٤٠ ق، س ٤١، ص ٢٠٩.

(٤٨) ديوان المظالم السعودي: الحكم رقم ٧٤/د/ف/٧ لعام ١٤٢٦هـ المؤيد بحكم هيئة التدقيق رقم ٣٥٢/ت/١ لعام ١٤٢٧هـ في القضية رقم ١/١٤٣٨/ق لعام ١٤٢٣هـ. مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٢٧هـ .ص. ١٩٦٦

(٤٩) د: سليملن الطماوي: القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٤٨٨.

(٥٠) ديوان المظالم السعودي: الحكم رقم ٦٣/د/إ/٤ لعام ١٤٢٧هـ المؤيد بحكم هيئة التدقيق رقم ٤٣١/ت/٦ لعام ١٤٢٧هـ في القضية رقم ١/٢٧٣٩/ق لعام ١٤٢٤هـ . مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٢٧هـ .ص ٢٠١٢.

المبحث الثالث
تقادم دعاوى مسؤولية الإدارة

نتناول بداية مدة تقادم دعاوى التعويض عن مسؤولية الإدارة في النظام السعودي، ومن ثم نبحث في كيفية وقف التقادم وانقطاعه في النظام المذكور وفي قضاء ديوان المظالم.

المطلب الأول:
مدة التقادم

حدد المنظم السعودي في بداية الأمر مدة تقادم الحق في دعوى التعويض تجاه الجهات الإدارية وذلك من خلال تنظيمه لديوان المظالم، وقد صدر بذلك قرار مجلس الوزراء رقم ٩٦٨ بتاريخ ١٦ / ٩ / ١٣٩٢ هـ موافقاً على القواعد التالية:

- تسقط المطالبة تجاه الخزانة العامة بأي حق يتعلق برواتب أو مخصصات أو ما في حكمها إذا تأخر صاحب الحق أو وكيله أو خلفه عن المطالبة بصرفه بدون عذر مشروع لمدة سنتين.

- تسقط المطالبة تجاه الخزانة العامة بأي حق عدا ما ذكر في الفقرة السابقة إذا تأخر صاحب الحق أو وكيله أو خلفه عن المطالبة بصرفه بدون عذر مشروع لمدة ثلاث سنوات فأكثر.

ولقد بينت الأحكام الصادرة عن ديوان المظالم في تلك الفترة بداية ميعاد المطالبة الواردة بقرار مجلس الوزراء رقم ٩٦٨ لسنة ١٣٩٢هـ بأن هذا الميعاد يبدأ من اليوم الذي تكون فيه الحقوق أصبحت مستحقة الأداء وواجبة الدفع من الخزانة العامة طبقاً للأنظمة والقرارات الصادرة في خصوصها(٥١).

بعد ذلك صدر نظام ديوان المظالم بالمرسوم الملكي رقم م / ٥١ بتاريخ ١٧ / ٧ / ١٤٠٢ والذي أعقبه قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم ١٩٠ بتاريخ ١٦ / ١١ / ١٤٠٩هـ. حيث نصت المادة الرابعة من قواعد المرافعات على أنه (فيما لم يرد به نص خاص لا تسمع الدعاوى المنصوص عليها في الفقرتين « ج- د « من المادة الثامنة من نظام ديوان المظالم بعد مضي خمس سنوات من تاريخ نشوء الحق المدعى به ....).

يتبين إذاً من خلال هذا النص أن النظام السعودي جعل مدة تقادم دعاوى التعويض المقامة ضد الجهات الإدارية أصبحت خمس سنوات من تاريخ نشوء الحق.

وقد طبق ديوان المظالم هذا النص في العديد من أحكامه، فعلى سبيل المثال قضى الديوان بأن (حق المدعي الذي يطالب به قد ابتدأ نشوؤه منذ تاريخ تعيينه وعلمه بمقدار راتبه المقرر له، إلا أن هذا الحق متجدد مع كل راتب يستلمه المدعي، ومن ثم فإن ما مضى عليه خمس سنوات قبل المطالبة به فإن الدعوى بخصوصه تكون غير مقبولة شكلاً، أما ما لم يمض عليه خمس سنوات فتقبل الدعوى به ....)(٥٢).

(٥١) مجموعة المبادئ في المدة ١٣٩٧هـ حتى ١٣٩٩هـ. مبدأ رقم ٤٧ رقم ١٣٩٩/٢٨/٢٧هـ، القضية رقم ٣١٣ لعام ١٣٩٨هـ، ص ١٢٧ وما بعدها.

(٥٢) ديوان المظالم السعودي: الحكم رقم ٥٦/د/ف /٨ لعام ١٤٢٧هـ المؤيد بحكم هيئة التدقيق رقم ٦٣٣/ت/١ لعام ١٤٢٧هـ في القضية رقم ١/٣٣٩٣/ق لعام ١٤٢٤هـ. مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٢٧هـ .ص ٧٩٥.

ونتيجة التطور المستمر في أنظمة القضاء السعودي فقد صدر نظام ديوان المظالم الحالي بالمرسوم الملكي رقم م / ٧٨ بتاريخ ١٩ / ٩ / ١٤٢٨هـ وأعقبه نظام المرافعات أمام ديوان المظالم بالمرسوم الملكي رقم م / ٣ بتاريخ ٢٢ / ١ / ١٤٣٥هـ والذي نص في الفقرة السادسة من المادة الثامنة بأنه (فيما لم يرد به نص خاص، لا تسمع الدعاوى المنصوص عليها في الفقرتين « ج-د » من المادة الثالثة عشرة من نظام ديوان المظالم بعد مضي عشر سنوات من تاريخ نشوء الحق المدعى به، ما لم يقر المدعى عليه بالحق أو يتقدم المدعي بعذر تقبله المحكمة المختصة).

ويلاحظ أن هذا النص يتميز عن نص المادة الرابعة من قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم من ناحيتين: الأولى: أن موعد المطالبة بالحق قد أصبح عشر سنوات بدلاً من خمس سنوات، وذلك بلا شك سيحمي المطالبة الحقوقية من السقوط وذلك بإطالة المدة. والثانية أنه حتى بعد مضي العشر سنوات فإنه يمكن الحصول على الحق إذا اعترفت به الجهة الإدارية.

وفي الواقع يرى البعض أن النصوص النظامية المتعلقة بالتقادم صريحة في أن التقادم يتعلق فقط بسماع الدعوى ولا أثر له في ثبوت الحقوق أو إسقاطها[٥٣].

المطلب الثاني

وقف التقادم وانقطاعه

دأبت الأنظمة السعودية المتعاقبة والتي تناولت موضوع تقادم دعاوى التعويض عن مسؤولية الإدارة على الإشارة إلى إمكانية قطع التقادم أو وقفه وذلك من خلال النص على

(٥٣) www.aleqt.com/2011/11/16/article_598683.html.

وجود عذر شرعي حال دون رفع الدعوى، وعلى أحقية ديوان المظالم في تقدير هذه الأعذار.

ففي عام ١٣٩٦هـ صدر قرار مجلس الوزراء رقم ٩٩٠ بتخويل ديوان المظالم إقرار العذر المشروع في الحالات التي يتأخر أصحابها عن المطالبة بصرفها لأكثر من سنتين أو ثلاث سنوات بحسب الأحوال، ومدى مشروعية العذر المدعى به من أصحاب الحقوق.

كما نصت المادة الرابعة من قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم– المشار إليها سابقاً – بعدم سماع دعوى التعويض بعد مضي خمس سنوات من تاريخ نشوء الحق (ما لم يكن عذر شرعي حال دون رفع الدعوى يثبت لدى الدائرة المختصة بالديوان).

وعندما صدر نظام المرافعات أمام ديوان المظالم بتاريخ ١٤٣٥هـ نصت الفقرة السادسة من المادة الثامنة سالفة الذكر بعدم سماع الدعوى بعد مضي عشر سنوات من تاريخ نشوء الحق ما لم يقر المدعى عليه بالحق أو يتقدم المدعي بعذر تقبله المحكمة المختصة.

وقد طبق قضاء ديوان المظالم السعودي في العديد من أحكامه قواعد وقف التقادم وانقطاعه على النحو التالي:

أولاً: وقف التقادم:

بينت الأنظمة المقارنة بأنه يتم وقف التقادم كلما وجد مانع يحول دون مطالبة المضرور بحقه. ففي هذا الصدد نصت المادة ٣٧٩ من القانون المدني المصري بأنه (لا يسري التقادم كلما وجد مانع يتعذر معه على الدائن أن يطالب بحقه ولو كان المانع أدبياً). كما أشارت المادة الثالثة من قانون ٣١ ديسمبر ١٩٦٨ الفرنسي بأن وقف التقادم يتم بوجود مانع قانوني أو مادي.

ولا شك في أن ما أشارت إليه الأنظمة السعودية من عدم سماع الدعوى عند وجود عذر حال دون رفع الدعوى لا يخرج عن ما ورد في الأنظمة المقارنة. وقد ثبت ذلك من خلال تطبيق ديوان المظالم لهذه النصوص في قضائه. فقد اعتبر الديوان أن ملازمة صاحب الشأن لوالده المريض عذراً شرعياً يوقف التقادم، حيث قضى بأن (الدائرة تجد له العذر « المدعي « في تأخره في المطالبة لما ثبت لديها حسب التقارير الطبية المرفقة بإصابة والده بجلطة دماغية عام ١٤١٧هـ نتج عنها شلل نصفي في الجهة اليسرى وازداد معه تدهور حالة والده الصحية، مما استدعى مرافقته لوالده بشكلٍ مستمر حتى وفاته عام ١٤٢١هـ، إلا أن دعواه لم تقيد لعدم وجود أساس صك الملكية، وبعد حصوله عليه تقدم عام ١٤٢٤هـ، الأمر الذي تقضي معه الدائرة بإقرار عذر المدعي)[٥٤].

كما اعتبر ديوان المظالم أن عدم إمكانية القدوم للمملكة لتعذر الحصول على التأشيرة المطلوبة وإجراءات إقامة الدعوى كل ذلك من شأنه أن يعتبر بمثابة عذر شرعي يوقف سريان التقادم. ففي هذا المعنى قضى الديوان بأن المدعي (وإن لم يتقدم بدعواه خلال المدة المقررة، ولم يتقدم إلا بعد مضي أكثر من خمس سنوات، إلا أن الثابت أنه كان يقيم خارج المملكة، إذ هو من مواطني دولة اليمن، وحيث قرر بجلسة يوم الاثنين ١ / ١٢ / ١٤٢٦هـ في معرض إيضاح عذره في التأخر أنه بسبب كونه فقيراً، ولم يتمكن من القدوم للمملكة لعدم تمكنه من الحصول على التأشيرة المطلوبة، وعلاوةً على ذلك فإن إقامته لهذه الدعوى استلزم منه عدة إجراءات تمثلت في استخراج حصر الورثة من قبل محكمة يفرس الابتدائية التابعة لوزارة العدل باليمن.....واستخراج وكالة

(٥٤) ديوان المظالم السعودي: الحكم رقم ٦٧/د/ف / ٣٤ لعام ١٤٢٦هـ المؤيد بحكم هيئة التدقيق رقم ١٥٨/ت/١ لعام ١٤٢٧هـ في القضية رقم ١/٣٤٩٧/ق لعام ١٤٢٤هـ. مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٢٧هـ .ص ٩٤٠.

عن الورثة ..... وبناءً على ما ذكر فإن الدائرة تنتهي إلى قبول عذره) [٥٥].

كذلك اعتبر ديوان المظالم عدم بلوغ سن الرشد للورثة القصر عذراً شرعياً يبرر وقف سريان التقادم في حقهم حتى بلوغ سن الرشد[٥٦].

ثانياً: قطع التقادم:

يمكن أن ترجع أسباب انقطاع التقادم في الأنظمة المقارنة إلى المضرور ذاته أو إلى المسؤول عن الضرر.

فقد نص القانون المدني المصري في مادته ٣٨٣ على أن التقادم ينقطع بالمطالبة القضائية ولو رفعت الدعوى إلى محكمة غير مختصة.

كما نصت المادة ٣٨٤ من القانون ذاته على انقطاع التقادم إذا أقر المدين صراحةً أو ضمناً بحق المضرور بالتعويض.

كما اعتبر القضاء الإداري المصري أنه يقوم مقام المطالبة القضائية التي تقطع التقادم التظلم المقدم من الموظف بالطريق الإداري[٥٧]. كذلك طلب المساعدة القضائية للدعوى التي يزمع صاحب الشأن رفعها على الإدارة [٥٨].

وفي فرنسا عددت المادة الثالثة من قانون ٣١ ديسمبر ١٩٦٨م الأحوال التي يتم

---

(٥٥) ديوان المظالم السعودي: الحكم رقم ٧٣/د/إ /٢١ لعام ١٤٢٦هـ المؤيد بحكم هيئة التدقيق رقم ١٥١/ت/١ لعام ١٤٢٧هـ في القضية رقم ١/٣٧٥١/ق لعام ١٤٢٥هـ. مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٢٧هـ .ص ١٣٩٢.

(٥٦) مجموعة المبادئ في المدة ١٣٩٧هـ حتى ١٣٩٩هـ، مبدأ رقم ٢٦ قرار رقم ١٣٩٧/٢٦/١٥هـ. القضية رقم ٢٨٦/ق لعام ١٣٩٧هـ، ص ١٩٠.

(٥٧) المحكمة الإدارية العليا: ١٩٧٨/١٢/٣١، مجموعة المبادئ في خمسة عشر عاماً (١٩٦٥- ١٩٨٠). ص ٧٩١.

(٥٨) المحكمة الإدارية العليا : ١٩٦١/١١/١٨ مجموعة المبادئ في عشرة أعوام (١٩٥٥ – ١٩٦٥)، ص ٧٤٨.

فيها قطع التقادم والتي تتمثل في الطلب الكتابي بالدفع الموجه من الدائن للسلطة الإدارية، أو الاتصال بالإدارة عن طريق الكتابة، أو استعانة الإدارة بوسيلة للتسوية، وكذلك كل دعوى قضائية حتى ولو كانت المحكمة المرفوعة أمامها الدعوى غير مختصة. كما قضى مجلس الدولة الفرنسي بأن إهمال المستشفى بصفتها حارس مؤقت على أموال مريض عقلي بشأن تقديم طلب تعويض لحساب هذا الأخير يشكل عمل إدارة يقطع التقادم(٥٩).

وفي المملكة العربية السعودية نجد أن حالات انقطاع التقادم في النظام والقضاء لا تخرج عن الحالات التي عددتها الأنظمة المقارنة.

فقد اعتبر ديوان المظالم السعودي في العديد من أحكامه أن الطلب المقدم إلى الجهة الإدارية بالتعويض قاطعاً لميعاد سقوط الحق في التعويض (٦٠).

كما يمكن أن نستنتج انقطاع التقادم في النظام السعودي من خلال نص الفقرة السادسة من المادة الثامنة من نظام المرافعات أمام ديوان المظالم بتاريخ ١٤٣٥هـ، والتي أشارت إلى أن إقرار المدعى عليه بالحق من شأنه أن يؤدي إلى سماع الدعوى حتى ولو انقضت عشر سنوات على نشوء الحق.

---

(٥٩) C.E. 10/4/1970. Sieur X. REC. P 138.

(٦٠) مجموعة المبادئ في المدة ١٣٩٧هـ حتى ١٣٩٩هـ، مبدأ رقم ١٦ قرار، قرار رقم ١٣٩٨/٨/٣٦هـ. القضية رقم ٥٥٦ لعام ١٣٩٨هـ، ص ٥٢ وما بعدها. مجموعة المبادئ، مبدأ رقم ١٧، رقم ١٣٩٩/٢٨/٦هـ، القضية رقم ٧٧ لعام ١٣٩٩هـ، ص ٥٨ وما بعدها.

الخاتمة:

إن ديوان المظالم كجهة قضاء إداري في المملكة العربية السعودية لم يألو جهداً في تطبيق المبادئ والقواعد التي تحقق عدالة التعويض لكل متضرر من أنشطة الإدارة.

فقد طبق الديوان مبدأ التعويض بالنقد كمبدأ أساسي، كما أخذ بمبدأ التعويض الكامل دون أن يتخلى عن تطبيق القيود الواردة على هذا المبدأ.

بالإضافة إلى ذلك فقد أخذ ديوان المظالم بقواعد تقدير التعويض سواءً فيما يتعلق بالتاريخ الذي تم فيه تقدير التعويض، أو بكيفية هذا التقدير، سواءً كان الضرر مادياً أو معنوياً.

من جهةٍ أخرى، طبق قضاء ديوان المظالم القواعد المتعلقة بتقادم دعاوى مسؤولية الإدارة وفقاً لما هو منصوص عليه في الأنظمة السعودية، كما لم يغفل الديوان عن الأخذ بالقواعد المتعلقة بوقف التقادم وانقطاعه.

التوصيات:

١- يعتبر ديوان قضاء المظالم أن التعويض النقدي هو الأصل كجزاء للمسؤولية الإدارية، لكنه أجاز مبدأ التعويض العيني بشكلٍ استثنائي، وإن كنا نوصي بأن لا يتوسع الديوان في التعويض العيني حتى لا يشكل ذلك تدخلاً من جانب القضاء الإداري في نشاط الإدارة، ويهدد بالتالي مبدأ الفصل بين السلطات.

٢- راعى ديوان المظالم السعودي في أحكامه الخاصة بالتعويض عن أضرار الإدارة ظروف الشخص المضرور، إلا أنه لم يتناول هذه الظروف بالشكل المطلوب، لذا نأمل أن يبين قضاء الديوان في أحكامه وبشكلٍ أوسع مثل هذه الظروف، التي يمكن أن تلعب دوراً فعالاً في تحديد التعويض، الأمر الذي يحقق عدالة التعويض.

٣- يطبق ديوان المظالم بشأن التعويض عن إصابات العمل نظام الخدمة المدنية ولوائحه التنفيذية، وفي الواقع إن نظام التعويض الجزافي عن إصابة العمل وإن كان يسمح بتعويض الموظف ضحية الضرر الواقع خلال خدمته دون حاجة لإثبات أي خطأ في جانب الإدارة، طالما ثبتت رابطة السببية بين الضرر والحادث، إلا أن هذا النظام لا يضمن سوى تعويض جزافي لا يفي بالغالب بجبر كل الضرر.

٤- يعتبر قضاء الديوان بأن التاريخ الذي يتعين اعتماده في تقدير التعويض هو تاريخ وقوع الضرر، غير أن مسلك الديوان في هذا الشأن لا يتيح إمكانية تفادي التغييرات الاقتصادية التي تطرأ من تاريخ الضرر حتى الحكم بالتعويض التي يمكن أن تستمر لفترة طويلة، وبالتالي يمكن للديوان تفادي ذلك من خلال تطبيق قاعدة تقدير التعويض يوم صدور الحكم بما يضمن للمضرور تعويضاً كاملاً .

٥- دأبت الأنظمة المتعاقبة في المملكة العربية السعودية على تطوير القواعد الخاصة بتقادم مسؤولية الإدارة سواءً من حيث مدة التقادم وبداية سريانها ووقف التقادم وانقطاعه. وقد طبق ديوان المظالم هذه القواعد في كل مناسبة تستدعي تطبيقها، وإن كنا نأمل بأن يتوسع النظام السعودي أو قضاءه الإداري بحالات قطع التقادم على غرار الأنظمة والقضاء المقارن.