

رقم القضية في المحكمة الإدارية ٩٢١٥ لعام ١٤٤٠هـ
رقم القضية في محكمة الاستئناف الإدارية ٨٠٠٩ لعام ١٤٤١هـ
تاريخ الجلسة ١٤٤٢/٦/٢٨هـ

المَوْضُوعَاتُ

حج وعمره - شركات أرباب الطوائف - شركة خدمة المعتمرين - تجديد الترخيص - امتناع عن التجديد - التزيد على النظام - إلغاء القرار قضاءً - تعويض - مناهج التعويض - التفرقة بين دعوى الإلغاء والتعويض - تقديم المصلحة العامة على المصلحة الخاصة - إجازة التزيد على النظام - انتفاء التعدي - تعريف التعدي - ضابط التعدي - تعريف الضرر - عدم التعويض عن الربح الفائت. مطالبة المدعي إلزام المدعى عليها بتعويضه عن الأضرار اللاحقة به جراء امتناعها عن تجديد ترخيصه بعد صدور حكم قضائي بإلغاء الامتناع عن تجديده - اختلاف موجب التعويض عن موجب الإلغاء - إلغاء القرار الإداري لا يلزم منه وقوع التعدي أو الضرر - الثابت صدور حكم قضائي بإلغاء امتناع المدعى عليها عن تجديد ترخيص المدعي لتزيدها على النظام، ثم صدور قرار مجلس الوزراء بإجازة تزييد المدعى عليها - مقصد المدعى عليها في منح الترخيص تحقيق المصلحة العامة، ومقصد المدعي من طلب الترخيص تحقيق الربح، والمصلحة العامة مقدمة على المصلحة الخاصة - انتفاء تعدي المدعى عليها - استقرار القضاء على عدم التعويض عن الربح الفائت أو المنفعة المرجوة؛ لعدم ثبوت موجبه الشرعي - أثر ذلك: رفض الدعوى.

مُسْتَدُ الْحُكْمِ

- القاعدة الفقهية: (الجواز الشرعي ينال في الضمان).
- القاعدة الفقهية: (لا يجوز لأحد أن يأخذ مال أحد بلا سبب شرعي).
- قرار مجلس الوزراء رقم (٥٢٣) وتاريخ ١٢/١/١٤٣٦هـ، بشأن اعتبار الإجراءات التي اتخذتها وزارة الحج لضبط منح التراخيص وتجديدها مكاملة ومنفذة لتنظيم خدمات المعتمرين.

الْوَقَائِعُ

تتنظم وقائع الدعوى بما يلي للحكم فيها في أن وكيل المدعي تقدم للمحكمة بصحيفة دعوى في ٢٤/٣/١٤٤٠هـ ذكر فيها: أنه صدر قرار المدعى عليها رقم (٩٩٠٥٩٩٧) وتاريخ ١٨/٣/١٤٢٧هـ بعدم تجديد ترخيص مؤسسة موكله المسماة (...) وهو ما منع مؤسسة موكله من أداء نشاطها بغير وجه حق، فتقدمت إلى المحكمة الإدارية بمنطقة مكة المكرمة لإلغاء قرار المدعى عليها، فصدر الحكم بإلغاء قرار المدعى عليها برقم (٨٣/د/١٣) وتاريخ ١٤٢٩هـ، وأيد من محكمة الاستئناف الإدارية بحكمها ذي الرقم (٥٩٧/إس/٦) بتاريخ ١٤/٥/١٤٣٠هـ، ولكن المدعى عليها لم تقم بتنفيذ حكم المحكمة، فلم تجدد ترخيص مؤسسة (...) رغم مكاتبات موكله لها منذ عام ١٤٣٠هـ إلى عام ١٤٣٨هـ، وكاتبت مع ذلك وزير الداخلية باعتبار رئاسته

للمجلس الأعلى، فصدر أمره مؤيداً لما طلبت موكله في حينه، واستمرت المدعى عليها في الامتناع عن تجديد الترخيص مما تسبب لها بأضرار مادية ومعنوية وفوات منفعة وجد سببها واستعدت بها، وهي تفويت منفعة خدمة المعتمرين وتشويه سمعة مكتب (...) بسبب الإيقاف. وذكر أن المدعى عليها مارست بعدم تجديدها تصريح مؤسسة موكله تعدياً واضحاً على السلطة التنظيمية كما قرر ذلك حكم المحكمة المشار إليه بقوله: (مما يعيب القرار بهذه الجزئية بعبء مخالفة النظام، وتعتبره الدائرة اعتداء من السلطة التنفيذية ممثلة بالمدعى عليها على حقوق السلطة التنظيمية)، وانتهى في ختام مذكرته إلى طلب التعويض عن الضرر المادي بمبلغ قدره (٥٠,٠٠٠,٠٠٠) خمسون مليون ريال حسب تقدير أهل الخبرة للقيمة السوقية الفعلية للمؤسسة في ذلك الوقت، مع التعويض عن الضرر المعنوي بمبلغ قدره (١٠,٠٠٠,٠٠٠) عشرة ملايين ريال وذلك لقاء الضرر الحاصل بإساءة سمعة مؤسسة (...) مما أدى إلى عزوف الشركات العاملة في النشاط عن التعامل معها، وصعوبة بناء الثقة لقبول التعاقد مع مؤسسة موكله. وبعد تقييد الدعوى وإحالتها إلى الدائرة، نظرتها بما هو مقيد في ضبوط جلساتها، وبطلب الرد من ممثل المدعى عليها، قدم مذكرة أرفقت بملف القضية، وفيها أجاب قائلاً: أرفق لفضيلتكم نسخة من قرار مجلس الوزراء رقم (٥٢٣) وتاريخ ١٢/١/١٤٣٦هـ المتضمن: (أن الإجراءات التي اتخذتها وزارة الحج لضبط إجراءات منح تراخيص شركات ومؤسسات العمرة وتجديدها وتراخيص الشركات التي قدمت خدمات مساندة في مجال الاستقبال والتوديع والخدمات

الإلكترونية والتوعوية والإسكان تعد مكملة ومنفذة لتنظيم خدمات المعتمرين وزوار المسجد النبوي الشريف القادمين من خارج المملكة ولائحته التنفيذية). وجاء في مذكرته أيضاً: من جانب آخر نوضح عدم اكتمال أركان التعويض في الدعوى الماثلة بما يلي، فالخطأ يقال فيه: لم يثبت على الوزارة إخلال بأي من التزاماتها القانونية التي فرضتها الأنظمة والتعليمات، بل إن الوزارة قد التزمت بالرفع للمقام السامي بشأن تنفيذ الأحكام المتعلقة بتجديد التراخيص، والأمر لا يتعلق بالوزارة وحدها بل بجهات أخرى كوزارة الداخلية وغيرها، وعليه فإن هذه الجزئية تخرج عن اختصاص الوزارة وتعيقها عن تنفيذ الأحكام. أما الضرر، فلم يقدم المدعي المستندات التي تثبت فوات منفعة أو حصول ضرر له نشأ عن عدم تنفيذ الحكم، وبما مر من انتفاء الخطأ من جهة الوزارة تتعدم العلاقة السببية، علاوة على عدم ثبوت الضرر، وخلص في ختام مذكرته إلى طلب الحكم برفض الدعوى لانتفاء سببها. ثم قدم الديوان العام للمحاسبة رأيه بمذكرة أرفقت بالقضية أجاب فيها عن مطالبة المدعي بما حاصله: أن هناك فرق بين دعوى الإلغاء والتعويض من جهة أن إلغاء القرار الإداري لا ترابط بينه وبين التعويض عن آثاره، فليس كل إلغاء دليلاً على اكتمال وتحقيق ركن الخطأ في حق جهة الإدارة في دعوى التعويض، وأشار إلى أن مطالبتها بالتعويض عن القيمة السوقية للمؤسسة ليس له ما يسند له بل هو قائم على مبدأ الريح الفائت، وقد استقرت أحكام ديوان المظالم على عدم التعويض عن الريح الفائت لأنه أمر احتمالي، والتعويض إنما يكون عن ضرر متحقق الوقوع، وانتهى في ختام مذكرته إلى طلب

الحكم برفض الدعوى؛ لعدم قيامها على سند صحيح. ثم قدم وكيل المدعي مذكرات لم تخرج عما سبق إيراده، إلا أنه زاد جواباً على طلب المدعى عليها فيما يخص طلب تفصيل التعويض، فأشار إلى أن الهيكل التنظيمي والوظيفي والمالي للمؤسسة قد تم توفيره باعتبار أن المؤسسة عاملة في المجال من سنين طويلة، والعائق الوحيد لممارسة عملها أو استحقاقها للقيمة السوقية قرار المدعى عليها بعدم التجديد الذي أبطل بالحكم القضائي كما سبق بيانه؛ وعليه فهي المتسببة بهذه الخسارة منفردة. ثم قرر طرفا الدعوى الاكتفاء بما سبق تقديمه، وطلبا الفصل في الدعوى. وفي جلسة هذا اليوم لم يحضر المدعي أو من ينوب عنه، فقرر ممثل المدعى عليها اكتفاء بما سبق، ولصلاحية الدعوى للفصل فيها قررت الدائرة رفع الجلسة للمداولة، وصدر هذا الحكم مبنياً على ما يلي من.

الأسباب

يقصد المدعي من دعواه إلى الحكم بإلزام المدعى عليها أن تعوضه عن الضرر الواقع بعدم تجديد ترخيص مؤسسته؛ فإن هذه الدعوى حسب التكييف النظامي تعتبر من قبيل دعاوى التعويض، وتختص المحاكم الإدارية ولائياً بنظرها وفقاً للمادة (١٣/ج) من نظام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٧٨) في ١٩/٩/١٤٢٨هـ التي نصت على أن: "تختص المحاكم الإدارية بالفصل في: دعاوى التعويض التي يقدمها ذوو الشأن عن قرارات أو أعمال جهة الإدارة"، كما أنها تدخل في اختصاص

المحكمة المكاني استناداً للمادة (٢) من نظام المرافعات أمام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٣) في ٢٢/١/١٤٣٥هـ. أما عن القبول الشكلي، فقد جاء في نظام المرافعات أمام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٣) وتاريخ ٢٢/١/١٤٣٥هـ في المادة الثامنة في فقرتها السادسة ما نصه: "فيما لم يرد فيه 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... إلخ"، وبما أن الحق نشأ للمدعي من تاريخ صدور حكم محكمة الاستئناف الإدارية في دعوى الإلغاء بتاريخ ١٤/٥/١٤٣٠هـ، والمدعي تقدم بدعواه بتاريخ ٢٤/٣/١٤٤٠هـ؛ وعليه فإن الدعوى مقدّمة خلال الأجل المنصوص عليه نظاماً، وإذا استوفت الدعوى سائر أوضاعها الشكلية المقررة شرعاً ونظاماً تعين قبولها شكلاً. أما من حيث الموضوع، فالمدعي يطلب إلزام المدعى عليها أن تعوضه عما لحقه من أضرار جراء امتناع المدعى عليها عن تجديد ترخيص مؤسسته، وذلك جبراً للضرر المادي والمعنوي، وسند دعواه الحكم الصادر بإلغاء قرار المدعى عليها بالامتناع عن تجديد رخصة مؤسسته، والتعويض أو الضمان كما يعبر به الفقهاء إنما شرع لجبر الضرر المعتبر شرعاً، ولا يعتبر التعويض شرعاً إلا بوجود ركنيه، وهما: التعدي، والضرر، إما مباشرة أو تسبباً، وأما العلاقة بين الركنين فهي من قبيل عدم وجود المانع للسبب، والمانع للسبب هو الأمر الذي يلزم من وجوده عدم السبب، والركن المقصود هنا ما يتوقف عليه وجود الشيء، فلا ينطبق على هذه الرابطة، ويبقى اعتبار تلك العلاقة

شرطاً من شروط التضمنين صحيحاً. وثبوت العلاقة بين ركني التعويض بأن ينسب الضرر إلى فاعله المعتدي، وينتفي مانعه مما يطلب وجوده؛ فالشريعة تأبى أن يُسأل الإنسان عن ضرر لا يد له في إحداثه ولم يثبت قيامه به، وذلك ما استقر عليه قضاء الديوان في دعاوى التعويض. والاعتداء المراد عند الفقهاء: الظلم والعدوان ومجاوزة الحق. وضابطه: انحراف عن السلوك المألوف للرجل المعتاد، أو أنه العمل الضار من دون حق أو جواز شرعي. فمناطق التضمنين أو التعويض: وقوع الفعل الذي يلزم جبره لما نتج عنه من ضرر دون حق أو جواز شرعي. وذلك الفعل الموسوم بالتعدي هو: عمل غير مباح ولا مأذون به شرعاً. أما إن كان مأذوناً به شرعاً كما في حال الدفاع عن النفس والعرض فلا يسمى اعتداء وينتفي معه الضمان، ومثله ما كان الفعل حاصلًا من القيام بالحق الشرعي دون تعسف أو جور، ففي ما مضى لا يكون الفعل موجباً للضمان أو التعويض، وذلك عملاً بالقاعدة الفقهية التي قررها أهل العلم بقولهم: (الجواز الشرعي ينال في الضمان). والضرر: إلحاق مفسدة بالآخرين في أموالهم أو أنفسهم أو أعراضهم. وأما الرابط بين التعدي والضرر فقد ضبطه الفقهاء باعتبار نوع الضرر الواقع هل هو بالمباشرة أو التسبب، ليُعلم بالتفريق بينهما من يضمن عند اجتماعهما، أو الجهل بأحدهما، أو وجود أحدهما دون الآخر. والتضمنين إنما يصح شرعاً بوقوع أسبابه المعتبرة من إلزام الشرع به كما في الأروش والجنايات، أو وقوعه في العقود المستلزمة له وهي ما تكون اليد فيها يد ضمان كيد الغاصب وغيره، أو الفعل الضار الذي ترتب عليه الضرر مباشرة أو تسبباً. وبتنزيل الواقعة محل الدعوى على

ما مضى إيراده يتبين أن مناط القضية قائم على اعتبار تعدي المدعى عليها المعبر عنه بالخطأ المستلزم للتعويض من عدمه، والواقع أن المدعي انتهى ترخيصه ثم لم يجدد، ثم ألغى قرار المدعى عليها بالحكم الصادر الوارد آنفاً والذي صادقت عليه محكمة الاستئناف الإدارية، وإلغاء القرارات الإدارية سلطة قضائية موضوعة لمراقبة مشروعية قرارات جهة الإدارة، ولا يلزم من إلغاء القرار وقوع الضرر أو التعدي بكل حال وإن اتفقا أحياناً، فموجب التعويض أو التضمنين غير موجب للإلغاء عند قيام سببه، فسلطة القضاء عند النظر في دعاوى التعويض البحث في قيام سبب التعويض المعتبر شرعاً، والتحقق من ركني الضمان من التعدي والضرر، مع التحقق من الشروط والموانع، وتقدير الأضرار والضمان عند وجود موجبه المعتبر شرعاً. وعند تفحص التعدي الذي يذكره المدعي يظهر تمثله فيما ورد في الحكم القضائي الملغى لقرار المدعى عليها بقوله في معرض بيان أسباب الإلغاء: (حرمان المدعى عليها المدعي من حقه في تجديد الترخيص، مع أنه قد أوفى بالشروط النظامية بصورتها في الحد الأدنى، إلا أنه لم يستحق التجديد لأمر أدخلتها المدعى عليها على سبيل الخطأ في تطبيق النظام وتفسيره... إلخ)، وما ذكره المدعي من خطأ جهة الإدارة ظهر ما يدل على صحته بعد ذلك من برقية وزير الداخلية لوزير الحج المتضمنة ضرورة الرفع للمقام السامي بإجازة ما أصدرته وزارة الحج بالتنسيق مع وزارة الداخلية من قرارات اشتملت على ضوابط وإجراءات منح التراخيص لشركات ومؤسسات العمرة وتجديدها وإيقافها، وإيقاف جميع ما يصدر لمنع تنفيذ تلك

الضوابط وذلك بالبرقية المؤرخة ١٤٢٧/١/٢٩هـ ورقم (٩٢٨٢/١١/١) لضبط وتقنين الخدمة المقدمة للمعتمرين. ثم صدر بعد ذلك قرار مجلس الوزراء رقم (٥٢٣) وتاريخ ١٤٣٦/١٢/١هـ المتضمن: "أن الإجراءات التي اتخذتها وزارة الحج لضبط إجراءات منح تراخيص شركات ومؤسسات العمرة وتجديدها وتراخيص الشركات التي قدمت خدمات مساندة في مجال الاستقبال والتوديع والخدمات الإلكترونية والتوعوية والإسكان تعد مكملة ومنفذة لتنظيم خدمات المعتمرين وزوار المسجد النبوي الشريف القادمين من خارج المملكة ولائحته التنفيذية". وقد وردت الإشارة إلى تصرفات المدعى عليها قبل صدور القرار بما يفيد دخولها بقوله: (اتخذتها) بصيغة الماضي ليعود على كل إجراء حصل قبله، فيكون القرار مصححاً لما مضى من إجراءات بإلباسها لبوس إكمال التنظيم وتنفيذه، لينتفي بذلك الخطأ الذي أشار له المدعي، فيكون فعل المدعى عليها صحيحاً في حالته هذه، وإذا صح ما قامت به المدعى عليها انتفى الاعتداء المستلزم للتعويض عند وقوع الضرر؛ لأن فعل المدعى عليها قام ما يدل على جوازه وصحته، والجواز الشرعي ينال في الضمان. هذا من جهة انتفاء التعويض بانتفاء التعدي بمخالفة النظام، أما انتفاؤه من حيث العلاقة القائمة بين المدعي والمدعى عليها فهو الحاكم الأساس لهذه القضية بمراعاة المقاصد وتفاوت الحقوق، ويتَّصَّر ذلك في أن أصل العلاقة بين الطرفين ذات وجوه يجب النظر إليها لتحرير النزاع، فمن تلك الوجوه: أن العلاقة بين الطرفين من جهة المدعي علاقة استحقاق كفله النظام لكل من انطبقت عليه الشروط في أن يحصل

على الترخيص ومقصود ذلك التبرج من جهته، وأما من جهة المدعى عليها فأصل العلاقة قائم على تحقيق المصلحة العامة بأعمالها ومن ذلك تطبيق النظم والتعليمات المؤدية لذلك، والرابط بينهما العقد المتمثل في الترخيص الممنوح على ضوء ما مرّ. وعند النظر إلى القضية محل الدعوى يثبت انقضاء ترخيص المدعي عند أوانه وذلك لا خلاف فيه ولا ضمان من جهة العقد، وأما استحقاق المدعي للتكسب فهو مقصد مشروع بيد أنه مقيد بالمقصد الذي ترعاه المدعى عليها من تحقيق المصلحة العامة، وهو اختيار أفضل من يقدم الخدمات لحجاج وزوار بيت الله الحرام من المتنافسين على الحصول على الترخيص، فعند تعارض الاستحقاق الذي مقصوده التكسب، والمقصود من هذا العمل الذي تنظمه المدعى عليها وتقوم عليه يقدم المقصد العام على الخاص، خصوصاً والمدعي ثبت أنه حقق أدنى ما تتحقق به الشروط المطلوبة نظاماً، وذلك كفيل بتقديم غيره واستبعاده، فيبقى انقضاء العقد بينهما بانتهاء الترخيص منهياً للعلاقة بينهما، ويعتبر كل تجديد عقداً مستقلاً له شروطه واستحقاقه التي لا يلزم أن تكون عين الأولى أو شبيهة لها، وقد ثبت ألا عقد بين الطرفين بابتداء ترخيص جديد يمكن ادعاء الضرر فيه، وإنما الخلاف في الاستحقاق الذي بُيّن طريق نيله بما مضى، فيتحصل أن مقصود المدعي مرجوح بالمقصد العام عند عدم وفائه بالشروط، فهذا الاعتبار وحده كافٍ في انتفاء الاعتداء من المدعى عليها لسعيها إلى تحقيق مصلحة الحجيج، وإن أدى ذلك إلى عدم قبول تقدم من له حق التقدم بطلب الترخيص لعدم كفاءته حسب ما قدم عن مؤسسته

للخدمة المرجوة، وذلك ما تدل عليه نصوص الشريعة وترعاه الأنظمة المرعية. وأما الضرر فلا ينظر إليه عند انتفاء الاعتداء؛ لأنه وإن وقع فلم يثبت فيه تعدي المدعى عليها، إذ استعداد شركات العمرة بما يلزم للتقدم بالتراخيص عمل يخصها، ولا يلزم المدعى عليها الضمان عند عدم قبولها ما لم يثبت تعديها في استبعادها، أما وإن قام بالمدعي ما يوجب استبعاده فلا قائل بوجوب التعويض عما قام به المدعي من أعمال وهيكله تتحقق بها الشروط المرجوة لنيل الترخيص، فعند انتهاء الترخيص يعود المدعي كحالته قبله، ولا يلزم من عمله المرخص بترخيص سابق استحقاقه للترخيص القادم إلا بالوفاء بشروطه باعتباره عقداً جديداً بشروط جديدة، فما تكلفه المدعي من بقاء الهيكل الوظيفي والإداري الذي كان يعمل بالترخيص السابق عائد إلى الاستعداد للتقدم بالترخيص فلا ضمان فيه على أحد، وبانتفاء ركن من أركان التعويض وهو التعدي مع انتفاء أسبابه بوجود ما يمنعها من الجواز الشرعي وتحقيق المصالح وعدم المضارة في العقود ينتفي التعويض والضمان. وأما طلب التعويض عن الربح الفائت، فقد استقر قضاء الديوان على عدم التعويض عن الربح الفائت أو المنفعة المرجوة، فلا يجب المال مقابل ضرر لم يثبت موجباً شرعياً، وقد نص الفقهاء على أنه: (لا يجوز لأحد أن يأخذ مال أحد بلا سبب شرعي)، الأمر الذي تنتهي معه الدائرة إلى ما ورد في منطوقها.

لذلك حكمت الدائرة: برفض الدعوى رقم (١٠/٩٢١٥/ق) لعام ١٤٤١هـ المقامة من المدعي (...) على المدعى عليها وزارة الحج والعمرة.

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

مَحْكَمَةُ الاسْتِثْنَاءِ

حكمت المحكمة بتأييد الحكم فيما انتهى إليه من قضاء.

