مجلة جامعة الملك سعود، م٢٦، الحقوق والعلوم السياسية (١)، ص ص ٧٥- ١٠٨، الرياض (٢٠١٤م/ ١٤٣٥هـ)

تطور تطبيقات نظرية الظروف الطارئة في النظام والقضاء الإداريين السعوديين

فهد بن إبراهيم الضويان

أستاذ القانون العام المشارك، قسم القانون العام

كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الملك سعود

(قدم للنشر في ١٤٣٤/٠٥/٠٥هـ؛ وقبل للنشر في ١٤٣٤/٠٥/٢٨هـ)

ملخص البحث. تناولت هذه الدراسة نظرية الظروف الطارئة التي ابتدعها القضاء الإداري (مجلس الدولة الفرنسي)، خلال الحرب العالمية الأولى نتيجة تغير الظروف التي أبرمت في ظلها العقود الإدارية، مما تسبب في إرهاق مالي للطرف المتعاقد مع الإدارة، وحتم وقوف الإدارة مع هذا المتعاقد المتعثر ومشاركته بالخسائر من أجل تحقيق مقتضيات العدالة وضمان حسن سير المرافق العامة، وكان هذا التوجه مناقضاً لما استقرت عليه العقود المدنية في فرنسا (العقد شريعة المتعاقدين). أما النظام القانوني السعودي المرتكز على الشريعة الإسلامية فلم يجد صعوبات في تطبيق هذه النظرية، لما يتحقق من إعمالها من عدل وإعادة التوازن المالي وإنصاف المتعاقدين مع الإدارة. من أجل ذلك طور المنظم السعودي والقضاء الإداري السعودي(ديوان المظالم) خلال عهده الأول (قبل ١٤٠٢هـ- ١٩٨٢م) والحالي (بعد ١٤٠٢هـ- ١٩٨٢م)، تطبيق نظرية الظروف الطارئة وفق ما استقر عليه الفقه والقضاء الإداريان المقارنان.

مقدمة

بدأ الاهتمام واضحاً من قبل القضاء الإداري (مجلس الدولة الفرنسي) خلال الحرب العالمية الأولى بمسألة إعادة التوازن المالي للعقد الإداري، وذلك بإعطاء المتعاقد حقه في التعويض عن الخسائر التي مُني بها نتيجة الحدث الطارئ غير المتوقع منه ومن جهة الإدارة، وعندها كانت البداية لظهور نظرية الظروف الطارئة "Théorie de l'imprévision" التي طبقها مجلس الدولة الفرنسي خروجاً عن مبدأ سلطان الإرادة وقاعدته الراسخة في القانون المدني (القوة الملزمة للعقد)، وما كان له أن ينتهج هذا المسلك لولا مرونة القضاء الإداري، بكونه قضاءً مبتكراً ومتطوراً وغير مقيّد بنصوص تحد من حريته في إيجاد الحلول العادلة لما يستجد من وقائع تفرزها القضايا المعروضة أمامه، متوخياً في ذلك تحقيق مقتضيات

العدالة وضمان حسن سير المرافق العامة، De Laubadère (A) Moderne (F), Delvolvé (P), T2,1984: P569.(Chapus (R), T1, 2001, P1189). توالت التشريعات وتطبيقات الأحكام القضائية واهتمامات الفقهاء والشراح التي رسخت هذه النظرية باعتبارها حقيقة واقعة وضرورة لازمة لحفظ التوازن المالي للعقد الإداري، لأنه ينطلق من أهداف سامية هي تحقيق العدالة وحسن سير المرافق العامة بانتظام ودون اضطراب أو عرضة للانقطاع وذلك تحقيقاً للمصلحة العامة (Guglielmi (G), 2011: P 45)، فضلاً عن توفير الأمان والطمأنينة للمتعاقد مع الإدارة بمد يد العون والمساعدة له والمساهمة معه في تحمل الأعباء والخسائر. وتبرز هنا أهمية النظرية ومعالجتها العادلة خصوصا أن العصر الذي نعيش فيه هو عصر الأزمات والظروف المتغيرة والمتلاحقة، فقد يتعرض المتعاقد مع الإدارة للمخاطر الاقتصادية أو الطبيعية التي تؤثر على تنفيذ التزاماته العقدية (عبد المولى، ١٩٩١م: ٢٨٦).

شهدت المملكة العربية السعودية – منذ التأسيس– نهضة شاملة وتطوراً واتساعاً في إنشاء وتنظيم ونشاط المرافق العامة (الشقاوي ٢٠٠٩م، ص٤٣)، تم خلالها إبرام العديد من العقود مع الجهات الإدارية، قد يصاحب أثناء تنفيذها حدوث ارتفاع حاد في أسعار المواد والأجور والخدمات أو مخاطر طبيعية وبصورة مفاجئة وطارئة تجاوز كل التوقعات مما يوقع خسائر جسيمة بالمتعاقدين. ومنذ ذلك الوقت لاحت المبادرة من المنظم (عبد الجواد، ١٩٧٧م: ص ١٣، ١٦)[1] السعودي والجهات الإدارية ذات الاختصاص لكيفية التعامل مع هذه الوقائع ومعالجتها من خلال النصوص والقرارات النظامية الخاصة بالعقود الإدارية التي ترتب عنها وبالتدرج تطبيق مضمون مبادئ وأحكام نظرية الظروف الطارئة توخيا لمقتضيات العدالة والمصلحة العامة ولتطبيق حقيقي لمبادئ الشريعة الإسلامية (النظام الأساسي للحكم، ١٤١٢هـ (١٩٩٢م)) [2] (الضرر يزال).

ولأسباب تتعلق بالاختصاص بالنظر في المنازعات التي تكون الإدارة طرفا فيها بصفة عامة، ولكون القضاء الإداري في المملكة العربية السعودية يمثله ديوان المظالم (شفيق، ٢٠٠٢م، ص٤٦ ومابعدها) الذي مر بمرحلتين جوهريتين، الأولى: في ظل نظامه الأول سنة (١٣٧٤هـ، ١٩٥٥م) حيث كان

---

(١) يستخدم في المملكة العربية السعودية مصطلح (نظام) بدلا من مصطلح (قانون) أو مصطلح (تشريع) ومصطلح (منظم) بدلا من(مشرع)، ويقال أيضا السلطة التنظيمية بدلاً من (السلطة التشريعية).

(٢) بموجب المادة (٦٧) من النظام الأساسي للحكم الصادر بالأمر الملكي رقم أ/٩٠ بتاريخ ١٤١٢/٨/٢٧هـ (١٩٩٢/٣/٢م)، والذي هو بمثابة الوثيقة الدستورية بالمملكة العربية السعودية، فإن هدف التنظيم (التشريع): "هو تحقيق المصلحة العامة ودفع المفسدة وفقاً لقواعد الشريعة، الإسلامية، وتختص السلطة التنظيمية (التشريعية) بوضع الأنظمة..، وتمارس اختصاصاتها وفقاً لنظام مجلس الوزراء ونظام مجلس الشورى."

لا يملك صلاحية القضاء المفوض بل كان قضاءً مقيداً ومحجوزاً وقراراته غير نهائية تحتاج إلى مصادقة الجهة المعنية[٣]، تولى مجلس الوزراء آن ذاك مهمة القيام بالبت النهائي في المنازعات الإدارية بشكل عام ومنها مطالبات التعويض القائمة بسبب ظروف طارئة، وأحياناً قد يتصدى لها الديوان ولكنه كان مقيداً بأخذ الإذن الخاص من الجهة المعنية، وقد صدر خلال هذه الفترة إضافةً للأنظمة والقرارات الخاصة بالعقود الإدارية العديد من قرارات واجتهادات ديوان المظالم، كانت النظرية أوفر حظاً بالتطبيق وإقرار المبادئ. واستمر هذا الوضع حتى المرحلة المهمة الثانية التي بدأت بصدور نظام جديد للديوان (سنة ١٤٠٢ هـ، ١٩٨٢م الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٥١ وتاريخ ١٤٠٢/٧/١٧هـ الموافق (١٩٨٢/٥/١٠م)) مُنح بموجبه الاختصاص الأول بالفصل في المنازعات الإدارية واعتبر سلطة قضاء إداري مفوض ومستقل يصدر أحكاما نهائية (النظام الجديد والحالي لديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم ٧٨ وتاريخ ١٤٢٨/٠٩/١٩ه الموافق (٢٠٠٧/١٠/١م) بمادته الأولى)، ولقد صدر خلال هذه الفترة وحتى الآن العديد من الأنظمة والقرارات والأحكام القضائية المعالجة لمطالبات التعويض القائمة على أساس هذه النظرية.

إذا كانت نظرية الظروف الطارئة قد استقر مفهومها وتطبيقات مبادئها وأحكامها وشروطها وآثارها وفق الفقه والقضاء الإداري المعاصر والمقارن لدول النظام الإداري، هي فكرة كما رسخها مجلس الدولة الفرنسي تقوم على تحقيق العدالة بين طرفي العقد الإداري وهو أمر يقره القانون وتسعى إلى تحقيقه الشرائع قديمها وحديثها (حلمي، ١٩٧٧م: ص ١٣١ وما بعدها؛ الطماوي، ١٩٩١م : ص ٦٨٦ وما بعدها) (Long (M.)، Weil (P)، Delvolve (P), Genevois (B), 2011, P187). فإذا كان الأمر كذلك، فهل لنظرية الظروف الطارئة تطبيقات مماثلة في النظام (القانون) والقضاء الإداريين السعوديين، وذلك على ضوء قواعد الفقه الإسلامي والأنظمة وقرارات مجلس الوزراء والجهات الإدارية فضلا عن اجتهادات ديوان المظالم عبر مرحلتين زمنيتين: الأولى- كجهة قضاء إداري محجوز- والثانية- كجهة قضاء إداري مستقل ومفوض-، أم أن هناك تبايناً واختلافاً بينهما. فإذا كانت الإجابة بنعم، فهذا دافع للتعرف على مدى وجود تطور أو قصور أو اختلاف أو معوقات لتطبيقات هذه النظرية، وذلك خلال المرحلتين الزمنيتين اللتين مر

(٣) حيث خضع نشاط الديوان في هذه الفترة لنظامه الصادر بالمرسوم الملكي رقم ٧٨٥٩/١٣/٧ الصادر بتاريخ ١٣٧٤/٩/١٧هـ الموافق ٠٩/ ٠٥/ ١٩٥٥م، ولقد اقتصرت اختصاصات الديوان – وفقاً للمادة ٢ من ذلك النظام – على تلقي الشكاوى والتحقيق فيها، مع اقتراح (مشروع قرار) يرسل إلى الجهة المعنية التي لها أن تقبله أو ترفضه، وهذا شبيه بوضع مجلس الدولة الفرنسي قبل صدور قانون ٢٤ مايو ١٨٧٢م.

بهما ديوان المظالم باعتباره يمثل القضاء الإداري السعودي.

أهمية البحث

إن دراسة موضوع نظرية الظروف الطارئة في العقد الإداري ومعرفة مدى وجود تطبيقات لمبادئها وأحكامها في النظام والقضاء الإداريين السعوديين خلال المرحلتين الزمنيتين المختلفتين، كفيلة بأن تضفي على البحث أهمية:

١- معرفة الأصول الفكرية لنظرية الظروف الطارئة وفق ما استقر عليه الفقه الإداري والقضاء الإداري المعاصر والمقارن، والنتائج المترتبة عن البحث حول مدى وجود تطبيقات لها في النظام والقضاء الإداري السعودي.

٢- استخلاص الجوانب العملية والتطبيقية لنظرية الظروف الطارئة، ضمن منظومة- قانونية وقضائية- تشكل نتاجاً واقعياً للتطور النظامي والاجتهاد القضائي الإداري السعودي وذلك خلال مرحلتين مختلفتين من ناحية الاختصاص، فضلا عن التعرف على مدى وجود تفاعل ومعالجة أو نقص وقصور في مجال التعامل مع القضايا القائمة على أساس هذه النظرية.

٣- بيان أن هذه النظرية تمثل استجابة لمبادئ وروح العدالة ومقتضيات التعاليم الإسلامية، وحماية للمصالح الاجتماعية والاقتصادية للأفراد نظراً لأهمية إعادة التوازن المالي للعقد الإداري، لكونه ينطلق من أهداف نبيلة وهي تحقيق العدل وحسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد.

إشكالية البحث

إن دراسة موضوع ذي أبعاد قانونية وقضائية مختلفة قد تثير بعض الصعوبات، وتتطلب طرح سلسلة من الأسئلة التي ستشكل مفاتيح منهجية لمعالجة هذا الموضوع. ومن ضمن هذه الأسئلة: ما هو التقارب أو التباعد بين فكرة نظرية الظروف الطارئة وتطبيقاتها المتبناة والمستقر عليها في الفقه الإداري والقضاء الإداري المعاصر والمقارن وبين ما هو متبنى ومطبق في النظام والقضاء الإداريين السعوديين. هل النصوص النظامية والاجتهادات القضائية لديوان المظالم باعتباره يمثل القضاء الإداري السعودي كافية وملائمة وعادلة وقادرة على معالجة القضايا القائمة على أساس التعويض بسبب اختلال التوازن المالي للعقد الإداري نتيجة حدوث ظروف طارئة. هل هناك مشاكل وتداخل وقيود في الاختصاص عبر المرحلتين المختلفتين لديوان المظالم وذلك عند النظر في قضايا التعويض القائمة على أساس حدوث ظروف طارئة. وغيرها من الأسئلة التي ينبغي أن تجد إجابات لها من خلال تحليل الموضوع محل الدراسة.

أهداف البحث

من الضروري والمنطقي أن تكون هناك أهداف هامة من وراء بحث موضوع يتعلق بإبراز مبادئ وأحكام نظرية عريقة ومهمة تتوخى مقتضيات العدالة

وتفرضها متطلبات العصر، وباعتبارها حقيقة واقعة وضرورة لازمة لحفظ التوازن المالي للعقد الإداري، والبحث عن مدى وجود تطبيقات لها في النظام والقضاء الإداريين السعوديين. من ضمن هذه الأهداف:

١- إبراز حقوق المتعاقد مع الإدارة وفق ما نصت عليه الأنظمة وما توصلت اليه اجتهادات القضاء الإداري السعودي (ديوان المظالم) وتوفير الأمان والطمأنينة بمد يد العون والمساعدة له من الجهة المتعاقدة عند مواجهته أحداث ضارة غير متوقعة، مما سوف يكون له مردود وأثر ايجابي كبير في دوام سير المرافق العامة وانتظامها بما يحقق المصلحة العامة للاقتصاد الوطني، وحتى لا يحجم الأفراد عن التعاقد مع الإدارة.

٢- التعرف على ما استقر عليه الفقه الإداري والقضاء الإداري المعاصر والمقارن بخصوص مبادئ وأحكام نظرية الظروف الطارئة ومعرفة مدى وجودها والأخذ بها في النظام والقضاء الإداريين السعوديين.

٣- إبراز ما توصلت إليه إرادة المنظم السعودي واجتهادات القضاء الإداري السعودي في معالجة مسألة اختلال التوازن المالي للعقد الإداري نتيجة الظروف الطارئة، والتعرف على مكامن الخلل والقصور.

٤- التوقف عند التطبيق العملي والقضائي لنظرية الظروف الطارئة وما سيفرز ذلك التطبيق من نتائج ميدانية قد تؤثر إيجاباً أو سلباً على الحياة الاقتصادية في المجتمع، وإظهار المزايا والفوائد الناجمة على تبني مبدأ عدالة إعادة التوازن المالي للعقد الإداري من قبل المنظم والإدارة والقضاء الإداري السعودي، ومدى تأثر الحياة الاقتصادية والاجتماعية بتلك المزايا والفوائد.

منهج البحث

إن طبيعة الموضوع محل البحث تقتضي– لمعالجته – اللجوء إلى الاستعانة بأكثر من منهج، نظراً لتعلق الموضوع بالجانب التاريخي من جهة واتصاله بنصوص قانونية وأحكام قضائية وأراء فقهية من جهة أخرى، الأمر الذي يدعو إلى توظيف المنهج التحليلي فضلاً عن إمكانية اللجوء إلى المنهج المقارن لكون الموضوع يعالج في إطار نظامين قانونيين مختلفين في أصولهما ومصادرهما.

تقسيم البحث

إن طبيعة الموضوع الذي نحن بصدده تنسجم مع المنهجية الحديثة المتجهة نحو التقسيم الثنائي الذي يمكّن من تحديد عناصر البحث بالكيفية التي تسهل معالجة الموضوع معالجة دقيقة وموضوعية، مع تخصيص مبحث تمهيدي لتوضيح المسائل والأصول حتى نتعرف على مدى وجود تطبيقات لها خلال مرحلتين جوهريتين مختلفتين. وبناء على ما تقدم سوف نتولى دراسة موضوعنا هذا والمعنون بتطور تطبيقات نظرية الظروف الطارئة في النظام والقضاء الإداريين السعوديين، ضمن مبحثين أساسيين يسبقهما (مبحث

تمهيدي) نتناول فيه الإطار العام لنظرية الظروف الطارئة، ونكرس (المبحث الأول) لتطبيقات نظرية الظروف الطارئة قبل ١٤٠٢هـ - ١٩٨٢م -ديوان المظالم في مرحلة القضاء الإداري المحجوز-، و(المبحث الثاني) لتطبيقات نظرية الظروف الطارئة بعد ١٤٠٢هـ - ١٩٨٢م -ديوان المظالم في مرحلة القضاء الإداري المفوض والمستقل-.

مبحث تمهيدي: الإطار العام لنظرية الظروف الطارئة

إن البحث في تطور تطبيقات نظرية الظروف الطارئة في النظام والقضاء الإداريين السعوديين، يقتضي منا أولاً بيان ماهية ومفهوم هذه النظرية وفق ما استقر عليه القانون والقضاء والفقه المعاصر (المطلب الأول)، ثم توضيح شروط وآثار تطبيق هذه النظرية حسب اجتهادات الفقه والقضاء الإداريين المقارنين (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مفهوم نظرية الظروف الطارئة

يمكن القول بأن المقصود بالظرف أو الحادث الطارئ في هذه النظرية هو: (كل حادث عام لاحق على تكوين العقد وغير متوقع الحصول عند التعاقد، ينجم عنه اختلال بيّن في المنافع المتولدة عن عقد يتراخى تنفيذه إلى أجل أو آجال ويصبح تنفيذ المدين لالتزامه كما أوجبه العقد مرهقاً إرهاقا شديدا ويتهدده بخسارة فادحة تخرج عن الحد المألوف في خسائر التجار، وذلك كخروج سلعة تعهد المدين بتوريدها من التسعيرة وارتفع سعرها ارتفاعا فاحشا غير مألوف ولا متوقع (أبو سيت، ١٩٥٤م: ص٣١٦؛ السنهوري، ١٩٦٤م: ص ٧٠٥)).

ومعلوم أن القاعدة القانونية الراسخة في القانون الخاص هي العقد شريعة المتعاقدين، والتي تلزم أطرافه بتنفيذ نصوص العقد حسب ما وردت فيه وعدم قابليتها للتعديل إلاّ برضا أطرافه، وإذا ما ظهرت ظروف جديدة لم تكن معروفة أو متوقعة وقت إبرام العقد، من شأنها أن تجعل تنفيذ العقد مرهقاً ومكلفاً -وليس مستحيلا- بالنسبة لأحد الأطراف الذي يكون مجبراً على تنفيذ العقد والإيفاء بالتزاماته أياً كانت النتيجة حتى لو أدى ذلك إلى إفلاسه. ولقد ظهرت هذه النظرية لمواجهة هذه الظروف الطارئة غير المتوقعة التي تحدث أثناء تنفيذ العقد، وأن القاضي له أن يوزع تبعة الحادث الطارئ بين طرفي العقد ويرد الالتزام المرهق إلى الحد المعقول حتى يطيق المدين تنفيذه، يطيقه بمشقة ولكن في غير إرهاق (السنهوري، ١٩٦٤م: ص٧٠٦)، وذلك استنادا إلى مبادئ العدالة وإنصاف المتعاقد وإنقاذه من الخسارة الفادحة، وتمد يد العون والمساعدة للمتعاقد المنكوب بسبب ظروف غير متوقعة أدت إلى خسارته

وأخلت بالتوازن الاقتصادي للعقد وأضاعت التعادل بين التزامات وحقوق الطرفين القائم وقت التعاقد (النعيمي، ١٩٦٩ م : ص ٢٥)[٤].

أخذت النظرية في العصور الوسطى مكاناً ملحوظاً في التشريعات المستمدة من أصل ديني، واهتم رجال الكنيسة وشراح القانون الكنسي بإقرار هذه النظرية بقانون مقتبس ومطور من القانون الروماني (السنهوري، ١٩٦٤ م : ص٧٠٧) [٥]، فنادوا بها باعتبارها تستند على فكرة العدالة التي تجب أن تسود العقد منذ تكوينه حتى الانتهاء من تنفيذه، ونهت الكنيسة عن الإثراء غير المشروع والغبن عندما يتجاوز البائع السعر العادل من المشتري وبذلك أصبح العقد رابطة تقوم على وجوب التساوي بين المتعاقدين (النعيمي، ١٩٦٩ م: ص ٢٦ ؛ الترمانيني، ١٩٧١م: ص١١)[٦].

وإذا كان الفقه الإسلامي لم يشيد نظرية عامة للحوادث الطارئة، إلا أنه قد عرف لها تطبيقات متنوعة في مسائل مختلفة وذلك لكون أن الشريعة الإسلامية تقوم على مبادئ العدل والإنصاف والإجماع على إزالة الضرر ورفع الضيق والحرج عن المتعاقد. ومن أهم تطبيقاتها الأعذار في عقد الإيجار والجوائح في بيع الثمار وتعديل العقد في حالة تقلب قيمة النقود (السنهوري، ١٩٥٤م : ص ٩٥، ٩٦؛ عبد الحميد، ١٩٨٥م: ص ١٣٩ ؛ قباني: ص ١٥١ ومابعدها). وتأكيداً لما سبق فقد انتهي مجلس المجمع الفقهي الإسلامي بمكة المكرمة في دورته الخامسة عام ١٤٠٤هـ (١٩٨٤م) إلى الأخذ بتطبيق نظرية الظروف الطارئة وذلك أثناء حدوث الأزمات الاقتصادية (القرار رقم (٧) لمجلس المجمع الفقهي لرابطة العالم الإسلامي، مكة المكرمة، الدورة الخامسة) [٧].

---

(٤) لم يكن للنظرية صدى في القوانين القديمة التي يغلب عليها طابع التقيد بالشكليات والتمسك بالقوة الملزمة للعقد، ولم يشر إلى النظرية إلاّ في قول الفيلسوف شيشرون عندما يتغير الزمن يتغير الواجب، وقول سبينك "التغيير الذي يطرأ على أمر واحد يجعلني حراً في أن أناقش التزامي من جديد".

(٥) وقد استنتجوا ذلك من فقرة وردت في مدونة جستنيان، وأنه يفترض أن هناك شرطاً ضمنياً في كل عقد مفاده أن المتعاقد يلتزم بعقده متى ظلت الظروف على ما كانت عليه.. وإذا ما تغيرت الظروف بحيث يصبح تنفيذ العقد جائراً بالنسبة إلى أحد المتعاقدين، وجب تعديل العقد، ليزول الحيف الناشئ من هذا التغيير المفاجئ في الظروف الاقتصادية.

(٦) والحقيقة أن الكنيسة لم تضع نظرية مستقلة للحوادث الطارئة وإنما وضعت قواعد لحماية الطرف الضعيف في العقد مستمدة ذلك من تعاليم التراحم والتآخي.

(٧) وذلك في العقود المتراخية التنفيذ (كعقود التوريد والتعهدات والمقاولات) إذا تبدلت الظروف التي تم فيها التعاقد تبدلاً غَيَّرَ الأوضاع والتكاليف والأسعار تغييراً كبيراً بأسباب طارئة عامة لم تكن متوقعة حين التعاقد فأصبح بها تنفيذ الالتزام العقدي يلحق بالملتزم خسائر جسيمة غير معتادة في تقلبات الأسعار في=

لقد رفض فقهاء أوربا في القرون اللاحقة قبول النظرية خصوصا في فرنسا متأثرين في ذلك بالقانون الروماني، وفي القرن التاسع عشر كادت تختفي أمام مبدأ سلطان الإرادة وحرية التعاقد، إلى أن ظهرت مجدداً في أوائل القرن العشرين. بيد أن الدول لم تكن على قدرٍ واحدٍ في قبول النظرية فقد رفض القضاء المدني في فرنسا الأخذ بها، كما ثبت القانون المدني الفرنسي الحديث على هذا الموقف حرصا على تنفيذ نظرية القوة الملزمة للعقد، وسلمت بها بعض الدول كسويسرا وألمانيا عن طريق الاجتهاد في تفسير العقد، وأقرتها قوانين بولونيا وإيطاليا واليونان بنص صريح (السنهوري، ١٩٦٤م: ص ٧٠٨؛ الترمانيني ١٩٧١م: ص ١٢ ومابعدها) [٨].

رغم تراجع الأخذ والاعتراف بنظرية الظروف الطارئة في القانون الخاص عملا بمبدأ العقد شريعة المتعاقدين، إلاّ أنها قد أخذت طريقها إلى التطبيق في مجال القانون العام وذلك بتغير المفاهيم الاقتصادية والسياسية والاجتماعية السائدة في أوربا عقب نشوب الحرب العالمية الأولى، وأن حالة القوة القاهرة لا تكفي لمعالجة بعض الظروف التي تواجه جميع العقود خصوصاً العقود التي تخدم المرافق العامة. فقد تطرأ ظروف غير متوقعة خارجة عن إرادة الطرفين تؤدي إلى صعوبات التنفيذ ولا تصل إلى درجة استحالته، ولو تم تطبيق القواعد المدنية في هذه الأحوال لترتب على ذلك التزام المتعاقد بالوفاء بالتزاماته رغم الأضرار الجسيمة التي تلحقه فضلا على أنه قد يفشل في نهاية الأمر في استمرار الوفاء بالتزاماته وسيتوقف عن تنفيذها لتجنب الخسائر التي تلحق به من جراء هذه الظروف، وهو ما يمكن أن يؤثر على سير المرافق العامة وبالتالي المساس بالمصلحة العامة (Lachaume,1989 p243,244; Richer (L.), 2006: p86) (جعفر، ٢٠٠٠م: ص ١٨٦؛ علي، ١٩٩٧م: ص ٢٤٦).

إن من أهم خصائص القانون الإداري هو كونه قانون قضائي الأساس والنشأة، فالقضاء الإداري يختلف اختلافاً جوهرياً عن القضاء العادي الذي

=طرق التجارة، ولم يكن ذلك نتيجة تقصير أو إهمال من الملتزم في تنفيذ التزاماته، فإنه يحق للقاضي – في هذه الحال عند التنازع وبناءً على الطلب – تعديلَ الحقوق والالتزامات العقدية بصورة توزع القدر المتجاوز للمتعاقد من الخسارة على الطرفين المتعاقدين....

(٨) ولقد تبنى المشرع المصري هذه النظرية في مادته (١٤٧) من القانون المدني الجديد رقم ١٣١ لسنة ١٩٤٨م، التي تنص على أن:

١- العقد شريعة المتعاقدين فلا يجوز نقضه ولا تعديله إلا باتفاق الطرفين، أو للأسباب التي يقررها القانون.

٢- ومع ذلك إذا طرأت حوادث استثنائية عامة لم يكن في الوسع توقعها وترتب على حدوثها أن تنفيذ الالتزام التعاقدي، وأن لم يصبح مستحيلاً، صار مرهقاً للمدين بحيث يهدده بخسارة فادحة، جاز للقاضي تبعاً للظروف وبعد الموازنة بين مصلحة=

=الطرفين أن يرد الالتزام المرهق إلى الحد المعقول، ويقع باطلاً كل اتفاق علي خلاف ذلك". وكذلك الحال في التشريعات المدنية العربية ومنها سوريا والسودان والإمارات والكويت وقطر.

تنحصر مهمته في تطبيق القانون وتلمس نية المشرع. فهو ليس مجرد قضاء تطبيقي بل في الغالب قضاءً إنشائياً يبتدع الحلول المناسبة للروابط القانونية التي تنشأ بين الإدارة كسلطة عامة عند تسييرها للمرافق العامة وبين الأفراد، وهي روابط تختلف بطبيعتها عن روابط القانون الخاص، فهو يتمتع بكثير من الحرية للاجتهاد ومن ثم ابتدع وابتكر الحلول والنظريات التي تتمشى مع طبيعة القضايا التي تعرض عليه وهي تتصل اتصالا وثيقا بالصالح العام، ودونما تضحية بمصالح الأفراد(Hachich,1962 p.395) (بدوي، ١٩٩٤م: ص١٤٥)، وفي ضوء هذا الفهم لطبيعة القانون الإداري وجدت نظرية الظروف الطارئة أرضاً خصبة لنموها وتطورها في ظل القضاء الإداري وعلى ذلك توصل اجتهاد مجلس الدولة في فرنسا الذي أرسى قواعد هذه النظرية وطورها وفق مبدأ ضرورة ديمومية واستمرار المرافق العامة بانتظام واطراد (بو عشيق، ٢٠٠٤م: ص ٢١٢، الحلو، ٢٠٠٧م: ص ١٨٧، ١٨٨، الشريف (عزيزة)، ١٩٨١م: ص ٢٣٢).

لقد طبق مجلس الدولة الفرنسي هذه النظرية بصورة واضحة في قراره الشهير (قضية غاز بوردو الفرنسية) الصادر بتاريخ ١٩١٦/٣/٣٠م بمناسبة ما طرأ من ارتفاع مفاجئ في أسعار الفحم بسبب الحرب العالمية الأولى والتي أدت إلى قلب التوازن الاقتصادي لعقد الامتياز الذي كانت قد أبرمته الشركة الملتزمة بتوزيع الغاز وتزويد الكهرباء مع بلدية مدينة بوردو، وأضحت الشركة مهددة بخسارة جسيمة قد تعيقها عن تقديم خدماتها إلى الجمهور. وحينما تقدمت الشركة بشكوى إلى بلدية بوردو طالبة تعويضها عن هذا الارتفاع الفاحش بأسعار الفحم، رفضت الاستجابة لطلبها وهكذا أيضا رد مجلس المحافظة وذلك بحجة القوة الملزمة للعقد، وطلب من الشركة الاستمرار في تنفيذ العقد باعتبار أن الأمر لم يصل إلى درجة القوة القاهرة التي تجعل تنفيذ العقد مستحيلاً، وحينما عرض الموضوع على مجلس الدولة الفرنسي تبنى مبدأً جديداً مستمداً من قاعدة دوام واستمرار سير المرافق العامة وهو أول تطبيق لهذه النظرية في العقود الإدارية، معتبراً أن ارتفاع أسعار الفحم الذي واجهته شركة غاز بوردو، نتيجة ظروف طارئة غير متوقعة من الطرفين، أدت إلى اختلال اقتصاديات العقد اختلالاً جسيماً يبرر مساهمة الإدارة ولو بجزء منه مع المتعاقد لحين زوال تلك الظروف، لوضع حدٍ للصعوبات الوقتية لتمكين الشركة من الاستمرار في المرفق محل الالتزام مراعاة للصالح العام محيلاً الطرفين إلى مجلس المحافظة للاتفاق على مقدار هذا التعويض. وفعلاً تم الاتفاق بين الشركة ومحافظة بوردو على رفع سعر الغاز بنسبة الزيادة غير المعتادة الخارجة عن التوقعات وبصورة اشترك الطرفان بتحمل مضارها[٩].

(٩) انظر بهذا الخصوص حكم مجلس الدولة الفرنسي والمقالات المشيرة اليه : CE, 30 mars 1916,Compagnie générale d' éclairage =de Bordeaux, R,125, concl. Chardenet; D, 1916, 3, 25,

وبالرغم من العرف الذي جري عليه مجلس الدولة الفرنسي بصياغة أحكامه بصورة مختزلة، إلا أنه التزم خطة مغايرة في حكمه الصادر في قضية غاز بوردو، إذ إنه ضمّن حكمه معظم الأحكام الرئيسية والتفصيلية التي تقوم عليها نظرية الظروف الطارئة، بحيث يمكن اعتبار هذا الحكم هو دستور هذه النظرية. ولأن أثر نظرية الظروف الطارئة يظهر في معظم العقود فقد حظيت باهتمام الفقهاء وشراح القانون لتحديد شروطها ووجدت لها تطبيقات واسعة في أحكام القضاء الإداري المقارن، وحالياً نجد أن العقود الإدارية الرئيسية متأثرة بهذه النظرية وتحاول توقع الظروف الطارئة والاحتياط لها عن طريق إدخال نصوص بمراجعة الرسوم التي يتقاضاها المتعاقد في عقود الامتياز والأسعار والأجور في العقود الأخرى، كما أصبحت النظرية ومنذ زمن بعيد تطبق على عقود إدارية أخرى بعد أن كانت محصورة في مجال عقد الامتياز (سلامه، ٢٠٠٠م: ص٧٠) ، ((Long (M.)، Weil(P)، (Delvolve (P), Genevois (B) 2011, p187)[١٠].

المطلب الثاني: شروط وآثار تطبيق نظرية الظروف الطارئة

لتطبيق نظرية الظروف الطارئة يتوجب توفر جملة من الشروط (De Laubadère (A.), Moderne (F), Delvolvé (P),1984, p.569) [١١] (مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، ٢٠٠١م: ص١٧٢٧) متى وجدت سيترتب عليها آثار، يمكن إجمالها فيما يلي:

أولا: شروط تطبيق نظرية الظروف الطارئة

الشرط الأول: يجب أن يكون تغير الظروف استثنائياً، أي أن يكون الظرف الطارئ خارجاً عن حدود المألوف ونادر الوقوع بحسب المجرى العادي للأمور. من ذلك مثلاً: اندلاع الحروب أو إغلاق ممر بحري وبري، ووقوع الزلازل والسيول والجفاف والفيضانات الغير مألوفة وانتشار الأوبئة ونشوب الأزمات الاقتصادية وندرة السلع وارتفاع الأسعار أو انخفاضها، وقد يتمثل هذا الأمر في إجراء عام تتخذه سلطات الدولة – غير الإدارة المتعاقدة – وذلك

Chardenet; S, 1916, 3, 17, concl.Chardenet, note Hauriou;= .RDP,1916, 206, concl. Chardenet,388,note Jèze

(١١) ولقد حددت المحكمة الإدارية العليا في مصر شروط هذه النظرية بجلسة ١٩٨٢/١/١٢م فيما يلي: ((... تطبيق نظرية الظروف الطارئة في مجال العقود الإدارية وروابط القانون العام أم رهين بأن يطرأ خلال تنفيذ العقد الإداري حوادث، أو ظروف طبيعية، أو اقتصادية أو سياسية ولو كانت من عمل جهة إدارية غير الجهة الإدارية المتعاقدة، أو من عمل شخص آخر – لم تكن في حسبان المتعاقد مع الإدارة، ولا يملك لها دفعاً أو علاجاً، ولا كان في وسعه توقعها، أو التحوط لها، وأن تكون هذه الحوادث استثنائية وعامة ومن شأنها أن تجعل تنفيذ التزام المتعاقد مع الإدارة مرهقاً يتهدد المتعاقد بخسارة فادحة دون أن يكون هذا التنفيذ مستحيلاً – بحيث تختل اقتصاديات العقد اختلالاً جسيماً))، وأكد أيضا بجلسة ٨ من مايو سنة ٢٠٠١ الطعن رقم ٥٩٥٥ لسنة ٤٣ القضائية.

كالتشريعات الاجتماعية والمالية التي من شأنها أن تقلب الوضع الاقتصادي للعقد، كزيادة الرسوم الجمركية والأجور والتسعير الجبري وخفض قيمة العملة الوطنية (د. جابر، ٢٠٠٤: ص ٦٥) [١٢]. إلا أنه لا يكفي لتطبيق نظرية الظروف الطارئة أن يكون الظرف طارئاً فقط، بل يجب أن يكون هذا الظرف الطارئ عاما وغير متوقع وقت إبرام العقد الإداري بحيث لا يستطيع الشخص العادي أن يتوقعه، لأنه إذا كان المتعاقد قد توقعه فليس له أن يتظلم من تحققه، وبالتالي لا مجال لتطبيق النظرية (كنعان، ٢٠٠٩م: ص ٣٦٩؛ العمران، ١٩٧١م: ص ٨٧ وما بعدها؛ الطماوي ١٩٩١م: ص٦١٧)[١٣].

الشرط الثاني: يجب أن يترتب على حدوث الظرف الطارئ خسارة فادحة وإخلال خطير للتوازن المالي للعقد وقلب لاقتصادياته بحيث يهدد بانتهائه، أي أن هذا الظرف لا يجعل تنفيذ العقد مستحيلاً بل يجعله عسيراً ويهدد المرفق العام المتصل به بالتوقف أو الاضطراب، وبالعكس فإن المتعاقد لا يستطيع أن يستفيد من نظرية الظروف الطارئة لمجرد حصول فوات للكسب أو انخفاض في ارباحه المالية المتوقعة عند إبرام العقد، أي يجب أن تصيب المتعاقد مع الإدارة نتيجة الظرف الطارئ خسارة فادحة تتجاوز في جسامتها الخسارة العادية المألوفة بحيث تفوق كل توقعاته المعتادة [١٤].

الشرط الثالث: يجب أن يكون الظرف الطارئ خارجاً عن إرادة المتعاقدين، أي أن يكون الظرف الطارئ أجنبياً عن إرادة المتعاقد، فلا يكون لإرادته دخل في حدوثه لأنه إذا كان ناتجاً عن عمله عمداً أو إهمالاً فلا يستحق التعويض، وكذلك لا يستحق التعويض إذا قصَّر في بذل الجهد اللازم لتحاشي وقوع هذا الظرف متى كان من الممكن تلافيه، فالقاضي الإداري عند تقدير التعويض يضع في الحسبان حالة المتعاقد، فإذا كان له تأثير جزئي في حدوث الظرف الطارئ أو تأثير مساعد بإهماله في زيادة تكاليفه، فإن أثر ذلك سينعكس على مقدار التعويض الذي سيحصل عليه[١٥] (عبد المولى، ١٩٩١م: ص ٢٦٨). أما من جهة الإدارة فالظاهر أنه يشترط لتطبيق نظرية

---

(١٢) وقد اعتبر مجلس الدولة الفرنسي من قبيل الظروف الطارئة الإجراءات العامة التي تصدر من سلطات الدولة المختلفة مثل القوانين، واللوائح، التي تزيد قيمة الضرائب، أو تفرض ضرائب جديدة، أو تخفض سعر العملة، أو تمنع تداول عملة معيّنة.

(١٣) كذلك انظر حكم مجلس الدولة الفرنسي والمقال المشير إليه:
CE, 13 février 1985, Sainrapt et Brice, RDP, 1985, 1702 : difficultés de recruiter de la main-d'œuvre non imprévisibles.

(١٤) l'événement doit aboutir à un véritable bouleversement de l'économie générale du contrat ، انظر بهذا الخصوص حكم مجلس الدولة والمقال المشير إليه:
CE, 29 mars 1985, Sté française de travaux publics Fougerolle, RDP, 1985, 702 : hausse des prix n'entraînant pas un bouleversement des conditions d'exécution du contrat.

(١٥) انظر: CE, 15 juillet 1949, Ville d'Elbeuf, R, 359; D, 1950, .59, note Blaevoet; S, 1950, 3, 61, note Mestre

الظـروف الطارئـة ألاّ يكـون لـلإدارة دخـل في وقـوع الظـرف الطـارئ، إلاّ أنـه هنـاك اتجـاه في الفقـه الإداري والقضـاء الإداري الفرنسـي لا يقتصـر لتطبيـق هـذه النظريـة أن يكـون الظـرف خارجـاً عـن إرادة الإدارة، بمعنـى أنـه يمكـن تطبيـق نظريـة الظـروف الطارئـة متـى تـوافرت شـروطها ويحـق للمتعاقـد المطالبـة بـالتعويض، وذلـك في حـال الإجـراءات الـتي تتخـذها الإدارة بعـد إبـرام العقـد ويكـون مـن أثرهـا إصـابة المتعاقـد بضـرر جسيم في غير الحـالات الـتي تتـوافر فيهـا شـروط نظريـة عمل الأمير (الشرقاوي، ٢٠٠٣م: ص ٢٣٨).

الشرط الرابع: يجـب أن يكـون الظـرف الطـارئ مؤقتاً وألا يترتب على حدوثه استحالة التنفيذ ففي هذه الحالة ينتهي العقد بالقوة القاهرة، فإذا استمر الظرف لفترة طويلة أو تأكد الطرفان أنه لـن ينتهـي خـلال مـدة محددة فإنه يجب الاتفاق على إبرام عقد جديـد يأخـذ في الاعتبـار الظـروف الجديـدة، وإذا تعـذر الاتفـاق علـى ذلك يتم إلغاء العقد (الطمـاوي، ١٩٩١م : ص٦٩١ ؛ خليفة، ٢٠٠٧م : ص٢٣٢)[١٦].

ثانيا: الآثار المترتبة على تحقق نظرية الظروف الطارئة

وترتيباً على ما سبق فإذا توافرت شـروط تطبيـق نظرية الظروف الطارئة، فعلى المتعاقد أن يواصل تنفيـذ التزاماته حتـى لا يتعطـل سـير المرفـق العـام، لأن نظريـة الظـروف الطارئـة لا تعفيـه مـن الالتـزام بتنفيـذ شـروط العقد ويظل العقد قائما وإنمـا مـن شـأنها أن تعينـه علـى الوفـاء بالتزاماتـه دون أن يـؤدي ذلـك إلى إفلاسـه. فـإذا حـدث أن توقـف عـن الوفـاء بالتزاماتـه بـالرغم مـن أن ذلك ممكـن فإنـه يتعـرض لتوقيـع الجـزاءات الـتي تملكهـا الإدارة المتعاقدة تجاهه كغرامات التأخير وسحب العمـل والتنفيـذ علـى الحسـاب أو فسـخ العقـد والرجـوع عليـه بالتعويضـــــات (ياقوتـــــة، ٢٠٠٨م – ٢٠٠٩م: ص١٨٥)[١٧].

يحق للمتعاقد المطالبـة بالحصـول علـى التعـويض وذلك بناء على اتصال العقـد بـالمرفق العـام ومـا يتطلبـه دوام سـير المرفـق العـام بانتظـام واطـراد مـن ضـرورة أن تكفـل الإدارة اسـتمرارية تنفيـذ العقـد الإداري الـذي يؤمن للمرفق العام متطلبات سيره ومقومـات خدماتـه، إضافة إلى ذلك فـإن مقتضـى العدالـة يسـتوجب معاونـة المتعاقد المتعثر والمساهمة معه في تحمل الخسائر فلا يـترك وحده يصارع الظروف الطارئة وإنما يتعين القيام برعايته ودعمـه وشـعوره أن الإدارة تقـف إلى جانبـه، حتى لا ينهـار وضـعه المـادي ممـا قـد يـؤدي الى تـأثر واضـطراب المرفق العام (T.1 R)) Chapus، p 1190. : 2001).

---

(١٦)أيضـا حكـم مجلـس الدولـة الفرنسـي والمقـال المشـير إليـه: CE, 9 décembre 1932, Compagnie des Tramways de Cherbourg, R, 1050, RDP, 1933, 117, concl. Josse, not Jèze.

(١٧) وانظر بهذا الخصوص حكم مجلس الدولة الفرنسي والمقال المشير إليه:
CE, Sect., 12 mars 1976, department des Hautes-Pyrénées c./ Société Sofilia, R, 155; AJDA, 1976,p 552.

هذا وإن تحديد مقدار التعويض الذي تتحمله الإدارة يقرره القضاء الإداري بناء على طلب من المتعاقد في حالة عدم وجود اتفاق بين الطرفين، ويكون التعويض جزئياً وليس كاملاً، حيث يتحمل المتعاقد جزءاً من العجز المالي الناتج عن تنفيذ العقد خلال فترة الظرف الطارئ مع إمكانية الإعفاء من غرامة التأخير إذا أدى هذا الظرف الطارئ إلى التأخير في تنفيذ العقد، وبهذا فإن هذه النظرية تختلف عن نظرية عمل الأمير حيث يعوض المتعاقد – كقاعدة – تعويضاً كاملاً عما لحقه من خسارة وما فاته من كسب (الأعرج، ٢٠١٠م : ص ٢٦١، الحلو، ٢٠٠٧م: ص ١٩٣) (Trotabas (L), 1991 : p 258).

المبحث الأول: تطبيقات نظرية الظروف الطارئة قبل عام ١٤٠٢ هـ – ١٩٨٢م

لقد تعاقبت خلال هذه المرحلة ومنذ تأسيس المملكة العربية السعودية، ومع التوسع و التزايد في تطور التنظيم والنشاط الإداريين، صدور العديد من الأنظمة والأوامر السامية والقرارات التي تتعلق بالعقود الإدارية ومنازعاتها وذلك في ظل مجلس الشورى القديم ومجلس الوكلاء (المرزوقي، ١٤٢٥هـ – ٢٠٠٤ م: ص ٣٥؛ الشلهوب، ٢٠٠٥م)[١٨]

الذي حل محلهما في الاختصاص مجلس الوزراء [١٩]، فضلا على اجتهادات ديوان المظالم وفق أول نظام له [٢٠]. لذا يحتم علينا أولا تأمل هذه النصوص النظامية والتعرف على مدى وجود تطبيقات لنظرية الظروف الطارئة (المطلب الأول)، ونحاول في (المطلب الثاني) بيان ملامح وتطور الأخذ بهذه النظرية ومبادئها في اجتهادات وقرارات ديوان المظالم منذ إنشائه وخلال مرحلة اعتباره جهة قضاء إداري محجوز يصدر قرارات ابتدائية وليست أحكاما قضائية.

المطلب الأول: تطبيقات نظرية الظروف الطارئة في الأنظمة السعودية

كان أول تنظيم خاص بالعقود الإدارية بالمملكة العربية السعودية هو نظام المزايدات الذي صدر بالأمر السامي رقم ٥٥١٠ في ١٣٦١/٤/١٧هـ الموافق (١٩٤٢/٥/٣م) [٢١]، ثم تبعه صدور نظام المناقصات

(١٨) تم إنشاء أول مجلس للشورى بموجب الأمر الملكي الصادر بتاريخ ١٣٤٦/١/٩هـ الموافق (١٩/ ٠٧/ ١٩٢٧م)، والذي كان آن ذاك يعتبر بمثابة السلطة التنظيمية ،.وإنشاء مجلس= =الوكلاء بموجب الأمر السامي الموافق على نظامه بتاريخ ١٣٥٠/٩/٧هـ (١٩٣٢م) وكان آن ذاك يمثل السلطة التنفيذية.

(١٩) إضافة الى اعتباره كسلطة تنفيذية إدارية عليا. وتم إنشاء وتشكيل أول مجلس وزراء بالمملكة العربية السعودية بموجب الأمر الملكي رقم (٤٢٨٨/١/١٩/٥)بتاريخ ١/ ٢/ ١٣٧٣ه الموافق (١٠/ ١٠/ ١٩٥٣م).

(٢٠) صدر بالمرسوم الملكي رقم ٧٨٥٩/١٣/٧ وبتاريخ ١٣٧٤/٩/١٧ه ، الموافق (بتاريخ ١٩٥٥/٥/٩م).

(٢١) اشتمل هذا النظام على أربع وثلاثين مادة وقد نصت المادة الثالثة والثلاثون منه "على أن يحل محل ما سبقه من أنظمة وتعليمات وأوامر"، وهذا يعني أنه كان هناك بعض القواعد=

العلنية بالأمر السامي رقم ٨٤٢٧ في ١٣٦١/٧/٣هـ الموافق (١٩٤٢/٧/١٦م)[٢٢]، إلا انه بعد التمعن في نصوص كلا النظامين السابقين تبين أن المنظم السعودي كان قد قرر فقط حق المتعاقد في التعويض عند إخلال الجهة الإدارية بالتزاماتها العقدية دون التطرق إلى حالات التعويض بدون خطأ ينسب للجهة الإدارية، وعليه فإنه من غير المتصور وجود تطبيقات لمبادئ وأحكام نظرية الظروف الطارئة، يضاف إلى ذلك قلة وحداثة التنظيم والنشاط الإداري في ذلك الوقت.

والواقع أن مبادئ وقواعد نظرية الظروف الطارئة في هذه المرحلة قد شهدت ظهوراً ملحوظاً في القانون الإداري السعودي بعد إنشاء مجلس الوزراء الذي كان له باع في إظهارها وتطوير تطبيقاتها في كثير من المناسبات التنظيمية والإدارية والقضائية، وذلك عندما قام في هذا الشأن بإصدار العديد من الأنظمة والقرارات وتنفيذ الأوامر السامية الخاصة بالعقود الإدارية والمواكبة لتطور التنظيم والنشاط الإداريين في المملكة العربية السعودية (د حسن، ١٩٧٣م: ص١٢٥). ولقد حددت المادة (١٨) من أول نظام لمجلس الوزراء (لسنة ١٣٧٣هـ الموافق ١٩٥٣م)[٢٣] الإطار العام الأساسي لاختصاصات مجلس الوزراء لإدارة جميع أجهزة الدولة واعتباره ممثلاً السلطة التنظيمية (التشريعية) والسلطة التنفيذية العليا، وذلك بالنص على الآتي: (يرسم مجلس الوزراء السياسة الداخلية والخارجية، والمالية والاقتصادية، والتعليمية والدفاعية وجميع الشؤون العامة للدولة، ويشرف على تنفيذها ويملك السلطة التنظيمية والسلطة التنفيذية والسلطة الإدارية، وهو المرجع للشؤون المالية ولجميع الشؤون المرتبطة في سائر وزارات الدولة والمصالح الأخرى وهو الذي يقرر ما يلزم اتخاذه من إجراءات في ذلك...)، وهذا ما اكدت عليه المادة (١٢) من نظام مجلس الوزراء لسنة ١٣٧٧ هـ الموافق (١٩٥٧م) (التويجري، ٢٠٠٩م: ص ٧٧ وما بعدها).

في ظل مجلس الوزراء بعد إنشائه صدر أول نظام جديد خاص وشامل للعقود الإدارية باسم نظام المناقصات والمزايدات (نظام المناقصات والمزايدات

=التي نظمت هذا الجانب قبل صدور هذا النظام إلا أنها كانت متفرقه وتتناسب مع مرحلة بداية تأسيس المملكة العربية السعودية وظروف تنظيم ونشاط الإدارة آن ذاك.

(٢٢) الذي اشتمل على إحدى وأربعين مادة توضح أنواع المناقصات والإجراءات الواجب إتباعها والآثار المترتبة على ترسية المناقصة... الخ.

(٢٣) نشر هذا النظام في جريدة أم القرى العدد رقم (١٣٨٥) وتاريخ ١٣٧٣/٢/٨هـ الموافق (١٩٥٣/١٠/١٦م) وتم إلغاؤه بالنظام الصادر عام ١٣٧٧هـ الموافق (١٩٥٧م) ثم ألغي بنظام مجلس الوزراء الحالي الصادر بالأمر الملكي رقم أ/١٣ في ١٤١٤/٣/٣هـ الموافق (١٩٩٣/٨/٢٠م) منشور بجريدة أم القرى العدد رقم (٣٤٦٨) تاريخ ١٤١٤/٣/١٠هـ الموافق (١٩٩٣/٨/٢٧م).

الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٦ ولتاريخ ١٣٨٦/٢/٢٤هـ الموافق (١٩٦٦/٦/١٣م))، تبلورت من خلال مواده بعض من مبادئ نظريات اعادة التوازن المالي للعقد الإداري ومنها نظرية الظروف الطارئة، ولعل أهم وأول نص نظامي في المملكة يتعلق بهذه النظرية هو ما تضمنته المادة (٥) من هذا النظام والتي أجازت النص عند التعاقد على تعديل الأثمان المتفق عليها بنسبة ما يطرأ أثناء التنفيذ على أسعار بعض المواد أو أجور العمال من ارتفاع، وقيدت ذلك بوضع حدٍ أقصى لنسبة الزيادة مع حفظ حق الجهة الإدارية في الاستفادة مما يطرأ على الأسعار والأجور من انخفاض. ولا شك في أن المنظم هنا وكخطوة أولى قد أخذ بمبدأ إعادة التوازن المالي للعقد الإداري وذلك بإجازة الاتفاق على تعديل الأسعار بما يتماشى مع أسعار السوق وقت التنفيذ، وإن قيده بحد أقصى بما لا يتفق مع ما تقضي به نظرية الظروف الطارئة من إطلاق في هذا الشأن، مع التنويه هنا إلى أن صاحب الاختصاص في نظر النزاع كان يؤسس قراره أو حكمه في هذه الحالة على نص اتفاقي رضائي وليس على مبادئ وشروط نظرية الظروف الطارئة.

كما ظهر أيضا من نص المادتين (٨٥، ٩٥) من النظام أن المنظم قد أجاز التخفيض أو الإعفاء للمتعاقد من غرامة التأخير: "متى ثبت أن التأخير نشأ من حادث قهري خارجاً عن إرادته ولم يكن في إمكانه توقعه وقت التعاقد، واقتنعت الجهة الإدارية بذلك ووافقت وزارة المالية على هذا التخفيض أو الإعفاء". ولا جدال في أن هذا النص يشير صراحة إلى حالة وجود أساس لتطبيق نظرية الظروف الطارئة نتيجة حادث قهري[٢٤]، إلا أنه يقتصر على الإعفاء من غرامة التأخير دون المشاركة في تعويض الأضرار الناتجة عنه[٢٥]. وقد تكررت خلال هذه الفترة تعاميم وزارة المالية والاقتصاد الوطني التي تستثني المتعاقد من غرامة التأخير متى كان التأخير بسبب خارج عن إرادته ولم

---

(٢٤) في خطاب وكيل وزارة المالية والاقتصاد الوطني رقم ٢/١٢/١٣٧٠٣ في ١٣٨٦/١/٢٥هـ الموافق (١٩٦٦/٥/١٥م) عدد شروط الإعفاء في مثل هذه الحالة والذي جاء فيه ((... بعد أن يقدم المتعهد كافة الأدلة والمستندات التي تثبت بأن سبب التأخير خارج عن إرادته، ولم يكن في إمكانه توقعه وقت التعاقد))، وكان أكثر وضوحاً في إمكانية النظر في تعويض المتعاقد بناءً على نظرية الظروف الطارئة في خطابه رقم ٢/١٢/٥١٨٠ في ١٣٨٧/٤/٢٩ الموافق (١٩٦٧/٨/٥م) إذ جاء فيه ((ويلتزم المتعاقد المدين بتنفيذ العقد وفقاً لشروطه وإذا ما لحقته نتيجة الظروف الطارئة خسارة كما حددتها هذه النظرية، فإنه يمكن لوزارة المالية والاقتصاد الوطني بموجب المادتين (٨٥، ٩٥) من نظام المناقصات والمزايدات النظر في الموضوع)).

(٢٥) الجدير بالذكر أن هذا النظام (المناقصات والمزايدات) قد ألغي بنظام تأمين مشتريات الحكومة وتنفيذ مشروعاتها وأعمالها الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/١٤ في ١٣٩٧/٤/٧هـ الموافق (١٩٧٧/٣/٢٧م)، والذي آثرنا التطرق له في المبحث الثاني (المطلب الأول) ، نظرا لتزامن صدوره مع صدور نظام ديوان المظالم (١٤٠٢هـ ، ١٩٨٢م) والذي اصبح ديوان المظالم بموجبه جهة قضاء إداري مفوض ومستقل.

يكن في إمكانه توقعه عند التعاقد أو دفعه أثناء التنفيذ واشترطت لهذا الإعفاء موافقتها عليه[٢٦].

وحينما بدأ مجلس الوزراء ينظر المنازعات الإدارية باعتباره السلطة المباشرة للإدارة[٢٧]، ظهر له تطبيقات عديدة لنظرية الظروف الطارئة وذلك في قضايا التعويض في العقود الإدارية. ولم يقتصر الأمر على إعفاء المتعاقد من غرامات التأخير بل صدر عن المجلس العديد من القرارات التي تقضي بتعويض المتعاقد عند تعرضه لخسارة كبيرة نتيجة لظروف طارئة، بل قرر في بعض الأحيان تعويض المتعاقد تعويضاً كلياً عن جميع ما لحقه من خسارة غير عادية حرصاً على انتظام واطراد سير المرافق العامة (البنا، ١٩٨٤م: ص ٢٣٧).

ربما كان القرار الأول لمجلس الوزراء الصادر في هذا الشأن هو قرار رقم (٥٨٠) وتاريخ ١٣٨١/٨/٢هـ الموافق (٠٩/ ٠١/ ١٩٦٢م) وقد تضمن تطبيقا صريحا لجل مبادئ وشروط تطبيق نظرية الظروف الطارئة، حيث قرر تعويض المقاول الذي تعاقد على إنشاء مستشفى الملك سعود بالدمام قبيل حرب قناة السويس عام ١٩٥٦م بسبب حدوث أزمة الحرب التي ترتب عليها غلق القناة وحصول ارتفاع كبير في الأسعار وبالأخص في مواد البناء، مما تسبب في خسائر فادحة أثقلت كاهله وأخلت في التوازن المالي للعقد، وقد كان التعويض كاملاً في هذه القضية. وجاء من مسببات القرار: (وحيث إن ارتفاع الأسعار بسبب أزمة السويس لم يكن من الخسائر المتوقعة المحتمل حصولها في الظروف العادية، وحيث إن المقاول قد أتم ما يعادل ٧٠٪ من كامل العملية أثناء أزمة حرب السويس ولهذا قرر المجلس تعويضاً للمقاول عن الخسائر التي لحقته نتيجة لارتفاع الأسعار) (شفيق، ٢٠٠٢م : ص ٢٥٨).

ثم توالت قرارات مجلس الوزراء التي عالجت مثل هذه القضايا نذكر منها القرار رقم (٢٩٢) وتاريخ ١٣٨٦/٥/٢٢هـ الموافق (١٩٦٦/٩/٧م) حيث طبق فيه المجلس نظرية الظروف الطارئة عند توافر حالة ظروف استثنائية، وقد كانت هذه الظروف الاستثنائية عبارة عن كم هائل من السيول الجارفة داهمت موقع سد وادي العقيق وأتلفت معدات المقاول مما يلزم التعويض عن الخسائر التي لحقت به. وقرار المجلس رقم (١٠٦) وتاريخ ١٣٩١/٩/٢١هـ المتضمن تعويض متعهد تأمين الماء لوحدات عسكرية تعويضاً يغطي كافة الخسائر التي تحملها طيلة أيام الجفاف نظراً لعدم هطول الأمطار وجفاف بئره واضطراره سحب الماء من آبار أخرى بأسعار مرتفعة لسد حاجة الجيش (حسن:

---

(٢٦) مثال ذلك تعميم وزارة المالية والاقتصاد الوطني رقم ١/٤/١٦٣٠٣ في ١٣٨٨/١٢/٢٩هـ الموافق (١٩٦٩/٣/١٨م) وتعميمها رقم ٤٢٢٦/٤ في ١٣٩٠/٣/١١هـ الموافق (١٩٧٠/٥/١٩م).

(٢٧) نظرا لمحدودية اختصاص ديوان المظالم في هذه المرحلة (كما سنبينه في المطلب الثاني التالي).

ص١٦٥، شفيق: ص ٢٥٨). وقرار مجلس الوزراء رقم ٥٢ في ١٣٩٤/١/٢٥هـ الموافق (١٩٧٤/٢/١٧م) بشأن تعويض بعض المقاولين ومتعهدي الإعاشة نظراً لارتفاع أسعار المواد، ومما ورد في القرار "... ولقد درست الوزارة الموضوع وتبيّن من واقع الإحصائيات المتوفرة بأن أسعار بعض المواد ارتفعت فعلاً وبشكل ملحوظ ابتداءً من أوائل عام ١٣٩٣هـ الموافق (١٩٧٣م) واستمر هذا الارتفاع إلى وقت صدور القرار، والسبب الرئيسي يعود إلى النقص في عرض المواد عن طلبها في الأسواق الدولية مما يعطي قناعة بأن بعض المقاولين ومتعهدي الإعاشة قد تضرروا فعلاً نتيجة ارتفاع الأسعار وبالتالي فإن من العدالة أن تقوم الدولة برفع بعض الإرهاق عمن تضرر منهم عن طريق التعويض (الوهيبي، ٢٠١١ : ص٥٢٨) ".

إلا أن مجلس الوزراء رفض التعويض عن الظرف الطارئ في حالة أخرى لعدم تحقق الخسارة الجسيمة كما هو ثابت في القرار التالي: -((إن مجلس الوزراء بعد إطلاعه على معاملة المرافقة لهذه الواردة من ديوان رئاسة مجلس الوزراء رقم ٤٦٩٧ في ١٣٨٦/٢/١٨هـ الموافق (١٩٦٦/٦/٧م) المرفوعة من وزارة الدفاع والطيران بشأن تظلم متعهدي توريد السكر لوزارة الدفاع والطيران لعام ١٣٨٣/٨٢ الموافق (١٩٦٣/٦٢م) من ارتفاع سعره ومطالبتهم بالتعويض، وبعد الاطلاع على خطاب وزارة المالية رقم ١٢/٦ في ١٣٨٧/٥/٢٤هـ الموافق (١٩٦٧/٨/٢٩م) المتضمن بأنه اتضح بأن ارتفاع سعر السكر لم يؤثر على أسعار الإعاشة، إذ قبل أحد المقاولين أن يورد الإعاشة في السنة التالية بنفس السعر الذي كان يقدم به الإعاشة قبل ارتفاع سعر السكر، الأمر الذي يقطع بأن هذا الارتفاع لم يؤثر على أرباح التوريد وقد تأيدت هذه النتيجة بقبول أحد المتناقصين في السنة التالية، توريد الإعاشة بأسعار أقل من أسعار السنة محل التظلم، وبما أنه قد ثبت أن ارتفاع الأسعار لم يؤثر تأثيراً يذكر على سعر الإعاشة وكان طلب التعويض في غير محله فلذلك ترى الوزارة عدم أحقية المتظلمين في التعويض، وبعد اطلاعه على توصية اللجنة الإدارية تقرر: تأييد رأي وزارة المالية والاقتصاد الوطني المشار إليه أعلاه في عدم أحقية المتعهدين للتعويض)) (السويلم، ١٤٢٧ه : ص ٣٨٠، المتيهي، ٢٠٠٣م : ص٦٨٠).

المطلب الثاني: تطبيقات نظرية الظروف الطارئة من خلال اجتهادات ديوان المظالم

لقد كان إنشاء ديوان المظالم وذلك بعد صدور أول نظام له [٢٨] بمثابة خطوة مهمة وجوهرية لتوجه المملكة العربية السعودية نحو تبني النظام القضائي المزدوج (رسلان، ١٩٨٤ م: ص ٣٦)، إلا انه بالنظر

(٢٨) الصادر كما بينا سابقا بالمرسوم الملكي رقم ٧٨٥٩/١٣/٧ وبتاريخ ١٣٧٤/٩/١٧ه ، الموفق (بتاريخ ١٩٥٥/٥/٩م).

لمحدودية اختصاصه بالتصدي للمنازعات الإدارية بشكل عام واقتصاره آن ذاك – وفقاً للمادة الثانية من هذا النظام – على " تلقي الشكاوى والتحقيق فيها مع اقتراح (مشروع قرار) يرسل إلى الجهة (الإدارية) المعنية التي لها أن تقبله أو ترفضه مع إبداء الأسباب، حينئذ يرفع الأمر إلى المقام السامي ليأمر بما يراه " (الزبن، ١٩٩٩م : ص١٢ و١٣). فلم يكن ديوان المظالم يملك الصلاحية الكاملة في نظر منازعات العقود الإدارية، وبالتالي فمجال تطبيقاته لنظرية الظروف الطارئة كان محدودا تاركا قصب السبق في ظهورها وتطبيقاتها لمجلس الوزراء الذي كان له الاختصاص الرئيس بالبت بالمنازعات الإدارية باعتباره السلطة الإدارية العليا كما بينا سلفا.

لقد توسعت بالتدرج اختصاصات ديوان المظالم، فتوالت الأنظمة والقرارات والأوامر السامية على منحه اختصاصات جديدة ومتنوعة بالفصل النهائي بالمنازعات الإدارية وبالمشاركة مع مجلس الوزراء (الدغيثر، ١٩٨٩م، ص ٨٧ ومابعدها)[٢٩]، والاشتراط أحيانا مصادقة رئيس مجلس الوزراء على قراراته حتى تصبح نهائية، فتزايدت إحالة القضايا الإدارية اليه من قبل المقام السامي ومجلس الوزراء.

ومن أوضح القضايا القديمة التي طبق الديوان فيها هذه النظرية قضية الشركة الفرنسية التي كانت قد رست عليها عملية إنشاء طريق بري، ثم حدثت أثناء التنفيذ ظروف طارئة وغير متوقعة زادت من أعبائها نتيجة لحرب الأيام الستة وإغلاق قناة السويس ونتيجة لإضراب عمال الموانئ ثم الإضراب العام في فرنسا عام ١٩٦٨م (البنا : ص ٢٣٨)[٣٠].

وعلى الرغم من صدور قرار مجلس الوزراء الشهير رقم ٨١٨ لسنة ١٣٩٦هـ (١٩٧٦م) والذي حد من بعض اختصاصاته في النظر والبت النهائي في بعض المنازعات الإدارية، ومنح الاختصاص لديوان المظالم للتصدي والبت النهائي في دعاوى التعويض المقدمة من المتعاقدين مع الإدارة دون الرجوع اليه وذلك متى ثبت أن هناك ضرراً أو خسارة فعلية قد لحقت بالمتعاقد من جراء خطأ أو تقصير ينسب للإدارة، أما إذا كان الضرر لأسباب لا دخل لإرادة الجهة الإدارية فيه، فإن ديوان المظالم ألزم بأن يحكم برفض الدعوى شكلا الا إذا كانت القضية محالة اليه بناء على أمر سامي أو قرار من مجلس الوزراء. وعليه فإن الديوان كان مقيد الاختصاص في سلطة النظر والتصدي لقضايا طلبات التعويض القائمة على أساس تطبيق نظرية الظروف الطارئة إلا بشرط استئذان المقام السامي أو صدور قرار من مجلس الوزراء بهذا

(٢٩) خصوصا بعد صدور الأمر السامي رقم ٢٠٩٤١ بتاريخ ٢٨/ ١٠/ ١٣٨٧هـ ، الموافق (٢٩/ ٠١/ ١٩٦٨م) ، الذي منع المحاكم العامة الشرعية (العادية) من النظر في المنازعات التي تثار بين الإدارة والأفراد.

(٣٠) قرار لجنة تدقيق القضايا رقم ٧٦٧ في ١٣٩٢/٦/١٩هـ.

الخصوص ويجب أن يقدم من رافع الدعوى [٣١].

إذاً واستثناء من قيد الاختصاص المذكور، فإن ديوان المظالم كان ينظر في دعاوى التعويض المبنية على الظروف الطارئة وذلك في حالات فردية تحال إليه بأوامر سامية أو بقرار من مجلس الوزراء. ومع تطور وتوسع اختصاصاته وفضلا عن تزايد انتماء العديد من ذوي الاختصاص في المنازعات الإدارية الى جهازه وتنظيمه، تعددت المناسبات التي تصدى فيها إلى قضايا تنبئ بتوفر مبررات لتطبيق هذه النظرية. بل إنه بعد الأخذ بالاعتبار لقواعد الشريعة الإسلامية تكفل في بعض قراراته بشرح وتفسير قواعد هذه النظرية طبقاً لما استقر عليه الفقه والقضاء الإداري المعاصر والمقارن في هذا الشأن، سواء تعلق الأمر بمفهوم الظرف الطارئ المفاجئ أو شروطه أو الأضرار وما تخلفه من خسائر فادحة أو التعويض وما يشمله من خسائر وأرباح ومقدار مساهمة الإدارة فيه إلى غير ذلك من مبادئ وقواعد هذه النظرية.

وكأبرز مثال مهم يوضح موقف ديوان المظالم من تطبيق هذه النظرية ومفهومها ومضمونها وذلك من خلال ما عرض عليه من قضايا طلبات تعويض ناشئة نتيجة ظروف طارئة سببت أضراراً للمتعاقدين مع الجهات الإدارية مُكن الديوان للتصدي لها بعد الحصول على إذن خاص بنظرها (استثناء من قرار مجلس الوزراء رقم ٨١٨)، نستشهد بقراره (في القضية رقم ١٢٩/ ق لعام ١٣٩٨هـ، ١٩٧٨م) الذي تضمن تعريفاً دقيقاً للنظرية وتحديداً لشروط تطبيقها، حيث جاء فيه: "مفاد نظرية الطوارئ غير المتوقعة أو الظروف الطارئة حسبما وضع أصولها وقواعدها فقه القضاء الإداري، أنه إذا حدثت أثناء تنفيذ العقد الإداري أو طرأت ظروف أو أحداث لم تكن متوقعة عند إبرام العقد فقلبت اقتصادياته، وكان من شأن هذه الظروف أو الأحداث أنها لم تجعل تنفيذ العقد مستحيلاً بل أثقل عبئاً وأكثر كلفة مما قدره المتعاقد عن التقدير المعقول فنشأت عنها خسارة جسيمة تتجاوز في فداحتها الخسارة المألوفة العادية التي يتحملها أي متعاقد، فإن من حق المتعاقد المضار أن يطلب من الطرف الآخر مشاركته في الخسارة التي تحملها فيعوضه عنها تعويضاً جزئياً"(مجموعة المبادئ الشرعية والنظامية التي قررتها لجنة تدقيق القضايا خلال عام ١٤٠٠هـ (١٩٨٠م): ص ٣)[٣٢].

(٣١) لقد توالى صدور العديد من الأوامر السامية وقرارات مجلس الوزراء التي احالت قضايا المطالبة بالتعويض على أساس مبادئ وأحكام نظرية الظروف الطارئة الى ديوان المظالم للبت فيها بصفة نهائية ، ومن هذه القرارات ما أفصحت عنه لجنة تدقيق القضايا بديوان المظالم في قراراها رقم (٥) لعام ١٣٩٩هـ الموافق (١٩٧٩م) المنشور في مجموعة المبادئ الشرعية الصفحة ٤٥٠ بقولها ((... من حيث إن الثابت من قرار مجلس الوزراء رقم ٣٠٣ وتاريخ ١٣٩٨/٢/٢٩هـ الموافق (١٩٧٨/٢/٧م) الذي عرضت بموجبه هذه القضية على الديوان أن يتم الفصل فيها طبقاً لأحكام نظرية الظروف الطارئة، ومن ثم فإن أحكام هذه النظرية حسبما تواضع عليه الشراح هي مرد الفصل في المنازعة وذلك هو معتمد لجنة التدقيق في هذا القرار)).

(٣٢) كما جاء في قرار ديوان المظالم (في القضية رقم ١٨/٣٢ لعام ١٣٩٧هـ) ، " أن إغلاق الحدود السورية اللبنانية يدخل في نظرية الظروف الطارئة مما يعطي المتعاقد الحق في التعويض عما=

وبقرار آخر أكد ديوان المظالم رسوخ الأخذ بمبادئ وقواعد وشروط تطبيق نظرية الظروف الطارئة طبقا لما هو مستقر ومتفق عليه في الفقه والقضاء الإداري المقارن، وذلك بالقرار التالي: حيث ورد فيه ((... وغالباً ما يكون الدائن هو جهة الإدارة وهذا الالتزام هو أن يدفع الدائن تعويضاً لكفالة تنفيذ العقد تنفيذاً صحيحاً، متى كان من شأن الظروف أو الأحداث غير المتوقعة أن تثقل كاهل هذا المدين بخسارة يمكن اعتبارها قلباً لاقتصاديات العقد، ومن هنا يجب لاستحقاق المتعاقد مع جهة الإدارة هذا التعويض عن الأعباء الخارجة عن العقد طبقاً لتلك النظرية توافر الشروط الآتية: أولاً- أن يكون الحادث أو الظرف الطارئ قد وقع بعد التعاقد وخلال المدة المحددة لتنفيذ العقد لا بعد ذلك، ثانياً- أن يكون الحادث أو الظرف أجنبياً عن المتعاقدين أي مستقلاً عن إرادتهما، ثالثاً- أن يكون الظرف أو الحادث غير متوقع، ولم يكن في حسبان المتعاقدين ونيتهما المشتركة عند إبرام العقد أي لم يكن في الإمكان توقعه، رابعاً- أن التعويض لا يستحق إلا إذا انقلبت اقتصاديات العقد بمعنى أنه يترتب على تنفيذ العقد خسارة تجاوز في فداحتها الخسارة العادية المألوفة في التعامل التي يتحملها أي متعاقد وعلى هذا المقتضى إذا تخلف أي من تلك الشروط انتفى مناط إعمال نظرية الظروف الطارئة[٣٣])) (مجموعة المبادئ الشرعية والنظامية لعام ١٤٠١هـ (١٩٨١م): ص٢١ و ص ٢٢ و ص٩٢).

كما عرف ديوان المظالم مبدأ كيفية تقدير التعويض واحتسابه في نظرية الظروف الطارئة، وقرر أن: ((... الإدارة وإن كانت ملزمة بتعويض المتعاقد عندما تتحقق شروط نظرية الظروف الطارئة، إلا أن ذلك لا يشمل كامل الخسارة وإنما يقتصر على تحمل جزء منها بحيث يترتب على ذلك التحمل رد الخسارة إلى الحد المعقول والقدرة المحتملة، وأنه عندما يتم توزيع عبء الخسارة بين طرفي العقد تراعي اعتبارات متعددة منها النتائج النهائية للمشروع ولا يدخل في حساب تلك الخسائر الأرباح المحتملة في المستقبل كما أن الإدارة لا تشارك المتعاقد معها إلا في الفرق بين الخسارة العامة المحتملة والخسارة التي تتجاوز الحد المعقول للأسعار دون أن تشاركه في كامل الخسارة أو

=أصابه من أضرار بسبب تلك الحوادث الاستثنائية وذلك بناء على النص في العقد على أحقية المقاول في التعويض بسبب الحروب واستناداً لقاعدة "لا ضرر ولا ضرار".

(٣٣) وجدير بالذكر أن قضاء الديوان يشترط في هذه الحالة استمرار المتعاقد في التنفيذ أثناء مواجهته للظرف الطارئ، وقد عبرت عن ذلك لجنة التدقيق بقولها: (إن الظرف الطارئ لا يحرر المتعاقد من التزاماته؛ لأن هذا الالتزام مع صيرورته مرهقاً إلا أنه ممكن، ويترتب على ذلك أنه يتعيّن على المتعاقد الذي يريد الاستفادة من نظرية الظروف الطارئة أن يواصل تنفيذ التزاماته رغم الظرف الطارئ ما دام التنفيذ في ذاته ممكناً، ولم يتحول الظرف الطارئ إلى قوة قاهرة تحول دون التنفيذ، فإذا توقف المتعاقد عن الوفاء بالتزاماته استناداً إلى الظرف الطارئ، فإنه يتعرض لتوقيع الجزاءات المقررة، ولا يجديه نفعاً الاحتجاج بهذا الظرف الطارئ).

تعويضه عما فاته من ربح ومرد ذلك إلى أن نظرية الظروف الطارئة تقوم على أساس مبدأ جوهري هو توزيع أعباء الخسارة الفادحة المترتبة على الظرف الطارئ بين الإدارة والمتعاقد وهذه الخسارة الفادحة والاستثنائية التي تصيب المتعاقد مع الإدارة جراء الظرف الطارئ وتقلب اقتصاديات العقد رأساً على عقب لا يمكن التحقق من وجودها إلا بعد إنجاز الأعمال وبهذه المثابة تكون العبرة في توزيع عبء الخسائر بين طرفي العقد بالنتائج النهائية للمشروع التي تحدد مقدار الخسارة وبالتالي ما يجب أن تتحمله جهة الإدارة منها)) (مجموعة المبادئ الشرعية والنظامية: ص٣ ومابعدها).

وأخيرا نستنتج من قرارات واجتهادات ديوان المظالم في هذه المرحلة (قبل عام ١٤٠٢هـ -١٩٨٢م) رغم كونه قضاءً محجوزاً غير مفوض إلا انه أكد على تمتعه بقدرٍ كبير من الكفاءة والتطور في فهم وإدراك متطلبات نظرية الظروف الطارئة وغاياتها، بل تميز بالاطلاع الواسع والفهم الصحيح لمبادئ وقواعد القضاء الإداري الحديث كما هو مستقر عليه في القضاء والفقه الإداري في فرنسا ومصر والجزائر والمغرب وتونس وبقية دول نظام القضاء المزدوج. ويبرز ذلك واضحاً من خلال صياغة وتسبيب قراراته، وهذا لاشك تمهيدا للنقلة والمرحلة الجوهرية المهمة التالية (وبإرادة المنظم السعودي) الذي جعلت ديوان المظالم هيئة قضاء إداري مستقل ومفوض (بعد عام ١٤٠٢هـ- ١٩٨٢م) وصاحب الاختصاص الأصيل بنظر الدعاوى الإدارية ويصدر أحكاما قضائية ملزمة تحوز قوة الأمر المقضي به.

المبحث الثاني: تطبيقات نظرية الظروف الطارئة بعد عام ١٤٠٢ هـ - ١٩٨٢ م

مع التطور الملحوظ في التنظيم والنشاط الإداريين في المملكة العربية السعودية تم تجاوز المراحل السابقة بخطوة هامة في استقلال القضاء الإداري السعودي وتحقيق ذاتيته الخاصة، وذلك بعد صدور نظام جديد لديوان المظالم نسخ نظامه السابق (المرسوم الملكي رقم م/٥١ و تاريخ ١٤٠٢/٧/١٧هـ الموافق ١٩٨٢/٥/١١م المادة الأولى) ليصبح بعده هيئة قضاء إداري مستقل ومفوض يصدر أحكاما قضائية ملزمة تحوز قوة الأمر المقضي به. وعليه يقتضي هذا المبحث التعرف أولا على النصوص النظامية الخاصة بالعقود الإدارية في هذه المرحلة وعلى مدى وجود تطور لتطبيقات نظرية الظروف الطارئة مقارنة بالمرحلة السابقة (المطلب الأول)، ومن ثم التعرف على تطور تطبيقات ديوان المظالم وفق اجتهاداته لهذه النظرية بعد أن اعتبر جهة قضاء إداري مفوض ومستقل (المطلب الثاني).

المطلب الأول: تطبيقات نظرية الظروف الطارئة في الأنظمة السعودية

كما لاحظنا عندما تناولنا المرحلة السابقة أن المنظم السعودي لم يصدر نصوصاً مباشرة تقضي بتطبيق نظرية الظروف الطارئة وذلك عند توافر

شروطها في منازعات العقود الإدارية، إلا أن بعضاً من النصوص [٣٤] تشير وبصورة غير مباشرة إلى جواز الأخذ ببعض شروط وآثار هذه النظرية. وباعتبار أن ديوان المظالم أصبح جهة قضاء إداري مفوض (بعد سنة ١٤٠٢هـ - ١٩٨٢م) فهذا جدير بالتعرف على موقف المنظم السعودي من هذه النظرية في هذه المرحلة الممتدة الى وقتنا الحالي وعلى مدى وجود تطور نظامي لتطبيقاتها.

صدر قبيل هذه المرحلة (واستمر بعدها لفترة طويلة) نظام جديد خاص بتنظيم العقود الإدارية بالمملكة العربية السعودية باسم نظام تأمين مشتريات الحكومة وتنفيذ مشروعاتها وأعمالها (نظام تأمين مشتريات الحكومة وتنفيذ مشروعاتها وأعمالها الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/١٤ في ١٣٩٧/٤/٧هـ الموافق (١٩٧٧/٣/٢٧م)) ألغى بموجبه نظام المناقصات والمزايدات السابق والصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٦ وتاريخ ١٣٨٦/٢/٢٤هـ الموافق (١٩٦٦/٦/١٣م).لم يأت هذا النظام بشيء جديد عما جاء به النظام السابق بخصوص تطبيقات نظرية الظروف الطارئة مؤكدا على موقف المنظم السعودي تجاه الأخذ ببعض أفكار ومبادئ نظرية الظروف الطارئة للعقد الإداري، حيث كرر (المادة التاسعة فقرة أ، ج) إثبات حق المتعاقد بالإعفاء من غرامة التأخير متى كان هذا التأخير ناتجاً عن قوة قاهرة أو حادث طارئ أو بسبب لا دخل لإرادة المتعاقد فيه، مراعيا في هذا النص الظروف الطارئة التي قد يتعرض لها المتعاقد ولم تكن في حسبانه، وقرر بالتالي إمكانية إعفائه من غرامة التأخير (شفيق: ص٢٥٧).

ومما تجدر الإشارة إليه في هذا الصدد أن الجهات الإدارية قد تضمن عادة عقودها نصوصاً بخصوص مواجهة بعض الظروف التي قد تطرأ في المستقبل وتؤدي إلى إرهاق المتعاقد، وتضع حلولاً تخفف من أعبائه وبالأخص الأعباء التي تترتب على فرض رسوم جديدة أو زيادة الرسوم القديمة. وتطبيقاً لهذا الاتجاه نصت المادة (٦٠) من نموذج عقد الأشغال العامة (قرار مجلس الوزراء رقم (١٣٦) وتاريخ ١٣/ ٨/ ١٤٠٨هـ الموافق (١٩٨٨/٢/١م))، على أنه "... في حالة تعديل الضرائب والرسوم في المملكة بالزيادة أو النقص بعد تاريخ تقديم العطاء فتزداد قيمة العقد أو تنقص حسب الأحوال بمقدار الفرق، على أنه يشترط لدفع الفرق الناتج عن زيادة الرسوم الجمركية أن يثبت المقاول أنه قام بدفع الفرق الزائد من الرسوم نتيجة لتوريد مواد مخصصة لأعمال العقد بعد تعديل الرسوم بالزيادة...".(المتيهي ج٢: ص٦٨٣، شفيق: ص٢٦٠).

ومن التطبيقات النظامية التي يمكن الاستشهاد بها بخصوص نظرية الظروف الطارئة، ما جاء بنص المادة الأربعين -وتحت عنوان المخاطر الخاصة -من أنموذج عقد التشغيل والصيانة والنظافة (قرار مجلس

(٣٤) انظر: المطلب الأول من المبحث الأول.

الـوزراء (٢٦٨) وتـاريخ ١٤٢٥/٢/١٤هـ الموافـق (٢٠٠٤/٠٤/٠٥م))، و المادة الخامسة والخمسون من أنموذج عقد الأشغال العامة، بتحديد مفهوم للمخاطر الخاصة، بأنها الحرب وأعمال الغزو من قوات معادية والأعمال العسكرية وما شابهها، يعفى المقاول عن مسئولية تعويض أي تخريب أو تدمير للأعمال والممتلكات الخاصة بصاحب العمل أو الغير، أو أي عطل أو ضرر يلحق بالغير، أياً كان بالأرواح أو بالأموال متى كان ناشئاً بسبب المخاطر الخاصة، وقررت حق المقاول في أن يعوضه صاحب العمل عن الأعمال والمواد التي خصصها للعمل إذا أصابها تخريب، ويفهم من النص المتقدم انه تعريف اتفاقي للمخاطر غير المتوقعة التي تندرج تحت نطاق نظرية الظروف الطارئة، وهو نص جيد يكشف عن موقف المنظم السعودي وحرصه وسعيه لتحقيق التوازن المالي للعقد الإداري(السويلم : ص٣٧٢).

صدر نظام جديد باسم نظام المنافسات والمشتريات الحكومية (نظام المنافسات والمشتريات الحكومية الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٥٨) تاريخ ١٤٢٧/٩/٤هـ الموافق ٢٠٠٦/٩/٢٦م) (حل محل نظام تأمين مشتريات الحكومة وتنفيذ مشروعاتها وأعمالها) وهو النظام الحالي المطبق الآن والخاص بالعقود الإدارية، ويلاحظ أيضا انه لم يأتِ بجديد جوهري يختلف عن النظام السابق ليواكب تطورات وتطلعات الادارة وتنظيماتها ونشاطها وأهدافها واجتهادات القضاء الإداري السعودي لتحقيق مقتضيات العدالة ومصلحة المرافق العامة بخصوص تطبيق نظرية الظروف الطارئة. فالمادتان الحادية والخمسون والثانية والخمسون منه، أجازتا للإدارة تمديد العقد والإعفاء من غرامة التأخير إذا كان التأخير ناتجاً عن ظروف طارئة أو بسبب أجنبي خارج عن إرادة المتعاقد، وهاتان المادتان تماثلان نص المادة التاسعة من النظام السابق[٣٥].

وأخيرا يؤخذ على النظام الجديد عدم النص على أحكام مباشرة تكفل التوازن المالي للعقد الإداري بخصوص تطبيق نظرية الظروف الطارئة [٣٦] بخلاف ما

---

(٣٥) الجدير بالذكر أن المادة الثامنة والسبعين (فقرة أ/ب) ، قضت بتشكيل لجنة بقرار من وزير المالية تتولى النظر في طلبات التعويض المقدمة من المقاولين والمتعهدين وكذلك من هذ بلاغات الغش والتحايل والتلاعب وقرارات سحب العمل، ويفهم أن اللجو الى هذه اللجنة هو جوازيا وفق (المادة ٥٢ من النظام) أو التوجه مباشرة الى ديوان المظالم ، وحين يتم اختيار اللجو إليها، يشترط أن يلجأ أولاً إلى الجهة المتعاقدة لطلب التعويض، فإن لم يقتنع المدعي بما تنتهي إليه الجهة (المادة ١٥٢ من اللائحة التنفيذية للنظام) جاز له اللجوء إلى اللجنة، وإذا ثبت لدى هذه اللجنة أحقية المقاول أو المتعهد، تصدر قرارها في دفع التعويضات ويكون هذا القرار قابلاً للاعتراض عليه أمام ديوان المظالم خلال ستين يوماً من تاريخ إبلاغه لصاحب الشأن.

(٣٦) مثل التطبيق الذي قام به المشرع المصري، بإصدار قانون رقم ١٩١ لسنة ٢٠٠٨ بشان تعديل بعض أحكام القانون رقم ٨٩ لسنة ١٩٩٨ الخاص بتنظيم المناقصات والمزايدات، والذي نص في المادة ٢٢ مكرراً (١) على أنه: " في العقود التي تكون مدة=

كان يؤمل منه بعد التطور والازدياد الذي حصل في مجال التنظيم والنشاط الإداريين السعوديين و مجال تنظيم واختصاص القضاء الإداري السعودي. وجدير أن نشير في هذا السياق إلى مؤشر إيجابي يمهد لإصدار أو تعديل نظامي شامل وجديد بخصوص تطبيق هذه النظرية وذلك بعد أن صدر قرار مجلس الوزراء السعودي (رقم ١٥٥ بتاريخ ٥/ ٦/ ١٤٢٩ هـ الموافق ١٠/ ٠٦/ ٢٠٠٩م) الخاص بتخفيف الأضرار التى لحقت بقطاع المقاولين وتعويضهم عما لحقهم من ارتفاع في أسعار مواد البناء وذلك بتشكيل لجنة[٣٧] لوضع آلية واضحة ومحددة لتعويض المقاولين عن الزيادة التي طرأت على الأسعار وفق تصنيف العقود حسب طبيعتها، على أن يقتصر النظر فقط في التعويض على بنود العقد الخاصة بالخرسانة المسلحة والإسمنت والحديد والأخشاب والكيابل.

المطلب الثاني: تطبيقات نظرية الظروف الطارئة من خلال اجتهادات ديوان المظالم

قد مرّ بنا (في المطلب الثاني من المبحث الأول) كيف أن ديوان المظالم في تلك المرحلة أصدر العديد من القرارات الشهيرة التي تضمنت العديد من مبادئ وأحكام نظرية الظروف الطارئة وذلك من خلال القضايا المنظورة أمامه بناءً على موافقات خاصة صادرة بموجب أوامر سامية أو قرارات من مجلس الوزراء، بسبب قيد قرار مجلس الوزراء رقم (٨١٨) وتاريخ ١٣٩٦/٥/١٧هـ [٣٨].

وعلى الرغم من صدور نظام ديوان المظالم رقم م/٥١ وتاريخ ١٤٠٢/٧/١٧هـ الموافق (١٩٨٢/٥/١٠م)، الذي نص بصيغة عامة على اختصاص الديوان بنظر دعاوى التعويض الموجهة ضد الجهات الإدارية دون أن يقتصر هذا الاختصاص على الطلب المستند إلى خطأ. وهذا يعني أن النظام نسخ ما قبله من قرارات لائحية بما في ذلك قرار مجلس الوزراء رقم ٨١٨ (١٣٩٦ هـ، ١٩٧٦م)، إلا أن الديوان (باجتهاد خاطئ منه) استمر بالإبقاء على المبدأ أو التفسير القائم على اعتبار أن اختصاص ديوان المظالم في منازعات العقود الإدارية والخاصة بطلبات التعويض مقصور على الحالات المحددة في القرار ٨١٨، أي ضرورة وجود تقصير من جهة الإدارة سبب الخسارة والضرر المطالب بتعويضه. مبرراً ذلك بأن العدول عن هذا المبدأ الذي استقرت عليه أحكام الديوان في

=تنفيذها ستة أشهر فأكثر، تلتزم الجهة المتعاقدة في نهاية كل ثلاثة أشهر تعاقدية بتعديل قيمة العقد وفقاً للزيادة أو النقص في تكاليف بنود العقد التي طرأت بعد التاريخ المحدد لفتح المظاريف...".

(٣٧) مشكلة من وزارة المالية ووزارة الاقتصاد والتخطيط، ووزارة التجارة والصناعة، والمياه والكهرباء والتربية والتعليم، والنقل، والصحة، والشؤون البلدية والقروية.

(٣٨) وهو القرار الذي كان يمنع الدوائر الإدارية في ديوان المظالم من قبول دعاوى التعويض على الإدارة إلا بموافقة سابقة من المقام السامي أو مجلس الوزراء.

السنوات الماضية يلزم أو يتطلب صدور قرار لمجلس الوزراء صريح يلغي القرار ٨١٨، فضلا على أن الغائه يترتب عليه فتح الباب أمام طلبات التعويض القائمة على غير خطأ ينسب للإدارة. وقد عبّر الديوان عن هذا الموقف في كثير من أحكامة بالقول : (... لا يتأتى للديوان النظر في أية مطالبة تقوم على الادعاء بالتعويض على أساس نظرية الظروف الطارئة، إلا إذا وافق المقام السامي أو مجلس الوزراء صراحة على نظرها طبقا لأحكام تلك النظرية...)[٣٩].

وقد دام هذا الوضع قرابة العشرين عاماً، كانت الصفة الغالبة لاجتهادات ديوان المظالم بهذا الخصوص هو تكرار إرساء نفس المبادئ والأحكام والشروط والآثار التي استقر عليها وجاءت بها تطبيقاته لنظريات الظروف الطارئة وذلك عند تصديه لقضايا التعويض بالعقود الإدارية بلا خطأ ينسب للإدارة بشرط وجود إذن من المقام السامي أو قرار من مجلس الورزاء [٤٠].

على أن التطور الهام والنقلة المؤثرة تمثلت بصدور قرار من مجلس الوزراء، اعتبر قرار مجلس الوزراء رقم ٨١٨ (١٣٩٦هـ، ١٩٧٦م) ملغي بمجرد صدور نظام ديوان المظالم (١٤٠٢هـ، ١٩٨٢م)، بحيث تم التأكيد على أن اختصاصات الديوان تشمل كافة منازعات العقود الإدارية بما في ذلك طلبات التعويض القائمة على أسباب أو ظروف طارئة غير متوقعة. وكانت بداية أسباب إلغاء القرار رقم ٨١٨ هو ما رفعته رسمياً إحدى دوائر التدقيق الإدارية في ديوان المظالم، موضحة بأنها ترى أن نظام الديوان الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٥١ وتاريخ ١٤٠٢/٧/١٧هـ الموافق (١٩٨٢/٥/١٠م)، نص بصيغة عامة على اختصاصه بنظر دعاوى التعويض الموجهة ضد الجهات الحكومية، دون أن يقتصر هذا الاختصاص على الطلب المستند إلى خطأ، وهذا يعني أن النظام نسخ ما

(٣٩) ومن ذلك على سبيل المثال والتأكيد، انظر: حكم ديوان المظالم رقم ٤٣٥/ت/١ لعام ١٤٠٩هـ الموافق ١٩٨٩م) (لم ينشر)، والذي تضمن "... والحاصل أن المقاول توقف عن العمل لمدة سبعة أيام فقط وذلك بسبب هطول الأمطار، وهذا التوقف ثابت بالتحقيق إلا أن الدائرة لا تترخص بنظره والحكم على ما سببه من أضرار وذلك إعمالاً لقرار مجلس الوزراء رقم (٨١٨) لعام ١٣٩٦هـ".

(٤٠) وهذا ما أكده ديوان المظالم خلال هذه المدة بأحكامه العديدة واضعا تعريفاً مقبولاً لهذه النظرية ومضمونها ، قال فيه : "نظرية الطوارئ غير المتوقعة، أو الظروف الطارئة حسبما وضع= =أصولها وقواعدها فقه القضاء الإداري، أنه إذا حدث أثناء تنفيذ العقد الإداري أن طرأت ظروف أو أحداث لم تكن متوقعة عند إبرام العقد، فقلبت اقتصادياته وكان من شأن هذه الظروف أو الأحداث أنها لم تجعل تنفيذ العقد مستحيلاً، بل أثقل عبئاً وأكثر كلفة مما قدره المتعاقدان التقدير المعقول، فنشأت عنها خسارة جسيمة، تجاوز في فداحتها الخسارة المألوفة العادية التي يتحملها أي متعاقد، فإن من حق المتعاقد المضار أن يطلب من الطرف الآخر مشاركته في هذه الخسارة التي تحملها فيعوضه عنها تعويضاً جزئياً، وبذلك يضيف إلى التزامات المتعاقد معها التزاماً جديداً لم يكن محل اتفاق بينهما ". انظر حكم الديوان (رقم ٢٢٤/ت/١ لعام ١٤٢٠هـ ، لم ينشر).

قبله من قرارات بما في ذلك قرار مجلس الوزراء رقم ٨١٨، وتم رفع هذا الرأي بخطاب من معالي رئيس الديوان الى مجلس الوزراء، وعليه اتخذ المجلس قراره بخصوص ذلك (رقم ٢٥٨في جلسته المنعقدة بتاريخ ١٤٢١/١/١٩هـ الموافق ٢٠٠٠/٤/٢٣م) بناءً على دراسة متأنية من هيئة الخبراء انتهت فيه إلى اعتبار القرار ٨١٨ (١٣٩٦هـ، ١٩٧٦م) ملغياً بصدور نظام ديوان المظالم (١٤٠٢هـ، ١٩٨٢م)، والذي أصبح الديوان بموجبه قضاءً إدارياً مفوضاً ومستقلاً[٤١].

وبصدور هذا القرار، فقد زال الحظر عن نظر طلبات التعويض الخالية من الادعاء بوجود تقصير من الجهة الإدارية والقائمة على أساس التعويض طبقا لنظرية الظروف الطارئة، وهذا لاشك هو عامل وتطور مهم في طمأنة المتعاقد مع الإدارة بالحصول على دعم الجهة الإدارية له ومشاركته في تحمل الصعوبات والعقبات والخسائر التي قد تواجهه دون تقصير وتوقع منهما، قد يؤدي إلى قلب اقتصاديات العقد نتيجة الظرف الطارئ، فتلحقه بخسائر وأضرار تخل بتوازن عقده المالي.

وبعد أن رُفع الحظر لنظر قضايا التعويضات القائمة على أساس نظرية الظروف الطارئة من تاريخ نفاذ القرار الأخير، بدأت أحكام ديوان المظالم في الصدور وهي تحمل الكثير من التأكيد على المبادئ والأحكام المقررة في هذه النظرية. ومن هذه الأحكام قضية انتهت بالحكم للمدعي بالتعويض عن الظروف الطارئة التي أثرت على تنفيذ عقده وسببت له أضراراً أخلت بتوازن عقده الإداري، وكانت قد رفعت مجدداً بعد صدور قرار مجلس الوزراء الأخير باعتبار القرار رقم ٨١٨ ملغياً منذ نفاذ النظام الحالي للديوان وبالتالي شمول اختصاصه للنظر في قضايا التعويضات (وكان قد سبق للمدعي أن طلب تعويضه عن الأضرار التي لحقت به من جراء حرب الخليج إلا أن الديوان وبحسب التفسير السائد آنذاك التزم بأحكام القرار ٨١٨ فأصدر حكما برفض طلب التعويض لعدم الاختصاص بناء على القرار المذكور)، ومما جاء في أسباب الحكم : ((... بأنه من الثابت أن مكان العقد مدينة حفر الباطن، وهذه المدينة تأثرت بلا شك بحرب الخليج، وما أعقبه من قيام الحرب التي أثرت سلباً على تنفيذ العقد، وحيث حصر المدعي الأضرار المترتبة عليه بسبب الظرف الطارئ في إزالة البتر والمراسيم التي قام بتنفيذها وفي توقفه عن العمل ومن ثم استطالة أمد التنفيذ مما رتب زيادة في الأجور والمصاريف على

---

(٤١) مضمون القرار "إن مجلس الوزراء بحث هذا الموضوع خلال جلسته المنعقدة بتاريخ ١٤٢١/١/١٩هـ الموافق (٢٠٠٠/٤/٢٣م) ،...واطلع على مذكرة هيئة الخبراء رقم ١٤٣ وتاريخ ١٤١٦/١١/٨هـ الموافق (١٩٩٦/٤/٦م)، وقد انتهى إلى أن قرار مجلس الوزراء رقم ٨١٨ وتاريخ ١٣٩٦/٥/١٧هـ الموافق (١٩٧٦/٥/١٦م) ، يعتبر ملغياً من الناحية النظامية اعتباراً من تاريخ العمل بنظام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٥١ وتاريخ ١٤٠٢/٧/١٧هـ الموافق (١٩٨٢/٥/١٠م)".

المعدات والعمالة وفيما يدعي من أضرار شخصية ونفقات تحملها أثناء مطالبته الجهات الرسمية بعد تنفيذ العقد، وقد استدلت الدائرة على أن المدعي قد أنجز من الأعمال ما نسبته ٣٥٪ قبل بدء الحرب، عما سببه الظرف الطارئ من توقف العمل، ومغادرة موظفوه وعماله، وإشغال موقع العمل بسبب هذه الأحداث لتستدل على الأضرار الجسيمة التي أصابت المدعي وأخلت بتوازن عقده المالي، ومن ثم التوصل إلى القناعة باستحقاق المدعي لتعويض من الجهة الإدارية عن خسارته هذه بسبب الظروف الطارئة قدرته بنسبة ١٥٪ من قيمة العقد...)) [٤٢]. وبناءً على ما تقدم يمكن القول أن ديوان المظالم في نهجه الجديد قد أعمل شروط تطبيق نظرية الظروف الطارئة بدءاً من توقيت الظرف الطارئ من حيث نشوئه أثناء التنفيذ وخلال المدة العقدية، وأنه كان ظرفاً مفاجئاً غير متوقع وخارجاً عن إرادة الطرفين ودون خطأ أو تقصير منهما، خلّف خسائر جسيمة للمتعاقد الذي استمر في تنفيذ العقد رغم هذه الظروف، لذا فقد ألزمت الجهة الإدارية بمد يد العون للمدعي ومشاركته في مواجهة الظرف الطارئ وذلك بتعويضه بنسبة ١٥٪ من عقده عن هذه الأضرار.

توالت تبعا أحكام ديوان المظالم المؤكدة على رسوخه بالأخذ بالمبادئ والأحكام المقررة في هذه النظرية وفق تطبيقات القضاء الإداري المقارن وقواعد الفقه الإسلامي. ونستشهد هنا بأحد الأحكام الحديثة الصادرة من ديوان المظالم بخصوص قضية انتهت بتعويض المتعاقد على أساس تطبيق نظرية الظروف الطارئة، ومما جاء بأسباب الحكم : ((... وحيث إنه بالنسبة لموضوع الدعوى فقد وضع ديوان المظالم من خلال أحكامه تعريفاً مقبولاً لنظرية الظروف الطارئة... فإذا توافرت شروط تطبيق نظرية الظروف الطارئة فإن من حق المقاول، أو المتعهد، الحصول على معاونة الإدارة حتى يتمكن من التغلب على الظروف الطارئة بتحقيق التوازن المالي للعقد، ويواصل تنفيذ التزاماته، حتى لا يتعطل سير المرفق العام، لأن نظرية الظروف الطارئة لا تعفي المتعاقد من الالتزام بتنفيذ شروط العقد، وإنما من شأنها أن تعينه على الوفاء بالتزاماته دون أن يؤدي ذلك إلى إفلاسه، وقد ذكر فقهاء الإسلام رحمهم الله تعالى ما يماثل هذه النظرية وهي الأعذار الطارئة والجوائح...ويلزم للتعويض عن الخسائر الناتجة عن الظروف الطارئة توافر أربعة شروط تستنتج من التعاريف السابقة وهذه الشروط هي : الشرط الأول: أن يكون العقد الذي تثار هذه النظرية بشأنه متراخياً : بمعنى أن تكون هناك فترة تفصل مابين إبرام العقد وتنفيذه ولا يكون التراخي في التنفيذ راجعاً إلى خطأ المدين – أو الملتزم – وفي هذا الشرط تتوافق

(٤٢) انظر: الحكم رقم ١٦٦/ت/١ لعام ١٤٢٣هـ الموافق (٢٠٠٣م) في القضية رقم ٥٠٦ لعام ١٤٢١هـ الموافق (٢٠٠١م)، لم ينشر تأيد هذا الحكم من دائرة التدقيق بقرارها رقم ١٦٦/ت/١ في ١٤٢٣/١٢/٣هـ الموافق (٢٠٠٣/٢/٤م) (غير منشور).

نظرية الظروف الطارئة مع أحكام الأعذار والجوائح في الفقه الإسلامي... الشرط الثاني : أن تجد بعد إبرام العقد حوادث استثنائية طارئة عامة مثل الزلازل والحروب وارتفاع باهظ في الأسعار وغير ذلك من الأمثلة، وفي هذا الشرط توافق هذه النظرية أحكام الأعذار والجوائح إذ يشترط الفقهاء أن يكون العذر عاماً كالخوف العام والمطر والقحط وهذه جوائح عامة لا تقتصر أثارها على فرد بعينه، الشرط الثالث: أن تكون هذه الحوادث الاستثنائية العامة التي حدثت بعد العقد ليس في الوسع توقعها ولا دفعها، فإذا أمكن توقعها أو دفعها فلا سبيل إلى التعويض عن الخسائر الناتجة عن هذه الظروف. وفي هذا الشرط توافق نظرية الظروف الطارئة أحكام الأعذار الطارئة والجوائح... الشرط الرابع : أن تجعل هذه الحوادث العامة والظروف الطارئة تنفيذ الالتزام مرهقاً بأن يتعرض الملتزم لخسارة فادحة تفوق المألوف في خسائر التجار فإن كان التنفيذ مستحيلاً فإن الحادث يعتبر قوة قاهرة ينقضي به الالتزام ويفسخ العقد، وفي هذا الشرط تتوافق هذه النظرية مع أحكام الأعذار والجوائح في الفقه الإسلامي...، وعلى هذا فإنه متى توافرت هذه الشروط الأربعة فإنه يجب تخفيف بعض الالتزام عن الملتزم أو تعويضه عن الأضرار التي أصابته بسبب هذه الظروف أو الأعذار... وبناءً عليه فقد أصبح بإمكان المتعاقدين مع الإدارة الاستفادة من نظرية الظروف الطارئة إذا توفرت لديهم شروطها، وهذا من شأنه أن يؤمن المتعاقدين ضد مخاطر التقلبات الاقتصادية غير المتوقعة، والمساهمة في سير المرافق العامة بانتظام.... وحيث إن هذه الزيادة حدثت أثناء التنفيذ ولم تأخذها المدعية بحسبانها عند تقديم عرضها وبذلك تكون زادت على كاهل المدعية في الإنفاق على العقد وحيث إن في تحميل المدعية قيمة تلك الزيادة زيادة في أعبائها المالية بلا مقابل ولا يسوغ تحميلها إياها دون رضاها وفيه إضرار بها يجب رفعه وإزالته عنها لقول الرسول صلى الله علية وسلم (لا ضرر ولا ضرار) وللقاعد الشرعية أن (الضرر يزال) ولا يزول الضرر إلا بتعويض المدعية عما دفعته زيادة عن السعر عند توقيع العقد، وحيث إن جهة الإدارة وإن كانت ملزمة بتعويض المتعاقد عندما تتحقق شروط نظرية الظروف الطارئة إلا أن ذلك لا يشمل كامل الخسارة وإنما يقتصر على تحمل جزء منها بحيث يترتب على ذلك التحمل رد الخسارة إلى الحد المعقول والقدر المحتمل، وبما أن تحديد مقدار التعويض الذي تتحمله الإدارة يقرره القضاء الإداري بناء على طلب من المتعاقد في حالة عدم وجود اتفاق بين الطرفين، ويكون التعويض جزئياً وليس كاملاً، حيث يتحمل المتعاقد جزءاً من العجز المالي الناتج عن تنفيذ العقد خلال فترة الظرف الطارئ، وحيث إن الزيادة في أسعار الحديد – محل الدعوى– تخل بتوازن العقد وتعرض المدعية للخسارة خصوصاً وأنه لا يد لها في تلك الزيادة وهي خارجة عن إرادتها ولا يمكن توقعها لذا فإن الدائرة (الإدارية)

تنتهي إلى أحقية المدعية بالتعويض مقابل زيادة أسعار الحديد بما مقداره الثلثين من المبلغ الذي قرره الخبير في تقريره ويتحمل المدعي الثلث الباقي)) (٤٣).

خاتمة

إن موضوع بحثنا المعنون بـ: تطور تطبيقات نظرية الظروف الطارئة في النظام والقضاء الإداريين السعوديين، تطلب اتباع منهجية تمكن من معرفة مفهوم ومضمون هذه النظرية ومبادئها وشروط وآثار تطبيقاتها وفق ما أقره الفقه الإداري والقضاء الإداري المقارن والمعاصر، كذلك البحث عن مدى وجود تطبيقات لها في النصوص النظامية الخاصة بالعقود الإدارية أو وفق اجتهادات ديوان المظالم خلال مرحلتين جوهريتين مر بهما: أولاً-باعتباره قضاءً إدارياً محجوزاً - وثانياً المرحلة الممتدة حتى الآن- باعتباره قضاءً إدارياً مفوضاً- . ولقد اتضح (من خلال هذا البحث) أنه حسب مفهوم ومضمون النظرية كان من الطبيعي أن يكون لها التواجد التطبيقي المتدرج والمتفاعل منذ تأسيس المملكة العربية السعودية وذلك من أجل معالجة حالات حدوث الظروف الطارئة وقت التعاقد مع الجهات الإدارية، حيث إن فكرتها تقوم على توخي تحقيق مقتضيات العدالة والمصلحة العامة، بل هي تطبيق حقيقي لقواعد لها أصول في مبادئ الفقه الإسلامي. كما تبين أن المنظم السعودي كانت له المبادرة المبكرة لتقنين بعض أفكار ومبادئ هذه النظرية، خصوصا فيما يتعلق بالإعفاء من غرامة التأخر وتمديد العقود، إلا أنه رغم هذا يوجد هناك بعض من القصور التنظيمي، ولازالت أنظمة العقود الإدارية بالمملكة تفتقد تضمينها نصوصا صريحة ومباشرة تعالج حالات المطالبة بالتعويض القائمة على أساس تطبيق نظرية الظروف الطارئة. واتضح أيضا أن جل مبادئ وقواعد نظرية الظروف الطارئة يعود الفضل في إظهارها وتطوير تطبيقاتها في المرحلة الاولى (في كثير من المناسبات التنظيمية والإدارية والقضائية) لمجلس الوزراء عندما كان هو صاحب الاختصاص، وكانت مضامين قراراته هي الأسس التي اعتمد عليها ديوان المظالم عند تصديه لمثل هذه القضايا وذلك خلال المرحلتين المختلفتين المشار إليهما، وهي نفس المبادئ والقواعد التي يتبناها ديوان المظالم الان في أحكامه القضائية حيث رسخ مبادئ وأحكام نظرية الظروف الطارئة وشروط وآثار تطبيقاتها كما بيناه في هذه الدراسة.

وبناءً على ما تقدم، نوصي أولاً: بإجراء تعديل وإضافة مواد للنظام الرئيس الحالي للعقود الإدارية في النظام السعودي (نظام المنافسات والمشتريات الحكومية) بحيث يتم الأخذ بنصوص صريحة ومباشرة وملزمة تتطابق مع مبادئ وأحكام ومضمون نظرية الظروف الطارئة على ضوء مقاصد الشريعة الإسلامية وما توصل

(٤٣) انظر حكم محكمة الاستئناف الإدارية بالرياض رقم ٤/٣٣٥ لعام ١٤٣٣هـ الموافق (٢٠١٢م)، (غير منشور).

واستقر عليه ديوان المظالم من مبادئ وأحكام بهذا الخصوص، فضلا عن الاسترشاد بتطورات التشريع والفقه والقضاء الإداريين المقارنين آخذين بالاعتبار أننا في عصر الأزمات والتغيرات والحوادث الطارئة [٤٤]. كما نوصي ثانياً: بإعادة النظر من قبل ديوان المظالم عند تقدير التعويض عند تطبيق نظرية الظروف الطارئة وضرورة تحديد مفهوم واضح للخسارة الجسيمة وكيفية إثباتها حتى يتسنى تحديد مقدار مساهمة الإدارة بالتعويض بشكل عادل، حيث لوحظ تفاوت واختلاف اجتهادات أحكام الديوان حيال ذلك. وأخيراً: يجبذ من ديوان المظالم قيامه كل عام على الأقل بتصنيف أحكامه القضائية التي صدرت ونشرها حتى يستفيد منها الباحث والمختص والمهتم.

المراجع

المراجع باللغة العربية

الأعرج، محمد. *القانون الإداري المغربي*. ج١. منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، ٢٠١٠م.

البنا، محمود عاطف. *العقود الإدارية*. الرياض: مطبعة دار العلوم للطباعة والنشر، ١٩٨٤م.

الترمانيني، عبد السلام. *نظرية الظروف الطارئة*. دار الفكر العربي ١٩٧١م.

الحلو، ماجد راغب. *العقود الإدارية*. دار الجامعة الجديدة، ٢٠٠٧م.

الدغيثر، فهد. *دروس بالقضاء الإداري السعودي*. مذكرات مطبوعة بالآلة الكاتبة، الرياض، ١٩٨٩م.

الزبن، عبدالعزيز. *ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية ومراحل تطوره*. الرياض: مطبعة ديوان المظالم، ١٩٩٩م.

السنهوري، عبد الرزاق. *الوسيط في شرح القانون المدني*. دار النهضة العربية، طبعة ١٩٦٤م.

السنهوري، عبد الرزاق. *مصادر الحق في الفقه الإسلامي*. جامعة الدول العربية، معهد الدراسات العربية العالية، ، ١٩٥٤ م.

السويلم، علي. *فكرة التوازن المالي للعقد الإداري في المملكة العربية السعودية*. مكتبة الرشد ١٤٢٧هـ.

الشقاوي، عبد الرحمن. *تطوير أنظمة الحكم والإدارة وجهود التنمية الإدارية في المملكة العربية السعودية*. معهد الإدارة العامة، ٢٠٠٩م.

الشرقاوي، سعاد. *العقود الإدارية*. القاهرة: دار النهضة العربية ٢٠٠٣ م.

(٤٤) نشير حاليا إلى تشكيل لجنة، بناءً على توصية من اللجنة العامة لمجلس الوزراء برقم (١/٥١٧) وتاريخ ٢٧/ ٠٤/ ١٤٣٣هـ الموافق ٢١/ ٠٣/ ٢٠١٢م (يمثلها عدة جهات حكومية منها وزارة المالية وهيئة الخبراء فضلا عن ديوان المظالم)، لدراسة وتعديل بعض مواد هذا النظام (نظام المنافسات والمشتريات الحكومية) ومنها ما يخص قضايا التعويض لإعادة التوازن المالي للعقد الإداري.

الشريف، عزيزة. *دراسات في نظرية العقد الإداري*. دار النهضة العربية ١٩٨١م.

الشلهوب، عبد الرحمن. *النظام الدستوري في المملكة العربية السعودية بين الشريعة الإسلامية والقانون المقارن*. الرياض: مطبعة سفير، ٢٠٠٥م.

الطماوي، سليمان. *الأسس العامة للعقود الإدارية*، *مطبعة عين شمس*. القاهرة: الطبعة الخامسة، ١٩٩١م.

العمران، عبد الله. *دروس في القانون الإداري*. الرياض: مذكرات مطبعة معهد الإدارة، ١٩٧١م.

المغربي، محمود. *المشكلات التي يواجهها تنفيذ العقود الإدارية وآثارها القانونية*. لبنان: المؤسسة الحديثة للكتاب، ١٩٩٨م.

المرزوقي، محمد بن عبد الله. *السلطة التنظيمية في المملكة العربية السعودية*. الرياض: مكتبة العبيكان، ١٤٢٥هـ - ٢٠٠٤ م.

النعيمي، فاضل شاكر. *نظرية الظرف الطارئة بين الشريعة والقانون*. بغداد: مطبعة دار الجاحظ ١٩٦٩م.

الوهيبي، عبد الله. *القواعد المنظمة للعقود الإدارية وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية*. مطابع الحميضي، ٢٠١١م.

أبو سيت، محمد حشمت. *نظرية الالتزام في القانون المدني*. ط٢. بمطبعة مصر، ١٩٥٤م.

بدوي، ثروت. *النظرية العامة في العقود الإدارية*. دار النهضة العربية، ١٩٩٤م.

بو عشيق، أحمد. *المرافق العامة الكبرى على ضوء التحولات المعاصرة*. دار النشر المغربية. الدار البيضاء، ٢٠٠٤م.

جابر، جاد نصار. *العقود الإدارية*. ط ٢. القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠٠٤م.

جعفر، محمد أنس قاسم. *العقود الإدارية*. ط٨. دار النهضة العربية، ٢٠٠٠م.

حسن، عبد الفتاح. *دروس في القانون الإداري السعودي*. الرياض: مذكرات لمعهد الإدارة، ١٩٧٣م.

حلمي، محمود. *العقود الإدارية*. دار النهضة العربية ١٩٧٧م.

خليفة، عبد العزيز. الأسس العامة للعقود الإدارية. دار الفكر العربي، ٢٠٠٧م.

رسلان، أنور. *القانون الإداري السعودي*. معهد الإدارة العامة، ١٩٨٤م.

سلامه، وهيب عياد. *دروس في العقود الإدارية مع التعمق*. دار النهضة، ٢٠٠٠م.

شفيق، علي. الرقابة القضائية على أعمال الإدارة. الرياض: معهد الإدارة العامة، ٢٠٠٢م.

عبد الحميد، منصور نصر. *نظرية الظروف الطارئة وآثرها على الالتزام العقدي في القانون المدني والفقه الإسلامي و دراسة مقارنة*. الناشر جامعة الأزهر، ١٩٨٥م.

علي، ابراهيم محمد. *آثار العقد الإداري*. القاهرة: مطبعة الاخوة، ١٩٩٧ م.

مهنا، محمد فؤاد. *القانون الإداري العربي*. الإسكندرية: منشأة المعارف، ١٩٦٤م.

الرسائل

عبد المولى، علي محمد علي. "الظروف التي تطرأ أثناء تنفيذ العقد الإداري." *رسالة دكتوراه*. كلية الحقوق جامعة عين شمس، ١٩٩١م.

المتيهي، عبدالعزيز محمد. "دعاوى التعويض الناشئة عن المسئوليتين التقصيرية والعقدية وتطبيقاتها في الفقه والقضاء الإداري." *رسالة دكتوراه مقدمة للمعهد العالي للقضاء بجامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية* – ١٤٢٤هـ (٢٠٠٣م).

ياقوتة، اعليوات. "النظرية العامة للعقد الإداري الصفقات العمومية." *رسالة مقدمة لنيل درجة دكتوراه الدولة في القانون العام كلية الحقوق*. الجزائر: جامعة منتوري قسنطينة، السنة الجامعية ٢٠٠٨م، ٢٠٠٩م.

التويجري، عبد العزيز. "دور مجلس الوزراء في سن الأنظمة واللوائح بالمملكة العربية السعودية." *رسالة ماجستير مقدمة لجامعة نايف للعلوم الأمنية*، ٢٠٠٩م.

المقالات

قباني، محمد رشيد. "نظرية الظروف الطارئة في الفقه الإسلامي والقانون الوضعي: بحث مقارن." *مجلة مجمع الفقه الإسلامي*. السنة الثانية العدد الثاني.

الأنظمة واللوائح

النظام الأساسي للحكم الصادر بالأمر الملكي رقم أ/٩٠ بتاريخ ٢٧ / ٨ / ١٤١٢ هـ (١٩٩٢/٣/٢م).

نظام مجلس الوزراء الصادر بالأمر الملكي رقم أ/١٣ بتاريخ ٣ / ٢ / ١٤١٤ هـ (١٩٩٣/٧/٢٣م).

نظام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم ٧٨٥٩/١٣/٧ الصادر بتاريخ ١٣٧٤/٩/١٧هـ الموافق (٠٩/ ٠٥/ ١٩٥٥م).

نظام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٥١ وتاريخ ١٤٠٢/٧/١٧هـ الموافق (١٩٨٢/٥/١٠م).

نظام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم ٧٨ وتاريخ ١٤٢٨/٠٩/١٩هـ الموافق (٢٠٠٧/١٠/١م).

نظام مجلس الوزراء الصادر بالأمر الملكي رقم أ/١٣ في ١٤١٤/٣/٣هـ الموافق (١٩٩٣/٨/٢٠م).

نظام المزايدات الصادر بالأمر السامي رقم ٥٥١٠ في ١٣٦١/٤/١٧هـ الموافق (١٩٤٢/٥/٣م).

نظام المناقصات العلنية الصادر بالأمر السامي رقم ٨٤٢٧ في ١٣٦١/٧/٣هـ الموافق (١٩٤٢/٧/١٦م).

نظام المناقصات والمزايدات الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٦ ولتاريخ ١٣٨٦/٢/٢٤هـ الموافق (١٩٦٦/٦/١٣م).

نظام تأمين مشتريات الحكومة وتنفيذ مشروعاتها وأعمالها الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/١٤ في ١٣٩٧/٤/٧هـ الموافق (١٩٧٧/٣/٢٧م).

نظام المنافسات والمشتريات الحكومية الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٥٨) تاريخ ١٤٢٧/٩/٤هـ الموافق ٢٠٠٦/٩/٢٦م.

اللائحة التنفيذية لنظام المنافسات والمشتريات الحكومية الصادره بقرار وزير المالية رقم (٣٦٢) وتاريخ ١٤٢٨/٢/٢٠هـ الموافق ١٠/ ٠٣/ ٢٠٠٧م.

الأحكام القضائية

مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية، ديوان المظالم، نشر مكتب الشؤون الفنية، ١٤٢٧هـ (٢٠٠٧م).

مجموعة المبادئ الشرعية والنظامية لعام ١٤٠١هـ (١٩٨١م)، ديوان المظالم، مطابع معهد الإدارة ١٤٠٦هـ (١٩٨٦م).

أحكام غير منشوره (ديوان المظالم).

المراجع باللغة الفرنسية

الكتب والرسائل

De Laubadère (A.), Moderne (F), Delvolvé (P), Traité des contrats administratifs T2, LGDJ, Paris 1984.

Chapus (R), Droit administratif. Montchrestien, Tome 1, 13e ed, 2001.

Hachich (A.), La Théorie de l'imprévision dans les contrats administratifs,étude comparée du droit Français et du droit de la République Arabe, Univ. Caen, France 1962.

Guglielmi (G), Droit des services publics, une introduction, Montchrestien (coll. Domat) Paris,2011..

Lachaume (J.F), Grands services pulics,Masson, 1989.

Long (M.), Weil (P), Delvolve (P), Generois (B), les grands arrêts de la jurisprudence administrative.., Dalloz, Paris,18 e édition, 2011.

Richer (L.), Droit des contrats administratifs, LGDJ 5ème édition, Paris 2006.

Trotabas (L), Manuel de droit publics et administratif, 20e éd. Libraire Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris 1991.

الأحكام القضائية والمقالات

CE, 30 mars 1916,Compagnie générale d' éclairage de Bordeaux, R,125, concl. Chardenet; D, 1916, 3, 25, Chardenet; S, 1916, 3, 17, concl.Chardenet, note Hauriou; RDP,1916, 206, concl. Chardenet,388,note Jèze.

CE, 9 décembre 1932, Compagnie des Tramways de Cherbourg, R, 1050, RDP, 1933, 117, concl. Josse, not Jèze.

CE, 15 juillet 1949, Ville d'Elbeuf, R, 359; D, 1950, 59, note Blaevoet; S, 1950, 3, 61, note Mestre.

CE, Sect., 12 mars 1976, department des Hautes-Pyrénées c./ Sociéte Sofilia, R, 155; AJDA, 1976.

CE, 13 février 1985, Sainrapt et Brice, RDP, 1985, 1702 : difficultés de recruiter de la main-d'æuvre non imprévisibles.

CE, 29 mars 1985, Sté française de travaux publics Fougerolle, RDP, 1985, 702 : hausse des prix n'entraînant pas un bouleversement des conditions d'exécution du contrat.

Development applications of the theory of emergency circumstances in Saudi Administrative law and justice

Fahad I. Al-Dhwayan
Associate Professor of Public Law, Public Law Department, Faculty of Law and political Sciences
The University of Jordan – Faculty of Law

(Received 05/05/1434 H.; accepted for publication 28/05/1434 H.)

Abstract. This study discuss the study of theory emergency circumstances which removed the administrative judiciary (French Council of State), during the First World War as a result of changed circumstances which concluded in which administrative contracts, causing fatigue Financial to Contracting Party with the administration, and inevitably parking management with this contractor struggling and share losses ofin order to achieve the requirements of justice and ensure the proper functioning of public utilities, and this trend was contrary to the settled civil contracts in France (pacta sunt servanda). The Saudi legal system based on Islamic law which have not found any difficulties in applying this theory, to verify the realization of justice and restore fiscal balance and fairness contractors with management), For that developed Saudi legislator and Administrative Justice (Diwan Al Madhalim) during his first (before 1982) and the current (after 1982), application the theory emergency circumstances as settled jurisprudence and comparative administrative court and contemporary.