

اسم المقرر: النظام الإداري

رمز المقرر: نظم ٢٠٤

أستاذ المقرر: د/ جمال أحمد محمود

المستوى الذي يدرس به المقرر: المستوى الثالث

١٤٣٧هـ - ١٤٣٨هـ

٢٠١٦م - ٢٠١٧م

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

الحمد لله الذي أفاض على عباده النعمة، وكتب على نفسه الرحمة، العادل في حكمه، القاضي بين عباده بعلمه، القائل في محكم كتابه ﴿لَقَدْ أَرْسَلْنَا رُسُلَنَا بِالْبَيِّنَاتِ وَأَنْزَلْنَا مَعَهُمُ الْكِتَابَ وَالْمِيزَانَ لِيَقُومَ النَّاسُ بِالْقِسْطِ﴾^(١) سبحانه. أعزب مورد الشريعة لكل وارد، وسهل صراطها المستقيم لكل راغب وقاصد، ووسّع دائرة معارفها وأحكامها فأصبحت بمصالح الخلق محيطة، وأغزر مواد كلياتها فغدت بجزئيات الوقائع منوطة، وأسس بنيانها على قواعد العدل والإنصاف وإيصال الحقوق، سبحانه ساوى في كفة ميزان عدله بين العالي والنازل والشريف والوضيع، وألغى الفوارق، وجعلها شريعة صالحة للتطبيق في كل زمان ومكان، ولثقة للبعيد والقريب من الأقطار والأمصار، وأشهد أن لا إله إلا الله عليه توكلت وإليه أنيب، لا غنى لأحد عن فضله ورحمته، ولا طمع في الفوز بجنته إلا بعفوه ومغفرته. وأصلي وأسلم على سيدنا محمد عبده ورسوله، الذي أرسله رحمة للعالمين وقُدوة للعاملين، وحجة على العباد أجمعين. الذي حمل لواء الشريعة الغراء، ونشر أنوارها وضياءها، فأضاءت جنبات الكون. بلّغ الرسالة وأدى الأمانة، ونصح الأمة وجاهد في الله حق جهاده ولم يغادر هذه الدنيا حتى ترك الأمة على شريعة بيضاء ليلها كنهارها. فقال ﷺ: ﴿لقد تركتكم على البيضاء ليلها كنهارها لا يزيغ عنها بعدي إلا هالك﴾^(٢) فصلوات الله وتسليماته عليه وعلى آله أصحاب الصراط السوي ومن اتبع طريقه وسار على نهجه إلى يوم الدين.

وبعد؟؟؟

فلا بد لكل أمة مهما كانت درجتها في الحضارة والرفي من أنظمة ونظم تنظم حياتها، وتنظم علاقات أفرادها سواء فيما بينهم، أو فيما بينهم وبين حكاهم ورؤسائهم. حتى يعيش الجميع في سلام ووثام، إذا ساروا على هدي تلك النظم والقوانين والأحكام

وتنقسم القواعد النظامية التي تنظم كافة المجتمعات الإنسانية إلى نوعين من القواعد.

النوع الأول: القواعد النظامية التي تنظم العلاقات التي تنشأ بين الأفراد، وقد أصطلح على تسمية هذا القسم من القواعد النظامية **بالنظام الخاص، ومن فروعها:** النظام المدني، والنظام التجاري، ونظام المرافعات المدنية والتجارية، والنظام الدولي الخاص.

أما النوع الثاني: فهو القواعد النظامية التي تنظم العلاقات التي تنشأ بين الدول وبعضها البعض، أو بين الدولة وهيأتها العامة من ناحية، والأفراد من ناحية أخرى وذلك عندما تظهر الدولة بمظهر السلطة العامة. وقد أصطلح على تسمية هذا القسم من القواعد النظامية **بالنظام العام، ومن فروعها:** النظام الدولي العام، والنظام الدستوري، والنظام الإداري، والنظام المالي النظام الجنائي.

إذن فالنظام الإداري يعتبر أحد فروع النظام العام الداخلي وذلك - تمييزاً له عن النظام العام الخارجي الذي ينظم العلاقات بين الدول - والذي يهتم بسلطات الإدارة العامة من ناحية تكوينها ونشاطها وضمن تحقيقها

(١) سورة الحديد الآية رقم ٢٥

(٢) الحديث رواه ابن ماجه. سنن ابن ماجه للحافظ أبي عبد الله محمد بن يزيد القزويني المتوفى سنة ٢٧٣ هجرية. حققه محمد فؤاد عبد الباقي. مطبعة دار إحياء الكتب العربية عيسى البابي الحلبي طبعة ١٣٧٢ هجرية

١٩٥٢ ميلادية الجزء الأول ص ١٦ الحديث رقم ٤٣ .

للمصلحة العامة من خلال الامتيازات الاستثنائية التي تقررها قواعد النظام الإداري.

ولما كان النظام الإداري فرعاً من فروع النظام العام الداخلي كما سبق فإنه يختلف اختلافاً جوهرياً عن النظام الخاص، لاختلاف العلاقات النظامية التي يحكمها، واختلاف الوسائل التي تستخدمها السلطات الإدارية في أدائها لوظيفتها من وسائل نظامية ومادية وبشرية والغاية التي يسعى إلى تحقيقها.

والذي ساعد على ذلك هو التطور الكبير الذي حدث في الظروف الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، وازدياد نشاط الدولة وتدخلها في هذه المجالات وعدم اكتنائها بدورها السابق في الحفاظ على الأمن الداخلي والخارجي، فأدى هذا إلى تضاعف دور النظام الإداري ومساهمته في وضع الوسائل المناسبة لإدارة دفة نشاط السلطة العامة.

لهذا سوف نتعرض في هذه الدراسة الموجزة للموضوعات الأساسية التي يتضمنها مقرر النظام الإداري (المقرر على طلاب المستوى الثالث بقسم الأنظمة في كلية الشريعة والدراسات الإسلامية بالأحساء) ذلك النظام الذي هو أحد فروع النظام العام الداخلي. والذي يتضمن مجموعة القواعد النظامية التي تنطبق على الإدارة بوصفها سلطة عامة. وهذه الإدارة لها نشاط يتخذ صوراً متعددة، فقد يكون هذا النشاط عن طريق قيام الإدارة بذاتها بمهمة الوفاء بالحاجات العامة عن طريق المرافق العامة، وقد يقتصر نشاطها على مراقبة تصرفات الأفراد وتنظيمها عن طريق الضبط الإداري.

وفي هذه الدراسة سوف نقوم بتقديم المبادئ العامة التي يقوم عليها النظام الإداري، والذي يمثل المنهج الدراسي لطلاب المستوى الثالث من قسم الأنظمة في كلية الشريعة والدراسات الإسلامية بالأحساء.

ومن ثم فإن دراستنا لمقرر النظام الإداري سوف تشمل على تمهيد ثمانية أبواب وذلك على النحو التالي.

التمهيد : ونوضح فيه أهداف ووصف المقرر

الباب الأول : ماهية النظام الإداري وعلاقته بفروع النظام الأخرى..

الباب الثاني : نشأة النظام الإداري ووسائل تطوره.

الباب الثالث : مصادر النظام الإداري.

الباب الرابع : أساس النظام الإداري ومجال تطبيقه.

الباب الخامس : خصائص النظام الإداري.

الباب السادس : المبادئ الأساسية للتنظيم الإداري.

الباب السابع : النظام الإداري في المملكة العربية السعودية.

الباب الثامن : النشاط الإداري (الضبط الإداري - المرفق العام)

فنسأل الله . سبحانه وتعالى . أن يوفقنا لما يحبه ويرضاه إنه ولي ذلك والقادر عليه.

أولاً: أهداف المقرر:

تهدف دراسة مقرر النظام الإداري إلى الآتي:

١. تعريف الطالب بالنظام الإداري ومعايير تمييزه.
٢. تعريف الطالب بعلاقة النظام الإداري ببقية فروع النظام الأخرى.
٣. وقوف الطالب على نشأة النظام الإداري ومراحل تطوره.
٤. تعريف الطالب بالمصادر التي يستقي منها القانون الإداري أحكامه.
٥. معرفة الطالب للأساس الذي يستند إليه النظام الإداري ونطاق تطبيقه.
٦. تعريف الطالب بالخصائص التي تميز النظام الإداري.
٧. معرفة الطالب بالأسس العامة للتنظيم الإداري.
٨. معرفة الطالب بالأنشطة التي تقوم بها الدولة.

ثانياً: وصف مفردات المقرر:

- ١- التعرف على النظام الإداري وعلاقته بفروع النظام الأخرى.
- ٢- نشأة النظام الإداري وتطوره.
- ٣- مصادر النظام الإداري.
٤. خصائص النظام الإداري.
- ٥- أساس النظام الإداري.
- ٦ - المبادئ الأساسية التي تحكم التنظيم الإداري.
- ٧- النشاط الإداري (الضبط الإداري).

الباب الأول

ماهية النظام الإداري وعلاقته بفروع النظام الأخرى

قبل البحث في موضوع النظام الإداري لا بد لنا أن نتعرض لبعض المسائل التي تلقي الضوء على هذا النظام من حيث ماهيته، فنتكلم عن تعريف النظام الإداري، وبعد ذلك نتكلم عن علاقة النظام الإداري بالأنظمة الأخرى.

لهذا سوف نقسم هذا الباب إلى فصلين.

الفصل الأول: ونتناول فيه ماهية النظام الإداري.

الفصل الثاني: ونتناول فيه علاقة النظام الإداري بغيره من فروع النظام الأخرى.

الفصل الأول

التعريف بالنظام الإداري وبيان موضوعاته وأهميته

المبحث الأول

التعريف بالنظام الإداري

يقصد بالنظام الإداري: وفقاً لما درج أغلب الفقهاء على تعريف النظام الإداري بأنه ذلك الفرع من فروع النظام العام الداخلي الذي يتضمن القواعد النظامية التي تحكم السلطات الإدارية في الدولة من حيث تكوينها ونشاطها بوصفها سلطة عامة تملك حقوقاً وامتيازات استثنائية في علاقاتها بالأفراد^(١).

بينما عرفه آخرون بأنه ذلك الفرع من فروع النظام العام الذي يحكم الإدارة العامة، أو نظام السلطة الإدارية، أو نظام الإدارة العامة.

فالنظام الإداري إذن هو نظام الإدارة العامة وهذا يتطلب منا الوقوف على حقيقة وجوهر الإدارة العامة. فكلمة الإدارة لها معنيان متغايران، أحدهما عضوي والآخر وظيفي أو موضوعي.

(أ) المعنى العضوي:

وهو يعني أن الإدارة هي مجموعة منظمات تقوم بتحقيق تدخل الدولة الحديثة في الحياة اليومية للأفراد، وذلك تحت إشراف السلطة السياسية للدولة، سواء أكانت هذه السلطة مركزية (ك رئيس الدولة ورئيس الوزراء والوزراء) أم سلطة لا مركزية إقليمية (كمجالس المناطق والمحافظات والمراكز والمدن والأحياء والقرى) أم سلطة لا مركزية مرفقية أو مصلحة (كالمؤسسات العامة)

وعلى هذا يكون المقصود بالنظام الإداري وفقاً للمعيار العضوي.

ذلك النظام الذي يحكم السلطة الإدارية أو الأجهزة الإدارية في الدولة.

(ب) المعنى الوظيفي أو الموضوعي:

وهو يعني أن الإدارة هي النشاط الذي تحققه الهيئات سالفة الذكر، ويؤدي إلى اتصال الإدارة بمعناها العضوي بالأفراد، فيجعلهم مستفيدين من الخدمات التي تؤديها المرافق العامة، أو مستحقين لتعويض ناتج عن تصرف خاطئ صادر من إحدى الهيئات الإدارية^(٢).

وبناء على هذا يمكن تعريف النظام الإداري بمعناه الموضوعي بأنه ذلك (القانون الذي يحكم

(٣) د/ عبد المنعم محفوظ (القانون الإداري) دراسات تأصيلية مقارنة في تنظيم ونشاط الإدارة العامة. الكتاب الأول في التنظيم الإداري. الطبعة الأولى، الناشر مكتبة عين شمس ص ١٢

(٤) د/ سليمان محمد الطماوي. الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة. الناشر دار الفكر العربي ١٩٩٢م ص ٥.

النشاط أو الوظيفة التي تتولاها الأجهزة الإدارية في الدولة بقصد تحقيق المصلحة العامة)
وقد اختلف الفقه في ترجيح أحد هذين المفهومين (العضوي أو الموضوعي)
على الآخر، إلا أن الاتجاه الحديث يقوم على الجمع المفهومين ويعرف النظام
الإداري بأنه ذلك: "النظام الذي ينظم الأجهزة والهيئات الإدارية في الدولة، ويحكم
النشاط أو الوظيفة التي تتولاها الأجهزة الإدارية بهدف تحقيق المصلحة العامة".

المبحث الثاني موضوعات النظام الإداري وأهميته

أولاً: موضوعات النظام الإداري:

يبحث النظام الإداري في العديد من الموضوعات نذكر منها الموضوعات التالية :

١. قواعد التنظيم الإداري: والتي تتمثل في الأنظمة واللوائح التي تحدد الهياكل التنظيمية للوزارات والهيئات والمصالح الحكومية في الدولة، وتبين طرق توزيع السلطة... الخ

٢- القواعد التي تحدد النشاط الإداري في الدولة: وتعني مجموعة القواعد النظامية التي تبين سلطات الإدارة العامة وامتيازاتها حين تمارس السلطة العامة، وما يتصل بها من تنظيم أوجه النشاط كالضبط الإداري والمرافق العامة.

٣. أساليب الإدارة: وتظهر في إصدار القرارات الإدارية (نظرية القرار). وإبرام الصفقات (نظرية العقود).^١

٤- وسائل الإدارة: وتتنحصر في الوسيلة البشرية (نظرية الموظف العام)- والوسيلة المادية (نظرية المال العام).

٣- أحكام رقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة: تبين قواعد النظام الإداري أحكام رقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة العامة والأسس والوسائل التي تتبع في حل المنازعات الإدارية.

ويضطلع ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية بمهمة الرقابة على أعمال الإدارة. وموضوع الرقابة على أعمال الإدارة يعتبر ضمن مقرر القضاء الإداري وهو أحد مقررات المستوى الخامس بقسم الأنظمة.

ثانياً: أهمية دراسة النظام الإداري:

تتضح أهمية دراسة النظام الإداري مما يأتي الآتي :

١- فالنظام الإداري هو نظام الوزارات والهيئات والمؤسسات الحكومية مهما تعددت فروعها وأقسامها، حيث يحكم النظام الإداري العلاقة بين الرؤساء والمرؤوسين وبين الموظفين وأفراد المجتمع.

٢- يوضح النظام الإداري أهم القواعد التي تتناول أحكام الشريعة الإسلامية التي تعني بالتنظيم الإداري والنظام الأساسي للحكم ونظام مجلس الوزراء، وغيرها من القواعد الإدارية

١- الدكتور محمد أنور حمادة، القرارات الإدارية ورقابة القضاء، دار الفكر الإسكندرية، ٢٠٠٤، ص ٧ وما بعدها.

٦ الدكتور سليمان محمد الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية، القاهرة، دار الفكر العربي الطبعة الخامسة، ١٩٩١، ص ٢٧ وما بعدها.

الأخرى التي تحكم كل من التنظيم الإداري والنشاط الإداري للأجهزة الحكومية.

٣- يوضح النظام الإداري أساليب التنظيم الإداري متمثلة في المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية بصفة عامة، وهيئات المركزية واللامركزية في المملكة العربية السعودية بصفة خاصة، كما يحدد الاختصاصات الإدارية لكل من السلطتين المركزية واللامركزية.

٤- يبين النظام الإداري المرافق العامة المختلفة في الدولة سواء كانت مرافق إدارية مثل الوزارات أو مرافق اقتصادية مثل النقل الجماعي والسكك الحديدية والمياه، أو مرافق اجتماعية مثل هيئة التأمينات الاجتماعية والهلال الأحمر السعودي.

٥- يحدد النظام الإداري الضوابط التي يجب توافرها لممارسة المرافق العامة لاختصاصاتها مثل مبادئ المساواة والاستمرارية والقابلية للتغيير.

الفصل الثاني

علاقة النظام الإداري بغيره من الأنظمة الأخرى

وتعريف النظام الإداري على النحو الذي سبق (القانون الذي ينظم الأجهزة والهيئات الإدارية في الدولة، ويحكم النشاط أو الوظيفة التي تتولاها الأجهزة الإدارية لتحقيق المصلحة العامة.) لا يعني أنه منبت الصلة عن غيره من بقية فروع النظام العام الداخلي الأخرى، كالنظام الدستوري، والنظام المالي والنظام الجنائي، بمعنى أن هذا التعريف لا يجعله مستقلاً كل الاستقلال عن سواه من فروع النظام العام.

فليس هناك حدود مستقرة ثابتة بين النظام الإداري وبين النظام الدستوري، أي أنه يوجد اندماج بين فرعي النظام الدستوري والإداري لا يمكن تجاهله، وأن تحديد النظام الحكومي وتعيينه يدخل في نطاق أحدهما كما يدخل في نطاق الآخر.

ولا يقف الأمر عند هذا الحد، بل يمكن القول بوجود تلك الصلة بين النظام الإداري وبعض فروع النظام الخاص كالنظام المدني وهذا ما سنوضحه في المباحث التالية

المبحث الأول علاقة النظام الإداري بالنظام الدستوري

أولاً: أوجه الاتفاق:

يتفق النظام الإداري والنظام الدستوري في كونهما.

١. فرعان ينتميان لأصل واحد هو النظام العام الداخلي.

٢. يشتركان في تنظيم السلطة التنفيذية وإن كان كل واحد منهما يتناولها من جانب مختلف عن الجانب الذي يتناوله منه الآخر، إذ أن النظام الدستوري يتناولها من جهة الحكومة بينما النظام الإداري يتناولها من جهة الإدارة العامة.

وفي هذا الشأن يقول الفقيه بارثلمي إن النظام الدستوري يرينا كيف شيدت الأداة الحكومية وكيف ركبت أجزاؤها، أما النظام الإداري فيبين كيف تعمل تلك الأداة وكيف يتحرك كل جزء من تلك الأجزاء.

لذلك فالنظام الدستوري يتضمن عناوين موضوعات النظام الإداري، فإذا كان النظام الدستوري يقرر مختلف الحريات العامة والحقوق الأساسية، كحرية الرأي وحرية الاجتماع وحرية إنشاء الجمعيات وغيرها من الحريات والحقوق العامة فإن النظام الإداري هو الذي ينظم كيفية مباشرة تلك الحريات وحدودها والضوابط التي تحكمها.

وفي الفقه العربي يرى الدكتور فؤاد مهنا بأن النظام الدستوري يهتم بتكوين السلطات العامة الأساسية وعلاقاتها فيما بينها، وحقوق الأفراد إزاء الدولة وسلطاتها، أما النظام الإداري فيتعرض للسلطة التنفيذية فقط وفي جانبها الإداري فقط وهي الأعمال المتعلقة بتصريف الشؤون العامة اليومية والتنفيذ اليومي، أما أعمال الحكومة والتي تسمى بأعمال السيادة فإنها تخرج عن نطاق النظام الإداري.

ويرى بعض الفقهاء عند تمييزه بين الإدارة العامة والحكومة بأن الحكومة أعلى درجة من الإدارة العامة في الهيكل التنظيمي للسلطة التنفيذية كما أن الوظيفة الحكومية هي التوجيه ووضع السياسات والإستراتيجيات العامة وتحديد الأهداف والوسائل العامة اللازمة لتحقيقها، وتنظيم العلاقات بين السلطات والهيئات العامة في الدولة، وتنظيم العلاقات الخارجية.

بينما تنحصر وظيفة الإدارة العامة في مجال تجسيد وتنفيذ السياسات والإستراتيجيات العامة للدولة وتطبيق وتنفيذ الأهداف العامة في صورة أنظمة وقرارات على الحياة اليومية الجارية لإشباع الحاجات العامة للأفراد في صورة تقديم خدمات عامة وبيع أساسية للمواطنين.

إلا أن جميع الفقهاء يقرون أن التمييز بين العمل الحكومي والعمل الإداري يظل في غاية الصعوبة، إذ ليس هناك معيار محدد لمعرفة عمل الوزير الواحد باعتباره عضو في الحكومة يشارك في وضع السياسة العامة ورئيس إداري على قطاع معين يتولى تصريف شؤونه اليومية وتعيين العاملين والقائمين عليه.

وإذا كانت التفرقة بين النظام الدستوري والنظام الإداري واضحة فيما يتعلق بعمل السلطة التشريعية والقضائية، إذ أن النظام الإداري لا يحكم هذه الأعمال ولا يتناولها، ولكن فيما يخص السلطة التنفيذية فمتى يمكن اعتبار العمل الذي يقوم به رئيس الدولة عملاً إدارياً ومتى لا يعتبر كذلك وما هو معيار التفرقة بين عمل الوزير الواحد فمتى يعتبر عمله حكومياً ومتى يعتبر إدارياً.

كما أن هناك مبادئ عامة كثيرة ترد بالدساتير وهي من جوهر النظام الإداري مثل نص النظام الأساسي للحكم في المملكة العربية السعودية في المادة الخامسة عشرة منه على أنه: (لا يجوز منح امتياز أو استثمار مورد من موارد البلاد العامة إلا بموجب نظام).

ونص الدستور المصري فيما يتعلق بنزع الملكية على أنه (الملكية الخاصة مصنونة، ولا يجوز فرض الحراسة عليها إلا في الأحوال المبينة في القانون وبحكم قضائي، ولا تنزع الملكية إلا للمنفعة العامة ومقابل تعويض وفقاً للقانون. وحق الإرث فيها مكفول) فهذان المبدآن المتعلقان بنزع الملكية وامتياز المرافق العامة يشكلان قاعدتين من قواعد النظام الإداري فهل يمكن اعتبارهما في ذات الوقت من ضمن النصوص الدستورية؟.

هنا لابد من التفرقة بين أمرين.

الأمر الأول: بالنسبة للنصوص التي ترد بالدستور والتي تتناول التنظيم الإداري أو النشاط الإداري يمكن اعتبارها من قواعد النظام الإداري، ذلك لأن قواعد هذا النظام موزعة ومشتتة عبر أنظمة ونصوص كثيرة من بينها الدستور.

الأمر الثاني: فيما يتعلق بالنشاط الحكومي بمفهومه الواسع (رئيس الدولة، ورئيس الوزراء، والوزراء) فإنه يجب التمييز بين أعمالهم الإدارية وأعمالهم الحكومية، لأن هذا التمييز تترتب عليه نتيجة هامة مؤداها، أن عملهم المعتبر إدارياً يخضع لرقابة القضاء الإداري، أما عملهم المعتبر حكومياً فإنه لا يخضع لرقابة القضاء.

وعلى ذلك فإن جميع الأعمال التي تقوم بها الحكومة والتي ترتبط بعلاقات الدولة مع الخارج أو بالعلاقة مع السلطة التشريعية أو القضائية، أو بسلامة الدولة من الداخل ومن الخارج، أو تعيين وإنهاء مهام أعضاء الحكومة ومساعدتهم وممثلهم بصفتهم تلك. وهي الأعمال التي تسمى بأعمال السيادة، فإنها ذات طبيعة متصلة بنظام الحكم في الدولة، فهي

ذات طابع حكومي وليست ذات طبيعية إدارية. ويمكن أن تتسع لأعمال أخرى من دولة لدولة، حسب نظام وطبيعة الحكم فيها، ومن زمن لأخر حسب الظروف الخاصة التي تمر بها وحسب الأسس السياسية والأيدولوجية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي يقوم عليها نظام الحكم.

ومن هنا يتبين لنا أن علاقة النظام الدستوري بالنظام الإداري علاقة متينة وقوية إذ كما يقول الفقيه دويز: إنه يصعب فصل الجزء الذي نزل فيه النظام الدستوري لتناول نظام الإدارة يصعب فصله عن الجزء الذي سما فيه النظام الإداري لتناول مسائل متعلقة بالسيادة والحكم.

ثانياً: أوجه الاختلاف.

ويمكن إجمال أوجه الاختلاف بين النظامين بالآتي:-

أ - من حيث الموضوع: يبحث النظام الدستوري في التنظيم السياسي للدولة من حيث تكوين سلطات الدولة الثلاث والعلاقة بينهما، في حين يبحث النظام الإداري في أعمال السلطة التنفيذية، الإدارية منها دون الحكومية.

ب - من حيث تدرج القوانين:- يحتل النظام الدستوري قمة الهرم النظامي في الدولة لأنه يقرر المبادئ الأساسية التي لا يمكن أن تتعدها الأنظمة الأخرى بما فيها النظام الإداري الذي يحكم بعض المسائل المتفرعة في المبادئ التي أقرها الدستور.

المبحث الثاني

علاقة النظام الإداري بالنظام المدني

كان النظام المدني، قبل أن يقف مجلس الدولة الفرنسي على أرض صلبة، هو المرجع الأول للروابط النظامية التي تنشأ بين الدولة والأفراد في كل ما لم يصدر عنها بوصفها صاحبة السيادة.

فقد كانت الدولة القديمة لا تسأل عن تصرفاتها الضارة وغير المشروعة التي تصدر منها بوصفها صاحبة السلطان، ولكنها تسأل إذا ما تجردت مختارة من تلك الصفة وتعاملت كفرد عادي، فتخضع عندها لقواعد النظام المدني.

وكانت قواعد القانون الإداري محصورة ومحددة وتعتبر استثناءً على قواعد القانون المدني وأحكامه، ولم يتحقق استقلال القانون الإداري وتكامله إلا تدريجياً وذلك خلال القرنين التاسع عشر والعشرين، حيث أصبح قانوناً له صفاته وذاتيته وسماته ونظرياته المستقلة عن القانون المدني.

ويرى بعض الفقهاء أن العلاقة بين النظام المدني والنظام الإداري سائرة نحو الانفصال، بينما يذهب آخرون أن الفصل بينهما لن يكون تاماً في يوم من الأيام.

ولكننا نرى بعض المفاهيم المشتركة بينهما، وإن كانت قد اتخذت في النظام الإداري شكلاً خاصاً، يميزها عن نظائرها في النظام المدني.

فمثلاً ما يتعلق بالأشخاص، والأموال والعقود والمسؤولية التصيرية. فإذا كان النظام المدني يهتم بالأشخاص من حيث تنظيم علاقات الأفراد أو الأشخاص الطبيعية في الأصل، أما في النظام الإداري فهو يتكون أصلاً من أشخاص معنوية.

ونقص الأهلية في النظام الخاص، يقابله نظام الرقابة الإدارية في النظام الإداري.

ونظام الملكية كما يفهمها النظام الخاص. لا وجود لها في النظام الإداري إلا بالنسبة لأملك الدولة الخاصة، أما فيما يتعلق بالأموال العامة، فإنها تخضع لنظام آخر.

وإذا كانت العقود المدنية تقوم أساساً على قاعدة أن العقد شريعة المتعاقدين، فإن الإدارة في عقودها تتمتع بحقوق وامتيازات تمارسها بإرادتها المنفردة ولا وجود لمثل هذا الحقوق أو تلك الامتيازات في القانون المدني.

ضف إلى ذلك أن النظام الإداري استطاع - إضافة إلى ما تقدم - إنشاء نظريات لا مقابل لها في النظام الخاص، كما هو الحال بالنسبة للأوامر والقرارات الإدارية والتنفيذ المباشر ونزع الملكية للمنفعة العامة، ونظرية الموظف الفعلي ونظرية الظروف الاستثنائية ... الخ

ومما لا شك فيه أن النظام الإداري وإن استطاع، بفضل الجهود المضنية التي بذلها مجلس الدولة الفرنسي

يعاونه في ذلك فقهاء النظام العام ، تأمين الاستقلال التام عن النظام المدني، إلا أن ذلك لن يحول قطعاً دون وجود صلات مشتركة بين النظام الإداري والنظام المدني للأسباب التالية:

١- الإدارة ليست ملزمة دائماً باتباع وسائل النظام العام، في تحقيق المهام المنوطة بها، لأن تلك الوسائل قد تبدو أحياناً في غير مصلحتها، ولذلك فقد تفضل الخضوع طوعاً لنفس القواعد التي يتعامل بها الأفراد أي القواعد المدنية. وحينئذ يطبق النظام المدني.

٢- ما زال قسم كبير من القواعد النظامية الخاصة بالإجراءات أمام القضاء العادي، يتبع في التقاضي أمام المحاكم الإدارية.

٣- يبدو أن النظام المدني الحديث بدأ يتخلى عن كثير من قواعده الجامدة، التي كانت تذهب في حماية مبدأ سلطان الإرادة الفردية إلى مدى بعيد، وفي تقديسها للحرية الفردية. فقد اقتبست القوانين المدنية الحديثة الكثير من نظريات النظام الإداري، ولا أدل على ذلك من أخذ النظام المدني **بنظرية الظروف الطارئة** في مجال العقود المدنية.

وهذا ما يسلم به فقهاء النظام الخاص المحدثون في فرنسا، إذ يعلنون في كثير من المناسبات أن النظام الخاص يتسم بالعمومية تدريجياً.

ينجم من مجمل ما تقدم أن المبادئ والأحكام والقواعد المكونة للنظام الإداري تتسم بطابع الأصالة والاستقلالية عما هو معروف في نطاق قواعد النظام الخاص.

المبحث الثالث

العلاقة بين النظام الإداري وعلم الإدارة العامة

يتميز النظام الإداري عن علم الإدارة العامة من حيث زاوية اهتمام كل منهما فالنظام الإداري يبحث في الناحية النظامية للجهاز الإداري ووظيفة كل عنصر في عناصره وعلاقته بالأفراد، بينما تبحث الإدارة العامة في النواحي الفنية والتنظيمية للجهاز الإداري ويمكن تعريفها بأنها ذلك العلم الذي يهتم بدراسة تنظيم وتوجيه وتنسيق نشاط المنظمة الإدارية لتحقيق أهدافها العامة على أكمل وجه.

وكما بينا تشتمل الإدارة العامة على مفهومين ، مفهوم عضوي ، يهتم بدراسة هيكل المنظمات الإدارية وفروعها ، دون البحث في طبيعة النشاط الصادر منها ، ومفهوم موضوعي يهتم بدراسة النشاط الإداري لهذه المنظمات بصرف النظر عن شكل المنظمة التي صدر النشاط عنها

ويظهر الاختلاف بين الإدارة العامة والنظام الإداري من خلال طريقة دراسة الموضوع الإداري محل البحث.

فإنسبة للقرار الإداري

فالقانون الإداري عندما يبحث في القرار الإداري فإنه يركز عليه كعمل قانوني صادر بالإرادة المنفردة للسلطة الإدارية ويتضمن أثراً قانونياً، كما يبحث في مشروعية القرار الإداري وشروط صحته ونفاذه ، وكيفية الطعن بالإلغاء والتعويض ضد القرارات غير المشروعة .

في حين يعرف علم الإدارة العامة القرار الإداري في خلال البحث في الكيفية العلمية والواقعية التي صدر على أساسها القرار وعملية صنعه والمراحل المختلفة التي مرت بها تلك العملية واكتشاف العيوب والمشاكل التي قد تعيق هذه العملية واقتراح سبل إصلاحها.

وتتضح العلاقة بين النظام الإداري والإدارة العامة بالنسبة للقرار الإداري بصورة أكبر فيما يلي.

فعملية اتخاذ القرارات في إطار علم الإدارة العامة تمر بعدة مراحل أهمها:

١. تحديد المشكلة وتشخيصها.
٢. جمع المعلومات والبيانات عن هذه المشكلة وإخضاعها للتحليل .
٣. وضع عدة بدائل لحل المشكلة وتقييم كل بديل وترتيب هذه البدائل تبعاً لأهميتها .
٤. اختيار البديل الأمثل لحل هذه المشكلة.
٥. رفع الأمر لصاحب الصلاحية كي يتولى إصدار القرار (١) .

(١) د. نواف كنعان ، اتخاذ القرارات الإدارية ، بدون دار نشر، ١٩٨٥، ص ١١٥ : ١٦٤

ويرفع الأمر إلى صاحب الاختصاص باتخاذ القرار الإداري ينتهي دور علم الإدارة العامة ويبدأ دور النظام الإداري حيث أن المسئول الإداري هو المختص بإصدار القرار طبقاً للنظام الذي منحه هذه الصلاحية، ويقوم قبل إصدار القرار بالتأكد من توافر الأركان النظامية للقرار الإداري ، كي يصدر القرار خالياً من العيوب وهذه الأركان هي: السبب ، الشكل ، الاختصاص ، المحل ، الغاية ، لأنه إذا صدر القرار الإداري مع تخلف أحد أركانه كان باطلاً لمخالفته لأحكام النظام ، وينطبق هذا على قرارات التعيين والرقابة والتفتيش والتأديب والترقية والإنابة والندب والإعارة وغيرها من القرارات الإدارية.^(٧)

وفي مجال الوظيفة العامة يبحث النظام الإداري في المركز النظامي للموظف العام وطبيعة علاقته بالدولة وشروط تعيينه وحقوقه وواجباته والعقوبات التأديبية التي يمكن إيقاعها عليه وضماناته تجاهها، ويبحث في طرق انتهاء علاقته الوظيفية ، وما إلى ذلك من أمور تنظمها في الغالب نصوص نظامية.

أما الإدارة العامة فتبحث الوظيفة العامة من ناحيتين:

الناحية التنظيمية: فيدرس علم الإدارة العامة طبيعة الوظيفة العامة وأسس ترتيب الوظائف العامة ، وتحديد اختصاصات ومواصفات كل وظيفة.

والناحية البشرية: حيث تبحث الإدارة العامة عن أفضل نظام إداري لتطبيقه على العاملين في المنظمة الإدارية ، وتعرض لطرق اختيارهم ، ووسائل رفع كفاءتهم وتدريبهم ، والارتقاء بمستوى أدائهم ، كما تهتم الإدارة العامة بالحوافز المادية والمعنوية لموظفي الدولة ودراسة مشاكلهم الوظيفية والنفسية ، والبحث في سبل إصلاحها والجدير بالذكر أن الإدارة العامة تخضع من حيث الأصل إلى قواعد متميزة عن قواعد النظام الخاص إلا أنها قد تنزل في أحيان أخرى عن استخدام هذه القواعد فننزل منزلة الأفراد، وتطبق قواعد لقانون الخاص.

والنظام الإداري بمعنى الواسع يعني قانون الإدارة" أياً كانت القواعد النظامية التي تحكمها قواعد النظام الخاص أم قواعد نظامية متميزة عنها "قواعد النظام العام" ، والنظام الإداري بهذا المعنى موجود في كل مجتمع سواء أخذ بمبدأ الأزواج النظامي أم لم يأخذ

أما النظام الإداري بمعنى الفني أو الضيق فينحصر دوره بما يطبق على الإدارة من قواعد نظامية متميزة ومغايرة لقواعد النظام الخاص ولا يوجد بهذا المعنى إلا في الدول التي تأخذ بنظام الأزواج القانوني.

أوجه التقارب بين النظام الإداري والإدارة العامة

ومع أوجه الاختلاف بين النظام الإداري والإدارة العامة فإن بينهما الكثير من أوجه التقارب ، من حيث أنها يتعلقان بالبحث في موضوع واحد هو الجهاز الإداري في الدولة وأن انحصرت دراسة كل منها بجانب من جوانبه، حتى أننا نجد أنه في الدول التي لا تأخذ بالأزواج النظامي "النظم الانجلوسكسونية" تشمل دراسة الإدارة العامة على النواحي النظامية التي يحكمها من حيث الأصل النظام الإداري بالإضافة إلى دراسة الناحية الفنية والتنظيمية.

(٧) د. جابر سعيد حسن محمد القانون الإداري في المملكة العربية السعودية الطبعة الثانية ١٤٢٧ ص ٢٦

المبحث الرابع

علاقة النظام الإداري بالنظام الدولي العام

تبرز العلاقة بين النظام الإداري والنظام الدولي العام من خلال اهتمام كلا القانونين بالدولة كأحد أهم أشخاص النظام العام. غير أن مجال اهتمام النظام الإداري بها ينحصر بالأساس في النشاط الداخلي ذو الطبيعة الخاصة أي الدولة باعتبارها صاحبة السيادة والسلطان.

بينما يهتم النظام الدولي العام بنشاط الدولة الخارجي مع بقية الدول في المجتمع الدولي وكذلك في علاقتها مع المنظمات الدولية، فكأنما القانونين ينظمان نشاط شخص معنوي عام واحد هو الدولة، لكن ضمن مجالين مختلفين، مجال للنشاط الداخلي تكفل به النظام الإداري. ومجال للنشاط الخارجي تكفل بتنظيمه النظام الدولي العام.

ورغم التباعد في المجال، بل في طبيعة القواعد، إلا أن العلاقة بين النظام الإداري والنظام الدولي العام تظل قائمة لا يمكن إنكارها.

ذلك أنه لو نظرنا لمجال المنازعات الإدارية فإنه بالإمكان أن نتصور أن القاضي الإداري كما يطبق نصا داخليا كقانون الوظيفة العامة أو قانون نزع الملكية أو القوانين العقارية أو قانون المالية وقد يطبق نص معاهدة دولية على النزاع المعروض عليه إذا كانت المملكة العربية السعودية طرفاً فيها ولقيت مصادقة من الجهات المخولة قانوناً وتعلقت قواعدها بالنزاع الإداري المعروض على القاضي.

ويعود تأسيس إلزام القاضي الإداري بتطبيق نص المعاهدة إلى أن المعاهدة تصدر بمرسوم ملكي بعد موافقة مجلسي الوزراء والشورى عليها ونشرها في الجريدة الرسمية (جريدة أم القرى)، ووفقاً للمادة ٧٠ من النظام الأساسي للحكم يكون لها مرتبة النظام وقوته من حيث العمل والالتزام بها. فإذا كان القاضي الإداري ملزم بتطبيق النظام، فإنه ملتزم بتطبيق نص المعاهدة أيضاً.

فلو تصورنا أن نص المعاهدة تعلق بالحقوق الاجتماعية والاقتصادية للإنسان التي تخول المواطنين في الدول الأعضاء حقوقاً معينة فإنها تعد بمثابة النظام تماماً في التزام القاضي السعودي بأحكامها عند الفصل في الدعاوى المعروضة عليه بشأنها.

وليس القاضي الإداري وحده من يطبق نصوص المعاهدة بل القاضي التجاري والقاضي العمالي والقاضي الشخصي والقاضي البحري وغير هؤلاء من القضاة متى كانت الواقعة المعروضة على القاضي مشمولة بنص المعاهدة، وإلّا فما الفائدة من أن يصادق الملك عليها بعد عرضها على مجلسي الوزراء والشورى إن لم تنفذ من قبل الجهات المعنية ومنها القضاء.

ونظراً للعلاقة الكبيرة بين النظام الإداري والنظام الدولي العام ظهر إلى حيز الوجود فرعاً جديداً من فروع النظام هو النظام الدولي الإداري خاصة وأن المجتمع الدولي يسير بخطى ثابتة من أجل توحيد التشريعات في المجال الواحد ومنه الإداري

الباب الثاني

نشأة النظام الإداري ومراحل تطوره

لقد بلغ النظام الإداري في الوقت الحاضر شأناً عظيماً وذلك على يد مجلس الدولة الفرنسي ومفوضيه، وهذا ما دفع البعض إلى القول بأن نشأة النظام الإداري إنما ترجع إلى الثورة الفرنسية التي اندلعت في فرنسا سنة ١٧٨٩م وما صاحبها بعد ذلك من إنشاء مجلس الدولة الذي كان له الفضل في ابتداع النظريات والحلول والقواعد التي تحكم الإدارة العامة. غير أن هذا القول غير سديد، اللهم إلا إذا كان مقصده ينصرف إلى أن وجود النظام الإداري بشكله الحديث المتكامل في نظرياته وقواعده هو الذي يرجع إلى الثورة الفرنسية وإنشاء مجلس الدولة الفرنسي.

وذلك لأن وجود النظام الإداري لا يرتبط بالدولة المتحضرة فقط وإنما يوجد في سائر الدول غير أنه في الماضي كان قانوناً بدائياً شأنه شأن الدولة التي ينظم إدارتها.^(٨) والدليل على أن النظام الإداري لا يرجع نشأته إلى الثورة الفرنسية هو وجود بعض القواعد الإدارية التي تعتبر قديمة في ظهورها حيث ترجع نشأتها إلى ظهور الدولة في حد ذاتها كمفهوم دستوري مكتمل العناصر من شعب وإقليم وسلطة سياسية حيث أن وجود السلطة يتطلب وجود إدارة، ومتى وجدت الإدارة تطلب الأمر وجود قواعد إدارية تخضع لها هذه الإدارة ومن هنا يمكن القول بأنه كلما وجدت الدولة وجد النظام الإداري.

فلو أخذنا على سبيل المثال نظرية التنظيم الإداري وهي أحد أهم نظريات النظام الإداري فهي نظرية وجدت في العديد من الدول كالدولة الرومانية والدولة الصينية واليونانية والإسلامية وغيرها وذلك على مدى الحضارات والأجيال المتعاقبة.

والقانون الإداري كان يحكم الإدارة في الدولة الإسلامية منذ وجودها وليس من خصائص الدولة الحديثة فقط. إذ أن كل مجتمع متحضر أياً كان نوعه يوجد به قانون إداري بالمعنى الواسع الذي يتناول مجموعة موضوعات منها نظرية التنظيم الإداري.

ولم يقتصر الأمر على نظرية التنظيم الإداري لوحدها من النظريات التي عرفتها المجتمعات القديمة، بل توجد بالإضافة إلى ذلك نظريات أخرى كنظرية الأموال العامة، وسلطات الضبط الإداري وغيرها.

فهذه النظريات المرتبطة بالنظام الإداري عرفتها الدولة القديمة التي لا يمكن أن

(٨) أستاذنا الدكتور فواد محمد النادي، القانون الإداري - مطابع الدار الهندسية القاهرة طبعة ١٤٢٨هـ / ١٤٢٩هـ - ٢٠٠٧م / ٢٠٠٨م ص ٣٧

يقوم لها ركن إذا لم تجسد فكرة التنظيم الإداري وتعتمد في إدارة أعمالها على الموظفين العموميين. وتمارس بعض السلطات التي تعتبر مظهراً من مظاهر وجودها خاصة سلطة الضبط الإداري وذلك بقصد التحكم في الجوانب الأمنية حتى تستقر الأوضاع وتتنظم العلاقة بين الحكام والمحكومين.

ومن هنا نستنتج أن المجتمعات القديمة لم تعرف النظام الإداري شكلاً أو تسمية فقط بل عرفته جوهرًا وممارسة.

أمّا بالنسبة للنظام الإداري بالمفهوم الفني الضيق فلم يظهر للوجود إلا في فرنسا وعقب مراحل أساسية سوف نتناولها في حينها

وبعد هذه المقدمة عن نشأة النظام الإداري سوف نتناول الحديث عن نشأة النظام الإداري في ثلاثة فصول وذلك على النحو التالي

الفصل الأول: نشأة النظام الإداري في فرنسا.

الفصل الثاني: نشأة النظام الإداري في مصر.

الفصل الثالث: نشأة النظام الإداري في المملكة العربية السعودية.

الفصل الأول

نشأة النظام الإداري في فرنسا

سبق القول بأن النظام الإداري بالمفهوم الفني الضيق لم يظهر للوجود إلا في فرنسا وذلك بعد مروره بعدة مراحل أساسية سوف نتناولها فيما يلي.

المرحلة الأولى: مرحلة عدم مسؤولية الدولة.

وهذه المرحلة كانت قبل قيام الثورة الفرنسية سنة ١٧٨٩م حيث اتفقت مختلف الدراسات على أن النظام الإداري ظهر في فرنسا وهو مرتبط بتاريخها ونظام الحكم فيها. فقبل الثورة الفرنسية ١٧٨٩ تمتع الملوك في تسييرهم لشؤون الدولة بسلطات مطلقة وذلك استناداً إلى فكرة الإرادة الإلهية وأن الملوك هم ظل الله فوق الأرض، فالملك هو مصدر العدالة ولا يتصور خضوع الملك لأي نوع من أنواع الرقابة سواء أكانت هذه الرقابة قضائية أم غير قضائية.

ولا شك أن من شأن هذا التصور أن يخلع كل قيد يحيط بتصرفات الإدارة، كما أن من شأنه المساس بحقوق الأفراد وحياتهم خاصة بعد انشغال رجال الدين في جمع الثروات مما زاد الوضع سوءاً، وهذا الوضع هو الذي دفع الفلاسفة والفقهاء ورجال الفكر إلى دق ناقوس الخطر وحث الشعب على أن يلتفت حولهم وهو ما أدى في نهاية الأمر إلى انفجار الثورة الفرنسية.

وكان الملك في المرحلة السابقة للثورة الفرنسية هو الذي يقوم بتوزيع الاختصاص بين المحاكم المختلفة بنفسه وله الحق في سحب أي منازعة من القضاء لكي يتكفل هو بالفصل فيها أو يعهد بها إلى غيره، كما تمتع الملك بسلطات واسعة فيما يتعلق بالأحكام فكان له الحق في وقفها أو ممارسة حق العفو بشأنها.

المرحلة الثانية: مرحلة الإدارة القضائية:.

لما قامت الثورة الفرنسية رأت السلطة المنبثقة عنها أنها في حاجة إلى القيام ببعض الإصلاحات وفي نفس الوقت رأت أن المحاكم العادية قد تعرقل تحقيق هذه الإصلاحات التي تعترز الإدارة القيام بها وتحد من فعاليتها وهو ما تأكد عملاً في زمن البرلمانات، لذا كان الاهتمام الأول الذي راود القائمين على السلطة الفرنسية آنذاك هو محاولة التوصل إلى صيغة وطريقة على أساسها يتم إبعاد منازعات الإدارة عن ولاية واختصاص المحاكم العادية، فصدر لهذا الغرض قانون ١٧٩٠ فنص في الفصل ١٣ منه على ما يلي: " إن الوظائف القضائية تبقى دائماً مستقلة عن الوظائف الإدارية وعلى القضاة والاداريين ارتكاب جريمة الخيانة العظمى ألا يتعرضوا بأي وسيلة من الوسائل لأعمال الهيئات الإدارية".

وتأكد هذا المبدأ مرة أخرى في هذا النظام بالنص على الآتي: " إن القضاة لا يمكنهم التعدي على الوظائف الإدارية أو محاكمة رجال الإدارة عن أعمال تتصل بوظائفهم ويحظر على المحاكم حظراً مطلقاً النظر في أعمال الإدارة أيما كانت هذه الأعمال.

وقد اعتبر أنصار قانون ١٧٩٠ أنّ مقاضاة جهة الإدارة أو مساءلة رجالها من شأنه أن يؤدي إلى عرقلة أعمال الإدارة التي تهدف إلى تحقيق الصالح العام، فعندما تكون الإدارة في حاجة إلى القيام بنزع الملكية للمنفعة العامة وتقف أمام القضاء من أجل هذا العمل فإن إجراءات النزع ستتوقف وانتقال المال من الملكية الخاصة إلى الملكية العامة ستتوقف، وهو ما سيؤدي في النهاية حتماً إلى تعطيل المشاريع ذات النفع العام. وتطبيقاً لهذا النظام فإن المنازعات الإدارية التي تكون الإدارة المركزية طرفاً فيها فإنها تحال مباشرة على الملك. أما المنازعات التي تكون الإدارة المحلية طرفاً فيها فقد اختص بها حكام الأقاليم. وقد منعت أحكام قانون ١٧٩٠ القضاء من تأويل النصوص الغامضة وألزمت القضاء باللجوء للسلطة التشريعية في نطاق ما يسمى بالدعوى التشريعية المستعجلة.

نقد قانون ١٧٩٠م:

وقد انتقد البعض قانون ١٧٩٠ وفندوا الأسباب التي تم الاستناد إليها لفرض وإعمال هذا النظام وذلك بما يأتي:

١- إن عدم خضوع الإدارة للقضاء قد يترتب عليه أن المحاكم ترتكب جريمة إنكار العدالة فعندما يذهب المتقاضون إلى المحكمة بسبب عمل قامت به جهة الإدارة أو قام به أحد رجالها تضطر وتطبيقاً لقانون ١٧٩٠ إلى رفض الدعوى لعدم الاختصاص مهما كان الضرر المترتب على هذا العمل وأياً كانت مخالفته للقانون.

٢- أن أنصار قانون ١٧٩٠ قد تجاهلوا مبدأ الفصل بين السلطات الذي يفرض تمكين السلطة القضائية من مراقبة أعمال السلطة التنفيذية وهذا ما أكده مونتسكيو بقوله أن: " كل شخص بين يديه سلطة مدعو إلى أن يستبد بها فلا بد إذن حتى تنظم الأشياء بكيفية تجعل كل سلطة تمنع تجاوزات السلطة الأخرى".

إذاً لا بد من الاعتراف للقضاء من مراقبة أعمال الإدارة وذلك تطبيقاً لمبدأ المشروعية، وحفاظاً على الحقوق والحريات العامة، ومنعاً للإدارة من التعسف في مواجهة الأفراد.

الفرق بين مرحلة عدم مسئولية الدولة ومرحلة الإدارة القاضية

والفرق بين مرحلة عدم المسئولية ومرحلة الإدارة القاضية هو أن المرحلة الأولى لم تكن الدولة وبالتالي الإدارة تسأل عن أعمال موظفيها.

أما في مرحلة الإدارة القاضية فقد أمكن مساءلة الدولة عن أعمال موظفيها لكن أمام الإدارة نفسها وليس أمام جهة قضائية.

المرحلة الثالثة: مرحلة القضاء المقيد أو المحجوز: .

عرفت فرنسا في عهد نابليون بونابرت تحولاً جذرياً في مجال منازعات الإدارة وذلك بصدر دستور السنة الثامنة (١٧٩٩) حيث نصت المادة ٥٢ منه على إنشاء مجلس الدولة كما تم إنشاء مجالس المحافظات. ولقد رأى بعض الفقهاء السبب في إنشاء مجلس الدولة يرجع إلى كثرة الطلبات المقدمة ضد

الإدارة الفرنسية حينذاك. والجدير بالملاحظة هو أن قرارات مجلس الدولة في هذه المرحلة لم تأخذ الطابع القضائي بل كانت على هيئة آراء أو مشاريع قرارات تتعلق بمنازعات بعينها لزم أن ترفع إلى نابليون بونابرت باعتباره رئيساً للدولة والذي يملك وحده الحق في أن يصدق عليها أو يرفضها.

فمجلس الدولة في هذه المرحلة لم تكن ولايته كاملة وشاملة كما أن أحكامه أيضاً لم تكن نهائية. أما بالنسبة لقرارات مجالس الأقاليم فقد كانت قابلة للطعن فيها أمام مجلس الدولة الذي يبدي أيضاً بشأنها الرأي ليرفع فيما بعد إلى نابليون بونابرت وهو الذي يملك أن يضيف الطابع التنفيذي على رأي المجلس وله أن يرفضه.

وفي هذه المرحلة لا يمكن الحديث عن وجود النظام الإداري على الرغم من أنها عرفت نواة هذا النظام ممثلة في مجلس الدولة، وذلك لما يأتي:

أولاً: فمجلس الدولة لم يكن صاحب القرار النهائي عند الحكم في النزاع المعروض عليه، لأن حكمه كان معلقاً على مصادقة رئيس الدولة عليه، ومن ثم كان قضاؤه معلقاً على مشيئة السلطة التنفيذية.

ثانياً: عند فصل مجلس الدولة في المنازعات المعروضة عليه كان يطبق أحكام النظام الخاص ولم تكن له أحكامه الخاصة التي يطبقها على النزاع.

المرحلة الرابعة: مرحلة القضاء المفوض.:

١- لم تستمر مرحلة القضاء المحجوز فترة طويلة ففي ٢٤ مايو ١٨٧٢ صدر قانون أعطى لمجلس الدولة حق الفصل في المنازعات الإدارية من غير أن يتوقف ذلك على تصديق رئيس الدولة على قراراته.

٢. كما أن الأحكام لم تعد تصدر باسم رئيس الدولة وإنما أصبحت تصدر باسم الشعب الفرنسي

٣. ومنذ هذا التاريخ أصبح مجلس الدولة جهة قضائية عليا حيث تم الفصل بين القضاء الإداري والقضاء العادي.

٤. تم إنشاء محكمة التنازع لتتولى الفصل في المنازعات بشأن تنازع الاختصاص الذي قد يحدث بين جهتي القضاء العادي والإداري عند ابتداعه فكرة تمييز قواعد النظام الإداري عن مجموع قواعد النظام الخاص.

وقد نجح المجلس في تأسيس استقلالية النظام الإداري باعتباره النظام الذي يحكم المنازعات الإدارية. ومما سبق يتبين لنا أن السلطة الفرنسية كانت واضحة في إبعاد القضاء العادي من النظر في المنازعات الإدارية حتى لا يعطل نشاطها وأعمالها.

الفصل الثاني نشأة النظام الإداري في مصر

قبل نشوء مجلس الدولة في مصر عام ١٩٤٦ لم تعرف مصر القضاء الإداري، وقد كانت المحاكم المختلطة والأهلية السائدة قبل هذا التاريخ في النظام القضائي المصري تطبق بعض القوانين على المنازعات بين الأفراد أو بينهم وبين الإدارة ، ولم يكن من بينها النظام الإداري.

وقد ذهب جانب من الفقه الإداري المصري إلى أن أساس النظام الإداري ومبادئه قد بدأت تظهر من خلال أحكام المحاكم المختلطة والمحاكم الأهلية، بينما خالف جانب آخر منهم، وذهب إلى أن مبادئ النظام الإداري لم تنشأ حقيقة إلا من خلال أحكام مجلس الدولة بعد أن إنشأه عام ١٩٤٦.

وكان مجلس الدولة وقت إنشائه يتمتع بصلاحيات محددة وبمحكمة قضاء إداري واحدة، ثم ما لبث أن توسعت اختصاصاته إذ صدر النظام رقم ٩ لسنة ١٩٤٩ الذي وسع اختصاصاته ثم أنشأت المحاكم الإدارية بالنظام رقم ١٤٧ لسنة ١٩٥٤، وبعد ذلك في عام ١٩٥٥ تم إنشاء المحكمة الإدارية العليا لتكون في قمة القسم القضائي بمجلس الدولة. ثم صدر النظام رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ بشأن تنظيم مجلس الدولة ، وقد مر مجلس الدولة بتطورات عدة حتى صدر النظام الحالي رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ وتعديلاته.

ووفقاً لهذا النظام يعد مجلس الدولة هيئة قضائية ملحقة بوزير العدل، ويتكون من رئيس وعدد من نواب الرئيس والمستشارين المساعدين والنواب والمندوبين ومن مندوبين مساعدين. هذا ولم تؤثر تبعية المجلس لوزير العدل في استقلاله في ممارسة وظيفته إذ لا تتعدى هذه التبعية منح الوزير الأشراف الإداري وضمان حسن سير العمل الوظيفي ، وهو ما أكدته المادة الأولى من النظام رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ " مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة.

ولم يولد المجلس قوياً منذ نشأته فقد كان القضاء العادي صاحب الولاية العامة في نظر المنازعات الإدارية وكانت اختصاصات مجلس الدولة محددة على سبيل الحصر في القوانين التي سبقت النظام الحالي.

ففي ظل النظام رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦ والمعدل بالنظام رقم ٩ لسنة ١٩٤٩ كان القضاء العادي ينفرد بنظر دعاوى مسؤولية الإدارة عن أعمالها المادية ويختص بالاشتراك مع المجلس في نظر طلبات التعويض عن القرارات الإدارية.

كما كانت المحاكم العادية تنفرد بنظر المنازعات الخاصة بالعقود الإدارية حتى صدور النظام رقم ٩ لسنة ١٩٤٩ الذي منح المجلس النظر في منازعات عقود الالتزام والأشغال العامة وعقود التوريد بالاشتراك مع المحاكم العادية

وفي ظل القانونين ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ و ٥٥ لسنة ١٩٥٩ استمرت المحاكم العادية تنفرد

بالنظر في دعوى مسؤولية الإدارة عن أعمالها المادية في الوقت الذي استقل به مجلس الدولة بنظر المنازعات المتعلقة بالتعويض عن القرارات الإدارية والعقود الإدارية وبتصديق النظام رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ أصبح مجلس الدولة صاحب الولاية العامة بالنظر في المنازعات الإدارية ما لم ينص النظام على خلاف ذلك، فقد ورد في المادة ١٧٢ من النظام رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ " مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة، ويختص بالفصل في المنازعات الإدارية، وفي الدعاوى لتأديبية ويحدد اختصاصاته الأخرى .

وبذلك أصبح مجلس الدولة قاضي النظام العام المختص بالفصل في المنازعات الإدارية والتأديبية وساهم بإرساء مبادئ النظام الإداري ، وكان له دور رائد في حماية حقوق الأفراد وحررياتهم من تعسف الإدارة وإلغاء قراراتها المعيبة والتعويض عنها.

الفصل الثالث

نشأة النظام الإداري في المملكة العربية السعودية

فقد شهدت المملكة منذ قيامها في مطلع القرن العشرين على يد مؤسسها الملك عبد العزيز بن عبد الرحمن . طيب الله ثراه . تحولات عظيمة في شتى الميادين أدت في مجموعها إلى قيام دولة واحدة ومستقلة على أرض عانت الكثير من الفوضى وانعدام الأمن . ولما للإدارة من أهمية في مرحلة التأسيس والمراحل التالية له، فقد أولى الملك عبد العزيز اهتماماً فائقاً للإدارة وشؤونها منذ بدء تكوين المملكة، وكانت عملية الإصلاح والتطوير الإداري في عصره ومن تبعه من أبنائه الملوك تأتي بصورة تدريجية ولكنها مستمرة فنشأة الجهاز الإداري في المملكة كانت تختلف من منطقة لأخرى فالوضع الإداري في نجد لا يختلف عن الوضع في الأحساء في البداية، وعلى العكس في الحجاز فكانت تختلف تماماً وذلك من حيث نشوء النظام الإداري وتطوره.

وسوف نتناول نشأة النظام الإداري في المملكة العربية السعودية علي النحو التالي.

المبحث الأول

مرحلة النشأة

المطلب الأول

الوضع الإداري في نجد

بعد أن افتتح الملك عبد العزيز رحمه الله منطقة نجد عين ابنه الأكبر سعود حاكماً للمنطقة، وكان يرتبط بالملك مباشرة، ويرجع للأمير سعود جميع أمراء مدن وقبائل نجد.

وكان مكتب الأمير في المنطقة يقوم بإحالة المعاملات المرفوعة له إلى كل من القاضي ومأمور المال على حسب اختصاصه وعلى ذلك فإن الأمير يكون مسئولاً أمام الملك عن تصريف الشؤون الداخلية وهو المرجع للأجهزة الحكومية في حدود منطقتة.

المطلب الثاني الوضع الإداري في الأحساء

بعد أن أفتتح الملك عبد العزيز منطقة الأحساء عام ١٣٣١ هـ . وهي الآن إحدى محافظات المنطقة الشرقية من المملكة العربية السعودية . وبهذا الانضمام كان الملك عبد العزيز مُنهيًا حكم الأتراك . وقد عين الملك عبد العزيز (الأمير عبد الله بن جلوي) حاكمًا على الإقليم ولم يكن النظام الإداري في الأحساء مختلفاً عن نظام الإدارة في نجد وعلى غرار ما كان يتم في نجد كان يرتبط بالأمير عبد الله بن جلوي أمراء مدن الإقليم، وكان يدير الأمور من مقره في مدينة الهفوف.^٩

وعلى هذا كان التنظيم يتسم بالطابع اللامركزي حيث كان أمراء المدن يرتبطون بأمر الإقليم الذي يرتبط بدوره بالملك مباشرة^{١٠} .

المطلب الثالث:

الوضع الإداري في الحجاز

الوضع في الحجاز كان يختلف عن الوضع في نجد والأحساء وذلك للظروف والأوضاع الخاصة في هذه المنطقة وذلك لوجود الأماكن المقدسة، وقدوم الحجاج من كل مكان في كل عام.

فدخل الملك عبد العزيز مكة عام ١٣٤٣ هـ وكانت بعض الإدارات موجودة مثل الصحة والبلدية والأوقاف والقضاء^{١١} . فلم يحدث الملك عبد العزيز تغييرات في الدوائر الحكومية، إذ فضل رحمه الله أن يركز جهده على الناحية العسكرية.

وبادر الملك عبد العزيز إلى إيجاد مجالس محلية في مدن الحجاز الرئيسية يتم اختيار أعضائها من بين الأهالي لتتولى إدارة أمور المدينة، كما قام بإنشاء العديد من المجالس والهيئات واللجان، وهذا يدل على اختلاف عملية التنظيم بين إقليم وآخر في نشأة النظام الإداري في المملكة^{١٢} .

وبعد مرور سنة عين ابنه الثاني (فيصل) نائباً عاماً له في منطقة الحجاز للإشراف على إدارة

الأمر^{١٣}

^٩ عيد مسعود الجهني ، النظام السياسي والإداري في المملكة العربية السعودية ط ١ ص ٣٢٣ .

^{١٠} عبدالله بن راشد لسنيدي، مراحل تطور تنظيم الإدارة الحكومية في المملكة العربية السعودية ولحات من إنجازاتها ، ط ١ ، ١٤٠٩ هـ ص ٥٤

^{١١} د أحمد باز ، تطور النظام السياسي والإداري في المملكة العربية السعودية ، ط ١ ، ص ٧٠ .

^{١٢} د أحمد باز ، المرجع السابق ص ٧١ (بتصرف) .

^{١٣} عبدالله بن راشد لسنيدي، المرجع السابق ، ص ٥٦ .

الطلب الرابع الوضع بعد إعلان توحيد المملكة

بعد إعلان توحيد المملكة العربية السعودية تحت هذا الاسم (١٣٥١هـ) أمر الملك عبد العزيز رحمه الله بإبقاء التنظيم الإداري على وضعه الذي كان فيه قبل إعلان توحيد البلاد، وإنما كان الأمر كذلك إلى حين صدور تعليمات جديدة حيث كلف كلاً من مجلس الشورى ومجلس الوكلاء بوضع التشكيلات الجديدة في الدولة .

وفي هذه المرحلة حدث أمران جديان وهما:

١- اختيار ولي العهد وذلك في سنة ١٣٥٢ هـ يعني بعد سنة من إطلاق الاسم الجديد على الدولة

٢- تطور مستوى الخدمات وأثره على التنظيم الإداري:

كان إعلان توحيد المملكة العربية السعودية بداية الخير على هذه البلاد فقد تطور شأن البترول وبالتالي تحسنت الخدمات وأنشأ المزيد من الخدمات كالمدارس والمستشفيات ومرافق البريد وتعبيد الطرق، وقد أدى التطور في مستوى الخدمات تطور في التنظيم الإداري فقد تم استحداث إدارات ومصالح جديدة^{١٤}.

^{١٤} عبدالله بن راشد السنيدي، المرجع السابق، ٦٢، ص ٦٢ .

المبحث الثاني مرحلة التطور المطلب الأول

الوضع الإداري بعد إنشاء مجلس الوزراء

أنشاء مجلس الوزراء عام ١٣٧٣ هـ^{١٥} الذي قام ولا يزال يقوم بدور كبير على المستوى العام في المملكة لكونه يمثل السلطتين التنظيمية والتنفيذية في البلاد^{١٦}.
وبإنشائه نستطيع القول بوجود الوحدة المركزية في التنظيم الإداري، أما ما كان قبل إنشائه فإن الوزارات التي أنشئت في ذلك الوقت كانت مهمة التنسيق بينها غير متكاملة، إلى أن أنشئ المجلس.

وهذا يفيدنا أنه قبل إنشاء مجلس الوزراء كان يوجد عدد من الوزارات وهي وزارة الخارجية، ووزارة المالية، ووزارة الدفاع، ووزارة الصحة، ووزارة المعارف، ووزارة الزراعة، ووزارة التجارة، و وزارة المواصلات بالإضافة إلى المديریات التي لم تصل مستوى وزارة في وقت إنشاء مجلس الوزراء، وهي مديريةية الزيت والمعادن، ومديرية العمل والعمال.
وإنشاء مجلس الوزراء كان لما تقتضيه مصلحة البلاد نظراً لتعدد وتنوع أعمال وخدمات الدولة، واستمر مجلس الوزراء يمارس سلطته واختصاصه ويشرف على تنفيذ سياسة الدولة الداخلية والخارجية وفقاً لما جاء في نظامه.
وخلال هذه الفترة أخذ جهاز الدولة ينمو بصورة متزايدة ليوافق التوسع والنمو في أعمال وخدمات الدولة^{١٧}.

^{١٥} المرسوم الملكي رقم (٤٢٨٨/١/١٩/٥) في ١٣٧٣/٢/١ هـ.

^{١٦} عبد الله بن راشد السندي، المرجع السابق، ص ٦٤.

^{١٧} د يوسف إبراهيم السلوم، النظام الإداري في المملكة العربية السعودية، شركة الطباعة العربية السعودية، ط ١، ١٤٠٦ هـ، ص ٢٠.

المطلب الثاني

التنظيم الإداري في عهد الملوك (سعود - فيصل - خالد - فهد) رحمهم الله جميعاً.

١- عهد الملك سعود: وهذا يعتبر بداية عصر الاستقرار والنمو حيث أدخلت وزارات تغطي معظم الخدمات العامة كالصحة والتعليم والمواصلات والزراعة والتجارة.

٢- وفي عهد الملك فيصل: تم تطوير التنظيم الإداري بإحداث وزارات وهيئات ومصالح حكومية جديدة حتى ظهر الهيكل التنظيمي سنة ١٣٩١ هـ، واستحدثت وزارة للعدل وبعض المؤسسات العامة كمؤسسة تحلية المياه المالحة ومنه يظهر النمو الإداري السريع نتيجة للإصلاح الإداري.

واستمر التطور الإداري في المملكة ، والاستمرار بالأخذ بنظام التخطيط للتنمية في جميع المجالات.

٣. عهد الملك خالد: فقد صحب التطور الإداري في المملكة في أول عهد الملك خالد إعادة تنظيم للإدارة في أول حيث أحدثت وزارات جديدة هي وزارة التعليم العالي، ووزارة البرق والبريد والهاتف، ووزارة الصناعة والكهرباء، ووزارة الأشغال العامة والإسكان، ووزارة للشؤون البلدية والقروية، وتحويل الهيئة المركزية للتخطيط إلى وزارة للتخطيط، وإحداث مؤسسات عامة جديدة كمؤسسة الموانئ والهيئة الملكية للجبيل وينبع.

٤. عهد الملك فهد: ولقد أصبح التنظيم الإداري متكاملًا في عهد الملك فهد ومستقرًا عدا ما يصدر من قرارات تنظيمية من اللجنة العليا للإصلاح الإداري بقصد إعادة التنظيم والتطوير الإداري لبعض الأجهزة الحكومية لتحسين الإجراءات الإدارية ورفع الكفاءة الإدارية وزيادة الفعالية الاقتصادية بترشيد الإنفاق الحكومي خاصة في المصروفات الإدارية وهو ما يتميز به العصر الحديث.

المطلب الثالث ديوان المظالم

كان أول نص عن ديوان المظالم بالمملكة العربية السعودية قد ورد بالمادة التاسعة عشر من أول نظام لمجلس الوزراء بالمملكة الصادر في عام ١٣٧٣ هـ حيث قرر أربع شعب بالمجلس إحداها المظالم.

وبعد ذلك حدثت تطورات على مدى عدة سنوات حتى توسع اختصاص ديوان المظالم عام ١٤٠٢ هـ وبعد ذلك حدث التطور الكبير والهام في هذا الشأن ففي عام ١٤٢٨ هـ صدر النظام الحالي لديوان المظالم^{١٨}.

فإذا نظرنا إلى تاريخ هذا القضاء فنقول: بدأ هذا النوع من القضاء في عهد النبي ﷺ وقام النبي ﷺ بذلك النوع من القضاء، وواصل الخلفاء الراشدون القيام بنهج رسول الله ﷺ، ثم أنشئ في عهد الدولة العباسية قضاء مستقل باسم ديوان المظالم.

وعلى ذلك يكون ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية تطبيقاً عصرياً لديوان المظالم في الدولة الإسلامية^{١٩}، فديوان المظالم كجهة قضاء إداري بالمملكة إنما تطبق قواعد النظام الإداري على المنازعات التي ينظرها، بل إن للقضاء الإداري دوراً بارزاً في إرساء قواعد النظام الإداري باعتباره نظاماً متكاملًا، فله أن يضع القواعد العادلة التي تحكم المنازعات الإدارية في حالة عدم وجود نص. مستهدفاً تحقيق التوازن بين مقتضيات النظام الإداري والمصلحة العامة من ناحية، وبين كفالة حقوق ومراكز الأفراد من ناحية أخرى. ومع التقيد بأحكام الشريعة الإسلامية يكون لديوان المظالم الاجتهاد تحقيقاً للعدالة إذا لم تكن ثمة قاعدة نظامية تحكم موضوع النزاع المطروح عليه^{٢٠}.

وعلى ذلك كان يجب على السلطات الإدارية العمل بالنظام وعدم مخالفته وعند المخالفة يكون عملها عرضة للإلغاء والحكم بالتعويض لمن لحقه الضرر^{٢١}.

^{١٨} د أنور أحمد رسلان ، د أنور أحمد ، القانون الإداري السعودي ، معهد الإدارة العامة ، ط ١ ، ١٤٠٨ هـ ، ص ٣٢ .

^{١٩} د خالد خليل الظاهر، النظام الإداري ، مكتبة القانون والإقتصاد بالرياض ، ط ١ ، ١٤٣٠ ، ص ٢٣ .

^{٢٠} د أنور أحمد رسلان، المرجع السابق ، ص ٤٠ .

^{٢١} د خالد خليل الظاهر، المرجع السابق ، ص ٢٦ (بتصرف).

الباب الثالث

مصادر النظام الإداري

مصدر النظام يقصد به المورد أو المنبع الذي يستقي منه النظام أصوله وقواعده، وتشتمل مصادر النظام الإداري السعودي على المصدر الأصلي وهو الشريعة الإسلامية. والمصادر الفرعية غير المتعارضة معها كالأنظمة واللوائح والعرف الإداري والقضاء الإداري والفقهاء الإداري كما يلي :-

وفيما يلي سنعرض بإيجاز لهذه المصادر وذلك في مباحث خمسة.

الفصل الأول: المصادر المكتوبة

الفصل الثاني: المصادر غير المكتوبة.

الفصل الأول المصادر المكتوبة (المصادر الرسمية للنظام السعودي)

وتنقسم المصادر المكتوبة إلى قسمين وسوف نتناولهم في مبحثين وذلك على النحو التالي

المبحث الأول قواعد الشريعة الإسلامية

الشريعة الإسلامية هي مصدر التشريع في المملكة العربية السعودية والمرجعية الرئيسية للمصادر الأخرى وهذا وفقاً لنص المادتين ٦٧ و ١ من النظام الأساسي للحكم لعام ١٤١٢ هـ حيث نصت المادة (١) على أن: المملكة العربية السعودية دولة عربية إسلامية ذات سيادة تامة، دينها الإسلام، ودستورها كتاب الله تعالى وسنة رسوله ﷺ،

كما نصت المادة (٦٧) على الآتي: "تختص السلطة التنظيمية بوضع الأنظمة واللوائح فيما يحقق المصلحة أو يرفع المفسدة في شؤون الدولة وفقاً لقواعد الشريعة الإسلامية، وتمارس اختصاصاتها وفقاً لهذا النظام ونظامي مجلس الوزراء ومجلس الشورى".

من النصين السابقين يتبين أن الشريعة الإسلامية تأتي على قمة الهرم النظامي في المملكة العربية السعودية، ومن ثم تكون جميع الأحكام الواردة بها واجبة التطبيق، وتكون أيضاً مصدراً لكافة الأنظمة واللوائح والأعراف والقرارات الإدارية وغيرها، نظراً لما للشريعة الإسلامية من سمو ومكانة رفيعة وتضمنها للقواعد الصالحة للتطبيق في مختلف العصور.

وعلى هذا فالأمور التي ورد بشأنها حكم شرعي يجب تطبيق هذا الحكم عليها، وما لم يرد فيها حكم شرعي يتم تنظيمها عن طريق الاجتهاد في إطار القواعد العامة في الشريعة الإسلامية، لذا يجب أن لا تخالف قواعد النام الإداري أحكام الشريعة الإسلامية ومبادئها العامة^(١)

(١) د. أنور أحمد رسلان المرجع السابق ، ص ١٠٠ وما بعدها .

المبحث الثاني المصادر الوضعية

يقصد بالمصادر الوضعية تلك المصادر التي تنظم أوضاع الإدارة العامة ولا تتعارض مع الشريعة الإسلامية وتنقسم تلك المصادر إلى قسمين:

القسم الأول: المصادر الوضعية المكتوبة. وتتمثل هذه المصادر في القواعد الدستورية والتنظيمات العادية (الأنظمة) والتنظيمات الفرعية (اللوائح) وأحكام القضاء الإداري والفقهاء الإداري.
القسم الثاني: المصادر الوضعية غير المكتوبة. وتتمثل في العرف الإداري والمبادئ العامة للأنظمة.

وهو ما سيتم الحديث عنه إن شاء الله في المطالب التالية :

المطلب الأول

المصادر الوضعية المكتوبة

وتتنوع المصادر الوضعية المكتوبة إلى عدة أنواع

النوع الأول: القواعد الدستورية (النظام الأساسي للحكم)

النوع الثاني: التنظيمات العادية (الأنظمة)

النوع الثالث: التنظيمات الفرعية (اللوائح)

النوع الرابع: الفقه الإداري.

النوع الخامس: القضاء الإداري.

ولهذا فسوف نقسم هذا المطلب إلى ستة فروع وذلك على النحو التالي.

الفرع الأول القواعد الدستورية (النظام الأساسي للحكم)

تعد القواعد أو التنظيمات الدستورية المصدر الثاني (بعد الشريعة الإسلامية) للنظام الإداري السعودي، وتقع التشريعات الدستورية في قمة الهرم النظامي، وتسمو على القواعد النظامية الأخرى جميعاً،

والتنظيمات الدستورية هي التي تحدد شكل الدولة، ونظام الحكم فيها، وعلاقتها بالمواطنين، وتتضمن التنظيمات الدستورية بعض الموضوعات المتعلقة بالنظام الإداري، كتنظيم الجهاز الإداري في الدولة ونشاطه وحقوق الأفراد وحياتهم.

ويتوجب على الإدارة بوصفها جهاز السلطة التنفيذية أن تلتزم بالمبادئ التي جاء بها النظام الأساسي للحكم ولا يحق لها مخالفتها وإلا عدت أعمالها مخالفة لمبدأ المشروعية مما يعرضها للإلغاء والتعويض عما تسببه من أضرار.

ويعتبر النظام الأساسي للحكم إطاراً للسلطات الثلاث في الدولة وهي السلطة التنفيذية والقضائية والتنفيذية ويتضمن كثيراً من النصوص التي تعتبر مصدراً أساسياً لأحكام القانون الإداري ومن أمثلة ذلك :

- أ- أن قواعد الشريعة الإسلامية هي مصدر الأنظمة الإدارية واللوائح الإدارية.^(٢٢)
- ب- يشترط لإبرام عقود الامتياز إصدار مرسوم ملكي وهي من العقود الإدارية الهامة،^(٢٣)
- ج - تلتزم الدولة بدفع التعويض العادل لمن تنزع ملكيته للمنفعة العامة، والمصادرة العامة محظورة^(٢٤)
- د- تحظر المصادرة العامة للأموال ولا تكون عقوبة المصادرة الخاصة إلا بحكم قضائي^(٢٥)

^{٢٢} المادتان ٧، ٦٧ من النظام الأساسي للحكم.

^{٢٣} المادة ١٥ من النظام الأساسي للحكم.

^{٢٤} المادة ١٩ من النظام الأساسي للحكم.

^{٢٥} المادة ١٩ من النظام الأساسي للحكم.

الفرع الثاني التشريعات العادية (الأنظمة الإدارية)

وهي كل نظام يحكم الإدارة العامة: والنظام يصدر بمرسوم ملكي بعد دراسته من مجلس الشورى والتصويت عليه وصياغته وإعداد مشروع بشأنه من مجلس الوزراء ثم بعد ذلك يتم التصديق عليه من الملك وينشر في الجريدة الرسمية (جريدة أم القرى).

وتتناول الأنظمة الإدارية موضوعات القانون الإداري الرئيسية وهي

أ- التنظيم الإداري: فقد تصدر أنظمة من أجل تنظم القطاعات المركزية والمثال على ذلك نظام خدمة الضباط ونظام خدمة الأفراد.

وقد تصدر أنظمة من أجل تنظم القطاعات اللامركزية سواء منها اللامركزية المحلية كنظام المناطق ونظام البلديات والقرى أو اللامركزية المرفقية كأنظمة المؤسسات والهيئات العامة كنظام مجلس التعليم ونظام هيئة التأمينات الاجتماعية.

ب- النشاط الإداري: حيث تتولى الأجهزة الحكومية عند ممارستها لأنشطتها بما يلي:

١- مراقبة نشاط الأفراد: باستخدام وسائل الضبط الإداري للمحافظة على النظام العام بعناصره الأربع، الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة والآداب العامة وتقوم بهذه الوظائف عدة وزارات وهيئات مثل الداخلية والصحة والشؤون البلدية والقروية ممثلة في البلديات والمجمعات القروية ووزارة التجارة ومصحة الجمارك وهيئة الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر.. الخ.

٢- القيام بتقديم الخدمة العامة: حيث تقوم الدولة بتقديم الخدمة العامة وذلك بإنشاء المرافق العامة أو المساعدة في إنشائها وإدارتها بالاستغلال المباشر أو مشاطرة الاستغلال أو إبرام عقود الامتياز أو إنشاء الشركات المساهمة طبقاً للمراسيم الملكية والقرارات المنظمة لهذه

٣- القضاء الإداري: أنشأت المملكة ديوان المظالم للفصل في المنازعات الإدارية بين الدولة والأفراد وصدر النظام الأخير للديوان عام ١٤٢٨ هـ أصبح بموجبه قضاء إدارياً مستقلاً وبجانب ديوان المظالم هناك العديد من الهيئات والمجالس التي تصدر قرارات نهائية لا تخضع لأي رقابة قضائية مثل مجالس التأديب العسكري التي تعتبر قراراتها نهائية بعد التصديق عليها طبقاً للنظام.^{٢٦}

^{٢٦} جابر سعيد حسن محمد. القانون الإداري في المملكة العربية السعودية ط ٢ ١٤٢٧/١٤٢٨ ص ٤٤ ، ٤٥

الفرع الثالث التشريعات الفرعية (اللوائح)

يطلق على القواعد النظامية التي تصدرها السلطة التنفيذية التشريع الفرعي، وتسمى في مصر اللوائح الإدارية، وهي قواعد عامة مجردة واجبة الاحترام تلي التشريع العادي في مرتبتها في سلم التدرج القانوني، وتخضع لرقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة باعتبارها قرارات إدارية يجب أن تكون متفقة مع النظام.

واللوائح الإدارية مصدرا مهما من مصادر النظام الإداري وتعتبر أهم صور القرارات التنظيمية العامة.

وهذه اللوائح قد تصدر من الملك؛ كـلوائح الضرورة أو تصدر عن السلطة التنفيذية طبقا للمادة ٦٧ من النظام الأساسي للحكم والتي تنص على الآتي: "تختص السلطة التنظيمية بوضع الأنظمة واللوائح فيما يحقق المصلحة العامة أو يرفع المفسدة في شؤون الدولة وفقا لقواعد الشريعة الإسلامية"

وقد تصدر في صورة قرار من مجلس الوزراء أو في صورة قرار وزاري من أحد الوزراء.

وقد تصدر القرارات التنظيمية من جهة أعطاها النظام صلاحية إصدار القرارات التنظيمية كالمجلس الأعلى للجامعات.

أنواع اللوائح:

وتتنوع التشريعات الفرعية (اللوائح) إلى عدة أنواع فهي قد تكون تنفيذية أو تفسيرية أو لوائح تنظيم المرافق العامة أو لوائح ضرورة^(١)

أ . اللوائح التنفيذية:

تصدر الوزارات بصفقتها الهيئة التنفيذية في الدولة اللوائح التنفيذية المتعلقة بتنفيذ القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية لتوضيح ما يكتنفها من غموض وتسهيل تطبيقها.

ومن أمثلة اللوائح التنفيذية : اللائحة التنفيذية لنظام خدمة الضباط، واللائحة التنفيذية لنظام المرور

(١) حول موضوع اللوائح بالتفصيل انظر د. محمود عاطف البناء، القانون الإداري، ١٩٧٩، ومن الناشر، ص ٣٢١: ٣٢٩، د. طعيمة الجرف، القانون الإداري، مكتبة القاهرة الحديثة ١٩٧٠، ص ٣٩٤ : ٤٠٢

واللائحة التنفيذية لنظام الخدمة المدنية، واللائحة التنفيذية لنظام التحكيم، واللوائح الخاصة بنظام مباشرة الأموال العامة واللوائح التنفيذية لنظام هيئة الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر،... الخ، وتعتبر اللوائح الداخلية من اللوائح التنفيذية للنظام مثل اللائحة الداخلية للكليات العسكرية الصادرة طبقاً للمادة (٣٨) من نظام الكليات العسكرية^(٢٧).

ب . اللوائح التنظيمية.

تمارس الإدارة أيضاً اختصاص إصدار اللوائح التنظيمية التي تتعدى تنفيذ القوانين إلى تنظيم بعض الأمور التي يتطرق إليها النظام فتقترب وظيفتها من التشريع، ومن ذلك قيامها بما يتعلق بتنظيم الجهات الإدارية ونظام العمل بها وشؤونها الإدارية والمالية.

فاللوائح التنظيمية تصدر لإنشاء أو تعديل أو إلغاء المرافق العامة (كوزارة أو هيئة أو مؤسسة حكومية) وهذه اللوائح من اختصاص مجلس الوزراء أو من يفوضه حيث تقضي المادة (٢/٢٤) من نظام مجلس الوزراء بأن إحداث وترتيب (تنظيم) المصالح العامة من الاختصاصات التنفيذية لمجلس الوزراء ولقد فوض مجلس الوزراء اللجنة العليا للإصلاح الإداري بإنشاء وتعديل المرافق العامة بموجب قراره رقم ٥٢٠ وتاريخ ١٣٨٣/٧/٥هـ،

ج . اللوائح الضبطية أو البوليسية.

تختص الهيئة التنفيذية بإصدار لوائح الضبط الإداري المتعلقة بالمحافظة على الأمن العام والصحة العامة والسكنية العامة والآداب والأخلاق العامة من ذلك اللوائح الخاصة بمكافحة الضوضاء أو غلق المحال المضرة بالصحة العامة.

وقد تصدر لائحة الضبط من الملك: أو من وزير الداخلية أو وزير الصحة أو من وزير الشؤون البلدية والقروية أو من الرئيس العام لهيئة الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر وفقاً لطبيعة الموضوعات التي تنظمها لائحة الضبط ووفقاً للنظام الذي يحدد سلطة إصدار اللائحة.

ومن أمثلة لوائح الضبط الإداري:

أ- اللائحة التنفيذية لنظام المرور الصادرة بقرار وزير الداخلية إعمالاً لنص نظام المرور في المادة (٢٠٨) منه.

ب- لوائح تنظيم المحلات المقلقة للراحة والمضرة بالصحة العامة والخطرة الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم ١٠٥٤ في ١٣٩٣/٩/٨

د . اللوائح التفويضية.

^{٢٧} جابر سعيد حسن محمد. القانون الإداري في المملكة العربية السعودية ط ٢ ١٤٢٧/١٤٢٨ ص ٥٠.

تصدر الهيئة التنفيذية هذا النوع من اللوائح بتفويض من الهيئة التشريعية التي يمثلها البرلمان في موضوعات تدخل أصلاً ضمن اختصاصه، ومن ذلك اختصاصها بإصدار اللوائح الخاصة بإنشاء وتنظيم المؤسسات والهيئات والمصالح والشركات العامة لممارسة الاختصاصات ذات الطبيعة الإستراتيجية وتحديد أهدافها واختصاصاتها.

هـ . لوائح الضرورة

تصادف الهيئة التنفيذية في بعض الأوقات ظروفًا استثنائية تجبرها على إصدار لوائح إدارية تضمن حماية النظام العام وحسن سير المرافق العامة لتعذر صدورها من الهيئة التشريعية المختصة فعلاً بإصدارها.

وهذه اللوائح يصدرها الملك: بصفته رئيساً للدولة في الظروف الاستثنائية التي تتطلب إصدارها ويكون لها قوة النظام، بل تملك هذه اللوائح تعديل الأنظمة القائمة أو إلغائها أو وقف العمل بها أثناء الظروف الاستثنائية، وتستند هذه اللوائح في مشروعيتها إلى النظام الأساسي للحكم حيث تقضي المادة (٦١) منه بأن " يعلن الملك حالة الطوارئ أو التعبئة العامة والحرب ويبين النظام أحكام ذلك كما قضت المادة (٦٢) من النظام الأساسي للحكم بأن: "للملك إذا نشأ خطر يهدد سلامة المملكة أو وحدة أراضيها أو أمن شعبها ومصالحه أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء مهامها أن يتخذ من الإجراءات السريعة ما يكفل مواجهة الخطر. وإذا رأى الملك أن يكون لهذه الإجراءات صفة الاستمرار فيتخذ بشأنها ما يلزم نظاماً" .

الفرع الرابع الفقه الإداري

يقصد بالفقه الإداري مجموعة القواعد التي يستخلصها المتخصصون في علم النظام الإداري من خلال دراساتهم وأبحاثهم.

ويعتبر الفقه أحد مصادر النظام الإداري وهو مصدر تفسيري إذ إنه لا يسهم في خلق القاعدة النظامية. ولكن يقتصر دوره على توضيح حقيقة قصد الشارع منها، فيقتصر دور الفقيه على شرح النص القائم وتفسير ما يعترضه من غموض، مهتدياً بالسوابق التاريخية والأعمال التحضيرية التي ساهمت في إعداده وبمذكراته التفسيرية وتطبيقاته القضائية. ومن المسلم به أن آراء الفقهاء، وإن كان لها، في كثير من الأحيان، أثر كبير في التشريع والقضاء، إلا أن هذا الأثر إنما يرجع لما قد يكون لها من قيمة ذاتية تقنع المشرع أو القاضي بالأخذ بها.

أما من الناحية النظامية فأراء الفقهاء ليس لها أية قوة إلزامية. ولهذا قلنا أن الفقه ليس مصدراً رسمياً للنظام الإداري وإنما هو مجرد مصدر تفسيري.

ويجدر بنا في هذا المقام أن ننوه بالدور الكبير والهام الذي لعبه الفقه الإداري الفرنسي في دراسة النظريات العامة للنظام الإداري من خلال تعليقه على الأحكام القضائية لمجلس الدولة الفرنسي، وقد كان لمؤلفات كبار الفقهاء النظام الإداري (لوبادير - فديل - فالين - ريفيرو - دراغو - ايزنم... الخ) أكبر الأثر في المساهمة الفعالة والبناءة في دراسة أسس ومبادئ ونظريات النظام الإداري التي قام بإنشائها بأناة وروية متناهية مجلس الدولة الفرنسي.

كما أن الفقه الإداري العربي المصري يشارك بصورة فعالة مع القضاء الإداري في تكوين مبادئ وقواعد النظام الإداري وتطويرها بما يقدمه من دراسات وبحوث.

الفرع الخامس القضاء الإداري

سبق البيان عند الحديث عن نشأة النظام الإداري أنّ هذا الفرع من النظام عرف نشأته وتطوره على يد القضاء الفرنسي. ومن ثمّ فلا غرابة من أن يكون القضاء مصدرا من مصادر النظام الإداري.

ويقصد بالقضاء الإداري أحد المعنيين:

المعنى الأول: حيث يقصد به الأحكام تلك التي تصدر عن القضاء الإداري

والمعنى الثاني: وقد يقصد به مجموع الأحكام والمبادئ التي تقرّها السلطة القضائية. والمفهوم الثاني هو الذي يعنينا في دراستنا.

وطالما نحن بصدد دراسة النظام الإداري فإنّه يعنينا فقط من هذه الأحكام تلك التي تصدر عن القضاء الإداري باعتبارها أحكاما متميّزة غير مألوفة في مجال روابط النظام الخاص.

إنّ القضاء الإداري الفرنسي ممثلا في مجلس الدولة حين استبعد النظام الخاص ورفض أن يتخذ منه مرجعا لحسم المنازعات المعروضة عليه، كان عليه أن يقدم بديلا عن ذلك يراه أكثر مساندة لنشاط الإدارة ولأهدافها. وهذه الأحكام أصبحت في مجموعها شيئا فشيئا تشكل ما يعرف اليوم بالنظام الإداري.

ورغم صدور أنظمة كثيرة في زمننا تنظم مختلف الجوانب المتعلقة بالإدارة العامة سواء في التنظيم الإداري والموظفين العموميين أو بعض سلطات الإدارة أو تنظيم الصفقات وغيرها، إلا أنّ ذلك لم يفقد القضاء مكانته بل كان ولا يزال يمارس دورا لا يستهان به في مجال إرساء قواعد النظام الإداري واليه يرجع الفضل في الكشف عن كثير من القواعد وحسم كثير من الإشكالات.

ولا يتوقف دور القاضي الإداري عند تطبيق النص الذي بين يديه، بل يقع عليه عبء تفسيره أولا، وهو ما أضفى على سلطة القاضي الإداري مظهرا خاصا ومميزا اعتبارا لتمييز المصطلحات الإدارية وكذلك تشعب القطاعات المعنية بالقضاء الإداري

فقد يجد القاضي الإداري وفي الجلسة الواحدة نفسه أمام كم هائل من القطاعات والإدارات فهذه وزارة التربية وهذا قطاع التعليم العالي وقطاع الزراعة والمالية والنشاط الاجتماعي والأشغال العمومية والصحة والسكان... الخ. ولكل قطاع نصوصه الخاصة من مراسيم بنوعها وقرارات ومناشير وتعليمات. كما أنّ النزاع الإداري في حد ذاته قد ينصب حول دعوى إلغاء أو دعوى تفسير أو فحص أو تعويض أو دعوى تخص الصفقات أو الوظيفة العامة... الخ وهو ما يفرض جهدا معتبرا يلزم القضاء الإداري بالقيام به.

الحقيقة إذا سلّمنا بأنّ القاضي الإداري يلعب دورا إنشائيا لقواعد النظام الإداري، فإنّ ذلك لا يعني وفي كل الحالات وبصفة مطلقة أنه يبتدع القاعدة النظامية وينشئها من عدم.

فالقاضي الإداري وهو يفصل في النزاع المعروض عليه ملزم في حالة عدم وجود نص في التشريع وعدم وجود عرف جار به العمل بالتحديد بما أصطلح على تسميته بالمبادئ العامة للقانون.

المطلب الثاني المصادر الوضعية الغير مكتوبة

ونتناول المصادر الوضعية غير المكتوبة في فرعين

الفرع الأول: العرف

الفرع الثاني: المبادئ العامة للنظام.

الفرع الأول العرف

يقصد بالعرف ما جرى عليه العمل من جانب السلطة الإدارية في مباشرة صلاحياتها الإدارية بشكل متواتر وعلى نحو يمثل قاعدة ملزمة واجبة الإلتباع.

ذلك أن إلتباع السلطة الإدارية لنمط معين من السلوك بشأن عمل معين بوتيرة واحدة وبشكل منتظم خلال مدة زمنية معينة مع الشعور بالإلزام ينشئ قاعدة نظامية عرفية. وهو ما أكدته القضاء الإداري في كثير من المنازعات.

ومن التعريف أعلاه نستنتج أن العرف له ركنان أحدهما مادي والآخر معنوي.

أ- الركن المادي:

ويتمثل في اعتياد الإدارة إلتباع سلوك معين بصفة متواترة ومنتظمة خلال مدة زمنية معينة.

فإذا اتبعت الإدارة سلوكا معيناً فترة من الزمن ثم أعرضت عن إلتباعه في فترة أخرى لا تكون بصدد عرف إداري وهذا نتيجة غياب صفة التواتر والاستمرارية.

ب- **الركن المعنوي:** ويقصد به أن يجري الاعتقاد لدى الإدارة وهي تتبّع سلوكا معيناً أنها ملزمة بإتباعه وأنّ الابتعاد عنه يعرضها للمسؤولية ويجعل عملها معيباً من حيث المشروعية.

ج . **الركن الشرعي :** ويقصد به عدم مخالفة العرف الإداري للقواعد المكتوبة سواء كانت الشريعة الإسلامية أو الأنظمة أو اللوائح المطبقة في الدولة أو الأعراف الأعلى مرتبة مثل العرف الدستوري والعرف السائد في جهة إدارية أعلى.

وبجدر التنبيه أنّ الإدارة غير ملزمة بالاستمرار وفي جميع الحالات بإتباع سلوك معين ولا يجوز لها العدول عنه، بل تستطيع أن تغير أسلوبها ونمط سلوكها كلما دعت الحاجة إلى ذلك، ولا يعد عملها هذا مخالفا للعرف.

لذلك قلنا سابقاً أنّ هذا النظام يتسم بالمرونة والتطور. وسلطة التعديل هذه اعترف بها القضاء الإداري وهو ما أكدته المحكمة الإدارية العليا بمصر بقولها:

"...والعرف الإداري اصطلاح على إطلاقه على الأوضاع التي درجت الجهات الإدارية على إتباعها أو

مزاولتها نشاطا معينا وينشأ من استمرار الإدارة التزامها لهذه الأوضاع والسير على نشأتها في مباشرة هذا النشاط أن تصبح بمثابة القاعدة النظامية الواجب الإلتباع ما لم تعدل بقاعدة أخرى مماثلة.

أهمية العرف الإداري : تبدو أهمية العرف الإداري في أنه.

١- يكمل ما نقص في النصوص ويفسر ما غمض منها وبذلك يساعد الإدارة على تسيير أعمالها ، ويحقق مصالح المواطنين بما يجعل من مرونة النصوص واقعا عمليا.

٢- يمنح الإدارة العامة سلطة تقديرية في تسيير المرافق العامة على نحو يؤدي إلى تنفيذ السياسة العامة للدولة على أحسن وجه.

٣- يعد مصدرا خصباً لتطوير الأنظمة واللوائح الإدارية حيث تستعين به السلطان التنظيمية والتنفيذية في تطوير أحكام هذه الأنظمة واللوائح بالتعديل أو الإلغاء.

٤- يكون ملزماً لجهة الإدارة والأفراد فإذا صدر قرار إداري يخالف قاعدة عرفية يكون هذا القرار باطلا لمخالفته لقاعدة تنظيمية ملزمة.

٥- توجب الاعتبارات العملية الأخذ به ، لأن الإدارة العامة تتطور من خلال حسن إعمال الفن الإداري وأنه يستحيل على الأنظمة و اللوائح أن تتضمن كافة التفاصيل والوقائع التي تحدث مستقبلاً من ثم يقوم العرف الإداري بدور بناء في تطوير أداء المرافق العامة لمهامها.^(٢٨)

أنواع العرف الإداري:

ينقسم العرف إلى عرف مفسر وآخر مكمل، وبعض الدراسات تحدثت عن العرف المعدل نوضح ذلك فيما يلي:

١- العرف المفسر:

يفترض هنا في هذه الحالة وجود نص نظامي أو تنظيمي غامض يحتوي مثلا على مصطلحات تحمل أكثر من تفسير. فيأتي العرف المفسر فيزيل هذا الغموض دون أن يضيف حكماً جديداً للقاعدة الغامضة أو يحذف منها حكماً قائماً وموجوداً. غاية ما في الأمر أنه اقتصر على تفسير ما غمض من النص وهذا في حال إلتباع الإدارة سلوكاً منتظماً متواتراً مدة زمنية طويلة.

وينبغي الإشارة أن العرف المفسر لا يمكن اعتباره مصدراً للنظام الإداري إلا إذا سكت المشرع أو المنظم على إصدار نص لاحق يفسر النص القديم. أي عند انعدام التفسير المكتوب نلجأ للقاعدة العرفية المفسرة فنبحث في سلوك الإدارة لترجمة هذا الغموض.

^{٢٨} جابر سعيد حسن محمد. القانون الإداري في المملكة العربية السعودية ط ٢ ١٤٢٧/١٤٢٨ ص ٥٧

٢- العرف المكمل:

تهدف القاعدة العرفية المكملة إلى تنظيم موضوع سكت عنه المشرع أو المنظم. فنحن إذن أمام حالة فراغ بشأن النص الرسمي المكتوب. فتأتي القاعدة العرفية فتكمل هذا النقص. وهنا يبرز دورها كمصدر من مصادر النظام الإدارة بشكل أوضح وبمساهمة أكبر خلافاً لدور العرف المفسر الذي اكتفى بتفسير ما غمض من النص المكتوب.

وبعد بيان أنواع العرف يثار التساؤل عن القيمة النظامية لما يسمى بالعرف المخالف للنصوص النظامية أو ما يسمى بالعادة غير النظامية وتتضح الإجابة من الآتي:

أن العادة غير النظامية لا ترقى إلى مرتبة العرف الإداري مهما طال الأخذ بها لأنها تقتصر إلى الركن الثالث للعرف الإداري وهو الركن الشرعي، ومن ثم لا اعتبار لما يسمى بالعرف المخالف للنصوص النظامية ولا لما يسمى بالعرف المسقط للنصوص النظامية لأن النصوص النظامية أعلى مرتبة من العرف الإداري، فمن ثم لا يجوز للعادة الإدارية أن تخالف أو تعدل أو تسقط نصاً نظامياً ورد في نظام أو لائحة^(٢٩)

- التمييز بين العرف الإداري والعرف المدني:

إذا كان العرف يشكل مصدراً رسمياً لكل من النظام الإداري والنظام المدني، إلا أن الاختلاف بين العرف الإداري والعرف المدني قائم ويمكن حصره فيما يأتي:

١- من حيث الجهة المنشئة (سلطة الإنشاء):

إن الإدارة في النظام الإداري هي التي تنشئ القاعدة العرفية فسلوكها هو محل الاعتبار لا سلوك الأفراد. بينما العرف المدني يكونه الأفراد أنفسهم المعنيين بالقاعدة العرفية وهذا من خلال إبتاعهم لها مدة زمنية معينة بشكل منتظم وغير متقطع.

٢- من حيث موضوع القاعدة:

إن موضوع القاعدة العرفية في المجال الإداري تتعلق دائماً بالمصلحة العامة وبالخدمة العامة، بينما القاعدة العرفية في المجال المدني تتعلق أساساً بالمصلحة الخاصة للأفراد الخاضعين لهذه القاعدة.

ويدر بنا الإشارة أن تسامح الجهة الإدارية بشأن عدم تطبيق قانون معين لا ينشئ في كل الحالات قاعدة عرفية ولا يمكن التمسك بعدم التطبيق من جانب الأفراد ضد الإدارة. فلو تصورنا مثلاً أن السلطة التشريعية في الدولة صادقت على قانون يمنع التدخين في الأماكن العمومية وبإدارة رئيس الدولة لإصداره في

^{٢٩} جابر سعيد حسن محمد. القانون الإداري في المملكة العربية السعودية ط ٢ ١٤٢٧/١٤٢٨ ص ٥٦

الجريدة الرسمية، وتم توزيعها على الجهات المعنية بالتطبيق. فلو حدث أن جهة ما ولتكن وزارة النقل على مستوى المطارات مثلا تساهلت في تطبيق هذا النظام ولم تخضع المخالفين للنص

مدى تطبيق العرف في المملكة : يثور التساؤل هنا عن مدى أخذ المملكة العربية السعودية بالعرف؟ والإجابة على هذا التساؤل تتضح من ذكر بعض نصوص الأنظمة التي تضمنت نصوصها الإحالة إلى العرف صراحة والتي يتضح من خلالها أن العرف مصدر أساسي له مكانته واعتباره في المملكة ، فمن نصوص الأنظمة واللوائح التي تدل على ذلك:

- المادة الثالثة من اللائحة التنفيذية لنظام التحكيم تقضي بالآتي: "يكون المحكم من الوطنيين أو الأجانب المسلمين من أصحاب المهن الحرة أو غيرهم ويجوز أن يكون من بين موظفي الدولة بعد موافقة الجهة التي يتبعها الموظف وعند تعدد المحكمين يكون رئيسهم على دراية بالقواعد الشرعية والأنظمة التجارية والعرف والتقاليد السارية في المملكة".

- المادة (١٧) من تعليمات إيجار عقار الدولة: تقضي بالآتي:

" يضاف ... كل شرط آخر تقتضيه المصلحة بحسب العرف المحلي أو تقترحه الشعبة الزراعية الفنية لدى المالية في حالة وجودها "،

والفقرة ب/٢ من شروط المزايدة والإيجار الملحق بالتعليمات السابقة تفرض على المستأجر الآتي: "أن يقوم بتشذيب الأشجار وتعديل أقدية المياه وتسميد الأرض ورفع الأحجار والأعشاب الضارة بها وبكل ما يلزم للصيانة والحفظ وزيادة المحصول بحسب العرف والعادة وتوصيات الشعبة الزراعية الفنية لدى المالية"

الفرع الثاني

المبادئ العامة للقانون

* يقصد بالمبادئ العامة للنظام: مجموعة القواعد النظامية التي ترسخت في وجدان وضمير الأمة النظامي ويتم اكتشافها واستنباطها بواسطة المحاكم وهي تختلف على هذا النحو عن المبادئ العامة المدونة في مجموعة تشريعية واحدة كمبادئ النظام المدني أو التجاري لأن مصدر هذه الأخيرة هو التشريع بينما مصدر المبادئ التي نقصدها في المجال الإداري هو القضاء فهي لا تعتمد على نص دستوري أو قانوني صريح، بل إن مصدرها هو القضاء وبالذات القضاء الإداري.

الباب الرابع

أساس النظام الإداري

حاول كل من الفقه والقضاء البحث عن أساس أو فكرة عامة تصلح أن تكون دعامة تقوم عليها مبادئ ونظريات النظام الإداري وتحديد المعيار المميز لموضوعاته عن موضوعات القوانين الأخرى.

ولما كان النظام الإداري في معناه التقليدي قد نشأ في ظل النظام القضائي المزدوج فإن البحث عن أساس النظام الإداري يساهم بالإضافة إلى بيان الأساس النظري والفني لأحكام ومبادئ النظام الإداري، إلى وضع الأسس الكفيلة بتعيين الاختصاص بين القضاء الإداري والقضاء المدني، خاصة وقد فشل المنظم في تحديد معاني أو موضوع المنازعة الإدارية وإعداد قائمة باختصاص القضاء الإداري، لعدم تمكنه من التنبؤ مسبقاً بمختلف المنازعات ذات الطبيعة الإدارية.

ضف إلى ذلك أن القضاء الإداري لم يعد جهة قضاء استثنائي كما نشأ ابتداءً، إنما أصبح نظاماً قضائياً موازياً لنظام القضاء المدني وله أهميته وأصالته واختصاصاته.

لذلك كان لابد من البحث عن معيار ثابت ومستقر لتحديد أساس النظام الإداري، وقد ظهرت في هذا المجال عدة نظريات أو معايير ورغم تعددها لم تعش طويلاً إنما راح بعضها يغلب على بعض تبعاً واندماج بعضها بالبعض الآخر لحد ما انكشف فيها من نقص أو قصور. وسوف أهم هذه المعايير وذلك فيما يلي.

المعيار الأول: معيار أعمال السلطة وأعمال الإدارة

يقوم هذا المعيار على أساس تقسيم أعمال الإدارة إلى قسمين.

القسم الأول: أعمال سلطة. وهي الأعمال التي تظهر فيها الإدارة بمظهر السلطة العامة، وتتمتع بحق الأمر والنهي، وهذا النوع من الأعمال تحكمه قواعد النظام الإداري ويخضع لاختصاص القضاء الإداري.

القسم الثاني: أعمال الإدارة العادية. وهي تلك الأعمال التي تباشرها الإدارة بنفس الأساليب التي يسلكها الأفراد وفي نفس ظروفهم، وهذه الأعمال تحكمها قواعد النظام الخاص، ويختص بها القضاء العادي، لأنها لا تتصف بطابع السلطة.

وقد سادت هذه النظرية حتى نهاية القرن التاسع عشر وكان من أنصارها كل من الفقيه لا فيرير والفقيه بارتملي. واعتمد القضاء الفرنسي عليها فترة من الزمن أساساً وحيداً للنظام الإداري.

الانتقادات التي وجهت إلى هذا المعيار:

إلا أن القضاء الإداري قد هجر هذا المعيار بسبب الانتقادات التي وجهت إليه، ومن أهمها.

١. أنه ضيق إلى حد كبير من نطاق النظام الإداري ومن اختصاصات القضاء الإداري، فطبقاً لهذه النظرية تقتصر أعمال السلطة على القرارات الإدارية والأوامر التي تصدرها سلطات الضبط الإداري لحفظ النظام العام، وتستبعد من نطاق تطبيقها جميع الأعمال الأخرى من قبيل العقود الإدارية وأعمال الإدارة المادية.

٢. أن هذا المعيار وبالرغم من بساطته ووضوحه صعب التطبيق في الواقع إذ ليس من السهل التمييز بين أعمال السلطة وتصرفات الإدارة العادية نظراً لطبيعته وتداخل النشاط الإداري.

المعيار الثاني: معيار المرفق العام

ظهر هذا المعيار وتبلور ابتداءً من نهاية القرن التاسع عشر، وأصبح هذا المعيار هو الفكرة الأساسية التي اعتمدت عليها أحكام مجلس الدولة الفرنسي ومحكمة التنازع كأساس للنظام الإداري ومعيار لاختصاص القضاء الإداري، وكان حكم روتشيلد الصادر عام ١٨٥٥ وديكستر الصادر عام ١٨٦١ من الأحكام الأولى في تقرير هذا المعيار.

إلا أن حكم بلانكو الصادر عام ١٨٧٣ يمثل في نظر كل من الفقه والقضاء حجر الزاوية في نظرية المرفق العام. وتتخلص وقائع هذا الحكم في أن عربة صغيرة تتبع مصنع تبغ بورديو صدمت طفلة فأوقعتها وجرحتها، فرفع والد الطفلة النزاع إلى القضاء العادي طالباً التعويض من الدولة باعتبارها مسؤولة مدنياً عن الخطأ الذي ارتكبه عمال المصنع التابع لها. إلا أن محكمة التنازع قررت أن الجهة المختصة بالنظر في النزاع هي القضاء الإداري وليس القضاء العادي، وقضى بأنه " لا تختص المحاكم العادية إطلاقاً بنظر الدعاوى المقامة ضد الإدارة بسبب المرافق العامة أياً كان موضوعها، حتى لو كانت تستهدف قيام القضاء العادي بمجرد الحكم عليها بمبالغ مالية تعويضاً عن الأضرار الناشئة عن عملياتها دون إلغاء أو تعديل أو تفسير قرارات الإدارة.

ومن جانب آخر قرر هذا الحكم قواعد جديدة تحكم المسؤولية عن الأضرار التي تسببها المرافق العامة حيث جاء به " ومن حيث أن مسؤولية الدولة عن الأضرار التي تسببها للأفراد بفعل الأشخاص الذين تستخدمهم في المرفق العام لا يمكن أن تحكمها المبادئ التي يقررها التقنين المدني لتنظيم الروابط بين الأفراد بعضهم وبعض، وأن هذه المسؤولية ليست عامة ولا مطلقة، بل لها قواعدها الخاصة التي تتغير تبعاً لحاجات المرفق، ولضرورة التوفيق بين حقوق الدولة والحقوق الخاصة.

وتطبيقاً لهذه النظرية فإن أساس النظام الإداري واختصاص القضاء الإداري، إنما يتعلق

بكل نشاط تديره الدولة أو تهيمن على إدارته ويستهدف تحقيق المصلحة العامة.

والمرفق العام بهذا المعنى هو النشاط الذي تتولاه الدولة أو الأشخاص العامة الأخرى مباشرة أو تعهد به إلى جهة أخرى تحت إشرافها ومراقبتها وتوجيهها وذلك لإشباع حاجات ذات نفع عام تحقيقاً للصالح العام.

وقد عزز هذا الاتجاه أن وضع العميد ديجي لأسس نظريته عن المرافق العامة التي كان لها شأن كبير بين نظريات النظام الإداري حتى باتت تقوم على اعتبار المرفق العام ومقتضيات سيره المبرر الوحيد لوجود نظام قانوني خارج عن المألوف في قواعد النظام الخاص.

وقد تجاوزت هذه النظرية الانتقادات التي وجهت لمعيار التفرقة بين أعمال السلطة وأعمال الإدارة العادية، فشملت جميع نشاطات الإدارة المتصلة مباشرة بالمرافق العامة التي يحكمها النظام الإداري.

ويختص القضاء الإداري بنظر المنازعات الناشئة عنها كالقرارات الإدارية والعقود الإدارية والأعمال المادية سواء أصدرت عن الدولة أو الأشخاص العامة الأخرى التابعة لها، ما دامت تستهدف من هذه الأعمال إشباع حاجات ذات نفع عام تحقيقاً للصالح العام.

مع ضرورة الإشارة إلى استثناءين محددين في هذا المجال يتعلق الأول: بإدارة الدولة أو الأشخاص التابعة لها لأموالها الخاصة فلا تكون في هذه الحالة أمام مرفق عام.

أما الاستثناء الآخر: فيتعلق بعدول الإدارة عن استعمال وسائل النظام العام واستعمالها قواعد النظام الخاص في إدارة نشاط من أنشطتها وفي هاتين الحالتين تطبق قواعد النظام الخاص، ويختص القضاء العادي بنظر المنازعات الناشئة عنها.

وقد أيد جانب كبير من فقهاء النظام الإداري هذه النظرية كأساس للنظام الإداري الذي أصبح يسمى " نظام المرافق العامة " وأطلق على أنصارها " مدرسة المرافق العامة " .

ومن أبرز فقهاء هذه النظرية تيسيه، ديجي، وبونار وجيز .

تراجع نظرية المرفق العام

بالرغم النجاح الكبير الذي حققته نظرية المرفق العام كأساس للنظام الإداري ومبادئه وأحكامه ومعياراً لتحديد اختصاصات القضاء الإداري، واحتلالها مركز الصدارة بين النظريات الأخرى خلال الربع الأخير من القرن التاسع عشر وبدايات العشرين، لم تلبث أن تراجع هذه النظرية وذلك لأسباب التالية:

السبب الأول: تطور الحياة الإدارية. والتغييرات التي طرأت في القواعد التي قامت عليها

فكرة المرافق العامة، بتأثير من سياسة الاقتصاد الموجه والمبادئ الاشتراكية وزيادة تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي والاجتماعي وما رافق ذلك من ظهور المرافق الاقتصادية والاجتماعية والصناعية والمرافق المهنية المختلفة.

السبب الثاني: ظهور مرافق عامة ذات نفع عام يديرها الأفراد أو الأشخاص المعنوية الخاصة.

وقد أدت هذه التطورات مجتمعة إلى صعوبة تحديد مضمون المرفق العام ، مما دعى الفقه والقضاء إلى البحث عن معيار آخر للنظام الإداري ، إلا أنه مع ما أصاب هذه النظرية من نقد بقيت أحكام مجلس الدولة الفرنسي تؤكد دور المرفق العام كأساس للنظام الإداري إلا أن هذا الدور لم يعد كافياً أو حجر زاوية كما كان في تحديد نطاق تطبيق النظام الإداري واختصاص القضاء الإداري.

المعيار الثالث: معيار السلطة العامة وامتيازاتها

نظراً للانتقادات التي وجهت إلى معيار المرفق العام. طرح جانب من الفقه معياراً آخر بديلاً لهذا المعيار وهو معيار السلطة العامة، ومقتضاه أن فكرة السلطة، هي الأقدر في تحديد نطاق تطبيق النظام الإداري ونطاق اختصاص القضاء الإداري، ذلك أن العنصر المهم في النظام الإداري المميز له عن النظام الخاص لا يتعلق بالأهداف أو الغايات التي تسعى الإدارة إلى تحقيقها المتمثلة بالمنفعة العامة كما ذهبت نظرية أو معيار المرفق العام، وإنما يقوم على أساس الوسائل التي تستعملها الإدارة في سبيل تحقيق تلك الأهداف، فإذا كانت هذه الوسائل تتميز بسلطات وامتيازات استثنائية لا نظير لها في علاقات الأفراد فيما بينهم، كنا أمام نشاط إداري يحكمه النظام الإداري ويختص بالمنازعات الناشئة عنه القضاء الإداري.

والذي أسس هذا المعيار هو العميد موريس هوريو الذي أنشاء مدرسة مناهضة لمدرسة المرفق العام أطلق عليها " مدرسة السلطة العامة "، ومبادئ هذه النظرية متميزة عن نظرية السلطة العامة التقليدية والتي تفرق بين أعمال السلطة وأعمال الإدارة العادية.

فنظرية السلطة العامة من وجهة نظر هوريو لا تتعلق بالأوامر والنواهي فحسب إنما تشمل كل نشاط إداري تمارسه الإدارة مع استعمالها لوسائل النظام العام غير المألوفة في النظام الخاص.

غير أن " هوريو " لم ينكر فكرة المرفق العام، إنما جعلها ثانوية بالمقارنة مع دور السلطة العامة كأساس للنظام الإداري ومعيار لتحديد اختصاص القضاء الإداري، حيث غلب عنصر الوسائل التي تستخدمها الإدارة على عنصر الغاية أو الهدف الذي تسعى إلى تحقيقه.

الباب الخامس خصائص النظام الإداري

يتميز النظام الإداري ببعض الخصائص منها أنه قانون سريع التطور، وقانون غير مقنن ، وأنه من صنع القضاء .

أولاً: قانون سريع التطور .

يتسم النظام الإداري بأنه قانون يتطور بسرعة تفوق التطور الاعتيادي في القوانين الأخرى ولعل ذلك يرجع لطبيعة المواضيع التي يعالجها،

فقواعد النظام الخاص تتميز بالثبات والاستقرار، وقد تمر فترة طويلة قبل أن ينالها التعديل أو التغيير، ويعود ذلك إلى أن العلاقات التي ينظمها النظام الخاص بفروعه المختلفة " قانون مدني، قانون تجاري، قانون مرافعات " تتعلق بقواعد عامة تتطلب قدراً من الاستقرار مع ترك الحرية للأفراد من تسيير الأمور الأخرى ذات الطابع المتغير في حدود القواعد العامة المنصوص عليها.

وذلك عكس النظام الإداري الذي يعالج مواضيع ذات طبيعة خاصة لتعلقها بالمصلحة العامة وحسن تسيير وإدارة المرافق العامة وجانب من أحكامه غير مستمدة من نصوص تشريعية وإنما من أحكام القضاء وخاصة القضاء الإداري الذي يتميز بأنه قضاء يبتدع الحلول للمنازعات الإدارية ولا يقيد بأحكام النظام الخاص إنما يسعى إلى خلق ما يتلاءم مع ظروف كل منازعة على حده تماشياً مع سرعة تطور العمل الإداري ومقتضيات سير المرافق العامة.

ولعل من أسباب سرعة تطور النظام الإداري أنه يتأثر بالعوامل الاقتصادية والاجتماعية والسياسية في الدولة وهي عوامل متغيرة باستمرار وغير مستقرة نسبياً، فانتساع نشاط الدولة ونزعتها التدخلية وانتشار الحروب والأزمات الاقتصادية وظهور المرافق العامة الاقتصادية، وما إلى ذلك من ظواهر اقتصادية وسياسية وإدارية، وضرورة استيعاب النظام الإداري لهذه المتغيرات ومواجهتها أدى بالضرورة إلى التطور المستمر في أحكامه.

ثانياً: قانون من صنع القضاء .

يتميز النظام الإداري أيضاً بأنه قانون قضائي نشأ عن طريق المبادئ والقواعد الإدارية التي خلقها القضاء، وقد ساعد على ذلك عدم تقنين أغلب قواعد النظام الإداري فكان لا بد للقضاء أن ينهض بهذه المهمة من خلال وضع أسسه ونظرياته.

وإذا كان التشريع ينهض في الحقيقة ببعض مواضيع النظام الإداري خاصة ما يتعلق ببعض النصوص الدستورية والتشريعية واللائحية التي تحكم جوانب مهمة من علاقات الإدارية العامة مثل قانون الخدمة المدنية ولائحة العقود الإدارية، فإن التشريع لا زال قاصراً عن مجالات أخرى كثيرة من قبل قواعد القرار الإداري وقواعد المسؤولية الإدارية وشروط الطعن بالإلغاء ، وما إلى ذلك من مجالات لازال القضاء يمثل المصدر الرسمي الرئيس لأحكامه.

وقد كشف مجلس الدولة الفرنسي عن النظريات والمبادئ الأساسية التي يقوم عليها النظام الإداري وأستلم عنه القضاء الإداري في مصر العديد من أحكامه، حتى أصبح دور المشرع في كثير من الأحيان مقتصرًا على تسجيل ما توصل إليه القضاء الإداري من أحكام

ودور القضاء الإداري في هذا المجال كان متميزًا عن دور القضاء العادي، الذي ينحصر بتطبيق النظام على المنازعة دون أن يتعداه لخلق الحلول المناسبة التي تتفق مع طبيعة منازعات النظام الإداري، الأمر الذي أضفى على قواعد النظام الإداري الطابع العملي الذي يتماشى مع ظروف واحتياجات المرافق العامة ومقتضيات سيرها الحسن وتطورها المستمر.

ومع ذلك يتقيد القضاء في أداء مهامه وابتداعه لمبادئ وقواعد النظام الإداري بعدم مخالفة النصوص التشريعية القائمة على أساس أن القضاء إنما يعبر عن إرادة مفترضة للمشرع، أما إذا أفصح عن إرادته تلك بنصوص تشريعية فإنه يلتزم بتطبيق تلك النصوص في أحكامه.

ثالثاً: قانون غير مقنن.

يقصد بالتقنين أن يصدر المشرع مجموعة تشريعية تضم المبادئ والقواعد العامة والتفصيلية المتعلقة بفرع من فروع النظام كما هو الحال في مدونة النظام المدني أو مدونة قانون العقوبات.

ولا يخفى ما لتدوين القواعد العامة والتفصيلية لقانون ما من أهمية من حيث إضافته الثبات والاستقرار على نصوص التشريع وسهولة الرجوع إلى أحكامه.

وقد نشأ النظام الإداري في فترة انتشرت فيها حركة التقنين في أعقاب الثورة الفرنسية وتم تدوين قواعد النظام المدني في مدونة نابليون.

إلا أن النظام الإداري لم تشمله هذه الحركة رغم رسوخ مبادئه واكتمال نظرياته ويرجع عدم تقنينه إلى سرعة تطوره وتفرع وسعة مجالاته مما يجعل من الصعوبة جمع أحكامه في مدونه واحدة خاصة وأن أحكامه في الغالب ذات طبيعة قضائية، ولا يخفى ما في أحكام القضاء الإداري من مرونة تتأثر بالواقع الاقتصادي والاجتماعي والسياسي السائد في المجتمع.

وإذا كان عدم التقنين يعني عدم جمع أحكام النظام الإداري في مجموعة أو مدونة واحدة فإن ذلك لا ينفى وجود تقنيات جزئية لبعض موضوعات النظام الإداري، من ذلك وجود تشريعات خاصة بالموظفين وتشريعات خاصة بنزع الملكية للمنفعة العامة وقوانين خاصة بالتنظيم الإداري أو القضاء الإداري إلى غير ذلك من مواضع يتعذر جمعها في تقنين شامل.

الباب السادس المبادئ الأساسية للتنظيم الإداري

سنتناول في هذا الباب ماهية أشخاص النظام العام التي تكتسب الحقوق وتحمل الالتزامات، وهو ما يطلق عليه اصطلاح الأشخاص المعنوية العامة، ثم بعد ذلك نتناول الأسلوب الذي تسير عليه الدولة في تسيير نشاطها الإداري أو ما يطلق عليه الأسس العامة للتنظيم الإداري وذلك في فصلين.

الفصل الأول: الأشخاص المعنوية العامة.

الفصل الثاني: الأسس العامة للتنظيم الإداري.

الفصل الأول الأشخاص المعنوية المبحث الأول أنواع الأشخاص المعنوية

يوجد نوعين رئيسيين من الأشخاص المعنوية هي:

١. الأشخاص المعنوية العامة.

٢. الأشخاص المعنوية الخاصة.

ومع ما تتمتع به الأشخاص المعنوية الخاصة من أهمية في نطاق النظام الخاص حيث تظهر بشكل الشركات والمؤسسات والجمعيات التي تنشأ بمبادرات الأفراد لتحقيق الربح أحياناً وتحقيق النفع العام أو المصلحة العامة في أحيان أخرى .

ومجال دراسة الأشخاص المعنوية الخاصة هو النظام المدني لهذا سوف تقتصر دراستنا لهذا الفصل على الأشخاص المعنوية العامة

والشخصية المعنوية العامة تحتل أهمية أكبر بكثير في نطاق النظام العام الذي لا يعرف غير هذا النوع من الأشخاص المعنوية رغم أن نظرية الشخصية المعنوية نشأت في ظل النظام الخاص.

أنواع الأشخاص المعنوية العامة:

درج الفقه والقضاء على تقسيم الأشخاص المعنوية العامة إلى نوعين.

النوع الأول: الأشخاص الاعتبارية العامة الإقليمية.

ويطلق عليها أيضاً اللامركزية الإقليمية أو المحلية وهي الأشخاص المعنوية التي تعمل في حدود إقليم معين بحيث لا تستطيع مباشرة اختصاصاتها إلا على الإقليم الذي يحدده المنظم لها.

أهم الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية:

١: والدولة هي أهم الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية: حيث تمارس اختصاصاتها على جميع أجزاء الإقليم الذي تتكون منه الدولة،

٢- كذلك تعتبر البلديات من أهم الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية في النظام السعودي حيث نص نظام البلديات السعودي على حقها في أن تمتلك وأن تبيع وأن تشتري وأن تقبل الهبات وتنشئ العقود وتتقاضى أمام المحاكم ومن الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية في المملكة المجالس القروية.

النوع الثاني: الأشخاص الاعتبارية العامة المرفقية

ويطلق عليها أيضاً اللامركزية المصلحة أو المرفقية، وتنشأ لتحقيق مصالح عامة للأفراد تحت رقابة الدولة أو أحد الأشخاص المعنوية التابعة لها. وتسمى هذه الأشخاص بالهيئات العامة أو المؤسسات أو الشركات العامة.

وقد لجأ المشرع إلى إنشاء هذه الأشخاص لتباشر إدارة المرافق العامة التي تتطلب نوعاً من الاستقلال الفني عن الحكومة المركزية ضماناً لفاعلية وكفاءة الإدارة.

التمييز بين الأشخاص المعنوية العامة المرفقية والإقليمية

وتختلف الأشخاص المعنوية المرفقية عن الأشخاص الاعتبارية الإقليمية في أنها

١. أن الأشخاص المعنوية المرفقية مقيدة بالهدف الذي أنشأت من أجله.

أما الأشخاص المعنوية الإقليمية فهي مقيدة بالحدود الجغرافية للإقليم الذي تمثله.

٢. أن الأشخاص الاعتبارية المرفقية تهدف إلى تحقيق أغراض متنوعة منها ما هو إداري أو اجتماعي أو اقتصادي، فإن هذا الاختلاف يقود إلى اختلاف أنظمتها النظامية حسب النشاط الذي تتولاه.

أما الأشخاص الإقليمية فالقاعدة العامة أنها تتمتع بذات التنظيم القانوني.

٣. كذلك تفرق الأشخاص الاعتبارية المرفقية عن الأشخاص الاعتبارية الإقليمية في أن الأشخاص الاعتبارية

الإقليمية تقوم على فكرة الديمقراطية التي تؤكد حق سكان الوحدات المحلية بإدارة شؤونهم المحلية بأنفسهم.

بينما تقوم فكرة الشخصية الاعتبارية المرفقية على ضرورة ضمان الكفاءة الإدارية وحسن إدارة المرافق العامة ذات

الطابع الفني ولا علاقة للديمقراطية في ذلك، كما هو الحال في الجامعات والهيئة العامة للمياه والهيئة العامة للإذاعة.

المبحث الثاني طبيعة الشخص المعنوي

اختلف رجال النظام حول الطبيعة النظامية للشخصية الاعتبارية، وظهرت نتيجة لذلك نظريات عدة تحاول تفسير تلك الطبيعة. ومن أهم هذه النظريات: نظرية الشخصية الحقيقية أو الواقعية ونظرية الشخصية الافتراضية.

أ . نظرية الشخصية الحقيقية:

يرى أصحاب هذه النظرية أن الشخص الاعتباري هو، كالشخص الطبيعي، شخص حقيقي، ولكنه يختلف عن الشخص الطبيعي من حيث أنه لا يتمتع مثله بكيان مادي، بل يتمتع بكيان معنوي. ولذا فإن الشخصية الاعتبارية تُعدُّ شخصية حقيقية وواقعية.

واختلف أنصار هذه النظرية في تبريرها، حيث حاول بعضهم بتبرير الشخصية الحقيقية التي يتمتع بها الشخص الاعتباري على أساس الإرادة المشتركة. والواقع أن الشخص الاعتباري يتمتع بإرادة مستقلة عن إرادة الأفراد الذين يتكون منهم، وهي الإرادة المشتركة لمجموع هؤلاء الأفراد، ويعبر عنها ممثل الشخص الاعتباري.

في حين أن آخرين حاولوا أن يؤسسوا الشخصية الحقيقية التي يتمتع بها الشخص الاعتباري على أساس المصالح المشتركة التي يسعى هذا الشخص إلى تحقيقها. وتعدُّ هذه المصالح المشتركة مستقلة عن المصالح الفردية للأفراد الذين يتكون منهم الشخص الاعتباري.

والحقيقة أن أنصار هذه النظرية يبالغون في وجه الشبه بين الشخص الطبيعي والشخص الاعتباري.

ب . نظرية الشخصية الافتراضية:

يرى أنصار هذه النظرية أن الإنسان وحده، بصفته شخصاً طبيعياً، يتمتع بالشخصية في نظر النظام. وهذه الشخصية هي وحدها التي تعتبر حقيقة واقعية، في حين أن الشخصية الاعتبارية لا تتمتع بوجود حقيقي، وإنما هي مجرد افتراض قانوني يلجأ إليه المنظم من أجل الاعتراف لبعض الجماعات من الأشخاص أو تجمعات الأموال بأهلية اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات.

وقد وجهت لهذه النظرية عدة انتقادات:

١- إن الأساس الذي قامت عليه هذه النظرية أساس خاطئ فقد اعتبرت أن الشخص

من الوجهة النظامية هو الكائن ذو الإرادة ورفضت بالتالي اعتبار الشخص الاعتباري شخصاً حقيقياً لعدم توافر هذه الإرادة، بينما نجد أن عنصر الإرادة ليس ضرورياً لاكتساب الشخصية، فالمجنون والصغير متمتعان بالشخصية الكاملة بالرغم من انعدام إرادتهما.

٢- إن هذه النظرية تبدو غير صحيحة عندما نفسر بها كيف اكتسبت الدولة شخصيتها الاعتبارية، فلا نستطيع أن نقول أن المنظم هو الذي منحها إياها، لأن الدولة تتمتع بهذه الشخصية من قبل أن يوجد المنظم وهذا يناقض ما تراه هذه النظرية.

٣- إن هذه النظرية تؤدي إلى منح الدولة سلطات مطلقة للتحكم في أمر الشخص الاعتباري وهذا من شأنه التضيق والحد من انتشار هذا الشخص الاعتباري الذي تزداد أهميته وضرورته بصورة مستمرة في عصرنا الحاضر.

وفي الحقيقة فإن نطاق الشخصية القانونية هو أوسع من ذلك بكثير، حيث إنها تثبت للإنسان ولغيره، لأن مفهومها يفيد صلاحية اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات، ومناطق هذه الصلاحية هو القيمة الاجتماعية للكائن الذي يتمتع بهذه الشخصية.

ويستخلص من ذلك أن الشخصية الاعتبارية هي حقيقة واقعية، مثلها مثل الشخصية الطبيعية، ولكنها تتميز من هذه الأخيرة بأنها حقيقة معنوية وليست مادية محسوسة، مثلما هو عليه الحال بالنسبة للشخصية الاعتبارية.

المبحث الثالث

النتائج المترتبة على منح الشخصية المعنوية

يترتب على الاعتراف بالشخصية المعنوية نتائج هامة يشترك فيها أشخاص النظام العام والخاص.

وهناك نتائج خاصة للاعتراف بالشخصية المعنوية لأشخاص النظام العام.

أولاً: أما فيما يتعلق بالنتائج التي تترتب على ثبوت الشخصية المعنوية بصفة عامة والتي يشترك فيها أشخاص النظام العام والخاص

١- إن الشخص الاعتباري يتمتع بجميع الحقوق إلا ما كان منها ملازماً لصفة الإنسان الطبيعي، وذلك في الحدود التي قررها النظام فالشخص المعنوي له:

أ . ذمة مالية مستقلة:

يتمتع الشخص المعنوي العام، بذمة مالية مستقلة عن ميزانية الدولة ولها الحق في الاحتفاظ بالفائض من إيراداتها، كما أنها تتحمل نفقاتها، والذمة المالية للشخص المعنوي مستقلة عن الذمة المالية للأشخاص المكونين له.

ب . الأهلية (القانونية)

يتمتع الشخص المعنوي العام بأهلية نظامية في الحدود التي رسمها النظام تمكنه من اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات،

غير أن هذه الأهلية أضيق نطاقاً من أهلية الشخص الطبيعي فهي مقيدة بممارسة التصرفات النظامية التي تدخل في ميدان نشاطه وتخصصه، ومقيدة كذلك بحدود الهدف الذي يسعى الشخص الاعتباري العام لتحقيقه. وهذه الشخصية النظامية مستقلة عن شخصية الأعضاء المكونين للشخص الاعتباري العام ويباشرها عنه من يمثلونه من أشخاص طبيعيين

ج . حق التقاضي:

للشخص المعنوي العام أهلية التقاضي، فله مقاضاة الغير، كما يكون من حق الغير أن يقاضيه، كما يجوز أن تقاضي الأشخاص المعنوية بعضها بعضاً، ويباشر هذا الحق عن الشخص المعنوي العام أشخاص طبيعيين يمثلونه أو ينوبون عنه ويعبرون عن إرادته في التقاضي.

د . موطن مستقل:

للشخص الاعتباري موطن خاص به يختلف عن موطن الأشخاص المكونين له، وهو عادة المقر أو المكان الذي يوجد فيه مركز إدارته.

وللموطن أهمية خاصة بالنسبة للشخص الاعتباري فيجب إعلان الأوراق الرسمية والقضائية إليه وفيه ويتم تحديد المحكمة المختصة بالنظر بالدعاوي التي ترفع ضده .

هـ . ويكون له نائب يعبر عن إرادته:

هذه هي النتائج المشتركة لمنح الشخصية المعنوية للأشخاص العامة والأشخاص الخاصة.

ثانياً: نتائج خاصة للاعتراف بالشخصية المعنوية لأشخاص النظام العام.

أما النتائج الخاصة المترتبة على تمتع الأشخاص العامة بالشخصية المعنوية فهي.

أولاً: أن استقلال أشخاص النظام العام بذاتيتها عن الدولة لا يعني استقلالها المطلق في مواجهتها، بل يظل للدولة إشرافها ورقابتها على تلك الهيئات.

ثانياً: تمارس الأشخاص المعنوية العامة جانباً من سلطة الدولة باعتبارها من أشخاص النظام العام فتتمتع بامتيازات السلطة التي يقرها النظام للجهات الإدارية فتعتبر قراراتها إدارية، ويجوز تنفيذها جبراً دون الالتجاء إلى القضاء، كذلك تملك حق نزع الملكية للمنفعة العامة أو الاستيلاء المؤقت على العقارات أو التنفيذ المباشر كما يجوز لها إبرام العقود الإدارية، وحيث توجد هذه السلطة توجد مسؤولية الشخص المعنوي عن أفعاله الصادرة التي قد يتسبب بها موظفيه.

ثالثاً: المال الذي تملكه الأشخاص المعنوية العامة يعتبر مالاً عاماً إذا كان مخصصاً للمنفعة العامة، وبذلك فهو يحظى بالحماية المقررة للمال العام، ومع ذلك يمكن أن تملك الأشخاص المعنوية العامة أموالاً أخرى خاصة تعد جزءاً من الدومين الخاص ولا تعتبر أموالاً عامة وتخضع لأحكام النظام الخاص.

رابعاً: موظفي الأشخاص المعنوية العامة يعدون موظفين عامين ويرتبطون بعلاقة تنظيمية مع الشخص المعنوي إلا إذا نص النظام على خلاف ذلك، ولا يمنع ذلك من أن يكون لبعض الأشخاص المعنوية نظام خاص لموظفيها ولوائح خاصة بتأديبهم

خامساً: لا يترتب على منح الشخصية المعنوية العامة الاستقلال التام عن الدولة إذ تخضع هذه الأشخاص لنظام "الوصاية الإدارية" التي تمارسها السلطة المركزية في الدولة لضمان احترام هذه الأشخاص للنظام والسياسة العامة للدولة وعدم تجاوز الغرض الذي من أجله أنشأت هذه المرافق.

سادساً: نتيجة لتمتع الشخص المعنوي العام بامتيازات السلطة العامة وبالتالي اعتباره شخصاً من أشخاص النظام العام، فإن القضاء الإداري يكون هو المختص في نظر المنازعات الناشئة عن ممارسته لنشاطه.

الفصل الثاني الأسس العامة للتنظيم الإداري

يتأثر التنظيم الإداري في كل مجتمع بالظروف السياسية والاجتماعية المحيطة به. وإذا كان ما يميز المجتمعات القديمة هو ظاهرة تركيز السلطة بجميع أنواعها وجوانبها في يد واحدة نتيجة معتقدات معينة (تأليه الحاكم) من جهة، ولضمان قوة الدولة وتأمينها من كل خطر قد يداهما من جهة ثانية. فإن الصفة التي تميز الدول المعاصرة هو اعترافها لبعض الهيئات الإدارية بالشخصية المعنوية، وبالتالي الاستقلال الإداري والمالي عن الدولة وهذا بهدف مساعدتها (أي الدولة) في أداء مهامها. غير أن هذه الوحدات الإدارية المستقلة تم ربطها بالأجهزة المركزية بتطبيق نظام الوصاية الإدارية.

و يجب أن لا يفهم من كل هذا أن نظام المركزية الإدارية نظام عرفته المجتمعات القديمة، ولم يعد له أي تطبيق في ظل الدولة المعاصرة، بل النظام المركزي لا زال يطبق في جوانب كثيرة نظراً لمحاسنه كما سيأتي البيان إلى جانب النظام اللامركزي.

وبناء عليه فإنّ التنظيم الإداري في الدولة المعاصرة يأخذ وجهان هما المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية.

نعرض فيما يأتي تعريف كل نظام وأركانه وصوره ومزاياه وعيوبه. ولقد رأينا معالجة الأسس العامة للتنظيم الإداري في ثلاثة مباحث:

المبحث الأول: المركزية الإدارية.

المبحث الثاني: اللامركزية الإدارية.

المبحث الثالث: التنظيم الإداري في المملكة العربية السعودية.

المبحث الأول المركزية الإدارية المطلب الأول تعريف المركزية الإدارية وأركانها وأنوعها

أولاً: تعرف المركزية الإدارية:

يقصد بالمركزية الإدارية قصر الوظيفة الإدارية في الدولة على ممثلي الحكومة المركزية في العاصمة وهم الوزراء دون مشاركة من هيئات أخرى^{٣٠}.

ففي ضوء النظام المركزي تباشر السلطة المركزية الشؤون الوطنية والمحلية عن طريق ممثليها في العاصمة. فهي إذن تقوم على استقطاب السلطات الإدارية وتجميعها في يد شخص واحد أو هيئة واحدة.

ثانياً: أركان المركزية الإدارية:

يقوم النظام المركزي على دعامتين هما: تركيز السلطة بين يدي الإدارة المركزية، وخضوع ممثلي الحكومة للسلطة الرئاسية.

أولاً: تركيز السلطة الإدارية بين أيدي الإدارة المركزية.

طالما استأثرت الإدارة المركزية في العاصمة بكل السلطات المخولة لها إدارياً، فإنه يترتب على ذلك تجريد أعوان الإدارة في مختلف الأجهزة والنواحي من سلطة اتخاذ القرار والتفرد به.

ولا يعني هذا أن يقوم الوزير المختص بكل صغيرة وكبيرة في إقليم الدولة لأن هذا الأمر من المحال تحقيقه في أرض الواقع العملي، بل القصد من ذلك أن يتولى الإشراف والهيمنة على معاونيه مهما اختلفت مستوياتهم، وسواء وجدوا في العاصمة أو في بقية أجزاء الإقليم.

ثانياً: خضوع موظفي الحكومة المركزية لنظام السلم الإداري والسلطة الرئاسية.

طالما كانت مجموع الوحدات الإدارية والمرافق مرتبطة أشد الارتباط بالإدارة المركزية خاضعة

٣٠ - الدكتور سليمان مجد الطماوي، مبادئ النظام الإداري، دار الفكر العربي، ١٩٨٦ ص ٩٣.

- الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله، النظام الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية ص ١١٧.

- الدكتور ثروت بدوي، النظام الإداري دار النهضة، القاهرة، ٢٠٠٢ ص ٣١٦.

لقرارها وسلطتها، فإن هذا الخضوع والسلطة يتجسد في سلم إداري يعلوه الوزير الذي يملك سلطة التعيين ويحتل فيه الموظف مرتبة المرؤوس أو التابع.

مظاهر السلطة الرئاسية:

من التعريف السابق نستنتج أن السلطة الرئاسية تخول الرئيس جملة من الاختصاصات على أشخاص مرؤوسيه والبعض الآخر على أعمالهم.

سلطة الرئيس على شخص المرؤوس:

وتتجلى في سلطة الرئيس في تعيين المرؤوس وترقيته ونقله وتأديبه، ولما كانت هذه السلطة ليست امتيازاً للرئيس وإنما هي نوع من الاختصاص يمارسه في حدود النظام، فإنه من حق المرؤوس أن ينظم إدارياً من قرارات الرئيس الإداري وأن يطعن فيها قضائياً متى أصيبت بعيب إساءة استعمال السلطة.

سلطات الرئيس على أعمال مرؤوسيه:

إلى جانب ما يتمتع به الرئيس الإداري من سلطة على شخص المرؤوس يملك سلطة أخرى تتعلق بأعماله. وتأخذ هذه الاختصاصات مظهرين. فالبعض منها يمكن رده إلى سلطة الرئيس في توجيه مرؤوسيه، والبعض الآخر يعود إلى حقه في ممارسة الرقابة على هذه الأعمال.

أولاً: سلطة التوجيه.

ويقصد بها ملاحظة جهود العاملين بغية توجيهها الوجهة السليمة عن طريق الأوامر والتعليمات والإرشادات الشفهية والكتابية. أو كما عرفها البعض بأنها عملية إدارية تتحقق عن طريق التدخل الدائم والمترد لمراقبة وملاحظة أعمال العاملين العاملين المرؤوسين من قبل رؤسائهم الإداريين وتوجيه جهودهم، ودفعهم نحو التزام الأساليب الصحيحة^{٣١}. والحديث عن سلطة التوجيه التي يتمتع بها الرؤساء الإداريين تسوقنا إلى ذكر واجب الطاعة ورسم حدوده القانونية.

واجب الطاعة: سبق القول أن الرئيس الإداري يملك سلطة إصدار الأوامر والتوجيهات لمرؤوسيه، ولا يملك هؤلاء إلا تنفيذها. وتنفيذ هذه الأوامر والتوجيهات يطرح إشكالا قانونيا في غاية من العمق يتمثل: هل يلزم المرؤوس وفي جميع الحالات بتقديم واجب الطاعة وتنفيذ أوامر الرئيس حتى ولو كانت في متنها وموضوعها مخالفة للنظام أم يلزم باحترام تنفيذ الأوامر النظامية دون غيرها؟ إن الإجابة على هذا التساؤل تقتضي التمييز بين الأوامر المشروعة والأوامر الغير مشروعة.

^{٣١} الدكتور عمار عوايدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية ص ٤١٥.

أ- أوامر الرئيس المشروعة:

إذا كان الأمر صادر من الرئيس الإداري يتماشى في موضوعه مع مقتضيات النظام فلا شك أن طاعة المرؤوس له واجبة.

غير أن ذلك لا يمنع المرؤوس من أن يناقش رئيسه الإداري ويراجعه بشأن مسألة معينة في حدود أخلاقيات الوظيفة.^{٣٢} ولقد رأى الفقهاء أن أفضل مرحلة لإبداء الرأي تكون من جانب المرؤوس قبل إصدار القرار أي في مرحلة التمهيد أما إذا صدر القرار فإن تنفيذه واجب من جانب المرؤوس وليس له أن يعرقله وأن يقف ضد تنفيذه.

ب- أوامر الرئيس المخالفة للقانون:

إذا كانت الفرضية الأولى (الأوامر المشروعة) لم تحدث إشكالا قانونيا كبيرا في الفقه، فإنه خلاف ذلك أثارت الأوامر الغير مشروعة جدلا على مستوى الفقهي نوجز هذا الخلاف فيما يلي:

الرأي الأول: الأوامر الغير مشروعة ليست ملزمة للمرؤوس. إذا بادر الرئيس الإداري إلى اتخاذ أوامر منافية في مضمونها للنظام فلا يلزم المرؤوس بتنفيذها لأنه إذا خالف الأول أي الرئيس النظام فليس للثاني أي المرؤوس أن يتبعه. وقد تبنى هذا الرأي الفقيه ديجي واستثنى فقط طائفة الجنود فرأى أن من واجبهم تنفيذ الأوامر الصادرة إليهم من جانب رؤسائهم دون أن يكون لهم الحق في مناقشتها لأن الجندي هو آلة للإكراه محرومة من التفكير كما يقول ديجي.^{٣٣}

ولا خلاف أن العمل بهذا الرأي ينجم عنه المحافظة عن مبدأ المشروعية والسعي إلى إعدام وإبطال مفعول الأوامر التي تجانب القانون.

غير أنه يعاب عليه تجسيده في أرض الواقع يؤدي إلى تعطيل الجهاز الإداري وعرقلة سيره وتخويل المرؤوس سلطة فحص وتقدير أوامر الرئيس الإداري والامتناع عن تنفيذها إذا ما اقتنع بعدم مشروعيتها. وهو ما يزعزع مبدأ السلطة الرئاسية ويخل بالتنظيم الإداري

الرأي الثاني: الأوامر الغير مشروعة ملزمة للمرؤوس.

وذهب أصحاب هذا الرأي إلى القول أن المرؤوس ملزم بتنفيذ الأوامر الصادرة عن رئيسه الإداري ولو كانت غير مشروعة فليس له أمر فحصها وتقديرها أو محاولة عرقلة تنفيذها.

^{٣٢} الدكتور ثروت بدوي المرجع السابق، ص ٣٣٤.

^{٣٣} الدكتور عمار عوايدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، ص ٤٤٩.

وقد تبنى هذا الرأي الفقيه موريس هوريو الذي أعطى أولوية لعنصر الطاعة على مبدأ المشروعية. ووجه هذا الفقيه انتقادا كبيرا للرأي الأول وقال إن تطبيقه في الواقع العملي ينتج عنه انتشار ظاهرة الفوضى في المرافق والمؤسسات العامة. كما أنه يجعل المرؤوس بمثابة قاض للمشروعية يخول صلاحية فحص أوامر رئيسه.

الرأي الثالث: الأوامر الغير مشروعة ملزمة في حدود معينة.

ذهب اتجاه وسط تصدره القضاء الفرنسي وتبناه الفقه الألماني إلى محاولة التوفيق بين الرأي الأول والثاني، فوضع مبدأ عاما يقضي بتنفيذ أوامر الرئيس متى كانت مكتوبة واضحة دقيقة محددة عندها يلزم بتنفيذها، على أن يتأكد من أن الأمر صادر عن سلطة مختصة وأن تنفيذه يدخل في نطاق اختصاصه.

وتبعا لهذا الرأي فإن الأضرار التي تنجم عن تطبيق هذا الأمر يتحملها المرفق لا الموظف.

ثانيا: سلطة الرقابة والتعقيب.

وتتيح هذه السلطة للرئيس الإداري القيام بمجموعة صلاحيات فهو من يتولى إجازة عمل المرؤوس ويملك سلطة تعديله وإلغائه وسحبه. كما يملك سلطة في الحلول محله للقيام بأعمال معينة تفصل ذلك كله.

أ- سلطة الإجازة أو المصادقة:

وتتمثل في حق الرئيس الإداري في إجازة وإقرار أعمال مرؤوسه، وقد يكون الإقرار ضمنيا يستدل من خلال سكوت الرئيس بالتعبير عن إرادته صراحة خلال مدة زمنية معينة مما يدل على إقراره وإجازته للعمل بصفة ضمنية، كما قد يكون صريحا بصدر قرار من الرئيس يجيز فيه ويصادق على عمل المرؤوس.

ب- سلطة التعديل:

يملك الرئيس الإداري حق تعديل تصرفات وأعمال مرؤوسيه بهدف جعلها أكثر مسايرة للقانون، وحسب ما تستوجبه ظروف وطبيعة العمل الإداري، فيجوز للرئيس الإداري تغيير ما يراه مناسبا، وسلطة التعديل تنصرف لتمس الأعمال غير مشروعة والأعمال المشروعة أيضا، وفي هذا النوع الثاني من الأعمال يفترض أن تبادر السلطة المركزية أولا إلى إلغاء الأعمال المشوبة بعييب في المشروعية.

ج- سلطة الإلغاء:

ويقصد بها قيام السلطة الإدارية المختصة بالقضاء على آثار القرارات الإدارية وإعدامها بأثر فوري بالنسبة للمستقبل فقط مع ترك آثارها الماضية قائمة.

فالمركز السامي للسلطة الإدارية يفرض عليها أن تسارع إلى إعدام القرار الإداري إذا قدرت عدم مشروعيته ومخالفته للقوانين والأنظمة، كما يجوز لها إلغاء الأعمال المشروعة

أيضا لاعتبارات تمس جانب الملائمة وظروف ومعطيات العمل الإداري، لذلك ميز الفقه بين الإلغاء الإداري للقرارات الإدارية والإلغاء القضائي،

فالنوع الأول يشمل القرارات الغير مشروعة والقرارات المشروعة، بينما الإلغاء القضائي يقتصر على الأعمال والقرارات الغير مشروعة.

د- سلطة السحب: ويقصد بها إزالة وإنهاء الآثار النظامية للمقررات والتصرفات الإدارية وإعدامها بأثر رجعي بالقضاء على آثارها في الماضي والمستقبل.^{٣٤} ونظرا لما للسلطة السحب من آثار بالغة الخطورة فقد قيدت ممارستها بتوافر شرطين:

١- من حيث الموضوع: يجب أن يشمل السحب فقط القرارات والأعمال غير المشروعة لأن هذه الأخيرة لا يمكن أن تولد حقا أو أن تنشئ مركزا قانونيا مكتسبا. ومثل ذلك أن يصدر القرار عن غير مختص أو أن يحتوي على مخالفة صريحة للنظام أو التنظيم.

٢- من حيث المدة: يجب أن تمارس سلطة السحب خلال مدة زمنية معينة، فإن تجاوزها اكتسب حصانة ضد السحب والمدة المقررة تختلف من تشريع لآخر.

هـ- سلطة الحلول: الأصل العام وطبقا لمبدأ توزيع الاختصاص يتولى كل شخص إداري القيام بالمهام المنوطة به، غير أنه في مواضع وحالات معينة يملك الرؤساء الإداريين سلطة الحلول محل رؤوسهم بحكم مالهم من هيمنة على هؤلاء وأعمالهم كما بينا.^{٣٥}

^{٣٤} اعتبرت المحكمة العليا في قرار لها صدر بتاريخ ١٩٨٨/١١/٠٥ (الغرفة الإدارية) إن إلغاء القرارات الإدارية يجب أن يراعي فيها حقوق مكتسبة وكل قرار لا يراعي فيه

هذه الضمانة يشكل صورة من صور تجاوز السلطة أنظر "المجلة القضائية" / العدد الرابع / ١٩٩١ ص ٢٢٠.

^{٣٥} الدكتور سليمان مجد الطماوي، مبادئ النظام الإداري، ص ١١٢.

المطلب الثاني صور المركزية الإدارية

إنّ المركزية الإدارية تختلف صورتها أحيانا بين الحصر للسلطات بشكل مطلق وهو ما يعبر عنه الفقهاء بالتركيز الإداري وبين تخويل بعض السلطات للممثلين على مستوى أجزاء الإقليم وهو ما يعبر عنه بعدم التركيز الإداري.

١- التركيز الإداري:

ويسميه البعض بالتركيز المطلق أو المركزية الوحشية. ويقصد به أن تتركز السلطة الإدارية في جزئياتها وعمومياتها في يد الوزراء في العاصمة حيث يجرد كل ممثلي الأقاليم والهيئات من سلطة القرار ويتحتم عليهم الرجوع للوزير المختص في كل شأن من شؤون الإقليم أو المرافق.

٢- عدم التركيز الإداري:

ويسميه البعض بالمركزية النسبية وقد ظهر هذا الأسلوب نتيجة مساوى الصورة الأولى (المركزية المطلقة). وعدم تمكن الوزير على أرض الواقع من التحكم في كل صغيرة وكبيرة تحدث في كل جزء من إقليم الدولة. ومما زاد في حدة هذه المشكلة هو تطور الحياة وتعقدتها وكثرة اتصال الجمهور بالإدارة لقضاء مصالحهم، مما استحال معه عرض كل الطلبات على الوزراء المعنيين نظرا لعدم تمتع ممثلي الأقاليم بسلطة القرار.

لذا كان من اللازم أن يخول بعض الموظفين سواء في الوزارة نفسها أو في الأقاليم صلاحية اتخاذ القرار دون حاجة للرجوع للوزير المختص. كما أنه قد تعهد الصلاحية نفسها للجنة يتم إحداثها لهذا الغرض.

غير أنه لا ينبغي أن يفهم بأن تمتع ممثلي الأقاليم أو اللجنة الخاصة بسلطة القرار تعني الاستقلال والانفصال التام عن السلطة المركزية، بل إنّ سائر ما يقوم به ممثل الحكومة على مستوى الإقليم أو ما تقوم به اللجنة يتم تحت إشراف الوزير المختص. لذا فإنّ هذا الأسلوب من التنظيم الإداري لا يخرج عن كونه تفويض في الاختصاص أي أن الوزير فوض أحد مرؤوسيه للقيام ببعض الصلاحيات المنوطة به تخفيفا من أعباء السلطة المركزية ومنعا لاختناق العمل الإداري.^{٣٦}

^{٣٦} الدكتور خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، نشر مشترك بيروت باريس منشورات البحر المتوسط ومنشورات عويدات ١٩٨١، ص ٤٧.

المطلب الثالث التفويض في الاختصاص الفرع الأول تعريفه وأنواعه وأهميته

أولاً: تعريف التفويض الإداري:

هو إجراء بموجبه تمنح سلطة إدارية جزءاً من اختصاصاتها إلى سلطة إدارية أخرى طبقاً للنظام

ثانياً: أنواع التفويض الإداري:

تتمثل أنواع التفويض الإداري في نوعين هما:

١. تفويض التوقيع:

ويقصد به تكليف القائد أحد مرؤوسيه شفاهة أو كتابة بتوقيع بعض القرارات نيابة عنه مع احتفاظ الرئيس بحق التوقيع في أي وقت.

ويظل كل من اسم المفوض وصفته الوظيفية على القرارات ويكون دور المفوض إليه التوقيع عنه فقط، ولا يشترط وجود نص نظامي يعطي للقائد الإداري هذا الحق وإنما يستمده من العرف الإداري كقاعدة ولا يعفى المفوض من المسؤولية.

٢. التفويض في الاختصاص:

هو منح جهة إدارية إلى أخرى أو قائد إداري إلى بعض مرؤوسيه جزء من الاختصاصات كتابة وبناءً على نص نظامي يسمح بالتفويض.

ومن أمثلة التفويض من جهة إلى جهة أخرى: قيام مجلس الوزراء بتفويض إحدى الوزارات أو إحدى الإدارات في القيام ببعض مهامه، مثل تفويضه اللجنة العليا للإصلاح الإداري في إصدار قرارات إنشاء وتنظيم المرافق العامة.

ثالثاً: شروط التفويض في الاختصاص

١- أن يكون في صورة قرار مكتوب يشمل اسم وصفة المفوض إليه والغرض من التفويض ومدة سريانه والصلاحيات محل التفويض.

٢- لا يحق للمرؤوس الذي فوضه الوزير في اختصاصات معينة أن يفوض شخصاً غيره إلا بموافقة الوزير، طبقاً لقاعدة عدم جواز التفويض في التفويض.

٣- أن التفويض لا يُعفي المفوض من المسؤولية عن القرارات التي يصدرها المفوض إليه فالمسؤولية تكون مشتركة وتقع على عاتق المفوض والمفوض إليه.

٤. أن يكون التفويض جزئياً فالتفويض الكلي لا يجوز.

رابعاً: تطبيقات نظامية

١- تقضي المادة ١٩ من النظام الأساسي لجمعية الهلال الأحمر ١٣٨٦هـ، بالآتي "لمجلس الإدارة في زمن الحرب أن يتخذ قراراً بإجماع الحاضرين من أعضائه يفوض الرئيس أو نائبه أو أي عضو من أعضائه أو لجنة منهم مباشرة كل أو بعض صلاحياته".

٢- المادة ٦ من نظام ديوان المراقبة العامة ١٣٩١هـ تقضي بالآتي: "الرئيس الديوان أن يفوض عنه نائبه في مباشرة بعض صلاحياته.

٣. تقضي المادة ٤٨ من نظام البلديات والقرى بالآتي: "وزير الشؤون البلدية والقروية... له تخويل بعض سلطاته المنصوص عليها في هذا النظام للمسؤولين المناط بهم إدارة البلديات والقرى

٤- تقضي المادة ١٤/٢/ج من نظام التأمينات الاجتماعية بالآتي: "وللمحافظ أن يعهد بممارسة بعض اختصاصاته لمعاونيه أو لموظفين آخرين في المؤسسة العامة"

٥. تقضي المادة الخامسة من نظام المؤسسة العامة للخطوط الجوية العربية السعودية بأنه: "يجوز لمجلس إدارة المؤسسة أن يشكل من بين أعضائه لجنة أو أكثر ويعهد إليها ببعض اختصاصاته كما له أن يفوض عضواً أو أكثر للقيام بمهمة محددة."

٦- تقضي المادة ١٥٨ من نظام خدمة الضباط بالآتي: يجوز للوزير منح بعض الصلاحيات المخولة له بموجب النظام لنائب الوزير ورئيس هيئة الأركان العامة.

٧- تقضي المادة ٦٧ من نظام خدمة الأفراد بالآتي: على الوزير المختص كل في جهته تنفيذ أحكام هذا النظام وله الحق في تفويض كل أو بعض صلاحياته لمن يراه من المسؤولين

٨- تقضي المادة ٣٩ من نظام الكليات العسكرية: بالآتي: للوزير أن يفوض من يراه لممارسة بعض صلاحياته المنصوص عليها في هذا النظام

٩- من اللوائح: صدرت لائحة تفويض أمراء المناطق (١٣٩٥هـ) ببعض الصلاحيات المخولة لوزير الداخلية: كصلاحية التصرف في قضايا الحقوق العامة والخاصة، ونصت على أنه لا يجوز لمن فوض بتولي هذه الاختصاصات أن يفوض غيره فيها إلا بموافقة وزير الداخلية.

خامساً: حالات انتهاء التفويض في الاختصاص

١. إلغاء قرار التفويض.
 ٢. انتهاء مدته .
 ٣. انتهاء الغرض الذي صدر التفويض من أجله.
 ٤. خلو وظيفة من صدر التفويض لصالحه (بوفاة المفوض إليه أو استقالته أو إحالته للتقاعد أو إلغاء الوظيفة)
 ٥. مضي ثلاثة أشهر من تاريخ تعيين وزير آخر غير من أصدر التفويض.
- سادساً التمييز بين التفويض في الاختصاص والقواعد التي قد تشته به:

أولاً: التفويض في الاختصاص والحلول:

يعرف الحلول بأنه عملية انتقال اختصاصات موظف إلى موظف آخر بقوة النظام عند قيام مانع لدى الأول يحول دون ممارسته لاختصاصاته، أما التفويض في الاختصاص فهو إجراء يجوز بموجبه أن تعهد سلطة إدارية إلى أخرى بجزء من اختصاصاتها طبقاً للنظام.

وعلى هذا يتميز كل من التفويض في الاختصاص والحلول بالآتي:

١. التفويض يتم بقرار من المفوض أما الحلول فيتم بقوة القانون.
٢. أن التفويض في الاختصاص يكون جزئياً أما الحلول فيكون في كل الاختصاصات ما لم يوجد نص بخلاف ذلك.
٣. لا يتم التفويض إلا في حضور المفوض أما الحلول فلا يتم إلا في غياب الأصيل.
٤. يمارس المفوض إليه مهامه سواء في غياب الأصيل أو وجوده طالما ظل الأصيل على قوة الوظيفة كقاعدة بينما الحال لا يمارس مهامه إلا في غياب الأصيل

٥- التفويض اختياري للأصيل وجبري للمفوض إليه، أما الحلول فيتم بقوة النظام ولا اختيار فيه سواء للأصيل أو الحال محله. فالتفويض يكون في إطار السلطة التقديرية للمفوض بعكس الحلول الذي يتم طبقاً للسلطة المقيدة (قوة النظام).

٦- التفويض لا يعني المفوض من المسؤولية أما الحلول فيعني الأصيل من المسؤولية.

٧- التفويض يحدد اسم وصفة المفوض إليه أما الحلول فيحدد الصفة الوظيفية للحال فقط.

٨- قرارات المفوض إليه لا تأخذ مرتبة المفوض أما قرارات الحال فتأخذ مرتبة الأصيل.

٩- في التفويض يمارس المفوض السلطة الرئاسية على المفوض إليه، أما في الحلول فلا يملك الأصيل ممارسة أية رقابة على الحال الذي يمارس كل اختصاصات الأصيل بقوة القانون

١٠- المفوض إليه لا يملك صلاحية التفويض فيما فوض فيه أما الحال فيجوز له التفويض ما لم يوجد نص يمنعه من ذلك.

تطبيقات على الحلول في النظام السعودي:

١- تقضي المادة ١١ / ب من نظام مجلس الوزراء بالآتي: يتولى نائب الوزير ممارسة صلاحيات الوزير في حالة غيابه

٢- تقضي المادة ٤ من نظام المناطق بالآتي: " يكون لأمير المنطقة نائب بالمرتبة الممتازة يساعده في أعماله ويقوم مقامه عند غيابه".

٣- تقضي المادة ٥ من اللائحة الداخلية لنظام مجلس الشورى بالآتي: "يقوم نائب رئيس مجلس الشورى بمعاونة رئيس المجلس في حالة حضوره ويتولى صلاحياته في حالة غيابه"

٤- والمادة ٦ تقضي بالآتي: " يتولى نائب الرئيس رئاسة جلسات المجلس واجتماعات الهيئة عند غياب الرئيس".

التمييز بين التفويض والإنابة:

المقصود بالإنابة في الاختصاص.

الإنابة: كالحلول إلا أنها تختلف عنه من حيث أن الحلول يكون الموظف المحال حدده النظام بنص صريح، أما الإنابة فيكون الموظف النائب عن صاحب الاختصاص الغائب لم يحدد مسبقاً، فيقوم الرئيس الإداري بإنابة أحد مرؤوسيه ليقوم بممارسة اختصاصات المرؤوس الغائب

وتتضح أوجه الخلاف بين التفويض والإنبابة من النقاط التالية:

١- يصدر قرار التفويض من الأصيل بينما يصدر قرار الإنبابة من سلطة أعلى من الأصيل كقاعدة بتكليف النائب، لأنه في الإنبابة يوجد مانع لدى الأصيل يحول بينه وبين ممارسة العمل أما في التفويض فالأصيل موجود على رأس العمل.

٢. لا يتم التفويض إلا إذا وجد نص نظامي يأذن به، أما في الإنبابة فإنه إذا وجد نص نظامي يعمل به وإذا لم يوجد تتم الإنبابة استناداً إلى مبدأ استمرارية المرافق العامة، ومبدأ السلطة الرئاسية في الإدارات والأجهزة الحكومية.

٣- يكون التفويض في جزء من الاختصاصات أما الإنبابة فقد تشمل بعض أو كل اختصاصات الأصيل والذي يحدد ذلك هو قرار الإنبابة

٤. التفويض لا يعفي المفوض من المسؤولية أما الإنبابة فتعفي الأصيل من المسؤولية.

تطبيقات نظامية على الإنبابة في النظام السعودي.

١- تقضي المادة ٦٦ من النظام الأساس للحكم بالآتي: "يصدر الملك في حالة سفره إلى خارج المملكة أمراً ملكياً بإنابة ولي العهد في إدارة شؤون الدولة".

٢- تقضي المادة ١١ من نظام مجلس الوزراء بالآتي: "النيابة عن الوزير في مجلس الوزراء لا تكون إلا لوزير آخر وبموجب أمر يصدر من رئيس مجلس الوزراء "

٣- تقضي المادة السادسة من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى بالآتي: "في حالة غياب رئيس المجلس ونائبه يتولى رئاسة المجلس من يختاره الملك" أي أنه عند تعذر حلول النائب محل الرئيس يأتي دور الإنبابة بسد الفراغ الحادث بغياب كل من الرئيس ونائبه.

المطلب الرابع تقدير المركزية الإدارية:

أولاً: مزايا النظام المركزي.

: للمركزية الإدارية جملة من المزايا يمكن حصرها فيما يلي:

أ- من الناحية السياسية: إن النظام المركزي يبعث على تقوية نفوذ السلطة المركزية وفرض هيمنتها على مختلف أجزاء الإقليم والمصالح وتحكمها في زمام الأمور.^{٣٧}

ب- من الناحية الإدارية: يؤدي النظام المركزي إلى تحقيق المساواة بين الأفراد المتعاملين مع الإدارة على اختلاف مناطقهم، فالتحيز لا يتصور أن يسود إذا ما طبق هذا النظام. لأن سلطة اتخاذ القرار تم تركيزها ومن ثم فلا مجال للتمييز من حيث الأصل بين المقيمين في العاصمة مثلاً وغيرهم من المقيمين في بقية المناطق في الدولة.

فالنظام المركزي هو الأقرب إلى تحقيق العدالة من الزاوية الإدارية لأنه وبحكم تركيز السلطة في يد الحكومة المركزية في العاصمة يضمن تجانسا في العمل، بسبب وحدة شروط الانتفاع بخدمة ما وإجراءاتها بالنسبة لجميع المتعاملين مع الإدارة.

ج- من الناحية المالية: إذا نظرنا للنظام المركزي من الناحية المالية نراه أفضل الأنظمة في مجال الاقتصاد في إنفاق المال لأنه يقلل إلى أبعد الحدود من ظاهرة تبديد النفقات العامة، خاصة وأنه ثبت بالدليل القاطع أن الاستقلال المالي قد ينجم عنه ظاهرة الإفراط أو المبالغة في الصرف مما يؤثر سلبا على الوعاء المالي للدولة.

ثانياً: عيوب النظام المركزي:

رغم ما يتمتع به النظام المركزي من مزايا سبق ذكرها، إلا أنه يعاب عليه خاصة:

أ- من الناحية السياسية: إن تقرد الوزراء بسلطة اتخاذ القرار، وإن كان يؤدي كما رأينا إلى تقوية نفوذ السلطة المركزية، إلا أن ذلك سيتبعه دون شك حرمان السلطة الشعبية أو المنتخبة من المشاركة في صنع القرار وتسيير الشؤون المحلية.^{٣٨}

ب- من الناحية الإدارية: إن تطبيق النظام المركزي في الواقع العملي ينتج عنه حالة من الاختناق في الوسط الإداري بسبب الإجراءات وكثرة الملفات وتركيز السلطة بيد شخص واحد أو مجموعة أشخاص، الأمر الذي ينتج عنه انتشار ظاهرة البيروقراطية بالمفهوم السلبي.

^{٣٧} الدكتور سليمان مجد الطماوي، مبادئ النظام الإداري، ص ١١٥.

^{٣٨} الدكتور عمار بوضياف، الوجيز في النظام الإداري، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، ٢٠٠٨، ص ١٧٠.

المبحث الثاني اللامركزية الإدارية المطلب الأول

مفهوم اللامركزية الإدارية والتفرقة بينها وبين الأنظمة المشابهة لها

أولاً: مفهوم اللامركزية الإدارية.

يقصد باللامركزية الإدارية: توزيع الوظائف الإدارية في الدولة بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية أو مصلحة مستقلة. ومن هنا يتبين لنا أن النظام المركزي يقابله تماماً النظام اللامركزي، إذ الأول يعتمد على ظاهرة تركيز الوظيفة الإدارية والثاني يقوم على توزيع الوظيفة الإدارية.

وللامركزية الإدارية جانبين.

الأول: الجانب السياسي. ويتمثل في تمكين الأجهزة المحلية المنتخبة من قبل الشعب من تسيير شؤونها بيدها وهذا من شأنه تحقيق مبدأ الديمقراطية الإدارية.

الثاني: الجانب النظامي. ويتجسد في توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين الأجهزة المركزية من جهة والهيئات المستقلة ذات الطابع المرفقي أو المصلي من جهة ثانية، وهذا من شأنه أن تقترب الإدارة أكثر من الجمهور.

ثانياً: التفرقة بين اللامركزية الإدارية وبين الأنظمة المشابهة لها

وحتى يتسنى لنا تقريب مفهوم اللامركزية الإدارية بشكل جيد يقتضي الأمر منا تمييزها عن النظم المشابهة لها خاصة نظام عدم التركيز الإداري والنظام الفدرالي وهو ما سنوضحه فيما يأتي:

١. التفرقة بين اللامركزية الإدارية وعدم التركيز الإداري:

لعل اللبس قد يثور بين اللامركزية الإدارية وعدم التركيز الإداري خاصة وأن كلاهما يعد أسلوباً من أساليب الوظيفة الإدارية. لذلك تعين علينا إبراز نقاط الاختلاف بين النظامين لتتضح بشكل أكثر وبصورة أعمق فكرة اللامركزية الإدارية.

أ . إن عدم التركيز الإداري يشكل صورة من صور النظام الإداري المركزي كما رأينا يُخَوَّل بمقتضاه ممثل السلطة المركزية صلاحية القيام ببعض الأعمال وإصدار القرارات بتفويض من السلطة المركزية.

وهذا الأسلوب المتطور والمرن لفكرة المركزية الإدارية تم اعتماده عندما ثبت أنه من المتعذر عمليا تطبيق النظام المركزي بالصورة المطلقة التي رأيناها (المركزية المتوحشة كما أطلق عليها)، لذا تعين على الإدارة المركزية تفويض ونقل جزء من اختصاصاتها إلى ممثليها المنتشرين في كل الأقاليم.

وإذا كان ممثلو السلطة المركزية يتمتعون بشيء من الاستقلالية، إنما هو استقلال عارض فرضته عوامل فنية ومنطقية يمكن حصرها في صعوبة تحكم السلطة المركزية في كل صغيرة وكبيرة تحدث في كل أجزاء الإقليم.

ب . أن ممثل السلطة المركزية يمارس مهامه تحت إشراف ورقابة الوزير المختص بحكم السلطة الرئاسية التي تخوله ممارسة الرقابة على أشخاص الموظفين وأعمالهم.

وهذا يختلف عن استقلال الوحدات الإدارية والمحلية (في نظام اللامركزية الإدارية) فهو استقلال أصيل لا تستطيع السلطة المركزية أن تنتقص منه أو أن تفرض تبعية الهيئة المحلية لها بحكم تمتع هذه الأخيرة بالشخصية المعنوية.

وتبعاً لذلك فإنه لا تربط بين مُسَيَّرِي الأجهزة المحلية والسلطة المركزية رابطة التبعية أو السلطة الرئاسية، مثلما هو الشأن عند تطبيق نظام عدم التركيز الإداري، وإنما تربطهم بها فكرة الرقابة الوصائية. غير أن التركيز الإداري كما يرى البعض قد يكون خطوة في سبيل اللامركزية الإدارية. وربما تحدث الدولة هيئات عدم التركيز لتكون بمثابة همزة وصل بين الهيئة المستقلة ذات الطابع المحلي وجهة وصائية.

٢ . التفرقة بين اللامركزية الإدارية والنظام الفدرالي:

يمكن التمييز بين النظام اللامركزي والنظام الفدرالي بالنظر لما يلي:

أ- من حيث مجال الدراسة: إن انظام اللامركزية يشكل صورة من صور التنظيم الإداري. وهو مجال يهتم به فقهاء النظام الإداري.

بينما النظام الفدرالي نظام يتعلق بشكل الدولة ويهتم به فقهاء النظام الدستوري والمهتمين بالعلوم السياسية.

ب- من حيث نطاق المشاركة: إن النظام الفدرالي كشكل من أشكال الحكم يضبطه مبدأ عام هو " قانون المشاركة" ويعني اشتراك كل دولة عضو في الدولة الاتحادية بتكوين الإرادة العامة للدولة، وذلك بتكيتها من المشاركة في الهيئة التشريعية بحسب ما هو مطبق مثلا في الولايات المتحدة

الأمريكية (مجلس الشيوخ). بينما الهيئات المحلية كصورة من النظام اللامركزي لا تشارك في تكوين إرادة الدولة بذات الوصف الأول.

ج- من حيث المنظومة النظامية: إنّ من آثار النظام الفدرالي أن يكون لكل دولة دستورها الخاص وتنظيماتها الخاصة وهيئاتها المستقلة ونظامها النظامي المتميز. بينما تخضع المجموعات المحلية لذات النظام النظامي وإن تعددت، تشرف على سنّه هيئة تشريعية واحدة.^{٣٩}

د- من حيث الصلاحيات وأداة توزيعها: إنّ توزيع الصلاحيات بين الدولة المركزية (الفدرالية) والدول الأعضاء، أي تحديد ما يعد من الشؤون الوطنية المحلية، وما يعد من شؤون الدولة الاتحادية، يتم عن طريق الدستور الاتحادي، بينما توزيع الصلاحيات في النظام اللامركزي يتم بموجب قانون الإدارة المحلية أو الهيئات المستقلة وخاضع لمشيئة وإرادة الدولة.

^{٣٩} الدكتور خالد قباني، اللامركزية المرجع السابق، ص ٥٢.

الدكتور عمار بوضياف، المرجع السابق، ص ١٧٢

المطلب الثاني أركان اللامركزية الإدارية

يقوم النظام اللامركزي على ثلاثة أركان

الركن الأول: الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة.

الركن الثاني: الاعتراف بوجود هيئات محلية أو مرفقة مستقلة.

الركن الثالث: ارتباط هذه الأجهزة المستقلة بالسلطة المركزية بموجب فكرة الوصاية وسوف نتكلم بشيء من الإيجاز كل ركن على حده.

الركن الأول: الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة.

إذا كان يجب أن تشرف الدولة ممثلة في جهازها المركزي على تسيير شؤون الدفاع والقضاء والمرافق الإستراتيجية ذات الطابع الوطني، فإنه من الأفضل والأنسب أن تترك بعض الأعمال كالنقل وتوزيع المياه ونظافة المدينة والصحة والتعليم للتسيير محليا وذلك انطلاقا من فكرة أن أبناء المنطقة هم أعلم بشؤونهم أو بشؤون إقليمهم.

فالمركزية قد توفر لنا على الصعيد الإداري إدارة حسنة، ولكن الوطن بحاجة أيضا إلى حريات سياسية تفرض مشاركة واسعة من الشعب في الحكم، والناخبون لا تكتمل ثقافتهم إلا عن طريق الانتخابات المحلية.

فأيا كانت مزايا النظام المركزي، سواء في المحافظة على الأموال العامة وصيانتها، أو تحقيق العدالة بين الجمهور، أو تجسيد العمل الإداري بكيفية ونمط واحد، إلا أن النظام اللامركزي يكفه شرفا وفخرا أنه يجسد فكرة الديمقراطية بإشراك الشعب في تكوين المجالس المنتخبة. حتى أن البعض قال أنه في البلدية تكمن قوة الشعب الحر.^{٤٠}

ومما لا شك فيه أن الانتخاب هو الضمانة الأساسية والوسيلة المثلى لتحقيق الديمقراطية. فالديمقراطية تفرض أن يشارك الشعب في تسيير الشؤون المحلية عبر المجالس المنتخبة لأن القول بخلاف ذلك مدعاة لتدخل السلطة المركزية في شؤون الإقليم، وهو ما يفقد في النهاية الغاية من وجود هيئات محلية مستقلة.

الركن الثاني: وجود سلطات لا مركزية تستقل بإدارة المصالح المحلية.

^{٤٠} الدكتور خالد قباني، المرجع السابق، ص ٨١.

ذلك أن المصالح المحلية في حاجة إلى سلطات وهيئات تفهم طبيعتها وتسهر على رعايتها، ولا بد من تمتع هذه الهيئات بالشخصية الاعتبارية حتى تكون قادرة على مزاولة وظائفها، ذلك أن عدم منح الهيئات اللامركزية الشخصية الاعتبارية يؤدي حتماً إلى اعتبار هذه الهيئات فرعا من فروع السلطة المركزية، فالشخصية الاعتبارية هي التي تعطي للشخص الإداري ذمة مالية مستقلة عن ذمة الدولة، ويصبح الشخص أهلاً للتقاضي فيمن يرفع منه أو عليه من دعاوى.

الركن الثالث: خضوع الأجهزة المستقلة لوصاية السلطة المركزية.

سبق القول أن اللامركزية الإدارية تمثل صورة من صور الإدارة الذاتية إذ أنها تمكن الإدارة المحلية أو المرفق من تسيير شؤونه بنفسه دون حاجة للرجوع للسلطة المركزية.

وإذا كان الشخص المعنوي اللامركزي يتمتع بصلاحيات أصيلة يمارسها بعيداً عن السلطة المركزية بحيث تتوزع الوظيفة الإدارية بين الشخص المعنوي العام الأساسي أي الدولة والأشخاص العامة النظامية الأخرى كالمجموعات المحلية، فإن هذا الاستقلال لا يصل إلى حد الانفصال المطلق وإلى إعدام كل علاقة بين الأشخاص اللامركزية والدولة، بل تظل العلاقة قائمة بن الهيئة المستقلة والدولة بموجب نظام يعرف (بالوصاية الإدارية).

المقصود بالوصاية الإدارية

ويقصد بالوصاية الإدارية: مجموع السلطات التي يقرها النظام لسلطة عليا على أشخاص الهيئات اللامركزية وأعمالهم بقصد حماية المصلحة العامة.^{٤١} ومن هنا فإن نظام الوصاية الإدارية يعتبر أداة نظامية بموجبها نضمن وحدة الدولة وذلك بإقامة علاقة نظامية دائمة ومستمرة بين الأجهزة اللامركزية والسلطة المركزية، كما أن نظام الوصاية الإدارية^(٤٢) يكفل للهيئات المستقلة حقها في اتخاذ القرار بالكيفية والحدود التي رسمها القانون.

مظاهر الرقابة الإدارية التي تمارسها الإدارة المركزية على الإدارة المحلية:

أ - الرقابة على الأشخاص:

إن استقلالية المجموعات المحلية لا تمنع قانوناً السلطة المركزية من ممارسة الرقابة على الأشخاص المشرفين على تسيير الشؤون المحلية. فتملك السلطة المركزية صلاحية تعيينهم ونقلهم وتأديبهم كالولاة والمديرين التنفيذيين على مستوى الأقاليم. أما بالنسبة للمنتخبين فيجوز لها وقفهم أو إقصائهم من المجالس المنتخبة وفقاً للإجراءات التي حددها النظام.

^{٤١} الدكتور خالد قباني، المرجع السابق، ص ٩٤.

^{٤٢} اعترض البعض على إطلاق تعبير الوصاية الإدارية على هذا النوع من الرقابة لأنه ينتج عن استخدامه التباساً بينها وبين مفهوم الوصاية في النظام المدني لذلك استعمل الدستور الفرنسي لسنة ١٩٤٦ وسنة ١٩٥٨ عبارة الرقابة الإدارية.

ب- الرقابة على الهيئة:

تملك السلطة المركزية ممارسة صلاحية على الهيئة المنتخبة تتمثل في الحل. ونظرا لخطورة هذا الإجراء فقد تم ضبطه من حيث الجهة المختصة بممارسته كما تم رسم وتبيان حالاته وإجراءاته. وتملك السلطة المركزية أيضا حق دعوة المجلس المنتخب للانعقاد في دورة استثنائية. وتساهم في دعمه ماليا في حالة العجز.

ج- الرقابة على الأعمال:

تتجلى هي الأخرى في المصادقة والإلغاء والحلول.

أولاً: المصادقة:- أوجبت مختلف أنظمة الإدارة المحلية في الدول العربية إخضاع بعض قراراتها لتزكية السلطة المركزية. وقد أطلق على هذا الإجراء بالمصادقة، وقد تكون صريحة أو ضمنية وفق ما ينص عليه النظام.

أنواع المصادقة: تنقسم المصادقة إلى قسمين

الأول . المصادقة الصريحة:

ونكون أمام مصادقة صريحة عندما تلجأ السلطة المركزية أو جهة الوصاية إلى إصدار قرار تفصح فيه صراحة عن تركيتها لقرار صادر عن الجهة التابعة لها وصائيا.

الثاني . المصادقة الضمنية:

أما المصادقة الضمنية فتكون عندما تلتزم سلطة الإشراف الصمت إزاء العمل أو القرار المعروف عليها، ويكون للقرار الضمني نفس آثار القرار الصريح.^{٤٣}

ثانياً: سلطة الإلغاء:- إن مقتضيات النظام اللامركزي تفرض على سلطة الإشراف إبطال القرارات غير المشروعة الصادرة عن الهيئات المحلية. وحتى لا يحدث اصطدام بين الجهاز المركزي والجهاز المحلي عادة ما نجد النظام يتدخل لحصر حالات معينة يتمكن بموجبها الجهاز المركزي من إلغاء قرارات تم اتخاذها على المستوى المحلي وكانت مشوبة بعيب في المشروعية.

ثالثاً:الحلول: .

ويقصد بالحلول: حلول السلطة المركزية أو سلطة الوصاية محل السلطة اللامركزية في اتخاذ القرارات التي تؤمن وتضمن سير المصالح العامة.^{٤٤}

^{٤٣} قرار المحكمة العليا (الغرفة الإدارية) بتاريخ ١٩٨٣.٠١.٠٨ المجلة القضائية العدد الرابع، ١٩٨٩، ص ٢٠٧.

^{٤٤} الدكتور خالد قباني، المرجع السابق، ص ١٠٥.

فسلطة الوصاية الإدارية لا تمارس رقابتها فقط على الأعمال الإيجابية التي تصدر عن الهيئة المحلية المستقلة، ولكنها تراقب أيضا الأعمال السلبية لهذه الهيئات عندما تبادر إلى القيام ببعض واجباتها التي فرضت عليها نظاماً. وقد أُصطلح على تسمية هذا العمل النظامي بالحلول.

صور اللامركزية الإدارية:

إذا كانت اللامركزية الإدارية تعني توزيع الاختصاص بين السلطة المركزية والهيئات المستقلة المحلية والمصلحية، فإنها على هذا النحو تتخذ صورتين اللامركزية الإقليمية واللامركزية المرفقية أو المصلحية.

أ- اللامركزية الإقليمية: وتتجلى في استقلال جزء من إقليم الدولة في تسيير شؤونه المختلفة وإشباع حاجات أفرادها. وقد دعت الضرورة إتباع هذا النوع من النظام الإداري بعد عجز السلطات المركزية على القيام بكل صغيرة وكبيرة في مختلف أنحاء الإقليم. وبعد أن ثبت أن لكل منطقة داخل الدولة مميزات خاصة بها الأمر الذي فرض الاعتراف بالشخصية المعنوية للهيئات المحلية.

ب- اللامركزية المرفقية: وتتجسد في تمتع مرفق معين من مرافق الدولة بقدر من الاستقلال ليشكل مؤسسة عامة وطنية أو محلية.

تقدير اللامركزية الإدارية:

إن الحديث عن تقدير نظام اللامركزية الإدارية يدفعنا للتركيز عن مزاياه وعيوبه.

مزايا اللامركزية الإدارية:

يمكن حصر مزايا اللامركزية في مجالات ثلاث:

١- من الناحية الاجتماعية: يترتب على النظام اللامركزي من الناحية الاجتماعية ظهور نوع من التضامن والتعاون فيما بين أفراد الجماعة الواحدة.

فالمجالس المنتخبة على المستوى المحلي تضم أشخاصا يقيمون في مكان واحد ويحملون مؤهلات مختلفة وينتمون ربما إلى طبقات مختلفة ورغم هذا جهدهم اتحد من أجل التنمية المحلية.^{٤٥}

٢- من الناحية السياسية: يكرس النظام اللامركزي مبدأ الديمقراطية وذلك بتمكين أهل الإقليم من تسيير شؤون إقليمهم بأنفسهم عن طريق ممثليه في المجالس المحلية المنتخبة. فاللامركزية أداة فعالة لتجسيد فكرة الديمقراطية.

ومن الناحية السياسية يشفع للنظام اللامركزي أنه الأقوى على تحمّل ومواجهة الأزمات التي قد يتعرض لها الإقليم، ذلك أنه ثبت بالتجربة في أوقات الحرب، وعند اعتماد النظام المركزي، أن احتلال

^{٤٥} الدكتور خالد قباني، المرجع السابق، ص ١١٠. الدكتور عمار بوضياف، المرجع السابق، ص ١٨٥

العاصمة وحده كاف للتأثير على بقية أجزاء الإقليم.

٣- من الناحية الإدارية: يضمن النظام اللامركزي تطبيق مبدأ تقريب الإدارة من الجمهور كما يكفل تبسيط الإجراءات بحكم إمكانية البت في كثير من القرارات على مستوى المحلي (المنطقة أو البلدية). وعلى هذا النحو فاللامركزية تعني التخفيف من أعباء السلطة المركزية.^{٤٦}

كما أنه من الناحية الإدارية يكفل النظام اللامركزي للمنتخبين فرصة للتدريب على العمل الإداري والمشاركة في دراسة الشؤون المحلية واتخاذ القرار ويمكن هؤلاء من الارتقاء لمهام القيادة الإدارية.

- عيوب النظام اللامركزي:

يمكن حصر الانتقادات الموجهة للنظام اللامركزي في ثلاثة جوانب.

١- من الناحية السياسية: عاب البعض عن النظام اللامركزي أنه يؤدي إلى المساس بوحدة الدولة من جراء توزيع الوظائف والاعتراف باستقلالية بعض أجزاء الإقليم عن الدولة وتمتعها بالشخصية المعنوية.^{٤٧}

ويرد على ذلك بأن هذه الاستقلالية كما رأينا لا تعطي للهيئة المحلية المستقلة حق الانفصال عن الدولة وتعترف لها بسلطة التشريع مثلاً، بل تظل تابعة للدولة الأم في كثير من المسائل ولا تستطيع فقط إلا أن تدير شؤون الإقليم والحاجات المحلية تاركة المسائل الوطنية للسلطات المركزية.

٢- من الناحية الإدارية: عاب بعض الفقهاء على النظام اللامركزي كونه يؤدي إلى ظاهرة عدم التجانس في القيام بالعمل الإداري وذلك بسبب لجوء ممثلي الإدارة المحلية خاصة المنتخبين منهم إلى تفضيل الشؤون المحلية على الوطنية.^{٤٨}

٣- من الناحية المالية: لعل أهم نقد وجه للنظام اللامركزي أن تطبيقه في الوسط الإداري ينجم عنه ظاهرة تبديد النفقات العامة، ذلك أن الاعتراف للأجهزة المحلية والمرافق العامة على اختلاف أنواعها بالاستقلال المالي سيتبعه دون شك تحمل الخزينة العامة لمبالغ ضخمة سنوياً ونفقات كثيرة.

^{٤٦} الدكتور جعفر أنس قاسم، أسس التنظيم الإداري والإدارة والمحلية، ديوان المطبوعات الجامعية، ١٩٧٨ ص ٢٣.

٤٧ الدكتور خالد قباني، المرجع السابق، ص ١١٠.

الدكتور أنس قاسم جعفر، أسس التنظيم الإداري، ص ٢٦.

٤٨ الدكتور خالد قباني، المرجع نفسه ١٠٨.

الدكتور أنس قاسم جعفر، أسس التنظيم الإداري، ص ٢٦.

الباب السابع

التنظيم الإداري في المملكة العربية السعودية

الفصل الأول

المركزية الإدارية في المملكة

تتمثل الإدارة المركزية في المملكة العربية السعودية في : الملك، مجلس الوزراء ، الوزراء، بالإضافة إلى هيئات إدارية مركزية أخرى ، ونبين في هذا الفصل الاختصاصات الإدارية للسلطات المركزية المذكورة من خلال النظم المطبقة في المملكة والتي تتضح من خلال المباحث الآتية:

المبحث الأول

الملك

يتمتع الملك باختصاصات سياسة كرئيس للدولة وهذه موضعها مؤلفات نظم الحكم، كما أنه يتمتع باختصاصات إدارية باعتباره الرئيس الأعلى للسلطة التنفيذية في المملكة وهي التي نتناول أهمها فيما يأتي:

الصلاحيات الإدارية للملك:

١- الإشراف على تطبيق أحكام الشريعة الإسلامية والتأكد من التزام كافة الأجهزة الإدارية بإعمال أحكامها من عدل ومساواة وأمر بالمعروف ونهي عن المنكر وإقامة أركان الإسلام والالتزام بأحكام الشورى والتعاون على البر والتقوى والإخلاص في العمل والأمانة ..الخ.

٢- مراقبة تنفيذ الأنظمة واللوائح والقرارات الصادرة في الدولة.

٣- تعيين نواب رئيس مجلس الوزراء والوزراء ومن في مرتبة الوزراء وموظفي المرتبة الممتازة ورؤساء المصالح المستقلة والضباط والقضاة بأمر ملكي....الخ.

٤- مراقبة تنفيذ الأجهزة الحكومية للسياسة العامة للدولة في كافة المجالات وكفالة التعاون والتنسيق بين الأجهزة الحكومية وضمان الاستمرار والوحدة لأعمال مجلس الوزراء والوزراء والأجهزة الحكومية.

٥- إصدار لوائح الضرورة والقرارات اللازمة للتنظيم الإداري كقرار بهيكل تنظيمي لوزارة أو مؤسسة معينة أو تحديد نشاط إداري لجهة إدارية معينة.

المبحث الثاني

مجلس الوزراء

يعتبر مجلس الوزراء السعودي هيئة نظامية يرأسها الملك، ومقر المجلس مدينة الرياض. شروط عضوية مجلس الوزراء: ويشترط للترشيح لعضوية مجلس الوزراء الشروط التالية: أن يكون سعودي الجنسية أصلاً ومنشأً.

أن يكون من المشهود لهم بالصالح والكفاية.

ألا يكون محكوماً عليه بجريمة مخلة بالدين والشرف .

عدم الجمع بين عضوية مجلس الوزراء وأية وظيفة حكومية أخرى إلا إذا رأى الملك بصفته رئيساً للمجلس ضرورة تدعو لذلك .

آلية تعيين الوزراء وإعفائهم من مناصبهم:

يتم تعيين الوزراء وإعفاؤهم من مناصبهم وقبول استقالاتهم بأمر ملكي (١)

تشكيل مجلس الوزراء :

يتم تشكيل مجلس الوزراء من هيكل تنظيمي يشمل العنصر البشري والتقسيم الإداري على النحو التالي :

أولاً: العنصر البشري:.

يتمثل العنصر البشري لمجلس الوزراء في الملك رئيساً للمجلس، ونواب رئيس مجلس الوزراء والوزراء العاملين ووزراء الدولة الذين يعينون أعضاء في مجلس الوزراء بأمر ملكي ومستشاري الملك الذين يعينون أعضاء في مجلس الوزراء (٢).

ثانياً : الهيكل التنظيمي لمجلس الوزراء (التقسيم الإداري).

يأتي الملك على قمة الهرم الإداري لمجلس الوزراء وله نائب أو أكثر والوزراء والمستشارون . كما

(١) أنظر المواد ١، ٢، ٣، ٥، ٨، من نظام مجلس الوزراء الصادر برقم أ / ١٣ / وتاريخ ٣ / ٣ / ١٤١٤ هـ.

(٢) المادة ١٢ من نظام مجلس الوزراء .

سبق . ويوجد في مجلس الوزراء أجهزة هامة تعاونه على القيام بمهامه .

أجهزة مجلس الوزراء :

أولاً: ديوان رئاسة مجلس الوزراء .:

ويتشكل ديوان رئاسة مجلس الوزراء من العديد من الإدارات العامة والفرعية وأهمها:

١. إدارة الشؤون السياسية.
٢. إدارة الحقوق.
٣. إدارة شؤون الأجانب.
٤. إدارة شؤون الأنظمة.
٥. إدارة الشؤون المالية والإدارية.
٦. إدارة المشاريع.
٧. إدارة الشؤون السرية.
٨. إدارة المستشارون.
٩. إدارة التنظيم والميزانية.

اختصاصات ديوان رئاسة مجلس الوزراء :

يقوم الديوان بالعديد من الاختصاصات أهمها :

١. صياغة الأوامر السامية الصادرة من رئيس المجلس ونائبه.
٢. التعليق على الدراسات المتعلقة بالأنظمة.
٣. استقبال المعاملات من الأجهزة الحكومية والأفراد ورفعها لرئيس المجلس أو نائبه.
٤. إبلاغ قرارات مجلس الوزراء إلى الجهات المعنية.

ثانياً: هيئة الخبراء بمجلس الوزراء .:

يرأسها رئيس الهيئة بالمرتبة الممتازة ويوجد مساعد له ، وتضم الهيئة العديد من المستشارين من المتخصصين وتتولى القيام بعدة اختصاصات على النحو التالي :

اختصاصات هيئة الخبراء بمجلس الوزراء:

- ١- العمل الدائم على دراسة الأنظمة واللوائح المطبقة وتقديم الرأي القانوني حولها وبيان مدى الحاجة لإلغائها أو تعديلها.
٢. دراسة مشروعات القوانين واللوائح التي ترفعها الأجهزة الحكومية لبيان مدى اتفاقها أو تعارضها

مع نصوص الأنظمة واللوائح المعمول بها وبيان مدى أهمية هذه المشروعات.

٣. صياغة مشروعات الأنظمة واللوائح وقرارات مجلس الوزراء.

٤. بحث ما يحال إليها من رئيس المجلس ونائبيه ولجان المجلس.

ثالثاً : الأمانة العامة لمجلس الوزراء :

يرأس الأمانة العامة لمجلس الوزراء أمين عام بمرتبة وزير ويعاونه مساعد الأمين بالمرتبة الممتازة وتقوم الأمانة الاختصاصات الآتية : (٤٩)

١. إعداد قرارات مجلس الوزراء.

٢. ترتيب جدول أعمال المجلس وإبلاغها إلى الوزراء.

٣. تنظيم أعمال اللجنة العامة لمجلس الوزراء.

أهم الاختصاصات الإدارية لمجلس الوزراء تتمثل فيما يلي:

١. مراقبة تنفيذ الأنظمة واللوائح والقرارات ومراعاة تطبيقها في إطار الشريعة الإسلامية .

٢. إنشاء وتعديل المصالح الحكومية. ولقد فوض مجلس الوزراء اللجنة العليا للإصلاح الإداري للقيام بهذه المهمة كما سيتبين في حينه.

فالمجلس يختص نظاماً بإنشاء المرافق العامة، ومراقبة قيامها بأعمالها، وتنظيم هذه المرافق بما يحقق مصلحة البلاد .

٣- متابعة تنفيذ الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية بما يحقق أهداف هذه الخطة بالتأكد من قيام كافة الأجهزة المعنية كل في مجال تخصصه بتحقيق متطلبات هذه الخطة وتطبيق بنودها والعمل على تحقيق أغراضه.

٤. إنشاء لجان للتحري عن سير أعمال الوزارات والأجهزة الحكومية أو لجمع المعلومات عن قضية معينة، ثم تقوم هذه اللجان برفع نتائج تحرياتها إلى المجلس في الوقت المحدد لإنجاز مهامها فيه ثم ينظر المجلس في نتائج هذه التحريات واتخاذ ما يلزم بشأنها.

٥- يحق للمجلس إنشاء لجان أخرى للتحقيق والبت في نتائج التحريات التي قامت بها اللجان

(٤٩) عبد الله راشد السندي، التنظيم الإداري، ص ١٠٤ وما بعدها، د. محمود سعد، أنظمة الإدارة العامة في المملكة العربية السعودية، ص ٩٢ وما بعدها، د. هاني يوسف خاشقجي، التنظيم الإداري في المملكة العربية السعودية، ص ٢١٧ وما بعدها.

السابقة مع ضرورة مراعاة ما تقضي به الأنظمة واللوائح في المملكة (١) .

٦- إن المجلس باعتباره المسئول عن رسم السياسة الداخلية والخارجية والمالية والاقتصادية والتعليمية والدفاعية وجميع الشؤون العامة للدولة يشرف على تنفيذ هذه السياسات .

٧. يعد المرجع الأعلى لسائر الوزارات والأجهزة الحكومية في الشؤون الإدارية والمالية (١).

٨- يتولى مجلس الوزراء إصدار اللوائح التنفيذية للأنظمة ، وإصدار لوائح الضبط الإداري لكفالة النظام العام والآداب في المملكة.

٩. يختص المجلس بشغل وظائف المرتبة الحادية عشر فما فوقها بالتعيين أو الترقية.

١٠. ويتولى أيضاً فصل الموظف لاعتبارات المصلحة العامة.

١١. الإغفاء من بعض شروط التعيين في الوظائف العامة (٢).

الفرع الثالث

الوزارات

يتولى الوزير رئاسة الوزارة ويأتي على قمة الهرم الإداري لها وله صلاحيات واختصاصات عديدة ويعاونه نائب الوزير في الوزارات المعين لها نائب ويعاون الوزير أيضاً وكلاء الوزارة الذين يعاونهم وكلاء وزارة مساعدون وللوزارة هيكل تنظيمي ونشاط إداري يميز كل وزارة عن الأخرى كما يتضح من الآتي:

أولاً : الاختصاصات الإدارية للوزير عديدة أهمها:

١- يمثل الدولة في كل ما يتعلق بأعمال وزارته كإبرام العقود الإدارية التي تزيد عن مبلغ معين والنيابة القانونية عن الدولة في الدعاوى القضائية والعلاقة بالوزارات والأجهزة الحكومية الأخرى.

٢. إعداد مشروع الموازنة وسواها من التصرفات القانونية التي تتعلق بالوزارة التي يرأسها.

(١) المادة ٢٤ من نظام مجلس الوزراء .

(١) أنظر المادة ١٩ من نظام مجلس الوزراء .

(٢) د. عيد مسعود الجهني ، مجلس الوزراء في المملكة العربية السعودية ، بدون الناشر، ١٤٠٤ ط١ ، ص ١٣١ ، د.أنور أحمد رسلان، المرجع السابق، ص ٢٠٢، د.عادل عبد الرحمن ، القانون الإداري السعودي ، المرجع السابق ، ص ١١٢

٣. يتولى إصدار اللوائح التنفيذية حينما تعهد إليه الأنظمة بذلك.
٤. يقوم بإصدار القرارات التي تنظم الشؤون الداخلية للوزارة وكذلك الفروع الرئيسية لها.
٥. كما يختص بتوزيع العاملين على الفروع والمصالح والأجهزة الإدارية التابعة لوزارته، وتنظيم سير العمل بها وإصدار قرارات التفويض في بعض الاختصاصات التي يمنحها النظام التفويض فيها مع الأخذ في الاعتبار صلاحيات اللجنة العليا للإصلاح الإداري في هذا الشأن.
٦. يتولى مباشرة كافة الاختصاصات والسلطات التي تخولها له الأنظمة واللوائح باعتباره القائد الإداري الأعلى لوزارته ومن هذه الاختصاصات :
 - أ . التعيين والنقل والترقية والتأديب... الخ ، ورقابة وتوجيه العاملين في أجهزة وفروع وزارته بإصدار التعليمات والقرارات الإدارية ذات الأهمية
 - ب . إلغاء وتعديل وإقرار أعمال مرؤوسيه (١).

(١) د. عادل عبد الرحمن خليل، المرجع السابق، ص ١١٨ ، ص ١١٩ ، د. أنور رسلان ، ص ٢٠٥ ، د. عيد مسعود الجهني ، المرجع السابق، ص ١٤٩ ، المادة ١٠ من نظام مجلس الوزراء.

الفصل الثاني

اللامركزية الإدارية في المملكة العربية السعودية

اللامركزية الإدارية . كما سبق . لها صورتان : اللامركزية الإقليمية تتمثل في المناطق والبلديات والمجمعات القروية ، واللامركزية المرفقية أو المصلحية وتتمثل في المؤسسات العامة ، وقد نظمهما النظام الإداري على النحو التالي : -

الفرع الأول

اللامركزية المرفقية في المملكة

(المؤسسات العامة)

تتمثل اللامركزية المرفقية أو المصلحية في المؤسسات والهيئات الحكومية كما يتبين مما يلي:-

أولاً: تعريف المؤسسة العامة : هي الجهة الحكومية التي تتمتع بالشخصية المعنوية وتمارس نشاطاً محدداً لتحقيق المصلحة العامة في إطار الرقابة الإدارية بناءً على نص نظامي يحدد ذلك^(١)،

فالنظام الإداري يبين التنظيم الإداري للمؤسسة العامة ويمنحها الشخصية المعنوية ويحدد نشاطها الإداري مع بيان مدى الرقابة الإدارية عليها.

ثانياً : أنواع المؤسسات العامة: تتعدد هذه الأنواع تبعاً للنشاط الذي تقوم به فمنها:

١- المؤسسات العامة المالية والاقتصادية: مثل صندوق التنمية الصناعية السعودي، والصندوق السعودي للتنمية، وبنك التسليف السعودي، ومؤسسة النقد العربي السعودي، والمؤسسة العامة لتحلية المياه المالحة ... الخ.

٢- المؤسسات العامة الاجتماعية: مثل مؤسسة التأمينات الاجتماعية وجمعية الهلال الأحمر السعودي

٣- المؤسسات العامة التعليمية : مثل جامعة الملك عبد العزيز ، جامعة أم القرى ، وجامعة الإمام محمد بن سعود، والجامعة الإسلامية بالمدينة المنورة ، وغيرها من الجامعات الحكومية ، ومعهد الإدارة العامة

٤. المؤسسات العامة الإدارية مثل: الهيئة العربية السعودية للمواصفات والمقاييس،^(١).

ثالثاً : إنشاء المؤسسات العامة وتنظيمها والغاؤها: يتم بقرار من اللجنة العليا للإصلاح

الإداري، بناءً على تفويض من مجلس الوزراء صاحب الاختصاص الأصيل في هذا الشأن.

(١) د. عبد المعطي محمد عساف، أنور أحمد رسلان، المرجع السابق، ص ٣١٢ ، د. نواف كنعان، د. محمود عاطف البناء ، المرجع السابق ص ٧٢ وما قبلها.

(١) د. عبد المعطي محمد عساف ، المرجع السابق ، ص ١٧٨ : ١٨٠ ، د. نواف كنعان ، د. محمود عاطف البناء، المرجع السابق ص ١٩٣ : ٢٢٧ . د. علي حسين الحارثي، المرجع السابق ، ص ١٥٧ :

١٥٦. د. أنور أحمد رسلان، المرجع السابق ص ٣١٦ : ٣١٢.

الفرع الثالث

اللامركزية المحلية في المملكة

تطبق المملكة العربية السعودية أسلوب اللامركزية المحلية أو الإقليمية والتي تتمثل في المناطق والبلديات والمجمعات القروية .

وقد بين النظام الإداري المتمثل في نظام المناطق ونظام البلديات والقرى تنظيمها ونشاطها الإداريين على النحو التالي:

أولاً: المناطق.

يوضح نظام المناطق النشاط الإداري للمنطقة والذي يتمثل في الارتفاع بمستوى العمل الإداري والتنموي في المملكة والمحافظة على النظام والأمن وكفالة حقوق المواطنين في المملكة العربية السعودية في إطار الشريعة الإسلامية (١) .

التنظيم الإداري للمنطقة: تتكون كل منطقة من عدد من المحافظات (محافظة أ ، محافظة ب) والمحافظات تتكون من عدد من المراكز (مراكز أ ، مراكز ب) التي يراعى في تكوينها الاعتبارات الجغرافية والسكانية والأمنية وظروف البيئة وطرق المواصلات ، وترتبط المحافظات بأمير المنطقة.

ويتم تنظيمها بأمر ملكي بناء على توصية من وزير الداخلية، أما المراكز فيصدر بإنشائها وارتباطها بقرار من وزير الداخلية بناء على اقتراح من أمير المنطقة ، ويرأس كل منطقة أمير بمرتبة وزير ويعاونه نائب بالمرتبة الممتازة يتم تعيينهما بأمر ملكي ويكون لكل منطقة وكيل أو أكثر بمرتبة لا تقل عن الرابعة عشرة بقرار من مجلس الوزراء بناء على توصية من وزير الداخلية (١) .

اختصاصات أمير المنطقة

١. المحافظة على الأمن والنظام والاستقرار واتخاذ الإجراءات اللازمة لذلك طبقاً للأنظمة واللوائح.
٢. تنفيذ الأحكام القضائية بعد اكتسابها صفتها النهائية.
٣. كفالة حقوق الأفراد وحياتهم وعدم اتخاذ أي إجراء يمس تلك الحقوق والحريات إلا في الحدود المقررة شرعاً ونظاماً.
٤. العمل على تطوير المنطقة اجتماعياً واقتصادياً وعمرانياً.

(١) المادة الأولى من نظام المناطق الصادر برقم أ/٩٢ وتاريخ ٢٧/٨/١٤١٢هـ
(١) المادة ٢،٣،٤،٥ من نظام المناطق وتعديلاته (الصادرة عام ١٤١٤) .

٥. تنمية الخدمات العامة في المنطقة ورفع كفاءتها.
٦. إدارة المحافظات والمراكز ومراقبة أعمال المسؤولين عنها والتأكد من كفاءتهم في القيام بأعمالهم.
٧. المحافظة على أملاك الدولة وأموالها ومنع التعدي عليها.
٨. الإشراف على أجهزة الحكومة وموظفيها في المنطقة للتأكد من حسن أدائهم لواجباتهم بكل أمانة وإخلاص وذلك مع مراعاة ارتباط موظفي الوزارات والمصالح المختلفة في المنطقة بمراجعهم.
٩. الاتصال المباشر بالوزراء ورؤساء المصالح وبحث أمور المنطقة معهم بهدف رفع كفاية أداء الأجهزة المرتبطة بهم مع إحاطة وزير الداخلية بذلك .
- ١٠- تقديم تقارير سنوية لوزير الداخلية عن كفاية أداء الخدمات العامة في المنطقة وغير ذلك من شؤون المنطقة وفقاً لما تحدده اللائحة التنفيذية لهذا النظام.

المحافظات

- يوجد في كل منطقة عدد من المحافظات (أ ، ب) والمراكز (أ ، ب) تتبعها إدارياً.
- ويرأس المحافظة (أ) محافظ لا تقل مرتبته عن الرابعة عشرة يعين بأمر من رئيس مجلس الوزراء بناء على توصية من وزير الداخلية ، ويكون للمحافظة وكيل لا تقل مرتبته عن الثانية عشرة يعين بقرار من وزير الداخلية بناء على توصية من أمير المنطقة ويرأس المحافظة (ب) محافظ لا تقل مرتبته عن الثانية عشرة يعين بقرار من وزير الداخلية بناء على توصية من أمير المنطقة.
- ويكون لكل مركز (أ) رئيس لا تقل مرتبته عن الثامنة يعين بقرار من وزير الداخلية بناء على توصية من أمير المنطقة ، يكون لكل مركز (ب) رئيس لا تقل مرتبته عن الخامسة يعين بقرار من أمير المنطقة.

واجبات محافظي المحافظات ورؤساء المراكز

١. على محافظي المحافظات ورؤساء المراكز الإقامة في مقر أعمالهم وعدم مغادرة نطاق عملهم إلا بإذن من الرئيس المباشر .
- ٢- يباشرون محافظو المحافظات ورؤساء المراكز مهامهم في النطاق الإداري لجهاتهم وفي حدود الصلاحيات الممنوحة لهم .
٣. على محافظي المحافظات إدارة محافظاتهم في نطاق الاختصاصات المنصوص عليها:
٤. المحافظة على الأمن والنظام والاستقرار واتخاذ الإجراءات اللازمة لذلك طبقاً للأنظمة واللوائح.
٥. تنفيذ الأحكام القضائية بعد اكتسابها صفتها النهائية.

٦. كفالة حقوق الأفراد وحياتهم وعدم اتخاذ أي إجراء يمس تلك الحقوق والحريات إلا في الحدود المقررة شرعاً ونظاماً.

٧. العمل على تطوير المحافظة والمركز اجتماعياً واقتصادياً وعمرانياً.

٨. تنمية الخدمات العامة المحافظة والمركز ورفع كفاءتها.

٩. إدارة المراكز من قبل المحافظين ومراقبة أعمال المسؤولين عنها والتأكد من كفاءتهم في القيام بأعمالهم.

١٠. المحافظة على أملاك الدولة وأموالها في المحافظة والمركز ومنع التعدي عليها.

١١. الإشراف على أجهزة الحكومة وموظفيها في المحافظة والمركز للتأكد من حسن أدائهم لواجباتهم بكل

أمانة وإخلاص وذلك مع مراعاة ارتباط موظفي الوزارات والمصالح المختلفة بمراجعهم.

١٢. قيام المحافظ بمراقبة أعمال رؤساء المراكز التابعين لهم والتأكد من كفاءتهم للقيام بواجباتهم

١٣. تقديم تقارير دورية لأمير المنطقة عن كفاية أداء الخدمات العامة وغير ذلك من

شؤون المحافظات وفقاً للائحة التنفيذية لنظام المناطق.

اختصاصات مجلس المنطقة

لكل منطقة مجلس يختص بدراسة كل ما من شأنه رفع مستوى الخدمات في المنطقة.

ويتكون هذا المجلس من أمير المنطقة رئيساً ونائبه، ووكيل الإمارة ومحافظي المحافظات ورؤساء الأجهزة

الحكومية في المنطقة والذين يتم تحديدهم بقرار من رئيس مجلس الوزراء، وعدد من الأهالي لا يقل عن عشرة

يعينهم رئيس مجلس الوزراء،

اختصاصات مجلس المنطقة هي :-

١- تحديد المشاريع النافعة حسب أولوياتها واقتراح اعتمادها في الميزانية، وتحديد

احتياجات المنطقة واقتراح إدراجها في الخطة التنموية للدولة .

٢- دراسة المخططات التنظيمية للمدن والقرى التابعة للمنطقة ومتابعة تنفيذها بعد

اعتمادها، ومتابعة تنفيذ ما يخص المنطقة من خطة التنمية والموازنة والتنسيق في ذلك^(١).

العلاقة بين المنطقة والأمن العام

١- إن العلاقة بين مدراء الأمن العام وأمرء المناطق قوامها التعاون والاتصال المباشر

(١) المادة ١٦ من نظام المناطق

(٢) نظمت هذه العلاقة تعميمات وزارة الداخلية وأهما رقم ٧١٩٩/س٢ في ٧/٦/١٤٠٠هـ، ٣/س٣/٧٩١٠ في

١٤٠٠/٦/٢١هـ، انظر مرشد الإجراءات الجنائية الصادر عن الإدارة العامة للحقوق بوزارة الداخلية ص ١٠١، ١٠٢

والتسيق فيما بينهم تحقيقا للمصلحة العامة حيث إنهم مختصون جميعا بالمحافظة على النظام والأمن والسكينة والآداب العامة وهو الاختصاص الأصيل لوزارة الداخلية التي ترأسهم.

٢- يختص أمير المنطقة بالإشراف على سير العمليات الأمنية واستكمالها ومتابعتها.

٣- إن ممارسة الأمن العام لاختصاصاته في المحافظة على الأمن وفق الأصول المتبعة تساعد أمير المنطقة في الحصول على نتائج مرضية وسريعة وبشكل أفضل، لذلك يجب على مدراء الشرطة إتباع القواعد والإجراءات الصحيحة المنصوص عليها في نظام الإجراءات الجزائية التي تكفل مكافحة الجرائم ، ورفع الأوراق إلى جهات الاختصاص للتصرف فيها بموجب الصلاحيات المخولة لها.

٤- على مدراء الشرطة تنفيذ التعليمات والتوجيهات التي تصدر لهم من أمراء المناطق في كل ما يتعلق بالمحافظة على الأمن العام والنظام في المنطقة ومنع الجرائم وضبطها لاسيما وأن مدير الشرطة يرتبط بالأمير في الأمور والمسائل الإدارية المحلية والمتمثلة في رفع التقارير عن الحوادث التي تقع في حدود المنطقة والمنازعات التي تنشأ بين المواطنين وما تم اتخاذه من إجراءات للتصرف فيها.

ثانيا: البلديات

الشخصية المعنوية للبلدية:

تتمتع البلدية بشخصية معنوية لها استقلالها المالي والإداري طبقا لنظام البلديات الصادر عام ١٣٩٧هـ وتمارس المهام الموكلة إليها بموجب هذا النظام ولوائحه التنفيذية ، ويخضع رؤساء ومستخدمو البلدية للقانون الإداري إلا ما استثنى بنص .

إنشاء البلدية:

يتم إنشاء البلديات وتسميتها وتحديد وتعديل درجاتها وإلغاؤها بقرار من وزير الشؤون البلدية والقروية بناء على اقتراح مجلس المنطقة ويراعى في ذلك الظروف السكانية والاجتماعية والعمرانية والاقتصادية وغيرها (١).

وظائف البلدية:

تقوم البلدية بالعديد من الوظائف أهمها:

١. تنظيم وتسيق البلدية وفق مخطط تنظيمي مصدق من الجهات المختصة .

(١) المواد من ١ : ١٢ من نظام البلديات والقرى

٢. الترخيص بإقامة الإنشاءات والأبنية وجميع التمديدات العامة والخاصة ومراقبتها.
٣. المحافظة على مظهر ونظافة البلدة .
- ٤- إنشاء الحدائق والساحات والمنتزهات وأماكن السياحة العامة وتنظيمها وإدارتها بطريق مباشر أو غير مباشر ومراقبتها.
٥. وقاية الصحة العامة وردم البرك والمستنقعات .
٦. درء خطر السيول وإنشاء أسوار من الأشجار حول البلدة لحمايتها من الرمال .
- ٧- مراقبة المواد الغذائية والاستهلاكية والإشراف على تموين المواطنين بها ومراقبة أسعارها وأسعار الخدمات العامة .
٨. مراقبة الموازين والمكاييل والمقاييس بالاشتراك مع الجهات المختصة ووضع الإشارة (الدمغة) عليها سنوياً .
٩. إنشاء المسالخ وتنظيمها .
١٠. إنشاء الأسواق وتحديد مراكز البيع ،
١١. التراخيص بمزاولة الحرف والمهن وفتح المحلات العامة ومراقبتها صحياً وفنياً .
١٢. المحافظة على السلامة والراحة وبصورة خاصة اتخاذ الإجراءات اللازمة بالاشتراك مع الجهات المعنية لدرد وقوع الحرائق وإطفائها .
١٣. هدم الأبنية الآيلة للسقوط وإنشاء الملاهي العامة
١٤. تحديد مواقف الباعة المتجولين والسيارات والعربات بالاتفاق مع الجهات المختصة .
- ١٥- تنظيم النقل الداخلي وتحديد أجوره بالاتفاق مع الجهات المختصة . نزع ملكية العقارات للمنفعة العامة .
١٦. تحديد واستيفاء رسوم وعوائد البلدية والغرامات والجزاءات التي توقع على المخالفين لأنظمتها .
- ١٧- الإشراف على انتخابات وترشيح رؤساء الحرف والمهن ومراقبة أعمالهم وحل الخلافات التي تحدث بينهم .
١٨. حماية الأبنية الأثرية بالتعاون مع الجهات المختصة .
١٩. تشجيع النشاط الثقافي والرياضي والاجتماعي والمساهمة فيه بالتعاون مع الجهات المعنية.

٢٠- التعاون مع الجهات المختصة لمنع التسول والتشرد وإنشاء الملاجئ للعجزة والأيتام والمعتوهين وذو العاهات وأمثالهم .

٢١. إنشاء المقابر والمغاسل وتنظيفها ودفن الموتى .

٢٢. تلافى أضرار الحيوانات السائبة والكاسرة والرفق بالحيوان .

٢٣. منع وإزالة التعدي على أملاكها الخاصة والأملاك العامة الخاضعة لسلطتها.

٢٤. أية اختصاصات أخرى يصدر بها قرار من مجلس الوزراء.

السلطات في البلدية

يتولى السلطات في البلدية

١. المجلس البلدي: ويمارس التقرير والمراقبة.

٢. رئيس البلدية: ويمارس سلطة التنفيذ بمعاونة أجهزة البلدية.

٣. وزير الشؤون البلدية والقروية المرجع الإداري للبلدية.

مجلس البلدية:

يحدد وزير الشؤون البلدية والقروية بقرار منه عدد أعضاء المجلس في كل بلدية على أن لا يقل عن أربعة ولا يزيد على أربعة عشر عضواً ويكون من بينهم رئيس البلدية، ويتم اختيار نصف الأعضاء بالانتخاب ويختار وزير الشؤون البلدية والقروية النصف الآخر من ذوي الكفاءة والأهلية، يختار المجلس البلدي رئيسه من بين أعضائه بصفة دورية لمدة سنتين قابلة للتجديد، إذا تساوت الأصوات بين المرشحين فيعتبر قرار وزير الشؤون البلدية والقروية مرجحاً.

شروط عضوية المجلس البلدي:

يجب أن تتوافر في عضو المجلس البلدي الشروط التالية:

١. أن يكون سعودياً بالدم أو المولد أو متجنساً مضي على تجنسه عشر سنوات على الأقل.

٢. أن يكون متماً الخامسة والعشرين من عمره.

٣. أن يقيم إقامة دائمة في نطاق البلدية طوال مدة عضويته.

٤. ألا يكون محكوم عليه بحد شرعي أو بالسجن في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة ما

لم يكن قد مضي على تنفيذ العقوبة خمس سنوات.

٥- ألا يكون مفصولاً من الخدمة العامة لأسباب تأديبية ما لم يكن مضى على هذا الفصل خمس سنوات.

٦- أن يكون مجيداً للقراءة والكتابة .

٧- أن يكون متمتعاً بالأهلية الشرعية .

٨- ألا يكون محكوماً عليه بالإفلاس الاحتيالي.

قواعد منح العضوية:

١- يصدر وزير الشؤون البلدية والقروية قرار تحديد أعضاء المجلس المنتخبين والمعنيين ولا يجوز تعديل عدد أعضاء المجلس خلال فترة ولايته.

٢- إذا شغرت عضوية أحد أعضاء المجلس المنتخبين لأي سبب يسمى وزير الشؤون البلدية والقروية الحائز على أعلى الأصوات إن وجد عضواً ويدعى ليحل محل من شغرت عضويته المدة الباقية من ولاية المجلس.

٣- إذا لم يوجد مرشح حائز على الأصوات أو إذا شغرت عضوية أحد أعضاء المجلس المعنيين لأي سبب فيتم في هاتين الحالتين تعيين بديل عن أي منهما للمدة الباقية من ولاية المجلس بقرار من وزير الشؤون البلدية والقروية.

٤- إذا نقص عدد أعضاء المجلس عن النصف وتعذر ملء الشواغر بالشكل المحدد بالفقرة السابقة فيعتبر المجلس منحلًا ويصدر قرار بذلك من وزير الشؤون البلدية والقروية.

مدة ولاية المجلس:

مدة ولاية المجلس البلدي أربع سنوات اعتباراً من تاريخ صدور قرار تسمية أعضائه، ويجوز حل المجلس البلدي قبل انتهاء مدة ولايته إذا عجز عن القيام بواجباته وذلك بقرار من وزير الشؤون البلدية والقروية، وفي هذه الحالة يحدد الوزير من يمارس صلاحيات المجلس حتى صدور قرار بتسمية أعضاء المجلس الجديد.

الأمور المحظورة على عضو المجلس البلدي:

يحظر على عضو المجلس البلدي الأمور الآتية.

١- يحظر عليه أن يجمع بين عضوية مجلس بلديتين .

٢- يحظر عليه أن يكون موظفاً ما لم يكن قد مضى على استقالته من وظيفته سنة واحدة على الأقل.

٣- يحظر عليه أن يكون مقاولاً لأعمال أو لأشغال أو لوزام البلدية سواء كان ذلك بصورة مباشرة أو غير مباشرة .

٤- يحظر عليه أن يكون رئيساً أو مديراً في شركة لها علاقة بأعمال البلدية أو عضواً في مجلس إدارة هذه الشركة.

طريقة إصدار المجلس البلدي لقراراته:

١- يتخذ المجلس البلدي قراراته بأغلبية أصوات الحاضرين.

٢- وفي حالة التساوي يكون صوت الرئيس مرجحاً.

٣- ويجري التصويت بطريقة الاقتراع العلني .

٤- ويجوز للمجلس أن يقرر في بعض الحالات الهامة إجراء اقتراع سرياً.

اختصاصات المجلس البلدي: يختص المجلس البلدي بما يأتي

١- إعداد مشروع ميزانية البلدية.

٢- إقرار مشروع الحساب الختامي بقصد رفعه للجهات المختصة

٣- إعداد مشروع المخطط التنظيمي للبلدية بالاشتراك مع الجهات المعنية تمهيداً لاعتمادها من وزير الشؤون البلدية والقروية.

٤- وضع اللوائح التنفيذية الخاصة بالشروط التخطيطية والفنية الواجب توافرها في المناطق العمرانية.

٥- اقتراح المشاريع العمرانية في البلدية .

٦- وضع اللوائح التنفيذية اللازمة للممارسة البلدية واجباتها بالصحة والراحة والمباني والمرافق العامة وغيرها .

٧- تحديد مقدار الرسوم والغرامات بما لا يتجاوز مائة ريال.

٨- اقتراح مقدار الرسوم والغرامات بما زاد عن مائة ريال .

٩- مراقبة الإيرادات والمصروفات وإدارة أموال البلدية طبقاً للأنظمة والتعليمات السارية وضمن الحدود المبينة في الإعانة الحكومية المخصصة لها.

١٠- مراقبة سير أعمال البلدية والعمل على رفع كفاءتها وحسن أدائها للخدمات.

١١. اقتراح مشاريع نزع الملكية للمنفعة العامة.
١٢. عقد القروض مع المؤسسات الحكومية المختصة.
١٣. قبول الوصايا والهبات المتمشية مع الشريعة الإسلامية والمصلحة العامة.
١٤. تحديد أسعار الخدمات والمواد التي تقدمها البلدية بطريق مباشر أو غير مباشر.
١٥. إبداء الرأي فيما يعرض على المجلس من قضايا.

حالات انتهاء عضوية المجلس البلدي :

يفقد عضو المجلس البلدي العضوية بقرار من المجلس، وهذا القرار يكون خاضعاً للتصديق من وزير الشؤون البلدية والقروية في الحالات الآتية.

١. إذا فقد العضو أحد شروط العضوية المنصوص عليها نظاماً كشرط لعضوية المجلس البلدي .
٢. إذا تبين بعد تسميته أنه كان فاقداً لأحدهما.
٣. إذا ثبت استغلاله صفة العضوية للحصول على منفعة شخصية أو إضراره بمصالح البلدية.
٤. إذا وجهت إليه الدعوة وتخلف دون عذر يقبله وزير الشؤون البلدية والقروية عن حضور ثلاث جلسات متتالية أو ست جلسات خلال سنة واحدة.

رئيس البلدية:

يعتبر رئيس البلدية المرجع الأول في أمور البلدية، وهو المسئول عن إدارتها، وحسن قيام موظفيها بواجباتهم وفقاً للأنظمة والتعليمات الخاصة بشؤون البلدية، بما لا يتعارض مع الأنظمة المعمول بها في الدولة، وهو الذي يمثل البلدية أمام الغير، وله أن ينيب عنه خطياً من يمثلها من موظفي البلدية.

وعلى رئيس البلدية بصفته رئيساً لسلطاتها التنفيذية اتخاذ جميع التدابير اللازمة لقيام البلدية بواجباتها وفقاً لهذا النظام وغيره من الأنظمة واللوائح والقرارات كما يتضح مما يلي:

اختصاصات رئيس البلدية:

- يمارس رئيس البلدية العديد من الاختصاصات أهمها:
١. إدارة واردات ومصروفات البلدية وأموالها ومراقبة حساباتها وصيانة حقوقها .
 ٢. إعداد تقرير شامل عن نشاط البلدية كل أربعة أشهر وتقديمه إلى المجلس البلدي .

٣. إعداد مشروع ميزانية البلدية وبرنامج المشاريع المراد تنفيذها خلال السنة المالية القادمة وتقديمه إلى المجلس البلدي.
٤. تنفيذ ميزانية البلدية.
٥. إعداد الحساب الختامي للسنة المالية الماضية وتقديمه إلى المجلس البلدي .
٦. إبرام العقود .
٧. مراقبة الأعمال التي تنفذ لحساب البلدية واستلامها.

سلطة البلدية في التنفيذ الجبري:

إذا امتنع أي شخص عن تنفيذ أوامر البلدية والصادرة بموجب صلاحياتها النظامية فيجوز أن تقوم البلدية بأمر رئيسها بالتنفيذ على نفقة الممتنع في حدود النظام مع عدم الإخلال بما يترتب على الامتناع من جزاء، ولرئيس البلدية إيقاف مفعول الرخص والإجازات مؤقتاً إذا خالف صاحبها مضمونها كما يمكن بعد موافقة المجلس إلغاء هذه الرخص والإجازات.

العلاقة بين البلدية ووزارة الداخلية:

للبلدية حق التنسيق مع الجهات الأمنية والاستعانة برجالها في تنفيذ قراراتها وتمكينها من أداء خدماتها بما يحقق المصلحة العامة لذلك يكون لها الحق نظاماً في الآتي :

- ١- الاستعانة بالشرطة في تنفيذ قراراتها المتعلقة بنزع الملكية للمنفعة العامة وإزالة التعديات على أملاكها العامة والخاصة ومكافحة التسول والتشرد وحماية الأبنية الأثرية... الخ.
- ٢- الاستعانة برجال الدفاع المدني لدرء خطر السيول وحماية البلدة من الرمال واتخاذ الإجراءات اللازمة لدرء وقوع الحرائق وإطفائها وهدم الأبنية الآيلة للسقوط أو الأجزاء المتداعية منها للسقوط ووقاية الصحة العامة.... الخ .
٣. ويحدد وزير الشؤون البلدية والقروية بالاتفاق مع وزير الداخلية البلديات التي تحتاج إلى شرطة بلدية كما يحدد عدد أفرادها ورتبهم ويتم اختيار شرطة البلدية من بين رجال قوات الأمن الداخلي الذين يكونون خلال فترة إلحاقهم بالبلدية تحت إمرة رئيسها^(١).

ثالثاً : المجمع القروي

يتكون المجمع البلدي من مجموعة من القرى، وينشأ بقرار من وزير الشؤون البلدية والقروية بناء على اقتراح اللجنة العامة للمنطقة التي يرأسها أمير المنطقة أو من ينيبه وعضوية مندوبين من عدة جهات حكومية.

(١) أنظر المادتين ٥، ٣١ من نظام البلديات والقري.

ويتمتع المجمع القروي بالشخصية المعنوية ويخضع لرقابة وزير الشؤون البلدية والقروية الذي يعين رئيس المجمع القروي ويحدد اختصاصاته ، ويملك إلغاء المجمعات القروية وتعديلها.

اللجنة المحلية للمجمع القروي

واللجنة المحلية للمجمع القروي تتكون على مستوى القرى التابعة له، وتتشأ بقرار من وزير الشؤون البلدية والقروية.

تشكيل اللجنة المحلية للمجمع القروي

وتشكل اللجنة المحلية للمجمع القروي من أمراء القرى ومن مندوبين عن الجهات الحكومية الممثلة في اللجنة العامة المشكلة على مستوى المنطقة.

اختصاصات المجمع القروي:

يختص المجمع القروي بنفس اختصاصات البلدية ولكن على مستوى القرى التابعة له. فعلى سبيل المثال يختص بالآتي

١. الترخيص بإقامة المباني ومراقبتها والمحافظة على جمال القرى.
٢. وقاية الصحة العامة ومراقبة سلامة الأغذية وإنشاء المسالخ والأسواق.
٣. الترخيص بفتح المحلات العامة ومراقبتها .
٤. منع وإزالة التعديات على أملاك المجمع القروي العامة والخاصة.
٥. يختص بصفة عامة بكل ما يهم سكان القرى التابعة للمجمع القروي (١) .

(١) د. علي حسن الحارثي، مرجع سابق ص ١٦٠ وما بعدها، د. عيد مسعود الجهني، المرجع السابق، ص ١٩٤ وما بعدها، د. عادل خليل، مرجع سابق، ص ١٤٧، د. انور رسلان، مرجع سابق، ص ٢٣١ وما بعدها، د. عبد المعطي محمد عساف، المرجع السابق، ص ٢١٢ وما بعدها.

الباب الثامن نشاط الإدارة العامة الفصل الأول الضبط الإداري

نتناول في هذا الفصل من الدراسة الجوانب المختلفة للضبط الإداري، فنعرض لماهيته وأغراضه ووسائل وحدود سلطات الضبط الإداري، وذلك في ثلاثة مباحث كما يلي:

المبحث الأول: ماهيته الضبط الإداري

المبحث الثاني: أغراض ووسائل الضبط الإداري

المبحث الثالث: حدود سلطات الضبط الإداري

المبحث الأول

ماهية الضبط الإداري

ليبيان ماهية الضبط الإداري نعرض أولاً لتعريفه وتمييزه عما يشته به وأخيراً نبين أنواعه وذلك في مطلبين.

المطلب الأول

التعريف بالضبط الإداري

تعريف الضبط الإداري وأهدافه

أولاً: تعريف الضبط الإداري: هو نشاط تقوم به بعض الهيئات الإدارية في صورة أوامر ونواه تقيد من حريات الأفراد بهدف المحافظة على النظام العام.

من هذا التعريف تتضح عناصر الضبط الإداري^(١) وهي أن وظيفة الضبط الإداري تتمثل في لوائح وقرارات تنظم نشاط الأفراد وحرياتهم.

وأن القائم به هيئات إدارية منحها النظام صلاحية ممارسة النشاط الضبطي مثل وزارات الداخلية، والإعلام، ومصالحة الجمارك، وهيئة الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، والبلديات والمجمعات القروية.

وأن هدفه يتمثل في المحافظة على النظام العام بحماية أمن الجماعة وسكنتها وصحة أفرادها وآدابها العامة. وأياً كان الأمر فإن الضبط الإداري نظام وقائي تتولى فيه الإدارة حماية المجتمع من كل ما يمكن أن يخل بأمنه وسلامته وصحة أفراد وسكنتهم، ويتعلق بتقييد حريات وحقوق الأفراد بهدف حماية النظام العام في الدولة. وبهذا المعنى يتميز الضبط الإداري عن الضبط التشريعي والضبط القضائي .

ثانياً : التمييز بينه وبين غيره من صور الضبط مثل:

أولاً: الضبط الإداري والضبط التنظيمي.

يلجأ المنظم في كثير من الأحيان إلى إصدار القوانين التي تقيد حريات الأفراد وحقوقهم حفاظاً على النظام العام، وفي ممارسته لهذا الاختصاص إنما يستند لاختصاصه التنظيمي، الذي يجد مصدره في الدستور والمبادئ العامة للقانون.

وتسمى التشريعات الصادرة في هذا الشأن " بالضبط التنظيمي " تمييزاً له عن الضبط الإداري الذي يصدر من جانب الإدارة في شكل قرارات تنظيمية أو فردية يترتب عليها تقييد حريات الأفراد.

(١) د. ماجد راغب الحلو ، ص ٤٦١ ، ٤٧٣ ، د. سليمان الطماوي ، مرجع سابق ، ص ٥٦٩ ، د. طعيمة الجرف، المرجع السابق ص ٢١٤ ، ٢١٥ ، د. أنور رسلان ، ص ٢٦٢ د. سعاد الشرفاوي، القانون الإداري "النشاط الإداري" دار النهضة العربية، ١٩٨٤م ، ص ١٢ : ١٠١ ، د. محمود عاطف البناء، حدود سلطة الضبط الإداري، دار النهضة العربية ، ١٩٨٠ ، ص ٤ وما بعدها

مع ضرورة الإيضاح بان سلطة الضبط الإداري يجب أن تتم في إطار القوانين والتنظيمات وتنفيذاً لها.

غير أن ذلك لا يمنعها من اتخاذ إجراءات مستقلة تتضمن قيوداً على الحريات الفردية بواسطة ما تصدره من لوائح الضبط.

ثانياً: الضبط الإداري والضبط القضائي .

يقصد بالضبط القضائي: الإجراءات التي تتخذها السلطة القضائية للتحري عن الجرائم بعد وقوعها، والبحث عن مرتكبها تمهيداً للقبض عليه، وجمع الأدلة اللازمة للتحقيق معه ومحاكمته وإنزال العقوبة به.

ومن ثم فإن الضبط القضائي يتفق مع الضبط الإداري في أنهما يستهدفان المحافظة على النظام العام، إلا أنهما يختلفان من حيث السلطة المختصة بإجرائه والغرض منه وطبيعته.

فمن حيث السلطة المختصة: تتولى السلطة التنفيذية وظيفه الضبط الإداري.

بينما تتولى السلطة القضائية ممثلة في القضاة أو أعضاء هيئة التحقيق والادعاء العام وظيفه الضبط القضائي.

ومن حيث الغرض: فإن مهمة الضبط الإداري وقائية تسبق الإخلال بالنظام العام وتمنع وقوع الاضطراب فيه.

في حين مهمة الضبط القضائي علاجية ولاحقة لوقوع الإخلال بالنظام العام وتهدف إلى ضبط الجرائم بعد وقوعها والبحث عن مرتكبيها وجمع الأدلة اللازمة لإجراء التحقيق والمحاكمة وإنزال العقوبة.

وأخيراً يتميز الضبط الإداري في طبيعة إجراءاته التي تصدر في شكل قرارات تنظيمية أو فردية تخضع لرقابة القضاء الإداري إلغاءً وتعويضاً،

أما الضبط القضائي فإنه يصدر في شكل قرارات قضائية لا تخضع لرقابة القضاء الإداري، وخضوعها لسلطات القضاء العادي محل نظر.

المطلب الثاني أنواع الضبط الإداري

يطلق مصطلح الضبط الإداري ويقصد به معنيان:

الضبط الإداري العام والضبط الإداري الخاص .

ويقصد بالضبط الإداري العام: المحافظة على النظام العام بعناصره الأربع الأمن والصحة والسكنية العامة والآداب والأخلاق العامة. وحماية جميع الأفراد في المجتمع من خطر انتهاكاته والإخلال به .

أما الضبط الإداري الخاص: فيقصد به حماية النظام العام من زاوية أو ناحية معينة من نشاط الأفراد، ومن هذا القرارات الصادرة بتنظيم نشاط صيد بعض الحيوانات النادرة، وتنظيم عمل بعض المحلات العامة المضرة بالصحة، أو المقلقة للراحة، أو في مكان أو أماكن محددة، حيث يعهد بتولي سلطة الضبط في هذه الأماكن إلى سلطة إدارية معينة.

كان يعهد إلى شرطة الآثار بمهمة المحافظة على النظام العام في الأماكن الأثرية.

المبحث الثاني أغراض ووسائل الضبط الإداري

نتناول فيما يلي أغراض الضبط الإداري ثم نبين الوسائل أو الأساليب التي يستعين بها لتحقيق هذه الأغراض .

المطلب الأول أغراض الضبط الإداري

بينما أن الهدف من الضبط الإداري هو حماية النظام العام ومنع انتهاكه والإخلال به. وتمارس الإدارة سلطة الضبط الإداري متى وجدت أن ذلك ضرورياً ولو لم ينص النظام على إجراء معين لمواجهه هذا الانتهاك أو الإخلال. والنظام العام فكرة مرنة تختلف باختلاف الزمان والمكان فما يعتبر مخالفاً للنظام العام في زمان أو مكان معينين قد لا يعد كذلك في زمان أو مكان آخرين.

كما يختلف باختلاف الفلسفة السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة في الدولة. لذلك أجمع الفقه على ضرورة ربط فكرة النظام العام بالمصلحة العامة العليا المجتمع في كل دولة على حده . غير أن معظم الفقهاء يتفقون على أن النظام العام يهدف إلى تحقيق ثلاثة أغراض رئيسية هي: الأمن العام والصحة العامة والسكنية العامة والبعض أضاف الآداب والأخلاق العامة.

أولاً: الأمن العام

يقصد بالأمن العام: تحقيق كل ما من شأنه اطمئنان الإنسان على نفسه وماله وعرضه من خطر الاعتداءات والانتهاكات واتخاذ الإجراءات اللازمة لمنع وقوع الكوارث الطبيعية كالكوارث والأخطار العامة كالحرائق والفيضانات والسيول، والانتهاكات التي قد يتسبب بها الإنسان كجرائم القتل والسرقة والمظاهرات وأحداث الشغب وحوادث المرور .

ثانياً: الصحة العامة .

ويقصد بالصحة العامة: حماية صحة الأفراد من كل ما من شأنه أن يضر بها من أمراض أو أوبئة إذ تعمل الإدارة إلى تطعيم الأفراد ضد الأمراض المعدية، وتتخذ الإجراءات التي تمنع انتشارها. كما تشرف على توفير المياه الصالحة للشرب وتراقب صلاحية الأغذية للاستهلاك البشري ومدى تقيد المحال العامة بالشروط الصحية .

ثالثاً: السكنية العامة.

ويقصد بالسكنية العامة: توفير الهدوء في الطرق والأماكن العامة ومنع كل ما من شأنه أن يقلق راحة الأفراد أو يزعجهم كالأصوات والضوضاء المنبعثة من مكبرات الصوت والباعة الجائلين ومحلات التسجيل ومنبهات المركبات.

رابعاً: الآداب والأخلاق العامة.

ومن الجدير بالذكر أن مفهوم النظام العام قد اتسع ليشمل النظام العام الأدبي والأخلاق العامة. وأمكن بالتالي استعمال سلطة الضبط الإداري للمحافظة على الآداب والأخلاق العامة، فتجاوز بذلك العناصر الثلاثة السابقة.

وفي هذا الاتجاه تملك الإدارة منع عرض المطبوعات المخلة بالآداب العامة. وكذلك حماية المظهر العام للمدن وحماية الفن والثقافة.

ووفقاً لذلك لا يجوز تقديم العروض المسرحية أو التمثيلية أو الموسيقية أو الراقصة أو الغنائية في الملاهي أو المحال العامة إلا بعد الترخيص بها من الجهة المختصة بوزارة الداخلية والحكم المحلي، ولا يجوز الترخيص بالعروض الخليعة أو الفاضحة أو الخادشة للحياء أو التي يقصد بها الإثارة الجنسية أو التي تتطوي على ذلك .

المطلب الثاني وسائل الضبط الإداري

في سبيل تحقيق أهداف الضبط الإداري لابد للإدارة أن تستخدم وسائل أو أساليب معينة وهي لوائح الضبط وأوامر الضبط الفرية وأخيرا التنفيذ الجبري .

أولاً: لوائح الضبط الإداري.

لوائح الضبط الإداري: هي قواعد عامة مجردة تهدف إلى المحافظة على النظام العام بعناصره الأربعة، وتتضمن تقييد حريات الأفراد.

لذلك نشأ خلاف شديد حول مدى مشروعية وسائل الضبط الإداري، على اعتبار أن تقييد الحريات لا يجوز إلا بنظام، ووظيفة الإدارة تتحصر بوضع هذه الأنظمة موضع التنفيذ .

غير أن الاتجاه السليم في الفقه والقضاء يعترف للإدارة بتنفيذ هذه الأنظمة وتكميلها، وقد تقتضى هذه التكملة إلى تقييد بعض الحريات.

كما قد تقتصر مهمة الضبط الإداري على تطبيق النظم العامة الضبطية التي نصت عليها الأنظمة.

ومن ثم تعتبر لوائح الضبط أهم أساليب الضبط الإداري وأقدرها في حماية النظام العام، ومنها لوائح تنظيم المرور، ولوائح تنظيم العمل في المحال العامة.

وتتخذ لوائح الضبط الإداري عدة مظاهر في تقييدها لنشاط الأفراد منها الحظر، والآذن المسبق والأخطار والتنظيم وسوف نبين هذه المظاهر فيما يلي.

١. الحظر.

يقصد بالحظر: أن تتضمن لوائح الضبط منع مزاوله نشاط معين منعاً كاملاً أو جزئياً . والأصل أن لا يتم الحظر المطلق لنشاط ما، لان ذلك يعد انتهاكاً للحرية ومصادرةً للنشاط. ولكن أجاز القضاء استثناء الحظر الكامل للنشاط عندما يشكل إخلالاً بالنظام العام كمنع إنشاء مساكن للبعاء أو للعب الميسر .

٢. الإذن المسبق.

قد تظهر لوائح الضبط في ضرورة الحصول على إذن مسبق من جهة الإدارة قبل مزاوله النشاط.

ومن الضروري أن يشترط النظام المنظم للحرية الحصول على هذا الإذن، إذ أن النظام وحدة هو الذي يملك تقييد النشاط الفردي بإذن سابق وعكس هذا يسمح بالتمييز بين الأفراد .

٣. الإخطار عن النشاط.

ويتحقق بان تشترط لائحة الضبط ضرورة أخطار السلطة المختصة بمزاولة نشاط معين حتى تتمكن من اتخاذ ما يلزم من إجراءات تكفل حماية النظام العام.

مثال ذلك الأخطار عن تنظيم اجتماع عام. ففي هذه الحالة لا يكون الاجتماع محظوراً وليس من الضروري الحصول على إذن مسبق .

٤. تنظيم النشاط.

قد لا تتطوي لوائح الضبط على حظر نشاط معين أو اشتراط الحصول على إذن مسبق أو الأخطار عنه.

وإنما قد تكتفي بمجرد تنظيم النشاط الفردي وكيفية ممارسته، كما لو تم تحديد سرعة المركبات في الطرق العامة أو تحديد أماكن وقوفها.

ثانياً: أوامر الضبط الإداري الفردية .

قد تلجأ سلطات الضبط إلى إصدار قرارات إدارية أو أوامر فردية لتطبيق على فرد أو أفراد معينين بذواتهم.

وقد تتضمن هذه القرارات أوامر بالقيام بأعمال معينة أو نواهي بالامتناع عن أعمال أخرى.

مثال ذلك الأوامر الصادرة بمنع عقد اجتماع عام أو الأمر الصادر بهدم منزل آيل للسقوط أو القرار الصادر بمصادرة كتاب أو صحيفة معينة .

والأصل انه يجب أن تستند هذه القرارات إلى الأنظمة واللوائح فتكون تنفيذاً لها.

إلا انه استثناء من ذلك قد تصدر القرارات الإدارية دون أن تكون مستندة إلى نظام أو لائحة تنظيمية عامة.

فباللائحة أو النظام لا يمكن أن ينص أي منهما على جميع التوقعات أو التنبؤات التي قد تحدث، كما أن مفهوم النظام العام متغير، فإذا ظهر تهديداً أو إخلال لم يكن النظام أو اللائحة قد توقعاه فان طلب أن يكون القرار الفردي مستنداً إلى قاعدة تنظيمية يؤدي إلى تجريد سلطة الضبط من فاعليتها.

ثالثاً: التنفيذ الجبري .

قد تستخدم الإدارة القوة المادية لإجبار الأفراد على تنفيذ الأنظمة واللوائح والقرارات الإدارية لمنع الإخلال بالنظام العام.

وتعد هذه الوسيلة أكثر وسائل الضبط شدة وعنفاً باعتبارها تستخدم القوة الجبرية ولا يخفي ما لذلك من خطورة على حقوق الأفراد وحياتهم .

ويعتبر التنفيذ الجبري لقرارات الضبط الإداري أحد تطبيقات نظرية التنفيذ المباشر للقرارات الإدارية، واستناداً لذلك لا يتم الحصول على إذن سابق من السلطات القضائية لتنفيذه. إلا انه يجب أن تتوافر فيه ذات شروط التنفيذ المباشر.

شروط التنفيذ المباشر

ومن الحالات التي يمكن فيها اللجوء إلى التنفيذ الجبري.

١. أن يبيح النظام أو اللائحة استعمال هذا الحق.

٢- أو يرفض الأفراد تنفيذ القوانين واللوائح ولا يوجد أسلوب آخر لحمل الأفراد على احترام الأنظمة واللوائح غير التنفيذ الجبري.

٣. كما يتم اللجوء إلى هذا الأسلوب في حالة الضرورة.

٤- ويشترط في جميع الحالات أن يكون استخدام القوة المادية متناسباً مع جسامة الخطر الذي من الممكن أن يتعرض له النظام العام.

ويجب التنويه أخيراً إلى أن استخدام القوة المادية لا يعنى حتماً مجازاة الأفراد عن أفعال مجرمة ارتكبوها. وإنما يقصد بالقوة المادية تلك القوة المستخدمة لمنع وقوع أي إخلال بالنظام العام بعناصره الثلاثة.

المبحث الثالث حدود سلطات الضبط الإداري

من الضروري وضع حدود لاختصاصات الإدارة في ممارستها لسلطات الضبط الإداري يتم من خلالها الموازنة بين تحقيق متطلبات النظام العام وضمان حقوق وحرية الأفراد.

وقد درجت أحكام القضاء الإداري على منح الإدارة حرية واسعة في ممارسة سلطات الضبط الإداري، غير أنها أخضعتها في نفس الوقت لرقابة القضاء الإداري من نواح عدة.

وفي هذا المجال نبين حدود سلطات الضبط الإداري في الأوقات العادية، ثم نعرض لحدود هذه السلطة في الظروف الاستثنائية وذلك في مطلبين.

المطلب الأول

حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية

تخضع سلطة الضبط الإداري في الظروف العادية لمبدأ المشروعية الذي يستدعي أن تكون الإدارة خاضعة في جميع تصرفاتها للقانون، وإلا كانت تصرفاتها وما تتخذه من قرارات باطلاً وغير مشروع.

وتتمثل رقابة القضاء على سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية فيما يلي :

أولاً: أهداف الضبط الإداري.

يجب أن تتقيد الإدارة بالهدف الذي من اجله قرر المنظم منح هيئات الضبط هذه السلطات، فليس للإدارة تخطي هذا الهدف سواء كان عاماً أم خاصاً.

فإذا استخدمت سلطتها في تحقيق أغراض بعيدة عن حماية النظام العام. أو سعت إلى تحقيق مصلحة عامة لكن لا تدخل ضمن أغراض الضبط التي قصدها المنظم فان ذلك يعد انحرافاً بالسلطة ويخضع قرار الإدارة لرقابة القضاء الإداري.

ثانياً: أسباب الضبط الإداري .

يقصد بسبب الضبط الإداري: الظروف الخارجية التي دفعت الإدارة إلى التدخل وإصدار

قرارها، ولا يعد تدخل الإدارة مشروعاً إلا إذا كان مبنياً على أسباب صحيحة وجدية من شأنها أن تخل بالنظام العام بعناصره الأربع الأمن العام والصحة العامة والسكنية العامة والآداب العامة.

ثالثاً: وسائل الضبط الإداري .

يجب أن تكون الوسائل التي تستخدمها سلطات وهيئات الضبط الإداري مشروعة، وفقاً للحدود التي استقر القضاء على ضرورة إتباعها، واستخدام الإدارة لوسائل الضبط الإداري يجب ألا يترتب عليها تعطيل الحريات العامة بشكل مطلق، لأن ذلك يعد إلغاءً لهذه الحريات، والحفاظ على النظام العام لا يلتزم غالباً هذا الإلغاء وإنما يكتف بتقيدها.

ومن ثم يجب أن يكون الحظر نسبياً، أي إن يكون قاصراً على زمان أو مكان معينين .

وعلى ذلك تكون القرارات الإدارية التي تصدرها سلطة الضبط الإداري بمنع ممارسة نشاط عام منعاً عاماً ومطلقاً غير مشروعة.

رابعاً: ملائمة قرارات الضبط الإداري .

لا يكفي أن يكون قرار الضبط الإداري جائزاً قانوناً أو انه قد صدر بناءً على أسباب جدية، إنما تتسع رقابة القضاء الإداري لبحث مدى اختيار الإدارة الوسيلة الملائمة للتدخل، فيجب ألا تلجأ إلى استخدام وسائل قاسية أو لا تتلاءم مع خطورة الظروف التي صدرت فيها .

ومن الضروري أن نبين أن سلطة القضاء في الرقابة على الملائمة هي استثناء على القاعدة العامة في الرقابة على أعمال الإدارة، فالأصل هو استقلال الإدارة في تقدير ملائمة قراراتها.

لكن نظراً لخطورة قرارات الضبط على الحقوق والحريات فان القضاء يبسط رقابته على الملائمة.

وفي هذا المجال لا يجوز مثلاً لرجال الأمن أن يستخدموا إطلاق النار لتفريق مظاهره في الوقت الذي كان استخدام الغاز المسيل للدموع أو خراطيم المياه كافياً لتحقيق هذا الغرض .

المطلب الثاني

حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية

قد تطرأ ظروف استثنائية تهدد سلامة الدولة كالحروب والكوارث الطبيعية، وتجعلها عاجزة عن توفير وحماية النظام العام باستخدام القواعد والإجراءات التي تستخدم في الظروف العادية والتي سبق بيانها.

وفي هذه الحالة لا بد أن تتسع سلطات هيئات الضبط لمواجهة هذه الظروف وذلك من خلال تمكينها من اتخاذ إجراءات سريعة وحازمة لمواجهة الظروف الاستثنائية .

على أن الظروف الاستثنائية أياً كانت صورتها حرباً أو كوارث طبيعية لا يجعل الإدارة في منأى من رقابة القضاء بشكل مطلق، فلا يعدو أن يكون الأمر توسعاً لقواعد المشروعية.

فالإدارة تبقى مسئولة في ظل الظروف الاستثنائية على أساس الخطأ الذي وقع منها، غير أن الخطأ في حالة الظروف الاستثنائية يقاس بمعيار آخر غير ذلك الذي يقاس به الخطأ في الظروف العادية .

التنظيم النظامي لسلطة الضبط في الظروف الاستثنائية.

لما كانت الظروف الاستثنائية من شأنها المساس المباشر بحقوق وحرقات الأفراد التي يكفلها الدستور، فلا بد أن يتدخل المنظم لتحديد ما إذا كان الظروف استثنائياً أو لا، ويتم ذلك بإتباع أسلوبين.

الأول: أن تصدر أنظمة تنظم سلطات الإدارة في الظروف الاستثنائية بعد وقوعها، ويتسم هذا الأسلوب بحماية حقوق الأفراد وحرقاتهم لأنه يحرم السلطة التنفيذية من اللجوء إلى سلطات الظروف الاستثنائية إلا بعد موافقة السلطة التنظيمية، ويعيبه أن هناك من الظروف الاستثنائية ما يقع بشكل مفاجئ لا يحتمل استصدار تلك التنظيمات بالإجراءات الطويلة المعتادة.

الثاني: بينما ينتج هذا الأسلوب عن وجود أنظمة منظمة سلفاً لمعالجة الظروف الاستثنائية قبل قيامها، ويرخص الدستور للسلطة التنفيذية بإعلان حالة الظروف الاستثنائية والعمل بمقتضى هذه الأنظمة.

ولا يخفي ما لهذا الأسلوب من عيوب تتمثل في احتمال إساءة الإدارة سلطتها في إعلان حالة الظروف الاستثنائية في غير أوقاتها للاستفادة مما يمنحها المشرع من صلاحيات في تقييد حريات الأفراد وحقوقهم .

وقد اخذ المشرع الفرنسي بالأسلوب الأخير إذا منحت المادة السادسة عشرة من دستور الجمهورية الخامسة الصادر عام ١٩٥٨ رئيس الجمهورية الفرنسية سلطات واسعة من اجل مواجهه الظروف الاستثنائية .

الفصل الثاني المرافق العامة

أولاً: تعريف المرفق العام: هو كل مشروع تتولاه الدولة بنفسها أو تعهد به إلى مؤسسة خاصة أو فرد يباشره تحت إشرافها لأداء خدمة عامة ويخضع لنظام قانوني متميز . وبصفة عامة فإن كافة المصالح الإدارية وكافة الأجهزة الحكومية سواء كانت وزارات أو مؤسسات عامة أو هيئات عامة تعد مرافق عامة.

ثانياً: عناصر المرفق العام:

- أ- أنه مشروع تقوم بإنشائه الدولة: وتباشره إما بنفسها أو تعهد به إلى مؤسسة خاصة أو فرد يباشره تحت رقابتها وإشرافها وطبقاً للشروط التي تضعها.
- ب- أن هدفه أداء خدمة عامة للجمهور: فهو لا يهدف إلى الربح كالمشروعات الخاصة، ولا يخل بهذا قيام المرفق العام بفرض رسوم معينة أو تحصيل مقابل أداء الخدمة حيث يكون الهدف منها تنظيم الانتفاع بهذه الخدمة وليس مجرد تحقيق الربح الذي تسعى إليه المشروعات الخاصة.
- ج- إنه يخضع لنظام قانوني يحكم تنظيمه وسيره: لأن المرافق العامة ليست كلها نموذجاً واحداً، وتعد المرافق العامة ينتج عنه تعدد الأنظمة التي تحكمها.

ثالثاً: إنشاء المرافق العامة:

ينشأ المرفق العام بقرار من اللجنة العليا للإصلاح الإداري بتقويض مجلس الوزراء صاحب الاختصاص الأصلي في هذا الشأن .

رابعاً: أنواع المرافق العامة وطرق إدارتها

- ١ : أنواع المرافق العامة: تتنوع المرافق العامة إلى عدة أنواع كما يأتي.
- النوع الأول: المرافق العامة الإدارية: هي المرافق التي تنسم بالطابع الإداري البحت مثل : مرافق الأمن والدفاع والقضاء والأوقاف والصحة والتعليم والخارجية فهي مرافق حكومية لا تقوم بعمليات اقتصادية وإنما تتولى الأنشطة العامة على مستوى الدولة بدون ربح .
- النوع الثاني: المرافق العامة الاقتصادية:- وهي نوع من أنواع المرافق العامة يمارس نشاطاً

(١) د. ماجد راغب الحلو ، المرجع السابق، ص ٤٠٧ وما بعدها. د. طعيمة الجرف ، المرجع السابق، ص ٢٥٥، د. سليمان الطماوي ، المرجع السابق ، ط ١٩٨٦، ص ٣٢٧.

صناعياً أو زراعياً أو تجارياً أو مالياً مثل: مشروعات الكهرباء والنقل والبريد والتلغراف والمياه والتليفونات.. الخ ، وهي مرافق تخضع في نشاطها لأحكام كل من النظام الإداري والنظام الخاص.

النوع الثالث: المرافق العامة المهنية:- وهي المرافق التي تقوم بالإشراف على نشاط مهني معين ويعطيها النظام بعض امتيازات النظام العام كاتحاد الغرف التجارية والصناعية ونقابة السيارات في المملكة العربية السعودية.

خامساً: طرق إدارة المرافق العامة :

١- **طريقة الاستغلال المباشر:** وهذا الأسلوب يتميز بأن الإدارة العامة تتولى إدارة المرافق العامة بنفسها وذلك بأموالها وموظفيها وتحت مسؤوليتها وتستخدم امتيازات السلطة العامة، وتتبع الدولة هذا الأسلوب في إدارة المرافق العامة الإدارية مثل مرفق الأمن والدفاع والقضاء والتعليم والصحة والخارجية والزراعة والحج والأوقاف وسائر الوزارات.

ويمكن استخدام هذه الطريقة أيضاً في إدارة المرافق العامة الاقتصادية والتي غالباً ما تستخدمها الهيئات المحلية بقصد حماية المواطنين من احتكار السلع والخدمات الأساسية.

٢- **أسلوب المؤسسة العامة:** وتتبعه الدولة . كما سبقت الإشارة . لتحقيق العديد من المزايا كتخفيف العبء عن السلطة المركزية، وإسنادها لمتخصصين لديهم الكفاءة على إدارتها بعيداً عن الروتين والإجراءات المطولة .. الخ

٣ . **الإدارة بطريق الالتزام أو الامتياز:** ويطلق على هذه الطريقة التزام أو امتياز المرافق العامة. ويقصد بالالتزام أو الامتياز: العقد الإداري الذي تلتزم بمقتضاه إحدى الشركات أو أحد الأفراد بالقيام على نفقته وتحت مسؤوليته بأداء خدمة عامة نظير التصريح له بالحصول على الأرباح واستغلال المشروع لمدة محددة.

فعقد الالتزام عقد إداري موضوعه استغلال مرفق عام، وفي هذا العقد يتحمل الملتزم الإنفاق على المشروع وتحمل أخطائه المالية، وفي مقابل هذا يحصل على عوض من المنتفعين

٤- **أسلوب الاستغلال المشترك:** وهو عقد بين الدولة وبين فرد أو شركة يتعهد بمقتضاه هذا الفرد أو تلك الشركة بإدارة المرفق العام لحساب الدولة، ويحصل على العوض من الدولة لا من الأفراد، وهذا ما يميز هذه الطريقة عن طريقة الالتزام حيث أن الملتزم يحصل على المقابل من المنتفعين مباشرة، أما في أسلوب الاستغلال المشترك فلا يحق له تحصيل المقابل من الأفراد لنفسه وإنما يحصل عليه من الدولة.

٥ . طريقة الشركات المساهمة: وتقوم هذه الصورة على أساس اشتراك الأفراد مع الحكومة في شركة مساهمة تتولى إدارة مرفق عام، وتنشأ هذه الشركة بنظام أو بناء على نظام، وتكتتب الدولة أو أحد الأشخاص العامة مع الأفراد أو الشركات الخاصة في رأس المال مع الاشتراك في الإدارة والمساهمة في تحمل المخاطر.

ومن نماذج الشركات المساهمة في المملكة:

أ- شركة الأسمدة العربية (سافكو) : وهي شركة مساهمة سعودية غرضها إنتاج وتصنيع وتحويل الأسمدة بجميع أنواعها، واستغلال الغاز المتوفر في المنطقة الشرقية في إنتاج وتحويل وتصنيع الأمونيا والكبريت الخام ومدتها ٣٠ سنة قابلة للتجديد ورأس مالها مائة مليون ريال سعودي ، ويجوز للشركة أن تشترك بأي وجه من الوجوه في الهيئات والمؤسسات والمشروعات التي تزاول نشاطا شبيها بنشاطها أو مكمل لغرضها أو أن تشتريها كلها أو بعضها أو تدمجها فيها أو تلحقها بها.

ب- الشركة السعودية للكهرباء: وهي شركة مساهمة سعودية أقر وزير التجارة تأسيسها في ١٤٢٠/١٢/٣٠ هـ برأس مال قدره ٣٣.٧٥٨ مليار ريال مقسمة إلى حوالي ٦٧٥١٧٢ سهما قيمة كل سهم ٥٠ ريال، وتبلغ مدة الشركة ٥٠ سنة ومقرها مدينة الرياض ويتولى إدارة الشركة مجلس مؤلف من ١٢ عضوا تعينهم الجمعية العامة لمدة ٣ سنوات على أن يمثل الدولة في المجلس عدد من الأعضاء يتناسب مع ملكيتها لأسهم الشركة واستثناء من ذلك وبموجب نظام الشركة الأساسي يشكل أول مجلس إدارة لمدة خمس سنوات بقرار من مجلس الوزراء.

سادساً: المبادئ الملزمة للمرافق العامة.

هناك عدة مبادئ مهمة وضرورية لضبط سير الأجهزة الحكومية وفقاً لقواعدها والتي من شأن أعمالها تمكين هذه المرافق من أداء خدماتها لأفراد المجتمع على أفضل وجه، وتوفير البيئة الإدارية التي تساهم في حسن تطبيق وتطوير أحكام النظام الإداري (الأنظمة واللوائح والقرارات الإدارية).

ومن شأن تطبيق هذه المبادئ أيضاً تحقيق التفاعل بين النصوص النظامية والفن الإداري.

وأهم هذه المبادئ :

أولاً: مبدأ المشروعية : ويعني ضرورة خضوع الإدارة العامة للنظام شأنها في ذلك شأن الأفراد، وهذا يتحقق بعدم خروج التصرفات والأعمال الصادرة عنها عن الأنظمة واللوائح والقرارات الإدارية، ومن باب أولى عدم خروجها عن دائرة السياسة الشرعية الإسلامية حماية لحقوق الأفراد وحياتهم .

(١) د. عادل خليل ، المرجع السابق ، ص ٢٤٠ ، ٢٤١ وانظر نظام شركة الأسمدة العربية.

ثانياً: مبدأ الاستمرارية: ويقصد به وجوب قيام المرافق العامة بأداء خدماتها لأفراد المجتمع بانتظام واطراد.

فمن المعلوم أن المرافق العامة تؤدي خدمات هامة وأساسية يتوقف عليها انتظام الأحوال المعيشية لأفراد المجتمع، كخدمات الكهرباء والمياه والأمن والدفاع والخدمات الصحية والتعليمية والزراعية وغيرها من الخدمات الهامة، فإذا شاب الخلل وعدم الانتظام سير أي من هذه المرافق اضطربت أحوال الناس، لذا يتعين أن تقدم هذه المرافق خدماتها باستمرار محافظة على انتظام أحوال الناس في المجتمع^(١).

مقومات مبدأ الاستمرارية:

١. حظر الإضراب:

يقصد بالإضراب امتناع موظف أو أكثر عن أداء الأعمال والمهام الوظيفية الموكلة إليهم مدة من الزمن دون انصراف نية أحدهم إلى التخلي نهائياً عن الوظيفة^(٢).

أسباب حظر الإضراب: يعود حظر الإضراب إلى الأسباب الآتية:-

أ- أن الموظف ملتزم بتنفيذ القرارات والأوامر التي تصدر إليه من رئيسه، وفي حالة اعتقاده عدم نظامية هذه القرارات والأوامر فإن له توضيح الأمر لرئيسه كتابة فإذا أصر الرئيس كتابة على وجوب التنفيذ - للأمر العادية التي لا يعد تنفيذها جريمة واضحة يعاقب مرتكبها - فإن على الموظف تنفيذ الأمر، أما إذا اعترض على الأمر قبل التنفيذ دون مبرر نظامي فهذا يعد منه مخالفة لواجباته الوظيفية التي تلزمه بتنفيذ أوامر الرئيس غير المخالفة للنظام.

ب- أن الموظف ملتزم بمباشرة أعمال الوظيفة فلا يكفي أن ينتظم الموظف في الحضور إلى العمل بل عليه مباشرة المهام والأعمال المسندة إليه بدقة وأمانة وتخصيص كل أوقات العمل للقيام بواجباته الوظيفية^(٣).

ج- إن النظام يحظر الإضراب حيث أن نظام العمل والعمال نص على هذا الحظر^(٤) ورغم أن هذا النص ورد في نظام خاص إلا أن عبارة النص وردت شاملة للأجهزة الحكومية والمؤسسات العامة، وباعتباره نظاماً من أنظمة الدولة فإن هذا النص يشمل الأجهزة الحكومية والمؤسسات الخاصة على حد سواء.

(١) د. محمود حلمي، د. فؤاد النادي، المرجع السابق، ص ٢١٢ وما بعدها، د. سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص ٣٨٥، د. ماجد راغب الحلو، ص ٤١٢، وما بعدها

(٢) د. سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص ٣٨٥، د. ماجد الحلو، المرجع السابق، ص ٤١٢، د. نواف كنعان، د. عاطف البناء، المؤسسات العامة ص ١٣٢ .

(٣) نظام الخدمة المدنية ولوائحه التنفيذية (واجبات الموظف العام) ..

(٤) نظام العمل والعمال المواد من ١٨٩ : ١٩٢ .

٢ . وضع ضوابط للاستقالة: يقصد بالاستقالة رغبة الموظف المدني أو العسكري في ترك العمل بصفة نهائية باختياره(١) .

أحكام استقالة الموظف العام: يشترط لقبول استقالة الموظف العام:

١- أن يقدم الموظف طلب الاستقالة بنفسه إلى الموظف المختص وذلك للتأكد من أن الموظف تقدم بالاستقالة بمحض إرادته واختياره الحر، لذلك لا تقبل الاستقالة إذا قدمت بناء على إكراه مادي أو معنوي أو غش.

٢- أن يكون الطلب مكتوباً فلا يقبل شفاهة أو عن طريق الهاتف

٣- أن يقدم الطلب إلى الرئيس المباشر للموظف لأن هذا الرئيس هو الذي يستطيع تقدير مدى إمكانية قبول أو عدم قبول الاستقالة تبعاً لمدى تأثيرها على العمل.

٤- يتعين على الموظف المتقدم بالاستقالة الاستمرار في أداء واجبات وظيفته حتى قبول الاستقالة صراحة أو بقوة النظام وإذا صدر منه خطأ قبل قبولها يسأل عنه تأديبياً.

آثار طلب الاستقالة: يترتب على هذا الطلب أحد الآثار الآتية:

أ- الموافقة على الاستقالة صراحة، أو عدم قبولها إذا كان الموظف محالاً للتحقيق أو المحاكمة التأديبية أو مكفوف اليد وذلك حماية للمصلحة العامة، لأن قبول الاستقالة قبل تحديد موقف الموظف يعد موافقة على هروبه من العقوبات .

ب- تأجيل قبول الاستقالة مدة لا تزيد على ستة أشهر وإشعار الموظف بذلك أو عدم الرد على طلب الاستقالة وبناء عليه تعتبر الاستقالة مقبولة نظاماً بمضي ٩٠ يوماً من تاريخ تقديمها وتسمى الاستقالة الضمنية .

(١) د. محمود حلمي، د. فؤاد النادي، المرجع السابق، ص ٢١٣ وما بعدها، د. سليمان الطماوي، ص ٣٨٩

(٢) المادة ٣٠ فقرة ١، ٢ من اللوائح التنفيذية لنظام الخدمة المدنية، وانظر عبد الله راشد السندي، المرجع السابق، ص ٣٩٧، ٣٩٨