القانون الإداري (١)

مذكرة لطلاب [١٣٨ حقق]

مُستقاة من محاضرات د.أيمن بن محمد مرعي

تدوين: خبّاب
[twitter: @abu_habieb]

لا تنسونا من دعاكم بالهداية والتوفيق والإخلاص

- ✓ صدرت هذه المادة بتاريخ ١٤٣٣/٦/١٤هـ ، تشمل كامل المادّة للامتحان النّهائي .
- ✓ تذكر أخي الطالب: هذه المادة لا تغني بحال عن المُذكّرة الخاصّة بالمادة .

بسم الله الرحمن الرحيم

مَسْرَد:

م	العنوان	الصفحة
١	**الباب الأول: مدخل إلى القانون الإداري**	٣
٢	فصلٌ: تمهيد وتعريف	٣
٣	فصلٌ: أسباب نشأة القانون الإداري	٣
٤	فصلٌ: العلاقة بين القانون الدستوري والقانون الإداري	٤
٥	فصلٌ: العلاقة بين القانون المدني والقانون الإداري	٥
٦	**الباب الثاني مصادر القانون الإداري**	٦
٧	فصلٌ: الشريعة الإسلامية	٦
٨	فصلٌ: النظام	٦
٩	فصلٌ: العرف	٧
١٠	فصلٌ: أحكام القضاء	٨
١١	**الباب الثالث: خصائص القانون الإداري**	٨
١٢	فصلٌ: القانون الإداري حديث النّشأة	٨
١٣	فصلٌ: القانون الإداري غير مُقنن	٨
١٤	فصلٌ: القانون الإداري قانون قضائي	٩
١٥	فصلٌ: القانون الإداري مرن ومتطوّر	٩
١٦	فصلٌ: القانون الإداري يتميز بالأصالة والاستقلالية	٩
١٧	**الباب الرابع: صور التنظيم الإداري**	١٠
١٨	فصلٌ: المركزية الإدارية	١٠
١٩	فصلٌ: اللامركزية الإدارية	١٤
٢٠	**الباب الخامس: الضّبط الإداري**	١٩
٢١	فصلٌ: الفرق بين الضّبط الإداري والضبط القضائي	٢٠
٢٢	فصلٌ: جهات الضّبط الإداري العام	٢٠
٢٣	فصلٌ: سلطة القرار الإداري	٢١
٢٤	فصلٌ: وسائل في ممارسة الضبط الإداري	٢١

أحبّتي ..

لنتذكّر أنّ الدنيا فانية ، والآخرة باقية ، وأنّ مهمّتنا في هذه الحياة تحقيق العبوديّة للّه عزّ وجل ، وتمكينُ دينه في هذه الأرض ، ولنعلم أنّما خُلقنا في كبد ، فلا بد لمن تراءت له أهدافه في هذه الحياة الدّنيا من كدٍّ ونصب وتعب ليصل لمبتغاه ، فمن طلب العُلا سهر الليالي ، وبقدرِ الكدّ تُكتسب المعالي ، جمعنا اللّه سويّاً في جنّة حصباؤها اللؤلؤ والياقوت ، وتُرابُها الزعفران ، وملاطها المسك ، ولَبِنُها من ذهبٍ وفِضّة .

مُحِبّك: خَبَّاب

الباب الأول: [مدخل إلى القانون الإداري]

فصلٌ : [تمهيدٌ وتعريف]

من المعلوم ابتداءً أن للقانون قسمانِ عامٌّ وخاص ، ويتضمّن القانون العام القواعد القانونية التي تحكم علاقات علاقات السلطات العامة للدولة ، التي يتمثّل بها مبدأ السيادة .

ومن هنا يجب أن نعلم أننا حين نتحدث عن القانون الإداري ، فإننا يقيناً نتحدث عن أحد فروع القانون العام ، حيث أنه يستمد سلطته من الدولة ، ويحكم النشاط الإداري في الدولة .

للقانون الإداري معنيَانِ ، واسعٌ وضيّق:

تعريف القانون الإداري بالمعنى الواسع: مجموعة القواعد القانونية التي تحكم الوظيفة الإدارية للدولة ، تنظيماً[١] ونشاطاً[٢] ورقابة[٣] ، ويوجد هذا في كل الدول على حدٍّ سواء ، لأنه لا توجد دولة إلا وبها نشاط إداري ، ومن ثمّ يوجد بها قانون إداري .

ولا بد من تحقّق شرطين مهمّين لتحقيق المعنى الضيّق[٤] :

١. وجود قواعد قانونية مميزّة تخضع لها جهةُ الإدارة ، تختلف عن القواعد التي يخضع لها الأفراد .
٢. وجود جهةِ قضاءٍ مُتخصصة مُخصصة تفصل بين المُنازعات التي تكون جِهة الإدارة طرفاً فيها .

ويميّز القانونيّون بين دول النظام الإداري[٥] كفرنسا ومصر التي يوجد بها القانون بالمعنى الضيّق ، والدول التي لا يوجد بها نظام إداري بمفهومه الاصطلاحي[٦] ، كالمملكة المتحدة ، والولايات المُتّحدة الأمريكية .

سؤال: هل يوجد القانون الإداري بمفهومه الاصطلاحي في المملكة العربية السعودية ؟

الجواب: علِمنا أنه يُشترط شرطَانِ لتحقق القانون الإداري في أيّما دولة ، وهما :

١. وجود قواعد قانونية مميزّة تخضع لها جهةُ الإدارة ، تختلف عن القواعد التي يخضع لها الأفراد ، **ومثالها** في المملكة نظام الخدمة المدنية الخاص بالإدارات التابعة للدولة .
٢. وجود جهةِ قضاءٍ مُتخصصة تفصل بين المُنازعات التي تكون جِهة الإدارة طرفاً فيها ، **ومثالها** ديوان المظالم.

فصلٌ : [أسباب نشأة القانون الإداري بمفهوميه]

أسباب نشأة القانون الإداري بمفهومه الضيق ، فهي:

١. **السبب التاريخي:** أُنشئ القانون الإداري **بمفهومه الضيق** بعدما قامت الثورة الفرنسية ، عندما أراد الفرنسيون الفصل بين السلطات .

وما يرد على الأذهان بطبيعة الحال أن السلطة التشريعيّة تقوم بالتشريع ، والسلطة التنفيذية تقوم بالتنفيذ ، وسلطة القضاء تقوم على الفصل بين الخصومات ، إلا أن التفسير الذي أورده الفرنسيون من فصلهم لهذه

---

[١] تنظيماً : القواعد التي تُبيّن التنظيم الإداري .

[٢] نشاطاً: القواعد التي تحكم هذا التنظيم الإداري .

[٣] رقابةً : القواعد التي تحدد الرقابة القضائية .

[٤] ويُسمّى المفهوم الاصطلاحي ، أو الفنّي .

[٥] يجدر بنا أن ننبه إلى أن دول النظام الإداري ، هي ذاتها دول القضاء المزدوج ، وهي ذاتها التي تطبّق القانون الإداري بمفهومه الاصطلاحي ، وهنا تخضع الإدارة لقضاء خاص بها ، هو القضاء الإداري الذي يطبق عليها قانون مختلف ، هو القانون الإداري بالمعنى الضيق ، ومثالها دولة فرنسا .

[٦] وتسمّى دول القضاء الموحّد حيث تخضع الإدارة والأفراد لقضاء واحد ، وهو القضاء العادي ، ومثالها الولايات المتحة الأمريكية ، والمملكة المتحدة .

السلطات ، ألا تتعرض أيّ سلطة على أيّ سلطة أخرى ، ويؤدي هذا ألا تتعرض السلطة القضائية لجهة الإدارة ، ومن هاهنا جاءت فكرة **القضاء الإداري** .

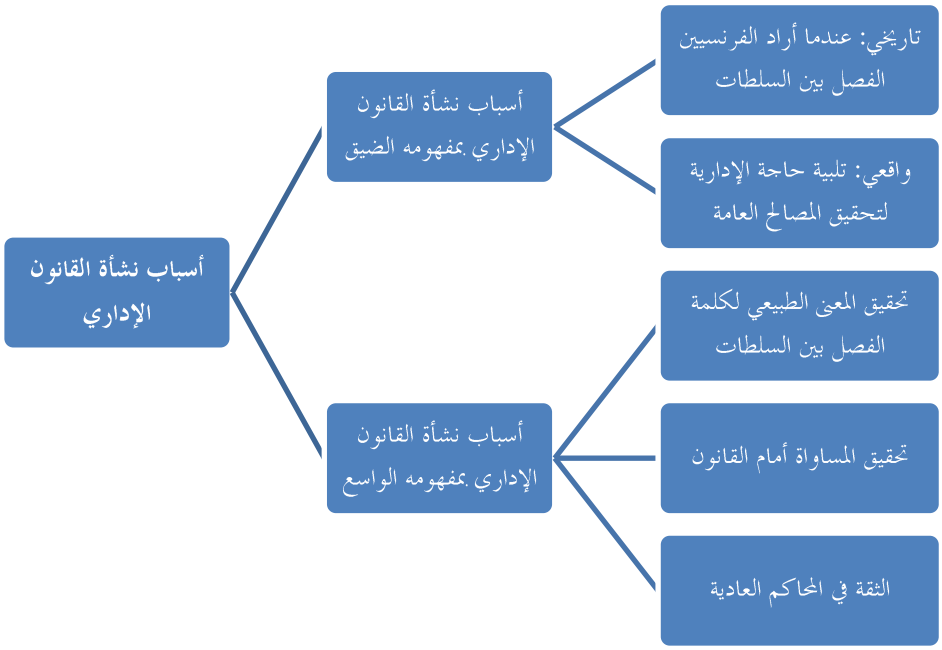
٢. **السبب الواقعي**: القانون الإداري بالمفهوم الضيق ، يلبّي حاجة جهة الإدارة لتحقيق المصالح العامة ، بما يتطلّبه ذلك بمنحها صلاحيّات وامتيازات لتحقيق المصالح العامّة .

وأما أسباب نشأة القانون الإداري الواسع ، فهي:

١. تحقيق المعنى الطبيعي لكلمة الفصل بين السلطات ، حيث أنّ لكل سلطة وظيفة معيّنة تمارسها أمام أي جهة كانت .

٢. تحقيق المساواة أمام القانون ، وذلك بخضوع كافة الأشخاص القانونية ، لذات القواعد القانونية ، ولجوئهم إلى ذات جهة القضاء .

٣. الثقة في المحاكم العادية .



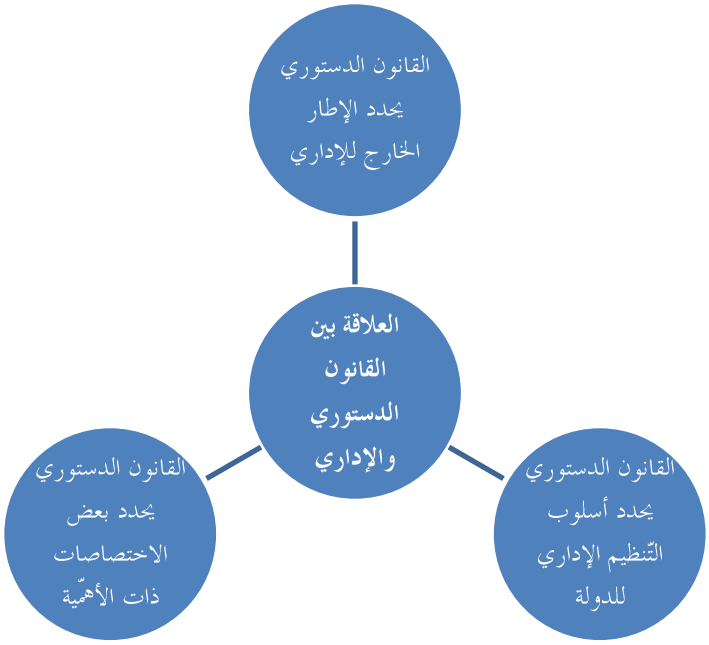
فصلٌ : [العلاقة بين القانون الدستوري والقانون الإداري]

ليست هنالك حالة قطيعة بين القانون الإداري وبقيّة القوانين ، وهناك أيضاً علاقة بين القانون الدستوري ، والقانون الإداري ، ومن هاهنا يجب أن نعلم أن القانون الدستوري هو **مجموعة القواعد الأساسية التي تقوم بتحديد شكل الدولة ، وبيان نظام الحكم فيها** ، وأما عن علاقته بالقانون الإداري فتتمثل في أمور :

١. هو الذي يحدد الإطار الخارجي للقانون الإداري فمُحالٌ أن يخالف القانون الإداريّ القانون الدستوريّ ، وإن خالفه يكون **قانوناً إداريّاً معدوماً** .

٢. القانون الدستوري يحدد أسلوب التنظيم الإداري للدولة .

٣. القانون الدستوري يحدد بعض الاختصاصات ذات الأهمية كاختصاصات الوزراء .



فصلٌ : [العلاقة بين القانون المدني والقانون الإداري]

١. ابتداءً يجدر بنا أن نعلم أن ثمة اختلاف بين روابط القانون الإداري ، وروابط القانون المدني ، حيث أن أطراف العلاقات في القانون الإداري ، **هي الأشخاص العامة** ، وأن أطراف العلاقات في القانون المدني هي **أشخاص خاصة** .

٢. العلاقات في القانون الإداري تسعى لتحقيق **المصلحة العامة** ، بينما في القانون المدني تسعى لتحقيق المصالح **لأطراف خاصة** ، ذات مصالح مُتوازية .

ولا يعني هذا الخصام بين القانون الإداري والقانون المدني ، ومن أوجه الالتقاء بينهما :

١. إحالة كلٍّ منهما إلى الآخر في بعض الأمور ، ومن أمثلة ذلك:

أ. إحالة القانون الإداري للقانون المدني في تحديد وصف المال العام .

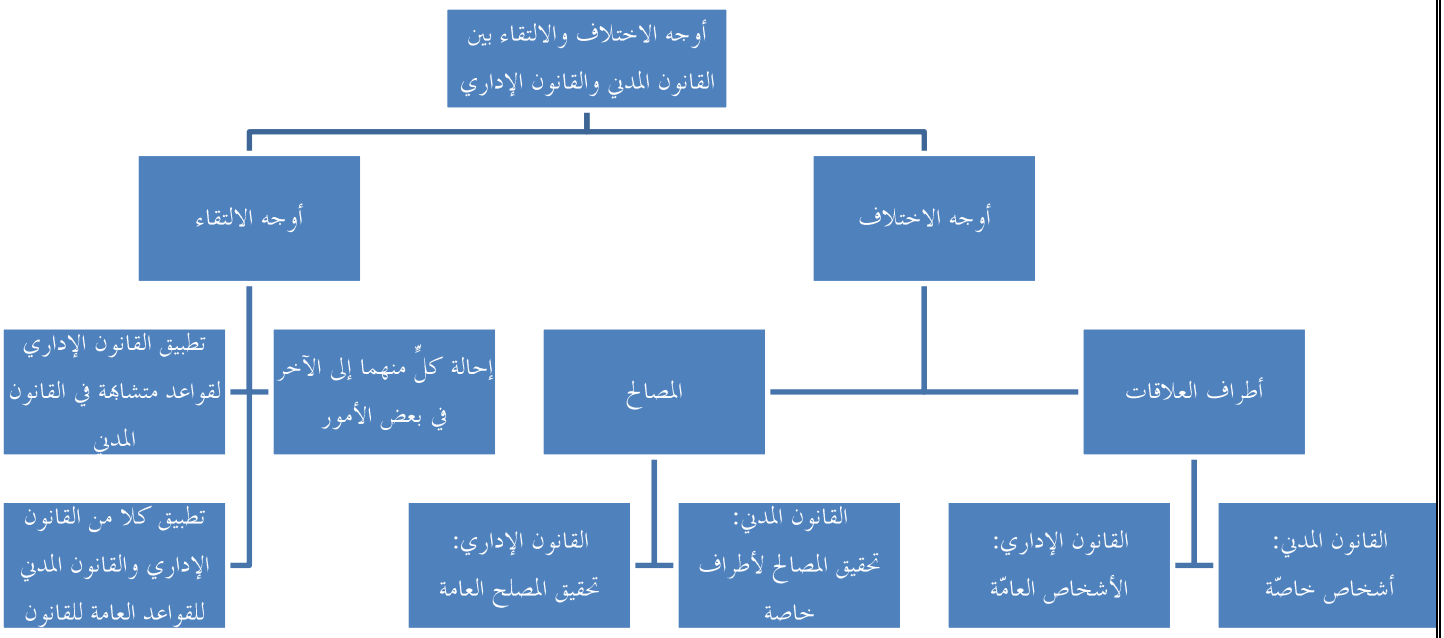
ب. إحالة القانون المدني إلى القانون الإداري في تحديد صفة الموظف العام ، لإكسابه صفة الرسمية من عدمه .

٢. تطبيق القانون الإداري ، لقواعد متشابهة في القانون المدني ، مع تحويرها لتتلائم مع القانون الإداري ، ومن أمثلة ذلك :

أ. **العقود**: تتفق الأركان الأساسية **للعقود** في القانون الإداري والقانون المدني ، حيث أن لهما نفس الأركان ، (الرضا ، والمحل ، والسبب) ، إلا أن القانون الإداري يُضيف بعض القواعد لتتلائم نظرية العقود مع قواعد القانون الإداري ، مثل إضافة سلطات استثنائية لجهة الإدارة غير موجودة في القانون المدني ، كسلطتها في الفسخ ، وسلطتها في تعديل العقد ، بالإضافة إلى إضافة القانون الإداري حقوقاً إضافيّة للمُتعاقد مع جهة الإدارة ، غير موجودة في العقود العاديّة .

ب. **نظرية المسؤولية**: حيث تقوم المسؤولية في كلٍّ من القانون الإداري ، والقانون المدني على ذات الأركان ، وهي (الخطأ ، والضرر ، والعلاقة السببية) ، إلا أن القانون الإداري يضيف بعض الأحكام لتتلائم مع قواعد القانون الإداري ، كالتفرقة بين الخطأ الشخصي ، والخطأ المرفقي .

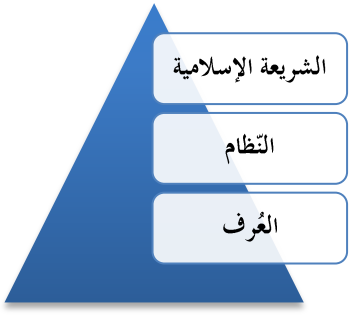
٣. تطبيق كلاً من القانون الإداري والقانون المدني ، للقواعد العامة للقانون ، ومثال ذلك قاعدة عدم رجعيّة القانون ، حيث يطبق القانون الإداري القواعد الإدارية ، وقاعدة عدم جواز الإثراء على حساب الغير ، بلا سبب مشروع ، وتُطبّقها جهة الإدارة بحسم راتب الموظف أيام غيابه دون عذر .



الباب الثاني: [مصادر القانون الإداري]

مصادر القانون الإداري هي:

١. الشريعة الإسلامية .
٢. النظام .
٣. العرف .



فصلٌ : [الشريعة الإسلامية]

تُعد المصدر الأول لكافّة القواعد القانونية في المملكة ، بحيث لا يجوز لأي قاعدة أُخرى مُخالفة الشريعة الإسلامية أيّاً كان مصدرها وموضوعها .

فصلٌ : [النّظام]

النظام: مجموعة القواعد القانونية المكتوبة ، وتتفرع إلى :

١. **النظام الأساسي**[٧] : وهو هاهنا في المملكة العربيّة السعودية يتمثّل في (النظام الأساسي للحكم ، نظام مجلس الوزراء ، نظام مجلس الشورى ، نظام هيئة البيعة) ، ويسبق النظام الأساسي كل التشريعات .

٢. **النظام**[٨] : مجموعة القواعد القانونية المكتوبة الصادر عن السلطة المُختصّة بالتنظيم ، كنظام الخدمة المدنية ، ونظام ديوان المظالم ، ونظام المُنافسات والمُشتريات الحكومية .

٣. **التشريع الفرعي**[٩]: مجموعة القواعد القانونية المكتوبة الصادرة عن السلطة التنفيذية .

أنواع اللوائح:

أ. **اللوائح التنفيذية** : مجموعة القواعد العامة التي تسنها السلطة التنفيذية ، وتفصل فيها أحكام القانون العادي بالإضافة إلى استنادها في إصدار القوانين على التشريع العادي .

ب. **اللوائح التنظيمية:** قواعد قانونية تسنها السلطة التنفيذية لتنظيم وترتيب سير العمل ، ولا تستند في إصدارها إلى نظام .

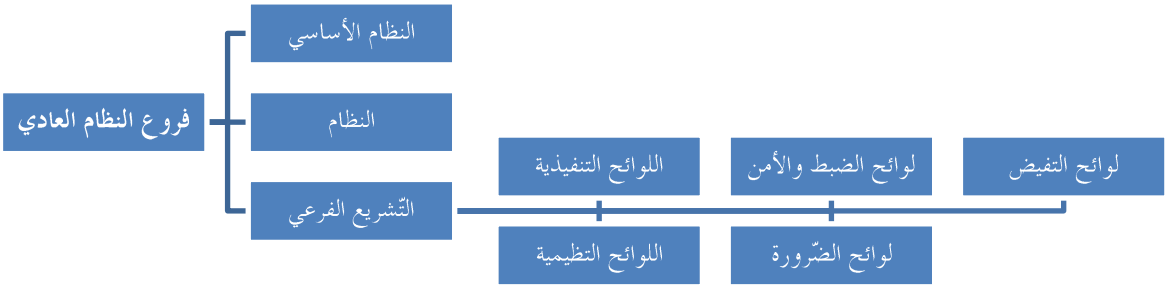
ت. **لوائح الضبط والأمن**[١٠]: مجموعة القواعد القانونية التي تسنها السلطة التنفيذية لصيانة الأمن العام ، واستقرار المجتمع ، ولا تستند في إصدارها إلى نظام .

ث. **لوائح الضرورة** .

ج. **لوائح التفويض** .

ومن أمثلة اللوائح ، لوائح تأديب الطلاب ، أو لائحة توظيف غير السعوديين .

ومن أوجه الاختلاف بين اللوائح والتشريع العادي ، أن التشريع العادي يصدر من السلطة التشريعية ، أما اللائحة فتصدر من السلطة التنفيذية ، ومن أوجه الشبه أن كلا اللوائح والتشريع العادي هي قواعد عامّة ومجرّدة .



فصلٌ : [العُرف]

العرف: اضطراد الجهات الإدارية على اتباع سلوك معيّن ، مع شعورها بإلزامية هذا السلوك ، إلا أن دور العرف قد تقلّص في الوقت المُعاصر .

رُكنا العرف:

---

[٧] الدستور .

[٨] القانون العادي .

[٩] اللائحي .

[١٠] وتعد من أخطر اللوائح التي يستلزم عند وضعها مراعاة الملاءمة ، والتوفيق بين مصالح الأفراد وحرياتهم .

١. **الركن مادي:** اضطراد الجهة الإدارية على اتباع سلوك مُعيّن ، وحتّى يكون هذا الاضطراد ركناً ماديّاً للعرف ، لا بد من توافر عدة شروط:

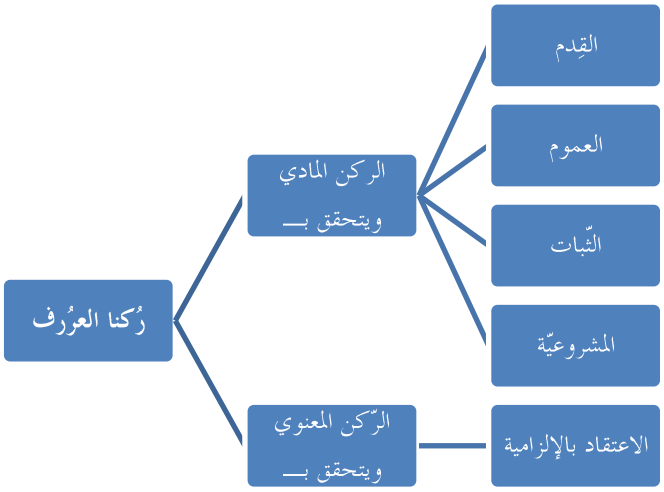
أ. القِدم ، أي مرور فترة طويلة على اتّباع هذا السلوك من قِبل جهة الإدارة .

ب. العُموم ، أي اتّباع سلوك من خلال أغلب القائمين على النّشاط الإداري .

ت. الثّبات ، أي عدم حدوث ردة ، أو تغيّر في سلوك الجِهة الإدارية .

ث. المشروعيّة ، أي لا تُخالف نصّاً قانونيا قائماً ، ومن ضمن الأمثلة التي تُخالف النصوص المكتوبة ، توريث الأب لابنه في بعض الوظائف الحكومية كالعمل في الشُّرط في مصر .

٢. **الركن المعنوي:** اعتقاد بإلزاميّة سلوك معيّن ، وأن الجهة الإدارية إنما تُنفّذ قاعدة قانونية مُلزمة .



فصلٌ : [أحكام القضاء]

نظام السّوابق القضائية: في هذا القضاء ، تكون السوابق القضائية مُلزمة ، ولا يستطيع القاضي أن يخالف حُكماً سابقاً .

وفي المملكة العربية السعودية ، لا يُلزم القاضي بالسوابق القضائية قانوناً ، وإنما يلتزم أدبيّاً ، بما استقرّت عليه المحاكم الأعلى .

الباب الثالث:[خصائص القانون الإداري]

وقد ارتبطت هذه الخصائص بنشأة القانون الإداري ، وهي كالتّالي:

فصلٌ : [القانون الإداري حديث النّشأة]

القانون الإداري حديث النّشأة ، وذلك لأن ظهور هذا القانون ارتبط بتفسيرها من قِبل الثورة الفرنسية ، لمبدأ الفصل بين السُّلطات مما جعل هذا القانون قانوناً حديثاً ، بالنّسبة للقانون المدني ، لكنّ القانون الإداري ، قانونٌ أقدم بالنّسبة لبعض فروع القانون الأخرى كالقانون الجوّي .

فصلٌ : [القانون الإداري غير مُقنن]

القانون الإداري غير مُقنن ، بمعنى أنه قانونٌ غير مكتوب ، حيث أنّ الكثير من قواعد القانون الإداري تم استخلاصها ، عند نشأتها من قبل اجتهادات القضاء ، وظلّت هذه الصفة مُلازمة لبعض قواعد القانون الإداريّ ، بالرّغم من تقنين كثيرٍ من قواعدِ القانون الإداري ، مثل قواعد التنظيم الإداري ، كذلك تقنين أغلب قواعد الرقابة على الإدارة ، بالإضافة إلى أن أغلب قواعد النشاط الإداري مقنّنة .

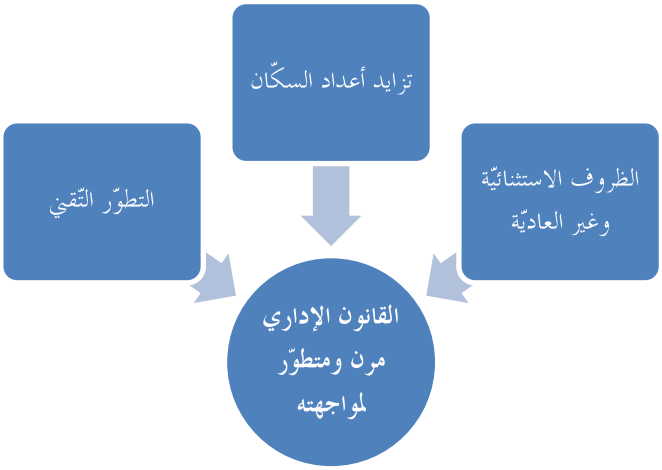
فصلٌ : [القانون الإداري قانونٌ قضائي]

القانون الإداري قانونٌ قضائي ، حيثُ أنّ أحكام وقواعد القانون الإداري ، تم استخلاصها ، ووضعها من قِبل القضاء الإداري .

فصلٌ : [القانون الإداري قانونٌ مرنٌ ومتطوّر]

القانون الإداري قانون مرن ومتطوّر ، لأنه يواجه :

١. الظّروف الاستثنائيّة ، وغير العاديّة .
٢. تزايد أعداد السكّان ، وهذا يوجِبُ تطوّر جهة الإدارة .
٣. التطوّر التّقني ، وتَطَلَّبَ هذا أن تُطَوَّرَ الكَهرباء والاتّصالات .



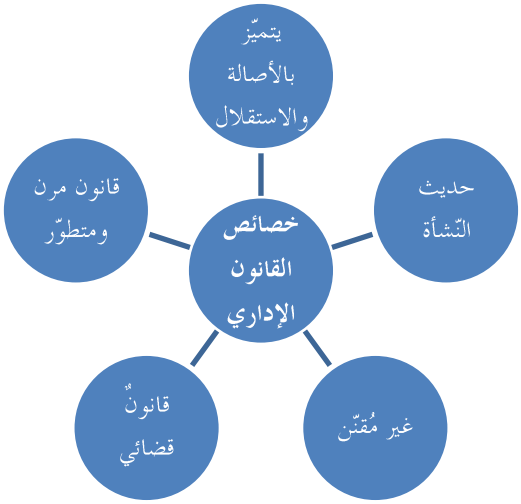
فصلٌ : [القانون الإداري قانونٌ يتميّز بالأصالة والاستقلال]

القانون الإداري يتميّز بالأصالة ، لأنّ احتياجات المرافق العامّة تطلّبت أن يكون للقانون الإداريّ ، قواعد تختلف عن قواعد القانون الأخرى ، ومثلُ ذلك قواعد التنفيذ المباشر ، والقرارات الإداريّة .

والقانون الإداريّ كذلكَ يتميّز بالاستقلال .

فإمّا أن أيكون الاستقلال **استقلالاً تّامّاً** ، فقواعد القانون الإداري ، مستقلّة عن غيرها من فروع القانون ، فهي مستقلّة عن فروع القانون المدني استقلالاً كبيراً ، من حيث تميّز القانون الإداري بقواعد غير موجودة في القانون المدني ، ومثال ذلك كما ذكرنا ، قواعد التنفيذ المباشر .

وإمّا أن يكون **استقلالاً نسبيّاً** ، مثل اقتباسه بعض القواعد ، ولكنّه يُطبّقها بطريقة مُختلفة ، مثل قواعد العقود ، أو قواعد المسؤولية .



الباب الرابع: [صورُ التّنظيم الإداري]

قد علمنا سابقاً أن القانون الإداري هو مجموعة القواعد القانونية التي تحكم الوظيفة الإدارية للدولة ، تنظيماً ونشاطاً ورقابة ، وحديثنا في هذا الباب عن صور التّنظيم الإداري وهي اثنتان:

١. المركزيّة الإداري .
٢. اللامركزيّة الإداريّة .

وتفصيلها كالتّالي:

فصلٌ: [المركزيّة الإدارية]

١. **المركزيّة الإداريّة** : وهي تركيزُ الوظيفة الإداريّة في يد السّلطة الرئيسيّة في العاصمة ، وممثليها في الأقاليم ، ولها صورتنا:
   أ. التّركيز الإداري .
   ب. المركزيّة المُخففة[١١] .

وتفصيلها كالتّالي:

أ. **التركيز الإداري:** ويعني حصر الوظيفة الإداريّة ، في يد السّلطة المركزيّة في العاصمة ، وممثليها في الأقاليم .

ب. **المركزيّة المُخففة:** تفويض السّلطة المركزيّة في العاصمة ، لبعض اختصاصاتها لممثليها في الأقاليم ،بحيث تكون سلطة البتّ النهائي في يد السّلطة المركزيّة في العاصمة .

ولِيتّضح التقسيم نورد مثالاً بحالتين:

مُدرّسٌ في حلبانَ ، أرادَ أخذ إجازةٍ اعتيادية ، لخمسة أيّام ، ففي حالة **التّركيز الإداري** ، لا بُدّ أن يوافق على أخذه الإجازة إدارة التعليم بمنطقة الرّياض ، وفي حالة **المركزيّة المخففة** ، يصح أن يوافق على إجازته المسؤول المُباشر ، لكنّ أوراقه تذهب إلى إدارة التعليم بمنطقة الرّياض للبت النّهائي في الإجازة .

ومن خلال ما سبق نستطيع أن نقول أن المركزيّة الإداريّة لها ثلاثةُ أركان:

[١١] وتُسمّى عدم التركيز الإداري .

- تركيز الوظيفة الإداريّة ، وتعني حصر كافّة مظاهر السّلطة الإداريّة في يد السّلطة المركزيّة ، في العاصمة ، وممثليها في الأقاليم ، بحيث يكون لها سلطة البتّ النّهائي في كافّة القرارات الإدارية .
- تبعيّة هرمية مندرجة ، بحيث يخضع المرؤوس لسلطاتِ رئيسه ، وخضوع رئيسه لسلطات الرّئيس الأعلى ، حتى نصل لقمّة الهرم الإداري ، حيث تتركّز كافّة مظاهر السّلطة الإداريّة في قمّة الهرم الإداري .
- سلطة رئاسيّة ، وهي معيار التّفرقة بين المركزيّة واللامركزيّة ، يخضع لها المرؤوس من قبل رئيسه ، وتمتد هذه السّلطة الّتي يمارسها الرّئيس على مرؤوسه ، إلى الشخص المرؤوس وأعماله ، فبالنّسبة للشخص المرؤوس نعني بها خضوع كافّة القرارات المُتعلّقة بالمرؤوس منذ لحظة دخوله الخدمة ، بتعيينه ، مروراً بانتداباته ، وإعارته ، وترقيته ، وتأديبه ، انتهاءً بالتّقاعد أو الفصل .

صلاحيّات الرئيس على مرؤوسه[١٢]:

أ. تعديل أعماله من قبل الرّئيس .

ب. إلغاء الأعمال .

ت. حلول الرّئيس محل المرؤوس في مباشرة هذه الأعمال .

ث. يملك الرّئيس التّوجيه السابق بالنّسبة للمرؤوس قبل مباشرة العمل .

ج. التّعقيب اللاحق على أعمال المرؤوس .

ح. ممارسة السّلطة الرّئاسية لا تحتاج لطلب ولا لإذن ولا لنص .

حدود طاعة المرؤوس لرئيسه ، ولها ثلاث حالات :

١. حين يأمر الرئيس المرؤوس أمراً مشروعاً ، فيجب عليه تنفيذُ أمره ، وفي حال مُخالفته ، يتعرّض للمسائلة التأديبيّة .

٢. ينفّذ المرؤوس أمر الرئيس ، إن كانت أوامر الرّئيس غير مشروعة ، ولا تشكّل جريمة جنائية ، كالمخالفات الماليّة والإدارية ، مثل حدوث خطأ حسابي من قبل المسؤول عن التّدقيق المالي ،

[١٢] أعمال المرؤوس .

لكن بشرط أن ينسبه المرؤوس إلى رئيسه كتابيّاً ، ويردّ الرّئيس على المرئوس كتابيّاً كذلك ، في وجوب تنفيذ هذا الأمر ، ولا يُسائل المرؤس في هذه الحالة .

٣. إن كانت أوامر الرّئيس تُشكّل جناية ، ففي هذه الحالة ، يحق للمرؤوس أن يمتنع عن التّنفيذ .

مزايا المركزيّة الإداريّة:

١. تحقيق وحدة الدّولة القانونيّة والسّياسية .
٢. تدعيم سلطة الحكومة المركزيّة على الأقاليم .
٣. توحيد الأساليب الإداريّة داخل الدّولة .
٤. تقليل النّفقات العامّة داخل الدّولة .
٥. تحقيق عدالة تقديم الخدمات .
٦. حسن أداء خدمات المرافق الوطنية .

السلطات المركزيّة في المملكة:

١. الملك .
٢. مجلس الوزراء .
٣. الوزراء .
٤. المناطق

وهناك بعض الأجهزة المركزيّة كذلك :

١. هيئة الأمر بالمعروف والنّهي عن المنكر .
٢. هيئة الرّقابة والتّحقيق .
٣. مجلس الخدمة المدنية .

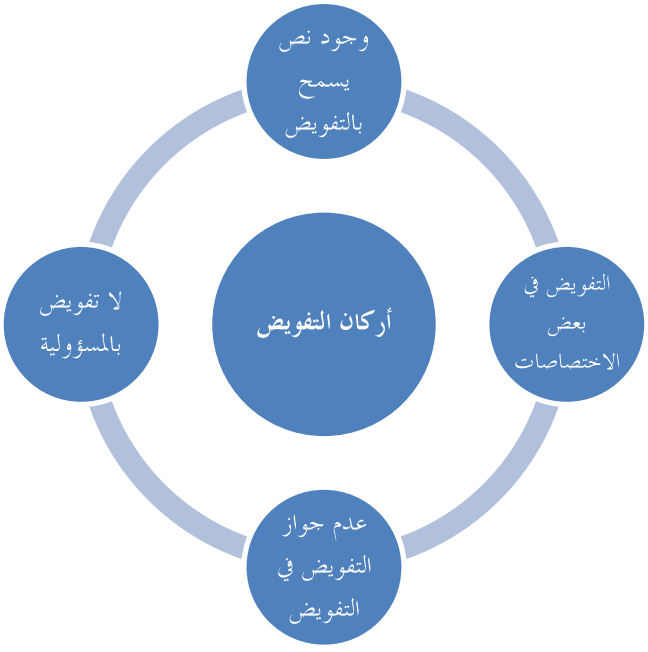
استطراد : التّفويض في السلطة

هو أن يعهد الرئيس الإداري إلى أحد مرؤوسيه بممارسة بعض اختصاصاته تحت إشرافه ومسؤوليته .

أركان التفويض:

١. وجود نص يسمح بالتفويض ، وذلك لأن الأصل أن يُباشر الموظف اختصاصاته بنفسه ، ولا يجوُزُ له أن يفوّض إلى غيرهم إلا بوجود نص يسمح بذلك .
٢. التّفويض في بعض الاختصاصات ، أي أن يكونَ جُزئيّاً ، وليس في كل الاختصاصات ، وذلك لأن التّفويض في كل الاختصاصات يعدُّ تنازلاً عن الوظيفة ، وهذا لا يجوز .
٣. عدم جواز التّفويض في التّفويض ، وذلك لأن جوازهُ يترتّب عليه ، شيوع المسؤولية ، وارتباك العمل الإداري ، وتعطيله ، وهذا يتنافى مع الحكمة من جواز التّفويض .
٤. لا تفويض في المسؤولية ، أي أن الرئيس الإداري يظلُّ مسؤولاً عن العمل الذي فُوّضَ فيه ، والمرؤوس لم يمارسه على وجه الاختصاص .

وهناك تفويضُ التّوقيع ، وهو أن يعهد الرّئيس الإداري إلى أحد مرؤوسيه أن يمارس التّوقيع نيابة عنه ، وتفويضُ التّوقيع أقوى من تفويض السلطة ، لأن تفويض السلطة قوتهُ قوّة المرؤوس ، أما تفويض التّوقيع ، فقوّته قوّة الرئيس ، ومثال ذلك أن تتعاقد جامعة الملك سعود ، مع شركة بن لادن على بناء كليّةٍ للإدارة ، ففوّض رئيس الجامعة ، نائبه بالتّوقيع نيابة عنه في العقد ، فالقوّة هُنا هي قوّةُ رئيس الجامعة لا النّائب .

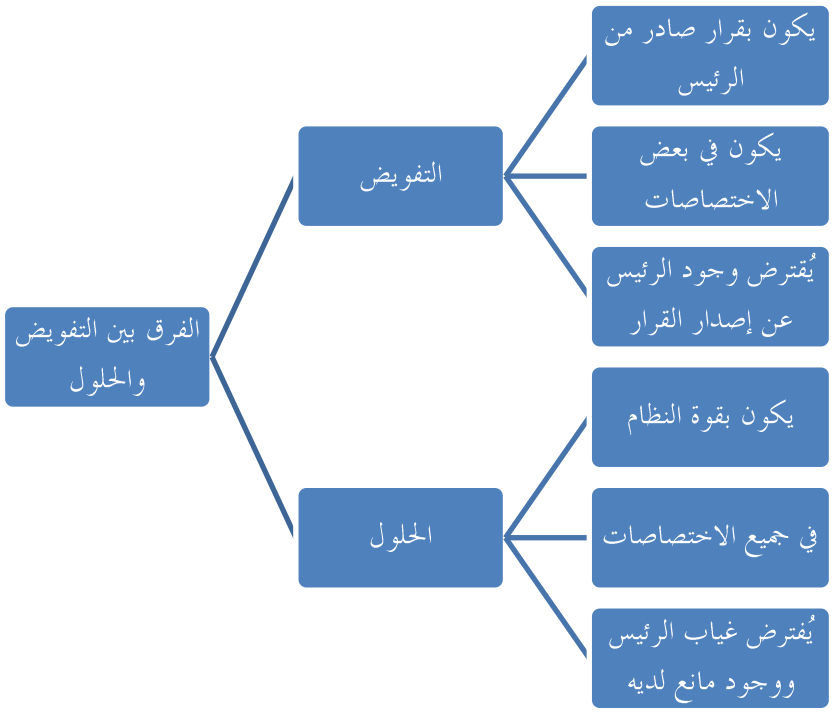


استطراد : الحلول

حلول موظّف محل آخر في ممارسة اختصاصاته ، إذا قام مانعٌ لديه ، كأن يمرض زيدٌ فجأة ، فيحل مكانه عمرو .

، والحلول يخوّل الموظف الحال مباشرة جميع اختصاصات الحال محله ، إلا إذا نصّ النظام على خلاف ذلك .

م	التفويض	الحلول
١	التفويض بقرار صادر من الرّئيس	الحلول يكون بقوّة النّظام
٢	التفويض في بعض الاختصاصات	الحلول في جميع الاختصاصات
٣	التّفويض يفترضُ وجود الرئيس عند إصدار قرار التفويض	الحلول يفترض غياب الرّئيس ووجود مانع ليه



فصلٌ: [اللامركزيّة الإدارية]

اللامركزيّة الإداريّة : وهي توزيع الوظيفة الإدارية ، بين السلطة المركزية ، وهيئات أو وحدات إدارية لا مركزية ، سواءً كانت مرفقية أو إقليمية تحت وصاية السلطة المركزية ، ومن أمثلتها الجامعات بالنسبة لوزارة التعليم العالي ، والبريد السعودي .

وتكون اللامركزيّة دون نص ، ودون طلب من السلطة العاصمة

ومن خلال هذا التعريف ، نستطيع أن نقول أن اللامركزية لها أركان عدة :

١. تقسيم الدولة إلى أقسام إدارية إقليمية كالبلديات ، وإمارات المناطق ، أو مرفقية كالجامعات .
٢. إكساب هذه الوحدات الإدارية ، شخصية معنوية عامة ، مستقلة عن شخصية الدولة ، وهي الصلاحية على اكتساب الحقوق ، والواجبات ، بما يترتب عليها من آثار ، كالذمة المالية ، وشخص يمثلها كمدير الجامعة للجامعة ، وأهم شخصية اعتبارية عامة هي الدولة .

٣. ممارسة السلطة المركزية **الوصاية الإدارية** على الهيئات والوحدات اللامركزية ، ومجال سلطة الوصاية الإدارية يمتد إلى أعمال الرقابة للهيئات والوحدات اللامركزية ، وتتحدد الرقابة على أعمال المؤسسات ، اللا مركزية على ما يلي:

أ. أنه لا يتمّ التدخل بأعمال المؤسسات إلا بنص[١٣] .

ب. يأخذ شكل الموافقة المسبقة على بعض أعمال الهيئات اللامركزية .

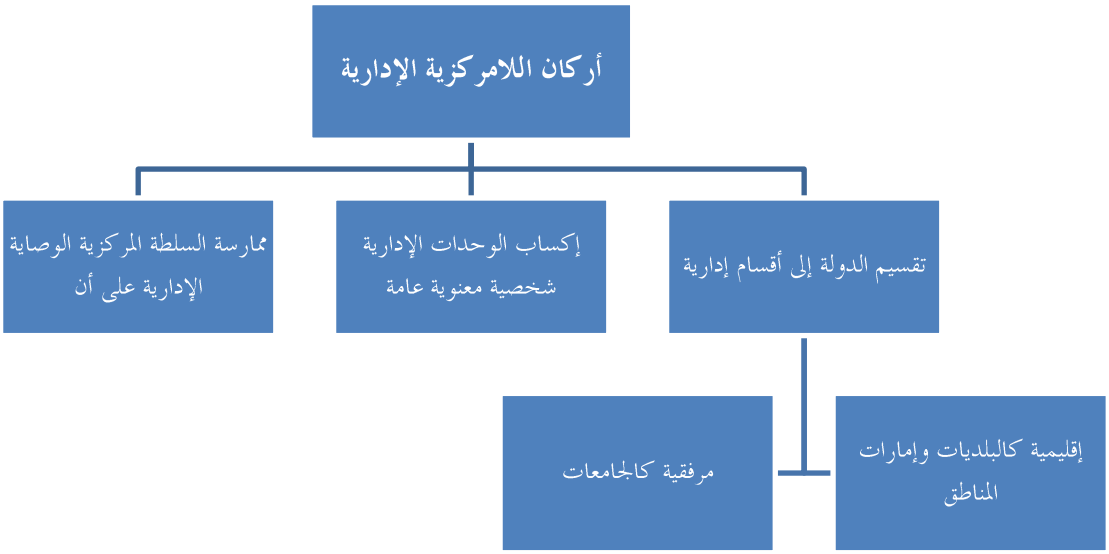
ت. قد تأخذ شكل الرقابة على بعض الأشخاص والهيئات اللامركزية .

أمّا على أشخاص المؤسسات فتتمثل فيما يلي:

أ. حق السلطة المركزية في تعيين بعض قيادات الهيئات اللامركزية ، مثل مدراء الجامعات ، وعمداء الكليات .

ب. حل مجالس الهيئات اللامركزية ، كحق وزير البلدية بحل المجلس البلدي .

ت. وضع القواعد المُنظّمة لتأديب العاملين أو الموظفين في الهيئات اللامركزية .



أنواع اللامركزية الإدارية:

١. **اللامركزية الإقليمية ، وتتمثل في البلديات والقرى :**

أ. إنشاء البلدية ، وتعديل البلدية ، بقرار من وزير الشؤون البلدية والقروية ، بعد موافقة مجلس الإمارة المختصة .

ب. تشكيل المجالس البلدية ، بناءً على تعيين نصف أعضاءها ، وانتخاب النصف الآخر ، ويجب ألا يقل عدد الأعضاء عن أربعة أعضاء ، ولا يزيد عن اثني عشر ، ومدّة المجلس أربع سنوات .

الشروط التي يجب توفرها في مرشحي المجلس البلدي:

- أن يكون مقيماً في دائرة البلدية الّتي يرشح نفسه لتمثيلها ، في السنة السابقة على الترشيح .
- أن يكون سعوديّ الأصل والمولد ، أو متجنّساً ، ومضى على تجنّسه عشرة سنوات .

[١٣] الأصل حق الهيئات اللامركزية ، في التحكّم في إدارتها ، إلا إذا ورد نص غير ذلك .

- أن يكونَ ملمّاً بالقراءة والكتابة .
- توافر شرط حسن السمعة ، بحيث ألا يكون المرشح ، عليه سابقة جناية ، أو حُكم عليه حكمٌ شرعيّ ، أو قد فُصل من عمله .
- أن يكونَ رئيس المجلس ونائبه ، من بين المعيّنين من قِبل وزير الشؤون البلدية والقروية .

حل المجالس البلدية:

يجوز لوزير الشؤون البلدية والقروية حل المجالس البلدية بتوافر إحدى حالتين:

١. إذا نقص عدد أعضاء المجلس عن النصف ، وتعذر إكماله إلى النصف .
٢. إذا عجز المجلس البلدي عن أداء مهامه ، حينها يقوم الوزير بحله وتشكيل لجنة مؤقتة تؤدي المهام عنه لحين تشكيل المجلس البلدي .

٢. **اللامركزية المرفقيّة :**

ابتداءً يجدر بنا أن نعرف أبرز الفروقَات بين اللامركزية السياسية ، واللامركزية المرفقية :

أ. اللامركزية السياسية هي شكلٌ من أشكال الدولة ، أما اللامركزية المرفقيّة فهي شكلٌ من أشكال الإدارة .

ب. في اللامركزية السياسية ، قد يتم عدم تقسيم سلطات الدولة الثلاثة[١٤] ، بحيث تمارسها الدولة كسلطة واحدة ، وقد يتم تقسيمها في الدولة الاتّحادية[١٥] ، أما في اللامركزية المرفقية فيتم تقسيم الوظيفة الإدارية فقط .

[١٤] التنظيمية ، التنفيذية ، القضائية .

[١٥] للتفصيل راجع مذكرة القانون الدستوري ، ص ٥ .

ماهي اللامركزية المرفقية[١٦] ؟

اللامركزية المرفقيّة ، هي مشروع عام تُنشئه الدولة ، يتمتّع بالشخصية المعنوية ، بالإضافة إلى سعيه لتحقيق هدف محدد ، ونشاط محدد .

عناصر المؤسسة العامة :

أ. أنه مشروعٌ عام ، بمعنى أن أموال المشروع أموال عامّة ، تتمتّع بحماية نظاميّة ، وبهذا يكون له نظامه الخاص به ولا ينتمي نظامه إلى نظام العمل والعمّال ، بل موظّفوه عموميّون ويخضعون إلى نظام الخدمة المدنية ، والقضاء يخضع لديوان المظالم ، ومن الأمثلة عليه المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية ، وجامعة الحدود الشمالية .

ب. اكتساب الشخصيّة المعنوية العامّة ، بما يترتب على ذلك من آثار ، أهمّها:

- يتمتّع بذمة ماليّة مستقلة .
- وجود نائب أو ممثل لهذا الشخص المعنوي ، ومن الأمثلة على ذلك محافظ المؤسسة العامة لتحلية المياه بالنسبة للمؤسسة العامة لتحلية المياه ، ومدير الجامعة بالنسبة للجامعة .
- أن يكون له موطن ومقرّ .

ت. موظّفوا هذا المشروع موظفون عموميّون .

ث. له نشاط[١٧] محدد[١٨] ، أي أنه يسعى لتحقيق هدف محدد ، وخارج هذا النّشاط ليس له صلاحية ، ومثال ذلك الجامعة لا تستطيع تأجير طائرات ، لأن ذلك خارجٌ عن نشاطها ، الذي يدور حول التعليم .

سؤال: هل النشاط المحدد من الممكن أن يزيد ، أو يُنقص من الشخص المعنوي ؟

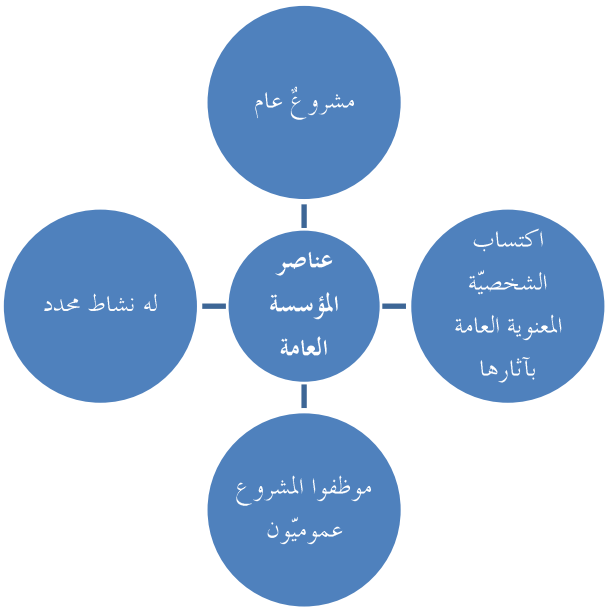
الجواب: نعم ، يجوز من الجهة الّتي أنشأت الشخص المعنوي أن تزيد ، أو تُنقص أو تلغي هذا النّشاط ، ومثال ذلك افتتاح وحدة للعمليات والدوريات الميدانية بهيئة الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر ، قد نص القرار الإداري الصادر في ١٤٣٢/٤/٥هـ ، على أن يكون نطاق عملها مدينة الرياض ، وفي ١٤٣٣/٧/٦هـ ، صدر القرار الإداري بزيادة نطاق علمها ، على أن يكون عملها ضمن حدود منطقة الرياض .

---

[١٦] وتسمّى المؤسسة العامة .

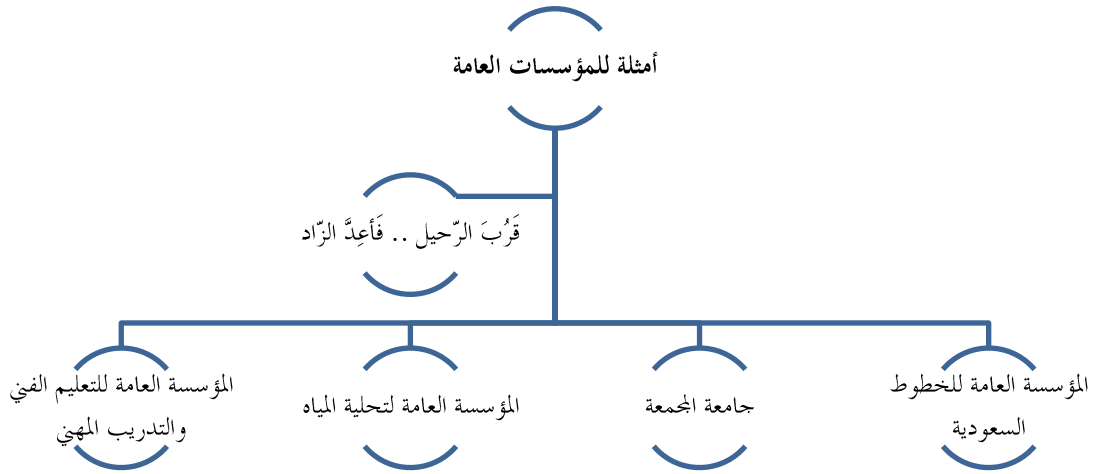
[١٧] النّشاط هو الذي يحدد الأهليّة .

[١٨] وتسمّى قاعدة التخصيص .



أمثلة للمؤسسات العامة:

١. المؤسسة العامة للخطوط السعودية .
٢. المؤسسة العامة لتحلية المياه .
٣. المؤسسة العامة للتعليم الفني والتدريب المهني .
٤. جامعة المجمعة .



سؤال: ما علاقة السّلطة المركزية بالمؤسسات العامة ؟

١. **الاستقلال عن السلطة المركزية** ، ومظاهرها هي:
   أ. اكتساب المؤسسة العامة ، استقلالية عن شخصية الدولة ، بما يترتب على ذلك من آثار[١٩] .
   ب. وجود ممثل قانوني لها ، كمدير الجامعة للجامعة .
٢. **خضوع المؤسسة العامة لوصاية السلطة المركزية** ، وتتمثل سلطة الوصاية على المؤسسة العامة في :
   أ. الرقابة على أشخاص المؤسسة العامة ، وعلى أعمالها ، وتتمثل في :

[١٩] وقد ذكرنا ذلك في الصفحة السابقة .

أولا: تعيين السلطة المركزية لبعض القيادات في المؤسسة العامة ، كتعيين وزير التعليم العالي، لعمداء الكليّات في الجامعات .

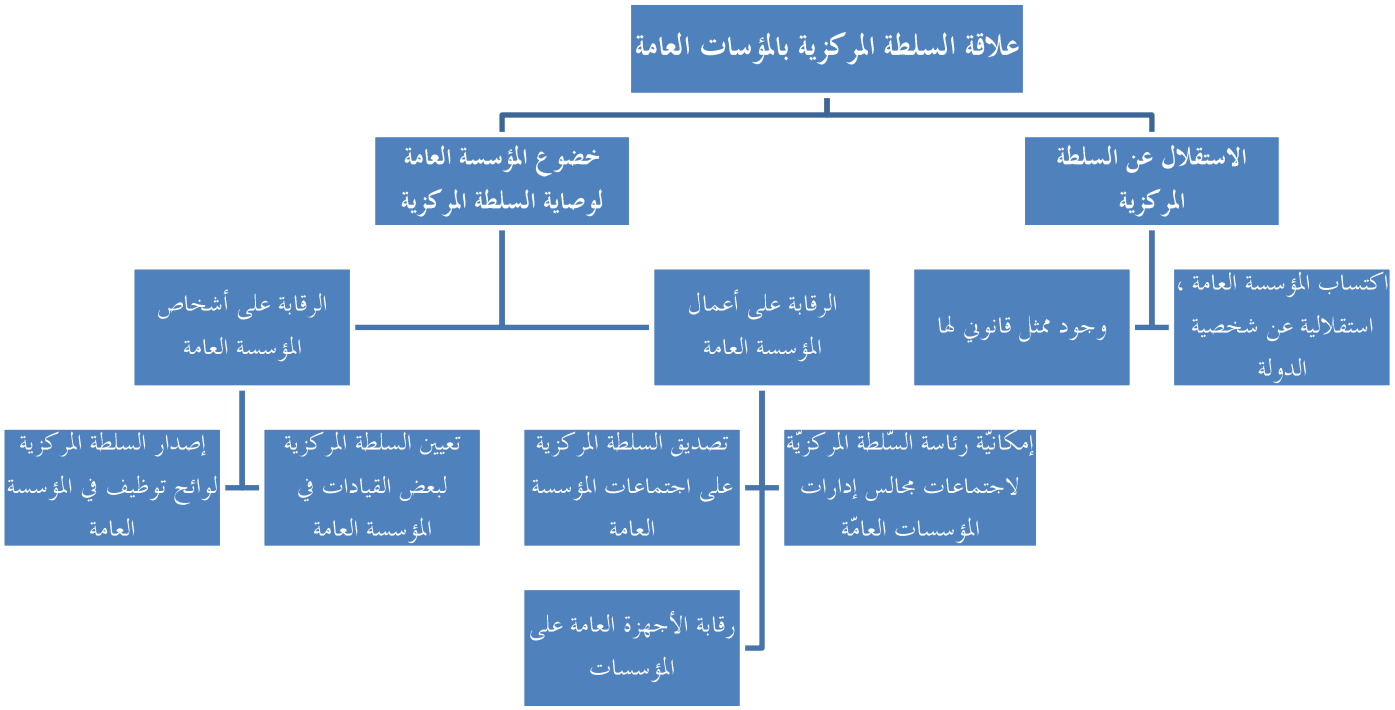
ثانياً: إصدار السلطة المركزية لوائح توظيف في المؤسسة العامة ، كلوائح التأديب ، وترقية الموظفين .

ب. الرّقاية على الأعمال ، وتتمثل فيما يلي :

أولاً: إمكانيّة رئاسة السّلطة المركزيّة لاجتماعات مجالس إدارات المؤسسات العامّة ، وإمكانية إدارة هذه الاجتماعات .

ثانياً: تصديق السّلطة المركزية ، على اجتماعات المؤسسة العامة .

ثالثاً: رقابة الأجهزة الرقابية العامة ، على أعمال هذه المؤسسات ، كهيئة الرّقابة والتّحقيق وديوان المراقبة العامّة ، وهيئة مكافحة الفساد .



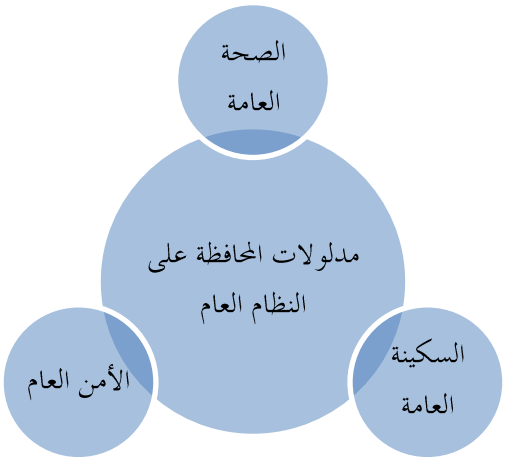
الباب الخامس: [الضّبط الإداري]

وهو إحدى صور ممارسة جهة الإدارة ، لنشاطها ، ويُعرّف بأنه كافّة الإجراءات التي تتخذها جهة الإدارة للمحافظة على النّظام العام ، بمدلولاته الثلاث :

أ. الصّحة العامة ، وهي كافّة الإجراءات التي تتخذها جهة الإدارة للمحافظة على صحة الإنسان .

ب. السّكينة العامة ، وهي كافّة الإجراءات التي تتخذها جهة الإدارة للمحافظة على الحياة العامة من كل ما يكدر صفوها ، وهدوءها ، كاستخدام مكبّرات الصوت .

ت. الأمن العام ، وهو كافة الإجراءات التي تتخذها جهة الإدارة للمحافظة على حياة الإنسان وماله .



استطراد:

الضبط الإداري الخاص: هو ذلك الضبط الذي يسعى لتحقيق هدف محدد ومعين ، مثل الضبط الإداري للآثار ، والضبط الإداري للبيئة .

الضبط القضائي: هو مجموعة الإجراءات التي تهدف إلى البحث عن مرتكبي الجرائم ، وتقديمهم إلى العدالة ، بإنزال العقاب بهم .

فصلٌ : [الفرق بين الضّبط الإداري والضبط القضائي]

تتمثّل الفروقات بين الضبط الإداري ، والضبط القضائي ، في أمور :

١. **من حيث الجهة التي تقوم بكلّ منهما** ، أي جهة الضّبط الإداري جهة الإدارة ، وجهة الضبط القضائي ، الجهات القضائية ، أو الجهات الإدارية الّتي لها صفة الضبطية القضائية ، كرجال الحسبة ، ورجال الشّرطة ورجال المرور ، وهذه الجهات تمارس السلطتين معاً الإدارية والقضائية .

٢. **من حيث هدف كلٌ منهما** ، فهدف الضبط الإداري هدفٌ وقائي ، أما هدف الضبط القضائي فهدفٌ علاجيّ .

٣. **من حيث طبيعة القرارات الّتي تصدر في كل منهما** ، فالقرارات التي تصدر من جهة الضبط الإداري هي قرارات إداريّة تخضع لما تخضع له سائر الأحكام الإداريّة ، ومنها :

أ. إمكانية التظلّم منها إلى الجهة الإدارية التي أصدرتها ، أو إلى جهتها الرّئاسية .

ب. إمكانيّة الطّعن أو الإلغاء لهذه القرارات الإدارية أمام ديوان المظالم بدعوى الإلغاء والتعويض عن الأضرار النّاجمة عنه ، ومن أمثلة ذلك إصدار مدير الجامعة بترقية زيد ، من المرتبة السادسة إلى المرتبة السابعة ، فإن ارتأى عمرو الذي هو في نفس مرتبته ، أنه أكثر استحقاقاً منه ، فله حق التظلّم ، ثم الطعن حتى يصل الطعن إلى ديوان المظالم ليلغي هذا القرار .

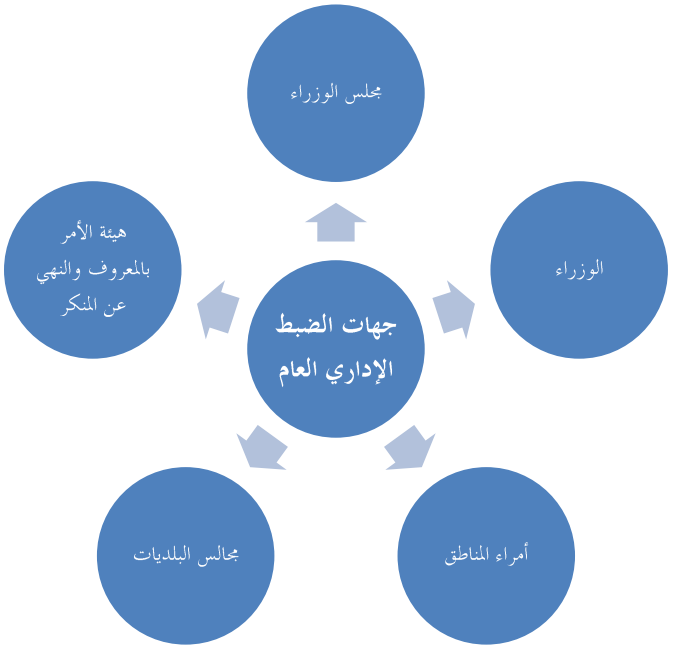
أمّا القرارات الضبطيّة القضائية ، فهي قرارات قضائية تخضع لما تخضع له القرارات القضائية من قواعد منها :

أولاً: الطّعن عليها بذات القواعد التي يتم الطعن بها على القرارات القضائية .

ثانياً: تخضع لذات قواعد التّعويض عن الأحكام من حيث الطعن عليها .

فصلٌ : [جهات الضبط الإداري العام]

١. مجلس الوزراء .
٢. الوزراء ، كلٌّ في اختصاصه .
٣. أمراء المناطق .
٤. هيئة الأمر بالمعروف ، والنهي عن المنكر .
٥. مجالس البلديات .



فصلٌ : [سلطة القرار الإداري]

السلطة التقديرية: هي حرّية جهة الإدارة في وزن مناسبات إصدار القرار الإداري ، وتحديد مضمون القرار وفي اختيار وقت هذا القرار .

السلطة المقيّدة: يُلزم النظام جهة الإدارة ، في وقت إصدار القرار ، وتحديد مضمونه ، واختيار وقت هذا القرار .

فصلٌ : [وسائل الإدارة في ممارسة سلطة الضبط الإداري]

الوسيلة الأولى : لوائح الضبط ، وهي مجموعة من القواعد العامة المجردة ، التي تنظم سلطة الإدارة[٢٠] لتنظيم أمر من أمور الضبط الإداري ، كاللوائح الخاصة بالمحلات المضرة بالصحة ، والمقلقة للراحة .

الوسيلة الثانية : الأوامر والقرارات الإدارية الفردية .

استطراد:

القرار الإداري: إفصاح جهة الإدارة عن إرادتها الملزمة ، بما لها من سلطة بمقتضى الأنظمة واللوائح ، بالشكل الذي يتطلّبه النظام ، بُغية إحداث أثر قانوني متى كان ممكناً ، وجائزاً ، وكان الباعث عليه ابتغاء المصلحة العامّة .

[٢٠] وهي سلطة تنفيذية .

أركان القرار الإداري:

١. **الاختصاص** ، وسلطة الإدارة في الاختصاص مقيّدة .

٢. **الشكل** ، وسلطة الإدارة بها مقيّدة .

٣. **السّبب** ، وهو حالة واقعيّة أو نظامية تحدث ، فتوحي لرجل الإدارة الإدارة أنّ بإمكانه أن يتدخّل ويُصدر قراراً إداريّاً ، والأصل في السبب أنه سلطة تقديري لكنه يقيّد في حالات .

أ. أي قرار إداري يُبنى على سبب موجود من الناحية المادّية ومن النّاحية القانونية وهذا جزءٌ مقيّد .

ب. لا بد من التكييف القانوني الصحيح لهذا السبب ، وهذا جزء مقيّد .

ت. تناسُب السّبب معَ المحلّ[٢١] ، والأصل أن يكون تناسب السبب مع المحل تقديري إلا في ثلاثة حالات:

أولاً: الضبط الإداري .

ثانياً: التأديب .

ثالثاً: الجزاءات في العقود الإدارية .

٤. **المحل** ، وهو الأثر الذي يترتب على القرار الإداري حالاً ومُباشرة ، ولا بد أن يكون مشروعاً .

٥. **الغاية** ، في أي قرار إداري يصدر تكون غايته المصلحة العامّة ، إلا أن القرارات التابعة للضبط الإداري غايتها المحافظ على النّظام العام بمدلولاته الثلاث (السكينة العامة ، الأمن العام ، الصحة العامة) ، وإن خالف القرار المصلحة العامّة ، فيُعد باطلاً . وسلطة الإدارة في الغاية مقيّدة .

الوسيلة الثالثة : استخدام القوة المادية ، لتنفيذ قرارات الضبط الإداري ، كتنفيذ القرار الإداري على منزل آيل للسقوط .

التنفيذ المباشر: قدرة جهة الإدارة في تنفيذ قراراتها مباشرة ونَ اللجوء إلى القضاء .

حالات التّنفيذ المباشر:

١. حالة وجود نص ، فإذا وُجد نص يصرّح للجهة الإدارية التنفيذ المباشر ، مثل وجود نص يُعطي الجهة الإدارية الحق في استخدام التنفيذ المباشر ، في استخدام أموال الخزانة العامّة .

[٢١] موضوع القرار .

٢. حالة الضّرورة ، فمن المعلوم ابتداءً أن الضرورات تُبيح المحظورات ، وأن الضّرورات تُقدّر بقدرها ، ولا تعدوها .

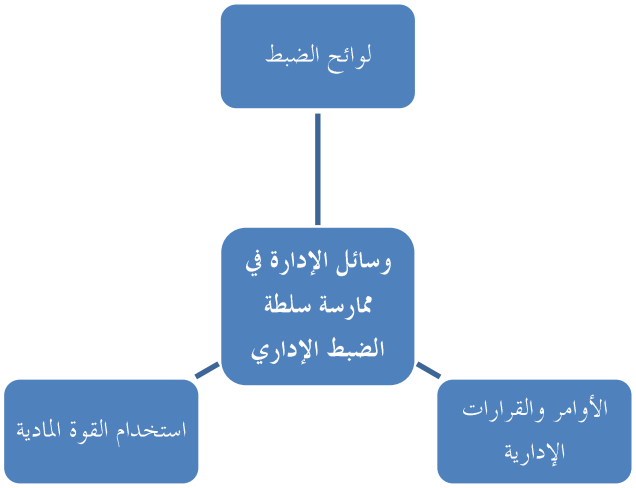
وتكون حالة الضّرورة إذا توافرت ضرورةً بحق للجهة الإدارية ، وهناك شروط لوجود الضّرورة هي:

أ. وجود خطر يُهدد النّظام العام ، بمدلولاته الثلاثة ، مثل إصدار جهة الإدارة قراراً بهدم منزل آيل للسقوط ، فرفض صاحبه تنفيذ القرار .

ب. عدم كفاية الوسائل العادية ، في يد الجهة الإدارية لدفع هذا الخطر .

ت. أن تستهدف جهة الإدارة بإجراءاتها تحقيق المصلحة العامّة .

ث. ألا تُضَحّي جهة الإدارة بالمصلحة الفردية ، إلا بالقدر الضروري لتحقيق المصلحة العامة .



هذا وبالله التوفيق وصلى الله على نبيّنا محمد وعلى آله وصحبه أجمعين ،،

مذكّرات سلسة تيسير الفنون لطلاب القانون[٢٢] ، المتوفّرة في مكتبة كلية اللغات والترجمة ، والقويفلي للتصوير[٢٣]:

م	المقرر	الرمز	المُحاضر
١	مدخل إلى الفقه الإسلامي	١١٣حقق	الشيخ د.هشام السعيد
٢	تاريخ القانون	١١٢حقق	د.حسن عبدالحميد
٣	مبادئ القانون	١٠١حقق	د.رزق الريس
٤	القانون الإداري (١)	١٣٨حقق	د.أيمن مرعي
٥	القانون الدولي العام (١)	١٣٥حقق	د.محمد المسعودي
٦	النظرية العامة للالتزامات (١)	١١٤حقق	د.عبدالرزاق نجيب
٧	القانون الدستوري	١٣٧حقق	د.الدين الجيلالي أبو زيد

[٢٢] حتّى الفصل الثاني للعام الدراسي ١٤٣٢/١٤٣٣هـ .

[٢٣] سيتمّ بإذن الله تنزيل المذكرات مرة أخرى في آخر أسبوع قبل الاختبارات النّهائية .